

Uradni list

Evropske unije

C 100



Slovenska izdaja

Informacije in objave

Zvezek 52

30. april 2009

Obvestilo št.	Vsebina	Stran
I	<i>Resolucije, priporočila in mnenja</i>	
	MNENJA	
	Evropski ekonomsko-socialni odbor	
	448. plenarno zasedanje 21., 22. in 23. oktobra 2008	
2009/C 100/01	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Mala in srednje velika podjetja – ključna za zagotavljanje rasti in delovnih mest. Vmesni pregled sodobne politike MSP COM(2007) 592 konč.	1
2009/C 100/02	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Predkomercialna naročila: spodbujanje inovacij za zagotavljanje visokokakovostnih trajnostnih javnih storitev v Evropi COM(2007) 799 konč.	6
2009/C 100/03	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o odpravi ovir za čezmejne naložbe skladov tveganega kapitala COM(2007) 853 konč.	15
2009/C 100/04	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o boju proti goljufijam in ponarejanju negotovinskih plačilnih sredstev	22
2009/C 100/05	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o posvetovanju o predlogu smernic Komisije za oceno učinka	28

SL

Cena: 26 EUR

(Nadaljevanje na naslednji strani)

<u>Obvestilo št.</u>	Vsebina (nadaljevanje)	Stran
2009/C 100/06	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o smernicah glede storitev splošnega pomena in globalizacije	33
2009/C 100/07	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o varnosti potnikov v letalskem prometu	39
2009/C 100/08	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o Evropski uniji in svetovnih prehranskih izzivih	44
2009/C 100/09	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o temi Preko meja BDP – ukrepi za trajnostni razvoj	53
2009/C 100/10	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o varnosti uvoženih kmetijskih in živilskih proizvodov	60
2009/C 100/11	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o strukturnih in konceptualnih spremembah, nujnih pogojih za evropsko industrijo, ki bo konkurenčna na svetovni ravni in bo temeljila na znanju in raziskavah (Evropa: dohitevanje ali prevzemanje vodilnega položaja?)	65
2009/C 100/12	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o prestrukturiranju in razvoju sektorja električnih gospodinjstev (bele tehnike v Evropi) ter vplivu na zaposlovanje, podnebne spremembe in potrošnike	72
2009/C 100/13	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o temi Kako lahko socialno eksperimentiranje v Evropi pomaga pri pripravi javnih politik aktivnega vključevanja?	77
2009/C 100/14	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o etični in socialni razsežnosti evropskih finančnih institucij	84
2009/C 100/15	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o odnosih med Evropsko unijo in Brazilijo	93
2009/C 100/16	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o vlogi EU v severnoirskem mirovnem procesu (mnenje na lastno pobudo)	100

III *Pripravljalni akti*

Evropski ekonomsko-socialni odbor

448. plenarno zasedanje 21., 22. in 23. oktobra 2008

2009/C 100/17	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o poenostavitvi pogojev za prenose obrambnih proizvodov znotraj Skupnosti COM(2007) 765 konč. – 2007/0279 (COD)	109
---------------	---	-----



I

(Resolucije, priporočila in mnenja)

MNENJA

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

448. PLENARNO ZASEDANJE 21., 22. IN 23. OKTOBRA 2008

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Mala in srednje velika podjetja – ključna za zagotavljanje rasti in delovnih mest. Vmesni pregled sodobne politike MSP

COM(2007) 592 konč.

(2009/C 100/01)

Komisija je 4. oktobra 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: Mala in srednje velika podjetja – ključna za zagotavljanje rasti in delovnih mest. Vmesni pregled sodobne politike MSP

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 1. oktobra 2008. Poročevalec je bil g. Burns.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 448. plenarnem zasedanju 21., 22. in 23. oktobra 2008 (seja z dne 22. oktobra) s 85 glasovi za in 1 vzdržanim glasom.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Podjetniški duh šolske mladine je treba začeti razvijati že zelo zgodaj. Šolarje je treba spodbujati k spoznanju, da je ustanovitev lastnega podjetja običajna zaposlitvena možnost in ne nekaj, kar počnejo le ljudje z denarjem ali univerzitetno izobrazbo.

1.2 Komisija mora spodbujati vlade držav članic k sodelovanju z organizacijami, kot so Evropski center za razvoj poklicnega usposabljanja (CEDEFOP), različna združenja MSP, pa tudi EESO, da bi razvili priznan vseevropski sistem poklicnih kvalifikacij, ki bi ga soupravljali delodajalci in bi bil usmerjen v podjetja ter ustrezal njihovim potrebam, zlasti potrebam MSP.

1.3 Poleg tega bi morala Komisija v sodelovanju z vladami držav članic razviti in izvajati učinkovit vseevropski sistem za varstvo intelektualne lastnine, izumov in inovacij.

1.4 V prihodnje bi bilo treba pri vladnih posvetovanjih podrobno predstaviti vse spremembe, sprejete po posvetovanju in pred izvajanjem katere koli direktive, zakona ali drugega zakonodajnega akta.

1.5 Komisija mora pregledati svoje postopke posvetovanj z združenji MSP ter stanovskimi organizacijami. Priznati je treba, da MSP zaradi sodelovanja pri vladnih posvetovanjih bremenijo stroški, ter razmisliti o povračilu stroškov lastnikom MSP, ki so povabljeni k dejavnemu sodelovanju v procesu posvetovanj.

1.6 Nacionalne in regionalne vlade morajo biti – kot je razloženo v vmesnem pregledu – bolj vključene v procese in postopke, povezane z MSP. Primeri zgledega dela, na katere opozarja Evropska komisija, ne prinašajo pričakovanih rezultatov, ker se nekatere nacionalne in regionalne vlade ne zmenijo za predloge v korist malih in srednje velikih podjetij ali pa jih zavračajo.

1.7 Subvencije in nelojalna konkurenca motijo delovanje trga. Komisija mora upoštevati posledice za MSP tako v pred-proizvodni kot poproizvodni fazi v primerih, ko subvencije izkrivljajo svobodno konkurenco. Subvencije bi se morale izplačevati iz socialnih, okoljskih ali drugih razlogov, ne pa za subvencioniranje proizvodnje. Načelo, da subvencija, ki jo prejme neko podjetje, za drugo pomeni nelojalno konkurenco, bi bilo treba v prihodnje vedno upoštevati pri dodeljevanju podpore ali subvencij.

1.8 Zakonodaja, ki vpliva na podjetja, mora biti napisana v jasnem in razumljivem jeziku ter ne sme vsebovati nejasnih in zavajajočih določb ali določb, ki jih je mogoče poljubno razlagati.

1.9 Preveriti je treba opredelitev MSP in predložiti dokaze o tem, kakšne bi bile posledice, če bi za opredelitev mikro, malih in srednje velikih podjetij uporabili drugačne podatke o letnem prometu in letni bilanci stanja (glej točko 4.5.2).

1.10 Za dostop mikro, malih in srednje velikih podjetij do podpore in sredstev EU za financiranje projektov bi bilo treba pripraviti posebne postopke; pri tem bi bilo treba upoštevati, da se manjša podjetja soočajo s posebnimi časovnimi omejitvami.

1.11 Prenos podjetja z ene generacije na drugo je povezan s težavami, ki jih je treba priznati in obravnavati.

2. Uvod (ozadje)

2.1 Večina politikov in ekonomistov priznava, da je razvoj mikro, malih in srednje velikih podjetij odločilen pri oblikovanju evropske ekonomske in socialne politike.

2.2 Leta 2005 je Evropska komisija sprejela sporočilo o moderni politiki za MSP za rast in zaposlovanje, katere cilj je zagotoviti usklajenost vseh vidikov politike EU za pomoč MSP in večje upoštevanje potreb MSP pri pripravi te politike. Ta predvideva ukrepe na naslednjih petih področjih:

1. spodbujanje podjetništva in podjetniških sposobnosti,

2. izboljšanje dostopa MSP do trgov,

3. odpravljanje birokracije,

4. okrepitev dialoga in posvetovanje z zainteresiranimi stranmi MSP,

5. izboljšanje potenciala rasti MSP.

2.3 Glavni cilj te politike je bil v Evropi ustvariti poslovno okolje, naklonjeno MSP. Ugotovljeno je bilo, da so za doseg tega cilja potrebna skupna prizadevanja vseh vpletenih oblasti (na ravni EU ter na nacionalni in regionalni ravni) za zagotovitev, da različne politike druga drugo dopolnjujejo in ne ovirajo razvoja MSP.

2.4 Četrtega oktobra 2007 je Komisija objavila sporočilo z naslovom **Mala in srednje velika podjetja – ključna za zagotavljanje rasti in delovnih mest. Vmesni pregled sodobne politike MSP** ⁽¹⁾. Komisija v tem dokumentu poroča politikom in različnim oblastem o tem, kako uspešna je bila (doslej) Evropa pri doseganju ciljev, določenih v prvotni politiki iz leta 2005.

3. Ugotovitve o vmesnem pregledu

3.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor priznava, da je Evropska komisija povečala pozornost, ki jo v okviru ekonomske in socialne agende namenja vprašanju MSP, pa tudi, da kljub različnim omejitvam nacionalnih vlad poskuša izboljšati gospodarsko okolje za MSP v vsej Evropi. Odbor se strinja s Komisijo, da je treba še veliko postoriti, preden bomo lahko trdili, da je Evropa okolje, ki je resnično naklonjeno MSP.

3.2 EESO podpira načelo, da morajo politiki in zakonodajalci „najprej razmišljati v malem“. Čeprav Komisija to načelo podpira, EESO ni prepričan, da imajo tudi vsi drugi organi nacionalnih in regionalnih vlad, vključno z različnimi agencijami in organizacijami, enako stališče ali cilj.

3.3 EESO priznava, da Komisija pojem MSP kot oznako ali opis vrste podjetij zdaj upošteva v večini svojih dokumentov, ki obravnavajo podjetništvo, vendar meni, da vključitev pojma MSP v dokument še ni zagotovilo, da se ta podjetja upoštevajo v procesu ali priporočenih politikah. Poleg tega je Odbor zaskrbljen, ker se stališča zaposlenih v svobodnih poklicih, samozaposlenih oseb in mikro podjetij ne upoštevajo. Zato se ne strinja, da „so MSP zdaj v celoti vključena v politike Skupnosti“.

⁽¹⁾ COM(2007) 592 konč.

3.4 Vsa zakonodaja ima posledice za mala podjetja. Skupni učinek številnih zakonskih predpisov povzroča malim in srednje velikim podjetjem resnične težave, ki jih politiki in javni uslužbenci redko upoštevajo. Mala podjetja morajo izkoristiti svoj omejen čas in vire za delo s strankami. Več kot porabijo časa za izpolnjevanje uradnih obrazcev in druge birokratske zadeve, manj ga ostane za ustvarjanje dobička in delovnih mest s proizvodnjo blaga in opravljanjem storitev.

3.5 Mnogo MSP še vedno meni, da so upravni postopki na evropski in nacionalni ravni preveč birokratski, preveč odvisni od odobritve tretje strani in predragi. Poleg tega uradniki ne razumejo, da mora večina MSP upoštevati razmerje med tveganjem, časom, stroški in koristmi in da je to zanje izrednega pomena, ko se odločajo o sodelovanju pri katerem koli projektu, razvoju in posvetovanju ali o izpolnjevanju pogojev ali prošnji za podporo podjetju.

3.6 Mala, srednje velika in mikro podjetja vedno znova ponavljajo, da si želijo enake pogoje za vse po vsej Evropi. Po mnenju Odbora je ta cilj še zelo oddaljen. Pritožbe MSP zaradi nelojalne konkurence se prepogosto razlagajo kot zahteva po subvencijah ali posebni obravnavi, pri tem pa gre zgolj za pravico do poštene konkurence pod enakimi pogoji za vse.

3.7 MSP se pritožujejo zaradi predpisov, saj ti niso jasni in razumljivi. Velika podjetja imajo pravnike, ki razlagajo zakone. Veliko malih podjetij si takšnih stroškov ne more privoščiti, zato je bistvenega pomena, da je zakonodaja napisana jasno in da ni dvoumna, zavajajoča ali da dopušča različne razlage.

3.8 EESO meni, da se Komisija in vlade držav članic ne zavedajo tega problema, zaradi česar imamo povsod po Evropi preveč različnih razlag posamičnih zakonov. Odbor tudi meni, da so nacionalne vlade veliko preveč natančne pri prenosu v nacionalno zakonodajo, (t. i. *gold plating*), ki je zato za MSP težko razumljiva in izvedljiva. Poleg tega to zavira razvoj čezmejnega poslovanja.

4. Posebna vprašanja

4.1 Spodbujanje podjetništva in podjetniških sposobnosti

Podjetništvo in izobraževanje

4.1.1 Potreba po oblikovanju okolja za podjetništvo, ugodnejšega s socialnega in gospodarskega vidika, temelji na celoviti politiki, katere cilj je ne le spremeniti odnos do tega vprašanja,

temveč tudi izboljšati sposobnosti državljanov. Vendar pa tisti, ki oblikujejo politiko izobraževanja, sami niso zrasli v izobraževalnem sistemu, ki bi spodbujal podjetništvo, zato imajo malo praktičnega znanja o tem, kaj ustvarja podjetniški duh ali kaj nekoga spodbudi, da se osamosvoji in ustanovi podjetje.

4.1.2 Kljub velikim naložbam v krepitev bolj podjetniškega duha v okviru izobraževanja so bile podporne strukture precej neučinkovite in niso niti razvijale podjetniških sposobnosti niti ustvarile ozračja, ki spodbuja ustanovitev podjetja. Šolarje je treba seznanjati s tem, da je ustanovitev podjetja lahko prav tako zanimiva možnost kot zaposlitev ali nadaljevanje študija na univerzi.

4.1.3 Ciljna skupina večina naložb so bili šolarji od 16 leta starosti dalje. Odbor meni, da je to glede na razvoj posameznika prepozno in da se mora vzpodbujanje začeti veliko prej.

4.1.4 Posebno pozornost bi bilo treba nameniti podjetništvu in izobraževanju rednih študentov, ki bodo morda prevzeli družinsko podjetje ali bi bili pripravljene to storiti (prenos podjetja). V nekaterih delih Evrope je to vprašanje postalo resen problem in bi ga bilo treba nujno obravnavati.

4.1.5 Socialni partnerji imajo pomembno vlogo pri spodbujanju podjetništva in izobraževanja. Za boljše razumevanje in pozitivno spodbujanje podjetništva in izobraževanja na tem področju je zato potrebno tesnejše sodelovanje med socialnimi partnerji in podjetji.

4.1.6 Študente je treba spodbujati, da bodo na delo gledali kot na priložnost za nadzor nad lastnim življenjem, iskanje priložnosti, razvoj podjetniškega duha, prevzemanje tveganj in po potrebi ustanovitev lastnega podjetja.

Poklicno usposabljanje in priznavanje pridobljenih znanj

4.1.7 Vsa mala podjetja usposabljuje svoje osebje, vendar le malo zaposlenih dobi dokazila o pridobljenem znanju. To je zlasti problematično na področjih, kot so zdravje, varnost in okolje ter tam, kjer je povezano s pravnimi učinki. Komisija in organi držav članic, pristojni za poklicno usposabljanje, bi si morali bolj prizadevati za to, da bi bilo iz dokazil o izobrazbi razvidno, katere naloge zaposleni dejansko opravljajo v podjetju. Ravno pri svobodnih poklicih so zaradi tega nastale posebne težave z usposabljanjem, ki ustreza potrebam.

4.1.8 Po mnenju EESO je neuspeh pri vzpostavitvi sistema poklicnih kvalifikacij in usposabljanja, ki bi ga usmerjali delodajalci, glavna ovira za razvoj podjetništva in evropskih podjetij, zlasti pa za zaposlene v MSP. Ker ta problem ni bil prepoznan in obravnavan, se po mnenju Odbora zastavlja velik dvom o domnevi Komisije, da je bilo spodbujanje podjetništva in sposobnosti uspešno.

4.2 Izboljšanje dostopa MSP do trgov

4.2.1 Odbor priznava, da je Komisija poskušala odstraniti nepotrebne ovire za dostop do trgov, vendar se boji, da vlade držav članic teh prizadevanj Komisije, storjenih z najboljšimi nameni, niso izvedle. Izboljšanje dostopa MSP do novih trgov ovira zlasti dejstvo, da učinkovit vseevropski sistem za varstvo intelektualne lastnine, izumov in inovacij ni bil razvit in se ne upošteva. Ne smemo pozabiti, da lahko evropski podjetniki s kapitalskimi naložbami ali dodeljevanjem koncesij v tretjih državah ustanavljajo MSP, ki zaposlujejo državljane EU. Takšna MSP bi morala imeti podobne ugodnosti kot podjetja v EU, za dajanje njihovih proizvodov na trg EU pa vsaj na začetku njihovega delovanja ne bi smelo biti ovir.

4.2.2 Javna naročila so še eno področje, kjer bi bilo treba trg bolj odpreti, povečati odgovornost in tako olajšati dostop MSP do tega trga. Javna naročila ustvarijo približno 16 % BDP Evropske unije; čeprav se je sodelovanje MSP nekoliko izboljšalo, nekateri temeljni problemi niso bili opredeljeni in bi jih bilo treba obravnavati v vmesnem pregledu. Ti problemi so:

— pri javnih naročilih je mogoče preveč enostavno prezreti vidik MSP;

— vladni uradniki na lokalni in nacionalni ravni malih in srednje velikih podjetij ne štejejo za dovolj vredna zaupanja, zaradi česar tem podjetjem pogosto postavljajo nesmiselne ovire. Posebej draga in pogosto nepotrebna ovira za večino MSP, ki sodelujejo pri javnem razpisu, je zahteva po pridobitvi odobritve tretje strani kot pogoj za sodelovanje;

— MSP, ki se potegujejo za javno naročilo in menijo, da so bila nepravilno obravnavana, se pritožujejo, da so postopki za proučitev takšnih pritožb nepregledni.

4.3 Odpravljanje birokracije

4.3.1 Birokracije in nepotrebni predpisi so toliko, da je težko oceniti, kaj je bilo storjenega za zmanjšanje tega bremena.

Številna nepotrebna pravila, ureditve in politike, ki jih izvajajo oblasti (prek agencij, javnih organov in organov, ki izdajajo dovoljenja), so veliko breme za mikro, mala in srednje velika podjetja. EESO je posebej zaskrbljen, ker vmesni pregled ni opozoril na to težavo, in sicer zlasti v povezavi z upravnimi bremenami, ki jih ustvarjajo agencije vlad, javni organi in organi, ki izdajajo dovoljenja. Pri teh organih pogosto ni uradnih postopkov za pritožbe, saj večinoma delujejo kot neodvisni, nevladni organi, ki zato niso pod vladnim nadzorom.

4.4 Okrepitev dialoga in posvetovanje z zainteresiranimi stranmi MSP

4.4.1 Posvetovanje z združenji MSP je resen problem, ki ga vmesni pregled ne priznava. Na evropski ravni ⁽²⁾ sicer potekajo posvetovanja z omejenim številom stanovskih in poslovnih združenj, vendar je število zadnjih, ki so udeleženi v posvetovanjih, zelo nizko, posvetovanj s posebnimi združenji, ki zastopajo manjša podjetja, pa je še manj.

4.4.2 MSP ne zaupajo preveč posvetovanjem na ravni vlad držav članic in menijo, da se oblikovalci politik za njihove pritožbe ne zmenijo. Po mnenju večine malih podjetij je posvetovanje postopek, ki ni – ali je le malo – namenjen spreminjanju prvotnih predlogov.

4.4.3 Mikro, mala in srednje velika podjetja so pogosto opisana kot „preveč različna“ in „premalo organizirana“, zato naj bi bilo njihova stališča preveč težko vključiti v končna priporočila. To se dogaja celo takrat, ko so MSP in razvoj malih podjetij tema posvetovanja. V takšnih primerih imajo stališča večjih podjetij prepogosto večjo veljavo kot stališča mikro, malih in srednje velikih podjetij.

4.5 Opredelitev malih podjetij

4.5.1 EESO je razočaran, ker vmesni pregled ne obravnava problemov, povezanih z opredelitvijo MSP, ki je po mnenju Odbora zastarela ⁽³⁾. Povečanje produktivnosti z mehanizacijo in drugačno organizacijo dela je korenito spremenilo način poslovanja podjetij.

— Več kot 98 % vseh evropskih podjetij v skladu s sedanjo opredelitvijo sodi v kategorijo MSP.

— Za kar je podjetje nekoč potrebovalo 50 zaposlenih, jih danes potrebuje le 10.

⁽²⁾ Npr. Evropsko združenje obrti ter malih in srednje velikih podjetij (UEAPME), uradno priznani predstavnik MSP v evropskem socialnem dialogu.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/sme_definition/sme_user_guide_sl.pdf

— Če želimo pomagati mikro, malim in srednje velikim podjetjem, potrebujemo realistično opredelitev teh podjetij. To je eden glavnih razlogov, zakaj sedanja zakonodaja za MSP vedno znova zgreši svoj cilj.

4.5.2 Sedaj velja naslednja opredelitev:

Kategorija podjetja	Št. zaposlenih	Letni promet		Letna bilančna vsota
Srednje veliko	< 250	50 milijonov EUR	ali	43 milijonov EUR
Malo	< 50	10 milijonov EUR	ali	10 milijonov EUR
Mikro	< 10	2 milijona EUR	ali	2 milijona EUR

4.6 Status malih podjetij, samozaposlenih in zaposlenih v svobodnih poklicih

4.6.1 EESO z razočaranjem opaža, da vmesni pregled ne omenja sedanjih težav, povezanih s samozaposlitvijo. Preveč evropskih držav je postavilo umetne ovire za državljane, ki želijo razviti svoje podjetniške sposobnosti in ustanoviti malo podjetje. Pojem samozaposlitve na evropski ravni ni pravno opredeljen, zaradi česar prihaja do zlorab in zmede med podjetji in uradniki.

4.6.2 Takšna zloraba na upravni ravni ovira razvoj „uradno“ samozaposlenih, ki vodijo mala podjetja, plačujejo davke in upoštevajo vse ustrezne predpise.

4.6.3 To je problem, ki bi ga bilo treba priznati. Opredelitev samozaposlitve bi morala biti prednostna naloga Komisije, vendar je ta to nalogo doslej zanemarjala ali prezrla.

4.7 Zastopanje malih podjetij

4.7.1 Vmesni pregled ne priznava pomena postopka posvetovanj z MSP in načina zastopanja njihovih stališč na nacionalni in evropski ravni. Predstavniki stanovskih združenj na vladnih konferencah prepogosto niso poslovneži, ki razumejo težave ali jih poznajo iz lastnih izkušenj.

4.7.2 Veliko služb Komisije to priznava, vendar očitno doslej ni bilo ničesar storjenega za odpravo te težave.

4.7.3 Posvetovanja morajo potekati prek spleta in v papirnati obliki v vseh uradnih jezikih EU, da bi zajela čim več podjetij.

4.8 Dostop do skladov EU

4.8.1 Za projekte in podporo je na voljo več sredstev, vendar imajo mikro, mala in srednje velika podjetja iz naslednjih razlogov težave pri dostopu do njih:

- postopki so preveč birokratski;
- predolgo trajajo;
- pomoč pri iskanju denarne podpore in vlaganju zahtevka zanje ni prilagojena potrebam uporabnikov;
- računovodski postopki se stalno spreminjajo in pogosto se zahteva finančna ocena, ki jo pripravi tretja oseba, to pa povečuje birokratsko breme in stroške.

4.8.2 Za dostop mikro, malih in srednje velikih podjetij do evropskih sredstev so potrebni posebni postopki, ki bi upoštevali omejitve teh podjetij glede delovnega časa.

V Bruslju, 22. oktobra 2008

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Predkomercialna naročila: spodbujanje inovacij za zagotavljanje visokokakovostnih trajnostnih javnih storitev v Evropi

COM(2007) 799 konč.

(2009/C 100/02)

Komisija je 14. decembra 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 Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Predkomercialna naročila: spodbujanje inovacij za zagotavljanje visokokakovostnih trajnostnih javnih storitev v Evropi

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 1. oktobra 2008. Poročevalec je bil g. VAN IERSEL.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 448. plenarnem zasedanju 21., 22. in 23. oktobra 2008 (seja z dne 22. oktobra) s 70 glasovi za in 1 vzdržanim glasom.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO popolnoma odobrava namen Komisije, da spodbudi inovacije pri javnih naročilih v Evropi. Če Evropa želi ostati vodilna na področju zagotavljanja visokokakovostnih stroškovno učinkovitih javnih storitev svojim državljanom, ob tem pa koristiti gospodarstvu ter socialnemu in ekološkemu okolju, si mora prizadevati za čim boljšo uporabo inovacij in tehnološkega napredka za javne storitve.

1.2 Strinja se s priporočili Komisije glede „inteligentne stranke“, ki je bistveni predpogoj za proaktivnejši odnos do sodobnih naročil javnih naročnikov. Praviloma se bo kakovost naročil pri zasebnih ponudnikih izboljšala zaradi „inteligentnejšega“ ravnanja javnega naročnika.

1.3 EESO se strinja s Komisijo, da bo spodbujanje priložnosti za inovacije in uporabno tehnologijo pri javnem naročanju za Evropo produktivno z dveh vidikov: prvič, izboljšala se bo kakovost javnih storitev in cenovna primernost, kar bo v korist davkoplačevalcem; in drugič, odprle se bodo nove priložnosti za inovacije v poslovanju, kar bo prispevalo k splošni učinkovitosti in konkurenčnosti evropskih inovacij.

1.4 EESO poudarja, da ne glede na koristi, ki jih utegnejo na področju javnih naročil prinesiti novi ali drugačni pristopi,

glavna prednostna naloga ostaja pravilen prenos direktiv iz leta 2004⁽¹⁾ (v nadaljnjem besedilu *direktivi*) v nacionalno zakonodajo in njuno izvajanje. Tradicionalna in kulturna stališča imajo pogosto globoke korenine. Praktični dokazi kažejo, da je za pravilno izvajanje v državah članicah potrebno nenehno pozorno spremljanje ter izmenjava izkušenj in najboljše prakse.

1.4.1 Danes javno naročanje zajema zelo široka področja in nove vzorce. EESO poudarja, da je treba jasno razlikovati med naročili javnih naročnikov in naročili komunalnih podjetij, zlasti pri spodbujanju inovacij. Komunalna podjetja, ki so v inovativne projekte vključena že več kot sto let, imajo več strokovnega znanja in izkušenj z visokotehnološkimi projekti, s pomočjo katerih lažje ravnajo z novimi inovacijami. Isto velja za področje obrambe, čeprav Evropa, za razliko od ZDA, močno občuti pomanjkanje obsežnih proračunskih sredstev in ustrezne dobavne mreže po vsem kontinentu. Zato to mnenje obravnava predvsem javne naročnike, kajti komunalna podjetja že znajo ravnati z R&R.

1.5 Kaže, da se Komisija v zvezi s povezovanjem tehnologije, inovacij in javnih naročil v Evropi zelo zanaša na prenos koristnih izkušenj iz ZDA. EESO se boji, da oblikovanje primerljivih priložnosti ne bo tako enostavno. Danes se trg za komunalna podjetja in obrambni sektor, njuna naročila in z njimi povezane inovacije v Evropi razvijajo v glavnem na podlagi nacionalnih pogojev in znanja.

⁽¹⁾ Direktiva 2004/17/ES o usklajevanju postopkov javnih naročil naročnikov v vodnem, energetskem in transportnem sektorju ter sektorju poštne storitve; Direktiva 2004/18/ES o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev.

1.6 Na splošno se javna naročila v Evropi od ZDA razlikujejo v tem, da v Evropi ne obstaja:

- enoten veliki trg in podobni pogoji za visokotehnoška MSP po celem kontinentu;
- skupni jezik;
- poseben odnos med Pentagonom in tehnološkimi podjetji ter
- uporaba vojaških proizvodov in aplikacij v civilne namene.

1.7 EESO želi jasno poudariti, da se strinja s prepričanjem Komisije, da moramo za spodbujanje inovacij izkoristiti vsako priložnost, da bi razvili boljšo kakovost in večjo vrednost javnih storitev. V ta namen bi morala Komisija javne naročnike tudi spodbujati, da bi si prizadevali za skupno izkoriščanje najboljše prakse.

1.8 Spodbuditi bi bilo treba dovzetnost javnih naročnikov za inovativne in drugačne rešitve („variante“), namesto da bi vedno naročali na isti način kot prej. Iskati bi morali cenovno primernost in ne le najnižje cene. Izmenjave med centri znanja na tem področju v nekaterih državah članicah so lahko v pomoč pri ustvarjanju zgledov v Evropi. Tako je mogoče spodbuditi naročnike, da pridobijo potrebno znanje, da postanejo „inteligentne stranke“, nato pa postopno pridobivajo izkušnje. To znanje in izkušnje so nujen predpogoj.

1.9 Javni naročniki morajo v zvezi z inovacijami začeti pregleden tehnični dialog veliko pred objavo razpisa, da bi spoznali stanje na trgu in dali akterjem na trgu možnost, da bi bolje razumeli problem, ki ga je treba rešiti, in bi tako lahko ponudili čim boljše rešitve.

1.10 EESO priporoča previdnost v zvezi z vključevanjem večine javnih naročnikov v inovativne postopke in njihovim zgodnjim sprejetjem teh postopkov. Javni naročniki so pre pogosto zamudili priložnosti za pridobivanje znanja in izkušenj za

sodelovanje v resnično inovativnem projektu; tveganja so znatna in za njihovo obvladovanje je potrebna najvišja kakovost, saj so možnosti za neuspeh zelo realistične.

1.11 Ustanoviti bi bilo treba mrežo izkušenih ljudi in strokovnjakov ter organizacij v državah članicah, na katere bi se naročnik lahko obrnil za okrepitev lastnih virov pri naprednejših inovativnih projektih.

1.12 Čeprav priloga navaja postopke za predkomercialna naročila, ki so kljub določbam o izključitvi⁽²⁾ iz področja uporabe direktiv v skladu s sedanjim pravnim okvirom, še vedno obstaja možnost njegove kršitve, četudi nenamerne. EESO priporoča naročnikom, naj proučijo prilogo in skrbno upoštevajo priporočila. Če ima javni naročnik ali kateri koli potencialni ponudnik najmanjši dvom, EESO toplo priporoča, naj javni naročnik pri Komisiji vnaprej razjasni možne kršitve državne pomoči ali določb o izključitvi iz direktiv in naj vsem potencialnim ponudnikom predloži dokazila o tem.

1.13 Komisija upravičeno poudarja pomen pravic intelektualne lastnine. EESO dodaja, da je treba veliko pozornosti posvetiti njihovemu uveljavljanju, dodelitvi in upravljanju. To ni enostavno področje delovanja.

2. Ozadje mnenja

2.1 Svet je leta 2004 sprejel sedanji direktivi o javnih naročilih v vodnem, energetskem transportnem sektorju in sektorju poštne storitve (komunalna podjetja)⁽³⁾ ter javnih naročilnih gradenj, blaga in storitev (javni naročniki)⁽⁴⁾, ki skupaj znašajo približno 16 % evropskega BDP.

⁽²⁾ Določbe o izključitvi:

- Direktiva 2004/17/ES, člen 24(e): Naročila določenih storitev, ki so izključene iz področja uporabe te direktive: Ta direktiva se ne uporablja za javna naročila storitev za: (e) raziskovalne in razvojne storitve, razen tistih, od katerih ima koristi izključno naročnik za uporabo pri upravljanju lastnih zadev, pod pogojem, da opravljeno storitev v celoti plača naročnik.
- Direktiva 2004/18/ES: člen 16(f): Posebne izključitve. Ta direktiva se ne uporablja za javna naročila storitev za: (f) raziskovalne in razvojne storitve, razen tistih, od katerih ima koristi izključno naročnik za uporabo pri upravljanju lastnih zadev, pod pogojem, da opravljeno storitev v celoti plača naročnik.

⁽³⁾ Direktiva 2004/17/ES.

⁽⁴⁾ Direktiva 2004/18/ES.

2.2 Namen direktiv je opredeliti koherenten, nediskriminatorsen in pregleden niz predpisov, ki bi zagotovili odprtje doslej popolnoma ali delno zaprtih trgov, s čimer bi se spodbudila konkurenčnost med ponudniki in bolj donosna razmerja med ceno in koristnostjo za vlade in državljane.

2.3 Med pripravo končnih predlogov so potekale dolge in obsežne razprave, da bi bili direktivi praktični in primerni za dosego namena.

2.4 Sedaj poteka prenos direktiv v nacionalne zakonodaje. Toda praktično izvajanje na nacionalni in regionalni ravni nikakor ni enostavno. Za postopke je potrebno znanje, strokovnost in izkušnje, ki so med javnimi naročniki še zmeraj premalo razvite. V mnogih primerih je učna krivulja dolga.

2.5 Ker so inovacije osrednja tema lizbonske strategije, države članice in Komisija sprejemajo različne pobude, da bi proučile in ugotovile, kako bi bilo mogoče na podlagi obeh direktiv spodbuditi inovacije v praksi javnih naročil.

2.6 Med drugim je Komisija pred nedavnim sprejela naslednje pobude:

— deset priporočil za dobro prakso, ki je potrebna za uspešno izvajanje javnih naročil ⁽⁵⁾ (vodič v 10 točkah);

— razprave med uradniki Komisije in nacionalnimi direktorji raziskav na področju IKT ⁽⁶⁾ v državah članicah so pripeljale do konkretnih predlogov o predkomercialnih naročilih ⁽⁷⁾, ki so nadalje obravnavani v točki 4 tega mnenja;

⁽⁵⁾ Vodič v 10 točkah: „Guide on dealing with innovative solutions in public procurement, 10 elements of good practice“ (Vodič o ravnanju z inovativnimi rešitvami pri javnih naročilih, 10 elementov dobre prakse), SEC(2007) 280.

⁽⁶⁾ IKT: informacijska in komunikacijska tehnologija.

⁽⁷⁾ Predkomercialna naročila: spodbujanje inovacij za zagotavljanje visokokakovostnih trajnostnih javnih storitev v Evropi, COM(2007) 799 konč. in priloga. SEC(2007) 1668.

— v okviru akcijskega načrta za okoljsko tehnologijo (ETAP) ⁽⁸⁾ je GD za okolje dal pobudo glede preverjanja tehnologije in ustreznih priporočil;

— na pobudo GD za raziskave je pravkar začela delovati skupina strokovnjakov za obvladovanje tveganja pri javnih naročilih.

2.7 Pobude Komisije in zamisli zanje temeljijo na pionirskih poročilih, kot je Ahovo poročilo Ustvarjanje inovativne Evrope ⁽⁹⁾ in sporočilo Pobuda za vodilni trg za Evropo ⁽¹⁰⁾. Oba dokumenta izrecno navajata, da so javna naročila lahko in bi morala biti dragocen vir inovativnega dela, blaga in storitev ⁽¹¹⁾. V petih od šestih sektorjev ⁽¹²⁾, ki jih je pobuda za vodilni trg označila kot posebej primerne za inovativne projekte, je na javnem področju še veliko manevrskega prostora.

2.8 Na posvetovanjih akterjev se je oblikoval izbor meril za vodilni trg, med katerimi sta merili „usmeritev k povpraševanju namesto spodbujanja tehnologij“ in „strateški gospodarski interes“, ki sta v posebnem interesu javnih naročnikov. Vsa posvetovanja izpostavljajo potrebo, ki jo je občutiti povsod, da bi javna naročila morala, bolj kot v preteklosti podpirati inovativno delo, proizvode in storitve v Evropi.

2.9 Vodič v 10 točkah, objavljen marca 2007, izhaja iz Ahovega poročila in določa dobro prakso pri ravnanju z inovativnimi rešitvami pri javnih naročilih ter v desetih pomembnih točkah navaja, kako postati uspešna „inteligentna stranka“ ⁽¹³⁾. „Inteligentna stranka“ je nadalje obravnavana v točki 3.14.

⁽⁸⁾ Prednostne naloge ETAP so: spodbujanje raziskav in razvoja, zbiranje sredstev, pomoč pri spodbujanju povpraševanja in izboljšanje tržnih pogojev.

⁽⁹⁾ Ustvarjanje inovativne Evrope, poročilo neodvisne strokovne skupine za raziskave in razvoj ter inovacije, ki je bila januarja 2006 imenovana na vrhu v Hampton Courtu.

⁽¹⁰⁾ Pobuda za vodilni trg za Evropo, COM(2007) 860 konč.

⁽¹¹⁾ Drugi dokumenti Komisije, vredni navedbe, so npr. sporočilo Več raziskav in inovacij – naložba za rast in zaposlovanje: skupni pristop, objavljeno leta 2005, ISBN 92-894-9417-4.

⁽¹²⁾ e-zdravje, zaščitni tekstil, trajnostna gradnja, recikliranje, bioproizvodi, obnovljiva energija.

⁽¹³⁾ Guide on dealing with innovative solutions in public procurement, 10 elements of good practice (Vodič o ravnanju z inovativnimi rešitvami pri javnih naročilih, 10 elementov dobre prakse), SEC(2007) 280.

2.10 V sporočilu o predkomercialnih naročilih⁽¹⁴⁾ Komisija uvaja nov instrument za spodbujanje uporabe inovacij pri javnih naročilih. Ob upoštevanju predpisov, določenih v direktivah iz leta 2004, želi Komisija spodbuditi storitvene pogodbe R&R med javnimi naročniki in potencialnimi ponudniki, ki obsegajo faze R&R pred fazo komercializacije. To pomeni oblikovanje, prototipe, testiranje in predproizvodne faze, torej do začetka komercialne proizvodnje in prodaje.

2.11 EESO pozdravlja vsa prizadevanja za spodbujanje inovacij pri javnih naročilih. V tem smislu EESO pozdravlja vse dokumente ter nadaljnja posvetovanja in razprave med nosilci političnih odločitev in naročniki, ki pomagajo pripravljati temelje za izboljšanje inovativnega potenciala industrije v EU v korist družbi.

2.12 Predmet tega mnenja je proučiti:

— koncept predkomercialnih naročil, kot ga predstavljata sporočilo in njegova priloga;

— kako lahko predkomercialna naročila med drugimi pobudami prispevajo k izboljšanju okolja za zeleno inovativno delo, proizvode in storitve;

— v kakšni meri in na kak način so za javna naročila na razpolago pravi instrumenti za spodbujanje inovacij v javnih storitvah ter

— skrbno proučiti, kje so meje in tveganja.

3. Ugotovitve

3.1 Vodič v 10 točkah⁽¹⁵⁾ jasno določa deset načinov dobre prakse, ki javnim naročnikom lahko pomagajo učinkovito uporabiti inovativne rešitve pri javnih naročilih; predstavlja trden temeljni kamen, na podlagi katerega je mogoče razvijati naprej. Toda praktično izvajanje vodiča zahteva veliko več. Na nekaterih področjih je potrebnega več pozitivnega ukrepanja, na drugih je potrebna večja previdnost.

⁽¹⁴⁾ Predkomercialna naročila: spodbujanje inovacij za zagotavljanje visokokakovostnih trajnostnih javnih storitev v Evropi, COM(2007) 799 konč. in priloga. SEC(2007) 1668.

⁽¹⁵⁾ Guide on dealing with innovative solutions in public procurement, 10 elements of good practice (Vodič o ravnanju z inovativnimi rešitvami pri javnih naročilih, 10 elementov dobre prakse), SEC(2007) 280.

3.2 Uspešna javna naročila so odvisna od dobre prakse, usklajene z direktivama. Direktivi spodbujata enotni trg in tako pomagata Evropi tekmovati z drugimi trgovinskimi območji z velikimi notranjimi trgi. Dobra praksa in direktivi so neločljivo povezane.

3.3 V nekaterih državah članicah še vedno poteka postopek prenosa direktiv iz leta 2004 (glej točko 2.4), v drugih pa obstajajo neskladja z nacionalnim pravom. Take pomanjkljivosti otežujejo izkoriščanje vseh prednosti direktiv.

3.4 Praktično so javna naročila vedno kompleksnejša, zato je očitno, da je treba izboljšati znanje in izkušnje vseh, ki so vpleteni v javno nabavo. V celotni organizacijski strukturi naročnika je treba spodbujati zlasti kulturo, primerno za uspešno izvajanje kompleksnih projektov.

3.5 Za razcvet inovacij je bistven velik in dostopen trg. Le tako se bodo stroški – denar, čas, prizadevanja – izplačali. Za rast in krepitev gospodarstva so inovacije bistvenega pomena.

3.6 Po lizbonski agendi 2000 je bila sprejeta odločitev, da bi javna naročila morala imeti vlogo pri spodbujanju in podpori inovacij.

3.7 Medtem ko dokumenti Komisije o inovacijah, navedeni v točki 2, na splošno ne razlikujejo med dvema javnima sektorjema, tj. javnimi naročniki in komunalnimi podjetji, EESO izrazito opozarja na sedanje razlike v značilnostih organizacij iz teh dveh sektorjev.

3.8 Komunalna podjetja že dolgo sponzorirajo, uporabljajo, naročajo in razvijajo inovativne projekte, prav tako obrambni in deloma zdravstveni sektor, kar jim daje potrebno znanje in izkušnje. Njihovih izkušenj pri obvladovanju tveganja in kompleksnosti inovacij se ne sme podcenjevati.

3.9 Javni naročniki se lahko od komunalnih podjetij, obrambnega in drugih izkušenih sektorjev naučijo, kako uspešno voditi inovativni projekt. Nenazadnje se lahko naučijo lažje ugotoviti, katere vire v okviru celotne organizacije je treba posvetiti takemu projektu. Kratkoročno bi bilo možno z zaposlitvijo ljudi iz ustreznih oddelkov teh organizacij, ki so se pred nedavnim upokojili in bi želeli še nekaj let ostati aktivni, zagotoviti dragocen vir izkušenj.

3.10 Inovacije pomenijo uporabo novih načinov ravnanja. Uporabiti jih je mogoče pri delu, dobavi ali storitvah. Raziskave in razvoj so bistveni predpogoj za inovativni projekt. Treba je jasno razlikovati med teoretičnimi in uporabnimi raziskavami: teoretične raziskave se v glavnem izvajajo na univerzah in v raziskovalnih institutih; prinašajo teoretično in praktično osnovo, na kateri je mogoče nadgrajevati uporabne raziskave in razvoj. Uporabne raziskave vsebujejo teoretično in praktično delo, namenjeno vzpostavitvi osnove za razvoj enega ali več projektov. To mnenje ne obravnava teoretičnih raziskav razen v točki 4, ki opisuje predkomercialna naročila.

3.11 Načeloma je treba v javnem in komercialnem sektorju inovativni projekt obravnavati enako. Toda seveda obstajajo manjše razlike: v javnem sektorju se opravljajo podrobni pregledi, ki so komercialnemu sektorju večinoma prihranjeni. Del vsakega pomembnega razvoja je tudi neuspeh. To je cena napredka. Z disciplino je mogoče zmanjšati neuspeh in se iz njega učiti, pretirano tarnanje zaradi neuspeha pa preprečuje nadaljnji razvoj.

3.12 Besedilo direktiv iz leta 2004 že obravnava inovacije pri javnih naročilih. Nadaljnja zakonodaja ni potrebna, treba je le ugotoviti, kako voditi inovativni projekt v njunem okviru.

3.13 Naročnik mora imeti pri vseh projektih, ki vključujejo inovacije – kakor tudi pri mnogih drugih – lastnosti „inteligentne stranke“. Lastnosti obsežno obravnava vodič v 10 točkah, to mnenje pa izpostavlja njihov bistveni pomen.

3.14 Če povzamemo, mora biti miselnost „inteligentne stranke“ odprta novim zamislim, hkrati pa mora biti primerno disciplinirana za njihovo upravljanje. Za vodenje inovativnih projektov so potrebni ljudje, ki imajo potrebne izkušnje in znanje na tem področju. Predvsem pa mora biti celotna razsežnost organizacijske strukture usklajena s potrebami inovativnih projektov. Brez te kulture udeleženci projekta ne morejo uspeti.

3.15 Inovativne projekte je mogoče smiselno razdeliti v tri kategorije, od katerih ima vsaka svoje lastne posebne značilnosti, nekateri vidiki pa so skupni vsem. V tem mnenju pojem „proizvod“ pomeni delo, dobavo in storitve, razen kadar je izrecno zapisano drugače.

3.16 Tri kategorije:

- (a) Sprejetje inovativnega proizvoda za izpolnitev ugotovljene potrebe, toda le z majhnim ali brez vpliva na način dela naročnika. Ponuja ugodnosti z malo tveganja ali motenj.
- (b) Sprejetje inovativnega proizvoda, zaradi katerega mora naročnik prilagoditi svoj način delovanja. Ponuja znatne potencialne koristi, toda vključuje nekaj tveganja in potrebo po razvoju novih postopkov in usposabljanju kadrov.
- (c) Vključevanje v inovativni projekt. Naročnik se lahko vključi v večji ali manjši meri, od resnično skupnega projekta v fazi opredeljevanja projekta do faze, v kateri postane eden od prvih uporabnikov proizvoda, ki sodeluje pri beta testih ⁽¹⁶⁾ in kupuje predproizvodne enote.

3.17 Najpomembnejša – in najbolj učinkovita pri spodbujanju inovacij – za vključevanje javnih naročnikov v inovacije, ter najenostavnejša za izvajanje, je kategorija (a). Od naročnika zahteva dovezetnost za variante ⁽¹⁷⁾ – alternativne rešitve – in da ima na razpolago ljudi, sposobne presoje različnih ponudb na „ekonomsko najugodnejši“ osnovi.

⁽¹⁶⁾ Alfa in beta testi izvirajo iz programske industrije.

— Alfa testi so simulirani testi ali dejanski operativni testi, ki jih izvaja potencialni uporabnik ali neodvisna testna skupina, ponavadi v razvojnem institutu.

— Beta testi pridejo na vrsto za alfa testi. Programske različice, znane kot beta različice, so na razpolago omejenemu krogu uporabnikov izven skupine, ki je razvila program, tako da se z nadaljnjimi preizkusi zagotovi malo preostalih napak v proizvodu.

⁽¹⁷⁾ Direktiva 2004/18/ES, člen 24, Variante

- 1) Če je merilo za oddajo ekonomsko najugodnejša ponudba, lahko naročniki dovolijo ponudnikom, da predložijo variante.
- 2) Naročniki navedejo v obvestilu o naročilu, ali dovoljujejo predložitev variant ali ne: predložitev variant ni dovoljena brez te navedbe.
- 3) Naročniki, ki dovolijo predložitev variant, morajo v razpisni dokumentaciji navesti minimalne zahteve, ki jih variante morajo izpolniti, ter katere koli posebne zahteve za njihovo predložitev.
- 4) Obravnavajo se samo variante, ki izpolnjujejo minimalne zahteve naročnikov. V postopkih za oddajo javnega naročila blaga ali storitev naročniki, ki so dovolili predložitev variant, ne smejo zavrniti variante le z obrazložitvijo, da bi, če bi bila uspešna, pripeljala bodisi do javnega naročila storitve namesto javnega naročila blaga ali do javnega naročila blaga namesto javnega naročila storitve.

3.18 Kategorija (b) je zanimiva za javnega naročnika, ki z vključevanjem novega proizvoda, za katerega je pogosto potrebna nekaj razvojnega dela, želi izboljšati svoje delovne postopke. Potrebno je tudi znanje pri opisu jasnih zahtev, ki niso neupravičeno omejevalne, in vključuje sodelovanje ljudi iz uporabniških in tehničnih oddelkov naročnika. Viri, ki jih mora imeti na razpolago javni naročnik, niso neznatni, toda če je projekt dobro voden, so tveganja pri vključevanju obvladljiva, koristi pa odtehtajo vložena prizadevanja.

3.19 Kategorija (c) je najtežja. Opredelitev in razvoj popolnoma novih rešitev čisto od začetka sama po sebi predstavlja večje tehnološko tveganje kot postopne spremembe za prilagoditev ali vključitev novih proizvodov na trgu v že obstoječe postopke (b). Le malo organizacij – razen tistih v točki 3.8 (obrambni sektor itd.) – ima znanje in izkušnje za popolno sodelovanje v zares inovativni vrsti projekta kategorije (c). Tveganje je precejšnje in zahteva obvladovanje na najvišji ravni. Medtem ko so prizadevanja lahko bogato poplačana – kajti bilo bi nesmiselno izvajati projekt brez upanja na uspeh – so zelo realistične tudi možnosti za neuspeh. Vrsta projekta, ki jo obravnava sporočilo, sodi v kategorijo (c).

3.20 Sporočilo izhaja iz tega, da bi javni naročnik lahko sodeloval pri inovativnem projektu tako, da naroči R&R do začetka razvoja prvih proizvodov. Za vso nadaljnjo nabavo komercialnega obsega končnih proizvodov pa je treba po posameznih primerih v skladu z direktivami o javnih naročilih oceniti, ali je potreben konkurenčen razpisni postopek. Podjetja ponavadi proizvajajo stvari, ki jih oblikujejo, vsaj dokler licenčna proizvodnja ne postane praktično izvedljiva. EESO je mnenja, da je treba dodelitev avtorskih pravic, ki nastanejo pri projektu, in njihovo upravljanje skrbno pretehtati na praktični in komercialni osnovi še pred začetkom projekta.

3.21 Dokazano je, da se postopek, ki ga obravnava sporočilo, uporablja v ZDA. Primeri za tak postopek obstajajo na področju splošne obrambe (možnost, da se pogodba o tanker-skih letalih razdeli med Boeing in Airbus), glavno področje, kjer je mogoče najti take primere, pa je področje elektronike. Na tem področju sta komercialna in obrambna uporaba bližje kot na večini drugih področij, z izjemami, kot je varovanje integriranega vezja pred elektromagnetnimi impulzi.

3.22 Pri primerjavi z ZDA je treba upoštevati strukturne razlike med to državo in Evropo. ZDA so že dolgo homogena država, ki je zrasla na osnovi skoraj neomejenih fizičnih virov

(kmetijstvo, zlato, nafta, prebivalstvo) in z izjemo obdobja po letu 1929 – kapitala. To je pripeljalo – razen do pred kratkim v bančništvu – do razvoja trajnega enotnega trga in njegove infrastrukture. Preden bo Evropa dosegla te prednosti, bo morala prehoditi dolgo pot. Ob tem in kljub očitnim prednostim ZDA obstajajo področja, kjer zaostajajo za sedanjim stanjem v Evropi. To je najbolj opazno pri skoraj splošnem dostopu do zdravstvenega varstva.

3.23 Poleg tveganj tehničnega neuspeha – ki so del vsakega izvirnega inovativnega projekta – je treba posvetiti pozornost finančnim tveganjem, ki so posledica neuskkljenosti s pravili o državnih pomočeh, preglednosti, nediskriminaciji in uporabi direktiv, in so nadalje obravnavana v točki 4.3 Državna pomoč.

4. Priloga – SEC(2007) 1668 – k sporočilu Predkomercialna naročila – delovni dokument služb Komisije

4.1 Predlagani sistem (v nadaljnjem besedilu: sistem)

4.1.1 Temeljno načelo: če naročnik uporabi porazdelitev tveganja in koristi po tržni ceni, lahko storitve R&R naroči v skladu z določbami o izključitvi⁽¹⁸⁾ v okviru direktiv⁽¹⁹⁾ in jih lahko uporabi za iskanje inovativnih rešitev za zahteve (kot bistveni predpogoj za razpisni postopek za komercialni obseg končnih proizvodov) in tako spodbudi tudi splošno oblikovanje inovativnih idej.

4.1.2 Bistveni predpogoj: naročnik mora spoznati dejavnosti in zmogljivosti potencialnih ponudnikov in jasno opredeliti svoje potrebe z vidika proizvodnje, toda brez nepotrebnih omejitev.

4.1.3 Ravnanje: po določitvi zahtev in potencialnih ponudnikov se predlaga, da naročnik sproži projekt R&R v treh fazah in začne z zmernim številom (predlaga se pet) ponudnikov in postopno zmanjša na dva, ki zaključita predproizvodnjo in fazo beta testa. Nato morajo biti zahteve za proizvodnjo razpisane v skladu z določbami direktiv.

⁽¹⁸⁾ Vodič v 10 točkah: Guide on dealing with innovative solutions in public procurement, 10 elements of good practice (Vodič o ravnanju z inovativnimi rešitvami pri javnih naročilih, 10 elementov dobre prakse), SEC(2007) 280.

⁽¹⁹⁾ Glej opombo 2.

4.2 Ugotovitve

4.2.1 Sistem na splošno temelji na praksi, ki se uporablja pri naročilih na področju obrambe v različnih državah. Praksa je podobna povsod po svetu in razumljiva.

4.2.2 Obrambna industrija je svojevrstna v tem, da mora biti na podlagi političnih in taktičnih domnev, ki jih zaradi njihove narave ni mogoče natančno opredeliti, usmerjena v daljno prihodnost. Sistem predvideva, da poteka veliko raziskav in omejenega razvoja, toda iz tega se razvije le malo proizvodnih programov. Projekti R&R in tudi pogodbe o proizvodnji se prepogosto spreminjajo zaradi novih taktičnih ali političnih informacij, ki so odločilne za dolga obdobja. Prekoračenje stroškov je zato nekaj običajnega. Če je razvoj, ki ga sprožijo civilni organi javnih oblasti, pravilno voden, ga ne bi smele doleteti iste spremembe.

4.2.3 Odprto vprašanje pa ostaja, ali je tak sistem primeren za dele javnega sektorja, ki imajo manj izkušenj z visokotehničnimi projekti R&R.

4.2.4 Zaskrbljujoče je, da se izjeme v direktivah za naročila storitev R&R, ki niso namenjene izključni uporabi naročnika, lahko uporabijo na protikonkurenčen način za razvoj nacionalnih vodilnih podjetij, in se tako ne izpolni namen direktiv, da bi pomagali razvoju vseevropskega enotnega trga.

4.2.5 Če izhajamo iz tega, da se projekti v okviru sistema sprejmejo, je treba nadalje upoštevati še nekaj vidikov.

4.3 Državna pomoč

4.3.1 Priloga predvideva, da je treba na začetku kakršnega koli naročila razjasniti vprašanje državne pomoči. Na vprašanje, ali je v katerem koli posebnem projektu prisoten element državne pomoči, in če je, ali je to upravičeno, je izven področja tega mnenja. Vsekakor pa vanj sodijo vplivi kakršne koli negotovosti na projekt v okviru sistema.

4.3.2 Sporočilo predkomercialna naročila opredeljuje kot pristop k naročanju storitev na področju R&R tako, da naročniki in ponudniki delijo tveganje in koristi in ne vključuje državne pomoči. EESO priporoča naročnikom, naj skrbno proučijo prilogo, ki opisuje primer izvajanja predkomercialnega naročila v skladu s sedanjim pravnim okvirom. V primeru dvoma priporoča, da Komisija pred prvim predkomercialnim naročilom pilotskih projektov vnaprej pojasni možnost državne pomoči ali druge kršitve, in naj potencialni ponudniki o tem prejmejo dokazila. Ugotoviti, ali je na voljo državna pomoč, je vsekakor kompleksna zadeva.

4.3.3 Če se izkaže, da je bila uporabljena državna pomoč in da je nezakonita, se lahko od ponudnika zahteva, da jo vrne, vendar od naročnika, ki je pristopil k naročilu R&R, ne more zahtevati odškodnine. Tako ponudniku grozi materialno tveganje, ki ga ni mogoče zavarovati. Dejstvo, da mora prejemnik kakršne koli državne pomoči (ponudnik) vrniti denar, ki ga je prejel, toda brez odškodnine naročnika, seveda ni posebna značilnost naročil R&R. Za druga naročila veljajo isti predpisi. Dejstvo, da je bil uporabljen veljavni postopek naročanja (npr. postopek iz direktiv), ne zagotavlja absolutnega jamstva, da ni bila uporabljena državna pomoč, kajti podpora ponudnikom lahko poteka na mnogo neposrednih in posrednih načinov. Uporaba določb o izključitvi ne pomeni nujno večjega ali manjšega tveganja za nakup na nepregleden, diskriminatoren način po tržni ceni.

4.3.4 Zaželeno je, da vsi oddelki javnih organov za javna naročila naberejo več izkušenj, da bodo znali pravilno uporabiti merila za preverjanje odsotnosti državne pomoči. Ta merila vključujejo pregledno, nediskriminatorno naročanje po tržni ceni. Ta izkušnja je splošno pomembna, kajti ta merila niso enotna za vsa naročila R&R. To so ista merila, ki veljajo za katero koli vrsto naročila, čeprav so tveganja pri predkomercialnem naročilu lahko večja.

4.3.5 Priloga opisuje merila za zagotovitev udeleženi, da projekt predkomercialnega naročila ne predstavlja državne pomoči. Zato EESO priporoča, naj Komisija in države članice razmislijo o spodbujanju usposabljanja in izmenjave znanja o vzpostavljanju projektov predkomercialnih naročil v skladu s pravnim okvirom, da se izognejo nevarnosti, da bi organi javne oblasti – in njihovi ponudniki – pozneje lahko zašli v težave zaradi državne pomoči.

4.3.6 Četudi ne gre za vprašanje državne pomoči in če se izkaže, da izključitev iz direktiv, zagotovljena za nekatere vrste storitev R&R, ni veljavna, bi to pomenilo, da naročilo spet sodi v področje uporabe direktiv. V okviru direktive o revizijskih postopkih oddaje javnih naročil bi naročilo, ki domnevno ne bi bilo primerno oddano ali bi bilo „ustavljeno“, postalo neveljavno⁽²⁰⁾. V teh okoliščinah bi ponudnik tvegala, da za opravljeno delo ne bo plačan. To tveganje, ki ga prav tako verjetno ni mogoče zavarovati, ni posebna značilnost naročil R&R, temveč je ob uporabi določb o izključitvi storitev R&R iz direktiv še večje. Potrebni so previdnost in nasveti.

4.4 Tveganje

4.4.1 Vsi programi R&R so povezani s tveganji. Vsi inovativni projekti ne bodo dosegli zelenih rezultatov. Sistem precej natančno določa, da morata naročnik in ponudnik deliti tveganja in koristi. Poudarjeno pa je upoštevanje državne pomoči in načel Pogodbe, ki sicer neizogibno, uvajajo nadaljnjo mero kompleksnosti v že samo po sebi kompleksno zadevo.

4.4.2 Kot pri vsakem obvladovanju tveganja, se morajo stranke strinjati, da vsaka prevzame odgovornost za tista tveganja, ki jih lahko najbolje obvlada, in vzdrževati stalen stik, da se ne bi neopazno pojavilo ali zaostri tveganje, ki ga ne bi mogli ublažiti.

4.4.3 Priloga obravnava stalne cene naročil, pri čemer organ javne oblasti določi najvišjo vrednost in ponudnike pozove k oddaji ponudb do te najvišje vrednosti z namenom, da bi ponudnik(i) v zameno za licence v večji ali manjši meri subvencioniral(i) projekt. Taka ureditev je lahko zanimiva za tiste ponudnike, ki imajo za rezultate razvoja ugoden dostop do širšega trga. Toda stvar se zaplete v primerih, kjer možnost širše uporabe ni očitna, koristi naročnika pa so znatne. V takih primerih mora naročnik verjetno razmisliti o drugačnem ravnanju.

4.5 Intelektualna lastnina

4.5.1 Pravice intelektualne lastnine, ki se oblikujejo, so pomemben del sistema. Vprašanje je, kdo ima pravice in v kakšni meri to vpliva na pravno podlago za projekt ter na praktični rezultat pri pridobivanju koristi R&R.

⁽²⁰⁾ Direktiva 2007/66/ES o revizijskih postopkih oddaje javnih naročil, člen 2d: Neveljavnost (Države članice zagotovijo, da naročilo za neveljavno razglasi revizijski organ, neodvisen od naročnika, oziroma da je neveljavnost naročila rezultat odločitve takšnega revizijskega organa v katerem koli od naslednjih primerov: (a) če je naročnik oddal naročilo, ne da bi prej objavil obvestilo o naročilu v Uradnem listu Evropske unije, kadar to ni dovoljeno v skladu z Direktivo 2004/18/ES.)

4.5.2 Načeloma obstajajo trije načini zaščite intelektualne lastnine:

— patenti – zakoniti monopol;

— avtorska pravica – za vsako izvirno delo;

— tajnost – kadar niti patent niti avtorska pravica ne moreta zagotoviti učinkovite zaščite.

4.5.3 Patenti so najučinkovitejša zaščita, ki jo je mogoče komercialno najbolje izkoristiti za izvirne temeljne izume, licenco zanje pa je mogoče dati tretjim strankam. So pa tudi najdražji. Če izum ne izpolnjuje teh meril ali projekt poteka v industrijskem sektorju, kjer se patenti uporabljajo v boju s konkurenco, je patentiranje verjetno nesmiselna naložba denarja. Tudi zaščita patentov je izredno draga.

4.5.4 Avtorska pravica ne stane nič, temveč enostavno obstaja kot možnost. Toda v nasprotju s patentom mora upravičenec do avtorske pravice dokazati, da je kršitelj dejansko vedel, da je gradivo zaščiteno z avtorsko pravico, in ga kopiral. Nenamerno kopiranje gradiva, zaščitenega z avtorsko pravico, ne šteje kot kopiranje, če oseba, ki je naredila kopijo, ni vedela za obstoj avtorske pravice, in ga ni mogoče uspešno izpodbijati.

4.5.5 Tajnost se pogosto uporablja za varovanje konkurenčne prednosti v komercialnem sektorju. Je bistvenega pomena za izum, ki ga izumitelj namerava patentirati. Njegovo zgodnje razkritje lahko izključi možnost patentiranja. Če niti patent niti avtorska pravica ne dajeta učinkovite zaščite za komercialno vredne izume, je tajnost edina možnost. Coca Cola na primer ljubosumno varuje recept za svoj legendarni napitek.

4.5.6 Čeprav je tajnost učinkovit način varovanja intelektualne lastnine in je v nekaterih okoliščinah lahko edino razpoložljivo sredstvo, je lahko neugodno v smislu preglednosti.

4.5.7 Oblikovanje razpisnih specifikacij za nadaljnja komercialna naročila končnih proizvodov z vidika opisa delovanja namesto normativnega opisa proizvoda lahko pomaga izpolniti zahteve po preglednosti za konkurenčne ponudnike, ne da bi se razkrili tehnični podatki o izvajanju posameznih rešitev, ki so bile razvite v predkomercialni fazi.

4.5.8 Pravice intelektualne lastnine so za projekte R&R, kot jih predvideva sistem, zelo pomembne. Toda njihovemu uveljavljanju, dodelitvi in upravljanju je treba posvetiti veliko pozornosti. To ni enostavno področje delovanja.

4.5.9 Na področju predkomercialnih naročil javni naročniki in ponudniki delijo pravice intelektualne lastnine: ponudniki obdržijo lastništvo nad intelektualno lastnino, naročniki pa imajo pravico do njene uporabe brez licence in pravico zahtevati, da vsa sodelujoča podjetja pod pravičnimi in zmernimi tržnimi pogoji dajo pravice intelektualne lastnine drugim ponudnikom. Pravica do uporabe brezplačne licence javnemu naročniku omogoča interno uporabo rezultatov R&R, ne da bi moral udeleženi podjetji plačati licenčne stroške. Pravica zahtevati od udeleženih podjetij, da pravice intelektualne lastnine po tržni ceni dajo drugim ponudnikom, omogoča javnim naročnikom, da si zagotovijo dostop do dovolj dolge in konkurenčne dobavne verige, hkrati pa imajo udeležena podjetja prihodek od pravic intelektualne lastnine, ki so ga prejele med projektom predkomercialnega naročila. Javni naročniki v Evropi morda nimajo dovolj izkušenj pri ocenjevanju tržne vrednosti pravic intelektualne lastnine, zato se priporoča usposabljanje in nabiranje izkušenj o porazdelitvi tveganja in koristi glede pravic intelektualne lastnine.

4.5.10 Javni naročniki se morajo učiti iz najboljše prakse kupovanja in prodaje pravic intelektualne lastnine, ki je na voljo v zasebnem sektorju, ter iz tipičnih standardnih pogodbenih klavzul uprave za delitev pravic intelektualne lastnine s ponudniki na področju javnih naročil, ki se uporabljajo po vsem svetu.

4.6 *Usposobljenost ponudnika in naročnika*

4.6.1 Potencialni ponudniki vsekakor potrebujejo znanje za upravljanje inovativnih projektov. Inteligentna stranka lahko relativno hitro ugotovi, kakšne so njihove izkušnje.

4.6.2 Tudi potencialni naročniki potrebujejo znanje za vodenje takih projektov. Pridobivanje znanja o stanju na ustreznem trgu, priprave opisa zahtev z vidika zelenega cilja, pogajanja in izbor ponudnikov, vodenje projekta in obvladovanje prisotnih tveganj zahtevajo poglobljeno znanje in izkušnje v okviru organizacijske strukture naročnika. Če organizacijska struktura naročnika – v vsej svoji razsežnosti od spodaj navzgor – nima kulture, prilagojene vodenju takih projektov, naročnik tvega drag neuspeh. To so seveda značilnosti inteligentne stranke.

V Bruslju, 22. oktobra 2008

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o odpravi ovir za čezmejnne naložbe skladov tveganega kapitala

COM(2007) 853 konč.

(2009/C 100/03)

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

Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o odpravi ovir za čezmejnne naložbe skladov tveganega kapitala

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 1. oktobra 2008. Poročevalec je bil g. MORGAN, soporočevalec pa g. DERRUINE.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje soglasno sprejel na 448. plenarnem zasedanju 21., 22. in 23. oktobra 2008 (seja z dne 22. oktobra).

1. Sklepi in priporočila

1.1 Sporočilo Komisije združuje dve pomembni prednostni nalogi lizbonskega programa, namreč ustanavljanje in rast inovativnih malih podjetij ter povezovanje trgov kapitala v EU kot sredstva za financiranje zaposlovanja in rasti produktivnosti. Zbliževanje teh dveh političnih področij spodbuja potreba po razvoju vseevropske industrije tveganega kapitala.

1.2 Sporočilo predstavlja tekoče delo. Za izvedbo naslednjih korakov, opisanih v točki 3.6, bo potrebno tesno sodelovanje med državami članicami, Evropsko komisijo in industrijo tveganega kapitala. Ko bo delo zaključeno, bo Komisija leta 2009 ponovno poročala.

1.3 Razpoložljivost tveganega kapitala ne more odpraviti vseh težav. V sektorju tveganega kapitala prevladuje zanimanje za velike naložbe, saj so majhne lahko enako dolgotrajne kot velike. Zato ga običajno bolj zanima financiranje širitve rastočih podjetij kot zagotavljanje semenskega kapitala za novo ustanovljena podjetja. Ker je sektor tveganega kapitala ponudnik semenskega, zagonskega in širitvenega kapitala, je pomemben element lizbonske strategije. EESO podpira to pobudo Komisije. V državah članicah z manj razvitim sektorjem tveganega kapitala je treba izboljšati dostop do tega kapitala.

1.4 Za sektor tveganega kapitala je zelo pomembno, da ima možnost prodati svoje naložbe. V ta namen mora najti strateškega vlagatelja, tj. večje podjetje, ali podjetje prodati na borzi drugim vlagateljem. Splošno gledano je problem celotne EU

pomanjkanje pripravljenosti za vlaganje v mlada mala podjetja. EESO priporoča, naj države članice z davčnimi spodbudami povečajo vlaganje zasebnih vlagateljev v mala podjetja, kar bo spodbudilo razvoj trgov vrednostnih papirjev, kjer bo mogoče trgovati z delnicami malih podjetij. Edini takšni borzi v EU sta trenutno alternativni trg naložb (*Alternative Investment Market, AIM*) v Londonu in „Entry Standard“ nemške borze, čeprav sedaj obstaja pobuda Euronexta.

1.5 AIM omogoča idealne pogoje za prehod na kotiranje na borzi; zaradi tega so naložbe tveganega kapitala za podjetja, ki ne kotirajo na borzi, zelo privlačne. AIM družbam tveganega kapitala v Veliki Britaniji zagotavlja potrebni izstop. Borza, podobna AIM, bi tudi v drugih državah članicah zagotovila možnost za zbiranje kapitala za MSP ter trgovanje z njihovimi delnicami. Lahko bi bila pomemben dejavnik za razvoj tveganega kapitala na trgih v EU, ki na tem področju zaostajajo.

1.6 Čeprav mora biti tvegani kapital usmerjen na borzo kot izhodni trg, ne moremo domnevati, da je kotiranje na borzi najboljši izhod za vsako malo podjetje. Podjetja, ki kotirajo na borzi, imajo lastniški kapital in njihove delnice so valuta za prevzem, vendar hkrati zaradi zahtev trga – zlasti dolgoročno – izgubijo nekaj svobode ukrepanja. Zato tvegani kapital ni pametna možnost za prihodnost vsakega malega podjetja. Pri MSP, ki že imajo tvegani kapital, vendar niso pripravljena za vstop na borzo, je lahko druga možnost nadomeščanje kapitala (*Replacement Capital*).

1.7 Tvegani kapital ne bo pokrival celotnega povpraševanja po zagonskem kapitalu, saj sektor tveganega kapitala vlaga le v izbrana podjetja v začetni fazi ustanavljanja. To vrzel lahko delno zapolnijo javni ponudniki tveganega kapitala, vendar bo podjetnik tudi v tem primeru še vedno potreboval pomoč družine, prijateljev in „poslovnih angelov“. Potreba po spodbujanju zagotavljanja zagonskega kapitala je dodaten razlog, zaradi katerega EESO Komisiji in državam članicam priporoča, naj poskrbijo za davčne spodbude za zasebne naložbe v novo ustanovljena podjetja.

1.8 Kot je razloženo v točki 2 (Opredelitev pojmov), je tvegani kapital tehnično gledano vrsta zasebnega kapitala. EESO izrecno opozarja, da odstranitev ovir za čezmejne dejavnosti družb tveganega kapitala ne sme spodbujati drugih dejavnosti, ki se izvajajo s sredstvi iz skladov zasebnega kapitala, kot so odkupi z zadolžitvijo (*leveraged buy outs*), ne da bi bili pri tem določeni ustrezni varnostni ukrepi.

1.9 V prejšnjem mnenju ⁽¹⁾ je EESO že izrazil zaskrbljenost zaradi možne nevarnosti za zaposlovanje (tudi za kakovost delovnih mest), ki jo predstavljajo transakcije zasebnega kapitala. Zelo pomembno je, da se takšne transakcije izvajajo znotraj pogajalskega okvira, dogovorjenega s socialnimi partnerji v vsaki državi članici. Zato EESO prosi Komisijo, naj v okviru pobude za tvegani kapital zagotovi, da bo socialni dialog še naprej v ospredju in da bo direktiva o obveščanju in posvetovanju z delavci veljala tudi v teh primerih. Poleg tega EESO ponovno poziva Komisijo, naj pripravi predlog za posodobitev direktive o ohranjanju pridobljenih pravic delavcev, da bo vključevala tudi prenose podjetij, ki so posledica prenosa delnic ⁽²⁾.

1.10 To je izredno pomembna zadeva, saj je prodaja strateškim vlagateljem najpogostejša strategija izstopa (39 %). Na drugem mestu so sekundarni odkupi (24 %), ki – po neuradnih podatkih – v zadnjem desetletju postajajo vse pomembnejši ⁽³⁾.

2. Opredelitev pojmov

2.1 Sporočilo Komisije je priložen delovni dokument, ki vsebuje obsežen glosar. V nadaljevanju je razloženih nekaj najpomembnejših pojmov s področja tveganega kapitala.

2.2 Sektor tveganega kapitala pozna šest splošno priznanih oblik vlaganja:

— *semenski kapital (seed capital)* je namenjen financiranju študij, ocen in razvoja poslovne ideje;

— *zagonski kapital (start-up capital)* je namenjen podjetjem za razvoj izdelkov in začetno trženje;

— *širitveni kapital (expansion capital)* je namenjen financiranju rasti podjetja;

— *nadomestni kapital (replacement capital)* vključuje nakup delnic podjetja, ki ga opravi drug vlagatelj zasebnih kapitalskih skladov ali delničar;

— pri *odkupu (buy-out)* delničarji odkupijo celo podjetje ali njegov del; to lahko pomeni, da podjetje ne kotira več na borzi, torej se privatizira. Pri *menadžerskem odkupu (management buy-out)* so kupci vodstveni delavci v podjetju, običajno deloma tudi s sredstvi zasebnega ali tveganega kapitala.

2.3 *Tvegani kapital (venture capital)* označuje naložbe v podjetja, ki ne kotirajo na borzi; sredstva vlagajo družbe tveganega kapitala, ki delujejo kot vodstvo in upravljajo zasebna, institucionalna ali notranja denarna sredstva. Glavni fazi financiranja sta začetna faza (ta vključuje semenski in zagonski kapital) ter faza širjenja. Tvegani kapital je tako profesionalno upravljan lastniški kapital, ki se vlaga skupaj s podjetnikom za financiranje začetne faze ali širitve podjetja. Vlagatelj prevzame veliko tveganja, vendar lahko na splošno pričakuje večji donos na naložbo, kar to tveganje odtehta.

2.4 Strogo gledano je tvegani kapital vrsta *zasebnega kapitala*. Družbe zasebnega kapitala lahko vlagajo s sredstvi tveganega kapitala, vendar njihove dejavnosti presegajo to področje, saj vključujejo zagotavljanje nadomestnega kapitala in financiranje odkupov. EESO je zaskrbljen zaradi možnega socialnega vpliva tovrstnih dejavnosti.

2.5 „*Poslovni angeli*“ (*business angels*) so premožni zasebniki, ki neposredno vlagajo v nova ali rastoča podjetja, ki ne kotirajo na borzi. S svojim kapitalom lahko s financiranjem začetne faze dopolnijo dejavnosti sektorja tveganega kapitala.

2.6 *Institucionalni vlagatelji (institutional investors)* so finančne institucije, kot so zavarovalnice, pokojninski skladi, banke in investicijske družbe, ki upravljajo prihranke (običajno) zasebnih vlagateljev in jih nato vlagajo v finančne trge. Institucionalni vlagatelji imajo bistvene prednosti in so izkušeni vlagatelji.

⁽¹⁾ UL C 10, 15.1.2008, str. 96.

⁽²⁾ Direktiva Sveta 2001/23/ES z dne 12. marca 2001 o ohranjanju pravic delavcev v primeru prenosa podjetij, obratov ali delov podjetij ali obratov – UL L 82, 22.3.2001, str. 16–20.

⁽³⁾ „Globalization of Alternative Investment: the global economic impact of private equity“ (str. Viii), študija Svetovnega gospodarskega foruma, 2008.

2.7 „Zasebno plasiranje“ (*private placement*) je metoda prodaje naložbenih proizvodov, pri kateri kupec in prodajalec skleneta transakcijo, ki je izvzeta iz večine ali vseh zahtev, ki veljajo za javno ponudbo delnic. Sistemi zasebnega plasiranja na splošno opredelijo merila, ki jih morajo izpolnjevati subjekti za sklenjanje transakcij v teh pogojih. Ta sistem običajno velja za naložbe institucionalnih vlagateljev (ki so po definiciji dobro obveščeni) v sklade, ki jih upravljajo družbe tveganega kapitala.

2.8 „Pravilo preudarne osebe“ (*the prudent person rule*) omogoča pokojninskim skladom, da v svoj portfelj naložb vključijo sklade zasebnega in tveganega kapitala, pri tem pa upoštevajo profile tveganja svojih strank. Z drugimi besedami, upravljavec pokojnin je dolžan vlagati v imenu svojih strank tako, kot bi vlagal svoj denar. To pomeni razumno diverzifikacijo portfelja, ko gre za tvegani kapital.

3. Kratka vsebina dokumenta Komisije

3.1 Po podatkih evropskega združenja za tvegani in lastniški kapital *European Venture Capital and Private Equity Association (EVCA)* tvegani kapital znatno prispeva k ustvarjanju delovnih mest. Podjetja v EU, ki prejemajo sredstva zasebnega in tveganega kapitala, so v obdobju 2000–2004 ustvarila milijon novih delovnih mest, od tega so jih več kot 60 % ustvarila podjetja s podporo tveganega kapitala, zaposlenost pa se je v teh podjetjih povečala za 30 % letno. Poleg tega so inovativna in v rast usmerjena podjetja s podporo tveganega kapitala v povprečju namenila 45 % svojih celotnih izdatkov za raziskave in razvoj. (EESO je zaskrbljen, ker Komisija ni mogla najti neodvisnih virov podatkov, ki bi dokazali pravilnost te analize. Dodatne ugotovitve so v točkah 4.10 in 4.11.)

3.2 Potencial trgov tveganega kapitala v EU ni v celoti izkoriščen, trgi pa inovativnim MSP v začetnih fazah rasti ne zagotavljajo dovolj kapitala. Pomanjkanje kulture vlaganj v lastniške instrumente, težave glede informacij, razdrobljeni trg, visoki stroški, neizkoriščene sinergije med podjetji in akademskim svetom so med glavnimi razlogi za to tržno nepopolnost. Poleg tega različne nacionalne politike ustvarjajo znatno razdrobljenost trga, kar negativno vpliva na pridobivanje finančnih sredstev in vlaganje v EU.

3.3 Javne oblasti lahko do neke mere spodbujajo financiranje inovacij, vendar so – glede na resnost globalnih izzivov – samo povečane naložbe zasebnih vlagateljev lahko dolgoročna rešitev. Zato morajo Komisija in države članice izboljšati okvirne pogoje za tvegani kapital, med katere spada tudi odprava neupravičenih ovir za čezmejno poslovanje.

3.4 Strategija za izboljšanje pogojev za čezmejno poslovanje vključuje prosti pretok kapitala, boljše pogoje za pridobivanje kapitala, izboljšanje zakonodajnega okvira, zmanjšanje davčnih razlik in napredek pri vzajemnem priznavanju.

3.5 Glosar in poročilo strokovne skupine, ki sta priložena sporočilu, vsebujeta analizo problemov in možne rešitve (glej Preglednico I).

Preglednica I

Problem	Možna rešitev
Pridobivanje in razdeljevanje sredstev (med vlagatelji in skladi tveganega kapitala)	
Različni nacionalni standardi za opredelitev kvalificiranih vlagateljev v sklade lastniškega in tveganega kapitala (institucionalni in zasebni vlagatelji)	Skupna opredelitev kvalificiranega vlagatelja na ravni EU (institucionalni in zasebni vlagatelji)
Različni nacionalni sistemi glede tega, kam lahko vlagajo institucionalni vlagatelji (omejitve v posameznih državah)	Uporaba „pravila preudarne osebe“ (izvajanje pravila preudarne osebe, kot je opredeljeno v Direktivi 2003/41/ES o institucijah za poklicno pokojninsko zavarovanje)

Problem	Možna rešitev
Težave pri trženju skladov zasebnega in tveganega kapitala v različnih državah članicah zaradi različne nacionalne obravnave zasebnega plasiranja/izjeme pri pravilih za javne ponudbe	Skupen evropski pristop k „zasebnemu plasiranju“

Davčna nevtralnost (med skladi tveganega kapitala in državo naložbe)

Zapletene strukture skladov, odvisne od matične države vlagatelja in podjetja, v katerega se investira (za preprečevanje dvojnega obdavčevanja)	Obdavčenje kapitalskega dobička v matični državi vlagatelja; enaka obravnava neposrednih vlagateljev in vlagateljev zasebnega kapitala; enaka obravnava kapitala, ki kotira ali ne kotira na borzi
Različna pravila in zahteve za sklade zasebnega kapitala glede uporabe davčnih sporazumov	<p><u>Davčna preglednost</u>: seznam vzajemno priznanih struktur skladov zasebnega kapitala (ali skupna merila za opredelitev davčne preglednosti v državah članicah);</p> <p><u>Davčna nevtralnost</u>: za sklade zasebnega kapitala, ki delujejo kot družbe z omejeno odgovornostjo (niso pregledni), bi morali veljati sporazumi o preprečevanju dvojnega obdavčevanja; v ta namen je treba določiti skupne zahteve</p>

Profesionalni standardi (za sklade tveganega kapitala)

Različni lokalni predpisi za ocenjevanje in poročanje (večji stroški in pomanjkanje primerljivosti)	Spodbujanje uporabe profesionalnih standardov, ki jih določa industrija sama (npr. standardi združenja EVCA)
Težave pri uporabi Mednarodnih standardov za finančno poročanje (<i>International financial reporting standards, IFRS</i>) za sklade zasebnega kapitala, zlasti zahteva po konsolidaciji	

Stalna poslovna enota (splošnih partnerjev ali upravljavcev skladov)

Tveganje splošnih partnerjev (družb za upravljanje tveganega kapitala), ki imajo stalno poslovno enoto v matični državi podjetja, v katerega investirajo (posledica so davčne neugodnosti)	<ul style="list-style-type: none"> — Vzajemno priznavanje družb za upravljanje ali „potni list“ za te družbe; — Dolgoročno uvedba „potnega lista“ za družbe za upravljanje
--	--

3.6 V odgovor Komisija predlaga naslednje korake in priporočila:

sistema zasebnega plasiranja bo objavljeno v prvi polovici leta 2008 (rok je bil preložen na tretje četrtletje 2008);

3.6.1 Komisija bo za izboljšanje pridobivanja sredstev in čezmejnih naložb:

(a) analizirala nacionalne pristope in ovire za čezmejno zasebno plasiranje. Poročilo o možnostih vzpostavitve evropskega

(b) skupaj s strokovnjaki iz držav članic opredelila primere dvojnega obdavčevanja in drugih neposrednih davčnih ovir za čezmejne naložbe tveganega kapitala. Strokovna skupina bo pripravila poročilo konec leta 2008;

(c) na podlagi teh poročil analizirala možnosti za opredelitev skupnih značilnosti, da se doseže napredek pri vzpostavljanju okvira za tvegani kapital za celotno EU;

(d) preučila možne načine za pomoč državam članicam v procesu vzajemnega priznavanja.

3.6.2 Za zmanjšanje razdrobljenosti trga in izboljšanje pogojev za pridobivanje in vlaganje sredstev tvegane kapitala Komisija poziva države članice, naj:

(a) razširijo „pravilo preudarne osebe“ na druge vrste institucionalnih vlagateljev, vključno s pokojninskimi skladi, kjer to še ne obstaja;

(b) zagotovijo skupno razumevanje značilnosti skladov tvegane kapitala in kvalificiranih vlagateljev ter razmislijo o vzajemnem priznavanju nacionalnih okvirov;

(c) premostijo zakonodajne in davčne ovire s pregledom obstoječe zakonodaje ali s sprejetjem novih zakonov;

(d) omogočijo sodelovanje in vzajemno sprejemljive stopnje nadzora in preglednosti;

(e) spodbudijo razvoj konkurenčnih grozdov (po zgledu znanstvenih parkov);

(f) spodbujajo likvidne izhodne trge.

4. Splošne ugotovitve

4.1 Zunanji opazovalci industrije tvegane kapitala se nagibajo k temu, da jo vidijo predvsem kot ponudnika naložbenega kapitala, vendar pa se ta sektor ravno toliko kot z vlaganjem kapitala ukvarja z njegovim pridobivanjem. Zato mora povezovanje financiranja s sredstvi tvegane kapitala v EU spodbujati naložbe v sklade tvegane kapitala, pa tudi izplačila iz teh skladov.

4.2 Industrija tvegane kapitala je odvisna od zagotavljanja visokih donosov za vlagatelje, zato deluje tako, da zbere sredstva v sklad, jih vloži in ob ustreznem času naložbo proda, da bi lahko vlagateljem v sklad izplačala pričakovani donos. Življenjski cikel sklada običajno traja sedem let.

4.3 Za sektor tvegane kapitala je zelo pomembno, da ima možnost prodati svoje naložbe. V ta namen mora najti strateškega vlagatelja, tj. večje podjetje, ali podjetje prodati na borzi drugim vlagateljem. Splošno gledano je problem celotne EU pomanjkanje pripravljenosti za vlaganje v mlada mala podjetja. EESO priporoča, naj države članice z davčnimi spodbudami povečajo naložbe zasebnih vlagateljev v mala podjetja. To bo spodbudilo razvoj trgov vrednostnih papirjev, kjer bi bilo mogoče trgovati z delnicami malih podjetij. Edini takšni borzi v EU sta trenutno alternativni trg naložb (*Alternative Investment Market, AIM*) v Londonu in „Entry Standard“ nemške borze, čeprav sedaj obstaja pobuda Euronexta.

4.4 Razpoložljivost tvegane kapitala ne more odpraviti vseh težav. V sektorju tvegane kapitala prevladuje zanimanje za velike naložbe, saj so majhne lahko enako dolgotrajne kot velike. Zato ga običajno bolj zanima financiranje širitve rastočih podjetij kot zagotavljanje semenskega kapitala za novo ustanovljena podjetja. Kot primer lahko navedemo podjetje „3i“, že dolgo uveljavljeno britansko družbo tvegane kapitala, ki je konec marca 2008 objavila, da se ne bo več ukvarjala z naložbami v začetni fazi, tj. področjem delovanja z najslabšimi rezultati po puku internetnega balona leta 2000. Družba je že prej bistveno zmanjšala poslovanje s tveganim kapitalom, tako da so naložbe v novo ustanovljena podjetja predstavljale le desetino njenega portfelja – leta 2000 le še polovico. „3i“ je navedla, da financiranje v poznejši fazi podjetja prinaša več dobička in da se bo osredotočila na odkupe, kapital za rast in infrastrukturo.

4.5 Tvegani kapital ne bo pokrival celotnega povpraševanja po zagonskem kapitalu, saj družbe tvegane kapitala vlagajo le v izbrana podjetja v začetni fazi. To vrzel lahko delno zapolnijo javni ponudniki tvegane kapitala, vendar bo podjetnik tudi v tem primeru še vedno potreboval pomoč družine, prijateljev in „poslovnih angelov“. Potreba po spodbujanju zagotavljanja zagonskega kapitala je še en razlog, zaradi katerega EESO priporoča Komisiji in državam članicam, naj poskrbijo za davčne spodbude za zasebne naložbe v novo ustanovljena podjetja, kot jih zagotavlja shema za naložbe v podjetja v Veliki Britaniji (*Enterprise Investment Scheme*). V okviru te sheme za vloženi kapital veljajo davčne olajšave na prihodek, kapitalski dobiček iz naložb tvegane kapitala pa je oproščen davka. Zaradi takšnih davčnih spodbud je razmerje med tveganjem in donosom ugodnejše za zasebnike, ki vlagajo v podjetja v začetni fazi.

4.6 V britanski shemi veljajo podobne spodbude za naložbe zasebnikov v skupne naložbene sklade, ki imajo deleže v novih malih podjetjih, ki kotirajo na trgu AIM. Ti skladi so znani kot skladi tveganega kapitala (*Venture Capital Trusts*). Za naložbe veljajo davčne olajšave na prihodek in vloženi kapital je oproščen davka od dobička in davka na dediščino.

4.7 Podobne spodbude veljajo za zasebnike, ki neposredno vlagajo v katero koli podjetje, ki kotira na trgu AIM. Trg AIM in z njim povezane davčne olajšave so precej spodbudili ustanavljanje podjetij v Veliki Britaniji.

4.8 AIM je specializiran za začetne javne ponudbe (*initial public offerings, IPO*) delnic novih malih podjetij. Zaradi tega so naložbe tveganega kapitala v podjetja, ki ne kotirajo na borzi, v Veliki Britaniji zelo privlačne, saj takšne začetne javne ponudbe družbam tveganega kapitala zagotavljajo potrebni izstop. Ustanovitev borz, kot je AIM, ki bi pokrivala trge ene ali več držav, bi tudi v drugih državah zagotovila možnosti za pridobivanje kapitala za MSP in trgovanje z njihovimi delnicami. Lahko bi bila pomemben dejavnik za razvoj tveganega kapitala na trgih v EU, ki na tem področju zaostajajo.

4.9 EESO se zaveda, da je treba najprej ustvariti povpraševanje po tveganem kapitalu, da bi industrija tveganega kapitala lahko zacvetela. To pa spet pomeni, da se mora povečati število ustanovitev podjetij v vsej EU, ob ustreznem povečanju podjetništva in inovacij. To je zgolj ugotovitev EESO; razprava o različnih vidikih podjetništva in inovacij namreč ni cilj tega mnenja. EESO želi le ponovno opozoriti, da se bo z uvedbo davčnih spodbud povečalo število novo ustanovljenih malih podjetij.

4.10 EESO sicer podpira predloge za spodbujanje čezmejnih dejavnosti sektorja tveganega kapitala, vendar obžaluje, da ni zanesljivih in nepristranskih podatkov, na katerih bi lahko temeljila njegova ocena. Neodvisne študije pri tem celo opozarjajo na previdnost, saj ni jasnega razlikovanja med spremembami zaposlitve v podjetjih s podporo tveganega kapitala in podjetjih, ki prejemajo podporo v drugih oblikah zasebnega kapitala ⁽¹⁾.

4.11 V prejšnjem mnenju ⁽²⁾ je EESO že izrazil zaskrbljenost zaradi možne nevarnosti za zaposlovanje (tudi za kakovost

delovnih mest), ki jo predstavljajo transakcije zasebnega kapitala. Podjetja s podporo zasebnega kapitala ustvarijo približno 10 % manj delovnih mest kot podobna podjetja po odkupu (5 let) ⁽³⁾. Poleg tega je zelo pomembno, da se takšne transakcije izvajajo znotraj pogajalskega okvira, dogovorjenega s socialnimi partnerji v vsaki državi članici. Zato EESO prosi Komisijo, naj v okviru pobude za tvegani kapital zagotovi, da bo socialni dialog še naprej v ospredju in da bo direktiva o obveščanju in posvetovanju z delavci veljala v teh primerih. Poleg tega EESO ponovno poziva Komisijo, naj pripravi predlog za posodobitev direktive o ohranjanju pridobljenih pravic delavcev, da bo vključevala tudi prenose podjetij, ki so posledica prenosa delnic ⁽⁴⁾.

5. Posebne ugotovitve o predlogih Komisije

5.1 Pomembno je razviti statistične instrumente, ki bodo zagotovili boljše razumevanje *hedge skladov* in industrije zasebnega kapitala ter pripravo kazalnikov za upravljanje podjetij. Vsa ta področja bi bilo treba uskladiti vsaj na ravni EU ⁽⁵⁾.

Predlogi Komisije za izboljšanje čezmejnega pridobivanja in vlaganja kapitala

5.2 EESO v celoti podpira vzpostavitev evropskega sistema zasebnega plasiranja, saj je to osnovna zahteva za čezmejni tvegani kapital.

5.3 Dvojno obdavčevanje je ovira, ki jo je treba odstraniti, sicer čezmejni tvegani kapital za družbe tveganega kapitala ne bo dovolj donosen, da bi se vključile v to poslovanje. EESO z zanimanjem pričakuje poročilo delovne skupine Komisije za obravnavo davčnih vprašanj.

5.4 Vseevropski okvir za tvegani kapital je privlačna ideja, če bodo zaradi njega države članice sprejele družbe tveganega kapitala, za katere veljajo predpisi druge države. To bo prispevalo k vzajemnemu priznavanju in olajšalo čezmejne dejavnosti družb tveganega kapitala, ne da bi povzročilo prekomerne birokracije. Vendar Odbor opozarja na pomen usklajene davčne politike in zato meni, da je treba določiti minimalne zahteve glede obdavčevanja upravljavcev skladov, da bi se izognili davčnemu dampingu in ekonomski neučinkovitosti.

Predlogi za ukrepe držav članic za zmanjšanje razdrobljenosti trga in izboljšanje pogojev za pridobivanje in vlaganje sredstev tveganega kapitala

⁽¹⁾ WEF, str. 43.

⁽²⁾ UL C 10, 15.1.2008, str. 96.

⁽³⁾ WEF, str. 54.

⁽⁴⁾ Direktiva Sveta 2001/23/ES z dne 12. marca 2001 o ohranjanju pravic delavcev v primeru prenosa podjetij, obratov ali delov podjetij ali obratov – UL L 82, 22.3.2001, str. 16–20.

⁽⁵⁾ UL C 10, 15.1.2008, str. 96.

5.5 Razširitev „pravila preudarne osebe“ je temeljna zahteva za pridobivanje sredstev, saj so institucije, ki vlagajo, glavni vir sredstev. Države članice morajo oblikovati zakonodajni okvir, ki bo institucionalnim vlagateljem, zlasti pokojninskim skladom, omogočal preudarno udeležbo v skladih tveganega kapitala.

5.6 Sodelovanje držav članic pri pripravi predpisov in vzajemnem priznavanju je nujno za nadaljevanje pobud Komisije.

5.7 Ideja konkurenčnih grozdov je povezana s politikami za podporo podjetništvu in inovacijam. Grozdi inovativnih podjetij naj bi bili „podaljšek“ univerz in naj bi se nahajali na isti lokaciji. Takšen razvoj je za družbe tveganega kapitala zelo privlačen.

5.8 Vprašanja v zvezi z likvidnimi izhodnimi trgi so obravnavana v točki 4.

V Bruslju, 22. oktobra 2008

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o boju proti goljufijam in ponarejanju negotovinskih plačilnih sredstev

(2009/C 100/04)

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 17. januarja 2008 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Boj proti goljufijam in ponarejanju negotovinskih plačilnih sredstev.

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 1. oktobra 2008. Poročevalec je bil g. IOZIA.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje soglasno sprejel na 448. plenarnem zasedanju 23. oktobra 2008.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor obžaluje, da doslej sprejete pobude za preprečevanje in boj proti goljufijam in ponarejanju negotovinskih plačilnih sredstev niso bile dovolj za preprečitev širjenja tega pojava. Kot je Komisija že poudarila v akcijskem načrtu 2004–2007, izmenjava informacij med zasebnimi in javnimi subjekti ter učinkovito sodelovanje med pristojnimi oblastmi držav članic še nista v celoti razvita, čeprav je bil pravni okvir Skupnosti izboljšán in okrepljen.

1.2 Glavna ovira za učinkovito uresničitev sistema za preprečevanje goljufij je po mnenju Komisije težava z izmenjavo podatkov znotraj EU o osebah, odgovornih za goljufije, ali osebah, pri katerih obstaja takšno tveganje. Da bi zagotovili učinkovito preprečevanje, se zdi potrebno razširiti oblike izmenjave informacij o osebah, odgovornih za goljufije, in sicer z izboljšanjem sodelovanja med pristojnimi oblastmi držav članic.

1.3 Učinkovit boj proti goljufijam nadalje omejujeta nehomogenost zakonodaje, ki ureja uresničevanje preiskovalnih pristojnosti posameznih nacionalnih uprav, in različna ostrina represivnih ukrepov. Zato se zdi potreba po dejanskem približanju nacionalnih zakonodaj glavna usmeritev za učinkovito zaježitev goljufij v tem sektorju, ki so praviloma mednarodni kriminalni pojav.

1.4 EU mora zato izboljšati svojo strategijo boja proti goljufijam in ponarejanju plačilnih sredstev z več različnimi ukrepi. V ta namen je treba:

— razvijati izmenjavo informacij med zasebnimi in javnimi akterji;

— okrepiti sodelovanje med pristojnimi organi oblasti držav članic;

— uskladiti nacionalne zakonodaje na področju preprečevanja in zatiranja goljufij, ob posebnem upoštevanju v EU veljavnih določb o varstvu podatkov, da se omogoči čezmejna izmenjava informacij;

— pri vsakem pristojnem organu oblasti vzpostaviti računalniško bazo podatkov za informacije o značilnih elementih tveganja goljufij;

— Europolu zaupati spremljanje ukrepov za preprečevanje in boj proti goljufijam ter usklajevanje razpoložljivih baz podatkov;

— voditi usmerjene kampanje obveščanja, v katere bi bila vključena tudi združenja potrošnikov in ki bi potrošnike opozarjale na možne nevarnosti pri uporabi negotovinskih plačilnih sredstev, da bi te tako pritegnili k zavestnemu sodelovanju v bolj učinkovitem in pravočasnem boju proti goljufijam.

2. Širjenje negotovinskih plačilnih sredstev in z njimi povezanih goljufij

2.1 Značilnost sedanjega razvoja svetovnega gospodarstva je precejšnje širjenje negotovinskih plačilnih sredstev, kot so kreditne in plačilne (debetne) kartice ter plačila prek interneta. Transakcije, opravljene z elektronskimi plačilnimi sredstvi, pomenijo – tako po obsegu kot po vrednosti – vse večji delež domačih in čezmejnih plačil, ki se bo zaradi stalnega razvoja trgov in tehnološkega izpopolnjevanja elektronskih plačilnih sredstev še bolj povečeval.

2.2 Potreba, da se v Evropski uniji zagotovi razvoj plačilnih sredstev, ki so alternativa gotovini, je povezana s procesom liberalizacije pretoka kapitala in uresničevanjem gospodarske in monetarne unije. Sodobno gospodarstvo, ki temelji na tehnologiji, ne more shajati brez učinkovitega plačilnega sistema, ker njegov neposredni učinek na konkurenčnost finančnega sektorja izboljšuje celotno učinkovitost gospodarskega sistema. Ugotovljeno je namreč, da elektronski plačilni sistemi spodbujajo potrošnjo in gospodarsko rast, ker olajšujejo kupovanje blaga in storitev. Ocenjujejo, da se v EU vsako leto opravi 231 milijard (gotovinskih in negotovinskih) transakcij v skupni vrednosti 52 000 milijard evrov.

2.2.1 V zadnjih letih se je razširjenost negotovinskih plačilnih sredstev na svetovni ravni povečala. Tako je bilo leta 2004 v EU-25 opravljenih 142 transakcij z negotovinskimi plačilnimi sredstvi na prebivalca (od tega 32,3 s plačilnimi karticami), v državah članicah območja eura 150 (od tega 28,3 s plačilnimi karticami), v ZDA pa 298 (od tega 47,5 s plačilnimi karticami). Leta 2006 so bili ti podatki za EU-25 158 (od tega 55,2 s plačilnimi karticami), v državah članicah območja eura 166 (od tega 50,5 s plačilnimi karticami), v ZDA pa 300 (od tega 145,1 s plačilnimi karticami). V EU je bilo leta 2006 največ transakcij z negotovinskimi plačilnimi sredstvi na prebivalca opravljenih na Finskem z 294 transakcijami (od tega 153,9 s plačilnimi karticami), Nizozemskem z 257 transakcijami (od tega 103,2 s plačilnimi karticami) in v Združenem kraljestvu z 239 transakcijami (od tega 111,4 s plačilnimi karticami) ⁽¹⁾.

2.2.2 Leta 2006 je bilo največ terminalov POS v Španiji: 1 291 000 terminalov s 1 276 transakcijami v povprečnem znesku 52 evrov, zatem v Franciji: 1 142 000 terminalov s 4 938 transakcijami v povprečnem znesku 51 evrov, in v Italiji: 1 117 000 terminalov s 690 transakcijami v povprečnem znesku 93 evrov. Evropska država z največjim številom transakcij na terminal je Finska s 7 799 transakcijami v povprečnem znesku 35 evrov, čeprav je nameščenih 105 000 terminalov. Nasprotno je bila Irska država z najvišjo povprečno vrednostjo transakcij s kreditnimi in plačilnimi karticami (94 evrov), čeprav je nameščenih 53 000 terminalov ⁽²⁾.

2.2.3 Usklajen zakonodajni okvir v celotni EU bo ponudnikom storitev omogočal racionalizacijo infrastrukture in storitev za opravljanje plačil, uporabnikom pa, da bodo imeli korist od širše izbire in visoko raven zaščite.

⁽¹⁾ Vir: Evropska komisija, COM(2005) 603 konč. z dne 1.12.2005, Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o plačilnih storitvah na notranjem trgu, SEC(2005) 1535.

⁽²⁾ Vir: letno poročilo Banke Italije 2007 – priloga. Informacije so bile pripravljene na podlagi podatkov Evropske centralne banke, Banke za mednarodne poravnave (BIS), Pošte Italije d.d. in Banke Italije.

2.3 Da bi bilo ta plačilna sredstva mogoče uporabljati povsod po svetu, morajo biti učinkovita, enostavna za uporabo, široko sprejeta, zanesljiva in na voljo po sorazmerno nizki ceni. Ker je učinkovitost odvisna od njihove varnosti, je treba zagotoviti najvišjo raven gospodarsko izvedljive tehnične varnosti. Izboljšave ravni varnosti je treba meriti z ozirom na statistične podatke o goljufijah in z določitvijo posebnih referenčnih parametrov za varnost.

2.3.1 Povečevanje števila goljufij lahko negativno vpliva na zaupanje potrošnikov v plačilni sistem in velja za eno glavnih ovir za širjenje elektronske trgovine. Nadaljnja posledica povečevanja števila goljufij je škoda, ki jo povzročajo ugledu trgovcev, in napačno dožemanje ravni varnosti teh plačilnih sredstev pri potrošnikih.

2.4 Goljufije v mednarodnem okviru so pogostejše od goljufij znotraj posameznih držav, še posebej pri plačilnih transakcijah na daljavo, predvsem prek interneta. Po podatkih Komisije ⁽³⁾ so goljufije v zvezi s plačilnimi karticami leta 2000 znašale 600 milijonov evrov, tj. 0,07 % prometa v sektorju plačilnih kartic v istem obdobju, pri čemer je bilo povečanje števila goljufij večje pri plačilih na daljavo (po telefonu, pošti ali internetu). Novejše študije kažejo, da je bilo v EU v letu 2006 v goljufije z negotovinskimi plačilnimi sredstvi zajetih 500 000 podjetij, goljufivih transakcij pa je bilo 10 milijonov in povzročile so za približno milijardo evrov škode, kar je bilo skoraj dvakrat toliko kot leta 2005. Države, ki so jih te goljufije najbolj prizadele, so bile Združeno kraljestvo, Francija, Italija, Španija in Nemčija.

2.5 Zaradi povečevanja števila goljufij in zato, ker gre za mednarodni problem, je treba razviti dosledno vseevropsko strategijo preprečevanja, ker so posamezni ukrepi, ki so jih sprejele države članice, sicer lahko učinkoviti, vendar ne zadoščajo, da bi se postavili po robu grožnji zaradi goljufij v zvezi s plačilnimi sredstvi.

2.6 Da bi se odzvali na potrebe trga in krepili zaupanje v uporabo novih tehnologij, je treba tudi okrepiti prizadevanja za uvedbo varnega digitalnega podpisa v okviru pobud, ki so bile že sprejete z direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 99/93/ES z dne 13. decembra 1999. Digitalni podpis je poleg tega nujno potreben tudi za zagon projekta „e-vlade“. Projekt STORK pod pokroviteljstvom EU skuša odpraviti težave v zvezi z interoperabilnostjo sistemov.

⁽³⁾ Vir: Evropska komisija, COM(2004) 679 konč. z dne 20.10.2004, Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Evropski centralni banki in Europolu o novem akcijskem načrtu EU za obdobje 2004–2007 za preprečevanje goljufij v zvezi z negotovinskimi plačilnimi sredstvi, SEC(2004) 1264.

2.7 Komisija je opozorila, da goljufije z – ukradenimi ali ponarejenimi – negotovinskimi plačilnimi sredstvi izvajajo v glavnem kriminalne organizacije, ki imajo pogosto kompleksno strukturo ljudi, opreme in logistične podpore, delujejo čezmejno in uporabljajo zelo izpopolnjene tehnike za goljufanje pri plačilih prek interneta ali s ponarejanjem plačilnih kartic. Sposobne so hitro spreminjati način svojega delovanja, da se izognejo ukrepom, sprejetim proti njim.

2.7.1 S preiskavami je bilo ugotovljeno, da kriminalne organizacije v bolj zapletenih primerih goljufij običajno delujejo po določenih standardnih, preskušanih postopkih, ki jih je mogoče povzeti v naslednje sheme:

- organizacija določi ciljno podjetje, v katero člani organizacije vdrejo ponoči ali pa v primernih skrivališčih počakajo do konca delovnega časa, da v terminale POS, ki so povezani z blagajnami, namestijo elektronske naprave, ki lahko prestrezajo kode magnetnih zapisov plačilnih kartic in ustrezne kode PIN;
- podatke, ki jih te elektronske naprave zabeležijo, zatem odčitajo tako, da naprave fizično odstranijo, ali pa elektronsko, s pomočjo tehnologij GSM ali Bluetooth, in jih uporabijo za izdelavo kopij plastičnih plačilnih kartic, ki vsebujejo kode, vključno s kodo PIN;
- nezakonito izdelane kreditne in plačilne kartice zatem uporabijo za nakupe blaga ali dvige gotovine, tudi v drugih državah, kot je tista, kjer so kode kopirali.

3. Pravni okvir Skupnosti

3.1 Ker je eden glavnih ciljev EU zagotavljanje polnega delovanja notranjega trga, katerega bistveni del so plačilni sistemi, so bili že pred leti sprejeti posebni ukrepi, da bi oblikovali skupno strategijo za boj proti goljufijam v zvezi s plačilnimi karticami. Ti ukrepi temeljijo na dveh glavnih smernicah:

- ukrepi za usklajevanje pogodbenih določb, ki urejajo razmerja med izdajatelji in imetniki kartic, ter določb, ki urejajo način izvedbe plačil, in
- ukrepi, s katerimi države članice opredeljujejo goljufije v zvezi s plačilnimi karticami kot kazniva dejanja, za katera so predvidene učinkovite in odvračilne kazni.

3.2 V prvi sklop se uvrščajo:

- priporočilo Komisije 87/598/EGS z dne 8. decembra 1987 o *odnosih med finančnimi institucijami, trgovci in podjetji za opravljanje storitev ter potrošniki*, ki je privedlo do evropskega kodeksa poslovanja z elektronskimi plačili, s katerim naj bi zagotovili uvedbo sistemov za zaščito potrošnikov;
- priporočilo Komisije 88/590/EGS z dne 17. novembra 1988 o *povezavi med imetnikom in izdajateljem kartic*, ki izdajatelje plačilnih kartic poziva, naj sprejmejo skupne pogodbene pogoje o varnosti plačilnega sredstva in s tem povezanih podatkov, ter o obveznostih imetnika kartice v primeru izgube, kraje ali nezakonitega kopiranja plačilnega sredstva;
- priporočilo Komisije 97/489/ES z dne 30. julija 1997, namenjeno zagotavljanju visoke ravni zaščite potrošnikov na področju elektronskih plačilnih instrumentov. To priporočilo določa informacije, ki jih morajo vsebovati določbe pogodbe, ki obravnavajo načine in pogoje izdaje in uporabe elektronskega plačilnega instrumenta;
- Direktiva 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. oktobra 2005 o *preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma*, s katero je bil dodatno urejen sistem preprečevanja pranja denarja in predvidene določbe o omejevanju uporabe gotovine;
- Direktiva 2007/64/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. novembra 2007 o *plačilnih storitvah na notranjem trgu*, namenjena usklajevanju nacionalnih določb o zahtevah skrbnega in varnega poslovanja, dostopu novih ponudnikov plačilnih storitev na trg, zahtevah glede informacij ter pravicah in obveznostih uporabnikov in ponudnikov plačilnih storitev.

3.3 Kar zadeva drugi sklop, so bili ob upoštevanju povečevanja števila goljufij in dejstva, da so bili ukrepi preprečevanja izvajani večidel na nacionalni ravni, sprejeti naslednji ukrepi:

- sporočilo Komisije COM(1998) 395 o *akcijskem okviru za boj proti goljufijam in ponarejanju negotovinskih plačilnih sredstev*, v katerem je Komisija predlagala sveženj ukrepov za dovolj varno okolje za plačilne instrumente in ustrezne podporne sisteme;

- Sklep Sveta 2000/642/PNZ z dne 17. oktobra 2000 o načinu sodelovanja med enotami za finančni nadzor držav članic pri izmenjavi informacij, ki je določil minimalne standarde za sodelovanje med enotami za finančni nadzor (*Financial Intelligence Units*) držav članic EU;
- sporočilo Komisije COM(2001) 11 z dne 9. februarja 2001 o preprečevanju goljufij in ponarejanja negotovinskih plačilnih sredstev, v katerem je Komisija izdala svoj akcijski načrt EU 2001–2003 za preprečevanje goljufij. Komisija v načrtu ugotavlja, da preprečevanje temelji na sodelovanju med pristojnimi organi oblasti in akterji plačilnih sistemov, ter opozarja, da so najpomembnejše izboljšave povezane z uvedbo tehničnih sredstev, ki povečujejo varnost plačil, tj. med drugim uvedba kartic z mikročipom, mehanizmov za hitro obveščanje v primeru izgube ali kraje plačilnih instrumentov in uvedba mehanizmov (kot so PIN ali druge kode) za preprečevanje ali čim večje omejevanje možnosti za goljufije;
- v skladu z načrtom je bistven element učinkovite strategije za preprečevanje goljufij izmenjava informacij, ki mora potekati med bankami in organi oblasti v državah članicah in med temi državami. V ta namen je Komisija v načrtu pozvala k uvedbi mehanizma za vzpostavitev stalnega dialoga med vsemi udeleženci v boju proti goljufijam (izdajatelj kreditnih kartic, bančnimi združenji, upravljavci omrežij, Europolom, nacionalnimi policijskimi silami itd.). Komisija je predlagala tudi pripravo več mednarodnih konferenc, ki naj bi se jih udeležili višji policijski uradniki in sodniki, da bi okrepili seznanjenost s problemom goljufij pri plačilih in njihovimi posledicami za finančne sisteme;
- okvirni Sklep Sveta 2001/413/PNZ z dne 28. maja 2001 o boju proti goljufijam in ponarejanju v zvezi z negotovinskimi plačilnimi sredstvi. Svet je v tem okvirnem sklepu vse države članice pozval, naj zagotovijo učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazni, vključno s kaznimi, ki omejujejo svobodo in ki bi lahko imele za posledico izročitev drugi državi, če je bila goljufija v zvezi s plačilnimi karticami izvršena z uporabo informacijske tehnološke, elektronske ali druge posebej prirejene opreme in je vključevala:
 - krajo ali drugo nezakonito prilastitev plačilnega instrumenta,
 - ponarejanje ali prenarejanje plačilnega instrumenta z namenom, da se uporabi za goljufijo,
 - prejetje plačilnega instrumenta, njegovo pridobitev, prevoz, prodajo ali izročitev drugi osebi, posest ali uporabo za goljufijo,
 - vnos, spreminjanje ali nedovoljeno brisanje računalniških podatkov ali nedovoljen poseg v delovanje računalniškega programa ali sistema,
 - proizvodnjo, sprejetje, prodajo ali snovanje instrumentov, programov in drugih posebej prilagojenih sredstev, z namenom, da se uporabijo za omenjena dejanja;
- v sklepu je začrtan tudi poseben okvir mednarodnega sodelovanja, na podlagi katerega si morajo države članice nuditi vzajemno pomoč pri preiskavah v zvezi s postopki, ki se nanašajo na kazniva dejanja, obravnavana v tem okvirnem sklepu. V ta namen države članice določijo operativne kontaktne točke ali pa lahko uporabijo obstoječe operativne strukture za izmenjavo informacij in za druge stike med državami članicami;
- sporočilo Komisije COM(2004) 679 z dne 20. oktobra 2004 o novem akcijskem načrtu EU za obdobje 2004–2007 za preprečevanje goljufij v zvezi z negotovinskimi plačilnimi sredstvi. Z akcijskim načrtom 2004–2007 je Komisija nameravala okrepiti že obstoječe pobude za preprečevanje goljufij, da bi prispevala k ohranjanju in povečevanju zaupanja v plačila, zaradi povečevanja števila nezakonitih primerov vdorov v podatke v računalniških sistemih in kraj identitete. Prednostni cilj Komisije je zagotavljanje varnosti plačilnih produktov in sistemov ter okrepitev sodelovanja med oblastmi in zasebnim sektorjem, kar je treba doseči:
 - z okrepitevijo in reorganizacijo delovanja skupine strokovnjakov EU na področju preprečevanja goljufij,
 - tako, da proizvajalci plačilnih instrumentov, ponudniki plačilnih storitev in oblasti sprejmejo usklajeno strategijo, da se uporabnikom zagotovi najvišja – gospodarsko izvedljiva – raven varnosti elektronskih plačil,
 - z izmenjavo informacij med udeleženci za čimprejšnje odkrivanje poskusov goljufij in čimprejšnje obveščanje o njih,
 - z okrepitevijo sodelovanja na evropski ravni med upravnimi organi za preprečevanje goljufij in okrepitevijo preiskovalne usposobljenosti nacionalnih organov za kazenski pregon,
 - z uvedbo novih načinov obveščanja o izgubi in kraji plačilnih kartic v EU.

4. Ugotovitve in predlogi

4.1 Čeprav je bil pravni okvir Skupnosti izboljšán in okrepljen, izmenjava informacij med zasebnimi in javnimi subjekti še ni v celoti razvita; enako velja tudi za učinkovito sodelovanje med pristojnimi oblastmi držav članic. V ta namen je – tudi ob upoštevanju nedavnega pristopa novih držav članic k EU – potrebno, da vse države članice v svoje nacionalne zakonodaje prenesejo določbe okvirnega sklepa in priporočil.

4.1.1 Glavna ovira za učinkovito uresničitev sistema za preprečevanje goljufij je po mnenju Komisije težava z izmenjavo podatkov znotraj EU o osebah, odgovornih za goljufije, ali osebah, pri katerih obstaja takšno tveganje. V ta namen je bila že v akcijskem načrtu 2004–2007 poudarjena potreba po uskladitvi določb o varstvu podatkov v EU, da bi omogočili čezmejno izmenjavo informacij, med drugim tudi z zblizanjem veljavnih predpisov o varstvu osebnih podatkov v EU.

4.2 Za zagotovitev učinkovitih preprečevalnih ukrepov Odbor predlaga proučitev možnosti, da vsak pristojni nacionalni organ vzpostavi elektronsko bazo podatkov, v katero bi podjetja, ki so upravljavci plačilnih kartic, vnašala podatke o prodajnih mestih in transakcijah, pri katerih obstaja tveganje goljufije, identifikacijske podatke prodajnih mest in pravnih zastopnikov podjetij, katerih pogodbe o opravljanju transakcij s plačilnimi karticami so bile odpovedane iz varnostnih razlogov ali zaradi goljufivega ravnanja, prijavljenega policiji, identifikacijske podatke o transakcijah, ki jih imetniki kartic ne priznavajo ali pa so jih prijavili policiji, in identifikacijske podatke o bančnih avtomatih (ATM), zmanipuliranih z namenom goljufije. Ob upoštevanju nacionalne zakonodaje bi bilo mogoče to bazo podatkov med drugim uporabljati tudi za analiziranje kriminalnih dejavnosti in kot pomoč pri policijskem sodelovanju, vključno mednarodnem, namenjenemu preprečevanju in zatiranju kaznivih dejanj, storjenih s plačilnimi karticami ali drugimi plačilnimi sredstvi.

4.3 Poleg izmenjave informacij o goljufih je treba okrepiti sodelovanje med pristojnimi oblastmi držav članic z novimi pobudami za zbiranje in izmenjavo informacij v širšem obsegu med akterji, vključenimi v preprečevanje goljufij, ob posebnem upoštevanju policijskih sil in podjetij, ki izdajajo plačilne kartice.

4.3.1 V ta namen bi lahko racionalizirali obstoječe oblike sodelovanja na področju boja proti ponarejanju eurov, tako da bi bile pristojne nacionalne oblasti neposredno vključene tudi v preprečevanje goljufij pri negotovinskih plačilih.

4.3.2 V ta namen bi lahko proučili možnost, da bi Europolu – ki je na podlagi sklepa Sveta z dne 29. aprila 1999 že pristojen za boj proti ponarejanju denarja in drugih plačilnih sredstev –

zaupali posebne naloge spremljanja ukrepov za preprečevanje in zatiranje goljufij z negotovinskimi plačilnimi sredstvi, da bi:

- usklajeval upravljanje računalniških baz podatkov vseh držav članic, ki vsebujejo informacije o primerih ponarejanja plačilnih kartic, z namenom, da se tudi pristojnim oblastem druge države članice omogoči dostop za dejanske potrebe preiskav;

- izdajatelja ali upravljavca plačilnih kartic v realnem času obveščal o primerih goljufij, odkritih v drugih državah članicah;

- olajšali izmenjavo informacij med policijskimi silami in sodnimi oblastmi držav članic, predvideno z Okvirnim sklepom 2001/413/PNZ z dne 28. maja 2001.

4.4 V tem okviru Odbor predlaga, naj se prouči, ali bi bilo primerno policijske sile in preiskovalne organe držav članic, ki so vključeni v boj proti goljufijam in ponarejanju negotovinskih plačilnih sredstev, povezati v mrežo. To bi lahko olajšalo neposredno izmenjavo informacij s pomočjo certificiranega sistema elektronske pošte, ki bi omogočal tudi dostop do predlaganih baz podatkov.

4.4.1 Takšna pobuda, ki pa seveda terja predhodni dogovor o vsebini podatkov, ki bi jih vnašali v te baze podatkov, in združljivost z nacionalnimi zakonodajami o varstvu osebnih podatkov, bi – v skladu z določbami člena 79 Direktive 2007/64/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. novembra 2007 – omogočila precejšen korak naprej pri zatiranju goljufij z negotovinskimi plačilnimi sredstvi, saj bi preiskovalnim organom neposredno zagotovila potrebne informacije, v realnem času in brez odvečnih birokratskih formalnosti. V ta namen je vsekakor priporočljiva določitev minimalnih standardov na ravni EU o vrstah podatkov, ki jih je mogoče izmenjavati, da bi zagotovili skupno platformo informacij, uporabnih za boj proti goljufijam, ob upoštevanju določb Direktive 1995/46/ES o varstvu osebnih podatkov.

4.5 Največja ovira pri zaježitvi goljufij v EU so neskladnost zakonodaje, ki se nanaša na preiskovalne pristojnosti nacionalnih upravnih organov, in različno strogi represivni ukrepi. To pomeni, da je goljufij več v državah, kjer imajo organi za nadzor manj preiskovalnih pooblastil oziroma kjer kazni niso dovolj visoke, da bi učinkovale preventivno. Zahteva po dejanskem približanju nacionalnih zakonodaj se zdi edina strategija, ki bi ji morali slediti, da bi učinkovito zaježili goljufije v sektorju, če upoštevamo, da prejšnje pobude – kot je že poudaril akcijski načrt 2004–2007 – niso bile dovolj za boj proti nevarnosti širjenja goljufij v zvezi s plačilnimi sredstvi.

4.5.1 V zvezi s tem ⁽¹⁾ je treba preveriti, ali so države članice v svojo nacionalno kazensko zakonodajo dejansko prenesle kazniva dejanja, navedena v členih 2, 3 in 4 Okvirnega sklepa Sveta 2001/413/PNZ z dne 28. maja 2001 o kaznivih dejanjih v zvezi s plačilnimi instrumenti, storjenih z računalniki in posebej prirejeno opremo. Ob upoštevanju suverenosti držav članic se zdi primerno preveriti, ali so kazni za takšna kazniva dejanja resnično odvračilne, tudi glede na velikost predvidene zakonske kazni, in obenem v okviru EU uskladiti kazni za primerljivo huda dejanja goljufije, kot je npr. že predvideno v boju proti pranju denarja.

4.6 Sprejetje predlaganih pobud bi omogočilo učinkovito zatiranje goljufij in bi olajšalo uvedbo enotnega območja plačil v eurih (*Single Euro Payment Area, SEPA*), na katerem bi bilo mogoče plačevati z negotovinskimi plačilnimi instrumenti na celotnem območju eura, z enega računa in pod enakimi osnovnimi pogoji, neodvisno od kraja bivanja, s čimer bi odpravili sedanje razlikovanje med nacionalnimi in čezmejnimi plačili.

4.7 EU mora zato izboljšati svojo strategijo boja proti goljufijam in ponarejanju plačilnih sredstev z več različnimi ukrepi. Ključnega pomena je obveščanje najširše javnosti, da bi uporabnike kreditnih in plačilnih kartic še bolj opozarjali in tako zviševali raven ozaveščenosti potrošnikov o možnih tveganjih, povezanih z uporabo negotovinskih plačilnih sredstev. Če potrošniki niso posvarjeni, lahko npr. postanejo žrtve lažnega predstavljanja, t. i. *phishinga*. Evropske institucije morajo poma-

gati pri obveščanju javnosti z evropskimi kampanjami, ki bi jih usklajevala Komisija.

4.8 Pri tem imajo bistveno vlogo potrošniška in poslovna združenja: tesno sodelovanje med njimi bi lahko pomagalo pri uvajanju ukrepov v smislu „sistema zgodnjega opozarjanja“, ozaveščanja in obveščanja o najbolj razširjenih in o nedavno odkritih praksah. Da bi to dosegli, se zdi nujno začeti z usmerjenimi kampanjami obveščanja, namenjenimi potrošnikom, tudi v obliki praktičnih, lahko dostopnih nasvetov, da bi povečali seznanjenost z načinom uporabe plačilnih kartic in takojšnjimi varnostnimi ukrepi, ki so potrebni, kadar uporabnik meni, da je postal žrtev goljufije.

4.9 Zavzetost držav članic bi se morala odražati tudi v zaostritvi kazni za kazniva dejanja goljufije in njihovega učinkovitega pregona. Za kazniva dejanja, storjena v drugih državah EU in – za nekatera posebno huda kazniva dejanja – tudi v tretjih državah, bi morala povsod veljati ustrezna kazenska zakonodaja, s čimer bi razširili evropsko pravosodno območje. Ta praksa se vse bolj širi, in vse več je predlogov za pregon kaznivih dejanj in določanje kazni. Ob upoštevanju dejstva, da goljufije v zvezi s plačilnimi sredstvi praviloma izvajajo organizirane skupine in v več državah, so učinkovit instrument za boj proti goljufijam konvencija in protokoli Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu, ki jih je Generalna skupščina OZN sprejela 15. novembra 2000 in 31. maja 2001. Ti predvidevajo ostre ukrepe za kazniva dejanja, ki jih je mogoče šteti za mednarodna.

V Bruslju, 23. oktobra 2008

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Mario SEPI

⁽¹⁾ Delovni dokument osebja Komisije SEC(2008) 511 z dne 22. aprila 2008 – *Poročilo o goljufijah v zvezi z negotovinskimi plačilnimi sredstvi v EU: izvajanje akcijskega načrta EU 2004–2007 (Report on fraud regarding non cash means of payments in the EU: the implementation of the 2004–2007 EU Action Plan, op. prev.: dokument še ni preveden v slovenščino)* – poudarja potrebo po učinkovitih kaznih, ker so, kot izhaja iz dveh poročil, ki jih je Komisija predložila aprila 2004 (COM(2004) 356) in februarja 2006 (COM(2006) 65) o ukrepih, ki so jih sprejele države članice za izvedbo okvirnega sklepa 2001/413/PNZ z dne 28. maja 2001, kazni v nekaterih državah članicah prenizke, da bi bile odvračilne.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o posvetovanju o predlogu smernic Komisije za oceno učinka

(2009/C 100/05)

Komisija je 29. maja 2008 sklenila, da v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Posvetovanje o predlogu smernic Komisije za oceno učinka.

Predsedstvo Odbora je 8. julija 2008 strokovno skupino za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo zadolžilo za pripravo dela Odbora na tem področju.

Zaradi nujnosti postopka je Evropski ekonomsko-socialni odbor na 448. plenarnem zasedanju 21., 22. in 23. oktobra 2008 (seja z dne 22. oktobra 2008) za glavnega poročevalca imenoval g. RETUREAUJA ter mnenje sprejel z 82 glasovi za, nobenim glasom proti in 4 vzdržanimi glasovi.

1. Uvod

1.1 Komisija je v *Letni strategiji politik za leto 2008* ⁽¹⁾ poudarila, da sta „poenostavitev in izboljšanje ureditvenega okolja za podjetja in državljane EU njena glavna prednostna naloga. (...) Leta 2007 se bo izboljšal sistem ocene učinka, začela se bosta akcijski program za odpravo nepotrebnih upravnih bremen, ki izhajajo iz zakonodaje na ravni EU in držav članic, in izvajanje posodobljenega programa za poenostavitev“, spremljala pa se bo tudi uporaba prava Skupnosti ⁽²⁾. „Uresničevanje teh ukrepov bo glavni cilj v letu 2008.“

1.2 Ta strategija se odraža v delovnem programu, kjer je za vsak ukrep in predlog določen načrt s kratkimi odgovori na cel niz konkretnih vprašanj, v skladu z uvodnimi ugotovitvami ocene učinka ali predhodne ocene učinka ter z oceno učinka posameznega ukrepa ali predloga na proračun.

1.3 Po eksterni oceni, opravljeni leta 2007, o sistemu ocene učinka, ki je bil vzpostavljen leta 2002 in izboljšán leta 2005 glede ocene učinka, je Komisija ob upoštevanju izkušenj in rezultatov dela komisije za oceno učinka pripravila predlog internih smernic, ki je predmet tega mnenja ⁽³⁾. Komisija namerava izboljšati splošno metodologijo, da bo dobro opredeljena, predvidljiva, pregledna in količinsko opredeljiva za proračun Skupnosti. (Za dobro opravljeno uvodno oceno učinka je glede na zapletenost potrebnih 5 do 13 mesecev, zanjo pa so potrebna tudi sredstva, ki jih bo Komisija namenila službam, da

bodo pri oceni učinka izpolnjevali cilje programa Boljša priprava zakonodaje.)

1.4 Revidirane smernice naj bi ponudile splošni okvir za izvedbo ocene učinka – od predhodne ocene učinka do dokončnih predlogov, ki jih generalni direktorat, ki opravlja oceno učinka, predloži Komisiji. Tako lahko Komisija opravlja vlogo predlagatelja zakonodaje in celo predlaga alternativno zakonodajo ali pa v zgodnji fazi predhodne ocene učinka sklene, da ne bo ukrepala oziroma bo pripravila sporočilo, ki je nenormativne narave.

1.5 Vsaka predhodna ocena učinka je edinstvena, specifična za posamezen primer in upošteva cilje, zapisane v letnem delovnem programu Komisije. Smernice tako določajo postopke in metode dela, ki so dovolj fleksibilne, da se lahko prilagodijo različnim položajem in težavam, glede na pristojnosti in potrebe Skupnosti, kakor so določene v pogodbah in ob upoštevanju načel sorazmernosti in subsidiarnosti.

1.6 Ocene učinka so lahko pripravljene v enem izmed naslednjih uradnih jezikov Skupnosti: angleščini, francoščini ali nemščini. Dejansko pa so skoraj vse napisane v angleščini iz praktičnih razlogov notranje komunikacije v posameznih generalnih direktoratih in med njimi ter zunanje komunikacije, zlasti v fazi posvetovanja z zainteresiranimi stranmi. Priloge s celotnimi ocenami učinka in povzetkom (oboje v angleščini) so dodane vsakemu zakonodajnemu predlogu po letnem načrtu dela skupaj z referenčno kodo (SEC(leto), številka). Zakonodajni predlog tako spremljata ocena učinka in razlaga, ki utemeljuje izbiro Komisije.

⁽¹⁾ COM(2007) 65 konč., februar 2007.

⁽²⁾ Glej mnenje CESE; UL C 204, 9.8.2008, str. 9.

⁽³⁾ COM, maj 2008, neoštevilčen delovni dokument (http://ec.europa.eu/governance/impact/consultation/ia_consultation_sl.htm).

2. Splošne ugotovitve Odbora

2.1 Vsi zakonodajni predlogi zahtevajo postopek predhodnega ocenjevanja, ki ima lahko več faz, da bi z različnih vidikov ugotovili nujnost predloga ter notranji in zunanji vpliv.

2.2 Legistika – uporabna veda o pripravi zakonodaje, ki se ukvarja z ugotavljanjem najboljših načinov za pripravo, redakcijo, objavo in uporabo zakonodajnih aktov ⁽¹⁾ – pred nacionalnega zakonodajalca ne postavlja enakih pogojev kot pred zakonodajalca na ravni Skupnosti, ki je dejansko bolj oddaljen od državljanov in pogosto tudi od njihovih neposrednih skrbi. Zato mora zakonodajalec na evropski ravni jasno predstaviti razloge za vse svoje predloge, spodbujati vse oblike obveščanja in sodelovanja, da bi okrepili participativno razsežnost evropskega državljanstva, ki je neločljivo povezano z nacionalnim državljanstvom. V tem tako posebnem političnem okviru so ocene učinka sestavni del pomembnega dela zakonodajnega dela in ukrepov Komisije.

2.3 O raznih teoretičnih in praktičnih vprašanjih, povezanih z zakonodajno dejavnostjo v EU je nemogoče podrobno razpravljati v tovrstnem mnenju, ki se osredotoča na zakonodajno prakso znotraj EU. Treba pa je poudariti vsaj to, da se zakonodajalec srečuje z mnogimi „zahtevami“: z ustanovnimi pogodbami, splošnimi pravnimi načeli, ki so temelj gospodarsko razvitih demokratičnih družb, ki sestavljajo EU (oziroma se ji želijo pridružiti), ter ustavnimi načeli in razlagami, ki jih ponuja sodna praksa primarne in sekundarne zakonodaje ⁽²⁾.

2.4 Vsi narodi znotraj Unije si želijo demokracije, mirnih rešitev sporov, večjega sodelovanja in solidarnosti, spodbujanja individualnih in kolektivnih pravic, stvarne in kakovostne zakonodaje, ki je v skladu s pogodbami in splošnimi pravnimi načeli, veljavnimi v vseh državah članicah. Politične odločitve in zakonodaja spadajo v splošni okvir, ki ga je treba vsekakor opredeliti kot „ustavnega“, saj določa demokratičnost političnih institucij in omejitve pristojnosti političnih, zakonodajnih, upravnih in sodnih institucij. Ta „ustavni okvir“, ki razlikuje politike Skupnosti, ki temeljijo na izključni pristojnosti Skupnosti, od politik,

za katere so pristojne tudi države članice, določa postopke, ki jih mora vlada uporabiti po zakonu, da bi pripravila zakone in uredbe. Omogočati mora oceno spremljanja zakonodaje, preverjanje njene učinkovitosti ter pravilne uporabe finančnih in drugih sredstev. Poleg tega mora omogočati občasno ponovno ocenjevanje zakonodaje, da bi jo po potrebi dopolnili ali spremenili ali pa ugotovili, ali so bili zastavljeni cilji doseženi.

2.5 Ne da bi segel v podrobnosti, ta kratek opis pojasnjuje kompleksnost pristojnosti, odgovornosti in nalog, ki jih imajo posamezni akterji na ravni Unije.

2.6 Ocene učinka so bile od samega začetka zasnovane kot sredstvo za izboljšanje kakovosti in usklajenosti zakonodajnih postopkov priprave politik, da bi dosegli učinkovito in uspešno zakonodajno okolje ter usklajeno izvajanje procesa trajnostnega razvoja. Ocena učinka je prispevek k politični pristojnosti, ne njen nadomestek. Omogočati mora opredelitev morebitnih pozitivnih in negativnih učinkov zakonodajnega predloga ter doseči soglasje pri izvedbi različnih ciljev. V praksi se ocena učinka uporablja predvsem za najbolj pomembne projekte, zatem pa za vse projekte iz letne politične strategije ter delovnega programa Komisije. V prilogi sporočila junija 2002 so predstavljeni glavni elementi metode ocene učinka ter tehnične podrobnosti izvajanja, objavljene posebej jeseni 2002 ⁽³⁾. Revizija smernic je bila opravljena leta 2005 in nato konec leta 2007, sedanjí predlog pa je bil pripravljen maja 2008.

2.7 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) je od samega začetka prizadevanj za boljšo pripravo zakonodaje podpiral predloge Komisije v zvezi s tem. Še vedno na splošno podpira predloge za izboljšanje izvajanja in predstavitve ocen učinka, ki imajo vse večji pomen pri pripravi zakonodajnih predlogov ter pri drugih zadevah, kot so kodifikacija, poenostavitev (kolikor je možno) in predvsem kakovost in jasnost uporabljenih pravnih konceptov. Odbor poleg tega meni, da sta kakovost prevodov besedil in spremljanje izvajanja prava Skupnosti bistvena za izboljšanje harmonizacije in spoštovanje pravnih predpisov.

⁽¹⁾ Chevallier, J. (1995), *L'évaluation législative: un enjeu politique*, v Delcamp A. et al., *Contrôle parlementaire et évaluation*, Pariz, 1995, str. 15.

⁽²⁾ Upoštevati je treba tudi različna tragična zgodovinska ozadja, ko so bili pojmi prava in zlasti osebnih pravic včasih nepredstavljivo in silovito poteptani.

⁽³⁾ COM(2002) 276 konč., 5.6.2002.

2.8 Obravnavani so trije tipi učinkov:

- socialni učinek,
- gospodarski učinek,
- okoljski učinek.

Odbor meni, da bi bilo kategorijo „socialnih učinkov“, ki združuje veliko različnih vprašanj, bolje razdeliti na dve podskupini: prave socialne učinke in učinke, ki imajo posledice za družbo (boj proti terorizmu, varnost, pravica itd.) Prava socialna vprašanja so povezana z gospodarskimi vprašanji in se nanašajo na socialne akterje, kolektivna pogajanja ter delovne in zaposlovalne pogoje, družbena vprašanja pa so povezana z drugimi področji (sodstvo, policija itd.) in bolj obravnavajo politične akterje ter se nanašajo na družbo kot celoto.

2.9 Z oceno gospodarskega učinka se poveča upoštevanje analize stroškov in koristi ter konkurence. Glede na potrebo po trajnostnem razvoju pa je Odbor prepričan, da bi bilo treba dolgoročno upoštevati kvalitativni vpliv in gospodarske učinke. Konkurenca pa je po njegovem mnenju sredstvo in ne cilj. Posvetiti se je treba tudi zahtevam gospodarske politike in potrebi po gospodarskih in finančnih akterjih na mednarodni ravni, ki so sposobni prenesti mednarodno konkurenco. Svetovna razsežnost gospodarstva in gospodarsko sodelovanje s tretjimi državami sta okvir za gospodarske in finančne ocene učinkov.

2.10 Tudi okoljske ocene učinkov morajo temeljiti na nizu kazalnikov na podlagi rednih opazovanj in informacij iz tehnično in kontekstualno primerljivih pogojev (kakovost zraka v mestih, segrevanje ozračja itd.). Gre za kombinacijo predvsem kvalitativnih analiz ter analiz stroškov in koristi za to vrsto učinkov. Po mnenju Odbora ni nujno večje upoštevanje analiz stroškov in koristi glede na druge kvalitativne rezultate. Možna mora biti tudi predstavitev dveh vrst rezultatov in določitev prednostnih meril, npr. učinek nekaterih vrst onesnaževanja na zdravje. Skoraj nemogoče je z denarno vsoto opredeliti pridobljena leta človeškega življenja s predlaganimi ukrepi, vendar ti podatki omogočajo primerjavo čez čas, čeprav je dejansko več dejavnikov, ki vplivajo na zdravje in pri diahronih primerjavah so vedno možne precejšnje napake, saj veliko

drugih dejavnikov poleg kakovosti zraka vpliva na zdravje (npr. način življenja, prehrana, učinki preventivnih političnih ukrepov itd.).

2.11 Izredno pomembna je vloga posvetovanja z zainteresiranimi stranmi in njihovimi predstavniškimi organizacijami na evropski ravni ter zlasti z Odborom regij in EESO, ki predstavljata organizirano civilno družbo in njen politični izraz na lokalni ravni. Mnoge organizacije imajo zlasti na nacionalni ravni težave zaradi kratkih rokov in dejstva, da so ocene učinkov napisane v enem samem jeziku, zato ima vsak evropski posvetovalni organ posebno odgovornost pri zagotavljanju kakovosti ocen učinkov in posvetovanja v skladu z medinstitucionalnimi sporazumi o sodelovanju. Pri tem je pomembno, da uvodno posvetovanje ne ovira posvetovanja politične narave o predlogih, ki jih zatem prejme zakonodajalec.

2.12 Odbor pozdravlja kompleksni pristop ocene učinkov na horizontalni ravni, ko je vključenih več generalnih direktorátov, in na časovni ravni (kratko-, srednje- in dolgoročni učinki). Po naknadnem ocenjevanju ocen učinkov, ki je bilo opravljeno leta 2007, bi morda komisija za oceno učinka morala nato vključiti naknadno ocenjevanje v postopke priprave ocen učinkov, da bi omogočili podrobno analizo kazalnikov in njihov pomen ter veljavnost ocen, ne glede na to, ali gre za analize stroškov in koristi ali za kvalitativne analize. Odbor meni, da bi bilo treba v smernicah o oceni učinka ⁽¹⁾ bolj upoštevati kazalnike na podlagi podatkov Eurostata ali posebnih raziskav, ki jih opravijo službe Komisije. Enako velja za kazalnike, ki so jih izdelale druge organizacije, zlasti agencije OZN, kot npr. UNDP (razvojni program ZN), in za kazalnike na podlagi raziskav, opravljenih v okviru ministrstev in univerz v posameznih državah članicah.

2.13 Splošna vprašanja in vprašanja, ki zajemajo več področij, so ustrezno obravnavana v drugem delu predloga smernic: časovni vidik, upoštevanje zmanjšanja upravnega bremena, potrebo po tem, da se ne podcenjujejo učinki, ki niso takoj razvidni iz analize stroškov in koristi, in interakcija med različnimi dejavniki, ki vplivajo na učinke. Upoštevati je treba učinke drugih zakonodajnih predlogov, ki so sprejeti ali pa trenutno poteka ocena učinka, zlasti če gre za zakonodajni paket in splošne cilje Skupnosti (lizbonska strategija, spoštovanje temeljnih pravic, evropska energetska politika in trajnostni razvoj). Upoštevati pa je treba tudi zunanje vplive.

(¹) Smernice za oceno učinka.

2.14 Posebej je treba obravnavati učinke na mala in srednje velika podjetja in industrijo, saj so glede na njihovo velikost stroški in upravno breme zakonodaje za mala podjetja veliko večji kot za velika. Odbor pozdravlja to posebno upoštevanje učinkov na mala in srednje velika podjetja in industrijo in se strinja s Komisijo, da je treba določiti ukrepe za zmanjšanje teh učinkov, če se med oceno učinkov izkaže, da so preveliki in preštevilni.

2.15 Vse predstavljene možnosti v oceni učinkov morajo biti resnične, verjetne in izvedljive, ne pa izumetničene in vsiljene, da se lahko uporabijo čim bolj primerni ukrepi.

3. Kritične pripombe

3.1 Komisija je podrobno določila postopke in roke v zvezi z vsemi ocenami učinkov. Vendar so ti postopki in roki dovolj fleksibilni, da zajamejo veliko različnih primerov.

3.2 Vsaka ocena učinkov je edinstven *ad hoc* postopek, kljub temu pa so nujna določena pravila in omejitve. To velja tako za predhodne kot za popolne ocene učinkov. Med primeri lahko navedemo posvetovanja med posameznimi oddelki, roke za zunanjšega svetovalca za pripravo študije, proračunske načrte in delovni program Evropske komisije.

3.3 Za pripravo ocene učinkov je največkrat zadolžen skupni raziskovalni center, katerega raziskovalci pogosto sodelujejo z univerzami in strokovnjaki na podlagi podatkov Eurostata. V nekaterih primerih raziskovalci sami zbirajo podatke, da bi ugotovili kako posebno težavo, ali pa uporabljajo matematične in proračunske metode ter skupne kazalnike. Opravljajo lahko tudi raziskave in ankete kot dopolnilo standardnim postopkom posvetovanja, ki so za to določeni.

3.4 Pomembna značilnost ocen učinkov, ki odgovarja na metodološke zahteve priloge (gre za nov priložnik oz. vodnik za izvedbo ocene učinkov), je določitev denarnega zneska učinkov različnih možnosti, ki vplivajo na odločitev.

3.5 Okoljski učinki ⁽¹⁾ se sicer lahko merijo z vidika stroškov oz. prihrankov, vendar je treba kljub stroškom zaradi pomembnejših kvalitativnih razlogov ohraniti določene dejavnike, kot so učinki na podnebne spremembe, spoštovanje temeljnih pravic, etična vprašanja ter kratko- in dolgoročni učinki na zdravje.

3.6 Kvalitativna merila bi morala velikokrat prevladati, saj odražajo cilje in politike EU. V glavnem gre za finančne stroške (npr. nadomestila za žrtve azbesta), vendar je z etičnega vidika nujno preprečevanje. Čeprav je bil azbest nekoč učinkovit in poceni način izolacije stavb, naprav in cevi, je strošek odstranjevanja azbesta v celoti izničil vse kratkoročne prihranke. Torej je izračun negativen in po vseh teh desetletjih ni nujno, da je onesnaževalec tisti, ki plača. V ocenah učinkov bi morali torej bolj poudarjati previdnostno načelo, vendar to ne sme biti izgovor za nedejavnost.

3.7 Od daleč se zdi, da so glavne težave povezane s posvetovanjem z zainteresiranimi stranmi. Nekateri pogledi so individualni, morda gre za poglede posameznega podjetnika ali samostojnega delavca, čigar izkušnja je koristna in je ne bi smeli potisniti v stran v korist dobro uveljavljenim aktivnim lobistom, ki včasih ponujajo pristranske ocene in podatke ⁽²⁾.

3.8 V okviru zelo kompleksnih projektov je izredno težko točno oceniti učinke (npr. REACH). Prednost je bila dana zaščiti delavcev in uporabnikov izdelkov, čeprav je industriji uspelo zagotoviti dovolj politične podpore, da so omejili obseg zakonodaje.

3.9 Vendar ti primeri niso neobičajni. Zadevne skupine namreč branijo svoje interese, zakonodajalec pa mora upoštevati splošni interes in ne kratkoročni interes posameznikov. Nekatere kratkoročne „zahteve“ so s srednjeročnega vidika lahko precejšnja prednost, zlasti v primerih, ko evropski standardi zaradi tehnološkega napredka postajajo svetovni (npr. omejevanje emisij osebnih avtomobilov, spodbujanje alternativnih virov energije, ki manj onesnažujejo okolje in so bolj trajnostni).

⁽¹⁾ Točka 9.3.4 priloge „Modeli ocenjevanja okoljskih učinkov“.

⁽²⁾ Primer za to je posvetovanje o možnosti pridobitve patenta za izume računalnikov (dokument o posvetovanju, ki ga je pripravil GD za notranji trg, 19.10.2000).

3.10 Uporaba zelene in bele knjige pri pripravi zakonodaje je zelo koristna pri javnih razpravah za zbiranje stališč zainteresiranih strani in na splošno gledano organizirane civilne družbe v okviru EESO ali v okviru posebnih evropskih nevladnih organizacij. Sam zakonodajalec ima v okviru notranje razprave dovolj časa, da poišče dinamičen kompromis.

3.11 EESO poleg tega meni, da lahko preveliko hitenje in ideološkost vplivata na predloge, ki se potem zavrnejo ali zelo spremenijo, medtem ko bi manj agresiven pristop lahko privedel do za vse sprejemljivih rezultatov (kakor je bilo v primeru predloga direktive o pristaniških storitvah, ki ga je Komisija na hitro pripravila tik pred iztekom mandata in si ni vzela časa za posvetovanje in iskanje kompromisov).

3.12 Sedanja kriza bi morala prispevati k večji previdnosti do določenih nedokazanih trditev in drugih avtoritativnih načel. Ideje morajo biti potrjene v praksi, kar je bistveno za oblikovanje kolektivne izkušnje za oceno učinkov na podlagi previdnosti in ustvarjalnosti. Ta pristop je v nasprotju z domnevno znanstvenimi načeli, kot je ideja, da je po eni strani nereguliran trg bolj učinkovit od ustrezno reguliranega, ki zagotavlja preglednost in preprečili odklone in prevare, ter da je vsakršna državna pomoč sama po sebi slaba. Namesto preveč poenostavljene vizije gospodarstva in financ bi morala prevladati realistična in uravnotežena vizija.

4. Sklepi

4.1 Odbor meni, da ocene učinkov prispevajo k dejanskemu izboljšanju zakonodaje, in je v okviru svoje pristojnosti ter

materialnih in človeških virov pri tem pripravljen sodelovati. Glavni politični izziv je namreč zagotoviti čim boljši sprejem prava Skupnosti v zakonodajo posameznih držav članic. Treba je zagotoviti, da bodo državljani čim bolj razumeli zakonodajni in regulativni postopek ne glede na to, ali gre za pozitivno pravo (*hard law*) ali za neobvezujoče pravo (*soft law*). Poleg tega je treba na klasičen način s pomočjo vprašalnikov v postopek Skupnosti vključiti predstavnike nevladnih organizacij.

4.2 Odbor je prepričan, da morajo ustrezni generalni direktorati tem posvetovanjem posvetiti veliko pozornosti, saj se v preteklosti nekateri zakonodajni predlogi niso bili dovolj upoštevani. To je včasih privedlo do velikih sprememb posameznih predlogov ali pa sta jih Svet ali Parlament, ki imata zakonodajno vlogo in posvečata pozornost odzivom in signalom civilne družbe, zavrnila. Participativna demokracija lahko prispeva k temu, da se izognemo takšnim situacijam, ki so dragi tako s političnega kot s finančnega vidika.

4.3 Vlogo zakonodajalca Skupnosti je mogoče okrepiti samo z uporabo modernih in učinkovitih metod za določanje pravnih predpisov.

4.4 Odbor pozdravlja večletna prizadevanja in za to namenjena sredstva, da bi izboljšali zakonodajo, kar je za Unijo, ki temelji na pravu, nujno, in poziva Komisijo, naj s prizadevanji nadaljuje.

V Bruslju, 22. oktobra 2008

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o smernicah glede storitev splošnega pomena in globalizacije

(2009/C 100/06)

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 17. januarja 2008 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Smernice glede storitev splošnega pomena in globalizacije.

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 24. septembra 2008. Poročevalec je bil g. Hernández BATALLER.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 448. plenarnem zasedanju 21., 22. in 23. oktobra 2008 (seja z dne 23. oktobra) s 50 glasovi za, 2 glasovoma proti in 1 vzdržanim glasom.

1. Sklepi in priporočila

A) EESO poziva druge institucije EU, da pripravijo pobudo Skupnosti za poglobljeno razpravo o potrebi po oblikovanju političnih smernic za storitve splošnega pomena in globalizacijo.

B) EESO poziva Komisijo, da v svojih poročilih o oceni storitev splošnega pomena eno poglavje občasno posveti globalizaciji in njenim morebitnim vplivom na storitve splošnega pomena.

C) Ne da bi to vplivalo na potrebo po inovacijah pri zagotavljanju storitev informacijske družbe ⁽¹⁾, je glede javnih naročil pri razvoju treba ohraniti osnovne značilnosti teh storitev in pripraviti okvir, ki bo zagotavljal, da se te storitve ustrezno izvajajo (npr. na področjih telemedicine, poklicne etike in zaupnosti podatkov).

D) Treba je podpreti prihodnjo vzpostavitev globalnega upravljanja, kar naj temelji na uravnoteženi udeležbi mednarodnih organizacij, držav članic in drugih zainteresiranih strani.

E) Mednarodna organizacija dela in Svetovna zdravstvena organizacija obravnavata vprašanja zaposlovanja in zdravja, zato bi morali imeti znotraj Svetovne trgovinske organizacije status opazovalk in biti s tem vključeni v prizadevanja za globalno upravljanje.

F) K temu upravljanju bi lahko prispeval posvetovalni forum, ki bi imel nalogo oblikovati in pregledovati ukrepe, ki bodo

sprejeti v okviru storitev splošnega pomena, prispeval pa bi lahko tudi k spremljanju skladnosti z načeli in vrednotami, ki podpirajo storitve splošnega pomena.

G) Na področju upravljanja svetovnih javnih dobrin bi morali začeti razpravo o najpomembnejših vidikih za prihodnost njihovega globalnega upravljanja. Na ravni Skupnosti bi morali oblikovati evropski akcijski program, ki bi določil način financiranja teh dobrin.

Globalno upravljanje mora zajemati upravljanje svetovnih javnih dobrin in nadaljnje izboljšanje pristopa, ki ga je začel vrh G8 v Heiligendammu o biološki raznovrstnosti in energetskih virih.

2. Uvod

2.1 Storitve splošnega pomena imajo nedvomno tako pomembno vlogo v vsakdanjem življenju evropskih državljanov, da njihov prispevek k socialni, ekonomski in ozemeljski koheziji ter k trajnostnemu razvoju EU predstavlja bistveni del evropskega socialnega modela ⁽²⁾. Poleg tega dopolnjujejo in presegajo enotni trg ter so predpogoj za socialno in gospodarsko blaginjo državljanov in podjetij ⁽³⁾.

2.1.1 Z globalizacijo označujemo pojav odpiranja gospodarstev in mej kot rezultat povečanja trgovine, pretoka kapitala, ljudi in idej, širjenja informacij, znanja in sposobnosti ter procesa deregulacije. Ta proces, ki zajema vsa geografska območja in vse sektorje, ni nov, vendar je v zadnjih letih dobil nov zagon.

⁽¹⁾ Mnenje EESO o spodbujanju širokega dostopa javnosti do evropske digitalne knjižnice, točka 1.3; UL C 162, 25.6.2008, str. 46.

⁽²⁾ Mnenje EESO o socialni koheziji: dati vsebino evropskemu socialnemu modelu, UL C 309, 16.12.2006, str. 119.

⁽³⁾ Mnenje EESO o prihodnosti storitev splošnega pomena, UL C 309, 16.12.2006, str. 135, točka 2.1.

2.1.2 Globalizacija ustvarja nešteto priložnosti, čeprav je še vedno eden največjih izzivov, s katerimi se danes sooča Evropska unija. Da bi resnično izkoristili potencial tega pojava za rast in zagotovili pravično porazdelitev koristi, namerava Evropska unija vzpostaviti model trajnostnega razvoja s pomočjo večstranskega upravljanja, da se uskladi gospodarska rast, socialna kohezija in varstvo okolja.

2.2 Vendar gospodarska globalizacija ustvarja nove okoliščine, v katerih bi lahko odločitve številnih mednarodnih organov, kot je npr. STO, ogrozile samo ohranitev storitev splošnega pomena kot pomembno značilnost tega modela.

2.3 Zato je treba povezati ustrezne mednarodne pravne mehanizme, s katerimi bomo zagotovili, da EU in njene države članice jamčijo ohranitev storitev splošnega pomena brez zatekanja k strategijam, ki ovirajo izvajanje načel mednarodne proste trgovine ali ogrožajo konkurenčnost evropskega gospodarstva.

2.3.1 Institucije EU bi morale nameniti posebno pozornost tudi delovanju samoregulativnih organov, ki poskušajo na svetovni ravni določiti skupne smernice izvajanja za javne oblasti na področjih, ki so povezana s storitvami splošnega pomena (kot je na primer Mednarodna telekomunikacijska zveza/ITU).

2.3.2 Člen 36 Listine EU o temeljnih pravicah⁽¹⁾, ki navaja, da Unija priznava in spoštuje dostop do storitev splošnega gospodarskega pomena, ki je v skladu s pogodbama določen v nacionalnih zakonodajah in običajih, s čimer pospešuje socialno in teritorialno kohezijo Unije, prvič vzpostavlja povezavo med temi storitvami in temeljnimi pravicami⁽²⁾.

2.3.3 Lizbonska pogodba zelo krepí vlogo Evropske unije na področju gospodarstva in trgovine. Ta dejavnost EU na mednarodni ravni je še posebej pomembna v trenutnih okoliščinah vidne rasti gospodarske globalizacije in ko se večstranski trgovinski sistem samo še krepí po velikem zagonu z ustanovitvijo Svetovne trgovinske organizacije leta 1995.

⁽¹⁾ UL C 303, 14.12.2007. (V uradni deklaraciji Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije leta 2007).

⁽²⁾ Mnenje EESO o prihodnosti storitev splošnega pomena, UL C 309, 16.12.2006, točka 3.9.

2.3.4 Lizbonska pogodba vsebuje več določb, ki veljajo za vse zunanje dejavnosti EU v poglavju I naslova V Pogodbe o Evropski uniji (PEU). Določbe, ki sestavljajo politiko Skupnosti, so trenutno navedene v Naslovu IX TEC, Del 3, členi 131 do 134, ki se nanašajo na „skupno trgovinsko politiko“. Pogodba uporablja ta izraz za poimenovanje niza institucionalnih mehanizmov za sprejemanje odločitev na posebnih področjih, da se dosežejo določeni cilji, kar omogoča Skupnosti, da pri obravnavanju takšnih zadev deluje enotno⁽³⁾.

2.3.5 Cilji, ki so v členu 131 TEC določeni kot skladni s politiko Skupnosti, morajo prispevati k (a) usklajenemu razvoju svetovne trgovine, (b) postopnemu odpravljanju omejitev v mednarodni trgovini in (c) zmanjšanju carinskih ovir.

2.3.6 Poleg tega je treba upoštevati tudi učinke, ki bi jih lahko imeli cilji različnih medsektorskih politik Skupnosti, kot so kultura, javno zdravje⁽⁴⁾, varstvo potrošnikov in industrija, na obliko trgovinske politike Skupnosti. Industrija je skupaj s storitvami morda področje, ki bo najverjetneje imelo precejšnje in težavne posledice za izvajanje skupne trgovinske politike.

2.3.7 EESO je že opozoril, da reforma pogodb odpira nove možnosti na področju storitev splošnega pomena, saj je v določbe o delovanju Unije vključena klavzula za splošno uporabo o storitvah splošnega gospodarskega pomena (člen 14), ki bo veljala za vse politike Evropske unije, tudi za notranji trg in konkurenco. Poleg tega je obema pogodbama priložen protokol o vseh storitvah splošnega pomena, vključno z negospodarskimi storitvami splošnega pomena⁽⁵⁾.

2.4 Podpis Lizbonske pogodbe na tem področju odpira nova obzorja za evropsko povezovanje z novimi določbami, ki dajejo možnost priprave novega nadnacionalnega zakonodajnega okvira, ki je ustrežnejši za opredelitev in ureditev delovanja in dostopa do teh storitev v vseh državah članicah EU. To zajema predvsem:

⁽³⁾ Glej Los objetivos de la Política Comercial Común ala luz del Tratado de Lisboa (Cilji skupne trgovinske politike z vidika Lizbonske pogodbe), avtor: Miguel Angel Cepillo Galvín, v zbirki z naslovom El Tratado de Lisboa: salida de la crisis constitucional (Lizbonska pogodba: izhod iz ustavne krize), urednik: José Martín y Pérez Nanclares, izdala: Iustel, 2008.

⁽⁴⁾ Mnenje EESO o izboljšanju kakovosti in produktivnosti pri delu, UL C 224, 30.8.2008, str. 87.

⁽⁵⁾ Mnenje EESO o ocenjevanju storitev splošnega pomena, UL C 162, 25.6.2008, str. 42.

— ključno vlogo in širšo diskrecijsko pravico nacionalnih, regionalnih in lokalnih oblasti, da zagotovijo, naročijo in organizirajo storitve splošnega gospodarskega pomena tako, da bodo čim bolj učinkovito izpolnjevale potrebe uporabnikov;

— raznolikost storitev splošnega gospodarskega pomena in razlike v potrebah uporabnikov ter preferencah, ki lahko izhajajo iz različnih geografskih, družbenih in kulturnih okoliščin;

— visoko raven kakovosti, varnosti in cenovne dostopnosti, enako obravnavo in spodbujanje splošnega dostopa ter pravic uporabnikov.

2.4.1 Nekateri ukrepi v povezavi z upravljanjem globalizacije, ki jih spodbujajo večstranski mednarodni organi, kot je STO, bi lahko ta položaj okrepili, zlasti s pomočjo arbitražnih svetov, ki bi tukaj lahko imeli posebej pomembno vlogo.

2.5 Nadnacionalni pristop bi olajšal uveljavitev pomembnega vpliva znotraj mednarodne skupnosti in izvedbo ukrepov, potrebnih za odpravo nevarnosti za naš socialni model, ki naj bi odražal idejo o uspešnem, demokratičnem, ekološkem, konkurenčnem, na solidarnosti temelječem in socialno vključujočem okolju za vse evropske državljane ⁽¹⁾.

2.6 V sedanjem mednarodnem kontekstu lahko tako opredelimo več razsežnosti ali ravni, ki zahtevajo, da EU sprejme diferenciran strateški pristop. Mednje spadajo:

2.6.1 upravljanje svetovnih javnih dobrin (zrak, voda, gozdovi itd.); glede na nejasne izjave o solidarnosti, kot npr. v Deklaraciji o ustanovitvi novega gospodarskega reda (Resolucija generalne skupščine Združenih narodov 3201 z dne 2.5.1974), bi morala EU spodbujati ustanovitev nadnacionalnega okvira, ki je v skladu z vsemi ustreznimi mednarodnimi sporazumi in sklepi, ki bi jih lahko sprejeli;

2.6.1.1 svetovne javne dobrine so dobrine ali storitve, ki so nujno potrebne za dobro počutje posameznika in za ravnotežje med družbami na severni in južni polovici sveta. Zagotavljanje svetovnih javnih dobrin ne sme biti prepuščeno le nacionalnim oblastem in trgom: za njihovo ohranitev in ustvarjanje je potrebno mednarodno sodelovanje;

2.6.2 ohranjanje in razvijanje nekaterih storitev v skupnem splošnem interesu državljanov EU, kot je Galileo, in ki potrebujejo večje javne naložbe;

2.6.3 delitev pristojnosti med EU in državami članicami pri ureditvi dostopa do nekaterih univerzalnih elektronskih komunikacijskih storitev, kot je internet;

2.6.4 opredelitev nalog podnacionalnih (zveznih, regionalnih in lokalnih) organov, ki trenutno vzdržujejo, upravljajo in urejajo zagotavljanje socialnih storitev, pri prihodnjem izvajanju mednarodnih sporazumov, ki odpirajo trgovino storitev v sektorjih, v katerih se liberalizacija še ni začela ali kjer sploh ni bila predvidena;

2.6.5 določanje diferencirane pravne in politične strategije o prihodnjih razmerah omrežnih storitev splošnega pomena ter tudi drugih storitev.

2.6.6 Na žalost trenutno v okviru mednarodnih forumov ni nobenega postopka za obravnavanje storitev splošnega pomena, ki bi podpiral in širil njihova načela in vrednote.

2.6.7 Vendar pa ima od januarja 2003 šest mednarodnih organizacij (Svetovna banka, Konferenca Združenih narodov o trgovini in razvoju – UNCTAD, Organizacija ZN za prehrano in kmetijstvo – FAO, Mednarodni denarni sklad – IMF, Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj – OECD in OZN) status opazovalke v STO in tako uresničuje načelo nastajajočega sistema svetovnega upravljanja, ki se bo v prihodnosti še razvijal, ter določa pravila mednarodnega prava (večstranski sporazumi o okolju, mednarodne konvencije s področja dela, človekovih pravic in gospodarskega ter socialnega področja). Dve organizaciji, ILO in WHO, pa vseeno nista dobili statusa opazovalke, kar pomeni, da vprašanja zaposlovanja in zdravstva niso del tega nastajajočega sistema svetovnega upravljanja, zato mora Evropska unija storiti vse potrebno, da se to spremeni.

3. Pravna ureditev storitev splošnega pomena, ki jo mora EU ohraniti v okviru sporazuma GATS-STO

3.1 V zadnjih desetih letih so institucije EU dosegle zanesljiv napredek pri pripravi načrta in pravnega okvira za storitve splošnega pomena, ni pa jim uspelo vzpostaviti celovitega pravnega okvira za to področje ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Mnenje EESO o socialni koheziji: dati vsebino evropskemu socialnemu modelu, UL C 309, 16.12.2006.

⁽²⁾ Glej resolucijo Evropskega parlamenta A.6-0275/bela knjiga Evropske komisije, COM(2004) 374 z dne 12.5.2004; Sporočilo Evropske komisije, COM(2007) 725 konč. 20.11.2007, itd.

3.2 Kljub temu je treba omeniti skladno stališče Evropskega ekonomsko-socialnega odbora, ki je v več zaporednih mnenjih ⁽¹⁾ ohranil sporazumno in odločno stališče o glavnih pravnih vidikih storitev splošnega pomena, zlasti glede na ⁽²⁾:

- upoštevanje načel enakosti, univerzalnosti, cenovne in druge dostopnosti, zanesljivosti, stalnosti, kakovosti in uspešnosti, če so hkrati zagotovljene pravice uporabnikov ter če je storitev upravičena z ekonomskega in socialnega vidika;
- upoštevanje posebnih potreb določenih skupin uporabnikov, kot so invalidi, osebe, ki potrebujejo pomoč, prikrajšane osebe itd.

3.3 EESO se zato strinja, da ne bi bilo primerno pripravljati obsežnega seznama storitev splošnega pomena, ampak se je treba osredotočiti na njihovo nalogo, čeprav je za storitve splošnega gospodarskega pomena značilno prizadevanje za doseg različnih ravnovesij:

- med trgi in splošnim interesom,
- med gospodarskimi, socialnimi in okoljskimi cilji,
- med uporabniki (posameznimi uporabniki, tudi prikrajšanimi skupinami, podjetji, lokalnimi oblastmi ipd.), ki imajo različne potrebe in interese,
- med pristojnostmi držav članic in evropsko povezavo ⁽³⁾.

3.3.1 Namen socialnih storitev splošnega pomena ⁽⁴⁾ je odziv na vse oblike socialne prikrajšanosti, v katere vodijo: bolezni,

⁽¹⁾ Glej raziskovalno mnenje EESO o storitvah splošnega pomena, OJ C 241, 7.10.2002, str. 119; mnenje EESO o beli knjigi o storitvah splošnega pomena, OJ C 221, 8.9.2005, str. 17; mnenje EESO na lastno pobudo o prihodnosti storitev splošnega pomena, UL C 309, 16.12.2006, str. 135.

⁽²⁾ Mnenje EESO o ocenjevanju storitev splošnega pomena, UL C 162, 25.6.2008, točka 3.2.

⁽³⁾ Mnenje EESO o ocenjevanju storitev splošnega pomena, UL C 162, 25.6.2008, točka 3.7.

⁽⁴⁾ Glej mnenje EESO o sporočilu Komisije – Izvajanje programa Skupnosti iz Lizbone: socialne storitve splošnega pomena v Evropski uniji, UL C 161, 13.7.2007, str. 80.

starost, nesposobnost za delo, invalidnost, negotovost, revščina, socialna izključenost, zasvojenost z drogami, družinske in stanovanjske težave ter težave z družbenim vključevanjem tujcev.

3.3.2 EESO meni, da bi morale brez poseganja v svobodno izbiro nacionalnih oblasti te storitve nacionalnega, regionalnega ali lokalnega pomena vključevati – vendar se ne omejiti na – storitve, povezane z obveznim izobraževanjem, zdravstvenim in socialnim varstvom, kulturnimi, dobrodelnimi, socialnimi storitvami ali storitvami, temelječimi na solidarnosti, avdiovizualnimi storitvami, distribucijo vode in sanitarno infrastrukturo ⁽⁵⁾.

3.4 EESO meni, da se je treba osredotočiti na poseben namen storitev splošnega pomena in na zahteve (obveznosti javnih služb), ki morajo biti izpolnjene pri izvajanju in ki bi morale biti jasno določene.

3.5 Protokol o storitvah splošnega pomena, ki je dodan Lizbonski pogodbi, vsebuje razlago koncepta storitev splošnega pomena, ki širše odraža tudi stališče EESO o tej zadevi. Evropska primarna zakonodaja je tokrat prvič zajela to posebno vprašanje, zato bo glede na njeno zavezujočo naravo ta protokol trdna smernica za institucionalno delovanje EU tako na ozemlju držav članic kot tudi zunaj njih.

3.6 Zlasti člen 2 protokola navaja, da „določbe Pogodb nikakor ne vplivajo na pristojnost držav članic, da zagotavljajo, naročajo in organizirajo negospodarske storitve splošnega pomena“.

3.6.1 Čeprav protokol ob odsotnosti kakršnega koli institucionalnega akta, ki bi take storitve razvrstil, izrecno razlikuje med gospodarskimi in negospodarskimi storitvami splošnega pomena, in ob upoštevanju določb deklaracije v zvezi z razmejitev pristojnosti (priložena sklepni listini Medvladne konference 2007) in protokola o izvajanju deljenih pristojnosti (priložen Pogodbi ES in Pogodbi o delovanju EU), ostaja stališče držav članic o tej zadevi najprimernejša pravna smernica.

Zato bi bilo zelo koristno spremljati ocene Evropske komisije o tem, kako države članice izvajajo direktivo o storitvah, glede na njihov prihodnji vpliv na to, kako se bo EU pogajala in sklepala sporazume o odprtju trga za storitve, ki ga ureja.

⁽⁵⁾ Mnenje EESO o prihodnosti storitev splošnega pomena, UL C 309, 16.12.2006, točka 10.3.

3.6.2 Delovanje EU na tem področju zato ostaja odvisno od dveh dejavnikov:

- (a) pri pripravi in sprejemanju prihodnjih aktov sekundarne zakonodaje je treba upoštevati pravno tradicijo držav članic glede koncepta, kategorij in načina delovanja storitev splošnega pomena;
- (b) mednarodne sporazume, vključno s tistimi, ki so jih podpisale organizacije, v katerih je zastopana EU in njene države članice, in skupna stališča v vsakem krogu pogajanj ali na mednarodni konferenci je treba oblikovati na podlagi skupnega posvetovanja med državami članicami in EU in morajo vedno odražati glavne vidike, ki jih zajema Lizbonska pogodba ter pravni sistemi držav članic, ki urejajo storitve splošnega pomena.

4. Poseben primer GATS/STO

4.1 Svetovna trgovinska organizacija (STO) je mednarodni organ, pristojen za svetovna pravila, ki urejajo trgovino med državami, in temelji na večstranskem sistemu. Stebri, na katerih temelji STO, so sporazumi, o katerih se je pogajala večina držav, vključenih v svetovno trgovino ⁽¹⁾, in jih tudi podpisala.

4.2 Glavna naloga organizacije je zagotoviti, da bodo trgovinski tokovi čim bolj tekoči, predvidljivi in prosti. Skoraj vse odločitve so sprejete s soglasjem vseh držav članic in so nato ratificirane v posameznih parlamentih. Trgovinske spore rešuje mehanizem za reševanje sporov STO.

4.3 Splošni sporazum o trgovini s storitvami je prvi niz načel in pravil za upravljanje mednarodne trgovine s storitvami, dogovorjenih na večstranski ravni. Sporazum določa vrsto storitev, ki so jih članice STO pripravljene odpreti zunanji konkurenci, in natančno določa stopnjo odprtosti, ki je dovoljena za te trge, ki vključujejo nekatere storitve splošnega gospodarskega pomena, kot so med drugimi finančne storitve, elektronske komunikacije, poštna storitve, promet in energija.

4.4 EESO je že pozval druge institucije Skupnosti ⁽²⁾, da zagotovijo, da načela upravljanja storitev splošnega pomena določajo

⁽¹⁾ Z Odločbo Sveta 94/800/EC z dne 22. decembra 1994 (UL L 336, 23.12.1994) je Svet sprejel pravno besedilo, ki izhaja iz urugvajskega kroga večstranskih trgovinskih pogajanj, ki se je zaključil s podpisom sklepne listine v Marakešu in ustanovitvi Svetovne trgovinske organizacije.

⁽²⁾ Mnenje EESO o prihodnosti storitev splošnega pomena, UL C 309, 16.12.2006.

tudi stališče EU v trgovinskih pogajanjih, zlasti v okviru STO in Splošnega sporazuma o trgovini s storitvami (GATS). Po mnenju Odbora bi bilo nedopustno, če bi Evropska unija v mednarodnih trgovinskih pogajanjih prevzela obveznosti za liberalizacijo sektorjev ali dejavnosti, ki niso bile sprejete v okviru posebnih predpisov o storitvah splošnega pomena. Nujnost ohranjanja pristojnosti držav članic, da zakonsko urejajo storitve splošnega pomena z namenom doseganja socialnih in razvojnih ciljev, ki jih je določila Unija, zahteva izključitev nereguliranih storitev splošnega pomena iz tovrstnih pogajanj.

4.5 Člen 1.3 b) Splošnega sporazuma o trgovini s storitvami (GATS) iz področja uporabe izključuje „*storitve, opravljene pri izvajanju vladnih pooblastil*“, alinea c) tega člena pa navaja, da je to „*vsaka storitev, ki ni opravljena na tržni podlagi ali v konkurenci z drugimi ponudniki storitev*“.

4.5.1 Ker se sporazum GATS ne nanaša na „*storitve splošnega pomena*“ v strogem smislu te besede, razen v alinei c) ii člena XXVIII ⁽³⁾, povzroča precejšnjo negotovost pri oblikovanju dogovorjene opredelitve in ustreznega institucionalnega okvira za urejanje delovanja storitev splošnega pomena znotraj STO, kar bi lahko postavilo pod vprašaj nekatere določbe zakonodaje Skupnosti.

4.5.2 Tudi glede na številne vladne (ali javne) ukrepe, ki jih GATS uporablja v skladu s členom 1.1 tega sporazuma ⁽⁴⁾, in stališče pritožbenega organa, ki jasno zagovarja uporabo sporazuma pri vsakem ukrepu, ki ni dovolj upravičen in ki izkrivlja trgovino in storitve ⁽⁵⁾, mora EU sprejeti enotno in trdno stališče v STO, ki bo podprlo skupna načela in vrednote, ki so del pravnega reda Skupnosti.

4.5.3 Edina izjema k temu pravilu je določena v členu 2 (a) in (b) priloge k sporazumu GATS o storitvah zračnega prevoza, ki izključuje „*prometne pravice, dane kakor koli; ali storitve, ki se neposredno nanašajo na uporabo prometnih pravic*“, iz področja uporabe sporazuma in iz postopkov za reševanje sporov.

⁽³⁾ Ta člen, ki vsebuje „definicije“, navaja, da „ukrepi članic, ki vplivajo na trgovino s storitvami“ zajemajo tudi „uporabo oziroma dostop do storitve, za katero ta članica zahteva, da je dostopna javnosti na splošno“.

⁽⁴⁾ Ta člen se glasi: „Ta sporazum se uporablja za ukrepe članic, ki vplivajo na trgovino s storitvami.“

⁽⁵⁾ Glej zadevo United States - Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services, WT/DS/AB/R(AB-2005-1). Analiza v: Moreira González, C. J. „Las cláusulas de Seguridad Nacional“, (Klavzule o nacionalni varnosti) Madrid 2007, str. 229 in naslednje. Glej tudi zadevo European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, WT/DS27/AB/R/197.

4.6 Ta položaj daje številne možnosti, o katerih bo STO morala sprejeti stališče, vključno z naslednjim:

4.6.1 V vsakem primeru bi bilo smiselno spodbujati sporazum z drugimi pogodbenicami, da se določi koncept „storitve, opravljene pri izvajanju vladnih pooblastil“, ki je zajet v členu I:3 sporazuma GATS. Zato določba v točki b) tega člena, ki širše zajema liberalizacijo vseh storitev v vsakem sektorju gospodarske dejavnosti, državam ne preprečuje, da bi sprejele odstopanja, ki izključujejo liberalizacijo socialnih storitev in storitev splošnega pomena. Taka odstopanja ne bi kršila obveznosti, ki jih določa GATS, da bi zagotovil neovirano trgovino s storitvami.

4.6.2 Zagotavljanje storitev lahko ocenjujemo z različnih vidikov in jih po potrebi klasificiramo kot storitve splošnega pomena za namen uporabe sporazuma GATS, glede na to, ali je pozornost na uporabniku storitve ali entiteti, ki storitev ponuja. Storitve splošnega pomena je mogoče izključiti iz področja

uporabe GATS le na podlagi podpiranja splošnega interesa, bodisi na ravni Skupnosti bodisi na ravni držav članic, in da bi zaščitili uporabnika storitev, ob upoštevanju, da ni pomembno, ali storitev ponuja javna ali zasebna, nacionalna ali tuja entiteta.

4.6.3 Uskladiti je treba evropski koncept javnih kreditnih institucij in finančnih storitev v interesu javnosti (npr. načrti za upokojevanje in javni pokojninski sistemi) s konceptom, določenim v členu 1 (b), 3. pododstavek priloge o finančnih storitvah sporazuma GATS, ki določa, da so „*druge dejavnosti, ki jih opravlja javna ustanova za račun vladnih finančnih virov ali z njihovim jamstvom ali uporabo*“, „*storitve, ki se opravljajo na podlagi vladnih pooblastil*“.

4.6.4 Finančna skupina G-20 ⁽¹⁾ lahko deluje kot usmerjevalec za odločitve, ki jih morajo sprejeti posebne mednarodne organizacije (kot so WHO, FAO, Svetovna banka, IMF itd.) na področju finančnih storitev in za varovanje načel in vrednot, ki podpirajo storitve splošnega pomena.

V Bruslju, 23. oktobra 2008

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI

⁽¹⁾ Finančna skupina G-20 združuje poleg držav G8 še 11 finančnih ministrov in guvernerjev centralnih bank, ki predstavljajo 85 % svetovnega BDP, ter Evropsko unijo (državo, ki predseduje Svetu in predsednika Evropske centralne banke).

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o varnosti potnikov v letalskem prometu

(2009/C 100/07)

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 17. januarja 2008 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Varnost potnikov v letalskem prometu.

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 24. septembra 2008. Poročevalec je bil g. McDONOGH.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 448. plenarnem zasedanju 21., 22. in 23. oktobra 2008 (seja z dne 23. oktobra) s 94 glasovi za in 2 vzdržanima glasovoma.

1. Priporočila

1.1 EESO priporoča, da se poleg že obstoječih skupnih pravnih standardov, ki urejajo pristop Komisije na področju varnosti civilnega letalstva, določijo posebni, čim bolj poenoteni standardi na najvišji možni ravni za službe na področju varnosti letalstva.

1.2 Po mnenju EESO bi morali biti ponudniki storitev izključeni iz dejavnosti na področju varnosti letalstva, če je med drugim proti njim uveden stečajni postopek ali likvidacijski postopek ali postopek prisilne poravnave, če so bili pravno-močno obsojeni za kaznivo dejanje v zvezi s svojim poslovanjem, če so storili hujšo strokovno napako, če niso poravnali obveznosti v zvezi s plačilom prispevkov za socialno varnost, če niso poravnali obveznosti v zvezi s plačilom davkov, če predložijo zavajajoče podatke, ki jih zahteva naročnik za sodelovanje v javnem razpisu, ali če omenjeni podatki niso bili predloženi in če ponudniki niso vpisani v poklicni register, kadar je to potrebno v skladu z nacionalno zakonodajo. Prav tako morajo imeti ponudniki storitev na področju varnosti letalstva notranji mehanizem za zaposlovanje, omogočati zadostno usposabljanje osebja in imeti dokazilo o zavarovanju za morebitne odgovornosti, ki se nanašajo na izvajanje pogodb.

1.3 EESO priporoča uvedbo pravno zavezujočega enotnega števila ur, ki jih je treba zagotoviti za usposabljanje, in paket obveznega usposabljanja za varnostno osebje v vseh 27 državah članicah Evropske unije.

1.4 EESO meni, da morajo biti ukrepi jasni in jedrnat.

1.5 Po mnenju EESO je treba letalske družbe, letališča ter ponudnike storitev na področju varnosti jasno obveščati o uporabi zakonodaje, ki vključuje varnostne ukrepe, ter jim pod strogimi pogoji zagotoviti neposreden dostop do teh predpisov.

1.6 EESO meni, da sta objavljanje delov zakonodaje, ki se izvajajo in niso zaupni ter vključujejo varnostne ukrepe v

zvezi z določitvijo obveznosti ali omejevanjem pravic potnikov, v Uradnem listu Evropske unije ter pregled teh varnostnih ukrepov vsakih šest mesecev nujni zahtevi v pravnem redu Skupnosti.

1.7 Odbor poziva Komisijo, da prevzame pobudo v zvezi z odškodninami za žrtve kaznivih dejanj, kot so teroristični napadi, na področju letalstva.

1.8 Ukrepi morajo spodbujati priznavanje in razvoj poklicne poti na področju varnosti.

1.9 Ukrepi morajo preprečiti odvečne varnostne preglede z uvedbo koncepta enkratnega varnostnega pregleda v celotni EU. Spodbujati morajo priznavanje varnostnih ukrepov tretjih držav.

1.10 Ukrepi morajo razviti prilagojen inovativni pristop, ki omogoča razločevanje varnostnih ukrepov za osebje in potnike brez ogrožanja varnosti.

1.11 Po mnenju Odbora bi morala letalska varnost imeti prednost pri dodeljevanju sredstev za raziskave na področju varnosti.

1.12 Evropska komisija mora zagotoviti neodvisno oceno tehnologij in zahtev za tehnologije. Po mnenju EESO je treba standarde za tehnologije, ki se uporabljajo na področju varnosti letalstva, in centralni register odobrenih ponudnikov oblikovati na podlagi te neodvisne ocene.

1.13 EESO meni, da je za boj proti terorizmu in organiziranemu kriminalu potreben bolj usklajen pristop držav članic. Poleg tega morajo strožji ukrepi, ki so sprejeti na ravni držav članic in ki določajo obveznosti ali omejujejo pravice potnikov, temeljiti na oceni tveganja in upoštevati človekovo dostojanstvo, pri čemer morajo biti pregledani vsakih 6 mesecev, potnike pa je treba o njih izrecno obvestiti.

2. Uvod

2.1 Po tragičnih dogodkih 11. septembra 2001 je bila sprejeta okvirna uredba Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi skupnih pravil na področju varnosti civilnega letalstva⁽¹⁾. V tej uredbi so navedene glavne določbe in skupni standardi, ki urejajo pristop Skupnosti k varnosti civilnega letalstva. Čeprav zakonodaja Skupnosti določa skupne temeljne standarde, omogoča državam članicam (ali posameznim letališčem) določitev višjih standardov zaradi različne ogroženosti glede terorističnih napadov v posameznih državah članicah, letališčih ali letalskih družbah.

2.2 Evropska komisija je leta 2005 začela revizijo te okvirne uredbe na področju varnosti letalstva⁽²⁾, končni dogovor med poslanci Evropskega parlamenta in Sveta Evropske unije pa je bil sprejet 11. januarja 2008. Na podlagi tega je bila 11. marca 2008 sprejeta nova okvirna Uredba št. 300/2008⁽³⁾. Cilj revizije je bil dodatno pojasniti, poenostaviti in uskladiti pravne zahteve za okrepitev splošne varnosti na področju civilnega letalstva.

2.3 Zagon, ki ga je spodbudila revizija okvirne uredbe, je treba izkoristiti, saj gre za temeljito spremembo pravil o varnosti letalstva. Skupna prometna politika je ena od prvih skupnih politik Evropske skupnosti. V tem smislu je zračni prevoz ključen za prosto gibanje oseb in blaga, tj. dveh ciljev Evropske skupnosti. Pravica, da državljan neke države članice svobodno potuje v drugo državo članico, zajema tudi zaščito te osebe. Poleg tega bi motnja (na primer zaradi terorističnega napada) v sistemu zračnega prevoza negativno vplivala na celotno evropsko gospodarstvo. Zato je jasno, da mora varnost ostati ključna za uspešnost zračnega prevoza.

2.4 Kljub številnim pobudam na področju varnosti letalstva sedanjí zakonodajni okvir na področju varnosti letalstva ne obravnava nekaterih osnovnih vprašanj, zaradi katerih so zaskrbljeni potniki, letalske družbe, letališča in zasebni ponudniki storitev na področju varnosti. Sektor zračnega prevoza potrebuje jasnejše, obsežne in usklajene ukrepe. Zato mora biti splošni cilj politike na področju varnosti letalstva oblikovanje jasnega, učinkovitega in preglednega zakonodajnega okvira ter zagotavljanje varnosti s človeškim obrazom.

3. Dokazilo o usposobljenosti zasebnih ponudnikov storitev na področju varnosti je nujno

3.1 Ker je varnost v letalstvu ključna za delovanje sistema zračnega prevoza, je treba poleg že obstoječih skupnih pravnih standardov, ki urejajo pristop Skupnosti k varnosti civilnega

letalstva, določiti posebne standarde za storitve na področju varnosti letalstva. V praksi so zasebni ponudniki varnostnih storitev kljub občutljivi naravi njihove poslovne dejavnosti pogosto izbrani le na podlagi najnižje cene. Nova zavezujoča zakonodaja, ki vključuje take posebne standarde, bi morala zajemati smernice za izbiro in določitev ponudnikov storitev na področju varnosti letalstva na podlagi meril kakovosti.

3.2 Izbira in določitev meril za ponudnike varnostnih storitev morata med drugim vključevati finančne in poslovne sposobnosti ponudnika varnostnih storitev, finančno preglednost, tehnične zmožnosti in zmogljivosti; vsi ti dejavniki izboljšujejo kakovost storitev.

3.3 Evropska agencija za varnost v letalstvu je nedavno sprožila samoregulatorno pobudo, ki temelji na listini o kakovosti in njeni prilogi v zvezi z usposabljanjem osebja zasebnih podjetij na področju varnosti. Načela, izpostavljena v tem dokumentu, bi bila lahko podlaga za dokazilo o usposobljenosti vseh zasebnih podjetij za varnostne storitve v letalstvu in dokaz, da si podjetja v tem sektorju prizadevajo zagotavljati visokokakovostne rešitve.

3.4 Evropski ekonomsko-socialni odbor priporoča vzpostavitev pravno zavezujočih meril kakovosti za zasebne ponudnike storitev na področju varnosti letalstva. Ponudniki storitev so lahko izločeni iz dejavnosti na področju varnosti letalstva, če je med drugim proti njim uveden stečajni postopek ali likvidacijski postopek ali postopek prisilne poravnave, če so bili pravnomočno obsojeni za kaznivo dejanje v zvezi s svojim poslovanjem, če so izvajalci storili hujšo strokovno napako, če niso poravnali obveznosti v zvezi s plačilom prispevkov za socialno varnost, če niso poravnali obveznosti v zvezi s plačilom davkov, če predložijo zavajajoče podatke, ki jih zahteva naročnik za sodelovanje v javnem razpisu, ali če omenjeni podatki niso bili predloženi in če ponudniki niso vpisani v poklicni register, kadar je to potrebno v skladu z nacionalno zakonodajo. Prav tako morajo imeti ponudniki storitev na področju varnosti letalstva notranji mehanizem za zaposlovanje, ki zagotavlja zadostno usposabljanje osebja, in dokazilo o zavarovanju za morebitne obveznosti, ki se nanašajo na izvajanje pogodbe.

3.5 Evropski ekonomsko-socialni odbor poleg tega predlaga, da se določi pravno zavezujoče enotno število ur, ki jih je treba zagotoviti za usposabljanje, in paket obveznega usposabljanja za vseh 27 držav članic Evropske unije.

4. Priznanje preverjanja preteklosti varnostnega osebja

4.1 Pred zaposlitvijo mora varnostno osebje v skladu s sedanjo in prihodnjo okvirno uredbo o varnosti letalstva opraviti posebno usposabljanje in preverjanje preteklosti. Bistveno je, da bodoči varnostni agent ni povezan z morebitnimi terorističnimi skupinami ali kriminalnimi skupinami ter da ni bil kaznovan, saj je njegovo delo ključno za sistem varnosti letalstva.

⁽¹⁾ Uredba Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 2320/2002 z dne 16. decembra 2002 o določitvi skupnih pravil na področju varnosti civilnega letalstva, UL L 355, 30.12.2002, str. 1.

⁽²⁾ COM(2003) 566, predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 2320/2002 o določitvi skupnih pravil na področju varnosti civilnega letalstva.

⁽³⁾ Uredba (ES) št. 300/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2008 o skupnih pravilih na področju varovanja civilnega letalstva in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 2320/2002, UL L 97, 9.4.2008, str. 72.

4.2 Zdaj preteklost zaposlenih preverjajo državni organi, običajno je to ministrstvo za pravosodje ali notranje zadeve, vendar izključno v skladu z njihovo jurisdikcijo. Zato večina držav članic tega osnovnega pogoja ne priznava vzajemno. Ta tema je pomembna zlasti ob upoštevanju mobilnosti delavcev, tj. temeljne pravice, ki jo določa Rimska pogodba.

4.3 Evropski ekonomsko-socialni odbor poziva Svet Evropske unije in Evropsko komisijo, da razmislita o tem vprašanju v okviru svojih pristojnosti na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja v EU.

5. Enkratni varnostni pregled

5.1 Glavni cilj dodelitve pristojnosti Evropski uniji na področju varnosti letalstva je doseči skupni evropski okvir pravil, ki se bo dosledno uporabljal v vseh državah članicah EU. Ker morajo vsa pravila, oblikovana na ravni EU, izvajati vse države članice, bi bilo logično, da države članice vzajemno priznajo varnostne standarde EU, kar je bistvo koncepta enkratnega varnostnega pregleda. Potnik, prtljaga in tovor, ki potujejo iz ene države članice EU v drugo, bi se morali obravnavati kot varni ter jim zato ni treba opraviti dodatnega varnostnega pregleda v točki prestopanja ali pretovarjanja v EU pred končno destinacijo.

5.2 Načelo enkratnega varnostnega pregleda je priznано na ravni EU ter dodatno okrepljeno z novo okvirno uredbo o varnosti letalstva. Vendar vzajemno priznavanje varnostnih standardov v državah članicah EU še ni v celoti doseženo. Ker stopnja nevarnosti v državah članicah ni enaka, so nekatere države članice uvedle strožje varnostne ukrepe za preprečevanje konkretne nevarnosti, ki so ji izpostavljene.

5.3 Zaradi nepriznavanja varnostnih standardov v celotni EU je veliko nepotrebnih pregledov, ki niso povezani le z dodatnimi zamudami in stroški za letalske družbe, ampak tudi s sredstvi, ki bi se bolje izkoristila za varovanje bolj ranljivih elementov.

5.4 To načelo enkratnega varnostnega pregleda, ki bi ga bilo treba izvajati v celotni EU, bi bilo treba upoštevati tudi v zvezi z drugimi državami. Nobenega razloga ni, da se letala, ki prihajajo iz držav s sistemom večje varnosti v letalstvu, kot so Združene države Amerike ali Izrael, obravnavajo kot „nevarna“. Vzajemno priznavanje standardov bi moralo biti mogoče tudi z državami, ki imajo enaka stališča, kar bi prispevalo k uravnoteženemu režimu varnosti v svetu, v okviru katerega so vsa prizadevanja usmerjena v dejansko nevarnost.

5.5 Evropski ekonomsko-socialni odbor zato poziva Evropsko komisijo, da zagotovi temeljito izvajanje načela enkratnega varnostnega pregleda v EU in da se vsak zrakoplov, ki prihaja iz ene države članice EU v drugo državo članico EU, obravnava kot „varen“. Poleg tega odločno poziva Evropsko komisijo, da čim prej zagotovi priznavanje varnostnih standardov tretjih držav, kadar se lahko ti standardi obravnavajo kot enakovredni standardom EU, pri čemer se to zlasti nanaša na Združene države Amerike.

6. Diferenciacija

6.1 Zaradi bistveno večjega števila potnikov v zračnem prevozu, predvidenega za prihodnja leta, je jasno, da sedanji režim, ki zajema varnostne preglede potnikov in prtljage, ni trajnostni model. Zdaj so vsi potniki pregledani na podoben način, pri čemer je postopek varnostnega pregleda enak za vse. Potniki, ki ocenjujejo svoje izkušnje v zvezi s potovanjem, se najbolj pritožujejo zaradi tega nekoliko mučnega postopka. Poleg tega so potniki še bolj nezadovoljni, ker se zavedajo, da velika večina od njih sploh ni nevarna za letališče ali zrakoplov.

6.2 Prav tako je jasno, da so sredstva, ki so na voljo za zagotavljanje varnosti letalstva, izredno omejena. Najprej je treba ugotoviti, kaj je verjetno in kaj je mogoče. Zanesljivost celotnega sistema mora temeljiti na zmožnosti obravnavanja verjetnih nevarnosti, ne pa da se poskuša preprečiti 100 % možnega tveganja. Verjetno nevarnost je treba določiti na podlagi ocene te nevarnosti in ocene tveganja pri izvajanju primernih ukrepov.

6.3 Evropski ekonomsko-socialni odbor poziva Evropsko komisijo, da preučí pristop, v skladu s katerim bi lahko sistematizacijo varnostnih pregledov potnikov zamenjali s proaktivno diferenciacijo potnikov, ki zajema zbiranje informacij in odvratajoč učinek naključnih ukrepov.

7. Dodelitev sredstev za raziskave in razvoj na področju varnosti

7.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor se strinja z dodelitvijo 1,2 milijarde EUR za raziskave na področju varnosti v okviru 7. okvirnega programa za raziskave. Varnost letalstva mora imeti prednost pri dodeljevanju sredstev zaradi vedno večjih stroškov v letalskem sektorju in vpliva tega na celotno družbo. Poleg tega je ključno, da so izbrani projekti v skladu s politiko, ki se zdaj razvija, ter da so na voljo sredstva za potrebne raziskave v zvezi s tem, na primer za raziskave tehnologij, ki se uporabljajo za odkrivanje tekočih eksplozivov, ali drugih tehnologij za odkrivanje, kot je uporaba biometrije.

7.2 Zato Evropski ekonomsko-socialni odbor poziva Evropsko komisijo, da notranje uskladi svoje delo za optimizacijo izrabe finančnih virov, ki se zagotavljajo z davkoplačevalskim denarjem.

7.3 Poleg tega Evropski ekonomsko-socialni odbor priporoča, da Evropska komisija zagotovi sredstva za neodvisno oceno tehnologij in zahtev za tehnologije. Standardi za tehnologije, ki se uporabljajo na področju varnosti letalstva, in centralni register odobrenih ponudnikov se morajo oblikovati na podlagi te neodvisne ocene.

8. Težave pri zaposlovanju in ohranitvi varnostnega osebja

8.1 V nekaterih državah članicah imajo letališča ali ponudniki varnostnih storitev velike težave v zvezi z zaposlovanjem varnostnega osebja. Razumljivo je, da so se merila za izbor poostrila zaradi pomembnosti vloge teh agentov. Zato sta poleg preverjanja preteklosti kandidata, ki mora biti neka-znovan, potrebna tudi znanje enega ali več tujih jezikov ter določena stopnja izobrazbe za razumevanje postopkov in obravnavanje spornih potnikov, zaradi česar je izbira kandidatov bolj omejena.

8.2 Dodatne težave so povezane z dejstvom, da je zelo težko zadržati zaposleno osebje, ki je bilo ustrezno usposobljeno. Zaradi obveznega prilagodljivega delovnega časa ter stalnega pritiska in razmeroma nizke plače je poklic varnostnega agenta za mnoge neprivlačen. Prav tako je jasno, da zaradi pomanjkanja družbenega priznavanja in poklicnih možnosti ta sektor izgublja strokovno znanje in izkušnje.

8.3 Evropski ekonomsko-socialni odbor meni, da lahko Evropska komisija prevzame pomembno vlogo na tem družbenem področju s promoviranjem pozitivnih plati kariere varnostnega agenta v celotni Evropski uniji in s ponovnim ovrednotenjem teh pomembnih služb.

9. Odgovornost

9.1 Letalska industrija vlaga v zagotavljanje visokokakovostnih storitev, vendar se sooča z ovirami, ki onemogočajo jasn pregled pravnih zahtev, zaradi česar je optimalno izvajanje še težje.

9.2 Evropski ekonomsko-socialni odbor meni, da morajo biti ukrepi jasni in oblikovani čim bolj preprosto. Sedanji predpisi so večinoma nizi pravil, vključeni v različna pravna besedila z veliko izjemami. Zato predstavljajo zapleten niz zahtev, ki ne prispevajo k učinkovitosti in povzročajo večji pritisk na zaposlene, zamude ter neprijetnosti za potnike.

9.3 Poleg tega končni uporabniki varnostnih ukrepov, in sicer letalske družbe, letališča in ponudniki varnostnih storitev, ki dejansko izvajajo te ukrepe, nimajo neposrednega dostopa do teh pravil. Bistveni ponudniki storitev, kot so letalske družbe, letališča in ponudniki varnostnih storitev, morajo pravilno upoštevati predpise, vendar o teh predpisih niso neposredno obveščeni, čeprav člen 254 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti določa, da je treba uredbe objaviti v Uradnem listu Evropske unije, zato je nesmiselno pričakovati, da bodo ponudniki storitev upoštevali predpise, ki naj jih ne bi poznali. V zadevi C-345/06, katere postopek še vedno poteka in ki je bolj znana kot „zadeva Heinrich“, je generalna pravobranilka Sharpston predložila mnenje, v katerem predlaga, da se izvedbena uredba o varnosti letalstva razglasi za neobstoječo. Po mnenju generalne pravobranilke je dolgotrajna in namerna neobjava priloge k Uredbi št. 2320/2002, ki med drugim vsebuje seznam predmetov, prepovedanih v ročni prtljagi, velika kršitev, ki se v skladu s pravnim redom Skupnosti ne sme dopustiti ⁽¹⁾.

9.4 Zato Evropski ekonomsko-socialni odbor predlaga, da se letalske družbe, letališča in ponudnike varnostnih storitev, ki morajo izvajati varnostne ukrepe, o teh ukrepih jasno in neposredno obvesti ter tako omogoči neposreden dostop do predpisov ob upoštevanju strogih pogojev, ki bi jih morale izpolnjevati letalske družbe, letališča in ponudniki storitev na področju varnosti letalstva. Dejstvo, da morajo zasebni ponudniki varnostnih storitev izvajati varnostne ukrepe in so do neke mere pristojni za njihovo izvajanje, vendar nimajo možnosti neposrednega pridobivanja informacij o teh ukrepih, ne prispeva k večji kakovosti storitev. Vendar je glede na potrebo po strogi zaupnosti teh predpisov treba določiti in sprejeti posebne pogoje v zvezi z zagotavljanjem njihovih zaupnosti. Poleg tega Evropski ekonomsko-socialni odbor predlaga objavo neobčutljivih delov izvedbenih določb Uredbe št. 2320/2002, ki določa obveznosti ali omejuje pravice potnikov, v Uradnem listu Evropske unije, kot je določeno v členu 254 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, in pregled varnostnih ukrepov, ki določajo obveznosti ali omejujejo pravice potnikov, vsakih šest mesecev. Evropski ekonomsko-socialni odbor priznava potrebo, da morajo imeti države članice pristojnosti za sprejetje strožjih ukrepov zaradi različne ravni tveganja. Kljub temu Evropski ekonomsko-socialni odbor meni, da je potreben bolj usklajen pristop držav članic za boj proti terorizmu in organiziranemu kriminalu. Poleg tega morajo strožji ukrepi, ki se sprejmejo na ravni držav članic in določajo obveznosti ali omejujejo pravice potnikov, temeljiti na oceni tveganja in upoštevati človekovo dostojanstvo, pri čemer morajo biti pregledani vsakih šest mesecev, potniki pa morajo biti o njih obveščeni.

10. Posledice terorističnega napada

10.1 Eden od ciljev Evropske skupnosti je prosto gibanje oseb in blaga. Poleg tega se je Evropska skupnost zavezala k oblikovanju skupne prometne politike in varovanju človekovih pravic, kot sta pravica do življenja in lastninska pravica.

⁽¹⁾ Mnenje generalne pravobranilke Eleanor Sharpston v zadevi C-345/06, z dne 10. aprila 2008, www.curia.europa.eu

10.2 Sodišče Evropskih skupnosti je v zadevi Cowan ⁽¹⁾ odločilo, da je, kadar zakonodaja Skupnosti fizični osebi zagotavlja prost prehod v drugo državo članico, zaščita te osebe pred škodo v zadevni državi članici na enaki osnovi, kot velja za državljane in prebivalce te države, posledica takšnega prostega gibanja. Svet Evropske unije je v Direktivi Sveta št. 2004/80/ES k temu dodal, da morajo biti ukrepi za lažje dodeljevanje odškodnin žrtvam kaznivih dejanj del uresničevanja tega cilja. Ta načela je treba uporabiti v primeru žrtev terorističnega napada na področju civilnega letalstva.

10.3 Na zasedanju v Tampereju 15. in 16. oktobra 1999 je Evropski svet pozval k uvedbi minimalnih standardov, ki bi varovali žrtve kaznivih dejanj, zlasti v zvezi z njihovim dostopom do pravnega varstva in njihovih pravic do odškodnine za povzročeno škodo, vključno s pravnimi stroški.

10.4 Ker letalske družbe, letališča in industrija na področju varnosti vlagajo v raziskave za doseganje visokokakovostnih storitev in prispevajo k varnosti družbe, vendar nimajo popolne pristojnosti za preprečevanje terorističnih napadov, mora pobudo za zagotavljanje pomoči žrtvam po terorističnem napadu prevzeti Evropska unija.

10.5 Zdaj ne obstaja nobeno pravilo o odškodnini za žrtve terorističnega napada. Žrtve so odvisne od izida sodnih postopkov in prostovoljnih plačil, ki jih ponujajo države članice. Zaradi pomanjkanja skupnih evropskih predpisov se za določanje odškodnin uporabljajo nacionalne ureditve odgovornosti, kar je nezadovoljivo in državljanov ne varuje pred daljnosežnimi posledicami terorističnega napada. Dokaz za to je lahko, da se od žrtev, ki zahtevajo odškodnino, zahteva, da sprožijo dolgotrajne sodne postopke proti teroristom, ki jih morda ni mogoče odkriti ali nimajo zadostnih sredstev za plačilo odškodnine. Poleg tega se lahko na sodišču znajdejo različni akterji, kot so

letalske družbe, letališča in zasebni ponudniki varnostnih storitev, ki morajo nato zaradi nacionalnih ureditev odgovornosti prevzeti potencialno celo neomejeno odgovornost. Obstojne rešitve v zvezi z zavarovanjem niso zadostne, ker so za letalske družbe, letališča in zasebne ponudnike varnostnih storitev določene visoke zavarovalne premije in omejeno kritje. Jasno je, da ti zasebni akterji žrtvam ne morejo zagotoviti zahtevanih odškodnin; poleg tega ni smiselno, da zasebni akterji plačujejo za dejanja, uperjena proti državnim politikam.

10.6 Evropski ekonomsko-socialni odbor želi opozoriti na člen 308 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, ki Skupnost pooblašča, da ukrepa, kadar sta izpolnjena dva pogoja. Prvič, ukrep mora biti potreben za doseganje enega od ciljev Skupnosti; in drugič, ustrezna pooblastila niso zagotovljena v nobenem členu Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti.

10.7 Ob upoštevanju tega Evropski ekonomsko-socialni odbor kot možno rešitev predlaga pobudo v zvezi z odškodninami za žrtve terorističnih napadov na podlagi člena 308 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti. Ukrepanje Evropske skupnosti je dejansko nujno za doseganje cilja prostega gibanja oseb in blaga, varovanje delovanja sistema zračnega prevoza ter varovanje pravice do življenja in lastnine državljanov.

10.8 Evropski ekonomsko-socialni odbor v tem mnenju predlaga Evropski komisiji in Svetu Evropske unije, da uporabita načela, ki se uporabljajo v drugih sektorjih (na primer jedrskem, pomorskem itd.). To pomeni, da je treba zagotoviti strogo odgovornost, ki je omejena in dodeljena izključno enemu akterju; njeno učinkovitost bi zagotavljal tridelni sistem ureditve odgovornosti, za katerega pokritje bi poskrbeli z zavarovanjem, skladam, ki ga financirajo vse zainteresirane strani, in državnim prispevkom.

V Bruslju, 23. oktobra 2008

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI

⁽¹⁾ Sodba Sodišča Evropskih skupnosti v zadevi 186/87, Ian William Cowan proti Trésor public, www.curia.europa.eu

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o Evropski uniji in svetovnih prehranskih izzivih

(2009/C 100/08)

Francosko predsedstvo Sveta je v pismu z dne 25. oktobra 2007, naslovljenem na predsednika EESO Dimitrisa DIMITRIADISA, v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosilo za raziskovalno mnenje o naslednji temi:

Evropska unija in svetovni prehranski izzivi.

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 8. oktobra 2008. Poročevalec je bil g. KALLIO.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 448. plenarnem zasedanju 21., 22. in 23. oktobra 2008 (seja z dne 22. oktobra) s 73 glasovi za, 11 glasovi proti in 27 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO meni, da bi morala EU oceniti dolgoročne cilje kmetijske in trgovinske politike ter preučiti, ali je v današnjih spremenjenih razmerah v EU in celem svetu zagotovljena oskrba s hrano.

1.2 EU mora postaviti razpoložljivost hrane v osrčje kmetijske politike, ki zagotavlja zadostno proizvodnjo v vseh regijah EU. To je treba storiti v okviru pregleda stanja SKP.

1.3 Proizvodnja hrane mora imeti prednost pred proizvodnjo energije. Proizvodnjo energije iz rastlin je treba omejiti na tiste rastline in biomaso, ki niso primerne za proizvodnjo hrane.

1.4 Razumna raven proizvodnih cen zagotavlja trdno osnovo za proizvodnjo primernih zalog hrane (primarna proizvodnja in predelava) v EU in svetu.

1.5 Treba si je prizadevati za vzpostavitev predpisov za trgovanje s kmetijskimi proizvodi, ki bodo zagotovili zaloge hrane v vseh državah in v vsakršnih razmerah. Državam v razvoju bi bilo treba dati tržne prednosti, ki pomagajo krepiti nacionalno proizvodnjo.

1.6 EU bi morala okrepiti sodelovanje in podporo za posodobitev prehranskih verig v državah v razvoju ter izboljšati njihovo učinkovitost.

1.7 EESO poudarja, da si mora EU prizadevati za okrepitev dejavnosti združenj proizvajalcev in tržnih organizacij v državah

v razvoju ter s tem podpreti osnovne pogoje za oskrbo s hrano. EU mora vztrajati pri predlogu, da kmetom v državah v razvoju ponudi podporo v višini ene milijarde EUR.

1.8 EU bi morala pospešiti naložbe v nove tehnologije, vključno z biotehnologijo, da bo dognanja mogoče razviti za proizvodnjo.

1.9 Prihodnja strategija mora biti izboljšanje kakovosti živil; varnost živil pa je treba okrepiti s preglednim označevanjem države porekla na posameznih proizvodih in ozaveščanjem potrošnikov.

1.10 Potrošniške cene se ne smejo umetno zniževati, temveč je treba cenovno nadomestilo doseči s pomočjo socialne politike.

1.11 ZN in druge mednarodne organizacije bi morale proizvodnjo hrane, ki je osnova za odpravljanje revščine, določiti kot glavno prednostno nalogo.

1.12 Za zagotovitev razpoložljivosti hrane bi bilo treba ustvariti svetovni sistem obveznih zalog, ki bi bil podoben programu skladiščenja nafte v EU.

1.13 Za zagotovitev varnosti oskrbe v EU bi bilo treba oblikovati boljši osnovni sistem skladiščenja za ključne proizvode in proizvodne vložke (beljakovine, gnojila, semena, pesticidi) ter sprejeti aktivne ukrepe za okrepitev sodelovanja med državami članicami, EU in komercialnimi akterji.

1.14 Za zagotovitev oskrbe s hrano je treba okrepiti usposabljanje na tem področju, da se bo mogoče soočiti z novimi izzivi krize zaradi pomanjkanja hrane v EU in še posebej v državah v razvoju.

1.15 EESO meni, da bi morala EU ustanoviti skupna podjetja v kmetijskem in ribiškem sektorju v državah v razvoju ter s tem izboljšati njihove gospodarske razmere.

1.16 EESO predlaga Komisiji, naj pripravi predloge, v skladu s katerimi bi morale države članice več investirati v raziskave in razvoj ter inovacije v ribiškem sektorju, zlasti v gradnjo in vzdrževanje oceanografskih raziskovalnih plovil. Njihove raziskave in delo bodo prispevali k ohranjanju in razvoju trajnostnega ribiškega sektorja ter k izboljšanju prehrane in socialno-ekonomskih razmer v manj razvitih državah.

2. Uvod

2.1 Zdravje evropskih državljanov in njihove skrbi o prihodnosti, nedavna nenadna in močna podražitev kmetijskih proizvodov in živil ter pereče vprašanje svetovne lakote so postavili svetovni prehranski izziv v ospredje javnih razprav. Cene surovin v sektorju kmetijskih proizvodov in živil so padale od sedemdesetih let 20. stoletja. Zvišanje cen v zadnjih treh letih je dobrodošel razvoj v pravo smer, ki pa je povzročil težave najšibkejšemu členu verige, tj. potrošniku, ki se mora sprijazniti s cenami za osnovna živila, ki so v nekaterih primerih znatno višje od cen, ki jih doseže kmet. Delu evropskega kmetijstva višje cene resda koristijo, vendar je treba opozoriti na kritičen položaj evropske živinoreje, ki se s podražitvijo krme ne more spopasti in svojih višjih stroškov tudi ne more prenesti na potrošnike. To mnenje obravnava prehranske izzive z vidika EU in splošne družbene učinke ukrepov EU ⁽¹⁾.

2.2 Ključni vprašanji sta oskrba s hrano in varnost oskrbe. Cilj je opredelitev svetovnih izzivov in iskanje načinov za odziv nanje. Izjemne tržne spremembe so zbudile nekaj skrajnih opazk: številni viri so predlagali ločitev kmetijskih vprašanj in vprašanj hrane od pogajanj STO, na ravni EU pa vrnitev k podpori, vezani na proizvodnjo. Na koncu bomo preučili posledice teh izzivov in možne odzive na najpomembnejša družbena vprašanja: kaj ti izzivi pomenijo za evropske potrošnike, kaj pomenijo za dolgoročno oskrbo s hrano v državah v razvoju in kako prispevajo k dinamiki podeželja.

⁽¹⁾ V zvezi s pripravo mnenja je bila 22. septembra 2008 na sedežu EESO razprava na temo *Kaj lahko pričakujemo glede cen kmetijskih in živilskih izdelkov?*

2.3 Začeli bomo s kratkim pregledom razvoja kmetijske proizvodnje in proizvodnje živil ter evropske politike na tem področju, nato pa bomo okvirno predstavili, kako trenutno potekata kmetijska proizvodnja in proizvodnja živil v EU. Nato bomo preučili pomembne zunanje dejavnike sprememb, ki zahtevajo razvoj obstoječega okvira. Na podlagi te analize bomo pripravili povzetek, v katerem bodo predstavljeni najpomembnejši prihodnji izzivi kmetijske oskrbe in oskrbe s hrano v EU in nakazani razpoložljivi alternativni pristopi ukrepanja. Na koncu bomo ocenili te pristope in vlogo EU kot proizvajalke in potrošnice v svetovni oskrbi s hrano.

3. Kmetijska in prehranska politika EU ter trendi v tem sektorju

3.1 Cilji prehranske in kmetijske politike EGS/EU ter trendi v tem sektorju in na trgih

3.1.1 Kmetijska proizvodnja in proizvodnja živil v EU sta se skozi desetletja razvijali v skladu z razvojem na drugih področjih družbe. Na začetku je bila pozornost osredotočena na povečanje proizvodnje, zaradi česar je v osemdesetih letih prišlo do znatnih izvoznih presežkov. V tem desetletju so se začeli pojavljati okoljski problemi v kmetijstvu, kot so problematika gnojenja na območjih intenzivnega kmetijstva in težave oskrbe z vodo.

3.1.2 Odziv na intenzivno kmetovanje in okoljske težave je bilo ekološko kmetovanje, ki je primer razlikovanja med proizvodi: nekatere potrošniške skupine so pripravljene plačati več za hrano, proizvedeno s postopki, ki veljajo za okolju prijazne. Devetdeseta leta si bomo zapomnili kot desetletje živalskih boleznih in zoonoz, v katerem sta živinorejo in živilsko industrijo v EU prizadeli bolezen norih krav in prašičja kuga. Varnost hrane je postala pomemben dejavnik v oskrbi s hrano in številne države so začele namenjati več virov zadevam, kot je zatiranje in preprečevanje salmonelle.

3.1.3 Problemi in ukrepi proti njim so pomagali oblikovati kmetijsko in prehransko politiko v Evropski uniji. Med pomembnimi vprašanji zadnjih let je proizvodnja energije iz biomase iz kmetijskih surovin oz. kmetijstvo kot vir bioenergetskih surovin.

3.1.4 V ospredju je zdaj tudi hranilna vrednost živil in njen pomen za javno zdravje, pri čemer so razprave osredotočene na sestavo živil in na vprašanje, do katere mere je mogoče kriviti živilsko industrijo za vse večji problem debelosti na zahodu. To vprašanje mora živilski sektor upoštevati na primer pri načrtovanju in trženju proizvodov, potrošniki pa ga morajo upoštevati pri svojih potrošniških odločitvah. Z izobraževanjem potrošnikov je treba spodbujati odgovorno potrošništvo.

3.1.5 Pereče vprašanje je hitra podražitev živil ter kmetijskih surovin in končnih izdelkov: ali gre za trajno rast cen ter trajne posledice za svetovno oskrbo s hrano in življenjske pogoje revnih? Nosilci odločanja bi morali razmisliti tudi o spremembi tržnih razmer: ali politični ukrepi, namenjeni trgom, na katerih so cene hrane nizke in konstantno padajo, sploh še ustrezajo novim razmeram?

3.2 Spremembe v kmetijski politiki in ribištvu EU

3.2.1 Kmetijska politika EU temelji na močnem notranjem trgu in regulaciji trga s pomočjo subvencij, cilj katere je zagotovitev stabilne oskrbe s hrano v vseh državah in v vsakršnih razmerah. EU je svojo politiko zasnovala na evropskem kmetijskem modelu, ki ščiti kmetijsko raznolikost in zagotavlja donosnost kmetovanja tudi v prikrajšanih regijah EU. Njen cilj je proizvodnja visokokakovostne in varne hrane po razumnih cenah za potrošnike EU.

3.2.2 Internacionalizacija kmetijske politike kot del globalizacije je prinesla nove izzive za reformo skupne kmetijske politike. Med njimi so vse večja konkurenca in problem ukrepov na področju dohodka kmetov. Težave kmetijskih trgov so več let povzročale nizke cene proizvodov, kar je EU poskušala rešiti s kmetijskimi reformami.

3.2.3 Kmetijski reformi leta 1999 in leta 2003 sta pomenili premik k bolj tržno usmerjenemu sistemu, saj sta odpravili intervencijske sisteme, zmanjšali upravne stroške ter odpravili povezavo med neposrednimi subvencijami in obsegom proizvodnje. Sledile so reforme tržnih ureditev za številne proizvode, ki so nekaterim kmetom v EU povzročile težave. Te spremembe so bile osnova za cilje EU v potekajočem krogu trgovinskih pogajanj STO.

3.2.4 EU trenutno pripravlja pregled stanja skupne kmetijske politike, ki bo priložnost za podrobne prilagoditve. Glavni cilji pregleda so oceniti izvajanje reforme SKP iz leta 2003 in v proces reforme vključiti prilagoditve, ki so potrebne za nadaljnjo poenostavitev SKP, odpiranje novih tržnih možnosti in obvladovanje novih izzivov na trgu in v družbi. Ta pregled poteka v času velikega pretresa na svetovnih trgih kmetijskih proizvodov, ki je resno ogrozil oskrbo s hrano.

3.2.5 Pomemben del naše oskrbe s hrano je poleg kmetijstva tudi ribištvo. Leta 2005 je celotna svetovna ribiška proizvodnja dosegla skoraj 142 milijonov ton, kar je znašalo 16,6 kg rib na človeka in več kot 15 % svetovne proizvodnje živalske moke. Ribiški proizvodi imajo pomembno vlogo v oskrbi s hrano. Poleg tega so dejavnosti, povezane z ribištvom in ribogojstvom pomemben vir hrane, delovnih mest in dobička v Evropi in državah v razvoju. Evropska unija bi si morala prizadevati, da bi bile tudi države v razvoju sposobne upravljati in uporabljati svoje ribje zaloge na čim učinkovitejši način.

3.2.6 Ukrepi EU na tem področju bi morali biti osredotočeni na celovit pristop, ki bi povezal trajnostno rabo ribjih virov in zmanjševanje revščine ter zagotovil ravnovesje med razvitimi državami in državami v razvoju na podlagi naslednjih postavk:

1. EU naj razvija lokalne ribiške metode ter podpre širitev trajnostnega in odgovornega ribištva in ribogojstva.
2. EU naj še naprej uvažava ribiške proizvode ter krepi varnost živil in prakse varstva potrošnikov.
3. EU naj podpira ribištvo evropskih ribiških skupnosti v vodah tretjih držav, pod pogojem da je to nesporno v interesu teh držav in njihovih državljanov.
4. Oceani in morja so del naravnih virov Zemlje in naša svetovna dediščina. EU mora svoje vode in vode tretjih držav varovati pred prelovom.

3.3 Potreba po spremembah: zunanji dejavniki, ki vplivajo na kmetijsko in prehransko politiko EU

3.3.1 Okvir kmetijske in prehranske politike EU se je zadnjih 50 let razvijal, kot je opisano zgoraj, in je rezultat lastnih ciljev in možnosti ter zunanjih dejavnikov. Zunanji dejavniki, ki so prispevali k spreminjanju in oblikovanju politike, so zlasti trgovinska politika EU (trenutni krog trgovinskih pogajanj STO v Dohi) tehnološki razvoj, okoljski izzivi in trendi na trgih hrane.

3.3.2 Krog večstranskih trgovinskih pogajanj STO v Dohi traja že skoraj sedem let. V pogajanjih je bilo doseženih nekaj delnih rešitev, na splošno pa je napredek zelo počasen. EU je bila pri raznolikih temah, ki so bile obravnavane v okviru pogajanj, zelo aktivna. Nekatere države niso hotele napredka, ki bi vodil do uspešnih rezultatov. EU je veliko popustila, na primer na področju kmetijstva, industrije in vprašanj, povezanih z državami v razvoju. Skupna rešitev bi bila pomembna za delovanje svetovnega trgovinskega sistema.

3.3.3 Kmetijstvo je v pogajanjih običajno kočljiva tema, ker večina držav ščiti svojo proizvodnjo zaradi osnovne varnosti. Druge strani v pogajanjih so pomembne izvoznice, ki ne želijo sprostiti predpisov za svoj uvoz. EU je pomembna izvoznica določenih proizvodov, hkrati pa največja svetovna uvoznica hrane. Leta 2007 je živilska industrija iz EU izvozila živila v vrednosti 54,6 milijard EUR, uvoz predelane hrane v EU pa je znašal 52,6 milijard EUR.

3.3.4 Če bo v bližnji prihodnosti v krogu pogajanj v Dohi dosežen dogovor, bo to pomenilo nove razmere za kmetijske trge EU. Na podlagi trenutnih ponudb bi bile do leta 2014 ukinjene izvozne subvencije, zaščitne carine pa bi se znižale za več kot 50 %. To bi lahko za kmetijski sektor EU pomenilo gospodarsko izgubo, višjo od 20 milijard EUR. Nedavna podražitev kmetijskih proizvodov bo vplivala na strukturo trgovine in učinek končnega rezultata.

3.3.5 EU je opozorila na številne pomembne dejavnike, povezane s trgovino kmetijskih proizvodov, kot so okoljski in socialni standardi ter dobrobit živali (tj. nekomercialni dejavniki), žal pa njeni predlogi niso padli na plodna tla. Treba bi bilo uskladiti proizvodno ureditev in standarde, da bi ustvarili enake konkurenčne pogoje za svetovno trgovino.

3.3.6 V pogajanjih je EU pristala na znatne koncesije za najrevnejše države v razvoju in ukinila uvozne carine, kar bi moralo izboljšati njihove možnosti za trgovanje s kmetijskimi proizvodi. Pomembno je tudi, da ima lastna kmetijska proizvodnja držav v razvoju koristi od večje količine sredstev, prednostne obravnave in tehnične pomoči. EU bi se morala zavzemati tudi za pobude, ki v državah v razvoju podpirajo proizvodnjo za domači trg in spodbujajo povezovanje podeželskih akterjev v organizacije. Trgovinski pogoji različnih držav v razvoju se med sabo močno razlikujejo, kar je treba upoštevati v novih trgovinskih predpisih.

3.3.7 Nedavna korenita sprememba stanja na svetovnih trgih kmetijskih proizvodov bo vplivala na trgovanje z živilni in

njegovo strukturo. Če se bo rast cen nadaljevala, bo posredno vplivala na nove sporazume in določbe trgovinske politike. EU je dejansko začela podaljševati številne dvostranske trgovinske sporazume s trgovinskimi partnerji, delno zaradi težav pri večstranskih pogajanjih, pa tudi zaradi hitrih sprememb, na primer na trgu hrane in energetskega trgu. Cilj morata biti sporazum in intervencijski mehanizem, s katerim bi lahko zmanjšali nihanja cen proizvodov in uravnotežili trge.

3.4 Okoljske spremembe in tehnološki razvoj

3.4.1 Okoljska vprašanja

3.4.1.1 Najpomembnejši okoljski dejavniki so spremembe, ki jih povzročajo podnebne spremembe, in zlasti zaradi njih sprejeti politični ukrepi. Podnebne spremembe same po sebi vodijo v spremembe svetovnih podnebnih razmer, proizvodnja pa se mora novim razmeram prilagoditi, kar zmanjša kmetijsko produktivnost. Drug neposreden učinek se izraža prek političnih ukrepov: ukrepi za upočasnitev podnebnih sprememb zahtevajo spremembe proizvodnih struktur in postopkov, kar zniža produktivnost. Podnebne spremembe poleg kmetijstva močno vplivajo na možnosti ukrepanja prehranske industrije in njeno donosnost.

3.4.1.2 Posebej je treba omeniti tudi proizvodnjo energije iz biomase iz kmetijskih surovin. Trgi hrane so dandanes tesno prepleteni z energetskimi trgi, ker proizvodnja energije iz biomase in prehranska proizvodnja tekmujeta za enake surovine in ker je kmetijska proizvodnja danes močno odvisna od uporabe fosilnih goriv. Posledica te konkurence je, da cenovne spremembe na energetskih trgih in politični ukrepi, ki urejajo te trge, neposredno vplivajo na trge hrane.

3.4.1.3 Uporaba surovin, primernih za proizvodnjo hrane, za proizvodnjo energije iz biomase povzroči povečanje povpraševanja po kmetijskih proizvodih in njihovo podražitev.

3.4.1.4 Učinek tople grede je vseobsegajoče okoljsko vprašanje, ki zasenči številna druga okoljska vprašanja, kot je biotska raznovrstnost, ki je pomembna zaradi svoje svetovne razsežnosti. Zaščita genetske raznolikosti je v EU vse pomembnejša pri ohranjanju zaščitnih območij ter avtohtonih rastlinskih in živalskih vrst kot dela proizvodnje ali dodatka k njej ter kot načina za ustvarjanje genetske banke. Zunaj Evrope so potrebe v bistvu enake, le da je raznolikost vrst veliko večja, gospodarskih možnosti pa je manj.

3.4.1.5 Poleg biotske raznovrstnosti postajajo zaradi mednarodne trgovine, prevoza in sodelovanja vse izrazitejši problemi nalezljivih živalskih boleznih in zoonoze ter tuje vrste. V EU so v zvezi z biološko varnostjo verjetno najbolj znani problemi prašičje kuge, BSE, slinavke in parkljevke ter salmonele, na svetovni ravni pa skrbi povzroča epidemija ptičje gripe. Bolezni in škodljivci se širijo na različne načine, skupno pa jim je to, da posredno ali neposredno vplivajo na proizvodnjo hrane ter povzročajo negotovost v odločitvah potrošnikov pri nakupu. Poleg tega so resni in dolgotrajni dejavniki, ki spodbujajo varnost oskrbe.

3.4.2 Nove tehnologije

3.4.2.1 Povpraševanje po kmetijskih proizvodih kot surovine za proizvodnjo energije iz biomase se je v prvi vrsti povečalo zaradi političnih ukrepov za zaščito okolja, pa tudi zaradi tehnološkega napredka. Biotehnologija ponuja obilo novih možnosti za učinkovitejšo proizvodnjo in predelavo proizvodov na trgih hrane in drugih trgih. V energetske sektorju se poleg energije na osnovi škroba kot tržni proizvod pojavlja tudi energija iz biomase na osnovi celuloze.

3.4.2.2 Biotehnološke inovacije so prinesle celo vrsto novih proizvodnih postopkov. Novi dosežki v biotehnologiji so zelo izboljšali proizvodno učinkovitost. Ta proces bi bilo treba podpreti s prizadevanji na področju raziskav in razvoja. Poleg dosežkov je treba upoštevati tudi morebitna tveganja za zdravje in okolje. Problem je v tem, da v veliko primerih še vedno niso znani morebitni stranski učinki uporabe biotehnologije na zdravje živali, rastline in ekosisteme.

3.4.2.3 Pomanjkanje zadostnih podatkov ter raziskave, ki dokazujejo stranske učinke sodobne biotehnologije na zdravje in okolje, so vplivali na predstave potrošnikov o uvedbi uporabe biotehnologije. Pri razvojnih prizadevanjih in ustreznem označevanju tržnih proizvodov se je treba resno posvetiti mnenjem in skrbem potrošnikov.

3.5 Spremembe cen na trgih hrane

3.5.1 V zadnjih dveh letih so se kmetijski proizvodi in številna pomembna osnovna živila močno podražila. Razlogov za to je več, na primer povečano povpraševanje zaradi rasti prebivalstva, višje cene energije, svetovno zmanjšanje zalog in

naložb in posledični špekulativni interesi glede kmetijskih proizvodov ter podnebni pogoji, in sicer tako lokalni vremenski šoki kot nevarnost trajnejših sprememb.

3.5.2 Na podlagi napovedi je težko reči, kako se bodo trgi razvijali v prihodnosti. Iz padca cen v zadnjih mesecih ni mogoče sklepati, na kakšni ravni se bodo cene navsezadnje ustalile. Gibanje cen v vsakem primeru izrazito vpliva na države v razvoju, učinke pa je mogoče čutiti tudi v razvitem svetu, vključno z državami članicami EU.

3.5.3 V EU so višje svetovne tržne cene ustvarile predstavo, da je v kmetijski in prehranski politiki nekoliko več maneverskega prostora kot prej. Kupcem hrane se zdi podražitev hrane hitra in je že vplivala na splošno inflacijo v državah članicah. Podoben, a usodnejši vzorec je opaziti v državah v razvoju; iz mnogih so nedavno poročali o nemirih, povezanih z razpoložljivostjo in cenami hrane. Po drugi strani pa je postalo jasno, da podražitev pozitivno vpliva na nekatera področja proizvodnje. V številnih primerih lokalni proizvajalci danes prvič po dolgih letih lahko konkurirajo hrani, uvoženi po cenah na svetovnih trgih. To bi lahko na dolgi rok okrepilo proizvodnjo hrane in lokalnemu prebivalstvu nudilo proizvodne možnosti. Da pa bo to uspelo, bo potrebna gospodarska rast, ki bo potrošnikom omogočila zaslužiti dovolj denarja za nakup hrane.

3.5.4 Podražitev hrane na svetovnih trgih bo sama po sebi najverjetneje povečala proizvodnjo hrane. Toda višje cene bi lahko še povečale svetovno lakoto, saj revni vse težje kupujejo osnovna živila, še posebej, če se velik delež pridelka uporablja za neživilske proizvode. Nove razmere v vsakem primeru očitno vplivajo na porazdelitev dohodka znotraj držav, zato je to politično občutljiva tema. Stališče svetovnih organizacij glede prihodnjega razvoja je še vedno nejasno.

3.5.5 To očitno ni samo vprašanje trgov končnih proizvodov, saj se s podražitvijo končnih proizvodov praviloma podražijo tudi proizvodni vložki in obratno. To velja tudi za trenutne razmere: energija in gnojila so se podražila, zato kmetje niso nujno na boljšem kot prej. Če živilska industrija ne zmore zagotoviti nespremenljivosti svojega relativnega deleža cene končnih proizvodov, bo tudi sama občutila učinke dražjih surovin.

3.5.6 Višanje cen odraža novo tržno ravnovesje, ki je nastalo zaradi različnih dejavnikov. V praksi izraža sposobnost svetovne živilske industrije (svetovno varnost oskrbe), da nahrani ljudi v skladu z njihovimi potrebami. V preteklosti je bila pogosta trditev, da svetovna lakota ni rezultat proizvodnih možnosti, temveč prej rezultat nacionalne in mednarodne politike. Ta trditev bo v bližnji prihodnosti preučena: ali nenehna rast prebivalstva, podnebne spremembe in neživilski proizvodi (ob izčrpanju virov fosilne energije) tako spreminjajo razmere, da pomanjkanje hrane v prihodnosti ne bo preprosto posledica politike, temveč tudi vse bolj posledica omejitev splošnega obsega proizvodnje?

3.5.7 Za soočenje s problematiko gibanja cen osnovnih živil je treba nujno pozorno preučiti njeno kompleksnost, saj je treba zagotoviti preglednost oblikovanja cen v vseh členih vrednostne verige kmetijsko-živilskega sektorja. Zato morajo vlade poskrbeti za izboljšanje sledljivosti cen z uvedbo ustreznega nadzora za odkrivanje zlorab nekaterih ekonomskih operaterjev, hkrati pa intenzivno seznanjati potrošnike z zanesljivimi in popolnimi informacijami.

3.6 Kakovost, varnost in prehranske lastnosti hrane

3.6.1 Pomembni dejavniki na trgih hrane so poleg količine hrane tudi kakovost, varnost in prehranske lastnosti hrane ter potrošniške želje. Varnost hrane določajo standardi, ki jih nadzira Evropska agencija za varnost hrane (EFSA).

3.6.2 Prehrana je kompleksen koncept, znotraj katerega izbire potrošnikov ne usmerjajo le zdravstveni dejavniki, ampak tudi kulturno pogojeno vedenje. Trenutno se razpravlja o zdravstvenih učinkih prehrabnih proizvodov in o tem, kdo je odgovoren zanje, o čemer tržni akterji še niso dosegli soglasja.

3.6.3 Potrošniške želje temeljijo na osebnih vrednotah in mnenju (npr. ekološka hrana) ter kulturnih dejavnikih, ki jih ni mogoče primerjati med sabo. Kljub temu pa ne smemo podcenjevati njihovega vpliva na trge hrane.

3.7 Položaj in vloga potrošnikov

3.7.1 Odgovorno in trajnostno potrošništvo, vključno z recikliranjem, mora postati splošna praksa, kar velja tako za oskrbovalno verigo kot za potrošnike. Ta cilj je mogoče doseči s pomočjo široke družbene razprave.

3.7.2 Za evropske potrošnike je samo po sebi umevno, da mora biti hrana kakovostna in dostopna po razumnih cenah. Poleg cene sta za potrošnike pomembna tudi svoboda in obseg izbire. Ljudje praviloma niso pripravljeni sprejeti kompromisa glede varnosti hrane.

3.7.3 V praksi pa veliko potrošnikov sklepa kompromise glede varnosti hrane in kulturnega pomena. Poleg tega so za številne potrošnike pomembne posebne lastnosti prehrabnih proizvodov; na prodajno ceno npr. vplivajo ekološka pridelava in gensko spremenjeni organizmi v surovinah.

3.7.4 Vprašanja kakovosti kažejo, kako pomembne so informacije: potrošnike je treba seznaniti s pomenom nevarnosti in prednosti posameznih proizvodnih postopkov in vložkov na način, ki jim omogoča ocenitev nevarnosti posameznih proizvodov. Opustiti moramo „črno-bel“ način razmišljanja, da bodo potrošniki lahko sami pretehtali prednosti in pomanjkljivosti posameznega proizvoda.

3.7.5 Za potrošnika je ključnega pomena poznati podlago kakovosti, zaradi katere izbere proizvod. Enostaven dostop potrošnikov do informacij o kakovosti proizvodov je predpogoj za oblikovanje zaupanja. Potrošniki so že večkrat zahtevali, naj se med drugim ponovno uvede tudi označevanje države porekla na evropskih živilih. Evropski proizvodi imajo na evropskih trgih dober položaj zaradi dobre obveščenosti potrošnikov in preglednosti. Posvečanje ustrezne pozornosti potrošniški politiki je ključni dejavnik prihodnjega razvoja proizvodnje hrane.

3.8 Razvojna politika in proizvodnja hrane

3.8.1 V mednarodnih forumih so bile sprejete že številne politične odločitve za odpravo svetovne lakote, nazadnje v zvezi z razvojnimi cilji novega tisočletja, vendar so do danes praktični rezultati dokaj skromni. Število lačnih še vedno narašča in danes okoli milijarda ljudi na svetu še vedno trpi lakoto. Večja kmetijska proizvodnja ni zadostila rasti prebivalstva in na svetovni ravni ni bilo mogoče učinkovito obravnavati novih razmer v proizvodnji hrane. EU je pri teh prizadevanjih sodelovala v mednarodnih organizacijah in dvostransko z državami v razvoju. Prizadevala si je za aktivno vlogo v razvojnem sodelovanju in trgovinski politiki, da bi izboljšala razmere proizvodnje hrane v državah v razvoju.

3.8.2 Varnost hrane je treba določiti za prednostno nalogo mednarodne razvojne politike, da bo mogoče zmanjšati revščino. Razvoj prehrabene proizvodnje bi moral biti temelj nacionalne politike držav v razvoju. Vse države v razvoju bi morale imeti lastno kmetijsko politiko, na podlagi katere bi lahko svoje državljane oskrbele z osnovnimi živili.

3.8.3 Doseganje tega cilja pa zahteva ustrezna sredstva za usposabljanje, svetovanje in raziskave v državah v razvoju. Mednarodna skupnost in EU bi si morale odločneje prizadevati za upoštevanje teh ciljev v programih razvojne politike.

3.8.4 Kmetom v državah v razvoju je treba pomagati tako, da se podprejo proizvodne organizacije pri razvoju domače proizvodnje, trženja in predelave ter pri krepitvi svojega tržnega položaja. V okviru prizadevanj za izboljšanje proizvodnih pogojev v državah v razvoju je treba izboljšati obvladovanje tveganja. Poleg proizvodnje se je treba posvetiti tudi socialnim vprašanjem. Na podoben način morajo tudi Združeni narodi sprejeti učinkovitejše ukrepe za izboljšanje oskrbe s hrano.

3.8.5 Na področju trgovinske politike mora biti mogoče državam v razvoju zagotoviti resnično možnost za lasten sistem „zelene proizvodnje“. Za doseganje tega cilja bo treba bistveno izboljšati strokovno znanje za oblikovanje trgovinskih predpisov in sistemov v upravah držav v razvoju. EU bi lahko dodatno okrepila svojo vlogo pri razvijanju znanja v državah v razvoju. V okviru držav v razvoju je treba jasneje ločevati med najmanj razvitimi državami in pomembnimi izvoznimi državami, saj bi to izboljšalo položaj najrevnejših držav. EU se za te cilje zavzema v okviru pogajanj STO.

4. Možni ukrepi za EU in omejujoči dejavniki

4.1 V zadnjih desetletjih sta se osredotočenost EU in razprava o hrani premaknili s prekomerne proizvodnje na okoljska vprašanja, dobrobit živali ter s tem na zdravstvene težave živali in ljudi ter javno zdravje. V – morda niti ne tako daljni – prihodnosti bo najverjetneje prišlo do „vrnitve na začetek“, saj se že nekaj let kaže trend, da se razprava v Evropi pomika nazaj k razpoložljivosti in ceni hrane.

4.2 Pri tem je jasno, da EU ni otok: revščina in z njo povezane težave bodo še naprej glavni problem držav v razvoju in svetovna revščina ne bo izginila v kratkem. EU je še vedno soodgovorna pri prizadevanjih za odpravo revščine.

4.3 Temeljna skrb v EU in tudi v živilskem sektorju je razpoložljivost energije. Živilski sektor v svoji zdajšnji obliki temelji na veliki porabi energije, zato zahteva zagotovitev oskrbe z energijo. Drug omejujoč dejavnik je voda, zlasti na svetovni ravni, zato si je treba prizadevati za zagotovitev njene razpoložljivosti.

4.4 EU ima na voljo različne ukrepe. Lahko bi na primer okrepila učinkovitost kmetijstva in ribištva EU, vendar bi morala pri tem upoštevati okoljski vidik, dobrobit živali in javno zdravje. Učinkovitost proizvodnje bi EU lahko okrepila s povečanjem kmetij in proizvodnih obratov, vendar bi tudi to moralo biti v skladu z okoljskimi zahtevami in zahtevami glede dobrobiti živali; pri tem pa seveda ne smemo pozabiti na blaginjo proizvajalcev in potrebo po ohranjanju poseljenosti podeželja.

4.5 EU bi lahko okrepila varnost oskrbe s povečanjem zaloga in med drugim z diverzifikacijo energetskih virov. Proizvodnjo energije iz biomase je sicer treba povečati, vendar ne na račun oskrbe s hrano.

4.6 EU mora še naprej spoštovati humanistična načela ter prevzeti odgovornost za vprašanja priseljevanja in težave držav v razvoju. Poleg tega mora zmanjševati možnost sporov v sosednjih regijah, tako da si prizadeva za zagotavljanje možnosti za preživetje ljudi v njihovi domovini tako znotraj kot zunaj EU.

EU bi morala podpirati proizvajalce v državah v razvoju in njihovo organiziranje, tako da bodo lahko proizvajalci s sodelovanjem in učenjem drug od drugega bolje zadovoljili potrebe po oskrbi s hrano v svojih regijah. Evropski proizvajalci bi se morali udeležiti neposrednega sodelovanja med kmeti. Julija 2008 je EU načeloma sklenila, da bo v okviru kmetijskega proračuna kmetom v državah v razvoju za izboljšanje njihovih pogojev kmetovanja namenila milijardo EUR.

4.7 Pomemben je tudi svetovni razvoj odgovornega potrošništva in zdravih prehranskih navad: prehrana, v kateri je veliko zelenjave, bi omogočila zadovoljevanje potreb človeštva po hrani ob bistveno manjšem vnosu energije kot prehrana z veliko živalskih beljakovin. Na strani proizvajalcev je treba nadaljevati z razvojem proizvodnje in krepitvijo znanstvenih spoznanj. EU mora biti proaktivna na vseh teh področjih, tako pri svojih dejavnostih kot na mednarodnem prizorišču.

5. Varnost oskrbe – temelj oskrbe s hrano v EU

5.1 Varnost oskrbe je ključni mehanizem za odpravljanje nevarnosti ter zagotavljanje oskrbe s hrano in zdravili v izjemnih primerih. Nacionalni sistemi varnosti oskrbe se med državami članicami EU močno razlikujejo. Članstvo v EU običajno pomeni zmanjšanje nacionalne varnosti oskrbe, saj EU meni, da lahko v času kriz prevzame splošno odgovornost za varnost oskrbe. Notranji trg EU nudi dobro osnovo za doseganje tega cilja. Krize zadnjih let so bile kvalitativne narave in niso povzročile pomanjkanja osnovnih dobrin.

5.2 Eden glavnih ciljev varnosti oskrbe je zagotovitev proizvodnje surovin za hrano. V primeru krize je porazdelitev hrane mogoče usmerjati in nadzorovati. Pri tem je ključno sodelovanje med kmeti, trgovino, industrijo, oblastmi in drugimi akterji.

5.3 V primeru daljših kriz postane ključen dostop do osnovnih vložkov v kmetijsko proizvodnjo. To so na primer

gnojila, viri energije, kot je nafta, fitofarmaceutska sredstva, semena, veterinarska zdravila, voda itd. Oblasti morajo v izjemnih primerih v skladu z zakonodajo zagotavljati oskrbo s proizvodnimi vložki, za kar so potrebni jasna delitev dela in načrti vseh vpletenih. Nacionalni sistemi in raven pripravljenosti pri varnosti oskrbe se med sabo razlikujejo. EU ravno pripravlja nove sisteme, še posebej zaradi naraščanja obsega mednarodnih nevarnosti.

5.4 Varnost oskrbe v živilskem sektorju EU je treba zagotoviti z uvedbo mehanizmov in sistema, ki bodo močnejši od sedanjih, da se bo EU lahko pripravila na nove potencialne nevarnosti. Temeljni kamen varnosti oskrbe so sistemi zalog, ki so dovolj obsežni in pokrivajo celotno EU. Osnova varnosti oskrbe so stabilni in delujoči trgi kmetijskih proizvodov v državah članicah in notranji trg EU. V primeru krize sta zanesljivost in hitrost odziva vpletenih akterjev ključna za zagotavljanje varnosti oskrbe.

V Bruslju, 22. oktobra 2008

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI

PRILOGA

k mnenju Odbora

Naslednji amandmaji so sicer prejeli več kot četrtno glasov, vendar so bili zavrnjeni:

Točka 3.4.2.2

Spremeni se tako:

Biotehnološke inovacije so prinesle celo vrsto novih proizvodnih postopkov. Novi dosežki v biotehnologiji nekatera podjetja, ki proizvajajo semena in kemične izdelke, veljajo za označujejo kot pomembne korake v izboljšanju proizvodne učinkovitosti. Ta proces bi bilo treba podpreti s prizadevanji na področju raziskav in razvoja. Poleg dosežkov je treba upoštevati tudi morebitna tveganja za zdravje in okolje, ki jih je treba skrbno proučiti in raziskati s pomočjo posebnih temu namenjenih sredstev. Problem je v tem, da veliko primerih še vedno niso popolnoma znani morebitni vsi stranski učinki uporabe biotehnologije na zdravje živali, rastline in ekosisteme.

Glasovanje

Za: 41, Proti: 49, Vzdržani: 18

Točka 1.8

Spremeni se tako:

EU bi morala pospešiti naložbe v nove tehnologije, prilagojene trajnostnim merilom vključno z biotehnologijo, da bo dognanja mogoče razviti za proizvodnjo. Glede biotehnologije se EESO strinja z organizacijo IAASTD (The International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development), ki so jo ustanovile Svetovna banka, FAO in druge javne institucije in je aprila 2008 ugotovila, da se svetovnih prehrambnih izzivov, ki se pojavljajo zunaj EU, ne sme reševati z gensko tehnologijo in biotehnologijo ter povečanjem kemizacije kmetijstva, temveč v glavnem s tradicionalnim in ekološkim kmetovanjem.

Glasovanje

Za: 39, Proti: 47, Vzdržani: 19

Točki 3.4.2.1 in 3.4.2.2

Spremenita se tako:

- 3.4.2.1 Povpraševanje po kmetijskih proizvodih kot surovine za proizvodnjo energije iz biomase se je v prvi vrsti povečalo zaradi političnih ukrepov za zaščito okolja, pa tudi zaradi tehnološkega napredka naraščajočega števila svetovnega prebivalstva in spremembe v prehrabnih navadah (npr. večja poraba mesa). Biotehnologija ponuja obilo novih možnosti za učinkovitejšo proizvodnjo in predelavo proizvodov na trgih hrane in drugih trgih. V energetske sektorju se poleg energije na osnovi škroba kot tržni proizvod pojavlja tudi energija iz biomase na osnovi celuloze.
- 3.4.2.2 Biotehnološke inovacije v razvoju okoljsko in družbeno sprejemljivih postopkov za izboljšanje učinkovitosti vzgoje (npr. „smart breeding“) in pridelave bi bilo treba so prinesle celo vrsto novih proizvodnih postopkov. Novi dosežki v biotehnologiji veljajo za pomembne korake v izboljšanju proizvodne učinkovitosti. Ta proces bi bilo treba spodbujati in podpreti s prizadevanji na področju raziskav in razvoja. Poleg dosežkov je treba upoštevati tudi morebitna tveganja za zdravje in okolje. EESO se strinja s stališčem organizacije IAASTD, da je treba prehrabne izzive, ki so se na svetovni ravni – z izjemo EU – dodatno zaostri, reševati s postopki, prilagojenimi lokalnim razmeram, tj. s tradicionalnim in ekološkim kmetovanjem itd., ne pa z gensko tehnologijo.

Glasovanje

Za: 34, Proti: 53, Vzdržani: 21

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o temi Preko meja BDP – ukrepi za trajnostni razvoj

(2009/C 100/09)

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 16. in 17. januarja 2008 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Preko meja BDP – ukrepi za trajnostni razvoj.

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje (v tem primeru opazovalna skupina za trajnostni razvoj), zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 8. oktobra 2008. Poročevalec je bil g. SIECKER.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 448. plenarnem zasedanju 22. in 23. oktobra 2008 (seja z dne 22. oktobra) s 114 glasovi za, 2 glasovoma proti in 8 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Bruto domači proizvod (BDP) je pomemben kazalnik gospodarske rasti, vendar ne more biti vodilo za politiko, ki želi biti kos izzivom 21. stoletja. Za to so potrebni drugi, dodatni kazalniki. To je bil sklep tako konference Evropske komisije na temo *Preko meja BDP* 19. in 20. novembra 2007 v Bruslju kot konference, ki so jo pripravili 10. januarja 2008 v Tilburgu z naslovom *Lagodna resnica (Een comfortabele waarheid)*.

1.2 BDP je koristen za ugotavljanje gospodarskega utripa, saj predstavlja celotno vsoto zasluženega denarja, neodvisno od tega, ali se ponujajo koristni izdelki in koristne storitve in ali se s tem ljudem in okolju povzroča škoda. Potrebujemo predvsem merilni instrument, ki bo pokazal, kako daleč smo še od trajnostnega in solidarnega gospodarstva.

1.3 Ker gre za dve različni vprašanji – trajnost in blaginjo – sta pravzaprav potrebna dva merilna instrumenta. Trajnost se nanaša na sedanje in prihodnje zdravo okolje ter na medgeneracijsko solidarnost in predstavlja pogoj, medtem ko je blaginja kazalnik socialnega razvoja in je ciljna spremenljivka. Trajnost je dosežena, če je mogoče zagotoviti, da je dolgoročneje po vsem svetu zagotovljeno življenje. Če je to merilo izpolnjeno, ni nadaljnega razloga, da bi si prizadevali za še več trajnosti. Pri blaginji je drugače: več blaginje je vedno bolje kot manj, zato jo je smiselno ves čas izboljševati.

1.4 Za merjenje trajnosti in njenega razvoja obstaja kazalnik: ekološka sled, ki je kljub pomanjkljivostim najboljše razpoložljiv splošni kazalnik trajnostnega razvoja na področju okolja.

1.5 Ekološka sled je odličen komunikacijski instrument in eden redkih – če ne edini – ki upošteva učinke okolja na vzorce

naše potrošnje in proizvodnje (uvoz in izvoz) na druge države. Z uporabo se lahko izboljša in nadomesti, če se v prihodnosti pojavi boljše merilo.

1.6 Izziv je v določitvi kazalnika za socialni razvoj, ki meri posamezne vidike kakovosti življenja na način, ki daje realistično sliko danosti. To mnenje obravnava takšen kazalnik kakovosti življenja, ker tovrstnega političnega instrumenta z dobrimi lastnostmi delovanja (še) ni.

1.7 Kazalnik kakovosti življenja, ki se obnese v praksi in je znanstveno zanesljiv, zajema življenjska področja, za katera na splošno velja, da so za kakovost življenja nepogrešljiva, in izpolnjuje naslednja merila:

- tvorijo ga objektivni dejavniki, ki določajo sposobnosti ljudi;
- občutljivo se odziva na politične vplive;
- podatki so na voljo pravočasno;
- dopušča primerjavo med posameznimi državami;
- dopušča primerjavo med posameznimi obdobji;
- razumljiv je širši javnosti.

1.8 Za naslednjih šest področij na splošno velja, da so temeljnega pomena za kakovost življenja:

- fizična integriteta in zdravje;
- materialna blaginja;

- dostop do javnih storitev;
- socialna udeležba in vključevanje novih ljudi;
- prosti čas;
- kakovost življenjskega okolja.

Temeljni podatki, potrebni za merjenje razvoja na teh področjih na nacionalni ravni, so na voljo v državah članicah EU, vendar jih je treba še dopolniti (pogostost, zajemanje, obdelava).

1.9 Omenjeni kazalnik ni povsem zanesljiv in ni mišljen kot predlog, temveč kot prispevek k razpravi, ki trenutno poteka o tej temi. Merjenje je dinamičen proces, saj se navsezadnje merijo spremembe v družbi, ki lahko spet ustvarijo potrebo po dodatnih ali izpopolnjenih kazalnikih. Tudi določitev kazalnika je dinamičen proces in mora biti v demokratični družbi posledica temeljitih razprav.

1.10 Preusmeritev v politiko, ki je ne določa samo gospodarska rast, temveč tudi družbeni in okoljski dejavniki, lahko vodi do bolj trajnostnega in bolj solidarnega gospodarstva. To ni kratkotrajen projekt, saj je preveč mnogoplasten. Za zagotovitev izvedljivosti te preusmeritve mora biti glavna pozornost namenjena državam članicam EU in morda vključiti državi kandidarki, Hrvaške in Turčije, ter nekatere države s primerljivim gospodarskim razvojem, kot so ZDA, Kanada, Avstralija, Nova Zelandija in Japonska. Zaradi velikih razlik v gospodarskem razvoju ni mogoče z enim samim instrumentom, ob uporabi ene same merilne lestvice, zajemati in ponazarjati dogajanje tako v industrijskih državah kot v državah v razvoju.

2. Meje BDP

2.1 Sreča je končni cilj, h kateremu stremijo vsi ljudje. Najpomembnejša naloga države je, da ustvarja kar najboljše razmere za zagotavljanje osebne sreče. To pomeni, da mora biti država stalno v stiku z družbo, da pozna družbeno stanje. Merjenje je vedenje: samo če vemo, glede česa v družbi vlada občutje nezadovoljstva in iz katerih razlogov so ljudje nezadovoljni, lahko poskusimo pomagati.

2.2 Da bi si ustvarili podobo o tem, kako gre družbi, večina držav uporablja BDP. Kot merilni instrument je bil BDP uveden v prejšnjem stoletju, po svetovni gospodarski krizi in drugi svetovni vojni, ki ji je sledila. Za nosilce odločanja je glavni kazalnik, vendar ne edini, predvsem za merjenje gospodarskih rezultatov in dejavnosti. Temelji na mednarodno priznanem sistemu nacionalnih računov, pripravljenih po enotnem postopku. Poleg tega je bila zanj uvedena ena sama in edinstvena merska enota: denar. Ta pojasnjuje, zakaj je BDP dober instrument za primerjavo med različnimi državami.

2.3 Vendar pa ne pove ničesar o dobrem počutju (sreči) ljudi ali o vprašanju, kako trajnosten je razvoj družbe. BDP na prebivalca v ZDA je med najvišjimi v svetu, toda samo na podlagi tega ne moremo sklepati, da so Američani srečnejši od prebivalcev drugih držav, in tudi trajnost ameriške družbe je vsekakor vprašljiva. V celotnem svetu je BDP na prebivalca nekoliko višji kot pred 60 leti, vendar to ni privedlo do omembe vrednega povečanja sreče, kajti poleg vsepovsod prisotnih pritoževanj, da je bilo prej vse boljše, leta 2008 trpi nič manj kot 900 milijonov ljudi v svetu zaradi lakote – več kot kdajkoli. Lakota pa človeka vsekakor ne osrečuje.

2.4 Sedanja dogajanja v družbi in sedanje gospodarske razmere se temeljito razlikujejo od položaja sredi prejšnjega stoletja. Predvsem v razvitih državah se povečuje potreba, da bi raziskali tudi dejavnike, ki niso rezultat tržnih transakcij ali formalnih gospodarskih procesov. Mnogih izmed teh vidikov in stisk BDP ne kaže ali jih ne kaže dovolj.

2.5 Rastoči BDP lahko skriva precejšnjo izgubo blaginje in dobrega počutja. Če bi se npr. neka država odločila posekati vse svoje gozdove, da bi prodala les, ali če bi se odločila vse otroke poslati na delo namesto v šolo, bi bilo to za BDP zelo pozitivno, ker bi številke o gospodarski rasti pokazale povečanje gnotne blaginje. Vendar takšno ravnanje nikakor ne bi bilo trajnostno, in ljudje, predvsem otroci, s tem ne bi postali srečnejši.

2.6 Tudi naravne katastrofe in politični zlomi imajo lahko pozitivne učinke na BDP. Tornado Katrina je bil blagoslov za BDP ameriške zvezne države Louisiane, saj je obnova zahtevala velikanske napore in izredne gospodarske aktivnosti. Enako velja za BDP cele vrste azijskih in afriških držav po cunamijih ter za BDP skoraj vseh evropskih narodnih gospodarstev po drugi svetovni vojni. Če odmislimo, da povečanje blaginje še zdaleč ni bilo enakomerno porazdeljeno, te katastrofe niso prispevale k izboljšanju življenjskih razmer ali k bolj trajnostnemu razvoju družbe.

2.7 Tudi manj skrajni primeri kažejo, da BDP kot merilni instrument ne zadošča. Večja materialna blaginja vodi k večji prodaji avtomobilov in izgradnji dodatnih cest. S tem se povečuje število nesreč in stroški (nadomestni deli in popravila avtomobilov, stroški za oskrbo ranjenih in invalidov, višje zavarovalne premije). Večja blaginja lahko vodi tudi do zlorab, kot je trgovanje z orožjem, ali do prodaje zdravil proti depresiji otrokom. To sicer prispeva k rasti BDP, vendar človeka ne približuje njegovemu pravemu cilju, torej sreči, z izjemo redkih posameznikov, ki služijo denar s takšnimi dejavnostmi.

2.8 Premoč BDP se pokaže zlasti takrat, ko ta pada; takrat nastane panika, ki pa ni vedno upravičena. Padanje BDP je lahko tudi rezultat pozitivnega razvoja. Če jutri vsi zamenjamo tradicionalne žarnice z žarnicami LED, bo to pomenilo velik strošek za te nove žarnice, obenem pa tudi precejšnje strukturno zmanjšanje porabe energije, torej tudi BDP, ker te žarnice porabijo le delček električne energije, ki jo porabijo klasične žarnice.

2.9 BDP je torej dobra merska količina za merjenje gospodarskih rezultatov, vendar ni neposredne povezave med gospodarsko rastjo in napredkom na drugih ravneh družbe. Da bi dobili celovito podobo, potrebujemo kazalnike, ki ponazarjajo, kako je npr. z razvojem socialne in okoljske razsežnosti.

3. Drugi kazalniki blaginje

3.1 Razprava o tem, da poleg BDP potrebujemo še druge merske instrumente, poteka hkrati na različnih ravneh: poleg konference Evropske komisije na temo *Beyond GDP (Preko meja BDP)* je bila 19. in 20. novembra 2007 v Bruslju ⁽¹⁾ organizirana tudi konferenca *Lagodna resnica*, ki so jo pripravili 10. januarja 2008 na univerzi v Tilburgu ⁽²⁾. V sklepnih ugotovitvah obeh konferenc je mogoče najti jasne vzporednice; udeleženci obeh soglasno poudarjajo, da so poleg gospodarske rasti potrebni še drugi kazalniki. BDP je koristen za ugotavljanje gospodarskega utripa. Kaže celotno vsoto zasluženega denarja, neodvisno od tega, ali se ponujajo koristni izdelki in koristne storitve in ali se s tem ljudem in okolju povzročata škoda. Predvsem je potreben nekakšen merilni instrument, ki bi pokazal, kako daleč smo še od trajnostnega in solidarnega gospodarstva. Kmalu po uvedbi BDP so priznani ekonomisti, kot je Samuelson ⁽³⁾, že priporočali v bruto domači proizvod uvesti nematerialne vidike, kot so okolje in naravne vrednote, z namenom, da bi področje uporabe BDP razširili še na druge

vidike poleg čisto ekonomskih. Vendar ti poskusi niso uspeli spremeniti sprejete različice BDP, kar pomeni, da klasični BDP danes še vedno prevladuje. Nekateri znanstveniki so se intenzivno ukvarjali s to temo. V nadaljevanju na kratko povzemamo njihova mnenja.

3.2 Britanski profesor za ekonomijo dela **Richard Layard** v svoji knjigi *Happiness (Sreča)* ⁽⁴⁾ ugotavlja, da ljudem zahodnega sveta v preteklih 50 letih kljub močnemu povečanju materialne blaginje ni uspelo, da bi postali srečnejši. Vzrok za to je po Layardovem mnenju v velikanskem konkurenčnem pritisku, kajti vsakdo hoče predvsem zaslužiti več kot drugi. Ta enostranska določitev samo enega cilja je privedla do tega, da so drugi dejavniki, ki so za dobro počutje ljudi pomembnejši, potegnili krajši konec: stabilne družine, veselje do dela in odnosi s prijatelji in skupnostjo. To je razvidno iz statistik o rastočih stopnjah razvez, povečevanju dejavnikov stresa na delovnem mestu in višjih stopnjah kriminala. Da bi vnovič vzpostavili ravnotežje, je treba glavno pozornost usmeriti v zagotavljanje enakih možnosti za pridobivanje dohodka in ne v enakost dohodka.

3.3 V svoji teoriji o ekonomiji blaginje indijski ekonomist **Amartya Sen** ⁽⁵⁾ še prav posebej poudarja, da pri blaginji ne gre za blago, temveč za dejavnosti, za izvajanje katerih se to blago zagotavlja. Dohodki ljudem ponujajo možnost, da razvijajo dejavnosti in s tem sami sebe. Te možnosti, ki jim Sen pravi „zmogljivosti“, so odvisne tudi od dejavnikov, kakršna sta zdravje in življenjska doba. Informacije o umrljivosti so pomembne predvsem v državah v razvoju, ker so dobri kazalniki za družbeno neenakost in kakovost življenja.

3.4 V svoji najnovejši knjigi *Frontiers of Justice (Meje pravice)* ameriška filozofinja **Martha Nussbaum** ⁽⁶⁾ opisuje deset minimalnih socialnih pravic, ki so temeljnega pomena za dostojno življenje. Družba, ki teh pravic in svoboščin ne more do določene ravni zagotavljati vsem svojim državljanom, po njenem mnenju ni povsem pravična. Konkretno gre za možnost, da lahko človek živi normalno dolgo, da je zdrav, da se lahko svobodno giblje, da uporablja svoj razum, da se naveže na druge reči ali ljudi, da razvija lastno razumevanje o dobrem, da lahko brez vsakršne diskriminacije živi z drugimi in za druge, da skrbi za živali in naravo ter ima odnos do njih, da se smeje in igra, da sodeluje pri političnih odločitvah in da ima možnost pridobivati lastnino. Ta seznam ni popoln in ga je mogoče še dopolnjevati.

⁽¹⁾ www.beyond-gdp.eu

⁽²⁾ www.economischegroei.net

⁽³⁾ Paul A. Samuelson, *Evaluation of Real National Income*, *Oxford Economic Papers*, 1950; 2: 1–29.

⁽⁴⁾ R. Layard, *Happiness: lessons from a new science*, Penguin Books, 2005.

⁽⁵⁾ A. Sen, *Commodities and capabilities*, Amsterdam North Holland, 1985.

⁽⁶⁾ M. Nussbaum, *Frontiers of justice*, Harvard University Press, 2005.

4. Drugi kazalniki

4.1 Obstaja več pobud, da bi poleg BDP merili tudi druge dejavnike, pomembne za vpogled v stanje, v katerem je družba. Da bi dobili vpogled, so v nadaljevanju navedeni in na kratko opisani štirje od teh kazalnikov. Obstajajo še drugi kazalniki, npr. pobuda zveznega sveta za trajnostni razvoj v Belgiji ⁽¹⁾, kanadski indeks dobrega počutja (*Canadian Index of Wellbeing, CIW*) ⁽²⁾, indeks bruto nacionalne sreče v Butanu ⁽³⁾, pobuda Quars v Italiji ⁽⁴⁾, komisija Stiglitz v Franciji ⁽⁵⁾, ter svetovni projekt OECD ⁽⁶⁾ za merjenje razvoja. Tudi pri Eurofoundu ⁽⁷⁾ je mogoče dobiti informacije o tem. V tem mnenju zaradi pomanjkanja prostora ne moremo omeniti vseh.

4.2 **Indeks človekovega razvoja** (Human Development Index, HDI) ⁽⁸⁾ je instrument za merjenje napredka družbe in družbenih skupin. Ta metoda se od leta 1993 uporablja v Programu Združenih narodov za razvoj (*United Nations Development Programme/UNDP*) za pripravo letnega poročila o položaju v posameznih državah. Poleg dohodka igrajo pomembno vlogo pričakovana življenjska doba, stopnja pismenosti in stopnja izobrazbe. Od leta 1977 dalje se objavlja tudi indeks revščine (*Human Poverty Index, HPI*) ⁽⁹⁾, ki vključuje dostop do izobraževanja, varnih živil in vode ter do zdravstvenih storitev. Indeks človekovega razvoja temelji med drugim na Senovih teorijah. V državah v razvoju je indeks človekovega razvoja sicer zelo uporaben, vendar je žal manj primeren za merjenje napredka v razvitih državah.

4.3 **Ekološka sled** ⁽¹⁰⁾ temelji na zamisli, da je porabo mogoče preračunati v površino, potrebno za proizvodnjo porabljenih dobrin. Na ta način je mogoče med seboj primerjati okoljske vplive različnih potrošniških navad (različni življenjski slogi) in različnih skupin prebivalstva (držav). Na svetu je na voljo 1,8 hektara pridelovalnih površin na osebo za pokritje porab posameznika. Trenutno se po svetu uporablja 2,2 hektara na osebo, kar pomeni, da človeštvo zelo hitro črpa zemeljske zaloge. Razlike pri tem so zelo velike: v Združenih državah znaša povprečna ekološka sled 9,6 hektara na osebo, v Bangladešu pa 0,5. Če na tem področju ne bo prišlo do političnih sprememb, se bodo ti problemi še povečali. Erozija in širjenje puščav vidno zmanjšujeta delež razpoložljivih površin. Naraščanje svetovnega prebivalstva pomeni, da si bo moralo vedno več ljudi deliti vedno manjše površine, hkrati pa narašča tudi povpraševanje, saj ljudje zaradi naraščajoče blaginje zvišujejo svojo porabo. Ekološka sled je uporaben kazalnik za merjenje

trajnostnega razvoja, toda njena pomanjkljivost je v tem, da ne pove ničesar o dobrem počutju ljudi.

4.4 **Indeks življenjskih razmer** (Leefsituatie-Index) ⁽¹¹⁾ ponuja sistematičen opis in analizo življenjskih razmer prebivalstva na Nizozemskem. Poznan je tudi pod imenom „socialni položaj na Nizozemskem“ (*Sociale Staat van Nederland, SSN*). Opisuje spreminjanje življenjskih razmer v obdobju približno desetih let. Med merila sodijo dohodek, delo, izobrazba, zdravje, dejavnosti prostega časa, mobilnost, kriminaliteta, bivanje, stanovanjsko okolje. Poleg poglavij, specifičnih za posamezna področja, SSN vsebuje tudi skupni indeks življenjskih razmer. Ponuja tudi informacije, ki se nanašajo na javno mnenje o politiki in državi. Raziskavo vsaki dve leti objavi nizozemski urad za načrtovanje socialnih zadev in kulture (*Sociaal Cultureel Planbureau*). Indeks življenjskih razmer na Nizozemskem nikdar ni dosegel velikega pomena, ker je predvsem kombinacija različnih elementov in zato ne podaja usklajene in zanesljive podobe družbene blaginje.

4.5 Profesor Ruut Veenhoven z Univerze Erasmus v Rotterdamu se že trideset let ukvarja z raziskovanjem občutka sreče po vsem svetu. V svoji svetovni zbirki podatkov o sreči z naslovom **World Database of Happiness** ⁽¹²⁾ je zaključil, da so vzajemne povezave med denarjem in srečo izredno šibke. Pri ljudeh, ki prejemajo več denarja, je opaziti kratkotrajen občutek sreče, ki pa po enem letu izgine. Svoboda pri organizaciji časa in možnostih izbire načeloma vodita do globlje izkušnje sreče. Prav tako kot Layard tudi Veenhoven vidi pri tem jasno razliko med razvitimi državami in državami v razvoju. V državah v razvoju povečanje dohodka vodi do večjega in trajnejšega občutka sreče kot v razvitih državah. Ta razlika pa izgine, ko BDP na osebo preseže mejo dohodka med 20 000 in 25 000 dolarjev. Pomanjkljivost svetovne zbirke podatkov o sreči je dejstvo, da na merjenje občutka sreče lahko vplivajo različne prioritete posameznikov. Državna politika poleg tega komaj kaj vpliva na izkušnje sreče.

5. Možni načini uporabe

5.1 V splošnem obstajata dve možnosti za premagovanje prevladujočega položaja BDP v socialni in gospodarski politiki. Prva možnost je, da se poleg BDP oblikuje vrsta dodatnih kazalnikov za (vidike) trajnosti in blaginje, ki morajo imeti v politiki enak položaj kot BDP. Druga možnost pa bi bila, da se BDP nadomesti z novim, celostnim kazalnikom, ki bo združeval vse pomembne dejavnike trajnosti in blaginje. Ta novi kazalnik bi moral postati vodilni kazalnik v socialni in gospodarski politiki.

⁽¹⁾ www.duurzameontwikkeling.be

⁽²⁾ www.statcan.ca

⁽³⁾ www.bhutanstudies.org.bt

⁽⁴⁾ www.sbilanciamoci.org

⁽⁵⁾ <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>

⁽⁶⁾ <http://www.oecd.org/statsportal>

⁽⁷⁾ <http://www.eurofund.europa.eu/>

⁽⁸⁾ www.eurofound.europa.eu/

⁽⁹⁾ <http://hdr.undp.org/en/statistics/>

⁽¹⁰⁾ www.footprintnetwork.org

⁽¹¹⁾ <http://hdr.undp.org/en/statistics/indices/hpi/>

⁽¹²⁾ <http://worlddatabaseofhappiness.eur.nl/>

5.2 Prva možnost – vrsta dodatnih kazalnikov poleg BDP – pravzaprav že obstaja, vendar ne deluje. Obstajajo številni kazalniki, s katerimi se merijo različni vidiki trajnosti in blaginje: kazalniki za demokracijo, srečo in življenjsko zadovoljstvo, zdravje, raven izobraženosti, doseženo izobrazbo, svobodo razmišljanja, kriminaliteto, kakovost okolja, emisije CO₂, ekološko sled itd. Vendar se tem kazalnikom namenja manjši pomen kot BDP, ki še vedno velja za najbolj obsežen in najbolj priznan kazalnik blaginje ljudi.

5.3 Drugo možnost – celostni kazalnik namesto BDP – je težko izvesti, ker gre za dve popolnoma različni vprašanji: trajnost in blaginjo. Trajnost predstavlja pogoj, blaginja pa ciljno spremenljivko. Trajnost je dosežena, če je mogoče zagotoviti, da je dolgoročneje po vsem svetu zagotovljeno življenje. Če je to merilo izpolnjeno, ni nadaljnega razloga, da bi si prizadevali za še več trajnosti. Pri blaginji je drugače: več blaginje je vedno boljše kot manj blaginje, torej je upravičeno skušati doseči vedno večjo blaginjo.

5.4 Ker je ti dve popolnoma različni stvari težko spraviti na skupni imenovalc, je treba razmisliti še o tretji možnosti: dva kazalnika kot dopolnilo BDP, namreč kazalnik trajnosti in kazalnik kakovosti življenja. Za merjenje trajnosti in njenega razvoja obstaja kazalnik: namreč ekološka sled, ki je kljub pomanjkljivostim najboljši razpoložljiv splošni kazalnik trajnostnega razvoja na področju okolja. Ekološka sled je odličen komunikacijski instrument in eden redkih – če ne edini – ki upošteva učinke okolja na vzorce naše potrošnje in proizvodnje (uvoz in izvoz) na druge države. Z uporabo se lahko izboljša in nadomesti, če se v prihodnosti pojavi boljše merilo. Za socialni razvoj še ni dobro delujočega kazalnika, ki bi meril posamezne vidike kakovosti življenja na način, ki daje realistično sliko celote. To mnenje obravnava enega takšnih kazalnikov kakovosti življenja.

6. Kazalnik kakovosti življenja

6.1 Kazalnik kakovosti življenja, ki se obnese v praksi in je znanstveno zanesljiv, zajema življenjska področja, za katera na splošno velja, da so za kakovost življenja nepogrešljiva, in izpolnjuje naslednja merila:

- tvorijo ga objektivni dejavniki, ki določajo sposobnosti ljudi;
- občutljivo se odziva na politične vplive;
- podatki so na voljo pravočasno;

- dopušča primerjavo med posameznimi državami;
- dopušča primerjavo med posameznimi obdobji;
- razumljiv je širši javnosti.

6.2 Področja, za katera v EU na splošno velja, da so temeljna za kakovost življenja, in ki izpolnjujejo ta merila:

— **Fizična integriteta in zdravje.** Ta kazalnik meri delež prebivalstva, ki ga telesno ne ovirajo „notranji“ (bolezen, invalidnost) ali „zunanjí“ dejavniki (kaznivo dejanje in zaporna kazen) pri oblikovanju svojega življenja po lastnih željah.

— **Materialna blaginja.** Pri tem gre za standardiziran povprečni dohodek v paritetah kupne moči, kar je v vsem svetu najboljše merilo za dejansko kupno moč povprečnega državljana. Kupna moč v različnih državah je primerljiva na podlagi korekturnih parametrov za upoštevanje razlik v ravni cen teh držav.

— **Dostop do javnih storitev.** Delež BDP, ki se uporablja za zdravstveno varstvo, izobraževanje, javni promet, bivanje in kulturo.

— **Socialna udeležba.** Odstotek prebivalstva, starega med 20 in 65 let, ki opravlja plačano delo, ter odstotek prebivalstva nad 20 let, vključenega v prostovoljno delo. Opravljanje plačanega dela načeloma velja za eno najpomembnejših oblik socialne udeležbe in vključenosti. Poleg tega je opravljanje prostovoljnega dela pomembno za ohranjanje socialnih in družbenih struktur. Na ta način se deloma premaga prevlada gospodarskega področja. Ob povečani mobilnosti ljudi je pomembno sprejemati tiste, ki so prišli na novo, in podpirati njihovo kulturno in socialno vključevanje v obstoječe skupnosti.

— **Prosti čas.** Povprečno število ur, ki jih 20- do 65-letniki ne porabijo za izobraževanje, plačano ali neplačano delo (vključno s časom, porabljenim za prevoz, delom v gospodinjstvu in oskrbo). Prosti čas, ki je posledica obdobja neprostovoljne nezaposlenosti, je treba odšteti. Dovolj prostega časa je poleg plačanega dela temeljnega pomena za oblikovanje življenja v skladu z lastnimi predstavami.

— **Kakovost življenjskega okolja.** Velikost naravnih površin glede na celotno površino države ter delež prebivalstva, ki ni izpostavljen onesnaženosti zraka. Pri tem ne gre za prispevek narave in okolja k trajnosti socialno-ekonomskega razvoja (za kar obstaja poseben kazalnik, tj. ekološka sled), temveč za kakovost življenja državljanov. Zato je kazalnik omejen na oba vidika narave in okolja, ki ga državljani lahko neposredno doživijo kot pozitivno ali negativno.

6.3 Teh šest področij se meri v različnih enotah. Da bi jih lahko združili v celosten kazalnik, je najprej treba zagotoviti njihovo primerljivost. Najlažje in tudi najbolj učinkovito se to doseže tako, da se z mednarodno priznano in večkrat uporabljeno statistično metodo iz vsakega delnega kazalnika izračuna standardizirana vrednost (z-vrednost, *z-score*). To je spremenljivka s srednjo vrednostjo 0 in standardnim odklonom 1. To pomeni, da je približno tretjina držav uvrščena med 0 in +1, tretjina med 0 in -1, šestina višje od +1 in šestina nižje od -1. Celostni kazalnik se nato lahko izračuna kot srednja vrednost z-vrednosti za vseh šest področij.

6.4 Za merjenje časovnih sprememb ni mogoče vsako leto znova izračunavati z-vrednosti na podlagi aritmetične sredine in standardnega odklona v posameznem letu. V tem primeru bi bila namreč povprečna kakovost življenja že po definiciji vsako leto enaka. Zato se aritmetična sredina in standardni odklon iz prvega leta uporabe tega kazalnika uporabita tudi pri izračunavanju z-vrednosti naslednjih let. Če je aritmetična sredina v določenem letu višja kot predhodno leto, to pomeni, da se je povprečna kakovost življenja dejansko izboljšala. Če pa je aritmetična sredina v določenem letu nižja kot predhodno leto, to kaže na dejansko poslabšanje povprečne kakovosti življenja.

6.5 Širši javnosti, ki ne pozna matematičnih pojmov statistike, rezultat tega izračuna pove le malo. Za izpolnitev šestega merila (razumljivost za širšo javnost) bi morali na podlagi statističnih podatkov vsako leto pripraviti razvrstitveni seznam, tako da bi vsak takoj prepoznal, na katerem mestu je njegova država v primerjavi z drugimi državami in kako se je njegova država razvila glede na predhodno leto. Tovrstni sezname so načeloma zelo pregledni in lahko prispevajo k razširitvi tega instrumenta, kar bi lahko sprožilo močne spodbude za izboljšanje kakovosti življenja.

7. Bolj uravnotežena politika

7.1 Podatki, potrebni za ponazoritev razvoja na teh šestih področjih, so praviloma na voljo v državah članicah EU, čeprav (še) niso podani v enakih časovnih razmakih in enako kakovostno. Poročanje o finančnih in gospodarskih zadevah je uveljavljeno že dolgo, informacije o tem pa so dnevno na

voljo v obliki borznih tečajev. Poročila o okolju in kakovosti življenja pa so razmeroma nov pojav, zato je o tem tudi mnogo manj informacij. Statistični podatki o socialnem in okoljskem področju so pogosto stari dve do tri leta. Eden najpomembnejših pogojev za popoln in visokokakovosten kazalnik je povezanost podatkov v smislu kakovosti in razpoložljivosti. Vendar je temelj postavljen: ta kazalnik se načeloma lahko začne uporabljati razmeroma kmalu, če bo o tem doseženo politično soglasje. Eden od politično privlačnih dejavnikov tovrstnega kazalnika je lahko ta, da ima – v EU zagotovo v bližnji prihodnosti – večji potencial rasti kot BDP.

7.2 Merjenje samo ne zadošča; rezultate je treba upoštevati pri oblikovanju politike. V 21. stoletju se soočamo z vrsto problemov, za katere še ni preizkušenih rešitev, ker so razmeroma novi. Potrebno je hitro ukrepanje, ker se naš planet zaradi odsotnosti strukturnih rešitev izčrpava. Preusmeritev k politiki, ki ne temelji izključno na gospodarski rasti, temveč upošteva tudi trajnostni razvoj na gospodarskem (kontinuiteta gospodarskih dejavnosti), socialnem (ljudej je treba omogočiti, da živijo zdravo in ustvarjajo dohodek; tistim, ki tega ne zmorejo, pa je treba zagotoviti dovolj socialne varnosti) in ekološkem področju (ohranjanje biotske raznovrstnosti, preusmeritev k trajnosti v proizvodnji in porabi) lahko na pregleden način reši vrsto perečih vprašanj (zaposlovanje, neenakost, izobraževanje, revščina, preseljevanje, sreča, podnebne spremembe, izkoriščanje zemeljskih virov).

7.3 Opisani kazalnik ni povsem zanesljiv. Tudi ni mišljen kot predlog, temveč kot prispevek k razpravi, ki trenutno poteka o tej temi. Nekatera področja je morda treba še razširiti, merila, ki jih morajo ta področja izpolnjevati, pa morda izboljšati. Tovrsten kazalnik ni nikoli dokončno izdelan. Merjenje je dinamičen proces, saj se navsezadnje merijo spremembe v družbi, ki lahko same spet ustvarijo potrebo po dodatnih ali izpopolnjenih kazalnikih. Tudi določitev kazalnika je dinamičen proces in mora biti v demokratični družbi posledica temeljitih razprav.

7.4 To ni kratkoročen projekt, saj je preveč mnogoplasten. Za zagotovitev izvedljivosti te preusmeritve mora biti glavna pozornost namenjena državam članicam EU, morda ob vključitvi držav kandidat, Hrvaške in Turčije, ter nekaterih držav s primerljivim političnim in gospodarskim sistemom, kot so ZDA, Kanada, Avstralija, Nova Zelandija in Japonska. Zaradi velikih razlik v gospodarskem razvoju ni mogoče z enim samim instrumentom, ob uporabi ene same merilne lestvice, meriti in primerjati kakovosti življenja tako v industrijskih državah kot tudi v državah v razvoju. Zaradi podobnosti med političnimi sistemi teh držav individualni kazalnik demokratičnih svoboščin ni zajet kot eno od ključnih področij za kakovost življenja, ker znotraj te skupine držav ta dosežek velja za samoumevnega.

7.5 Politika, ki ne temelji izključno na enostranskem interesu za gospodarsko rast, temveč tudi na družbenih in okoljskih dejavnikih, lahko vodi do boljših in bolj uravnoveženih političnih odločitev in tako do bolj trajnostnega in bolj solidarnega gospodarstva. EESO pričakuje, da bo Evropska komisija o tem podala jasne izjave v svojem poročilu o napredku evropske strategije za trajnostni razvoj, ki ga bo objavila junija 2009. Za cilj političnega delovanja bi lahko izbrali evropski socialni model, kot je opredeljen v enem od predhodnih mnenj EESO ⁽¹⁾. Osnova tega modela je zamisel, da bi moral vsem državljanom EU utirati pot v demokratično, okolju prijazno, konkurenčno, solidarno in socialno vključujočo Evropo blaginje.

V Bruslju, 22. oktobra 2008

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI

⁽¹⁾ UL C 309 z dne 16. decembra 2006, str. 119.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o varnosti uvoženih kmetijskih in živilskih proizvodov

(2009/C 100/10)

Francosko predsedstvo je v pismu z dne 3. julija 2008 v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosilo za mnenje o naslednji temi:

Varnost uvoženih kmetijskih in živilskih proizvodov (raziskovalno mnenje).

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 8. oktobra 2008. Poročevalec je bil g. BROS.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 448. plenarnem zasedanju 21., 22. in 23. oktobra 2008 (seja z dne 22. oktobra) z 92 glasovi za, 1 glasom proti in 4 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropska unija je po hudih krizah v sektorju živil oblikovala izpopolnjen varnostni mehanizem, da bi zagotovila visoko raven varovanja zdravja potrošnikov, živali in rastlin. Z naraščajočo svetovno trgovino s kmetijskimi in živilskimi proizvodi se namreč povečujejo tudi zdravstvena tveganja. Zdravstvene krize, povezane z uvozom izdelkov, so v EU še vedno pogoste in lahko ogrozijo zdravje ljudi, živali in rastlin ter družbi povzročijo precejšnje stroške.

1.2 EESO pozdravlja memorandum, ki ga je podprlo 15 držav članic na zasedanju Sveta za kmetijstvo junija 2008 z naslovom *Uvoz hrane, krme, živali in rastlin: varnost in skladnost z zakonodajo Skupnosti* ⁽¹⁾. Odbor želi s tem mnenjem prispevati k razmisleku o nadaljnjih možnostih izboljšanja evropskega mehanizma za varnost živil. Svetovna trgovinska organizacija (STO) zagotavlja pravni okvir, ki je nujen za preprečevanje neupravičenih trgovinskih ovir. EESO sicer podpira upoštevanje teh pravil, vendar predlaga nekatere prilagoditve.

1.3 EESO meni, da so razlike med praksami držav članic glede nadzora uvoza zelo škodljive, zato priporoča, da se usklajevanje teh praks nadaljuje in izvaja hitro.

1.4 EESO ugotavlja, da številni učinkoviti ukrepi zdravstvenega nadzora nad uvoženimi proizvodi veljajo samo za proizvode živalskega izvora, zato meni, da bi bilo treba nekatere ukrepe razširiti tudi na proizvode rastlinskega izvora. To bi omogočilo boljši nadzor nevarnosti ostankov pesticidov, kontaminacije s toksičnimi snovmi ali rastlinskih boleznih. EESO predvsem priporoča, da se poveča število inšpekcijskih pregledov rastlinskih

proizvodov in da se za uvoz teh proizvodov pripravi seznam odobrenih uvoznikov ter da se na vstopnem mestu opravijo sistematični pregledi.

1.5 EESO meni, da bi morale odločitve glede uvoznih ukrepov čim bolj temeljiti na objektivnih podatkih. Zato želi, da bi se načela analize tveganja izvajala sistematično in da bi se natančneje opredelile ustrezne ravni varstva, predvidene v Sporazumu o uporabi sanitarnih in fitosanitarnih ukrepov (SPS).

1.6 Družbeno-gospodarski dejavniki, kot so gospodarske posledice neke odločbe ali njena družbena sprejemljivost, bi morali biti ocenjeni neodvisno in enako temeljito kot zdravstveno tveganje. Različne države, kot sta Kanada in Združeno kraljestvo, že imajo v svojih uradih za varnost živil strokovne oddelke za družbenogospodarska vprašanja. EESO predlaga, da Komisija prouči ustreznost ustanovitve neodvisne agencije za družbenogospodarsko analizo.

1.7 EESO meni, da bi bilo treba sistem sledljivosti, ki je temelj evropskega modela za zdravstveno varnost in zagotavlja informacije o živilu „od kmetije do mize“, uporabljati tudi za proizvode iz tretjih držav. To vprašanje bi moralo biti prednostno v dvostranskih pogajanjih in v programih tehnične pomoči v najmanj razvitih državah.

1.8 EESO opozarja na težave, ki jih imajo proizvajalci iz najmanj razvitih držav pri izvajanju evropskih zdravstvenih standardov. Podpira razvoj tehnične pomoči na področju trgovine, prenosa tehnologije in podpore pri vzpostavitvi sistemov sledljivosti in zgodnjega opozarjanja v teh državah.

⁽¹⁾ Dokument Sveta 10698/08.

1.9 Zahteve, ki veljajo za uvožene kmetijske in živalske proizvode, so manj stroge od tistih, ki veljajo za proizvode Skupnosti, in sicer glede sledljivosti, dobrega počutja živali ali širše okoljskih standardov. Ker sedanja mednarodna pravila trgovanja ne dajejo dovolj možnosti za izpostavitve vprašanj, ki so pomembna za EU, EESO močno upa, da bo Komisija predložila strategijo, ki bo zagovarjala te skupne evropske preference. EESO meni, da bi morala EU imeti vodilno vlogo pri prizadevanju za upoštevanje drugih legitimnih dejavnikov v mednarodni trgovini. Da bi to dosegla, bi si morala prizadevati za svoje skupne preference, se zavzemati za uporabo „drugih legitimnih dejavnikov“ v mednarodnih institucijah in sprožiti razprave o povezavi med STO in drugimi mednarodnimi sporazumi.

2. Splošne ugotovitve

2.1 Evropska komisija je zaradi zdravstvenih kriz, ki so prizadele EU, začela izvajati obširno prenovo živalske zakonodaje. Oblikovan je bil nov, zelo izčrpen institucionalni in zakonodajni okvir, ki pomeni resnični napredek.

2.2 Uredba 178/2002 navaja, da se je „Skupnost odločila za visoko raven varovanja zdravja“ in dodaja, da se zakonodaja uporablja „brez diskriminacije in neodvisno od dejstva, ali se živila ali krma tržijo na notranjem trgu ali mednarodno“⁽¹⁾.

2.3 Evropski model temelji na nekaterih trdnih načelih:

- sledljivost „od kmetije do mize“: „možnost sledenja in spremljanja živila skozi vse faze pridelave, predelave in distribucije“⁽²⁾;
- ločevanje med oceno in obvladovanjem tveganja;
- pravna odgovornost vseh akterjev v verigi proizvodnje živil;
- sistem zgodnjega opozarjanja.

2.4 Zdravstvene krize, povezane z uvoženimi izdelki, so danes kljub vsemu še vedno pogoste. EU je v zadnjih letih beležila ostanke pesticidov v uvoženem sadju, aflatoksine pri lupinarjih in v koruzi, ostanke veterinarskih zdravil v proizvodih živalskega izvora, slinavko in parkljevko itd. Leta 2007 se je 314 opozoril (oz. 32 % vseh opozoril), ki jih je sprožil Sistem hitrega obveščanja za živila in krmo (RASFF), nanašalo na izdelke iz tretjih držav⁽³⁾. Te ponavljajoče se težave kažejo na nekatere nepravilnosti, ki jih je treba popraviti.

2.5 Zdravstvene krize, ki so povezane z uvozom proizvodov, ogrožajo varnost evropskih potrošnikov in pomenijo visok strošek za družbo. Ko sistem sproži opozorilo, je treba odpoklicati ali umakniti živilo s trga, kar je za vpletena podjetja velika obremenitev. Podobno imajo tudi zdravstveni ukrepi za izkoreninjanje živalskih ali rastlinskih bolezni na nekem območju, na primer obvezno cepljenje čred ali obvezna uporaba insekticidov v celotni regiji, velike posledice, ki so lahko dolgotrajne.

3. Boljše predvidevanje zdravstvenih tveganj

3.1 Pogostost zdravstvenih kriz bi lahko zmanjšali s pomočjo ukrepov, ki omogočajo boljše predvidevanje zdravstvenih tveganj.

3.2 Usklajevanje praks inšpekcijskega nadzora uvoženih proizvodov, ki trenutno poteka na ravni Skupnosti, mora biti prednostna naloga. Razlike v praksah inšpekcijskega nadzora uvoza med državami članicami so zelo škodljive. Dejstvo, da lahko trgovci sami odločijo, da bo njihovo blago vstopilo na enotni trg skozi državo, v kateri so inšpekcijski nadzori manj strogi, je nesprijemljivo. Poroča se na primer o uvoznikih agrumov, ki se skušajo izogniti španskim pristaniščem, ker imajo laboratorije, ki so najbolj specializirani za bolezni teh rastlin ali ostanke v njih.

3.3 Številni ukrepi za nadzorovanje zdravstvene varnosti uvoza se danes uporabljajo samo za žive živali in proizvode živalskega izvora. Nekatera tveganja, kot so ostanke pesticidov, fizične ali kemične kontaminacije s kancerogenimi ali toksičnimi snovmi (npr. s težkimi kovinami, biotoksini, barvili itd.) ali bolezni rastlin, bi morali danes boljše nadzorovati. Učinkovite ukrepe bi bilo zato treba razširiti na proizvode rastlinskega izvora.

3.4 Najprej bi lahko povečali število inšpekcijskih pregledov za nekatere kategorije rastlinskih proizvodov. V programu Urada za prehrano in veterinarstvo (FVO) za leto 2008 se namreč samo eden od treh ukrepov nanaša na rastlinske proizvode.

3.5 Prav tako pa bi bilo treba za uvožene proizvode rastlinskega izvora pripraviti seznam odobrenih držav in podjetij, kot se uporablja za več kot petnajst kategorij živalskih proizvodov.

3.6 Tudi za rastlinske proizvode bi morali že od prvega vstopnega mesta na trg opravljati sistematične inšpekcijske preglede, kar pa se danes še ne izvaja. Pri živalskih proizvodih so se kot učinkovite izkazale mejne kontrolne točke. Prav tako bi bilo treba izboljšati sodelovanje med državnimi nadzornimi organi in zasebnimi nadzornimi službami uvoznikov. Uvozniki vse pogosteje zagotavljajo, da se pregledi opravijo že na kraju proizvodnje. Nadzorni organ za živalske proizvode bi moral imeti dostop do teh rezultatov.

⁽¹⁾ Uredba (ES) 178/2002, uvodna izjava 8.

⁽²⁾ Uredba (ES) 178/2002, člen 3.

⁽³⁾ RASFF, Annual Report 2007 (Letno poročilo 2007).

3.7 Podatkovno bazo TRACES (TRAdE Control and Expert System), ki omogoča registracijo in izmenjavo informacij o trgovanju in uvozu živih živali in živil živalskega izvora bi lahko v povezavi s sistemom EUROPHYT razširili na področje zdravstvenega varstva rastlin.

4. Boljša uporaba načel analize tveganja

4.1 Mednarodne organizacije, ki jih priznava STO, so načela analize tveganja opredelile kot proces v treh fazah: ocena tveganja, obvladovanje tveganja in obveščanje o tveganju. Reforma evropske živilske zakonodaje predstavlja prvi korak v smeri uporabe analize tveganja. Ustanovitev Evropske agencije za varnost hrane (EFSA) je omogočila ločitev ocene in obvladovanja tveganja, kar je bistvenega pomena. Ocena tveganja, ki jo izvaja EFSA in „temelji na razpoložljivih znanstvenih dognanjih in se izvaja na neodvisen, objektivni in pregleden način“⁽¹⁾, omogoča odgovornim za obvladovanje tveganja, Komisiji ali državam članicam, da določijo potrebne ukrepe.

4.2 Vendar pa EU in tretje države včasih ne razumejo uvoznih ukrepov, ki jih določi Komisija, pa naj gre za ustavitve ali nadaljevanje uvoznih tokov. Živahne razprave, ki jih je povzročil uvoz ameriškega kloriranega piščančjega mesa ali brazilske govedine, so nedavni primeri tega dogajanja. V nekaterih primerih se Komisijo obtožuje, da daje prednost trgovinskemu interesom v škodo potrošnikov. EESO meni, da bi morale odločitve o uvoznih ukrepih bolj temeljiti na objektivnih podatkih.

4.3 Vendar pogosto obstajajo spori glede ciljev, ki jih je treba pretehtati. Pretehtavanje različnih ciljev mora biti za potrošnika pregledno.

4.4 EESO spodbuja Komisijo, naj bolj sistematično uporablja načela analize tveganja in agenciji EFSA dodeli sredstva za oblikovanje ustrezne metodologije.

4.5 Sporazum o uporabi sanitarnih in fitosanitarnih ukrepov (SPS) v členu 5.7 dovoljuje uporabo začasnih ukrepov, ko znanstveni dokazi glede neškodljivosti nekega proizvoda ali postopka ne zadoščajo. Mednarodna pravila tako priznavajo previdnostno načelo, kot ga opredeljuje pravo Skupnosti. Sporazum SPS omogoča tudi uporabo zahtevnejših standardov, kot so mednarodni standardi, pod pogojem, da se določi „ustrezna raven varstva“. EU bi si morala prizadevati za boljše opredelitev

lastnih ravni varstva, da bi se nanje lahko sklicevala pri izvajanju analize tveganja.

4.6 Vendar pa, kot navaja uredba, „sama znanstvena ocena tveganja v nekaterih primerih ne more nuditi vseh informacij, na katerih naj bi temeljila odločitev glede obvladovanja tveganja, in (...) treba je upoštevati tudi druge dejavnike, pomembne za obravnavano zadevo“⁽²⁾. Ti dejavniki, ki jih sporazum SPS prav tako priznava, lahko vključujejo gospodarske posledice, družbeno sprejemljivost ali razmerje med stroški in koristmi odločitve. Danes so ti dejavniki ocenjeni v študijah Komisije o učinku ali na posvetovanjih.

4.7 Družbeno-gospodarske dejavnike bi bilo prav tako treba oceniti objektivno in neodvisno, z enako znanstveno strogostjo kot zdravstveno tveganje in ob pomoči strokovnjakov s področij, kot so gospodarstvo, sociologija in pravo. Različne države, kot sta Kanada in Združeno kraljestvo, že imajo strokovne oddelke za družbeno-gospodarska vprašanja v uradih za varnost živil⁽³⁾. EESO želi, da Komisija prouči ustreznost ustanovitve neodvisne agencije, specializirane na področju družbeno-gospodarskih vprašanj.

5. Težave zaradi različnih zahtev za uvožene proizvode

5.1 Zahteve, ki veljajo za uvožene kmetijske in živilske proizvode, so na več področjih manj stroge od zahtev, ki veljajo za proizvode Skupnosti. To ne velja za zasebne standarde, ki jih podjetja izvajajo za vse svoje dobavitelje, temveč za nekatere zakonske zahteve. Obvezna sledljivost živali od njihovega rojstva in obvezno spoštovanje pogojev, ki zagotavljajo dobro počutje živali, ali prepoved uporabe nekaterih pesticidov na primer ne veljajo za proizvode iz tretjih držav.

5.2 Evropska zakonodaja, kot na primer zakonodaja o varnosti živil, za katero nekateri menijo, da je utemeljena, drugi pa, da ni, je odraz skupne preference EU. Institucionalni proces, ki je na podlagi razprave v Parlamentu in Svetu ter razprave s civilno družbo vodil do te zakonodaje, naj bi bil legitimni izraz odločitve Evropejcev. Ukrepi, predpisani za proizvajalce, so rezultat te skupne odločitve in veljajo za vse v EU. Ker ti ukrepi ne veljajo za proizvajalce tretjih držav, včasih na notranjem trgu najdemo proizvode, ki izpolnjujejo te zahteve, in proizvode, ki jih ne.

⁽²⁾ Uredba (ES) 178/2002, uvodna izjava 19.

⁽³⁾ OECD, 2003: *Taking account of the socio-economic aspects of food safety: a study of the innovative measures adopted by certain countries (Upoštevanje družbeno-gospodarskih vidikov varnosti živil: študija inovativnih ukrepov v nekaterih državah)*.

⁽¹⁾ Uredba (ES) 178/2002, člen 6.

5.3 Ta težava, ki se pojavlja tudi na drugih področjih (okoljski standardi, socialne pravice itd.), za potrošnike ni sprejemljiva. Potrošniki lahko, ne da bi se tega sploh zavedali, kupujejo proizvode, ki niso v skladu z odločitvami Evropejcev. Na primer, potrošnik lahko danes na trgu zakonito kupi oranže iz tretjih držav, ki so bile obdelane z *Lebaycidom*, močnim insekticidom, katerega aktivna snov je fention. Uporaba tega proizvoda je v EU sicer že več let prepovedana iz okoljskih razlogov. Skupne preference Evropejcev so tako na nek način zlorabljene, potrošniki pa zavedeni.

5.4 Evropski standardi, ki ne veljajo za uvožene proizvode, prav tako povzročajo izkrivljanje konkurence, ki prizadene evropske proizvajalce. Francoski inštitut za živinorejo je poskušal oceniti nekatere od teh dodatnih stroškov. V zvezi s sledljivostjo so si na primer v Evropi močno prizadevali, da bi vzpostavili sistem identifikacije živali. Te naložbe bi za proizvodnjo govedine znašale 0,4 EUR/100 kg trupa oz. približno 32 milijonov EUR za EU-25. Glede dobrega počutja živali pa obveznost skupnih hlevov za teleta za zakol predstavlja strošek 4 EUR/100 kg trupa oz. 31 milijonov EUR za EU-25.

6. Posledice evropskih standardov za države v razvoju

6.1 EU je glavna uvoznica agroživilskih proizvodov iz držav v razvoju, predvsem zaradi pomembnih trgovinskih koncesij, dodeljenih v preteklosti. Konferenca Združenih narodov za trgovino in razvoj (UNCTAD) redno opozarja na posledice zdravstvenih standardov za proizvajalce in podjetja iz najmanj razvitih držav.

6.2 EU ne sme popuščati glede zdravstvene varnosti. EESO, ki se povsem zaveda pomena tega vprašanja, podpira tehnično pomoč, dialog in sodelovanje z najbolj ranljivimi trgovinskimi partnerji. Prav tako spodbuja Komisijo, naj nadaljuje svojo pobudo za podporo vzpostavitve sistema sledljivosti in zgodnjega opozarjanja v državah v razvoju.

7. Načelo enakovrednosti in sledljivosti

7.1 Sporazuma SPS in TBT (Technical Barriers to Trade agreements – Sporazum o tehničnih ovirah v trgovini) zagotavljata članicam Svetovne trgovinske organizacije (STO) pravni okvir, ki je nujen za preprečevanje neupravičenih uvoznih omejitev in omogoča večjo preglednost pogojev za dostop na trg.

7.2 Pravo Skupnosti določa, da morajo biti uvožena živila v skladu z evropsko živilsko zakonodajo ali „pogoj[i], ki jih Skupnost priznava kot vsaj enakovredne“⁽¹⁾. EESO želi opozoriti na nevarnost EU, da preširoko razlaga načelo enakovrednosti, priznana v mednarodnih pravilih.

7.3 V Evropi je sledljivost živil temelj modela varnosti živil. Izvaja se „od primarne pridelave živil (...) do prodaje ali dobave končnemu potrošniku“ („od kmetije do mize“), „ker ima lahko vsak člen te verige potencialen vpliv na varnost živil“⁽²⁾. Vendar pa se za večino uvoženih proizvodov sledljivost zahteva samo od izvoznika naprej. Kljub vlogi, ki jo lahko ima pri tem zasebni sektor, EESO dvomi, da se lahko prakse glede varnosti v nekaterih tretjih državah obravnavajo kot „enakovredne“. EESO zagovarja proaktivni pristop na področju sledljivosti, hkrati pa je treba tej temi dati prednost tudi v dvostranskih pogajanjih in v okviru tehnične pomoči najmanj razvitim državam.

8. Drugi legitimni dejavniki in razvoj mednarodnega prava

8.1 Besedila Splošnega sporazuma o carinah in trgovini (GATT) in različni sporazumi STO določajo, da se pri urejanju mednarodne trgovine poleg zdravstvenih dejavnikov upoštevajo tudi „drugi legitimni dejavniki“. Kljub temu pa je bil razvoj mednarodnega prava na tem področju zelo počasen. Odločitve EU s strogo zdravstvenega vidika niso vedno upravičene. V primeru kloriranega piščančjega mesa je Komisija s težavo dokazala, da lahko dekontaminacija perutnine s klorirano vodo, kot je to praksa v Združenih državah Amerike, škoduje zdravju evropskih potrošnikov. Dejstvo je, da se razumevanje kakovosti živil med celinama razlikuje. Prav tako odločitve o prepovedi uvoza kože tjulnjev ne temelji na zdravstvenih razlogih, temveč na dobrem počutju živali. Trenutno o skladnosti teh ukrepov s pravili STO poteka živahna mednarodna razprava.

8.2 Vendar pa sodna praksa Organa STO za reševanje sporov kaže pozitivne znake. Na primer v primeru „želva/kozice“, sporu med Združenimi državami Amerike in Malezijo, je skupina strokovnjakov Organa za reševanje sporov soglašala s prvimi, ker je bila prepoved uvoza kozic upravičena v skladu z mednarodnim sporazumom o varstvu biotske raznovrstnosti. Malezijski ribiči so morali spremeniti svoje ribolovne tehnike, da ne bi več ujeli želv, ki so s tem sporazumom zaščitene. Pojasnitev povezave med pravili STO in drugimi mednarodnimi sporazumi je prav tako v središču razprave, ki trenutno poteka.

⁽¹⁾ Uredba (ES) 178/2002, člen 11.

⁽²⁾ Uredba (ES) 178/2002, člen 3.16, uvodna izjava 12.

8.3 EU bi morala imeti vodilno vlogo v razpravah o teh vprašanjih. Da bi to dosegla, bi si morala prizadevati za svoje skupne preference, se zavzemati za uporabo „drugih legitimnih dejavnikov“ v mednarodnih institucijah in ponovno sprožiti razprave o povezavi med STO in drugimi mednarodnimi sporazumi. Poleg tega je treba spodbujati raziskavo metod, ki zagotavljajo objektivnost skupnih preferenc in legitimnih dejavnikov, da se zagotovi njihovo mednarodno priznanje.

9. Seznanjanje potrošnikov

9.1 Evropski potrošniki želijo biti vse bolj seznanjeni s pogoji proizvodnje živil. Zasebni sektor je v odgovor na to že oblikoval številne pobude. Poleg tega se trenutno razpravlja tudi o različnih zamislih, kot sta oznaka EU ali označevanje dobrega počutja živali. Morda bi bilo smiselno predlagati, da bi medna-

rodna organizacija posredovala potrošnikom neodvisne informacije o načinih proizvodnje v različnih državah. Naloga tega neodvisnega informacijskega centra bi morala biti tudi zagotavljanje informacij v okviru mednarodnega sistema zgodnjega opozarjanja, ki ga je treba še oblikovati.

9.2 Vendar pa seznanjanje potrošnikov ne sme biti edini odgovor na vprašanja, obravnavana v tem poročilu. Označevanje porekla predelanih proizvodov, ki so vse pogosteje osnova živil, je tako za podjetja kot tudi za potrošnike postalo preveč zapleteno. Zato so oblasti odgovorne zagotoviti, da bodo vsi proizvodi na notranjem trgu v skladu z odločitvijo evropskih državljancev. Potrošniki želijo, da teh skupnih odločitev ne bi žrtvovali v političnih procesih (na primer v čezatlantskem dialogu), ki služijo samo cilju boljše prepoznavnosti ali ustvarjanju ugodnejših pogojev s posameznimi trgovskimi partnerji.

V Bruslju, 22. oktobra 2008

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o strukturnih in konceptualnih spremembah, nujnih pogojih za evropsko industrijo, ki bo konkurenčna na svetovni ravni in bo temeljila na znanju in raziskavah (Evropa: dohitevanje ali prevzemanje vodilnega položaja?)

(2009/C 100/11)

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 17. januarja 2008 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Strukturne in konceptualne spremembe, nujni pogoj za evropsko industrijo, ki bo konkurenčna na svetovni ravni in bo temeljila na znanju in raziskavah (Evropa: dohitevanje ali prevzemanje vodilnega položaja?).

Posvetovalna komisija za spremembe v industriji, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 10. septembra 2008. Poročevalec je bil g. TÓTH, soporočevalec pa g. LEO.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 448. plenarnem zasedanju 22. in 23. oktobra 2008 (seja z dne 22. oktobra) z 98 glasovi za in 1 vzdržanim glasom.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Podnebne spremembe, demografske spremembe, globalizacija ter pomanjkanje surovin in energije bodo povzročili daljnosežne gospodarske in družbene spremembe v Evropi. Vplivi teh pojavov na življenjski standard in konkurenčnost v Evropi so večinoma odvisni od tega, ali nam bo uspelo pravočasno sprejeti prave ukrepe. Potreba po inovativnih odgovorih na nove izzive izvira tudi iz uspešno zaključenih procesov dohitevanja na številnih področjih. Čeprav z doseganjem tehnološke meje postajajo neodvisne inovacije najpomembnejši dejavnik razvoja, so za to potrebne spremembe na področjih, ki so dolgo časa veljala za dejavnike uspešnosti (na primer v izobraževanju in usposabljanju). Prav tako pomemben cilj na tem področju je spodbujanje kohezije v Skupnosti. Zaradi nastajajoče potrebe po prilagajanju bo evropski socialni model na preizkušnji, rezultat te preizkušnje pa bo odločilnega pomena za kakovost življenja sedanjih in prihodnjih generacij. Pri obvladovanju teh izzivov bosta imela pomembno, izhodiščno vlogo socialni dialog in dialog civilne družbe z vsemi ustreznimi zainteresiranimi stranmi.

1.2 Vsekakor sta za obvladovanje nastajajočih izzivov in ustvarjanje dodatnega razvojnega potenciala za Evropo potrebni večja sposobnost in hitrost prilagajanja. Lizbonska strategija⁽¹⁾ je določila cilje, ki se večinoma ujemajo s tem stališčem in so pomembni za Evropo. Vendar obseg potrebnih prilagoditev pogosto ni bil jasen in tudi prenos zakonodaje v strategije gospodarske politike je bil preveč neodločen. Posledice tega pristopa so znane, zato so zdaj potrebna nova prizadevanja za pospešeno uresničevanje teh ciljev. V ta namen se predlaga trajno povečevanje sredstev za izvajanje lizbonske strategije.

1.3 Hkrati je jasno, da enotna strategija, ki bi ustrezala vsem, ni mogoča in da mora vsaka država članica za zagotavljanje učinkovite politike na nekaterih političnih področjih evropske cilje

uresničevati z drugačnimi ukrepi, prilagojenimi nacionalnim razmeram. Vendar se morajo ukrepi na evropski ravni in tisti v državah članicah med seboj dopolnjevati. Enake zahteve glede dopolnjevanja seveda veljajo tudi za ukrepe, sprejete na evropski ravni. Pri horizontalnih političnih področjih – torej zadevah, za katere so pristojni različni generalni direktorati – je strategije treba tudi usklajeno izvajati. V obeh primerih sta za dopolnjevanje potrebna dosledno sodelovanje in usklajevanje političnih strategij in ukrepov, ki jih je treba pripravljati in izpeljati skupaj.

1.4 Trenutno je veliko obljub glede sodelovanja in usklajevanja, ki pa se v praksi slabo izpolnjujejo. Na tem področju so potrebne spremembe, da bi čim bolj povečali pozitivne učinke, ki jih je mogoče doseči z usklajenim izvajanjem⁽²⁾. Tudi na ravni držav članic lahko okrepljeno sodelovanje pri oblikovanju in izvajanju ukrepov poveča učinkovitost. V podporo temu procesu bi morali del dodatnih sredstev zadržati izključno za razvoj programov sodelovanja med evropsko ravno in državami članicami. Dostop do teh sredstev bi moral biti omogočen le, če se sprejmejo ukrepi, ki so med seboj popolnoma usklajeni in služijo uresničevanju skupnih ciljev.

1.5 Evropa se z izzivi sooča zlasti zato, ker so le redke države članice ustvarile temelje za delo na področju vrhunske tehnologije. Številne države članice še niso uspešno zaključile prehoda iz faze dohitevanja v tehnološko napredno proizvodnjo. V obdobju prehoda h gospodarstvu, ki temelji na znanju, se pojavlja okrepljeno povpraševanje po višje kvalificirani delovni sili. Za obvladovanje teh razmer so potrebne srednje- in

⁽¹⁾ Lizbonska strategija seveda obsega precej več vidikov kot jih je navedenih tukaj. Za nadaljnje informacije glej: http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm

⁽²⁾ Usklajevanje politik spodbuja proizvodnjo javnih dobrin (na primer informacij in znanja ter varstva okolja in podnebja) ter ustvarjanje pozitivnih zunanjih učinkov. Naraščajoče gospodarsko povezovanje v Evropi ustvarja zunanje učinke in le z usklajevanjem politik je mogoče pozitivne zunanje učinke povečati, negativne pa zmanjšati.

dolgoročne napovedi glede potrebnih stopenj usposobljenosti delovne sile, ki bodo podlaga za ustrezno prestrukturiranje sektorja izobraževanja in usposabljanja.

1.6 Za reševanje nastajajočih težav in izboljšanje gospodarske storilnosti so na področju znanosti in raziskav potrebne strukture, ki spodbujajo odličnost. Potrebna so tudi nenehna prizadevanja za nadaljnji razvoj rezultatov raziskav in usposabljanja ter dohitevanje vodilnih akterjev na številnih področjih na mednarodni ravni. Po oživitvi lizbonske strategije je bilo v tej smeri oblikovanih že nekaj smernic na evropski ravni. Evropski raziskovalni svet in Evropski tehnološki inštitut bosta pospešila ta proces preoblikovanja. Naložbe v te strukture bo v prihodnje treba še povečati, da bi države članice spodbudili k izvajanju dopolnilnih strategij. Poleg tega je treba še naprej spodbujati tesno sodelovanje med podjetji in akademskimi, univerzitetnimi in raziskovalnimi skupnostmi ter podpirati pomožno infrastrukturo, kot so znanstveni, inovacijski, tehnološki in industrijski parki.

1.7 Poleg naložb v delovno silo in znanstvenih struktur so pri spodbujanju raziskav v državah članicah potrebni precej močnejša podpora tveganim inovacijskim projektom, izboljšave pri varovanju lastninskih pravic (na primer evropski patent in ukrepi proti piratstvu), sprejetje inovacijam prijaznih pravil na trgu proizvodov in dela, možnosti financiranja, prilagojene tveganjem, ukrepi za spodbujanje povpraševanja po inovacijah (na primer notranji trg, javna naročila, vodilni trgi), večja mobilnost na vseh ravneh in ustrezna konkurenčna in makro politika. Uspešno izvajanje teh političnih pristopov bo precej povečalo prizadevanja za inovacije in s tem tudi izdatke za raziskave in razvoj.

1.8 Nenazadnje gre za oblikovanje sistema, ki se prožno in hitro odziva na nastajajoče izzive. Ta pristop izvira iz prepričanja, da bodo prihodnji stroški zaradi sedanjega neukrepanja precej višji kot pa stroški za ukrepe, ki bi jih bilo treba sprejeti sedaj. Večinoma – ne pa izključno – to velja za ukrepe na področju okoljske politike. Prav na tem področju je Evropa v preteklosti igrala vodilno vlogo, ki jo je treba razširiti z poslednim nadaljnjim razvojem sprejete strategije. To varuje industrijskopolitične (prednost prvega na trgu), družbene in ekološke koristi, ki jih lahko prinesejo ukrepi za varstvo okolja z usklajeno okoljsko ureditvijo, standardizacijo, spodbujanjem inovacij na področju okoljske tehnologije in s podporo socialnim inovacijam.

1.9 Vendar mora tovrstno strategijo, usmerjeno v prihodnost, podpreti tudi javnost, če želimo, da se bo uspešno izvajala. Če potreba po spremembi ni jasna in koristi niso očitne ali pa so neenakomerno porazdeljene, bo tudi pripravljenost za prilaganje družbe in posameznikov majhna. Za oblikovanje in seznanjanje s to strategijo so nujno potrebne institucije civilne družbe. Pogoj za sprejemanje strategije in ukrepov v javnosti je seveda vpliv pri njihovem oblikovanju. Obsežna vključenost in razprave v pripravljalni fazi povečajo verjetnost razvoja skupnega projekta. Čeprav je za razprave o naslednji fazi lizbonske

strategije že skoraj prepozno, bi bilo treba kljub temu poskusiti v to področje vključiti širok spekter zainteresirane javnosti.

2. Izhodiščni položaj

2.1 Gospodarska uspešnost Evrope se je v zadnjih 50 letih nenehno izboljševala, s čimer je Evropa zmanjšala zaostanek iz 19. in prve polovice 20. stoletja⁽¹⁾. Od takrat se je Evropa v produktivnosti na uro skoraj izenačila z ZDA, čeprav njena proizvodnja na prebivalca s skoraj 70 % stopnje ZDA zaostaja (glej: Gordon, 2007). Proces dohitevanja je bil leta 1995 nepričakovano prekinjen, nato pa je sledilo obdobje, v katerem je gospodarstvo ZDA raslo hitreje od evropskega. Bistveni razlog za pospešitev gospodarske uspešnosti ZDA naj bi bil hitrejšo vključevanje novih tehnologij – v tem primeru informacijske in komunikacijske tehnologije. ZDA so se tako pri razvoju kot tudi razširjanju teh tehnologij odzvale hitreje kot večina evropskih držav.

2.2 Različne hitrosti pri razvoju in vključevanju novih tehnologij pa vendarle niso značilne za informacijsko in komunikacijsko tehnologijo, temveč so posledica uveljavljenega gospodarskopolitičnega sistema. ZDA so vodilne na področju številnih novih tehnologij in se zanašajo na močno tržno usmerjen sistem z vodilnimi svetovnimi univerzami in raziskovalnimi ustanovami, visokokvalificirano delovno silo iz vsega sveta, visoko stopnjo pripravljenosti za tveganja, hitro rastjo novoustanovljenih podjetij in enotnim notranjim trgom.

2.3 Nasprotno pa so evropske države oblikovale strukture in sprejele gospodarskopolitične ukrepe, ki podpirajo proces dohitevanja in omogočajo hiter prevzem tehnologij. Visoke stopnje naložb so bile in še vedno so očitno znamenje tega pristopa, prav tako tudi bolj poklicno usmerjeni izobraževalni sistemi, strukture pri financiranju inovacij, ki niso pripravljene tvegati, manjše naložbe v terciarno izobraževanje in pogosto premalo korenit nadaljnji razvoj proizvodov in tehnologij.

2.4 Šibka evropska rast (glej na primer: Breuss, 2008) v zadnjih letih kaže, da je na številnih področjih potencial rasti strategije dohitevanja v veliki meri izčrpan. Za prehod od strategije dohitevanja na vodilni položaj pa so potrebne daljnosežne spremembe, ki so v Evropi šele v začetni fazi in se pogosto izvajajo brez prave zavzetosti. Z vedno večjim približevanjem tehnološki meji postajajo neodvisne in radikalne inovacije (v smislu tržnih novosti) najpomembnejši vir rasti. Za podporo tega trenda je treba prestrukturirati področja (na primer izobraževanje in

⁽¹⁾ Na splošno je EU uspelo ohraniti vodilno vlogo v svetovni trgovini, tako na področju izdelkov kot storitev. Evropsko gospodarstvo je vodilno na trgu v mnogih industrijskih panogah srednje tehnološke stopnje in pri kapitalno intenzivnih izdelkih. Vedno večji trgovinski primanjkljaj z Azijo in precej slabi rezultati EU na področju IKT pa povzročajo zaskrbljenost (glej CCM/043).

usposabljanje, ureditev trga izdelkov in trga dela, makroekonomsko upravljanje), ki so bila v preteklosti uvrščena med dejavnike uspešnosti v procesu dohitevanja. Potreba po spremembi v Evropi pa izhaja tudi iz sedanjih izzivov, med katere sodijo podnebne spremembe, globalizacija, demografski razvoj ter pomanjkanje surovin in energije. Glede na to je treba vzpostaviti strukture, ki se lahko hitro odzovejo na nove izzive in razvijejo socialno sprejemljive, okoljsko primerne in konkurenčne rešitve.

2.5 Nenazadnje gre za vprašanje oblikovanja sistema, ki se prožno in hitro odziva na nastajajoče izzive. Ta pristop izvira iz prepričanja, da bodo prihodnji stroški zaradi sedanjega neukrepanja precej višji kot pa stroški za ukrepe, ki bi jih bilo treba sprejeti sedaj. Večinoma – ne pa izključno – to velja za ukrepe na področju okoljske politike. Prav na tem področju je Evropa v preteklosti igrala vodilno vlogo, ki bi jo bilo treba razširiti z doslednim nadaljnjim razvojem sprejete strategije. To zagotavlja industrijskopolitične (prednost prvega na trgu), družbene in ekološke koristi, ki jih lahko prinesejo ukrepi za varstvo okolja, temelječi na usklajeni okoljski ureditvi, standardizaciji, spodbujanju inovacij na področju okoljske tehnologije in podpori socialnim inovacijam.

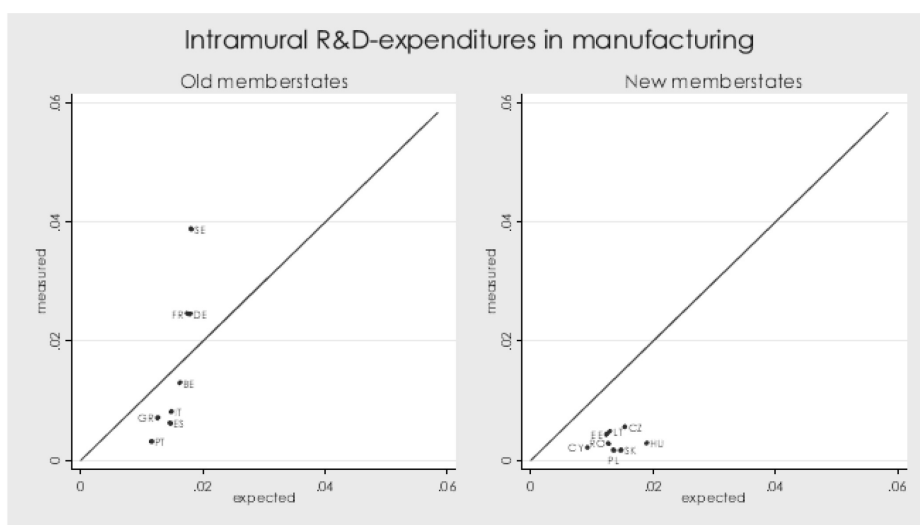
2.6 Naslednja stališča se osredotočajo na tista področja lizbonske strategije, ki se nanašajo na inovacije. Pri tem so obravnavane možnosti za oblikovanje učinkovite politike v heterogenem evropskem okolju.

3. Odgovor Evrope na šibko rast 90-ih let: lizbonska strategija

3.1 Odgovor Evrope na vedno večji zaostanek za ZDA na področju produktivnosti in gospodarske rasti je bila lizbonska strategija, ki je po prenovitvi leta 2005 med drugim skušala povečati izdatke za raziskave in razvoj na 3 % BDP ter stopnjo zaposlenosti na 70 % delovno aktivnih oseb.

3.2 Cilj glede povečanja izdatkov za raziskave in razvoj temelji na številnih ekonomskih študijah, ki kažejo jasno pozitivno povezavo med gospodarskim razvojem in izdatki za raziskave in razvoj. Pri oblikovanju tega cilja je bilo premalo upoštevano dejstvo, da je višina izdatkov za raziskave in razvoj močno odvisna od panožne strukture in jo je mogoče oceniti le glede na sestavo panoge. Novejše študije (Leo – Reinstaller – Unterlass, 2007, Pottelsberghe, 2008) kažejo, da so izdatki za raziskave in razvoj večine „starih“ držav članic blizu ravni, ki bi jo lahko pričakovali glede na njihovo panožno strukturo, medtem ko so ti izdatki večine „novih“ držav članic nižji od pričakovane ravni (kar pomeni pod premico 45°, glej sliko 1). Švedska in Finska – ter tudi ZDA – porabijo precej več sredstev za raziskave in razvoj, kot bi pričakovali glede na njihovo panožno strukturo. Vzrok za to je, da te države v nekaterih panogah dosegajo tehnološko mejo ter inovacijskim dejavnostim namenjajo večji poudarek kot njihovi konkurenti in – v primeru ZDA – proizvajajo za večji notranji trg. Poleg tega so višji izdatki za raziskave in razvoj lahko tudi rezultat raziskovalno intenzivnega visokošolskega sektorja (glej: Pottelsberghe, 2008).

Slika 1: Strukturno prilagojeni izdatki za raziskave in razvoj



Source: New-Cronos; Fourth Community Innovation Survey (CIS-4); Countries included: Belgium (BE), Bulgaria (BG), Cyprus (CY), Czech Republic (CZ), Estonia (EE), Finland (FI), France (FR), Germany (DE), Greece (GR), Hungary (HU), Iceland (IC), Italy (IT), Latvia (LV), Lithuania (LT), Norway (NO), Poland (PL), Portugal (PT), Romania (RO), Slovakia (SK), Slovenia (SL), Spain (ES), Sweden (SE). Where available we have included the data for Iceland and Norway. New member states are the countries that have joined the EU since 2004; old memberstates are the countries that were members of the EU prior to 2004.

3.3 Če so torej izdatki za raziskave in razvoj podjetniškega sektorja v Evropi (vsaj v starih državah članicah) večinoma v skladu s panožno strukturo, ni nobenih prepričljivih razlogov za korenito spremembo izdatkov za raziskave in razvoj, ker jih je treba obravnavati tudi kot dejavnik stroškov in prinašajo padajoče mejne donose. Večje naložbe v izdatke za raziskave in razvoj so smiselne v primeru približanja tehnološki meji ali v primeru strukturnih sprememb⁽¹⁾ za razvoj raziskovalno intenzivnih⁽²⁾ panog. Obe spremembi sta nujno potrebni, če želimo ohraniti konkurenčnost Evrope in zavarovati „evropski model“.

3.4 Vendar tega ne bo mogoče doseči le z enkratnim povečanjem sredstev za raziskave in razvoj, temveč bolj z okrepljeno podporo tveganim inovacijskim strategijam, z naložbami v raziskovalno infrastrukturo in z izboljšanjem sistema izobraževanja in usposabljanja. Nadaljnji dve spremembi vključujeta oblikovanje tržnega okolja, naklonjenega inovacijam, in večjo mobilnost na vseh ravneh (glej: Aho et al., 2006). Prav tako pomembni so dopolnilni ukrepi na področju ureditve trga dela in sistema financiranja, konkurenčnosti ter makropolitike. Uspešno izvajanje teh političnih pristopov bo precej povečalo prizadevanja, vložena v inovacije, s tem pa tudi izdatke za raziskave in razvoj.

3.5 Prenos poudarka gospodarske politike z raziskav in razvoja na inovacije zmanjšuje tudi implicitno namenjanje prednosti „visokotehnološkim panogam“, ki izvira iz poskusa povečanja izdatkov za raziskave in razvoj. Ta pristop omogoča nadgradnjo panog, ki so glede na uporabo tehnologij sicer visokotehnološke, vendar ne namenjajo visokih naložb v raziskave in razvoj, ker njihova prizadevanja za inovacije temeljijo na inteligentni uporabi tehnologij in človeški ustvarjalnosti. Na primer, številne tehnološko zahtevne inovacije na področju ustvarjalnih panog, jeklarstva ali tekstila in oblačil nastajajo brez ali z malo lastnih izdatkov za raziskave in razvoj. Prav tako se je izkazalo, da je praktično v vseh panogah potencial za hitro rastoča mala in srednje velika podjetja (t. i. gazele) (glej: Hölzl – Friesenbichler, 2008), kar je prav tako povezano z obsežnim spodbujanjem inovacij. Osredotočanje na visokotehnološke panoge – kar zagotavlja njihov velik pomen tudi v prihodnosti – temelji na visoki rasti povpraševanja po njih. Če bo na podlagi prizadevanj za raziskave in razvoj mogoče uspešno uresničiti inovacije, bodo lahko koristi – na področju gospodarske rasti in rasti zaposlovanja – nesorazmerno visoke zaradi visoke rasti povpraševanja (Falk – Unterlass, 2006).

3.6 Novi in stari izzivi zahtevajo odličnost tako pri raziskavah kot tudi pri njihovem izvajanju. Glede na globalne izzive lahko

Evropa ostane konkurenčna le z vrhunskimi dosežki pri temeljnih in uporabnih raziskavah. Glavne ovire pri izvajanju te strategije so že sedaj izrazite – v prihodnosti pa bodo še veliko bolj – na področju človeškega kapitala. Večje število delavcev in bolj izobraženi delavci s sekundarno in terciarno izobrazbo so ključni za strukturne spremembe in približevanje tehnološki meji. Dosedanje zamude je mogoče nadoknaditi le v daljšem časovnem obdobju, vendar prizadevanja za njihovo odpravo pogosto še vedno niso dovolj velika. Prav tako je pri strukturah izobraževanja treba zagotoviti, da ponudba števila mest za izobraževanje ustreza povpraševanju⁽³⁾ in da se nenehnemu nadaljnjemu usposabljanju delovne sile (pojem: vseživljenjsko učenje) nameni prav toliko pozornosti, da bodo delavci v vseh fazah svojega poklicnega življenja ohranili produktivnost in zaposljivost.

3.7 Prenovljena lizbonska strategija je prinesla velike spremembe na evropski ravni, ki lahko pospešijo strukturne spremembe v smeri raziskovalno intenzivnih gospodarskih struktur in odličnosti. Mednje sodijo ukrepi za izboljšanje razpoložljivosti tveganega kapitala in povečanje mobilnosti raziskovalcev, Evropski inovacijski in tehnološki inštitut (ETI), Evropski raziskovalni svet in pobuda za vodilni trg. Pri tem je treba omeniti tudi povečanje sredstev za okvirne programe in razširitev vodilnih projektov na evropski ravni.

4. Evropa: učinkovita politika kljub raznolikosti?

4.1 Čeprav so evropski cilji večinoma jasni in vsesplošno sprejeti, se pojavlja vprašanje, ali je Evropa zaradi svoje heterogenosti sploh sposobna oblikovati politiko na tem področju. Evropska raznolikost se navsezadnje kaže tudi v različnih ravneh produktivnosti držav članic, različnih stopnjah uspešnosti in tehnoloških področjih delovanja (na primer standard GSM in uporaba IKT) ter velikih razlikah na sektorski ravni – tako med sektorji kot tudi znotraj njih (glej: Falk, 2007, Leo – Reinstaller – Unterlass, 2007, priloga 3).

4.2 Ta raznolikost predstavlja velik izziv za gospodarsko politiko, ker gospodarskopolitični ukrepi prinašajo različne dosežke, odvisno od stopnje gospodarskega razvoja. Uspešne države eksplicitno ali implicitno prilagajajo svoje gospodarskopolitične strategije stopnji gospodarskega razvoja in tako skušajo podpreti

(1) Strukturne spremembe nastanejo z ustanavljanjem novih, diverzifikacijo obstoječih ali naseljevanjem novih podjetij.

(2) Tu so namenoma omenjeni „raziskovalno intenzivni“ sektorji, ker razdelitev na visoko-, srednje- in nizkotehnološke sektorje na podlagi izdatkov za raziskave in razvoj podcenjuje uporabo tehnologije na številnih gospodarskih področjih. Če k temu dodamo še vključevanje drugod razvitih tehnologij v proizvode in proizvodne postopke, bi bilo med srednje- ali visokotehnološko področje načeloma treba uvrstiti tudi panoge, ki so po klasični razvrstitvi uvrščene med nizkotehnološke (glej: Peneder, 2007).

(3) Po ocenah Cedefop naj bi se v obdobju 2006–2015 skupna zaposlenost v Evropi povečala za več kot 13 milijonov delovnih mest. To vključuje povečanja za skoraj 12,5 milijonov delovnih mest na najvišji stopnji usposobljenosti (približno ISCED stopnji 5 in 6) ter skoraj 9,5 milijonov delovnih mest na srednji stopnji (ISCED stopnji 3 in 4). Po drugi strani pa se bo število delovnih mest zmanjšalo za več kot 8,5 milijonov za tiste brez ali z malo formalnih kvalifikacij (ISCED stopnje 0–2). Vir: Cedefop, Future skill needs in Europe: Medium-term forecast (Prihodnje potrebe po strokovni usposobljenosti v Evropi: srednjeročna napoved), 2008.

proces dohitevanja ali pa se usmeriti v proizvodnjo, ki dosega tehnološko mejo. Smiselnost prilagajanja gospodarske politike stopnji razvoja je bila dokazana z vrsto znanstvenih del. Ta kažejo, da enaki politični ukrepi prinašajo različne koristi odvisno od stopnje razvoja posamezne države. Tako lahko nek ukrep v državi, v kateri proizvodnja dosega tehnološko mejo, prinese velik donos, v državi, ki je v fazi dohitevanja, pa ima manjše ali celo negativne učinke na gospodarski razvoj.

4.3 To stališče je mogoče lepo obrazložiti s primerom sistema izobraževanja⁽¹⁾. Za čim večje povečanje donosnosti naložb v sistem izobraževanja, je treba upoštevati tudi stopnjo razvoja različnih verižnih učinkov: čim bližje je država tehnološki meji, tem bolj je pomembno terciarno izobraževanje. Nasprotno pa poklicno usmerjeni izobraževalni sistemi podpirajo proces dohitevanja. Aghion et al. (2005) ocenjujejo, da povečanje izdatkov za visokošolsko izobraževanje za 1 000 \$ na osebo za državo, ki je dosegla tehnološko mejo, poveča letno stopnjo rasti za približno 0,27 odstotne točke, pri čemer takšna naložba v državi, ki zaostaja za tehnološko mejo, pomeni povečanje stopnje rasti le za približno 0,10 odstotne točke. V državah, ki so blizu tehnološke meje, je zaposlovanje oseb s terciarno izobrazbo lahko zelo donosno, ker so zaželeni tudi radikalnejše inovacije, ki jih je mogoče uresničiti le z znanstvenimi raziskavami.

4.4 Višja izobrazba pomeni tudi več prožnosti pri izbiri tehnologije. Zaradi močnega osredotočenja evropskih sistemov izobraževanja na poklicno usposabljanje ali sekundarno izobraževanje so razlike v rasti med evropskimi državami in ZDA približno 60-odstotne (Krueger – Kumar, 2004). Družbe, ki temeljijo na znanju, potrebujejo splošne ključne kvalifikacije in višjo izobrazbenost, ki podpira prilagajanje novih tehnologij in oblikovanje novih panog z novimi podjetji. Dejstvo, da se je v preteklosti Evropa osredotočala na sekundarno izobraževanje – kar je tudi prav za proces dohitevanja – tako postaja ovira rasti pri doseganju tehnološke meje.

4.5 Evropska unija se pri oblikovanju in izvajanju gospodarske politike seveda sooča s heterogeno zvezo držav. Pri veliki heterogenosti se pristojnost izvajanja običajno prenese na raven držav članic, da bi slednje našle rešitve, prilagojene lokalnim razmeram⁽²⁾. Vendar je zelo pomembno, da so skupne politične smernice med različnimi ravnmi medsebojno usklajene in da se usklajeno izvajajo, tako da izbrana strategija lahko doseže popolni učinek. To teorijo podpirajo tudi soodvisnosti znotraj Evropske unije. Od napredka držav članic imajo korist tudi drugi, koristljive strategije pa ne bi smele biti sprejemljive.

⁽¹⁾ Načeloma velja, da naložbe v človeški kapital prinašajo velik donos: če bi povprečno obdobje šolanja podaljšali za eno leto, bi se potencialni gospodarski rezultat dolgoročno povečal za 6 % (De la Fuente, 2003).

⁽²⁾ Čeprav bi bilo sčasoma treba vedno znova pregledati „razdelitev pristojnosti“, bi ta analiza presegala področje tega mnenja (glej: Falk – Hözl – Leo, 2007).

4.6 Jasno je, da enotna strategija, ki bi ustrezala vsem, ni mogoča, temveč je uspešen lahko le niz ukrepov, prilagojen posamezni državi. Pomembno pa je tudi spoznanje, da se morajo z doseganjem tehnološke meje spremeniti gospodarsko-politične strukture in strategije, ker obstoječi instrumenti, ki so se pogosto razvijali več kot desetletje, nimajo več oz. imajo zelo malo učinka, ki bi povečal rast, in so zato postali vsaj delno neučinkoviti. Enako velja – čeprav v drugačnih okoliščinah – za države v procesu dohitevanja. Če se bodo tam uporabljale enake strategije kot za države, ki dosegajo tehnološko mejo, je to prav tako neučinkovita rešitev. Vsaka evropska strategija mora zato zagotoviti odgovore na naslednja vprašanja:

— kako okrepiti kohezijo in odličnost, pri tem pa upoštevati stopnjo gospodarskega razvoja;

— kako oblikovati cilje in ukrepe, ki bodo ustrezali horizontalnemu značaju številnih političnih področij (na primer: okolje, inovacije) in jih bo mogoče učinkovito uporabljati kljub potrebi po uskladitvi teh političnih področij;

— kako opredeliti razdelitev nalog med evropsko ravno in državami članici, ki bo ustrezala dejanskim razmeram, in

— kako zagotoviti, da bodo sprejeti ukrepi zavezujoči, odstopanja od teh ukrepov pa kaznovana.

4.7 Strukture in mehanizmi za tovrstno politiko so v Evropi večinoma razpoložljivi in jih je treba „le“ uporabiti v ustrezni obliki in s pravimi vsebinami. Tudi pri slednjih so znani temeljni parametri in so že dolgo predmet razprave. Na tem področju manjka politična prodornost, da bi vplivala na dejansko gospodarstvo in evropske družbe.

5. Literatura:

Acemoglu, D. Aghion, P., Zilibotti, F, *Appropriate Institutions for Economic Growth*, 2006.

Aghion, P., *A Primer on Innovation and Growth*, Bruegel Policy Brief 02, 2006.

- Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P., Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship, *Quarterly Journal of Economics*, zvezek 120, št. 2, str. 701–728, 2005.
- Aghion, P., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P., Prantl, S., The Effects of Entry on Incumbent Innovation and Productivity, NBER Working Paper 12027, 2006.
- Aghion, P., Boustan, L., Hoxby, C., Vandenbussche, J., Exploiting States' Mistakes to Identify the Causal Impact of Higher Education on Growth, Working Paper, Univerza Harvard, 2005.
- Aghion, P., Fally, T., Scarpetta, S., Credit Constraints as a Barrier to the Entry and Post-Entry Growth of Firms: Lessons from Firm-Level Cross Country Panel Data, 2006.
- Aghion, P., Marinescu, I., Cyclical Budgetary policy and Economic Growth: What Do We Learn from OECD Panel Data?, 2006.
- Aho, E., (predsednik), Cornu, J., Georghiou, L., Subirá, A., Ein innovatives Europa schaffen, Bericht der unabhängigen Sachverständigenengruppe für FuE und Innovation, eingesetzt im Anschluss an das Gipfeltreffen in Hampton Court, 2006.
- Breuss, F., Die Zukunft Europas, v: BMWA, Das österreichische Außenhandelsleitbild – Globalisierung gestalten – Erfolg durch Offenheit und Innovation, Dunaj, 2008.
- Cedefop, Future skill needs in Europe, Medium-term forecast, 2008.
- De la Fuente, A., Das Humankapital in der Wissensbasierten globalen Wirtschaft, Teil II: Bewertung auf der Länderebene, Abschlussbericht für die EU-Kommission Beschäftigung und Soziales, 2003.
- Falk, M. Sectoral Innovation Performance, Evidenc from CIS 3 micro-aggregated data, Europe Innova, 2007, <http://www.europe-innova.org>
- Falk, M., Unterlass, F., Determinanten des Wirtschaftswachstums im OECD-Raum, Teilstudie 1, WIFO-Weißbuch, 2006.
- Falk, R. Hölzl, W., Leo, H., On the Roles and Rationales of European STI Policies, WIFO Working Paper, 299/2007.
- Falk, R., Leo, H., „What Can Be Achieved By Special R&D Funds When There is No Special Leaning Towards R&D Intensive Industries?“, WIFO Working Papers, 2006, (273).
- Gerschenkron, A., „Economic Backwardness in Historical Perspective“, Harvard University Press, 1962.
- Giddens, A., Liddle, R., Diamond, P. (eds.), Global Europe, Social Europe, Polity Press, Cambridge, Združeno kraljestvo, 2006.
- Gordon, R. J., Issues in the Comparison of Welfare Between Europe and the United States, Paper presented to Bureau of European Policy Advisers, „Change, Innovation and Distribution“ Bruselj, 4. december 2007.
- Griffith, R., Redding, S., Van Reenen, J., Mapping the Two Faces of R&D: Productivity Growth in a Panel of OECD Industries, *The Review of Economics and Statistics*, 86 (4): 883–895, 2004.
- Hollanders, H., Innovation Modes: Evidence at the Sector Level, Europe-Innova, Innovation Watch, 2007, <http://www.europe-innova.org>
- Hölzl, W., Friesenbichler, K. Final Sector Report Gazelles, Sectoral Innovation Watch, Europe Innova, 2008, www.europe-innova.org
- Komisija Evropskih skupnosti, Izvajanje Lizbonskega programa Skupnosti: Politični okvir za krepitev proizvodnje EU – za celovitejši pristop k industrijski politiki, COM(2005) 474 konč., Bruselj, 5.10.2005.
- Krueger, D., Kumar, K., US-Europe Differences in Technology-Driven Growth: Quantifying the Role of Education, *Journal of Monetary Economics*, 2004.
- Leo, H., Reinstaller, A., Unterlass, F., Motivating sectoral analysis of innovation. Performance, Europe Innova, 2007, <http://www.europe-innova.org>
- Nicoletti, G., Scarpetta, S., Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence, *Economic Policy*, 18:36 9, 2003.
- OECD, Education at a Glance, OECD, 2006.

Peneder, M., Entrepreneurship and technological innovation, An integrated taxonomy of firms and sectors, Europe Innova, Wifo, 2007, <http://www.europe-innova.org>

Sapir, A. et al. „An Agenda for a Growing Europe“. Oxford University Press, 2004.

Vandenbussche, J., Aghion, P., Meghir, C., Growth, Distance to Frontier and Composition of Human Capital, Journal of Economic Growth, zvezek 11, št. 2, str. 97–127, 2006.

V Bruslju, 22. oktobra 2008

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o prestrukturiranju in razvoju sektorja električnih gospodinjskih aparatov (bele tehnike v Evropi) ter vplivu na zaposlovanje, podnebne spremembe in potrošnike

(2009/C 100/12)

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 17. januarja 2008 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Prestrukturiranje in razvoj sektorja električnih gospodinjskih aparatov (bele tehnike v Evropi) ter vpliv na zaposlovanje, podnebne spremembe in potrošnike.

Posvetovalna komisija za spremembe v industriji, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 10. septembra 2008. Poročevalka je bila ga. DARMANIN, soporočevalec g. GIBELLIERI.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 448. plenarnem zasedanju 22. in 23. oktobra 2008 (seja z dne 22. oktobra) s 86 glasovi za in 2 vzdržanima glasovoma.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO meni, da je prednost evropskega sektorja gospodinjskih aparatov ⁽¹⁾ v njegovi sposobnosti, da proizvaja visokokakovostne in trajnostne izdelke. To prednost pa je treba podpreti in razširiti s primerno evropsko politiko, ki temelji na stalnih prizadevanjih in izboljšavah na področju tehnoloških inovacij ter nenehnem usposabljanju za povečanje strokovnega znanja zaposlenih. Takšna politika bi morala spodbujati razvoj energetsko učinkovitih gospodinjskih aparatov z večjo zmogljivostjo recikliranja. Na splošno bi morali čim bolj zmanjšati vpliv na okolje, ki temelji na analizi življenjskega cikla.

1.2 EESO je trdno prepričan, da bi zakonodaja Evropske unije lahko neposredno vplivala na konkurenčnost sektorja, zlasti s predlogom za razširitev direktive za okoljsko primerno zasnovane izdelke in predlogom za revizijo uredbe o znaku za okolje, kar bi prispevalo k večji energetski učinkovitosti in zmanjšanju emisij CO₂. S tem bi zmanjšali tudi nevarnost in trend preseljevanja industrije iz Evrope, izgube delovnih mest ter poseganja v interese potrošnikov.

1.3 Tržni nadzor je izrednega pomena za varovanje evropske industrije, njenih delavcev, interesov potrošnikov in okolja. Izvajati bi ga bilo treba z uporabo naslednjih ukrepov:

— zagotavljanje več sredstev prek držav članic in EU ⁽²⁾ za strožje preverjanje skladnosti izdelkov s standardi in zakonodajo evropskega notranjega trga, zlasti uvoženih izdelkov;

⁽¹⁾ Pojem gospodinjski aparati zajema hladilnike, pralne stroje, pomivalne stroje, vodne grelce, grelnike in vse elektronske naprave, ki se uporabljajo doma.

⁽²⁾ Novi zakonodajni okvir, poznan tudi kot „paket Ayrál“, je zadnji sveženj iz „paketa za boljšo pravno ureditev“, ki obravnava tržni nadzor, označevanje izdelkov in homologacijo ter sta ga Evropski parlament in Svet sprejela 23. junija 2008. http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/internal_market_package/index_en.htm.

— zatiranje neelojalne konkurence in dampaing. Protidampinške ukrepe je treba skrbno proučiti, da ne bodo s spodbujanjem preseljevanja industrije iz Evrope ali s povečevanjem uvoza negativno vplivali na evropsko industrijo. Sprejeti ukrepi se ne bi smeli nanašati le na celotne gospodinjske aparate, temveč tudi na posamezne sestavne dele;

— ponovni pregled sistema označevanja, tako da bo upošteval napredek na področju tehnoloških inovacij, ne da bi vzbujal napačen vtis glede spreminjanja vrednosti;

— strožji nadzor za zmanjšanje ponarejanja izdelkov in njihovega razpečevanja ter pojava kopij, ki so zelo podobne izvorniku;

— nadziranje, da so podatki na etiketah, zlasti na uvoženem blagu, resnični in ne zavajajoči.

1.4 EESO meni, da so prilagoditve sistemu označevanja izredno pomembne. Etiketo je treba posodobiti vedno, ko se zviša standard zaradi novih, tehnično učinkovitejših gospodinjskih aparatov. Sistem mora biti dinamičen, tako da novi izdelki z boljšimi specifikacijami, ki pridejo na trg, dobijo novo etiketo, namesto da bi znižali raven predhodno razvrščenih aparatov. Tovrsten pregled bi moral biti povezan s tehnološkimi inovacijami, vendar bi se moral v skladu z akcijskim načrtom za energetsko učinkovitost izvajati vsaj na vsakih 5 let. Bistvenega pomena je, da so v ta postopek pregleda vključene vse zainteresirane strani. Poleg tega bi morala Komisija spodbujati uveljavljanje zakonodaje, ki bi povečala obveznost označevanja za proizvajalce, uvoznike in trgovce na drobno.

1.4.1 Z vidika trajnosti bi bilo koristno, da EU vpliva tudi na druge države pri sprejemanju visokih standardov, ki jih tudi sama namerava sprejeti za notranji trg, saj bi se to odražalo v morebitnem varčevanju z energijo na svetovni ravni.

1.5 Evropski sektor gospodinjskih aparatov bi lahko močno okrepili z uvedbo sistemov spodbud v državah članicah, ki bi spodbujali zamenjavo starih aparatov z bolj sodobnimi in energetsko učinkovitejšimi aparati, ki jih sektor že proizvaja, vendar na trgu še niso dovolj priljubljeni. Ta podpora bi morala biti zasnovana tako, da bi z ustreznimi finančnimi instrumenti pomagala socialno šibkejšim in ne bi bila diskriminatorna. Učiti se je treba iz uspešnih primerov v Evropi in zunaj nje.

1.6 Smiselno bi bilo tudi okrepiti pomoč potrošnikom glede vzdrževanja in rezervnih delov gospodinjskih aparatov ter zagotavljati nenehno nadgrajevanje in posodabljanje znanja delavcev, da bi zagotovili učinkovito in zanesljivo storitev. To bi lahko pripomoglo k povečanju in/ali ohranjanju stopnje zaposlenosti.

1.7 EESO meni, da bi morala politika EU olajšati prehod industrije k inovativnejšim izdelkom in sorodnim storitvam, ki so strateškega pomena zaradi njihovega vpliva na emisije CO₂ in porabo energije, na primer sončni kolektorji, fotovoltaične naprave, toplotne črpalke, vodikove celice, naprave za mikroproizvodnjo in visokozmogljive klimatske naprave. To bi bilo koristno za ustvarjanje delovnih mest in večjo izbiro za potrošnike.

1.8 EESO priznava, da je uspeh pri uresničevanju priporočil za učinkovito prestrukturiranje sektorja gospodinjskih aparatov v Evropi, na podlagi katerih naj bi ta sektor postal bolj trajnosten, mogoče doseči in čim bolj povečati le s temeljitim in učinkovitim sektorskim socialnim dialogom na evropski ravni.

2. Ozadje

2.1 Selitev sektorja gospodinjskih aparatov ne le v srednje- in vzhodnoevropske države, temveč tudi v Rusijo, Turčijo in na Kitajsko, je trenutno najbolj pereč problem tega sektorja. Preseľjevanje torej ne poteka le v državah članicah EU, temveč se celotni segmenti na področju gospodinjskih aparatov skoraj v celoti selijo iz Evrope na Kitajsko.

2.2 Podjetja sedaj odkrivajo Rusijo, kjer se ustanovljajo nove tovarne pralnih strojev in hladilnikov ter se izvajajo prevzemi obstoječih podjetij iz sektorja bele tehnike. Na ruskem ozemlju se trenutno gradi med petnajst in dvajset tovarn za proizvodnjo bele tehnike. To je zelo pomembno za zagotavljanje prodiranja evropskih proizvajalcev na ta novi trg z visokim potencialom.

Vendar pa je pozornost treba nameniti dejstvu, da te tovarne v prihodnje morda ne bodo oskrbovale le svojega nacionalnega trga, temveč bodo svojo proizvodnjo izvažale tudi v Evropo, če nam ne bo uspelo obvladati ključnih problemov evropskega trga.

2.2.1 Številne možnosti za izvoz v regije, kot so Azija, severna Afrika in Bližnji vzhod, imajo tudi evropski proizvajalci, pri čemer trend izvažanja gospodinjskih aparatov iz EU že sedaj narašča. Evropski proizvajalci lahko izkoristijo trenutne pogoje, na primer povečanje srednjega razreda v teh regijah, velik ugled evropskih izdelkov itd., in nadaljujejo s prodiranjem na te potencialne trge.

2.3 Čedalje večje prodiranje poceni izdelkov in izdelkov dvomljive kakovosti zaostrejuje krizo v evropski industriji bele tehnike. Poleg varčevanja na račun kakovosti tudi različni davčni sistemi, ugodnosti glede stroškov dela in razmeroma nizki prevozní stroški prispevajo k izpodjedanju uveljavljenih proizvajalcev v Evropi.

2.4 Očitno je, da Evropa ne more konkurirati mesečnim dohodkom, ki se izplačujejo na primer na Kitajskem. Hladilnik ali zamrzovalnik, izdelan na Kitajskem, je brezkonkurenčno poceni in enako velja za enostavne sestavne dele, kot so motorji ali kompresorji. Konkurenčne prednosti ni mogoče doseči, če se evropski izdelki prodajajo le glede na ceno in ne na kakovost. Prednost evropskega sektorja gospodinjskih aparatov je v njegovi sposobnosti, da proizvaja visokokakovostne izdelke. Druge konkurenčne prednosti so povezane z zasnovo, garancijami izdelkov, storitvami za stranke, združljivostjo rezervnih delov in popravili. To prednost bi lahko podprli in razširili z oblikovanjem jasne evropske politike.

2.5 Evropske tovarne proizvajajo hladilnike in zamrzovalnike, ki so uvrščeni v energijske razrede A++, A+, A in B. Večina izdelkov, ki se trenutno proizvaja, sodi v razreda A+ in A. Izdelki razreda A++ predstavljajo manj kot 4 %.

2.6 Zanimanje potrošnikov za energetsko učinkovite hladilnike ostaja nizko. Po podatkih CECED (*European Domestic Equipment Manufacturers Committee*) je v evropskih gospodinjstvih še vedno približno 188 milijonov hladilnikov in zamrzovalnikov, starejših od 10 let. Stari gospodinjski aparati (iz leta 1990) porabijo približno 600 kWh/letno, gospodinjski aparati razreda A+ približno 255 kWh/letno in gospodinjski aparati razreda A++ približno 182 kWh/letno. Pri sedanjih cenah in trenutnih pogojih⁽¹⁾ mora gospodinjski aparat razreda A++ delovati približno 12 let, da se nakup potrošniku izplača.

⁽¹⁾ Vključno s cenami energije in stroški goriva.

2.7 Razen glede starih gospodinjskih aparatov so evropski proizvajalci še bolj zaskrbljeni glede potencialno nevarnih, energetske neučinkovitih in nezanesljivih uvoženih izdelkov. Zaskrbljenost se zlasti nanaša na uvoz s takojšnjo dobavo in plačilom, pri katerih so izdelki hitro razprodani po vsem trgu EU.

2.7.1 Povpraševanje gospodinjstev po energiji zato znaša 25 % skupnega povpraševanja po energiji v EU, pri čemer poraba energije za električne aparate v zasebnih gospodinjstvih zaradi uvedbe novih gospodinjskih aparatov in izdelkov kaže najvišji porast v zadnjih letih.

2.8 Uporaba bolj kakovostnih materialov za magnetno jedro bi lahko skupaj z optimizacijo izdelave ob upoštevanju novih lastnosti materiala povečala učinkovitost električnih motorjev v gospodinjskih aparatih (do 15 %), kar bi bistveno prispevalo k zmanjšanju porabe električne energije v zasebnih gospodinjstvih.

2.9 Poleg tega bi morala Evropska komisija podpreti tudi razvoj gospodinjskih aparatov, primernih za vzdrževanje in recikliranje. Poudariti je treba, da so si evropski proizvajalci na tem področju resnično prizadevali in močno zmanjšali porabo električne energije in vode pri uporabi velikih aparatov. Vendar od tedaj vedno več surovin postaja problematičnih z okoljskega in tudi stroškovnega vidika. To velja za jeklo, plastiko, nikelj, krom, baker itd. Cene teh surovin in naftnih derivatov rastejo. Najbolj konkurenčni postajajo tisti proizvajalci, ki lahko zmanjšajo vsebnost materialov v izdelku. Možnosti, ki jih sektorju gospodinjskih aparatov ponujajo nanotehnologija in analiza življenjskega cikla (LCA) za izboljšanje in ovrednotenje prave izbire materialov, še zdaleč niso dovolj raziskane, da bi dosegli vrh konkurenčnosti.

2.9.1 Zaskrbljenost trenutno zbuja dejstvo, da se v skladu s sedanji predpisi za odpadno električno in elektronsko opremo vsi materiali, primerni za recikliranje, dejansko ne vrnejo proizvajalcem, pri čemer proizvajalci plačajo ceno recikliranja, vendar v resnici ne prejmejo blaga.

2.10 Cilj raziskovalne politike, ki jo financira Komisija, bi moralo biti spodbujanje takšnih raziskav, ki si prizadevajo za miniaturizacijo sestavnih delov, kot so motorji, radiatorji, kompresorji itd. S tega stališča bi razvoj gospodinjskih aparatov, ki bi vključeval čim manjšo porabo materialov, pomenil razvoj aparatov, ki bi bili bolj primerni za recikliranje. Pomembna izhodiščna točka pri tem je okoljsko primerna zasnova, ki jo obravnava okvirna direktiva EU iz maja 2005, z zahtevami po

ekološki zasnovi električnih aparatov. Evropski komisiji ni treba znova izumljati svojih političnih instrumentov, temveč naj dokončno izoblikuje tiste, ki so trenutno na voljo. Enako velja tudi za obstoječe energijske nalepke s podatki o porabi. Zaradi naraščajoče energetske krize in pomanjkanja surovin bi morala Komisija to označevanje dopolniti z obveznimi predpisi za dajanje proizvodov na trg. Le tistim proizvajalcem, ki proizvajajo visokokakovostne izdelke, bi morala biti v prihodnje dovoljena prodaja gospodinjskih aparatov na evropskem notranjem trgu. Razumljivo bi bilo, da bi zakonodaja od podjetij zahtevala, da izdelujejo visokokakovostne in trajne gospodinjske aparate.

2.11 Prav tako bi bilo smiselno, da bi direktiva od proizvajalcev in trgovcev na drobno zahtevala, da proizvajajo in prodajajo popravljive gospodinjske aparate, zagotavljajo rezervne dele za popravila in ponujajo storitve za stranke. Evropski potrošniki pričakujejo takšno storitev in z njenim zagotavljanjem se lahko evropski proizvajalci ločijo od nizkocenovnih proizvajalcev, katerih izdelki so nepopravljivi in jih je mogoče le zavreči in nadomestiti z novimi. Ta pristop pa ni v skladu s strategijo trajnostnega razvoja.

2.11.1 V zvezi s tem EESO z veseljem pričakuje začetek razprave o izvajanju akcijskega načrta ⁽¹⁾ Komisije, za trajnostno potrošnjo, proizvodnjo in industrijsko politiko.

2.12 Sektor gospodinjskih aparatov v Evropi še vedno zaposluje približno 200 000 delavcev. Panoga že več let zastaja v razvoju. V zadnjih dveh desetletjih je v zahodni Evropi izginilo približno 57 000 delovnih mest. Industrija gospodinjskih aparatov v srednji in vzhodni Evropi je po koncu starega političnega sistema doživela padec, od takrat pa je bilo ustvarjenih le približno 20 000 novih delovnih mest.

2.13 Sektorji gospodinjskih aparatov, ki jih je najbolj prizadelo preseljevanje v države zunaj Evrope (Rusijo, Kitajsko, Turčijo), so sektorji, ki proizvajajo klimatske naprave in male električne aparate. V evropskih tovarnah, ki proizvajajo hladilnike in zamrzovalnike, je še vedno zaposlenih približno 23 000 oseb.

2.14 Prestrukturiranje evropskega sektorja gospodinjskih aparatov se bo nadaljevalo v prihodnjih letih. Njegov obseg ne bo odvisen le od tržnega in tehnološkega razvoja, temveč tudi od političnih odločitev in zakonodajnih ukrepov.

3. Posebne ugotovitve

3.1 *Evropska politika mora najti odgovore na štiri probleme:*

⁽¹⁾ COM (2008) 397 konč. (16.7.2008).

3.1.1 Kako zagotoviti, da ta sektor ne prevzamejo države zunaj Evropske unije? Obstaja jasna težnja, da se industrija seli, zato bi morali preprečiti predvideno in dejansko grožnjo, da ta sektor popolnoma prevzamejo tretje države.

3.1.2 Kako oblikovati strukturne spremembe v Evropi in hkrati zagotoviti, da države zahodne Evrope ne bodo izgubile svoje znanstvene in tehnične proizvodnje, strokovnega znanja in izkušenj ter s tem povezanih delovnih mest, pri tem pa srednje- in vzhodnoevropskim državam omogočiti stabilizacijo njihove nastajajoče industrije gospodinjskih aparatov v prihodnosti?

3.1.3 Kako najti gospodarsko sprejemljiv odgovor na silovit prodor uvoženih izdelkov iz Azije, ki so v primerjavi s podobnimi evropskimi izdelki manj vredni, slabše kakovosti ali pa ne izpolnjujejo standardov notranjega trga?

3.1.4 Kako zagotoviti, da bodo dosežki tega, da imamo trajnostne aparate, poželi takšne sadove na notranjem trgu, ki bodo povečali povpraševanje po tovrstnem blagu in ohranili naložbe v raziskave in razvoj aparatov, ki imajo manjši vpliv na podnebne spremembe in trajnost?

3.2 Razmere v sektorju

3.2.1 Glede dosežkov na področju raziskav in razvoja energetske učinkovitosti je ta panoga naprednejši industrijski sektor. Prostovoljni sporazumi so učinkoviti in cenjeni v industriji.

3.2.2 Na žalost pa je odvrtačni dejavnik ta, da razmere v sektorju zahtevajo zaostritev evropske politike, kar naj bi zagotovilo, da bodo prizadevanja, vložena v ta sektor, dejansko obrodila sadove. V zadnjem letu so se akterji v tem sektorju odločili, da ne bodo obnovili prostovoljnih sporazumov, ki so bili v preteklosti tako uspešni.

3.2.3 Trenutno je zelo pomemben tržni nadzor. Razmisliti bi bilo treba o strožjem nadzoru, ki bi zagotavljal, da so izdelki na trgu resnično na ustreznih ravni, da so kakovostni ter da imajo pozitiven vpliv, zlasti z vidika podnebnih sprememb.

3.2.4 Potrebna je večja podpora od držav članic, da bi zagotovili, da najbolj učinkovite izdelke, ki pridejo na trg, potrošniki zares sprejmejo. Proizvodi energijskega razreda A++ se še vedno zdijo predragi in nerentabilni. Zato na trgu še vedno prevladu-

jejo odločitve za izdelke razreda A+. Na voljo so lahko različne spodbude in še vedno je nekaj primerov v državah članicah in zunaj Evrope, ki so se izkazali za dobro prakso (¹).

3.2.5 Podpora držav članic in lojalna konkurenca bi morali biti časovno prilagojeni hitrosti tehnoloških inovacij v tem sektorju na ravni držav članic in tudi Evropske unije.

3.2.6 Pomemben člen v dobavni verigi je trgovina na drobno. Evropska trgovina na drobno se mora bolj zavedati različnih posledic uvoza izdelkov za prodajo na notranjem trgu. Poleg tega bodo obseg in prizadevanja industrije brez pomena, če bo sektor trgovine na drobno še naprej uvažal in prodajal izdelke, ki ne dosegajo standardov, niso varni in trajnostni. V zvezi s tem EESO meni, da je na področju izobraževanja v sektorju trgovine na drobno še veliko možnosti za ozaveščanje glede vprašanj o industriji gospodinjskih aparatov na notranjem trgu in trajnostnih vprašanj glede takšnih aparatov.

3.3 Socialni vidik

3.3.1 Dejstvo je, da se delovna mesta pri preseljevanju industrije izgubljajo. To pa za seboj pušča vrsto usposobljenih delavcev, ki jih ni mogoče uporabiti, razen če se preselijo tudi oni. Prestrukturiranje industrije je zelo pomembno za zagotavljanje, da se delovna mesta ne izgubljajo in da ta industrija ostane privlačna za vrhunske delavce.

3.3.2 Sektor, ki bi ga bilo treba še posebej obravnavati, so storitve in pri tem zlasti popravila gospodinjskih aparatov. Uspešnost sektorja popravil je treba ohranjati z zagotavljanjem, da so visokokakovostni gospodinjski aparati zares popravljivi in tudi, da so na voljo sestavni deli, ki resnično omogočajo popravilo.

3.3.3 Poleg tega bi morala skupna politika EU in držav članic spodbujati prehod sektorja na proizvodnjo inovativnih izdelkov in tako ustvarjati nove možnosti za zaposlovanje. Ta proces bi moral podpreti dobro strukturiran socialni dialog med socialnimi partnerji na evropski in nacionalni ravni ter na ravni podjetij. Visokokakovostno evropsko raven v industriji je treba zagotoviti tudi v novih proizvodnih obratih, ki se nahajajo v novih državah članicah EU.

(¹) **Italija:** od dohodnine se odšteje 20 % cene hladilnikov in zamrzovalnikov razreda A+ in A++ z zgornjo mejo 200 EUR.

Španija: rabatni sistem – stranke, ki v letu 2008 kupijo energetske učinkovite izdelke, bodo upravičene do subvencije v višini 50–125 EUR, odvisno od vrste kupljenega aparata.

Brazilija: brazilska zvezna vlada načrtuje program za subvencioniranje nakupa 10 milijonov hladilnikov za državljane z nizkim dohodkom. Potrošniki morajo vrniti svoje stare hladilnike, ki običajno porabijo več energije, da dobijo kredit za nakup novega in bolj ekonomičnega.

3.3.4 Učinkovit in stalen socialni dialog na evropski ravni skupaj s tržnim nadzorom in uveljavitvijo standardov po vsej Evropi so ključni dejavniki za zagotavljanje manjše izgube delovnih mest.

3.4 Položaj potrošnikov

3.4.1 Potrošnik mora biti prepričan, da so izdelki kakovostni, zmogljivi, energetsko učinkoviti in zato morajo imeti na voljo kvalitativne informacije, ki so razumljive, verodostojne in pregledne.

3.4.2 Sistem označevanja mora biti bolj dinamično zasnovan z možnostjo nadaljnega razvoja ter posodabljanja v skladu z inovacijami v sektorju. Poleg tega bi morali biti na etiketah natančno navedeni standardi za gospodinjske naprave in tudi preizkušanje bi moralo biti strožje in natančnejše.

3.4.3 Tržni nadzor v državah članicah je zelo pomemben za zagotovitev, da gospodinjski aparati dejansko izpolnjujejo navedene zmogljivosti in da potrošnik dobi, kar je želel.

3.4.4 Treba je omeniti morebitne negativne učinke, ki jih ima lahko nakup novih gospodinjskih aparatov na okolje, če potrošnik poleg novih aparatov uporablja tudi stare in tako ustvari „povratni učinek“.

3.4.5 Neodvisni testi potrošnikov so najboljša promocija učinkovitih in uspešnih gospodinjskih aparatov. Tovrstni testi zagotavljajo vsesplošno kakovost in standard gospodinjskega aparata, ki ustrezno izpolnjuje osnovni namen izdelka.

3.5 Razmere na področju okolja

3.5.1 EESO ugotavlja, da tudi ta sektor lahko pomembno prispeva k varovanju okolja, zmanjšanju emisij CO₂ in zmanjšanju podnebnih sprememb. V zvezi s tem EESO ponavlja stališče, ki ga je izrazil v mnenju na lastno pobudo o okolju prijazni proizvodnji⁽¹⁾, pri čemer poudarja, da na notranjem trgu obstaja možnost za rast zelenega trga, in med drugim izpostavlja posebnosti, povezane z označevanjem in življenjskim ciklom izdelkov.

3.5.2 Za vse blago, uvrščeno pod raven „dobrega standarda“, naj bi veljal približno petletni rok, da bi dosegli zeleni standard. Na primer hladilniki, ki ne dosegajo določenega praga, se po tem roku ne bi smeli več pojavljati na evropskem trgu. To je v skladu z akcijskim načrtom za energetsko učinkovitost, ki ga je Evropska komisija predložila 24. oktobra 2006 („Izdelkov, ki ne bodo izpolnjevali minimalnih zahtev, se ne bo smelo tržiti“). Ti predlogi so tudi v skladu z direktivo o okoljsko primerni zasnovi izdelkov in uredbo o znaku za okolje.

3.5.3 Poleg tega je pomembno, da se zakonodaja o okoljsko primerni zasnovi izdelkov začne čim prej uporabljati za vse ustrezne velike aparate in da se pregleda zakonodaja o znaku za okolje, kar bo omogočilo hiter razvoj najučinkovitejših izdelkov: to bi bil zakonodajni scenarij, ki bi od podjetij zahteval izdelovanje visokokakovostnih in trajnih gospodinjskih aparatov.

3.5.4 Na podlagi obstoječe energetske politike EU in ob upoštevanju dejstva, da mehanizem označevanja sam po sebi ni dovolj za uresničitev energetskih ciljev EU, EESO poziva Komisijo, da razmisli o novih pravnih instrumentih za doseg te ciljev.

V Bruslju, 22. oktobra 2008

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI

⁽¹⁾ EESO (UL C 224, 30.8.2008, str. 1), poročevalka ga. DARMANIN.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o temi **Kako lahko socialno eksperimentiranje v Evropi pomaga pri pripravi javnih politik aktivnega vključevanja?**

(2009/C 100/13)

Francosko ministrstvo za zunanje in evropske zadeve je pred francoskim predsedovanjem Evropski uniji v pismu z dne 5. marca 2008 Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosilo za raziskovalno mnenje o naslednji temi:

Kako lahko socialno eksperimentiranje v Evropi pomaga pri pripravi javnih politik aktivnega vključevanja?

Visoki komisar za dejavno solidarnost v boju proti revščini, ki je vložil to zaprosilo, je v tem okviru predstavil glavne elemente te teme.

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 11. septembra 2008. Poročevalec je bil g. BLOCH-LAINE, soporočevalec pa g. EHNMARK.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 448. plenarnem zasedanju 22. in 23. oktobra 2008 (seja z dne 23. oktobra) s 66 glasovi za, nobenim glasom proti in 1 vzdržanim glasom.

1. Uvod

1.1 Zaposilo za to mnenje je povezano z organizacijo srečanja evropskega socialnega eksperimentiranja v Evropi, ki ga bo francoska vlada organizirala novembra 2008 v Grenoblu. Cilj tega srečanja je na ravni Skupnosti in držav članic spodbujati skupno korist in izvajanje eksperimentiranja kot instrumenta za oblikovanje javnih politik na socialnem področju, v tem primeru za boj proti revščini s pomočjo aktivnega vključevanja. Konferenca bo poskušala prispevati k razvoju „kulture“ eksperimentiranja in po potrebi ter v primernem trenutku na tem področju pripraviti nove programske pobude, ki bi jih Komisija lahko podprla. Naslednji predsedstvi – češko in švedsko – bi lahko, če se jima bo zdelo primerno, nadaljevali s prizadevanji v tej smeri.

1.2 Po mnenju francoskega predsedstva bi bilo zato zelo pomembno bolje poznati in se seznaniti s sedanjo prakso 27 držav članic na tem področju ter obenem oceniti njeno primerčnost in načine izboljšav, možnosti skupnega razvoja, vplive in širjenje. Meje glede načrtovanih, začetih ali izvajanih eksperimentov niso bile določene; zaželeno je, da se poudari raznolikost akterjev, načinov sodelovanja, pravnih okvirov in praktičnih ukrepov. Glavni cilj je s proaktivnim in obenem realnim pristopom čim hitreje ustvariti temelje evropske mreže odličnosti, ki se bo ves čas posodabljala na podlagi podatkov o preizkušanih eksperimentalnih inovacijah.

1.3 Namen tega mnenja je združiti pripombe in opažanja ter na podlagi tega predstaviti prepričanja in priporočila.

2. Pripombe in ugotovitve

2.1 Zaposilo za to mnenje ni nastalo slučajno ali nepričakovano – razvoj socialnih eksperimentov v Evropi (in tudi v ZDA ter v Kanadi) hitro napreduje.

2.1.1 V zadnjem desetletju je bilo v nekaterih državah članicah izvedenih nekaj odličnih študij, raziskav in analiz na tem področju. Številna in koristna srečanja, delavnice, seminarji in mednarodne konference so že bili organizirani, potekajo ali so v pripravi.

2.1.2 Toda „socialno eksperimentiranje“ danes z mnogih vidikov še vedno ostaja zelo **nejasen pojem**. Obseg širokega in bogatega področja, ki ga zajema, ni natančno določen in njegova vsebina v stalnem razvoju je neskončno razvejana. Terminologija, ki se uporablja na področju „socialnega eksperimentiranja“, je včasih precej ezoterična, ocene njenih rezultatov pa so pogosto premalo jasne (ali jih sploh ni) ali kontroverzne zaradi dvoumnega ali spornega značaja.

2.1.3 Na to temo sicer obstaja nekaj zelo zanimivih dokumentov, kot so katalogi, poročila, pričevanja in zapiski, vendar kot je seznanjen Odbor, nobeno ministrstvo, lokalna ali regionalna oblast, nacionalni ekonomski in socialni svet, posvetovalno telo Skupnosti, krovna organizacija socialnih partnerjev⁽¹⁾ itd. na tem področju nima pravega seznama v metodološkem smislu.

⁽¹⁾ Osrednja, zvezna, konfederalna ali druge vrste.

2.1.4 V časovnem okviru, ki je na voljo za pripravo tega mnenja, ni mogoče izvesti obsežne raziskave vseh primerov eksperimentiranja, ki bi jih lahko takoj uporabili kot vzorec za oblikovanje javnih politik. Razumna odločitev za pripravo kratkega raziskovalnega mnenja – raziskovalno ima v tem primeru svoj osnovni pomen, tj. pripravljalo in predhodno – je zato narekovala izbor zanesljivih in informativnih evropskih virov, od katerih so nekateri institucionalni, drugi pa iz NVO.

2.2 Pojem „socialnega eksperimentiranja“ ni bil vedno samodejno obravnavan kot del načel, na katerih temeljijo politike Skupnosti. Prvi program proti revščini (1975–1980) je že vseboval določene eksperimente v obliki majhnih projektov, drugi (1985–1989) in tretji program (1989–1994) pa sta temeljila tudi na želji po pregledu opravljenih eksperimentov, vendar na sami temi eksperimentiranja kot takega ni bilo poudarka. Poleg tega ključni novi elementi Amsterdamske pogodbe in precejšnji napredki, doseženi na zasedanju Sveta v Lizboni, izražajo željo po skupni proučitvi primerov dobre prakse, v nasprotju z nacionalnimi programi in akcijskimi načrti ter skupnimi poročili o socialnem varstvu, ki eksperimentiranju namenjajo le malo pozornosti. Odprta metoda usklajevanja mu sploh ne posveča prostora.

2.2.1 Kljub temu je bil na tem področju socialne politike EU v zadnjih letih dosežen precejšnji napredek, za kar je zaslužna predvsem Evropska komisija. Za EESO sta bili zelo koristni dve seji z generalnim direktoratom Komisije za zaposlovanje, socialne zadeve in enake možnosti – za kateri je Komisiji zelo hvaležen – saj sta mu omogočili razmislek o izjemnih rezultatih programov EQUAL in PROGRESS in sistema medsebojnih pregledov, ki ga zaradi narave in prostorske omejenosti mnenja tukaj ne bomo podrobno opisali.

2.2.2 Do omenjenega srečanja novembra v Grenoblu bo pripravljen dosje na to temo, v katerem bodo predstavljeni primeri uspešnih in inovativnih eksperimentov in navedene možne uporabne spletne strani.

2.2.3 Omenimo le nekaj podatkov: program EQUAL, ki je deloval šest let (2002–2008), je vložil 3 milijarde eurov iz Evropskega socialnega sklada v inovacije na socialnem področju v povezavi s trgom dela in aktivnim socialnim vključevanjem v več državah EU. V okviru tega programa je bilo izvedenih 3 480 partnerstev z več kot 2 000 akterji. Program, ki je dosegel več kot 200 000 oseb v prikrašanem položaju, je po vsej verjetnosti najbolj premišljen in najobširnejši program socialnih inovacij v Evropi.

2.2.4 Poleg navedenih števil je vredno omeniti, da je s pomočjo programa EQUAL in sistema medsebojnih pregledov v imenu EU nastala prva metodološka zbirka na tem področju, kar je za prihodnost najbrž najpomembnejši vidik, številne izkušnje pa so tudi jasno predstavljene v priročnikih. EESO zato meni, da je treba še naprej ocenjevati rezultate in prispevke teh programov na področju socialnega vključevanja.

2.2.5 V zvezi z ukrepi v tej raziskovalni fazi je EESO posvetilo posebno pozornost področju inovativnih eksperimentov, namenjenih spodbujanju vključevanja prek gospodarske dejavnosti s celostnim pristopom. V ta namen je organiziral posvetovanje⁽¹⁾ z mrežami NVO in organizacij⁽²⁾, ki bi lahko predstavile temeljito analizo in oceno primerov učinkovitih ukrepov, ki so jih izvedla evropska socialna podjetja na področju vključevanja prek dela. Odbor se zaveda, da je področje aktivnega vključevanja precej širše kot sam sektor, vendar ta vključuje dragocene akterje z dobro organiziranimi mrežami, zato je bilo pomembno vzpostaviti stike z njimi takoj na začetku in brez odlašanja.

2.2.6 Informacije, zbrane na tem posvetovanju (16. junija 2008), in povzetek posvetovanja bodo vključeni v dosje, ki bo prav tako pripravljen do zgoraj omenjenega roka. V tem mnenju lahko poudarimo naslednje točke:

2.2.6.1 Številni rezultati eksperimentov so bili zelo pozitivni in so temeljili na inovativnih in raznolikih zamislih ter zelo različnih pravnih podlagah.

2.2.6.2 V vseh navedenih primerih je bilo prisotno učinkovito sodelovanje prav tako različnih in dejavnih zainteresiranih strani.

2.2.6.3 V številnih državah so bili ukrepi priznani in zakonsko določeni, čeprav pogosto po dolgem času.

⁽¹⁾ Nacionalni svet za vključevanje prek gospodarske dejavnosti (CINAE), Evropska mreža organizacij za boj proti revščini in družbeni izključenosti (EAPN), EMES, Evropska mreža podjetij za socialno vključevanje (ENSIE), Evropska federacija nacionalnih organizacij, ki se ukvarjajo z brezdomci (FEANTSA).

⁽²⁾ Posvetovanje je bilo 16. junija 2008 po pripravljalni seji z dne 22. aprila 2008.

2.2.6.4 „Časovni dejavnik“ je pri tem ključnega pomena. V številnih primerih obstaja precejšnja zaskrbljenost glede dolgoročnega obstoja teh eksperimentov (zaskrbljujoč je predvsem zaključek programa EQUAL). Zastavlja se vprašanje, kako bolj dolgoročno vključiti zainteresirane strani, predvsem lokalne oblasti.

2.2.6.5 Glede ocenjevanja vse vpletene strani poudarjajo potrebo po presojah in celostnih merilih razmerja med stroški in koristmi eksperimentov.

2.2.6.6 Vse strani se strinjajo, da je ukrepanje na ravni EU ključnega pomena tako za prenos znanj kot za zagotovitev trajnosti začelih projektov.

3. Prepričanja

3.1 Odbor je prepričan, da je inovativno eksperimentiranje lahko bistvenega pomena kot instrument za pripravo nacionalnih in transnacionalnih politik v Evropski uniji. Razloge za to prepričanje lahko povzamemo tako:

3.1.1 Dejstvo je, da sta revščina in izključenost v svojih kompleksnih sodobnih oblikah dolgo kljubovali analizam in oteževali predvidevanja. Na srečo je diagnosticiranje s pomočjo študij, ki jih je podprla Evropska unija, v zadnjih letih precej napredovalo. Toda pri iskanju rešitev je, milo rečeno, še vedno veliko neznanj in negotovosti. Splošne politike, ki se izvajajo v številnih državah, niso dosegle ciljev. Splošni instrumenti, ki izhajajo iz teoretičnih predpostavk, so se kmalu izkazali za neprimerne, neučinkovite, včasih celo za zastarele ali kontraproduktivne, in sicer zaradi praktičnega nepoznavanja prvotnih razlogov, specifičnih podrobnosti in povezav med problemi ali zaradi tega, ker nezaželeni učinki niso bili predvideni ali pravočasno opaženi. Eksperimentiranje bi bil lahko zaradi svoje narave način, s katerim bi na podlagi podrobnega opazovanja lahko zagotovili prilagoditve in popravke ter pripomogli k širokemu izvajanju „napačnih dobrih idej“.

3.1.2 Za znanstvenike je postopek, ki ga filozofi imenujejo induktivni („resničnost temelji na tem, kar lahko vidimo“), ključen. Nasproten, tj. deduktivni postopek („resničnost ustreza samo temu, kar lahko mislimo“), je v preteklosti na področju

socialnih politik vodil v nepravilne presoje in napake⁽¹⁾. Jasno je treba poudariti, da na tem mestu ne zagovarjamo opustitve splošnih politik in njihove zamenjave z eksperimenti za vsak posamezen primer, saj bi bilo to absurdno. Priporočamo pa, če je to mogoče, večjo uporabo inovativnega eksperimentiranja, ki bo podprlo pripravo splošnih javnih politik in jih bolje pojasnilo. V ta namen bi bilo treba razviti in izboljšati instrument, ki v Uniji lahko igra vlogo inovativnega eksperimentiranja na področju upravljanja držav in institucij Skupnosti.

3.1.3 Z eksperimentiranjem lahko pogosto bolje kot s takojšnjim izvajanjem v širokem obsegu ugotovimo, kako spodbuditi delovanje različnih vpletenih akterjev in jih čim bolj približati resničnim potrebam ljudi.

3.1.4 Tako bi lahko brez škode izvajali „pravico do napake“, ne da bi to izzvalo sistematični skepticizem.

3.1.5 „Socialno eksperimentiranje“ mora biti trdno ukoreninjeno v obstoječe sisteme socialne solidarnosti in uživati podporo uspešnih konceptov ter odgovornosti zainteresiranih strani. Eksperimentiranje bi poleg tega lahko pripomoglo k okrepitvi in razširitvi področja uporabe odprte metode usklajevanja.

3.2 Čeprav imajo ti argumenti večinoma veliko podporo, je kljub temu treba upoštevati in obravnavati dvome in pomisleke, da se ne bi izgubilo zaupanje v koristne ukrepe ali se pojavile ovire.

3.2.1 Ugovori, ki se najpogosteje pojavljajo na tem področju, so:

3.2.1.1 Sam izraz „eksperimentiranje“ zbuja nezaupanje, saj ljudje niso poskusni zajčki; bolje bi bilo govoriti o poskusih ali preprosto o „inovacijah“.

3.2.1.2 Poskusi na socialnem področju so pogosto samo laboratorijski testi – kako se izogniti temu? Kako prepoznati posmehovanja, simuliranje, imitacije, iluzije, karikature, gete?

⁽¹⁾ Naj spomnimo na dejstvo, da lahko ideologije in dogme precej bolj dramatično in v drugačnih situacijah povzročijo nepopravljiva razdejavanja.

3.2.1.3 Dejstvo, da so specifični za omejeno območje v omejenem obdobju, pomeni, da jih na splošno ni mogoče ponoviti.

3.2.1.4 Oblikovalci politik, ki niso naklonjeni splošnim reformam, lahko eksperimente uporabijo kot izgovor. Vodijo lahko k zmanjšanju ali celo odpravi obstoječih varovalnih socialnih instrumentov.

3.2.1.5 Eksperimenti lahko imajo neenake koristi za peščico ali po zaključku pustijo grenak priokus in razočaranje za tiste, ki so imeli od njih le kratkotrajno korist.

3.2.1.6 Ali lahko zaupamo postopkom ocenjevanja?

3.3 EESO meni, da je za odpravo tovrstnih pomislekov in nasprotovanj treba jasno opredeliti eksperimente, ki bi jih lahko izvajali s podporo in odgovornostjo katere koli oblasti.

3.3.1 V točki 2.1.2 je zapisano, da je „socialno eksperimentiranje“ še vedno zelo nejasen pojem. Ta izjava Odbora ni namenjena posmehovanju – če bi bilo tako, to nikakor ne bi bilo smešno, potrebno ali primerno. Nasprotno, namen Odbora je prispevati k širši razpravi, ki bo pripomogla k večji razjasnitvi tega pojma.

3.3.2 Prvi korak v tem pogledu je nedvomno soglasje glede opredelitve pojma, ki ga ne bo preprosto doseči zaradi globoko ukoreninjenih nejasnosti, ki se vedno znova ponavljajo. Pri tem je ključno vprašanje, ali je cilj „socialnega eksperimentiranja“ potrditi obstoječe metode ali bi morale biti vir resničnih inovacij.

3.3.3 Odbor se ni želel spuščati v raziskovanje znanstvenega in pomenskega seznama opredelitev, temveč se je osredotočil na dve izmed njih:

3.3.3.1 Prva prihaja iz ključnega ameriškega instituta na tem področju ⁽¹⁾ in vsebuje štiri stopnje:

- naključni izbor prejemnikov in kontrolne skupine (*random assignment*),
- instrument javne politike (*policy intervention*),
- instrument za spremljanje (*Follow up data collection*),
- ocena (*evaluation*).

3.3.3.2 Drugo definicijo je opredelil francoski organ, ki je zaprosil za pripravo tega mnenja, in vsebuje naslednje elemente:

- inovacija na področju socialne politike, ki se na začetku izvede v majhnem obsegu zaradi negotovih učinkov,
- izvedba v okoliščinah, ki omogočajo oceno inovacije,
- možnost poznejšega izvajanja v širokem obsegu.

Evropski ekonomsko-socialni odbor jasno in brez zadržkov podpira to drugo definicijo.

3.3.4 Idej za eksperimentalne inovacije je, kot smo že dejali, izjemno veliko. Nejasnih dobrih namenov ne manjka, a s takšnimi dobrimi nameni je tlakovana tudi pot v pekel. Za pojem „socialnega eksperimentiranja“ v prihodnosti bi bilo najslabše, če bi dopustili množitev pobud v javnih politikah, ki so že vnaprej obsojene na neuspeh ali ki ne bodo nikoli ponovljene.

3.3.5 Program EQUAL je bil koristen predvsem pri oblikovanju pravil in metod, s katerimi je mogoče testirati dejavnike uspešnosti in neuspešnosti. Odbor poudarja pomen te naloge, opravljene predvsem za upravitelje Evropskega socialnega sklada, ki pa bi lahko bila uporabna tudi za vse lokalne ali nacionalne oblikovalce politik, ki želijo izvajati inovativne eksperimentalne projekte.

3.3.6 Obdržati bi morali samo eksperimente, ki vključujejo:

3.3.6.1 instrumente z jasnimi časovnimi roki in izračuni;

⁽¹⁾ URBA Institute.

3.3.6.2 natančen načrt uporabljenih sredstev;

3.3.6.3 jasno in resnično zavezo in stalno sodelovanje različnih akterjev: javnih oblasti, raziskovalcev, socialnih partnerjev, drugih akterjev civilne družbe (fundacij, zadrug, vzajemnih zavarovalnic, združenj ...);

3.3.6.4 instrumente, ki zagotavljajo dejavno in resnično sodelovanje ciljnih skupin eksperimenta od zasnove do izvedbe in ocene rezultatov in s tem torej skupen proces eksperimentiranja in oblikovanja politik. V evropski kulturi človeška bitja niso izključno „prejemniki pomoči“, „zavezanci“, „stranke“, „volivci“ itd., temveč so **ljudje**;

3.3.6.5 metodološko – v pravem pomenu besede – podprt sistem za spremljanje in predvsem za oceno, najavljen pred začetkom projekta; ta sistem bi moral vključevati resnične študije učinka, predvideti zanesljive ocene in biti zasnovan tako, da bi omogočal pravo oceno trajnosti rezultatov;

3.3.6.6 primerno oceno ponovljivosti eksperimentov (z upoštevanjem, da lahko projekt, ki ni prenosljiv v druge okoliščine, kljub vsemu vsebuje elemente in komponente, ki so same po sebi poučne).

3.3.7 Ta dokaj dolg seznam pogojev ne more zagotoviti uspešnosti eksperimenta v vseh primerih, vendar je treba že vnaprej sprejeti možnost neuspeha, ki je del same narave eksperimentiranja.

4. Priporočila

4.1 Splošne smernice

4.1.1 Eksperimentiranje in inovacije še vedno niso resnično del evropske socialne strategije in s tem odprte metode usklajevanja. Kljub temu so se v zadnjih letih pokazale določene skupne točke v zasnovi: zamisel modernizacije socialne politike; ocenjevanje kot ena od ključnih točk dobrega upravljanja,

skupno učenje in prenos primerov dobre prakse. 2. julija 2008 je Komisija sprejela prenovljeno socialno agendo, ki vsebuje pomembno sporočilo o krepitvi socialne odprte metode usklajevanja. Besedilo poudarja, da bo program PROGRESS podpiral „socialno eksperimentiranje“. Toda cilj je vztrajati in nadaljevati v tej smeri, pri čemer je treba zagotoviti, da bodo načela, na katerih je temeljil program EQUAL, dejansko vključena v prihodnje upravljanje in delovanje Evropskega socialnega sklada. Poleg že izvajanih ukrepov ni razlogov, da ne bi mogli pričakovati ali priporočati vključitev Evropskega socialnega sklada ali strukturnih skladov v okvir programov za inovacije in aktivno vključevanje.

4.1.2 EESO priporoča, da se razmisli o pristopu in zasnovi, ki bosta bolj povezana z različnimi in številnimi evropskimi programi, s čimer bi bolj spodbudili inovativno „socialno eksperimentiranje“ na področju kohezije in socialnega vključevanja. Med te programe spadajo na primer: 7. program za raziskave in razvoj, nekateri programi za regionalni razvoj (Jeremie, Jaspers ali program v zvezi z mikrokrediti), nekateri programi za razvoj podeželja (kot npr. program Leader) in morda tudi programi za trajnostni razvoj.

4.2 Projekti „socialnega eksperimentiranja“ na področju boja proti izključenosti so na splošno v pristojnosti lokalnih in nacionalnih akterjev; evropske institucije in zlasti Komisija bi lahko okrepile svoj prispevek in tako izvedle ključni učinek vzvoda. Sedaj je pravi trenutek za to.

4.3 Zato si je nujno treba prizadevati za boljše razumevanje dejanskega stanja na tem področju v 27 državah Unije. To je tudi eden izmed ključnih razlogov, ki je spodbudil zaprosilo za pripravo tega mnenja, ki je zaradi časovne omejitve in obsežnega področja uporabe lahko le poskus v prvi fazi in – kar je želja Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – podlaga za nadaljnji razvoj.

4.3.1 Na tem področju Odbor ne priporoča ustanovitve še enega opazovalnega centra po običajnem institucionalnem modelu, saj meni, da bi imela ta kompleksna in draga rešitev nasproten učinek od zelenega. Odločno pa priporoča ustanovitev strukture v obliki pozorne evropske mreže, katere naloga bo razvijati in deliti znanje glede obstoja, narave, vsebine,

načinov, izkušenj in rezultatov izvedenih eksperimentov v državah članicah Unije. Ta instrument bi moral združiti različne akterje: raziskovalne organizacije in sodelujoče partnerje pri projektih (politične, gospodarske, socialne partnerje itd.). Evropska unija bi morala igrati ključno vlogo pri izvajanju, vodenju in trajnostnem razvoju te mreže, potekati pa bi morala pod okriljem Komisije. EESO bi v skladu s svojo vlogo in možnostmi z veseljem sodeloval v tem projektu kot most z organizirano civilno družbo.

4.3.2 Odbor priporoča, da se izkoristijo že obstoječi viri: ocena programa EQUAL, medsebojni pregledi in preverjene metode NVO ⁽¹⁾.

4.3.3 Odbor predlaga sprejetje učinkovitih ukrepov za to, da bodo v nacionalnih programih in skupnih poročilih vključeni podatki o inovativnih socialnih eksperimentih.

4.3.4 Parlament in Svet bi lahko vsaj enkrat letno skupaj organizirala redne seje na temo „socialnega eksperimentiranja“, na katerih bi se osredotočala na različna področja ukrepanja. V program evropskega leta boja proti revščini in socialni izključenosti bi lahko tako vključili skupno delo na teh področjih.

4.3.5 Poleg tega bi lahko tudi povečali število lokalnih evropskih srečanj, kot so sestanki za medsebojne preglede.

4.3.6 Cilj teh predlogov je prispevati k postopni ustanovitvi seznama regionalnih in lokalnih projektov aktivnega vključevanja, ki bi bili morda upravičeni do podpore Skupnosti in bi lahko bili predhodniki „socialnega eksperimentiranja“ na transnacionalni ravni. Redno spremljanje „zgodb o uspehu“ in primerov dobre prakse bi lahko prispevalo h koristnemu procesu izmenjav in prenosov izkušenj na ravni EU.

4.4 Odbor resnično upa, da bodo v prihodnosti na voljo sredstva v taki višini, kot so namenjena programu EQUAL.

⁽¹⁾ V tem procesu bi lahko bila uporabna kontaktna skupina med NVO in EESO.

4.5 Treba je poudariti resnično zaslugo odgovornih oseb in drugih dobrih poznavalcev instrumenta EQUAL, ki sami trdijo, da področje „socialnega eksperimentiranja“ potrebuje še veliko razmisleka in načrtovanja za prihodnost ter da mora Evropska unija najti najboljši način za okrepitev ukrepanja in izboljšanje znanja predvsem glede izvedljivosti, ponovljivosti in etičnih vidikov. Odbor priporoča, da Komisija predlaga Svetu pripravo poročila o vseh pomembnih vidikih pričakovane dodane vrednosti „socialnega eksperimentiranja“ v Evropi, kar bi bil korak naprej na tem področju. Pojasniti bi bilo treba predvsem naslednje točke:

4.5.1 Še vedno nimamo jasne predstave o vrzeli, ki pogosto ločuje „socialno eksperimentiranje“ od njegovega priznavanja in predvsem izvajanja v širokem obsegu. To ni nekaj, kar bi se pojavilo po sreči, slučajno ali na podlagi nepomembnih dogodkov, temveč je znak resnične vrzeli. Temu vprašanju se je treba pozorno posvetiti.

4.5.2 Ali je treba natančno določiti natančna merila obsega za določitev socialnih eksperimentov in inovacij, ki jih je vredno upoštevati?

4.5.3 Je treba natančno določiti konceptualne smernice, ki ločujejo to, kar si zasluži ime „inovacija“ od tega, kar si ne zasluži tega imena? Če da, kako?

4.5.4 Eksperimenti na področju vključevanja so usmerjeni izključno v odpravljanje že nastale škode – torej v zdravljenje. Kako bi namenili več prostora preprečevanju in obenem nadaljevali prizadevanja v tej smeri z bolj učinkovitim prepoznavanjem izzivov v prihodnosti (na demografskem, gospodarskem ali socialnem področju), ki še niso pereči?

4.5.5 Kako bi lahko še bolj povečali področje partnerstev med zainteresiranimi akterji z aktivnim vključevanjem? Kako bi lahko razvili sinergije med organizacijami, podjetji, namenjenimi vključevanju na trg delovne sile, in podjetji običajnega prava, da bi razvili in izboljšali resnične strategije vključevanja? Kako bi okrepili in povečali število povezav med izključenostjo in vključevanjem v okviru razvijanja družbene odgovornosti podjetij? Je treba podpirati ideje, kot je sodelovanje s sveti delavcev? Ali je bolje spodbujati pristope, kot je zahteva, da podjetja, ki zaposlujejo več kot določeno število delavcev, objavijo letno poročilo o vprašanjih te vrste?

5. Sklepi

5.1 „Socialno eksperimentiranje“ je v današnjem obdobju eden večjih izzivov, s katerimi se srečuje javno upravljanje v lokalnih in regionalnih skupnostih, tako na centralizirani in decentralizirani ravni držav članic kot na ravni EU. Gre za kompleksno, zahtevno metodologijo, ki jo je mogoče ves čas razvijati in ki je lahko dolgoročno uporabna.

5.1.1 EESO poudarja, da občasne eksperimentalne dejavnosti ne morejo v nobenem primeru zamenjati splošnih javnih politik, meni pa, da lahko povečana uporaba inovativnega eksperimentiranja pomaga pojasniti in podpreti pripravo teh politik.

5.2 Evropska unija ima pooblastila za določitev okvirov nacionalnih in lokalnih politik; to je ena od njenih ključnih nalog. Na tem področju – boj proti revščini in aktivno vključevanje – je že spodbudila in izvedla nov, pogumen in premišljen ukrep. Gre pa lahko še precej dlje in deluje v interesu državljanov ter za prihodnost Evrope.

5.3 EESO priporoča, da se Unija trdno zaveže k še močnejšemu spodbujanju, spremljanju in podpiranju „socialnega eksperimentiranja“ na številnih, ne vedno opaznih in ključnih področjih politike vključevanja in da temu namenijo potrebna čas in sredstva, da ne bo dajala lažnih upov.

V Bruslju, 23. oktobra 2008

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o etični in socialni razsežnosti evropskih finančnih institucij

(2009/C 100/14)

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:

Etična in socialna razsežnost evropskih finančnih institucij.

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 2. oktobra 2008. Poročevalec je bil g. IOZIA.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 448. plenarnem zasedanju 22. in 23. oktobra 2008 (seja z dne 23. oktobra) z 122 glasovi za, 23 glasovi proti in 45 vzdržanimi glasovi.

1. Kratka vsebina in priporočila

1.1 Zaradi nepredvidenega in nepričakovanega nedavnega razvoja finančne krize z velikanskimi izgubami in ker so očitno odpovedali regulativni instrumenti za varstvo trga in s tem tudi varstvo varčevalcev, podjetij in investitorjev, je treba vsebini mnenja dodati še en koncept. Stečajni, ki se vrstijo povsod po svetu, in reševalne akcije za navidez solidne banke in zavarovalnice so med milijoni evropskih državljanov izzvali strah in zaskrbljenost.

1.1.1 Evropski svet 15. in 16. oktobra 2008 je bil skoraj v celoti posvečen finančni krizi in je izrazil odločno pripravljenost za konkretna dejanja v zvezi z varstvom evropskega finančnega sistema in varčevalcev. Svet v celoti je potrdil načela, ki jih je Euroskupina opredelila 12. oktobra v Parizu in katerih cilj je ohranitev stabilnosti finančnega sistema, okrepitev nadzora evropskega finančnega sistema, zlasti multinacionalnih koncernov, boljša usklajenost nadzora na evropski ravni ter podpora pomembnim finančnim institucijam, da se bodo lahko izognile stečajem in zagotavljale varnost vlog varčevalcev.

1.1.2 Poleg tega je Svet izrazil željo, da se pospešijo priprave za direktivo o ureditvi dejavnosti agencij za ocenjevanje tveganj in direktivo o varnosti vlog, ter pozval države članice, naj z ustreznimi ukrepi zagotovijo, da nagrade menedžerjem in dodeljevanje delniških opcij, zlasti v finančnem sektorju, ne bodo povzročale prevelikih tveganj ali skrajnega osredotočanja na kratkoročne cilje.

1.1.3 Svet je poudaril nujnost sprejetja ukrepov za podporo rasti in zaposlovanja ter priprave temeljite reforme mednarodnega finančnega sistema, ki naj temelji na načelih preglednosti, solidnosti bank, odgovornosti, integriteti in globalnem upravljanju, ter nujnost preprečevanja konfliktov interesov.

1.1.4 EESO je že dolgo zaman pozival k sprejetju ukrepov za krepitev regulativnih instrumentov, k sodelovanju med nadzornimi organi ter k uskladitvi in harmonizaciji nadzornih ukrepov; obsodil je prekomerno pripravljenost na tveganje v evropskem in mednarodnem bančnem sistemu, ki so ga spodbujale previsoke plače, vezane na kratkoročne rezultate, kar je akterje v tem sektorju sililo, da nekritično prodajajo zelo tvegane produkte.

1.1.5 Kljub finančnim škandalom, ki so se pojavili tudi v Evropi, konkretnih ukrepov ni bilo in šele zdaj, ko bi lahko obseg finančne krize usodno vplival na celotno gospodarstvo, smo sprevideli, da so bile obljube nebrzdanega in neodgovornega kapitalizma o brezmejni in neomejeni rasti prazne ter da so pripeljale v globoko krizo.

1.1.6 Model je sedaj nepreklicno v svojem zadnjem stadiju. EESO upa, da bodo politične institucije končno prevzele odgovornost, tako da bodo:

— okrepile obseg in področje delovanja regulativnih organov;

— prepovedale zadrževanje izvenproračunskih sredstev, posojil in vrednostnih papirjev;

— povečale obseg delovanja in standardizirale dejavnosti državnih regulativnih organov;

— vzpostavile primernejše in bolj pregledne standarde za dejavnosti tveganih investicijskih skladov (skladov hedge), investicijskih bank, strukturiranih instrumentov za finančne dejavnosti v tujini, državnih in delniških skladov; vse te institucije in instrumente bodo nadzorovali organi oblasti, njihove značilnosti in status „podjetij“ pa bodo predmet veljavne zakonodaje, kot je zahteval Evropski parlament;

— spremenile sistem obdavčenja, pri tem pa se izogibale pobudam ali popustom za velika tveganja ali prekomerni dolg;

— ustanovile evropsko agencijo za ocenjevanje tveganj;

— v skladu s sedanjo zahtevo Sveta regulirale nagrade najvišjih menedžerjev, pobude za prodajo finančnih produktov, ki niso primerni za operaterje;

— nadzorovale neregulirane trge;

— prilagodile kapitalske zahteve za kompleksne finančne produkte in njihove derivate.

1.1.7 EESO meni, da lahko zelo huda finančna kriza in zaželeni dokončni propad igralniškega kapitalizma zagotovita priložnost za sprejetje primernejših ukrepov, da bi v prihodnje zaščitili finančni sistem, hkrati pa gospodarstvo ponovno spravili v tek. Potrebna so močna prizadevanja, da bi se izognili nevarnosti, da bi se kriza iz finančnega sektorja razširila še na realno gospodarstvo kot celoto. Naložbe v infrastrukturo, „zelene naložbe“, kot je energetska učinkovitost, obnovljivi viri ter inovacije in raziskave bi lahko pomagale spodbuditi povpraševanje. Nov evropski sklad, ki bi ga upravljala EIB, zanj pa bi jamčile države članice, bi lahko rešil težave z blokado financiranja gospodarstva, zlasti tistega dela gospodarstva, ki najbolj potrebuje srednje- in dolgoročne naložbe.

1.1.8 EESO pozdravlja ukrepe, ki so jih doslej sprejele države članice, Evropska centralna banka in Svet, in poziva vse evropske institucije, naj pokažejo enotnost in učinkovitost v sedanjem položaju, ki je za državljane, delavce in podjetja tako dramatičen, in čim prej zagotovijo normalno delovanje evropskega in mednarodnega finančnega sistema.

1.1.9 EESO upa tudi, da bodo finančne ukrepe, ki bodo potrebni za ta prednostni cilj, trdno podprla tudi prizadevanja za zajezitev posledične gospodarske krize.

1.1.10 Za reševanje bank je bilo dano na voljo na stotine milijard evrov. EESO upa, da bo enaka mera energije in pripravljenosti na voljo tudi za gospodarski sektor, zlasti za mala in srednje velika podjetja, s spodbujanjem povpraševanja ter zvišanjem plač in pokojnin, da bi preprečili recesijo, ki bi prav kmalu lahko prešla v depresijo.

1.2 Bogastvo raznolike ponudbe finančnih storitev je primerljivo z bogastvom narave. Varstvo biotske raznovrstnosti v naravi je zdaj že prešlo v zavest državljanov. Tudi varstvo raznovrstnosti ponudnikov finančnih storitev je del kulturne in socialne dediščine Evrope, ki se ne sme izgubiti, temveč ga je treba podpirati, ob upoštevanju njegovega velikega socialnega pomena. Etično in socialno razsežnost evropskega finančnega sistema je treba krepiti in varovati.

1.3 Lizbonska pogodba v členu 2(3) določa, da si „Unija [...] prizadeva [...] za trajnostni razvoj Evrope, ki temelji na uravnoteženi gospodarski rasti in stabilnosti cen, za visoko konkurenčno socialno tržno gospodarstvo, usmerjeno v polno zaposlenost in socialni napredek, ter za visoko raven varstva in izboljšanje kakovosti okolja. [...] Spoštuje svojo bogato kulturno in jezikovno raznolikost ter skrbi za varovanje in razvoj evropske kulturne dediščine.“

1.4 Evropske institucije in države članice si morajo prizadevati, da poleg konkurenčnosti finančnega trga spodbujajo in podpirajo tudi njegovo etično in socialno razsežnost. *Socialno tržno gospodarstvo pomeni tudi socialno pravično tržno gospodarstvo* ⁽¹⁾, in „socialno tržno gospodarstvo omogoča gospodarstvu, da doseže svoj skrajni cilj: razcvet in blaginjo celotnega prebivalstva, ter da ga varuje pred pomanjkanjem“ ⁽²⁾.

1.5 Jacques Delors je v svojem predlogu za ustanovitev evropskega odbora na visoki ravni, ki naj bi se odzival krizo finančnih trgov, določal nova pravila in se spopadal z *norim finančništvom, ki nam ne sme vladati*, o sedanji krizi dejal, da „uteleša polom trgov, ki so premalo ali slabo regulirani, in vnovič dokazuje, da se niso zmožni regulirati sami.“

1.6 Najnovejša kriza dokazuje, da pluralizem in naravna raznovrstnost finančnega sistema nista samo kulturna in zgodovinska dediščina Evrope, temveč sta potrebna za obstoj etično-socialnih pobud in sta tudi pomembna dejavnika za povečanje konkurenčnosti in zmanjšanje tveganja sistemske krize finančnih sistemov.

⁽¹⁾ Arthur Fridolin Utz, *Gospodarska etika*. San Paolo, Cinisello Balsamo 1999. (Naslov izvirnika: *Wirtschaftsethik*; op. prev.).

⁽²⁾ Konrad Adenauer, *Spomini 1945/1953*. Mondadori, Milano 1966. (Naslov izvirnika: *Erinnerungen 1945-1953*; op. prev.).

1.7 Ko doseže določeno točko, gospodarska rast ne prinaša večje sreče posameznikov, če ni možnosti za zadovoljevanje drugih potreb. Prevladujočo vlogo špekulativnega finančništva v realnem gospodarstvu je treba omejiti in jo povrniti k razumnejšemu, socialno vzdržnemu in etično sprejemljivemu ravnanju.

1.8 Zato je treba povečati vrednost etičnega finančništva, ki prispeva k splošni blaginji. Evropski ekonomsko-socialni odbor uvodoma ugotavlja, da je intervencijski pristop treba v tem smislu imeti za zgrešenega, kajti izkušnje kažejo, da je dobro, če se pobude z močnim socialnim in etičnim značajem pojavljajo spontano od spodaj navzgor.

1.9 Etična razsežnost se ne omejuje na eno samo specifično vrsto dejavnosti. Posebno pozornost si zasluži dokazano pomembna vloga hranilnic in raznih združenih gibanj pri spodbujanju etičnih oziroma socialnih pobud in razvoja lokalnih sistemov. Čeprav jo evropska pogodba priznava, je nekatere države članice še vedno ne priznavajo in je izrecno ne varujejo. Potreben je pritisk, da bi dosegli bolj sistemsko in širše priznanje tega načina družbenega upravljanja. Ob odsotnosti ustreznih evropske zakonodaje potrebo po tem dokazujejo nedavne pritožbe proti združenemu gibanju, vložene v Italiji, Španiji, Franciji in na Norveškem pri Evropski komisiji.

1.10 EESO meni, da zakonski okvir v razmerju do ravnanja organizacij in posameznikov ni nikoli nevtralen. Na podlagi te ugotovitve EESO meni, da kaže – v sistemu, ki že spodbuja nekatera ravnanja – sistematizirati in posplošiti načelo, da je tam, kjer obstajajo etične in socialne pobude, primerno ponuditi sistem nadomestil, ki ustreza merilom pravičnosti in racionalnosti vloge javnega sektorja v gospodarstvu in družbi.

1.11 Vsaka organizacija, za katero je mogoče dokazati, da se je – vsaj delno, vendar strukturno in za stalno – odpovedala merilu ustvarjanja čim večjega dobička, da bi spodbujala etične ali socialne pobude, bi morala biti deležna ugodnosti davčne in zakonodajne ureditve, ki bi se, z izjemo temeljnih pravil varnega in skrbnega poslovanja, vsaj delno razlikovala od splošno veljavne ureditve. V nekaterih državah članicah so vlagatelji, ki strogo upoštevajo etična načela, že deležni izvzetja iz direktive o bankah. Prizadevati bi si bilo treba, da bi to načelo razširili na vse države članice.

1.12 EESO si je zastavil vprašanje, ali bi morale etično-socialne pobude, ki jih uresničujejo v dobiček usmerjene organizacije biti deležne davčnih ali zakonskih ugodnosti. Če v dobiček usmerjena organizacija izvaja pobudo, ki je strukturno

ločena od njenega značilnega poslovanja, ne bi smelo biti veliko dvomov o primernosti odobritve nadomestila glede na običajni postopek. Po drugi strani pa: če pobud strukturno ni mogoče ločiti od njenega značilnega poslovanja, je treba razpravo poglobiti, da se oceni, ali je primerno uvesti sistem nadomestil.

1.13 Socialna razsežnost v mnogih tržnih segmentih ni deležna posebne pozornosti. Družbena odgovornost podjetij namenja namreč prednost stalni, trajnostni rasti, ki spoštuje dostojanstvo ljudi in okolja. Sistemi nadomestil, ki slonijo izključno na količini prodanih izdelkov namesto na kakovosti storitev, pa ustvarjajo zelo veliko nezadovoljstva med strankami in med zaposlenimi, ki so pod stresom zaradi „proračunskega glavobola“, torej zaradi nenehnih komercialnih pritiskov.

1.14 EESO meni, da je treba sistematično in usmerjeno uporabljati tako imenovano „načelo sorazmernosti“, po katerem majhnega posrednika z omejenim obsegom poslovanja ni mogoče podvreči enaki zakonski obremenitvi kot kompleksno, multinacionalno organizacijo, ob čemer je seveda jasno, da morajo jamstva za trg vedno ostati enaka. Pravila se sprejemajo zato, da se varuje trg.

1.15 Evropska komisija lahko s tem, da zagotavlja, da države članice ne sprejemajo ukrepov, ki bi izkrivljali konkurenco, spodbuja varovanje raznovrstnosti ponudbe finančnih, bančnih in zavarovalnih storitev. Pravila glede državnih pomoči bi morala upoštevati te vidike.

1.16 Igralniški kapitalizem in „turbokapitalizem“ sta si za tarčo izbrala pomembna industrijska in finančna podjetja, ki so po javljivi prodaji deležev postala le še sence samih sebe; v te operacije „uničevanja“ notranje vrednosti so potegnili na tisoče delavcev, družin, delničarjev in gospodarstvo nasploh, za seboj pa pustili samo ruševine.

1.17 EESO s tem mnenjem vnovič poudarja nujnost, da se gospodarstvo postavi v službo človeka, kot je izjavil eden od velikih ekonomistov⁽¹⁾: „Večja nevarnost je v podreditvi duha potrebam sodobnega industrijskega sistema. [...] Te so, da je tehnologija vedno dobra, da je gospodarska rast vedno dobra, da se morajo podjetja stalno širiti, da je potrošnja dobrin poglavitni vir sreče, da je lenoba pokvarjena in da nič ne sme posegati v prednosti, ki jih pripisujemo tehnologiji, rasti in povečevanju potrošnje.“

⁽¹⁾ John Kenneth Galbraith, *Liberty, Happiness ... and the Economy* (Svoboda, sreča ... in gospodarstvo), The Atlantic Monthly, junij 1967.

2. Uvod

2.1 Etika in socialna razsežnost

2.1.1 Grška misel je trden temelj, na katerem sloni zahodna kultura, in nanj se najprej opiramo pri opredelitvi pojmov „etičnega“ in „socialnega“.

2.1.2 Po Aristotelu je predmet etike dobrobit ljudi, ne v abstraktnem smislu, temveč kot najvišja od dobrin, ki jih je mogoče pridobiti in uresničiti s človeško dejavnostjo. Najvišja dobrina, h kateri stremi vsak posameznik, je sreča, najvišja oblika sreče pa je krepostno dejanje.

2.1.3 Sreča je obenem najboljša, najlepša in najprijetnejša stvar; teh lastnosti ne smemo ločevati, kot jih ločuje napis z Delosa:

(a) *Najlepša stvar je največja pravičnost;*

(b) *najboljša stvar je zdravje;*

(c) *a po naravi najprijetnejša stvar je doseči to, kar si želimo.*

(d) *Vse te lastnosti namreč pripadajo najboljšim dejavnostim, in tem, ali eni sami med njimi, najboljši, pravimo sreča.“ (Aristotel, Nikomahova etika, knjiga I).*

2.1.4 Filozofija nam pomaga razumeti, da ob absolutni resničnosti etike obstajajo tudi relativne resničnosti, ki zadovoljujejo tista jedra družbe, velika ali majhna, ki delijo isto idejo sreče in ki se združujejo, da bi ji sledili.

2.1.5 Etika in pluralne vrednote soobstajajo in so sestavni del bogate razvojne poti človeštva v svojih različnih izraznih oblikah, vključno s tisto, ki so jo v zadnjem času poimenovali „ekonomija sreče“ in ki na izkustveni podlagi sistematično proučuje naravo sreče in možne poti do nje.

2.1.6 Dokazano je, da gospodarska rast brez hkratne rasti drugih dejavnikov zadovoljstva ne povečuje sreče posameznikov. Nasprotno: „Ko doseže določeno točko, gospodarska rast ne

prinaša večje sreče. Nenehno povečevanje potrošnje nenehno povečuje delo, potrebno za njeno financiranje, in čas, ki ga je treba posvetiti poklicni dejavnosti, in to na račun medčloveških odnosov – prav teh, ki so glavni vir sreče“⁽¹⁾.

2.1.7 Iz več raziskav Eurostata izhaja, da je v Evropi v zadnjih petindvajsetih letih, ko se je dohodek na prebivalstva stalno povečeval, stopnja sreče ostala v bistvu nespremenjena. Zelo podobne rezultate kažejo tudi raziskave za Združene države.

2.2 Finančna kriza 2007–2008 in posledice

2.2.1 Vihar, ki od februarja 2007 pretresa finančne trge in zajema najpomembnejše finančne in bančne institucije, prodira v ospredje mednarodnih političnih razprav.

2.2.2 Posledice krize ameriškega trga posojil je razširilo in močno povečalo dejstvo, da so veliko posojil nižjega bonitetnega razreda (posojila vrste *subprime*), katerih vračilo je torej negotovo, z listinjenjem vključili v „svežnje“ večjih dolgov, ob popolni nepreglednosti obsega problema. Zato imajo operaterji negotove in razvrednotene vrednostne papirje.

2.2.3 Ta negotovost je povzročila nadaljnji upad zaupanja v finančni sistem, kar je imelo zelo negativne učinke na tiste poslovne dejavnosti, ki potrebujejo stalen dotok poceni posojil.

2.2.4 Špekulativni naložbeni skladi (*hedge funds*) so bili poleg notranjih skladov velikih poslovnih bank prva žrtev finančne krize. Mnogo evropskih bank se je znašlo z velikim delom ameriških *subprime* posojil v svojih portfeljih. Močno so bile prizadete nekatere nemške banke, sicer znane po svoji previdnosti; z nesorazmernim povečanjem cene denarja pa je kriza zajela tudi finančne institucije, ki jih je prej obšla. To je bil vzrok, da je banka *Northern Rock* skoraj propadla.

2.2.5 Primer banke *Société générale* je delno povezan s finančno krizo, ki je izbruhnila lansko poletje, delno pa z določenimi težnjami k spodbujanju akterjev na finančnih trgih k prekomernim tveganjem, ki lahko vodijo do visokih dobičkov, v primeru nepremišljenih odločitev pa tudi do astronomskih izgub. To je pokazalo na dramatično pomanjkanje internih kontrolnih postopkov v tej instituciji in vzbuja dvome v praxe celotnega bančnega sistema na tem področju.

⁽¹⁾ Luca de Biase, *Economia della felicità (Gospodarstvo sreče)*, Feltrinelli, Milano 2007.

2.2.6 To „igralniško finančništvo“, pri katerem banko, ki bankrotira, žal utelešajo varčevalci, še posebej najmanj premožni, ki morajo tako ali drugače poravnati račun, za katerega niso krivi, enako kot delavci (doslej je bilo v finančnem sektorju odpuščenih več kot 100 000 delavcev, odpuščanj pa še ni konec ⁽¹⁾) in državljani, ki spoznavajo, da se njihova varnost zmanjšuje in se sprašujejo, ali je finančni sistem še vreden zaupanja.

2.2.7 Doslej napovedane izgube znašajo 400 milijard dolarjev, po zanesljivih virih pa naj bi dosegle 1 200 milijard dolarjev ⁽²⁾. Seveda so prizadeti veliki institucionalni investitorji, pokojninski skladi, vendar trpi hude posledice celoten gospodarski sistem zaradi višjih cen denarja in njegove zmanjšane razpoložljivosti, posledične rasti cen in inflacije in njenih učinkov na upočasnjevanje gospodarstva. Gre za sprevrženo spiralo, ki prizadeva vse gospodarske dejavnosti. V nekaterih državah članicah že govorijo o recesiji.

2.2.8 Evropski finančni sistem je bil z redkimi izjemami omejenega obsega prav gotovo v večji meri žrtev kot krivec. Nič manj gotovo pa ni, da so „pofinančenje“ gospodarstva, iskanje čedalje bolj prefinjenih načinov za povečanje priložnosti za dobiček, vedno agresivnejša vloga špekulativnih skladov in pojav državnih skladov z velikanskimi sredstvi, vse bolj zmanjševali vlogo realnega gospodarstva, razkrili pomanjkljivosti nacionalnih sistemov nadzora, neučinkovitost modelov sodelovanja med različnimi organi oblasti in zaskrbljujočo vlogo agencij za ocenjevanje tveganj, vključno s tistimi, ki se ukvarjajo s tako imenovanim „etičnim“ ocenjevanjem (in ki so, na primer, pozitivno ocenile podjetja kot *Parmalat*, z njegovim čudovitim etičnim kodeksom).

2.2.9 Ta kriza je imela posledice za vse tržne akterje, neodvisno od tega, ali so špekulirali na veliko, na malo ali pa sploh ne. Povezovanje trgov je doseglo takšno točko, da nihče ne more trditi, da je varen pred negativnimi učinki. Problem je v tem, da se z drugimi delijo samo izgube, medtem ko dobički ostajajo trdno v rokah špekulantov.

3. Evropski finančni sistem

3.1 Banke

3.1.1 Banke so osrednji del povezave med finančnimi posredniki. V nekaterih državah pomembno obvladujejo realno

gospodarstvo in imajo moč, ki ni samo gospodarska; poleg tega vplivajo na razvoj območij in podjetij ter povečujejo njihove možnosti za dobiček.

3.1.2 Čeprav vse bančne institucije delujejo v okviru trga in v bistvu vse ponujajo enake storitve, od splošnejših do bolj specializiranih, se vendarle zelo razlikujejo po izvoru, in to različnost so ves čas ohranjale.

3.1.3 Poleg poslovnih in investicijskih bank, ki imajo prevladujoč tržni položaj, obstajajo še javne hranilnice, nastale zato, da bi mestnemu prebivalstvu – predvsem najrevnejšim – ponujale rešilni pas v kriznih časih. Prve tovrstne hranilnice so nastale v obdobju nemškega cesarstva v začetku 19. stoletja. Vendar je med njimi veliko takšnih, ki so samo preimenovane različice zastavljalic, nastalih v 15. stoletju. S 160 milijoni strank in 980 000 zaposlenimi imajo te hranilnice danes na maloprodajnem trgu več kot tretjinski delež. Med primeri vključujočega delovanja hranilnic velja omeniti *Zweite Sparkasse* v Avstriji in *Parcours confiance* v Franciji.

3.1.4 Na nekaterih obrobni območjih in na podeželju se je razvilo gibanje kmečkih in obrtniških hranilnic, da bi se borilo proti pojavu oduševanja. Nastalo je na podlagi zamisli Friedricha Wilhelma Raiffeisna, ki je prvo *Darlehnskassenverein* („posojilniško in hranilniško društvo“, *op. prev.*) ustanovil leta 1864. Ljudske banke, tudi te ustanovljene na podlagi združnih načel, se navdihujejo po zamislih Franza Hermanna Schulze-Delitzscha, ki je ustanovil prvo *Vorschussverein* („posojilniško društvo“, *op. prev.*) leta 1850. Na podlagi teh izkušenj se je razvilo veliko gibanje združnega posojilništva in ljudskih bank, ki ima danes v EU več kot 20-odstoten tržni delež z več kot 140 milijoni strank, 47 milijoni članov in 730 000 zaposlenimi.

3.1.5 Ta zgodovinski pregled kaže, da je civilna družba bankam v gospodarskem sistemu vedno namenjala vlogo, ki se je vsaj delno razlikovala od vloge drugih podjetij. Od bank so vedno pričakovali, da sledijo tudi etično-socialnim ciljem, ne samo dobičku.

3.1.6 Pomembna tema, ki bi se je morala lotiti finančna industrija, je čim širši dostop do finančnih storitev. Medtem ko ima v državah v razvoju dostop do posojil samo 20 % prebivalstva, ta delež v Evropi dosega spodbudnih 90 %. Vendar to še ni zadovoljivo, saj 10 % izključenega prebivalstva lahko trpi dejansko zelo hudo diskriminacijo.

⁽¹⁾ Vir: UNI (*United Network International*), Ženeva, 2008.

⁽²⁾ Bilten Banke Italije št. 52, april 2008.

3.2 Zavarovalnice

3.2.1 Prve sodobne oblike bank izvirajo z začetka 15. stoletja v Italiji, z ustanovitvijo *Banco di San Giorgio* leta 1406. Nekatere od teh bank še vedno poslujejo, tako na primer *Monte dei Paschi di Siena*, ustanovljena leta 1472. Izvor zavarovalnic pa je veliko starejši. Prve oblike zavarovalnic so se pojavile med 3. in 2. tisočletjem p.n.š. na Kitajskem in v Babiloniji. Grki in Rimljani so prvi uvedli koncept življenjskega in zdravstvenega zavarovanja, in sicer z „dobrodelnimi društvi“, ki so plačevala zdravljenje, pomoč družinam in celo pogrebe. Enako vlogo so v srednjem veku imeli cehi. V 14. stoletju (1347) so v Genovi iznašli zavarovalno pogodbo, ločeno od naložbe. Tako je obogatel Edward Lloyd, ki je leta 1688 v londonski ulici *Tower Street* odprl kavarno. Vanjo so zahajali ladjarji, trgovci in kapitani; bila je idealno shajališče tistih, ki so želeli zavarovati ladje in tovore in biti finančno udeleženi pri pustolovščini. V istem obdobju, po strahotnem londonskem požaru leta 1666, v katerem je zgorelo 13 200 hiš, je Nicholas Barbon ustanovil prvo zavarovalnico proti požaru, *the Fire Office*.

3.2.2 Po izkušnji zavarovalnice Lloyd (ki v tehničnem smislu ni zavarovalnica) se je zavarovalniški model razširil po vsej Evropi in sprožil delovanje zavarovalnic. Razvoj sodobnih zavarovalnic je povezan s sodobno teorijo verjetnosti, predhodniki katere so bili Pascal in Fermat, a tudi Galileo. V zavarovalništvu se pojavijo vzajemne zavarovalnice, ki so v lasti imetnikov zavarovalnih polic – torej neposredno zavarovalniških strank – in ne delničarjev. V prejšnjem stoletju se pojavijo zadružne zavarovalnice. V nekaterih državah so se uveljavile zaradi svoje velike sposobnosti, da ponujajo kakovostne produkte celotnemu trgu. Enako kot zadružne banke so tudi vzajemne zavarovalnice močno povezane z lokalnimi gospodarskimi sistemi in pomembno prispevajo k njihovemu razvoju, tudi s ponovnim vlaganjem znatnega dela svoje dodane vrednosti.

3.3 Etične banke in zavarovalnice

3.3.1 Etične banke in zavarovalnice so se pojavile pred nekaj leti. Ukvarjajo se z vzdrževanjem komercialnih odnosov in finančnim podpiranjem samo tistih podjetij, ki izpolnjujejo stroga merila na podlagi vrednot. Pogoj je, da te vrednote podpira skupnost, v kateri so etične banke in zavarovalnice nastale. Okoljska trajnost, zavračanje vsakršne oblike sprejemanja trgovine z orožjem in stalna zavzetost za boj proti vsakršni obliki diskriminacije: to so le nekatere izmed teh vrednot, na katere se opirajo.

3.3.2 „Etično“ finančništvo in mikrofinančništvo

3.3.2.1 Izraz „etično finančništvo“ označuje finančno dejavnost, ki spodbuja človekoljubne, socialne in okoljske pobude v luči etične in gospodarske presoje njihovega vpliva na okolje

in družbo in katere glavni cilj je finančna podpora omenjenim pobudam ali pa tudi posameznikom, s pomočjo instrumenta mikroposojil.

3.3.2.2 Mikrofinančništvo sloni na bankah, specializiranih na poslovanje z majhnimi zneski in revnimi sloji prebivalstva, ki bi bili sicer izključeni iz tradicionalnega bančnega sistema. Znano je predvsem zaradi svojega poslovanja v tretjem svetu. Vendar ne smemo pozabiti, da so tudi zahodne države imele pomembno tradicijo pri mikrovarčevanju (medtem ko je bilo mikroposojilništvo bolj obrobno, nekoč npr. v obliki zastavljalic). Primeri mikrovarčevanja so večletni depoziti z nizkimi stroški.

3.3.2.3 Dejavnost etičnega finančništva poteka na podlagi naslednjih načel⁽¹⁾:

- (a) nediskriminacija koristnikov na podlagi spola, narodnosti ali vere, kot tudi premoženjskega stanja, na podlagi stališča, da je posojilo v vseh svojih oblikah človekova pravica;
- (b) dostop do najšibkejših, na podlagi veljavnosti oblik osebnega poroštva, poroštva kategorije ali skupnosti, enakopravno s poroštvi na podlagi premoženja;
- (c) učinkovitost, zaradi katere se etično finančništvo ne opredeljuje kot dobrodelnost, temveč kot gospodarsko pomembna in družbeno koristna dejavnost;
- (d) sodelovanje varčevalca pri odločitvah podjetja, ki zbira prihranke; varčevalec lahko sodeluje tako, da izrazi svoje preference glede namena sredstev, ali pa prek demokratičnih mehanizmov sodelovanja pri odločitvah;
- (e) popolna preglednost in dostop vseh do informacij, zaradi česar mora biti pri prihrankih znano ime varčevalca, stranka pa ima pravico poznati način delovanja finančne institucije in njene odločitve o uporabi sredstev in naložbah;
- (f) zavračanje bogatenja, ki temelji zgolj na lastništvu in menjavi denarja, zaradi česar je treba ohranjeti čim pravičnejše obresti, na podlagi ne samo gospodarskih, temveč tudi socialnih in etičnih meril;

⁽¹⁾ Participativna demokracija: opredelitve iz študije, ki jo je podprl odbor za proračun dežele Lacij.

(g) izključevanje finančnih odnosov z akterji in gospodarskimi dejavnostmi, ki ovirajo razvoj in prispevajo h kršenju temeljnih pravic posameznika, kot so proizvodnja in trgovanje z orožjem, proizvodnja izdelkov, ki močno škodujejo zdravju in okolju, ter dejavnosti, ki temeljijo na izkoriščanju mladoletnikov ali zatiranju državljskih svobod.

3.3.2.4 Izraz „etično zavarovalništvo“ označuje zavarovalniško dejavnost na podlagi naslednjih načel⁽¹⁾:

(a) vzajemnost, pojmovana v izvornem pomenu zavarovalnega sredstva kot instrumenta solidarnosti med tistimi, ki jih ni prizadela nobena škoda, in tistimi, ki jo utrpijo in potrebujejo povračilo škode;

(b) zavarovaljivost, pojmovana kot jamstvo zavarovalnega varstva za vsakega posameznika, da se prepreči morebitne škode, brez nepravilnega razlikovanja na podlagi starosti, morebitne telesne ali duševne prizadetosti ali drugih socialnih stisk;

(c) preglednost, pojmovanja kot pogodbeni jasnost in nadzorljivost meril za oblikovanje premije;

(d) ustvarjanje koristi za zadevno območje;

(e) enakost dostojanstva pogodbenih strani.

3.3.3 Etična vlaganja

3.3.3.1 Etična vlaganja so namenjena financiranju pobud na področju okolja, trajnostnega razvoja, socialnih storitev, kulture in mednarodnega sodelovanja. Vrednostni papirji se ne izbirajo izključno na podlagi tradicionalnih finančnih meril, temveč tudi na podlagi meril družbene odgovornosti, kot so kakovost delovnih odnosov, spoštovanje okolja in preglednost.

4. Družbena odgovornost podjetij

4.1 Generalni direktorat za podjetništvo in Generalni direktorat za socialne zadeve Evropske komisije sodelujeta s podjetniškimi združenji na nekaterih tematskih področjih. Eno teh področij je ustrezno obveščanje varčevalcev, da bi jim pomagali bolje razumeti mehanizme finančnih trgov in razpoložljivih finančnih produktov. Pobude za finančno izobraževanje so učinkovite in družbeno odgovoren način za to, da se varčevalci izogonejo vlaganju v produkte, ki ne ustrezajo njihovim pričakovanjem in njihovem profilu tveganja.

⁽¹⁾ Glej opombo 7.

4.2 Sodelovanje zadevnih akterjev pri pobudah v zvezi z družbeno odgovornostjo podjetij se za zdaj omejuje na zelo malo podjetij in delno na dejavnosti, namenjene vsem akterjem. Pot je še dolga, vendar sektorji, kot so ljudske in zadružne banke, hranilnice ter zadružne in vzajemne zavarovalnice namestavajo storiti še več in delovati še bolje.

4.3 Eden od problemov so oblike spodbud za glavne menedžerje in investicijske bančnike. Treba bi jih bilo pregledati, jih spraviti na razumno raven in jih pravilno uskladiti z dobički in z rezultati podjetij. Delavci in potrošniki, ki so žrtve finančne krize, ne odobravajo pretiranih zaslužkov glavnih menedžerjev, ki njihove težave še povečujejo. Ti zaslužki so pogosto zelo visoki, neodvisno od dobrih ali slabih rezultatov.

4.4 Novi modeli upravljanja finančnih podjetij, usmerjenih k zelo hitremu doseganju kar največjega dobička, tudi zaradi četrletnih ocen poslovanja včasih silijo k neodgovornemu ravnanju, kot se je zgodilo v nedavnih primerih finančnih škandalov v nekaterih državah EU. Družbena odgovornost podjetij pa si nasprotno prizadeva, da bi bili dobički stabilni in trajni, s povečevanjem vrednosti materialnega in nematerialnega kapitala podjetja, ki ga – v primeru finančnih podjetij – tvorijo delavci in zaupni odnosi s strankami.

4.5 EESO poziva k splošnemu sprejetju etičnih kodeksov, ki jih navdihuje družbena odgovornost podjetij. Bistvenega pomena je, da bi morali biti ti kodeksi preverljivi in preverjeni, da bi tako preprečili ponavljanje primerov odličnih kodeksov, ki so jih podpisali in objavljali menedžerji, ki so ogoljufali na stotisoče varčevalcev, kot se je zgodilo v najhujših škandalih zadnjih let⁽²⁾.

5. Lokalne banke ter razvoj lokalnega gospodarstva in MSP

5.1 Na istem trgu tekmujejo različne vrste bank, ki ponujajo v osnovi isto vrsto storitev. Vse banke so zavezane k ekonomski učinkovitosti. Delniške družbe, zasebne banke, usmerjene bolj k dobičku delničarjev, druga podjetja, usmerjena bolj h gospodarskemu in družbenemu razvoju ustreznih območij, namenjajo posebno pozornost težavam z dostopom do posojil, manj premožnim strankam, razvoju malih in srednje velikih podjetij (MSP), spodbujanju šibkejših družbenih slojev ter območij na obrobju in skrajnem obrobju.

⁽²⁾ Tem ljudem so podelili celo častno diplomu z utemeljitvijo: „na lokalni, nacionalni in mednarodni ravni si prizadeva za poslovanje podjetja s pogumom, vztrajnostjo, iznajdljivostjo, visoko stopnjo profesionalnosti, jasno vizijo, z etiko obnašanja, ki postavlja na laž resda maloštevilne posameznike, ki menijo, da sta etika in gospodarstvo skorajda nezdružljiva pojma“.

5.2 Na območjih z bolj razvitim lokalnim bančnim sistemom se stopnja rasti lokalnega gospodarstva znatno povečuje. Poudariti velja tudi, da v mnogih državah lokalne banke poslujejo v obliki hranilnic in združenih družb, ki pomemben del svojih dobičkov ponovno vlagajo na istem območju.

5.3 „Bančni sistem ima dvojno odgovornost: na ravni podjetja je odgovoren za izboljševanje učinkovitosti upravljanja posojilnih podjetij, merjene ne samo glede na donosnost („ustvarjanje dobičkov“), temveč tudi glede na inovativno sposobnost, kakovost uporabljenega človeškega kapitala; na ravni ozemlja je odgovoren za prispevek k lokalnemu razvoju („ustvarjanje razvoja“), ki se ne meri samo s količino dodeljenih posojil, temveč tudi s sposobnostjo vlaganja v izbiro projektov in v ocenjevanje možnosti podjetnikov in podjetij, kar lahko opredelimo kot ozemeljsko učinkovitost. Učinkovitost upravljanja mora biti v službi ozemeljske učinkovitosti: nekoristno je imeti učinkovite banke, če ne prispevajo k lokalnemu razvoju“⁽¹⁾.

5.4 MSP so našla močan instrument za olajševanje dostopa do posojil svojim članom v jamstvenih družbah, organiziranih tudi na evropski ravni. Te družbe spodbujajo naložena posojila za mala in srednje velika podjetja, ki niso deležna osebnih jamstev; ta jamstva zahtevajo financerji za vzpostavitev stabilnega bančnega razmerja.

6. Vloga oblikovalcev politike

6.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor uvodoma ugotavlja, da je intervencijski pristop treba v tem smislu imeti za zgrešenega, kajti izkušnje kažejo, da je dobro, če se pobude z močnim socialnim in etičnim obeležjem pojavljajo spontano od spodaj navzgor. Vsak „aktiven“ poseg tvega, da bo onemogočil in odvrnil spontanost, ki je glavni porok za „naravno raznovrstnost“ gospodarskega in finančnega sistema. Obenem pa EESO meni, da se morajo oblikovalci politike vzdržati vsakršnega ravnanja, s katerim bi ovirali že obstoječe pobude in spontano nastajanje novih.

6.2 EESO si je zastavil vprašanje, ali bi morale biti etično-socialne pobude, ki jih uresničujejo organizacije, usmerjene k dobičku, deležne davčnih ali zakonskih ugodnosti. Pri tem je treba razlikovati dve vrsti okoliščin.

6.2.1 Organizacija, usmerjena k dobičku, sproži pobudo, ki je strukturno ločena od njenega značilnega poslovanja (tako je bilo npr. v primeru operacije *Point Passerelle* bančne skupine *Crédit Agricole*). V tem primeru ne bi smelo biti veliko dvomov o primernosti odobritve nadomestila glede na običajni postopek.

6.2.2 Organizacija, usmerjena k dobičku, sproža pobude, ki jih ni mogoče strukturno ločiti od njenega značilnega poslovanja. V tem primeru je primernost opredelitve sistema nadomestil sporna. Zagovorniki primernosti davčnega, finančnega ali regulativnega nadomestila menijo, da pozitivni zunanji učinki, ki izhajajo iz pobude, to upravičujejo. Obstajajo pa tudi nasprotna mnenja, ki se opirajo na dve glavni izhodišči: samo pobude v okviru samostojnega gospodarskega ravnateža (torej sposobne zagotavljati primeren dobiček) so lahko trajne. Poleg tega resnično etičnega ali socialnega ravnanja ne smejo voditi interesi in ne smejo ga motivirati zakonske, finančne ali davčne koristi. Etično ali socialno ravnanje se nagraduje samo: že dobro delo samo mora poplačati tistega, ki tako ravna.

6.2.3 EESO meni, da vsi sistemi zdaj v praksi že priznavajo nadomestila za etične ali socialne pobude. Davčna ureditev priznava odbitek stroškov samo, če so povezani z ustvarjanjem dohodkov. Načelo povezanosti je (seveda v določenih mejah in pod določenimi pogoji) izključeno, ko gre pri stroških za prispevke za dobrodelne ali družbeno koristne organizacije. V tem primeru je dejansko dopusten odbitek od obdavčljivih dohodkov, tudi če stroški niso povezani z ustvarjanjem teh dohodkov.

6.2.4 EESO meni, da zakonski okvir v razmerju do obnašanja organizacij in posameznikov ni nikoli nevtralen. Na podlagi te ugotovitve EESO meni, da kaže – v sistemu, ki že spodbuja nekatera obnašanja – sistematizirati in posplošiti načelo, da je tam, kjer obstajajo etične in socialne pobude, primerno ponuditi sistem nadomestil, ki ustreza merilom pravičnosti in racionalnosti vloge javnega sektorja v gospodarstvu in družbi.

6.2.5 Načelo, ki ga predlaga EESO, bi bilo v tem, da nadomestil ne bi namenjali neposredno institucijam, temveč njihovim etičnim ali socialnim pobudam. EESO meni, da to samo po sebi ni neprimerno: ni mogoče na silo ločevati etike in gospodarstva z vsiljevanjem načela, da je mogoče za resnično etične pobude šteti le tiste, ki tistemu, ki jih uresničuje, ne prinašajo nobene gospodarske koristi. Če bi ravnali tako, bi namreč na koncu za etične pobude šteli izključno dobrodelna dejanja ali dejanja darežljivosti.

7. Finančna nadomestila in davki

7.1 EESO pozitivno ocenjuje pobude v tej smeri. Takšna usmeritev je tudi ekonomsko upravičena. Iz več razlogov, povezanih s političnimi odločitvami, proračunskimi omejitvami ali usmeritvami h gospodarski učinkovitosti smo bili v zadnjih desetih, dvajsetih letih priče krčenju socialne države. Da bi preprečili pretiran padec blaginje prebivalstva, ni mogoče vsake zahteve v zvezi blaginjo in socialnim varstvom postavljati v odvisnost od gospodarske rasti, temveč je treba ustvarjati prostor za pobude od spodaj navzgor.

⁽¹⁾ P. Alessandrini, *Le banche tra efficienza gestionale ed efficienza territoriale: alcune riflessioni (Banke med učinkovitostjo upravljanja in ozemeljsko učinkovitostjo)*, 2003.

7.2 Primer ureditve, ki spodbuja povezovanje javnega in zasebnega sektorja, da se še naprej zagotavlja visoke standarde socialne države, je način, kako je Nizozemska organizirala sektor zdravstvenega zavarovanja. Po eni strani morajo namreč zavarovalnice zavarovati vse državljane, po drugi pa lahko imajo dostop do javnega sistema nadomestil, ko gre za večja tveganja, ki jih morajo tako prevzemati. Na nizozemskem trgu so tudi razvili zgledne pobude, da bi seropozitivnim osebam olajšali dostop do življenjskih zavarovanj.

7.3 Belgija ponuja zanimiv primer finančnih nadomestil za spodbujanje dostopa do osnovnih finančnih storitev. Obstaja namreč medbančni sklad, ki izplačuje nadomestila posrednikom, ki omogočajo lažji dostop do storitev. Tako so najbolj omejujoči posredniki čisti plačniki prispevkov v sklad, medtem ko so posredniki z odprtejšim pristopom čisti koristniki.

7.4 Kar zadeva davčne olajšave, že obstaja zelo razširjen sistem za spodbujanje združnih družb, ki sledijo vzajemnostnim ciljem.

7.5 Primer ureditve, ki priznava davčne olajšave organizacijam z izrecnimi socialnimi usmeritvami, je italijanski zakon o nepridobitnih družbeno koristnih organizacijah (ONLUS - *Organizzazioni non lucrative di utilità sociale*).

8. Ureditev

8.1 Ureditve povzročajo stroške in določbe, ki obremenjujejo delovanje podjetij in posrednikov. V zadnjih dvajsetih letih je posege vodilo načelo *level playing field* (enakih izhodiščnih

pogojev za vse). S tem, da so bili vsi primerljivi akterji (npr. banke, zavarovalnice itd.) postavljeni v enakopraven položaj, so predpisi omogočali krepitev konkurence in gospodarske učinkovitosti. Če pa to načelo uporabljamo preveč togo in brez primernih prilagoditev, postane nepremagljiva ovira za nastajanje in preživetje etičnih in socialnih pobud. To nevarnost je mogoče omejiti s sistematično in usmerjeno uporabo tako imenovanega „načela sorazmernosti“, po katerem majhnega posrednika z omejenim obsegom poslovanja ni mogoče podvreči enaki zakonski obremenitvi kot kompleksno, multinacionalno organizacijo.

8.2 Vsaka organizacija, za katero je mogoče dokazati, da se je – vsaj delno, vendar strukturno in za stalno – odpovedala merilu ustvarjanja čim večjega dobička, da bi spodbujala etične ali socialne pobude, bi morala biti deležna ugodnosti davčne in zakonodajne ureditve, ki bi se vsaj delno razlikovala od splošne ureditve. V nekaterih državah članicah so vlagatelji, ki strogo upoštevajo etična načela, že deležni ugodnosti, da zanje ne velja direktiva o bankah. Prizadevati bi si bilo treba, da bi to načelo razširili na vse države članice.

8.3 Čeprav evropska pogodba to načelo priznava, ga nekatere države članice še vedno ne priznavajo in ga izrecno ne varujejo. Potreben je pritisk, da bi dosegli bolj sistemsko in širše priznanje tega načina družbenega upravljanja.

8.4 Evropska komisija lahko s tem, da zagotavlja, da države članice ne sprejemajo ukrepov, ki bi izkrivljali konkurenco, spodbuja varovanje raznovrstnosti ponudbe finančnih, bančnih in zavarovalnih storitev. Pravila glede državnih pomoči bi morala upoštevati te vidike.

V Bruslju, 23. oktobra 2008

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o odnosih med Evropsko unijo in Brazilijo

(2009/C 100/15)

Evropski ekonomsko-socialni odbor je na plenarnem zasedanju 16. januarja 2008 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Odnosi med Evropsko unijo in Brazilijo.

Strokovna skupina za zunanje odnose, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 30. septembra 2008. Poročevalec je bil g. BARROS VALE, soporočevalec g. IULIANO.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 448. plenarnem zasedanju 22. in 23. oktobra 2008 (seja z dne 22. oktobra) s 116 glasovi za in 1 vzdržanim glasom.

1. Povzetek

1.1 Mnenje obravnava razvoj odnosov med EU in Brazilijo ter novo politično in gospodarsko vlogo, ki postaja čedalje pomembnejša na mednarodnem prizorišču.

1.2 Leta 2007 je bilo sprejeto novo strateško partnerstvo med EU in Brazilijo ⁽¹⁾, ki je privedlo do prvega srečanja na vrhu med EU in Brazilijo, na katerem so se 4. julija 2007 zbrali voditelji držav in vlad. EESO v tem mnenju predlaga priporočila glede predlogov, navedenih v skupnem akcijskem načrtu, ki temelji na vsebini strateškega partnerstva, ki obsega udeležbo ter ekonomsko in socialno kohezijo, gospodarsko in trgovinsko sodelovanje, izobraževanje, raziskave in razvoj, socialni dialog, okolje, podnebne spremembe, biogoriva in priseljevanje.

1.3 Glede na vlogo EESO je v mnenju predlagana ustanovitev okrogle mize civilne družbe EU-Brazilija po zgledu odnosov z Indijo in Kitajsko. Njen partner v tem novem organu bi bil brazilski Svet za ekonomski in socialni razvoj (CDES), brazilska institucija, podobna EESO, ki jo je leta 2003 ustanovil predsednik države Lula da Silva. V mnenju so navedeni predlogi za prihodnjo sestavo in delovanje okrogle mize ter podane teme, ki bi jih po mnenju EESO morala obravnavati okrogla miza in ki zajemajo ekonomska, socialna in okoljska vprašanja, večstranske odnose, tristranske odnose EU-Brazilija in tretjih držav ter vlogo Brazilije pri vključevanju Mercosurja in pri odnosih EU-Mercosur.

⁽¹⁾ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu *Strateškemu partnerstvu med EU in Brazilijo naproti*, COM(2007) 281 konč., 30.5.2007.

2. Cilj mnenja

2.1 Namen tega mnenja je priprava na ustanovitev okrogle mize za civilno družbo EU-Brazilija, kot je to potekalo že za Kitajsko in Indijo, ter opredelitev stališča EESO o sami okrogli mizi.

2.2 Poudariti je treba, da obravnavana okrogla miza predstavlja del širše strategije EU, na podlagi katere je nastalo strateško partnerstvo med EU in Brazilijo, kar je jasno razvidno iz sklepov vrha EU-Brazilija, ki je potekal v Lizboni in je spodbudil sodelovanje med Evropskim ekonomsko-socialnim odborom in brazilskim Svetom za ekonomski in socialni razvoj kot del institucionalnega okvira za odnose med obema stranema ⁽²⁾.

2.3 Mnenje obravnava sedanje stanje odnosov med EU in Brazilijo, skupaj z zgodovinskim ozadjem in prihodnjimi možnostmi, pri čemer poudarja stališče Brazilije glede Mercosurja in mednarodne skupnosti ter se osredotoča na vprašanja, ki posredno ali neposredno vplivajo na celoten spekter njenih odnosov z EU ali ga oblikujejo.

2.4 Ta pobuda EESO je zasnovana tako, da začrta način prihodnjega delovanja okrogle mize ter glavna vprašanja, ki vplivajo nanjo in na njene dejavnosti; pobuda bo služila kot prispevek evropske civilne družbe k vrhu med EU in Brazilijo decembra 2008. Upamo, da bo na vrhu izražena politična podpora za ustanovitev te okrogle mize.

⁽²⁾ Vrh EU-Brazilija, Lizbona, 4. julij 2007 – Točka 16 skupne izjave – PR 11531/07 (Press 162) (op. p.: ni prevedeno v slovenščino).

3. Okvir za ukrepanje

3.1 Ozadje

3.1.1 Brazilija je od konca kolonialnega obdobja do danes ohranila dediščino dobrih odnosov z vsemi evropskimi državami. Edini nov element v zamisli o strukturiranju odnosov med EU in Brazilijo je zato sama EU, ki uteleša, ceni in si želi nadaljnji razvoj sistematične in nepretrgane organizacije dolgotrajnega sodelovanja med tema dvema območjema.

3.1.2 Več pobud je že poskušalo formalizirati te tesne vezi na vseh ravneh; na primer na ravni organizirane civilne družbe je bil to medinstitucionalni sporazum, podpisan julija 2003 med EESO in brazilskim Svetom za ekonomski in socialni razvoj (CDES), pred tem pa je bil leta 1992 sklenjen okvirni sporazum o sodelovanju med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Zvezno republiko Brazilijo. Brazilski Svet za ekonomski in socialni razvoj, s katerim ima EESO tesne vezi, je bil ustanovljen maja 2003 in mu zdaj predseduje predsednik republike. Ima 102 člana ⁽¹⁾.

3.1.3 Kljub zavezanosti, ki sta jo pokazali obe strani, se razmerje – zlasti v gospodarskem in socialnem smislu – ni razvijalo, kot smo upali, čeprav vsi znaki kažejo, da so se leta 2007 odnosi ponovno okrepili, zlasti na netrgovinskih področjih. Sproženih je bilo več pobud ⁽²⁾, v letu 2008 pa bo delo nadalje pospešeno v okviru vzpostavitve strateškega partnerstva med EU in Brazilijo, kot poziva sporočilo Komisije iz maja 2007. Kljub temu obstaja neskladje med intenzivnostjo, s katero si države članice prizadevajo za dvostransko povezovanje z Brazilijo na gospodarskem in poslovnem področju, ter počasnim tempom sodelovanja med EU in Brazilijo, tako na splošno kot tudi na specifičnih področjih. Naložbe evropskih držav v Braziliji, trgovinsko in industrijsko sodelovanje, razvojna pomoč in dialog med socialnimi akterji – vse to so pozitivna znamenja, ki upravičujejo jasnejšo in močnejšo vlogo civilne družbe pri zagotavljanju socialne razsežnosti za gospodarske in družbene odnose, ki jih je treba pospešiti.

3.1.4 Vrh v Lizboni 4. julija 2007 je dokončno postavil trdne temelje za uraden dvostranski odnos na najvišji politični ravni z uvedbo mehanizmov za dialog, ki bo sčasoma postal trajnosten ter bo povečal upanje za novo in produktivno obdobje v tem

odnosu. To novo obdobje se uresničuje v trdnejših sektorskih političnih dialogih, odgovoru na različne globalne izzive, sedanje in prihodnje, širjenju in poglobljanju trgovinskih in gospodarskih odnosov ter v tesnejših povezavah med prebivalci Evrope in Brazilije.

3.1.5 Kot navaja sporočilo Komisije, bi strateško partnerstvo med EU in Brazilijo lahko Braziliji zagotovilo močno podporo pri krepitevi pozitivne vodilne vloge na svetovni in regionalni ravni. V tem smislu je strateško partnerstvo namenjeno dopolnitvi in spodbuditi procesov regionalnega vključevanja, zlasti v zvezi z Mercosurjem in njegovimi pogajanjimi z Evropsko unijo za zagotovitev partnerskega sporazuma med obema regijama in v zvezi z gibanjem, ki ga spodbuja Zveza južnoameriških držav (UNASUR).

3.2 Okvir

3.2.1 Brazilija je zaradi svoje velikosti (meji s skoraj vsako državo v Južni Ameriki), prebivalstva in gospodarstva eden od vodilnih akterjev na mednarodnem prizorišču. Ima ključno vlogo pri razvoju Mercosurja kot tudi v širšem okolju Latinske Amerike in vedno bolj tudi pri pogajanjih o pravilih svetovne trgovine. Na začetku novega stoletja jo lahko obravnavamo kot enega pomembnejših nastajajočih akterjev na svetovnem prizorišču (BRIC ⁽³⁾). Brazilija, ki je razvila svoj model, pri čemer je opazovala evropski gospodarski in socialni razvoj, je prav tako imela vodilno vlogo pri spodbujanju politične in socialne razsežnosti v strategijah Mercosurja, ki so pravzaprav zelo podobne tistim, ki so bile sprejete v okviru modela vključevanja Skupnosti.

3.2.2 Zaradi ambicioznih ciljev odnosov med EU in Brazilijo, zlasti v zvezi z gospodarskim in socialnim povezovanjem, je treba okrepiti brazilsko institucionalno strukturo, ki deluje kot vmesnik med obema stranema za izboljšanje učinkovitosti in rezultatov strateškega partnerstva, za katerega si prizadevata obe strani.

3.2.3 Brazilski odnosi z EU so zdaj odvisni od trgovinskih in gospodarskih vidikov, kot v primeru biogoriv, tristranskega sodelovanja (EU-Brazilija-države v razvoju), njene naravnosti in ukrepanja skupaj z EU na področju podnebnih sprememb ter znanosti in tehnologije.

⁽¹⁾ Socialni partnerji sestavljajo približno polovico CDES. Poleg članov, ki prihajajo iz študijskih in raziskovalnih centrov, specializiranih za socialne študije, ekonomijo, državno politiko itd., sodelujejo tudi člani iz različnih zasebnih ustanov, posvetnih in cerkvenih nevladnih organizacij, združenj, ki zastopajo invalide, delavskih in kooperativnih gibanj, študentskih organizacij in predstavniki rektorjev univerz.

⁽²⁾ V zvezi s civilno družbo si pozornost zaslužita zlasti: skupni seminar (CDES-CESE), ki je julija potekal v Brasili, na temo *EU in Mercosur: kako lahko ustanove civilne družbe prispevajo k nacionalnemu in regionalnemu razvoju?* in podpis skupne deklaracije EESO in CDES, ki navaja namen obeh strani, da okrepiata odnose med EU in Brazilijo.

⁽³⁾ Brazilija, Rusija, Indija, Kitajska.

3.2.4 Zaradi pomembnega položaja Brazilije v svetu njeni dvostranski odnosi z državami članicami EU segajo daleč prek gospodarskih in trgovinskih odnosov ter so tesno povezani s prisotnostjo velikih skupnosti različnega evropskega porekla v Braziliji ter z velikimi brazilskimi izseljenskimi skupnostmi v številnih evropskih državah. Obojesmerni pretok ljudi obstaja že več stoletij ter ustvarja tesne vezi med Brazilijo in številnimi državami članicami EU.

3.2.5 Naslednji vrh med EU in Brazilijo bo potekal v Riu de Janeiru decembra 2008 ter bo zaznamoval novo obdobje ne glede na to, kakšen napredek bo dosežen glede sporazuma med EU in Mercosurjem. EU je predlagala sklop ciljev, ki naj bi podprl skupen akcijski načrt, ki ga je mogoče oblikovati in sprejeti najpozneje na letošnjem vrhu. Ti cilji so: priprava skupnega dnevnega reda z okrepljeno večstranskostjo, izboljšanimi človekovimi pravicami, demokratičnimi standardi in standardi vodenja, spodbujanjem socialnega in človekovega razvoja, varstvom okolja, energetske varnostjo, stabilnostjo in blagostanjem v Latinski Ameriki, močnejšimi gospodarskimi in trgovinskimi vezmi (osredotočenimi na vprašanja finančnega trga), informacijsko družbo, zračnim in pomorskim prometom, znanstvenim in tehnološkim sodelovanjem, spodbujanjem miru ter z izmenjavami v šolstvu, kulturi in civilni družbi med obema stranema.

3.2.6 Sicer je pomembno, da se določi jasen okvir za odnose med EU in Brazilijo, vendar je jasno, da vsakodnevnih odnosov ne ustvarjajo tako imenovani politični predstavniki, ampak se sklepajo predvsem prek številnih oblik civilne družbe. Resnično gonilno silo teh odnosov ustvarjajo podjetja, neprifitne institucije vseh vrst ter državljani, tako posamezno kot kolektivno. Sindikati in združenja delodajalcev so na primer bili in ostajajo bistveni za reforme v državi: v splošnem poročilu o obeh Amerikah (2006) je Mednarodna organizacija dela izpostavila Brazilijo kot državo, ki je izboljšala zdravstveno varstvo in varnost delovnih mest in v kateri so sindikati in podjetja razumeli pomen dajanja prednosti integriteti delavcev, pri čemer ne gre le za zahteve glede plač. Nevladne organizacije so prav tako imele pomembno vlogo pri nacionalnih prizadevanjih za prerazporeditev sredstev, začele so pri socialni politiki in v najrevnejših območjih. To ne vključuje le dela za boj proti revščini. Drugi dejavnik je spodbujanje socialne in gospodarske kohezije, k čemur je pripomoglo sodelovanje socialnih partnerjev, zadrug in mrež nevladnih organizacij iz celotne regije. To je zelo uspešen razvojni model, pri katerem sodeluje velik del civilne družbe ter ga priznava Program Združenih narodov za razvoj (UNDP). Poleg tega je ta model omogočil ugotavljanje indeksa človekovega razvoja v vseh 5 000 brazilskih občinah, pri čemer je dejavno sodelovala širša družba. Razen tega

Evropska komisija navaja, da je EU v letu 2005 s podporo lokalnih nevladnih organizacij izvedla 37 projektov, katerih skupni stroški so znašali 24 milijonov EUR. Komisija ⁽¹⁾ poudarja, da so partnerji, ki sodelujejo pri teh projektih, odgovorni, usposobljeni in sposobni reševati izzive, s katerimi se srečujejo, ter se prilagajati spremembam.

3.2.7 Možnosti za odnose med EU in Brazilijo na številnih ravneh niso bile povsem izkoriščene, ker ni jasne politike za spodbujanje portugalskega jezika in mehanizmov za razširjanje jezika.

3.2.8 Glede na velikost trgov obeh strani in njihovih posebnih značilnosti se turistični potencial EU v Braziliji še vedno ne promovira dovolj, enako pa velja tudi za promocijo brazilskega turističnega potenciala v EU.

3.3 Obeti za prihodnost

3.3.1 **Participativna razsežnost ter ekonomska in socialna kohezija.** Za brazilsko politiko sta razvoj in utrditev demokracije prednostni nalogi. Politični vidik tega procesa se v glavnem odvija okrog krepitev participativne demokracije. Slednja temelji na brazilski ustavi, poleg tega so bili sprejeti različni mehanizmi za sodelovanje. Organizirana civilna družba in zlasti CDES pripisujeta poseben pomen tem potem, po katerih javnost izraža svoja stališča.

Brazilija izvaja preskus sodelovanja na različnih ravneh, da bi vpeljala glavne programe za razporeditev sredstev in izboljšanje socialnih pogojev. EU je več desetletij uporabljala podoben sistem, s katerim je v praksi izvajala svojo ekonomsko in socialno kohezijsko politiko. Te izkušnje bi bilo koristno primerjati, zlasti ker regionalne razlike v Braziliji ostajajo zelo velike, kljub izboljšavam indeksa Gini ⁽²⁾. Poudariti je treba, da te oblike sodelovanja združujejo organizacije socialnih partnerjev (sindikate in delodajalce), nevladne organizacije ter nacionalne, regionalne in lokalne oblasti ter tako tvorijo mreže interesnih skupin, ki so skupaj odgovorne za razvojno politiko in politiko pravičnosti.

⁽¹⁾ Brazilija, državni strateški dokument, 2007–2013.

⁽²⁾ To je merilo, ki se običajno uporablja za izračunavanje neenakosti pri porazdelitvi dohodka. V grafični predstavitvi je število prebivalstva na navpični osi, višina dohodka pa na vodoravni.

3.3.2 Gospodarsko in trgovinsko sodelovanje in vprašanje zemljišč. Zagotoviti je treba strategije in instrumente za podporo razvoju vse obsežnejšega gospodarskega in trgovinskega povezovanja, ki se začne v sektorjih strateškega pomena, v katerih imata Brazilija in EU ključno vlogo na svetovni ravni; prav tako je treba ustanoviti organe, ki vključujejo organizirano civilno družbo, za spremljanje naložbenih trendov in rezultatov sodelovanja. Brazilija je že zdaj ena največjih svetovnih izvoznic živilskih proizvodov ter meni, da je lahko kos vse večjemu svetovnemu povpraševanju na tem področju, če bo za uresničitev tega prejela ustrezne naložbe iz tujine. Povečanje brazilske kmetijske proizvodnje je bilo doseženo bolj s produktivnostjo kot z razširitvijo kmetijsko pridelovalnih površin, kar bi bil lahko glavni dejavnik za zmanjšanje krčenja amazonskih pragozdov. Težave, ki so nastale v okviru pogajanj STO (pogajanja iz Dohe in napredek na srečanju skupine G-20) pri razpravah o subvencijah za kmete in carinskih tarifah za proizvode, odražajo razlike v interesih EU in Brazilije. Reforma SKP bi morala biti usmerjena k večji pravičnosti in bolj uravnoteženi trgovini s kmetijskimi proizvodi. Prav tako pomembna je zagotovitev večje preglednosti in izboljšanje varnosti živil in zdravja živali, da bi okrepili zaupanje potrošnikov.

3.3.3 Sodelovanje v izobraževalnem sektorju. To vprašanje bi moralo biti prednostna naloga okrogle mize in je ena od prednostnih tem, ki jo je izbrala Komisija. EESO priporoča ohranitev te prednostne naloge s posebnim poudarkom na evropski izkušnji z vseživljenjskim učenjem, poleg tega jo morajo podpreti tudi evropski socialni akterji v okviru socialnega dialoga in luksemburške strategije za spodbujanje zaposlovanja. To je mogoče predstaviti kot evropsko dobro prakso, ki je uporabna tudi za Brazilijo. Prav je, da se podpre usmerjenost državnega strateškega dokumenta na višješolsko izobraževanje, vendar so bistveni izzivi, s katerimi se srečuje Brazilija pri osnovnošolskem in srednješolskem izobraževanju. Brazilija in EU se lahko še bolj zblížata z izmenjavami med izobraževalnimi ustanovami na različnih ravneh ter zlasti z izmenjavo učencev oz. študentov in učiteljev. Poleg programa Erasmus Mundus (katerega obseg mora biti omejen), ki je že načrtovan v državnem strateškem dokumentu 2007–2013, bi morale biti lastne izkušnje EU z izmenjavo študentov izhodiščna točka za podobne programe, ki bi zajemali EU in Brazilijo ter bi v prihodnosti spodbujali še tesnejše povezave in večje medsebojno poznavanje.

3.3.4 Sodelovanje v raziskovalnem in razvojnem sektorju. Pomembnejša področja dopolnjevanja in sinergije lahko nastanejo na podlagi različnih posebnih pristopov, za katere se odločijo ustrezne znanstvene in tehnološke skupnosti, ter prednostnih nalog, ki so povezane z odločitvami teh dveh gospodarstev in kultur. EU mora znotraj sedmega okvirnega programa EU za raziskave in tehnološki razvoj preučiti predvsem možnost sprejetja postopka hitre obravnave za brazilske raziskovalce.

3.3.5 Socialni dialog v evropskih večnacionalnih družbah, ki delujejo v Braziliji. Izkušnje evropskih sindikalnih odborov, instrumenta za obveščanje delavcev in posvetovanje z njimi v evropskih večnacionalnih družbah, so drug primer evropske dobre prakse, ki jo je mogoče razširiti – prostovoljno ali kot znamenje socialne odgovornosti podjetij – na evropske večnacionalne družbe, ki delujejo v Braziliji.

3.3.6 Okolje, podnebne spremembe in biogoriva. Zdaj, ko so ukrepi proti podnebnim spremembam in iskanje virov trajnostne energije najpomembnejše prednostne naloge na mednarodnem dnevnem redu, je lahko Brazilija ključni partner za Evropo in svet kot celoto tudi na področju zagotavljanja biogoriv, zlasti bioetanol; v tem sektorju je bil v zadnjem času dosežen pomemben napredek. Razen tega lahko Evropa in Brazilija skupaj začneta sodelovati z Afriko, da bi tja izvažali brazilske tehnologije in znanja za vzpostavitev proizvodnje bioetanol in tako spodbudili njen razvoj prek nove generacije tristranskega političnega sodelovanja.

Eno od področij, ki je pomembno za evropske in svetovne interese, je ohranitev amazonskega pragozda⁽¹⁾. Za njegovo zaščito je treba vzpostavljati mednarodna partnerstva, ki vključujejo državne in/ali zasebne organe, pri čemer je treba ves čas upoštevati omejitve, ki jih določa suverenost brazilske zakonodaje in države glede te svetovne dediščine. Javno mnenje in brazilski organi so izredno občutljivi glede tega vprašanja, vendar sedanje razmere v svetu in njegov predviden razvoj to vprašanje uvrščajo na absolutno prednostno mesto pri sodelovanju med Brazilijo in Evropo.

Poudariti je treba, da se je že pred tremi leti začel *dialog med EU in Brazilijo za trajnostni razvoj in podnebne spremembe*, vendar so bile do zdaj njegove dejavnosti omejene na srečanja za oblikovanje programa s ciljem, da bi obe strani izrazili stališča o obravnavanih temah.

⁽¹⁾ Brazilska vlada zdaj izvaja Trajnostni načrt za Amazonijo (PAS), ki zajema strategije, pričakovanja in ukrepe za Amazonijo ter je oblikovan za vzpostavitev javnih ukrepov, na primer za boj proti krčenju gozdov, in sicer ne kot izključno okoljsko vprašanje, ampak kot celostno vprašanje za vlado. Prav tako obstaja sklad za podporo zmanjšanja emisij v Amazoniji, v katerega lahko prispevajo vsi; zasnovan je tako, da zagotavlja podporo preskušnim ukrepom, namesto eksperimentalnim ali pilotnim projektom.

3.3.7 Revščina in socialne težave. Leta 2007 je bila Brazilija na 70. mestu po indeksu človekovega razvoja Združenih narodov; to je dokaj skromno mesto v primerjavi z državami, ki so na podobni stopnji gospodarskega in tehnološkega razvoja. V skladu s podatki Združenih narodov je med letoma 2003 in 2005 število Brazilcev, ki živijo pod mejo revščine, padlo za 19,3 % danes živi pod mejo revščine 22,8 % prebivalstva (ali 43 milijonov ljudi). Socialni programi, ki jih izvaja Lulova vlada, so uresničili številne majhne, vendar učinkovite korake v boju proti revščini in neenakosti⁽¹⁾. Vendar Brazilija ostaja ena od držav z največjimi notranjimi razlikami: najrevnejših 20 % prebivalstva – večinoma na severovzhodu države – prejema 4,2 % nacionalnih sredstev. V zadnjih letih se je izboljšal dostop do izobraževanja, vendar ostajajo neenakosti na regionalni ravni, zlasti v višješolskem izobraževanju. Stopnja pismenosti med mladimi (15–24 let) je dokaj visoka (93,6 %), medtem ko ostaja stopnja nepismenosti med odraslimi visoka (12 %). Prav tako so se izboljšali kazalniki na področju zdravstva; Brazilija porabi 7,9 % svojega BDP za zdravstvo (povprečje OECD je 8,72 %). Socialna politika je vplivala na zmanjšanje stopnje smrtnosti novorojenčkov (36 na 1 000), vendar je na tem področju potrebnega še veliko dela, zlasti na severu in severovzhodu države. Po podatkih Agencije ZN za boj proti aidsu (UNAIDS) je približno 650 000 Brazilcev okuženih z virusom HIV: Brazilija na podlagi nacionalne zakonodaje jamči splošen dostop do zdravljenja, vključno z dostopom do protiretrovirusnih zdravil. Brezposelnost je v obdobju 2004–2006 z 12,3 % padla na 8,4 %. Tudi brezposelnost med mladimi (18–24 let) je padla, vendar ostaja visoka. Ustvarjanje novih delovnih mest je zato prednostna naloga vlade, tako kot boj proti delu otrok in prisilnemu delu⁽²⁾. Dostop do lastništva zemljišč je zelo občutljivo vprašanje: po ocenah nadzoruje 1 % lastnikov zemljišč vso rodovitno zemljo. Zemljiška reforma je na dnevnem redu vlade, njen cilj je porazdeliti zemljo med 430 000 kmečkih družin. Ta proces bi moral biti izvršen do leta 2007, vendar močno zamuja⁽³⁾. Veliko je treba še storiti v zvezi z resno stanovanjsko problematiko, zaradi katere milijoni Brazilcev še vedno živijo v barakarskih naseljih.

3.3.8 Migracijski tokovi. Migracijski tokovi med Evropo in Brazilijo so že veliko let stalen in dvosmeren pojav. (Opomba: v dvajsetem stoletju so migracijski tokovi iz Evrope v Brazilijo vključevali zlasti prebivalce iz Italije in Nemčije, ki so jima po številu izseljencev sledile Portugalska, Španija in Poljska. To pojasnjuje, zakaj ima danes Brazilija več kot 30 milijonov prebivalcev italijanskega rodu in 8 milijonov prebivalcev nemškega porekla). Vprašanja v zvezi z migracijo je treba danes vključiti med pobude in predloge EU o priseljevanju iz tretjih držav, pri čemer je treba upoštevati potrebo po boju proti nezakonitemu

priseljevanju, vendar je treba spodbujati zlasti oblike migracije, ki koristijo obema stranema⁽⁴⁾. Vlade EU morajo priznati dejstvo, da se Evropa srečuje z upadanjem prebivalstva, medtem ko v nekaterih delih Brazilije obstajajo možnosti za rast⁽⁵⁾. Ker je možnost strateškega povezovanja EU in Brazilije tako pomembna, je treba vprašanja v zvezi z migracijskimi tokovi iz Brazilije in v Brazilijo obravnavati v skladu s posebnimi merili: obe strani se morata osredotočiti na poenostavitev vizumskega postopka in postopka za pridobitev dovoljenja za bivanje, nudenje boljših informacij in več informacij o priložnostih za zakonito migracijo ter na dajanje prednosti izmenjavi študentov in raziskovalcev, ne da bi se pri tem spodbujal beg možganov. Prav tako so potrebne skupne ureditve za vzajemno priznavanje kvalifikacij, sposobnosti in izkušenj ter za prenosljivost pokojnin.

3.3.9 „Povezovanje ljudi“. Pomembnost tega vprašanja za vlade obeh blokov se je pokazala na lizbonskem vrhu, kar utemeljuje omembo točke 16 med sklepi vrha⁽⁶⁾. Čeprav Brazilijo in Evropo ločuje Atlantik, ju združuje skupna preteklost, zato morata spodbujati izmenjave ter se učiti o družbi, naravi in okolju, umetnosti, kulturi in znanosti druga druge. Civilna družba igra pri tovrstnih dejavnostih pomembno vlogo, saj spodbuja kulturne in športne prireditve ter druge dogodke, ki ljudem iz Brazilije in Evrope omogočajo, da se bolje spoznajo ter začnejo organizirati redne skupne dogodke.

3.3.10 Gospodarski odnosi. Trgovina med Brazilijo in EU se odločno povečuje, kar kažejo podatki brazilске vlade, ki zajemajo obdobje od januarja do maja 2008: brazilski izvoz v EU se je povečal za 19 % glede na enako obdobje lani. EU je glavna izvozna destinacija Brazilije za državami LAIA (Združenje za približevanje Latinske Amerike), Azijo in ZDA. EU je takoj za Azijo drugi največji trgovinski partner Brazilije. Če se bo ta trend dvostranske trgovine nadaljeval v letu 2008, lahko doseže 84 milijard USD (kar je 25 % povečanje glede na leto 2007)⁽⁷⁾. Trgovina med EU in Brazilijo se dejansko lahko še poveča, vendar je za to treba poenostaviti postopke, zmanjšati birokracijo ter zagotoviti upoštevanje standardov in pravil intelektualne lastnine. Brazilska vlada mora preveriti tudi carine na uvoz določenih proizvodov, saj ta dejavnik ovira dostop evropskih proizvodov na brazilski trg.

(1) Glej zlasti inovativni program *Bolsa Família* (2,38 milijarde BRL), od katerega je imelo korist 8,7 milijona družin (podatki iz konca leta 2007).

(2) Še posebej prizadeti so otroci: po podatkih Mednarodne organizacije dela je bilo v letu 2002 približno 450 000 mladoletnikov prisiljenih k delu na domu, delu na kmetiji ali k delu v spolni industriji.

(3) Kmečko gibanje „Movimento dos Sem Terra“ (1,5 milijonov članov) poziva k radikalni zemljiški reformi. Gibanje še ni zastopano v CDES.

(4) V zvezi s priseljenjskim paketom EU so analize in predlogi EESO v celoti dokumentirani v sklopu mnenj o predlaganih ukrepih, kot tudi v mnenjih na lastno pobudo in v raziskovalnih mnenjih.

(5) Po podatkih nacionalne raziskave o gospodinjstvih PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) je bila leta 2006 v Braziliji povprečna stopnja rodnosti 2 rojstvi na mater.

(6) http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/95167.pdf

(7) Za dodatne informacije o tej temi glej priloge o gospodarstvu.

4. Okrogla miza EU-Brazilija

4.1 Organizacija in delovanje

4.1.1 Ustanovitev okrogle mize EU-Brazilija bo sama po sebi dala jasno sporočilo glede pomena, ki ga obe strani pripisujeta medsebojnemu odnosu v prihodnosti.

4.1.2 EESO meni, da bi se morala okrogla miza sestajati dvakrat letno, enkrat v Braziliji in enkrat v Evropi, da bi razširila in razvila vlogo civilne družbe v partnerstvu med EU in Brazilijo.

4.1.3 Udeležba na okrogli mizi mora biti uravnotežena, z enakim številom predstavnikov iz EESO in CDES, pri čemer mora vsakega zastopati delegacija z dvanajstimi člani, kar danes velja za razumno število.

4.1.4 Okrogla miza mora sama razpravljati in določiti svoj način dela za zagotovitev ravnotežja in usklajenosti delovnih pravil.

4.1.5 EESO meni, da bi bilo najbolj primerno in uporabno na spletnem mestu EESO oblikovati stran, namenjeno okrogli mizi EU-Brazilija, katere namen bi bil spodbujati prispevke civilne družbe.

4.2 Predlagane teme za prihodnji dialog

Dodana vrednost, ki jo lahko okrogla miza prinese razvoju strateškega partnerstva, je seveda odvisna od pomembnosti prednostnih vprašanj, o katerih razpravlja. Zato EESO meni, da je treba v razpravi dati prednost naslednjim tematskim področjem⁽¹⁾:

4.2.1 Gospodarska in socialna vprašanja

— gospodarsko sodelovanje, dvostranska trgovina in naložbe;

⁽¹⁾ Seznam predlaganih tem upošteva določbe lizbonske strategije, saj je to strateški instrument, ki je za EU izredno pomemben. Zato se pri pripravi teh predlogov EESO ne more preveč oddaljiti od smernic, konceptov in ciljev, ki jih vsebuje ta dokument.

— vplivi globalizacije, zmanjšanje njenih negativnih posledic in povečanje koristi;

— ocenjevanje socialnih modelov, izmenjava izkušenj in priprava osnutkov političnih predlogov na tem področju ob upoštevanju vloge civilne družbe ter spodbujanje učinkovitega in uspešnega ukrepanja s strani civilne družbe;

— spremljanje napredka predlogov, modelov in ukrepov STO;

— analiza migracijskih tokov in sodelovanje na področju pravic evropskih izseljencev v Braziliji in brazilskih priseljencev v Evropi s ciljem njihovega polnega vključevanja v družbo kot državljanov ciljne države;

— zbiranje izkušenj na področju socialnih in delovnih odnosov ter še posebej vloga socialnih partnerjev pri uravnoteženem nacionalnem razvoju, odnosi med delodajalcem in delojemalcem, organizacija sindikatov in članstvo v njih, delovna zakonodaja in kolektivna pogajanja;

— razprava o vprašanjih na področju živil in zdravja rastlin, zlasti v zvezi z delovanjem kmetijskih trgov in trgovanjem med njimi, spodbujanje izmenjave izkušenj in najboljših praks, da se doseže trajnostni razvoj v tem sektorju;

— razprava o vprašanjih informacijske družbe in vlogi IKT v sedanjem okviru trajnostnega nacionalnega razvoja;

— spodbujanje razprave o socialni odgovornosti podjetij ter izvajanje kampanj za povečanje ozaveščenosti med različnimi interesnimi skupinami, da lahko poslovna skupnost hitro in učinkovito prevzame ustrezne sisteme;

— razprava in spodbujanje pobud, ki bodo vodile v uresničitev konceptov v zvezi z enakostjo med spoloma, enakimi možnostmi in pravicami etničnih in socialnih manjšin;

— infrastruktura in storitve – razprava o tem vprašanju s poudarkom na temah, kot so razvoj cestnega omrežja in ustanavljanje energetskih konzorcijev;

— izmenjava izkušenj na področju temeljnih delovnih standardov;

— razpravljanje o potencialu javno-zasebnih partnerstev za doseganje javnih ciljev in tudi možne ovire pri takšnih partnerstvih.

4.2.2 Politična in diplomatska vprašanja ter razvojna pomoč

— tristransko sodelovanje med EU, Brazilijo in tretjimi državami pri analizi sedanjega položaja in obstoječih pobud ter tudi pri posvetovanju o prihodnjih pobudah in ukrepih;

— spremljanje napredka procesa vključevanja EU in Mercosurja;

— uporaba strateškega partnerstva med EU in Brazilijo kot sredstva za olajšanje regionalnega vključevanja in razvoja Mercosurja ter njegovih odnosov z Evropo.

4.2.3 Okolje in energija

— vrednotenje in ukrepanje glede varstva okolja in trajnostnega razvoja kot temelj za nacionalno rast in globalni razvoj;

— ocena energetskih izzivov, alternativnih virov energije in sodelovanja na tem področju kot nujnih in odločilnih vpra-

šanj za prihodnost posameznikov, držav in planeta. Pri tem vprašanju bi bilo treba posebno pozornost nameniti biogorivom in potrebi po določitvi pravil in standardov za njihovo trženje.

4.2.4 Raziskave in razvoj ter intelektualna lastnina

— obojestransko varstvo pravic intelektualne lastnine;

— priprava sporazumov o znanstvenem in tehnološkem sodelovanju, da se spodbudijo raziskave, ki povečujejo obojestranske prednosti.

4.2.5 Izobraževanje

— spodbujanje šolskih in univerzitetnih izmenjav z uvedbo sistemov za izmenjavo učencev oz. študentov in učiteljev, opravljanja prakse in drugih načinov za krepitev znanja in razvoja v akademskem sektorju;

— razprava in analiza vprašanj izobraževanja in usposabljanja kot vseživljenjskega procesa, ki je ključen za razvoj posameznika in kolektiven razvoj.

4.2.6 Kulturna izmenjava in turizem

— spodbujanje kulturnih izmenjav in ozaveščenosti o zgodovini in o sedanjih razmerah, kar prispeva k boljšemu medsebojnemu poznavanju in razumevanju, ter

— analiza in ocena vloge turizma pri zблиževanju EU in Brazilije ter razvoj strategij za spodbujanje turizma na uravnotežen in trajnostni način.

V Bruslju, 22. oktobra 2008

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o vlogi EU v severnoirskem mirovnem procesu (mnenje na lastno pobudo)

(2009/C 100/16)

EESO je na plenarnem zasedanju 12. in 13. decembra 2007 v skladu s členom 19(1) poslovnika ustanovil pododbor za pripravo mnenja na lastno pobudo na temo:

Vloga EU v severnoirskem mirovnem procesu.

Pododbor za vlogo EU v severnoirskem mirovnem procesu, zadolžen za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejel 23. septembra 2008. Poročevalka je bila ga. MORRICE.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 448. plenarnem zasedanju 22. in 23. oktobra 2008 s 151 glasovi za, 1 glasom proti in 2 vzdržanima glasovoma.

1. Sklepi

1.1 Iz sodelovanja EU v severnoirskem mirovnem procesu se lahko veliko naučimo. Napredek, ki je bil na socialnem, gospodarskem in zlasti političnem področju dosežen od najtežjih dni v burni preteklosti te regije, je izjemen. Varnostne razmere so se izboljšale, poteka reorganizacija javne uprave, prihod tujcev (priseljencev in turistov) krepi gospodarstvo in pomaga odpraviti sektaški način razmišljanja, čezmejno sodelovanje presega pričakovanja, delitev oblasti med nekdanjimi nasprotniki pa se začinja sprejemati kot „politično korektna“.

1.2 Vendar bi bila samozadovoljnost v tem trenutku popolnoma neprimerna. Šokantni pogled na „zidove miru“, ki ločujejo katoliško in protestantsko skupnost v Belfastu je žalostno dejstvo, vendar tudi realno opozorilo ne samo na resne težave, s katerimi se še vedno sooča mirovni proces (zlasti glede na splošno spravo v družbi), temveč tudi na to, koliko je treba še storiti. Desetletja nasilja, sovraštva, nezaupanja, nepoznavanja in nestrpnosti so vodila do ločevanja na Severnem Irskem, ki nima primere. Res je, da lahko ljudje ob „sprejemljivi ravni“ miru živijo za svojimi stenami, v svojih hišah, vaseh, cerkvah, šolah in na športnih stadionih, vendar so lahko ta „vzporedna življenja“ le prehodna faza v procesu doseganja medsebojnega spoštovanja, razumevanja in harmonije, za uresničitev katerih bo morda potrebnih več generacij.

1.3 Vloga EU v severnoirskem mirovnem procesu je bila (in je še vedno) precedenčni primer v njeni zgodovini. Dejstvo, da je zgodba o podpori EU temu procesu razmeroma napeta, je merilo primernosti njenega pristopa. To ni bil neuspešen poskus vmešavanja v razmere, ki so zunaj njenega dosega, ali zapolnitev lukenj. Metoda EU za vzpostavljanje miru na Severnem Irskem je bila edinstvena, dolgoročna uporaba precejšnjih virov, ki so bili strateško načrtovani in uporabljeni, temeljila pa je na načelih socialnega partnerstva in subsidiarnosti ter je v vsakem trenutku upoštevala vključujoča lokalna posvetovanja.

1.4 EU je s kombinacijo neposrednih in posrednih posegov pripomogla k temu, da je v okviru mirovnega procesa ustvarjeno okolje za uspešno spravo, ko bodo za njo izpolnjeni politični pogoji, ter je imela vlogo spodbujevalca resničnega vzpostavljanja miru, ki še ni v celoti dosežen.

1.5 EU si ni nikoli poskušala pripisovati zaslug za uspešnost mirovnega procesa. Vendar je pomembno, da se vrednost in pomen vloge EU zapišeta v zgodovino. Ne samo zaradi tega, ker naj bi podpora EU zlasti spravnemu procesu trajala še več let, temveč tudi zato, ker bi lahko izkušnje, pridobljene v okviru programa EU PEACE, prispevale k prizadevanjem za krepitev miru in sprave tudi v drugih predelih sveta. EU ne bo nikoli imela vseh odgovorov, vendar je primer Severne Irske pokazal, da ima sredstva in izkušnje, s katerimi lahko pomaga drugim najti te odgovore.

1.6 EU, ki je največji svetovni zgled za vzpostavljanje miru, skupaj s svojimi državami članicami razpolaga s strokovnim znanjem, izkušnjami, raznolikostjo, viri in ugledom, ki so potrebni za podporo reševanju konfliktov in vzpostavljanju miru, kjer koli na svetu je to potrebno. Pa ne samo to: njena dolžnost je, da to naredi, in njena obveznost, da vzpostavljanje miru postavi v središče svoje prihodnje strateške usmeritve.

2. Priporočila

2.1 Priporočila so razdeljena v dva ločena dela. Prvi del se nanaša na delovna področja na Severnem Irskem in obmejnih okrožjih, na katera bi se morala osredotočiti podpora EU, da bi se nadaljeval spravni proces. Drugi del pa se nanaša na širši okvir podpore EU pri vzpostavljanju miru in doseganju sprave tudi na drugih konfliktnih območjih ob uporabi izkušenj, pridobljenih na Severnem Irskem, ki jih opisujemo v seznamu sredstev za reševanje konfliktov spodaj.

2.2 Severnoirski kontekst

2.2.1 Spoznanja na podlagi izkušenj na Severnem Irskem kažejo, da je vzpostavljanje miru strateški in dolgotrajni proces. Začne se z s prenehanjem nasilnih spopadov in v različnih fazah usmeri na politično stabilnost, mirno sožitje, spravo ter na koncu na družbeno harmonijo, gospodarsko blaginjo in „družbo vseh ljudi“. Zato mora biti podpora EU temu procesu dolgoročna, pri tem pa se je treba zavedati krhke narave začetnih faz in časa, ki je potreben za doseg resnične sprave. Obseg finančne pomoči EU se lahko zmanjša in se bolj ciljno usmeri, ko se v regiji prenehajo spopadi, vendar se mora tudi v prihodnje povečevati partnerska vloga EU v tem procesu in njena sposobnost za vzpostavljanje stikov z regijo tudi na druge ustvarjalne načine.

2.3 **Priporočilo 1:** EU bi morala ohraniti svojo **dolgoročno podporo** pri vzpostavljanju miru na Severnem Irskem, pri tem pa bi se morala bolj osredotočiti na:

- **splošno spravo v družbi** na področjih, kot so kultura, umetnost, šport, prosti čas, stanovanja, izobraževanje, ustvarjanje delovnih mest in opravljanje javnih storitev;
- **marginalne skupine**, ki imajo splošno družbeno vlogo in so glavne koristnice, pri čemer bi prizadevanja, ki so namenjena samo delu družbe s **skupno identiteto** (naj bo katoliška ali protestantska), podpirali izključno v izjemnih okoliščinah, kadar je to bistveni pogoj za povečanje zmogljivosti celotne družbe;
- **žrtve „težav“**, da bi jim pomagali pri ponovni vzpostavitvi normalnega življenja in obvladovanju travme ter pri izmenjavi izkušenj s podobnimi skupinami v drugih družbah in konfliktnih območjih;
- podporo pobudam, ki vodijo do „**družbe vseh ljudi**“, da bi pomagali zmanjšati potrebo po podvajanju storitev na področju stanovanj, zdravja, izobraževanja, prostega časa in športnih objektov;
- vključevanje **prostovoljnih in družbenih organizacij, sindikatov in gospodarstva** na vseh ravneh sprejemanja odločitev v zvezi s sredstvi iz programa EU PEACE;
- ponovno vzpostavljanje **lokalnih partnerskih struktur**, ki so v začetnih fazah programa PEACE povezovale socialne partnerje in politike;

— zmanjševanje **birokracije**, zlasti za manjše projekte v podeželskih in mestnih skupnostih, pri čemer bi projekte vrednotili tako s socialnimi kot gospodarskimi merili.

2.4 **Priporočilo 2: Projektna skupina Evropske komisije za Severno Irsko** bi se morala tudi v prihodnje osredotočiti na usmerjanje, lajšanje in podpiranje novih ustvarjalnih in inovativnih načinov, ki jih je treba izoblikovati, poleg tistih, ki so odvisni od finančnih sredstev programa PEACE, kot so raziskave, prenos znanja, izobraževanje in omogočanje povezovanja v mednarodne mreže za reševanje konfliktov.

2.5 Svetovni kontekst

2.6 EU mora na podlagi izkušenj na Severnem Irskem ne samo doseči spoznanja, temveč tudi ta spoznanja posredovati drugim, ki se soočajo z različnimi ravni konfliktov, ne glede na to, ali so znotraj njenih meja, na njenih mejah ali drugje po svetu. To bo najbolj povečalo pozitivno vlogo, ki jo ima lahko EU pri reševanju svetovnih konfliktov.

2.7 **Priporočilo 3:** Zagotoviti je treba **izmenjavo najpomembnejših izkušenj** med institucijami EU in oblastmi držav članic ter na mednarodnem prizorišču. To je treba omogočiti z:

- obsežno podatkovno bazo najboljših praks za reševanje konfliktov (predlog EP);
- pregledom ocen programa PEACE in uspešnih projektov;
- nadaljnjim proučevanjem vloge EU na različnih območjih (notranje, čezmejne in zunanje konfliktne razmere).

2.8 **Priporočilo 4:** To bi lahko olajšali z vzpostavitvijo **evropskega institucionalnega instrumenta za reševanje konflikta** na Severnem Irskem, ki bi nadaljeval sedanje delo na področju reševanja konfliktov na lokalni in mednarodni ravni. O podrobnostih bi morala na ravni EU potekati razprava s socialnimi partnerji, ki bi jo začel EESO in v okviru katere bi proučili, kako vzpostaviti instrument za reševanje konfliktov, ki bi imel evropsko razsežnost.

2.9 **Priporočilo 5: Seznam sredstev** spodaj je treba sprejeti in izboljšati, da bi pripomogli k analizi konfliktnih razmer in zagotovili podatke za posredovanje EU, če in ko je to potrebno. Seznam sredstev povezuje niz instrumentov, ki jih uporablja EU in ki bi lahko služili kot referenčna točka in

izhodišče za delo v zvezi z varstvom manjšin, enakopravnostjo, krepitvijo zmogljivosti, splošnim družbenim in čezmejnim sodelovanjem ter s socialno-gospodarskim razvojem na drugih območjih v EU, na njenih mejah in na konfliktnih območjih zunaj njenih ozemeljskih meja.

Seznam sredstev za reševanje konfliktov

Diagnostična sredstva: socialno-ekonomska in politična analiza	Referenčni priročniki: Izkušnje od drugod (npr. iz instrumenta za reševanje konfliktov) Pregled/podatkovna baza programov/projektov Obravnava teorij o reševanju konfliktov	Strateška vizija: Objektivna (nacionalna) dolgoročna perspektiva v kombinaciji s pristopom sprejemanja tveganja Uporaba pridobljenih spoznanj Pridobljeno in izboljšano znanje Ocena o fazi konflikta Določitev načina posredovanja glede na fazo in območje konflikta (znotraj EU, na njenih mejah ali drugje)
FINANČNA SREDSTVA		NEFINANČNA SREDSTVA
Glavna sredstva (makro raven)	Mreže , ki jih financira EU in se osredotočajo na transformacijo konflikta Institucije, politike in možnosti EU Etos, metodologija in zglede EU	Evropeizacija (na nacionalni ravni) , normativi, vrednote, institucije in postopki EU (vključno s sodelovanjem socialnih partnerjev) Nevtralni prostor za omogočanje dialoga/doseganja konsenza Nepriistranski pristop k vzpostavljanju zaupanja Model EU za vzpostavljanje miru – zglede ravnanje Tesno partnerstvo z glavnimi donatorji
Pripomočki (mezo raven)	Prilagojeni programi EU PEACE Strukturni skladi , prilagojeni reševanju konfliktov (opredeljeni na podlagi ustreznega merila „edinstvenosti“) Dvostransko/čezmejno sodelovanje Dogovori in pobude Model socialnega partnerstva Ocena ravnih programa	Projektna skupina (zbiranje lokalnih informacij, ugotavljanje priložnosti in področij za sodelovanje, spodbujanje sodelovanja pri programih na ravni EU) Partnerski pristop v okviru sodelovanja z lokalnimi političnimi in socialnimi partnerji Lokalna posvetovanja , ki omogočajo lokalno prevzemanje odgovornosti za načrtovanje in oblikovanje programov Vključevanje lokalnih institucij Odprava ovir ob uporabi politik EU
Podrobna sredstva (mikro raven)	Akterji izvedbe na lokalni ravni , da bi se približali ljudem Splošne subvencije za zagotovitev lokalne dovednosti in za doseganje pravega cilja Pogojeno financiranje za spodbujanje najboljše prakse Spremljanje zaradi stalnega učenja Podpora za krepitev zmogljivosti in sodelovanja „Od spodaj navzgor“ , čezmejno gospodarsko, socialno in kulturno sodelovanje Samoocenjevanje	Evropeizacija (na lokalni ravni) , sodelovanje socialnih partnerjev, vključevanje državljanov, sodelovanje Skupnosti, namestitve uradnikov Evropske komisije Proslavljanje uspeha Seznanjanje javnosti prek tiska in publikacij

3. Uvod

3.1 Namen tega mnenja je povedati razmeroma nepoznano zgodbo o uspešni podpori EU severnoirskemu mirovnemu procesu, da bi poglobili razumevanje severnoirskih izkušenj v okviru evropske civilne družbe ter sestavili „seznam sredstev“ za metode, ki jih je EU uporabila za spodbujanje miru in sprave in bi jih lahko po potrebi uporabila tudi na drugih konfliktnih območjih.

3.2 Mnenje se osredotoča predvsem na podporo EU v okviru njenih mirovnih programov PEACE, Mednarodnega

sklada za Irsko in INTERREG. Obravnava načrtovanje porabe finančnih sredstev ter njihov vpliv na družbeno, gospodarsko in politično življenje v regiji, pri tem pa se osredotoča na podporo civilni družbi (gospodarstvu, sindikatom, sektorju prostovoljnega dela).

3.3 Obravnava tudi širše možnosti, ki jih EU ponuja za britansko-irsko politično, diplomatsko in administrativno sodelovanje, ter način, kako je bil „evropski model zagotavljanja miru“ uporabljen kot gonilo pozitivnih premikov na Severnem Irskem.

4. Metoda

4.1 Organizirana so bila štiri delovna srečanja, med katerimi je bila tudi posvetovalna konferenca aprila 2008 na Severnem Irskem. Na konferenci so bile s pomočjo vprašalnika in e-posvetovanja zbrane informacije zainteresiranih strani in strokovnjakov, kar je omogočilo oblikovanje sklepov na podlagi neposrednih izkušenj, pridobljenih s programi in politikami EU. Poleg tega so bili člani pododbora na študijskem potovanju in so se v Belfastu seznanili s projekti, ki jih financira EU.

4.2 Konferenca je potekala sočasno z dogodki, ki pomenijo precejšen politični napredek na Severnem Irskem, udeležili pa so se je prvi minister in njegov namestnik, irski državni sekretar ter visoki predstavniki EU, ki sodelujejo pri oblikovanju programa PEACE.

4.3 K mnenju je bistveno prispevalo dragoceno sodelovanje treh skupin EESO, njihovih strokovnjakov, članov pododbora iz Francije, Španije, Italije in ZK, Evropskega parlamenta (poročilo de Brúna) in Evropske komisije.

5. Ozadje

5.1 Geografija/ekonomija

5.1.1 Severna Irska leži na severovzhodnem delu irskega otoka. Površina Severne Irske je 5 500 km²; po zadnjem popisu prebivalstva iz leta 2001 ima 1 685 000 prebivalcev, od katerih je 53,1 % protestantov, 43,8 %, katolikov, 0,4 % pripadnikov drugih ver in 2,7 % versko neopredeljenih. To je eno od najmlajših prebivalstev v Evropi, saj je 40 % prebivalcev mlajših od 29 let. Predvideva se, da bo število prebivalcev, ki se prej zaradi izseljevanja ni spreminjalo, do leta 2011 povečalo na 1,8 milijona.

5.1.2 Gospodarstvo, v katerem je prevladovala tradicionalna predelovalna industrija (ladjedelništvo tekstilna industrija), se spreminja v storitveno in navzven usmerjeno gospodarstvo. Od leta 2004/05 se je bruto dodana vrednost realno povečala za 3,5 %, kar je nekaj manj od povprečja v Združenem kraljestvu, vendar manj od 10-odstotne rasti irskega BDP v letih „keltskega tigra“. Bruto dodana vrednost na prebivalca znaša 80 % povprečja v Združenem kraljestvu, brezposelnost pa se je s 17,2 % leta 1986, ko je bila največja, zmanjšala na 3,6 %. Vendar se za temi statističnimi podatki skrivajo številni resni izzivi, kot sta visoka stopnja gospodarske nedejavnosti, ki znaša 26,9 % in je največja od vseh regij Združenega kraljestva, ter velika odvisnost od javnih sredstev za podporo javnega in zasebnega sektorja, kar škodi podjetniškemu duhu (javna sredstva znašajo 62 % bruto dodane vrednosti).

5.2 Novejše zgodovinsko/politično ozadje

5.2.1 Severna Irska je kot regija Združenega kraljestva nastala po Zakonu o irski vladi (*Government of Ireland Act*), ki je Irsko leta 1921 razdelil na južni in severni del. Na otoku je bila tako ustvarjena mejna regija, v družbenem, gospodarskem in političnem smislu pa se je začelo življenje „eden mimo drugega“. Ta delitev je od takrat jabolko spora med severnoirskimi nacionalisti (ki so večinoma katoliki) in unionisti (ki so večinoma protestanti). Nacionalisti se, na splošno rečeno, zavzemajo za združeno Irsko, unionisti pa želijo, da Severna Irska ostane del Združenega kraljestva.

5.2.2 Leta 1921 je bilo 60 % prebivalcev protestantov in 40 % katolikov. Skupnost unionistov, ki so bili večina, je bila na oblasti skoraj pol stoletja. V poznih šestdesetih letih 19. stoletja so se zagovorniki državljanski pravic podali na ulice in zahtevali konec diskriminacije. Sledili so krvavi spopadi in nemiri, ki jih mnogi vidijo kot začetek novejših severnoirskih „težav“. Leta 1972, ko so bile „težave“ največje, je bil razpuščen parlament Severne Irske in uvedena „neposredna vladavina“ iz Londona.

5.2.3 V naslednjih letih je bilo veliko poskusov za umiritev razmer, tudi s pobudami za spravo, ki so jih pripravljale zlasti organizacije civilne družbe, vključno s sindikati. Vendar je v istem obdobju prišlo do hudega nasilja, ki je v 35 letih vzelo več kot 3 500 življenj ter povrh tega za sabo pustilo na tisoče telesno in umsko prizadetih.

5.2.4 Leta 1994 so paravojaška premirja omogočila pogovore političnih strank. Leta 1998 je bil sklenjen Sporazum iz Belfasta (znan tudi kot *Good Friday Agreement*), ki ga je na ločenih referendumih južno in severno od meje podprla velika večina. Naslednje leto so bili vzpostavljeni severnoirska izvršna oblast, skupščina in nekaj skupnih severno-južnih organov; v zadnjih nekaj tednih prejšnjega tisočletja se je decentralizacija nadaljevala.

5.2.5 Leta 2002 je bila skupščina začasno razpuščena; šele maja 2007 je bila znova vzpostavljena decentralizirana izvršna oblast, ki je temeljila na delitvi oblasti, vodili pa sta jo Demokratična unionistična stranka (unionisti) in Sinn Féin (republikanci). Regija je zdaj skoraj že štirideset let politično stabilna.

5.3 Sodelovanje EU v mirovnem procesu

5.3.1 Združeno kraljestvo in Irsko sta se Evropski uniji pridružila leta 1973, ko so bile „težave“ največje; Severna Irsko je z dodelitvijo statusa v okviru „cilja ena“ dobila „posebni status“, čeprav v gospodarskem smislu ni izpolnjevala vseh pogojev. To je pomenilo dodatna finančna sredstva za gospodarski in socialni razvoj, ki so bila predvidena kot dodatek finančnim sredstvom vlade Združenega kraljestva, čeprav so mnogi trdili, da so bila uporabljena za potrebe javnega financiranja.

5.3.2 Na prvih neposrednih volitvah v **Evropski parlament (1979)** so bili izvoljeni trije poslanci iz Severne Irske (Ian Paisley, John Hume in John Taylor). Leta 1984 je Evropski parlament o Severni Irski objavil **poročilo Haagerup**, predsednik Evropske komisije pa je obljubil, da „bo z razumevanjem obravnavan predlog za celostni načrt za Severno Irsko in mejna območja“. Vendar je poudaril, da potrebuje dovoljenje od britanske in irske vlade.

5.3.3 Leta 1986 sta vladi Združenega kraljestva in Irske ustanovili **Mednarodni sklad za Irsko**, ki naj bi „spodbujal socialni in gospodarski napredek ter spravo med nacionalisti in unionisti na irskem otoku“. EU je poleg ZDA, Kanade, Avstralije in Nove Zelandije ena od glavnih donatorjev, saj je v več kot 20 letih prispevala 849 milijonov evrov, namenjenih podpori za več kot 5 700 projektov na Severnem Irskem in mejnih okrožjih Irske. Do leta 2013 bo EU Mednarodnemu skladu za Irsko namenila skupaj 349 milijonov evrov.

5.3.4 Leta 1972 je predsednik **Evropske komisije Jacques Delors** obiskal Severno Irsko, da bi se posvetoval z lokalnimi predstavniki, kar je okrepilo njegova prizadevanja za mir v regiji. Tega leta so bile z izoblikovanjem enotnega trga odpravljene gospodarske ovire za trgovino med južnim in severnim delom otoka, kar je postopoma ustvarilo dragocene možnosti za čezmejno trgovino in gospodarske dejavnosti.

5.3.5 Leta 1994, neposredno po paravojaških premirjih, se je Delors srečal s tremi severnoirskimi poslanci Evropskega parlamenta (takrat Ian Paisley, John Hume in Jim Nicholson) in dogovoril o načrtih za novi večji paket EU. Ustanovil je tudi projektno skupino in po obsežnih lokalnih posvetovanjih pripravil predlog za 300 milijonov evrov vreden program PEACE, o katerem so se dogovorili na vrhu EU leta 1994, le nekaj tednov pred koncem Delorjevega predsedniškega mandata. Program je bil podaljšan za dve leti, EU pa je prispevala dodatna finančna sredstva v višini 204 milijona evrov.

5.3.6 To je bil prvi **posebni program za podporo miru in sprave na Severnem Irskem in v mejnih irskih okrožjih**, tj. **PEACE I**. V široka posvetovanja o tem programu je bilo vključeno mnenje **Evropskega ekonomsko-socialnega odbora** ⁽¹⁾ iz leta 1995, v katerem je Odbor pozdravil to pobudo ter poudaril potrebo po dolgoročnem pristopu in prilagodljivosti pri razporejanju sredstev.

5.3.7 Programu **PEACE I** je sledil program **PEACE II**, o katerem so se pogajali člani severnoirske izvršne oblasti, EU pa mu je namenila 531 milijonov evrov. Ta program je bil podaljšan do leta 2005/06 s finančnimi sredstvi EU v višini 78 milijonov evrov. EESO je pripravil tudi drugo mnenje (poročevalec je bil g. Simpson), v katerem je pozval, da se finančna sredstva za program PEACE II osredotočijo na projekte, ki spodbujajo spravo, in na težave, s katerimi se srečujejo priseljeni delavci. Leta 2007 se je začel izvajati program **PEACE III** za obdobje 2007–2013, ki mu je EU namenila finančna sredstva v višini 225 milijonov evrov. Skupni znesek, ki ga je EU namenila tem programom, znaša 1,338 milijarde evrov.

5.3.8 **Predsednik Evropske komisije José Manuel Barroso** je po decentralizaciji leta 2007 ustanovil novo **projektno skupino**, ki jo je vodila **evropska komisarka za regionalne zadeve Danuta Hübner**, da bi obravnavala prihodnje sodelovanje EU in Severne Irske. Poročilo, ki je bilo objavljeno 2008, predlaga številne načine za boljše vključevanje regije v politike EU, ter opozarja na zanimanje, ki so ga izrazile severnoirske oblasti za spodbujanje oblikovanja **evropskega instrumenta za reševanje konfliktov**, s katerim bi zagotovili raziskave, posvetovanja in izmenjavo izkušenj.

6. Vpliv sodelovanja EU

6.1 Sodelovanje EU v mirovnem procesu je imelo več oblik, od politične podpore na visoki ravni do finančnih intervencij na lokalni ravni. Ta dejavnost je bila najbolj intenzivna v devetdesetih letih prejšnjega stoletja pri podpori političnemu napredku, doseženem na podlagi premirij in Sporazuma iz Belfasta (*Good Friday Agreement*), danes pa se nadaljuje v okviru projektne skupine Evropske komisije, ki se osredotoča na nova področja sodelovanja, PEACE III, Mednarodni sklad za Irsko in INTERREG.

6.2 **Finančna sredstva EU**, namenjena vzpostavljanju miru, so bila doslej bistveni element podpore EU mirovnemu procesu. Vendar so tudi **nefinančni** dejavniki, ki so samodejno nastali s članstvom v EU, zelo močno vplivali na spodbujanje pozitivne spremembe. „Področje vpliva“ EU zato lahko razdelimo na dve skupini dejavnikov, ki se kljub prekrivanju razlikujeta: **finančni in nefinančni dejavniki**.

⁽¹⁾ Mnenja EESO o osnutku obvestila državam članicam, ki določa smernice za pobudo v okviru posebnega programa za podporo miru in sprave na Severnem Irskem in v mejnih irskih okrožjih COM(1995) 279 konč., UL C 155, 21.6.1995 in UL C 236, 11.9.1995.

6.3 Nefinančni dejavniki

6.3.1 EU je zagotovila „**nevtralni prostor**“ za omogočanje **dialoga** med britanskimi in irskimi politikami po pristopu, saj je ponudila nove možnosti za redna srečanja na nevtralni podlagi. To je bilo zelo koristno tudi za severnoirske poslance Evropskega parlamenta. Najboljši primer za to je srečanje, ki so se ga leta 1994 udeležili **Paisley, Hume, Nicholson in Delors** in na katerem je bil zasnovan program PEACE. Paisley je srečanje opisal kot eno od najbolj produktivnih v njegovi karieri. **Cezmejno sodelovanje** med britanskimi in irskimi uradniki na področju vsakdanjih vprašanj je ravno tako prispevalo k „povezovanju“ uprav, kar je nedvoumno pozitivno vplivalo na mirovni proces.

6.3.2 „**Nevtralni prostor**“ je bil še bolj koristen glede na podporo EU mirovnemu procesu na kraju samem. Vključevanje, sodelovanje in krepitev vloge civilne družbe so omogočile institucije in razporeditev osebja, ki si je prizadevalo za **nepristranski in vključujoč pristop**.

6.3.3 Drug pomemben nefinančni element je bila priložnost za oblikovalce odločitev iz Združenega kraljestva in Irske, da spoznajo **kompromisni slog doseganja soglasja** pri sprejemanju zakonodaje EU. Države članice so pri pogajanjih v Svetu uporabile nov slog večstranskega dialoga, uravnoveženosti in kompromisa, kar je bilo dragoceno orodje v lokalnih političnih pogovorih.

6.3.4 Vzpostavitev **enotnega evropskega trga** leta 1992 je imela pomemben **nefinančni** vpliv na mirovni proces. Odstranitev upravnih ovir za čezmejno trgovino je spodbudila večje sodelovanje med gospodarskimi organizacijami z obeh strani meje ter pospešila dolgotrajne dejavnosti sindikalnega gibanja za čezmejno sodelovanje. Vendar so čezmejni varnostni ukrepi še vedno ovirali večji napredek gospodarskega in socialnega sodelovanja.

6.3.5 **Nefinančni dejavnik** z omejenim vplivom je bil na začetku **evropski model doseganja miru** kot zgled, ki naj bi mu regija sledila. Mnogi so ob pristopu Severne Irske k EU upali, da bo stabilizacijski učinek pristopa takojšen. Vendar so bile družbene delitve zelo zakoreninjene in je bilo potrebno nekaj časa, da evropski model začne vplivati na proces.

6.3.6 Celo danes po 35 letih članstva v EU še vedno obstajajo „zidovi miru“, ki ločujejo katoliško in protestantsko skupnost. Večina otrok obiskuje „ločene“ šole in 90 % ljudi živi v „ločenih“ skupnostih.

6.4 Finančni vpliv

6.4.1 Finančni vpliv programa PEACE I na mirovni proces je bil pomemben zaradi svoje **edinstvenosti in inovativnosti** – kaj takega EU prej ni niti poskušala. 500 milijonov eurov, namenjenih podpori miru in sprave v obdobju 1995–1999, je bil največji znesek, ki je bil dodeljen temu posebnemu namenu. To je predstavljalo 73 % celotne naložbe, preostali del pa so prispevale oblasti obeh držav in nevladni sektor.

6.4.2 Ključni dejavnik pozitivnega vpliva program PEACE I je bil **proces obsežnih posvetovanj** ob njegovem oblikovanju. Organizirana civilna družba, vključno z nevladnimi organizacijami, sindikati in podjetji, je sprejemala odgovornost, ker je bil njihov prispevek priznan. Tudi severnoirski poslanci Evropskega parlamenta so pri podrobnostih neposredno sodelovali. S programom PEACE I je bila seznanjena širša javnost in so ga zato na celotnem območju njegovega izvajanja dobro poznali. To „priznavanje“ velja tudi še danes. Statistični podatki kažejo, da ima skoraj polovica prebivalcev koristi od programov PEACE.

6.4.3 Za uspeh programa PEACE je bila bistvenega pomena tudi izvirnost njegovih **finančnih mehanizmov**. **Posredniški finančni organi** so bili domiselno sredstvo za prenos odgovornosti na lokalno raven in hkrati za krepitev zmogljivosti. **Območna partnerstva** predstavnikov gospodarstva, kmetijstva, prostovoljnega in družbenega sektorja ter sindikati in izvoljeni člani lokalne vlade so bili za Severno Irsko prvotnega pomena. Tako kot financiranje je bil tudi ta **partnerski pristop** k sprejemanju odločitev del mirovnega procesa.

6.4.4 Splošno priznано je, da je ta pristop „**od spodaj navzgor**“ pomenil, da je financiranje dostopno „*tistim na obrobju lokalnega gospodarskega in družbenega življenja*“. Namenjen je bil zlasti skupinam, ki so do takrat dobile le malo ali nič pomoči, kot na primer **žrtve in nekdanji zaporniki**, spodbudil pa je tudi financiranje, namenjeno drugim, vključno z organizacijami družbenih skupnosti in **čezmejnimi organizacijami ter ženskimi in mladinskimi skupinami**.

6.4.5 Finančni vpliv teh programov je bil večji od vpliva predhodnega financiranja EU, ker je bil zagotovljen kot „**dodatek**“. Zaradi tega je bil dragocenejši in vidnejši, saj je **dopolnjeval** vladna finančna sredstva, namenjena regiji. Pogosto je slišati mnenje, da to ni veljalo za druge programe strukturnih skladov EU.

6.4.6 Svoj vpliv je imelo tudi spreminjanje osredotočenosti med programi. Program PEACE I je bil večinoma namenjen „**socialnemu vključevanju**“, PEACE II pa „**gospodarski prenovi**“. V okviru programa PEACE III se je osredotočenost preusmerila na „**spravo**“, ki velja za najboljši način reševanja težav glede še vedno obstoječih sektaških delitev.

6.4.7 Tudi pristojnost za programa PEACE II in III je bila prenesena na novoustanovljeni čezmejni **Organ za posebne programe EU (Special EU Programmes Body – SEUPB)**. Nekatere vidike njegovega dela podpirajo spremljevalni odbori, ki združujejo interese javnosti, sindikatov in zasebnega sektorja iz Severne Irske in obmejnih okrožij. Nekateri trdijo, da je ta sprememba vplivala na zmanjšanje sodelovanja lokalne ravni, drugim se pa zdi, da je to zelo koristen sistem „vse na enem mestu“ (*one-stop-shop*) za vse vidike financiranja EU v okviru programa PEACE in na čezmejni ravni.

6.4.8 Mednarodni sklad za Irsko je imel s svojimi projekti in strukturo prav tako pomemben vpliv. Mednarodni sklad za Irsko omogoča sodelovanje predstavnikov iz držav donatorik; ta edinstvena oblika sodelovanja (zlasti med EU in ZDA) bi lahko bila dragocen primer dobre prakse za druga konfliktna območja.

6.4.9 Čeprav se program **INTERREG** izvaja v vsej EU, je bil v okviru mirovnega procesa njegov svojstveni vpliv na irski otok izredno dragocen. V okviru programa INTERREG so bile v povezavi s čezmejnimi elementi programov PEACE izvedene naložbe v čezmejno infrastrukturo in socialno-gospodarske programe, kar je pripomoglo k spodbujanju sodelovanja med skupnostmi, ki živijo ena mimo druge.

6.4.10 Neposredni vpliv drugih pobud EU (**URBAN, EQUAL in LEADER**) na severnoirski mirovni proces je bil manjši, kljub temu pa je bil, in je še vedno, pomemben.

6.5 Vpliv na čezmejno sodelovanje

6.5.1 Po delitvi otoka leta 1921 sta se ločeno in posebej izoblikovali dve jurisdikciji. Vpliv te države „eden mimo drugega“ je bil očiten že pred „težavami“, 35-letno nasilje pa ga je še poslabšalo. Čezmejna interakcija je bila omejena zaradi nevarnosti in težav, čezmejna trgovina pa je bila manjša kot na kateri koli drugi notranji meji v EU.

6.5.2 Politike EU so spodbudile in omogočile spremembo paradigme čezmejnega sodelovanja. Pri tem je pomagalo dejstvo, da sta tako Irska kot Združeno kraljestvo člana Evropske skupnosti. Na gospodarskem področju je bil vpliv **enotnega trga** „od zgoraj navzdol“ še posebej dragocen, medtem ko je bil na družbenem in kulturnem področju vpliv programov PEACE, ki vključujejo šest južnih mejnih okrožij, „od spodaj navzgor“ katalizator za prej nepredstavljivo čezmejno interakcijo.

6.5.3 Skupni cilji so vključevali večjo gospodarsko in družbeno interakcijo ter tesnejše sodelovanje med vpletenimi vladami. Temelj Sporazuma iz Belfasta (*Good Friday Agreement*) je bila ustanovitev **severno-južnega ministrskega sveta in čezmejnih organov**. Te skupno financirane institucije nimajo primere v EU. Tudi idejo o „otoškem gospodarstvu“, ki je veljala za radikalni koncept, zdaj večina sprejema kot prevladujoči model, ki je uporaben in koristen.

6.5.4 Pobude za večje sodelovanje so pogosto dajali **socialni partnerji**. Njihovo pionirsko delo je omogočilo, da oblikovalci odločitev na severu in jugu sodelujejo pri izboljšanju čezmejnega razumevanja, spoštovanja in zaupanja. Tesno sodelovanje, nastalo na tej podlagi, je uspešno na veliko področjih, vendar je najbolj očitno na gospodarskem področju ter v zdravstvu in izobraževanju.

6.5.5 Med številnimi pozitivnimi rezultati tega dela je sedemletni program za razvoj trgovine in gospodarstva, ki ga izvajata dve gospodarski skupini s severa in juga (**Konfederacija britanske industrije, Confederation of British Industry's – CBI in Irska konfederacija podjetij in delodajalcev, Irish Business and Employers Confederation – IBEC**). Program se financira iz Mednarodnega sklada za Irsko ter programov PEACE in INTERREG in je omogočil več kot 300 srečanj kupcev in dobaviteljev. Trgovina se je v tem obdobju podvojila (1991–1997) in preseгла 2 milijardi funtov.

6.5.6 Prizadevanja sindikalnega gibanja za krepitev čezmejnih in medskupnostnih vezi je prav tako dragoceno. **Irski kongres sindikatov (Irish Congress of Trade Unions, ICTU)** je vseirska organizacija, ki si je v času „težav“ neutrudno prizadevala za izboljšanje družbenih odnosov. Kongres za svoje delovanje ni iskal finančnih sredstev, kljub temu pa so nekateri organi, povezani s sindikati, prejeli podporo EU.

6.5.7 Dejstvo, da je neposredne koristi od čezmejnega izvajanja programa PEACE lahko imelo le šest obmejnih okrožij na jugu, pomeni, da je bilo to izvajanje omejeno, zlasti glede na razvoj gospodarstva v času, ko je bil največji potencial zunaj območja, ki se obravnava kot južno.

6.5.8 Čezmejno sodelovanje je bilo povzdignjeno na popolnoma novo in precej širšo in globljo raven. Ko je bila večina fizičnih, davčnih, tehničnih in varnostnih ovir odpravljena, kar je omogočilo in spodbudilo do takrat največji obseg čezmejne trgovine, interakcije in sodelovanja, je bil izziv nadaljevati obravnavo preostalih dolgotrajnih kulturnih in družbenih ovir.

6.5.9 Bistvenega pomena je to, da so metode, ki jih je EU uporabila za podporo miru in spravi na gospodarski in družbeni ravni v vseh skupnostih, edinstveni, izdelani in vedno bolj potrjeni regionalni model uporabe lastne filozofije, znanja in metodologije EU.

6.6 Vpliv na gospodarski razvoj

6.6.1 EU je s podporo mirovnemu procesu prispevala k spodbujanju gospodarskega razvoja na Severnem Irskem in obmejnih okrožjih. Pomembnost neposrednega vpliva programov PEACE I in II je bila priznana v številnih naknadnih ocenah. Najpomembnejši neposredni učinek je bil v tem, da je vloga EU pri podpori političnemu napredku in vzpostavljanju miru omogočila doseganje hitrega družbenega in gospodarskega razvoja.

6.6.2 Programi PEACE, Mednarodni sklad za Irsko in program INTERREG so skupaj trajnostno izboljšali zaposlovanje, okolje in infrastrukturo, zlasti na področjih, ki jih je konflikt prizadel. Omogočili so razvojne in podjetniške možnosti znotraj marginalnih skupin in skupnosti ter precej prispevali k hitri rasti čezmejne trgovine v zadnjem desetletju.

6.6.3 Glede kakovosti vpliva vsi soglašajo, da so programi precej prispevali k miru in stabilnosti družbe. To je bilo v veliki meri doseženo s povečevanjem zmogljivosti v družbenem in prostovoljnem sektorju z namenom podpreti proces sprave.

6.6.4 „Socialno partnerstvo“ je najpomembnejša opora pri ukrepanju EU; edinstveni elementi pristopa EU k miru in spravi so pripomogli k spodbujanju in krepitevi novih možnosti za sodelovanje gospodarskih in političnih zainteresiranih strani zaradi skupne koristi celotne družbe.

6.6.5 Prispevek EU je pripomogel k razvoju strateške vizije za gospodarstvo v pokonfliktnem okolju. V prihodnje ima regija na voljo številne priložnosti, tudi v okviru tesnejšega sodelovanja v EU na področjih, kot so raziskave, inovacije in prenos znanja, ki ga priporoča projektna skupina Evropske komisije, ter v okviru

nadaljnega razvoja svojih gospodarskih odnosov z območjem eura.

6.7 Vpliv na socialno vključevanje

6.7.1 Socialno vključevanje ostaja temeljni in splošni etos pristopa EU k vzpostavljanju miru; raziskave potrjujejo, da je program PEACE pomagal skupinam, ki prej niso bile upoštevane ali so dobivale minimalno podporo. Ta program je podprl vključevanje manjšinskih etničnih skupin, povečevanje zaupanja, izboljšanje zmogljivosti in krepitev vloge civilne družbe ter je vključil prej izključene.

6.7.2 S tem, da je bila več kot polovica prebivalcev udeležena v projektu, je program PEACE postavil EU na raven državljanov, kar je bilo opisano kot „sodelovanje lokalne ravni brez primere“. Ciljna skupina so bili prostovoljci, ki si v svoji skupnosti prizadevajo za spremembe – njihova vloga je bila okrepljena in so dobili podporo. To priznanje je bil dragocen mehanizem za povečanje zaupanja.

6.7.3 Uporabljeni so bili inovativni načini financiranja, kot so posredniški finančni organi in območna partnerstva, ki so se spremenili v lokalna strateška partnerstva, da bi se usmerili na lokalno raven in dosegli kraje, ki jih druge pobude niso. Prenos odgovornosti za sprejemanje finančnih odločitev na lokalne organizacije je pripomogel k povečanju zmogljivosti in zagotovil sodelovanje lokalne ravni pri načrtovanju in izvajanju programov.

6.7.4 Pristop EU je bil edinstven tudi zaradi uporabe evropskega modela socialnega partnerstva pri programih PEACE. S predstavniki gospodarstva, sindikatov in prostovoljnega sektorja ter drugih zainteresiranih strani so bila opravljena posvetovanja, poleg tega pa so bili vključeni v proces. Čeprav je to še vedno osrednje načelo, veliko prvotnih partnerstev ni ohranjenih. To je zaskrbljujoče, saj je bilo povezovanje socialnih partnerjev zaradi skupnega sprejemanja odločitev sestavni del mirovnega procesa.

6.7.5 Priznava se, da so finančna sredstva EU iz programov PEACE in INTERREG ter Mednarodnega sklada za Irsko koristila številnim prebivalcem najbolj razdeljenih območij in območij z omejenimi možnostmi, posvetovanja pa kažejo visoko raven spoštovanja vloge, ki jo je imela EU v tem okviru.

6.8 Vpliv na mir in spravo

6.8.1 Posredovanje EU je glede **vzpostavljanja miru** pripomoglo k ohranjanju mirovnega procesa in podprlo prizadevanja za politično stabilnost. Skupnostim je dalo tudi spodbudo za lokalno prevzemanje odgovornosti v času politične negotovosti. Posvetovanja EESO z zainteresiranimi stranmi so pokazala podporo sklepu, da je EU s svojimi programi financiranja pomagala vzpostaviti sedanji mir.

6.8.2 Glede daljšega procesa **sprave v skupnosti** obstajajo številni primeri pozitivnega vpliva, ki so ga imeli na lokalni ravni stiki in sodelovanje „od spodaj navzgor“, katerih podlaga so bili splošni družbeni in čezmejni vidiki. Programi PEACE in Mednarodni sklad za Irsko so precej prispevali k omogočanju stikov med različnimi deli skupnosti. Čeprav so ti stiki povečali medsebojno razumevanje in zaupanje na nekaterih področjih, to še vedno ne zadostuje za odpravo sumničenj in nezaupanja na drugih.

6.8.3 Zato ima odločitev, da se programi financiranja EU prilagodijo tako, da se poveča osredotočenost na spravo v skupnosti, splošno podporo. To bi moralo pomagati skupnostim, da ustvarijo razmere, v katerih bodo tisti, ki živijo za zidovi, dovolj samozavestni in sproščeni v svojih odnosih z drugimi ter se bodo predvsem počutili varne v svojem okolju, v katerem

bodo lahko živeli brez zidov, ki jih ločujejo. Vendar se morajo za to odločiti sami. Temu je bila namenjena podpora za povečanje zaupanja na področjih „skupne identitete“. Vendar ima to lahko tudi negativne plati, saj bi lahko prispevalo k razlikovanju, tako da bi skupine pomagale skrbeti za svoje člane. Glede na to, da so nekateri bolj sposobni izkoriščati finančna sredstva kakor drugi, to lahko povzroči občutek neenakopravne obravnave različnih delov družbe.

6.8.4 Napredek k „družbi vseh ljudi“ je bil tudi omejen. Nedavno poročilo poudarja visoke stroške segregacije, ki nastajajo predvsem zaradi podvajanja storitev, namenjenih katoliški in protestantski skupnosti, ki živita ločeno. Segregacija javnih storitev z edinim namenom odzvati se na bojazni in negotovost skupnosti prispeva k povečanju porabe javnih sredstev na področju stanovanj, zdravstva, prostega časa in športnih objektov. Le 6 % otrok obiskuje šole s pristnim katoliško-protestantskim etosom.

6.8.5 Stabilnost in napredek se vzajemno krepi; EU je s programi financiranja pripomogla k obravnavi družbenih in gospodarskih razmer, ki so bile posledica konflikta, pa tudi njegov spodbujevalec. Vendar EU nikoli ni imela priložnosti za obravnavo zakoreninjenih političnih in ustavnih vzrokov konflikta. Lahko le pomaga, da se to omogoči, in je lahko zgled.

V Bruslju, 23. oktobra 2008

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI

III

(Pripravljalni akti)

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

448. PLENARNO ZASEDANJE 21., 22. IN 23. OKTOBRA 2008

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o poenostavitvi pogojev za prenose obrambnih proizvodov znotraj Skupnosti

COM(2007) 765 konč. – 2007/0279 (COD)

(2009/C 100/17)

Svet je 29. januarja 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 poenostavitvi pogojev za prenose obrambnih proizvodov znotraj Skupnosti

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 1. oktobra 2008. Poročevalec je bil g. OPRAN.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 448. plenarnem zasedanju 21., 22. in 23. oktobra 2008 (seja z dne 23. oktobra) z 39 glasovi za, 1 glasom proti in 16 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Zagotavljanje varnosti je ena glavnih obveznosti vsake vlade. Za evropski prostor lahko rečemo, da nobena država članica ne more sama zagotavljati svoje varnosti in da si je treba skupaj prizadevati, da se zagotovi ustrezen nadzor pretoka materiala za uporabo v vojni, oziroma bolj splošno, obrambne opreme.

1.2 Zato Odbor meni, da je rešitev skupni evropski varnostni okvir in ne ohranjanje ovir znotraj Skupnosti z vsemi njihovimi škodljivimi posledicami. Seveda je treba upoštevati, da sta sedanja skupna zunanja in varnostna politika (SZVP) ter evropska varnostna in obrambna politika (EVOP – naslov V Pogodbe EU) medvladne narave, medtem ko se pobuda Komisije za poenostavitev prenosov znotraj Skupnosti (ICT) izvaja v okviru prvega stebra Skupnosti (v okviru zakonodaje na področju notranjega trga).

1.3 Razumevanje stroškov pri prenosu

1.3.1 Po mnenju industrije je sedanji zakonodajni okvir slabo prilagojen in neustrezen, poleg tega pa ustvarja velike upravne obremenitve.

1.3.2 Industrija ima pri nasprotovanju oviram pri prenosu celo bolj globalno vizijo, kot je preprosta možnost prenosa v Skupnosti. Globalizacija je dejstvo v proizvodnji obrambne opreme, ker so le še redki kompleksni sistemi povsem evropski in vsi vključujejo vsaj nekatere neevropske komponente.

1.3.3 Vendar industrija kljub bolj globalni viziji meni, da je pobuda Komisije pomemben korak naprej, in jo na splošno podpira.

1.4 Finančne posledice

1.4.1 Izračun stroškov ovir pri prenosu znotraj Skupnosti je zelo zahteven postopek, ker so ti stroški redko objavljeni in ker jih večina nastane zaradi neustreznega ukrepanja ali neukrepanja⁽¹⁾. Za leto 2003 so skupne letne stroške ovir pri prenosu

⁽¹⁾ Profesor Keith Hartley v svoji študiji z naslovom „A single European market for defence equipment: organisation and collaboration“ (Enotni evropski trg za obrambno opremo: organizacija in sodelovanje) predstavlja štiri „scenarije liberalizacije“, ki omogočajo precej večje letne prihranke, med 3,8 milijarde EUR in 7,8 milijarde EUR na leto.

znotraj Skupnosti ocenili na prek 3,16 milijarde EUR, razdeljeni pa so tako (*vir: študija UNISYS*):

— posredni stroški: 2,73 milijarde EUR

— neposredni stroški: 0,43 milijarde EUR

1.4.2 Stroški se splošno razvrščajo tako:

(a) neposredni stroški – strukturni stroški in stroški postopka izdaje dovoljenj;

(b) posredni stroški ⁽¹⁾ – ti stroški nastanejo predvsem zaradi neustrezne organizacije industrije (npr. ovire za podizvajalce) in neustrezne prakse držav članic pri nakupih (npr. prekomerno ustvarjanje zalog zaradi dolgih postopkov odobritve v državi članici dobaviteljici).

1.5 Po mnenju Odbora bi morale države članice najprej nujno sprejeti skupen niz orodij za upravljanje prenosov znotraj EU. Kar se tiče področja uporabe predloga direktive, je skupni jezik seznam vojaške opreme EU, ki ga je treba redno posodabljati.

1.6 Odbor podpira predlog Komisije, da bi morale države članice uvesti možnost izdaje globalnih in splošnih dovoljenj ter izdati vsaj dve splošni dovoljenji:

1.6.1 splošno dovoljenje, ki zajema vojaško opremo (ter rezervne dele in storitve v zvezi z vzdrževanjem) za vse oborožene sile držav članic;

1.6.2 splošno dovoljenje, ki zajema prenose sestavnih delov pooblaščenim podjetjem ⁽²⁾.

1.7 Ob upoštevanju polne pristojnosti držav članic glede izvozov, ki jih opravljajo podjetja na svojih ozemljih zunaj EU, ter usklajevanja v okviru delovne skupine Sveta za nadzor nad izvozom konvencionalnega orožja (COARM), EESO meni,

⁽¹⁾ Glavni razlog nastanka posrednih stroškov je dejstvo, da dobavitelj iz druge države članice državam članicam ne zagotavlja nobene resnične varnosti oskrbe.

⁽²⁾ V skladu s predlogom Komisije je certificiranje povezano z izdajo splošnih in ne globalnih dovoljenj. Seveda lahko tudi pooblaščenim podjetjem proizvajajo nekatere specifične sestavne dele obrambne opreme pod globalnimi dovoljenji (sestavni deli, za katere ni potrebna izdaja nacionalnih splošnih dovoljenj).

da mora direktiva zagotavljati večje medsebojno zaupanje med državami članicami glede učinkovitosti nadzora nad izvozi.

1.8 Predlog direktive poudarja, da podjetje prejemnik ne sme naprej izvažati obrambnih proizvodov v tretjo državo, če se s tem kršijo morebitne izvozne omejitve, ki jih je uvedla država članica, v kateri je bilo izdano navedeno dovoljenje za prenos.

1.9 Vendar pa po vključitvi sestavnih delov v izdelek tako, da takšnega vključenega sestavnega dela pozneje ni mogoče prenesti samega, države članice ne bi smele ohranjati posebnih izvoznih omejitev.

1.10 Odbor meni, da ocena učinka, ki je priložena predlogu, zajema vseh 27 držav članic, zato koristno dopolnjuje študijo UNISYS iz leta 2005.

1.11 Po mnenju Odbora bo predlog direktive koristen za industrijsko sodelovanje v Evropi in za razvoj konkurenčnosti evropskih obrambnih industrij, ter priporoča sprejetje predloga z določenimi pripombami, navedenimi v tem mnenju.

2. Priporočila in predlogi

2.1 Odbor je trdno prepričan, da bodo načela, ki jih predlaga Komisija za poenostavitev prenosa obrambnih proizvodov znotraj Skupnosti, s pomočjo skupnih orodij za izdajo dovoljenj ter za zagotovitev medsebojnega zaupanja med državami članicami glede učinkovitosti njihovega nadzora izvoza zelo koristna in bodo omogočila precejšnje poenostavitve v tem kompleksnem sektorju.

2.2 Odbor odločno podpira izključitev izvozne politike iz direktive; ta politika mora ostati v pristojnosti držav članic in ohraniti sodelovanje sodelovati na mednarodni ravni, npr. v okviru Kodeksa EU o ravnanju pri izvozu orožja ali pisma o nameri.

2.3 Odbor poudarja, da bo predlagana direktiva ohranila odgovornost podjetja pri spoštovanju morebitnih izvoznih omejitev, ki jih določa dovoljenje za prenos. V primeru izvoznih omejitev, uvedenih v drugi državi članici, ki dobavlja sestavne dele, je za spoštovanje takšnih omejitev odgovorno podjetje, ki je vložilo zahtevek za izvozno dovoljenje. To podjetje mora spoštovati veljavne izvozne omejitve, s čimer se zagotovi, da so podatki o izvozu v skladu z vsemi omejitvami predstavljeni nacionalnemu organu, ki izda končno izvozno dovoljenje.

2.4 Uradno stališče Odbora glede občutljivih prenosov iz EU v tretje države ⁽¹⁾ je naslednje:

2.4.1 Če dovoljenje za prenos velja za neobčutljive podsisteme ali sestavne dele, ki bodo vgrajeni v večje sisteme tako, da jih kot take ne bo mogoče pozneje prenesti ali celo izvoziti v tretjo državo, bi morale zadostovati, da države članice zahtevajo izjavo o uporabi, namesto da izdajajo posebne izvozne omejitve.

2.4.2 Do ponovnega izvoza v tretjo državo ne sme priti, če država članica porekla tega ne odobri.

2.4.3 Podjetje prejemnik ne sme pozneje izvažati obrambnih proizvodov v tretjo državo, če se s tem kršijo morebitne izvozne omejitve, ki jih je uvedla država članica, v kateri je bilo dovoljenje za prenos izdano.

2.4.4 Države članice naj ne bi samo predpisovale, temveč tudi redno preverjale, ali dobavitelji znotraj držav članic vodijo podrobne registre o prenosih.

2.4.5 Dobavitelji morajo prevzeti odgovornost za obveščanje posamezne države članice o kraju končne uporabe, v primerih, ko je končna uporaba znana pred prenosom.

2.4.6 Čas, potreben za certificiranje, je treba skrajšati, da bi dosegli večjo odgovornost pri postopkih certificiranja.

2.4.7 Razširiti bi bilo treba tudi dostop oblasti držav članic do registrov dobaviteljev na daljše obdobje, kar bi omogočilo večjo preglednost postopka in več časa za preiskave morebitnih kršitev zakonodaje ali prenesene nacionalne ureditve.

2.5 Odbor v zvezi s tem predlaga uporabo že obstoječih sredstev na nacionalni ravni. Nacionalne uprave, odgovorne za izdajo in upravljanje certifikatov, že nadzorujejo obrambna podjetja na njihovih ozemljih in lahko izvajajo preiskave in revizije.

2.6 Odbor meni, da je za čim večji izkoristek industrijskega sodelovanja in oblikovanja notranjega trga treba doseči visoko raven usklajevanja.

⁽¹⁾ „Tretja država“ pomeni vsako državo, ki ni država članica Evropske unije.

2.7 V zvezi s tem Odbor poudarja, da mora predlog direktive spodbujati izdajo splošnih in globalnih dovoljenj ter omejiti izdajo posameznih dovoljenj na primere, ki so v predlogu opredeljeni, kadar so ta še vedno potrebna.

2.8 Odbor zaenkrat obravnava sedanji skupni seznam vojaškega blaga EU (EU-CML) kot „skupni jezik“, ki bi moral biti tudi v naslednjem obdobju temelj upravljanja prenosov obrambnih proizvodov znotraj EU.

2.9 Odbor meni, da bi bilo treba za preprečevanje težav pri razlagi in izvajanju uporabljati in redno – vsako leto – posodabljeni skupni seznam vojaškega blaga EU z uporabo splošnih opredelitev vrst opreme, za katero bodo veljala nova pravila, in na ta način priznati EU-CML kot relevanten seznam orožja, streliva in vojaškega materiala ter s tem povezanih storitev in dela, vključno s strojno opremo informacijske tehnologije in namensko programsko opremo.

2.10 Odbor obenem poudarja, da je Komisija svoje pobude predlagala ob upoštevanju učinkov globalizacije na Evropo, zlasti na obrambno industrijo, pri čemer je glavni cilj teh pobud okrepitev obrambnih zmogljivosti Evrope.

2.11 Odbor močno priporoča Komisiji, da v skladu s Pogodbo spremlja kršitve na področju, ki ga zajema predlog direktive, s pomočjo strokovnih zmogljivosti večnacionalnega odbora strokovnjakov, ki bo ustanovljen v ta namen.

2.12 V zvezi s predlogom iz študije UNISYS o vzpostavitvi osrednje baze podatkov za prenose znotraj Skupnosti Odbor meni, da ta zamisel ni v skladu s sedanjo prakso in jo je treba opustiti.

2.13 Odbor meni, da mora preglednost med državami članicami EU vključevati tudi izmenjavo podatkov med ustreznimi organi oblasti o prodaji proizvodov ali prenosu tehnologij v različne namembne kraje v EU, da bi se preprečile morebitne kršitve, diskriminacije in/ali korupcija.

3. Posebne ugotovitve

3.1 Nacionalni predpisi in postopki

3.1.1 Zakonodaja držav članic opredeljuje dve vrsti blaga: „vojaško blago“ in „blago z dvojno rabo“, ki ju najpogosteje odobrita dva različna organa; blago z dvojno rabo in vojaško blago je treba obravnavati ločeno.

3.1.2 Končna raba blaga z dvojno rabo je civilne narave, vendar so pod nadzorom zaradi morebitne uporabe v nekatere vojaške namene ali zlasti v občutljive nevojaške namene (npr. varnost). Ta nadzor ureja uredba Skupnosti o trgovinski politiki (1334/2000), ki zagotavlja, da se za izvoz v tretje države izdajo posamezna, globalna ali splošna dovoljenja. Obratno pa v skladu z načelom notranjega trga o prostem pretoku blaga za prenose blaga z dvojno rabo znotraj EU niso potrebna dovoljenja, razen za najboljčutljivejšo blago, kot je jedrsko blago.

3.1.3 Obrambni proizvodi imajo vojaško končno rabo. Trenutno ni okvira Skupnosti za njihov pretok na notranjem trgu; prenos teh proizvodov znotraj EU ovirajo raznolike nacionalne zakonodaje in nesorazmerne zahteve za izdajo dovoljenj. Le nekaj držav članic je uvedlo izdajo globalnih dovoljenj in le ena redno uporablja splošna dovoljenja. Večino prenosov znotraj EU še vedno omejuje izdaja posameznih dovoljenj, podjetja z dobavnimi verigami v več državah članicah pa ne teh dobavnih verig morejo optimizirati zaradi razlik v postopkih izdaje dovoljenj v državah članicah dobaviteljicah.

3.1.4 Vse države članice imajo skupno stališče glede ureditve blaga z dvojno rabo, ki je kot del prvega stebra EU pravno zavezujoča ⁽¹⁾.

3.1.5 Države članice so sprejele in se sklicujejo na različne sezname streliva za vojaško blago ter skupni seznam vojaškega blaga Sveta, ki se uporablja v okviru Kodeksa ravnanja EU pri izvozu orožja. Veliko držav članic se na te sezname sklicuje v svojih nacionalnih zakonodajah, medtem ko druge uporabljajo svoje sezname ⁽²⁾.

3.1.6 Z oblikovanjem okvirnega sporazuma (imenovanega tudi pismo o nameri) je šest največjih držav proizvajalk orožja v Evropi ⁽³⁾ določilo pravila o sodelovanju pri prenosih in izvozu za programe sodelovanja, ki ne sodijo v okvir EU.

3.1.7 Pobuda Komisije je torej omejena na prenose znotraj Skupnosti, medtem ko bodo izvoz v tretje države še naprej urejali obstoječi sistemi izvoznih dovoljenj.

⁽¹⁾ Uredba Sveta (ES) št. 1334/2000 z dne 22. junija 2000 o vzpostavitvi režima Skupnosti za nadzor izvoza blaga in tehnologije z dvojno rabo.

⁽²⁾ Evropska unija 1998, „Kodeks ravnanja EU pri izvozu orožja,“ 25. maj – <http://ue.eu.int/Newsroom/>

⁽³⁾ Francija, Združeno kraljestvo, Nemčija, Španija, Italija in Švedska.

4. Nevarnosti in ovire

4.1 Z vidika veljavne zakonodaje bo treba obravnavati naslednja vprašanja:

4.1.1 različne zakonodaje;

4.1.2 razlike med zakoni na nacionalni ravni.

4.2 Z vidika pristojnih organov je treba pozornost nameniti naslednjim elementom:

4.2.1 veliko različnih organov, pristojnih za obravnavo zahtevkov za dovoljenje v primeru prenosov znotraj Skupnosti (11 različnih vrst uprav, odvisno od države);

4.2.2 v nekaterih državah (Madžarska, Poljska, Irska, Francija, Švica, Češka republika, Portugalska) mora imeti izvoznik dodatno dovoljenje, da lahko zaprosi za izvozno dovoljenje/uvozno dovoljenje/dovoljenje za prenos;

4.2.3 države članice pogosto uporabljajo načelo pravičnega povračila „juste retour“ (ali kompenzacija) iz industrijskih in zaposlitvenih razlogov, vendar tudi zato – delno kot posledico sedanjih praks prenosov znotraj Skupnosti –, ker jim partnerice EU ne zagotavljajo resnične varnosti oskrbe (zato imajo prednost domači proizvodi, za katera niso potrebna dovoljenja za prenos druge države članice).

5. Ukrepi za odstranjevanje ovir za prenose znotraj Skupnosti

5.1 V zvezi s prenosi je treba kakršne koli izboljšave obrambnega trga EU organizirati ob upoštevanju številnih temeljnih prednostnih nalog:

5.1.1 Varnost: poenostavitev prenosov in vzajemno zaupanje sta medsebojno povezana. V sedanjih evropskih razmerah je to zaupanje dejansko neenakomerno. Poleg poenostavitve prenosov je treba sprejeti tudi ukrepe za krepitev zaupanja. Boj proti terorizmu in prizadevanje za neširjenje orožja za množično uničevanje je prednostna naloga vseh držav EU. To zajema krepitev nadzora širjenja orožja v tretje države z zagotavljanjem spoštovanja izvoznih omejitev, ki jih uvedejo države članice v skladu s temi politikami.

5.1.2 Poenostavljena izdaja dovoljenj: dovoljenja jasno izražajo odgovornost držav članic v trgovini z orožjem in poleg tega pripomorejo k določitvi morebitnih omejitev glede končne uporabe in končnega namembnega kraja proizvodov. Ker morajo odgovornost še naprej nositi države članice, je treba nacionalna dovoljenja ohraniti. Poenostavitev bi bilo treba doseči s poenostavitvijo in uskladitvijo dovoljenj, s čimer se industriji omogoči predvidljivost. To bi moralo omogočiti konsolidacijo evropske obrambne tehnološke in industrijske osnove, delovanje v okviru istih pravil in pridobitev dostopa, zlasti malih in srednje velikih podjetij, do vseevropskega trga priložnosti in partnerstev.

5.1.3 Uskladitev pravnih obveznosti: vključevati bi morala pravne obveznosti podjetij v tem sektorju poleg postopkov prenosa obrambnih proizvodov, zato je potrebno nadaljnje usklajevanje na področju evropskega trga obrambne opreme (tj. oblikovanje skupnega okvira za nadzor sredstev).

5.1.4 Vzpostavljanje miru: vse poslovne dejavnosti v tem sektorju morajo ustrezno upoštevati načelo, da obrambni proizvodi in dvojna raba ne smejo ogroziti ali preprečevati spodbujanja demokratičnih vrednot in vzpostavljanja miru, za kar se zavzema EU.

5.2 Nov sistem znotraj Skupnosti lahko na izvoz vpliva na dva načina:

- državam članicam bo dal priložnost za posvetovanje v primeru izvoza njihovih obrambnih proizvodov, če ne bodo ti vključeni kot sestavni deli v naprednejši sistem;
- certificiranje bo spodbudilo aktivno sodelovanje podjetij pri spoštovanju sklepov izvoznih politik držav članic, ki so že usklajeni s Kodeksom ravnanja, s čimer bo zagotovljena večja varnost glede preprečevanja tveganja pri nezakonitem izvozu.

6. Sklepna ugotovitev

6.1 Odbor meni, da je Komisija s sporočilom *Strategija za močnejšo in konkurenčnejšo evropsko obrambno industrijo* in predlaganima direktivama o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev na področju obrambe in varnosti ter o poenostavitvi pogojev za prenos obrambnih proizvodov znotraj Skupnosti prevzela pomembno pobudo, ki bo omogočila krepitev evropskega trga za obrambo in varnost, ter poziva Parlament in Svet, da nadaljujeta to pobudo ter jo vključita v globalni pristop razvoja evropske varnostne in obrambne politike.

V Bruslju, 23. oktobra 2008

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o usklajevanju postopkov za oddajo nekaterih javnih naročil gradenj, blaga in storitev na področju obrambe in varnosti

COM(2007) 766 konč. – 2007/0280 (COD)

(2009/C 100/18)

Svet je 24. januarja 2008 sklenil, da v skladu s členi 47(2), 55 in 95 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o usklajevanju postopkov za oddajo nekaterih javnih naročil gradenj, blaga in storitev na področju obrambe in varnosti

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 1. oktobra 2008. Poročevalec je bil g. OPRAN.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 448. plenarnem zasedanju 21., 22. in 23. oktobra 2008 (seja z dne 23. oktobra) s 46 glasovi za, 5 glasovi proti in 2 vzdržanima glasovoma.

1. Sklepi

1.1 Širok dialog med socialnimi partnerji

1.1.1 Odbor z velikim zadovoljstvom opaža, da so izvedenci iz držav članic, predstavniki obrambne industrije, zainteresirane strani in prvič tudi vodilni predstavniki socialnih partnerjev dejavno sodelovali pri oblikovanju predloga te direktive. Bili so tudi tesno vključeni v pripravo dokumenta, ki ga je Komisija sprejela 5. decembra 2007. Večstranska in dvostranska posvetovanja s predstavniki organizirane civilne družbe EU so zajela vse vidike javnih naročil na področju obrambe (povpraševanje, ponudbo, ureditveni okvir in proizvode).

1.2 Omejitev uporabe člena 296

1.2.1 Odbor je trdno prepričan ⁽¹⁾, da rešitev Komisije, ki v celoti spoštuje pristojnosti držav članic na področju obrambe, na inovativen način zagotavlja skladnost s členom 296 Pogodbe (za področje obrambe) in členom 14 sedanje direktive o javnih naročilih (za področje varnosti), hkrati pa državam članicam daje pravico do izključitve naročil na teh dveh področjih, če je to potrebno za zaščito njihovih temeljnih varnostnih interesov. Poleg tega zagotavlja skladnost s sodno prakso Sodišča in upošteva njegovo zahtevo po omejitvi izjem pri javnih naročilih za obrambo od zakonodaje Skupnosti na izredne primere ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Odbor v tem mnenju izraža svoje stališče in ugotavlja, 1) da se države, ki tvorijo jedro gospodarskih, industrijskih in tehnoloških zmogljivosti evropske obrambe, zavzemajo za ohranitev odstopanja zaradi nacionalne varnosti na podlagi člena 296 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (PES) in 2) da uporabo člena 296 PES omejuje sodna praksa Sodišča Evropskih skupnosti.

⁽²⁾ Za javna naročila, oddana na področju obrambe in varnosti, sedaj veljajo določbe Direktive 2004/18/ES, razen izjem, ki jih urejajo členi 30, 45, 46, 55 in 296 Pogodbe. Sodišče Evropskih skupnosti je z ustaljeno sodno prakso odločilo, da mora biti uporaba odstopanj od prava Skupnosti, vključno z odstopanji na podlagi člena 296 Pogodbe, omejena na izredne in jasno opredeljene primere.

1.2.2 Predlagana direktiva o javnih naročilih za obrambo naj bi zmanjšala število primerov, ko se države članice sklicujejo na člen 296, saj velja, da sedanji predpisi ES na področju javnih naročil niso prilagojeni posebnim značilnostim orožja, streliva in vojaških sredstev.

1.2.3 Člen 296 ostaja v veljavi, kar pomeni, da se bodo države članice še vedno lahko sklicevale nanj, če bodo ocenile, da gre za tako občutljiva ali tajna naročila, da celo določbe nove direktive niso dovolj za zaščito njihovih varnostnih interesov. Nova direktiva in člen 296 sta torej tesno povezana.

1.2.4 Zaradi skladnosti morata primarna (Pogodba) in sekundarna zakonodaja EU (direktiva) imeti isto področje uporabe, sicer bi nastala pravna negotovost.

1.3 Sedanje zmedo, ki jo povzroča hkratni obstoj dveh veljavnih „seznamov vojaške opreme“ in dejstvo, da ju naročniki v državah članicah in industrija poljubno uporabljajo, je treba čim prej odpraviti tako, da se izbere skupni seznam, ki bo veljal za vse postopke javnih naročil in poslovne postopke. Najboljša rešitev bi bila sprejetje in uporaba skupnega seznama vojaške opreme za vsa področja uporabe, zajeta v obeh novih direktivah, ki ju predlaga Komisija. Dve najpomembnejši možnosti, ki sta trenutno na voljo, sta:

1.3.1 prva možnost je, da se za vse te dejavnosti še naprej uporablja seznam z dne 15. aprila 1958, predvsem zaradi kontinuitete, saj uporabniki, ki že imajo izkušnje, seznam poznajo in jim je lahko dostopen. Hkrati pa je dobro znano, da je sedanja različica tega seznama preveč splošna in široka, da ni bila od sprejetja pred 50 leti nikoli posodobljena in da ne vključuje v celoti novih tehnologij, ki so potrebne za soočanje z zelo stvarnimi in kompleksnimi grožnjami;

1.3.2 druga možnost je, da se začne uporabljati skupni seznam vojaške opreme EU, ki ga je 19. marca 2007 sprejel Svet in ki je bil posodobljen 10. marca 2008, vključno z opremo, zajeto v Kodeksu ravnanja EU glede izvoza orožja, ki ga je sprejel Svet 7. julija 2000. Isti kodeks bo veljal tudi v povezavi z novo direktivo o prenosih obrambnih proizvodov znotraj Skupnosti.

1.4 Člen 296 še vedno velja v posebnih primerih ⁽¹⁾

1.4.1 Odbor se ne strinja z odločitvijo Komisije, da člena 14 sedanje direktive o javnih naročilih (Direktiva 18/2004 – tajna naročila) ne vključi v novo direktivo, temveč da namesto tega navede neposreden sklic na ustrezne člene Pogodbe, ki omenjajo javno varnost (zlasti člena 30 in 296). To lahko pri naročnikih povzroči zmedo glede vprašanja, kaj je in kaj ni ustrezno.

1.4.2 Ker večina javnih naročil za občutljivo obrambno in varnostno opremo vsebuje vsaj nekaj tajnih ali zaupnih podatkov, se je Komisija odločila, da v novo direktivo vključi posebne določbe za varovanje informacij. Izrecna izključitev vseh „tajnih naročil“ in vseh naročil, ki terjajo „posebne varnostne ukrepe“, ne da bi te opredelili, bi lahko močno zmanjšala področje uporabe nove direktive, hkrati pa bi pomenila precejšnje tveganje, da bo takšno zmanjšanje popolnoma spremenilo bistvo predloga.

1.4.3 Odbor po eni strani podpira dvostopenjski pristop Komisije za rešitev tega občutljivega vprašanja, v skladu s katerim

— tajna naročila ne bi smela biti samodejno izključena iz področja uporabe nove direktive,

— vendar jih države članice lahko izključijo, če je to potrebno,

ter meni, da je postopek, ki ga predlaga Komisija, razumna rešitev za vse udeležene strani. Po drugi strani pa Odbor priporoča, da se ustrezni deli člena 14 splošne direktive o javnih naročilih vključijo v direktivo o javnih naročilih za obrambo.

⁽¹⁾ Po sklepu Sodišča je ta izjema omejena na izredne in jasno opredeljene primere in ni primerna za širšo razlago.

1.5 *Pravni okvir za oddajanje javnih naročil*

1.5.1 Po oceni Odbora nova direktiva popolnoma ustreza posebnostim postopkov za oddajo javnih naročil (gradenj, blaga in storitev) ⁽²⁾ na področju obrambe in varnosti, ker:

1.5.1.1 so naročila orožja, streliva in vojaških sredstev, ki jih oddajo naročniki, izključena iz področja uporabe Sporazuma o vladnih naročilih (*Government Procurement Agreement, GPA*), sklenjenega v okviru Svetovne trgovinske organizacije (STO);

1.5.1.2 je v vsaki državi članici en sam naročnik, tj. vlada ⁽³⁾;

1.5.1.3 je na tem področju treba zagotoviti dolgoročno zanesljivost oskrbe ⁽⁴⁾;

1.5.1.4 je treba državam članicam zagotoviti visoko raven svobode pri izvajanju postopkov javnih naročil.

1.5.2 Glede raziskav in razvoja se Odbor strinja, da tržni mehanizmi in javni razpisi niso vedno realistične možnosti, saj države članice pri razvoju sistemov, ki jih potrebujejo njihove oborožene sile, same opravijo nekaj dela in pogosto vzpostavijo dolgoročne odnose z raziskovalnimi in tehnološkimi ustanovami ter industrijo.

— Ti odnosi so lahko v obliki „razvojnih spirale“ ali drugih mehanizmov za zagotovitev kontinuitete in rasti v okviru razvojnega procesa.

— Odbor meni, da sedanje besedilo predloga direktive ne odraža dovolj teh značilnosti in se boji negativnih posledica za države članice in industrijo, če bosta proces razvoja in raziskav ter proizvodni proces umetno ločena.

⁽²⁾ Naročilo se obravnava kot javno naročilo gradenj le, če njegov predmet izrecno vključuje izvedbo dejavnosti, ki spadajo v oddelek 45 Enotnega besednjaka javnih naročil (*Common Procurement Vocabulary, CPV*).

⁽³⁾ Razen naročil v nepomembnih količinah, ki jih oddajo zasebna varnostna podjetja in lokalne oblasti.

⁽⁴⁾ Zanesljivost oskrbe: posebne določbe v zvezi s pogodbenimi zahtevami in merili za izbor kandidatov so upravičene zaradi posebnih potreb držav članic glede zanesljivosti oskrbe za občutljiva javna naročila na področju obrambe in varnosti.

1.6 „Kupuj evropske izdelke“ – odločitev posamezne države članice

1.6.1 Glede predloga, da se je treba izogniti načelu „kupuj evropske izdelke“ ali „prednost imajo evropski izdelki“ ali klavzuli o „vzajemnosti“, Odbor meni, da je pristop Komisije za države članice sprejemljiv, če upoštevamo naslednje vidike:

1.6.1.1 direktiva bo določila pravila za oddajo javnih naročil obrambne opreme, vendar ne, katero opremo naj bi se naročilo. O tem odločajo stranke, tj. države članice;

1.6.1.2 odločitev o tem, ali bodo na razpisu lahko sodelovali tudi ponudniki iz tretjih držav, v skladu s Sporazumom o vladnih naročilih ostaja v pristojnosti posameznih držav članic;

1.6.1.3 naročniki bodo še vedno lahko sami odločali o tem, ali bo razpis odprt izključno za podjetja iz EU ali tudi za podjetja iz tretjih držav.

1.6.2 Odbor meni, da navedba „prednosti evropskih izdelkov“ ne pomeni protekcionizma, temveč je potreben korak pri ponovnem uravnoteženju mednarodnega industrijskega in tehnološkega sodelovanja na področju obrambe, zlasti v odnosu z Združenimi državami.

1.7 Trgovanje s tretjimi državami

1.7.1 Glede trgovanja z obrambnimi proizvodi s tretjimi državami Odbor meni, da nova direktiva ne bo spremenila sedanjega stanja, kar pomeni pravo rešitev.

1.7.2 To področje bodo še naprej na splošno urejala pravila Svetovne trgovinske organizacije in zlasti Sporazum o vladnih naročilih.

1.8 Vzpostavitev evropskega trga za obrambno opremo (European Defence Equipments Market – EDEM)

1.8.1 Po mnenju Odbora nova direktiva pomeni velik korak k vzpostavitvi težko pričakovanega evropskega trga za obrambno opremo, in sicer iz naslednjih razlogov:

1.8.1.1 vključitev obrambnih proizvodov na notranji trg bo izboljšala konkurenčnost evropskega trga za obrambno opremo;

1.8.1.2 uvedba preglednih in konkurenčnih pravil na področju javnih naročil, ki bodo veljala v vsej Uniji, je odločilna za uspešno vzpostavitev evropskega trga za obrambno opremo. To bo povečalo odprtost obrambnih trgov med državami članicami v korist vseh – oboroženih sil, davkoplačevalcev in industrije.

1.9 Kompenzacijska politika ⁽¹⁾

1.9.1 Komisija se je izognila konkretnim in neposrednim predlogom za kompenzacije, saj meni, da so te neproduktivne in izkrivljajo tržne mehanizme, vendar hkrati priznava, da so stališča glede tega vprašanja različna.

1.9.2 Dejansko imajo države članice in industrija različne izkušnje s tem instrumentom in različna mnenja o njem. Evropska obrambna agencija (EDA) sedaj proučuje načine za izvajanje kompenzacij, da bi te, dokler obstajajo, koristile razvoju industrijskih in tehnoloških temeljev obrambnega sektorja (*European Defence Technological and Industrial Base, EDTIB*), hkrati pa priznava, da na dobro delujočem evropskem trgu za obrambno opremo niso več potrebne.

2. Predlogi

2.1 Odbor izrecno priporoča, da vse pobude EU na področju obrambe in varnosti sprejema najvišja politična raven: Evropski svet, visoki predstavnik za skupno zunanjo in varnostno politiko ter usmerjevalni odbor Evropske obrambne agencije v sestavi ministrov (EDA-SBMF).

2.2 Odbor meni, da bi morale evropske institucije svojo podporo osredotočiti na naslednje glavne cilje obrambne industrije:

2.2.1 krepitev zmogljivosti in konkurenčnosti industrijskih in tehnoloških temeljev obrambnega sektorja Evrope na svetovnem trgu, da se zagotovi zgodnja opredelitev dejanskih glavnih industrijskih in vojaških ciljev, tako za večja podjetja kot MSP;

⁽¹⁾ Gre za postopek, pri katerem se tuj prodajalec obrambne opreme v primeru dobave, katere ocenjena vrednost je višja od zneska, ki ga je določila vlada države naročnice, zaveže k „industrijski koristi“ (*industrial benefit*), izraženi v minimalnem odstotku dodane vrednosti za državo naročnico (od skupne vrednosti naročila). Kompenzacijska naročila odda prodajalec (*offsetor*) podjetjem države naročnice; ta morajo biti na visoki tehnološki ravni in lokalnim podjetjem, prejemnikom kompenzacije (*offsetee*), zagotoviti nove ali dodatne posle. Prodajalec izvede dobavo na podlagi te ekonomske obveznosti v natančno določenem in razumnem obdobju; v nasprotnem primeru bo dolžan plačati kazen. „Industrijska korist“ se šteje za doseženo, ko podjetja, prejemniki kompenzacije (*offsetees*), izdajo nalogo za plačilo naročil v določenem roku.

2.2.2 izboljšanje mednarodne prepoznavnosti glavnih programov tega pomembnega industrijskega sektorja;

2.2.3 podpora sedanjih in prihodnjih naložb za razvoj inovativnih tehnologij;

2.2.4 zagotavljanje delovnih mest v obrambni industriji v vsej EU, saj je ohranjanje človeških virov, tj. profesionalnega osebja, usposobljenega za delo v tem sektorju, eden glavnih pogojev za trajnostno rast sektorja ter razvoj in uporabo najsoodnejših tehnologij;

2.2.5 spodbujanje sektorja z vzpostavitvijo enakih konkurenčnih pogojev za vse, pri čemer je treba odpraviti vmešavanje države v poslovanje podjetij;

2.2.6 podpora pobudam Evropske obrambne agencije, ki mora biti sposobna delovati kot katalizator pri projektih ene ali več držav članic. Evropska obrambna agencija lahko pomaga razširiti krog držav članic, ki sodelujejo pri programih, kot na primer pri projektu prihodnjega evropskega težkega transportnega helikopterja, brezpilotnih letal, programsko podprtih taktičnih radijskih naprav ipd.

2.3 Odbor priporoča Evropskemu svetu, visokemu predstavniku za skupno zunanjo in varnostno politiko ter usmerjalnemu odboru Evropske obrambne agencije v sestavi ministrov, da ocenijo in izberejo seznam obrambne opreme in proizvodov, ki naj bi jih uporabljale vse države članice, udeležene na evropskem trgu za obrambno opremo ter pri industrijskih in tehnoloških temeljih obrambnega sektorja, ter da s tem končnim seznamom seznanijo javnost. Pri tem lahko izbirajo med naslednjimi možnostmi:

2.3.1 nadaljevanje uporabe seznama iz leta 1958, zlasti zaradi kontinuitete, čeprav je seznam preveč splošen in preširok ter od sprejetja pred 50 leti nikoli ni bil posodobljen;

2.3.2 nadomestitev sedanjega starega seznama, ki se še vedno uporablja, s skupnim seznamom vojaške opreme EU (*Common Military List of the EU*), ki ga je 19. marca 2007 sprejel Svet in je bil posodobljen 10. marca 2008, vključno z opremo, zajeto v Kodeksu ravnanja EU glede izvoza orožja, ki ga je sprejel Svet 7. julija 2000 in je bil preimenovan v skupni seznam vojaškega blaga EU (*EU Common Military List*). Isti kodeks EU je bil že sprejet v zvezi z novo direktivo o prenosih obrambnih proizvodov znotraj Skupnosti.

2.3.2.1 Odbor meni, da je možna rešitev združitve posodobljenega seznama iz leta 1958, ki opredeljuje opremo in tehnologijo, za kateri velja odstopanje, s skupnim seznamom vojaškega blaga Evropske unije (*European Union Common Military List*), kot je naveden v Kodeksu ravnanja Evropske unije glede izvoza orožja.

2.3.3 Po mnenju Odbora bi morala biti Evropska obrambna agencija glavna gonilna sila v tem sektorju in delovati kot forum za medvladne razprave o prihodnosti obrambne industrije, razvoju in raziskavah na področju obrambe ter širitvi industrijskih in tehnoloških temeljev obrambnega sektorja.

2.3.4 Hkrati Odbor priznava pristojnosti Evropske komisije in vidno vlogo, ki jo ima na področju javnih naročil ter pri aktiviranju in krepitevi tehnoloških in industrijskih temeljev obrambnega sektorja. Odbor meni, da bodo izkušnje Evropski komisiji koristile pri njenih prizadevanjih za prestrukturiranje in razvoj obrambne industrije držav članic.

2.3.5 Odbor priznava, da je v procesu razvoja evropske politike na področju obrambne opreme pomembno upoštevati interese in predloge obrambne industrije same. Kljub temu Odbor meni, da bi bilo mogoče dejavnosti Evropske obrambne agencije močno izboljšati, če bi v delo direktij agencije formalno in tesneje vključili predstavnike obrambne industrije ter nevladne strokovnjake. Ti predstavniki in strokovnjaki (člani organizirane civilne družbe) bi morali biti zastopani v usmerjalnem odboru agencije, njihov položaj, pravico do govora, glasovalno pravico ipd. pa bi bilo mogoče določiti naknadno.

2.3.6 Glede uporabe Kodeksa ravnanja za javna naročila za obrambo Odbor priznava, da bi morale vse države članice EU in evropske članice NATA imeti možnost udeležbe v programih sodelovanja v okviru svojih finančnih, industrijskih in tehnoloških zmogljivosti ter da bi bilo treba ustrezno upoštevati interese majhnih in srednje velikih držav.

2.4 Po mnenju Odbora bi morala Komisija redno predložiti poročilo o napredku pri izvajanju direktive v posameznih državah in na ravni Skupnosti, da bi tako omogočila statistične ocene in pravilne referenčne vrednosti.

2.5 Odbor meni, da bi bilo treba predlagano direktivo razširiti na celotni Evropski gospodarski prostor (EGP).

3. Splošne informacije

3.1 Sedanje stanje

3.1.1 Mnogo držav članic se je velikokrat sklicevalo na člen 296 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti ⁽¹⁾ in člen 14 direktive o javnih naročilih (Direktiva 2004/18); tako so bila javna naročila za vojaško in varnostno opremo skoraj samodejno izključena iz zakonodaje Skupnosti. Z drugimi besedami: *kar naj bi bilo izjema, v resnici pogosto postane pravilo.*

3.1.2 Glede javnih naročil ni resnično primerne evropske zakonodaje za oddajanje občutljivih javnih naročil na področju obrambe in varnosti.

3.1.3 Uporaba neuskkljenih standardov ovira sodelovanje pri razvoju in raziskavah, javnem naročanju in proizvodnih programih.

3.1.4 V zvezi s povpraševanjem velja, da se 27 strank – posameznih držav članic – sooča z velikimi težavami pri usklajevanju vojaških zahtev in združevanju svoje kupne moči za skupne projekte javnih naročil.

3.1.5 Ureditveni okvir na ravni EU, ki obsega 27 različnih svežnjev nacionalnih predpisov in postopkov za vsa pomembna področja (izvoz, prenosi, javna naročila ipd.), močno ovira konkurenco in sodelovanje ter povzroča precejšnje dodatne stroške ⁽²⁾.

3.1.6 Vzpostavitev evropskega trga za obrambno opremo je eden glavnih dejavnikov podpore ciljem evropske varnostne in obrambne politike.

3.2 Zbliževanje področij obrambe in varnosti

3.2.1 Odbor pozdravlja pobudo Komisije za vključitev občutljivih javnih naročil na področju nevojaške varnosti v področje uporabe nove direktive in se pri tem opira na naslednje ugotovitve:

3.2.1.1 v današnjem strateškem okolju so grožnje postale nadnacionalne in asimetrične ⁽³⁾. Ločnica med vojaško in nevo-

jaško ter notranjo in zunanjo varnostjo je vedno bolj zabrisana, kar zahteva vsestranski odgovor;

3.2.1.2 vojaške in varnostne sile pogosto tesno sodelujejo in uporabljajo podobno opremo, ki je bila razvita z uporabo enakih tehnologij in izdelana v istih podjetjih;

3.2.1.3 javna naročila nevojaškega blaga na določenih področjih, kot je npr. boj proti terorizmu, so lahko enako občutljiva kot naročila vojaške opreme in zahtevajo enako ali višjo raven varnosti med postopkom oddaje;

3.2.1.4 v primerih, ko imajo javna naročila na področju varnosti in obrambe enake značilnosti, je zanje smiselno uporabiti ista pravila javnega naročanja.

3.2.2 Poleg tega Odbor meni, da je enako obravnavanje vseh evropskih ustanov, ki imajo pristojnosti na področju obrambe, notranje varnosti in obveščevalnih dejavnosti, najboljša rešitev.

3.3 Uvajanje inovativnih rešitev

3.3.1 Za izpolnjevanje edinstvenih zahtev tega sektorja so v novi direktivi predlagani tri konkurenčni postopki in pragmatična pot naprej:

— **postopek s pogajanj** z objavo obvestila o javnem naročilu ⁽⁴⁾ je dovoljen brez posebne utemeljitve;

— uporabita se lahko tudi **omejeni postopek** ⁽⁵⁾ in **konkurenčni dialog** ⁽⁶⁾;

— **odprti postopek**, ki zajema pošiljanje razpisne dokumentacije vsakemu gospodarskemu subjektu, ki to želi, pa je zaradi zaupnosti in zahtev po varovanju informacij, povezanih s temi naročili, obveljal za neprimerne.

3.3.1.1 Za zaščito občutljivih informacij pred nepooblaščenim dostopom so v postopke vključene posebne določbe za varovanje informacij ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Člen 296 PES navaja: „1. Določbe te pogodbe ne izključujejo uporabe naslednjih pravil: (a) nobena država članica ni dolžna dajati informacij, za katere meni, da bi bilo njihovo razkritje v nasprotju z bistvenimi interesi njene varnosti; (b) vsaka država članica lahko v zvezi s proizvodnjo orožja, streliva in vojaških sredstev ali trgovino z njimi sprejme ukrepe, za katere meni, da so potrebni za zaščito bistvenih interesov njene varnosti; takšni ukrepi ne smejo negativno vplivati na pogoje konkurence na skupnem trgu glede proizvodov, ki niso izrecno predvideni v vojaške namene. 2. Svet lahko na predlog Komisije soglasno spremení seznam proizvodov, za katere se uporabljajo določbe odstavka 1(b), ki ga je pripravil 15. aprila 1958“.

⁽²⁾ Tako so bili npr. dodatni stroški, ki so jih leta 2003 povzročile ovire za prenose znotraj Skupnosti, ocenjeni na 3,16 milijarde EUR. Unisys, *Intra-Community Transfers of Defence Products* (študija Unisys: Prenosi obrambnih proizvodov znotraj Skupnosti), Evropska komisija, Bruselj, 2005, str. 6.

⁽³⁾ Sporočilo Evropske komisije K politiki EU na področju obrambne opreme, COM(2003) 113 konč. z dne 11.3.2003; mnenje EESO, UL C 10, str. 1 z dne 10.1.2004, poročevalec g. WILKINSON (op. prev.: dokumenta nista prevedena v slovenščino).

⁽⁴⁾ Gre za postopke, kjer se naročniki posvetujejo z gospodarskimi subjekti po lastni izbiri in se z njimi pogajajo o pogojih naročila.

⁽⁵⁾ Postopki, v katerih se lahko kateri koli gospodarski subjekt poteguje za sodelovanje, ponudbo pa lahko predložijo samo tisti gospodarski subjekti, ki jih naročnik povabi.

⁽⁶⁾ Naročnik lahko omeji število kandidatov v omejenih postopkih in postopkih s pogajanj z objavo obvestila o naročilu ter v konkurenčnem dialogu. Kakršno koli zmanjšanje števila kandidatov je treba izvesti na podlagi objektivnih meril, navedenih v obvestilu o javnem naročilu.

⁽⁷⁾ Varovanje informacij: podatki, povezani z občutljivimi javnimi naročili na področju obrambe in varnosti, so pogosto zaupni, kar zahteva zaščitne ukrepe glede (1) samega postopka dodelitve naročila, (2) meril za izbiro kandidatov in (3) pogodbenih zahtev naročnikov.

3.3.1.2 Vključitev posebnih klavzul o zanesljivosti oskrbe v postopek bo oboroženim silam zagotovila pravočasne dobave, zlasti v času krize ali oboroženega spopada:

- (a) postopek določa skupen sistem ustreznih garancij, ki ga podpira jasna metoda referenčnih vrednosti;
- (b) Odbor podpira odločitve Komisije, da bo nova direktiva veljala le za posebna javna naročila na področju varnosti in obrambe, za katera sedanja direktiva o javnih naročilih ni primerna;
- (c) pri teh naročilih gre za nakupe vojaške (tj. orožja, streliva in vojaških sredstev) in varnostne opreme, ki je posebej občutljiva in po svojih značilnostih podobna obrambni opremi;
- (d) javne nakupe neobčutljive in nevojaške opreme še naprej ureja sedanja direktiva o javnih naročilih (Direktiva 2004/18), tudi če nakup izvede javni naročnik na področju obrambe in varnosti.

3.4 Pravna podlaga osnutka direktive

3.4.1 Načelo prispevkov: treba napraviti konec kršitvam, ki izhajajo iz tega, da ni določb Skupnosti o usklajevanju veljavnih postopkov za oddajo javnih naročil.

3.4.2 Načelo sorazmernosti: če se bodo določbe direktive v celoti upoštevale, bo njihovo izvajanje v nacionalnem pravu vsaki državi članici omogočalo, da upošteva posebnosti in značilnosti svojih občutljivih nakupov na področju obrambe in varnosti.

3.5 Izbira instrumentov

3.5.1 Države članice lahko pri prenosu direktive, če želijo, sprejmejo zakonodajo, ki se uporablja za vsa njihova javna naročila, tudi za občutljive nakupe na področju obrambe in varnosti.

3.5.2 Novi instrument naj bi omogočil visoko raven prilagodljivosti, zagotovil ustrezno raven preglednosti in izboljšal dostop na trg za dobavitelje ter zlasti mala in srednje velika podjetja iz drugih držav.

3.5.3 Za polno učinkovitost je treba direktivo podpreti s standardizacijo in ustrezno ureditvijo za promet s tem blagom znotraj EU.

3.6 Mala in srednje velika podjetja in evropska obrambna industrija

3.6.1 V zvezi s praktičnim izvajanjem Kodeksa ravnanja za javna naročila za obrambo Odbor poudarja bistveno vlogo majhnih in srednje velikih dobaviteljev obrambne opreme in tehnologij, saj pri razvoju nacionalnih in evropskih vojaških zmogljivosti prispevajo k raziskavam in zagotavljajo delovna mesta.

3.7 Vprašanje za konec

3.7.1 Kot pri vseh reformah tudi tukaj obstaja nevarnost, da se načeloma vsi strinjajo, da je treba „nekaj“ narediti, vendar jim ne uspe sprejeti nobenih konkretnih ukrepov ali podpisati dokumenta ali sporazuma, ki bi zagotovil napredek v sektorju.

3.7.2 Glavno vprašanje je: kako dolgo se lahko industrijski in tehnološki temelji evropske obrambe še obdržijo, če bo Evropa še naprej odlašala z reformami, za katere velja, da so neizogibne?

V Bruslju, 23. oktobra 2008

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih določbah za merilne instrumente in metode meroslovne kontrole (prenovitev)

COM(2008) 357 konč. – 2008/0123 (COD)

(2009/C 100/19)

Svet Evropske unije je 8. septembra 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 skupnih določbah za merilne instrumente in metode meroslovne kontrole (prenovitev)

Odbor se v celoti strinja z vsebino predloga in nima nobenih pripomb, zato je na 448. plenarnem zasedanju 21., 22. in 23. oktobra 2008 (seja z dne 22. oktobra) s 117 glasovi za in 2 vzdržanima glasovoma o tem predlogu sprejel pozitivno mnenje.

V Bruslju, 22. oktobra 2008

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira za določanje zahtev za okoljsko primerno zasnovano izdelkov, povezanih z energijo

COM(2008) 399 konč. – 2008/0151 (COD)

(2009/C 100/20)

Svet je 10. septembra 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 vzpostavitvi okvira za določanje zahtev za okoljsko primerno zasnovano izdelkov, povezanih z energijo

Odbor se v celoti strinja z vsebino predloga in nima nobenih pripomb, zato je na 448. plenarnem zasedanju 21., 22. in 23. oktobra 2008 (seja z dne 22. oktobra) s 113 glasovi za, nobenim glasom proti in 1 vzdržanim glasom o tem predlogu sprejel pozitivno mnenje.

V Bruslju, 22. oktobra 2008

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Sveta o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor za kmete v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete, predlogu uredbe Sveta o spremembah skupne kmetijske politike s spremembo uredb (ES) št. 320/2006, (ES) št. 1234/2007, (ES) št. 3/2008 in (ES) št. [...] /2008 ter predlogu uredbe Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 1698/2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP)

COM(2008) 306 konč. – 2008/0103+0104+0105 (CNS)

(2009/C 100/21)

Svet je 18. junija 2008 sklenil, da v skladu s členoma 36 in 37 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjih dokumentih:

Predlog uredbe Sveta o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor za kmete v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete,

Predlog uredbe Sveta o spremembah skupne kmetijske politike s spremembo uredb (ES) št. 320/2006, (ES) št. 1234/2007, (ES) št. 3/2008 in (ES) št. [...] /2008 ter

Predlog uredbe Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 1698/2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP)

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 8. oktobra 2008. Poročevalec je bil g. VAN OORSCHOT, soporočevalca pa g. KALLIO in g. WILMS.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 448. plenarnem zasedanju 21. in 23. oktobra 2008 (seja z dne 23. oktobra) s 117 glasovi za, 28 glasovi proti in 18 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1. Evropska komisija je 20. maja 2008 objavila predloge za poenotenje skupne kmetijske politike (SKP), da se zagotovi njeno čim boljše delovanje v razširjeni Evropski uniji in spreminjajočem se mednarodnem okolju. Ta projekt je znan kot „pregled stanja“ (*health check*).

1.2. EESO meni, da je treba v razpravi o pregledu stanja bolj upoštevati raznolikost nalog, s katerimi se sooča SKP (med drugimi evropski model kmetijstva, varnost preskrbe s hrano kot osrednje vprašanje). Zato EESO poudarja potrebo po ustrezni kratkoročni in dolgoročni kmetijski politiki na ravni EU, ki mora imeti na voljo dovolj finančnih sredstev. Pri tem bo verjetno šlo za zneske, ki bodo najmanj tako visoki kot doslej. Naloga politike je, da državljanom bolje v preteklosti razloži, zakaj je potrebna SKP in čemu služijo posamezni ukrepi, da ne bo neprestane razprave o financiranju.

1.3. EESO opozarja na svoje prejšnje mnenje o prihodnosti SKP, v katerem ugotavlja, da so kmetije v težkem obdobju prehoda. Zato EESO meni, da morajo biti glavne naloge pregleda stanja olajšanje in poenostavitev izvajanja ter odziv na nove izzive na trgu in v družbi ob upoštevanju večnamenske vloge kmetijstva.

1.4. EESO meni, da so še naprej potrebna kompenzacijska plačila za financiranje raznovrstnih storitev kmetov, ki se ne poravnajo prek trga, in da bo plačila na podlagi pretekle proizvodnje vedno težje upravičiti. Državam članicam je treba dovoliti, da svoja plačila prilagodijo bolj pavšalni stopnji. O tem vprašanju je prej potrebna širša razprava v okviru SKP po letu 2013. Pri tem bi države članice morale imeti možnost določiti ustrezno prehodno obdobje, da se kmetije ne bi znašle v težavah. Treba je poenostaviti pravila o navzkrižni skladnosti in preprečiti podvajanje kontrol.

1.5. EESO se strinja z nadaljnjim ločevanjem plačil, da se kmetom zagotovi „svobodno kmetovanje“. Vendar od držav članic ne bi smeli zahtevati ločevanja, da bi ohranili panoge ali regije, potrebne pomoči, seveda če to ne povzroča izkrivljanj na trgu. EESO podpira cilje člena 68, vendar ta člen ni rešitev vseh problemov. V nekaterih primerih je potrebno več prilagodljivosti. Države članice morajo pred izvajanjem tega ukrepa natančno proučiti posledice ponovne razdelitve plačil kmetom.

1.6. EESO meni, da bi bilo treba najprej proučiti spremembe sedanje intervencijske sheme, razen javnih naročil. Poleg tega poziva k oblikovanju novih orodij, ki bi vzpostavila

trajnostno varnostno mrežo, ter predlaga, da se ohrani mehanizem prahe in obenem prilagodi odstotek površin za praho v skladu s tržnimi trendi.

1.7. EESO poziva k podrobnejši oceni možnega prihodnjega razvoja trga z mlekom in posledic, preden je sprejeta dokončna odločitev o odpravi mlečnih kvot leta 2015. EESO poziva Komisijo, naj natančneje določi ukrepe za ohranitev proizvodnje mleka na občutljivih območjih ter razloži finančne posledice in načine financiranja teh ukrepov. Dokler takšne strategije ni, se EESO ne more strinjati z načrtovanim povečanjem kvot. EESO zagovarja ustanovitev evropske mreže za mleko, da bi ponudbo uskladili s povpraševanjem ter ohranili nadomestilo za proizvajalce in gostoto živinorejcev po vsej Evropi. S takšno mrežo bi lahko ponovno uravnovesili razmerje sil med industrijo, proizvajalci, distributerji in celo potrošniki.

1.8. EESO priznava nove izzive, ki jih Evropska komisija omenja v zvezi s podnebjem, vodo, obnovljivimi viri energije in biotsko raznovrstnostjo in ki očitno zahtevajo dodatna sredstva drugega stebra. Nove izzive je mogoče financirati samo prek modulacije, saj so sedanja sredstva v proračunu že dodeljena za druge namene do leta 2013, novi viri financiranja pa niso verjetni.

2. Uvod

2.1. Evropska komisija je 20. maja 2008 objavila predloge uredb Sveta za več sprememb skupne kmetijske politike (COM(2008) 306/4). Glavni cilj tega t. i. „pregleda stanja“ je oceniti izvajanje reforme SKP iz leta 2003 ter obravnavati tiste prilagoditve procesa reform, za katere se meni, da so potrebne, da bi lahko nadaljevali s poenostavljanjem politike, ji omogočili, da izkoristi nove tržne priložnosti, in jo pripravili na spopadanje z novimi izzivi na trgu in v družbi.

2.2. Poleg pregleda stanja je potrebna tudi razprava o razvoju SKP po letu 2013, da bi bili kos izzivom, s katerimi se soočajo kmetijstvo, družba in veriga ustvarjanja vrednosti v kmetijstvu.

3. Spreminjanje prehrabnih razmer v svetu

3.1. Cene kmetijskih proizvodov so realno trideset let padale. Leta 2007 pa so se cene nekaterih kmetijskih proizvodov nenadoma in strmo dvignile. Glavni razlogi za dvig cen so bili vedno večje svetovno povpraševanje, majhne zaloge in slabe letine zaradi podnebnih sprememb. To je imelo hude posledice za kmete živinorejce, saj so se soočali z visokimi cenami krme. Vendar cene kmetijskih proizvodov spet začenjajo padati. V obdobju med jesenjo leta 2007 in aprilom leta 2008 so cene mleka padle za približno 30 %, cene pšenice pa za približno 20 % ⁽¹⁾. To dejstvo na primer skupaj z naraščajočimi cenami pomeni, da bo po pričakovanjih leta 2008 prihodek pridelovalcev poljščin manjši za 16–24 %. Realno gledano so cene kmetijskih proizvodov še vedno nižje, kot so bile v času naftnih kriz leta 1973 ali 1979 ⁽²⁾.

3.2. V zadnjih mesecih se je jasno pokazalo, da se je začelo obdobje, ko cene kmetijskih proizvodov nihajo, kar ni dobro niti za potrošnike, ki se soočajo z vedno višjimi cenami kmetijskih proizvodov, niti za kmete in zainteresirane strani v prehrabni verigi, ki morajo biti stalno zaskrbljeni za svoje naložbe. Ta položaj je treba upoštevati v vsaki razpravi o prihodnosti kmetijske politike, če želimo, da varnost preskrbe s hrano ostane cilj EU.

3.3. Zaradi svetovnega povpraševanja po hrani je težko pričakovati, da bodo potrošniške cene v kratkoročnem in srednjeročnem obdobju padle na prejšnjo raven, pričakovati pa je večja nihanja cen proizvajalcev.

3.4. Vpliv višjih cen kmetijskih surovin na cene življenjskih potrebščin je omejen. To je povezano z dejstvom, da se delež kmetijskih surovin v stroških proizvodnje hrane v primerjavi s stroški energije in dela manjša. Strošek pšenice na primer predstavlja le 4 % stroškov štruce kruha ⁽³⁾. Poleg tega je delež hrane v skupnih izdatkih gospodinjstev nizek (približno 14 % v EU-27). Po mnenju EESO je treba v interesu kmetov in potrošnikov racionalizirati prehrabno verigo ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Predstavitve predloga pregleda stanja odboru Evropskega parlamenta za kmetijstvo in razvoj podeželja (ComAgri) 20. maja 2008.

⁽²⁾ Evropska komisija: *Kaj je povzročilo sedanjo rast kmetijskih cen?*

⁽³⁾ Govor komisarke Mariann FISCHER BOEL: *Hrana – krma ali gorivo?* Berlin, 18. januar 2008.

⁽⁴⁾ EESO nadaljuje s proučevanjem tega vprašanja v raziskovalnem mnenju o EU in svetovnih prehrabnih izzivih.

3.5. Organizaciji Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo (FAO) je treba omogočiti, da bo bolje upravljala oskrbo s hrano, in odkar je področje kmetijstva vključeno v Svetovno trgovinsko organizacijo, so med kmetijskimi sistemi nastale še večje neenakosti. Spremeniti je treba način razmišljanja: kmetijstvu je treba omogočiti, da se bo lahko organiziralo na svetovni ravni s pomočjo posvetovalnega foruma, ki ga bodo sestavljale najbolj reprezentativne – in ne nujno najbogatejše – nacionalne kmetijske organizacije.

3.6. Po mnenju EESO je treba pri pregledu stanja SKP upoštevati te spremembe svetovnih prehrabnih razmer. Kmetje bi morali imeti možnost, da nadaljujejo svojo večstransko vlogo v okviru evropskega kmetijskega modela.

4. Splošne ugotovitve

4.1. Evropski ekonomsko-socialni odbor opozarja na svoje prvotno mnenje ⁽⁵⁾ o *oceni stanja v SKP in njeni prihodnosti po letu 2013*, v katerem ugotavlja, da so kmetje in agroživilska industrija zdaj v težavnem obdobju prehoda. Pripravljenost za podjeten odziv na nove tržne pogoje je velika, če bodo upoštevane obljube, dane med reformami, ter bosta zagotovljeni ustrezna pravna varnost in varnost pri načrtovanju. EESO meni, da je treba zlasti v tem pregledu stanja preveriti, kje so potrebne prilagoditve obstoječih predpisov za:

— lažje in enostavnejše izvajanje ter

— odpravo ovir za ciljno usmerjeno izvajanje dogovorjenih reformnih ukrepov.

Poleg teh tem EESO priznava, da se EU sooča z novimi izzivi, pri katerih imajo lahko kmetje pomembno vlogo, in da razmere na trgu s hrano zahtevajo nove odzive.

Vendar pa bi morale biti ključne besede pri pregledu stanja stabilnost s pomočjo organizacije trgov, poenostavitev in prilagoditev.

⁽⁵⁾ UL C 44 z dne 16.2.2008, str. 60.

4.2. Pomembno je tudi, da ukrepi v okviru pregleda stanja poudarjajo nadaljnji razvoj evropskega modela kmetijstva in kmetom omogočijo, da izpolnijo svojo večstransko vlogo:

— za zagotovitev najvišjih standardov na svetu za varnost in kakovost hrane, varovanje okolja ter dobro počutje živali,

— za ohranjanje pokrajine in narave,

— za ključen prispevek k zaposlovanju, za ohranjanje kmetijske proizvodnje in vitalnosti življenja na podeželju v vseh regijah EU ter

— za preprečitev upadanja števila prebivalcev na podeželju in opuščanja kmetijskih površin.

Po mnenju EESO predlogi Komisije prinašajo bistvene spremembe v primerjavi s sedanjim stanjem. O teh spremembah je treba temeljito razmisliti.

5. Ukrepi za pregled stanja

5.1. Shema enotnega plačila (SEP)

5.1.1. V skladu s predlogom Evropske komisije naj bi bilo državam članicam dovoljeno, da svoj model SEP postopoma prilagodijo bolj pavšalni stopnji plačil za posamezne pravice do plačila, da bi postala SEP bolj učinkovita in uspešna. Hkrati predlogi vključujejo vrsto ukrepov za poenostavitev izvajanja SEP.

5.1.2. Zaskrbljenost v zvezi s trajnostjo je v Evropi vedno večja. Napredek pri upoštevanju netrgovinskih vprašanj v mednarodnih sporazumih je premajhen, čeprav je to bistveno, če želimo spoštovati želje evropskih državljanov. Poleg tega se zaščita na mejah EU nenehno zmanjšuje. Na podlagi teh argumentov EESO meni, da bo sistem direktnih plačil, ki kmetom omogoča kritje stroškov trajnostne proizvodnje, ki na trgu niso povrnjeni, bistven za ohranitev evropskega modela kmetijstva in dohodke kmetov po letu 2013. To mora ostati jasna naloga SKP.

5.1.3. EESO meni, da bodo še naprej potrebna kompenzacijska plačila za financiranje raznovrstnih storitev kmetov, ki se ne poravnajo prek trga, in da bo ravni plačila na podlagi pretekle proizvodnje vedno težje upravičiti. Državam članicam, ki tega še niso storile, bi bilo treba dovoliti, da v obdobju 2009–2013 prilagodijo nacionalne zgornje meje bolj pavšalni stopnji plačil ali da s tem začnejo v začetku leta 2013. Preden to storijo, morajo natančno proučiti posledice za dohodke kmetij, prilagodljivost kmetov in potrebo po dolgoročni varnosti pri načrtovanju. Če bodo države članice izbrale ta pristop, morajo imeti možnost določiti ustrezno prehodno obdobje, da se kmetije, ki so morda vlagale pod drugačnimi pogoji, ne bi znašle v težavah.

5.1.4. Upravljanje sheme enotnega plačila na površino (SEPP), ki jo uporabljajo v večini novih držav članic, je enostavno, vendar je shema preveč poenostavljena, ko gre za smiselno podporo intenzivnim kmetovalcem (sadje in zelenjava, vzreja živali, proizvodnja tobaka itd.) v primerjavi s sektorjem poljščin. Srednjeročno bi bilo treba najti bolj uravnoteženo rešitev, npr. v okviru sheme enotnega plačila, z uporabo drugih ali novih instrumentov, ki bi jih bilo treba razviti v vsej EU.

5.1.5. Vsa zemljišča v novih državah članicah, na katerih se upoštevajo ustrezni kmetijski in okoljski pogoji v času, ko država zaprosi za plačila, bi morala biti do njih upravičena.

5.2. Navzkrižna skladnost

5.2.1. Evropska komisija želi poenostaviti in izboljšati ciljno osredotočenost navzkrižne skladnosti. Komisija predlaga, da se odpravijo nekatere zahteve, ki niso povezane z odgovornostjo kmeta, in uvedejo novi dobri kmetijski in okoljski pogoji.

5.2.2. EESO podpira ohranitev povezave med enotnim plačilom na kmetijo in spoštovanjem standardov EU, ki so prek navzkrižne skladnosti povezani s kmetijsko dejavnostjo. EESO se strinja s predlogi Komisije za poenostavitev navzkrižne skladnosti. Jasno je tudi, da je treba navzkrižno skladnost narediti manj zapleteno, zlasti s pojasnitvijo pravil (z uvedbo pravila *de minimis*) in zmanjšanjem števila različnih inšpekcijskih obiskov, ki se izvajajo na posameznih kmetijah. Prav tako je treba preprečiti podvajanje kontrol, kot so revizije v okviru sistema zagotavljanja kakovosti.

5.2.3. Kmetijstvo je pomemben sektor, ki v EU zagotavlja veliko delovnih mest. Prizadevati si je treba za zmanjšanje števila nesreč v kmetijstvu in spodbujati več kvalificirane delovne sile. Zato EESO meni, da so izredno pomembni posebni vidiki varnosti pri delu na kmetijah, npr. navodila za uporabo strojev, higieno in ustrezno shranjevanje nevarnih snovi. Te vidike mora urejati nacionalna zakonodaja s socialnega področja, vključili pa bi jih lahko tudi v področje uporabe navzkrižne skladnosti. Za spodbudo kmetom EESO priporoča razširitev možnosti v okviru socialnega sklada EU na področju varnosti pri delu ter spretnosti in znanja.

5.2.4. V skladu s ciljem, da bi dosegli večjo učinkovitost navzkrižne skladnosti in njeno bolj neposredno povezavo s kmetijskimi dejavnostmi, EESO meni, da predpisane zahteve ravnanja o dajanju fitofarmaceutskih sredstev v promet niso odgovornost na ravni kmetij in jih je zato treba odpraviti.

5.2.5. EESO poziva k študiji o vplivu izvajanja dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev, preden se tej zasnovi doda kakršen koli nov element. Ta študija mora vključiti učinke na kmete in upravno obremenitev. EESO meni, da je treba okoljske koristi, povezane s praho, varovalnimi pasovi in krajinskimi značilnostmi, ohraniti, tudi če se odpravi obvezna praha. Če naj bi to dosegli s prostovoljnimi ukrepi kot delom razvoja podeželja, so potrebne ustrezne spodbude, ki jih sedaj ni. Te ukrepe je treba tudi ustrezno poplačati.

5.2.6. Za nove države članice bi moral veljati poseben režim. Sistem navzkrižne skladnosti bi bilo treba uvesti postopno, glede na to, da se tudi sistem neposrednih plačil uvaja postopno. Nove države članice morajo navzkrižno skladnost uporabljati v celoti, ko dosežejo 100-odstotno stopnjo sheme enotnega plačila na površino (SEPP).

5.3. Delno vezana proizvodna podpora

5.3.1. Po mnenju Evropske komisije je ločevanje kmete spodbudilo, da se bolje in na bolj trajnosten način odzivajo na tržne signale. V času reforme SKP iz leta 2003 je bilo določeno, da se državam članicam omogoči ohranitev določene ravni vezane podpore v nekaterih sektorjih. Komisija prav tako poudarja, da delovanje obeh sistemov hkrati ni prispevalo k poenostavitvi. Komisija predlaga, da se državam članicam dovoli ohranitev ločenih premij samo za krave dojilje ter ovčje in kozje meso.

5.3.2. EESO je skeptičen glede nadaljnega ločevanja v državah članicah, ki ohranjajo delno vezano podporo, da bi omogočile večjo tržno usmerjenost. EESO se zaveda, da v nekaterih primerih ločevanje lahko povzroči izginotje nekaterih vrst proizvodnje ter opustitev proizvodnje v nekaterih regijah z resnimi posledicami za okolje, podeželsko gospodarstvo in zaposlovanje. Za obravnavanje teh problemov bi bilo treba uporabiti člen 68. Vendar se od teh držav članic ne sme zahtevati ločevanje podpore. Preostala vezana podpora ne sme povzročati neenakih tržnih pogojev med državami članicami.

5.4. Posebna podpora

5.4.1. Evropska komisija predlaga razširitev (sedanjega) člena 69 zaradi več razlogov, tudi zato, da se vključijo vprašanja neugodnih pogojev za kmete v posameznih sektorjih v nekaterih regijah in dopolnitve pravic do plačila na območjih, v katerih se izvaja prestrukturiranje. Države članice, ki uporabljajo SEP, lahko zadržijo do 10 % nacionalnih proračunskih zgornjih meja za ukrepe, povezane z varovanjem okolja, ali za izboljšanje kakovosti in trženja kmetijskih proizvodov.

5.4.2. Komisija meni, da so spremembe tradicionalnih tržnih instrumentov in prehod na neposredno podporo proizvajalcem spodbudili razpravo o različnih vrstah upravljanja tveganj, ker so tveganja, povezana s cenami in proizvodnjo, glavni vir sprememb, ki vplivajo na dohodek. Komisija predlaga, da lahko države članice uporabijo člen 68 za zavarovanje pridelka ter vzajemne sklade za živalske in rastlinske bolezni.

5.4.3. EESO podpira cilje, navedene v členu 68, čeprav ta člen ni rešitev za vse probleme, ki se lahko pojavijo. EESO se lahko strinja z večjo prožnostjo pri uporabi člena 68, če se morebitna dodatna sredstva uporabijo za krepitev položaja kmetov. Meni, da bi lahko bila v zelo posebnih primerih v nekaterih državah članicah meja financiranja višja od sedanjih skupnih 10 % nacionalnih zgornjih mej. EESO podpira predloge o zavarovanju pridelka ter vzajemnih skladih za živalske in rastlinske bolezni glede na to, da mora biti cilj zaščititi potrošnike in kmete. Ti ukrepi ne smejo ogroziti sedanjih zavarovalnih shem ali ukrepov skupnosti (člen 44 in veterinarski sklad). Ker je preprečevanje bolezni pomembno za celotno družbo, EESO predlaga, da ta sredstva sofinancirajo države članice, kot je predlagala Komisija.

5.4.4. EESO meni, da lahko uporaba člena 68 povzroči pomembno ponovno razdelitev plačil kmetom. Poleg tega je

EESO zaskrbljen, da člen 68 ni zadostno orodje za reševanje vseh vprašanj. Zato morajo države članice natančno preučiti posledice možne uporabe člena 68 za kmete. Po mnenju EESO bi morali zneski, ki so bili predhodno dodeljeni kmetijstvu, ostati v tem sektorju in bi jih lahko uporabili za člen 68.

5.4.5. Proučiti je treba skupen vpliv modulacije in uporabe člena 68 na dohodke kmetij. Če bi bilo treba izvesti predloge Komisije, bi to lahko pomenilo zmanjšanje direktnih plačil za vsaj $10 + 13\% = 23\%$. Zato EESO meni, da je treba temeljito proučiti učinke.

5.5. Omejitve plačil

5.5.1. Evropska komisija je ugotovila, da je z uvedbo enotnega plačila razporeditev plačil bolj pregledna. Veliko število kmetov, ki prejemajo majhne vsote plačil, povzroča visoke upravne obremenitve. Komisija predlaga, da države članice uporabijo najnižji znesek plačila, tj. 250 EUR, ali najmanjšo velikost površine, tj. najmanj 1 hektar, ali da uporabijo oboje. Poleg tega Komisija predlaga progresivno modulacijo. Predlagano je tudi, da nove države članice postanejo upravičene do modulacije z letom 2012.

5.5.2. EESO se načeloma strinja s predlogi Komisije za določitev minimalnih zahtev za plačila, da se zmanjšajo upravni stroški, pri čemer pa odločitev o uporabi minimalnih zahtev ostaja v pristojnosti držav članic.

5.5.3. Po mnenju EESO je razprava o progresivni modulaciji osredotočena na vprašanje, ali je mogoče od podjetij v EU, ki letno prejemajo več kot 100 000 EUR neposrednih plačil, pričakovati višjo stopnjo modulacije. Ekonomija obsega na splošno koristi velikim prejemnikom, zato je zmerna progresivnost upravičena, saj imajo podjetja možnost izkoristiti nove ukrepe drugega stebra in s tem znova pridobiti sredstva SKP.

5.6. Trgi

5.6.1. Komisija postavlja vprašanje, kako se lahko ustvari učinkovit mehanizem intervencije, ki deluje kot varnostna mreža brez zanašanja na subvencioniran izvoz. Komisija predlaga poenostavitev določb o javni intervenciji z razširitvijo sistema javnega razpisa. Komisija predlaga odpravo intervencije za trdo pšenico, riž in svinjsko meso.

5.6.2. Po mnenju EESO je EU zaradi slabljenja mehanizmov upravljanja notranjega trga in slabšega varstva mej kot posledice reform SKP in trgovinskih pogajanj od leta 1992 naprej danes bolj izpostavljena nihanjem na svetovnem trgu. Hkrati se povečujejo ta nihanja na svetovnem trgu in s tem tveganja: podnebne spremembe povzročajo vse večja nihanja v količini pridelka na svetovni ravni, potovanja po vsem svetu pa povečujejo tveganje za prenos bolezni. Kmetje se morajo spopadati z vsemi temi izzivi. Glede na to bi bila opustitev vseh regulativnih mehanizmov nevarna v obdobjih, ko je ponudba majhna in povpraševanje veliko.

5.6.3. EESO meni, da je eden glavnih ciljev SKP, zlasti v okviru prvega stebra, omogočiti zadostno količino varne in raznolike hrane za 500 milijonov evropskih potrošnikov. Za doseg tega cilja so potrebni ustrezni instrumenti. Čeprav bi sistem javnega razpisa lahko izboljšal tržno usmeritev, hkrati zmanjšuje varnost za kmete in lahko poveča negotovost na trgu. Zato EESO predlaga, da je treba najprej proučiti druge prilagoditve sedanjega intervencijskega programa, npr. krajše obdobje intervencije. Glede na potrebo po varnosti preskrbe s hrano za evropske državljane in primernem dohodku kmetij EESO poziva k oblikovanju novih orodij za vzpostavitev trajnostne varnostne mreže.

5.6.4. EESO predlaga Komisiji, da vzpostavi evropske mreže upravljanja trgov, ki bodo dale trden okvir za usklajevanje ponudbe in povpraševanja, omogočile povezanost proizvajalcev po vsej Evropi in se tako učinkovito odzvale na pričakovanja družbe. S tem bi se vzpostavilo ponovno ravnotežje sil na trgu, ki bi omogočilo boljše izpolnjevanje zahtev potrošnikov. Te mreže bi morala nadzorovati Komisija.

5.7. Praha

5.7.1. Komisija predlaga začasno ukinitve prahe kot instrumenta za nadzor ponudbe, ki temelji na predvidevanjih tržnih razmer. Državam članicam se dajejo ustrezna orodja, ki zagotavljajo ohranitev sedanjih okoljskih koristi prahe.

5.7.2. Praha je orodje za upravljanje ponudbe, ki je lahko uporabno in prožno. EESO meni, da se v tem trenutku stanje na trgu kljub dobrim tržnim cenam kadar koli lahko ponovno

poslabša, zato meni, da bi bilo smiselno ohraniti mehanizem prahe⁽⁶⁾ ter obenem prilagoditi odstotek površin za praho v skladu s tržnimi trendi.

5.7.3. Po mnenju Odbora bi bilo treba ohraniti vsakršno okoljsko korist, povezano s praho, da bi povečali sprejemljivost kmetijstva. S prostovoljno praho kot delom normalnega razvoja podeželja je to uresničljivo le, če so na voljo ustrezne spodbude, kar v preteklosti ni bilo zagotovljeno.

5.8. Kvota za mlečne izdelke

5.8.1. Leta 1984 so bile uvedene mlečne kvote kot odgovor na prekomerno proizvodnjo. Komisija meni, da razlogi, zaradi katerih so bile uvedene, niso več veljavni. Ob upoštevanju povečanja povpraševanja po mleku in mlečnih proizvodih Komisija predlaga povečevanje kvot za 1 % na leto v naslednjih petih letih. Namen tega povečevanja je, da se omogoči mehak pristanek sistema, ko se leta 2015 izteče. Evropska komisija je preučila socialne vplive sprememb sistema mlečnih kvot. Prenehanje veljavnosti mlečnih kvot bo povzročilo prestrukturiranje sektorja proizvodnje mleka, pri čemer bi bili lahko zlasti manjši proizvajalci mleka izpostavljeni skrajno neusmiljeni konkurenci, kar ima lahko posledice za nekatere regije.

5.8.2. Ker se bo ureditev na podlagi kvot glede na sedanj pravni položaj leta 2015 iztekla, EESO poziva Komisijo, naj podrobneje kot v preteklosti prouči, kako se lahko na trajnostnem trgu po letu 2015 dosežeta predvidljivost in regionalno ravnovesje. Mleko je bistven in zdrav prehranski proizvod, poleg tega imajo proizvajalci mleka pomembno vlogo v podeželskih gospodarstvih. Še zlasti pomembna bo uvedba ukrepov, ki bodo kmetom pomagali izboljšati njihovo konkurenčnost.

5.8.3. Proizvodnja mleka je zelo pomemben sektor na občutljivih območjih EU. Zato EESO poziva Komisijo, naj predvidi ukrepe, vključno s finančnimi določbami, za ohranitev proizvodnje mleka in močnega podeželskega gospodarstva na teh občutljivih območjih. EESO meni, da Komisija s predlogi ni podala izvedljivega koncepta. Člen 68 bo le v nekaterih vidikih zadosten instrument za to in z njim niti približno ni mogoče pokriti pričakovanih visokih stroškov.

⁽⁶⁾ UL C 44, 16.2.2008, str. 63, točka 5.7.1.

5.8.4. Ker ni pravega načrta za prilagajanje, EESO trenutno nasprotuje prilagoditvi kvot. Ta mora potekati v skladu s povpraševanjem na trgu in ne samovoljno. Glede na razmere po letu 2015 je treba vzpostaviti evropsko „mlečno“ mrežo, v okviru katere bi lahko proizvodnjo prilagodili potrošnji in dosegli novo ravnovesje sil znotraj mreže. Na ta način bi lahko proizvodnjo mleka ohranili tudi na najbolj občutljivih območjih.

5.9. Druge sheme podpor

5.9.1. Komisija predlaga takojšnjo nevezanost za sektorje stročnic, konoplje, trde pšenice in lupinarjev. Za riž, krompirjev škrob, posušeno krmo in lan Komisija za prehod na nevezanost plačil predlaga prehodno obdobje dveh let.

5.9.2. Brez nevezanosti bi lahko proizvodnja izginila, kar bi negativno vplivalo na regionalna gospodarstva, okolje ali ponudbo v EU. Zato EESO meni, da je treba možnost prenosa teh plačil v enotno plačilo na kmetijo natančno preučiti za vsak primer posebej in, če je potrebno, nadaljevati z vezanimi plačili, da se prepreči veliko zmanjšanje proizvodnje na občutljivih območjih. Ti sektorji potrebujejo razumno prehodno obdobje in spremljajoče ukrepe, da razvijejo nove tržne priložnosti.

5.9.3. Premija za energetske poljščine je upravno neugodna in glede na cilje, ki jih je Svet določil za uvedbo biogoriv, ni več potrebe po spodbujanju na ravni proizvodnje. Sredstva, ki se ne uporabljajo več za premije za energetske rastline, bi bilo treba nameniti krepitvi položaja kmetov.

5.10. Podnebne spremembe

5.10.1. Po mnenju Komisije so vprašanja, povezana s podnebjem in energijo, postala ena glavnih tem političnega programa. Marca 2007 so se voditelji EU odločili, da se emisije CO₂ do leta 2020 zmanjšajo za najmanj 20 % in za 30 %, če bo sprejet dogovor o globalnih ciljeh. Komisija meni, da lahko kmetijstvo pomembno prispeva k zmanjšanju emisij toplogrednih plinov.

5.10.2. EESO meni, da je kmetijstvo k zmanjšanju emisij toplogrednih plinov prispevalo več kot mnogi drugi sektorji in da

mora tako tudi nadaljevati⁽⁷⁾. Kmetijstvo pa je poleg tega eden od sektorjev, ki so najbolj izpostavljeni podnebnim spremembam.

5.10.3. Vse bolj je treba razumeti posledice podnebnih sprememb za kmetijstvo in zato so nujne raziskave. Tovrstne raziskave se financirajo v okviru 7. evropskega okvirnega programa za raziskave, vendar jih je treba pospešiti in okrepiti.

5.10.4. Prav tako je pomembno, da se poveča število spodbud za kmete, da se soočijo s podnebnimi spremembami in uporabljajo proizvodne sisteme, ki so nevtralni glede podnebja. V zvezi s tem EESO podpira okvirni seznam vrst dejavnosti v zvezi s podnebnimi spremembami v programu razvoja podeželja.

5.11. Upravljanje z vodami

5.11.1. Cilji EU za vodno politiko so določeni v okvirni direktivi o vodah. Komisija meni, da ima kmetijstvo pomembno vlogo pri upravljanju z vodami.

5.11.2. Ena najbolj perečih težav je povezana z vodo, in sicer s pomanjkanjem, kakovostjo, preveliko vlago in poplavami. EESO se strinja, da se mora del sredstev iz modulacije uporabiti za povečanje spodbud za upravljanje z vodami kot del ukrepov za razvoj podeželja v okviru osi 2. EESO meni, da morajo biti dejavnosti neposredno povezane s kmetijstvom.

5.12. Obnovljivi viri energije

5.12.1. Leta 2007 so voditelji EU določili zavezujoči cilj 20 % za uporabo obnovljivih virov energije, vključno z 10-odstotnim deležem biogoriv v porabi bencina in dizelskega goriva.

5.12.2. EESO podpira seznam okvirnih vrst ukrepov v zvezi z obnovljivimi viri energije.

⁽⁷⁾ Študija ES: *Podnebne spremembe: izzivi za kmetijstvo* (dec. 2007).

5.12.3. EESO meni, da je zelo pomembno, da se spodbujajo dodatne raziskave za optimizacijo proizvodnih sistemov, da bosta prispevek bioenergije k zmanjšanju emisij CO₂ in energetska učinkovitost čim večja. Treba je še bolj raziskati možnost za razvoj biogoriv druge generacije z uporabo kmetijskih soproizvodov.

5.12.4. Kmetje bi lahko imeli ključno vlogo v zagotavljanju dobave trajnostne bioenergije na lokalni ali regionalni ravni (npr. z obrati za mikroproizvodnjo z uporabo lokalne biomase) in tako prispevali k doseganju kjotskih ciljev. V predpisih za državno pomoč bi moralo biti predvideno odstopanje za takšne projekte.

5.13. Biotska raznolikost

5.13.1. Komisija meni, da je velik del biotske raznolikosti Evrope odvisen od kmetijstva in gozdarstva ter da je treba okrepiti prizadevanja za njeno zaščito. Kmetijstvo ima pri tem ključno vlogo. Države članice so se zavezale, da bodo zaustavile upadanje biotske raznolikosti do leta 2010.

5.13.2. V več državah članicah obstajajo dobri primeri projektov za izboljšanje biotske raznolikosti. EESO podpira zglede primere ukrepov, ki jih omenja Komisija, vendar le, če bodo spodbude namenjene neposredno kmetom, ker so prav kmetje ključni za ohranitev močnih podeželskih območjih z gospodarskimi in zaposlitvenimi priložnostmi.

5.14. Krepitev drugega stebra

5.14.1. Komisija načrtuje, naj bi se s temi štirimi novimi izzivi (točke 5.10 do 5.13) soočili z novim svežnjem ukrepov, ki naj bi bil umeščen v drugem stebri, dodatna finančna sredstva zanj pa naj bi dobili iz modulacije. Komisija ugotavlja, da je povečanje obvezne modulacije edini način za pridobitev dodatnih sredstev za razvoj podeželja, saj so vsa druga sredstva EU do leta 2013 že dodeljena. Komisija predlaga, da se obvezna modulacija do leta 2012 v štirih korakih poveča za 8 %.

5.14.2. Po mnenju EESO so rezultati pogajanj o finančni perspektivi 2007–2013 vodili k neustreznemu financiranju drugega stebra. EESO meni, da je treba ohraniti različne funkcije

SKP. To je treba upoštevati pri morebitnih nadaljnjih modulacijah neposrednih plačil v okviru prvega stebra⁽⁸⁾. Zato bo EESO podprl predlagano modulacijo le, če je zagotovljeno, da je proračun jasno in posebej namenjen pomoči kmetom, da se soočijo s temi novimi izzivi. Pri teh spremembah je treba priznati vlogo zaposlovanja in zaposlenih. Izvajanje z nacionalnimi načrti za razvoj podeželja mora biti učinkovitejše in dostopnejše za kmete, nacionalno sofinanciranje pa mora biti zagotovljeno vnaprej.

6. Proračunske posledice predlogov za pregled stanja

6.1. Komisija opominja, da ima SKP vgrajen mehanizem finančne discipline. Ker je večina podpore zdaj že določena in so se tržni obeti znatno izboljšali, je možnost uporabe instrumenta finančne discipline manjša. Poleg tega Komisija navaja, da so predlogi za modulacijo nevtralni glede na proračun, lahko pa bi povzročili dodatne nacionalne izdatke. Komisija pričakuje, da dodatnih izdatkov za tržne ukrepe skoraj ne bo.

6.2. Celotni proračun za SKP se je zmanjšal z 0,6 % BDP EU v letu 1993 na manj kot 0,4 % v letu 2007. Dejanski proračunski odhodki so se s približno 40 milijard EUR v letu 1995 povečali na približno 50 milijard EUR v letu 2007 (vključno z razvojem podeželja), kljub temu, da se je število držav članic skoraj podvojilo, ko se je povečalo s 15 na 27.

6.3. Pred 15 leti je EU na leto porabila 10 milijard EUR za izvozne subvencije. Za leto 2009 je ta proračun omejen na samo 350 milijonov EUR⁽⁹⁾. Evropska komisija je pristala, da izvozne subvencije do leta 2013 v celoti odpravi, pod pogojem, da trgovinski partnerji zagotovijo vzporedne obveznosti.

6.4. EESO meni, da je SKP eden najpomembnejših temeljev Evropske unije. Kot kažejo prehranske razmere v svetu, bo kmetijska politika tudi v prihodnje zelo pomembna. EESO meni, da kmetje nimajo samo ključne vloge pri oskrbi s hrano, temveč da morajo izpolniti tudi svojo večstransko vlogo.

⁽⁸⁾ Glej opombo 5.

⁽⁹⁾ *The Common Agricultural Policy: sorting the facts from the fiction* (Skupna kmetijska politika: ločevanje dejstev od izmislekov), 20. junij 2008.

7. Dolgoročni cilji SKP po letu 2013 in finančni okvir

7.1. EESO meni, da bi bilo dobro določiti jasne cilje in prednostne naloge SKP po letu 2013, da bi prispevali k razpravam o prihodnjih finančnih perspektivah.

7.2. Glede na to, da bo še naprej naraščalo število prebivalstva in da naj bi bilo leta 2050 na svetu 9 milijard ljudi, s čimer se bo povečevala potrošnja na osebo, bo treba povečati proizvodnjo hrane. Hkrati pa se po vsem svetu zmanjšuje površina dobrih kmetijskih zemljišč zaradi erozije, zasoljevanja in urbanizacije. Zato se evropski potrošniki ne bodo mogli več slepo zanašati na varnost živil. Prihodnja SKP mora upoštevati vse te spremembe.

7.3. Na evropski ravni potrebujejo potrošniki zadostno količino zdrave in raznolike hrane, ki mora biti proizvedena na trajnostni način. Uvoz mora biti v skladu s standardi EU, kar se zdaj ne dogaja vedno. Obenem so evropski državljani zaskrbljeni tudi zaradi podnebnih sprememb in trajnosti. Pri izpolnjevanju pričakovanj družbe imajo lahko kmetje v EU pomembno vlogo.

7.4. Kmetje bi svoj dohodek raje dosegali na trgu. Vendar evropska družba od kmetov pričakuje tudi storitve, ki na trgu niso plačane. Neposredna plačila kot nagrada kmetom za zagotavljanje najvišjih standardov trajnostne proizvodnje in dodatnih storitev ter plačila za spodbujanje razvoja podeželja bodo torej še naprej bistvenega pomena. Poleg tega bo SKP ostala temeljni instrument podpore regionalnim gospodarstvom.

7.5. Pri doseganju ciljev, določenih v točki 4.2, se mora SKP v prihodnosti bolj osredotočati na:

- zagotavljanje zanesljive oskrbe varne in raznolike hrane ter oskrbe z obnovljivimi viri energije,
- zagotavljanje primernega dohodka kmetov,
- zagotavljanje trajnostne in konkurenčne proizvodnje na vseh območjih EU,
- prispevek k močnemu podežlju z gospodarskimi in zaposlitvenimi možnostmi.

7.6. EESO meni, da morajo biti cilji SKP in instrumenti za njihovo doseganje dolgoročno bolj usklajeni med vsemi državami članicami.

7.7. EESO poudarja potrebo po primerni kratkoročni in dolgoročni kmetijski politiki EU, ki mora imeti na voljo dovolj finančnih sredstev. Pri tem bo verjetno šlo za zneske, ki bodo najmanj tako visoki kot doslej. Naloga politike je, da državljanom bolje kot v preteklosti razloži, zakaj je potrebna SKP in čemu služijo posamezni ukrepi, da ne bo neprestane razprave o financiranju.

V Bruslju, 23. oktobra 2008

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI

PRILOGA

Naslednja besedila mnenja strokovne skupine so bila zavrnjena zaradi amandmajev, sprejetih na plenarnem zasedanju, vendar so dobila vsaj četrtno oddanih glasov:

Točka 1.7

EESO poziva k podrobnejši analizi razvoja trga z mlekom, kot je bila opravljena doslej, glede na to, da bodo leta 2015 v skladu s sedanjo zakonodajo mlečne kvote odpravljene. Ker je pri načrtovanju potrebna določena varnost, EESO poziva k prilagoditvi kvot, ki bi proizvajalcem olajšala prehod, vendar le, če ne bi povzročila motenj na trgu. EESO poziva Komisijo, naj predvidi ukrepe za ohranitev proizvodnje mleka na občutljivih območjih ter razloži finančne posledice in načine financiranja teh ukrepov.

Rezultat glasovanja

Za: 66 Proti: 42 Vzdržani: 41

Točka 1.8

EESO priznava nove izzive, ki jih Evropska komisija omenja v zvezi s podnebjem, vodo, obnovljivimi viri energije in biotsko raznovrstnostjo. Ti novi izzivi zahtevajo dodatna finančna sredstva prek modulacije in z uporabo strukturnih skladov. EESO meni, da je treba krepitev varnosti preskrbe s hrano obravnavati kot nov izziv.

Rezultat glasovanja

Za: 64 Proti: 58 Vzdržani: 37

Točka 1.9

Po mnenju EESO se stališča o modulaciji močno razlikujejo. Kot kompromis EESO predlaga, da mora biti stopnja dodatne modulacije za financiranje novih izzivov omejena na skupaj 3 % in predlaga, da se mejna vrednost dvigne na 7 500 EUR. EESO se ne strinja z nadaljnjo progresivno modulacijo. Dodatna finančna sredstva morajo biti posebej namenjena pomoči kmetom.

Rezultat glasovanja

Za: 64 Proti: 58 Vzdržani: 37

Točka 5.5.3

Po mnenju EESO gre pri razpravi o progresivni modulaciji za več vprašanj. Progresivnost povečuje tudi upravno zapletenost plačil na kmetijo. V mnogih primerih kmetje z velikimi ali majhnimi kmetijami zaposlujejo tolikšno število ljudi, da je to pomembno za regijo. EESO meni, da modulacija že zdaj najbolj vpliva na prihodke največjih prejemnikov. Po drugi strani ekonomija obsega na splošno koristi velikim prejemnikom. Zato progresivna modulacija odločilno vpliva na izenačevanje konkurenčnih pogojev kmetij različnih velikosti. Kmetje morajo načrtovati vnaprej, zato se morajo zaneesti na obveznosti oblasti. Glede na te argumente EESO ne podpira progresivne modulacije.

Rezultat glasovanja

Za: 64 Proti: 58 Vzdržani: 37

Točka 5.7.3

Po mnenju Odbora bi bilo treba ohraniti vsakršno okoljsko korist, povezano s praho, da bi povečali sprejemljivost kmetijstva. S prostovoljno praho kot delom normalnega razvoja podeželja je to uresničljivo le, če so na voljo ustrezne spodbude, ki morajo biti tudi primerno nagrajene. Po mnenju Odbora bi bilo treba to podporo za razvoj podeželja povezati s kmetijsko dejavnostjo.

Rezultat glasovanja

Za: 64 Proti: 58 Vzdržani: 37

Točka 5.8.3

Proizvodnja mleka je zelo pomemben sektor na občutljivih območjih EU. Zato EESO poziva Komisijo, naj predvidi ukrepe, vključno s finančnimi določbami, za ohranitev proizvodnje mleka in močnega podeželskega gospodarstva na teh občutljivih območjih. EESO meni, da bo člen 68 le v nekaterih vidikih zadosten instrument za to in da z njim niti približno ni mogoče pokriti pričakovanih visokih stroškov.

Rezultat glasovanja

Za: 66 Proti: 42 Vzdržani: 41

Točka 5.8.4

EESO meni, da bi bilo treba v obdobju 2009–2015 kvote prilagoditi na podlagi tržnega razvoja. Proizvajalci mleka potrebujejo varnost pri načrtovanju in nemoten prehod. Zato EESO poziva k prilagoditvi kvot, ki bo proizvajalcem omogočila mehek pristanek. Prilagoditev ne sme ogroziti stabilnosti trgov, upoštevati pa mora tudi ranljiv položaj majhnih proizvajalcev mleka in regij.

Rezultat glasovanja

Za: 66 Proti: 42 Vzdržani: 41

Točka 5.14.1

Komisija načrtuje, naj bi se s temi štirimi novimi izzivi (točke 5.10 do 5.13) soočili z novim svežnjem ukrepov, ki naj bi bil umeščen v drugem stebru, dodatna finančna sredstva zanj pa naj bi dobili iz modulacije. Komisija ugotavlja, da je povečanje obvezne modulacije edini način za pridobitev dodatnih sredstev za razvoj podeželja. Komisija predlaga, da se obvezna modulacija do leta 2012 v štirih korakih poveča za 8 %.

Rezultat glasovanja

Za: 64 Proti: 58 Vzdržani: 37

Točka 5.14.2

Po mnenju EESO so rezultati pogajanj o finančni perspektivi 2007–2013 vodili k neustreznemu financiranju drugega stebra. EESO meni, da je treba ohraniti različne funkcije SKP. To je treba upoštevati pri morebitnih nadaljnjih modulacijah neposrednih plačil v okviru prvega stebra ⁽¹⁾. Zato lahko EESO podpre nadaljnjo modulacijo le, če je zagotovljeno, da je proračun jasno in posebej namenjen pomoči kmetom, da se soočijo s temi novimi izzivi. Poleg štirih izzivov, ki jih omenja Komisija, EESO predlaga, da se glede na nedavne razprave o cenah hrane dodata izziva glede varnosti preskrbe s hrano in varne hrane. Pri teh spremembah je treba priznati vlogo zaposlovanja in zaposlenih. Izvajanje prek nacionalnih načrtov za razvoj podeželja mora biti učinkovitejše in dostopnejše za kmete, nacionalno sofinanciranje pa mora biti zagotovljeno vnaprej.

Rezultat glasovanja

Za: 64 Proti: 58 Vzdržani: 37

Točka 5.14.3

Neposredna plačila so zelo pomembna zaradi vrednot, ki jih kmetijstvo danes predstavlja za družbo. Poleg tega kmetje potrebujejo varnost pri načrtovanju. Po drugi strani EESO priznava nove izzive, ki jih omenja Komisija. EESO opaža, da se stališča o modulaciji precej razlikujejo. Kot kompromis EESO predlaga skupno 8-odstotno stopnjo modulacije (sedanjih 5 % plus 3×1 %). EESO predlaga, da se poleg razvoja podeželja proučijo tudi drugi viri financiranja, kot so strukturni skladi. EESO priporoča tudi povečanje mejne vrednosti na 7 500 EUR. To mora nadomestiti prostovoljno modulacijo. Treba je natančno preučiti negativne učinke modulacije skupaj s členom 68 na dohodke kmetov.

Rezultat glasovanja

Za: 64 Proti: 58 Vzdržani: 37

Točka 6.4

EESO meni, da je SKP eden najpomembnejših temeljev Evropske unije. Kot kažejo prehranske razmere v svetu, bo kmetijska politika tudi v prihodnje zelo pomembna. EESO meni, da kmetje nimajo samo ključne vloge pri oskrbi s hrano, temveč da morajo izpolniti tudi svojo večstransko vlogo. Zato je treba proračunske prihranke uporabiti za krepitev položaja kmetov na njihovi poti k trajnosti.

Rezultat glasovanja

Za: 64 Proti: 58 Vzdržani: 37

⁽¹⁾ Glej opombo 5.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi zdravstvenih pravil za živalske stranske proizvode, ki niso namenjeni prehrani ljudi (Uredba o živalskih stranskih proizvodih)

COM(2008) 345 konč. – 2008/0110 (COD)

(2009/C 100/22)

Svet je 7. julija 2008 sklenil, da v skladu s členom 152(4)(b) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi zdravstvenih pravil za živalske stranske proizvode, ki niso namenjeni prehrani ljudi (Uredba o živalskih stranskih proizvodih)

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 8. oktobra 2008. Poročevalec je bil g. NIELSEN.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 448. plenarnem zasedanju 21., 22. in 23. oktobra 2008 (seja z dne 22. oktobra) z 82 glasovi za, 1 glasom proti in 2 vzdržanima glasovoma.

1. Sklepi

1.1 Pri uporabi živalskih stranskih proizvodov je izjemno pomembno zagotavljanje visoke ravni varovanja zdravja ljudi in živali. EESO pozdravlja predlog Komisije, ki temelji na izčrpnem pripravljalnem delu in izkušnjah. Kot predlaga Komisija, se sme kategorizacija spremeniti samo po konkretni oceni tveganj, ki jo opravijo ustrezne znanstvene ustanove. Smiselno bi bilo podati pojasnila glede druge zakonodaje, na primer zakonodaje o odpadkih in okoljske zakonodaje.

1.2 Vendar je treba bolje pojasniti opredelitve v uredbi ter vprašanja v zvezi z izdajo dovoljenj in uporabo živalskih stranskih proizvodov v objektih za proizvodnjo bioplina. Poleg tega bi bilo treba natančneje opisati vrsto specifičnih situacij in preveriti, ali je uporaba beljakovin iz stranskih proizvodov svinj in perutnine pod določenimi pogoji sprejemljiva za krmo za ribe, če ne obstaja tveganje za javno zdravje in zdravstveno varstvo živali.

2. Ozadje

2.1 Komisija si v uredbi o živalskih stranskih proizvodih⁽¹⁾ prizadeva za razvrstitev in nadzor, ki bi bolj temeljil na tveganju, ter boljše razmejitev določb o živilih, krmi, odpadkih, kozmetičnih izdelkih, zdravilih in medicinskih izdelkih. Komisija je zapisala, da bo predlog zmanjšal upravno breme nekaterih

podjetij in okreplil odgovornost podjetnikov, zlasti pri uporabi stranskih proizvodov zunaj krmne in prehranske verige.

2.2 Proizvodi so še vedno razdeljeni v tri kategorije. Snovi, pri katerih obstaja tveganje prenosa transmisivnih spongiformnih encefalopatij (TSE), se še vedno ne sme uporabljati za krmila. Po drugi strani pa se sme uporabljati snovi, za katere tveganje ne obstaja ali je le neznatno, vendar je uporaba odvisna od vrste materiala in mogoča po oceni tveganja, ki jo opravi Evropska agencija za varnost hrane (EFSA), Evropska agencija za zdravila ali Znanstveni odbor za potrošniške izdelke. Nekateri proizvodi kategorije 2 so v skladu s predlogom prerazvrščeni v kategorijo 3, da se omogoči njihova uporaba za nekatere namene krmljenja. Če so vhodne snovi, proizvodni postopki in vrste uporabe neoporečni, bo mogoče v prihodnje v praksi uporabljati živalske stranske proizvode vseh kategorij. Poleg tega je dovoljeno zakopavanje in sežiganje v primeru izbruha epidemij in v razmerah, v katerih je zbiranje živalskih trupov v praksi težko izvedljivo.

2.3 Za sežiganje živalskih stranskih proizvodov veljajo predpisi Direktive 2000/76/ES⁽²⁾. Zdaj pa Komisija predlaga, naj se dovoli uporaba živalskih stranskih proizvodov kot goriva pod pogoji, ki zagotavljajo zaščito javnega zdravja in zdravstvenega varstva živali ter izpolnjevanje ustreznih okoljskih predpisov. Poleg tega je treba zagotoviti skladnost s prepovedjo izvoza odpadkov⁽³⁾, in sicer tudi v zvezi z njihovo uporabo v objektih za bioplin ali kompostiranje v tretjih državah, ki niso članice OECD.

⁽¹⁾ Uredba Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1774/2002 z dne 3. oktobra 2002 o določitvi zdravstvenih pravil za živalske stranske proizvode, ki niso namenjeni prehrani ljudi, določa predpise Skupnosti, ki se uporabljajo za živalske stranske proizvode.

⁽²⁾ Direktiva 2000/76/ES z dne 4. decembra 2000 o sežiganju odpadkov.

⁽³⁾ Uredba (ES) št. 1013/2006 z dne 14. junija 2006 o pošiljkah odpadkov.

3. Splošne ugotovitve

3.1 Predpisi o uporabi živalskih stranskih proizvodov so obsežni in zapleteni, bistveno pa je, da zakonodaja in izvajanje delujeta optimalno ter da lahko EU tudi na tem področju v prihodnje zagotavlja visoko raven javnega zdravja in zdravstvenega varstva živali. Širitev TSE in živalskih epidemij lahko ima hude gospodarske in družbene posledice. EESO načeloma podpira pristop na podlagi tveganja, pri katerem se spremembe v kategorizaciji izvajajo na osnovi konkretnih ocen tveganja, ki jih opravijo ustrezne znanstvene ustanove. Pri tem je primerna uporaba načel analize tveganj in kritičnih nadzornih točk (HACCP) ⁽¹⁾ pod pogojem, da se enotno izvajajo in uporabljajo v vseh državah članicah.

3.2 Zaradi rastočega povpraševanja po beljakovinah za krmo za ribe bi bilo treba v zvezi z revizijo Uredbe TSE ⁽²⁾ razmisliti, ali ne bi bila uporaba beljakovin iz živalskih stranskih proizvodov svinj in perutnine pod določenimi pogoji sprejemljiva za krmo za ribe, če ne obstaja tveganje za javno zdravje in zdravstveno varstvo živali.

4. Posebne ugotovitve

4.1 V skladu s predlogom je dovoljeno odstranjevati živalske stranske proizvode in iz njih pridobljene proizvode s sežiganjem oziroma jih uporabljati kot gorivo. Uporaba živalskih stranskih proizvodov kot gorivo v predlogu ni obravnavana kot odstranjevanje odpadkov, temveč bi morala potekati pod pogoji, ki zagotavljajo zaščito javnega zdravja in zdravstvenega varstva živali ter izpolnjevanje ustreznih okoljskih predpisov. Pri tem je treba jasneje razmejiti uredbo o živalskih stranskih proizvodih ter zakonodajo o odpadkih in okoljsko zakonodajo ter pojasniti in natančneje opredeliti pojme v členu 3 uredbe in direktivi o odpadkih in se tako izogniti morebitnim težavam pri razlagi.

4.2 Za objekte za pridelavo bioplina, ki pretvarjajo živalske stranske proizvode in iz njih pridobljene proizvode v skladu s standardnimi parametri, veljajo predpisi o registraciji in sledljivosti v skladu s členom 7(1)(c), ne pa zahteva za odobritev iz člena 6(1)(b). Pri pripravi izvedbenih določb pa bi morali predpisi o lastnih pregledih, razdelitvi na „čista“ in „nečista“ območja ter dokumentaciji o prejemu, obdelavi in nadaljnjem prevozu surovin veljati za objekte za pridelavo bioplina samo v potrebnem obsegu.

4.3 Poleg obstoječe zahteve po enurni higienizaciji snovi kategorije 3 pri 70 °C bi morala biti še naprej možna odobritev odstopanja temperature in trajanja ter prožnejša obravnava dokumentacije o izpolnjevanju predpisov.

4.4 EESO se popolnoma strinja, da se frakcija glicerina iz proizvodnje biodizla ne glede na kategorijo uporablja za proizvodnjo bioplina. Znanstveno dokazano je, da niti proizvodnja biodizla niti njeni stranski proizvodi ne glede na kategorijo ne predstavljajo tveganj, če je proizvodnja v skladu z veljavnimi predpisi ⁽³⁾.

4.5 V skladu s členom 7(1)(a) zahteva za odobritev določenih dejavnosti ni potrebna, če je bil za to odobren objekt ali obrat v skladu z drugimi pravnimi predpisi. Vendar bi bilo dobro, če bi si zaradi veterinarskih pregledov na primer izvozna podjetja prizadevala za odobritev v skladu z uredbo o stranskih proizvodih.

4.6 Z vidika ohranjanja virov bi bilo treba v kategorijo 3 uvrstiti stranske proizvode živali, primernih za zakol, npr. proizvode, ki padejo na tla, trajno spremenjen material ipd., pod pogojem, da niso bili v stiku s snovmi kategorije 2.

4.7 Treba bi bilo najti rešitev za izvzetje krvnih proizvodov iz področja uporabe člena 25 (1c), da bi se olajšala uporaba teh proizvodov za gnojila.

4.8 V skladu s členom 28(1)(d) je mogoče majhne količine živalskih stranskih proizvodov izvzeti iz predpisov o odstranjevanju. EESO meni, da je v takšem primeru potrebna čim večja previdnost, ker sledljivost ni mogoča.

⁽¹⁾ HACCP – Hazard Analysis and Critical Control Points.

⁽²⁾ Uredba Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 999/2001 z dne 22. maja 2001 o določitvi predpisov za preprečevanje, nadzor in izkoreninjenje nekaterih transmisivnih spongiformnih encefalopatij.

⁽³⁾ Mnenje Evropske agencije za varnost hrane z dne 22. aprila 2004 in Uredba Komisije (ES) št. 92/2005 z dne 19. januarja 2005 o ukrepih za odstranjevanje ali uporabo živalskih stranskih proizvodov, kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 2067/2005 z dne 16. decembra 2005.

4.9 Živalski iztrebki so v skladu s členom 12 opredeljeni kot snovi kategorije 2, zato jih je treba odstranjevati in uporabljati v skladu s predpisi iz člena 20. Pri tem je treba podrobneje zapisati, da se živalskih iztrebkov, ki se uporabljajo za energetske namene, vendar ne v objektih za pridelavo bioplina, ne sme obravnavati kot odpadke, zato jih je treba sežgati v odobrenih ali registriranih sežigalnicah.

V Bruslju, 22. oktobra 2008

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o snoveh, ki tanjšajo ozonski plašč (prenovitev)

COM(2008) 505 konč. – 2008/0165 (COD)

(2009/C 100/23)

Svet Evropske unije je 30. septembra 2008 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 snoveh, ki tanjšajo ozonski plašč (prenovitev)

Odbor se v celoti strinja z vsebino predloga, poleg tega je to vprašanje že obravnaval v svojem prejšnjem mnenju, sprejetem 2. decembra 1998 (*), zato je na 448. plenarnem zasedanju 21., 22. in 23. oktobra 2008 (seja z dne 22. oktobra) s 119 glasovi za, brez glasov proti in 1 vzdržanim glasom o tem predlogu sprejel pozitivno mnenje in zavzel isto stališče kot v zgoraj navedenem mnenju.

V Bruslju, 22. oktobra 2008

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI

(*) Mnenje Evropskega ekonomsko socialnega odbora o predlogu za uredbo Sveta (EES) o snoveh, ki tanjšajo ozonski plašč (UL C 40 z dne 15.2.1999, str. 34).

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu priporočila Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi evropskega referenčnega okvira za zagotavljanje kakovosti v poklicnem izobraževanju in usposabljanju

COM(2008) 179 konč. – 2008/0069 (COD)

(2009/C 100/24)

Svet je 23. aprila 2008 sklenil, da v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog priporočila Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi evropskega referenčnega okvira za zagotavljanje kakovosti v poklicnem izobraževanju in usposabljanju

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 11. septembra 2008. Poročevalka je bila ga. HERCZOG.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 448. plenarnem zasedanju 21., 22. in 23. oktobra 2008 (seja z dne 23. oktobra) z 59 glasovi za, 2 glasovoma proti in 4 vzdržanimi glasovi.

1. Povzetek

1.1 EESO odločno podpira predlog Komisije za ustanovitev evropskega referenčnega okvira za zagotavljanje kakovosti v poklicnem izobraževanju in usposabljanju (v nadaljevanju EQARF), saj je kakovostno poklicno izobraževanje in usposabljanje (v nadaljevanju PIU) pomemben sestavni del revidirane lizbonske strategije ⁽¹⁾, ki je bila oblikovana z namenom okrepiti družbo znanja, socialno vključevanje, socialno kohezijo, mobilnost, zaposljivost in konkurenčnost.

1.2 EESO meni, da bo EQARF, če bo sprejet, pripomogel h krepitvi evropske razsežnosti PIU, spodbudil mobilnost izobraževancev in delavcev ter prispeval k preglednosti in medsebojnemu zaupanju med nacionalnimi sistemi PIU in znotraj njih. To bi prispevalo tudi k odpravljanju sedanjih težav z brezposelnostjo, saj bi se zmanjšal razkorak med potrebami trga dela in kvalifikacijami delovne sile.

1.3 EESO meni, da je EQARF koristen, ker posebej poudarja izboljšanje in ovrednotenje „učinkov“ in „rezultatov“ PIU glede na tri ključne politične prednostne naloge EU: povečanje zaposljivosti, izboljšanje usklajenosti med ponudbo in povpraševanjem po usposabljanju ter spodbujanje boljšega dostopa do vseživljenjskega usposabljanja (zlasti za ranljive skupine).

1.3.1 EESO poziva Evropsko komisijo, da se tudi v prihodnje brez razlikovanja osredotoča na končne uporabnike, izobraževance, delavce ter na ustanove, izvajalce in podjetja na področju PIU. Posebno pozornost je treba nameniti osebam, ki jim grozi izključitev iz izobraževanja in trga dela (npr. osipniki, mlajši in

starejši delavci, katerih stopnja brezposelnosti je visoka, osebe s posebnimi potrebami, osebe s priseljenskim ozadjem itd.), ter njihovem (ponovnemu) vključevanju v usposabljanje.

1.4 EESO meni, da pretekla uspešnost ⁽²⁾ evropskega sodelovanja na področju zagotavljanja kakovosti v PIU predstavlja primerno podlago za nadaljevanje sedanjega dela in prihodnji razvoj. Odločno zavzemanje Evropskega parlamenta in Sveta za EQARF bo precej pripomoglo k zagotavljanju čim večjega razširjanja kulture stalnega izboljševanja kakovosti ⁽³⁾. To je lahko tudi navdih in spodbuda k izvajanju EQARF na nacionalni ravni.

1.5 EESO pozdravlja trdno zavezo držav članic k nadaljnjem izboljšanju kakovosti PIU, za kar se sedaj prizadeva Evropska mreža za zagotavljanje kakovosti v PIU (ENQA VET), ustanovljena leta 2005 z namenom zagotavljanja dolgoročne trajnostnosti procesa, vključno z aktivnim in učinkovitim sodelovanjem 23 držav v zadnjih nekaj letih.

1.5.1 EESO priporoča, da Komisija prouči, kako (na katerih področjih ter ob uporabi katerih pristopov in sredstev) bi lahko bila Evropska mreža za zagotavljanje kakovosti v PIU, ki jo podpirajo nacionalne referenčne točke za zagotavljanje kakovosti (QANRP), učinkovitejša in uspešnejša pri spodbujanju in krepitvi izvajanja EQARF v državah članicah, kar je proces, ki bo trajal do leta 2010 (ali še dlje?).

⁽²⁾ Sklepi Sveta o zagotavljanju kakovosti v poklicnem izobraževanju in usposabljanju (28. maj 2004).

Köbenhavenska deklaracija (30. november 2002) navaja, da je treba poleg sodelovanja pri zagotavljanju kakovosti s posebnim poudarkom na izmenjavi modelov in metod spodbujati tudi skupna merila in načela kakovosti v poklicnem izobraževanju in usposabljanju. Maastrichtsko sporočilo (14. december 2004); Helsinško sporočilo (5. december 2006).

⁽³⁾ Helsinško sporočilo (5. december 2006).

⁽¹⁾ Lizbonska strategija (2000).

1.6 EESO meni, da je treba zagotoviti skladnost EQARF z drugimi evropskimi pobudami, ki temeljijo na medsebojnem zaupanju, kot sta evropski okvir kvalifikacij (EQF) ⁽¹⁾ in evropski sistem prenašanja kreditnih točk v poklicnem izobraževanju in usposabljanju (ECVET) ⁽²⁾. Čim bolj je treba usklajevati dejavnosti in ugotavljati posebne medsebojne povezave med temi skupnimi evropskimi referenčnimi instrumenti (na evropski in nacionalni ravni), da bi povečali medsebojne koristi in sinergije ter ustvarili razmere, v katerih bi se kvalifikacije priznavale in veljale po vsej Evropi.

1.7 Poklicno izobraževanje in usposabljanje je javna dobrina, kakovost v PIU pa je treba nadzorovati v interesu državljanov in družbe v celoti. Nadzor bi morali spremljati oziroma izvajati javni organi, katerih kakovost bi prav tako morala biti zagotovljena. EESO meni, da je vloga teh organov (ki jih v večini držav članic določijo vlade) temeljnega pomena, zato priporoča, da Komisija okrepi vlogo teh organov.

1.8 EESO poziva vse zainteresirane strani (institucije, delodajalce, sindikate, sektorske organizacije, gospodarske zbornice, gospodarske in poklicne organe, zaposlitvene servise, regionalne organe, organizacije socialnega gospodarstva itd.), da prevzamejo svoj del odgovornosti in prispevajo k doseganju skupnih ciljev. Sodelovanje od spodaj navzgor je treba na področju zagotavljanja kakovostnega PIU spodbujati v vseh fazah dela.

1.8.1 EESO poziva k aktivnejšemu vključevanju organizirane civilne družbe in želi opozoriti Komisijo na potrebo po tesnem sodelovanju s civilno družbo na področju zagotavljanja kakovosti v PIU, da bi oblikovali bolj vključujoč sistem, ki bi ga razvili na podlagi obstoječih mrež in pozitivnih izkušenj. Odsotnost takega sodelovanja in dialoga v številnih državah ovira uspešno uveljavljanje te kulture kakovosti.

1.8.2 EESO tudi meni, da bi morali imeti socialni partnerji, kot najpomembnejše zainteresirane strani na trgu dela, pomembno vlogo pri doseganju štirih glavnih ciljev pri PIU (mobilnost, dostopnost, privlačnost in socialno vključevanje), osrednjo vlogo pa bi morali imeti tudi pri opredeljevanju in nadzoru kakovosti sistemov PIU na evropski in nacionalni ravni. Le ob aktivnem sodelovanju socialnih partnerjev se lahko sistem prilagaja spreminjajočim se trgom dela, kar je predpogoj vsakega pristopa h kakovosti v PIU.

⁽¹⁾ Priporočilo Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi evropskega ogrodja kvalifikacij za vseživljenjsko učenje.

⁽²⁾ Vzpostavitev Evropskega sistema prenašanja kreditnih točk v poklicnem izobraževanju in usposabljanju.

2. Uvod

2.1 Glede na raznolikost in zapletenost sistemov PIU in kvalitativnih pristopov – bodisi v posamezni državi članici ali v vseh skupaj – so potrebne skupne referenčne točke, ki bi zagotovile preglednost, skladnost in prenosljivost med številnimi tokovi politike in praktičnimi rešitvami ter bi povečale medsebojno zaupanje.

2.2 Evropska komisija je po daljši pripravi in posvetovanjih pripravila predlog za priporočilo Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi evropskega referenčnega okvira za zagotavljanje kakovosti poklicnega izobraževanja in usposabljanja.

2.3 Namen priporočila je podpreti prizadevanja držav članic za stalno povečevanje kakovosti sistemov PIU in programov z izvajanjem skupnega evropskega referenčnega instrumenta, tj. okvira za zagotavljanje in ocenjevanje kakovosti: EQARF.

2.4 Glavna naloga EQARF je pripravljati skupna meddržavna referenčna orodja, ki lahko državam članicam in zainteresiranim stranem pomagajo pri dokumentiranju, pripravi, spremljanju, ocenjevanju in povečanju učinkovitosti PUI in postopkov upravljanja kakovosti.

2.5 Stališče EESO o predlogu Komisije temelji predvsem na njegovem bogatem znanju in izkušnjah ⁽³⁾.

⁽³⁾ Glej naslednja mnenja EESO:

- mnenje o predlogu priporočila Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi evropskega ogrodja kvalifikacij za vseživljenjsko učenje; poročevalec g. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO (UL C 175, 27.7.2007);
- mnenje o predlogu priporočila Evropskega parlamenta in Sveta o ključnih sposobnostih za vseživljenjsko učenje; poročevalka: ga. HERCZOG (UL C 195, 18.8.2006);
- mnenje o predlogu priporočila Evropskega parlamenta in Sveta o transnacionalni mobilnosti v Skupnosti zaradi izobraževanja in usposabljanja: Evropska listina kakovosti za mobilnost; poročevalec: g. CZAJKOWSKI (UL C 88, 11.4.2006);
- mnenje o predlogu za priporočilo Sveta in Evropskega parlamenta o nadaljnjem evropskem sodelovanju pri zagotavljanju kakovosti v visokem šolstvu, poročevalec: g. SOARES (UL C 255, 14.10.2005);
- mnenje o usposabljanju in produktivnosti, poročevalec: g. KORYFIDIS (UL C 120, 20.5.2005).

3. Ugotovitve EESO

3.1 Odbor se strinja s Komisijo, da so potrebna skupna referenčna merila za zagotavljanje kakovosti, če želimo opredeliti in doseči skupne cilje evropske politike za PIU.

3.2 EESO pozdravlja in poudarja pozitivne plati predloga Komisije o EQARF, to pa so: prostovoljna zavezanost držav članic k uporabi skupnega okvira, njegova prilagodljivost različnim nacionalnim sistemom, ki je v skladu z nacionalno zakonodajo in prakso, ter potreba po odločitvah o njegovem izvajanju, ki bi jih morali sprejeti na nacionalni, regionalni in/ali lokalni ravni.

3.3 EQARF temelji na skupnem okviru za zagotavljanje kakovosti (CQAF) in ga hkrati izboljšuje, slednji pa je temeljil na najboljših praksah držav članic. EESO z zadovoljstvom ugotavlja, da je zdaj EQARF enostavnejši kakor CQAF ter da ima konkretnjša in jasnejša merila kakovosti in okvirne deskriptorje, kar bi moralo precej pomagati državam članicam pri interpretaciji, razumevanju in uporabi.

3.4 EESO meni, da je EQARF zaradi novih in sodobnih meril zagotavljanja kakovosti in okvirnih deskriptorjev iz priloge 1 k priporočilu (pripravljenih po dogovoru) dragoceno sredstvo za nenehno povečevanje kakovosti PIU na evropski in nacionalni ravni. Ta merila zagotavljanja kakovosti in okvirni deskriptorji odražajo temeljne vidike dela v zvezi s kakovostjo PIU, omogočajo proaktivno načrtovanje, izvajanje, ocenjevanje ter nadaljnji razvoj dejavnosti za zagotavljanje kakovosti na nacionalni ravni in na ravni ustanov (tj. izvajalcev PIU). Omogočajo tudi ukrepe za povečanje preglednosti in skladnosti med političnimi ukrepi in pobudami posameznih držav članic na tem področju.

3.5 Po mnenju EESO je zlasti pomembno, da ima Komisija dostop do zanesljivih podatkov, ki temeljijo na objektivnih dejstvih glede napredka pri doseganju dogovorjenih ciljev na področju zagotavljanja kakovosti v skladu s tremi glavnimi (političnimi) cilji (glej točko 1.3). EESO izraža zadovoljstvo, ker je v prilogi 2 k priporočilu naveden prvi nizi skupnih sistemskih kazalnikov za merjenje in ocenjevanje kakovosti PIU na nacionalni ravni.

3.6 Kazalniki so ključnega pomena za dobro upravljanje in kakovost sistemov PIU, ker podpirajo oblikovanje politike na podlagi dejstev in omogočajo primerjalno analizo med državami članicami. Toda EESO želi Komisijo opozoriti, da bi moralo biti zbiranje in urejanje podatkov za kazalnike EQARF usklajeno in standardizirano v vseh državah članicah (enotne opredelitve,

interpretacije in metode izračunavanja), da bi se povečala zanesljivost in primerljivost podatkov.

3.7 EESO meni, da je treba zainteresirane strani na področju PIU na različnih ravneh spodbujati zlasti k sistematičnemu samoocenjevanju (če je mogoče v kombinaciji z neodvisno zunanjo oceno, na primer v okviru rednega evropskega medsebojnega pregleda). Delo na področjih, opredeljenih s samoocenjevanjem, pomaga zagotoviti visokokakovostno usposabljanje, kar pa izpolni pričakovanja in interese zadevnih partnerjev (udeležencev usposabljanja in delodajalcev). Samoocenjevanje zagotavlja redne povratne informacije o zadovoljstvu partnerjev z izvedbo usposabljanja in z izobraževalnimi storitvami, o potrebah trga dela ter o znanjih in sposobnostih, ki so jih delojemalci pridobili z usposabljanjem.

3.8 Ena od značilnosti EQARF, ki ima posebno dodano vrednost, je to, da spodbuja uporabo skupnih meril kakovosti, okvirnih deskriptorjev in kazalnikov ter na podlagi rednega samoocenjevanja sistemov PIU in izvajalcev/ustanov, ki ponujajo storitve PIU, izboljšuje kakovost. EESO želi zainteresirane strani opozoriti, da se lahko sistemsko izboljšanje kakovosti v posameznih državah doseže le, če bo EQARF sprejet ne samo na ravni ustanov za PIU, temveč tudi na ravni sistema (upravljanja) PIU. Poleg tega uporaba skupnih meril kakovosti, okvirnih deskriptorjev in kazalnikov omogoča tudi primerjavo upravljanja PIU in praks zagotavljanja PIU v vsej EU.

3.9 EESO želi opozoriti Komisijo, da je najpomembnejši element doseganja skupnih ciljev pristna zavezanost držav članic k izvajanju in uporabi EQARF, kar pa bi moralo poleg preoblikovanja skupnih temeljnih načel, zahtev po kakovosti in okvirnih deskriptorjev v posebne cilje in praktične pobude, vključevati tudi neprekinjeno uresničevanje teh ciljev in izvajanje ukrepov.

3.10 EESO poziva Komisijo, da spodbuja ter podpira uporabo in stalno izboljševanje EQARF na evropski in nacionalni ravni. Komisija bi morala v prihodnje za spodbujanje in podporo uporabe EQARF najti sredstva za financiranje ustreznih programov ter izboljšati seznanjenost sedanjih in prihodnjih partnerjev pri zagotavljanju kakovosti o možnostih financiranja na vseh ravneh. Poleg tega bi morala Komisija tesneje sodelovati z Evropsko mrežo za zagotavljanje kakovosti na področju poklicnega izobraževanja in usposabljanja ter ji pomagati pri stalnem prilagajanju in izboljševanju skupnih načel kakovosti, meril kakovosti, okvirnih deskriptorjev in kazalnikov.

3.11 EESO z zadovoljstvom ugotavlja, da predlog vsebuje pomembno jamstvo za kakovost, ki ima obliko rednega pregleda (vsaka tri leta) in ocene o načinih uvajanja EQARF na nacionalni ravni – rezultati bodo zagotovili tudi prispevek k naslednjemu pregledu referenčnega okvira na evropski ravni. EESO meni, da je treba ocene osredotočiti na dejanski vpliv EQARF na kakovost PIU na nacionalni in evropski ravni, na odkrivanje področij, ki so se razvila ali izboljšala, ter na spremembe pri njihovem izvajanju in obsegu.

3.12 EESO priporoča obsežno razširjanje informacij in izboljšanje komuniciranja o EQARF, da bi vključili čim več potencialnih udeležencev in zainteresiranih strani. Pripraviti je treba načrt in strategijo za komuniciranje, da bi javnost seznanili ter poudarili koristi in verjetne pozitivne rezultate uporabe EQARF na vseh ravneh, zlasti za izvajalce (ustanove) PIU. Ukrepati je treba na različnih ravneh, da bi zagotovili učinkovito komuniciranje na evropski in nacionalni ravni ter na ravni sistema in izvajalcev PIU. Evropska mreža za zagotavljanje kakovosti v PIU bi lahko imela skupaj s Komisijo pomembno vlogo pri komuniciranju na evropski ravni, na nacionalni ravni pa bi to lahko zagotovile nacionalne referenčne točke za zagotavljanje kakovosti.

3.13 EESO želi v skladu s svojim mnenjem o usposabljanju in produktivnosti ⁽¹⁾ še enkrat poudariti potrebo po tesnejšem sodelovanju na področju vseživljenjskega učenja med različnimi ravnmi sistemov izobraževanja in usposabljanja na evropski in nacionalni ravni. Za to so potrebni tudi koherentni pristopi k zagotavljanju in ocenjevanju kakovosti v sektorjih izobraževanja in usposabljanja.

3.14 EESO je prepričan, da je treba PIU kot pomemben sestavni del vseživljenjskega učenja razvijati na vseh ravneh.

Zagotoviti je treba tesno povezanost PIU s predhodnimi in poznejšimi stopnjami izobraževanja, zlasti s splošnim in visokim izobraževanjem. Različnim starostnim skupinam, vključno z mlajšimi otroki, je treba zagotoviti nujne razvojne in infrastrukturne možnosti, ocenjevati pa jih je treba glede na življenjski cikel.

3.14.1 Ocenjevanje kakovosti bi se moralo izvajati pri vseh oblikah izobraževanja in v vseh izobraževalnih ustanovah, od zgodnjega otroštva naprej, saj izobraževanje v zgodnjem otroštvu povečuje poznejšo študijsko in poklicno uspešnost; izvajati bi se moralo tudi v osnovnem šolstvu, da bi zagotovili, da učenci pridobijo osnovne sposobnosti pred prehodom na višjo stopnjo izobraževanja. Ocenjevanje PIU bo manj verodostojno in učinkovito, če se upošteva le obdobje PIU, ne pa učni uspeh v šoli, ki vpliva na poznejšo uspešnost in poklicno pot. EESO meni, da bi morala biti Komisija seznanjena s povezavami med posameznimi stopnjami izobraževanja, upoštevajoč razmere in okoliščine, ki niso vključene v izobraževanje, ter tudi z njihovim skupnim vplivom na kakovost poklicnega izobraževanja in usposabljanja.

3.14.2 EESO želi poudariti pomen krepitve povezav med zagotavljanjem in ocenjevanjem kakovosti v PIU ter v vseh sektorjih, vključenih v izobraževanje, da bi izboljšali komuniciranje, s tem pa povečali medsebojno zaupanje in našli skupne perspektive za zagotavljanje kakovosti in skupnih prizadevanj. EESO pozdravlja dejstvo, da se je sodelovanje pri zagotavljanju kakovosti v visokem šolstvu že začelo, ter predlaga, da se to sodelovanje nadaljuje in okrepi. Tudi za izvajanje evropskega okvira kvalifikacij so potrebni koherentni pristopi h kakovosti, zlasti v PIU in visokem šolstvu, saj se spodbujanje vseživljenjskega učenja tiče obeh teh sektorjev.

V Bruslju, 22. oktobra 2008

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI

⁽¹⁾ Mnenje o usposabljanju in produktivnosti, poročevalec: g. KORYFIDIS (UL C 120, 20.5.2005).

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu priporočila Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi Evropskega sistema prenašanja kreditnih točk v poklicnem izobraževanju in usposabljanju (ECVET)

COM (2008) 180 konč. – 2008/0070 (COD)

(2009/C 100/25)

Svet je 23. aprila 2008 sklenil, da v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Vzpostavitev Evropskega sistema prenašanja kreditnih točk v poklicnem izobraževanju in usposabljanju (ECVET)

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 11. septembra 2008. Poročevalka je bila ga. LE NOUAIL-MARLIÈRE.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 448. plenarnem zasedanju 22. in 23. oktobra 2008 (seja z dne 22. oktobra) s 109 glasovi za, brez glasov proti in 1 vzdržanim glasom.

1. Uvod

1.1 Ta predlog priporočila je predlog za skupni evropski sistem certificiranja, namenjenega izboljšanju prenosa in priznavanja kvalifikacij za spodbujanje mobilnosti delavcev.

— opis kvalifikacij v obliki enot učnih rezultatov (znanj, usposobljenosti in sposobnosti), ki so prenosljivi in združljivi;

1.2 Izobraževanje in usposabljanje sta sestavni del lizbonske strategije, evropskega programa reforme za spopadanje z izzivi družbe znanja in gospodarstva. Razvoj znanj, sposobnosti in usposobljenosti državljanov prek izobraževanja in usposabljanja je potreben in nujen pogoj za doseg lizbonskih ciljev na področju konkurenčnosti, razvoja, zaposlovanja in socialne kohezije.

— pregledni mehanizmi prenosa in prenašanja, zbiranja in priznavanja učnih rezultatov;

— vzpostavitev partnerstev med institucijami za oblikovanje okolja, ki bo omogočalo prenašanje učnih rezultatov, in prostor za transnacionalno učenje.

1.3 Na tem področju je bil sicer dosežen napredek, vendar cilji niso bili uresničeni, zlasti v vseživljenjskem izobraževanju in mobilnosti delavcev, kjer je še vedno veliko ovir. Te pomanjkljivosti jasno kažejo na potrebo po razvoju instrumentov in mehanizmov sodelovanja za preprostejši dostop do vseživljenjskega učenja in prenos kvalifikacij med različnimi državami, institucijami in sistemi. Za uresničitev takšne strategije in za razvoj potrebnih znanj, usposobljenosti in sposobnosti evropskih delavcev in državljanov ter drugih zainteresiranih strani (predvsem izobraževalnih ustanov) je treba povečati preglednost na področju kvalifikacij.

2. Splošne ugotovitve

2.1 Ocena učinka je pokazala, da sistem ECVET omogoča večjo preglednost, primerljivost, prenos in zbiranje učnih rezultatov med različnimi sistemi. Sistem ne zahteva dodatne delitve kvalifikacij in ne predlaga usklajevanja kvalifikacij ali sistemov usposabljanja, temveč podpira in krepi obstoječe instrumente, ki omogočajo mobilnost (ECTS⁽²⁾ in EQF⁽³⁾). Dolgoročno bi lahko pripomogel k izvajanju potrebnih reform v nacionalnih sistemih usposabljanja za vzpostavitev vseživljenjskega učenja. ECVET zato predstavlja dodano vrednost na področju mobilnosti in vseživljenjskega učenja.

1.4 Naloga sistema ECVET⁽¹⁾, namenjenega državljanom, je spodbujanje transnacionalnega priznavanja vseživljenjskega učenja. Sistem je bil oblikovan na podlagi praks in obstoječih sistemov v Evropi in temelji na naslednjih dejavnikih:

2.2 Kljub temu ne smemo zanemariti težav, ki jih predstavljajo ti instrumenti. Čeprav je cilj evropskega ogrodja kvalifikacij (EQF) primerjava nacionalnih sistemov, morajo biti ti zasnovani in oblikovani tako, da omogočajo razumevanje in zaupanje partnerjev drugih držav članic. Komisija bo morala določiti jasna merila za zagotavljanje ustreznosti, preglednosti in primerjave ter vzajemnega zaupanja med partnerji. Enako velja

⁽¹⁾ Kratica pomeni „European Credits System for Vocational Education and Training“.

⁽²⁾ Sistem prenosa kreditnih točk v visokošolskem izobraževanju.

⁽³⁾ Evropsko ogrodje kvalifikacij za vseživljenjsko učenje.

za EQF: čeprav je bilo ogroditve zasnovano za zagotovitev primerjave in prostovoljnega prenosa kvalifikacij na evropsko, nacionalno in sektorsko raven, ne smemo podcenjevati kompleksnosti obstoječih sistemov. Zato je treba okrepiti instrumente, ki bodo omogočili večjo preglednost in boljše razumevanje potrebnih korakov pri uvajanju diplom ali spričeval leta 2012.

2.3 Poudariti je treba tudi, da sistem ECVET ne nadomešča drugih veljavnih politik v EU, predvsem Direktive 2005/36/ES v zvezi z delavci migranti, vendar pa obenem ne krepi potrebnih povezav z obstoječimi evropskimi programi, v okviru katerih Evropski socialni sklad v najmanj razvitih regijah EU financira dejavnosti za spodbujanje izvajanja reform izobraževalnih sistemov in s tem večjo ozaveščenost državljanov glede pomena družbe znanja ter zlasti pomena vseživljenjskega izobraževanja in usposabljanja, in za večji dostop do kakovostnega izobraževanja.

2.4 Sistem ECVET, ki vzpostavlja stalen proces, zahteva trajno zavezanost vseh akterjev in sinergijo med pobudami, ki morajo biti prilagojene evropski, nacionalni ali sektorski ravni. Na žalost ne predvideva izrecno vrednotenja napredkov ali inovacij (primerov dobre prakse), ki so lahko prav tako vir dinamike med akterji in potencialnimi partnerji v okviru ocene, predvidene leta 2012.

2.5 Odbor ugotavlja, da se je s posvetovanji na vseh ravneh in velikim številom javnih in zasebnih akterjev oblikoval skupen jezik, vendar pa se v predlogih, sporočilih, priporočilih, študijah učinka in poročilih, opravljenih po naročilu Komisije, še vedno sistematično uporabljajo okrajšave, ki se včasih zamenjujejo in povzročajo zmedo, kar je slab znak za doseganje zastavljenega cilja. Kratice, okrajšave ali slogani, ki so smiselni v določenem jeziku, lahko v nekem drugem jeziku ne pomenijo ničesar ali imajo celo negativen pomen. Po drugi strani lahko ta uporaba omeji priključitev novih izobraževalnih institucij in odvrne ciljno javnost od zanimanja za to, kar je bilo zasnovano z namenom olajšanja – in ne nasprotno – prenosov med nacionalnimi sistemi poklicnega usposabljanja. Odbor poleg tega priporoča, da prizadevanja za usklajevanje teh sistemov poklicnega usposabljanja z vseživljenjskim učenjem upoštevajo jezikovne vidike in prizadevanja Komisije na tem področju.

2.6 Komisija bo morala zagotoviti, da se cilj „omogočiti, da se bo lahko vsak izobraževal v različnih izobraževalnih ustanovah in v različnih državah, kar bo spodbudilo mobilnost udeležencev v učnem procesu v vsej Evropi, kar je še toliko pomembnejše ob upoštevanju, da je v Evropski uniji več kot 30 000 ustanov za poklicno usposabljanje ...“⁽¹⁾ ne bo uresničeval na račun jezikovne raznolikosti in kakovosti jezikovnega izobraževanja, ki ga je poudarila Komisija.

3. Posebne ugotovitve

3.1 Sklep Komisije, da predlaga vzpostavitev sistema ECVET po zakonodajni poti s priporočilom Evropskemu parlamentu in Svetu in na podlagi člena 150 Pogodbe, ustvarja okvir za izvajanje načel sistema ECVET na prostovoljni podlagi. Ta način krepi posvetovalni proces, ki je bil vzpostavljen in ki je omogočil izmenjavo mnenj številnih akterjev, vključno s socialnimi partnerji.

3.2 Prostovoljni pristop ima sicer lahko veliko pomanjkljivosti, vendar omogoča krepitev usklajevanja med Komisijo, socialnimi partnerji in državami članicami s ciljem učinkovitega prepoznavanja možnih težav ter zlasti razvijanja inovacij in najprimernejših rešitev. Ta proces omogoča operativno in bolj učinkovito izvajanje sistema ECVET, ki bo prinesel resnično evropsko dodano vrednost za državljane in delavce v Evropi, saj bo zagotovil priznavanje usposobljenosti in s tem spodbudil vseživljenjsko učenje in mobilnost.

3.3 Namen Komisije za izvedbo ocene in objave napredkov za vzpostavitev razvijanja in stalnega pregledovanja sistema ECVET in s tem njegovega prilagajanja je znak zavezanosti za sodelovanje. Zazeleno je, da različni akterji in predvsem uporabniki ali njihovi predstavniki obsežno sodelujejo pri ocenjevanju in pripravi poročila, ki ga omenja dokument.

3.4 Prizadevanje Komisije za podpiranje in spodbujanje transnacionalne mobilnosti ter dostopa do vseživljenjskega učenja na področju poklicnega izobraževanja in usposabljanja se mora izražati tudi v trdni podpori načel glede mesta in vloge akterjev, ki jih je mogoče posredno razbrati iz priporočila:

⁽¹⁾ Sporočilo Komisije IP/08/558 (op. prev.: dokument ni preveden v slovenščino).

- končni uporabniki so prostovoljni udeleženci v učnem procesu, ki želijo uveljaviti svoje znanje na podlagi priznanih potrdil;
- sistem priznavanja kvalifikacij, ki temelji na priznavanju učnih rezultatov na podlagi kreditnih enot, ki jih sestavljajo kreditne točke, jim mora zagotoviti nepristranskost in enake možnosti dostopa, ne pa predstavljati dodatnih ovir ali meril izbora;
- evropsko sodelovanje na področju začetnega izobraževanja in usposabljanja ter vseživljenjskega učenja je potrebno za oblikovanje pogojev preglednosti in priznavanja kvalifikacij;
- vzpostaviti bi bilo treba mreže in partnerstva, usmerjena izključno v sistem ECVET za razvoj novih instrumentov in praks na področju učnih sporazumov in prenosov kreditnih točk;
- Komisija bi morala zagotoviti, da standardi, ki bodo sprejeti, omogočajo enako obravnavo ne le udeležencev v učnem procesu, temveč tudi izobraževalnih ustanov. Nedavne študije ⁽¹⁾ še vedno kažejo, da imajo največ koristi od vseživljenjskega učenja *najbolj izobraženi uporabniki*, najmanj pa osebe z najnižjo izobrazbo ali brez izobrazbe. Razlogi za to so različni, vendar bi bilo treba v primeru izdajanja potrdil te ovire odstraniti, Komisija pa bi morala zagotoviti, da sistem priznavanja kvalifikacij vključuje tudi najbolj zapostavljene udeležence *v smislu izdajanja potrdil*;
- zaradi tega veliko izobraževalnih ustanov (združenj in organizacij), ki so specializirane za vseživljenjsko učenje oseb z najnižjo izobrazbo in ki imajo na tem področju dolgoletne izkušnje, v nekaterih državah članicah v zadnjem času potisnjenih v ozadje trga „ponudbe“, ker se je prihranek pogosto izvajal na račun najmanj „donosnih“ uporabnikov. Ta izkušnja bi morala biti ponovno ovrednotena s človeškega in finančnega vidika, zlasti na področjih kulture, socialnega gospodarstva in splošnega izobraževanja za odrasle, ki so pogosto korak k strokovnemu izobraževanju teh oseb.

⁽¹⁾ Napredek pri doseganju lisbonskih ciljev na področju izobraževanja in usposabljanja – kazalniki in primerjalne analize, 2007, SEC (2007) 1284. Raziskava NIACE o udeležbi odraslih v izobraževanju, *Counting the cost*, januar 2008. NIACE je Nacionalni inštitut za nadaljnje izobraževanje odraslih v Združenem kraljestvu.

3.5 Za prehod na evropski sistem priznavanja kvalifikacij na podlagi okrepljenega sodelovanja je treba oblikovati skupne standarde, kar je še posebej težavno na področju neformalnih učnih rezultatov. Zastavljene standarde bi bilo treba izpopolniti v skladu z merili, ki jih med drugim predlaga Cedefop v svojem poročilu (glej spodnjo opombo) in po posvetovanjih z ustanovami, ki imajo številne in vključujoče izkušnje (katerih uspeh ne temelji na izločanju in selekciji pri vpisu v izobraževalne programe, v okviru katerih se izdajo potrdila).

3.6 Komisija bi morala upoštevati svoje sporočilo o *akcijskem načrtu za izobraževanje odraslih* ⁽²⁾, ki bi omogočil hitrejšo vključitev čim večjega števila oseb, predvsem tistih, ki to najbolj potrebujejo. To niso le najbolj ranljive ali zapostavljene osebe, temveč tisti, ki bi morali biti obravnavani prednostno iz socialnih in človeških razlogov vključevanja ter ekonomske in teritorialne kohezije ⁽³⁾.

3.7 Prilogi 1 in 2 obravnavanega priporočila, ki se zgledujeta po priporočilih Cedefopa ⁽⁴⁾, sta pomembna elementa za uspeh sistema ECVET, saj prispevata k preglednosti in usklajenosti ter obenem določata načela za razvoj na vseh ravneh. Za zagotovitev trajnega in utrjenega sistema bi morali prilogi vsebovati pojasnilo in spremno besedilo ter boljše predstavitev.

3.8 Oblikovanje skupne zbirke in skupnega polja za določanje pedagoških predmetov v okviru predhodnega posvetovanja in posvetovanja Komisije pomeni napredek, vendar ne smemo pozabiti, da izobraževanje ne spada med tržne storitve, temveč mora ostati osnovna storitev, dostopna čim večjemu možnemu številu oseb, ki jo morajo zagotavljati javne naložbe in usklajene politike tako na nacionalni ravni kot na ravni pogajanj v STO, če želimo obdržati smer evropske konkurenčnosti v širšem smislu (splošni interes).

⁽²⁾ Mnenje EESO o sporočilu Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: *Akcijski načrt za izobraževanje odraslih – za učenje je vedno pravi čas*. Poročevalka: ga. HEINISCH (UL C 204, 9.8.2008, str. 89).

⁽³⁾ Mnenje OR z dne 19.6.2008 o *akcijskem načrtu za izobraževanje odraslih – za učenje je vedno pravi čas*, poročevalka: ga. SHIELDS. Mnenje je bilo sprejeto na plenarnem zasedanju 18. in 19. junija 2008.

⁽⁴⁾ Evropski center za razvoj poklicnega usposabljanja je bil ustanovljen leta 1975 z Uredbo (EGS) Sveta št. 337/75 in je ključni center Evropske unije za poklicno usposabljanje in izobraževanje. Poročilo Erwina SEYFRIEDA – FHVR-FBAE, Berlin (Višja šola za javno upravo in pravosodje – raziskovalni center za poklicno izobraževanje, trg dela in ocenjevanje/Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege – Forschungsstelle für Berufsbildung, Arbeitsmarkt und Evaluation, Berlin) za Cedefop: Panorama: Kazalniki kakovosti v poklicnem izobraževanju in usposabljanju.

3.9 Za zagotavljanje usklajenosti mora biti cilj ustvarjanja dostojnih delovnih mest povezan s kakovostnim izobraževanjem kot jamstvo konkurenčnosti, evropski sistem priznavanja kvalifikacij pa je treba še naprej oblikovati v sodelovanju z državami članicami, socialnimi partnerji na vseh ravneh in osebami, na katere se nanaša priznavanje kvalifikacij in ki morajo kot naslovniki ostati v središču teh ciljev. Cilji morajo ostati razumljivi in jasni za vse prejemnike glede priznavanja učnih rezultatov v smislu usposobljenosti, prenosljivosti, geografske in poklicne mobilnosti, za izvajalce pa glede priznavanja in dostopa do finančnih sredstev v splošnem interesu. Evropski sistem priznavanja kvalifikacij lahko poveča zaposljivost in mobilnost, če se oblikuje v skladu z naslednjimi vprašanji: ohraniti najuspešnejše izvajalce (izkušnje; število uspešnih potrditev učnih rezultatov; kakovost potrditev učnih rezultatov, priznati dosežene izkušnje izvajalcev (organizacij in združenj), ki so dejansko preizkusili metode v praksi; prednostno obravnavati in znova pridobiti zaupanje izvajalcev, ki so bili zapostavljeni (pomoč migrantom, podpora Romom, opismenjevanje odraslih, jezikovna pomoč ...).

3.10 Odbor poudarja, da je mobilnost trenutno najbolj prisotna pri napotenih zaposlenih moškega spola, ki delajo v storitvenih sektorjih stavbne in gradbene industrije, nato v sektorju informacijskih storitev in novih tehnologij, turizmu, transportnem sektorju itd.

3.11 Glede na to, da je sistem ECVET namenjen izključno začetnemu in nadaljevalnemu strokovnemu usposabljanju, priznavanju in potrjevanju formalnih (izobraževanja) in neformalnih učnih rezultatov (strokovne izkušnje), Odbor priporoča, da se v okviru tega sistema posebna pozornost nameni vseživljenjskemu učenju in priznavanju učnih rezultatov napotenih delavcev ⁽¹⁾.

3.12 Ocena, ki bo predvidoma opravljena čez štiri leta, bi morala v proces vključiti obsežno razširjanje na ravni držav članic pod vodstvom Evropske komisije, da bi sistem vključili v razvoj trenutno obstoječih sistemov in v civilno družbo.

V Bruslju, 22. oktobra 2008

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI

⁽¹⁾ Mnenje EESO o sporočilu Komisije Svetu, Evropskemu Parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o napotitvi delavcev zaradi opravljanja storitev – čim boljši izkoristek prednosti in možnosti ob hkratnem zagotavljanju zaščite delavcev, poročevalka: ga. LE NOUAIL-MARLIÈRE (UL C 224, 30.8.2008, str. 95).

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o spremembi predloga direktive Evropskega parlamenta in Sveta o minimalnih varnostnih in zdravstvenih zahtevah za uporabo delovne opreme delavcev pri delu

COM(2008) 111 konč. – 2006/0214 (COD)

(2009/C 100/26)

Svet je 4. junija 2008 sklenil, da v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Sprememba predloga direktive Evropskega parlamenta in Sveta o minimalnih varnostnih in zdravstvenih zahtevah za uporabo delovne opreme delavcev pri delu.

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 11. septembra 2008. Samostojni poročevalec je bil g. VERBOVEN.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 448. plenarnem zasedanju 22. in 23. oktobra 2008 (seja z dne 22. oktobra) s 102 glasovi za, nobenim glasovi proti in 4 vzdržanimi glasovi.

1. Povzetek in priporočila

1.1 Odbor v glavnem podpira predlog, vendar poziva Komisijo, naj upošteva zadržke, navedene v tem dokumentu, in ustrezno spremeni uvodne izjave. Poleg tega upa, da bosta Parlament in Svet predlog odobrila po hitrem postopku ⁽¹⁾.

spremenjena, da bi bilo mogoče upoštevati veliko različnih delovnih razmer (v glavnem delo na višini) in vključiti širok pristop zdravja pri delu ob upoštevanju ergonomskih načel. S sprejetjem Direktive 2007/30/ES se je spremenil tudi način priprave nacionalnih poročil v posameznih državah članicah o uporabi zakonodaje Skupnosti na področju zdravja in varnosti. Te različne revizije lahko povzročijo težave tistim, na katere se ta zakonodaja nanaša.

2. Utemeljitev

2.1 Povzetek predloga Komisije

2.1.1 Predmet tega predloga je kodifikacija Direktive Sveta 89/655/EGS z dne 30. novembra 1989 o minimalnih varnostnih in zdravstvenih zahtevah za uporabo delovne opreme delavcev pri delu. Nova direktiva bo nadomestila različne akte, ki bodo vanjo vključeni ⁽²⁾; po mnenju Komisije besedilo v celoti ohranja vsebino aktov, ki se kodificirajo, in jih samo združuje z oblikovnimi spremembami, ki so potrebne za samo izvedbo kodifikacije.

2.2.2 Kodifikacija ne bi smela vsebovati nobene bistvene spremembe členov direktiv ali njihovih prilog in uvodnih izjav. Te različne določbe direktive tvorijo skladno in povezano celoto. Uvodne izjave sicer niso zavezujoče, vendar ravno tako prispevajo k razumevanju zavezujočih določb, s tem pa državam članicam določajo merila za usklajeno uporabo. Odbor po preučitvi predloga meni, da besedilo upošteva to osnovno načelo v kodifikaciji členov in prilog, v uvodnih izjavah pa se od tega načela oddaljuje:

2.2 Ugotovitve

2.2.1 Upoštevanje varnostnih in zdravstvenih zahtev pri uporabi delovne opreme je pomemben vidik preventivnih ukrepov. Od leta 1989 so ta pravila predmet minimalne usklajenosti. Direktiva z dne 30. novembra 1989 je bila večkrat

— Odbor ugotavlja, da uvodne izjave (7), (8), (9), (10) in (11) Direktive 2001/45/ES ter uvodna izjava (9) Direktive 89/655/EGS niso vključene v kodificirano različico;

⁽¹⁾ Glej tudi mnenje EESO z dne 15. februarja 2007 o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta 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) (kodificirana različica), poročevalec: g. Verboven (UL C 97 z dne 28. aprila 2007).

⁽²⁾ Direktiva Sveta 89/655/EGS, Direktiva Sveta 95/63/ES, Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2001/45/ES ter Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2007/30/ES.

— zlasti uvodni izjavi (10) in (11) Direktive 2001/45/ES sta poudarjali, da je potrebno posebno usposabljanje delavcev, ki morajo uporabljati opremo za delo na višini. Odbor upa, da bo med uvodne izjave predloga kodifikacije uvrščeno tudi to priporočilo;

— po mnenju Odbora bi se morali o tem predlogu posvetovati s Svetovalnim odborom za varnost in zdravje pri delu, kakor določa Sklep Sveta 2003/C 218/01 z dne 22. julija 2003. V skladu z dosedanjo prakso bi moralo biti to posvetovanje navedeno v uvodnih izjavah Direktive. Glede na čas, ki je minil od začetka kodifikacije, lahko ugotovimo, da bi se bilo možno posvetovati s Svetovalnim odborom brez kakršnihkoli ovir.

2.2.3 Odbor meni, da predlog Komisije – z izjemo zgornjih zadržkov – dobro združuje sedaj veljavne določbe, ki so s tem postale jasnejše, in da to ne povzroča večjih težav.

2.2.4 Odbor v glavnem podpira predlog, vendar poziva Komisijo, naj upošteva zadržke, navedene v tem dokumentu, in ustrezno spremeni uvodne izjave. Poleg tega upa, da bosta Parlament in Svet predlog odobrila po hitrem postopku.

V Bruslju, 22. oktobra 2008

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Sveta o splošnem režimu za trošarino

COM(2008) 78 konč./3 – 2008/0051 (CNS)

(2009/C 100/27)

Svet je 4. marca 2008 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 splošnem režimu za trošarino

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 2. oktobra 2008. Poročevalec je bil g. BURANI.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 448. plenarnem zasedanju 22. in 23. oktobra 2008 (seja z dne 22. oktobra) s 107 glasovi za, 1 glasom proti in 1 vzdržanim glasom.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO soglaša z odločitvijo Komisije, da osnovno direktivo o uporabi trošarin 92/12/EGS v celoti nadomesti z novim besedilom, ki upošteva sprejetje elektronskega postopka EMCS (*Excise Movement and Control System* – sistem za gibanje in nadzor trošarinskega blaga), za katerega tvori pravno podlago. Komisija je priložnost izkoristila za uvedbo nekaterih sprememb in novosti, ki so se izkazale za potrebne na podlagi izkušenj uprav držav članic in trgovcev. Poleg tega so bili poenostavljeni nekateri postopki. Na predlagane spremembe ali novosti na splošno ni ugovorov. Vendar želi EESO glede nekaterih vidikov spodbuditi razmišljanja in tako prispevati k razpravam, ki bodo sledile.

1.2 Kot možni datum začetka veljave direktive Komisija predlaga 1. januar 2009, vendar se zaveda, da bo obravnava predloga zahtevala veliko več časa. Poleg tega predlaga, da se postopek EMCS v začetku uvede samo v tistih državah članicah, ki so ga že sprejele, medtem ko naj bi druge države članice še nekaj časa uporabljale papirne postopke.

1.3 EESO skupaj z drugimi vpletenimi akterji meni, da je ta namera pomanjkljiva: dvojni postopek je zamuden in drag tako za uprave kot za trgovce. Alternativa, da bi EMCS uvedli šele, ko bodo pripravljene vsi, pa bi prizadela tako tiste, ki so že pripravljene, kot tudi trgovce. Vmesna rešitev, ki pa ni kaj prida zadovoljiva in bi uvedbo EMCS v Evropi verjetno zavlekla za nedoločen čas, bi bila lahko, da bi sistem uporabljali samo za transakcije znotraj držav članic, ki so že sposobne uvesti elektronski postopek. Papirni postopek bi uporabljale vse države

članice v mednarodnih transakcijah, dokler ne bodo vsi sposobni preiti na elektronski sistem.

1.4 Najpomembnejši del dokumenta Komisije se nanaša na gibanje trošarinskega blaga pod režimom odloga plačila trošarine. EESO soglaša s predlaganimi novostmi, vendar ob nekaterih pojasnitvah in predlogih (glej točke od 4.6 do 4.9), ki se nanašajo predvsem na – zdaj bolj opredeljeni – pojem „nepovratne izgube“ blaga. Glede prodaje na daljavo bi lahko formulacija člena 34 (glej točko 4.9) pri razlagi povzročila pravne dvome o tem, v kateri državi je treba trošarino pobirati.

1.5 EESO predlaga tudi, da se v novi direktivi natančno navedejo količinske omejitve in omejitve vrednosti, v okviru katerih se nakupi v drugi državi članici štejejo kot nakupi fizičnih oseb. Obstaja nevarnost, da bodo različne uprave predpise različno razlagale in uporabljale.

2. Predlog Komisije

2.1 Direktiva Sveta 92/12/EGS z dne 25. februarja 1992 vsebuje določbe o splošnem režimu za trošarinske proizvode, ki se v veliki meri opirajo na papirne postopke. **Z Odločbo št. 1152/2003/ES** Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. junija 2003 je bil uveden **računalniško podprt sistem** za gibanje in nadzor trošarinskega blaga (*EMCS – Excise Movement and Control System*). Ta sistem poenostavlja zahteve, ki jih morajo izpolniti trgovci, in omogoča oblastem izvajanje celostnega, učinkovitejšega nadzora. Uvedba EMCS zahteva spremembo določb o **gibanju trošarinskega blaga pod režimom odloga plačila trošarine**.

2.2 Komisija to priložnost izkorišča za **popolno nadomestitev direktive 92/12/EGS**. Ne samo, da upošteva uvedbo sistema EMCS, za katerega se ustvarja pravna podlaga, temveč **sistematično spreminja celotno prejšnjo direktivo**: besedilo je jezikovno posodobljeno, da se upoštevajo novi zakonodajni predpisi; preoblikovano je, da se izboljša logična sestava in črtajo vse zastarele določbe, in prilagojeno novim pravnim pojmom; trošarinski postopki so poenostavljeni, zmanjšane so obveznosti trgovcev, ne da bi to vplivalo na nadzor.

2.3 Novo besedilo v poglavju V vsebuje tudi bistvene elemente predloga COM(2004) 227 konč. – posvetovanje o njem je Svet prekinil leta 2005 – za spremembo členov 7 do 100 osnovne direktive glede gibanja trošarinskega blaga, že danega na trg Skupnosti.

2.4 Pred predlogom je bilo opravljeno obsežno posvetovanje s trgovci, pripravljeno v sodelovanju s skupino strokovnjakov pod okriljem Odbora za trošarine. To je primeren postopek, ki naj bi omogočil takšno obravnavo dokumenta, ki s tehničnega vidika ne bi povzročala preveč navzkrižij.

3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO čestita Komisiji za njeno pobudo, ki – v primerjavi z izhodiščnim dokumentom – vodi do bolj strukturiranega in bolj sistematičnega dokumenta, ki odraža poenostavitev upravnih postopkov. Opazno je tudi močnejše upoštevanje potreb trgovcev, ne da bi bil s tem zanemarjen nadzor, ki bi moral z uvedbo postopkov EMCS pravzaprav postati učinkovitejši.

3.2 Najpomembnejši del novih določb se nanaša na **gibanje trošarinskega blaga pod režimom odloga plačila trošarine** na podlagi postopkov EMCS. V skladu z odločbo št. 1152/2003/ES naj bi EMCS uvedli aprila 2009. Glede na to, da obstajajo dvomi, da bodo nekatere države do tega datuma to storile, je tako rekoč nesporno, da sistem ne bo pripravljen na uporabo povsod. V vsakem primeru bo potrebno skupno poskusno obdobje, kar je povezano s tesnim **sodelovanjem med nacionalnimi upravami** in posledično s potrebo po **uskladitvi notranjih postopkov**. To je z upravnega, tehničnega in operativnega vidika precej kompleksen problem. Komisija se tega zaveda: medtem ko po eni strani predlaga, da se direktiva začne uporabljati 1. aprila 2010, po drugi strani predvideva, da države članice lahko zahtevajo dodatno **prehodno obdobje**, v katerem naj bi ostali v veljavi ustrezni deli prvotne direktive.

3.3 Države članice se že ukvarjajo z uvajanjem EMCS, vendar ni rečeno, da to vse počnejo rade, in povsem mogoče je, da bo popolno uvedbo zadržala še takšna ali drugačna ovira. Pričakovati je mogoče različne vrste **odpora**, za katere bodo morda navajali tudi tehnične argumente, ki pa jih bodo v bistvu vodili drugačni razlogi. Razvoj dogodkov v zvezi s predhodnikom sedanjega predloga direktive, COM(2004) 227 konč., omenjenim v točki 2.3, o gibanju trošarinskega blaga, ki je znotraj Skupnosti že sproščeno v porabo, ni obetaven: po težavnih pogajanjih je bilo sklenjeno, da je treba vprašanje „odložiti“ do popolnega pregleda problematike. Vendar je predlog, ki je zdaj v obravnavi, v bistvu enak prejšnjemu.

3.4 Najbolj občutljivi problemi so **politične in gospodarske narave**. Vsaka država članica za različne izdelke uporablja drugačne trošarine, kar botruje znanemu pojavu **čezmejnih nakupov** zaradi razlik v cenah. Načela enotnega trga naj bi državljanom omogočala koristi zaradi razlik v cenah, ne samo na nacionalni ravni, temveč predvsem tudi pri čezmejnih nakupih. Vendar so ta načela postavljena pod vprašaj, ko se v igri znajdejo davčni vidiki. Na dlani je, da države članice v praksi teh poslov ne marajo, če so jim v škodo, in da zamižijo na obe očesi, če imajo od njih korist. Kot je razvidno iz razprav o tobaku, alkoholu in nafti v zadnjem času ⁽¹⁾, iz te problematike ni izključena nobena vrsta trošarinskega blaga: navajali so **zdravstvene razloge, razloge, povezane z javno varnostjo, varstvom okolja in gospodarsko škodo**. A v ozadju so **davčni razlogi**, čeprav tega ne povejo vedno naravnost. Različna stališča torej izvirajo iz **socialne, gospodarske in davčne politike** posameznih držav članic, kar na ravni Skupnosti povzroča **povsem političen problem**.

3.5 EESO se zaveda občutljivosti problematike in težav, na katere lahko naletijo države članice v prihodnjih pogajanjih. Pozitiven rezultat pogajanj bo odvisen od stopnje **prilagodljivosti**, potrebne za skupne odločitve. Vsaka vlada mora najti ravnovesje med upoštevanjem svojih potreb in popuščanj drugim partnerjem, na katere bo morala pristati na področju trošarin. Z drugimi besedami: vsaka država bo morala najti način, da bo **sledila svojim ciljem na socialnem in proračunskem področju ter jih usklajevala s skupnim sistemom trošarin, in ne obratno**.

⁽¹⁾ Glej npr. naslednje novejšje predloge direktiv:

Predlog Direktive Sveta o spremembah Direktive 92/12/EGS o splošnem režimu za trošarinske proizvode in o skladiščenju, gibanju in nadzoru takih proizvodov (COM(2004) 227 konč. – 2004/0072 (CNS));

Predlog Direktive Sveta o spremembi Direktive 2003/96/ES glede prilagoditve posebnih davčnih ureditev za plinsko olje, ki se uporablja kot pogonsko gorivo za komercialne namene, in usklajevanja obdavčitve neosvinčenega bencina in plinskega olja, ki se uporabljata kot pogonsko gorivo (COM(2007) 52 konč. – 2007/0023 (CNS));

Predlog Direktive Sveta glede strukture in stopnje trošarine, ki velja za predelani tobak (kodificirana različica) (COM(2007) 587 konč.).

4. Posebne ugotovitve

4.1 V tem poglavju EESO obravnava **glavne novosti in spremembe**, ki jih uvaja predlog Komisije v primerjavi s sedanjo ureditvijo. Vidikov, ki se ne zdijo sporni, ki stremijo k racionalizaciji besedila ali pa sledijo zdravi logiki ali naravnemu razvoju dogodkov na tem področju, EESO ne komentira.

4.2 V točki 3.2 je bilo že navedeno, da se s sprejetjem direktive razveljavi predhodna direktiva 92/12/EGS. **Papirni postopki** pa ne bodo **odpravljani** istočasno z začetkom veljave nove direktive: predlog direktive namreč **v prehodnem obdobju** dopušča tudi transakcije s papirnimi spremnimi dokumenti. Nihče ne more predvideti, koliko časa bo trajalo to obdobje; zanesljivo pa je, da bi EMCS utegnil naleteti na resne težave, dokler ga ne bodo sprejele vse države članice. EESO želi **opozoriti na obremenitve, ki grozijo trgovcem**, a tudi upravam držav članic, ki bodo – v odvisnosti od namembne države – prisiljeni hkrati poslovati z **elektronskimi in papirnimi sistemi**.

4.2.1 Alternativa, da sistem začne delovati šele, ko je vzpostavljen v vseh državah članicah, po eni strani prinaša nevarnost, da bo uvedba odložena v morda daljno prihodnost. Po drugi strani pa bi bile vse države, ki so elektronski postopek že zmožne uporabljati, prisiljene čakati, da jih drugi dohitijo: nesprejemljiv položaj, ki ne prizadene samo tistih, ki so se pravočasno pripravili na novo ureditev, temveč tudi in predvsem trgovce.

4.2.2 Odbor opozarja na možnost, ki so jo predlagali nekateri strokovnjaki in ki – četudi ni najboljša rešitev – omogoča sprejemljiv kompromis: države članice, ki so se že pripravile na elektronski postopek, bi ga lahko uporabljale za svoje notranje transakcije, v mednarodnih odnosih pa bi lahko ohranile papirni postopek. Tako bi sistem preskusili na nacionalni ravni, preden bi ga začeli uporabljati na ravni Skupnosti, ko bodo pripravljene vse države članice.

4.3 **Poglavje I (Splošne določbe)** ne uvaja nobene bistvene spremembe v primerjavi z Direktivo 92/12/EGS: omejuje se na preureditev tematike z nekaterimi manjšimi prilagoditvami, novimi opredelitvami in manj pomembnimi spremembami.

4.4 V **poglavju II (Nastanek trošarine)** je v spremembi, uvedeni v členu 7(4), določeno, da se trošarinsko blago pod režimom odloga plačila trošarin, ki je „nepovratno izgubljeno“, oprosti davka. Z novim izrazom „nepovratna izguba“ se označuje izdelek, ki ga nihče več ne more uporabljati, ne glede na

vzrok izgube. Dejanska novost je v tem, da nova direktiva ne zahteva več, da je treba „višjo silo“ dokazati. Vendar EESO opozarja, da lahko glede tega vsaka država še vedno svobodno sprejema lastne predpise.

4.5 **Poglavje III (Proizvodnja, predelava in skladiščenje)** uvaja samo eno pomembno novost: dovoljenja za „trošarinska skladišča“ je mogoče izdati tudi osebam z bivališčem v drugi državi članici. Čeprav je to v skladu z načelom enotnega trga, so v preteklosti uvajali omejitve.

4.6 **Poglavje IV (Gibanje trošarinskega blaga pod režimom odloga plačila trošarine)** vsebuje nove določbe: člen 16 predvideva možnost, da se trošarinsko blago ne pošilja samo v trošarinska skladišča, temveč da ga je mogoče pošiljati tudi pooblaščenim fizičnim osebam ali podjetjem („pooblaščenim prejemnikom“) in z ustreznim dovoljenjem tudi do „kraja neposredne dobave“, ki ga navede pooblaščen prejemnik. EESO to podpira in upa, da bodo postopki nadzora dovolj učinkoviti, da bo mogoče preprečiti zlorabe. Vendar bi bilo zaželeno imeti natančno opredelitev poklicnih profilov, na katere se nanašajo izrazi, uporabljeni v direktivi.

4.7 Naslednje določbe (členi 17 do 19) se nanašajo na jamstva za zavarovanje tveganja, izhajajočega iz gibanja trošarinskega blaga pod režimom odloga plačila trošarine, in ne zahtevajo posebnih pripomb. Posebnega pomena pa so določbe **Oddelka 2** (členi 20 do 27), ki se ukvarjajo s **postopki, ki jih je treba uporabljati za gibanje pod režimom odloga plačila trošarine**. Po mnenju tehnikov bi bilo treba sprejetje teh postopkov skrbno nadzorovati, da bi **zagotovili, da omogočajo učinkovit nadzor in da so v skladu z viri uprav**. EESO opozarja na člen 20(1), (2) in (3), ki določa, da je gibanje trošarinskega blaga pod režimom odloga plačila trošarine mogoče samo s predložitvijo elektronskega dokumenta. To določbo bo treba prilagoditi v skladu s sistemom, izbranim za prehod s papirnega na elektronski postopek.

4.8 **Poglavje V** se nanaša na **gibanje in obdavčenje** trošarinskega blaga po sprostitvi v porabo, in ne vsebuje bistveno novih določb: poudarja načelo obdavčenja v državi članici, kjer je blago nabavljeno, če ga nabavijo fizične osebe (člen 30), in v državi članici, kjer je blago sproščeno v porabo, če je bilo nabavljeno v komercialne namene (člen 31), ter potrjuje že veljavne predpise o določanju zavezanca za plačilo trošarine in o blagu v tranzitu.

4.9 Zlasti pomemben je člen 34 o **prodaji na daljavo**. Z odstopanjem od člena 30 določa, da je trošarinsko blago, ki ga kupijo fizične osebe ter ga **prodajalec ali nekdo v njegovem imenu neposredno ali posredno pošlje ali prevaža**, zavezano plačilu trošarine v **namembni državi članici**. Iz tega je mogoče sklepati, da je blago, ki ga je **kupil kupec in poslal na svoj naslov**, zavezano plačilu trošarine v **državi članici, kjer je bilo kupljeno**.

4.9.1 EESO se sprašuje, ali ta predpis ne povzroča **težav pri razlagi**: pri prodaji na daljavo je nakup opravljen v kraju bivališča prodajalca, ko se izvrši plačilo; kupec in lastnik blaga ima zato zakonsko pravico, da lahko komurkoli (torej tudi prodajalcu) daje navodila, naj mu blago pošlje v *njegovem imenu in za njegov račun*. S pravnega stališča – in v nasprotju z načelom obdavčenja v kraju dejanske porabe – bi torej lahko blago *vedno* obravnavali, **kot da ga je kupila fizična oseba in da je bilo poslano ali dostavljeno za njegov račun**, in da je torej zavezano plačilu trošarine v državi članici, kjer je bilo kupljeno, čeprav je za to, da je bilo odposlano, poskrbel prodajalec.

4.10 EESO želi opozoriti tudi na vrzel v členu 34: ta namreč ne določa natančno količinskih omejitev in omejitev vrednosti, v okviru katerih je treba nakupe v drugi državi članici obravna-

vati kot nakupe, ki so jih opravile fizične osebe. Potrebne so natančne določbe, da države članice na enotnem trgu ne bodo izvajale nasprotujočih si ukrepov. Glede na te in druge vidike EESO priporoča Komisiji in državam članicam sprejetje jasnih in preglednih predpisov; to bo olajšalo življenje tako državljanom kot podjetjem.

4.11 Preostale določbe **Poglavja VI (Razno)** se nanašajo na uporabo oznak; ohranjene so veljavne določbe o oskrbi ladij in letal. Člen 38 se nanaša na **male proizvajalce vina** (do 1 000 hl vina na leto), za katere se uporabljajo poenostavljeni postopki za proizvodnjo in posest trošarinskega blaga.

4.12 **Poglavje VII (Končne določbe)** vsebuje potrditev vloge obstoječega **Odbora za trošarine** in ustrezne izvedbene določbe: direktiva 92/112/ES bi morala prenehati veljati na dan, za katerega pa Komisija previdno navaja, da je o njem mogoče razpravljati (1. april 2009). Isto velja za prehodno obdobje (ki naj bi se čisto hipotetično končalo 31. decembra 200...), v katerem lahko države članice ravnajo tudi na podlagi prejšnje direktive. EESO – tako kot tudi druge institucije in strokovnjaki – meni, da so to le približni datumi, ki jih je treba **preložiti na podlagi realistične ocene** in še posebej ob upoštevanju praktičnih težav pri popolni uvedbi EMCS.

V Bruslju, 22. oktobra 2008

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Sveta o spremembi Direktive Sveta 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost za boj proti davčnim goljufijam, povezanim s transakcijami znotraj Skupnosti in o predlogu uredbe Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1798/2003 za boj proti davčnim goljufijam, povezanim s transakcijami znotraj Skupnosti

COM(2008) 147 konč. – 2008/0058 (CNS) 2008/0059 (CNS)

(2009/C 100/28)

Svet Evropske unije je 3. aprila 2008 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 Direktive Sveta 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost za boj proti davčnim goljufijam, povezanim s transakcijami znotraj Skupnosti in

Predlog uredbe Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 1798/2003 za boj proti davčnim goljufijam, povezanim s transakcijami znotraj Skupnosti

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 2. oktobra 2008. Poročevalec je bil g. SALVATORE.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 448. plenarnem zasedanju 22. oktobra 2008 s 114 glasovi za, 1 glasom proti in 1 vzdržanim glasom.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor pozdravlja predlog direktive Sveta o spremembi skupnega sistema davka na dodano vrednost za boj proti davčnim goljufijam, povezanim s transakcijami znotraj Skupnosti, in ustrezen predlog uredbe Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 1798/2003.

1.2 Predlagane spremembe izpolnjujejo zahteve po poenostavitvi, učinkovitosti in smiselnosti ter zagotavljajo jasnejšo povezanost med ukrepi za zmanjšanje birokracije in povečanje sposobnosti držav članic, da obvladajo in zajezijo goljufije znotraj Skupnosti.

2. Uvod

2.1 O predlogu direktive in z njim povezani spremembi uredbe je v institucijah Skupnosti potekala dolga razprava. Njun izrecni cilj je oblastem zagotoviti učinkovite in zavezujoče instrumente za izkoreninjenje ali vsaj znatno zajezitev goljufanja, ki pogosto izkrivlja realno in normalno delovanje notranjega trga.

2.2 Na tem mestu je treba opozoriti, da se lahko nedovoljeno goljufanje na ravni Skupnosti pojavlja v številnih oblikah in različnih okoliščinah: od kaznivih dejanj, kot je goljufivo ponarejanje alkoholnih in tobačnih izdelkov, preko prekupčevanja in goljufij na področju neposrednih davkov do najpogostejše oblike, tj. utaje davka na dodano vrednost.

2.3 Posebna pozornost je namenjena zlasti slednji obliki goljufije, in sicer z načrtovanjem obsežnih sprememb sedanjega sistema obdavčenja trgovanja znotraj Skupnosti, ki v skladu z načelom enakega obravnavanja nacionalnih izdelkov in blaga iz drugih držav članic temelji na načelu obdavčenja v državi prejemnici, tj. državi članici, kjer je kupec zavezanec za DDV.

2.4 To načelo, ki dejansko začasno ureja trgovanje v Skupnosti, po eni strani sicer omogoča neobdavčeno dobavo znotraj Skupnosti in s tem prost pretok blaga, po drugi strani pa bistveno škoduje finančnim interesom Evropske skupnosti. Spomnimo se na mehanizem v zvezi z „davčnim vrtiljakom“ Skupnosti, ki je jasno in izčrpno opredeljen v sporočilu Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru o potrebi po razvoju usklajene strategije za izboljšanje boja proti davčnim goljufijam ⁽¹⁾: „Obstaja posebna vrsta goljufije, imenovana ‚davčni vrtiljak‘, ki najpogosteje izkoristi kombinacijo transakcij znotraj države članice (z DDV) in transakcij v Skupnosti (brez DDV med pogodbeneimi strankami)“.

2.5 EESO se je večkrat ukvarjal s tem vprašanjem ⁽²⁾ in predložil uporabna priporočila, ki smo jih pri pripravi tega mnenja skrbno upoštevali.

⁽¹⁾ COM(2006) 254 konč.

⁽²⁾ Mnenji EESO o predlogu direktive Sveta o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (prenovitev), UL C 74, 23.3.2005, str. 21, in o sporočilu Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru o potrebi po razvoju usklajene strategije za izboljšanje boja proti davčnim goljufijam, UL C 161, 13.7.2007, str. 8.

3. Splošne ugotovitve

3.1 Opozorili smo že, da je treba obvladati pojav, ki nenehno narašča, in po ocenah povzroča škodo v višini 2 do 2,5 % BDP EU. Zato predlog direktive Sveta o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost za boj proti davčnim goljufijam, povezanim s transakcijami znotraj Skupnosti in uredbe Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 1798/2003 za boj proti davčnim goljufijam, povezanim s transakcijami znotraj Skupnosti podpira obveznost, ki je bila izražena že v prejšnjem obsežnem sporočilu Komisije Svetu o nekaterih ključnih elementih, ki vplivajo na oblikovanje strategije za boj proti goljufijam na področju DDV znotraj EU⁽¹⁾. V tem sporočilu so bili jasno opredeljeni ukrepi, ki jih je treba sprejeti.

3.2 Tak pristop je bil opisan že v navedenem sporočilu, kjer je zapisano: „Čeprav se je Komisija zavezala, da bo dokončala analizo možnih sprememb sistema DDV, se ji vzporedno nadaljevanje z razpravo o tako imenovanih konvencionalnih ukrepih ne zdi v nasprotju s tem. Vsekakor je treba zasledovati cilj, da se davčnim organom zagotovijo sodobnejša in učinkovitejša orodja za boj proti davčnim goljufijam, ne glede na sklepe o daljnosežnejših ukrepih, ki jih bo sprejela.“

3.3 Ker je izvajanje načrta velikih sprememb sistema DDV in s tem tudi temeljitih sprememb mehanizma DDV zastavljeno srednjeročno, EESO zagovarja pobudo Sveta, da se v zvezi s sedaj veljavnimi predpisi za sedanji sistem DDV uvedejo ukrepi, ki so sicer manj ambiciozni, toda učinkoviti.

3.4 EESO podpira predlagane spremembe. Ugotavlja, da spremembe direktive o DDV po točkah upoštevajo zahteve po poenostavitvi in učinkovitosti, ki so bile zahtevane že v pripravljalni fazi navedenega predloga, in poleg tega ustvarjajo jasno povezavo med ukrepi za zmanjšanje birokracije in sposobnostjo držav članic, da obvladajo in preprečijo ta čezmejni pojav.

3.5 Poudariti je treba predvsem namero (kot je razvidno iz obrazložitenega memoranduma predloga direktive) skrajšati „obdobje med trenutkom, ko se transakcija izvrši, in trenutkom, ko je informacija na voljo državi članici pridobitelja“. Cilj predloga je skrajšati obdobje za prijavo transakcij znotraj Skupnosti v rekapitulacijskih poročilih na en mesec, rok za pošiljanje teh informacij med državami članicami pa s treh na en mesec. Tako bodo nesorazmerne upravne obremenitve zakonsko preprečene, kar bo davčnim oblastem držav članic hkrati omogočilo hitrejšo ugotavljanje in boljše obvladovanje tveganja pri preprečevanju davčnih goljufij znotraj Skupnosti.

3.6 Cilj drugih določb za spremembo Direktive 2006/112/ES Sveta je očitno pravna jasnost, poenostavitev obveznosti in boljše sodelovanje upravnih organov.

3.7 Poleg pogostejšega pošiljanja informacij so tudi naslednji predlogi isto usmerjeni: v skladu z enim predlogom bi bilo treba v okviru informacij, potrebnih za boj proti goljufijam, zbirati tudi podatke o nakupih blaga in storitev v Skupnosti od ponudnika storitev s sedežem v drugi državi članici, za katere je prejemnik dolžan plačati davek. Drug predlog predvideva, da je prejemnik blaga ali storitev v vrednosti, ki presega 200 000 EUR, dolžan mesečno prijaviti DDV. Naslednja sprememba predvideva uskladitev predpisov za pobiranje davka na storitve, tako da se transakcije med ponudnikom in naročnikom storitev prijavijo v istem obdobju.

3.8 Po mnenju Odbora slednje določbe izražajo predvsem namen spremembe direktive, ki je doseči ravnovesje med zahtevo po dodatnih obveznostih, razlogi za zmanjšanje upravnih stroškov (kar bi vplivalo le na manjši del podjetij) in posredovanjem obsežnejših informacij s strani finančnih organov.

3.9 Z drugimi besedami, pogostejše pošiljanje informacij o transakcijah bi pomenilo, da si morajo davčni organi priskrbeti veliko več informacij, kar bi sprožilo oblikovanje učinkovitejših mehanizmov sodelovanja.

4. Posebne ugotovitve

4.1 Odbor pozdravlja spremembo člena 250(2), v skladu s katero lahko podjetja napoved DDV pošljejo v elektronski obliki. Ta določba ne prinaša le zmanjšanja števila napak pri pošiljanju napovedi, temveč znižuje tudi stroške za podjetja in upravne organe.

4.2 Pozdravlja odstopanje za podjetja, za katera področje uporabe spremenjenih določb velja le priložnostno ali izjemoma.

4.3 Odbor pozdravlja prenovitev člena 251(f), ki poleg plačila DDV za blago predvideva plačilo DDV tudi za storitve in tako omogoča učinkovitejšo oceno izmenjanih informacij in preprečuje utajo davkov tudi pri opravljanju storitev.

⁽¹⁾ COM(2007) 758 konč.

4.4 Skrajšanje obdobja za prijavo transakcij na en mesec sicer ni ravno odvrailno sredstvo, zagotovo pa je jasno izboljšanje, usmerjeno v prilagoditev in uskladitev pravil za obračunavanje davka na storitve, da bo mogoče navzkrižno primerjati informacije ponudnika in naročnika.

4.5 Posledica teh pravil v zvezi s plačilom DDV je ustrezna prilagoditev rokov za oddajo rekapitulacijskih poročil.

4.6 Prav tako pomembna je naslednja določba, ki tudi v tem primeru omogoča elektronsko pošiljanje podatkov.

4.7 Odbor ocenjuje, da je zahteva po preglednici s primerjavo predpisov za prenos te direktive v nacionalno zakonodajo in same direktive koristna poteza. Ta pobuda je očitno usmerjena v doslednejše ocenjevanje obsežnih in različnih informacij, ki jih podjetja trenutno pošiljajo davčnim organom – tudi ob upoštevanju prihodnjih sprememb.

4.8 Na koncu je treba opozoriti tudi na to, da spremembe navedene direktive posledično zahtevajo prilagoditev ustrezne uredbe.

V Bruslju, 22. oktobra 2008

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Sveta o skupnem sistemu obdavčitve za združitve, delitve, delne delitve, prenose sredstev in zamenjave kapitalskih deležev družb iz različnih držav članic ter za prenos statutarnega sedeža SE ali SCE med državami članicami (kodificirana različica)

COM(2008) 492 konč. – 2008/0158 CNS

(2009/C 100/29)

Svet Evropske unije je 25. septembra 2008 sklenil, da v skladu s členom 94 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog direktive Sveta o skupnem sistemu obdavčitve za združitve, delitve, delne delitve, prenose sredstev in zamenjave kapitalskih deležev družb iz različnih držav članic ter za prenos statutarnega sedeža SE ali SCE med državami članicami (kodificirana različica)

Odbor se v celoti strinja z vsebino predloga in nima nobenih pripomb, zato je na 448. plenarnem zasedanju 22. in 23. oktobra 2008 (seja z dne 22. oktobra) s 115 glasovi za, nobenim glasom proti in 3 vzdržanimi glasovi o tem predlogu sprejel pozitivno mnenje.

V Bruslju, 22. oktobra 2008

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 1083/2006 o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu v zvezi z nekaterimi projekti, ki ustvarjajo dohodek

COM(2008) 558/2 – 2008/0186 AVC

(2009/C 100/30)

Svet Evropske unije je 8. oktobra 2008 sklenil, da v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 1083/2006 o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu v zvezi z nekaterimi projekti, ki ustvarjajo dohodek

Zaradi nujnosti postopka je Evropski ekonomsko-socialni odbor na 448. plenarnem zasedanju 22 in 23. oktobra 2008 (seja z dne 23. oktobra) za glavnega poročevalca imenoval g. DASSISA ter mnenje sprejel s 45 glasovi za, nobenim glasom proti in 1 vzdržanim glasom.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO se je seznanil s predlogom Komisije o spremembi člena 55 Uredbe 1083/2006 in pozdravlja zmanjšanje administrativnega bremena, ki ga ta sprememba predstavlja.

1.2 EESO se strinja s predlogom.

2. Obrazložitev

2.1 Člen 55 Uredbe 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu opredeljuje pravila o upravljanju in določbe glede prispevka teh skladov k projektom, ki ustvarjajo

dohodek. Člen 55 določa tudi prag 200 000 EUR, nad katerim se te določbe uporabljajo.

2.2 Določbe niso ustrezne za projekte, ki jih sofinancira Evropski socialni sklad, saj ta večinoma podpira nematerialne projekte, poleg tega pa pomenijo nesorazmerno administrativno breme za majhne projekte, ki jih sofinancira ESRR ali Kohezijski sklad.

2.3 Ker vprašanja administrativnega bremena, ki je nastalo zaradi člena 55, ni bilo mogoče rešiti z razlago, je Komisija po neformalnem posvetovanju z državami članicami predlagala spremembo člena 55, tako da se bodo njegove določbe odslej nanašale samo na projekte, ki jih sofinancira ESRR ali Kohezijski sklad in katerih skupni stroški presegajo 1 milijon EUR. Po mnenju Komisije bo ta tehnična sprememba bistveno poenostavila upravljanje omenjenih projektov.

V Bruslju, 23. oktobra 2008

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ustanovitvi Evropske fundacije za usposabljanje (prenovitev)

COM(2007) 443 konč. – 2007/0163 (COD)

(2009/C 100/31)

Svet je 17. septembra 2007 sklenil, da v skladu s členom 150 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ustanovitvi Evropske fundacije za usposabljanje (prenovitev).

Odbor se strinja z vsebino predloga in nima nobenih pripomb, zato je na 448. plenarnem zasedanju 22. in 23. oktobra 2008 (seja z dne 22. oktobra) s 118 glasovi za, 2 glasovoma proti in 1 vzdržanim glasom o tem predlogu sprejel pozitivno mnenje.

V Bruslju, 22. oktobra 2008

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI

2009/C 100/18	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o usklajevanju postopkov za oddajo nekaterih javnih naročil gradenj, blaga in storitev na področju obrambe in varnosti COM(2007) 766 konč. – 2007/0280 (COD)	114
2009/C 100/19	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih določbah za merilne instrumente in metode meroslovne kontrole (prenovitev) COM(2008) 357 konč. – 2008/0123 (COD)	120
2009/C 100/20	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira za določanje zahtev za okoljsko primerno zasnovo izdelkov, povezanih z energijo COM(2008) 399 konč. – 2008/0151 (COD)	120
2009/C 100/21	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Sveta o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor za kmete v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete, predlogu uredbe Sveta o spremembah skupne kmetijske politike s spremembo uredb (ES) št. 320/2006, (ES) št. 1234/2007, (ES) št. 3/2008 in (ES) št. [...] /2008 ter predlogu uredbe Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 1698/2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) COM(2008) 306 konč. – 2008/0103+0104+0105 (CNS)	121
2009/C 100/22	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi zdravstvenih pravil za živalske stranske proizvode, ki niso namenjeni prehrani ljudi (Uredba o živalskih stranskih proizvodih) COM(2008) 345 konč. – 2008/0110 (COD)	133
2009/C 100/23	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o snoveh, ki tanjšajo ozonski plašč (prenovitev) COM(2008) 505 konč. – 2008/0165 (COD)	135
2009/C 100/24	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu priporočila Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi evropskega referenčnega okvira za zagotavljanje kakovosti v poklicnem izobraževanju in usposabljanju COM(2008) 179 konč. – 2008/0069 (COD)	136
2009/C 100/25	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu priporočila Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi Evropskega sistema prenašanja kreditnih točk v poklicnem izobraževanju in usposabljanju (ECVET) COM (2008) 180 konč. – 2008/0070 (COD)	140
2009/C 100/26	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o spremembi predloga direktive Evropskega parlamenta in Sveta o minimalnih varnostnih in zdravstvenih zahtevah za uporabo delovne opreme delavcev pri delu COM(2008) 111 konč. – 2006/0214 (COD)	144
2009/C 100/27	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Sveta o splošnem režimu za trošarino COM(2008) 78 konč./3 – 2008/0051 (CNS)	146



2009/C 100/28	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Sveta o spremembi Direktive Sveta 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost za boj proti davčnim goljufijam, povezanim s transakcijami znotraj Skupnosti in o predlogu uredbe Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1798/2003 za boj proti davčnim goljufijam, povezanim s transakcijami znotraj Skupnosti COM(2008) 147 konč. – 2008/0058 (CNS) 2008/0059 (CNS)	150
2009/C 100/29	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Sveta o skupnem sistemu obdavčitve za združitev, delitve, delne delitve, prenose sredstev in zamenjave kapitalskih deležev družb iz različnih držav članic ter za prenos statutarnega sedeža SE ali SCE med državami članicami (kodificirana različica) COM(2008) 492 konč. – 2008/0158 CNS	153
2009/C 100/30	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 1083/2006 o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu v zvezi z nekaterimi projekti, ki ustvarjajo dohodek COM(2008) 558/2 – 2008/0186 AVC	154
2009/C 100/31	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ustanovitvi Evropske fundacije za usposabljanje (prenovitev) COM(2007) 443 konč. – 2007/0163 (COD)	155



Cena naročnine 2009 (brez DDV, skupaj s stroški pošiljanja z navadno pošto)

Uradni list EU, seriji L + C, samo papirna različica	22 uradnih jezikov EU	1 000 EUR na leto (*)
Uradni list EU, seriji L + C, samo papirna različica	22 uradnih jezikov EU	100 EUR na mesec (*)
Uradni list EU, seriji L + C, papirna različica + letni CD-ROM	22 uradnih jezikov EU	1 200 EUR na leto
Uradni list EU, serija L, samo papirna različica	22 uradnih jezikov EU	700 EUR na leto
Uradni list EU, serija L, samo papirna različica	22 uradnih jezikov EU	70 EUR na mesec
Uradni list EU, serija C, samo papirna različica	22 uradnih jezikov EU	400 EUR na leto
Uradni list EU, serija C, samo papirna različica	22 uradnih jezikov EU	40 EUR na mesec
Uradni list EU, seriji L + C, mesečni zbirni CD-ROM	22 uradnih jezikov EU	500 EUR na leto
Dopolnilo k Uradnemu listu (serija S – razpisi za javna naročila), CD-ROM, 2 izdaji na teden	Večjezično: 23 uradnih jezikov EU	360 EUR na leto (= 30 EUR na mesec)
Uradni list EU, serija C – natečaji	Jezik(-i) v skladu z natečajem(-i)	50 EUR na leto

(*) Prodaja po številki: — do 32 strani: 6 EUR
— od 33 do 64 strani: 12 EUR
— več kot 64 strani: cena se določi glede na posamezen primer

Naročilo na *Uradni list Evropske unije*, ki izhaja v uradnih jezikih Evropske unije, je na voljo v 22 jezikovnih različicah. Uradni list je sestavljen iz serije L (Zakonodaja) in serije C (Informacije in objave).

Na vsako jezikovno različico se je treba naročiti posebej.

V skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 920/2005, objavljeno v Uradnem listu L 156 z dne 18. junija 2005, institucije Evropske unije začasno niso obvezane sestavljati in objavljati vseh pravnih aktov v irščini, zato se Uradni list v irskem jeziku objavlja posebej.

Naročilo na Dopolnilo k Uradnemu listu (serija S – razpisi za javna naročila) zajema vseh 23 uradnih jezikovnih različic na enem večjezičnem CD-ROM-u.

Na zahtevo nudi naročilo na *Uradni list Evropske unije* pravico do prejemanja različnih prilog k Uradnemu listu. Naročniki so o objavi prilog obveščeni v „Obvestilu bralcu“, vstavljenem v *Uradni list Evropske unije*.

Prodaja in naročila

Plačljive publikacije, ki jih izdaja Urad za publikacije, so na voljo pri naših komercialnih distributerjih. Seznam komercialnih distributerjev je na spletnem naslovu:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_sl.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) nudi neposreden in brezplačen dostop do prava Evropske unije. Ta spletna stran omogoča pregled *Uradnega lista Evropske unije*, zajema pa tudi pogodbe, zakonodajo, sodno prakso in pripravljalne akte za zakonodajo.

Za boljše poznavanje Evropske unije preglejte spletno stran <http://europa.eu>