

# Uradni list

## Evropske unije

C 11



Slovenska izdaja

### Informacije in objave

Zvezek 56

15. januar 2013

<u>Številka objave</u>	<u>Vsebina</u>	<u>Stran</u>
	I <i>Resolucije, priporočila in mnenja</i>	
	RESOLUCIJE	
	<b>Evropski ekonomsko-socialni odbor</b>	
	<b>484. plenarno zasedanje 14. in 15. novembra 2012</b>	
2013/C 11/01	Resolucija Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o „več Evrope“ v predložitvah Evropskemu vrhu, ki bo 22. in 23. novembra 2012 .....	1
	MNENJA	
	<b>Evropski ekonomsko-socialni odbor</b>	
	<b>484. plenarno zasedanje 14. in 15. novembra 2012</b>	
2013/C 11/02	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o vključevanju potrošniških organizacij v oblikovanje in delovanje enotnega trga (mnenje na lastno pobudo) .....	3
2013/C 11/03	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o načelih, postopkih in ukrepih za izvajanje člena 11(1) in (2) Lizbonske pogodbe (mnenje na lastno pobudo) .....	8

Cena:  
4 EUR

(Nadaljevanje na naslednji strani)

<u>Številka objave</u>	Vsebina (nadaljevanje)	Stran
2013/C 11/04	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o vključenosti in udeležbi starejših v družbi (mnenje na lastno pobudo) .....	16
2013/C 11/05	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o kremitvi družbenega položaja Romov in njihovem vključevanju v Evropi (dodatno mnenje) .....	21

### III Pripravljalni akti

#### EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

##### **484. plenarno zasedanje 14. in 15. novembra 2012**

2013/C 11/06	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Sveta o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost glede obravnave kuponov COM(2012) 206 <i>final</i> – 2012/0102 (CNS) .....	27
2013/C 11/07	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Sveta o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost glede mehanizma za hiter odziv v primerih goljufij na področju DDV COM(2012) 428 <i>final</i> – 2012/0205 (CNS) .....	31
2013/C 11/08	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 1093/2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski bančni organ) v zvezi z njeno povezavo z Uredbo Sveta (EU) št. .../... o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko COM(2012) 512 <i>final</i> - 2012/0244 (COD) in o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu: Časovni načrt za uvedbo bančne unije COM(2012) 510 <i>final</i> .....	34
2013/C 11/09	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o zeleni knjigi – Bančni sistem v senci COM(2012) 102 <i>final</i> .....	39
2013/C 11/10	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Strategija za e-javna naročila COM(2012) 179 <i>final</i> .....	44
2013/C 11/11	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Posodobitev področja državnih pomoči EU COM(2012) 209 <i>final</i> .....	49
2013/C 11/12	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Evropska agenda za potrošnike – Za krepitev zaupanja in rasti COM(2012) 225 <i>final</i> .....	54



## I

(Resolucije, priporočila in mnenja)

## RESOLUCIJE

## EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

## 484. PLENARNO ZASEDANJE 14. IN 15. NOVEMBRA 2012

**Resolucija Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o „več Evrope“ v predložitvah Evropskemu vrhu, ki bo 22. in 23. novembra 2012**

(2013/C 11/01)

Na plenarnem zasedanju 14. in 15. novembra 2012 (seja z dne 15. novembra) je Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) sprejel naslednjo resolucijo s 187 glasovi za, 28 glasovi proti in 28 vzdržanimi glasovi.

EESO je izrazil prepričanje, da mora EU v okviru soočanja z aktualno krizo povrniti **zaupanje v dinamičen model rasti** in v **legitimnost svojega procesa odločanja**. Zgraditi moramo **močno, trajnostno, socialno in konkurenčno** Evropo.

EESO zato poziva k:

izvajanje določb člena 11 Pogodbe o EU v zvezi s podpornim stebrom participativne demokracije;

- **„več Evrope“**, ki zagotavlja vzajemno krepitev in je močnejša od vsote svojih delov. EU se mora znebiti predstave, da je oznanjevalka ostrih varčevalnih ukrepov, socialnega nazadovanja in revščine. Monetarni uniji mora zdaj slediti politična unija s skladnimi gospodarskimi, finančnimi, zaposlovalnimi in socialnimi ukrepi v korist državljanov. **Proračun EU** je treba oblikovati tako, da bo vseboval prave spodbude za konkurenčnost, rast ter ustvarjanje **novih delovnih mest**. Treba ga je okrepiti in podpreti z mehanizmi lastnih sredstev, enotno kohezijsko politiko z aktivnim vključevanjem civilne družbe in bolj intervencionistično vlogo Evropske investicijske banke (EIB). Zato EESO voditelje držav in vlad poziva, naj na Evropskem svetu 22. in 23. novembra dosežejo rezultat, ki bo ustrezal tem nalogam;
- **vključitvi civilne družbe** v proces oblikovanja politik in odločitev EU. Ta vključitev je ključen instrument tako za krepitev demokratične legitimnosti evropskih institucij in ukrepov EU kot tudi za spodbujanje skupnega razumevanja, kaj Evropa sploh je in kam je namenjena, ter za povrnitev zaupanja v evropski projekt s polno vključitvijo evropskih državljanov v izgradnjo Evrope. Zato je zares nujno hitro
- trajnostnim naložbam v znanje, infrastrukturo, socialno gospodarstvo, storitve in proizvode, ki jih je treba vključiti v nacionalne programe reform, to pa v obliki **pakta za socialne naložbe**, ki bo skupaj z **evropskim spodbujevalnim svežnjem usmerjen v resnično ustvarjanje delovnih mest** in usklajen z nacionalnimi razvojnimi načrti. Le tako bo strategija Evropa 2020 lahko uspešna. **Naložbe v podnebnim spremembam prilagojene energetske vire in industrijsko proizvodnjo** bodo skupaj z ustvarjanjem okolju prijaznega gospodarstva pomagale reševati dolgoročne težave, ki jih povzročajo podnebne spremembe, in zagotoviti trajnostni razvoj;
- spodbujanju skupnih ukrepov v euroobmočju, ki bodo stabilizirali dolg in podprli oživitve gospodarstva v celotni EU. Evropsko centralno banko (ECB) bi bilo treba spodbujati, da v skladu z napovedmi svojega predsednika uresniči program kupovanja obveznic, usmerjen v stabilizacijo stroškov zadolževanja v euroobmočju. Pri tem je program seveda treba izvajati ob spoštovanju glavne naloge ECB. Podpreti bi bilo treba tudi EIB pri izdaji projektnih obveznic za spodbujanje rasti. EESO pozdravlja odločitev 11 držav članic, da se uvede davek na finančne transakcije. V tem okviru

EU poziva, naj okrepi svoja prizadevanja za spodbujanje transparentnosti ter preprečevanje sive ekonomije, davčnih goljufij, utaj in korupcije znotraj Unije in zunaj nje. Dejavnosti euroobmočja bi morale ostati odprte za vse države članice, ki se želijo pridružiti monetarni uniji;

- **oblikovanju fiskalne, bančne in finančne unije kot** najpomembnejših podpornih stebrov **ekonomske in monetarne unije**. Izvajanje s tem povezanih ukrepov terja **socialni dialog** in dialog z **organizirano civilno družbo**;
- podpora malih in srednjih podjetij (MSP) za ožvitev gospodarske rasti na podlagi Akta za mala podjetja kot vodila. Sprostitev je treba celoten potencial enotnega trga z liberalizacijo **storitev** in okrepitev vloga **socialnega gospodarstva**, odstranitvijo nepotrebnih upravnih obremenitev in spodbujanjem dostopa do informacij in novih digitalnih tehnologij, financiranja, posojil, trgov kapitala, dela in tehnologije, finančnih instrumentov EU ter jamstev za posojila MSP in podjetnikov;
- **spoštovanju zaščite in pravic potrošnikov**, zlasti najbolj prikrajšanih, ki se soočajo s pretirano zadolženostjo, negotovostjo ter skrajno revščino in izključenostjo;
- uresničitvi cilja, da se končno oblikuje dejanski trg dela, ki omogoča mobilnost in uporabo strokovnega znanja tam, kjer je potrebno. **Dokončanje enotnega trga dela** mora biti sestavni del izvajanja strategije Evropa 2020;
- **ustvarjanju možnosti za naše mlade**: EESO bo še naprej spodbujal EU k pospeševanju raziskovalne in inovativne Evrope, nadaljnjemu vlaganju v evropske izobraževalne sisteme ter ohranjanju potrebnega financiranja in okrepitevi programov za mobilnost mladih, kot je ERASMUS. EESO

Komisijo poziva, naj v primeru, da države članice, ki sicer ves čas govorijo o naložbah in rasti, ne podprejo proračuna in večletnega finančnega okvira EU, ki sta usmerjena v naložbe za prihodnost, umakne predlog proračuna EU. Potrebni so ukrepi za podporo MSP, da zaposlijo mlade delavce, ki so brezposelni in jim morda primanjkuje izkušenj;

- **krepitevi konkurenčnosti evropskega gospodarstva** z inovacijami in stabilnim financiranjem raziskav in razvoja, pa tudi s politiko usposabljanja in posebnega spremljanja MSP in mikro podjetij ter njihovih zaposlenih, politiko spodbujanja naložb, dostopom do trgov in zmanjšanjem upravnih omejitev. To bo spodbudilo tudi obnovo evropske industrije kot pomembnega sektorja za rast in delovna mesta.
- EU potrebuje prijazno pravno okolje, katerega upravljanje in spoštovanje ne povzročata nepotrebnih upravnih stroškov. Gospodarska zakonodaja mora biti jasna, pravična in sorazmerna. To je pomembno prav za vsako podjetje, še posebej za MSP;
- posebnim prizadevanjem, da se EU prepozna kot **dejavna in globalna partnerica**. V tem smislu je pomembna tudi **mednarodna trgovinska politika**, ki mora spodbujati vrednote EU v podporo **trajnostnemu razvoju** in vključevanju civilne družbe, med drugim z ustanavljanjem **organizacij civilne družbe, ki spremljajo izvajanje trgovinskih sporazumov**;
- zagotovitvi **uravnotežene zastopanosti spolov** z izvajanjem zakonodaje na področju enakosti spolov in enakih možnosti za mlade in ženske. Razlika v plačilu med moškimi in ženskami za isto delo znaša 17 odstotkov; poleg tega je kriza najbolj prizadela ženske in mlade.

V Bruslju, 15. novembra 2012

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Staffan NILSSON

## MNENJA

## EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

## 484. PLENARNO ZASEDANJE 14. IN 15. NOVEMBRA 2012

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o vključevanju potrošniških organizacij v oblikovanje in delovanje enotnega trga (mnenje na lastno pobudo)**

(2013/C 11/02)

Poročevalec: **Bernardo Hernández BATALLER**

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 19. januarja 2012 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

*Vključevanje potrošniških organizacij v oblikovanje in delovanje enotnega trga.*

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 30. avgusta 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 484. plenarnem zasedanju 14. in 15. novembra 2012 (seja z dne 14. novembra) s 141 glasovi za, 2 glasovoma proti in 5 vzdržanimi glasovi.

**1. Sklepi in priporočila**

1.1 V sedanjih razmerah, ko bo raven rasti, ki smo jo poznali v preteklosti, težko ponovno doseči, je bistvenega pomena, da je potrošnik v središču pozornosti ekonomske in finančne politike EU, v skladu s sporočilom Komisije *Evropa 2020 – Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast*. Neodvisne in močne potrošniške organizacije so ključnega pomena na trgu in potrebujejo zadostne človeške, finančne in tehnične vire za opravljanje svoje vloge varstva pravic in interesov potrošnikov.

1.2 Pravica potrošnikov, da se organizirajo, da bi zaščitili svoje interese, je zagotovljena že v primarni zakonodaji (člen 169 PDEU), s čimer se na evropski ravni pravno priznava, da imajo potrošniške organizacije nenadomestljivo vlogo z vidika zagotavljanja zaupanja v evropski notranji trg in njegovega razvoja.

1.3 Ne glede na uporabo načela subsidiarnosti EESO poziva Komisijo, naj sprejme pobudo in za potrošniške organizacije določi skupne minimalne pravice, zlasti pravico, da se z njimi posvetuje in da izražajo stališča prek svojih predstavnikov, pravno in/ali upravno opredelitev pravic in interesov potrošnikov v okviru predhodnega posvetovanja o ukrepih, ki vplivajo

na njihove zakonsko zagotovljene pravice ali interese tako na nacionalni ravni kot ravni EU, ter pravico do sodelovanja pri sprejemanju zakonodaje za storitve splošnega gospodarskega pomena.

1.4 Glede na to, da imajo ponudniki storitev splošnega gospodarskega pomena enako bazo kot uporabniki teh storitev, ki vključuje veliko skupino ranljivih potrošnikov, je treba spremljati posebnosti vsakega trga posebej (plin, voda, elektrika itd.), hkrati pa ohraniti pregled nad storitvami z vidika posledic, ki jih lahko imajo v celoti gledano za kakovost življenja in proračun gospodinjstev. Potrošniške organizacije so ravno prave za obravnavo teh vidikov. Za slabe storitve bi bilo treba oblikovati sistem, ki bi bil podoben sistemu, ki že obstaja za proizvode (RAPEX), kjer bi združenja potrošnikov s pomočjo mreže opozarjala potrošnike o takšnih storitvah.

1.5 Obstajajo zelo velike razlike v dostopnosti informacij in strokovnega znanja o delovanju trgov storitev splošnega gospodarskega pomena, načinu določanja cen, vrednosti in elementov, ki so povezani z dostopom do omrežij, in o tem, kakšne posledice ima to za potrošnike, saj je to področje zakonodaje zelo tehnično in kompleksno, čeprav ni nobenega dvoma o pomenu, ki ga ima to za potrošnike in njihove predstaviške organizacije.

1.6 Potrošniki običajno težje primerjajo storitve kot proizvode. Še posebej zapletena je primerjava storitev splošnega gospodarskega pomena. Ne samo, da se pogodbeni pogoji pri teh storitvah zelo razlikujejo, na primer način določanja tarif, temveč mora biti vključitev dodatnih elementov poleg same storitve ustrezno pojasnjena s strani zakonodajnega organa, o tem je treba razpravljati z organizacijami, ki zastopajo interese potrošnikov, in potrošniki morajo to razumeti.

1.7 Po mnenju EESO bi morala Komisija spodbujati države članice in zakonodajne organe na nacionalni ravni, da se zavzemajo za transparentnost, obveščanje in sprejemanje odločitev s spodbujanjem razprave o interesih, ki so v igri – tako na strani ponudbe kot povpraševanja (zakonsko urejeni gospodarski sektorji in potrošniki), in z dajanjem prednosti organizacijam, ki zastopajo interese potrošnikov, da bodo lahko poleg gospodarskih akterjev enakopravno sodelovale v razpravah na forumih zakonodajnih organov in v posvetovalnih organih, s čimer bi zagotovili večjo moč potrošniških organizacij in s tem samih potrošnikov.

## 2. Uvod

2.1 V tem mnenju na lastno pobudo želi EESO kot evropski organ, ki zastopa organizirano civilno družbo, poudariti, da moramo enotni trg obravnavati z vidika ljudi in se zavzemati za gospodarsko demokracijo<sup>(1)</sup> z vsemi posledicami, zlasti kar zadeva posvetovanje, sodelovanje in transparentnost postopkov odločanja v zvezi s sprejemanjem zakonodaje o storitvah splošnega pomena, dostopanjem do informacij in sodelovanjem, posvetovanjem s potrošniki in njihovim zastopanjem pri sprejemanju zakonodaje o storitvah splošnega gospodarskega pomena, vključno s finančnimi storitvami.

2.2 V skladu s sporočilom Komisije Evropa 2020 – Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast, katere cilj je, da potrošniki v polni meri sodelujejo v enotnem trgu, bi morali potrošniki upravičeno verjeti, da so jih njihove nacionalne in evropske organizacije sposobne zaščititi in da imajo sredstva, znanje in instrumente, potrebne za ukrepanje v njihovem imenu. Cilj predpisov, ki naj bi preprečevali lažno konkurenco na notranjem trgu, je povečati blaginjo potrošnikov<sup>(2)</sup>.

2.3 Po mnenju EESO je v sedanjih razmerah nujno postaviti potrošnjo v središče politik EU in v izgradnjo enotnega trga, zato morajo biti potrošniške organizacije neodvisne in močne. EESO je že dejal, da je za ohranitev gospodarskega ravnovesja

potrebno, da te organizacije v celoti opravljajo svojo vlogo protiuteži na trgu, in je priporočil Komisiji, naj močno poveča finančna sredstva zanje, da bodo lahko pridobile ustrezno strokovno znanje<sup>(3)</sup>.

2.4 EESO poudarja in ugotavlja, da se razlike med državami članicami odražajo tudi v načinu, kako se razlaga vloga potrošniških organizacij, načinu njihove organizacije, sredstvih, stopnji specializacije in predstavniske vloge, ki jo imajo. Čeprav obstajajo tudi organizacije na evropski ravni (npr. BEUC in ANEC), bi bilo po mnenju EESO glede na pomen, ki ga imajo nacionalne organizacije za potrošnike in enotni trg, probleme teh organizacij nujno obravnavati z vidika EU.

EESO se poleg tega zavzema tudi za sodelovanje med predstavniki poklicnimi in potrošniškimi organizacijami kot prednostno obliko dialoga, ki omogoča iskanje bolj uravnoteženih rešitev za razvoj trga, s podpiranjem forumov, tako na nacionalni kot evropski ravni, ki delujejo v ta namen.

## 3. Evropski potrošniki, nacionalne predstavniske organizacije?

3.1 Institucije EU se močno zavedajo pomena zaupanja potrošnikov v izvajanje enotnega trga. Že v prvem programu za varstvo potrošnikov iz leta 1975<sup>(4)</sup>, s katerim so države članice pokazale svojo odločenost, da se bodo bolj zavzele za potrošnike, sta bili izrecno priznani pravica potrošnikov do zastopanosti in izražanja mnenj. Programi, ki so sledili, so cilje in pravice, ki so bile v njih zapisane, potrdili, s sprejetjem strateških načrtov za varstvo potrošnikov pa je bilo potrošniškimi organizacijam omogočeno sodelovanje v politikah EU, tako z vidika vsebine kot postopkov.

3.2 S pomočjo teh programov in načrtov so prejeli potrošniki in njihove organizacije potrebna sredstva, da se lahko zavzemajo za svoje interese pod enakimi pogoji kot drugi akterji na trgu, zato je potrebna revizija mehanizmov sodelovanja teh organizacij pri oblikovanju politik EU.

3.3 Vendar pa v sedanjem strateškem načrtu<sup>(5)</sup> spodbujanje potrošniških organizacij na evropski ravni ni več glavni cilj potrošniške politike, pač pa se je težišče preusmerilo na spodbujanje potrošniškega gibanja znotraj držav članic. Žal se do zdaj na ravni EU nikoli ni ocenjevalo, v kolikšni meri so bili doseženi cilji teh strategij glede vključenosti potrošnikov.

<sup>(1)</sup> UL C 175, 28.7.2009, str. 20.

<sup>(2)</sup> Sodba Sodišča prve stopnje (peti senat) z dne 7. junija 2006, Zbirka odločb 2006, str. II-01601.

<sup>(3)</sup> UL C 181, 21.6.2012, str. 89.

<sup>(4)</sup> Prvi predhodni program Skupnosti za varstvo potrošnikov in politiko informiranja, ki ga je Svet sprejel 14. aprila 1975.

<sup>(5)</sup> COM(2007) 99 final.

3.4 Komisija, Svet in Evropski parlament so se v zadnjih letih odločili za strategijo krepitve vloge potrošnikov na individualni ravni, da bi tako dosegli zeleno stopnjo zaupanja v notranji trg. Da bi se ta strategija uresničila, se je po eni strani spodbujala težnja k čim večji harmonizaciji na ključnih področjih potrošniške politike v povezavi z revizijo zakonodaje o varstvu potrošnikov, po drugi strani pa se je v celoti razvila teorija o povprečnem potrošniku <sup>(6)</sup> kot osebi, ki "je povprečno informirana ter do razumne mere pozorna in previdna <sup>(7)</sup>", na podlagi česar se je zakonodaja oprla na lažno idejo o obstoju idealnega potrošnika, ki je informiran in se zavestno odloča, za katerega pa statistični podatki dokazujejo, da ne obstaja.

3.5 Podatki, ki so na voljo, kažejo, da so potrošniki večinoma vse prej kot močni, aktivni in dobro obveščeni akterji, kakršne potrebuje konkurenčen in inovativen trg. V resnici se večina evropskih potrošnikov ne počuti samozavestno, seznanjeno ali zaščiteno <sup>(8)</sup>.

3.6 Hkrati pa ostaja pristop EU do potrošnikov kot celote precej previden. Konkretni ukrepi na ravni EU v zvezi s potrošniškimi organizacijami so bili do zdaj precej omejeni, zato EESO spodbuja Komisijo, naj predstavi konkretne predloge v zvezi s skupinskimi tožbami, ki so izrednega pomena za zaščito interesov potrošnikov tako na nacionalni ravni kot na ravni EU.

3.7 Pravica potrošnikov, da se organizirajo, da bi zaščitili svoje interese, je zagotovljena že v primarni zakonodaji (člen 169 PDEU), s čimer se na evropski ravni priznava, da imajo potrošniške organizacije nenadomestljivo vlogo z vidika zagotavljanja zaupanja v evropski notranji trg in njegovega razvoja. To opravičuje določitev osnovnih skupnih pravic in načel, ne da bi posegali v avtonomijo držav članic pri določanju nacionalnih politik.

3.8 Evropska posvetovalna skupina za potrošnike (ECCG) je januarja 2011 med drugim predstavila naslednje glavne razloge, zakaj potrebujemo močne potrošniške organizacije:

- a) število evropskih odločitev, ki imajo posledice za potrošnike na nacionalni ravni;
- b) dejstvo, da evropske institucije vse bolj upoštevajo stališča potrošniških organizacij;
- c) pravica potrošnikov, da izrazijo svoje mnenje v zvezi s pripravo politik, ki jih zadevajo;

<sup>(6)</sup> To idejo je EESO v svojih mnenjih vedno močno kritiziral.

<sup>(7)</sup> Sodišče EU: zadeva C-220/98 z dne 13.1.2000, *Estée Lauder Cosmetics* proti *Lancaster Group*, in zadeva C-210/96 z dne 16.7.1998, *Gut Springenheide* in *Tusky*.

<sup>(8)</sup> Večanje moči potrošnikov v EU, SEC(2011) 469 final.

d) neravnovesje z vidika finančnih sredstev, ki jih imajo poklicna in potrošniška združenja, v povezavi s sprejemanjem odločitev, kar vodi do različnih stopenj udeležnosti, ter vpliv samih potrošniških organizacij <sup>(9)</sup>.

EESO ponavlja zahteve, ki bi jih morale izpolnjevati potrošniške organizacije in o katerih se je že izrekel <sup>(10)</sup>.

3.9 Brez močnih ter politično in ekonomsko neodvisnih potrošniških organizacij, ki aktivno prispevajo k prostemu in konkurenčnemu trgu z vztrajanjem na transparentnosti informacij in delovanjem za zaščito individualnih in kolektivnih interesov potrošnikov, bo težko doseči zaupanje evropskih potrošnikov.

#### 4. Pravica do posvetovanja in sodelovanje v zakonodajnih organih za storitve splošnega gospodarskega pomena

4.1 Potrošniške organizacije imajo ključno vlogo pri vračanju zaupanja potrošnikov in oblikovanju notranjega trga, zato EESO poziva Komisijo, naj sprejme pobudo in za potrošniške organizacije določi skupne minimalne pravice, zlasti pravico, da se z njimi posvetuje in da izražajo stališča prek svojih predstavnikov, pravno in/ali upravno opredelitev pravic in interesov potrošnikov v okviru predhodnega posvetovanja o ukrepih, ki vplivajo na njihove zakonsko zagotovljene pravice ali interese tako na nacionalni ravni kot ravni EU, ter pravico do sodelovanja pri sprejemanju zakonodaje za storitve splošnega gospodarskega pomena.

4.2 Glede na to, da v tem mnenju ni mogoče obravnavati vseh elementov, ki bi jih bilo treba zagotoviti za vključene potrošniške organizacije, EESO poudarja samo:

- a) **pravico do posvetovanja in izražanja mnenj** prek predstavnikov glede pravne in/ali upravne opredelitev pravic in interesov potrošnikov v okviru predhodnih obravnjav in posvetovanj o ukrepih, ki vplivajo na pravice ali interese, ki so zakonsko zaščiteni bodisi na nacionalni ravni bodisi na ravni EU;
- b) **pravico do sodelovanja pri sprejemanju zakonodaje na tem področju**, zlasti v zvezi s **storitvami splošnega pomena**, saj gre za storitve, ki so življenjskega pomena za skupnost in kjer potrošniki nimajo resnične možnosti izbire glede njihove (ne)uporabe.

<sup>(9)</sup> Poročilo ECCG o kazalnikih spremljanja in potrošniškem gibanju (*Monitoring indicators of the consumer movement*).

<sup>(10)</sup> Glej točko 3.5 mnenja EESO: pravna oseba in pravica tožbe, neprofitnost, varstvo in zastopanje interesov potrošnikov kot glavni namen, vpisan v statutih, demokratičnost na interni ravni, finančna neodvisnost; neodvisnost od politične moči (UL C 221, 8.9.2005, str. 153).

4.3 EESO opozarja, da je z Lizbonsko pogodbo ter Protokolom št. 26 o storitvah splošnega pomena in členom 36 Listine EU o temeljnih pravicah priznan pomen storitev splošnega pomena za EU, ki določa smernice za te storitve. Poleg tega poudarja, da se storitve splošnega gospodarskega pomena na trgu ne morejo opravljati brez posredovanja javnih organov (oziroma bi se opravljale pod drugačnimi pogoji glede kakovosti, varnosti, dostopnosti, enake obravnave in univerzalnega dostopa). Izvajalcu se naložijo posebne obveznosti javne službe s pooblastilom na podlagi merila splošnega pomena, s čimer se zagotovi, da se služba opravlja pod pogoji, ki omogočajo izpolnjevanje njene naloge <sup>(1)</sup>.

4.4 Za številne storitve splošnega gospodarskega pomena, kot so oskrba z elektriko, plinom in vodo ter komunikacije, je tradicionalno skrbela država, ki je bila lastnica distribucijskih omrežij. Razprave o teh storitvah so se pogosto lotevali z vidika tveganja (za zdravje, varnost in okolje), strateških politik v zvezi z nacionalnimi naravnimi viri ali liberalizacije trga, na primer v energetiki.

4.5 Glavna vprašanja z vidika potrošnikov so povezana z zagotavljanjem zanesljive oskrbe in dostopa, medtem ko je cena odločilni in praktično edini dejavnik pri njihovi izbiri.

Potrošniki že tako težje primerjajo storitve kot proizvode, še težja pa je primerjava pogodbenih pogojev, ki ponavadi niso dovolj dobro pojasnjeni – na primer sistem določanja tarif in cen, ki je zelo širok in vključuje številne elemente, ki se ne nanašajo več na samo storitev. Poleg tega pa organizacije, ki zastopajo interese potrošnikov, o tej metodologiji ne razpravljajo niti ji posvečajo pozornost.

Za slabe storitve bi bilo treba oblikovati sistem, ki bi bil podoben sistemu, ki že obstaja za proizvode (RAPEX), kjer bi združenja potrošnikov s pomočjo mreže opozarjala potrošnike o takšnih storitvah.

4.6 Po ugotovitvah Opazovalnice energetskega trga je cena energije sestavljena iz treh velikih delov: 1. energije, prevoza in distribucije (omrežja), 2. drugih dajatev in 3. DDV, pri čemer je bilo opravljenih več različnih primerjav držav članic. Čeprav podrobneje ne predstavi – pa bi morala – elemente, ki v različnih državah članicah sestavljajo skupino t. i. drugih dajatev, je taka razvrstitev elementov, ki sestavljajo ceno, mogoča tudi za druge storitve splošnega gospodarskega pomena (voda, komunikacije), bilo bi pa koristno, če bi se uporabljala tudi za druge sektorje.

4.7 Evropska komisija je izvedla podrobne študije o cenah nekaterih storitev splošnega gospodarskega pomena, pri čemer

izstopajo podatki Opazovalnice energetskega trga, ki je med drugim ugotovila, da:

- a) večina držav članic zakonsko ureja cene za gospodinjstva, praksa tega sektorja v zvezi s kompleksnostjo računov za elektriko pa otežuje prihod nove konkurence na trg in spremembo ponudnika;
- b) tarife so lahko pomemben vir dodatnega dohodka, saj naraščajo, kar se kaže na računih, ki jih prejmejo gospodinjstva in industrijski odjemalci.

4.8 Kljub številnim različnim zakonodajnim organom in ukrepom na ravni EU, namenjenih spodbujanju transparentnosti njihovih odločitev, obstajajo velike razlike med potrošniškimi organizacijami, ko gre za dostop do informacij in poznavanje delovanja teh trgov splošnega gospodarskega pomena, zlasti v zvezi z načinom določanja cen, elementov, ki so del cene, dostopom do omrežij in učinki vseh teh elementov na potrošnike.

4.9 Po mnenju EESO bi morala Evropska komisija države članice in nacionalne organe spodbujati, naj se zavzemajo za transparentnost informacij in postopkov sprejemanja odločitev ter za ravnovesje različnih interesov, ki so v igri – zakonsko urejenih gospodarskih sektorjev in potrošnikov –, z dajanjem prednosti organizacijam, ki zastopajo interese potrošnikov (na primer s posebnim usposabljanjem, spremljanjem in finančno podporo).

4.10 Enakopravno sodelovanje potrošniških organizacij poleg gospodarskih akterjev pri razpravah in v posvetovalnih organih je po mnenju EESO najbolj primeren način, da se na konkurenčnem trgu zagotovi večja moč potrošniških organizacij in s tem samih potrošnikov <sup>(12)</sup>.

4.11 Po mnenju EESO s tem povezana tveganja (zlasti tveganje "polaščanja" teh organizacij) nimajo prednosti pred pomenom, da se zagotovi strokovno usposabljanje na zapletenih področjih, ki imajo velike posledice za kakovost življenja potrošnikov, kar je mogoče doseči samo z učinkovitim zastopanjem potrošnikov.

<sup>(1)</sup> COM(2011) 900 final.

<sup>(12)</sup> Upoštevati je treba podatke Eurobarometra št. 51.1 iz leta 1999, v katerem so bili na vprašanje "Kateri od naslednjih nalog bi morale potrošniške organizacije namenjati prednost?" (1 odgovor, na izbiro 10 možnih odgovorov, vključno z "Ne vem"), vodilni odgovori (povprečje tedanjih 15 držav članic): 1. razširjanje informacij (26,8 %); 2. pomoč in praktični nasveti (25,4 %); 3. varstvo potrošnikov (19,2 %) in 4. zastopanje potrošnikov (7,3 %).



4.12 Institucije EU imajo možnost in morajo spodbujati vključenost potrošniških organizacij v posvetovanja in razprave z zakonodajnimi organi, kot na primer v zvezi s tarifami in cenami<sup>(13)</sup>, in sicer ne kot dokaz neodvisnosti in transparentnosti postopkov sprejemanja zakonodaje, zlasti v zvezi z določanjem tarif, temveč kot prispevek k aktivnemu državljskemu udejstvovanju in obstoju močnih potrošniških organizacij.

4.13 Tega vprašanja se lotevata direktivi o skupnih pravilih notranjega trga z električno energijo in zemeljskim plinom<sup>(14)</sup>, saj določata, da se morajo zakonodajni organi ne glede na svojo neodvisnost in pristojnosti v skladu z načelom boljše priprave zakonodaje, če je to potrebno, posvetovati z upravljavci prenosnega omrežja in, če je to potrebno, vzpostaviti tesne stike z drugimi pristojnimi nacionalnimi organi, da bi izpolnili svoje dolžnosti. Vendar pa se vključenost potrošniških organizacij in posvetovanje z njimi ne priporočata za vse primere konkurence.

4.14 V konkurenčnem okolju tarifna struktura ne samo določa dostop ponudnikom storitev, temveč tudi neposredno vpliva na cene, s čimer lahko vodi do izključitve potrošnikov in njihovo nezmožnost menjave ponudnika<sup>(15)</sup>.

4.15 V zakonodaji niso obravnavane cene in nujnost posvetovanja s predstavniki potrošnikov glede oblikovanja tarif, ki so

vir teh cen. Ti dve vprašanji manjkata tudi v pravnih aktih Unije za to področje (na primer v zgoraj navedenih direktivah). Iz podatkov Opazovalnice energetskega trga pa je razvidno, da je cena za te storitve, ki jo plačujejo potrošniki in podjetja, sestavljena iz davkov in drugih dajatev, kar je vzrok za ranljivost potrošnikov in ovira konkurenčnost podjetij.

4.16 V zvezi s storitvami splošnega gospodarskega pomena obstajajo možnosti, ki neposredno vplivajo na stroške, ki se odražajo v ceni, ki jo plačajo potrošniki. Po mnenju EESO je za zdravo konkurenco na enotnem trgu in varstvo potrošnikov treba vključiti institucije EU, da bomo zagotovili večjo transparentnost pri določanju cen za osnovne storitve splošnega gospodarskega pomena in spremljali spremembe različnih elementov, ki določajo ceno, in tarif. Zato je treba države članice in nacionalne zakonodajne organe spodbujati k podpori aktivnega sodelovanja potrošniških organizacij in MSP v procesu sprejemanja odločitev, ki vodi do določanja tarif<sup>(16)</sup>.

4.17 Na koncu želi EESO poudariti, da bo težko učinkovito zastopati potrošnike, če ne bo zagotovljena možnost skupinske tožbe, zato poziva Komisijo, naj oživi prizadevanja za uresničitev evropskega sistema za skupinske tožbe.

V Bruslju, 14. novembra 2012

*Predsednik*  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Staffan NILSSON

<sup>(13)</sup> Pri osnovnih javnih storitvah, kjer ni tveganja za zdravje ali varnost potrošnikov (ki jih je danes bolj malo na področju telefonije in elektrike), se potrošniki odločajo skoraj izključno na podlagi cene.

<sup>(14)</sup> Direktivi 2009/72/ES in 2009/73/ES (UL L 211, 14.8.2009, str. 55 in 94).

<sup>(15)</sup> Glej člen 32(1) Direktive 2009/72/ES.

<sup>(16)</sup> UL C 318, 29.10.2011, str. 155.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o načelih, postopkih in ukrepih za izvajanje člena 11(1) in (2) Lizbonske pogodbe (mnenje na lastno pobudo)**

(2013/C 11/03)

Poročevalec: **g. JAHIER**

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 14. julija 2011 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

*Načela, postopki in ukrepi za izvajanje člena 11(1) in (2) Lizbonske pogodbe.*

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 3. septembra 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 484. plenarnem zasedanju 14. in 15. novembra 2012 (seja z dne 14. novembra) s 168 glasovi za, 3 glasovi proti in 7 vzdržanimi glasovi.

*"Ničesar ni mogoče doseči brez državljanov, nič pa ne more trajati brez institucij."*

*Jean Monnet*

## 1. Sklepi

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) meni, da je izjemnega pomena oblikovati konkretne predloge za ukrepanje, da bodo institucije EU v okviru svojih pristojnosti pripravile primerne ukrepe za izvajanje člena 11(1) in (2) Pogodbe o Evropski uniji (PEU). Ta proces je treba razumeti kot priložnost za razširitev in okrepitev struktur za dialog s civilno družbo na evropski ravni, pa tudi na nacionalni, regionalni in lokalni ravni.

1.2 Bistvo demokracije ostaja predstavniška demokracija, na kateri temeljijo vse naše družbe. Participativna demokracija jo dopolnjuje, nikakor pa ni njena alternativa. Podobno civilni dialog ni konkurenca socialnemu dialogu, temveč imata oba po določbah Pogodbe zelo posebno, specifično vlogo.

1.3 Nujno je uveljavljati učinkovito participativno demokracijo, kot jo opredeljuje PEU in ki bo zrcalila vrednote in identiteto Evropske unije. Zaradi trenutne gospodarske, socialne in politične krize je neokrnjeno izvajanje člena 11 ključnega pomena za povečanje demokratične legitimnosti Evropske unije v očeh njenih državljanov. Navsezadnje se bo lahko Evropa samo z večjo preglednostjo, odgovornostjo in udeležbo državljanov in organizirane civilne družbe tako na nacionalni kot na evropski ravni izognila ekstremizmu, branila svoje demokratične vrednote in vzpostavila "skupnost z isto usodo".

1.4 Izvajanje člena 11(1) in (2) PEU je treba razumeti kot odločilno priložnost za to, da se presežejo obstoječi procesi posvetovanja in udeležbe civilne družbe, ki se na evropski ravni razvijajo od leta 2001, ko je bila objavljena Bela knjiga o evropski upravi. Razvite so bile že različne prakse udeležbe

civilne družbe, izmed katerih so nekatere presegle golo izmenjavo informacij in bi lahko veljale za zgled, po katerem bi lahko zgradili strukturiran okvir za evropski civilni dialog pri izvajanju člena 11(1) in (2).

1.5 EESO zato daje naslednja priporočila:

- Evropska komisija bi morala izvesti poglobljeno študijo, s katero bi pregledali obstoječe procese za sodelovanje civilne družbe v pripravi politik na evropski ravni. Ta študija bi morala oceniti učinkovitost obstoječega sistema strukturiranega sodelovanja in priporočiti, kakšen naj bi bil splošni okvir, v sklopu katerega bi lahko vse institucije EU izvajale člen 11(1) in (2). EESO in neposredno udeležene strani bi bilo treba pozvati k sodelovanju v tej študiji, tako glede njene zasnove kot izvedbe in širjenja njenih rezultatov;
- register za preglednost, ki je že skupni instrument Evropske komisije in Evropskega parlamenta, bi moral začeti uporabljati tudi Svet. Ta register bi lahko v prihodnje postal uporabno orodje za opredelitev zainteresiranih strani evropskega civilnega dialoga;
- evropske institucije bi morale oblikovati eno samo podatkovno zbirko s podatkih o stikih, posvetih in dialogu s civilno družbo. Predvideti bi bilo treba tudi letno poročilo, ki bi bilo koristno komunikacijsko orodje, s katerim bi pokazali, v kolikšnem obsegu se v EU že izvajajo pobude participativne demokracije;

- EESO bi moral opraviti interno oceno uspešnosti, pomembnosti in ugleda svojega sodelovanja z organizacijami civilne družbe (OCD), da se opredelijo učinkovite izboljšave;
- EESO bi moral ustvariti podatkovno zbirko s podrobnimi podatki o tem, katere organizacije civilne družbe so bile udeležene pri delu EESO in v kakšni vlogi;
- EESO bi moral v celoti izkoristiti novi protokol o sodelovanju, ki ga je z Evropsko komisijo podpisal februarja 2012, da se poveča sodelovanje EESO pri opredeljevanju evropskih prednostnih nalog, delovnih programov in ključnih politik;
- EESO bi se moral lotiti tudi revizije in oživitve svoje povezovalne skupine z evropsko civilno družbo, da bi se povečalo sodelovanje v njenem okviru in pripomoglo k boljšemu izvajanju člena 11(1);
- EESO bi moral skupaj z vsemi drugimi neposredno udeleženi stranmi in predvsem institucijami EU pomagati organizirati velik letni dogodek, ki bi zagotovil skupni prispevek k agendi prednostnih nalog EU. Politični učinek takšnega dogodka bi bil še večji, če bi bil organiziran sočasno s skupno konferenco nacionalnih parlamentov 27 držav članic in Evropskega parlamenta. Prvi takšen dogodek bi lahko organizirali pred evropskimi volitvami leta 2014. Tako bi utrdili mostove med evropskimi državljani, volivci in izvoljenimi predstavniki.

1.6 Pomembna in vse odločnejša zavezanost EESO oblikovanju evropskega javnega prostora bi lahko spodbudila vse aktivnejšo vlogo Komisije, Sveta in Evropskega parlamenta pri izvajanju člena 11(1) in (2) PEU ter tako privedla do procesov in rezultatov, ki bi jih cenile vse institucije in evropske organizacije civilne družbe.

## 2. Uvod

2.1 V zadnjih 12 letih je EESO dosegel znaten napredek pri opredelitvi evropskega civilnega dialoga, njegove dopolnilne vloge v zvezi s predstavniško demokracijo in njegove različne narave v odnosu do socialnega dialoga. Civilni dialog je opredeljen kot demokratični proces in proces oblikovanja javnega mnenja, ki lahko glede na sodelujoče akterje poteka v različnih oblikah. EESO je dosegel soglasje glede opredelitve akterjev in pojmov civilnega dialoga ter glede njegove povezave s participativnim upravljanjem<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Dober povzetek teh pojmov je naveden v dokumentu *Participatory Democracy in 5 Points (Participativna demokracija v petih točkah)*, ki ga je marca 2011 pripravila III. skupina EESO; <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.publications.15525>.

2.2 EESO je prav tako ponovno potrdil načelo subsidiarnosti na evropski ravni. Predlagal je mrežo, ki določa 14 posebnih kvantitativnih in kvalitativnih meril za merjenje reprezentativnosti organizacij civilne družbe, izbranih za sodelovanje v horizontalnem, vertikalnem in sektorskem civilnem dialogu, ter natančno opredelil razlike med posvetovanjem (proces od zgoraj navzdol) in civilnim dialogom (proces od spodaj navzgor ali bolj krožni proces). Tako je pripomogel k institucionalnim dosežkom, ki so zdaj zajeti v členu 11 PEU<sup>(2)</sup>.

2.3 PEU, ki je začela veljati decembra 2009, uradno priznava vlogo participativne demokracije (civilni dialog, posvetovanje, evropska državljanska pobuda). Člen 11<sup>(3)</sup> nadgrajuje osrednjo institucijo predstavniške demokracije (člena 10 in 12)<sup>(4)</sup> in jo krepi, s čimer se izrazi inovativen evropski model demokracije.

2.4 Zdaj si je treba prizadevati za konkretno izvajanje člena 11. Zlasti je treba začeti z odstavkoma 1 in 2, saj so se posvetovanja iz odstavka 3 do zdaj že dobro razvila, evropska državljanska pobuda pa je že urejena<sup>(5)</sup>. Na podlagi izkušenj EESO ugotavljamo, da je za učinkovite strukture za dialog treba zagotoviti natančen regulativni okvir in institucionalno kontinuiteto.

2.5 Marca 2010 je EESO Komisijo pozval, naj objavi "zeleno knjigo o civilnem dialogu o konkretnem izvajanju členov 11(1) in 11(2), da se razmisli o že obstoječi praksi, podrobneje opredelijo in ocenijo postopki ter skupaj z organizirano civilno družbo izvedejo izboljšave, zlasti z ustvarjanjem jasnih struktur"<sup>(6)</sup>. Leto kasneje, to je leta 2011, je bila na izredni seji III. skupine EESO z naslovom *Kakšne so možnosti za participativno demokracijo v Evropi?* ta zahteva ponovno izražena in sprejet načrt za participativno demokracijo<sup>(7)</sup>.

<sup>(2)</sup> Vse to je podrobneje razloženo v zbirki z naslovom *Participatory Democracy: a retrospective overview of the story written by the EESC (Participativna demokracija: retrospektivni pregled vloge in delovanja Evropskega ekonomsko-socialnega odbora)*, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.events-and-activities-participatory-democracy-prospects-compend>.

<sup>(3)</sup> Člen 11: "(1) Institucije dajejo državljanom in predstavniškim združenjem na ustrezen način možnost izražanja in javne izmenjave mnenj glede vseh področij delovanja Unije. (2) Institucije vzdržujejo odprt, pregleden in reden dialog s predstavniškimi združenji in civilno družbo. (3) Evropska komisija izvaja obsežna posvetovanja z udeleženi stranmi, da se zagotovi usklajenost in preglednost delovanja Unije. (4) Najmanj milijon državljanov Unije iz večjega števila držav članic lahko s svojo pobudo Evropsko komisijo pozove [...]".

<sup>(4)</sup> Člen 10(1) določa: "Delovanje Unije temelji na predstavniški demokraciji." Člen 10(3) pa navaja: "Vsak državljan ima pravico sodelovati v demokratičnem življenju Unije. Odločitve se sprejemajo kar najbolj odprto in v kar najtesnejši povezavi z državljani."

<sup>(5)</sup> <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=sl>. V vsakem primeru bi bilo primerno v letu dni pripraviti obsežno oceno delovanja evropske državljanske pobude, tudi skupaj z organizirano civilno družbo.

<sup>(6)</sup> UL C 354, 28.12.2010, str. 59.

<sup>(7)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/roadmap-final-for-web.pdf>.

2.6 EESO ugotavlja, da razen posvetovanja in ureditve evropske državljske pobude, ki je začela veljati 1. aprila 2012, institucije niso dosegle napredka pri določbah, ki bi urejale civilni dialog (člen 11(1) in (2)), in da še ni bilo ustreznega odziva na zahtevo po zeleni knjigi o tem vprašanju.

2.7 Poleg tega je Evropo zajela strukturna gospodarska kriza, ki je postavila pod vprašaj same temelje povezovanja EU in ki dodatno napaja dva nevarna pojava: vrnitev k medvladnim pogajanjem o rešitvah za krizo in vse pogostejšim vrhunskim srečanjem EU na eni strani ter vse večji prepad med državljani in njihovimi organizacijami ter institucijami EU na drugi strani. To je pospremljeno z vse bolj razširjenim mnenjem, da EU poleg tega, da ni sposobna poiskati rešitve iz krize, vsiljuje varčevalne politike, ki vplivajo na življenja vseh Evropejcev, in se o svojih odločitvah v bistvu ne posvetuje z različnimi sektorji organizirane civilne družbe. Nerazumevanje in omenjeni prepad se tako povečujeta in utirata pot nevarnemu razpletu, v katerem bi institucije EU izgubile svojo legitimnost.

2.8 EESO meni, da dinamika, ki jo ustvarja PEU, pa tudi različnost in obseg vprašanj in prednostnih nalog, ki so trenutno na političnem programu Evropske unije, zahtevajo odločno in prepričljivo oživitve metode Skupnosti. To bo mogoče samo z njeno krepitvijo in obnovo ter z utrditvijo parlamentarne demokracije, ki je temelj institucij EU, pa tudi z novim obdobjem neposredne udeležbe civilne družbe, osredotočene na krepitev evropske identitete in zbujanje zanimanja med državljani. Tesnejša udeležba javnosti prek civilnega dialoga, tako neposredno kot prek predstavniških organizacij, kot določa člen 11, postaja glavni izziv za prihodnost evropskega projekta. Pri tem gre predvsem za vprašanja odgovornosti, podpore, preglednosti in večje demokratične legitimnosti postopka odločanja.

2.9 Člen 11 in njegovo izvajanje sta dragoceno orodje za doseganje te dinamike participativne demokracije, EESO pa ima nedvomno vse potrebne izkušnje, da bi lahko služil kot katalizator za spodbujanje evropskega demokratičnega življenja, v tesnem sodelovanju z različnimi institucijami EU ter glavnimi evropskimi in nacionalnimi mrežami organizirane civilne družbe.

2.10 EESO se zaveda, da samo delno predstavlja raznolikost, zajeto v izrazu organizirana civilna družba<sup>(8)</sup>, in zato že nekaj časa pragmatično sprejema številne pobude, s katerimi želi zagotoviti, da so njegovi odnosi z evropsko organizirano civilno družbo zastavljeni čim širše. Prepričan je, da je v času krize

utrditev takega "mostu" med institucijami in civilno družbo še pomembnejša kot prej, da bo pospremil strukturne politike in institucionalne reforme, ki čakajo EU, če želi obstajati še naprej.

2.11 Sporočilo člena 11 je nedvoumen izraz zaupanja v dodano vrednost aktivnega državljanstva, vrednote participativne demokracije in vloge, ki jo slednja lahko odigra pri krepitvi občutka odgovornosti državljanov za evropski projekt, da bo evropska javnost vse bolj obveščena, evropsko javno mnenje pa vse trdnejše. Člen 11, ki uveljavlja tradicijo posvetovanja (odstavek 3) postavlja v kontekst participativnega stebra, z odstavkoma 1 in 2 oznanja pomemben premik k naprednejšemu modelu strukturiranega dialoga.

2.12 Po 15 letih teoretiziranja in pisanja pomembnih dokumentov, ki so na voljo v že omenjeni zbirki<sup>(9)</sup>, so zdaj **potrebni ciljno usmerjeni ukrepi in posebni instrumenti za vsako institucijo EU**; hkrati pa je potrebna **uskaljena in dosledna splošna strategija**, ki bo omogočila boljše uresničevanje osrednjega cilja iz tega člena.

2.13 EESO meni, da se je treba upreti skušnjavi, da bi podlago, predpisano v členu 11 (zlasti v odstavkih 1 in 2), pretvorili v zgolj opis nečesa, kar že obstaja. To gotovo ne bi bilo v skladu z nameni zakonodajalca, niti ne bi zadostilo visokim pričakovanjem evropske organizirane civilne družbe.

### 3. Upoštevanje obstoječe dobre prakse

3.1 EESO meni, da bi bilo pri pripravi praktičnih ukrepov za izvajanje člena 11(1) in (2) koristno upoštevati obstoječe primere dobre prakse.

3.2 V zadnjih desetih letih so se v EU **vse bolj uveljavljale različne oblike sodelovanja z organizacijami civilne družbe**. Šlo je večinoma za posvetovanje pod okriljem Evropske komisije.

3.3 Vse več generalnih direktoriatov Komisije je razvilo precej takšnih posvetovalnih postopkov z različnimi cilji, pogostostjo, oblikami in učinki. Ti postopki so se v glavnem razvijali neodvisno in ponekod so se preoblikovali v prave "posvetovalne forume". Tako so nastale različne situacije in rezultati, ki v nekaterih primerih že predstavljajo precej strukturirane oblike

<sup>(8)</sup> EESO "sestavljajo predstavniki organizacij delodajalcev, delojemalcev in drugi predstavniki civilne družbe, predvsem iz socialno-ekonomskega, civilnega, poklicnega in kulturnega področja" (člen 300(2) PDEU).

<sup>(9)</sup> *Participatory Democracy: a retrospective overview of the story written by the EESC (Participativna demokracija: retrospektivni pregled vloge in delovanja Evropskega ekonomsko-socialnega odbora)*, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.events-and-activities-participatory-democracy-prospects-compend>.

stalnega dialoga s civilno družbo<sup>(10)</sup>. EESO meni, da je v vsakem primeru treba poudariti, da pravne strukture posvetovanja ne smemo zamenjevati z novim institutom civilnega dialoga, ki bi moral biti strukturiran in trajen.

3.4 Naj s tem v zvezi omenimo forum EU o zdravju v organizaciji GD za zdravje in varstvo potrošnikov (SANCO), platformo za temeljne pravice Agencije EU za temeljne pravice, skupino za stike s civilno družbo GD za razvoj in sodelovanje EuropeAid (DEVCO) ter dialog s civilno družbo, ki ga je začel GD za trgovino (TRADE).

3.5 Slednji je bržkone najbolj razvit mehanizem za strukturiran sektorski dialog, tako zato, ker v njem sodeluje široka množica akterjev (več kot 800 registriranih organizacij), kot zato, ker jih ima skoraj polovica sedež v eni od držav članic, ne v Bruslju. Je tudi edino posvetovanje, za katerega je GD za trgovino naročil zunanjo oceno rezultatov<sup>(11)</sup>.

3.6 Drugi primer je Evropski forum za vključevanje<sup>(12)</sup>, ustanovljen leta 2009 na skupno pobudo EESO in Komisije, ki ima trdno podlago približno sto evropskih in nacionalnih udeleženi strani. Z njim redno sodelujejo tudi Evropski parlament, Odbor regij in predstavniki vlad držav članic EU. Po nekoliko težavnem začetku je Forum postal središče za strukturirani dialog o praktičnem razvoju programa EU za politiko vključevanja, zlasti v predhodni fazi.

3.7 Tretji primer je ustanovitev forumov civilne družbe v okviru kompleksnega sistema zunanjih odnosov EU. Zlasti velja omeniti uspeh skupnih posvetovalnih odborov, ustanovljenih v okviru pristopnih pogajanj EU, vlogo posvetovalnega odbora EU-Cariforum pri spremljanju konkretnega Sporazuma o gospodarskem partnerstvu med EU in Cariforumom ter vlogo civilne družbe, opredeljeno v prostotrgovinskem sporazumu med EU in Korejo.

3.8 Sporazum iz Cotonouja<sup>(13)</sup> je bržkone najbolj kompleksen in strukturiran primer, tako po številu sodelujočih držav in akterjev kot po številu sprejetih ukrepov. Zagotavlja namreč uradno priznanje dopolnilne vloge in možnosti prispevanja nedržavnih nosilcev (opredeljenih kot "zasebni sektor", "gospodarski in socialni partnerji" in "civilna družba") k razvojnemu procesu<sup>(14)</sup>. Na podlagi posebnega mandata je EESO organiziral redna srečanja z gospodarskimi in socialnimi akterji držav AKP-EU. Poleg tega je bil oblikovan poseben program za

finančno podporo več državam, ki so ga upravljale delegacije EU in v katerem so ti akterji dobili večjo vlogo, namenjen pa je bil tudi krepitevi zmogljivosti<sup>(15)</sup>.

3.9 Navsezadnje je tu še pobuda Evropskega parlamenta, ki je od leta 2007 organiziral že tri tematske agore državljanov (čeprav v nerednih intervalih in z mešanimi rezultati) s široko udeležbo organizacij evropske civilne družbe<sup>(16)</sup>. Ta pobuda je trenutno predmet notranjega ocenjevanja Evropskega parlamenta, preden se jo znova bolj odločno sproži v prihodnjih letih.

3.10 Omeniti velja nekatere primere učinkovitega sodelovanja civilne družbe v procesu odločanja na mednarodni ravni, kot sta Aarhuška konvencija<sup>(17)</sup> Gospodarske komisije ZN za Evropo in Kodeks dobrih praks sodelovanja civilne družbe v procesih odločanja, ki ga je sprejela Konferenca mednarodnih nevladnih organizacij Sveta Evrope<sup>(18)</sup>.

3.11 Aarhuška konvencija ne določa samo, da imajo javnost in organizacije civilne družbe, ki jih to zadeva, pravico do dostopa do okoljskih informacij javnih organov, temveč tudi pravico do udeležbe javnosti v sprejemanju odločitev o okolju in tudi pravico do izpodbijanja javnih odločitev. Poleg tega lahko predstavniki civilne družbe imenujejo člane v odbor za spremljanje spoštovanja konvencije in so lahko zastopani v predsedstvu. Te organizacije civilne družbe so upravičene do finančne podpore.

3.12 Kar zadeva Svet Evrope, naj bi Kodeks dobrih praks, ki ga je priznal tudi Odbor ministrov, izboljšal sodelovanje civilne družbe v postopku odločanja na lokalni, regionalni in nacionalni ravni. Kodeks dobrih praks določa štiri ravni sodelovanja (informacije, posvetovanje, dialog in partnerstvo), ki jih lahko kot model uporabljajo tako civilna družba kot javni organi.

3.13 Dobri primeri obstajajo tudi na regionalni in nacionalni ravni. Še zlasti kaže omeniti francosko pobudo *Grenelle Environnement*, uvedeno leta 2007 na pobudo francoskega predsednika<sup>(19)</sup>. Ta forum je v procesu dialoga in partnerstva povezal predstavnike države, lokalnih oblasti, nevladnih organizacij in

<sup>(10)</sup> V nadaljevanju je le nekaj kratkih povzetkov.

<sup>(11)</sup> <http://trade.ec.europa.eu/civilsoc/index.cfm>.

<sup>(12)</sup> <http://ec.europa.eu/ews/fr/policy/legal.cfm>.

<sup>(13)</sup> Poglavlje 2, člen 4.

<sup>(14)</sup> Poglavlje 2, člen 6.

<sup>(15)</sup> Za boljšo predstavo o spremljanju, ki ga je opravil EESO, glej končno izjavo, sprejeto na regionalnem seminarju v Adis Abebi od 7. do 10. julija 2010; <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.acp-eu-eleventh-regional-seminar-documents.10876>.

<sup>(16)</sup> <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/sl/00567de5f7/Agora.html>.

<sup>(17)</sup> Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, sprejeta leta 1998 (<http://www.unece.org/env/pp/introduction.html>).

<sup>(18)</sup> Kodeks je bil sprejet oktobra 2009 ([www.coe.int/ngo](http://www.coe.int/ngo)).

<sup>(19)</sup> *Grenelle Environnement* – <http://www.legrenelle-environnement.fr/>.

socialnih partnerjev, kar je privedlo do dveh pomembnih svež-njev okoljske zakonodaje, leta 2008 in 2010. Na predlog tega foruma se je leta 2008 francoski ekonomsko-socialni svet preimenoval v "ekonomsko-socialni in okoljski svet" in vanj so bili imenovani tudi člani iz okoljskega sektorja <sup>(20)</sup>. Naj naštejemo še druge modele civilnega dialoga, ki so nastali na nacionalni in lokalni ravni. Ti imajo obliko "platforme za sodelovanje", "paktov", "sporazumov ali protokolov o sodelovanju" ipd., in kot take jih je treba uporabljati.

#### 4. Izkušnje in priložnosti, ki jih je treba razviti

4.1 Danes obstajajo nekateri zelo zanimivi primeri sodelovanja, ki so v praksi bistveno presegle običajne oblike golega posvetovanja. Ponekod so prinesli bolj stabilne in večstranske procese aktivne udeležbe s tesnejšim sodelovanjem in tako utrli pot možnim oblikam strukturiranega civilnega dialoga, kot določa člen 11 PEU. Te prakse pa ponavadi niso dobro znane zunaj krogov, ki so v njih udeleženi, in bi jih bilo treba oceniti, promovirati, razširiti in postaviti na trdnejše temelje.

4.2 Poleg tega je mnenje, ki ga imajo o teh forumih zainteresirane strani, zlasti o njihovi uspešnosti, odvisno od niza dejavnikov: zelo velikih nihanj v občutku odgovornosti za proces, od mnenja o reprezentativnosti akterjev <sup>(21)</sup>, finančnih pogojev, ki lahko ali pa ne odločajo o udeležbi manj strukturiranih akterjev, ki niso prisotni v Bruslju, tehničnih zmogljivosti za aktivno prispevanje k razpravi in nadaljnje ukrepanje na osnovi procesa ter od kontinuitete operativnih naložb institucij EU.

4.3 Poudariti velja nekatere pomembne vidike teh procesov:

- prinesli so nekatere delovne prakse, ki so postopoma postale standard in se v veliki meri uporabljajo in sprejemajo, kar je prednost, ki jo je treba preučiti in oceniti;
- večina izmed njih vključuje zelo obsežen krog zainteresiranih strani, navadno iz več kot ene družine ali sektorja organizacij civilne družbe, čeprav gre pogosto za iste vrste predstavnikov, kot jih najdemo v EESO: organizacije delodajalcev, organizacije delojemalcev in organizacije, ki zastopajo druge socialno-ekonomske, civilne, poklicne in kulturne akterje;

<sup>(20)</sup> Drugi primeri udeležbe civilne družbe so bili navedeni v posvetovanju, organiziranem med pripravo tega mnenja: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-articles-11-1-2-lisbon-treaty>.

<sup>(21)</sup> Merila za reprezentativnost, ki se uporabljajo v posamezni situaciji, se zelo razlikujejo. Opozoriti velja na kvalitativna in kvantitativna merila, opredeljena v mnenju EESO (poročevalec: g. Olsson), UL C 88, 11.4.2006, str. 41–47.

- v nekaterih primerih sodeluje več kot ena institucija ali organ EU, vendar imajo drugačne vloge; tako včasih nastane učinek mreže več institucij, ki bi ga bilo treba nadalje razvijati;

- v tem procesu strukturiranega dialoga je tudi vse več primerov zelo raznolike udeležbe nacionalnih predstavnikov in organizacij civilne družbe poleg evropskih institucij. Kljub temu je treba še veliko narediti, da se zagotovi večja udeležba lokalnih in nacionalnih ravni civilne družbe v 27 državah članicah <sup>(22)</sup>.

4.4 Te ugotovitve kažejo, da obstaja morebitna kritična masa, ki bi lahko, če bi jo sistematično izkoristili in o njej ustrezno obveščali javnost, postala pomemben zidak participativne demokracije na ravni EU. V vsakem primeru pa bi omogočila prepoznavnost tega temeljnega kamna evropske demokracije, tako v očeh javnosti kot v različnih institucijah. Obsežen prispevek evropskih organizacij civilne družbe in dolgotrajna prizadevanja v EU bi bila tako deležna večjega priznanja.

4.5 **EESO tako predlaga, da se Evropska komisija v dejavnem sodelovanju z vsemi drugimi institucijami zavzame za obsežno, podrobnejšo študijo.**

4.6 Deset let po objavi Bele knjige o evropski upravi <sup>(23)</sup> bi takšna študija ponudila popolnejšo oceno doseženih rezultatov, konkretnih učinkov v zakonodajnem postopku, nepričakovanih sprememb, ki so nastale in bile preizkušene, odkritih težav, pomanjkljivosti in neskladnosti ter stroškov, ki so nastali, in torej opredelila elemente, ki so potrebni za ustrežnejšo in obsežnejšo udeležbo. Študija bi morala oceniti tudi dejansko uspešnost in področje delovanja obstoječega sistema strukturiranega sodelovanja s civilno družbo ter pretehtati načine in sredstva, s katerimi bi bil lahko bolj učinkovit. Prav tako bi morala preučiti dobre prakse, ki bi jim bilo mogoče slediti, in možnosti njihovega nadaljnega razvoja. Oceniti bi morala še, kako in v kolikšni meri je to precej obsežno delo znano zunaj krogov, ki so v njem udeleženi, in kakšen je njegov ugled, kako prispeva k poglobljanju demokratične udeležbe in podpore evropskemu projektu, s tem pa k oblikovanju evropskega javnega prostora. Študija bi morala vključevati tudi kazalnike za oceno učinka z vidika institucij in različnih zainteresiranih strani organizirane civilne družbe.

<sup>(22)</sup> V zvezi s tem kaže opozoriti na veliko število lokalnih, nacionalnih in regionalnih organizacij, ki so v zadnjih letih sodelovale v konkretnih in posebnih evropskih projektih in ki bi, če bi bile ustrezno spodbujene in vključene v mreže, lahko aktivno prispevale k širši dinamiki udeležbe in civilnega dialoga, kar bi povečalo javno podporo evropskemu procesu na nacionalni in lokalni ravni po vsej EU.

<sup>(23)</sup> UL C 193, 10.7.2001, str. 117; UL C 125, 27.5.2002, str. 61 in COM(2001) 428 final.

4.7 Takšna študija, izvedena v smislu člena 11<sup>(24)</sup>, ki bi neposredno in aktivno vključevala organizacije civilne družbe, bi lahko postala dobra delovna podlaga za opredeljevanje smernic in nadaljnjih praktičnih ukrepov za razvoj strukturiranega dialoga v skladu s členom 11 PEU. Na ta način bi lahko Komisiji in drugim institucijam EU zagotovila potrebne elemente za pripravo nadaljnjih, natančnejših praktičnih predlogov v skladu z zeleno knjigo, ki je omenjena v točki 2.5 in katere pomen želi EESO poudariti. Se zlasti bi morala opredeliti možne skupne smernice in prakse za vse institucije, ob ustreznem upoštevanju njihove individualne avtonomije, da se oblikuje enoten, učinkovit, vključujoč in pregleden proces za strukturirano udeležbo civilne družbe pri gradnji evropskega projekta.

4.8 EESO bi lahko prispeval k temu s svojimi dejavnostmi, izkušnjami in mrežami; aktivno bi sodeloval pri izvedbi te študije, tako v fazi načrtovanja kot v fazi izvajanja, pa tudi pri razširjanju rezultatov, zlasti v 27 državah članicah.

4.9 **Komisija in Evropski parlament** sta 23. junija 2011 **uvredla skupni register za preglednost**, ki je nadomestil register Komisije iz leta 2008. Doslej se je registriralo več tisoč organizacij z vseh področij evropske civilne družbe, ki so morale posredovati veliko različnih informacij in se zavezati, da bodo spoštovale kodeks ravnanja<sup>(25)</sup>. Skupni register teh dveh institucij in dejstvo, da je Svet že izrazil zanimanje zanj, kažeta, da je cilj jasan in da so institucije EU pripravljene usklajeno delovati v zadevi, ki je tako pomembna in kočljiva za odnose s civilno družbo.

4.10 EESO je prepričan, da bi lahko ta register – ki je bil doslej namenjen samo doseganju preglednosti za tiste, ki so v stikih z institucijami EU, da bi vplivali na politiko – postopoma postal orodje za opredelitev zainteresiranih strani v civilnem dialogu, v povezavi z vprašanjem meril reprezentativnosti. V prej omenjeni študiji bi bilo treba obravnavati tudi možnosti, ki jih podoben register ponuja za razvoj strukturiranega civilnega dialoga.

4.11 Lizbonska pogodba ponuja **nove priložnosti v zvezi z Evropskim svetom**. Ta je zdaj postal nova stalna struktura s predsednikom, ki je izvoljen za mandat dveh let in pol, ki ga je mogoče podaljšati. To je podlaga za oblikovanje bolj dolgoročne vizije in trdnejših odnosov z organizirano civilno družbo. Evropski svet mora prav tako izpolnjevati obveznosti iz člena 11. Ker je po novem odgovoren za oblikovanje širših smernic za politike EU, je še bolj strateško pomembno, da se vzpostavi sodelovanje, ki se bo postopoma preobrazilo v strukturiran civilni dialog. EESO meni, da bi moral Svet ustanoviti posebno

enoto za dialog s civilno družbo, in je v svoji posebni vlogi pripravljen tesno sodelovati s Svetom, da se ta cilj uresniči v praksi.

## 5. Vloga EESO

5.1 EESO je v zadnjih desetih letih korenito spremenil svoj način dela in predvsem zelo povečal udeležbo zainteresiranih strani, strokovnjakov in organizacij evropske civilne družbe pri svojih dejavnostih.

5.2 Prav vsi vidiki dela EESO so doživeli spremembe: v bolj tradicionalen vidik dela (mnenja) so vse bolj vključeni strokovnjaki, vse več je tudi posvetovanj (različnega obsega); ustanovljena je bila povezovalna skupina z organizacijami civilne družbe; v okviru programov strokovnih skupin, skupin in predsedstev so organizirani različni sestanki in dogodki, tako v Bruslju kot v različnih državah članicah EU; poteka delo v zvezi s strategijo Evropa 2020, v sodelovanju z ekonomsko-socialnimi sveti in podobnimi institucijami v različnih državah članicah, pa tudi podobno pester niz dejavnosti, ki se izvajajo v okviru zunanjih odnosov EESO.

5.3 To je dokaz, da obstajajo obsežni in vse tesnejši odnosi in dialog z vse večjo paleto akterjev evropske organizirane civilne družbe: gre za večstranski, zelo sektorski razvoj, kjer se posamezni elementi ne zavedajo vedno dejanj drugih. Skupni potencial te situacije še ni bil dovolj izkoriščen.

5.4 Zaradi tega bi se moral **EESO zavezati, da bo:**

- spodbujal **celovitejšo analizo razvoja in obetov svojega sistema odnosov z organizirano civilno družbo**, name-njeno oceni uspešnosti, pomembnosti in ugleda lastnega dela ter opredeljevanju sprememb in inovacij, ki bi utegnile biti potrebne, da bo lahko vedno bolje spoštoval svojo posebno vlogo posvetovalnega organa EU in krepil proces izvajanja člena 11 PEU. Takšno študijo bi morali izvesti s pomočjo raziskovalnih inštitutov na visoki ravni, morala pa bi tudi služiti kot sredstvo za dejavno vključitev in sodelovanje z organizacijami civilne družbe, ki so reprezentativne na ravni EU, med drugim z zbiranjem njihovih mnenj in splošnih smernic;
- spodbujal **centralizirano podatkovno zbirko vseh kontaktnih oseb, pristojnosti in organizacij**, ki na različne načine vsako leto sodelujejo pri delu EESO, z opredelitvijo njihovih vrst in oceno pobud (skupno komuniciranje in/ali letni dialog z vsemi kontaktnimi osebami), ki bi jih bilo mogoče razviti, da se sistem odnosov postavi na trdnejše temelje;

<sup>(24)</sup> Člen 11(2): "Institucije vzdržujejo odprt, pregleden in reden dialog ..."

<sup>(25)</sup> [http://europa.eu/transparency-register/index\\_sl.htm](http://europa.eu/transparency-register/index_sl.htm).

— različnim institucijam EU predlagal vzpostavitev **enotne podatkovne zbirke za celoten sistem odnosov in dialoga z organizacijami civilne družbe, ki jih vodijo institucije in organi EU**, pri čemer se predvidi tudi ustrezno letno poročilo, ki bo na voljo vsem nacionalnim in evropskim zainteresiranim stranem <sup>(26)</sup>.

5.5 EESO mora izkoristiti vse koristne sinergije z drugimi institucijami EU, da bo zagotovil ustrezno izvajanje člena 11. V ta namen ponavlja svojo zavezo, da bo poiskal nove možnosti sodelovanja z Evropskim svetom ter izboljšal in razširil že obstoječe možnosti sodelovanja z Evropskim parlamentom, Evropsko komisijo in Odborom regij.

5.6 **Novi protokol o sodelovanju, ki sta ga podpisala EESO in Evropska komisija** <sup>(27)</sup> in ki utrjuje in krepi vlogo EESO kot najprimernejšega posrednika med organizacijami civilne družbe in institucijami Unije, ponuja številne priložnosti, ki bi jih bilo treba odločno izkoristiti. Ta protokol utrjuje in krepi možnosti sodelovanja, ki so se razvijale v minulih letih, in utira nove, velikopotezne in konkretne poti za postopno in skupno izvajanje člena 11 PEU, da se razvije participativna demokracija na ravni Unije, "da bi [Komisija in Odbor] na ta način povečala njeno demokratično legitimnost" <sup>(28)</sup>. Zlasti: "za Komisijo je to sodelovanje posebno orodje za vzdrževanje odprtega, preglednega in rednega dialoga s predstavniki združenj in civilno družbo, kot to določa člen 11 PEU" <sup>(29)</sup>.

5.7 Natančneje, Protokol opredeljuje dve glavni priložnosti za razvoj takšnega sodelovanja, ki bi lahko prinesli trden in strukturiran okvir, v katerega bi se postopoma vključila vse številnejša mreža predstavnikiških organizacij evropske civilne družbe, kar bi dalo obliko praktičnemu razvoju strukturiranega civilnega dialoga v skladu s členom 11(2):

— Kar zadeva oblikovanje političnih prednostnih nalog EU, lahko EESO vpliva na politične prednostne naloge in letni delovni program Komisije. V ta namen bo moral Komisijo obveščati o političnih prednostnih nalogah, ki jih predlaga za naslednje leto, konec vsakega leta pa bo organiziral razpravo o prihodnosti EU, med katero bo Komisija predstavila svoje strateške prednostne naloge.

<sup>(26)</sup> Glej tudi točko 21 Resolucije Evropskega parlamenta z dne 13. januarja 2009 o možnostih za razvoj civilnega dialoga v okviru Lizbonske pogodbe, P6\_TA(2009)0007 (2009/0007 INI).

<sup>(27)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.eu-cooperation.22469>.

<sup>(28)</sup> Preambula k protokolu, šesti odstavek.

<sup>(29)</sup> Preambula k protokolu, sedmi odstavek.

— Kar zadeva evropski semester in strategijo Evropa 2020, Protokol predstavitel letnega poročila o vključenosti civilne družbe v pripravo nacionalnih programov reform, ki ga EESO pripravi v tesnem sodelovanju z mrežo nacionalnih ekonomsko-socialnih svetov in podobnih institucij, postavlja na institucionalne temelje. O tem poročilu se razpravlja pred spomladanskim zasedanjem Evropskega sveta; pristojni član Komisije mora sodelovati v tej razpravi in predstaviti letni pregled rasti.

5.8 EESO se mora tudi zavezati, da bo ustvaril najustreznejše sinergije z organizacijami civilne družbe tako na nacionalni kot evropski ravni in razvijal strukturirano sodelovanje na obeh ravneh.

5.9 Takšno strukturirano sodelovanje bi bilo zlasti mogoče razviti na nacionalni ravni v zvezi s prispevkom EESO, ki bi lahko, kot navaja Protokol, "v skladu s členi 8 do 12 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) [...] zlasti v zvezi s horizontalnimi klavzulami prispeva[] k ocenjevanju izvajanja zakonodaje EU" <sup>(30)</sup>. V ta namen bi bilo treba okrepiti obstoječe sodelovanje z nacionalnimi ekonomsko-socialnimi sveti in podobnimi institucijami.

5.10 Leta 2004 je EESO ustanovil **povezovalno skupino** z organizacijami in mrežami evropske civilne družbe, ki je prav tako omenjena v revidiranem protokolu. Glede na zastavljeno vizijo EESO ocenjuje, da bi bilo treba pregledati, prestrukturirati in oživiti vlogo povezovalne skupine ter jo predvsem odpreti za vse sektorje organizirane civilne družbe, pri tem pa se navezati na bolj strukturirano sestavo treh skupin EESO. Takšna možnost krepitve bi lahko pomenila konkreten prispevek v smeri odločilnega napredka pri izvajanju zlasti člena 11(1) PEU (kar zadeva horizontalni civilni dialog), EESO pa bi postal platforma, ki bi omogočala ta proces. Tako prenovljena in okrepljena povezovalna skupina bi lahko imela vse dragocenejšo vlogo v EESO, zlasti pri spremljanju izvajanja člena 11 PEU.

## 6. Ustvarjanje strukturiranega prostora za evropski civilni dialog

6.1 EESO meni, da mora vse bolj postajati center odličnosti za evropski civilni dialog, to pa z razvijanjem in nenehnim izboljševanjem obstoječih instrumentov, spodbujanjem novih oblik strukturiranega dialoga in odprtih forumov, v katerih sodelujejo zainteresirane strani, v okviru obsežne strategije in z vse ustreznejšo udeležbo organizacij evropske civilne družbe. Vse to z namenom, da se primeri dobre prakse civilnega dialoga razširijo na vseh ravneh. Na ta način bo EESO lahko odločilno prispeval k izvajanju člena 11.

<sup>(30)</sup> Protokol, preambula.



6.2 EESO ocenjuje, da bi bilo treba sprožiti prizadevanja za oblikovanje prostora, ki bo vidno predstavil to novo obdobje participativne demokracije, ki je inovacija tako v smislu vsebine kot v smislu metodologije, pa tudi spodbuda celotnemu procesu in tudi že sam po sebi komunikacijski dogodek. To je način, da evropski javni prostor, ki je po mnenju filozofa Jürgena Habermasa predpogoj za celotni evropski projekt, dobi obliko in vsebino, kar pa še zdaleč ni bilo uresničeno. Ta prizadevanja so postala toliko bolj potrebna v času krize in že omenjene nevarnosti, da utegne demokratična podpora evropskemu povezanju splashneti.

6.3 EESO je predloge za takšen prostor že predstavil, tako na konferencah v EESO <sup>(31)</sup> kot v nedavnem avtoritativnem mnenju o *prenovi metode Skupnosti* <sup>(32)</sup>.

6.4 EESO meni, da bi imel lahko ta strukturirani prostor za dialog z evropsko civilno družbo **obliko vsakoletnega dogodka** z naslednjimi značilnostmi in cilji:

- dogodek, namenjen zbiranju, posredovanju in povzemanju glavnih prispevkov evropske organizirane civilne družbe k letnemu programu Komisije in k prednostnim nalogam različnih institucij, v povezavi z ugotovitvami iz točke 5.7;
- dogodek, ki bi se lahko postopno razširil na več dni, po vzoru dogodka *Open Days*, ki ga uspešno organizira Odbor regij <sup>(33)</sup>, z delavnicami in tematskimi sejami, ki se na koncu združijo v celovito sklepno sejo;
- dogodek, za katerega bi EESO pripravil trdno podlago v obliki posebnega odbora, v katerem bi bili predstavniki

evropskih organizacij civilne družbe in ki bi opredelil tematske prednostne naloge in poskrbel za organizacijo sodelovanja <sup>(34)</sup>;

- dogodek, na katerem bi bila udeležba karseda široka, med drugim na ravni nacionalnih in sektorskih organizacij;
- dogodek, na katerem bodo neposredno sodelovali tudi evropski državljani – glede na to, da člen 11(1) zahteva tudi neposreden dialog z državljani 27 držav članic EU – in ki bo izkoristil ogromni potencial novih komunikacijskih tehnologij;
- dogodek, ki bi ga lahko zaključili s sklepno izjavo, katere obliko bi vodil in usklajeval pripravljalni odbor, kar je EESO že uspešno preizkusil ob različnih priložnostih, tako internih kot zunanjih.

6.5 EESO meni, da bi lahko ta dogodek konstruktivno spodbudil vse institucije EU, da bi dialog s civilno družbo uvrstile med horizontalne naloge vseh generalnih direktoratskih Komisije, vseh delovnih skupin Sveta in vseh odborov Evropskega parlamenta, na pregleden in uravnotežen način ter ob upoštevanju različnih sestavin evropske organizirane civilne družbe, kot je že pozval Evropski parlament <sup>(35)</sup>.

6.6 Da bi ta možnost dobila večji pomen in trdnejše temelje, EESO poziva Komisijo, naj znova pripravi konkreten in dokončen predlog evropskega statuta evropskih združenj, k čemur so odločno pozvale evropske organizacije civilne družbe in za kar se je večkrat zavzel tudi EESO v več mnenjih.

V Bruslju, 14. novembra 2012

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Staffan NILSSON

<sup>(31)</sup> Glej točko 4 dokumenta, ki so ga sprejele glavne organizacije civilne družbe na konferenci v EESO 10. februarja 2010 "[...] Organizacija letne konference organizirane civilne družbe za prispevek k pripravi evropskega političnega programa [...]".

<sup>(32)</sup> UL C 51, 17.2.2011, str. 29, točka 5.6. Poročevalec: g. MALOSSE, soporočevalec: g. DASSIS.

<sup>(33)</sup> Dogodek *Open Days* Odbora regij, ki v letu 2012 praznuje desetletnico obstoja, je forum za razpravo in politično debato, pa tudi priložnost za izmenjavo dobrih praks in sodelovanje. Na njem sodeluje več kot 6 000 udeležencev, ponuja približno sto delavnic, 3 tematske skupne seje in sklepno sejo, udeležujejo pa se ga visoki predstavniki vseh institucij EU.

<sup>(34)</sup> Primer dobre prakse je dokument *Program za Evropo: predlogi civilne družbe*, ki ga je EESO predstavil spomladi 2009.

<sup>(35)</sup> Resolucija P6\_TA (2009)0007 Evropskega parlamenta z dne 13. januarja 2009 o možnostih za razvoj civilnega dialoga v okviru Lizbonske pogodbe, poročevalka ga. GRABOWSKA.

## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o vključenosti in udeležbi starejših v družbi (mnenje na lastno pobudo)

(2013/C 11/04)

Poročevalka: **Maureen O'NEILL**

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 19. januarja 2012 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

*Vključenost in udeležba starejših v družbi*

(mnenje na lastno pobudo).

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 23. oktobra 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 484. plenarnem zasedanju 14. in 15. novembra 2012 (seja z dne 14. novembra) s 144 glasovi za in 3 vzdržanimi glasovi.

### 1. Sklep in priporočila

#### 1.1 Sklep

1.2 Starejši so dinamični, sposobni in nepogrešljivi člani naše družbe, ki svoje znanje, spretnosti in izkušnje prenašajo na naslednje generacije. Kot posamezniki in kot skupnost prispevajo k našemu gospodarstvu, življenju naših sosesk in ohranjanju naše zgodovine. Kot družinski člani pa skrbijo za večjo povezanost in solidarnost v naši družbi.

#### 1.3 Priporočila

##### 1.3.1 EESO priporoča:

— osredotočiti se je treba na sposobnosti in prispevek starejših in ne na njihovo kronološko starost, vlade, nevladne organizacije in mediji pa bi morali te elemente poudarjati s pozitivnimi izjavami;

— podpirati bi bilo treba aktivno udeležbo vseh starostnih skupin v družbi ter večjo solidarnost in sodelovanje med generacijami in znotraj njih;

— vlade in pristojne agencije bi morale sprejeti zaveze za spodbujanje aktivne udeležbe starejših pri odločanju in njihove vloge v skupnosti;

— vlade bi morale skupaj z ustreznimi partnerji odpravljati ovire, ki starejšim onemogočajo, da bi bili v celoti udeleženi v družbi;

— vse zainteresirane strani bi morale še naprej razvijati pristop, ki je osredotočen na vseživljenjsko učenje v korist starejših posameznikov, delodajalcev in skupnosti;

— vlade morajo zagotoviti digitalno vključenost in usposabljanje starejših;

— starejše je treba spodbujati, da kandidirajo na volitvah, volijo ter sodelujejo kot člani uprav podjetij, javnih organov in nevladnih organizacij;

— priznati je treba prispevek neformalnih negovalcev in prejemnikov nege ter ustrezno podpreti njihove posamezne pravice in odgovornosti;

— starejše je treba spodbujati k prostovoljstvu v skladu s smernicami dobre prakse;

— starejšim delavcem je treba omogočiti, da ostanejo zaposleni do zakonsko določene upokojitvene starosti in tudi dlje, če to želijo;

— delodajalci morajo poskrbeti za prilagoditev delovnega okolja in primerne pogodbene ureditve, ki ustrezajo potrebam starejših delavcev, in

— starejše ljudi je treba priznati kot potrošnike, podjetja pa spodbujati k proizvodnji blaga in nujenju storitev, prilagojenih potrebam starajoče se družbe.

## 2. Uvod

2.1 Usmerjevalna skupina Evropske komisije za aktivno staranje je opredelila "aktivno in zdravo staranje" kot proces, v katerem se čim bolj izkoristijo možnosti za zdravje, udeleženos in varnost, da se izboljša kakovost življenja starajočih. To velja tako za posameznike kot za skupine prebivalstva. "Zdravje" se nanaša na telesno, duševno in socialno blagostanje. "Aktivno staranje" pomeni stalno sodelovanje v družbenem, gospodarskem, kulturnem, duhovnem in državljskem življenju, in ne samo sposobnost telesne aktivnosti ali opravljanja poklica. <sup>(1)</sup>

2.2 Namen tega mnenja je opozoriti na aktivno udeležbo starejših v evropski družbi, obravnavati ovire, ki preprečujejo še večje sodelovanje starejših, ter poudariti, da je udeležba v družbi vseživljenjski proces. Oblikovanje starosti prijazne <sup>(2)</sup> Evrope se začne ob rojstvu in terja daljnoviden pristop. Mnenje nadgrajuje prejšnja mnenja EESO o starejših in staranju <sup>(3)</sup>.

2.3 V Evropi trenutno živi 85 milijonov ljudi, starejših od 65 let, do leta 2060 pa se bo njihovo število povečalo na 151 milijonov. Pomembno je, da se ne osredotočimo samo na kronološko starost, temveč da prepoznamo in ustvarjamo možnosti za sodelovanje ljudi vseh starosti ter se zavedamo, da so starejši (ki so v tem mnenju opredeljeni kot ljudje, starejši od 65 let) kljub morebitnim zdravstvenim oviram še vedno lahko družbeno aktivni.

2.4 Aktivna družbena, kulturna, gospodarska in politična udeležba starejših je odvisna od pravilne predstave o starosti <sup>(4)</sup>. Mediji in vlade bi se morali izogibati uporabi preveč dramatičnega jezika za opisovanje starajoče se družbe.

2.5 Odpraviti je treba diskriminatoren odnos do starosti, saj škoduje podobi starejših in jih odvrča od sodelovanja. To pa lahko povzroči izgubo pomembnih prispevkov in več napetosti med generacijami. Veseliti bi se morali dejstva, da živimo dlje in bolj zdravo, kar je posledica boljše izobrazbe in kakovostnejše prehrane, kot tudi poudarjanja pomena medgeneracijske družbene pogodbe.

2.6 Negativen odnos do starejših pomeni neupoštevanje njihove vloge, ki jo imajo kot delavci, potrošniki, udeleženci v projektih skupnosti in skrbniki drugih. Negativno dojetje starejših je škodljivo, saj diskriminacija spodkopava samozavest ter ovira večjo angažiranost starejših in njihov prispevek h gospodarstvu. Zaradi novih dosežkov na področju medicine, farmakologije in tehnologije, pa tudi večje ozaveščenosti in

izobraževanja o skrbi za zdravje se je pričakovana življenjska doba podaljšala. Raziskave so pokazale, da starostniki kakovost svojega življenja pogosto ocenjujejo veliko bolje, kot je splošno priznано. Spremeniti moramo odnos do staranja, ki vse prevečkrat temelji na negativnih zmotnih predstavah in predsodkih <sup>(5)</sup>.

2.7 Demografske spremembe ponujajo priložnosti za rast "gospodarstva sivolasih", saj so starejši ljudje potrošniki v številnih sektorjih, prispevajo pa tudi k trgu dela.

2.8 Odprava starostne diskriminacije prek zakonodaje, inovativnih ukrepov in razvoja nove dinamike pri oblikovanju politik bi zato morala biti prednostna naloga pri spodbujanju aktivnega staranja in sprostitvi potenciala starejših prebivalcev, da bi lahko polno sodelovali pri razvoju socialnega in ekonomskega kapitala svoje države.

2.9 Oporekati bi morali stališču, da postanemo po 65. letu prejemniki storitev, ki nimajo nič več ponuditi. Starostne meje bi bilo treba odpraviti. Starejši ljudje zgolj zaradi svoje starosti ne postanejo homogena skupina, temveč ohranijo svoje različne poglede, energijo, izkušnje, predsodke, potrebe in želje. Vsi se staramo in da bi lahko izpolnili pričakovanja, ki jih imamo za leto 2060, bo potrebno nenehno prilagajanje.

2.10 Statistične podatke o starejših je treba uporabljati previdno, saj bi se morali izogibati predpostavkam, da so dejavniki, kot so zdravstveno stanje, stopnja udeležbe itd., enaki za vse med 65. in 100. letom starosti, saj se potrebe in sposobnosti razlikujejo. Izogibati se moramo domnevam glede starosti in omejenemu mišljenju.

2.11 Dobra počutja in dostojanstva starejših ni mogoče obravnavati ločeno od strategij glede dohodkov, zdravja in socialnega varstva ter ohranjanja lokalnih socialnih mrež in pobud skupnosti. Ta vprašanja so še zlasti pomembna v zvezi z ovirami za sodelovanje, ki bi se lahko pojavile. Možnost dostopa do storitev in aktivnega sodelovanja v družbi je močno odvisna od zadostnega prihodka. Ta dejavnik je treba zato v celoti upoštevati pri pokojninski reformi.

## 3. Državljski vidiki

3.1 V nedavnem poročilu z naslovom *Gold Age Pensioners* <sup>(6)</sup> so starejši opredeljeni kot "družbeno lepilo". V poročilu je poudarjen njihov prispevek k družini in skupnosti prek prostovoljnega dela in sodelovanja v demokratičnih institucijah.

<sup>(1)</sup> Strateški izvedbeni načrt evropskega partnerstva za inovacije, Evropska komisija, 7.11.2011.

<sup>(2)</sup> Manifest zainteresiranih strani za starosti prijazno Evropo do leta 2020, mreža Age Platform Europe, 2011.

<sup>(3)</sup> UL C 228, 22.9.2009, str. 24; UL C 51, 17.2.2011, str. 55; UL C 181, 21.6.2012, str. 150.

<sup>(4)</sup> 6. poročilo o položaju starejše generacije v Zvezni republiki Nemčiji.

<sup>(5)</sup> Kirkwood, T. in dr.: *New Ways of Looking at Age* (Novi pogledi na starost), Blackstaff Press 2011.

<sup>(6)</sup> *Gold Age Pensioners* (Upokojenci zlate dobe), WRVS, 2011.

3.2 Starejši se pogosteje kot drugi udeležujejo volitev na vseh ravneh. Iz poročila Eurostata (7) je razvidno, da se volitev udeležuje 50 % državljanov nad 55 let in da se zanimanje za politiko z leti povečuje. Naraščajoče število starejših v naši družbi prinaša velik politični vpliv, ki je v ZDA poznan kot *grey power* (siva moč). Ta vpliv se dejansko uveljavlja.

3.3 Povprečna starost izvoljenih poslancev v Evropskem parlamentu je 54, najstarejši poslanec pa je star 84 let. To se odraža v drugih vladnih institucijah in tudi v EESO, kar kaže na to, da starost ne bi smela biti ovira za sodelovanje na kateri koli ravni.

3.4 Številni starejši s svojimi izkušnjami in strokovnim znanjem, ki so ga pridobili v celotni delovni dobi, prispevajo k delu upravnih odborov nevladnih organizacij, javnih organov in podjetij.

#### 4. Udeležba pri odločanju

4.1 Glede na obseg, v katerem starejši na različne načine prispevajo k družbi, bi lahko trdili, da so vključeni v družbo in sodelujejo v procesu odločanja. Vendar se starejši pogosto počutijo "izključeni" iz sprejemanja odločitev o svojem lastnem dobrem počutju ali o skupnosti, v kateri živijo. Vsak posameznik potrebuje osebno spodbudo in organizacije morajo razviti mehanizme, ki vključujejo stališča starejših.

4.2 Evropska platforma starejših je leta 2010 objavila poročilo (8), v katerem so opisane metode, ki so jih razvile različne države članice in ki so vključevale nacionalne in lokalne svete starejših in javna posvetovanja. Temeljni pogoj evropskega procesa socialnega vključevanja je, da zainteresirane strani sodelujejo pri razvoju rešitev za težave, s katerimi se soočajo. Sodelovanje je bistvenega pomena, enako pomembno pa je tudi to, da jim dobro prisluhnemo, tako da lahko nastopijo resnične spremembe.

4.3 Pomagati je treba osebam, ki jim grozi socialna izključnost zaradi slabega zdravja, invalidnosti ali revščine, ter okrepiti pravice in možnosti posameznikov. Škotska delovna skupina za demenco (*Scottish Dementia Working Group*) je odličen primer skupine ljudi z demenco, ki so odločeni ohraniti svobodo odločanja in nadzor nad lastnim življenjem. Skupina si je tako na nacionalni kot tudi na mednarodni ravni pridobila velik ugled zaradi vodenja navdušujočih in pogumnih kampanj za boljše razumevanje demence ter zaradi zavzemanja za boljše storitve. Oboleli za demenco vodijo organizacijo, so ključni govorci na konferencah in zastopajo svoje interese pri vladi (9).

4.4 Za učinkovito sodelovanje so potrebne starejšim prijazne strukture, vladne in nevladne organizacije, delodajalci ter drugi organi pa se morajo zavezati, da bodo starejše jemali resno in jih upoštevali kot zainteresirane strani; poleg tega se morajo izogibati nerazumljivemu žargonu, za seje izbrati dostopne prostore ter zagotoviti, da je udeležba na sejah cenovno dosegljiva in da je na voljo javni prevoz. Starejši se morajo zavedati svojih pravic in obveznosti ter imeti priložnost, da se seznanijo s temami, o katerih bo tekla razprava, zato je usposabljanje, tudi na področju IKT, bistvenega pomena (10).

4.5 Vse večji poudarek je na koprodukciji, pri čemer gre za posameznike, skupnosti in organizacije, ki si s svojimi spretnostmi, znanji in sposobnostmi skupaj prizadevajo za ustvarjanje priložnosti in reševanje problemov (11). Načela so enaka kot pri vseh dejavnostih sodelovanja in se lahko uporabijo tako na ravni posameznika pri oblikovanju negovalnega paketa kot tudi na nacionalni ravni pri razvoju politik.

#### 5. Raziskave

5.1 EESO je zadovoljen, da je Evropska komisija podprla pobude za skupno načrtovanje ter razvoj časovnih načrtov za prihodnje raziskovalne dejavnosti na področju staranja in demografskih sprememb, ki so sestavni del "Obzorja 2020: načrti na področju staranja" (12).

5.2 Da bi zagotovili ustrezne odločitve o politikah, ki vplivajo na zdravje, socialno varstvo, izobraževanje, dohodek in udeležbo starejših, so potrebne nenehne raziskave o vseh vidikih njihovega življenja. Starejši bi morali sodelovati pri opredeljevanju problemov in biti udeleženi v raziskavah. Še zlasti pomembno je, da so vključeni v ustrezno klinično preizkušanje zdravil.

#### 6. Nega

6.1 S staranjem prebivalstva bo odgovornost za nego starostnikov prevzelo vse več starejših žensk, kar bi lahko imelo finančne posledice zaradi zmanjšanja dohodkov in manjših pokojninskih pravic. Starejši ljudje pomembno prispevajo kot neformalni negovalci starejših in šibkejših sorodnikov, kar pomeni znaten prihranek v državnih proračunih za socialno varstvo. Priznati je treba izkušnje in znanje neformalnih negovalcev ter potrebo po zagotavljanju možnosti za usposabljanje.

6.2 Poleg tega veliko starih staršev skrbi za svoje vnuke, bodisi v družinah s težavami, ki nimajo druge izbire, bodisi zato, da lahko njihovi otroci delajo in ostanejo ekonomsko aktivni.

(7) *Active Ageing and solidarity between the generations* (Aktivno staranje in medgeneracijska solidarnost), Eurostat, 2012.

(8) *Guide for Civil Dialogue on Promoting Older People's Social Inclusion* (Priročnik za civilni dialog o spodbujanju socialnega vključevanja starejših), mreža Age Platform Europe, 2010.

(9) *Perspectives on ageing with dementia* (Pogledi na staranje z demenco), Joseph Rowntree Foundation, 2012.

(10) Glej opombo 8.

(11) *A guide to co-production with older people*, (Priročnik za koprodukcijo s starejšimi), NDTI.

(12) Glej mnenje EESO Obzorje 2020: načrti na področju staranja, sprejeto 23. maja 2012 (UL C 229, 31.7.2012, str. 13).

6.3 Na področju neformalnega varstva so potrebne družbene inovacije in države članice bi si morale bolj prizadevati za obravnavanje vse večjih izzivov in odgovornosti, s katerimi se srečujejo neformalni negovalci zaradi krčenja ali neustreznosti varstvenih storitev.

## 7. Prostovoljstvo

7.1 Starejši opravljajo izjemno veliko prostovoljnih dejavnosti, ki daleč presegajo tradicionalna s starostjo povezana področja, kot je podpora slabotnim in bolnim starejšim ljudem<sup>(13)</sup>. Njihove prostovoljne dejavnosti zajemajo socialno varstvo in zdravje, prosti čas, okolje, verske organizacije, kulturo in politiko.

7.2 Prostovoljne dejavnosti starejšim omogočajo, da ohranijo in razvijajo svoje spretnosti in družabne stike, se izognejo osamitvi in socialni izključenosti ter služijo svoji skupnosti. Prostovoljstvo ima vzajemne koristi. Raziskava, izvedena leta 2009, je pokazala, da 78 % prebivalstva EU-27 meni, da starejši kot prostovoljci pomembno prispevajo v dobrotelčnih ustanovah in organizacijah skupnosti<sup>(14)</sup>.

7.3 Če ni ustreznih formalnih storitev ali če se te storitve krčijo, bi morali ceniti dejstvo, da starejši ljudje prek prostovoljnih dejavnosti zapolnjujejo te vrzeli, poleg tega pa jih je treba pri tem podpreti.

7.4 Opozoriti je treba, da se priznavanje in obseg prostovoljnih dejavnosti med posameznimi državami članicami zelo razlikujeta in da so tisti ljudje, ki so aktivni na področju prostovoljstva v starosti, ponavadi prostovoljci skozi vse življenje. Posameznike bi lahko v vseh njihovih življenjskih obdobjih spodbujali k prostovoljstvu in jim nudili priložnosti za prostovoljno delo, saj jim bo to v starosti prineslo koristi, denimo preprečevanje osamitve in socialne izključenosti ter navezovanje stikov in prijateljstev.

## 8. Gospodarski prispevek

8.1 Prispevek starejših h gospodarstvu poleg potrošnje zajema davke, ki jih plačajo na dohodek in nakupe, neformalno nego sorodnikov, ki pomeni prihranek za državo, skrb za vnuke, ki omogoča, da se lahko njihovi otroci vrnejo na trg dela, ter vrednost prostovoljstva in opravljanja poklica tistih, ki ostanejo zaposleni. Poleg tega je treba upoštevati sredstva, ki jih starejši nakažejo mlajšim družinskim članom, da bi jim pomagali pri večjih finančnih obveznostih<sup>(15)</sup>.

8.2 Z vse večjim zavedanjem o povečevanju števila starejših bi se moral povečati potencial podjetij in drugih subjektov za

razvoj in trženje izdelkov in storitev, ki so v starajoči se družbi namenjeni tej skupini prebivalstva, s čimer bi se spodbujala rast proizvodnje in zaposlovanje<sup>(16)</sup>.

8.3 Vloga starejših kot potrošnikov ni dovolj priznana, zaradi česar se nadaljuje negativen odnos do starosti. Stereotipna dojemanja starejših pogosto ustvarjajo predpostavke, da starejši ljudje ne potrebujejo ali ne želijo različnih možnosti ali storitev in da je "trg mladih" veliko bolj pomemben<sup>(17)</sup>.

## 9. Zaposlovanje

9.1 Skoraj 60 % zaposlenih meni, da bodo lahko opravljali svoje delo še pri 60-ih letih<sup>(18)</sup>.

9.2 Glede na podaljševanje življenjske dobe je pomembno, da so starejši sposobni in imajo možnost ostati aktivni na trgu dela vse do zakonsko določene upokojitvene starosti in, če tako želijo, še dlje. Zato je treba priznati zmogljivosti starejših, prilagoditi delovno okolje in delovni čas (kar je koristno v celotnem življenjskem obdobju), omogočiti sodelovanje pri usposabljanju za prilagajanje spreminjajočim se metodam dela ter se boriti proti diskriminaciji starejših na delovnem mestu. EESO je nedavno sprejel mnenje, v katerem je predlagal sveženj posebnih ukrepov, ki vključujejo te zahteve, in poudaril, da morajo imeti socialni partnerji ključno vlogo pri zagotavljanju ustrezne politike in potrebnih prilagoditev<sup>(19)</sup>.

9.3 Priznati je treba, da obstaja razlika med tistimi, ki ostanejo zaposleni po svoji upokojitveni starosti zato, ker **želijo**, in tistimi, ki to **morajo**, ker je njihova pokojnina premajhna.

9.4 Starejši ljudje na delovno mesto prinašajo bogate izkušnje ter znanja in spretnosti, kar je bistvenega pomena v času, ko znanj in spretnosti primanjkuje, ter pomeni stalen prispevek h gospodarstvu. Podjetja je treba spodbujati k razvoju najboljših praks pri strategijah upravljanja staranja.

9.5 Obstajajo tudi možnosti za starejše, da postanejo samozaposleni in podjetniki, s čimer se poveča njihova neodvisnost in nadzor nad delovnimi pogoji. Prispevek starejših na tem področju narašča. Po podatkih Eurostata za leto 2010 je bilo samozaposlenih 50 % delavcev, starih nad 65 let<sup>(20)</sup>. Pobude za nove projekte in storitve, ki odražajo demografske spremembe, lahko pridejo tudi od podjetniško aktivnih starejših in posameznike je treba spodbujati k izkoriščanju teh možnosti<sup>(21)</sup>.

<sup>(13)</sup> *Volunteering by Older People in the EU* (Prostovoljstvo starejših v EU), Eurofound, 2011.

<sup>(14)</sup> Glej opombo 6.

<sup>(15)</sup> *Gold Age Pensioners* (Upokojenci zlate dobe), WRVS, 2011.

<sup>(16)</sup> UL C 44, 11.2.2011, str. 10.

<sup>(17)</sup> *The Golden Economy*, AGE UK 2011.

<sup>(18)</sup> *Living Longer Working Better* (Živeti dlje, delati bolje), Eurofound, 2011.

<sup>(19)</sup> UL C 318, 29.10.2011, str. 1.

<sup>(20)</sup> *Active Ageing and solidarity between the generations* (Aktivno staranje in medgeneracijska solidarnost), Eurostat, 2011.

<sup>(21)</sup> *Golden opportunities* (Priložnosti v tretjem življenjskem obdobju), UnLtd, 2012.

## 10. Vseživljenjsko učenje

10.1 EESO že več let opozarja na pomen vseživljenjskega učenja kot ključnega pogoja za socialno vključenost, ohranitev zaposlitve, osebni razvoj in zmožnost učinkovitega sodelovanja <sup>(22)</sup>.

10.2 Vse več starejših sodeluje v izobraževalnih dejavnostih, čeprav to ne velja za vse države članice v enaki meri <sup>(23)</sup>. Vključenost starejših v skupinah skupnosti in nevladnih organizacijah je pomemben vir priložnostnega učenja.

## 11. Vloga IKT

11.1 Informacijske in komunikacijske tehnologije (IKT) imajo za vse državljane vedno večji pomen. Uporaba interneta in elektronske pošte lahko starejšim omogoči, da ostanejo v stiku s svetom zunaj svojega doma in redno komunicirajo z družinskimi člani, ki ne živijo v neposredni bližini. Ta komunikacija se lahko še izboljša z uporabo programa Skype ali podobnih medijev, ki omogočajo prenos slike. Spletne klepetalnice, ki so pod nadzorom, lahko pomagajo starejšim, ki so morda priklenjeni na dom, da vzpostavijo stik z drugimi, ki imajo podobne interese, kar lahko zmanjša občutek osamljenosti.

11.2 Spletne zdravstvene storitve (e-zdravje) lahko zagotovijo pomembne koristi v zvezi s spremljanjem zdravstvenega stanja in odzivanjem na izredne razmere. Te metode pa ne bi smele nadomestiti običajnih medosebnih stikov z ljudmi in sistemi e-zdravstva morajo upoštevati potrebo po resničnih stikih med posamezniki.

11.3 Spornejše aplikacije IKT vključujejo osebne nadzorne sisteme, nameščene v "pametnih" domovih, osebnih varnostnih

napravah ali nadzornih napravah za obolele z demenco. Namen teh sistemov je omogočiti ohranjanje neodvisnosti in možnosti izbire dejavnosti ter pri tem zagotoviti varnost. Uporaba teh metod mora temeljiti na etičnih odločitvah in praksah ter biti v očitno korist starejše osebe. Te metode se tudi ne smejo uporabljati kot nadzorni mehanizem ali kot sredstvo za zmanjšanje števila zaposlenih.

11.4 Nakupovanje prek spleta je vsekakor lahko rešitev za tiste, ki so manj mobilni, vendar je treba njegove koristi pretehtati glede na potrebo po osebnih stikih in gibanju zunaj doma. Zagotoviti je treba tudi varstvo podatkov in zasebnosti.

11.5 Uporaba IKT zahteva usposabljanje in podporo, pa tudi dostop do ustrezne opreme. Ta vprašanja so bila izpostavljena v mnenju EESO o izboljšanju digitalne pismenosti, e-znanj in e-vključevanja <sup>(24)</sup>.

## 12. Ovire za udeležbo

12.1 Kljub temu, da je v mnenju poudarjena vključenost starejših v zelo različnih dejavnostih, ki vplivajo na družbeno in gospodarsko življenje, je treba opozoriti, da za mnoge starejše še vedno obstajajo velike ovire, ki preprečujejo njihovo udeležbo.

12.2 Kronološka starost je le ena od številnih lastnosti, ki opredeljujejo posameznika. Znanje, spretnosti in izkušnje različnih starostnih skupin so pomembno družbeno bogastvo. Za družbo, ki bi bila vključujoča za vse starosti, morajo nosilci odločanja, ustrezne zainteresirane strani in tudi sami državljani sprejeti skupno odgovornost za oblikovanje politik in praktičnih ukrepov, ki zagotavljajo pravičnost in vključenost ne glede na starost.

V Bruslju, 14. novembra 2012

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Staffan NILSSON

<sup>(22)</sup> UL C 161, 13.7.2007, str. 1; UL C 204, 9.8.2008, str. 89; UL C 228, 22.09.2009, str. 24; UL C 77, 31.3.2009, str. 115; UL C 51, 17.2.2011, str. 55.

<sup>(23)</sup> Glej opombo 20.

<sup>(24)</sup> UL C 318, 29.10.2011, str. 9.

## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o krepitvi družbenega položaja Romov in njihovem vključevanju v Evropi (dodatno mnenje)

(2013/C 11/05)

Poročevalec: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 17. januarja 2012 sklenil, da v skladu členom 29 A izvedbenih določb poslovnika pripravi dodatno mnenje o naslednji temi:

*Krepitev družbenega položaja Romov in njihovo vključevanje v Evropi*

(dodatno mnenje).

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 23. oktobra 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 484. plenarnem zasedanju 14. in 15. novembra 2012 (seja z dne 14. novembra) s 127 glasovi za, 1 glasom proti in 12 vzdržanimi glasovi.

### 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja nedavne ukrepe Evropske komisije, Evropskega parlamenta, Evropskega sveta, drugih organov EU in držav članic, da bi izboljšali socialno vključevanje evropskih Romov, kot sta na primer okvirna strategija Komisije in sprejetje nacionalnih strategij za vključevanje Romov (NRIS) v državah članicah, in izraža zadovoljstvo s temi ukrepi.

1.2 EESO obenem opozarja, da "ta združena prizadevanja niso pomagala, da bi na kakršen koli odločilen način odpravili diskriminacijo, ki jo doživljajo številni Romi, niti niso pomagala izboljšati kakovosti njihovega življenja ali priložnosti, ki so jim na voljo".

1.3 EESO je že v svojem raziskovalnem mnenju iz leta 2011<sup>(1)</sup> izrazil zaskrbljenost glede podpore, ki jo nacionalnim strategijam za vključevanje Romov (NRIS) namenjajo organizacije civilne družbe in Romi, ter oblikoval številna priporočila.

1.4 Ugotovitve študije, ki jo je EESO naročil v 27 državah članicah, so skladne z ugotovitvami študij, ki so jih izvedli združenje ERPC (koalicija za evropsko politiko v zvezi z Romi) in druge organizacije civilne družbe. Te ugotovitve kažejo, da je med predstavniki romske skupnosti ter organizacijami civilne družbe poleg velikega pomanjkanja informacij in splošnega nezadovoljstva tudi določeno nerazpoloženje in nezaupanje. Zdi se, da NRIS niso izpolnile rastočih pričakovanj Romov in njihovega iskrenega upanja, da bi strategija lahko resnično prispevala k bolj učinkovitemu vključevanju Romov v družbo.

1.5 Zdi se, da instrumenti in sredstva, ki so na voljo za izvajanje NRIS, ne zadoščajo, da bi nadomestili stalen negativni vpliv diskriminacije in izključenosti na življenje in možnosti vpletenih. Zato Odbor želi poudariti pomen usklajenih ukrepov in dodeljevanja sredstev, primernih za cilje, ki so bili določeni.

1.6 Odbor meni, da je za načrtovanje in izvajanje NRIS, namenjenih varstvu človekovih in temeljnih pravic, potreben pristop, ki temelji na pravicah.

1.7 Odbor meni, da mora biti boj proti diskriminaciji prednostna naloga na vseh področjih javnega življenja.

1.8 EESO meni, da bi bilo treba pri obravnavanju socialnih razmer Romov širše uporabljati pristop, ki temelji na pozitivni vsebini, in poudarja, da je pri izvajanju vključujočih ukrepov ključnega pomena, da ljudje, ki imajo energijo, orodja in moč, sami krojijo svojo usodo.

1.9 EESO se strinja, da bi bilo treba mreži nacionalnih kontaktnih točk za Rome, ki jo načrtuje Evropska komisija, dati potrebna pooblastila, in poudarja, da je treba organizirano civilno družbo, vključno z romskimi organizacijami in predstavniki, v celoti vključiti v vse procese NRIS (načrtovanje, izvajanje, spremljanje in vrednotenje).

1.10 Spremljanje in ocenjevanje NRIS je treba znanstveno utemeljiti in vanj vključiti civilno družbo in neodvisne opazovalce, obenem pa zagotoviti sistematično financiranje.

<sup>(1)</sup> Mnenje EESO z dne 16.6.2011 o krepitvi družbene vloge Romov in njihovem vključevanju v Evropi (UL C 248, 25.8.2011, str. 16–21).

## 2. Ozadje

2.1 Aprila 2011 je Evropska komisija sprejela pomemben strateški dokument *Okvir EU za nacionalne strategije vključevanja Romov do leta 2020*.<sup>(2)</sup> V sporočilu so – prvič v zgodovini EU ter v tesni povezavi s poudarki strategije Evropa 2020, določbami Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in sklepi dokumenta *10 skupnih temeljnih načel za vključevanje Romov*<sup>(3)</sup> – opredeljeni glavni strateški cilji. Opredeljena so štiri področja, na katera bi morali biti osredotočeni ukrepi: dostop do izobraževanja, zaposlovanja, zdravstvenega varstva in stanovanja. Še posebej je poudarjen pomen sodelovanja z organizacijami civilne družbe in romskimi organizacijami. Sporočilo predvideva pripravo in izvedbo zanesljivega mehanizma spremljanja in ocenjevanja. Obenem države članice poziva, naj pripravijo in sprejmejo nacionalne strateške dokumente ter jih do konca leta 2012 predložijo Evropski komisiji.

2.2 Svet v svojih sklepih<sup>(4)</sup> podpira sporočilo Komisije<sup>(5)</sup> in poudarja, da

"(pozdravlja) sporočilo Komisije [...], in [...] spodbuja (države članice), naj si **zastavijo uresničljive nacionalne cilje** [...] ter vzpostavijo mehanizem za spremljanje ter izboljšajo dostopnost skladov EU, ki so že na voljo za projekte vključevanja Romov".

Poleg tega

— poudarja, naj "ustrezno spremljajo in ocenjujejo učinek [nacionalnih] strategij ali celostnih ukrepov za vključevanje Romov [...]" (točka 23) in

— "spodbujajo boljše vključevanje civilne družbe in vseh drugih zainteresiranih strani" (točka 41).

3. **EESO je 16. junija 2011<sup>(6)</sup> sprejel raziskovalno mnenje o krepitvi družbene vloge Romov in njihovem vključevanju v Evropi.** Glavna sporočila mnenja so:

<sup>(2)</sup> Okvir EU za nacionalne strategije vključevanja Romov do leta 2020 (COM(2011) 173 final).

<sup>(3)</sup> 10 skupnih temeljnih načel o vključevanju Romov je bilo predstavljenih na prvem srečanju platforme 24. aprila 2009. Tu so posebnega pomena "eksplicitna, vendar ne izključna ciljna usmerjenost", "medkulturni pristop" in "vključevanje v širšo družbo".

<sup>(4)</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/lsa/122100.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/122100.pdf)

<sup>(5)</sup> Sklepi Sveta o okviru EU za nacionalne strategije vključevanja Romov do leta 2020.

<sup>(6)</sup> Mnenje EESO z dne 16.6.2011 o krepitvi družbene vloge Romov in njihovem vključevanju v Evropi (UL C 248, 25.8.2011, str. 16–21).

3.1 EESO pozdravlja in spodbuja okrepljena prizadevanja Evropske komisije, Evropskega parlamenta, Evropskega sveta, drugih organov EU in držav članic, da bi uresničili socialno vključevanje evropskih Romov;

3.1.1 EESO obenem opozarja, da "ta prizadevanja niso bistveno pripomogla niti k odpravi diskriminacije, ki jo doživljajo mnogi Romi, niti k izboljšanju kakovosti njihovega življenja in možnosti v življenju ter da se je njihov položaj na nekaterih področjih celo poslabšal";

3.1.2 zato poudarja, da so potrebni celostna, usklajena in koherentna vseevropska strategija ter odločni, sistematični nacionalni akcijski načrti na vseh področjih ukrepanja, da bi posameznikom in skupnostim, ki jih to zadeva, omogočili pridobitev priložnosti in možnosti, da oblikujejo svojo usodo (opolnomočenje);

3.1.3 meni, da bi bilo mogoče državam članicam "predlagati naslednje elemente kot tri stebre – ki jih je treba izvajati usklajeno – [...] politike vključevanja Romov, ki bi posebej, vendar ne izključno, odražala naravo problemov in strateške smernice za njihovo reševanje";

a) "politiko vključevanja brez razlikovanja glede na raso in etnično pripadnost" ob hkratnem zmanjševanju skrajne revščine in pomanjkanja;

b) politiko za podporo krepitvi vloge oseb, ki se imajo za člane katere koli romske skupnosti, in poudarjanje socialne vključenosti, ki so jo dosegli;

c) "splošno protirasistično politiko in oglaševanje";

3.2 poudarja, da "je treba predstavnike romske skupnosti vključiti v pripravo in izvajanje politik za vključevanje Romov na evropski, nacionalni in seveda tudi na lokalni ravni";

3.3 Odbor "želi sodelovati pri ocenjevanju teh politik na podlagi pooblastila, ki mu ga je dala civilna družba, in bistvenih vezi, s katerimi je povezan z organizacijami civilne družbe v državah članicah. Namerava se vključiti v posredovanje med institucijami EU in organizirano civilno družbo ter kot dejaven partner sodelovati pri evropski platformi za vključevanje Romov in pri drugih oblikah strukturiranega dialoga".



#### 4. Raziskave, študije

4.1 Ob upoštevanju navedenega je namen tega mnenja zbrati znanje, poglede in izkušnje glavnih opazovalnih organizacij, pristojnih služb Evropske komisije, organizacij civilne družbe, lobistov in gibanj, ki zastopajo Rome, pred kratkim predstavljene v okviru strateškega okvira in nacionalnih strategij za vključevanje Romov (NRIS). Ne more biti nobenega dvoma, da bo podoba, ki se je izoblikovala, pomembno vplivala na možnosti držav članic za izpolnjevanje ciljev iz strateškega okvira. Te analize vključujejo:

- različne dokumente Evropske komisije o procesu priprave nacionalnih strategij in njihovi vsebini;
- dokumente o vlogi Inštituta za odprto družbo (*Open Society Institute*, OSI) kot udeleženca in opazovalca ter o njegovi dejavnosti razširjanja informacij, zlasti v novih državah članicah (<sup>7</sup>);
- vprašalnik ERPC;
- poročila organizacij civilne družbe, ki se aktivno ukvarjajo z romskimi vprašanji, kot sta ERIO (Evropski center za obveščanje o Romih) in Center Amalipe, o vsebini strategij in procesu njihove priprave;
- izsledke na podlagi spletnega vprašalnika, ki ga je naročil EESO in zajema 27 držav članic.

4.2 Evropska komisija je izvedla kratko oceno nacionalnih strategij, ki so ji bile predložene (<sup>8</sup>); EESO se na splošno strinja (<sup>9</sup>) z ugotovitvami Komisije v tej oceni, ki so zmerno kritične. Prav tako se strinja, da je veliko bolj kot tisto, kar lahko najdemo v strategijah, potrebno močnejše vključevanje lokalnih in regionalnih oblasti, bistveno tesnejše sodelovanje s civilno družbo, financiranje, ki je v skladu z nalogami in cilji, spremljanje politike in ustrezno ocenjevanje ter odločna prizadevanja za boj proti diskriminaciji.

4.3 Rezultati ankete, ki jo je naročil EESO, so bili analizirani ob skorajda istem času kot rezultati študije ERPC, ki je temeljila

(<sup>7</sup>) *Review of EU Framework NRIS* (Pregled okvira EU o nacionalnih strategijah vključevanja Romov), OSI, 2012, <http://www.soros.org/sites/default/files/roma-integration-strategies-20120221.pdf>.

(<sup>8</sup>) *Nacionalne strategije vključevanja Romov: prvi korak pri izvajanju okvira EU*, COM(2012) 226; in SWD (2012) 133, 21.5.2012.

(<sup>9</sup>) "... države članice [si] prizadevajo za razvoj celovitega pristopa k vključevanju Romov. Toda na nacionalni ravni je treba storiti še veliko več. Socialno-ekonomsko vključevanje Romov ostaja predvsem odgovornost držav članic, ki si bodo morale še bolj prizadevati za izpolnitev svojih odgovornosti, in sicer s sprejetjem konkretnih ukrepov, jasnih ciljev, katerih uresničitev je mogoče izmeriti, jasno namenjenih sredstev na nacionalni ravni ter dobrega nacionalnega mehanizma za spremljanje in ocenjevanje."

na podobnih vprašanjih in podobnem pristopu. Rezultati so bili objavljeni v skupni študiji skupaj z oceno nacionalnih strategij za vključevanje Romov (NRIS) (<sup>10</sup>).

4.3.1 Z uporabo potenciala svojih mrež je združenje ERPC prejelo 90 odgovorov (vključno z 78 iz držav članic EU) iz širokega razpona romskih organizacij in organizacij, ki podpirajo Rome. Čeprav se odgovori od države do države razlikujejo, so se anketiranci pritoževali nad nizko stopnjo svoje vključenosti v proces priprave strategij in nad omejenim vplivom svojega sodelovanja. Po ugotovitvah študije ERPC so se nizke stopnje delovanja in vpliva ujemale z dejstvom, da je bila v večini držav članic v pripravo strategij in dostop do rezultatov vključena zaprta in omejena skupina udeleženih strani (<sup>11</sup>).

4.3.2 Da bi spodbudili širše in bolj učinkovito sodelovanje civilne družbe, ERPC priporoča, da se na vseh ravneh uvaja kultura stalnega dialoga, ki presega preprosto zahtevo po posvetovanju, obenem pa, da se oblikujejo primerni mehanizmi sodelovanja, ki vladnim ukrepom zagotavljajo visoko raven transparentnosti in redne povratne informacije o sprejetih odločitvah. Ena od sklepnih ugotovitev poročila je, da "NRIS kažejo, da obstajajo jasne in zaskrbljujoče razlike v politični volji za obravnavo diskriminacije in sovraštva do Romov ter za spremembe nacionalnih politik, s katerimi bi omogočili večjo udeležbo Romov na vseh kolektivnih področjih družbe".

4.4 *Rezultati ankete na podlagi spletnega vprašalnika, ki ga je naročil EESO* (<sup>12</sup>).

4.4.1 Raziskovalci so spletni vprašalnik z zaprtimi vprašanji poslali skoraj 2 000 organizacijam civilne družbe, ki se aktivno ukvarjajo z romsko problematiko, in aktivistom (<sup>13</sup>). Enako kot v primeru študije ERPC je bila pripravljenost naslovnikov, da bi odgovorili, skrajno majhna (<sup>14</sup>).

4.4.2 Stopnjo zadovoljstva z EU in nacionalnimi strategijami so anketiranci ocenjevali na podlagi 14 analitičnih meril (<sup>15</sup>) na

(<sup>10</sup>) Analiza nacionalnih strategij za vključevanje Romov, ERPC, marec 2012.

(<sup>11</sup>) "(...) velika večina vprašanih v vseh državah članicah je o procesu priprav NRIS menila, da je premalo transparenten. V večini primerov je sodelovanje udeleženih strani, zlasti vključevanje Romov, v zvezi z izvajanjem NRIS še vedno nejasno".

(<sup>12</sup>) Študija o sodelovanju in dejavnostih Romov in/ali nevladnih organizacij pri razvoju in potrjevanju nacionalnih strategij za vključevanje Romov. Kontra Ltd., Budimpešta 2012. Rokopis.

(<sup>13</sup>) Z vzorčenjem na podlagi metode snežne kepe so vprašalniki, poslani na skoraj 800 naslovov, dosegli približno 2 000 naslovnikov. Te organizacije so raziskovalci skupno trikrat zaprosili za odgovor.

(<sup>14</sup>) V obeh primerih je bilo vrnjenih skupno 78 vprašalnikov. Odgovori so prispeli iz skoraj vseh držav članicah, vendar se je delež odgovorov od države do države precej razlikoval. Na splošno je bilo več odgovorov iz držav z največjimi romskimi skupnostmi.

(<sup>15</sup>) Vprašanja so se nanašala na ocenjevanje zadovoljstva z vsebino ključnih področij, ki jih obravnavajo strategije, ter transparentnost procesa oblikovanja strategije in različne možnosti za vključevanje.

lestvici od ena do pet. V povprečju so jo ocenili z manj kot dve (<sup>16</sup>). Večina vprašanih meni, da NRIS doslej niso bile odraz uspeha ali prepričljive politične volje. Ta zelo negativna stališča najverjetneje pojasnjujejo, zakaj je bilo na vprašanja izredno težko dobiti odgovore.

4.4.3 Študija na splošno kaže, da poleg pomanjkanja informacij in splošnega nezadovoljstva obstaja tudi zelo veliko nezadovoljstva in nezaupanja med predstavniki romske skupnosti in organizacijami civilne družbe, ki menijo, da NRIS niso izpolnile pričakovanj Romov in njihovega iskrenega upanja, da bi strategija lahko resnično prispevala k bolj učinkovitemu vključevanju v družbo. Nizka stopnja pripravljenosti na odgovore in nizka stopnja zadovoljstva poleg tega kažeta, da strategije – v nasprotju z razglašeni namerami – niso uspele zagotoviti primerne vključevanja organizacij, ki zastopajo vpletene, in da niso bili vzpostavljeni učinkoviti mehanizmi za vključevanje ali pa da zaradi diskriminacije in segregacije, ki v nekaterih primerih trajata že stoletja, sedanji procesi med predstavniki vpletenih niso uspeli vzbuditi dovolj zaupanja.

4.4.4 Ugotovitve raziskav v veliki meri potrjujejo in podpirajo priporočila iz raziskovalnega mnenja EESO v zvezi s pospeševanjem vključevanja civilne družbe.

## 5. Splošne ugotovitve

5.1 Institucije in organi EU so vložili precej truda in precej žrtvovali, da bi pomagali izboljšati socialno vključenost Romov; borili so se proti njihovi izključenosti in splošni izpostavljenosti skrajni revščini ter podpirali sprejemanje Romov kot polnopravnih evropskih in nacionalnih državljanov v političnem, gospodarskem in družbenem življenju.

5.2 Vendar so vsa ta prizadevanja doslej v najboljšem primeru prinesla zelo skromne rezultate. Analiza NRIS jasno kaže, da je obravnavani proces gotovo potreben, vendar še zdaleč ni dovolj, zaradi česar so vpleteni slabo obveščeni in nezadovoljni, hkrati pa so večidel nezadovoljni s cilji in možnostmi za njihovo uresničevanje. Zato bi bilo treba sprejetje strateških programov obravnavati kot začetek procesa vključevanja in ne kot njegov rezultat.

5.3 Glavni namen naših predlogov je na podlagi širokega načelnega dogovora in političnega soglasja zagotoviti razvoj institucionalnih mehanizmov na ravni držav članic (v slednjih tudi na lokalni in regionalni ravni) ter na ravni EU. Ti mehanizmi morajo biti transparentni, temeljiti na dokazih, voditi do zelenih učinkov na racionalno razumljiv način, predvidljivi glede svojega delovanja in zmožni zagotavljati široko vključevanje v družbo, zlasti Romov in družbenih dejavnikov, ki jih podpirajo.

5.4 Čeprav so bili v večini strategij določeni ustrezni cilji, moramo upoštevati dejstvo, da instrumenti in viri, ki so na voljo za doseg te ciljev, ne zadoščajo za odpravo stalnega negativnega vpliva diskriminacije in izključenosti na življenje in možnosti vpletenih. To še toliko bolj velja v času gospodarske in socialne krize. Kot so pokazale raziskave, je kriza neizogibno še posebej prizadela najbolj ranljive družbene skupine, ki že sicer trpijo zaradi hude izključenosti, jim ni zagotovljena kakovost življenja in so brez vsakršnih socialnih obetov.

## 5.5 Politična priporočila

5.5.1 Obstaja velika nevarnost, da ne bi uspeli izkoristiti pozitivnega političnega ozračja v zvezi z Romi na ravni EU in da bi ponovno prišlo do neuspeha z resnimi posledicami. Zato Odbor pripisuje poseben pomen stalnemu spremljanju in ocenjevanju državnih ukrepov v zvezi z NRIS, da se zagotovi, da morebitne negativne ali celo škodljive posledice takih strategij ne bi prevladale nad njihovimi pričakovanimi koristmi. Treba je uvesti učinkovite mehanizme za usklajevanje in prilaganje ukrepov.

5.5.2 Analiza NRIS kaže, da obstajajo zaskrbljujoče razlike med razglašeno politično voljo za odpravo diskriminacije Romov in njihove socialne izključenosti ter učinkovitostjo predvidenih instrumentov, virov in mehanizmov. Odbor se zavzema za odločnejši pristop kot doslej, namesto da bi to vprašanje politično izkoriščali.

## 5.6 Protidiskriminacijski ukrepi in komuniciranje

5.6.1 Po mnenju Odbora je zelo pomembno, da NRIS vedno upoštevajo pristop, ki temelji na izrecnem pravnem konceptu, da se tako zagotovi, da lahko državljani držav članic v celoti uveljavljajo svoje temeljne pravice, zapisane v pravu EU in mednarodnem pravu na področju človekovih pravic.

5.6.2 Boj proti diskriminaciji mora biti prednostna naloga na vseh področjih javnega življenja. Odbor meni, da bi morale EU in države članice svoje protidiskriminacijske ukrepe bolj usmeriti v prepoznavanje primerov diskriminacije in sankcije proti njim v skladu z evropskimi pravnimi tradicijami.

5.6.3 Človekove pravice romskih migrantov je treba braniti in jih v celoti uveljavljati, kar mora veljati tudi za pravice do izobraževanja in ustrezne zdravstvene oskrbe. Namesto politike izgonov bi bilo treba sprejeti bolj uravnotežen pristop do sprejemanja romskih migrantov, ki so državljani EU iz držav članic EU.

<sup>(16)</sup> Za različna vprašanja se je povprečje gibalo od 1,6 do 2,7.

5.6.4 Potrebna so posebna prizadevanja za spodbujanje sprejemanja Romov v medijih, izobraževalnem sistemu in na drugih področjih javnega življenja. Treba je začeti izvajati programe za krepitev ozaveščenosti o zgodovini in kulturi Romov, hkrati pa ozaveščati javnost o težavah, s katerimi se soočajo Romi zaradi diskriminacije in izključenosti. Pomembno je, da so Romi tudi sami vključeni v ta proces ozaveščanja javnosti.

5.6.5 V vseh primerih sovražnega govora in ksenofobije se je treba odločno odzvati in po potrebi uporabiti pravne sankcije. V zvezi s tem imajo posebno odgovornost oblikovalci mnenj, še zlasti politična in medijska elita.

5.6.6 Izogibati se moramo dojemanju Romov kot kriminalne narodne manjšine in diskurzu o Romih v povezavi z negativnimi družbenimi pojavi (kriminalu, asocialnem vedenju itd.); takšno vedenje mora izginiti. V zvezi s tem so potrebna posebna prizadevanja na področju kazenskega prava in medijev.

5.6.7 EESO meni, da bi bilo treba pri obravnavanju socialnega položaja Romov bolj pogosto uporabljati pristop, ki temelji na pozitivni vsebini. Po njegovem mnenju se institucije in mreže EU ne bi smele osredotočati na Rome in njihove skupnosti izključno v zvezi s socialnimi problemi in kot na vzrok problemov, temveč bi morale poskusiti izpostavljati uspešne posameznike in skupnosti, ki se opredeljujejo kot Romi in so z gled socialnega vključevanja in napredka Romov, ter s takšnimi primeri seznanjati javnost EU.

5.6.8 Eden odločilnih dejavnikov pri izvajanju politik vključevanja je, da morajo vpleteni imeti potrebno moč, orodja in pristojnost za odločanje, da lahko sami krojijo svojo usodo. Zato mora politika kot celota, skupaj s posameznimi področji svojega delovanja, pomagati, da se vpletenim – v okviru omejitev pravne države – omogoči odločati o lastni usodi, obenem pa zagotoviti, da večina sprejema tak razvoj na podlagi skupnih interesov.

## 5.7 Vključenost

5.7.1 Odbor poudarja, da civilna družba v procesu NRIS ne more igrati le pasivne, dekorativne vloge, temveč da mora postati aktiven dejavnik.

5.7.2 Odbor podpira mrežo nacionalnih kontaktnih točk za Rome, ki jo načrtuje Evropska komisija, vendar poudarja, da je mreža smiselna le, če ima potrebna pooblastila, vire in finančna sredstva. Te kontaktne točke morajo delovati na podlagi tesnega, institucionaliziranega sodelovanja z organizacijami civilne družbe.

5.7.3 Platforma EU za vključevanje Romov mora sodelovati pri ocenjevanju strateških programov. Njene dejavnosti je treba okrepiti.

5.7.4 Organizirana civilna družba, med drugim tudi organizacije in predstavniki Romov, mora biti v celoti vključena v vse procese NRIS (načrtovanje, izvajanje, spremljanje in ocenjevanje), ne samo na nacionalni, temveč tudi na regionalni in lokalni ravni. Proces odločanja morajo na vseh ravneh temeljiti na pristopu, ki določa operativne postopke, področja sporazumov, transparentnost, orodja in vire.

5.7.5 Odbor poudarja potrebo po politiki v podporo kremitvi vloge tistih, ki se imajo za člane katere koli romske skupnosti, in spodbujanju njihove socialne vključenosti. V ta namen je treba vzpostaviti ustrezen sistem podpore.

## 5.8 Spremljanje in ocenjevanje

5.8.1 Ker spremljanje in ocenjevanje praviloma nista vključena v NRIS ali pa sta vanje le nezadostno vgrajena, Odbor priporoča, naj vse države članice svoje programe ustrezno dopolnijo, določijo ustrezne organizacijske enote in institucionalne procese ter opredelijo kazalnike za posamezne cilje, skupaj z metodologijo ocenjevanja, viri informacij itd.

5.8.2 Nujno je treba pregledati NRIS in jih stalno spremljati, da se ugotovi, ali strateški okvir na vseh petih prednostnih področjih določa celovite in primerne ukrepe, ali obravnava pomanjkljivosti v sedanjem okviru ter ali uvaja ustrezno ukrepanje in primerno financiranje.

5.8.3 Države članice morajo zagotoviti, da so NRIS v koraku z ukrepi na področjih nacionalnega, regionalnega in lokalnega razvoja, in omogočiti premagovanje ali blaženje nenačrtovanih negativnih učinkov teh ukrepov na cilje NRIS.

5.8.4 Da bi omogočili temeljito ocenjevanje NRIS, Odbor priporoča, naj ima Evropska komisija možnost vzpostaviti mrežo, ki bi vključevala neodvisne strokovnjake iz vseh držav članic in pri kateri bi države članice dodeljevale finančna sredstva za spremljanje na ravni EU in (neodvisno) ocenjevanje s strani organizacij civilne družbe, na primer v okviru operativnih programov. Aktivnosti spremljanja in ocenjevanja je seveda treba vključiti v financiranje programa.

5.8.5 Odbor predlaga, naj nacionalni statistični uradi ob usklajevanju prek Eurostata razvijejo kazalnike za spremljanje strategij v zvezi z Romi na podlagi dokazov in določijo standardizirano statistično metodologijo za takšne kazalnike.

## 5.9 *Financiranje*

5.9.1 Odbor poudarja, da je treba zagotoviti ustrezno financiranje iz ločenih proračunskih postavk, v skladu s cilji, določenimi v političnih dokumentih.

5.9.2 Zaradi krize so najbolj prizadeti prav tisti, ki so najbolj ranljivi. Za uresničitev ciljev strategije Evropa 2020 je treba v skladu s položajem prilagoditi tako financiranje kot prednostne naloge. Te prednostne naloge je treba opredeliti na podlagi transparentnih postopkov odločanja v posvetovanju s predstavniki vpletenih.

V Bruslju, 14. novembra 2012

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Staffan NILSSON

---

## III

(Pripravljalni akti)

## EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

## 484. PLENARNO ZASEDANJE 14. IN 15. NOVEMBRA 2012

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Sveta o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost glede obravnave kuponov**

COM(2012) 206 final – 2012/0102 (CNS)

(2013/C 11/06)

Poročevalec: **Viliam PÁLENÍK**

Svet Evropske unije je 24. maja 2012 sklenil, da v skladu s členom 113 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog direktive Sveta o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost glede obravnave kuponov*

COM(2012) 206 final – 2012/0102 (CNS).

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 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 484. plenarnem zasedanju 14. in 15. novembra 2012 (seja z dne 14. novembra) s 116 glasovi za in 18 vzdržanimi glasovi.

**1. Povzetek sklepov in priporočil EESO**

1.1 Komisija je 10. maja 2012 predstavila predlog direktive Sveta o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost glede obravnave kuponov. Njen namen je celovito, nevtravno in pregledno obdavčevanje kuponov.

1.2 Komisija želi uvesti skupna pravila, s katerimi bi preprečili dvojno obdavčevanje in izogibanje davkom. Prepričana je, da bo ohranitev sedanjega stanja povečala neravnovesja na enotnem trgu ter povzročila izkrivljanje konkurence, ker pogoji na tem trgu niso enaki za vse udeležence.

1.3 Zlasti v zadnjem času je uporaba kuponov zelo narasla. Različni načini njihove uporabe povzročajo dvome v zvezi z

davčno obveznostjo. Zato je treba za vse države članice določiti čim bolj jasna pravila, s čimer bi se izognili neravnovesjem na enotnem trgu.

1.4 EESO pozdravlja prizadevanja, da bi kar najbolj natančno opredelili različne vrste kuponov. S tem naj bi preprečili poskuse izogibanja davkom pri njihovi uporabi. Hkrati pa bodo pravila zagotovila, da izdajatelji kuponov v primerjavi s svojimi konkurenti ne bodo v slabšem položaju.

1.5 EESO še zlasti pozdravlja prizadevanja Komisije, da bi odpravila čezmerne upravne obremenitve pri distribuciji večnamenskih kuponov; davek naj bi plačal le subjekt, pri katerem je tak kupon unovčen, saj zgolj on pozna čas in način uporabe kupona.

1.6 Pravila v zvezi z davčno obveznostjo glede obravnave kuponov ne bodo imela nobene dodane vrednosti, če jih ne bodo spoštovale vse države članice. Zato je bistveno, da slednje spoštujejo skupna pravila in odpravijo različne izjeme, ki izkripljajo in slabijo konkurenco.

1.7 Komisija si prizadeva spremeniti direktivo o DDV, kar zadeva kupone, zaradi širitve telekomunikacijskih storitev, kjer predplačana dobroimetja za telefone predstavljajo velik del skupnega obsega poslovanja s kuponi.

1.8 EESO želi opozoriti na številna vprašanja, ki jih je treba rešiti, preden bo direktiva začela veljati. To so predvsem morebitne težave z različnimi omejitvami za oprostitev davkov v posameznih državah članicah v primerih, ko se kuponi delijo zastonj, in težave zaradi nesprejetih prehodnih določb ter neobstojećih pravil v primeru neunovčenja enonamenskih kuponov.

## 2. Glavni elementi in ozadje mnenja

2.1 Direktiva Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost določa pravila o času in kraju dobave blaga in opravljanja storitev, davčno osnovo, obveznost obračuna davka na dodano vrednost (DDV) in pravico do odbitka. Vendar pa ta pravila ne zagotavljajo doslednosti na vseh področjih obdavčitve kuponov, kar povzroča tako resna tržna neravnovesja, da negativno vplivajo na pravilno delovanje enotnega trga.

2.2 Zaradi trenutnega neusklajenega pristopa v državah članicah nastajajo precejšnja tržna neravnovesja, ki jih je treba odpraviti. Komisija zato predlaga uvedbo skupnih pravil, s katerimi bi zagotovili zanesljivo in enotno obravnavo ter preprečili nedoslednosti, izkrivljanje konkurence, dvojno obdavčenje ali neobdavčitev ter zmanjšali tveganje za izogibanje davkom v zvezi s kuponi.

2.3 Kuponi imajo številne značilnosti, zaradi česar je njihovo obdavčenje težavno. Zato je treba razlikovati med različnimi vrstami kuponov in v zvezi s tem sprejeti jasna pravila.

2.4 Cilj direktive je razlikovanje med plačilnimi instrumenti in kuponi ter opredelitev slednjih, ki so lahko v fizični ali elektronski obliki, odvisno od uporabe. Določene so tudi obveznosti izdajateljev kuponov.

2.5 Kupon pomeni pravico do blaga ali storitev ali do popusta. Vendar pa se te pravice pogosto prenašajo z ene osebe na drugo, ne da bi bil pri tem kupon unovčen. Da se prepreči tveganje dvojnega obdavčenja, kadar je treba obdavčiti storitev,

ki jo takšna pravica predstavlja, je treba določiti, da se mora dodelitev te pravice in unovčenje kupona za blago ali storitve obravnavati kot ena transakcija.

2.6 Za zagotovitev nevtralnosti bi se morala davčna obveznost nanašati na enotno transakcijo za dobavljeno blago ali opravljene storitve v zameno za kupon.

2.7 V direktivi je določeno, da se kuponi, ki jih izdajo potovalni agenti, obdavčijo v državi članici, v kateri ima potovalni agent sedež. Da bi preprečili številne poskuse spreminjanja kraja obdavčitve, je treba določiti, da za blago, dobavljeno z uporabo kupona, ali na ta način opravljene storitve ravno tako velja ta določba.

2.8 V primerih, ko kuponi zamenjajo lastnike v okviru distribucijske verige, Komisija predlaga, da se njihova končna vrednost določi ob izdaji, kar pomeni, da znesek DDV ostane nespremenjen skozi celoten distribucijski proces večnamenskih kuponov.

2.9 Če kupone distribuira davčni zavezanec, ki deluje v svojem imenu, vendar za račun druge osebe, se šteje, da je kupone prejel in dobavil sam. Če distribucija vključuje večnamenske kupone, ki so obdavčeni šele ob unovčenju, bi bila potrebna prilagoditev v vseh fazah distribucijske verige, pri čemer bi bilo davčnih prihodkov malo ali pa jih sploh ne bi bilo. Da se preprečijo čezmerne upravne obremenitve, davčni zavezanec, ki distribuira takšne kupone, ne sme biti obravnavan kot subjekt, ki je sam prejel in dobavil kupon.

2.10 Komisija opredeljuje obdavčenje večnamenskih kuponov ob distribuciji. Če distributer kupone z dobičkom proda drugemu distributerju, mora biti distribucijska storitev obdavčena na podlagi marže distributerja.

2.11 V predlogu direktive je predvidena odprava vseh izjem za države članice v zvezi z obdavčenjem čezmejnne dobave blaga ali čezmejnega opravljanja storitev. Ta določba bi onemogočila dvojno obdavčevanje ali neobdavčevanje.

2.12 Komisija razlikuje med enonamenskimi in večnamenskimi kuponi, odvisno od uporabe. Enonamenski kuponi pomenijo pravico do blaga ali storitev, kadar sta znana kraj dobave in prejeti znesek za kupon. DDV za enonamenske kupone se plača od prejetega zneska za kupon, tudi če je bilo plačilo opravljeno pred dobavo blaga ali izvedbo storitev. Davčna obveznost v zvezi z večnamenskimi kuponi nastane šele, ko so kuponi unovčeni.

2.13 V primerih, ko kuponi zagotavljajo popust na dobavo blaga ali opravljanje storitev, Komisija določa, da to pomeni, da je dobavitelj blaga ali storitev izdajatelju kupona zagotovil storitev, če je bil kupon unovčen.

2.14 Kadar se ob predložitvi kupona odobri znižanje cene blaga in storitev, to pomeni, da davčna osnova promocijske storitve, ki jo subjekt, pri katerem je bil unovčen kupon, opravi za izdajatelja kupona, vključuje povračilo subjektu, pri katerem je bil unovčen kupon.

2.15 V primeru večnamenskih kuponov le subjekt, pri katerem je kupon unovčen, ve, kaj je bilo dobavljeno, ter pozna čas in kraj dobave. Za zagotovitev plačila DDV mora biti subjekt, pri katerem je kupon unovčen, edini odgovoren za plačilo DDV davčnim organom za dobavljeno blago ali opravljene storitve.

2.16 Komisija določa, da je treba v primeru čezmejne distribucije kuponov zagotoviti pravilno porabo in pobiranje DDV, ki ga je treba plačati, če taka distribucija pomeni ločeno storitev, ki ni povezana z blagom ali storitvami, pridobljenimi ob predložitvi kupona.

2.17 Glede na to, da države članice same ne morejo doseči poenostavitve, uskladitve in posodobitve pravil o davku na dodano vrednost, je Komisija v skladu s členom 5 Pogodbe o Evropski uniji predlagala sprejetje te direktive.

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO pozdravlja poskus Komisije za poenostavitev, uskladitev in posodobitev pravil o davku na dodano vrednost na enotnem trgu. Države članice obdavčevanje v zvezi s kuponi trenutno urejajo same, zato se pojavlja dvojno obdavčevanje ali izogibanje davkom, kar vpliva na pravilno delovanje enotnega trga.

3.2 EESO pozdravlja pristop Komisije o razširitvi področja uporabe direktive o DDV, kar zadeva obravnavo kuponov. Vendar pa Komisijo poziva, naj čim prej preuči tudi druge, ravno tako pomembne trge z blagom in storitvami, kot so transport, pametni telefoni, internet in družbena omrežja.

3.3 Spremembe v direktivi ne zajemajo "običajnih" kuponov, ki se uporabljajo podobno kot navedeni kuponi. Če se pravila spremenijo zgolj za kupone, lahko pričakujemo porast uporabe instrumentov, ki so tem kuponom podobni, vendar pa v zvezi z njimi ni jasno opredeljenih pravil. Zato bi bilo koristno, če bi v direktivo dodali tudi koncept "običajnega" kupona in v zvezi z njegovo uporabo določili ustrezna pravila.

3.4 Direktiva je v postopku spreminjanja predvsem zaradi porasta v uporabi kuponov na področju telekomunikacij, kar predstavlja glavnino njihovega trga. EESO priporoča Komisiji, naj skrbno opredeli uporabo telefonskih kuponov, saj sodobne tehnologije omogočajo izredno veliko možnosti za njihovo uporabo.

3.5 EESO se strinja z razširitvijo direktive na obračunavanje DDV za kupone. Pravil v zvezi s transakcijami s kuponi ne določata niti šesta direktiva o DDV <sup>(1)</sup> niti direktiva o DDV <sup>(2)</sup>. Zaradi tega se pojavljajo težave v zvezi z davčno osnovo oziroma v zvezi s časom in krajem transakcije. Pri čezmejni distribuciji kuponov tako izdajatelji kot distributerji doživljajo negotovost glede transakcij in imajo težave pri razlagi.

3.6 Skupna pravila o DDV so bila sprejeta leta 1977, enotni trg pa se mora sedaj spoprijeti s številnimi spremembami, ki so se sčasoma pojavile zaradi novih načinov poslovanja. Zato je izjemno pomembno, da se pravila o DDV posodobijo v skladu s spremembami v načinu ravnanja tržnih akterjev. Kuponi in način njihovega obdavčevanja so ena izmed sprememb, ki jih v preteklosti niso predvideli, zato je sedaj treba v zvezi z njimi sprejeti pravila.

3.7 Z določitvijo jasnih pravil bo mogoče rešiti številna vprašanja, ki jih obravnava Sodišče Evropske unije. Slednje je v zvezi s tem izdalo številne delne smernice, vendar pa na ta način ni zajeta celotna problematika. EESO zato pozitivno ocenjuje dejstvo, da bodo v zvezi z obračunavanjem DDV za kupone določeni pogoji, v katerih bodo jasno opredeljena pravila za podjetja in s katerimi bosta odpravljena dvojno obdavčevanje in neobdavčevanje.

3.8 EESO pozdravlja opredelitev enonamenskih in večnamenskih kuponov ter kuponov za popust, saj so na ta način pojasnjena pravila za tržne akterje na izjemno obsežnem področju.

### 4. Posebne ugotovitve

4.1 EESO pozitivno ocenjuje razlikovanje med plačilnimi storitvami in kuponi. Pozdravlja tudi razlikovanje med enonamenskimi in večnamenskimi kuponi ter kuponi za popust, določeno v členu 30a predloga direktive. Ta razširitev pomeni, da so sedaj opredeljene različne vrste kuponov.

4.2 Za potrošnike bi bilo treba določiti najdaljše možno obdobje za unovčenje kuponov, saj bi se v nasprotnem primeru pojavile težave v zvezi s povrnitvijo DDV, če se spremenijo davčne stopnje.

<sup>(1)</sup> Direktiva Sveta 77/388/EGS z dne 17. maja 1977 o usklajevanju zakonodaje držav članic o prometnih davkih – Skupni sistem davka na dodano vrednost: enotna osnova za odmero (UL L 145, 13.6.1977, str. 1) (šesta direktiva o DDV).

<sup>(2)</sup> Direktiva Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L 347, 11.12.2006, str. 1) (direktiva o DDV), ki od 1. januarja 2007 nadomešča šesto direktivo o DDV.

4.3 Ena transakcija je v členu 30b opredeljena kot dobava kupona, ki pomeni pravico do blaga ali storitev ter poznejše dobave tega blaga ali storitev, kar je treba pozdraviti, saj ta opredelitev poenostavlja izpolnjevanje davčnih obveznosti. Ta člen bi bilo treba poleg tega povezati s členom 74c.

4.4 S členom 65, v katerem je opredeljeno, kdaj nastane obveznost obračuna DDV in kaj je davčna osnova, je močno poenostavljena uporaba enonamenskih kuponov.

4.5 Za enonamenske kupone je treba določiti natančen postopek. Ti kuponi se obdavčijo ob prodaji. Če pa enonamenski kupon ob prodaji ni unovčen, od izdajatelja kupona ni možno zahtevati povračila plačanega davka, kot je z razsodbo potrdilo Sodišče. Vendar pa je izdajatelj že plačal DDV.

4.6 Bolj natančno bi bilo treba določiti postopek za večnamenske kupone, pri katerih marže distributerjev sploh ni ali je ta marža negativna oziroma v zvezi s katerimi imajo nekatere države članice različne davčne osnove ali celo ničelno davčno stopnjo, npr. za farmacevtske izdelke.

4.7 Komisija določa naslednje: če so blago ali storitve, zagotovljene na podlagi unovčenja kupona, obdavčene, je davčni zavezanec upravičen do odbitka DDV za izdatke, nastale v zvezi z izdajo kupona. Pojasniti je treba, da je mogoče ta strošek DDV odbiti tudi, če tega blaga ali storitev ne dobavi izdajatelj kupona.

4.8 EESO opozarja na morebitne težave v zvezi s prvim in drugim odstavkom člena 74a, kjer bi se lahko pojavili zapleti pri čezmejni uporabi večnamenskih kuponov. Zaradi različnih stopenj DDV v državah, kjer se kuponi uporabljajo, se lahko zgodi, da bo težko določiti davčno osnovo in nominalno vrednost transakcije.

4.9 EESO meni, da lahko težave nastopijo tudi v zvezi s prehodnimi ureditvami pri uvajanju enotnih davčnih pravil za kupone, predvsem kar zadeva trajanje takšnih ureditev, saj imajo številni večnamenski kuponi precej dolgo obdobje za unovčenje.

4.10 Kadar se deli transakcije izvedejo v različnih državah članicah, to lahko pomeni čezmerno upravno obremenitev. En tak primer je delna poraba dobroimetij za telekomunikacijske storitve v različnih državah članicah.

4.11 Številna vprašanja se pojavljajo tudi, ko se kuponi razdeljujejo v smislu promocije blaga ali storitev. V takih primerih kuponi pogosto niso unovčeni oziroma so unovčeni brez vednosti izdajatelja, kar otežuje obdavčitev.

4.12 Trenutno v več državah članicah veljajo omejitve, do katerih so različni promocijski kuponi za blago ali storitve za podjetja oproščeni obdavčitve. Te omejitve se zaradi razlik v gospodarski moči in obsegu trgov v državah članicah med seboj močno razlikujejo. Te države bi morale te oprostitve odpraviti, saj bi s tem preprečile izkrivljanje konkurence na enotnem trgu. Podjetjem, ki si prizadevajo, da bi z izdelovanjem in distribucijo promocijskih kuponov v državah, kjer za take kupone veljajo omejitve za oprostitve davkov, čim bolj znižala svojo davčno obveznost, bi s tem preprečili morebitne špekulacije. Omejitev bi sicer lahko ohranili, vendar pa bi morala biti enotna za vse in bi najbrž morala veljati zgolj za kupone, saj bi splošna omejitev za promocijska gradiva povzročila težave.

4.13 EESO pričakuje, da bosta uvedba skupnih pravil v vseh državah članicah ter odprava možnosti za davčno utajo povečala zbrani DDV v zvezi s kuponi, s tem pa tudi davčni dohodek držav članic, ter da bosta okrepila obseg, nevtralnost in preglednost tega načina obdavčevanja. Sprememba direktive bo tako imela posledice za proračun Evropske unije – EESO meni, da bodo pozitivne, čeprav je to zelo težko izmeriti.

4.14 Uporaba kuponov – ali kuponov za popuste – za blago oziroma storitve se je zlasti v zadnjih letih izjemno povečala. Vrste kuponov in načinov njihove uporabe je vedno več, kar se bo nedvomno samo še nadaljevalo. Zato je treba predvidevati, da bodo za nove vrste kuponov, katerih način uporabe ne bo jasno določen, potrebna nova pravila.

V Bruslju, 14. novembra 2012

*Predsednik*  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Staffan NILSSON



**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Sveta o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost glede mehanizma za hiter odziv v primerih goljufij na področju DDV**

COM(2012) 428 final – 2012/0205 (CNS)

(2013/C 11/07)

Glavni poročevalec: **Viliam PÁLENÍK**

Svet Evropske unije je 5. septembra 2012 sklenil, da v skladu s členom 113 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog direktive Sveta o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost glede mehanizma za hiter odziv v primerih goljufij na področju DDV*

COM(2012) 428 final – 2012/0205 (CNS).

Predsedstvo EESO je 17. septembra strokovno skupino za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo zadolžilo za pripravo tega mnenja.

Zaradi nujnosti postopka je Evropski ekonomsko-socialni odbor na 484. plenarnem zasedanju 14. in 15. novembra (seja z dne 15. novembra 2012) za glavnega poročevalca imenoval g. Páleníka ter mnenje sprejel s 112 glasovi za in 2 vzdržanima glasovoma.

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora (EESO) je bilo pripravljeno v zvezi s predlogom direktive Sveta, ki bi uvedla mehanizem za hitro ukrepanje (*Quick Reaction Mechanism*, QRM). Ta bi državam članicam omogočal, da bi se bolj učinkovito spopadale z goljufijami na področju davka na dodano vrednost (DDV), predvsem s hitrejšim odobravanjem izvzetij pri določanju zavezancev za plačilo DDV. Ukrepi tudi odpravljajo tveganje, da bi bili na nacionalnih ravneh uvedeni ukrepi za boj proti goljufijam na področju DDV, ki ne bi imeli pravne podlage v evropski zakonodaji.

1.2 EESO podpira cilj predloga – večjo učinkovitost boja proti davčnim goljufijam – in meni, da načrtana pot pomeni napredek v primerjavi s sedanjim pravnim položajem. Po drugi strani pa EESO opozarja na več pomanjkljivosti v tem mnenju ter navaja pripombe in predloge, ki bi lahko prispevali k izboljšanju stanja v prihodnosti.

1.3 Goljufije na področju DDV so izjemno škodljiva praksa, ki državam članicam odteguje velike zneske proračunskih dohodkov in zavira njihova prizadevanja deluje za konsolidacijo javnih financ. Različne oblike goljufij na področju DDV se pojavljajo sorazmerno hitro, zato je treba razviti čim učinkovitejšo zakonodajo, ki bi pomagala pri odpravljanju teh dejavnosti.

1.4 EESO izraža zadovoljstvo, da predlog direktive državam članicam omogoča prožno odzivanje na goljufije v določenem

sektorju in skoraj takojšnjo uvedbo ukrepov za preprečevanje morebitne izgube davčnih dohodkov. Hitreje odobravanje odstopanj od skupnega sistema DDV prispeva k boju proti davčnim goljufijam in utajam.

1.5 V zvezi z odobravanjem odstopanja od postopka pregleda, predvidenega v členu 3(5) Uredbe (ES) št. 182/2011, EESO izraža zaskrbljenost, zlasti zato, ker predlagani postopek praktično onemogoča, da bi zahtevek države članice za odobritev odstopanja od skupnega sistema DDV predhodno obravnavali strokovnjaki na seji odbora.

1.6 V zvezi s potrebo po učinkovitem boju proti goljufijam na področju DDV, katerih pojavne oblike se sorazmerno hitro razvijajo, EESO pri snovanju in iskanju nadaljnjih učinkovitih ukrepov predlaga tudi upoštevanje tehničnega znanja izkušenih strokovnjakov. Mnoge je mogoče najti v organizirani civilni družbi. Treba je organizirati seje strokovnih skupin, na katerih bo mogoče problematiko obravnavati v najširšem smislu.

1.7 Ker so goljufije na področju DDV prefinjena mednarodna kriminalna dejavnost s škodljivimi posledicami za javne finance, EESO poudarja, da je pri prizadevanjih za njeno zatiranje potrebno učinkovito sodelovanje med davčnimi organi držav članic. Zato izraža željo, da bi si evropske institucije močnejše prizadevale za organiziranje dejavnosti, ki bi pozitivno prispevale k temu sodelovanju.

## 2. Utemeljitev

2.1 V tem težkem obdobju, v katerem si vse države Evropske unije močno prizadevajo za učinkovito konsolidacijo javnih financ, EESO pozdravlja vsakršno pobudo, ki lahko pomaga pri teh prizadevanjih, tako na strani dohodkov kot izdatkov javnih proračunov. S tem predlogom direktive Sveta o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost želi Evropska komisija izboljšati učinkovitost boja proti davčnim goljufijam in utajam, s čimer pomaga pri konsolidaciji na strani dohodkov.

2.2 Gospodarstvo EU se sooča z najtežavnejšim obdobjem od njene ustanovitve, in učinkovito obdavčevanje je v sedanjem položaju še posebej pomemben sestavni del prizadevanj za pospešeno konsolidacijo javnih financ držav članic.

2.3 V skladu z letnim pregledom rasti 2012 je odločna proračunska konsolidacija način za doseganje rezultatov in bistvenega pomena za ponovno vzpostavitev makrofinančne stabilnosti, ki je osnova za gospodarsko rast in za zagotovitev prihodnosti evropskega socialnega modela. Izboljšanje učinkovitosti pobiranja davkov in boja proti davčnim utajam bo pomagalo povečati dohodke državnih proračunov več držav članic. Pri tem bi lahko pomagala tudi učinkovitejša uporaba pravil, povezanih z vsemi vrstami davkov.

2.4 V skladu s Prilogo IV dokumenta Komisije COM(2011) 815 final lahko davčno usklajevanje, ki se nanaša predvsem na čezmejne dejavnosti, poveča učinkovitost enotnega trga EU. Ta trditve temelji na domnevi, da večina preostalih ovir za enotni trg nastaja zaradi neuskklajevanja davčne politike. Uvedba mehanizma za hiter odziv bi lahko te razlike delno odpravila, čeprav EESO opozarja, da bi uporaba tega mehanizma lahko povzročila tudi veliko škodo v zvezi z davčnimi dohodki nekaterih držav članic.

2.5 Eden od glavnih izzivov, s katerimi se trenutno soočajo države članice EU v zvezi z davki, je boj proti davčnim goljufijam in utajam. Z učinkovitimi ukrepi za boj proti davčnim goljufijam in utajam je mogoče izboljšati učinkovitost pobiranja davkov in bistveno povečati davčne dohodke, saj je boljše pobiranje DDV eden od možnih ukrepov za fiskalno konsolidacijo.

2.6 Europol ocenjuje, da so goljufije in utaje na področju DDV, povezane s trgovanjem s pravicami do izpustov toplogrednih plinov, v letih 2008 in 2009 povzročile državnim proračunom več držav članic EU za približno pet milijard EUR izpada dohodkov. Direktor Europola Rob Wainwright meni: "Organizirane goljufije na področju DDV se še vedno uvrščajo med pomembne kriminalne dejavnosti v Evropi. Dohodkom osrednjih vlad odtegujejo velikanska sredstva, obenem pa ogrožajo cilj preoblikovanja Evrope v konkurenčno in okolju prijaznejše gospodarstvo."

2.7 Zelena knjiga o prihodnosti DDV vsebuje ugotovitev, da je vrzel pri pobiranju DDV v letu 2006 predstavljal 12 % teoretičnih prejemkov DDV, medtem ko so v nekaterih državah članicah ocenjene izgube znašale več kot 20 %. Del te razlike je mogoče pripisati goljufijam, ki izkoriščajo pomanjkljivosti v sedanjem sistemu, zlasti možnost čezmejnih nakupov blaga in storitev brez DDV. Učinkovit mehanizem za preprečevanje davčnih goljufij bi lahko prispeval k zmanjšanju velikanske gospodarske škode, ki jo povzročajo takšne dejavnosti, in pomagal pri konsolidaciji javnih financ.

2.8 S posebnimi ukrepi, sprejetimi na podlagi člena 395 a), bo boj proti goljufijam in utajam na področju DDV postal bolj operativen in učinkovit, saj bodo ukrepi upoštevali posebnosti sistema in upravljanja DDV države prsilke. Ti ukrepi bodo pomagali ustvariti učinkovit sistem za iskanje in odkrivanje novih oblik davčnih goljufij in utaj. Vendar pa obstaja bojazen, da bi lahko države članice izgubile pomembne pristojnosti na področju obdavčevanja.

2.9 Na podlagi informacij, pridobljenih v postopku odobranja odstopanj od direktive o skupnem sistemu DDV (v nadaljevanju: Direktive), bo Komisija pridobivala pomembne praktične informacije in ideje "od spodaj navzgor", kar ji bo omogočilo nadaljnje izboljševanje Direktive. Te informacije se bodo uporabljale za odpravljanje pomanjkljivosti in zastarelih določb ter posodabljanje zastarelih delov Direktive.

## 3. Splošne ugotovitve

3.1 Predlog direktive Sveta o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu DDV razširja pooblastila Komisije v zvezi z odobravanjem odstopanj za preprečevanje goljufij na področju DDV. Takšne goljufije povzročajo velike proračunske izgube ter ovirajo konkurenco in delovanje notranjega trga. EESO pozdravlja vsak poskus, da bi izboljšali delovanje enotnega trga in dosegli večjo učinkovitost boja proti davčnim goljufijam in utajam.

3.2 EESO opozarja na drugi pododstavek člena 395(1) Direktive 2006/112/ES, ki pravi, da ukrepi za poenostavitev postopka pobiranja DDV lahko le v zanemarljivem obsegu vplivajo na skupni znesek davčnih dohodkov države članice, zbranih v fazi končne potrošnje. EESO v zvezi s predlogom izraža zaskrbljenost, da učinek zahtevkov na celotni znesek davka, ki ga zberejo posamezne države članice, ne bo ustrezno preučen.

3.3 EESO pozdravlja učinek, ki ga bo predlog imel na trajanje postopka izdajanja odobritev za posebne ukrepe, ki jih uporabljajo države članice za boj proti davčnim goljufijam in utajam, kar bo povečalo verjetnost za učinkovit boj proti takšnim dejavnostim.

3.4 Ker se goljufije na področju DDV pojavljajo predvsem v zvezi s čezmejno trgovino (tako imenovani davčni vrtiljak in goljufije s fiktivnimi trgovci), bodo možnosti učinkovitega ukrepanja z uporabo odstopanj v posameznih državah članicah zelo omejene. Davčni organi držav članic bodo morali dodatno usklajevati postopke.

3.5 EESO opozarja tudi, da so pooblastila, ki jih Komisija sprejema na podlagi tega predloga, zelo specifična in kompleksna. Treba bo vključiti strokovnjake, predvsem takšne s praktičnimi izkušnjami. Ti strokovnjaki bi tvorili jedro skupine za obravnavo prihodnjih predlogov za nadaljnje ukrepe, za katere bi se uporabljal postopek, predviden v na novo predlaganih členih direktive. Dober vir tovrstnih strokovnjakov s praktičnimi izkušnjami ponuja organizirana civilna družba.

#### 4. Posebne ugotovitve

4.1 Predlog v sedanji obliki pospešeno odobritev (najkasneje v enem mesecu) posebnih ukrepov, ki odstopajo od Direktive 2006/112/ES, omogoča le v primerih, ko država članica zahteva izvzetje v zvezi s preložitvijo obveznosti plačila DDV pri nekaterih vrstah blaga in storitev na njihovega prejemnika, z odstopanjem od člena 193 (za katerega se trenutno zdi, da je učinkovito orodje za boj proti goljufijam); v vseh drugih primerih pa je potrebna soglasna privolitev v Svetu, kar lahko precej oslabi prizadevanja za učinkovit boj proti goljufijam na področju DDV. EESO opozarja tudi na to, da goljufi zdaj učinkovito sodelujejo, zato bi bilo smiselno, da bi bili o odobritvah izvzetij v skladu z na novo predlaganimi členi direktive obveščeni in v postopke vključeni tudi davčni in policijski organi več držav. To se nanaša na države, ki bi bile lahko prizadete zaradi odobritev izvzetij, zlasti zaradi selitve nezakonitih dejavnosti k njim.

4.2 EESO predlaga tudi, da postopek odobritve v odboru v skladu s členom 395 b)(2) in (3) ne bi smel izključevati možnosti, da član odbora zahteva zaustavitev pisnega postopka brez

rezultata, predvsem zaradi zagotavljanja učinkovitega varstva svojih legitimnih interesov, ki bi bili lahko prizadeti z zahtevkom druge države članice za odobritev posebnih ukrepov. To pomanjkljivost bi bilo mogoče odpraviti tudi tako, da bi uvedli mehanizem, pri katerem bi moral posebne ukrepe dodatno potrditi Svet ministrov in v skladu s katerim se ukrep ne bi več uporabljal, če ne bi bil odobren.

4.3 Predlog direktive z uvedbo QRM precej skrajšuje čas, potreben za odobritev posebnih ukrepov za boj proti davčnim goljufijam in utajam, in sicer s prvotnih osmih mesecev, v roku katerih je morala prej Komisija podati pozitiven predlog, z naknadno soglasno odobritvijo v Svetu, na mesec dni, pri čemer se pristojnost za odobritev prenaša na Komisijo. EESO podpira to skrajšanje kot način za učinkovitejši boj proti davčnim goljufijam. Vendar pa se je treba zavzemati za možnost držav članic, da po potrebi osnutek zahtevka za izvzetje predhodno obravnavajo v svetovalnem odboru in tako preprečijo morebiten postopek pred Sodiščem EU.

4.4 EESO meni, da "ustrezni nadzorni ukrepi, ki jih izvajajo države članice", v členu 395a(1) predloga niso dovolj jasno opredeljeni. Zato predlaga, naj Svet to pomanjkljivost odpravi in naj obenem razširi področje njihove uporabe, da bo zajemalo ukrepe iz člena 395a(1)(b) predloga.

4.5 V primeru, da se za izvzetje, odobreno na podlagi postopka iz člena 395, v času njegove veljavnosti izkaže, da je učinkovito v boju proti davčnim goljufijam in utajam, EESO predlaga, da se uvede mehanizem, s katerim bi ta ukrep – kot način razširjanja najboljših praks – uporabljali tudi v drugih državah članicah. Za to bi morali uporabljati poenostavljen postopek, podoben tistemu, ki je predmet obravnavanega predloga.

V Bruslju, 15. novembra 2012

*Predsednik*  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Staffan NILSSON

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 1093/2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski bančni organ) v zvezi z njeno povezavo z Uredbo Sveta (EU) št. .../... o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko**

COM (2012) 512 final - 2012/0244 (COD)

**in o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu: Časovni načrt za uvedbo bančne unije**

COM(2012) 510 final

(2013/C 11/08)

Glavni poročevalec: **Carlos Trias PINTÓ**

Evropska komisija je 12. septembra 2012 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu: Časovni načrt za uvedbo bančne unije*

COM(2012) 510 final.

Svet in Evropskim parlament sta 27. septembra oziroma 22. oktobra 2012 sklenila, da v skladu s členom 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 1093/2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski bančni organ) v zvezi z njeno povezavo z Uredbo Sveta (EU) št. .../... o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko*

COM(2012) 512 final – 2012/0244 (COD).

Predsedstvo Odbora je strokovno skupino za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo 17. septembra 2012 zadolžilo za pripravo dela na tem področju.

Zaradi nujnosti postopka je Evropski ekonomsko-socialni odbor na 484. plenarnem zasedanju 14. in 15. novembra 2012 (seja z dne 15. novembra) za glavnega poročevalca imenoval g. TRIASA PINTÓJA ter mnenje sprejel s 194 glasovi za, 15 glasovi proti in 22 vzdržanimi glasovi.

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO se strinja s Komisijo, da je bil obsežen zakonodajni program finančnih reform, ki je bil sprejet pred sedanjim svežnjem o finančni uniji, nujno potreben, vendar nezadosten, da bi odgovorili na krizo in stabilizirali ekonomsko in monetarno unijo (EMU) <sup>(1)</sup>, povrnili zaupanje v euro in prihodnost EU, izboljšali upravljanje in se borili proti vse večji razdrobljenosti bančnih trgov v Uniji. Zato je po mnenju EESO primeren sveženj ukrepov, predstavljen v časovnem načrtu (COM(2012) 510) in dveh zakonodajnih aktih: COM(2012) 511 in COM(2012) 512 – slednji je ravno tako predmet tega mnenja.

1.2 EESO priznava, da je Komisija vložila veliko truda v to, in jo podpira v prizadevanjih, da bi bili ukrepi sprejeti še pred koncem leta 2012, ob upoštevanju njihovih posledic za banke in nacionalna gospodarstva. **Za več Evrope in boljšo Evropo** potrebujejo vlade držav članic določeno stopnjo daljnovidnosti, saj morajo nekatere pristojnosti prenesti in zagotoviti njihovo izvajanje s pomočjo kakovostnega nadzora in večje povezanosti, da bi zagotovili resnično evropsko upravljanje, ki je družbeno koristno in gospodarsko učinkovito.

1.3 Nujnost, pa tudi nezadostnost teh ukrepov sta posledica dejstva, da so stroški veliko večji od 4,5 bilijona EUR – denarja davkoplačevalcev, ki se je do zdaj porabil za reševanje bank v EU. Finančna kriza je povzročila najhujšo recesijo na svetovni ravni vse od velike krize v 30. letih prejšnjega stoletja, zlasti znotraj euroobmočja, kjer je še posebej pomembno in nujno

<sup>(1)</sup> EU je pred sedanjim svežnjem o bančni uniji osem uredb, direktiv in priporočil že sprejela, štirinajst jih je v procesu soodločanja, pripravljen pa je še en predlog: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/policy/map\\_reform\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/policy/map_reform_en.htm).

povrniti zaupanje v euro in upravljanje institucij. Novi in strožji predpisi bodo ljudem in trgom ponudili večjo varnost, čeprav bi lahko dvom glede sedanjih predpisov, nejasnost novih in zavlačevanje z njihovim izvajanjem povzročili še večjo negotovost. Zato morajo imeti institucije, ki podpirajo euro, za prilagajanje kratek in jasno določen rok.

1.4 EESO poziva k hitremu dogovoru v zvezi z začetkom veljavnosti enotnega mehanizma nadzora (SSM). To pomeni, da je treba takoj z letom 2013 začeti s poenotenjem, ne da bi v tej fazi zastavljali negotove cilje, saj je prvi in osnovni cilj rešiti euro s čim manjšimi stroški za davkoplačevalce v primeru morebitnega prestrukturiranja ali zapiranja podjetij, pri čemer je treba zagotoviti, da bodo že vnaprej na voljo zadostna sredstva in da bodo stroške reševanja nosili delničarji in upniki.

1.5 EESO pozdravlja dejstvo, da bo imela Evropska centralna banka (ECB) od samega začetka nadzorni odbor, da se prepreči morebitna navzkrižja interesov z njeno denarno politiko.

1.6 EESO podpira ECB glede prevzemanja odgovornosti za nadzor vseh bank znotraj bančne unije, tudi majhnih, zlasti konsolidiranih računov čezmejnih transakcij, in da bodo za vse veljala enaka pravila. Ravno tako pozdravlja, da bo imela ECB naloge, pristojnosti in vire, ki jih potrebuje za to, da bo lahko odkrivala tveganja, ki ogrožajo obstoj bank, in da bo od njih zahtevala, da sprejmejo ustrezne korektivne ukrepe, pri čemer bodo v notni mehanizem nadzora aktivno vključeni nacionalni nadzorniki. Poleg tega je pravilno, da slednji ohranijo pristojnost na področju varstva potrošnikov, čeprav predlog Komisije ne obravnava vprašanja, kako ravnati v primeru navzkrižij interesov med evropskim bonitetnim nadzorom in pristojnostmi nacionalnih organov.

1.7 EESO v zvezi z makrobonitetnimi politikami predlaga močnejšo vlogo Evropskega organa za sistemsko tveganja (*European Systemic Risk Board* – ESRB) in ECB v okviru bolj povezanega finančnega sistema in poziva Komisijo, naj podrobneje predstavi sodelovanje nacionalnih organov in ECB.

1.8 EESO pozdravlja idejo, da se vključijo tudi države zunaj euroobmočja, ki uporabljajo klavzulo o sodelovanju (*opt-in*), z enakimi pravicami kot države iz euroobmočja, s pomočjo bolj enostavnih in zanimivih postopkov, ne da bi pri tem kršili PDEU.

1.9 Po mnenju EESO je tesna povezava med evropskim bančnim organom (EBA) in ECB nujna, čeprav bo na začetku verjetno prihajalo do prekrivanja funkcij. Glede sprejemanja odločitev EESO meni, da je treba tako revizijo načina glasovanja

s spremembo uredbe o EBA kot podelitev več pristojnosti pri odločanju neodvisni skupini strokovnjakov dodatno analizirati in preučiti, da bi dosegli ravnovesje bančnih interesov držav članic na notranjem trgu, ki niso udeležene v enotnem mehanizmu nadzora (v skladu s Sklepi Evropskega sveta o dokončni vzpostavitvi EMU z dne 18. oktobra 2012), ter se hkrati izognili tveganju, da bi manjšina negativnih glasov blokirala povezovanje v euroobmočju. EESO je sprožil to vprašanje, ker je treba preprečiti dvotirni trg finančnih storitev.

1.10 ECB, ESRB in novi evropski organi za finančni nadzor, vključno z neodvisno skupino strokovnjakov, bi morali v svoje delo vključiti organizacije civilne družbe, zlasti potrošniška združenja in sindikate<sup>(2)</sup>, pri tem pa ohraniti popolno neodvisnost, transparentnost in odpornost na politične pritiske.

1.11 Ritem prenosa nadzora kreditnih institucij in pomembne spremembe v okviru EBA, katerega glavna naloga mora biti zagotavljanje enotnih in usklajenih zakonodajnih predpisov in tehničnih standardov, da bi jih razširili na celotno EU, so enako pomembni elementi kot strožje bonitetne zahteve za banke<sup>(3)</sup>, ukrepi za krepitev in izboljšanje skupnega sistema zajamčenih vlog<sup>(4)</sup> in integrirano obvladovanje krize z mehanizmi za reševanje in sanacijo bank<sup>(5)</sup>, da bi okrepili bančni sektor v Evropi in preprečili morebitne negativne posledice v prihodnosti, zlasti zaradi večjih tveganj strank investicijskih bank. EESO priporoča Komisiji, naj določi konkretne roke in funkcionalne cilje v zvezi s temi notnimi pravili.

1.12 EESO poziva Komisijo, naj predlaga časovni raspored in podrobnosti v zvezi z notnim mehanizmom za reševanje<sup>(6)</sup> ter vsemi drugimi pomembnimi fazami, ki jih je treba uresničiti, kot je obvladovanje morebitnih kriz v okviru skupnega nadzora. **Bančna unija** bi tako pridobila na kredibilnosti in omogočila skupno osnovo za celotni notni trg. S tem bi preprečili, da bi relativno majhni propadi bank povzročili čezmejno sistemsko škodo ali izgubo zaupanja, kar bi privedlo do prenašanja kapitala v druge države in oslabilo bančni sistem neke države. EESO je prepričan, da bi notni mehanizem za reševanje v prihodnosti lahko imel dodatne naloge usklajevanja v okviru obvladovanja kriz. Vendar morata nadzor in reševanje potekati usklajeno, da bi preprečili morebitne odločitve o likvidaciji banke na evropski ravni, stroške za poplačilo depozitov pa naložili državni članici.

<sup>(2)</sup> Glej mnenje EESO o vlogi organizirane civilne družbe pri regulaciji finančnih trgov, UL C 143, 22.5.2012, str. 3.

<sup>(3)</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/regcapital/new\\_proposals\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/new_proposals_en.htm).

<sup>(4)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:068:0003:0007:SL:PDF>.

<sup>(5)</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/crisis\\_management/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm).

<sup>(6)</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/SL/ec/131243.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/SL/ec/131243.pdf).

1.13 EESO poziva druge institucije EU, naj spoštujejo temeljna načela, ki morajo biti podlaga za celotno sekundarno zakonodajo in preostali pravni red, pri čemer je treba upoštevati pravo in ne moč. Spoštovanje tega načela je znotraj euroobmočja še posebej pomembno, da bi s fiskalno unijo pomagali bančni uniji s skupnim mehanizmom izdajanja državnih obveznic in mehanizmom fiskalnih prenosov ter s tem reagirali proti ciklusom, ki povzročajo asimetrične šoke, kakor jih še posebej močno doživljajo države euroobmočja v zadnjih letih. Enotni mehanizem nadzora bi se lahko financiral s pristojbinami, ki bi jih nadzorovane finančne institucije plačevale za nadzor glede na svoj profil tveganja. Po mnenju EESO bi morala Komisija pripraviti zeleno ali belo knjigo o tem, kako bi usklajeno financirali bančno unijo, da bi lahko odločali o davkih in dajatvah za finančne in bančne transakcije, ki so nujni, vendar trenutno povzročajo razdrobljenost.

1.14 Bančna unija bo prvi korak v pozitivno smer za euroobmočje in celotno EU, s čimer bomo odpravili pomanjkljivosti zasnovane in enotnemu trgu omogočili povrnitev konkurenčnosti in izpolnitev ciljev iz strategije Evropa 2020. S tem se bomo izognili valu finančnih inovacij, ki izhajajo iz bančništva v senci, ki je posledica reforme Basel III, kakor je poudarjeno v zadnjih poročilih Mednarodnega denarnega sklada (MDS). EESO poziva Komisijo, naj hitreje reagira in predstavi nove modele investicijskih in komercialnih bank, saj bančništvo v senci v številnih državah postaja vse močnejše in zamenjuje tradicionalno in regulirano bančništvo.

1.15 EESO priporoča Komisiji in preostalim evropskim institucijam, ki sodelujejo v zakonodajnem procesu, naj ta načrt spremenijo v instrument za finančno in digitalno vključevanje. Odgovorni za enotni mehanizem nadzora morajo delovati odgovorno in morajo biti predmet demokratičnega nadzora. Evropskemu parlamentu morajo redno oziroma, kadar jih le-ta pokliče, odgovarjati na vprašanja v zvezi z vodenjem. To bo povečalo politično prepoznavnost teh vprašanj in prispevalo k temu, da bo javnost bolj podpirala evropske institucije.

1.16 Bančne unije ne bi smeli omejevati na euroobmočje ali EU, pač pa bi morali njene cilje v zvezi s sodelovanjem in konkurenčnostjo usmeriti navzven, zlasti na območja pod vplivom eura, in na preostali svet.

## 2. Ozadje in uvod

2.1 S 1. januarjem 2011 je začel delovati bančni organ, ustanovljen z Uredbo (ES) 1093/2010 na podlagi priporočil iz de Larosièrejevega poročila, da bi spremenili strukturo nadzora in vzpostavili integrirani evropski sistem treh nadzornih organov (za bančni sektor, za sektor vrednostnih papirjev ter za sektor zavarovanj in pokojninskih skladov) ter ustanovili Evropski odbor za sistemska tveganja (ESRB).

2.2 Poleg tega se je z julijem 2010 okrepilo varstvo potrošnikov in zaupanje v finančne storitve s sistemom zajamčenih vlog za banke (MEMO/10/318), odškodninsko shemo za vlagatelje (MEMO/10/319) in zavarovalno jamstveno shemo (MEMO/10/320), 6. junija 2012 pa je Komisija najavila nove ukrepe za obvladovanje krize, s katerimi naj bi se izognili reševanju bank v prihodnosti. Komisija je ta nadzorni okvir predlagala že v sporočilu o *spodbujanju okrevanja evropskega gospodarstva*, objavljenem 4. marca 2009, podrobnosti o tej novi strukturi pa je predstavila v sporočilu o *evropskem finančnem nadzoru*, objavljenem 27. maja 2009. Obe sporočili sta bili podprti na zasedanju Evropskega sveta 19. junija 2009, kjer je bilo sklenjeno, da je treba sistem usmeriti v izboljšanje kakovosti in konsistentnosti nadzora na nacionalni ravni, okrepitev nadzora čezmejnih skupin in določitev enotnih pravil za vse finančne institucije na notranjem trgu. Pri tem je bilo še poudarjeno, da morajo biti novi evropski nadzorni organi pristojni za nadzor bonitetnih agencij (zaradi česar je bila spremenjena Uredba (ES) 1060/2009 z Uredbo (EU) 513/2011).

2.3 Za konec tega dolgega zakonodajnega procesa Komisija v sporočilu o časovnem načrtu za uvedbo bančne unije predlaga določitev temeljev za **visoko raven bonitetne regulacije** za vse banke in finančne institucije v celotni EU, ki bi združevala mehanizme za nadzor, reševanje in zajamčene vloge v okviru enega samega skupnega zakonika.

2.4 Zato poziva, da se še pred koncem leta 2012 doseže dogovor o **petih ključnih ukrepih**. Trije med njimi so **zakonodajni predlogi, v zvezi s katerimi je EESO že pripravil oziroma pripravlja mnenje**: zagotavljanje izvajanja kapitalskih zahtev za banke (sveženj CRD IV) (?), direktiva o sistemih zajamčenih vlog in direktiva o sanaciji in reševanju bank. **Druga dva predloga pa sta poleg časovnega načrta predmet tega mnenja**: nova uredba o prenosu funkcije bonitetnega nadzora bank na Evropsko centralno banko in sprememba Uredbe (EU) 1093/2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa, da bi bolj uskladili delovanje tega organa in prihodnjega enotnega nadzornega organa ter uravnotežili proces odločanja med državami, ki so udeležene v enotnem mehanizmu nadzora (SSM), in tistimi, ki niso, da bi ohranili celovitost enotnega trga. Poleg teh petih ukrepov Komisija najavlja še enotni mehanizem za reševanje in usklajevanje instrumentov za reševanje.

2.5 Ta časovni načrt je nastal ravno v trenutku, ko se je model finančnega povezovanja na podlagi eura izčrpal zaradi krize, ki se je začela leta 2007. Dosežki hitrega povezovanja delniških in obvezniških trgov v Evropi so za seboj potegnili bančni sektor – predvsem velike bančne posle (medbančne posle, vrednostne papirje itd.), manj posle s strankami (posojila in bančne depozite). Vendar je kriza prizadela tudi posle s

(?) [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/regcapital/new\\_proposals\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/new_proposals_en.htm).

strankami zaradi najnovejših trendov v smeri fragmentacije in posledične renacionalizacije velikih medbančnih poslov, ker so nadzor, sistem reševanja in jamstvo vlog še vedno stvar posamezne države<sup>(8)</sup>. Še posebej hitra je renacionalizacija trgov državnih dolgov.

2.6 Znotraj euroobmočja so bila prilagajanja in varčevalni ukrepi zaradi krize ter posledičnega padca BDP in stopnje zaposlenosti veliko višja. Predsednik Komisije je 23. oktobra 2011 evropskim voditeljem dejal, da je EU zaradi krize v obdobju 2007–2010 izgubila bilijone EUR gospodarske rasti<sup>(9)</sup>.

2.7 Do konca leta 2010 so si po mnenju MDS v ZDA in v sedmih evropskih državah povrnili skoraj tretjino stroška reševanja bank od začetka krize (1,8 bilijona od 5,2 bilijona USD). Preostali znesek bi lahko v prihodnjih letih povrnili skoraj v celoti v obliki davkov ali drugih pobud, če ne bo tega preprečila nova recesija zaradi nove bančne krize, povezane z dolgovi.

2.8 Časovni načrt določa konkretne datume za začetek veljavnosti nadzora euroobmočja<sup>(10)</sup>, vendar ne za vse države znotraj enotnega mehanizma nadzora in enotnega mehanizma za reševanje, čeprav je po mnenju Komisije prvi mehanizem izredno pomemben za stabilizacijo položaja in pogoj za neposredno dokapitalizacijo bank s pomočjo EMS.

2.9 Da bi dokončali vzpostavljanje bančne unije, je nujno treba pospešiti in okrepiti pobude, ki jih pripravlja Komisija: ureditev bančnega sistema v senci (IP/12/253), povečanje kreditnosti bonitetnih ocen (IP/11/1355), strožji predpisi za hedge sklade (IP/09/669), prodaje na kratko (IP/10/1126) in izvedene finančne instrumente (IP/11/1125), zaustavitev neodgovorne prakse izplačil v bančnem sektorju (IP/09/1120) ter reforma sektorja revizije (IP/11/1480) in računovodstva (IP/11/1238). Nujno pa je treba upoštevati tudi priporočila EESO v zvezi z odpravo davčnih oaz<sup>(11)</sup>.

<sup>(8)</sup> Glej: Evropska centralna banka (ECB), Financial Integration in Europe, april 2012, in Evropska komisija, European Financial Stability and Integration Report 2011, april 2012, in EFSIR 2010, maj 2011.

<sup>(9)</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/barroso\\_european\\_council\\_23\\_october\\_2011\\_sl.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/barroso_european_council_23_october_2011_sl.pdf).

<sup>(10)</sup> 1. julij 2013 za glavne sistemsko-pomembne evropske banke in 1. januar 2014 za preostale banke, saj bodo s 1. januarjem 2014 vse banke znotraj euroobmočja predmet centraliziranega nadzora.

<sup>(11)</sup> Glej mnenje EESO o davčnih in finančnih oazah: grožnja za notranji trg EU, UL C 229, 31.7.2012, str. 7.

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 Povečanje stroškov krize v EU<sup>(12)</sup> je še povečalo neravnovesja in asimetrije med posameznimi državami ter zmanjšalo učinkovitost zelo pomembnih politik, določenih v ustanovnih pogodbah, kot so monetarna, trgovinska, kohezijska in trajnostna, posledica česar je razdrobljenost finančnih in bančnih trgov ter oddaljevanje od ciljev strategije Evropa 2020, tj. pametne, trajnostne in vključujoče rasti ter boljšega upravljanja gospodarstva<sup>(13)</sup>. Medtem ko si je bolj malo držav lahko zmanjšalo breme, povezano z obrestmi, je prišlo v državah z najhujšo finančno in dolžniško krizo do izjemnega povečanja javnih izdatkov za obresti, zato so morale te države znižati plače v javni upravi, pokojnine, izdatke za šolstvo in zdravstvo ter naložbe v tehnološko in socialno infrastrukturo<sup>(14)</sup>.

3.2 Nujno potrebno izboljšanje demokratičnih postopkov mora biti v skladu s ciljem bančne unije, da se olajša posredovanje med prihranki in naložbami, kar je temeljna funkcija bank, s tem pa je povezan nadzor nad tehnično učinkovitostjo in učinkovitim razdeljevanjem virov, kar prispeva k načelom zakonodaje EU in vpliva na svoboščine in interese vseh državljanov.

3.3 Čeprav je bilo že takoj ob izbruhu krize sprejetih več ukrepov, da bi preprečili, da bi nezaupanje v finančne institucije negativno vplivalo na državni dolg držav euroobmočja, ta začarani krog še ni prekinjen. Da pa bi lahko finančne institucije ponovno prevzele vlogo posrednika med varčevanjem in vlaganji, se v skladu z ekonomsko teorijo predlagajo pozitivni in ne negativni ukrepi prerazdeljevanja, kot so skupni mehanizmi izdajanja državnih obveznic in fiskalni transferji proti ciklusom, ki povzročajo asimetrične šoke<sup>(15)</sup>.

3.4 Glede na zadnja poročila MDS in Svetovne banke sta spodbujanje transparentnosti in zmanjševanje tveganj, ki vplivajo na svetovni finančni sistem, močno v skladu s prizadevanji EU za finančno in digitalno vključevanje ter varstvo pravic potrošnikov, kar je v strategiji Evropa 2020 še posebej poudarjeno.

3.5 Okrepljeni demokratični nadzor naj bi prispeval ne samo k spodbujanju usklajenosti z ustanovnimi pogodbami in načeli, temveč tudi k **usklajenosti bančne unije s strategijo Evropa 2020**, kar je bistvenega pomena za naš politični projekt.

<sup>(12)</sup> Douglas Elliott, Suzanne Salloy, André Oliveira Santos, *Assessing the Cost of Financial Regulation*, IMF.

<sup>(13)</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_sl.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_sl.htm).

<sup>(14)</sup> IMF, *Safer Global Financial System Still Under Construction*, Global Financial Stability Report, 2012.

<sup>(15)</sup> Enderlein et al., *Completing the Euro*, Report of the Tommaso Padoa-Schioppa Group, junij 2012.

#### 4. Posebne ugotovitve

4.1 EESO meni, da je **načrt**, ki ga je predstavila Komisija, **primeren prispevek k evropskem upravljanju**, in se strinja da **nujno potrebujemo dva nova zakonodajna akta** poleg že najavljenih ukrepov, da bi povrnili izgubljeno zaupanje v euro in prihodnost EU.

4.2 Glavni cilj enotnega mehanizma nadzora mora biti centralizirani nadzor bank, ki bo bolj učinkovit od nadzora, ki ga trenutno izvajajo nacionalni organi, hkrati pa je treba zagotoviti, da bo usklajen z enotnim mehanizmom za reševanje, pri čemer se izognemo političnim vidikom, povezanim z odločitvijo o likvidaciji banke.

4.3 Med številnimi razlogi, zakaj je ECB najprimernejša za centralizirani nadzor, so njena mreža, njena neodvisnost in dejstvo, da je zajeta v PDEU, zaradi česar ni potrebna reforma Pogodbe, da bi dosegli kakovostni nadzor.

4.4 EESO podpira odločitve, da nadzorni organi na nacionalni ravni ostanejo pristojni za boj proti pranju denarja in terorizmu, v skladu z Direktivo št. 2005/60/ES<sup>(16)</sup>, ter za nadzor kreditnih institucij iz tretjih držav. Vendar pa Odbor poziva, da se države, ki iz različnih razlogov ne uporabljajo v celoti te direktive, izključijo iz enotnega mehanizma za reševanje. Da bi olajšali centralizirani nadzor, je treba pospešiti spremembe statutov prizadetih nacionalnih centralnih bank, da bi zagotovili nefiltriran prenos informacij.

4.5 Kar zadeva novoustanovljene organe, je treba sprejeti predpise za glasovanje, ki iz glasovanja izključujejo tiste člane, pri katerih bi lahko prišlo do navzkrižja interesov. Za doseg neodvisnosti in odgovornosti vodilnih je treba predvideti kazni za neopravljanje nalog nadzora, saj takšno neopravljanje dolžnosti povzroča škodo bankam in pravilnemu delovanju finančnega sistema, pa tudi gospodarstvu, podjetjem in posameznikom.

4.6 Finančni sektor v reakciji na nov zakonodajni okvir že ustvarja nove produkte, s katerimi lahko zaobide nova pravila. MDS v zadnjih poročilih opozarja na nov val finančnih inovativnih produktov, ki so v nekaterih primerih podobna tistim, ki so povzročila sedanjo krizo, zato mora strošek centraliziranega nadzora odražati profil tveganja posameznih akterjev, da ne bi obremenjevali institucij, ki tega ne počnejo.

4.7 EESO zato opozarja, da obstaja očitna nevarnost razmaha bančništva v senci v EU, ki bo tako v nasprotju s funkcijo finančnega sektorja kot načeli, vrednotami in pravicami državljanov EU.

4.8 Da bi čim bolj izkoristili nove priložnosti, bi morala nova evropska bančna unija tesneje sodelovati z drugimi že obstoječimi in prihodnjimi unijami, da bi čim bolje izkoristili njene finančne institucije, zlasti tiste, ki so najbolj globalizirane, sodelovati pa je treba predvsem tudi z območji, ki so euro najbližje in so z njim že povezana ali od njega odvisna (euro se uporablja posredno ali neposredno že v več kot 50 državah).

V Bruslju, 15. novembra 2012

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Staffan NILSSON

<sup>(16)</sup> Glej tudi mnenji EESO v zvezi s pranjem denarja: UL C 75, 15.3.2000, str. 22, in UL C 267, 27.10.2005, str. 30.



**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o zeleni knjigi – Bančni sistem v senci**

COM(2012) 102 final

(2013/C 11/09)

Poročevalec: **Juan MENDOZA CASTRO**

Evropska komisija je 19. marca 2012 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Zelena knjiga – Bančni sistem v senci*

COM(2012) 102 final.

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 25. oktobra 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 484. plenarnem zasedanju 14. in 15. novembra 2012 (seja z dne 15. novembra) z 208 glasovi za, 2 glasovoma proti in 3 vzdržanimi glasovi.

**1. Sklepi in priporočila**

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) podpira zeleno knjigo, za katero meni, da je korak v pravo smer.

1.2 Čeprav je nesporno, da finančni sistem potrebuje likvidnost, ki je bila že pred finančno krizo in je še vedno v dobršni meri odvisna od bančnega sistema v senci, izkušnje iz krize kažejo, da je pri regulativnem postopku priporočljivo nameniti prednost nepogrešljivi stabilnosti finančnega sistema.

1.3 Vlade, centralne banke in sistemi zjamčenih vlog so morali v praksi kriti izgube, ki so jih povzročile banke v senci, čeprav zakonsko to ni predvideno.

1.4 Eden od glavnih ciljev zelene knjige bi moralo biti preprečevanje tveganja regulativne arbitraže.

1.5 Prvi baselski sporazumi so bili gonilna sila razvoja bančništva v senci, ker so bile bilance bank strogo regulirane, medtem ko zunajbilančne dejavnosti niso bile nadzorovane. Po mnenju EESO bodo novejši baselski sporazumi, ki jih je Evropska komisija prenesla v direktivi o kapitalskih zahtevah CRD III in IV, te vrzeli zapolnili. Dejansko poslovnih dejavnosti "v senci" ne bi smelo biti, zato morajo za bančni sistem v senci veljati enake zahteve glede regulative ter skrbnega in varnega poslovanja kot za celotni finančni sistem.

1.6 Cilj novih predpisov bi morala biti tudi visoka raven varstva evropskih potrošnikov.

1.7 EESO poudarja pomen usklajevanja in nadzora na svetovni ravni ter izmenjave informacij.

1.8 Finančni sistem mora v vseh svojih pojavnih oblikah služiti realnemu gospodarstvu, ne pa špekulacijam.

1.9 EESO poudarja ključno vlogo finančnega sistema za naložbe, ustvarjanje delovnih mest in blaginjo družbe.

1.10 Nova regulativa finančnih trgov je bistvenega pomena za ponovno vzpostavitev trajnostnega gospodarstva.

**2. Ozadje**

2.1 Bančni sistem v senci lahko na splošno opredelimo kot "sistem posojilnega posredništva, ki ga tvorijo subjekti in dejavnosti zunaj tradicionalnega bančnega sistema" (Odbor za finančno stabilnost – *Financial Stability Board*, FSB).

2.2 K razvoju bančnega sistema v senci sta neposredno prispevala dva dejavnika. Prvi je bil deregulacija finančnega sistema, ki se je začela v osemdesetih letih in posledica katere je bila tudi močna koncentracija bančništva v velikih bankah. Drugi pa je bil učinek prvih baselskih sporazumov, ki so z reguliranjem bančnih bilanc spodbudili zunajbilančne špekulacije.

2.3 V ZDA so banke v senci eksplozivno rasle zaradi rahljanja pravil, ki so bankam prepovedovala trgovanje z vrednostnimi papirji, in – po letu 1999 – zaradi bistvene spremembe zakona Glass-Steagall iz leta 1933.

2.4 V nekaterih evropskih državah so banke in njihove podružnice *offshore* v okviru reforme Basel I postale pomembne vlagateljice v vrednostne papirje in finančne instrumente, zavarovane z dolžniškimi instrumenti (*Collateralised Debt Obligations, CDO*) z najvišjo bonitetno oceno (AAA), za katere veljajo manj stroge kapitalne zahteve.

### 2.5 Obseg bančništva v senci

V svetovnem merilu znaša obseg bančnega sistema v senci 46 bilijonov EUR (25 do 30 % celotnega finančnega sistema). Na območju eura znaša obseg bančnega sistema v senci 10,9 bilijona EUR, kar pomeni 28 % celotnega finančnega sistema (Evropska centralna banka, konec 2011).

2.6 Na mednarodni ravni je do političnih odzivov na krizo prišlo v okviru skupine G20, ki je na srečanjih na vrhu v Seulu (novembra 2010) in Cannesu (novembra 2011) zahtevala pomoč FSB. V zeleni knjigi se kot odgovor na ravni EU analiza v začetku osredotoča na

— dve dejavnosti:

- a) listnjenje ter
- b) posojanje vrednostnih papirjev in posle začasnega odkupa ("posle repo");

— pet vrst podjetij:

- a) podjetja, ki se ukvarjajo s konverzijo likvidnosti in/ali ročnosti;
- b) sklade denarnega trga;
- c) investicijske sklade;
- d) finančne in druge družbe, ki se ukvarjajo s konverzijo posojil ali likvidnosti, pri čemer zanje ne velja enaka zakonska ureditev za banke, ter
- e) zavarovalnice in pozavarovalnice, ki izdajajo posojilne produkte ali jamčijo zanje.

2.6.1 Poleg tega je FSB predlagal pet sklopov ukrepov, za katera naj bi v letu 2012 predložili poročila o

- vzajemnih učinkih med navadnimi bankami in bankami v senci – poročilo naj bi pripravil baselski Odbor za bančni nadzor (*Basel Committee on Banking Supervision, BCBS*);
- sistemskih tveganjih skladov denarnega trga (poročilo naj bi pripravilo Mednarodno združenje nadzornikov trga vrednostnih papirjev – *International Organization of Securities Commissions, IOSCO*);

— zahtevah za listinjenje (*IOSCO* in *BCBS*),

— drugih podjetjih bančništva v senci (*FSB*) ter

— posojanju vrednostnih papirjev in "poslih repo" (*FSB*).

### 3. Stališča EESO

3.1 EESO meni, da je zelena knjiga pomemben korak v pravo smer in da ponuja ustrezno analizo problemov, povezanih z bančnim sistemom v senci.

3.2 Banke so svoje delovanje tradicionalno financirale z lastniškim kapitalom in komercialnimi vlogami. Da bi povečale svojo posojilno zmogljivost, je listnjenje neodplačanih posojil postala standardna praksa. Listnjenje je v nekaterih primerih koristno, vendar se je ta praksa v času pred krizo zlorabila, saj so bila posojila slabe kakovosti (drugorazredna hipotekarna posojila), vrednostni papirji pa so se vedno znova reciklirali (izvedeni finančni instrumenti), da bi napihnilo dobiček bank. Obseg poslovanja banke se določi glede na to, v kakšni meri je premoženje banke predmet učinka finančnega vzvoda. Medtem ko so baselski sporazumi urejali finančni vzvod v bilancah stanja, pa za zunajbilančni finančni vzvod, ki je velikanski, niso veljali nobeni predpisi. Prek bančništva v senci je prišlo do zlorabe hipotek z visokim tveganjem in pretiranega finančnega vzvoda. Poleg tega je osnovna dejavnost bank – konverzija ročnosti, ki pomeni pretvorbo kratkoročnih sredstev v dolgoročna posojila – postala izjemno tvegana, saj so se banke pretirano zanašale na kratkoročna medbančna posojila. Ta odvisnost je krizo likvidnosti še zaostрила v času, ko se je zlomil trg izvedenih finančnih instrumentov. Zato ni presenečenje, da bodo novi baselski sporazumi urejali izvedene finančne instrumente, finančne vzvode in likvidnost.

3.3 Kot posledica deregulacije je prišlo do korenite preobrazbe bančnega poslovanja. Kriza je do neke mere ohromila tradicionalno komercialno bančništvo, ki je desetletja prispevalo k blaginji in rasti življenjskega standarda prebivalstva. Medtem ko regulativni organi odpravljajo največje ekscese bančnega sistema v senci, bi morali zdaj nameniti prednost nujno potrebni stabilnosti finančnega sistema.

3.4 Banke v senci podobno kot tradicionalne banke že nekaj časa izvajajo dejavnosti v zvezi s konverzijo, dospelostjo in likvidnostjo posojil. Čeprav za razliko od tradicionalnih bank **formalno** nimajo dostopa do posojilodajalcev v skrajni sili (centralnih bank), so morale javne ustanove, kot so pokazale nedavne izkušnje, **v praksi** z različnimi mehanizmi kriti izgube, ki so jih povzročile banke v senci. Oškodovani so bili predvsem davkoplačevalci.

3.5 Za bančništvo v senci ne veljajo enaka makrobonitetna pravila kot za tradicionalne banke. Vendar pa na veliko načinov poslujejo po njihovem zgledu, prav tako pa je večina od njih pod nadzorom tradicionalnih bank. Eden od glavnih ciljev zelene knjige bi moralo biti preprečevanje tveganja regulativne arbitraže.

3.6 FSB se je v svojem poročilu upravičeno osredotočil na vlogo, ki jo lahko ima makrobonitetni nadzor pri prepoznavanju kopičenja sistemskega tveganja. Pomembno je pozorno spremljati medsebojne povezave bančništva v senci in tradicionalnega bančništva ter poti, po katerih lahko tveganje preide iz bančnega sistema v senci v regulirani sektor. EESO meni, da bi bilo treba pri tem upoštevati naslednje razlikovanje:

- tradicionalni bančni sistem,
- nebančne finančne institucije,
- in bančni sistem v senci.

Poslovnih dejavnost "v senci" ne bi smelo biti, zato morajo za bančni sistem v senci – če bo v novih predpisih seveda obravnavan – veljati enake zahteve glede regulative ter skrbnega in varnega poslovanja kot za celotni finančni sistem. Reforme, ki so že v veljavi ali v nastajanju – CRD III, CRD IV, Solventnost II, Basel III – morajo prispevati k temu cilju.

3.7 EESO meni, da bi moral biti cilj regulative bančnega sistema v senci tudi **varstvo evropskih potrošnikov** na podlagi transparentnosti ponujenih finančnih produktov. Stranke imajo pravico do nepristranskega in poštenega svetovanja. Odbor se je že opredelil za ustanovitev Evropske agencije za varstvo potrošnikov finančnih storitev, podobne uradu *Bureau of Consumer Financial Protection*, vzpostavljenim z zakonom Dodd-Frank<sup>(1)</sup>, da bi okrepili varstvo potrošnikov, izboljšali transparentnost in poenostavili reševanje pritožb.

3.8 Poleg tega je EESO podprl tudi varstvo in spodbujanje prijaviteljev, da bi prispevali k ozdravitvi finančnega sistema. To bi bilo treba storiti s pravnimi rešitvami, ki prijavitelju jamčijo, da ne bo kaznovan, če bo oblasti seznanil z nezakonitimi dejavnimi.

3.9 Potrebni so celovit pristop k problematiki bančnega sistema v senci in odzivi politike. Posebno pozornost je treba nameniti usklajevanju nadzora na svetovni ravni in izmenjavi informacij. Če sporazumi na mednarodni ravni ne bodo doseženi, to EU v nobenem primeru ne sme ovirati pri sprejemanju ustreznih zakonodajnih ukrepov.

3.10 Eden od naukov velike finančne krize je, da mora biti finančni sistem v vseh svojih oblikah v službi realnega gospodarstva. Opustitev tradicionalnih pravil, ki so urejala bančno

poslovanje že desetletja, je pripeljala do silovite rasti špekulativnih produktov. Na koncu se je izkazalo, da je to zelo škodljivo za gospodarstvo.

3.11 Z zgodovinskega vidika imajo banke in vse finančne institucije, ki jih regulira država, zelo pomembno nalogo v gospodarstvu, saj sprejemajo prihranke državljanov in podjetij ter jih usmerjajo za financiranje naložb, ustvarjanje delovnih mest in – v končni posledici – za blaginjo družbe. Ta naloga pa v letih pred krizo ni vedno prevladovala.

3.12 EESO predlaga, naj se družbena odgovornost finančnega sektorja in cilj, da se "zagotovi, da vse finančne dejavnosti prispevajo h gospodarski rasti", uvrstita tudi med cilje zelene knjige. Nova ureditev finančnih trgov je nujno potreben pogoj za vrnitev k trajnostnemu gospodarstvu.

3.13 Ob upoštevanju zakonodaje, ki je začela veljati v zadnjih letih ali je v postopku sprejemanja, EESO opozarja na cilj **dobre zakonodaje**, s poudarkom na enostavnosti in jasnosti. Treba se je izogibati podvajanjem in izkrivljanjem, ki bi lahko ustvarila pravno negotovost in možnosti za regulativno arbitražo.

3.14 Organi, ki so bili vzpostavljeni za nadzor skrbnega in varnega poslovanja – med njimi predvsem Evropski odbor za sistemsko tveganja (ESRB) – bi morali biti odgovorni za spremljanje razvoja finančnega sistema in dejavnosti bank v senci, zlasti zato, da bi prepoznavali sistemsko tveganja in predlagali ukrepe za njihovo blažitev.

3.15 EESO poudarja, da mora EU prispevati k delu Odbora za finančno stabilnost (FSB) na področju bank v senci in usklajevati svoje pobude s tem organom, da se zagotovi tako skladnost vsebin kot tudi časovnega razporeda.

3.16 EESO poudarja, da je treba z ustreznimi pravili za nadzor skrbnega in varnega poslovanja preprečiti neelojalno konkurenco v finančnem sistemu.

#### 4. Odgovori na vprašanja iz zelene knjige

##### 4.1 Kaj je bančni sistem v senci?

a) Ali se strinjate s predlagano opredelitvijo bančnega sistema v senci?

Da. Širina izrazov omogoča, da se v opredelitev vključi celoten sklop finančnih subjektov in dejavnosti, ki so značilne za bančni sistem v senci. Tudi če sprejete opredelitve ne bi bilo, to oblasti vsekakor ne bi smelo ovirati pri njihovem delovanju na področjih regulacije in nadzora.

<sup>(1)</sup> UL C 248, 25.8.2011, str. 108.

b) Ali se strinjate s predhodnim seznamom subjektov in dejavnosti bančnega sistema v senci? Ali bi bilo treba analizirati več subjektov in/ali dejavnosti? Če je odgovor pritrdilen, kateri so ti vidiki?

— V seznam bi bilo treba vključiti bonitetne agencije, in sicer zaradi odgovornosti, ki jo imajo v procesu listinjenja.

— Razjasniti bi bilo treba, ali so izrecno vključene zamenjave neplačil (*credit default swaps*, CDS) in instrumenti, ki jih izdajajo posojilodajalci prve in druge stopnje (*first and second lien lenders*).

— Opozoriti bi bilo treba tudi na trg zavarovalnih polic, namenjenih ustvarjanju dobička ("sredstva v eurih"), ki obstajajo v nekaterih državah EU in jih imetniki teh polic pogosto lahko uporabljajo kot vloge na vpogled.

4.2 Katera tveganja in prednosti so povezana z bančnim sistemom v senci?

a) Ali se strinjate, da lahko bančni sistem v senci pozitivno prispeva k finančnemu sistemu? Ali obstajajo drugi pozitivni vidiki teh dejavnosti, ki bi jih bilo treba obdržati in spodbujati v prihodnosti?

Bančni sistem v senci je prispeval k "financiaciji" gospodarstva in nepremičninskega balona, ki je po letu 2007 prizadel več razvitih držav in potisnil njihova gospodarstva na rob propada. Zato mu je treba pripisati glavno, čeprav ne izključno odgovornost v veliki recesiji, ki je prizadela ZDA in številne države EU.

Celoten finančni sistem mora služiti realnemu gospodarstvu.

b) Ali se strinjate z opisom kanalov, prek katerih dejavnosti bančnega sistema v senci povzročajo nova tveganja ali jih prenašajo na druge dele finančnega sistema?

Strinjamo se. Štiri skupine tveganja ustrezajo izkušnjam iz finančne krize.

c) Ali je treba proučiti druge kanale, prek katerih dejavnosti bančnega sistema v senci povzročajo nova tveganja ali jih prenašajo na druge dele finančnega sistema?

— Med drugim ponovno uporabo ali ponovno zastavo finančnih jamstev.

4.3 S katerimi izzivi se soočajo nadzorni in regulativni organi?

a) Ali se strinjate, da je za subjekte in dejavnosti bančnega sistema v senci potrebno strožje spremljanje in strožja zakonska ureditev?

b) Ali se strinjate s predlogi glede opredelitve in spremljanja ustreznih subjektov in njihovih dejavnosti? Ali menite, da EU potrebuje stalne postopke za zbiranje in izmenjavo informacij o praksah opredelitve in nadzora med vsemi nadzorniki EU, Komisijo, ECB in drugimi centralnimi bankami?

c) Ali se strinjate z navedenimi splošnimi načeli za nadzor bančnega sistema v senci?

d) Ali se strinjate z navedenimi splošnimi načeli za regulativne odzive?

Odgovor na štiri gornja vprašanja je pritrdilen. EESO po eni strani izrecno poudarja, da je potrebno spremljanje v svetovnem obsegu, ki zajema vsa področja finančnega sistema, po drugi strani pa, da morajo nadzorni in regulativni organi na različnih ravneh imeti ustrezno strokovno usposobljeno osebje in dovolj gmotnih sredstev.

e) Katere ukrepe bi bilo treba predvideti, da bi zagotovili mednarodno doslednost pri obravnavi bančnega sistema v senci in preprečili globalno regulatorno arbitražo?

Pri tem je ključnega pomena usklajevanje in popolno soglasje v okviru skupine G20. Mednarodni identifikator pravnih oseb (*Legal Entity Identifier*, LEI), kot ga predlaga FSB (8.6.2012), bo prispeval k izpolnjevanju vrzeli v statistiki, izboljšanju obvladovanja tveganj v podjetjih, izboljšanju ocenjevanja makro- in mikrobonitetnih tveganj, preprečevanju tržnih zlorab in omejevanju finančnih goljufij.

4.4 Katera regulativna merila se v EU uporabljajo za bančni sistem v senci?

a) Kakšno je vaše mnenje glede ukrepov, ki so že bili sprejeti na ravni EU za obravnavanje problematičnih vidikov bančnega sistema v senci?

EESO je v več mnenjih podprl ukrepe, ki jih je sprejela EU. Med njimi naj omenimo direktivo MiFID<sup>(2)</sup>, direktivo AIFM<sup>(3)</sup>, uredbo o bonitetnih agencijah<sup>(4)</sup> itd. Poudariti velja direktive CRD III<sup>(5)</sup>, CRD IV<sup>(6)</sup> in Solventnost II<sup>(7)</sup>.

<sup>(2)</sup> UL C 220, 16.9.2003, str. 1.

<sup>(3)</sup> UL C 18, 19.1.2011, str. 90.

<sup>(4)</sup> UL C 277, 17.11.2009, str. 117, in UL L 145, 31.5.2011, str. 30.

<sup>(5)</sup> UL C 228, 22.9.2009, str. 62.

<sup>(6)</sup> UL C 68, 6.3.2012, str. 39.

<sup>(7)</sup> UL C 224, 30.8.2008, str. 11.

## 4.5 Odpirna vprašanja

- a) Ali se strinjate z analizo vidikov, ki so zajeti s petimi ključnimi področji, na katerih Komisija nadalje proučuje možnosti?

Da. Odločilnega pomena je doseči večjo učinkovitost regulative ne le v Evropi, ampak tudi na mednarodni ravni. Skladi denarnega trga, na primer, imajo sedež večinoma v ZDA.

- b) Ali bi bilo treba zajeti še druge vidike? Če je odgovor pritrdilen, kateri so ti vidiki?

- c) Ali je treba spremeniti sedanji zakonodajni okvir EU in kako, da bi ustrezno reševali opredeljena tveganja in problematične vidike?

Odgovor na b) in c): deset predlogov Paula Tuckerja, namestnika guvernerja Angleške banke in člana Odbora za finančno stabilnost (FSB; konferenca v Bruslju, 27.4.2012).

— Finančne instrumente ali sredstva bančništva v senci, ki jih sponzorirajo ali upravljajo tradicionalne banke, bi bilo treba vključiti v konsolidirane bančne bilance stanja teh bank.

— Stopnja črpanja sredstev, ki so na voljo v kreditni liniji (*drawdown rate*), predvidena v količniku likvidnostnega kritja po pravilih Basel III, bi morala biti višja za linije, odobrene finančnim podjetjem, kot pa drugim podjetjem. To pomeni, da bi morale banke imeti več likvidnih sredstev za zavarovanje pred takšnimi izpostavljenostmi.

— Bančni nadzorniki morajo omejiti obseg, do katerega se lahko banke kratkoročno financirajo iz skladov denarnega trga v ZDA in iz drugih negotovih ali volatilnih virov, vključno s skladi denarnega trga CNAV (*Constant Net Asset Value*) s sedežem drugje.

— Če se podjetja v velikem delu financirajo s kratkoročnim zadolževanjem, bi se morala zanje uporabljati regulativa in nadzor odpornosti njihovih bilanc stanja, kakršna veljata za banke.

— Samo banke bi morale imeti možnost, da uporabljajo denarna in neobremenjena sredstva strank za financiranje velikega dela svojega poslovanja; to bi moralo biti jasno osnovno razmerje. Pravno obliko bi bilo treba uskladiti z ekonomsko vsebino.

— Za nebančne subjekte bi bilo treba vsa denarna in neobremenjena sredstva ločiti in se jih ne bi smelo uporabljati za financiranje velikega dela poslovanja. Vendar pa bi moralo biti nebančnim subjektom še naprej dovoljeno, da takšnim strankam posojajo na podlagi zavarovanj za financiranje njihovega imetja vrednostnih papirjev (posli posojanja za povečanje trgovalnega portfelja).

— Potrebna bi bila večja tržna transparentnost, v idealnem primeru morda prek registra sklenjenih poslov s prostim dostopom do agregatnih podatkov, tako da bi javnost lahko spremljala, kaj se dogaja na teh zelo pomembnih, vendar nepreglednih finančnih trgih. (To bi bilo koristno tudi za tržne udeležence same.)

— Finančna podjetja in skladi ne bi smeli imeti možnosti, da posojajo na podlagi zavarovanja z vrednostnimi papirji, ki jim jih ni dovoljeno imeti ali pa zanje niso dovolj usposobljeni.

— Nebančna finančna podjetja bi bilo treba regulirati glede načina, kako uporabljajo gotovinsko zavarovanje.

— Organi bi morali imeti možnost, da posredujejo in določijo minimalne stopnje odbitka ali marže za finančne trge, ki poslujejo z zavarovanji (ali njihovimi segmenti). (To bi bilo treba izvajati na mednarodni ravni. Lahko bi bilo povezano z odbitki centralnih bank.)

- d) Katere druge ukrepe bi bilo treba proučiti (kot npr. večje spremljanje ali nezavezujoči ukrepi)?

EESO predlaga

— varstvo potrošnikov finančnih produktov pred morebitnimi nepoštenimi trgovskimi praksami v zvezi s finančnimi produkti in storitvami, kot so zavajajoče promocijske prodaje in goljufije s piramidnimi prodajami, ter s pogodbami s potrošniki, ki ne vsebujejo nepoštenih pogojev;

— razmislek o predlogu profesorjev Univerze v Chicagu (Erica A. Posnerja in E. Glenna Weyla) *An FDA for Financial Innovation: Applying the Insurable Interest Doctrine to Twenty-First-Century Financial Markets* (FDA za finančne inovacije: Uporaba doktrine o interesu, ki ga je mogoče zavarovati, za finančne trge 21. stol.), podanega 23.2.2012, v smislu, da je za vsak nov produkt pred dajanjem na trg potrebna odobritev vlade, ki se izda, če produkt služi realnemu gospodarstvu, ali pa zavrne, če je njegov namen zgolj špekulativen.

V Bruslju, 15. novembra 2012

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Staffan NILSSON

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Strategija za e-javna naročila**

COM(2012) 179 final

(2013/C 11/10)

Poročevalec: **g. IOZIA**

Evropska komisija je 20. aprila 2012 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Strategija za e-javna naročila*

COM(2012) 179 final.

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 25. oktobra 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 484. plenarnem zasedanju 14. in 15. novembra 2012 (seja z dne 14. novembra) s 120 glasovi za in 3 vzdržanimi glasovi.

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja sporočilo Komisije in poudarja, da je zelo pomembno, da hitro preidemo na popolnoma elektronski sistem javnega naročanja, kot so ga z uspehom preskusili v nekaterih državah članicah. Trg javnih naročil je zelo velik, saj predstavlja kar 20 % BDP EU.

1.2 Zdaj, ko je gospodarstvo v tolikšnih težavah, državljani pa nosijo posledice proračunskih prilagajanj, ima Evropa zelo negativen prizvok in ravno tako njene pobude. Evropske institucije se morajo bolj odpreti in jasno predstaviti razloge za nekatere odločitve. Komisija, ki lahko kot edina evropska institucija pripravlja zakonodajne predloge, je odgovorna ne samo za obveščanje državljanov, temveč tudi za to, da jih prepriča o koristnosti svojih predlogov. EESO deluje v tej smeri, Komisija pa bi morala bolj sodelovati z drugimi evropskimi institucijami, vključno s posvetovalnimi organi.

1.3 EESO poudarja, da je posledica linearnih krčenj javnih proračunov prehitro odhajanje starejšega in bolj usposobljenega osebja na področju oddajanja javnih naročil, kar vse bolj siromaši človeški kapital javne uprave, zato poziva države članice, naj se izogibajo krčenju vse povprek, ki razbremenijo proračun samo začasno, saj je pogosto treba poiskati zunanje sodelavce, ker osebje, ki je ostalo, še nima zadostnih strokovnih izkušenj.

1.4 EESO poudarja pomen elektronskega javnega naročanja zaradi potencialnih koristi z vidika:

- transparentnosti in boja proti goljufijam,
- učinkovitosti trga,
- razširitve trga javnih naročil na MSP,
- splošnih prihrankov javne uprave,
- povezovanja in razvoja enotnega trga,
- posodabljanja javne uprave in razvoja evropske digitalne agende,
- novih priložnosti za podjetja, ki ponujajo tehnološke storitve,
- poklicnega razvoja zaposlenih v javni upravi in podjetjih.

1.5 Po mnenju Komisije je popoln prehod na e-javna naročila možen do sredine leta 2016 (bolj verjetno do leta 2017, saj sta potrebni dve leti za prenos zakonodaje), s čimer bi dosegli

velikanski napredek v primerjavi z doseženim v zadnjih osmih letih. Po mnenju EESO je ta cilj pravi in ambiciozen, vendar ga bo mogoče uresničiti samo, če bodo izpolnjeni nekateri pogoji v zvezi s standardizacijo, interoperabilnostjo in dostopnostjo, ki so navedeni v tem mnenju. V nasprotnem primeru nam grozi še večja razdrobljenost trga.

1.6 EESO podpira predlagane cilje, vendar poudarja, da je delež e-javnih naročil doslej kljub precejšnjim prizadevanjem še vedno zelo majhen. Komisija končuje študijo, ki naj bi bila objavljena še pred koncem leta 2012 in v kateri bo predstavljena stopnja napredka po državah. Italija je, na primer, dosegla 4 %.

1.7 EESO ostro kritizira majhno pripravljenost do sodelovanja nekaterih držav članic, ki se upirajo spremembam in ne želijo odpreti svojega trga javnih naročil konkurenci, da bi zaščitile nacionalna podjetja in ker se ne želijo odpovedati precejšnji gospodarski in politični moči.

1.8 Komisija je v svojem sporočilu ta odnos opisala kot inertnost, po mnenju EESO pa gre bolj za pasivni upor do sprememb in doveznost za protekcionistične nacionalne pritisk. Z elektronskim objavljanjem vseh javnih naročil bo določanje pragov v evropskih postopkih postalo brezpredmetno in škodljivo, zato si zanj še posebej prizadevajo MSP.

1.9 Po mnenju EESO ohranjanje pragov ovira razvoj notranjega trga in ogroža konkurenco pod enakopravnimi pogoji.

1.10 **Komunikacija.** Državljan, podjetja ter lokalne in nacionalne oblasti je treba prepričati o koristnosti tega instrumenta. Za to pa je treba združeno nameniti sredstva za obveščanje, komuniciranje in usposabljanje, ter se izogibati osamljenim pobudam.

1.11 **Transparentnost.** Eden od takojšnjih učinkov elektronskega objavljanja javnih naročil je večja stopnja transparentnosti. EESO predlaga, naj se poleg objave razpisa doda še pregled nad opravljenim delom glede na roke in datum zaključka del oziroma dobave blaga. S transparentnostjo bodo goljufigije vse težje, kar bo omogočilo dodatne prihranke javnih uprav in izboljšalo učinkovitost trga.

1.12 **Interoperabilnost in standardizacija.** EESO posebno pozornost namenja temam, povezanim z interoperabilnostjo različnih platform (pogosto portalov) in standardizacijo procesov in elektronskih dokumentov, izmenjanih v različnih

fazah oddaje naročila. Razmah individualnih platform ter različnih formatov in postopkov je ovira za avtomatizacijo javnih naročil, ki ponudnike, zlasti MSP, odvrča od tega, da bi jo sprejeli. Komisija bi morala takoj začeti spodbujati uporabo enotnega evropskega (ali mednarodnega) standarda za postopke e-javnih naročil; to se nanaša predvsem na rezultate dela odbora za standardizacijo (CEN) v okviru delavnice *Vmesniki interoperabilnosti podjetij (BII) za javna naročila v Evropi* <sup>(1)</sup> in izvajanje profilov BII v specifikacijah PEPPOL.

1.13 **Razdrobljenost.** Ker ni bilo evropske strategije, so tako na nacionalni kot na lokalni in regionalni ravni (v Nemčiji, Italiji in drugod) nastale platforme in instrumenti za identifikacijo, ki niso medsebojno združljivi. Po mnenju združenj MSP je bil rezultat vsega tega v večini primerov odločitev, da podjetje ne bo oddalo ponudbe, ali pa preveliki upravni stroški, zlasti za MSP. EESO meni, da mora EU učinkovito ukrepati proti razdrobljenosti trga.

1.14 **Dostopnost in enostavnost.** EESO poudarja, da je korist za trg, javne uprave in širšo javnost možno doseči samo, če je sistem dostopen, kar pomeni nizke stroške, sisteme z enostavnim upravljanjem in vzdrževanjem, standardizirane module, postopke in rešitve, pripravo skupnega glosarja, da se reši problem jezika (tudi glosar mora biti lahko dostopen in enostaven za uporabo), po enakih načelih, kot jih je Komisija sprejela v Aktu za mala podjetja.

1.15 **Socialna podjetja.** EESO priporoča, da je treba pri prehodu na elektronske instrumente kar najbolj paziti na to, da bodo ti instrumenti na voljo tudi socialnim podjetjem. Ta podjetja namreč ponujajo veliko različnih socialnih storitev in so zelo pomembni akterji na področju storitev pomoči in nege.

1.16 Evropski predpisi za javna naročila, ki presegajo pragove, bi morali podpirati MSP pri izpolnjevanju zahtev glede kapitala in izkušenj, na primer z začasnimi konzorciji in združevanju podjetij. Portugalska je v tem pogledu dober zgled. Kar 87 % javnih naročil so dobila MSP, čeprav gre za samo 19 % skupne vrednosti.

## 2. Povzetek dokumenta

2.1 V sporočilu Komisije je predstavljen strateški pomen elektronskih javnih naročil (e-javna naročila), poleg tega so v njem določeni glavni ukrepi, s katerimi namerava Komisija podpreti popoln prehod na e-javna naročila v EU.

<sup>(1)</sup> <http://www.cen.eu/cwa/bii/specs/Profiles/IndexWG1.html>.

2.2 Prihranek javnih uprav, ki so že prešle na e-javna naročila, znaša od 5 do 20 %. Če bi uporabili nižji odstotek za vsa javna naročila EU, bi glede na obseg javnih naročil prihranek znašal več kot 100 milijard EUR.

2.3 Na področju javnih naročil <sup>(2)</sup> je Komisija – kakor je predvideno v Aktu o enotnem trgu iz leta 2011 <sup>(3)</sup> – predstavila več predlogov za popoln prehod na e-javna naročila v EU do sredine leta 2016 <sup>(4)</sup>. Končni cilj so „e-javna naročila od začetka do konca“, pri čemer se vse faze postopka od objave (e-objava) do plačila (e-plačilo) opravijo elektronsko <sup>(5)</sup>.

2.4 E-javna naročila lahko pomagajo izboljšati preglednost javnih naročil in dostop do njih, zlasti za MSP, kar spodbuja tudi čezmejno konkurenco, inovativnost in rast na enotnem trgu.

2.5 Komisija poudarja dve glavni oviri za uvajanje e-javnih naročil:

— „počasnost“ nekaterih udeleženih akterjev. Izziv je v tem, da je treba oklevajoče kupce in dobavitelje pregovoriti, naj spreminijo svoje zakoreninjene navade;

— *razdrobljenost trga*, ki lahko nastane zaradi različnih, včasih tehnično kompleksnih, sistemov, ki se uporabljajo v EU.

2.6 Za uresničitev zastavljenih ciljev je Komisija pripravila akcijski načrt s 15 ključnimi ukrepi.

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO se strinja, da je treba revidirati pravni okvir za javno naročanje in da je treba postopno preiti na popolno avtomatizacijo, tako da bo v nekaterih fazah postopka dobave postala obvezna uporaba elektronskih komunikacijskih sredstev.

3.2 Načrt, ki ga predlaga Komisija za postopno uvedbo e-javnih naročil, je zelo ambiciozen. Če bi bil pravilno sprejet, bi prinesel veliko koristi vsem, ki sodelujejo na trgu javnih naročil.

<sup>(2)</sup> Predlogi z dne 20. decembra 2011: COM(2011) 895 final, COM(2011) 896 final in COM(2011) 897 final.

<sup>(3)</sup> V Aktu za enotni trg je opredeljen sklop ukrepov za spodbujanje evropskega gospodarstva in ustvarjanje delovnih mest.

<sup>(4)</sup> Predlogi določajo obvezno uporabo e-javnih naročil najpozneje dve leti po roku za prenos, ki bi po trenutnem razporedu za sprejetje moral omogočiti uvedbo do sredine leta 2016.

<sup>(5)</sup> Postopki javnega naročanja zajemajo dve glavni fazi: fazo pred oddajo in fazo po oddaji. Faza pred oddajo vključuje vse vmesne faze javnega naročila do oddaje naročila (objava razpisa, dostop do razpisne dokumentacije, predložitev ponudb, ocenjevanje predlogov in oddaja naročila). Faza po oddaji vključuje vse vmesne faze javnega naročila po oddaji naročila (naročilo, izdaja računa in plačilo).

Glede na razlike v razvoju e-javnih naročil v posameznih državah, kjer se že pojavlja drobljenje rešitev in platform, bi lahko pomanjkanje strateških oziroma operativnih smernic – če ne bodo izpolnjeni nekateri minimalni pogoji – prispevalo k še večji razdrobljenosti trga.

3.3 Razvoj e-javnih naročil pa ne sme biti v nasprotju z načelom "najbolj ugodne ponudbe", kakor je določena v osnutku direktive o javnih naročilih <sup>(6)</sup>.

3.4 EESO posebno pozornost namenja temam, povezanim z interoperabilnostjo različnih platform (pogosto portalov) in dostopnostjo do procesov in elektronskih dokumentov, izmenjanih v različnih fazah oddaje naročila. Dobro bi bilo predvideti odprt evropski (ali mednarodni) standard za programsko opremo za elektronsko naročanje javnega sektorja. Razmah individualnih platform ter različnih formatov in postopkov je ovira za avtomatizacijo javnih naročil, ki ponudnike, zlasti MSP, odvrta od tega, da bi jo sprejeli. Rezultat dela evropskega odbora za standardizacijo (CEN) v okviru delavnice *Vmesniki interoperabilnosti podjetij (BII) za javna naročila v Evropi* so "standardni interoperabilni profili" za uresničevanje standardiziranih programskih rešitev.

3.5 Da bi premagali sedanje ovire, se EESO strinja s Komisijo, da se s posebnimi ukrepi doseže obvezna uporaba odprtih mednarodnih in evropskih standardov za uresničevanje interoperabilnih tehničnih rešitev. Pripraviti bi bilo treba smernice za pravilno uporabo odprtih standardov na podlagi rezultatov delavnice BII odbora CEN in njihove uporabe v okviru projekta PEPPOL. V Evropski digitalni agendi je izrecno predviden <sup>(7)</sup> ukrep za spodbujanje standardizacije e-javnega naročanja z uporabo posebnih tehnologij, ki jih lahko uporabljajo vsi ponudniki rešitev in storitev na področju IKT.

3.6 EESO poudarja, da lahko e-javno naročanje bistveno prispeva k transparentnosti nabavnih postopkov javnega sektorja in k boju proti goljufijam. Z elektronskimi instrumenti je možno spremljati in ocenjevati celotni postopek, poleg tega pa tudi način, kako ga je ponudnik izvedel. Te informacije so pomembne za zagotovitev maksimalne e-transparentnosti v javnem sektorju in so lahko močna spodbuda za sprejetje instrumentov za e-javna naročila, zlasti za MSP. Portugalska je primer dobre prakse na tem področju <sup>(8)</sup>, ravno tako Litva, kjer je uporaba e-objave, e-dostopa in e-oddaje ponudb zdaj obvezna, kar je prineslo znatne koristi z vidika znižanja cen kupljenega blaga in storitev (14–55 %), povečanja števila sodelujočih v javnih razpisih (20–90 %) in skrajšanja trajanja postopka naročanja s 46 na 11 dni.

<sup>(6)</sup> Mnenje CESE: UL C 191, 29.6.2012, str. 84.

<sup>(7)</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/cf/fiche-dae.cfm?action\\_id=181](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/fiche-dae.cfm?action_id=181).

<sup>(8)</sup> [www.base.gov.pt/](http://www.base.gov.pt/)



3.7 Poleg tega je pomembno tudi to, da pobude za e-javna naročila omogočajo podporo v obliki usposabljanja MSP, da začnejo uporabljati te tehnologije in se zavejo njihovih koristi. Naložbe v usposabljanje zaposlenih v javnem in zasebnem sektorju bodo ključnega pomena. Po mnenju EESO bi bila ustrezna podpora zelo koristna. MSP bi se lahko obrnila na svoja združenja.

3.8 Obstajajo jezikovne ovire, ki pa v tem sporočilu niso ustrezno upoštevane. Informacije, ki so na voljo na platformah e-javnega naročanja, bi morale biti na voljo še vsaj v enem tujem (evropskem) jeziku. Vendar bi to lahko povzročilo prevelike dodatne stroške. Ena od možnosti bi lahko bila, da bi Komisija razvila posebno spletno prevajalsko orodje za e-javna naročila.

3.9 Komisija ne obravnava vprašanja, koliko so vidni postopki javnega naročanja pod pragom na celotnem enotnem trgu, kar je pomembno zlasti za MSP in mikropodjetja. Po mnenju EESO bi bilo treba zdaj razmisliti o smiselnosti ohranitve pragov, saj bodo z elektronsko objavo javna naročila dostopna vsem.

#### 4. Posebne ugotovitve v zvezi z načrtovanimi ukrepi

4.1 EESO se strinja, da je treba preiti na avtomatizacijo javnih naročil. Medtem ko Komisija poudarja uvodne faze nabavnega postopka (objavo razpisa, dostop do razpisne dokumentacije, predložitev ponudb, ocenjevanje predlogov in oddajo naročila), je pomembno vključiti tudi faze, ki sledijo oddaji naročila (naročila, račune in plačila), ter objaviti potek naročila, probleme, ki so pri tem nastali, roke in stroške.

4.2 Uskladitev tehničnih zahtev je bistvenega pomena za razvoj rešitev in storitev na področju IT, ki se lahko sprejmejo in uporabijo na lokalni, nacionalni in čezmejnih ravni. EESO odločno poziva Komisijo, naj sprejme ključni ukrep 2, ki je predviden v zvezi s tem. Posledice so zelo pomembne ne samo za javno upravo, temveč predvsem za ponudnike, ki bodo lahko uporabili standardizirane rešitve, ki delujejo na evropski ravni.

4.3 Uporaba elektronskih podpisov je zapleteno vprašanje v primeru čezmejnih transakcij. Zato bi bili dobrodošli ukrepi, ki bi olajšali interoperabilnost takšnih rešitev. Omeniti pa je treba, da so nekatere države, kot na primer Portugalska, med težavami z e-javnimi naročili izpostavile prevelike zahteve v zvezi z e-podpisi, stroške časovnega žigosanja in probleme v zvezi z interoperabilnostjo med različnimi platformami e-javnega naročanja<sup>(9)</sup>.

4.4 Spodbujanje enostavnih rešitev in primerov dobre prakse je nedvomno pomembna podpora za projekte avtomatizacije javnih naročil. Ob pripravi ustreznih rešitev bi bilo treba upoštevati potrebe MSP, zlasti v fazi e-oddaje. Rezultati dela strokovne skupine za e-javna naročila pri Komisiji so zato ključnega pomena in bi jih lahko predložili zainteresiranim stranem, naj jih preučijo.

4.5 Najpomembnejši ukrep, na katerega bi se morala Komisija osredotočiti, je način izvajanja različnih rešitev za e-javna naročila na enotnem trgu. V projekt PEPPOL (*Pan-European Public Procurement Online*, vseevropska javna naročila na spletu) je bilo vključenih 11 držav, ki so razvile posebno tehnologijo za standardizirane rešitve za ključne faze v postopku nabave in odprto platformo za izmenjavo standardiziranih dokumentov, s čimer je bila dosežena polna interoperabilnost različnih platform na evropski ravni.

4.5.1 Program PEPPOL sestavljajo instrumenti za overjanje e-podpisov na podlagi elektronskih certifikatov evropskih oblasti, virtualni dosje podjetja za predložitev standardnih podatkov o podjetju (dokazila in certifikati), elektronski katalog ponudb blaga in storitev v standardnem formatu, e-naročila in izstavljanje e-računov, s čimer si naročnik in ponudnik po določenem postopku izmenjujeta poslovne informacije pri skupnih dejavnostih, ter infrastruktura za prenos elektronskih dokumentov (omrežje) na podlagi skupnih standardov, ki so združljivi na nacionalni ravni, in ki povezuje posamezne skupnosti oziroma sisteme e-javnega naročanja.

4.5.2 Evropski sistem virtualnih dosjejev podjetij (EVS) deluje podobno kot e-Certis – informacijski sistem, ki pomaga pri identifikaciji različnih certifikatov in potrdil, ki se pogosto zahtevajo v postopkih oddaje javnega naročila v vseh 27 državah članicah, na Hrvaškem (država pristopnica), v Turčiji (država kandidatka) in v treh državah EGP (v Islandiji, Lihtenštajnu in na Norveškem) – in ponuja informacije v zvezi z merili in dokazili oziroma potrdili, ki se zahtevajo za sodelovanje v postopkih javnih naročil držav članic. Medtem ko je sistem e-Certis zdaj zasnovan kot podatkovna baza, EVS ponuja še druge vmesnike, da se z njim lahko povezujejo še druge storitve. e-Certis bi morali prilagoditi konceptu EVS. Komisija bi morala zagotoviti usklajenost z ustreznim sistemom pravnih informacij in ga posodobiti ter ponuditi tako storitve kot tehnično podporo.

4.5.3 EESO upa, da bodo Komisija in države članice močno podprle večjo vlogo združenja OpenPEPPOL, in poudarja, da je treba zagotoviti, da bo javni sektor v Evropi ohranil, razvijal in upošteval tehnične specifikacije v postopkih javnih naročil, s čimer bi zagotovili, da bodo različne faze v postopku nabave (tako pred oddajo naročila kot po njej) standardizirane in interoperabilne, da bi preprečili razdrobljenost trga.

<sup>(9)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-e-procurement-interventions.24416>.

4.6 EESO se strinja, da se razvoj infrastrukture za e-javna naročila podpre in financira v okviru instrumenta za povezovanje Evrope na podlagi dosežkov držav članic združenja PEPPOL in s sedanjo infrastrukturo (omrežjem), ki povezuje različne sisteme v Evropi. EESO poudarja, da je treba ohraniti odprto, dostopno in varno infrastrukturo na podlagi skupnih standardov. Da bi olajšali uvajanje javnih naročil, bi bilo treba uporabljati sredstva strukturnih skladov.

4.7 EESO priporoča, da se sprejme celostna strategija komuniciranja na podlagi obstoječih skupnosti, zlasti OpenPEPPOL, v sodelovanju z Evropsko podjetniško mrežo in z uporabo programov povezovanja občin in regij v omrežja. Ta strategija komuniciranja bi bila lahko skupna Komisiji, združenju OpenPEPPOL in novemu pilotnemu projektu A (CIP ICT PSP) *Basic Cross Sector Services* (BCSS), kar zadeva javna naročila.

4.8 EESO podpira odločitev Komisije, da se avtomatizira celoten postopek nabave znotraj Komisije in da se razvite odprtokodne rešitve da na voljo tudi drugim.

4.9 EESO se strinja, da je treba spremljati sprejemanje elektronskih instrumentov za javna naročila in ugotoviti njihove koristi. Po sprejetju direktive bi morala Komisija vsako četrletje objavljati poročilo o kvalitativnem in kvantitativnem napredku na področju javnih naročil v državah članicah.

4.10 Hkrati pa zaradi večje transparentnosti in konkurence potrebujemo tudi dialog na mednarodni ravni o uporabi elektronskih instrumentov v javnih naročilih. Uporaba mednarodnih standardov se je tudi v tem primeru izkazala za potrebno, zato bi bilo treba spremljati spremembe na tem področju. Še posebej bi bilo treba priporočiti in spremljati uporabo standarda (CEN BII in specifikacije PEPPOL) pri izvajanju elektronskih javnih naročil v javnem sektorju v Evropi.

V Bruslju, 14. novembra 2012

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Staffan NILSSON

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Posodobitev področja državnih pomoči EU**

COM(2012) 209 final

(2013/C 11/11)

Poročevalka: **ga. BUTAUD-STUBBS**

Komisija je 8. maja 2012 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Posodobitev področja državnih pomoči EU*

COM(2012) 209 final.

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela dne 25. oktobra 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 484. plenarnem zasedanju 14. in 15. novembra 2012 (seja z dne 14. novembra) s 128 glasovi za in 5 vzdržanimi glasovi.

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 V močno konkurenčnem globaliziranem svetu je evropska politika državnih pomoči za EU strateškega pomena.

1.2 EESO meni, da je treba reformo, ki jo Komisija predlaga v svojem sporočilu, podpreti, saj ima naslednje cilje:

— poskrbeti, da bo evropska politika državnih pomoči prispevala k strategiji Evropa 2020;

— doseči novo in učinkovitejšo delitev dela med Komisijo in državami članicami;

— zagotoviti več postopkovnih izboljšav.

1.3 EESO se strinja z vizijo Komisije, da je treba okrepiti pozitivno povezavo med učinkovitimi državnimi pomočmi ter ciljem trajnostne in vključujoče rasti. Ciljno naravnana politika državnih pomoči bo omogočila spodbujanje inovacij (vključno s socialnimi), uporabo okolju prijaznih tehnologij in razvoj človeškega kapitala, hkrati pa preprečevala okoljsko škodo. Dobro usmerjena in dinamična politika pomoči z javnimi sredstvi lahko močno pripomore k doseganju visoke stopnje zaposlenosti in socialne kohezije.

1.4 Vendar je treba nekatere vidike reforme, ki ima sicer ambiciozne cilje, način izvajanja in časovni raspored, natančneje opredeliti.

1.5 EESO poziva Komisijo, naj natančneje opredeli nekatere pojme, omenjene v sporočilu:

1.5.1 Tudi ključni pojem "tržne nepopolnosti" je treba – glede na to, kako ga uporablja Komisija – natančneje opredeliti, saj se njegov pomen spreminja glede na področje uporabe: dostop do sredstev, financiranje širokopasovnih omrežij, ureditev industrijskih zemljišč za trgovske namene, dostop do inovacij, izobraževanje, razvoj ženskega podjetništva itd. Poleg tega imajo lahko te nepopolnosti različne vzroke: škodljivi zunanji učinki, nepopolne informacije, težave z usklajevanjem, obstoj tržne moči itd.

1.6 EESO želi izpostaviti nekatera vprašanja v zvezi s predlagano reformo:

1.6.1 Z reformo, ki jo predlaga Komisija, bodo države članice imele večjo odgovornost pri podeljevanju in nadzoru državnih pomoči. S katerimi pravnimi in praktičnimi sredstvi namerava Komisija prepričati države članice v polno sodelovanje pri uporabi prava državnih pomoči?

1.6.2 Povečanje odgovornosti držav članic pri nadzoru pomoči bi utegnilo privedi do tega, da bi države članice pristransko izvajale pravila, pa tudi do nepoštenega ravnanja držav, pospremljenega z vračanjem k neki obliki gospodarskega patriotizma, kar bi na koncu povzročilo še več pravne negotovosti za podjetja.

1.6.3 Komisija je na podlagi poročila Svetovne trgovinske organizacije (STO) ugotovila, da je obseg državnih pomoči, ki jih zagotavljajo naši glavni trgovinski partnerji v svetovnem merilu, primerljiv z obsegom v EU. Vendar bi evropska politika državnih pomoči zagotovila preglednejši okvir od tistega, ki obstaja v sistemih ZDA, Indije, Koreje ali Brazilije. Podatki o tem so stari in jih je treba posodobiti, če želi Komisija imeti izčrpen in natančen pregled nad aktualnimi razmerami.

1.6.4 Komisija obravnava vprašanje značilnosti sistema EU v primerjavi z drugimi sistemi nadzora državnih pomoči, vendar iz tega ne potegne konkretnih zaključkov. Zakaj pri tem ponovno ne zatrdi, da na svetovni ravni za zagotovitev uravnoteženega dajanja teh pomoči potrebujemo gospodarski pristop, ki temelji na enakovrednih pogojih? EESO poudarja, da je treba učinkovito odpraviti določene posledice nezakonitih tujih subvencij, ki ogrožajo konkurenčnost evropskih podjetij v primerjavi z njihovimi tekmeci po svetu.

1.7 EESO na koncu predlaga nekatere spremembe, ki se mu zdijo potrebne zaradi nujnosti, ki sta jo priznala tako Komisija kot Svet, da se podprejo MSP, sploh kadar so izpostavljena konkurenčnim pritiskom podjetij iz tretjih držav, ki neposredno in posredno ter po bolj nepreglednih postopkih prejema višjo državno pomoč.

1.7.1 EESO zaradi majhnega obsega pomoči, njihovega pozitivnega učinka na MSP in mikropodjetja ter omejenega vpliva na notranji trg predlaga, da se po vzoru pravkar sprejetega pravila za storitve splošnega gospodarskega pomena najnižji prag pomoči trajno dvigne z 200 000 EUR na 500 000 EUR, pri čemer jo posamezno podjetje izkoristi v obdobju treh zaporednih let.

1.7.2 Glede na to, da je treba evropskim MSP pomagati razviti njihovo poslovanje na mednarodnem trgu, EESO predlaga, da se člen 27(3) Uredbe o splošnih skupinskih izjemah (Uredba št. 800/2008) spremeni tako, da se pomoči, namenjene MSP za udeležbo na sejmih in razstavah v omejenem obdobju treh zaporednih let, razglasijo za združljive s skupnim trgovom.

1.8 EESO na podlagi svojih izkušenj Komisiji daje tri konkretna priporočila:

1.8.1 V vseh uradnih jezikih EU naj se pripravi poljuden praktični vodnik, v katerem bodo podani opredelitve, prepovedi in postopki, da se izboljšata razumevanje in pravilna raba državnih pomoči v podjetjih, na sodiščih in javnih organih.

1.8.2 Za pristojne nacionalne organe držav članic naj se organizirajo dodatni izobraževalni seminarji, da se v vseh državah članicah zagotovi čim bolj enotna uporaba prava državnih pomoči EU.

1.8.3 Zaradi pomembnosti predvidenih sprememb EESO poziva, naj se z njim opravi posvetovanje o pregledu uredbe *de minimis*, pooblastitvene uredbe in uredbe o splošnih skupinskih izjemah.

## 2. Vsebina sporočila

2.1 Komisija namerava reformo evropske politike državnih pomoči usmeriti k naslednjim trem ciljem:

- a) spodbujati pametno, trajnostno in vključujočo rast na konkurenčnem notranjem trgu v skladu s strategijo Evropa 2020;
- b) osredotočiti predhodno preverjanje, ki ga izvaja Komisija, na najpomembnejše primere pomoči z velikim vplivom na notranji trg;
- c) racionalizirati postopkovna pravila in zagotoviti hitrejšo sprejemanje odločitev.

2.2 Reforma je posledica mešanih rezultatov sedanje politike:

- sedanja pravila so zaradi zapletenosti slabo razumljiva ter jih je težko izvajati in nadzirati; celo sam komisar Almunia je v EESO 23. februarja 2012 izjavil, da na tem področju obstaja kar 37 različnih aktov (uredbe, sporočila in smernice);
- sedanji rezultati spremljanja izvajanja ukrepov, za katere veljajo skupinske izjeme, kažejo, da se pravila o državnih pomoči v določeni meri ne upoštevajo;
- Komisija nima pravil, s katerimi bi določila jasne prednostne naloge za obravnavanje pritožb;
- države članice in Komisija bi lahko pri izmenjavi informacij in sodelovanju v postopkih priglasitve bolje sodelovale.

2.3 Za izboljšanje tega stanja v okoliščinah, ko je treba izkoristiti celoten potencial enotnega trga (energija, promet, digitalne tehnologije), Komisija predlaga sprejetje reforme, ki ima ambiciozne cilje, način izvajanja in časovni razpored.

2.4 Ambicioznost ciljev predlagane reforme se kaže v tem, da po eni strani za spodbujanje rasti v Evropi uporabi eno najstarejših in najcelovitejših politik Unije, po drugi pa si prizadeva za razmeroma korenite postopkovne izboljšave, čeprav te v sporočilu niso niti številčno navedene niti podrobno pojasnjene.

2.5 Ambicioznost načina izvajanja predlagane reforme se kaže v tem, da Komisija predlaga sočasno izvedbo celega svežnja usklajenih pregledov v okviru "celovite strategije":

- pregled uredbe *de minimis*;
- spremembo pooblastitvene uredbe Sveta zaradi opredelitve nekaterih vrst pomoči, za katere naj bi veljalo, da so združljive z notranjim trgov in zato izvzete iz obveznosti priglasitve;
- pregled uredbe o splošnih skupinskih izjemah po vrstah pomoči, ki jih zajema veljavna pooblastitvena uredba;
- pravno razjasnitev pojma državne pomoči;
- posodobitev postopkovne uredbe o državni pomoči.

2.6 Ambicioznost časovnega razporeda predlagane reforme se kaže v tem, da namerava Komisija predloga za pregled postopkovne in pooblastitvene uredbe sprejeti jeseni 2012, preostale dele svežnja pa do konca leta 2013, tj. pred začetkom veljavnosti finančnega okvira za obdobje 2014–2020.

### 3. Splošne ugotovitve

#### 3.1 Nadzor državnih pomoči v splošnejšem okviru evropskega konkurenčnega prava

3.1.1 EESO podpira cilje Komisije, navedene v njenem sporočilu, ki naj bi "olajšal[i] obravnavo pomoči, ki je dobro oblikovana, ciljno usmerjena v ugotovljene tržne nepopolnosti in cilje skupnega interesa", z osredotočenjem nadzora na primere pomoči z največjim vplivom na notranji trg in ob hkratnem hitrejšem sprejemanju odločitev.

Takšno ravnanje je v skladu s splošnejšim razvojem konkurenčnega prava, in sicer tako prava, ki ureja protikonkurenčno ravnanje (karteli in zloraba prevladujočega položaja), kot nadzora koncentracij.

3.1.2 Protikonkurenčno ravnanje: s "posodobitvijo konkurenčnega prava" na podlagi Uredbe št. 1/2003<sup>(1)</sup> in dokumenti, ki so s tem povezani, se je začela decentralizacija uporabe konkurenčnega prava, saj je bil odpravljen sistem predhodne priglasitve. Komisija lahko tako svoje dejavnosti osredotoči na boj proti najhujšim omejitvam in zlorabam, zlasti kartelom. Poleg omenjene posodobitve je bilo okrepljeno tudi sodelovanje med mrežno povezanimi nacionalnimi uradi za varstvo konkurence in Komisijo.

<sup>(1)</sup> UL L 1, 4.1.2003, str. 1.

3.1.3 Nadzor koncentracij: komisar Almunia je pred kratkim omenil možnost skorajšnje reforme evropskega sistema za nadzor koncentracij, katere namen je, da bi se predvsem Komisija lahko osredotočila na koncentracije, ki bi utegnile najbolj vplivati na trg<sup>(2)</sup>. Kratkoročno bi bila z izboljšanjem "poenostavljenega postopka" racionalizirana obravnava najmanj problematičnih primerov, revidiran pa bi bil tudi postopek vnaprejšnje priglasitve. Dolgoročneje bi lahko pregledali samo ureditev nadzora koncentracij, in sicer s proučitvijo pridobitev manjšinskih neobvladujočih deležev ter boljšo uskladitvijo med nacionalnimi sistemi in evropskim sistemom pri pragovnih vrednostih in napotitvah zadev.

#### 3.2 Merila, na katerih mora temeljiti splošen okvir za državne pomoči

3.2.1 EESO ponovno izraža podporo splošnemu okviru za državne pomoči, ki temelji na naslednjih merilih<sup>(3)</sup>:

- usmerjenost in selektivnost pomoči;
- skladnost s strategijami za dokončanje enotnega trga;
- poenostavitev, preglednost in pravna varnost v zvezi s postopki in pravili;
- intenzivnejši dialog z državami članicami v postopkih odločanja in izvajanja ter v fazi ocenjevanja in spremljanja učinkovitosti;
- več informacij za podjetja o pravilih in postopkih, ki se nanašajo na državne pomoči;
- skupna odgovornost, zagotovljena z ustanovitvijo nacionalnih usklajevalnih organov;
- prilagoditev evropskih pravil o državni pomoči strategijam pomoči naših glavnih trgovinskih partnerjev, da se zagotovi enakovredni pogoji v primerjavi s preostalim svetom<sup>(4)</sup>.

#### 3.3 Povečanje odgovornosti držav članic pri izvajanju pravil o državnih pomočeh

3.3.1 Kakor razume EESO, bi osredotočenje nadzora Komisije na najbolj problematične primere temeljilo predvsem na razširitvi nabora ukrepov pomoči, izvzetih iz obveznosti priglasitve. Ob tem bi moralo nujno priti tudi do povečanja odgovornosti držav članic. Vendar EESO opozarja, da bi bilo treba

<sup>(2)</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/453&format=HTML&aged=0&language=EN> (v angleščini).

<sup>(3)</sup> UL C 65, 17.3.2006, str. 1, tč. 3.1.

<sup>(4)</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/intm/132797.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/132797.pdf)

pri tem upoštevati posebnosti v pravu državnih pomoči. Država ter širše gledano vsi državni in javni subjekti, ki lahko dajejo pomoč, so neke vrste "tožnik in sodnik hkrati".

3.3.2 Povečanje odgovornosti držav članic pri nadzoru pomoči bi utegnilo privedi do tega, da bi države članice pristransko izvajale pravila, pa tudi do nepoštenega ravnanja držav, pospremljenega z vračanjem k neki obliki gospodarskega patriotizma, kar bi na koncu povzročilo še več pravne negotovosti za podjetja.

3.3.3 Na voljo je več načinov za čim večje zmanjšanje teh tveganj:

— povečanje preglednosti s poročanjem, ki bi bilo za države članice obvezno. Uvedeno bi lahko bilo objavlanje sinteznih letnih poročil o izvajanju uredbe *de minimis* in uredbe o splošnih skupinskih izjemah na spletnih straneh Komisije;

— s finančnega vidika nosi tveganje v zvezi z nezakonnostjo/neskladnostjo izključno prejemnik pomoči, ki mora ustrezni znesek vrniti skupaj z obrestmi. Zato bi lahko povečali finančno odgovornost držav članic, na primer s tem, da se javnemu organu, ki je dal obravnavano pomoč, naloži plačilo kazni;

— ustanovitev neodvisnih nacionalnih agencij, zadolženih za politiko državnih pomoči. Te bi bile kontaktna točka tako za Komisijo kot za podjetja;

— Komisija bi morala izvajati učinkovitejši naknadni nadzor in dejavno spodbujati najboljše prakse.

#### 3.4 Poenostavitev in preglednost postopkov

3.4.1 Komisija in države članice so v obdobju 2008–2011 s sprejetjem vrste konkretnih dokumentov <sup>(5)</sup> pokazale, da so se sposobne odzvati na gospodarsko in finančno krizo. Odločitve so se lahko na zadovoljstvo držav in podjetij zelo hitro sprejemale predvsem zaradi okrepljenega sodelovanja držav članic in zavzetega dela služb Komisije.

<sup>(5)</sup> Glej Začasna pravila o državnih pomočeh, sprejeta kot odziv na gospodarsko in finančno krizo.

3.4.2 Na splošno pa so postopki za zainteresirane strani še vedno predolgotrajni in zapleteni. EESO zato podpira pripravljenost Komisije, da skrajša čas za obravnavno zadev z izboljšanjem upravnih postopkov in apeliranjem na odgovornost držav članic z namenom zagotovitve preglednosti in učinkovitosti. Pomembno je, da časovni okviri čim bolj sovpadajo z dinamiko gospodarskega dogajanja.

3.4.3 V tem smislu bi lahko razširili "poenostavljeni postopek" za obravnavo nekaterih vrst pomoči <sup>(6)</sup>, ki pa bi še vedno ostal znotraj okvirov. S tem postopkom Komisija zgolj preverja, ali je ukrep pomoči skladen z obstoječimi določbami in praksami.

#### 3.5 Boljša uporaba prava

3.5.1 Učinkovita uporaba prava državnih pomoči je bistvenega pomena. Vendar EESO ugotavlja, da nacionalna sodišča pogosto niso sposobna zagotoviti učinkovite uporabe prava državnih pomoči, s čimer bi zlasti zaščitila pravice podjetij, oškodovanih zaradi dajanja nezakonite državne pomoči konkurenčnimi podjetjem. Za to je več razlogov, vključno s tem, da sodniki ne poznajo dovolj dobro evropskega konkurenčnega prava, in postopkovnimi omejitvami, ki so del vsakega pravnega postopka.

3.5.2 Treba je predvideti rešitve, s katerimi bo mogoče izboljšati uporabo prava državnih pomoči v praksi. Tako podjetja kot nacionalna sodišča bi morala imeti na voljo učinkovitejša orodja in postopke.

#### 4. Posebne ugotovitve

##### 4.1 Natančnejša opredelitev pojma tržne nepopolnosti

4.1.1 EESO podpira cilj, da se odobrijo samo ukrepi pomoči, ki (i) pomagajo podpirati rast prek prizadevanj za odpravo tržnih nepopolnosti (dodelitev državne pomoči mora dejansko dopolnjevati zasebno porabo, ne pa je nadomeščati) in (ii) imajo spodbujevalni učinek, tj. da spodbujajo upravičence k opravljanju dejavnosti, ki jih brez pomoči ne bi izvajali.

4.1.2 Zato je treba pojem tržne nepopolnosti nujno natančneje opredeliti in ponazoriti s primeri z različnih področij, zlasti na podlagi obstoječe evropske sodne prakse, da bi si javni organi in podjetja lažje enotno razlagali ta pojem ter ga upoštevali pri pripravi ukrepov pomoči.

<sup>(6)</sup> UL C 136, 16.6.2009, str. 3.

#### 4.2 Razširitev in posodobitev mednarodnih primerjav na področju državnih pomoči

4.2.1 V točkah 16 in 17 sporočila je omenjena politika konkurence, ki jo vodijo tretje države. V omenjenih točkah Komisija ugotavlja, da je okvir EU preglednejši in obenem omogoča doseganje primerljivih ravni pomoči. Ta trditev temelji na primerjalni analizi, ki jo je Svetovna trgovinska organizacija (STO) pripravila leta 2006. EESO poziva Komisijo, naj pri STO doseže izvedbo novejših študij, saj se je zaradi krize več držav članic STO, ki niso članice EU, zateklo k obsežnim subvencijam, zlasti v proizvodnih sektorjih. Pravzaprav je zaželeno, da prihodnja politika konkurence, ki bo v veljavi od leta 2013, temelji na svežem in natančnem pregledu razmer na primer v ZDA, na Kitajskem, v Indiji in Braziliji (vključno s pomočjo, ki jo bodo podelili federalni subjekti), saj bo gospodarska konkurenca zaradi svetovne krize še bolj zaostrena.

4.2.2 Izvajanje pravil o državnih pomočeh mora podjetjem omogočiti, da so bolj konkurenčna na notranjem in mednarodnem trgu. Vendar se evropska podjetja soočajo s konkurenco gospodarskih družb iz tretjih držav, katerih zakonodaja včasih z ničemer ne omejuje državnih pomoči. To lahko povzroči hudo izkrivljanje konkurence na škodo evropskih podjetij, kar Komisija tudi izpostavlja v svojem sporočilu (7).

4.2.3 Komisija v okviru svojih pristojnosti izvaja pobude, da bi vzpostavila enakovredne pogoje po vsem svetu, pri čemer se opira na pojem poštenosti. Vsakršna reforma prava državnih pomoči bo tako morala biti usklajena z ukrepi, ki jih Komisija z instrumenti trgovinske politike (pravila STO, dvostranski sporazumi o prosti trgovini) izvaja na drugih področjih.

#### 4.3 Sprememba doktrine na področju izvoznih pomoči

4.3.1 Komisija je v predlogu uredbe o vzpostavitvi Programa za konkurenčnost podjetij ter mala in srednja podjetja (2014–2020) (COM(2011) 834 final) prepoznala potrebo, da

se MSP pomaga pri izvozu znotraj Unije in po svetu, če želimo okrepiati rast. Za MSP, ki imajo potencial za rast, so predvidene pomoč in podporne storitve prek Evropske podjetniške mreže.

4.3.2 Hkrati pa se doktrina Komisije zdi preveč omejevalna, saj na primer za udeležbo MSP na sejnih in razstavah člen 27 Uredbe št. 800/2008 z dne 6. avgusta 2008 določa več kumulativnih pogojev: pomoč ne sme presegati 50 % upravičenih stroškov ter je lahko dana samo podjetjem, skladnim z opredelitvijo MSP, ki se uporablja v Uniji, ter samo za prvo udeležbo na sejmu ali razstavi.

4.3.3 Pogoj prve udeležbe je za strategijo mednarodnega razvoja neustrezen, saj je zanjo potrebna vsaj triletna prisotnost na istem trgu, preden jo je mogoče pripraviti (zastopnik, ustanovitev podjetja, distribucija). Zato EESO predlaga, da se pogoj iz člena 27(3), ki se nanaša na prvo udeležbo, nadomesti s pogojem udeležbe na posameznem sejmu ali razstavi največ tri leta zapored, pri čemer preostala pogoja ostajata nespremenjena.

#### 4.4 Obvezen prispevek državnih pomoči k trajnostni in vključujoči rasti

4.4.1 EU bo morala zagotoviti, da državne pomoči spodbujajo inovacije – vključno s tistimi na socialnem področju, pri čemer je pomoč za socialne inovacije že priznana v Uniji inovacij –, okolju prijazne tehnologije in razvoj človeškega kapitala v okviru modela trajnostnega razvoja. EESO izraža zadovoljstvo nad tem, da pomoč za socialne inovacije čedalje bolj velja za združljivo s skupnim trgom (8), in želi, da se ta trend med procesom posodobitve področja državnih pomoči v prihodnosti še okrepi.

4.4.2 EESO prav tako podpira pojmovanje državnih pomoči za raziskave in razvoj, ki zajema razvoj izdelkov, programov in storitev, dostopnih ranljivim skupinam v družbi (zlasti invalidom), ter njihovo proizvodnjo oziroma izvedbo in dajanje na trg (9).

V Bruslju, 14. novembra 2012

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Staffan NILSSON

(7) Glej točko 17 sporočila.

(8) COM(2010) 546 final; COM(2011) 609 final; UL L 7, 11.1.2012, str. 3.

(9) UL C 24, 28.1.2012, str. 1.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Evropska agenda za potrošnike – Za krepitev zaupanja in rasti**

COM(2012) 225 final

(2013/C 11/12)

Poročevalka: **Reine-Claude MADER**

Evropska komisija je 22. maja 2012 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Evropska agenda za potrošnike – za krepitev zaupanja in rasti*

COM(2012) 225 final.

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 25. oktobra 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 484. plenarnem zasedanju 14. in 15. novembra 2012 (seja z dne 14. novembra) s 143 glasovi za, 1 glasom proti in 2 vzdržanima glasovoma.

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropska komisija je 22. maja 2012 sprejela Evropsko agendo za potrošnike. V njej je določila strateški okvir za potrošniško politiko, in sicer na podlagi naslednjih štirih ključnih ciljev: povečanje varnosti potrošnikov, izboljšanje njihove obveščenosti, sprejetje boljših ukrepov za uveljavljanje pravic potrošnikov in zagotavljanje pravnih sredstev ter prilagoditev pravic in ključnih politik gospodarskim in družbenim spremembam. Evropska agenda za potrošnike sodi v okvir strategije Evropa 2020.

1.2 EESO se strinja s stališčem Komisije, da imajo potrošniki bistveno vlogo kot akterji rasti in da je treba upoštevati razmere, v katerih se gibljejo.

1.3 EESO podpira cilje v agendi, vendar si zastavlja vprašanje, ali je agenda usklajena s programom varstva potrošnikov ter ali je zanjo predvidenih dovolj sredstev; dodeljena sredstva so po njegovem mnenju očitno nesorazmerna z zastavljenimi cilji.

1.4 EESO opozarja, da je treba interese potrošnikov upoštevati pri pripravi in izvajanju vseh skupnih politik. Odbor izraža zadovoljstvo, ker želi Evropska komisija v enem besedilu, tj. agendi za potrošnike, združiti večino doslej razpršenih pobud EU na področju evropske potrošniške politike. Agenda je pomemben korak in odraža pomen, ki se ga pri pripravi politik EU pripisuje potrebam in pričakovanjem potrošnikov.

1.5 EESO izraža zadovoljstvo, ker je priznana pomembna vloga združenj potrošnikov. Tem je treba dodeliti sredstva,

sorazmerna z nalogami, ki jih morajo opravljati. Odbor še posebej pozdravlja dejstvo, da namerava Evropska komisija v skladu z agendo sodelovati z nacionalnimi vladami, da bi združenjem zagotovila večje priznanje njihove vloge.

1.6 EESO pripisuje poseben pomen skrbi za ranljive skupine, predvsem v aktualnih gospodarskih in družbenih razmerah. Zato podpira pobude v agendi za vključevanje na finančnem področju ter za dostop do osnovnih storitev.

1.7 EESO ponavlja svoje stališče, da so vsi ukrepi za trajnostni razvoj izredno pomembni. Zato podpira prizadevanja Komisije v zvezi z upravljanjem z energijo in okoljsko primerno zasnovo izdelkov. Poleg tega poudarja, da je treba sprejeti učinkovite ukrepe za strožje etične in ekološke standarde pri proizvodnji in distribuciji izdelkov, predvsem tistih, ki so uvoženi iz tretjih držav.

1.8 Po mnenju EESO je izboljšanje varnosti hrane nujno za zagotovitev varnosti proizvodov od kraja proizvodnje do kraja porabe ter zdrave in poštene konkurence. Ukrepi, ki jih je treba sprejeti, bodo poleg tega pomagali obnoviti zaupanje potrošnikov, ki so ga različne krize v zvezi z neoporečnostjo živil omajale.

1.9 Odbor pozdravlja vse pobude, ki naj bi potrošnikom omogočile pridobiti njim prilagojene informacije. Vendar pa opozarja, da izobraževanje potrošnikov ne pomeni, da trgovcem ni treba izpolnjevati svojih obveznosti.



1.10 EESO podpira pobude za uveljavljanje in nadaljnji razvoj potrošniškega prava ter za zagotovitev učinkovitih pravnih sredstev. V zvezi s tem opominja, da morajo biti alternativni sistemi reševanja sporov neodvisni od strank v sporih. Kot je poudaril že v več mnenjih, podpira uvedbo kolektivnega pravnega sredstva, in meni, da ne bi smeli več odlašati z uvedbo tovrstnega instrumenta na evropski ravni.

## 2. Povzetek predloga Komisije

2.1 Evropska komisija je 22. maja 2012 sprejela Evropsko agendo za potrošnike, v kateri je določila strateški okvir za potrošniško politiko v prihodnjih letih. Dokument sodi v okvir strategije Evropa 2020 in dopolnjuje druge pobude, npr. program varstva potrošnikov za obdobje 2014–2020.

2.2 Komisija želi 500 milijonov evropskih potrošnikov, ki s svojo porabo ustvarijo 56 % BDP Evropske unije, postaviti v središče enotnega trga kot ključne akterje rasti, saj "spodbujanje takega povpraševanja lahko EU znatno pomaga pri izhodu iz krize".

2.3 Za doseg tega cilja in okrepitev zaupanja potrošnikov so v agendi določeni štirje cilji:

### 2.3.1 Večja varnost potrošnikov

V odgovor na izzive, povezane s trženjem proizvodov in storitev neodvisno od kraja njihove proizvodnje, želi Komisija izboljšati pravni okvir na področju varnosti proizvodov in storitev ter okrepiti okvir za nadzor trga. To namerava doseči z nadzorom varnosti in skladnosti proizvodov, ki se izvaja na kraju samem.

Komisija vztraja, da je treba izboljšati varnost v celotni živilski verigi.

Za uresničitev tega cilja bo države članice spodbujala k tesnejšemu sodelovanju.

### 2.3.2 Boljša obveščенost potrošnikov

Po mnenju Komisije je treba potrošnikom zagotoviti jasne, zanesljive in primerljive informacije ter orodja, da bodo te pravice tudi razumeli. Zato meni, da je treba izboljšati obveščенost potrošnikov ter jih ozavešтити o njihovih pravicah in interesih. Krepitev ozaveščenosti je po njenem mnenju tudi naloga trgovcev, zato bo sprejela potrebne pobude v zvezi z družbeno odgovornostjo gospodarskih družb. Priznava pomembno vlogo, ki jo imajo združenja potrošnikov pri razširjanju informacij ter pri zastopanju in varstvu potrošnikov.

### 2.3.3 Boljši ukrepi za uveljavljanje pravic potrošnikov in zagotavljanje pravnih sredstev

Komisija želi zagotoviti dejansko spoštovanje pravic potrošnikov ter učinkovita sredstva za reševanje sporov. Poleg tega namerava izboljšati sedanje sisteme za reševanje čezmejnih sporov, ne glede na način trženja, ter okrepiti sodelovanje s tretjimi državami ter velikimi mednarodnimi organizacijami.

### 2.3.4 Pravice in ključne politike, usklajene z gospodarskimi in družbenimi spremembami

Komisija meni, da morajo njeni predlogi odražati spremembe načinov potrošnje, predvsem v digitalni dobi. Poudarja, da je treba pri tem upoštevati potrebe ranljivih skupin ter potrošnikom omogočiti lažjo izbiro v smeri trajnostnega gospodarstva.

2.4 Cilji v agendi se nanašajo predvsem na naslednjih pet področij: digitalni sektor, finančne storitve, živilski sektor, energetski sektor ter potovanja in promet.

## 3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO se strinja s stališčem Komisije glede bistvene vloge potrošnikov kot akterjev rasti ter glede izzivov v prihodnjih letih. Ravno tako soglaša z njeno oceno, da je treba na vsak način upoštevati razmere, v katerih živimo. Kriza negativno vpliva na kupno moč potrošnikov. Poleg tega se spreminjajo načini potrošnje, ki zahtevajo večje tehnično znanje in so včasih dragi.

3.2 Kljub trdni bazi predpisov Unije se še vedno pojavljajo težave pri njihovem izvajanju: potrošniki nimajo dovolj sredstev za uveljavljanje svojih pravic, po drugi strani pa se število pritožb stalno povečuje; poleg tega se soočajo s poplavo najrazličnejših informacij, nimajo pa takih, ki bi bile dovolj zanesljive.

3.3 Poleg načelnih ugotovitev v agendi, ki jim je mogoče le pritrditi, pa se EESO postavlja dve vprašanji: ali sta program za varstvo potrošnikov in agenda povezana ter kako se bo ta politika izvajala.

3.4 V zvezi s tem je EESO v mnenju z dne 28. marca 2012 <sup>(1)</sup> opozoril na pomanjkanje sredstev za potrošniško politiko in izrazil zaskrbljenost glede zmožnosti izvajanja ambicioznega programa s sredstvi, ki so očitno premajhna za uresničitev zastavljenih ciljev programa.

<sup>(1)</sup> UL C 181, 21.6.2012, str. 89.

3.5 Komisija je predložila dolg seznam pobud, ki bodo sprejete za doseganje ciljev agende. Najpomembnejše je, da so te pobude kakovostne in uporabne, da se zagotovi zares visoka raven varstva potrošnikov. Potrošniki bodo občutili učinek ukrepov šele, ko jih bodo države članice ter druge zainteresirane strani sprejele in izvajale.

3.6 EESO ugotavlja, da ni preglednega in učinkovitega postopka za oceno izvajanja in rezultatov agende. Zato poziva Evropsko komisijo, naj agendo dopolni z merili za ocenjevanje in kazalniki kakovosti za oceno letnega napredka ter naj vsako poldrugo leto objavi poročilo o izvajanju agende.

3.7 Agenda je pokazala, da potrošniška politika pokriva zelo obsežno področje. To potrjuje, da je treba interese potrošnikov – kot je že opozoril EESO – upoštevati pri pripravi in izvajanju vseh skupnih politik. Vendar pa EESO izraža začudenje, ker agenda ne zajema varstva potrošnikov na zdravstvenem področju, npr. farmacevtskih produktov in zdravstvenih pripomočkov, saj so bili ti v središču pozornosti v več državah članicah zaradi škode, ki so jo povzročili potrošnikom in bolnikom. EESO meni, da mora celostna politika varstva potrošnikov obravnavati tudi zdravstveno in farmacevtsko področje z vidikov varnosti, obveščenosti in uveljavljanja pravic potrošnikov.

3.8 EESO z zadovoljstvom ugotavlja, da želi Komisija trgovce vključiti v politike varstva potrošnikov. Zato je treba nujno organizirati izobraževanje za podjetja o pravicah potrošnikov. Mreže podjetniških organizacij, ki bodo v to vključene, se spodbujajo, da ob podpori Evropske komisije čim prej ponudijo izobraževalne programe, namenjene predvsem MSP.

3.9 EESO poziva Evropsko komisijo, naj vpletene in zainteresirane strani vključi v izvajanje agende ter okrepi posvetovanje, predvsem z organizacijami za varstvo potrošnikov, da se zagotovi ustrezno sodelovanje pri pripravi zadevnih politik.

## 4. Posebne ugotovitve

### 4.1 Varnost

4.1.1 EESO odločno podpira revizijo zakonodajnega okvira na področju varnosti proizvodov, katere cilj je potrošnikom zagotoviti varne proizvode in storitve.

4.1.2 Po njegovem mnenju bodo pravila o nadzoru, sodobnih in enotnih praksah ter načinih sodelovanja, vključno s sodelovanjem s pristojnimi organi na kraju proizvodnje,

omogočila boljši nadzor trga in s tem pošteno konkurenco, ki bo koristila vsem podjetjem in potrošnikom. Poleg tega si EESO zastavlja vprašanje, kakšen pomen bo imela standardizacija in kakšna sredstva bodo dodeljena v ta namen.

4.1.3 Po mnenju EESO je večja varnost nujna, da se znova pridobi zaupanje potrošnikov, ki so ga različne krize v zvezi z neoporečnostjo živil omajale. Zato je treba nujno izboljšati ukrepe za izvajanje zakonodaje ter zagotoviti sodelovanje med državami članicami.

### 4.2 Boljša obveščenost potrošnikov

4.2.1 EESO se strinja s stališčem Komisije, da je trenutno na voljo preobilica informacij, ki pa niso prilagojene potrebam potrošnikov. Soglašajo s tem, da je treba dati potrošnikom na voljo zanesljive, jasne in primerljive informacije, ki so dostopne tudi prek drugih in ne le prek elektronskih medijev.

4.2.2 EESO izraža zadovoljstvo, ker je priznana pomembna vloga organizacij za varstvo potrošnikov, in opozarja, da se mora to odražati v sredstvih za doseganje zastavljenih ciljev, ki jih dodeljujejo tako evropski kot nacionalni organi. To velja predvsem za izvedbo testiranj proizvodov in storitev za potrošnike.

4.2.3 Odbor podpira ukrepe za obveščanje potrošnikov, če so primerni in zares učinkoviti.

4.2.4 Odbor podpira vse pobude za izobraževanje potrošnikov in predvsem poudarja, da jih je treba ne le obveščati, temveč tudi – že od šolskih let dalje – izboljševati njihovo znanje, npr. znanje na računalniškem in finančnem področju. Te pobude morajo biti časovno opredeljene, vendar pa nikoli ne morejo nadomestiti informacij, ki jih morajo potrošnikom dati trgovci.

### 4.3 Izvajanje zakonodaje in pravna sredstva

4.3.1 EESO se seznanja z odločitvijo Komisije, da bo v skladu s splošnimi pričakovanji zagotovila spoštovanje potrošniškega prava, saj zgolj kopičenje besedil ne bo privedlo do visoke ravni varstva potrošnikov.

4.3.2 Odbor se zavzema za obstoj evropskih mrež; prva izmed njimi, tj. Evropska pravosodna mreža, je bila ustanovljena leta 2001. Da se zagotovi njihova učinkovitost, Odbor poziva k rednemu ocenjevanju, ki bo omogočilo potrebna spoznanja.

4.3.3 EESO soglaša z vsemi pobudami za boljše poznavanje zakonodaje v Evropski uniji.

4.3.4 Odbor podpira pobude samoregulacije in seregulacije, npr. objavo smernic, vendar le, če so učinkovito prilagojene ciljem javne politike. Poleg tega je treba z rednim nadzorom in ocenjevanjem zagotoviti, da se te pobude – če cilji niso izpolnjeni – nadomestijo z obvezujočimi ukrepi.

4.3.5 EESO podpira ukrepe Komisije, katerih cilj je zagotoviti lažje alternativno reševanje sporov, vendar le, če so ti sistemi, kot je poudaril v mnenju <sup>(2)</sup>, neodvisni in nepristranski za stranke v sporih ter če uporaba pravnih sredstev ni izključena.

4.3.6 EESO poziva Evropsko komisijo, naj podpre učinkovite ukrepe za spodbujanje spletnega poslovanja v kombinaciji s sistemi za spletno reševanje sporov. Poleg tega izraža zadovoljstvo, da se načrtuje ustanovitev platforme zainteresiranih strani, namenjene razpravi o evropskem "znaku zaupanja" za spletne strani.

4.3.7 Glede kolektivnih tožb EESO obžaluje, da je v agendi zgolj zelo previdna omemba možnosti uvedbe tovrstnega orodja za uveljavljanje potrošniškega prava. Meni, da je glede na stanje v nekaterih državah ter glede na čezmejne spore in vsa posvetovanja napočil čas za hitro uvedbo tega instrumenta brez oklevanja.

#### 4.4 Prilagoditev pravic in politik gospodarskim in družbenim spremembam

4.4.1 EESO izpostavlja dejstvo, da namerava Komisija kljub nasprotovanju skorajda vseh organizacij za varstvo potrošnikov in nekaterih podjetij nadaljevati delo v zvezi z osnutkom uredbe o evropskem prodajnem pravu, ki uvaja nezavezujoč sklop pravil. Odbor ponavlja svoje stališče <sup>(3)</sup>, da je ta predlog neprimeren za doseg nekaterih zastavljenih ciljev, zlasti pa višje ravni varstva potrošnikov, in poudarja, da je treba nadaljevati razvoj evropskega potrošniškega prava.

#### 4.4.2 Digitalni sektor

Odbor podpira različne predloge na digitalnem področju, pripravljene z vidika tehnološkega razvoja. Ugotavlja, da si bo Komisija prizadevala za zagotovitev enake ravni varstva potrošnikov na tem področju, kar je pobuda, ki je nujna za njegov razvoj.

#### 4.4.3 Finančne storitve

4.4.3.1 EESO ugotavlja, da namerava Komisija strožje nadzorovati finančne storitve za potrošnike, predvsem za

najbolj ranljive skupine. Odbor podpira to usmeritev, ki naj bi povečala preglednost ter primerljivost ponudb in cen.

4.4.3.2 Odbor znova poudarja, da vsem vidikom vključevanja na finančnem področju posveča posebno pozornost.

#### 4.4.4 Živilski sektor

4.4.4.1 Odbor brez zadržkov podpira sprejetje predpisov o zagotavljanju informacij o živilih in o prehranskih trditvah, in sicer zaradi razlogov v zvezi z javnim zdravjem, ki so za potrošnike izredno pomembni.

4.4.4.2 Nedavni problemi v nekaterih državah članicah v zvezi z nezakonito prodajo alkoholnih pijač so znova pokazali, kako pomembna sta nadzor in spremljanje trga.

4.4.4.3 EESO se strinja s predlogom, da se za omejitev prehranskih odpadkov sprejmejo ukrepi, usmerjeni v različne člene živilske verige.

#### 4.4.5 Energetski sektor

4.4.5.1 Odbor posveča posebno pozornost ključnemu pomenu energije za vse potrošnike, predvsem najbolj ranljive skupine, ki jim je treba te storitve omogočiti po sprejemljivih pogojih.

4.4.5.2 EESO podpira pobude za spodbujanje obvladovanja porabe energije – dobrine, ki je ni na voljo v preobilju in ki za gospodinjstva predstavlja precejšnje finančno breme. Opozarja, da je treba preveriti tehnične rešitve, ki so na voljo potrošnikom, in zagotoviti, da so res inovativne in dajejo rezultate.

#### 4.4.6 Potovanja in promet

4.4.6.1 Po mnenju EESO je pomembno, da se področje prometa – tako letalski promet kot javni prevoz – vključi v agendo. Podpira prizadevanja Komisije za večje pravice potnikov, ki jih je treba prilagoditi ponudbam podjetij in organizatorjev potovanj. Odbor poudarja, da je treba predvsem na področju letalskega prometa z načrtovanim pregledom evropskega prava in z ustreznimi ukrepi v okviru Akta za enotni trg <sup>(4)</sup> okrepiti pravice potnikov ter omejiti nepošteno pogodbeno in trgovinske prakse.

4.4.6.2 EESO poudarja, da je treba nujno sprejeti ukrepe za zaščito potnikov v letalskem prometu, ki zaradi stečaja letalskih prevoznikov ne morejo nadaljevati potovanja; tega problema agenda za potrošnike ne obravnava.

<sup>(2)</sup> UL C 286, 17.11.2005, str. 1.

<sup>(3)</sup> UL C 181, 21.6.2012, str. 75.

<sup>(4)</sup> COM(2010) 608 final.

4.4.6.3 Odbor podpira predlog za razvoj strategije za "čiste avtomobile" kot prispevka za boj proti emisijam CO<sub>2</sub>.

#### 4.4.7 Trajnostni proizvodi

4.4.7.1 EESO je že večkrat poudaril, da je trajnostni razvoj odločilnega pomena za prihodnost Evrope. Zato podpira predloge Komisije za trajnejše proizvode in za spodbujanje okoljsko primerne zasnove vseh izdelkov.

4.4.7.2 EESO pozdravlja nenehna prizadevanja Evropske komisije za spodbujanje družbene odgovornosti gospodarskih družb, vendar so potrebni strožji ukrepi za zagotovitev preglednosti in odgovornosti, s čimer bi bili proizvodnja in distribucija izdelkov, predvsem iz tretjih držav, bolj etični in okolju prijazni. Za te države bi bilo treba uvesti obvezujoče ukrepe, da se zagotovi skladnost izdelkov z evropskimi standardi, npr. obvezno pisno izjavo o skladnosti z mednarodnimi standardi dela.

V Bruslju, 14. novembra 2012

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Staffan NILSSON

---

## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o dokumentih s ključnimi informacijami za naložbene produkte

COM(2012) 352 final - 2012/0169 (COD)

(2013/C 11/13)

Poročevalec: **g. IOZIA**

Evropski parlament in Svet sta 10. septembra 2012 oziroma 11. septembra 2012 sklenila, da v skladu s členom 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o dokumentih s ključnimi informacijami za naložbene produkte*

COM(2012) 352 final – 2012/0169 (COD).

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 25. oktobra 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 484. plenarnem zasedanju 14. in 15. novembra 2012 (seja z dne 14. novembra) s 138 glasovi za in 4 vzdržanimi glasovi.

### 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) izraža podporo predlogu uredbe, ki ga je posredovala Komisija, in meni, da je skladen s prizadevanji za zapolnitev vrzeli v evropski zakonodaji glede zaščite malih vlagateljev.

1.2 EESO želi poudariti pomen zakonodajnega akta, ki prvič ureja vse vrste zapletenih finančnih produktov in opredeljuje njihovo primerjavo ločeno od razvrstitve proizvajalca, pa naj gre za banke, zavarovalnice ali investicijske družbe; ceni prizadevanja Komisije, da se najdejo uravnotežene rešitve, ki jih bodo vsi lahko hkrati uporabljali.

1.3 EESO se je v prejšnjih mnenjih zavzel za sprejetje enotnih jasnih, preprostih in primerljivih predpisov, zato pozitivno ocenjuje uredbo in izraža željo, da se ugotovitve iz tega mnenja sprejmejo, da bi uredba postala jasnejša, takoj izvedljiva in uporabna.

1.4 Kljub izjemni količini predpisov, ki so nastali v zadnjih treh letih, EESO ugotavlja, da še nismo dosegli temeljnih ciljev: trga s profilom popolne integritete, dejansko integriranega trga, ki je odprt za vse akterje. Nedavne finančne afere so žal dokazale, da nacionalni nadzorni organi še ne ukrepajo odločno in odločilno s ciljem konkretno onemogočiti nove poskuse, ki varčevalcem prinašajo orjaške izgube, kot je bil primer manipulacije obrestne mere LIBOR. Polno uresničevanje notranjega trga se še vedno ovira, da se ohrani ugoden tržni položaj nacionalnih prvakov. Ni veliko napredka v zvezi s posojili za nepremičnine, primerljivostjo in preglednostjo stroškov tekočih

računov in glavnih storitev, vsebino osnovnih produktov, dostopom do bančnih storitev za posebne prikrajšane skupine, skupinskimi tožbami, priznavanjem možnosti ukrepanja združenj uporabnikov in potrošnikov, varstvom pri čezmejnih pogodbah ter usklajenimi postopki reševanja sporov, čeprav je treba poudariti, da si Komisija prizadeva zapolniti obstoječe zakonodajne vrzeli.

1.5 EESO poudarja, da ni predvidenih nikakršnih ukrepov glede možnosti kaznovanja proizvajalcev iz tretjih držav, ki jih je težko preganjati v primeru nespoštovanja evropskih predpisov. Zato predlaga, da morajo posredniki prevzeti obveznost in odgovornost, da se odzovejo pri morebitnih kršitvah določb uredbe. Tretjim državam, v katerih je sedež glavnih finančnih centrov, bi bilo treba tudi predlagati, naj sprejmejo podobne predpise, in jih vključiti med smernice Odbora za finančno stabilnost (FSB, *Financial Stability Board*).

1.6 EESO sicer razume razloge, ki jih je imela Komisija glede soobstoja "dokumenta s ključnimi informacijami" (KID, *key information document*), predlaganega v tej uredbi, in dokumenta o "ključnih informacijah za vlagatelje" (KIID, *key investor information document*), ki ga določa Direktiva 2009/65/ES in je vključen tudi v Uredbo Komisije (EU) št. 583/2010 z dne 1. julija 2010, vendar meni, da je treba pohiteti s presojo možnosti ohranitve dveh različnih dokumentov za finančne naložbe. Komisiji predlaga, naj bo "v dveh letih" od začetka veljavnosti uredbe o naložbenih produktih sposobna predlagati združitve obeh različnih modelov, da se predpisi za KNPVP (kolektivni naložbeni podjem za vlaganja v prenosljive vrednostne papirje) poenotijo s predpisi o dokumentu s ključnimi informacijami.

1.7 EESO se ne strinja z odločitvijo Komisije, da za bistvene dele vsebine uredbe uporabi delegirane akte, saj bi morale biti te določbe izvedljive takoj po izdaji uredbe. Tako je delegiranim aktom prepuščena zlasti vsebina člena 8(2): podrobnosti o predstavitvi in vsebini vsakega od elementov ključnih informacij, ki jih mora vsebovati dokument, o drugih informacijah, ki se jih lahko vključi, ter enotni obliki – kar dejansko pomeni 90 % uredbe. Prenos pooblastila iz člena 10(2) se nanaša na vsebino in pogoje pregleda informacij v dokumentu s ključnimi informacijami in njegove morebitne revizije. Prenos pooblastila iz člena 12(4) zadeva pogoje za izpolnjevanje zahteve glede predložitve dokumenta ter metodo in rok za predložitev dokumenta.

1.8 EESO toplo priporoča, da Komisija preuči te predloge in izraze, ki bi lahko povzročili zmedo in nedoločnost, kot sta "pravočasno" in "resno ogrozi[ti]", ter bolje opredeli postopke, ki se uporabijo v primeru kršitev v več državah članicah, ter organe, ki lahko odredijo sankcije, kar je v drugih primerih naloženo evropskim nadzornim organom.

1.9 Po mnenju EESO je treba predlog iz člena 15 o alternativnem reševanju sporov uskladiti z rešitvami, ugotovljenimi v okviru pregleda predloga direktive o alternativnem reševanju potrošniških sporov [COM(2011) 793 final], ter z vzpostavitvijo – z uredbo – sistema za spletno reševanje potrošniških sporov [COM(2011) 794 final], o katerih je EESO že podal svoje mnenje<sup>(1)</sup>. Komisija bi morala v členu 11 izrecno navesti možnost uporabe kolektivnih pravnih sredstev ali skupinske tožbe zaradi nepoštenega ravnanja.

1.10 EESO predlaga, da se v besedilo uredbe zapiše sklicevanje na pravico do odstopa od pogodbe, ki jo imajo kupci finančnih produktov na daljavo, kakor je predvideno v direktivi MiFID in obstoječi zakonodaji.

1.11 Po mnenju EESO bi bilo koristno razmisliti o možnosti, da se dokumenti s ključnimi informacijami o finančnih produktih objavijo na enotnem portalu. S tem bi izboljšali primerljivost različnih produktov in preglednost trga.

1.12 EESO se ne strinja s predlaganimi odstopanji za predložitev dokumenta s ključnimi informacijami; meni namreč, da bi bilo treba zagotovo odstraniti predvideno odstopanje za prodajo na daljavo, dobro pa razmisliti tudi o drugih. Preden bančna ali zavarovalniška stranka dokonča nakup po telefonu, mora pravočasno prejeti dokument s ključnimi informacijami.

1.13 Po mnenju EESO bi bilo treba v okvir naštete vsebine dokumenta s ključnimi informacijami vključiti tudi dejanske stroške za končnega uporabnika.

## 2. Povzetek predloga

2.1 Namen obravnavanega predloga uredbe je izboljšanje preglednosti na naložbenem trgu za male vlagatelje. Trenutno ni jasnih pravil, ki bi opredeljevala zahteve glede informacij, in vlagatelji ne morejo v celoti dojeti vsega tveganja, ki spremlja njihove naložbe.

2.2 Brez ustreznih, preprostih in razumljivih informacij utegnejo mali vlagatelji plačati neupravičeno ceno, ki ni prilagojena njihovim različnim profilom tveganja, ali izgubiti druge priložnosti za naložbe.

2.3 Enoten, enostavnejši in standardiziran sistem informacij bi omogočil njihovo primerljivost in razumljivost, s tem pa večjo preglednost na trgu in njegovo učinkovitost.

2.4 Za odpravo te pomanjkljivosti Komisija na podlagi izkušenj z dokumentom o "ključnih informacijah za vlagatelje" (KIID, *key investor information document*) za KNPVP predlaga uvedbo dokumenta s kratkimi, primerljivimi in standardiziranimi informacijami, ki ga pripravi proizvajalec naložbenega produkta.

2.5 Uredba bi se morala ne glede na njihovo obliko ali sestavo uporabljati za vse kompleksne produkte, ki jih proizvode industrija finančnih storitev z namenom zagotavljanja naložbenih priložnosti malim vlagateljem, pri katerih je donos, ponujen vlagatelju, odvisen od uspešnosti enega ali več sredstev ali referenčnih vrednosti, ki niso obrestna mera.

2.6 Dokument s ključnimi informacijami bo moral biti pripravljen po navodilih te uredbe, Komisija pa si pridržuje možnost, da z delegiranimi akti navede še naknadne specifikacije in informacije, ki jih je treba vključiti. Če proizvajalec naložbenega produkta ne spoštuje pravil ali ne izpolnjuje zahtev, je dolžan malemu vlagatelju povrniti škodo, ki jo je ta utrpel.

2.7 Uredba zajema postopke za obravnavanje pritožb, povrnitev škode in pravočasno dejavno sodelovanje med pristojnimi organi. Države članice določijo upravne sankcije in ukrepe, ki so učinkoviti, sorazmerni in odvračilni.

<sup>(1)</sup> UL C 181, 21.6.2012, str. 93, in UL C 181, 21.6.2012, str. 99.

2.8 Med prehodne in končne določbe je vključena tudi ohranitev določb o ključnih informacijah za vlagatelje za KNPVP, ki bodo ostale nespremenjene do izteka petih let od začetka veljavnosti uredbe. Komisija bo predlagano uredbo pregledala štiri leta po začetku veljavnosti. V okviru tega pregleda se bo ocenilo, ali se ohranijo določbe Direktive 2009/65/ES<sup>(2)</sup>, ki obravnava obveznosti v zvezi z informacijami za KNPVP.

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) se je že januarja 2008 v mnenju o zeleni knjigi o maloprodajnih finančnih storitvah na enotnem trgu<sup>(3)</sup> zavzel za ukrepe, s katerimi bi zagotovili jasne, izčrpne, bistvene in pregledne informacije za male vlagatelje, zlasti pri paketnih in strukturiranih produktih.

3.2 Sprejetje ukrepov, s katerimi bi se lahko občutno zmanjšalo neravnovesje informacij med proizvajalci finančnih produktov in malimi vlagatelji, je eden od nujnih pogojev za oblikovanje enotnega finančnega trga, na katerem bodo krožile jasne, natančne, preproste in primerljive informacije. Predlog Komisije je korak v pravi smeri.

3.3 Možnost regulativne arbitraže med manj strogimi in cenejšimi predpisi ter tistimi, ki so bolj omejujoči, pomeni izkrivljanje trga, saj ustvarja dejavnike, ki ovirajo uresničitev dejanskega, preglednega in učinkovitega enotnega finančnega trga.

3.3.1 Sprejetje skupnega standardiziranega modela informacij je bistveno za to, da se olajša razvoj integriranega čezmejnega trga. Zakonodajne razlike, ki trenutno obstajajo med različnimi državami, dajejo neupravičeno konkurenčno prednost tistim podjetjem, ki delujejo v državah, ki ne postavljajo zahtev: ta lahko mirno ponudijo produkte, ki lahko skrivajo velika možna tveganja.

3.4 Iz teh splošnih razlogov se EESO strinja tako s sklicevanjem na člen 114 PDEU kot z odločitvijo za sprejetje uredbe. EESO je že večkrat podprl uporabo tega instrumenta kot najboljše možnosti za ureditev pravil s finančnega področja, da bi se izognili dodajanju zahtev (*goldplating*) ali selektivnemu izbiranju najboljših določb (*cherry picking*), ki sta značilna za prenos direktiv s področja finančnih dejavnosti. Upravičena in utemeljena se zdi uporaba člena 5 Pogodbe o Evropski uniji ter načel subsidiarnosti in sorazmernosti.

3.5 Predložiti bi bilo treba informacije o možnih dobičkih, kot so morebitne datatve ali provizije, povezane s produktom. Če finančni produkt temelji na različnih valutah, je treba upoštevati valutno tveganje in preračunati zgodovino produkta

ter uradno valuto, v kateri je izražen. Informacije v zvezi s produktom morajo vključevati cene v prvotni denominaciji ter v nacionalni valuti države, kjer se produkt trži. S tem bi se precej povečala razumljivost in primerljivost produktov za male vlagatelje.

3.6 EESO meni, da je treba nujno okrepiti nadzorne dejavnosti pristojnih oblasti, tako na nacionalni kot evropski ravni. Zelo pa je presenečen nad ugotovitvami Komisije, da evropske oblasti v zvezi z vlogo, ki jim jo daje ta uredba, ne potrebujejo okrepitve. Njihovih vse večjih pristojnosti ne spremlja ustrezna ocena razpoložljivih sredstev. Evropski bančni organ (EBA), na primer, je 9. oktobra 2012 zaposloval vsega skupaj 84 oseb, s katerimi naj bi izvajal množico pomembnih nalog. Dodajanje pristojnosti brez upoštevanja trajnega izrednega stanja, v katerem ti organi delujejo, bi se lahko razlagalo kot povsem nasproten signal od tega, ki ga želi posredovati obravnavana uredba.

3.7 EESO poudarja pomen, ki ga je imela zakonodaja o informativnih perspektivah za vlagatelje v KNPVP. Evropski trg je z njo dobil pomembno spodbudo, preglednost informativnih instrumentov (dokument o ključnih informacijah za vlagatelje) pa je omogočila njegovo boljše delovanje. Določbe o dokumentu s ključnimi informacijami so korak naprej in EESO si želi, da bi se čim hitreje izvedla združitev v enoten model.

3.8 EESO obžaluje, da predlog uredbe sploh ne omenja možnosti, povezanih s produkti tretjih držav, in Komisijo poziva, naj razmisli o tem, da bi bilo treba vanj izrecno dodati tovrstno določbo. Posredniki takšnih produktov bi morali prevzeti odgovornost namesto proizvajalcev.

3.8.1 Za finančno krizo 2007–2009 so bili značilni "toksični produkti", ki so jih razvile velike ameriške finančne institucije. Tako imenovana drugorazredna posojila so se izkazala za ničvredne papirje z izjemno visoko stopnjo tveganja, vse tri velike bonitetne agencije pa so se zmotile pri ocenjevanju zanesljivosti teh vrednostnih papirjev. Za prodajo produktov, pripravljenih v tretjih državah, morajo njihovi prodajalci v EU prevzeti odgovornosti proizvajalca, od katerega evropska zakonodaja ne more neposredno zahtevati priprave dokumenta s ključnimi informacijami.

3.9 Druga težava, ki naj bi jo odpravila ta uredba, je razdrobljenost finančnega trga. Proces dejanske integracije nacionalnih trgov je do zdaj ovirala različnost zakonodaj, čezmejni trg pa nosi posledice te regulativne "krpanke", ki zvišuje stroške in spodbuja izogibanje strožji zakonodaji ali predpisom, ki so bolj naravnani na varstvo potrošnikov.

<sup>(2)</sup> UL L 302, 17.11.2009, str. 32.

<sup>(3)</sup> UL C 151, 17.6.2008, str. 1.

3.9.1 Bistveno je podpreti programe finančnega izobraževanja potrošnikov. EESO je v mnenju na lastno pobudo <sup>(4)</sup> že zapisal: "Finančno izobraževanje je dejansko ključni vidik za ohranjanje zaupanja v finančni sistem ter odgovorno potrošnjo finančnih produktov."

3.10 EESO priporoča, da se v ocenah učinka upošteva celoten sklop predpisov, ki se opredeljujejo, in povezana bremena, saj bi neupravičeno pretirano zakonsko urejanje povzročilo neizmerljivo škodo, ne samo za finančno industrijo, ampak za celotno gospodarstvo. Če se finančni zagon ustavi, lahko to povzroči krizo, kot je še ni bilo, kar dokazujejo nedavni dogodki, ki so povzročili stroške v vrednosti več sto milijard EUR in sprožili dramatično gospodarsko krizo v nekaterih državah.

3.11 V predlogu Komisija omenja prodajalce izključno v zvezi z njihovimi odgovornostmi in sankcijami. Nič pa ni napisanega o potrebnem usposabljanju zaposlenih v podjetjih, ki prodajajo finančne produkte, ali o tem, da je treba močno omejiti povezavo med prodajo konkretnih produktov in nagradami, ki so jih deležni najuspešnejši zaposleni. Ker ta vidik ključnega pomena obravnava nova direktiva MiFID, EESO predlaga, da se v uredbo vključi jasno sklicevanje nanjo.

3.11.1 EESO je že večkrat ugotovil, da je bila eden od glavnih vzrokov za vsesplošno prodajo toksičnih, neprimernih ali zelo tveganih produktov brez ustreznih informacij, ki so varčevalcem prinesli izjemne izgube, nespametna politika finančnih in bančnih ustanov, ki so direktorjem dajale vrtoglavo visoke bonuse, povezane z rezultati, doseženimi v zelo kratkem času.

3.11.2 Takšni rezultati so se dosegali z nepoštenimi praksami: te zdaj sodišča kaznujejo z velikanskimi odškodninami, ki so jih nekatere banke in finančne ustanove prisiljene priznati lastnim strankam. Med drugim gre za sisteme nagrajevanja, ki temeljijo na prodaji za vsako ceno, in to produktov, ki so finančno zelo ugodni za prodajalca: vsakemu prodajnemu mestu je določen znesek, ki ga mora doseči. Takšni sistemi trženja so primerni za delikateso, ne pa za banko, ki uporablja vseživljenjske prihranke ljudi.

3.11.3 Vsem sprejetim pobudam navkljub z grenkobo ugotovljamo, da se nekatere nepoštene prakse ravnodušno nadaljujejo in da gredo pri iskanju izjemnih dobičkov nekateri celo tako daleč, da se izkrivljajo referenčni kazalniki, kot je najnovejši primer obrestne mere LIBOR. Takšno ravnanje, ki velja za drobno manjšino akterjev evropske finančne industrije, škodi

ugledu celotnega sistema in zapaščini zaupanja, pridobljenega z leti dela. Celotna finančna skupnost mora pri poslovanju ohraniti kar najvišja in najstrožja etična načela. Združenja bank morajo strogo kaznovati podjetja in osebe, ki kršijo splošna načela ravnanja, tiste, ki so storili hude kršitve, pa celo izključiti in jim prepovedati bančno dejavnost. Očitno nepravilno in tudi nezakonito ravnanje je prepogosto spremljal molk.

3.12 EESO Komisiji toplo priporoča, naj bdi nad učinkovitostjo sankcij, ki jih morajo določiti države članice. Med nacionalnimi zakonodajami obstajajo številne razlike glede resnosti prekrškov in kaznivih dejanj na finančnem področju, ki so povezane z različnimi gospodarskimi in pravnimi kulturami posameznih držav. Čeprav na upravnem in kazenskem področju Komisija ne more pripravljati evropskih zakonov z ustreznimi sankcijami, pa bi si morala prizadevati, da se poleg predpisov čimbolj uskladi tudi sistem sankcij. Obstaja namreč dejanska nevarnost, da se z zakonodajnega dampinga preide na kazenskega: če bodo zakoni isti, kazni pa zelo različne, se bo delovanje selilo tja, ker je tveganje najmanjše. Za učinkovitost in uspešnost zakonodaje so nujni usklajevanje in skupne smernice. EESO tudi priporoča, da se upoštevajo različne vrste sankcij, ki so v enih državah upravne, v drugih pravne.

#### 4. Posebne ugotovitve

4.1 EESO ocenjuje, da je predlog v celoti uravnotežen in da ga je mogoče izboljšati pri pomanjkljivostih, navedenih med splošnimi ugotovitvami.

4.2 EESO se strinja z odločitvijo, da se pozornost usmeri predvsem na produkte s profili visokega tveganja, da finančne industrije ne bi po nepotrebnem obremenili z zahtevami po dokumentih s ključnimi informacijami, ki ne bi bili zares učinkoviti.

4.3 EESO je zadovoljen, ker je iz uredbe jasno razvidna veriga pristojnosti in je očitno, kdo je odgovoren za pripravo dokumenta s ključnimi informacijami. V preteklosti je ravno negotovost glede teh pristojnosti povzročala težave pri tem, kako doseči povračilo od tistih, ki so dali napačne in zavajajoče informacije, ki so malim vlagateljem prinesle velikanske izgube.

4.4 EESO se strinja z dolgo želeno odločitvijo Komisije, da kot predlog rešitve za KNPVP izbere kratek informativen instrument, ki je jasno zapisan v netehničnem jeziku brez žargonskih izrazov in pripravljen v enotni obliki, primerljivi z drugimi produkti. Člen 8 jasno in izčrpno navaja informacije, ki jih mora dokument s ključnimi informacijami vsebovati, vključno z dejanskimi stroški, ki jih ima mali vlagatelj.

<sup>(4)</sup> UL C 318, 29.10.2011, str. 24.



4.5 Ta odločitev pa ne izpodbija potrebe po nadaljnjih prizadevanjih za razvoj finančnega izobraževanja<sup>(3)</sup>, ki bi se izvajalo v šolah po učnem načrtu, v okviru neformalnega izobraževanja, med starejšimi in gospodinjami. Najbolj ranljivi varčevalci nimajo vedno osnovnega znanja, ki bi jim omogočilo popolnoma razumeti tudi poenostavljen dokument s ključnimi informacijami. EESO Komisiji priporoča, naj poudari – morda v novih uvodnih izjavah predlagane uredbe – potrebo po nadaljevanju prizadevanj za uvedbo osnovnega finančnega izobraževanja za vse.

4.6 EESO ceni ta prvi poskus zagotavljanja preglednosti pri razkrivanju stroškov, profila tveganja in informacij o preteklem donosu obravnavanega produkta ali produktov, ki bi lahko veljali za podobne.

4.7 Obveznost pravočasnega posredovanja dokumenta s ključnimi informacijami, da se bo mali vlagatelj lahko seznanil s povezanim tveganjem in se ga zavedal, je nepogrešljiva, če naj bo predlagana uredba učinkovita. EESO ugotavlja, da za predložitev dokumenta niso predvideni jasni roki. Izbrana formulacija, torej "pravočasno pred sklenitvijo transakcije v zvezi z naložbenim produktom", se ne zdi primerno jamstvo, da bo mali vlagatelj dobil vse koristne informacije. EESO nasprotuje predvidenim odstopanjem za predložitev dokumenta s ključnimi informacijami, zlasti glede prodaje na daljavo.

4.8 Po mnenju EESO bi se bilo treba v besedilu uredbe sklicevati na možnost odstopa od pogodbe pri transakcijah na daljavo, kakor je predvideno za finančne transakcije.

4.9 EESO toplo priporoča, da se sprejme zanesljiv, razumen datum, ki se ga neposredno vključi v besedilo, ne pa da se to možnost prepušča naknadnim delegiranim aktom, zaradi česar finančna industrija ostaja v negotovosti glede izvajanja. Poleg tega naj bi bil dokument v skladu s členom 5 pripravljen še pred začetkom prodaje naložbenega produkta in predhodno tudi objavljen na spletnem mestu. Ni razloga, zakaj ne bi že zdaj opredelili jasnega roka, katerega kršitev bi pomenila bistveno nespoštovanje cilja in obveznosti uredbe. Razumen rok bi bil na primer teden dni pred možno sklenitvijo transakcije: v tem času je mogoče najti vse potrebne informacije, prositi za nasvet in pojasnila. Vlagatelj je dovolj zavarovan in ima čas za primerjavo konkurenčnih ponudb za nakup. Pri tem vprašanju se EESO ne strinja z uporabo delegiranih aktov, ki bi morali biti čimbolj omejeni ter spoštovati obliko in vsebino iz člena 290 PDEU, tj. nanašati bi se morali na nebitne elemente, za katere niso mogoči drugi instrumenti.

4.10 EESO se strinja z določbami člena 9 o tem, da je treba tržne komunikacije ločiti od dokumenta s ključnimi informacijami in da ne smejo biti v nasprotju z informacijami iz tega

dokumenta. Toksični produkti so bili prepogosto predstavljeni kot varni, kar so podpirale tudi predrzne bonitetne agencije, ki so oceno trojni A delile kar povprek. Kdove zakaj so ti produkti končali v rokah evropskih vlagateljev?

4.11 Komisija je v Poglavlje III vključila določbe o pritožbah, povrnitvi škode in sodelovanju med pristojnimi organi, v Poglavlje IV pa upravne sankcije in ukrepe. EESO vztraja pri prejšnjih splošnih ugotovitvah in zelo pozitivno ocenjuje odločitev, da se podrobno opredelijo postopki, načini in pogoji za pritožbe v skladu z različnimi rešitvami za alternativno reševanje sporov glede malih naložb v finančne produkte.

4.11.1 Sodelovanje med pristojnimi oblastmi je po mnenju EESO absolutno nepogrešljivo: v prejšnjih mnenjih se je Odbor že zavzel ne samo za priporočila, ampak tudi za obvezujoče predpise, po katerih bi morale nacionalne oblasti sodelovati v čim večji meri, ki jo dopuščajo nacionalna zakonodaja in postopki. V primeru očitnega protislovja bi bilo treba zaradi načela subsidiarnosti nacionalne predpise, ki so v nasprotju, razglasiti za nične.

4.12 Tudi člen 22 po mnenju EESO vsebuje stavek, ki bi bil lahko pomemben pri prihodnjih sporih. Pri določbi o dodatni sankciji, tj. objavi vrste kršitve in identitete odgovornih oseb, s katero se povsem strinjamo, je zapisano: "razen če bi takšno razkritje resno ogrozilo finančne trge". Ni pojasnjeno, kdo bo ocenil to resno grožnjo: Komisija? Nacionalne oblasti? Evropski nadzorni organi? Sploh ni obravnavan niti primer kršenja obveznosti iz uredbe, ki sočasno poteka v več državah članicah. Kdo se odloči? In če en organ meni, da objava ne bo škodila finančnim trgom, drugi pa, da bo? Kateri postopek bo sprejet? Na vsa ta vprašanja je treba odgovoriti pred izdajo uredbe, ki bi morala biti po naravi enostavna in jasna, da jo je mogoče takoj izvajati, in katere formulacija bi morala preprečiti nevarnost nepotrebnih sporov, ki škodijo evropskemu interesu.

4.13 Komisija še naprej pripravlja predloge, ki vsebujejo številne delegirane akte. EESO je pogosto podvomil v legitimnost teh praks, njihovo dejansko potrebnost in skladnost z določbami člena 290 PDEU o delegiranih aktih in člena 291 PDEU o izvedbenih aktih. Tudi v tem primeru EESO meni, da Komisija predlaga rešitve, ki zadevajo bistvene elemente uredbe. Gre, na primer, za podrobnosti o predstavitvi in vsebini vsakega od elementov ključnih informacij, ki jih mora v skladu s členom 8(2) vsebovati dokument s ključnimi informacijami, o drugih informacijah, ki se jih lahko vključi, ter enotni obliki – kar dejansko pomeni 90 % uredbe. Prenos pooblastila iz člena 10(2) se nanaša na vsebino in pogoje pregleda informacij v

<sup>(3)</sup> UL C 318, 29.10.2011, str. 24.

dokumentu s ključnimi informacijami ter na njegove morebitne revizije. Prenos pooblastila iz člena 12(4) zadeva pogoje za izpolnjevanje zahteve glede predložitve dokumenta ter metodo in rok za predložitev dokumenta, kar smo v tem mnenju že kritizirali.

4.14 EESO se sprašuje, ali so ti dejansko potrebni in v skladu z logiko obravnavane uredbe. Čeprav je jasno, da je delegirane akte veliko lažje upravljati, se morajo tesno držati določb Pogodbe. V ustreznem sporočilu Komisije <sup>(6)</sup> je navedeno: "V skladu s členom 290 Pogodbe o delovanju Evropske unije, kakor je zapisan v pogodbi, podpisani v Lizboni 13. decembra 2007 (v nadaljnjem besedilu: nova pogodba), lahko zakonodajalec na Komisijo prenese pooblastilo za sprejemanje

nezakonodajnih aktov, ki se splošno uporabljajo in **dopolnjujejo ali spreminjajo nekatere nebistvene elemente zakonodajnega akta**".

4.15 Delegirani akti, ki jih predlaga Komisija, pa po mnenju EESO zadevajo bistvene, ključne elemente zakonodajnega akta.

4.16 EESO se ne strinja z odločitvijo, da pravila glede obveznosti v zvezi z informacijami za KNPVP naslednjih pet let ostanejo nespremenjena. Komisiji predlaga, naj predvidi pregled v dveh letih od sprejetja te uredbe, da se čim prej poenotijo ključni dokumenti za vlagatelje v finančne produkte vseh vrst.

V Bruslju, 14. novembra 2012

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Staffan NILSSON

---

<sup>(6)</sup> COM(2009) 673 final, 9.12.2009.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – K okrevanju s številnimi novimi delovnimi mesti**

COM(2012) 173 final

(2013/C 11/14)

Poročevalka: **Gabriele BISCHOFF**

Evropska komisija je 18. aprila 2012 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – K okrevanju s številnimi novimi delovnimi mesti*

COM(2012) 173 final.

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 23. oktobra 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 484. plenarnem zasedanju 14. in 15. novembra 2012 (seja z dne 15. novembra) z 204 glasovi za, 2 glasovoma proti in 2 vzdržanima glasovoma.

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropi še ni uspelo prebroditi krize, zato postaja vse bolj razdvojen. V mnogih kriznih državah se je dramatično povečala stopnja brezposelnosti, zlasti pri mladih. Evropska politika zaposlovanja mora močneje prispevati k reševanju problemov v državah članicah. Bolj kot doslej jo je treba obravnavati kot del rešitve, da se s skupnimi močmi solidarno prebrodi kriza in stabilizirajo razmere v Evropi.

1.2 EESO zato meni, da mora politika zaposlovanja nujno spremljati razvoj evropske infrastrukture in kakovostno rast. Obstaja izjemna potreba po naložbah, ki lahko pozitivno vplivajo na zaposlovanje. Zato je treba zelo hitro mobilizirati tako zasebne kot tudi javne naložbe in izvesti reforme.

1.3 Solidarna in učinkovita politika zaposlovanja lahko oblikuje evropski trg dela in mu vrne verodostojnost. Eden od ključnih elementov pri tem je hitra in obvezna uvedba jamstva za mlade. V nekaterih kriznih državah poleg tega obstaja interes za uvedbo sistema dualnega, tj. hkrati teoretičnega in praktičnega izobraževanja. Komisija bi morala to podpreti, omogočiti hitro začetno financiranje in spodbuditi izmenjavo dobre prakse. Če mladi ne bodo imeli perspektive, zlasti v kriznih državah, obstaja nevarnost pojava "izgubljene generacije" ter s tem izjemno napetih socialnih in političnih razmer. EESO se zavzema za solidarne rešitve, podobne skladu za prilagoditev globalizaciji.

1.4 Ustrezno oblikovanje jamstva za mlade je prvi pomemben korak, vendar pa je treba nujno obravnavati tudi obstoječe strukturne probleme.

Cilj ustvarjanja številnih novih delovnih mest je odvisen od:

- ponudbe dela, z izkoriščanjem potenciala dolgotrajno brezposelnih prek vključujočega trga;
- povpraševanjem po delu; to je mogoče zlasti v rastočih sektorjih, ki zahtevajo precej delovne sile, kot npr. gospodarstvu starejših.

1.5 Politika zaposlovanja ne more popraviti napak upravljanja na področju makroekonomije, lahko pa bistveno prispeva k temu, da se v družbi znanja poveča konkurenčnost, okrepijo zmogljivosti za inovacije in bolje uravnata ponudba in povpraševanje po kvalifikacijah. Poleg tega je treba nuno izboljšati dostop evropskih podjetij, zlasti MSP, do tveganega kapitala in odpraviti nepotrebne upravne postopke.

1.6 Na splošno je treba upoštevati posebno vlogo socialnih partnerjev pri oblikovanju in izvajanju politike zaposlovanja ter jo okrepiti v okviru novega upravljanja.

## 2. Evropska politika zaposlovanja v kriznem obdobju

2.1 Evropska komisija je 18. aprila 2012 objavila sporočilo z naslovom *K okrevanju s številnimi novimi delovnimi mesti* z devetimi spremnimi dokumenti. Sporočilo vsebuje predloge podpornih ukrepov za ustvarjanje delovnih mest, reformo trgov dela in krepitev upravljanja EU.

2.2 Poziv Komisije k okrevanju s številnimi novimi delovnimi mesti prihaja v času, ko je po več zaporednih krizah (finančni, gospodarski in socialni krizi, krizi eura, dolžniški krizi in krizi zaupanja) v mnogih državah prišlo do ukinitve številnih delovnih mest, kar je prizadelo vsakdanje življenje mnogih ljudi, bodisi ker so izgubili delovno mesto bodisi ker ne najdejo nove zaposlitve ali ker so morali sprejeti znižanje plač in znižanje ali neplačevanje socialnih prispevkov.

2.3 Odbor tako pozdravlja, da Komisija obravnava posledice krize za politiko zaposlovanja in poziva k okrevanju s številnimi novimi delovnimi mesti. Za to je že skrajni čas, saj se posledice krize zaostrejejo, med drugim, ker si vlade v skoraj vseh državah EU v okviru izvajanja novih spremenjenih pravil za gospodarsko upravljanje v euroobmočju prizadevajo zmanjšati proračunske primanjkljaje z deloma občutljivimi rezi javnih izdatkov, usmerjenimi v omejevanje socialnih izdatkov in javnih storitev. Vendar pa takšna politika zmanjšuje možnosti na trgu dela, zlasti za tiste, ki so že doslej spadali med prikrajšane skupine<sup>(1)</sup>. Varčevalni ukrepi najbolj prizadenejo predvsem osebe, ki so odvisne od državnih socialnih transferjev, med drugim tudi tiste z negotovo zaposlitvijo in druge prikrajšane skupine na trgu dela. Zato je treba ohraniti in okrepiti stabilizacijsko vlogo solidarnostnih sistemov socialne varnosti, da ostanejo učinkoviti in vzdržni, zlasti tudi za najbolj prizadete in prikrajšane skupine na trgu dela.

2.4 EESO je že zgodaj opozoril, da si je treba posebej prizadevati proti brezposelnosti, katere rast je vzbujala skrb, in dodal, da ne smemo stati križemrok. Dejal je, da politika trga dela lahko podpre proces ustvarjanja delovnih mest in ga tudi mora podpreti. Temelj zato je po njegovem mnenju stabilno gospodarstvo. Odbor je pozdravil načrt za oživitvev gospodarstva, sprejet leta 2008, hkrati pa je kritiziral njegov omejen obseg<sup>(2)</sup>.

2.5 Aktualni podatki o trgu dela vzbujajo skrb. Negativni trend na trgu dela v kriznih državah se neprekinjeno nadaljuje. Brezposelnost v Evropi je avgusta znašala 10,5 % (11,4 % v euroobmočju) in še nikoli ni bila tako visoka. V dveh tretjinah držav članic je bila ugotovljena naraščajoča stopnja brezposelnosti, zlasti visoka pa je v Španiji (25,1 %), na Portugalskem (15,9 %) in v Grčiji (24,2 %) (3). Brezposelnih je 25,46 milijonov oseb. Zelo resno je dejstvo, da se je povečala tudi stopnja

dolgotrajno brezposelnih, kar je očitno trend, ki se je utrdil. Več kot 40 % brezposelnih išče zaposlitev že več kot eno leto (4). Skrb vzbuja zlasti dejstvo, da je brezposelnost med mladimi v EU še vedno zelo visoka, in sicer znaša več kot 22 %. Tudi tu obstajajo velike razlike med državami članicami. V Španiji in Grčiji znaša več kot 50 %, v nekaterih državah članicah (Portugalska, Slovaška, Bolgarija, Italija in Irska) pa okrog 30 %. Le v treh državah članicah (Nemčija, Avstrija in Nizozemska) je nižja od 10 % (5).

2.6 Politike rasti in zaposlovanja ni mogoče obravnavati ločeno. Zato je Odbor večkrat pozval k evropskemu načrtu za oživitvev gospodarstva v višini 2 % BDP z obsežnim učinkom na politiko zaposlovanja. Ustanavljanje podjetij in podjetniško miselnost je treba spodbujati ne le v izobraževalnih sistemih ter programih usposabljanja, ampak v družbi na splošno. Poleg dodatnih nacionalnih naložb, ki jih je treba izvajati usklajeno za večji učinek politike zaposlovanja, je treba opredeliti evropske naložbene projekte. S *Paktom za rast in delovna mesta* v okviru sklepov evropskega vrha z dne 28. in 29. junija 2012 so bili narejeni prvi pomembni koraki, ki jih je treba zapolniti z vsebino, da se v vsej Evropi trajno zagotovi nujno potreben manevrski prostor za trajnostno rast in zaposlovanje. Posebno pozornost je treba nameniti zagotavljanju prehodov na trgu dela, zlasti tudi pri procesih prestrukturiranja.

## 3. Okvirni pogoji za evropsko politiko zaposlovanja

3.1 Odbor se zato strinja z analizo Komisije, da je za možnosti za rast zaposlovanja odločilno, ali bo EU uspelo s pomočjo politike na področjih makroekonomije, industrije in inovacije poskrbeti za gospodarsko rast in to dopolniti s politiko zaposlovanja, ki je usmerjena k okrevanju s številnimi delovnimi mesti. EESO izraža zaskrbljenost, da mnogi pozitivni predlogi svežnja o zaposlovanju niso izvedljivi, če se bo politika varčevanja v EU neprekinjeno nadaljevala. Poleg tega izraža zaskrbljenost, da ciljev, določenih v strategiji EU za zaposlovanje, ni mogoče uresničiti zgolj s predlaganimi ukrepi. Odbor je že februarja 2012 pozval k paktu za socialne naložbe za postopno prebroditev krize in naložbe v prihodnost (6). V zvezi s tem Odbor pozdravlja, da Komisija s svežnjem o zaposlovanju opozarja, da je EU v skladu s členom 3 Pogodbe zavezana ciljem polne zaposlenosti in socialne kohezije.

## 4. Predlogi za krepitev evropske strategije za zaposlovanje

### 4.1 Ustvarjanje perspektiv za mlade

4.1.1 Mednarodna organizacija dela je v poročilu o svetovnih trendih zaposlovanja mladih *Global Employment Trends for Youth 2012 maja 2012* posvarila pred nevarnostjo pojava "izgubljene generacije". Vlade bi morale zato prednostno obravnavati

(1) UL C 143, 22.5.2012, str. 23.

(2) UL C 306, 16.12.2009, str. 70.

(3) Glej sporočilo za javnost EUROSTAT 138/2012, 1.10.2012.

(4) Glej sporočilo za javnost EUROSTAT 138/2012, 1.10.2012.

(5) SWD(2012) 90 final, str. 10.

(6) Glej opombo 2.

aktivno politiko trga dela in zaposlovanja za mlade. Odbor v zvezi s tem pozdravlja načrtovano podrobnejšo predstavitev jamstva za mlade. Vendar pa tega ne bo mogoče izvesti zgolj s še ne porabljenimi sredstvi Evropskega socialnega sklada. EESO zato priporoča, da se začasno podprejo države v velikih težavah, saj pogosto nimajo finančnih sredstev za potrebno aktivno politiko zaposlovanja, zlasti v zvezi z obveznim izvajanjem jamstva za mlade. Če to ne bo mogoče zgolj s sredstvi iz Evropskega socialnega sklada, je za financiranje jamstva za mlade treba poiskati dodatna evropska sredstva (solidarnostni sklad za mlade). Za banke je bilo mogoče zbrati milijardne vsote, zato mora biti mogoče zbrati tudi ta sredstva, na primer z uvedbo davka na finančne transakcije, za kar se Odbor že nekaj časa zavzema.

4.1.2 Eurofound je analiziral prednosti in slabosti jamstev za mlade (7). Jamstva so pomemben kratkoročen ukrep za preprečevanje izključenosti mladih. Vendar pa so manj učinkovita za posebne ciljne skupine, na primer tiste, ki jim je težko pomagati. Tudi strukturnih problemov (na primer pomanjkljivi šolski sistemi in sistemi poklicnega izobraževanja) ne morejo reševati.

4.1.3 Zelo pomemben pa je tudi čas posredovanja. EESO meni, da je posredovanje po treh mesecih prepozno. Jamstvo za mlade bi bilo najbolje uporabiti čim bolj zgodaj, in sicer neposredno ob prijavi na zavod za zaposlovanje. Neuspešen prehod namreč škodi gospodarstvu in pusti posledice za vse življenje. Odbor priporoča, da se v jamstva za mlade vključijo tudi mladi odrasli v starosti od 25 do 29 let. V okviru nacionalnih načrtov reform je treba v ta namen oblikovati konkretne ukrepe. V mnogih državah bo treba okrepiti posebno podporo, ki jih zagotavljajo javni zavodi za zaposlovanje, in pri tem posebno pozornost nameniti prikrajšanim skupinam.

4.1.4 Pomembno je, da se premosti razkorak med zahtevami trga dela, izobraževanjem in pričakovanji mladih. Eden od načinov je zagotavljanje spodbud in podpore za razvoj visokokakovostnih programov za pripravništvo. EESO meni, da je treba v razvoj teh programov tesno vključiti socialne partnerje v državah članicah. Poziva tudi k boljši izmenjavi izkušenj in k financiranju programov pripravništva s sredstvi iz Evropskega socialnega sklada. Potrebna je podpora z izmenjavo dobre prakse, hitro začetno financiranje in razvoj okvira kakovosti za dualno izobraževanje. Izvajanje predlagane listine o kakovosti za pripravništvo in vajeništvo bi morale spremljati spodbude.

## 4.2 Kvalifikacije krepijo konkurenčnost in ustvarjajo nove perspektive

4.2.1 Potrebne so dobro uravnotežene osnovne, poklicne in akademske kvalifikacije. Trajen pozitiven razvoj zaposlovanja ne more temeljiti izključno na akademskih/terciarnih kvalifikacijah.

Osrednjega pomena je tudi pridobivanje kognitivnih in univerzalnih sposobnosti, ne le pridobivanje formalno višjih kvalifikacij. V prihodnosti bo še večje povpraševanje po horizontalnih in komunikacijskih sposobnostih. EESO podpira prizadevanja za boljše priznavanje kvalifikacij s potrjevanjem spretnosti in znanja, pridobljenih zunaj formalnih izobraževalnih sistemov, zlasti nedavni predlog priporočila Sveta o potrjevanju neformalnega in priložnostnega učenja (8). Okrepiti je treba izvajanje Evropskega ogrodja kvalifikacij na nacionalni ravni.

## 4.3 Kakovost ponudbe in povpraševanja na trgu dela

4.3.1 Odbor pozdravlja, da Komisija ne obravnava le ponudbe ampak vse bolj tudi povpraševanje na trgu dela. Podjetja v Evropi so pri prebroditvi krize na trgu dela osrednji akterji. Zlasti mala in srednja podjetja so v preteklih letih ustvarila nova delovna mesta. Zato je nujno treba izboljšati dostop MSP do kapitala in znižati začetne stroške pri ustanavljanju podjetja za 25 %. Za zmanjšanje upravnih stroškov podjetij potekajo nenehna prizadevanja. Po podatkih Evropske komisije bi to pomembno vplivalo na gospodarstvo EU, in sicer naj bi se BDP povečal za približno 1,5 % oziroma približno 150 milijard EUR brez hkratnega zmanjšanja varnosti za zaposlene. Tudi socialna podjetja in organizacije civilne družbe lahko prispevajo k večji zaposlenosti, kot je med drugim EESO večkrat poudaril v svojih mnenjih (9). Poleg tega je komisija CCMI nedavno v mnenju na lastno pobudo (10) opozorila, da zadruga, zlasti delavske zadruga, tudi v kriznih obdobjih zagotavljajo več delovnih mest, tako da jih varujejo na račun manjšega dobička.

4.3.2 Trajnostna konkurenčnost v gospodarstvu znanja zahteva ustrezne naložbe v usposabljanje delavcev. Za spodbujanje povpraševanja so lahko za določene ciljne skupine (npr. dolgotrajno brezposelne) smiselni ukrepi tudi dodatki k plači in dodatki za zaposlene.

4.3.3 EESO pozdravlja predlog o agencijah za upravljanje prehoda. Ravno zaradi naraščajočega števila dolgotrajno brezposelnih pa se to ne more omejiti na ponudbo agencij za zaposlovanje. Potrebna je obsežna ponudba storitev za odpravo ovir pri posredovanju in hitro (ponovno) vključitev na trg dela predvsem tudi na lokalni ravni, na primer prek ponudb za izobraževanje in nadaljnje usposabljanje. Cilj strategije aktivnega vključevanja, ki jo je oktobra 2008 sprejela Komisija (11), je poleg jamčenja dohodka in spodbujanja vključujočih trgov dela tudi zagotavljanje dostopa do storitev, ki naj bi omogočale kakovostno svetovanje po meri, da posameznik najde zaposlitev, ki ustreza njegovim željam in usposobljenosti. V smislu strategije trga dela, ki upošteva posameznika, je zato treba navedene storitve povezati v mrežo in ustvariti celostno ponudbo storitev, kar bi bilo treba spodbujati s krepitvijo načela partnerstva, med drugim v okviru Evropskega socialnega sklada.

(8) COM(2012) 485 final.

(9) UL C 229, 31.7.2012, str. 44.

(10) UL C 191, 29.6.2012, str. 24.

(11) C(2008) 5737: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:307:0011:0014:SL:PDF>.

(7) Eurofound *Youth Guaranties: Experiences from Finland and Sweden* (Jamstva za mlade: izkušnje Finske in Švedske), 2012.

4.3.4 Zastoj povpraševanja po delovni sili zaradi trajajoče krize vodi k rasti dolgotrajne brezposelnosti ter posledično v hude težave pri vstopu na trg dela in vse večjo revščino zaradi izgube stika s trgom dela. EESO državam članicam priporoča, naj posebno pozornost namenijo oblikovanju sekundarnega trga dela, da se z javnimi sredstvi ustvari primerno število ustreznih delovnih mest. Tako bi zagotovili, da bi dolgotrajno brezposelni ohranili stik s trgom dela in izboljšali svoja znanja. S tem bi preprečili rast revščine, ki je posledica izgube stika s trgom dela, in tem ljudem omogočili gladek prehod na redni trg dela, ko bo krize konec.

4.3.5 Dolgoročni cilj je še naprej izboljšanje evropskega trga dela. EESO pozdravlja predloge za odpravo ovir za prost pretok delavcev. Na splošno je treba izboljšati okvirne pogoje za pravično mobilnost<sup>(12)</sup>. Vendar pa mobilnost ne sme povzročiti upada števila prebivalstva v regijah. Nasprotno, s solidarno delitvijo tveganj je treba revnejšim regijam pomagati, da nadoknadijo zaostanek.

#### 4.4 Prožnost in varnost

4.4.1 Odbor je že večkrat izrazil svoje mnenje o prožni varnosti in pozdravlja, da so izkušnje z reševanjem krize privedle do razširitve pristopa prožne varnosti. V okviru razprav o prožni varnosti doslej ni bila namenjena potrebna pozornost večji notranji prožnosti. Zaposlitev za določen čas in začasna zaposlitev lahko kratkoročno omogočata prehode in sta včasih potrebni, da posebej prikrajšanim skupinam olajšata prehod na redni trg dela. S tem povezana negotovost zaposlitve pa mora biti le prehodna in mora vključevati socialno zavarovanje. EESO zavrača posredno omenjene predloge v sporočilu za enotno pogodbo o delu. Namesto tega priporoča odločnejše ukrepe proti negotovim oblikam zaposlitve in pripravo predlogov, kako znova doseči normalno delovno razmerje.

#### 4.5 Spodbujanje povpraševanja in pravična porazdelitev

4.5.1 Z makroekonomskega vidika je treba zagotoviti ravnovesje med ustreznim povečevanjem povpraševanja in ohranjanjem cenovne konkurenčnosti<sup>(13)</sup>. O teh temah se je že razpravljalo v makroekonomskem dialogu ter na tehnični in politični ravni. Kot navaja Komisija na strani 25, mora to potekati vselej ob upoštevanju in spoštovanju avtonomije socialnih partnerjev ob strogem upoštevanju člena 153(5) PDEU. Odbor nasprotuje predlogu o ustanovitvi tristranskega odbora EU za plače. Namesto tega priporoča prenovno in okrepitev obstoječih struktur – tristranskega socialnega vrha ter odbora za makroekonomski dialog in socialni dialog – po potrebi, da se zagotovi učinkovito in uravnoteženo sodelovanje socialnih partnerjev, ministrov za delo in socialne zadeve ter finančnih in gospodarskih ministrov.

<sup>(12)</sup> UL C 228, 22.9.2009, str. 14.

<sup>(13)</sup> Glej opombo 3.

4.5.2 Odbor pozdravlja, da je Komisija načela temo minimalnih plač oziroma dostojne kakovosti zaposlitve. Minimalne plače imajo pomembno vlogo pri preprečevanju dumpinga plač, predvsem tam, kjer kolektivna pogodba ne določa meje za najnižjo plačo. Odbor prav tako nasprotuje enačenju minimalne plače z dostojno plačo. Vsaka minimalna plača ni sama po sebi dostojna plača; le ustrezne minimalne plače zagotavljajo tudi ustrezne pokojnine. Na splošno je treba upoštevati kompleksnost različnih nacionalnih sistemov določanja plač.

4.5.3 EESO se je že pred časom zavzel za razširitev osnove za izračun za financiranje sistemov socialnega varstva. V zvezi s tem pozitivno ocenjuje, da Komisija v paktu za zaposlovanje za znižanje davčne obremenitve dela na proračunsko nevtralen način obravnava tudi možnost prehoda na okoljske davke, davke na potrošnjo ali davke na lastnino z ustreznim spremljanjem porazdelitvenih učinkov. Za konsolidacijo proračunov in zagotovitev trajnostnega modela družbe in gospodarstva prek ustrezne politike zaposlovanja in usposabljanja se ne sme gledati le na izdatke, ampak je treba izboljšati tudi prejemke in jih produktivneje uporabiti.

#### 4.6 Predlogi za novo upravljanje

4.6.1 Predlogi za novo upravljanje so najpomembnejši del sporočila. Sporočilo vsebuje pomembne nove smernice in predloge, kako razgibati politiko zaposlovanja v okviru evropskega semestra in ji nameniti večji pomen. Odbor to vneto pozdravlja, saj je politika zaposlovanja izgubila na pomenu že pri vmesni oceni lizbonske strategije, ciljih strategije Evropa 2020 in novem upravljanju v okviru evropskega semestra. Zato EESO poziva k čimprejšnji oceni evropskega semestra ter bolj zgodnjemu in boljšemu vključevanju socialnih partnerjev in civilne družbe.

4.6.2 Medtem ko evropski semester zajema kratko obdobje, cilji politike zaposlovanja določajo srednjeročne perspektive. Svet je 21. oktobra 2010 sklenil, da smernice politike zaposlovanja ostanejo nespremenjene do leta 2014. EESO je leta 2011 kritiziral te smernice, ker

- pomanjkljivo odražajo boj proti brezposelnosti kot glavno prednostno nalogo;
- občutno slabijo evropski pristop;
- ne vsebujejo merljivih ciljev EU za posamezne ciljne skupine;

— ne vsebujejo nikakršnih konkretnih navedb o kakovosti dela <sup>(14)</sup>.

4.6.3 Odbor pozdravlja predloge za sistem primerjalne analize in preglednico dosežkov za izvajanje nacionalnih načrtov za zaposlovanje. Evropski socialni partnerji bi morali biti vključeni v oblikovanje sistema primerjalne analize in meril za preglednico dosežkov. Poleg tega bi morale posvetovanje z njimi potekati tudi v zgodnji fazi v okviru priprave letnega pregleda rasti pri določanju strateških glavnih prednostnih nalog politike zaposlovanja in pri oblikovanju, izvajanju ter ocenjevanju smernic politike zaposlovanja. Ob upoštevanju prej navedene potrebe po celostnih storitvah po meri posameznika bi bilo zaželeno, da bi kazalniki upoštevali tudi posebne ciljne skupine in regionalne razmere.

4.6.4 EESO poleg tega poziva k enakopravni uskladitvi primerjalne analize politike zaposlovanja in beleženja v preglednici dosežkov pri prekomernih makoekonomskih nesorazmerjih.

4.6.5 Odbor podpira vse pobude, ki si prizadevajo, da sedanji izzivi, cilji in napredek politike zaposlovanje s svežnjem za zaposlovanje znova postanejo vidnejši, bolj obvezujoči in razumljivejši in da se doseže boljše ravnovesje med politiko na področju gospodarstva, zaposlovanja in socialnih zadev. Poleg tega morajo biti ukrepi zasnovani tako, da podpirajo cilje politike EU za enake možnosti. Kritično je treba pripomniti, da sveženj za zaposlovanje ne namenja dovolj pozornosti spodbujanju zaposlovanja žensk in da vidik enakosti spolov, ki ga Komisija sicer spodbuja, ni dovolj vključen v besedilo.

#### 4.7 Predlagane možnosti za rast na področju politike zaposlovanja

4.7.1 V priloženih dokumentih se tako imenovanemu zelenemu gospodarstvu pripisuje poseben potencial za rast na področju zaposlovanja. Vendar pa je ta potencial močno odvisen od okoljske zakonodaje različnih držav članic. V nasprotju z drugimi rastočimi sektorji, kot je sektor informacijske in komunikacijske tehnologije, rasti zelenega gospodarstva zaradi dolgega obdobja, v katerem se naložbe na tem področju povrnejo, ne usmerjajo tako zelo izključno gospodarski interesi, temveč tudi politični. Zato so potrebne jasne spodbude okoljske politike. Poleg tega bi morali ti ukrepi spodbujanja omogočiti dolgoročno načrtovanje in zmanjšati negotovosti v zvezi z morebitnimi spremembami predpisov okoljske politike. Za uspešno izvajanje je nujno potrebno tesno sodelovanje in usklajevanje okoljske in gospodarske politike. Vendar pa to sodelovanje ne sme izgubiti izpred oči prvotnega cilja. V zvezi s tem je zlasti negativna razširitev pojma "zeleno zaposlovanje" na zaposlitve, ki se financirajo z okoljskimi davki <sup>(15)</sup>. S takšno opredelitvijo se pozablja, da je vsebina dejavnosti – naj je še tako široko opredeljena <sup>(16)</sup> – odločilno merilo za to, da se zaposlitev označi kot zelena.

<sup>(14)</sup> UL C 143, 22.5.2012, str. 94.

<sup>(15)</sup> SWD(2012) 92 final.

<sup>(16)</sup> Glej na primer opredelitev UNEP, ki kot zeleno označuje vsako dejavnost, ki zaradi vsebine prispeva k ohranjanju ali obnavljanju kakovosti okolja.

4.7.2 Možnosti zaposlovanja v zelenem gospodarstvu so poleg tega podvržene konjunkturnim nihanjem, zato ti sektorji niso stabilni. Spremembe v zelenem gospodarstvu bodo sprva povzročile tudi izgubo delovnih mest v tradicionalnih industrijskih panogah. Pri tem je treba poskrbeti za socialno varstvo in s prekvalifikacijo pomagati delavcem, da ostanejo usposobljeni za delo. To velja zlasti ob upoštevanju dejstva, ki ga je Komisija navedla v dokumentu o zeleni rasti <sup>(17)</sup>, da bi prehod na bolj zeleno gospodarstvo lahko povečal povpraševanje po visoko-, srednje- in nizkokvalificiranih delovnih mestih. Na splošno prihaja do učinka nadomeščanja, zato Odbor dvomi, da je bilanca zaposlovanja resnično tako pozitivna, kot domneva Komisija. Poleg tega obstajajo področja zelene tehnologije, ki lahko kratkoročno doživljajo razcvet (npr. gradbeništvo), dolgotrajne zaposlitve pa je pričakovati predvsem v visokokvalificiranih dejavnostih. Tudi ti delavci potrebujejo ustrezno socialno varstvo, prehodi na trgu dela pa morajo biti trajnostni.

4.7.3 Na trajnost potencialnih delovnih mest v zelenem gospodarstvu močno vpliva tudi struktura kvalifikacij. Študija o strukturah kvalifikacij <sup>(18)</sup> v devetih državah članicah kaže, da je pričakovati rast zaposlovanja na tem področju predvsem pri dejavnostih, ki zahtevajo visoke kvalifikacije. Hkrati je ponudba po izobraževanju na tem področju še precej razdrobljena. Za optimizacijo struktur usposabljanja za zeleno zaposlovanje je potrebno redno usklajevanje med socialnimi partnerji in ponudniki usposabljanja. Okoljski cilji so zelo pomembni tudi za izobraževanje za zeleno gospodarstvo, saj usmerjajo povpraševanje po kvalifikacijah. Primanjkuje raziskav in razvoja, ki bi združili znanje in tvegani kapital; Evropa doslej še vedno ni ustvarila lastne "silicijeve doline". Delovna mesta v industriji pa so odvisna od razvoja proizvodov. Sporočilo Komisije na splošno ne obravnava vprašanja raziskav in razvoja kot gonila napredka. Eno od področij, kjer obstajajo resnične možnosti za predelovalno industrijo ter za zasebne storitve in storitve splošnega pomena, je področje aktivnega staranja v najširšem pomenu – uporaba IKT pomaga ljudem, da ostanejo aktivni, so obveščeni, mobilni in vključeni v družbo, da ohranjajo zdravje in dobijo pomoč (v naši družbi bo delež teh oseb kmalu dosegel 30 %) <sup>(19)</sup>. Treba bi bilo upoštevati primer Azije (Kitajska, Japonska). S hitrim priznanjem pravic uporabnikov in varstvom teh pravic bi prihranili čas in povečali stopnjo zaposlenosti.

4.7.4 EESO je v enem od mnenj <sup>(20)</sup> že opozoril, da je na področju obnovljivih virov energije mogoče računati na neto učinek približno 410 000 dodatnih delovnih mest in spodbudo gospodarske rasti za 0,24 % v primerjavi z letom 2005, če bo do leta 2020 dosežen cilj za 20-odstotno rabo obnovljivih virov energije.

<sup>(17)</sup> SWD(2012) 92 final.

<sup>(18)</sup> Zbirno poročilo CEDEFOP, februar 2012: *A strategy for green skills?*

<sup>(19)</sup> EESO, posvetovanje z dne 11.9.2012 *Za prijetno staranje v informacijski družbi*.

<sup>(20)</sup> UL C 376, 22.12.2011, str. 1.

4.7.5 Še eno področje zaposlovanja, ki ga Komisija obravnava kot področje rasti, je informacijska in komunikacijska tehnologija. Ta panoga je zelo heterogena in sega od izključno tehničnega programiranja do svetovanja in storitev za stranke. Zaradi tehnične usmeritve in ritma inovacij je na tem področju velik poudarek na znanju, zato so zahteve za zaposlene visoke. Zato in zaradi hitrega zastaranja znanja imajo tudi na tem področju zelo velik pomen politika izobraževanja, poklicno usposabljanje na delovnem mestu in pripravljenost posameznika za učenje. Delo večinoma zahteva veliko prilagodljivost zaposlenih, tako glede delovnega časa kot tudi prostorsko. Zato so potrebne strategije kadrovske politike, ki upoštevajo življenjska obdobja, da so lahko zaposleni dolgoročno vpeti v podjetje. Zaposleni so poleg tega pogosto močno izpostavljeni fizičnim obremenitvam in obolenjem.

4.7.6 V zdravstvenem sektorju in sektorju oskrbe, zlasti v gospodarstvu starejših, je povpraševanje zaradi staranja prebivalstva razmeroma dobro predvidljivo. Gospodarstvo starejših se pri tem nanaša na ustvarjanje novih delovnih mest zaradi prilagoditve proizvodnih struktur potrebam starajočega se prebivalstva. Najpomembnejši področji zaposlovanja v gospodarstvu starejših sta zdravstvena in dolgotrajna oskrba, delovno intenzivni storitvi, po katerih je med starostniki veliko povpraševanja. Vendar pa se trenutno zmanjšuje ponudba mlade in dobro usposobljene delovne sile. Čeprav sta zdravstvo in oskrba osrednjega pomena za dobro delovanje gospodarstva, mnoga delovna mesta zlasti na področju osebnih storitev niso dovolj privlačna zaradi časovnih omejitev in nizkega plačila. Dodaten problem je visoka fizična obremenitev dela, zaradi katere se mnogi predčasno upokojijo. Vendar pa je visokokakovostne proizvode in storitve dolgoročno mogoče zajamčiti le z ustrezno visokokakovostnimi delovnimi razmerji. Z ukrepi na področju zdravstva in za izboljšanje sistemov varstva in (dolgotrajne) oskrbe, zlasti na domu, je mogoče ustvariti številna delovna mesta in tudi tu je mogoče ustvariti možnosti z naložbami za podporo razvoja vključujočih in socialnih podjetij v tem sektorju.

V Bruslju, 15. novembra 2012

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Staffan NILSSON

---



**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Zunanja razsežnost koordinacije v zvezi s socialno varnostjo v Evropski uniji**

COM(2012) 153 final

(2013/C 11/15)

Poročevalec: **José María ZUFIAUR**

Evropska komisija je z dopisom z dne 18. aprila 2012 v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosila za pripravo mnenja o naslednjem dokumentu:

*Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Zunanja razsežnost koordinacije v zvezi s socialno varnostjo v Evropski uniji*

COM(2012) 153 final.

Strokovna skupina za zunanje odnose, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 4. oktobra 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 484. plenarnem zasedanju 14. in 15. novembra 2012 (seja z dne 14. novembra) s 137 glasovi za, 2 glasovoma proti in 9 vzdržanimi glasovi.

## 1. Povzetek in priporočila

1.1 EESO meni, da je treba zaradi globalizacije gospodarstva, katere posledica so večja trgovinska menjava in povečani migracijski tokovi, nadaljevati proces internacionalizacije socialnih standardov z namenom, da bodo državljani na splošno ter zlasti delavci, migranti ali tisti, ki se ne selijo, ne glede na svojo nacionalnost, zaščiteni pred kršitvijo svojih pravic in bodo lahko uživali koristi t. i. "socialne globalizacije". Izgube in koristi zadevajo tudi podjetja.

1.2 Zato EESO pozdravlja objavo sporočila Evropske komisije *Zunanja razsežnost koordinacije v zvezi s socialno varnostjo v Evropski uniji*. V tem sporočilu je poudarjen pomen skupne strategije EU na področju koordinacije sistemov socialne varnosti s tretjimi državami, ob spoštovanju nacionalnih pristojnosti ter zagotovitvi potrebne koordinacije in kompatibilnosti s pravom EU iz dvostranskih sporazumov o socialni varnosti, ki so bili sklenjeni s tretjimi državami. Prav tako se zavzema za tesnejše sodelovanje držav članic, da se prek informacij in medijev omogoči razvoj mednarodne politike koordinacije na tem področju. Poudarja tudi, da podjetja in državljani iz tretjih držav vedo, da ima vsaka država članica lasten sistem socialne varnosti, kar lahko pomeni določene ovire pri njihovi nastanitvi v EU.

1.3 EESO podpira zunanjo razsežnost pravil o koordinaciji iz tega sporočila in se zavzema za komplementarnost nacionalnih pristopov in pristopa EU, da se preprečijo neravnovesja, pravne vrzeli in praznine.

1.4 EESO opozarja na izboljšave, ki so posledica sprejetja sklepov o koordinaciji na področju socialne varnosti z Marokom, Alžirijo, Tunizijo, Izraelom, Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo in Hrvaško. Prav tako poziva Svet EU, naj nadaljuje v tej smeri, kar zadeva predloge sklepov, ki se nanašajo na Črno goro, San Marino, Albanijo in Turčijo.

1.5 Menimo, da je treba razširiti globalni evropski pristop prek sporazumov EU, ki bodo ob spoštovanju nacionalnih pristojnosti odpravili nekatere pomanjkljivosti nacionalnih pristopov ter zagotovili boljše možnosti za vse države članice.

1.6 EESO poziva Svet, naj Evropsko komisijo pooblasti, da bo lahko v pravnem okviru Pogodb nadaljevala pogajanja z nastajajočimi velesilami BRIK (Brazilijo, Rusijo, Indijo in Kitajsko), državami Balkana in sosednjimi državami iz vzhodne Evrope ter drugimi državami, katerih veliko število državljanov dela na območju Unije <sup>(1)</sup>, ter dokončno oblikovala mednarodne sporazume na področju socialne varnosti, ki omogočajo vzajemno zaščito državljanov Unije in državljanov tretjih držav podpisnic. Zlasti opozarja na potrebo po zaščiti državljanov držav, ki v EU zaradi geopolitičnih in gospodarskih razmer ne veljajo za strateško pomembne in ki so lahko zaradi tega najbolj prikrajšane.

<sup>(1)</sup> V različnih državah Unije dela več kot 20 milijonov državljanov tretjih držav.

1.7 Zunanje delovanje Unije na tem področju je mogoče izpopolniti z razvojem večstranske politike, na podlagi katere se oblikujejo povezave z drugimi mednarodnimi organizacijami ali nadnacionalnimi regionalnimi subjekti. Očiten primer tega večregionalnega sodelovanja je Ibero-ameriška konvencija o socialni varnosti, katere pogodbenice so države Latinske Amerike ter Španija in Portugalska. S tega vidika EESO podpira pobude Evropske komisije in čilskega predsedstva naslednjega vrha voditeljev držav in vlad EU-Latinska Amerika/Karibi, katerih namen je izboljšati sodelovanje na področju socialne varnosti na obeh straneh.

1.8 EESO poziva pridružitvene svete EU in zadevnih tretjih držav, naj zaključijo delo v zvezi z dokončno potrditvijo sklepov o koordinaciji sistemov socialne varnosti, ki so bili določeni v stabilizacijsko-pridružitvenih sporazumih z Izraelom, Tunizijo, Alžirijo, Marokom, Hrvaško in Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo.

1.9 EESO izraža željo, da se v veljavne ali prihodnje sporazume o pridružitvi, trgovinske sporazume ali sporazume o gospodarskem partnerstvu vključijo dvostranske določbe o socialni varnosti, ki se bodo nanašale zlasti na enako obravnavo, prenos pokojnin in odpravo dvojnih prispevkov.

1.10 EESO predlaga, da se sodelovanje Unije na področju socialne varnosti usmeri zlasti na tiste države, ki želijo doseči cilje, predlagane v pobudi Mednarodne organizacije dela (MOD) o minimalni ravni socialne zaščite, in potrebujejo pri tem pomoč tako za doseganje zahtevanih pragov kot tudi za zvišanje njihove ravni. Na ta način bo možna tudi sklenitev dvostranskih sporazumov o socialni varnosti, temelječih na načelih enake obravnave, ohranitve pridobljenih pravic, ohranitve pravic, ki so v postopku pridobivanja, in upravnega sodelovanja. Zgled so lahko Uredba (ES) št. 883/2004<sup>(2)</sup> ter Konvencija št. 157<sup>(3)</sup> in Priporočilo št. 167<sup>(4)</sup> MOD, s potrebnimi prilagoditvami.

1.11 Komisijo pozivamo, naj spremlja vse veljavne dvostranske sporazume, ki so jih države članice podpisale s tretjimi državami, pri čemer naj redno posodablja seznam teh instrumentov in preverja, ali je uporaba teh sporazumov skladna z načeli Unije in ustrezno sodno prakso.

## 2. Uvod

2.1 EESO se zaveda, da so države članice na področju koordinacije sistemov socialne varnosti prek mednarodnih sporazumov razvile dvo- ali večstranske politike s tretjimi državami. Vendar je lahko tak pristop razpršen in pomanjkljiv, saj se

pogosto osredotoča izključno na zaščito državljanov držav podpisnic ali pa se odziva na konkretne interese, ki niso vedno skupni vsem državam članicam.

2.2 EESO se zaveda, da lahko ta dvostranska mednarodna zakonodajna struktura, ki je sicer pomembna, privede do stanja, v katerem državljani tretjih držav ne bodo imeli vsi enakih pravic ali jamstev na območju Unije. Lahko bi se zgodilo, da bi imele v določeni državi tuje osebe, ki niso državljani Unije, dostop do socialne varnosti ali prenosa pokojnin samo, če obstaja dvostranski sporazum, ki določa načelo enake obravnave. Posledično bi se državljanu določene države, ki je sklenila tak dvostranski sporazum, priznala socialna varnost, medtem ko državljan države, za katero takšen dvostranski sporazum ne velja, ne bi imel te pravice, čeprav bi v istem podjetju oba opravljala enak poklic. Prav tako bi se lahko zgodilo, da bi bil državljan določene tretje države zaščiten na podlagi nacionalne zakonodaje ene države članice, druge pa ne, kar bi lahko škodovalo poštenim konkurenci med državami. Tako bi se v prvem primeru prispevki za državljana tretje države plačevali, v drugem primeru pa ne. To bi pomenilo gospodarsko prednost za drugo državo, saj bi s tem zmanjšala socialne izdatke. To bi lahko spodkopalo pojem Evrope kot prostora enakih pogojev za vse, v katerem ni diskriminacije oziroma je ta prepovedana.

2.3 Prav tako bi se na ta način kršilo načelo iz direktive o naporitvi delavcev, v skladu s katerim se zahteva enaka obravnavo napotenih delavcev in državljanov države članice.

2.4 EESO tudi meni, da mora biti namen zunanje razsežnosti pravil o koordinaciji zaščititi pravice evropskih državljanov, kadar se ti nahajajo zunaj geografskega območja Unije ali kadar so opravljali ali opravljajo delo v tretjih državah.

2.5 EESO meni, da je zamisel, da bi se posamezne države članice Unije ločeno pogajale o dvostranskih sporazumih z vsako tretjo državo, pozitivna in hvalevredna, vendar nepopolna. To bi zahtevalo znatna, pretirana in nesorazmerna prizadevanja brez jamstev za uspeh, takšni sporazumi pa bi se lahko razlikovali in si celo nasprotovali. Poleg tega morajo države članice v pogajanjih zlasti z močnimi nastajajočimi velesilami (npr. državami BRIK) nastopati skupaj na podlagi skupnih interesov in stališč, saj se lahko v nasprotnem primeru pojavi neravnovesje moči. Zato bi bilo treba preučiti možnost, da se Evropska unija kot taka na področju socialne varnosti pogaja s tretjimi državami ali združenji tretjih držav, in po potrebi to možnost v skladu s Pogodbami tudi udejanjiti.

2.6 EESO meni, da bi uporaba teh instrumentov zlasti v primeru napotenih delavcev preprečila dvojno plačilo socialnih prispevkov v državi zaposlitve in državi izvora. S tega vidika je treba poudariti, da bi odprava dvojnega plačevanja prispevkov znatno znižala stroške. To bi povečalo mobilnost delavcev

<sup>(2)</sup> Uredba (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL L 166, 30.4.2004, str. 1).

<sup>(3)</sup> Konvencija o ustanovitvi mednarodnega sistema za ohranjanje pravic v socialni varnosti, Ženeva, 68. zasedanje generalne konference MOD (21. junij 1982).

<sup>(4)</sup> Priporočilo o ustanovitvi mednarodnega sistema za ohranjanje pravic v socialni varnosti, Ženeva, 69. zasedanje generalne konference MOD (20. junij 1983).

in konkurenčnost naših podjetij zunaj EU ter spodbudilo podjetja iz drugih držav, da ustanovijo sedež na ozemlju Unije. Poleg tega bi bilo mogoče določiti enotno pravilo, da se prepreči diskrecijska in arbitrarna uporaba zakonodaje države zaposlitve ali države izvora, odvisno od primera, ter da se davki in socialni prispevki ne plačujejo v isti državi.

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO je izrazil svoje stališče o uredbah o koordinaciji, katerih obseg uporabe je bil razširjen na področju osebja (nove skupine) in vsebine (nova nadomestila) v EU. Poleg tega te uredbe veljajo tudi za nekatere evropske države, ki niso članice EU (Norveška, Islandija, Lihtenštajn in Švica), ter pomenijo podlago in model za druge večstranske instrumente. To najbolj ponazarja Ibero-ameriška konvencija o socialni varnosti, ki je dejanski naslednik evropskih pravil o koordinaciji. EESO zato meni, da bi morala pravila držav članic ali Unije o mednarodni koordinaciji temeljiti na glavnih načelih in mehanizmi Uredbe (ES) št. 883/2004 ter iz njih črpati.

3.2 Treba je opozoriti, da lahko socialna zakonodaja in zlasti določbe na področju socialne varnosti presegajo evropski geografski prostor in se uporabljajo tudi zunaj njega. S tega vidika lahko načela, kot je enaka obravnava delavcev držav članic, zaščitijo delavca iz Unije ter povzročijo pravne posledice celo zunaj območja Unije. Dejansko so sodbe Sodišča Evropske unije v zadevah Boukhalfa C-214/94 (belgijski delavec, ki je na nemškem konzularnem predstavništvu v Alžiriji prejemal nižjo plačo od svojih nemških kolegov), Hirardin, C-112/75, Fiège C-110/73, Horst C-247/96 in Van Roosmalen, C-300/84 (priznanje zavarovalnih dob v Alžiriji in Demokratični republiki Kongo s strani Francije oziroma Belgije, kar zadeva vse državljane Unije in ne zgolj francoske in belgijske državljane) dober primer, da se lahko načelo nediskriminacije uporablja eksteritorialno celo v primerih, ki vključujejo države zunaj Unije. To načelo vis *attractiva* je bilo potrjeno tudi v zadevah Prodest C-237/83 in Aldewered C-60/93, v katerih je Sodišče Evropske unije priznalo, da se Uredba (EGS) št. 1408/71 <sup>(5)</sup> lahko uporablja začasne napotitve delavcev Unije v tretje države.

3.3 EESO izraža zadovoljstvo zaradi sprejetja odločitev, v katerih je opredeljeno stališče v zvezi s koordinacijo sistemov socialne varnosti, ki ga mora EU sprejeti v pridružitvenih svetih, ustanovljenih na podlagi sporazumov o pridružitvi in stabilizaciji z Izraelom, Tunizijo, Alžirijo, Marokom, Hrvaško in Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo. Ti instrumenti bodo izboljšali kakovost politike EU na področju socialne

varnosti, saj bosta na dvostranski ravni (Unija/država podpisnica) določena in urejena načelo enake obravnave in prenos pokojnin. To vpliva na vzajemne obveznosti in pravice tako državljanov Unije, ki delajo ali so delali v kateri od navedenih držav, kot tudi državljanov držav podpisnic teh sporazumov, ki delajo ali so delali v EU. To niso zgolj enostranska pravila Evropske unije, ki se uporabljajo samo v eni smeri, temveč so to mednarodni sporazumi, ki koristijo obema podpisnicama. Poleg tega lahko ta vrsta sporazumov in ustrezni izvedbeni sklepi zmanjšajo vložene napore, saj je v enem samem pravnem aktu združeno tisto, kar bi bilo drugače mogoče doseči le s številnimi dvostranskimi sporazumi.

3.4 EESO pozdravlja pobudo MOD o minimalni ravni socialne zaščite, za katero meni, da ne sme biti enotna ali standardizirana ter se ne sme uporabljati za omejevanje razvoja sistemov socialne zaščite, temveč jo je treba obravnavati kot minimalni prag, ki ga je treba razvijati. Dejansko mora minimalna raven socialne zaščite pomeniti stalen in nenehno razvijajoč se izziv za doseganje napredka in izboljšav z določenim ciljem: celostna zaščita delavcev in državljanov.

3.5 EESO se strinja, da se na ravni EU oblikuje mehanizem (delovna skupina) za sodelovanje med državami članicami z namenom izmenjave informacij, predstavitve dobrih praks na področju koordinacije sistemov socialne varnosti, preučitve najboljšega načina za povezovanje in dopolnitev nacionalnih politik in politik EU ter razvoja prihodnjih ukrepov EU v odnosu do tretjih držav.

3.6 EESO meni, da je treba pri razvoju zunanje razsežnosti pravil o koordinaciji upoštevati tudi stališča organizacij civilne družbe, zlasti organizacij delojemalcev in delodajalcev. Zaradi vpliva teh določb na delovna razmerja in raznolikosti prizadetih skupin je treba upoštevati predloge vladnih in nevladnih partnerjev. Na šestem srečanju organizirane civilne družbe EU-Latinska Amerika, ki ga je EESO organiziral maja 2010 v Madridu, so že bile izražene nekatere zahteve v zvezi z zunanjo razsežnostjo socialne varnosti in potrebo po večjem usklajevanju med državami Latinske Amerike in Karibov ter EU, zlasti tistimi, s katerimi ima EU sklenjeno strateško partnerstvo, kot sta Brazilija in Mehika.

3.7 Odbor prav tako opozarja na srečanje med ministri in visokimi uradniki držav Evropske unije, Latinske Amerike in Karibov, pristojnimi za socialno varnost, ki je bilo maja 2010 v mestu Alcalá de Henares ter ki ga je mogoče obravnavati kot jedro in izhodišče prizadevanj na ravni Unije za koordinacijo zunanje razsežnosti socialne varnosti in kot vir tukaj obravnavanega sporočila.

<sup>(5)</sup> Uredba Sveta (EGS) št. 1408/71 z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti (UL L 149, 5.7.1971, str. 2. poglavje 5, oddelek 1, str. 98–146).

3.8 EESO poudarja, da je treba še naprej razširjati globalni evropski pristop prek sporazumov med Unijo ter drugimi državami in regionalnimi organizacijami, saj se zdi ta način ustrežnejši in bolj učinkovit kot pa izključno nacionalna usmeritev, za katero je značilno enostransko ukrepanje držav članic. S tega vidika je treba kot paradigmo omeniti Ibero-ameriško konvencijo o socialni varnosti<sup>(6)</sup>. EESO zato izraža željo, da Ibersko-ameriška organizacija za socialno varnost preuči možnost, da bi poleg Portugalske in Španije tudi druge države članice EU v prihodnosti sodelovale v tej konvenciji z namenom, da bi se z enim samim zakonom o ratifikaciji vzpostavili odnosi na področju socialne varnosti z različnimi državami Latinske Amerike, kar bi preprečilo številna dvostranska pogajanja in sklepanje dvostranskih sporazumov.

#### 4. Priložnosti in pomanjkljivosti sedanjega stanja

4.1 Globalni pristop Unije na področju mednarodne socialne varnosti je potreben za dopolnitev politik, ki jih države članice razvijajo s tretjimi državami, saj drugače ni mogoče zagotoviti doslednega spoštovanja obveznosti, ki jih določa pravo Unije. Očiten primer te trditve je sodba v zadevi Gottardo C-55/00, s katero Sodišče Evropske unije na podlagi načela enake obravnave razširja področje uporabe vseh dvostranskih sporazumov, ki jih je podpisala država članica Unije s tretjo državo, na vse državljane Unije, čeprav se zadevni pravni instrument nanaša izključno na državljane držav podpisnic.

4.1.1 Hkrati se v sodbi priznava, da lahko obveznosti, ki izhajajo iz te odločitve, veljajo samo za države članice in ne za tretje države, nad katerimi Sodišče Evropske unije nima nobene jurisdikcije. To jasno kaže na težavo pri izvrševanju sodbe, saj lahko tretja država zavrne razširitev področja uporabe sporazuma na vse državljane Unije in s tem izdajo potrdila, ne prizna pravice do nadomestil za bolezen ali preprosto ne želi zagotoviti podatkov oseb, ki niso zajete v področje uporabe sporazuma.

4.1.2 V tem smislu je dobra stran sodbe v zadevi Gottardo ta, da sicer nadalje razvija zunanjo razsežnost zakonodaje Unije, vendar pa določa tudi njene omejitve in pomanjkljivosti, saj zahteva sodelovanje drugih držav ali nadnacionalnih regionalnih organizacij.

4.1.3 EESO zato poziva, da se uvede obdobje razmisleka o potrebi po okrepitvi skupnega pristopa EU k socialni varnosti na mednarodni ravni, in sicer prek sporazumov ali politik vzajemnega sodelovanja Unije z drugimi globalnimi akterji.

4.2 EESO pozdravlja sprejetje Uredbe (EU) št. 1231/2010<sup>(7)</sup>, na podlagi katere se bodo določbe Uredbe (ES) št. 883/2004 razširile na državljane tretjih držav. Odbor vseeno meni, da še vedno obstajajo pravne vrzeli in praznine, ki naj bi jih zapolnil ravno nov pristop iz sporočila Komisije. Dejansko se bo navedena uredba uporabljala samo v čezmejnih primerih znotraj EU. Posledično se bo načelo enake obravnave, navedeno v uredbi, na splošno uporabljalo samo v primerih, ko delavec iz tretje države opravlja delo v več kot eni državi članici. To pomeni, da večina priseljencev iz tretjih držav, ki je delala samo v eni državi članici Unije, ni vključena v področje uporabe Uredbe (EU) št. 1231/2010. To pomeni, da te osebe nimajo jamstva Unije, kar zadeva spoštovanje načel enake obravnave in nediskriminacije, saj je to jamstvo odvisno od zadevne nacionalne zakonodaje. Poleg tega v tej uredbi nista upoštevana niti seštevek zavarovalnih dob v državi izvora delavca niti prenos pokojnin v navedeno državo. V navedenem instrumentu Unije se tudi ne zahteva nobena vzajemnost za državljane Unije, ki v tretjih državah ne bodo obravnavani enako.

4.3 EESO prav tako meni, da je bil na področju zunanje razsežnosti Evropske unije dosežen pomemben napredek s sprejetjem direktiv<sup>(8)</sup> na področju migracije ter s predlogi Komisije, o katerih trenutno razpravljata Svet in Parlament. S potrjenimi direktivami se je načelo enake obravnave na področju socialne varnosti z nekaterimi specifičnimi omejitvami dejansko razširilo na delavce migrante iz tretjih držav. Poleg tega je v direktivah predvideno, da je mogoče pokojnine v tretje države prenesti pod enakimi pogoji, ki veljajo tudi za državljane zadevne države članice EU, ne da bi bilo treba sklepati dvostranske konvencije ali sporazume. Vendar nekatera vprašanja še vedno niso urejena, npr. vzajemnost, seštevek zavarovalnih dob zunaj Unije ali prenos pokojninskih pravic, kadar v zakonodaji določene države ta pravica ni predvidena niti za državljane te države. EESO prav tako izraža željo, da bi se že sprejete direktive o emigraciji, v tistih delih, ki se nanašajo na socialno zaščito, s prilagoditvijo na različne situacije in skupine, ki jih je treba zaščititi, uporabljale kot splošna podlaga za direktive, o katerih trenutno potekajo pogajanja.

## 5. Koncepti

5.1 **Mednarodna koordinacija sistemov socialne varnosti.** Namen koordinacije sistemov socialne varnosti je zaščititi delavca, ki je delal v dveh ali več državah in so tako zanj veljali različni sistemi socialne varnosti. V ta namen države podpisujejo

<sup>(6)</sup> Večstranska konvencija ibero-ameriških držav o socialni varnosti, 10. november 2007.

<sup>(7)</sup> Uredba (EU) št. 1231/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o razširitvi uporabe uredb (ES) št. 883/2004 in (ES) št. 987/2009 na državljane tretjih držav, za katere se navedeni uredbi ne uporabljata le na podlagi njihovega državljanstva (UL L 344, 29.12.2010, str. 1).

<sup>(8)</sup> Zlasti Direktiva 2011/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o enotnem postopku obravnavanja vlog za enotno dovoljenje za državljane tretjih držav za prebivanje in delo na ozemlju države članice ter o skupnem nizu pravic za delavce iz tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici (UL L 343, 23.12.2011, str. 1).

sporazume z drugimi državami, ti sporazumi pa pogosto vsebujejo določbe o enaki obravnavi, načelu veljave samo ene zakonodaje, ohranitvi zavarovanja in pravic socialne varnosti države izvora v primeru napotenih delavcev, prenosu pokojnin ter seštevanju zavarovalnih dob v državah podpisnicah. Uredba (EGS) št. 1408/71 in njena naslednica Uredba (ES) št. 883/2004 sta instrumenta Unije, ki določata pravila za uporabo teh načel v EU in pomenita tudi navdih za sporazume s tretjimi državami.

**5.2 Nacionalna perspektiva** zunanje razsežnosti socialne varnosti se odraža v sporazumih, ki sta jih podpisali posamezna država članica in tretja država članica ter katerih namen je delavcem, ki so delali v teh dveh državah, zagotoviti socialno varnost. V nekaterih primerih so v področje uporabe teh sporazumov vključeni samo državljani držav podpisnic.

**5.3 V perspektivi EU** glede zunanje razsežnosti socialne varnosti so upoštevani interesi Evropske unije kot celote. Nanaša se na pogajanja o sporazumih EU z eno ali več tretjimi državami ali na druge ukrepe, namenjene zaščiti na področju socialne varnosti. Načeloma je usmerjena na vse evropske državljane.

**5.4 Sporazumi o pridružitvi in/ali stabilizaciji** lahko predvidevajo uporabo načela enake obravnave in izvoz pokojnin ter se uporabljajo za državljane Unije ter državljane države podpisnice. Oblikujejo se na podlagi sklepov.

**5.5 Sporazumi Unije s tretjimi državami na področju socialne varnosti**, ki jih trenutno ni, bi se lahko uvedli na podlagi zakonodaje, ki se uporablja za preprečevanje dvojnega plačevanja prispevkov, se nanaša na izvoz pokojnin in ki jo je mogoče dopolniti s seštevanjem zavarovalnih dob. Ti sporazumi se v veliki meri razlikujejo od prejšnjih sporazumov, saj so slednji veliko bolj splošni in izjemoma obravnavajo vprašanja, povezana s socialno varnostjo.

**5.6 Sporazumi o pridružitvi, trgovinski sporazumi ali sporazumi o gospodarskem partnerstvu** urejajo gospodarske in trgovinske zadeve pa tudi ukrepe na področju trajnostnega razvoja in sodelovanja med Evropsko unijo in tretjimi državami ali regijami. Nekateri od njih vsebujejo določbe o socialni varnosti.

## 6. Primeri

### 6.1 Enaka obravnava in prenos pokojnin:

**6.1.1** Primer delavcev iz držav članic Unije A in B, ki opravljata delo v eni od tretjih držav (C), ki v svoji zakonodaji o socialni varnosti ne predvideva zavarovanja tujcev niti prenosa

pokojnin. Država A je z državo C podpisala dvostranski sporazum, ki vključuje enako obravnavo in ohranitev pridobljenih pravic (prenos pokojnin). Država B ni z državo C podpisala nobenega sporazuma. Položaj delavca iz države A je popolnoma drugačen od položaja delavca iz države B. Medtem ko je prvi delavec upravičen do socialnega zavarovanja v državi C in je z upokojitvijo v primeru svoje vrnitve v državo A upravičen do pokojnine, pa delavec iz države B ne bo imel pravice do pokojnine, če pa bi jo imel, je v svoji državi izvora ne bi mogel prejemati. To je primer različne obravnave glede na obstoj ali neobstoj dvostranskega sporazuma, katerega podpis je na splošno odvisen od tega, ali je država C zainteresirana za pogajanja o tem sporazumu z eno ali drugo državo EU. Z vidika teh okoliščin bi bilo veliko bolj smiselno, da bi se Unija o sporazumu o socialni varnosti pogajala neposredno z državo C. Druga možnost bi bila, da se v obsežnejše (regionalne, večstranske, partnerske itd.) sporazume vključi del področja socialne varnosti, ki vsebuje določbe o enaki obravnavi in prenosu pokojnin.

**6.1.2** Primer delavcev iz držav članic Unije A in B, ki ju podjetji napotita v državo C za obdobje dveh let. V skladu z zakonodajo države C morajo delavci, ki opravljajo delo na njenem ozemlju, plačevati prispevke. Poleg tega je v zakonodajah držav A in B predvideno plačilo prispevkov za napotene delavce. Hkrati je država A z državo C podpisala dvostranski sporazum, v skladu s katerim se prispevki plačujejo samo v državi izvora. Nasprotno bo moralo podjetje iz države B plačati dvojne prispevke; v lastni državi in v državi C. V zadnjem primeru bo podjetje, ki napoti svoje delavce, manj konkurenčno, saj bo moralo kriti višje socialne stroške, kar pa bi bilo mogoče preprečiti, če bi EU sporazum o socialni varnosti sklenila neposredno s to tretjo državo.

**6.1.3** Primer delavcev iz tretjih držav C in D, ki delata v državi članici EU A, ki je podpisala sporazum o socialni varnosti z državo C, ne pa tudi z državo D. Zakonodaja države članice EU ne predvideva načela enake obravnave in prenosa pokojnin. Prav tako delavca iz držav C in D ne štiti noben zakonodajni instrument EU (npr. lahko bi bila sezonska delavca). Delavca ne bosta enako zaščitena (vse pravice za delavca iz države C ter nobenih pravic za delavca iz države D), kar pomeni, da se načelo enake obravnave ne bo izvajalo dosledno. To se ne bi zgodilo, če bi sama EU sklenila sporazum o socialni varnosti z navedeno državo D.

**6.1.4** Primer državljanov tretje države C, ki delata v državah članicah Unije A in B. Država A v svoji zakonodaji predvideva prenos pokojnin ali pa je z državo C podpisala tovrstni dvostranski sporazum. Za državo B to ne velja. Oba delavca sta pridobila pokojninske pravice v državi članici EU, v kateri sta delala, in se nato vrnila v državo izvora. Delavec, ki je bil zaposlen v državi A, bo lahko prejemal pokojnino, delavec, ki je bil zaposlen v državi B, pa bo izgubil svoje pokojninske pravice. Tudi to se ne bi zgodilo, če bi obstajal sporazum EU, ki bi zajemal te in druge pravice socialne varnosti.

6.1.5 Primer državljanov tretje države, ki delata v državah Unije A in B. Država A v svoji zakonodaji o socialni varnosti predvideva načelo enake obravnave, medtem ko v zakonodaji države B tega načela ni. V prvem primeru bi se prispevki za državljana iz tretje države plačevali, v drugem primeru pa ne. To bi pomenilo gospodarsko prednost za državo B, prav tako pa bi ogrozilo pojem EU kot prostora enakosti in nediskriminacije. Sporazum EU bi rešil tudi to težavo.

6.2 **Vzajemnost:** Primer državljana iz tretje države B, ki dela v državi Unije A, v kateri je v skladu z nacionalno zakonodajo o socialni varnosti ali pravom Unije priznано načelo enake obravnave. Primer delavca iz države Unije A, ki dela v tretji državi B, katere zakonodaja ne predvideva načela enake obravnave. Ker nacionalna zakonodaja in pravo Unije o vzajemnosti ne priznavata načela enake obravnave, je jasno, da je položaj neenak. Sporazum o socialni varnosti, ki bi ga sklenila EU, bi rešil težavo, saj bi se stranki sporazuma zavezali k vzajemnosti.

6.3 **Posledice sodbe v zadevi Gottardo:** primer delavca iz države Unije A, ki je delal v državi Unije B in tretji državi C. Državi B in C sta sklenili dvostranski sporazum o socialni varnosti, v katerega so vključeni samo državljani držav podpisnic. Nasprotno pa državi A in C nista sklenili dvostranskega sporazuma. Delavec trdi, da je v državi B delal 8 let, v državi C pa 10 let. V državi B se za upravičenost do pokojnine zahteva 15-letna zavarovalna doba. Ob spoštovanju sodbe v zadevi Gottardo bi morala država Unije B sešteti zavarovalne dobe, ki jih je delavec dopolnil v državi C. Pri tem se zahteva sodelovanje države C, ki mora poslati uradno obvestilo o dobah, za katere so bili plačani prispevki. Glede na to, da sodba v zadevi Gottardo za državo C ni zavezujoča, lahko slednja to prošnjo zavrne. Posledično se ta sodba ne more izvajati brez dobre volje države C. Za odpravo te pomanjkljivosti bi bilo potrebno sodelovanje Unije s tretjimi državami, da se zagotovi izvrševanje te sodbe. Prav tako bi bilo treba Komisijo pooblastiti za spremljanje in usklajevanje dvostranskih sporazumov, da se zagotovi, da bodo med pogajanjmi ali ponovnimi pogajanjmi v te sporazume vključeni vsi državljani Unije.

V Bruslju, 14. novembra 2012

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Staffan NILSSON

---

## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogih uredb Evropskega parlamenta in Sveta o instrumentu za predpristopno pomoč (IPA II) in vzpostavitvi evropskega sosedskega instrumenta

COM(2011) 838 final in COM(2011) 839 final

(2013/C 11/16)

Glavni poročevalec: **g. SIBIAN**

Svet je 25. julija 2012 sklenil, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjih dokumentih:

*Predloga uredb Evropskega parlamenta in Sveta o instrumentu za predpristopno pomoč (IPA II) in vzpostavitvi evropskega sosedskega instrumenta*

COM(2011) 838 final in COM(2011) 839 final.

Predsedstvo Odbora je 17. septembra 2012 zadolžilo strokovno skupino za zunanje odnose za pripravo dela Odbora na tem področju.

Zaradi nujnosti postopka (člen 59 poslovnika) je Evropski ekonomsko-socialni odbor na 484. plenarnem zasedanju 14. in 15. novembra 2012 (seja z dne 14. novembra) za glavnega poročevalca imenoval g. SIBIANA ter mnenje sprejel s 142 glasovi za, 2 glasovoma proti in 3 vzdržanimi glasovi.

### 1. Sklepi in priporočila v zvezi s predlogom uredbe o IPA II

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor pozdravlja nov pristop, ki ga prinaša predlog uredbe o instrumentu za predpristopno pomoč (IPA II). Ta v primerjavi s predhodnim instrumentom omogoča večjo prožnost in zagotavlja enako obravnavo držav upravičenk, saj ne razlikuje med vrsto podpore, ki je na voljo za države kandidatke in potencialne države kandidatke.

1.2 EESO podpira novo strategijo, predlagano v predlogu uredbe o IPA II, s katero bo mogoče podporo prilagoditi posamezni državi upravičenki. Celoviti večletni strateški dokumenti se bodo sprejemali po državah, in sicer glede na posebne potrebe in načrte teh držav med pripravami na vstop v EU.

1.3 Po mnenju EESO bi utegnil biti pregled strateških dokumentov na polovici obdobja prepozen, zato predlaga, naj konec prve polovice obdobja velja kot najpoznejši rok za pregled. Pomembno se je osredotočiti na doseganje ciljev, zato je prožnost nujno potrebna. EESO priporoča, da se pred pregledi sredi obdobja izvede letni pregled, s čimer bi se okrepila učinkovitost podpore. Letna poročila o napredku, ki jih pripravlja Evropska komisija, bi lahko bila dobra podlaga za pregledovanje in prilaganje načrtovanja programov potrebam ustreznih držav.

1.4 EESO pozdravlja cilj predloga uredbe, tj. poenostavitev in zmanjšanje upravnega bremena, povezanega z upravljanjem finančne pomoči, vendar ima zadržke glede sektorskega

pristopa k dodelitvi pomoči. Ta mehanizem bi bilo treba uporabljati preudarno in glede na posebne okoliščine v posameznih državah upravičenkah, pri tem pa upoštevati, da je namen predpristopne pomoči državam kandidatkam in potencialnim državam kandidatkam pomagati pri pripravah na prihodnje članstvo. Z IPA dobijo države že pred pristopom "preskusne" obveznosti članstva, vključno z upravljanjem strukturnih, kohezijskih in kmetijskih skladov ter skladov za razvoj podeželja. Zato bi bilo treba sektorski pristop uporabiti samo, kadar veljajo ustrezna pravila in predpisi (npr. o javnih naročilih, navzkrižju interesov itd.) ter kadar so državni načrti proračunskih odhodkov zastavljeni dovolj široko in niso pripravljene zgolj za obdobje enega leta. Sektorski pristop se navadno nanaša na zdravstveni sektor, izobraževalni sektor itd., medtem ko je pomoč v okviru IPA namenjena tudi sektorjem, kot sta boj proti korupciji in vzpostavitev institucij za potrebe javne uprave, za katera je precej manj verjetno, da bosta združljiva z navedenim pristopom, saj v tem primeru ni prejemnica zgolj ena institucija, temveč je teh organov več.

1.5 EESO pozdravlja, da sta v predlogu uredbe poudarjena okrepljena koordinacija in sodelovanje z drugimi donatorji ter mednarodnimi in drugimi finančnimi institucijami na strateški ravni.

1.6 Prav tako pozdravlja prožnost, ki jo daje novi instrument, na podlagi katere je mogoče pomoč prenašati med področji politike, sredstva pa iz enega leta v drugo <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Če to omogoča nova finančna uredba.

1.7 EESO poudarja, da je treba spodbuditi in razviti občutek za odgovornost pri načrtovanju programov in izvajanju IPA II na lokalni ravni. Zato je treba vzpostaviti ustrezne mehanizme, s katerimi bi pritegnili državne organe, socialne partnerje in civilno družbo ter okrepili njihove zmogljivosti. Njihovo sodelovanje bi bilo treba spodbujati v vseh fazah pomoči: zasnova in priprava, izvajanje, spremljanje in ocenjevanje. Pomoč, namenjena civilni družbi, bi bilo treba usmeriti tudi prek lokalnih posredniških organizacij za podporo in nacionalnih centrov za vire.

1.8 V sklopu širitvenega procesa je treba delovno in socialno zakonodajo držav Zahodnega Balkana uskladiti s socialnim pravnim redom EU. IPA II bo zato postal sredstvo za spodbujanje socialnega vključevanja, socialne kohezije, dostojnega dela in kakovostnih delovnih mest v regiji.

## 2. Glavni elementi predloga uredbe o IPA II

2.1 Predlog uredbe o instrumentu za predpristopno pomoč (IPA II) določa zakonodajni okvir za novi finančni instrument (IPA II), s čimer nadomešča obstoječega, ki bo prenehal veljati 31. decembra 2013.

2.2 Novi instrument za predpristopno pomoč je osredotočen na izvajanje politike širitve in tako prispeva k spodbujanju stabilnosti, varnosti in blaginje v Evropi. Instrument podpira države kandidatke<sup>(2)</sup> in potencialne države kandidatke<sup>(3)</sup> za pristop k EU pri pripravah na vstop.

2.3 Ker imajo te države (z izjemo Islandije) nizko stopnjo družbeno-gospodarskega razvoja ter morajo biti pripravljene lotiti se globalnih izzivov in se prilagoditi prizadevanjem EU za soočenje z njimi, bodo očitno potrebne precejšnje in k rezultatom usmerjene naložbe, da bi se te države približale standardom EU. Predlog uredbe o IPA II tem državam ponuja tehnično in finančno pomoč, saj same ne zmorejo vseh potrebnih prizadevanj in stroškov, povezanih z izpolnjevanjem meril za vstop v EU.

2.4 Finančni referenčni znesek, ki je v predlogu uredbe določen za obdobje 2014–2020, bo približno 14 milijard EUR.

2.5 Novi instrument je zasnovan tako, da omogoča več prožnosti ter poenostavitev in zmanjšanje upravnega bremena, povezanega z upravljanjem finančne pomoči.

2.6 Poenostavitev bo pomenila reorganizacijo obstoječe strukture komponent pomoči IPA, s čimer bo mogoče poenostaviti zakonodajni okvir in vsaki državi (bodisi kandidatki bodisi potencialni kandidatki) zagotoviti nediferenciran dostop do pomoči v okviru vsakega področja politike. Od petih

komponent prejšnje različice instrumenta IPA sta bili le dve (pomoč pri prehodu in vzpostavljane institucij, čezmejno sodelovanje) dostopni potencialnim državam kandidatkam, medtem ko so bile preostale tri (regionalni razvoj, razvoj človeških virov in razvoj podeželja) na voljo samo državam kandidatkam.

## 3. Posebne ugotovitve v zvezi s predlogom uredbe o IPA II

3.1 EESO močno priporoča, naj člen 2(1)(a)(ii) poleg podpore za spodbujanje in varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, okrepljeno spoštovanje pravic manjšin, spodbujanje enakosti spolov, nerazlikovanja, svobode tiska ter spodbujanje dobrih sosedskih odnosov vsebuje tudi spodbujanje socialnih pravic in varstvo ogroženih skupin, s čimer bi izpostavili pomen, ki bi ga morale države upravičenke pripisati tem pravicam, in tako zagotovili nujno potrebno ravnotežje med socialnim vključevanjem ter razvojem demokracije in civilne družbe.

3.2 Predlagane kazalnike, navedene v členu 2(2), bi bilo treba zato prilagoditi, da bi ustrezno odražali te spremembe. Eden od kazalnikov bi tako moral biti razvitost civilne družbe ter zmogljivost socialnih partnerjev in drugih organizacij civilne družbe. Poleg tega bi moral biti v predlog uredbe vključen tudi kazalnik spoštovanja pravic oseb, ki pripadajo ogroženim skupinam.

3.3 Podpora IPA bi morala omogočati lažji boj proti socialnemu izključevanju in vse večjemu socialnemu razslojevanju ter lažji dostop socialno izključenih skupin in regij do sredstev. EESO zato meni, da bi bilo treba kazalniku iz druge alineje prvega odstavka člena 2(2) dodati še kazalnik socialne pravičnosti strategij družbenega in gospodarskega razvoja.

3.4 EESO meni, da bi morali biti vsi kazalniki usmerjeni k doseganju rezultatov ter hkrati kvalitativni in kvantitativni.

3.5 EESO prav tako meni, da sta izboljšanje socialnega dialoga in podpora razvoju zmogljivosti socialnih partnerjev ključna cilja, ki bi morala biti v predlogu uredbe bolj poudarjena. Zgolj omemba razvoja civilne družbe in socialnega dialoga po njegovem mnenju ne zadostuje in ni dovolj prepričljiva.

3.6 V večini držav upravičenk socialni partnerji niso dovolj razviti ali se pri izpolnjevanju svoje vloge soočajo z izjemnimi izzivi, sploh v tako hudi gospodarski krizi. Podpreti bi bilo treba tudi podjetniška združenja. EESO zato močno priporoča bolj strateške naložbe, s katerimi bi podprli ta združenja.

<sup>(2)</sup> Hrvaška, Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija, Islandija, Črna gora, Srbija in Turčija.

<sup>(3)</sup> Albanija, Bosna in Hercegovina ter Kosovo.



3.7 EESO se zaveda pomena, ki je v predlogu uredbe namenjen vprašanju usklajevanja donatorjev, katerega namen je izboljšati uspešnost in učinkovitost pri zagotavljanju pomoči ter preprečiti dvojno financiranje. EESO kljub temu izraža željo po več konkretnih ukrepih, ki bi jih lahko sprejeli za zagotovitev učinkovitega usklajevanja donatorjev tako na državni ravni kot na ravni EU.

#### 4. Sklepi in priporočila v zvezi s predlogom uredbe o vzpostavitvi evropskega sosedskega instrumenta (ENI)

4.1 EESO pozdravlja predlog uredbe in zlasti načelo "več za več", ki države, zajete s tem instrumentom <sup>(4)</sup>, spodbuja k doseganju stalnega napredka na poti k demokraciji ter spoštovanju človekovih pravic in mednarodnega prava.

4.2 EESO pozdravlja predlog, da bi morala biti enakost spolov in protidiskriminacija splošna cilja vseh ukrepov, ki bi se izvajali v skladu s tem predlogom uredbe.

4.3 EESO priporoča, da Evropska komisija v predlog uredbe vključi mehanizem za spodbujanje razvoja civilne družbe, in sicer za države, vključene v evropsko sosedsko politiko, in evropski sklad za demokracijo.

4.4 EESO meni, da bi moral cilj navezovanja partnerskih odnosov z zadevnimi družbami, ki je razviden iz instrumenta, privedi do vključevanja organizacij civilne družbe, vključno s socialnimi partnerji ter regionalnimi in lokalnimi oblastmi, v vse faze cikla pomoči. Arabska pomlad je pokazala, kako pomembno je podpirati državljanska gibanja v soseščini EU.

4.5 ENI bi moral postati prožen instrument za izboljšanje zmogljivosti organizacij civilne družbe, kar bi jim omogočilo pozornost spremljanje javnih politik in pomembno vlogo v procesih demokratizacije.

4.6 EESO priporoča vzpostavitev platform za dialog med civilno družbo in vladami v sosedskih državah EU ter je Evropski komisiji in Evropski službi za zunanje delovanje pripravljen pomagati pri doseganju tega cilja.

4.7 EESO priporoča, da delegacije EU izvedejo celovit popis organizacij civilne družbe v regiji, s pomočjo katerega bi lahko vse institucije EU utrdile odnose z nastajajočim sektorjem civilne družbe.

4.8 EESO priporoča, naj bo uredba o ENI bolj osredotočena na vzpostavitev zmogljivosti institucij, ki so v partnerskih državah odgovorne za zagotavljanje pomoči, da bo mogoče zagotoviti uspešno črpanje sredstev in preglednost njihove uporabe.

4.9 EESO meni, da bi moral instrument ENI spodbuditi sodelovanje na področju visokošolskega izobraževanja, predvsem z izmenjavami mladih in študentov med Unijo in njenimi sosedami. Instrument bi moral prav tako zagotavljati priložnosti za mreženje, s čimer bi se v sosedskih državah EU izboljšala zmogljivost nevladnih organizacij, ki delujejo na področju mladine.

4.10 EESO priporoča, naj Komisija s tem instrumentom spodbuja trajnostno industrijsko politiko, družbeno odgovornost podjetij, okoljsko odgovorno poslovanje in politike, ki podpirajo MSP, omogočajo reševanje vprašanj trga dela in izboljšujejo socialne politike.

#### 5. Glavni elementi predloga uredbe o ENI

5.1 Cilj evropske sosedske politike je ustvariti območje blaginje in dobrega sosedstva na mejah EU.

5.2 V obdobju 2014–2020 bo EU prek posebnega finančnega instrumenta, tj. evropskega sosedskega instrumenta, ki bo nadomestil Evropski instrument sosedstva in partnerstva iz leta 2006, še naprej podpirala cilje evropske sosedske politike.

5.3 Instrument ENI bo omogočal večjo podporo partnericam, zavezanim oblikovanju demokratičnih družb in izvajanju reform v skladu z načeloma "več za več" in "vzajemne odgovornosti".

5.4 Predlog uredbe o ENI vključuje določbe o poenostavitvi instrumenta z več vidikov, s čimer je doseženo ravnovesje med prožnostjo ter osredotočenostjo na cilje politike in ključna področja sodelovanja.

5.5 Predlog uredbe o ENI spodbuja dopolnjevanje, skladnost in vključevanje prednostnih področij politike v skladu s strategijo Evropa 2020, hkrati pa ostaja osredotočen na glavne cilje evropske sosedske politike.

5.6 Finančni referenčni znesek za izvajanje uredbe o ENI za obdobje 2014–2020 bo približno 18 milijard EUR.

#### 6. Posebne ugotovitve v zvezi s predlogom uredbe o ENI

6.1 Cilj zunanjega delovanja EU v okviru tega instrumenta je doseči učinek, ki se bo odražal v oprijemljivih spremembah v partnerskih državah. Če je možno, bi bilo treba ta učinek spremljati s pomočjo ustreznega mehanizma in ga ovrednotiti na podlagi vnaprej določenih, jasnih, preglednih in merljivih kazalnikov, prilagojenih posamezni državi. Ti kazalniki bi

<sup>(4)</sup> Evro-sredozemska regija in vzhodne sosedne države.

bili konkretna, merljiva in udejanljiva referenčna merila, na podlagi katerih bilo mogoče državo oceniti po tem, ali spoštuje demokratične vrednote, ki jih želi EU z instrumentom ENI spodbujati.

6.2 Za boljše izvajanje načela "več je več" bi lahko ustrezen del skupnih proračunskih sredstev, dodeljenih temu instrumentu, namenili spodbudam za zagotavljanje obsežnejše podpore partnerskim državam, ki bi dosegle napredek pri vzpostavljanju ali utrjevanju globoke in trajne demokracije. Poleg tega bi bilo treba pri izvajanju tega načela upoštevati ogrožene skupine v teh državah, zaradi njega pa se tudi ne bi smela zmanjšati razvojna pomoč posameznim državam, ampak bi se morala prerazporediti od vlad k civilni družbi.

6.3 Delegacije EU bi morale dobiti pomembnejšo vlogo pri sodelovanju z drugimi mednarodnimi donatorji. Dokumenti iz

člena 7(1) in (2) bi morali vsebovati podrobne in posodobljene matrike donatorjev in opis, kaj je treba storiti za boljše usklajevanje donatorjev, zlasti med EU in državami članicami.

6.4 Glede na predlog uredbe se je Evropska unija zavezala, da bo v odnosih s partnericami po svetu spodbujala dostojno delo ter ratifikacijo in učinkovito izvajanje mednarodno priznanih standardov dela. Poudariti bi bilo treba tudi izkoreninjenje dela otrok in pomen večstranskih okoljskih sporazumov.

6.5 V predlogu uredbe bi morali biti bolj izrecno omenjeni krepitev odgovornosti držav ter vzpostavitev mehanizmov institucionaliziranega posvetovanja in spremljanja, ki bi vključevali organizacije civilne družbe, okoljske in socialne partnerje ter druge nedržavne akterje.

V Bruslju, 14. novembra 2012

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Staffan NILSSON

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi instrumenta financiranja za spodbujanje demokracije in človekovih pravic po svetu**

COM(2011) 844 - 2011/0412 (COD)

(2013/C 11/17)

Glavni poročevalec: **g. IULIANO**

Svet je 25. julija 2012 sklenil, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi instrumenta financiranja za spodbujanje demokracije in človekovih pravic po svetu*

COM(2011) 844 – 2011/0412 (COD).

Predsedstvo Odbora je 17. septembra 2012 strokovno skupino za zunanje odnose zadolžilo za pripravo dela na tem področju.

Zaradi nujnosti postopka (člen 59 poslovnika) je Evropski ekonomsko-socialni odbor na 484. plenarnem zasedanju 14. in 15. novembra 2012 (seja z dne 15. novembra) za glavnega poročevalca imenoval g. Iuliana ter mnenje sprejel s 152 glasovi za, 2 glasovoma proti in 3 vzdržanimi glasovi.

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO pozdravlja, da se v predlogih sprememb Evropskega parlamenta obravnava širok razpon pravic, pri čemer je poseben poudarek namenjen vprašanju enakosti spolov, pravicam migrantov, potrebni zagotovitvi vključevanja invalidov in pravicam manjšin.

1.2 EESO podpira navedbo celovitega pristopa, ki ga mora uporabiti Unija pri obravnavi človekovih pravic in temeljnih svoboščin, vključno z njihovo nedeljivostjo<sup>(1)</sup>. Na podlagi tega EESO poziva, naj se večja pozornost nameni ekonomskim, socialnim in kulturnim pravicam; zaščita delovnih standardov, kot je zapisana v konvencijah MOD, je zdaj bolj kot kdaj koli prej ključni temelj razvoja demokracije.

1.3 EESO podpira vključitev pravice do dela ter pravice do pravičnih in ugodnih delovnih pogojev, vključno s pravico do ustanavljanja sindikatov in včlanitve vanje v povezavi s spodbujanjem osnovnih delovnih standardov in družbene odgovornosti gospodarskih družb<sup>(2)</sup>. Glede slednjega bi bilo treba izrecno navesti vodilna načela ZN o podjetništvu in človekovih pravicah<sup>(3)</sup>. EESO podpira tudi spodbujanje pravice do svobodnega podjetništva.

1.4 Na podlagi tega bi bilo treba izrecno navesti pravico do združevanja in kolektivnih pogajanj ter podporo za socialne

partnerje in socialni dialog za spodbujanje izvajanja mednarodnih delovnih standardov.

1.5 EESO izraža zadovoljstvo, da se večji poudarek namenja oblikovanju neodvisne civilne družbe, ki bo prispevala k demokratizaciji in procesom dobrega upravljanja, vključno z odgovornostjo na nacionalni ravni<sup>(4)</sup>. V skladu s tem je treba v tej uredbi prednost nameniti vlogi organizacij civilne družbe in krepitvi njihove vloge (na nacionalni, regionalni in mednarodni ravni), tudi z njihovo neposredno udeležbo v političnem dialogu pri načrtovanju programov<sup>(5)</sup>.

1.6 EESO podpira potrebo po krepitvi zmogljivosti delegacij EU v partnerskih državah, saj te delegacije vse bolj potrebujejo ustrezno strokovno znanje in izkušnje na področju človekovih pravic in podpore demokraciji, seznanjene pa morajo biti tudi z razvojem civilne družbe<sup>(6)</sup>. Poleg tega bodo imele delegacije bistveno vlogo pri zagotavljanju, da je nacionalna podpora civilni družbi skladna z drugimi instrumenti EU za zunanje odnose, kot sta instrument za razvojno sodelovanje ali Evropski razvojni sklad.

1.7 EESO podpira poziv k prožnejšim postopkom, ki naj bi bili v zadostni meri dostopni upravičencem in bi omogočili zmanjšanje upravne obremenitve (zlasti v izrednih razmerah)<sup>(7)</sup>.

<sup>(1)</sup> Glej pogajalsko izhodišče Evropskega parlamenta o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi instrumenta financiranja za spodbujanje demokracije in človekovih pravic po svetu, odbor za zunanje zadeve; poročevalec: Alexander Graf Lambsdorff, odstavek 6.

<sup>(2)</sup> Glej pogajalsko izhodišče Evropskega parlamenta, člen 2(1)(b)(ix).

<sup>(3)</sup> <http://www.ohchr.org/documents/issues/business/A.HRC.17.31.pdf>.

<sup>(4)</sup> Glej pogajalsko izhodišče Evropskega parlamenta, odstavek 9.

<sup>(5)</sup> Glej pogajalsko izhodišče Evropskega parlamenta, odstavek 11a.

<sup>(6)</sup> Glej pogajalsko izhodišče Evropskega parlamenta, odstavek 15a.

<sup>(7)</sup> Glej pogajalsko izhodišče Evropskega parlamenta, odstavek 16d.

1.8 Nenazadnje EESO znova poudarja, da ga je treba vključiti tudi v načrtovanje programov instrumenta, zlasti v letno in večletno strateško načrtovanje ter vmesni pregled in ocene.

## 2. Ozadje

2.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) je na zaprosilo Sveta pripravil mnenje o predlogu uredbe o vzpostavitvi instrumenta financiranja za spodbujanje demokracije in človekovih pravic po svetu<sup>(8)</sup>, ki ga je predložila Evropska komisija.

2.2 V skladu s postopkom soodločanja zdaj v Evropskem parlamentu<sup>(9)</sup> poteka prva obravnava tega predloga.

2.3 V tem okviru je Parlament že predlagal različne predloge sprememb, ki bodo predmet pogajanj med Parlamentom in Svetom. Predlagana uredba naj bi bila dokončno sprejeta leta 2013, veljati pa naj bi začela leta 2014.

2.4 Ta uredba naj bi nadomestila obstoječo pravno podlago evropskega instrumenta za demokracijo in človekove pravice (EIDHR)<sup>(10)</sup>, finančnega instrumenta EU za podporo dejavnostim na področju varstva človekovih pravic in demokracije v tretjih državah.

2.5 EESO je to vprašanje obravnaval pred kratkim in leta 2009 sprejel mnenje na lastno pobudo o evropskem instrumentu za demokracijo in človekove pravice<sup>(11)</sup>, v katerem je opravil pregled instrumenta in predložil posebna priporočila.

2.6 EESO namerava v tem mnenju na podlagi omenjenih priporočil oblikovati nadaljnje predloge glede predlagane uredbe ob upoštevanju nedavno vložjenih predlogov sprememb Evropskega parlamenta.

## 3. Dodatne ugotovitve

3.1 EESO tako kot v prejšnjem mnenju<sup>(12)</sup> ponavlja, da je treba v politikah Evropske unije na splošno večjo pozornost nameniti ekonomskim, socialnim in kulturnim pravicam z uporabo razpoložljivih tematskih instrumentov, kot je novi instrument za spodbujanje demokracije in človekovih pravic.

<sup>(8)</sup> COM(2011) 844.

<sup>(9)</sup> Glej pogajalsko izhodišče Evropskega parlamenta.

<sup>(10)</sup> Uredba (ES) št. 1889/2006 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 2006 o uvedbi instrumenta financiranja za spodbujanje demokracije in človekovih pravic po svetu. UL L 386/1, 29.12.2006.

<sup>(11)</sup> Glej mnenje EESO: *Evropski instrument za demokracijo in človekove pravice*; UL C 182, 4.8.2009, str. 13.

<sup>(12)</sup> Glej mnenje EESO UL C 182, 4.8.2009, str. 13.

Dejansko so te pravice lahko pogosto izhodišče za naknadno podporo državljskim in političnim pravicam. Kot je poudarila Komisija<sup>(13)</sup>, so globalizacija in nedavni dogodki, kot je arabska pomlad, dokaz, da neenakosti, diskriminacija in izkoriščanje pomenijo nove izzive pri spodbujanju človekovih pravic. Varstvo pravic delavcev in vseh z njim povezanih pravic, zapisanih v konvencijah MOD, je zato s tega vidika bolj kot kdaj koli prej ključnega pomena. Na podlagi tega bi bilo treba v tej uredbi izrecno navesti pravico do združevanja in kolektivnih pogajanj ter podporo za socialne partnerje in socialni dialog<sup>(14)</sup> za spodbujanje izvajanja mednarodnih delovnih standardov<sup>(15)</sup>. EESO hkrati poudarja pomen spodbujanja pravice do svobodnega podjetništva kot ključnega načela ekonomskih in socialnih pravic.

3.2 EESO zelo ceni pomen tega tematskega instrumenta, ki je zaradi svoje neodvisne narave ključnega pomena za ohranitev neodvisnosti organizacij civilne družbe in njihove pravice do pobude pri obravnavi kršitev človekovih pravic ter spodbujanju in ohranjanju resnične demokracije. Komisija je v svojem nedavnem sporočilu o *koreninah demokracije in trajnostnega razvoja: sodelovanje Evrope s civilno družbo na področju zunanjih odnosov*<sup>(16)</sup> upravičeno navedla: "Opolnomočena civilna družba je ključni element vsakega demokratičnega sistema in je vrednota sama po sebi. Predstavlja in spodbuja pluralizem ter lahko prispeva k učinkovitejšim politikam, uravnoteženemu in trajnostnemu razvoju ter vključujoči rasti. Je pomemben akter pri spodbujanju miru in razreševanju sporov. Organizacije civilne družbe so dejavne v javni sferi, kjer izražajo skrb prebivalstva in sodelujejo pri pobudah za spodbujanje participativne demokracije". EESO zato poziva, naj se v tej uredbi prednost nameni podpori organizacijam civilne družbe, vključno z njihovim sodelovanjem v mehanizmih političnega dialoga na nacionalni, regionalni in svetovni ravni med načrtovanjem programa tega instrumenta.

3.3 EESO poudarja, da si je treba prizadevati za skladnejši okvir podpornih programov za organizacije civilne družbe v okviru različnih instrumentov financiranja EU za zunanje ukrepanje, kot so instrument, obravnavan v tem mnenju, instrument za razvojno sodelovanje (geografski in tematski programi) in Evropski razvojni sklad. Zato poziva, naj se v fazah načrtovanja

<sup>(13)</sup> Človekove pravice in demokracija v središču zunanjega delovanja EU – za učinkovitejši pristop, skupno sporočilo Evropskemu parlamentu in Svetu, COM(2011) 886.

<sup>(14)</sup> Kot je EESO že poudaril, "bi bilo treba socialni dialog izrecno omeniti kot prednostni instrument za zagotavljanje udeležnosti in zastopnosti interesnih skupin – v tem primeru socialnih partnerjev (delodajalcev in delojemalcev) – ter za usklajevanje njihovih interesov. Socialni dialog je sredstvo za usklajevanje interesov udeležene strani, ki tem pogosto omogoči, da same dosežejo dogovor. Načelo enakopravne zastopnosti in uveljavljanja temeljnih načel demokracije je zato nepogrešljiv sestavni del tega procesa. Socialni dialog je torej konkreten dokaz uveljavljanja svobode izražanja in svobode združevanja, ki sta po opredelitvi EIDHR "predpogoja za politični pluralizem in demokratični proces." Mnenje EESO 53/2009, točka 5.2, str. 9.

<sup>(15)</sup> V zvezi s tem bi bilo treba poudariti, da je socialni dialog že vključen v strateški dokument EIDHR 2011–2013, "pravica do mirnega zbiranja in združevanja, vključno s pravico do ustanavljanja sindikatov in včlanitve vanje ter pravico do kolektivnih pogajanj", pa je bila vključena v letni akcijski program EIDHR 2011.

<sup>(16)</sup> COM(2012) 492 final.

programov okrepijo mehanizmi notranjega usklajevanja med zadevnimi organi, na primer med Evropsko službo za zunanje-politično delovanje, generalnim direktoratom za razvoj in sodelovanje ter samimi državami članicami. To je zlasti potrebno na ravni države, kjer bi morale delegacije EU imeti ključno vlogo pri zagotavljanju skladnosti in dopolnjevanja med različnimi podpornimi programi za organizacije civilne družbe. EESO v skladu s tem pozdravlja pobudo za pripravo *časovnih načrtov EU za sodelovanje z organizacijami civilne družbe* <sup>(17)</sup> na nacionalni ravni, kar bi moralo aktivirati in zagotoviti strukturiran dialog in strateško sodelovanje, s tem pa povečati doslednost in učinek delovanja EU.

3.4 Na podlagi tega je bistvenega pomena, da se na ravni delegacij zagotovijo ustrezne zmogljivosti, da bodo lahko polno sodelovale z organizacijami civilne družbe, razumele različne akterje in specifične vloge teh organizacij ter tako zagotovile bolj strateško sodelovanje. Tudi sama Komisija v svojem sporočilu navaja, da so "priporočeni redni in participativni načrti, ki upoštevajo raznolikost akterjev ter vključujejo mreže in platforme na nacionalni/sektorski ravni" <sup>(18)</sup>. EESO v celoti podpira ta pristop in ponavlja, da je treba podpreti vključujoč in pregleden dialog z neodvisnimi in predstavniškimi organizacijami civilne družbe na ravni države.

3.5 Nenazadnje EESO znova poudarja, da bi moral imeti tudi možnost sodelovanja pri načrtovanju programov instrumenta, zlasti pri letnem in večletnem strateškem načrtovanju ter

vmesnem pregledu in ocenah. Na ta način lahko prispeva rezultate sodelovanja s partnerji civilne družbe iz tretjih držav, s katerimi ima posebne odnose (okrogla miza Indija-EU, evrosredozemsko območje, države AKP, Latinska Amerika itd.). Poziva tudi, da se z njim opravi posvetovanje glede vmesnega pregleda in ocene instrumenta.

3.6 EESO želi imeti dejavno vlogo v tem procesu, pri čemer bi se opiral na lastne izkušnje in posvetovalne "mreže" (ekonomski in socialni partnerji po vsem svetu ter ekonomsko-socialni sveti, v katerih so ti partnerji dejavni in imajo predstavnisko vlogo).

3.7 EESO ima lahko v odnosu do civilne družbe pomembno vlogo tudi na področju spremljanja dovolilnega dogajanja in tako prispeva k utrjevanju demokratičnih sistemov.

3.8 EESO je pred tremi leti ustanovil odbor za spremljanje EIDHR, katerega naloga je (i) odzvati se na nujna zaprosila za posvetovanje v okviru novih postopkov, uvedenih za finančne instrumente, ter (ii) zagotoviti spremljanje programov in izvajanje EIDHR. Odbor za spremljanje je bil zadolžen tudi za analizo drugih instrumentov EU za ukrepanje v tretjih državah in je zelo uspešno sodeloval s Komisijo in Parlamentom. Ta odbor bi se lahko preoblikoval v bolj strukturiran pododbor EESO, ki bi lahko sodeloval z različnimi podpornimi programi, ki so v okviru različnih instrumentov financiranja EU na voljo organizacijam civilne družbe v tretjih državah.

V Bruslju, 15. novembra 2012

*Predsednik*  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Staffan NILSSON

<sup>(17)</sup> Korenine demokracije in trajnostnega razvoja: sodelovanje Evrope s civilno družbo na področju zunanjih odnosov, COM(2012) 492 final, str. 9.

<sup>(18)</sup> COM(2012) 492 final, str. 9.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o spremenjenem predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o akcijskem programu za obdavčitev v Evropski uniji za obdobje 2014-2020 (Fiscalis 2020) in razveljavitvi Odločbe št. 1482/2007/ES**

COM(2012) 465 final – 2011/0341/b (COD)

(2013/C 11/18)

Evropski parlament in Svet sta 11. septembra oziroma 18. oktobra 2012 sklenila, da v skladu s členoma 114 in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Spremenjen predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o akcijskem programu za obdavčitev v Evropski uniji za obdobje 2014-2020 (Fiscalis 2020) in razveljavitvi Odločbe št. 1482/2007/ES*

COM(2012) 465 final – 2011/0341/b (COD).

Ker je Odbor svoje stališče o vsebini predloga že izrazil v svojem mnenju, sprejetem 22. februarja 2012 <sup>(1)</sup>, je na svojem 484. plenarnem zasedanju 14. in 15. novembra 2012 (seja z dne 14. novembra) s 147 glasovi za, 1 glasom proti in 12 vzdržanimi glasovi sklenil, da ne bo pripravil novega mnenja o tem dokumentu, ampak da se bo skliceval na stališče, ki ga je zavzel v zgoraj omenjenem dokumentu.

V Bruslju, 14. novembra 2012

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Staffan NILSSON

---

<sup>(1)</sup> Mnenje EESO o programu 2014-2020 (FISCUS), UL C 143, 22.5.2012, str. 48.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 812/2004 o podrobnih pravilih v zvezi z naključnimi ulovi kitov in delfinov pri ribolovu in o spremembi Uredbe (ES) št. 88/98**

COM(2012) 447 final - 2012/216 (COD)

(2013/C 11/19)

Evropski parlament in Svet sta 8. avgusta oziroma 10. septembra 2012 sklenila, da v skladu s členom 43 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 812/2004 o podrobnih pravilih v zvezi z naključnimi ulovi kitov in delfinov pri ribolovu in o spremembi Uredbe (ES) št. 88/98*

COM(2012) 447 final – 2012/216 (COD).

Odbor se strinja z vsebino predloga, zato je na 484. plenarnem zasedanju 14. in 15. novembra 2012 (seja z dne 14. novembra) s 140 glasovi za in 10 vzdržanimi glasovi o tem predlogu sprejel pozitivno mnenje.

V Bruslju, 14. novembra 2012

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Staffan NILSSON

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o varstvu prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst z zakonsko ureditvijo trgovine z njimi (Prenova)**

COM(2012) 403 final - 2012/0196 (COD)

(2013/C 11/20)

Evropski parlament in Svet sta 11. septembra 2012 oziroma 12. septembra 2012 sklenila, da v skladu s členom 192(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o varstvu prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst z zakonsko ureditvijo trgovine z njimi*

*(prenova)*

COM(2012) 403 final – 2012/196 (COD).

Odbor se strinja z vsebino predloga, zato je na 484. plenarnem zasedanju 14. in 15. novembra 2012 (seja z dne 14. novembra) s 151 glasovi za, in 5 vzdržanimi glasovi sklenil o tem predlogu podati pozitivno mnenje.

V Bruslju, 14. novembra 2012

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Staffan NILSSON

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 850/98 za ohranjanje ribolovnih virov s tehničnimi ukrepi za varovanje nedoraslih morskih organizmov**

COM(2012) 432 final - 2012/0208 (COD)

(2013/C 11/21)

Evropski parlament in Svet sta 11. oziroma 17. septembra 2012 sklenila, da v skladu s členom 43 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 850/98 za ohranjanje ribolovnih virov s tehničnimi ukrepi za varovanje nedoraslih morskih organizmov*

COM(2012) 432 final – 2012/0208 (COD).

Odbor se v celoti strinja z vsebino predloga, zato je na 484. plenarnem zasedanju 14. in 15. novembra 2012 (seja z dne 14. novembra) s 143 glasovi za, 3 glasovi proti in 7 vzdržanimi glasovi sklenil o tem predlogu podati pozitivno mnenje.

V Bruslju, 14. novembra 2012

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Staffan NILSSON

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1100/2007 o ukrepih za obnovo staleža evropske jegulje**

COM(2012) 413 final - 2012/0201 (COD)

(2013/C 11/22)

Evropski parlament in Svet sta 11. septembra 2012 oziroma 3. septembra 2012 sklenila, da v skladu s členom 43 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1100/2007 o ukrepih za obnovo staleža evropske jegulje*

COM(2012) 413 final – 2012/0201 (COD).

Odbor se v celoti strinja z vsebino predloga, zato je na 484. plenarnem zasedanju 14. in 15. novembra 2012 (seja z dne 14. novembra) s 150 glasovi za, 1 glasom proti in 6 vzdržanimi glasovi sklenil o tem predlogu podati pozitivno mnenje.

V Bruslju, 14. novembra 2012

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Staffan NILSSON



**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu sklepa Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2003/87/ES zaradi pojasnitve določb glede časovnega načrta za prodajo pravic do emisije toplogrednih plinov na dražbi**

COM(2012) 416 final - 2012/0202 (COD)

(2013/C 11/23)

Evropski parlament in Svet sta 11. septembra 2012 oziroma 11. septembra 2012 sklenila, da v skladu s členom 192(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog sklepa Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2003/87/ES zaradi pojasnitve določb glede časovnega načrta za prodajo pravic do emisije toplogrednih plinov na dražbi*

COM(2012) 416 final – 2012/0202 (COD).

Odbor se strinja z vsebino predloga, zato je na 484. plenarnem zasedanju 14. in 15. novembra 2012 (seja z dne 14. novembra) z 61 glasovi za, 9 glasovi proti in 4 vzdržanimi glasovi sklenil o tem predlogu podati pozitivno mnenje.

V Bruslju, 14. novembra 2012

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Staffan NILSSON

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o nekaterih tehničnih in nadzornih ukrepih v Skagerraku ter spremembi Uredbe (ES) št. 850/98 in Uredbe št. 1342/2008**

COM(2012) 471 final - 2012/0232 (COD)

(2013/C 11/24)

Evropski parlament in Svet sta 11. septembra 2012 oziroma 12. septembra 2012 sklenila, da v skladu s členom 43 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o nekaterih tehničnih in nadzornih ukrepih v Skagerraku ter spremembi Uredbe (ES) št. 850/98 in Uredbe št. 1342/2008*

COM(2012) 471 final – 2012/0232 (COD).

Odbor se strinja z vsebino predloga, zato je na 484. plenarnem zasedanju 14. in 15. novembra 2012 (seja z dne 14. novembra) s 157 glasovi za, 2 glasovoma proti in 9 vzdržanimi glasovi sklenil o tem predlogu podati pozitivno mnenje.

V Bruslju, 14. novembra 2012

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Staffan NILSSON

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive Sveta 2001/110/ES o medu**

COM(2012) 530 final - 2012/0260 (COD)

(2013/C 11/25)

Evropski parlament in Svet sta 22. oziroma 4. oktobra 2012 sklenila, da v skladu s členom 43 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive Sveta 2001/110/ES o medu*

COM(2012) 530 final – 2012/0260 (COD).

Odbor se v celoti strinja z vsebino predloga, zato je na 484. plenarnem zasedanju 14. in 15. novembra 2012 (seja z dne 14. novembra) s 150 glasovi za in 8 vzdržanimi glasovi sklenil o tem predlogu podati pozitivno mnenje.

V Bruslju, 14. novembra 2012

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Staffan NILSSON

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o spremembi predloga Komisije COM(2011) 628 final/2 za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike**

COM(2012) 551 final - 2012/0260 (COD)

(2013/C 11/26)

Evropski parlament in Svet sta 5. oziroma 10. oktobra 2012 sklenila, da v skladu s členom 43 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Sprememba predloga Komisije COM (2011) 628 final/2 za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike*

COM(2012) 551 final – 2012/0260 (COD).

Odbor se v celoti strinja z vsebino predloga, zato je na 484. plenarnem zasedanju 14. in 15. novembra 2012 (seja z dne 14. novembra) s 149 glasovi za, 3 glasovi proti in 9 vzdržanimi glasovi sklenil o tem predlogu podati pozitivno mnenje.

V Bruslju, 14. novembra 2012

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Staffan NILSSON







<u>Številka objave</u>	Vsebina (nadaljevanje)	Stran
2013/C 11/13	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o dokumentih s ključnimi informacijami za naložbene produkte COM(2012) 352 <i>final</i> - 2012/0169 (COD) .....	59
2013/C 11/14	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – K okrevanju s številnimi novimi delovnimi mesti COM(2012) 173 <i>final</i> .....	65
2013/C 11/15	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Zunanja razsežnost koordinacije v zvezi s socialno varnostjo v Evropski uniji COM(2012) 153 <i>final</i> .....	71
2013/C 11/16	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogih uredb Evropskega parlamenta in Sveta o instrumentu za predpristopno pomoč (IPA II) in vzpostavitvi evropskega sosedskega instrumenta COM(2011) 838 <i>final</i> in COM(2011) 839 <i>final</i> .....	77
2013/C 11/17	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi instrumenta financiranja za spodbujanje demokracije in človekovih pravic po svetu COM(2011) 844 - 2011/0412 (COD) .....	81
2013/C 11/18	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o spremenjenem predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o akcijskem programu za obdavčitev v Evropski uniji za obdobje 2014-2020 (Fiscalis 2020) in razveljavitvi Odločbe št. 1482/2007/ES COM(2012) 465 <i>final</i> – 2011/0341/b (COD) .....	84
2013/C 11/19	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 812/2004 o podrobnih pravilih v zvezi z naključnimi ulovi kitov in delfinov pri ribolovu in o spremembi Uredbe (ES) št. 88/98 COM(2012) 447 <i>final</i> - 2012/216 (COD) .....	85
2013/C 11/20	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o varstvu prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst z zakonsko ureditvijo trgovine z njimi (Prenova) COM(2012) 403 <i>final</i> - 2012/0196 (COD) .....	85
2013/C 11/21	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 850/98 za ohranjanje ribolovnih virov s tehničnimi ukrepi za varovanje nedoraslih morskih organizmov COM(2012) 432 <i>final</i> - 2012/0208 (COD) .....	86
2013/C 11/22	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1100/2007 o ukrepih za obnovo staleža evropske jegulje COM(2012) 413 <i>final</i> - 2012/0201 (COD) .....	86
2013/C 11/23	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu sklepa Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2003/87/ES zaradi pojasnitve določb glede časovnega načrta za prodajo pravic do emisije toplogrednih plinov na dražbi COM(2012) 416 <i>final</i> - 2012/0202 (COD) .....	87



<u>Številka objave</u>	Vsebina (nadaljevanje)	Stran
2013/C 11/24	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o nekaterih tehničnih in nadzornih ukrepih v Skagerraku ter spremembi Uredbe (ES) št. 850/98 in Uredbe št. 1342/2008 COM(2012) 471 <i>final</i> - 2012/0232 (COD) .....	87
2013/C 11/25	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive Sveta 2001/110/ES o medu COM(2012) 530 <i>final</i> - 2012/0260 (COD) .....	88
2013/C 11/26	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o spremembi predloga Komisije COM(2011) 628 <i>final</i> /2 za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike COM(2012) 551 <i>final</i> - 2012/0260 (COD) .....	88



## Cena naročnine 2013 (brez DDV, skupaj s stroški pošiljanja z navadno pošto)

Uradni list EU, seriji L + C, samo papirna različica	22 uradnih jezikov EU	1 300 EUR na leto
Uradni list EU, seriji L + C, papirna različica + letni DVD	22 uradnih jezikov EU	1 420 EUR na leto
Uradni list EU, serija L, samo papirna različica	22 uradnih jezikov EU	910 EUR na leto
Uradni list EU, seriji L + C, mesečni zbirni DVD	22 uradnih jezikov EU	100 EUR na leto
Dopolnilo k Uradnemu listu (serija S – razpisi za javna naročila), DVD, ena izdaja na teden	Večjezično: 23 uradnih jezikov EU	200 EUR na leto
Uradni list EU, serija C – natečaj	Jezik(-i) v skladu z natečajem(-i)	50 EUR na leto

Naročilo na *Uradni list Evropske unije*, ki izhaja v uradnih jezikih Evropske unije, je na voljo v 22 jezikovnih različicah. Uradni list je sestavljen iz serije L (Zakonodaja) in serije C (Informacije in objave).

Na vsako jezikovno različico se je treba naročiti posebej.

V skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 920/2005, objavljeno v Uradnem listu L 156 z dne 18. junija 2005, institucije Evropske unije začasno niso obvezane sestavljati in objavljati vseh pravnih aktov v irščini, zato se Uradni list v irskem jeziku prodaja posebej.

Naročilo na Dopolnilo k Uradnemu listu (serija S – razpisi za javna naročila) zajema vseh 23 uradnih jezikovnih različic na enem večjezičnem DVD-ju.

Na zahtevo nudi naročilo na *Uradni list Evropske unije* pravico do prejemanja različnih prilog k Uradnemu listu. Naročniki so o objavi prilog obveščeni v „Obvestilu bralcu“, vstavljenem v *Uradni list Evropske unije*.

## Prodaja in naročila

Naročilo na razne plačljive periodične publikacije, kot je naročilo na *Uradni list Evropske unije*, je možno pri naših komercialnih distributerjih. Seznam komercialnih distributerjev je na spletnem naslovu:

[http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_sl.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_sl.htm)

**EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) nudi neposreden in brezplačen dostop do prava Evropske unije. To spletišče omogoča pregled *Uradnega lista Evropske unije*, zajema pa tudi pogodbe, zakonodajo, sodno prakso in pripravljalne akte za zakonodajo.**

**Za boljše poznavanje Evropske unije preglejte spletišče <http://europa.eu>**

