

Uradni list

Evropske unije

C 198



Slovenska izdaja

Informacije in objave

Zvezek 56

10. julij 2013

<u>Številka objave</u>	<u>Vsebina</u>	<u>Stran</u>
I	<i>Resolucije, priporočila in mnenja</i>	
	MNENJA	
	Evropski ekonomsko-socialni odbor	
	489. plenarno zasedanje 17. in 18. aprila 2013	
2013/C 198/01	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o gospodarskih učinkih elektroenergetskih sistemov zaradi povečane in nestalne dobave energije iz obnovljivih virov (raziskovalno mnenje)	1
2013/C 198/02	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o enotnem evropskem nebu II + (raziskovalno mnenje)	9
2013/C 198/03	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o tehničnih tekstilijah kot gonilu rasti (mnenje na lastno pobudo)	14
2013/C 198/04	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o arktični politiki EU za soočanje z naraščajočimi svetovnimi interesi v regiji – stališče civilne družbe	26

SL

 Cena:
4 EUR

(Nadaljevanje na naslednji strani)

III Pripravljalni akti

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

489. plenarno zasedanje 17. in 18. aprila 2013

2013/C 198/05	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu: Akcijski načrt za okrepljeni boj proti davčnim goljufijam in davčnim utajam (COM(2012) 722 final)	34
2013/C 198/06	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Spodbujanje kulturnih in ustvarjalnih sektorjev za rast in delovna mesta v EU (COM(2012) 537 final)	39
2013/C 198/07	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu – Strategija za trajnostno konkurenčnost gradbenega sektorja in gradbenih podjetij (COM(2012) 433 final)	45
2013/C 198/08	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Zunanja letalska politika EU – reševanje prihodnjih izzivov (COM(2012) 556 final)	51
2013/C 198/09	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 98/70/ES o kakovosti motornega bencina in dizelskega goriva ter spremembi Direktive 2009/28/ES o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov (COM(2012) 595 final – 2012/0288 (COD))	56
2013/C 198/10	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 912/2010 o ustanovitvi Agencije za evropski GNSS (COM(2013) 40 final – 2013/0022 (COD))	67
2013/C 198/11	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1224/2009 o vzpostavitvi nadzornega sistema Skupnosti za zagotavljanje skladnosti s pravili skupne ribiške politike (COM(2013) 9 final – 2013/0007 (COD))	71
2013/C 198/12	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o poročanju o dogodkih v civilnem letalstvu ter spremembi Uredbe (EU) št. 996/2010 in razveljavitvi Direktive št. 2003/42/ES, Uredbe Komisije (ES) št. 1321/2007 in Uredbe Komisije (ES) št. 1330/2007 (COM(2012) 776 final – 2012/0361 (COD))	73



I

(Resolucije, priporočila in mnenja)

MNENJA

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

489. PLENARNO ZASEDANJE 17. IN 18. APRILA 2013

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o gospodarskih učinkih elektroenergetskih sistemov zaradi povečane in nestalne dobave energije iz obnovljivih virov (raziskovalno mnenje)

(2013/C 198/01)

Poročevalec: **Gerd WOLF**

Prihodnje irsko predsedstvo je 7. decembra 2012 sklenilo, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednji temi:

Gospodarski učinki elektroenergetskih sistemov zaradi povečane in nestalne dobave energije iz obnovljivih virov

(raziskovalno mnenje).

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 3. aprila 2013.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 489. plenarnem zasedanju 17. in 18. aprila 2013 (seja z dne 17. aprila) s 147 glasovi za, 2 glasovoma proti in 5 vzdržanimi glasovi.

1. Povzetek

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) se je za obnovljive vire energije močno zavzel v prejšnjih mnenjih in pri pripravi t. i. svežnja ukrepov 20/20/20.

1.2 S spodbujanjem obnovljivih virov energije na ravni EU naj bi zmanjšali emisije CO₂, povezane s porabo energije (del evropskega prispevka k varstvu podnebja), in omejili odvisnost od uvoza (izboljšanje oskrbe z energijo).

1.3 Vedno večji delež nestalnih obnovljivih virov energije je spodbudil intenzivne razprave o tehničnih in gospodarskih posledicah tega povečanja. EESO želi na zaprosilo irskega predsedstva to vprašanje predstaviti bolj jasno in pregledno.

1.4 Ko nestalni obnovljivi viri energije zavzamejo določen obseg v mešanici energetskega virov, je treba energetske sisteme

dopolniti, na primer z nadgradnjo omrežij, objekti za shranjevanje in fleksibilno porabo ter rezervnimi zmogljivostmi. Zato Odbor priporoča pospešen razvoj in izgradnjo manjkajočih elementov.

1.5 Če te dopolnitve niso takoj na voljo, energije občasno ni mogoče uporabljati ali pa so občasno preobremenjeni tako omrežja kot krmilni sistemi. Razpoložljivi objekti v tem primeru niso ustrezno izkoriščeni, ogrožajo pa tudi zanesljivost oskrbe z energijo in možnosti za delujoč evropski energetski trg.

1.6 Pravila o prednostnem dovajanju energije iz obnovljivih virov je zato treba skrbno (ponovno) opredeliti in s tem zagotoviti trajno zanesljivo oskrbo ter poskrbeti, da bo proizvodnja električne energije usklajena s povpraševanjem.

1.7 Za povečanje števila objektov za proizvodnjo energije iz nestalnih obnovljivih virov so poleg tega potrebne znatne naložbe za razvoj in upravljanje novih elementov celotnega sistema. Nujno potrebna razvoj in izgradnja zadostnih skupnih skladiščnih zmogljivosti sta hkrati velik izziv in priložnost.

1.8 Povečana uporaba tehnologij za proizvodnjo energije iz nestalnih obnovljivih virov lahko povzroči občutno zvišanje stroškov električne energije; če bodo te morali kriti potrošniki, bi to pomenilo pomembno zvišanje cen energije.

1.9 Trajnostni energetske sistem, ki vključuje predvsem energijo iz obnovljivih virov, je kljub dodatnim stroškom v primerjavi s sedanjim sistemom, ki temelji na fosilnih gorivih, edina dolgoročna rešitev za našo energetske prihodnost. Opozoriti je treba tudi, da se zvišanju stroškov ne bo mogoče izogniti zaradi dogovora o vključitvi zunanjih stroškov in prenehanju dodeljevanja subvencij za proizvodnjo energije iz fosilnih goriv.

1.10 Odbor zato priporoča, da Komisija naroči izdelavo ustreznih in temeljite ekonomske študije na temo, ki je obravnavana v tem mnenju. V njej bi bilo treba odprta vprašanja obravnavati s kvalitativnega vidika.

1.11 Zvišanje cen bi lahko imelo tudi druge posledice za gospodarstvo: (i) lahko bi škodilo konkurenčnosti evropske industrije in (ii) še bolj obremenilo zlasti socialno prikrajšane skupine prebivalstva.

1.12 To pomeni tudi tveganje, da bi še več proizvodnje preselili izven EU, kjer je energija cenejša. Na ta način ne bi mogli obvladati podnebnih sprememb (selitev virov CO₂), hkrati pa bi ogrozili evropsko gospodarstvo in blaginjo.

1.13 Neprimerne subvencije in spodbude, ki se uporabljajo v različnih evropskih državah, lahko povzročijo še dodatne stroške, zato je o stroških na splošno in o nadomestnih energetske strategijah potrebna odprta in pregledna razprava. Pri tem bi bilo treba preučiti tudi vprašanje zunanjih stroškov različnih energetske sistemov in njihovo soodvisnost.

1.14 To pomeni, da je treba sprejeti skupno evropsko energetske politiko in vzpostaviti notranji energetske trg, kar bi bila lahko podlaga za zanesljiv zakonodajni okvir, ki bi vzbujal zaupanje in omogočil naložbe v energijo in vseevropske sisteme – to pa je krovni cilj prizadevanj za ustanovitev evropske energetske skupnosti.

1.15 Oblikovati je treba učinkovit in bolj tržno usmerjen podporni instrument za izpolnjevanje okoljskih, socialnih in gospodarskih ciljev. Da bi bile lahko tehnologije za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov konkurenčne na prostih trgih, bi moral poleg tega vključevati morebitne zunanje stroške in veljati za celotno EU.

1.16 V ta namen bi lahko uporabili ustrezne cene (davek) emisij CO₂. Odbor priporoča, da Komisija skupaj z državami članicami pripravi ustrezne politične pobude za takšen podporni instrument. To bi omogočilo odpravo vseh drugih instrumentov za tržno uveljavitev različnih virov energije.

1.17 Zaradi globalnega značaja podnebnih sprememb in mednarodnega gospodarskega povezovanja je treba večjo pozornost nameniti gospodarskim razmeram in emisijam CO₂ na svetovni ravni. Zato so izjemno pomembni svetovni dogovori o varovanju podnebja.

1.18 Pomemben korak v nadaljnjem postopku bo vzpostavitve javne razprave – Evropskega energetskega dialoga – o energetske vprašanjih v vsej Evropi, kot je opisano v nedavnem predlogu Odbora, ki ga je podprla tudi Evropska komisija. Pred sprejetjem dokončnih odločitev z dolgoročnimi posledicami je treba izvesti študijo o učinku energetskega načrta za leto 2050 na gospodarstvo EU in njegovo konkurenčnost v svetu.

2. Uvod

2.1 Odbor pozdravlja zaprosilo irskega predsedstva, saj se nanaša na resno težavo, ki jo je še vedno treba odpraviti, če želimo doseči cilj energetskega načrta za leto 2050. EESO se je za obnovljive vire energije močno zavzel v svojih prejšnjih mnenjih in pri pripravi t. i. svežnja ukrepov 20/20/20.

2.2 Odbor je obravnaval tudi vprašanja, ki se navezujejo na temo tega mnenja, nazadnje v svojem mnenju *Vključevanje energije iz obnovljivih virov na energetske trg* (CESE 1880/2012). Pri tem je pozval k nadaljnjemu razvoju naprav za pretvorbo obnovljivih virov energije v električno energijo, čeprav v okviru uravnotežene mešanice energetske virov. Priporočil je, da se večja pozornost nameni gospodarskim in socialnim vidikom ter da se omeji zviševanje stroškov, predvsem z edinim možnim podpornim instrumentom - določanjem ustreznih cen emisij CO₂. Na tem stališču temelji tudi to mnenje.

2.3 V zvezi z ozadjem in izhodišči tega mnenja je treba poudariti tudi naslednje:

— Dosedanja mednarodna prizadevanja za preprečevanje nadaljnega povečevanja svetovnih emisij CO₂ so bila dejansko neuspešna (*The Carbon Crunch* (Ogljična kriza), Dieter Helm, Yale University Press, 2012). Ravni emisij bodo kmalu presegle mejo 400 ppm.

— Energija – vse bolj v obliki električne energije – je življenjska sila današnje družbe. Daljši izpad električne energije bi imel izredno resne posledice (*Was bei einem Black-Out geschieht* (Kaj se zgodi pri izpadu električne energije?), 2011, študija oddelka Nemškega zveznega parlamenta za oceno tehničnih posledic).

- Zato mora zanesljivost oskrbe postati vsaj tako pomembna kot druga merila na področju energetike.
- Evropski svet je februarja 2011 potrdil cilj EU, da do leta 2050 zmanjša emisije toplogrednih plinov za 80–95 % v primerjavi z ravno iz leta 1990 in tako na evropski ravni prispeva k varstvu podnebja. Ta cilj je bil v načrtu Komisije za prehod na konkurenčno gospodarstvo z nizkimi emisijami ogljika do leta 2050 (COM(2011) 112 final) zastavljen tako, da za sektor električne energije predvideva zmanjšanje emisij CO₂ celo na zgolj 5 % te referenčne vrednosti.
- Za uresničitev končnega cilja energetskega načrta za leto 2050 in ob upoštevanju okvira direktive o energiji iz obnovljivih virov morajo slednji v mešanici energetskih virov, ki jih določijo posamezne države članice, prevzeti tisti delež v proizvodnji električne energije, ki ga ne krijejo jedrske elektrarne ali elektrarne z zajemanjem in shranjevanjem CO₂.
- Glavni problem trenutno prevladujočih obnovljivih virov energije, kot sta veter in sonce, so precejšnja nihanja v končni proizvodnji energije, zaradi česar te zmogljivosti niso zanesljive (*Features of an electricity supply system based on variable input* (Značilnosti sistema za oskrbo z električno energijo, ki temelji na spremenljivih virih), Friedrich Wagner, Max-Planck-Institute for Plasmaphysics, september 2012). Posledica so že prve očitne težave, o katerih se razpravlja na javnih posvetovanjih in ki so pritegnile pozornost politike in medijev.

3. Vprašanje stroškov

3.1 Ključni gospodarski vidik vseh sistemov oskrbe z energijo so stroški razvoja in obratovanja celotnega sistema – od proizvajalca do potrošnika – ter njihov učinek na gospodarsko zmogljivost, konkurenčnost in socialno vzdržnost.

3.2 V zadnjih letih so se stroški v vseh sektorjih oskrbe z energijo bistveno povišali. To velja za fosilna goriva, kot sta nafta ali plin (stroški so se še dodatno povišali zaradi davkov in drugih dajatev), nove jedrske elektrarne zaradi bistveno višjih dodatnih stroškov varnostnih sistemov, predvsem pa za obnovljive vire energije zaradi precejšnjih subvencij in podpornih mehanizmov za njihovo uveljavitev na trgu. K temu je treba prišteti še posredne stroške celotnega sistema za razvoj omrežij ter zagotavljanje izravnalne energije in rezervnih zmogljivosti ter različne zunanje stroške posameznih energetskih tehnologij.

3.3 Glede na to, da imajo posamezne države članice za posamezne vire energije različne subvencije in/ali davke, je še posebej težko in zapleteno pridobiti celovit pregled nad stroški različnih virov energije v vsej EU. Ta vidik bo ponovno obravnavan v četrtem poglavju.

3.4 V tem poglavju so obravnavani predvideni stroški vedno večjega deleža nestalnih obnovljivih virov energije, v naslednjem pa njihove morebitne nadaljnje posledice za gospodarstvo, skupaj s priporočili za ukrepanje. Zviševanje stroškov je možno tudi pri drugih virih energije; na napovedi v zvezi z obsegom in prihodnjim razvojem stroškov fosilnih goriv vpliva predvsem razprava o potencialu plina in nafte iz skrilavca ter o znatnih razlikah v ceni energije v državah članicah EU in npr. ZDA. Čeprav je to lahko pomemben dejavnik pri primerjavi gospodarskih prednosti in tveganj, povezanih z vse večjo uporabo nestalnih obnovljivih virov energije, je to poglavje osredotočeno predvsem na predvidene stroške take uporabe.

3.5 Jasno je, da je to lahko zgolj okvirno, saj še ni bila opravljena neodvisna, zanesljiva analiza s celovitim modelom stroškov energije, ki bi vključevala vse znane zunanje učinke, hkrati pa upoštevala tudi znaten učinek novosti na področju odkrivanja in pridobivanja nekonvencionalnih fosilnih goriv. Pred sprejetjem dokončnih odločitev z dolgoročnimi posledicami bi morala Komisija izvesti ekonomsko študijo o učinku energetskega načrta za leto 2050 na gospodarstvo EU in njegovo konkurenčnost v svetu. Pri tem bi bilo treba preučiti tudi socialno-ekonomske koristi obnovljivih virov energije.

3.6 V razpravi o različnih virih energije (zlasti pri jedrski energiji) imajo pomembno vlogo zunanji stroški. Tudi tehnologije za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov so lahko povezane s tveganji (npr. podrtje nasipov, strupene snovi) in zunanjimi stroški (npr. velika gostota prebivalstva). Vendar pa kvantitativna analiza teh dejavnikov in njihove medsebojne odvisnosti (npr. zato, ker rezervne elektrarne uporabljajo fosilna goriva) presega okvire tega mnenja, a bi jo bilo treba kljub temu obravnavati v prihodnjih razpravah.

3.7 Če se bo uporaba nestalnih obnovljivih virov energije še naprej povečevala, bodo posredni stroški sistema bistveno preseglji neposredne stroške "objektov za proizvodnjo električne energije". Ti so se medtem sicer znatno zmanjšali, vendar brez subvencij ti objekti še vedno niso konkurenčni in še vedno zvišujejo končne stroške energije. Toda dodatni stroškovni dejavniki celotnega sistema za energetske oskrbo bodo postali mnogo pomembnejši šele pri višjih sorazmernih deležih obnovljivih virov energije, kar je natančneje pojasnjeno v nadaljevanju.

3.8 **Nestalna razpoložljivost:** energija vetra in sonca sta na voljo le, kadar piha veter in/ali kadar sije sonce. To pomeni, da naprave za pretvorbo nestalnih obnovljivih virov energije v električno energijo dosega polno zmogljivost samo omejeno število ur na leto, in sicer znaša obdobje koriščenja instalirane

zmogljivosti pri uporabi fotonapetostnih celic od 800 do 1 000 ur (v Nemčiji) in približno od 1 800 do 2 200 ur pri energiji vetra na kopnem oziroma približno dvakrat toliko na morju. Tako je na primer letna proizvodnja energije leta 2011 v Nemčiji (vir: Energie-Daten 2011 (Energetski podatki za leto 2011) – Nemško zvezno ministrstvo za gospodarstvo) z uporabo fotonapetostnih celic znašala le dobrih 10 %, z uporabo vetrnih turbin pa le slabih 20 % teoretično možne proizvodnje, dosežene ob stalnem obratovanju objektov. Nasprotno lahko elektrarne na fosilna goriva in jedrske elektrarne dosežejo bistveno višje ravni povprečne letne izrabe, in sicer od 80 do 90 % (tj. več kot 7 000 ur pri polni obremenitvi); ta potencial je zato mogoče uporabljati tudi za obratovanje pri osnovni obremenitvi.

3.9 Nadmerne zmogljivosti: da bi nadomestili povprečno letno proizvodnjo energije obstoječih "običajnih" elektrarn – na fosilna goriva ali jedrskih – z nestalnimi obnovljivimi viri električne energije, je potrebna izgradnja ustreznih proizvodnih zmogljivosti, ki bistveno presežajo konično letno obremenitev; zgraditi in zagotavljati je treba proizvodne objekte z nadmernimi zmogljivostmi ter poskrbeti tudi za znatne nadmerne zmogljivosti za prenos/distribucijo energije. Njihovo število se bo moralo še povečati zaradi nadomestitve izgub, nastalih pri skladiščenju in ponovni uporabi.

3.10 Tipična primera: posledice navedenega lahko ponazorimo z značilnima situacijama; v prvem primeru v obravnavanem obdobju proizvaja električno energijo večina obstoječih "proizvodnih objektov" (**presežna ponudba**), v drugem primeru pa lahko električno energijo proizvaja le nezadostna manjšina teh objektov (**presežno povpraševanje**).

3.11 Presežna ponudba: kadar koli ponudba električne energije, pridobljene z energijo vetra ali sonca, zaradi potrebnih nadmernih zmogljivosti preseže zmogljivost omrežij in obstoječe povpraševanje trenutno dostopnih potrošnikov, se bodisi delno ustavi proizvodnja (tj. del potencialne energije ostane neporabljen) bodisi pride do preobremenitve omrežja ali se, če obstajajo ustrezni objekti, presežno električno energijo uskladišči in z njo pozneje, ko ni zadostne ponudbe električne energije iz vetra ali sonca, ponovno oskrbuje potrošnike. Delna ublažitev bi bila možna s fleksibilno porabo (točka 3.16).

3.11.1 Preobremenitev omrežja, zanesljiva oskrba z energijo: energija, ki jo proizvedejo nemške vetrne in/ali sončne elektrarne, že zdaj občasno obremeni obstoječa omrežja za prenos energije v sosednjih državah (zlasti na Poljskem, Češkem, Slovaškem in Madžarskem) (EurActiv, 21. januar 2013), kar povzroča težave, ogroža delovanje omrežij ter prinaša tudi dodatne stroške zaradi izvajanja popravilnih ukrepov, pojavlja pa se tudi potreba po naložbah v zaščitne sisteme (kot so prečni transformatorji). Obstaja tveganje, da bo presežena toleranca regulacije in resno ogrožena zanesljivost oskrbe.

3.11.2 Skladiščenje: za (i) razbremenitev omrežnega sistema pred presežno ponudbo zaradi velikanskih nadmernih zmogljivosti, ki izhajajo iz vse večje uporabe nestalnih obnovljivih virov energije, in (ii) skladiščenje te energije za kasnejšo uporabo sta izjemno pomembna razvoj in izgradnja zadostnih skupnih skladiščnih zmogljivosti, kar obenem predstavlja izziv in priložnost.

3.11.3 Faktor izgube pri skladiščenju: elektrarne z vodnimi zbiralniki dosegajo najnižje izgube energije in se že več desetletij uporabljajo v velikem obsegu, vendar pa so zaradi gospodarskih in naravnih dejavnikov ter zaradi javne (ne)sprejemljivosti možnosti nadaljnje in zadostne širitve uporabe takih sistemov v Evropi trenutno zelo omejene. Drugi obsežni sistemi skladiščenja so še vedno v fazi razvoja. Po ocenah naj bi električna energija, pridobljena iz inovativnih sistemov za skladiščenje, stala najmanj dvakrat toliko kot električna energija, ki ni bila uskladiščena (Niels Ehlers (2011): *Strommarktdesign angesichts des Ausbaus fluktuierender Stromerzeugung* (Oblikovanje trga električne energije glede na razvoj proizvodnje električne energije iz nestalnih virov)), torej bi bila povezana s faktorjem izgube najmanj dve. Potreba po raziskavah in razvoju je zlasti na tem področju izjemno velika.

3.11.4 Prednostna naloga mora biti razvoj celovitega sistema za oskrbo z električno energijo: zato je treba ob nadaljnjem razvoju objektov za proizvodnjo energije iz nestalnih obnovljivih virov najprej dati prednost namestitvi in delovanju manjkajočih elementov celotnega sistema, zlasti ustrezne infrastrukture za prenos in sistemov skladiščenja ter sistemov za fleksibilno porabo.

3.11.5 Predhodni ukrepi: ti so potrebni zaradi zagotavljanja nadaljnje upravičenosti prednostnega dovajanja v omrežje, da bi se izognili prekoračitvi regulacijske tolerance omrežij, zagotovili, da je proizvodnja električne energije iz obnovljivih virov usklajena s povpraševanjem, ter preprečili ogrožanje zanesljivosti oskrbe. V nasprotnem primeru bo treba preučiti pravila glede prednostnega dovajanja.

3.12 Presežno povpraševanje: zaradi nihanj v razpoložljivosti obnovljivih virov energije je njihov prispevek k zanesljivemu kritju konične letne obremenitve – torej k "zagotovljeni zmogljivosti" – zelo majhen. Po ocenah nemške agencije za energijo Dena (*Integration EE* (Vključevanje obnovljivih virov energije na nemško-evropski trg električne energije), Dena, 2012) energija vetra zadostuje za pokritje 5–10 % konične letne obremenitve, prispevek sončne energije pa znaša le 1 % [instalirane moči, op.p.] (v primerjavi z 92-odstotnim deležem pri elektrarnah na rjavi premog). Ta razmerja so bolj ali manj ugodna glede na geografski položaj in podnebne razmere posameznih držav.

3.13 **Rezervne elektrarne:** to pomeni, da bodo za izravnavo nezadostne ponudbe obnovljivih virov energije in doseganje zanesljive zmogljivosti, ki jo je mogoče regulirati, še vedno potrebne konvencionalne elektrarne (rezervne ali podporne elektrarne), ki so nepogrešljive, dokler ne bo na voljo dovolj novih sistemov za skladiščenje. Nekateri konvencionalni tehnologije z ekonomskega vidika niso več dobičkonosne, čeprav so pomembne za zagotavljanje stabilnega delovanja omrežja. Če bodo te rezervne elektrarne uporabljale fosilna goriva (in ne na primer vodika, pridobljenega s postopkom elektrolize ob uporabi električne energije iz obnovljivih virov), bodo poleg tega otežile uresničitev cilja iz energetskega načrta za leto 2050.

3.13.1 **Zagotavljanje rezervnih zmogljivosti:** v primerjavi z "običajnimi" elektrarnami, ki pokrivajo osnovno obremenitev, se rezervne elektrarne čez leto uporabljajo manj intenzivno in lahko obratujejo manj učinkovito in z višjimi variabilnimi stroški. Zato so v tem primeru njihovi skupni stroški višji kot pri obratovanju običajnih elektrarn. V teku so tudi razprave o tem, kakšne gospodarske spodbude so potrebne za zagotovitev potrebnih rezervnih zmogljivosti (Veit Böckers et al., *Braucht Deutschland Kapazitätsmechanismen für Kraftwerke? Eine Analyse des deutschen Marktes für Stromerzeugung* (Ali Nemčija potrebuje mehanizme zmogljivosti za elektrarne? Analiza nemškega trga za proizvodnjo električne energije), *Vierteljahrshesfte zur Wirtschaftsforschung*, 2012).

3.14 **Regionalna izravnava:** poleg rezervnih elektrarn in tehnologij skladiščenja obstaja tudi možnost izravnave občasnih regionalnih razlik med presežno ponudbo in presežnim povpraševanjem, npr. ko veter piha na severozahodu Evrope, na jugovzhodu pa ne. Vendar pa uporaba te možnosti pomeni, da bo imelo območje, ki ima na voljo dovolj energije vetra, hkrati tudi toliko nadmernih zmogljivosti, da lahko krije povpraševanje po energiji na območju, ki trenutno nima na voljo energije vetra, ter da bosta obe območji medsebojno povezani z ustreznimi energetskimi vodi.

3.15 **Razširitev omrežij za prenos električne energije:** glede na to, da velika večina objektov za proizvodnjo električne energije iz obnovljivih virov dovaja energijo v nizko- in srednjenapetostna omrežja, je treba ta razviti in okrepiti. Poleg tega je treba transformatorje in krmilne sisteme (angl. *smart grids* – pametna omrežja) prilagoditi novim nalogam distribucijskih omrežij. Nujno potrebne so tudi naložbe v omrežja za najvišje napetosti, saj neustrezne povezave (na primer med severno in južno Nemčijo) povzročajo nenačrtovane pretoke električne energije, kar ogroža varnost delovanja sistemov za prenos energije. Razlog za to je tudi v tem, ker vetrne elektrarne praviloma niso nameščene v bližini središč potrošnje ali naprav za skladiščenje, po drugi strani pa bi lahko z razširitvijo zmogljivosti izboljšali sinhronizacijo v Evropi, s čimer je mogoče v določenem obsegu nadomestiti sisteme za skladiščenje električne energije in rezervne zmogljivosti.

3.15.1 Za zagotovitev ekonomsko upravičenega izkoriščanja potenciala obnovljivih virov energije in zanesljive oskrbe z energijo v Evropi bo treba v velikem obsegu nadgraditi obstoječa električna omrežja na lokalni, nacionalni in nadnacionalni oziroma evropski ravni, s čimer bi omogočili optimalno uporabo nestalnih virov energije.

3.16 **Upravljanje povpraševanja in električna mobilnost:** dodatna možnost, s katero bi lahko ublažili posledice nestalne razpoložljivosti, je časovni premik povpraševanja s koničnega obdobja na obdobje izven konice ("**funkcionalno skladiščenje energije**"), vključno z električno mobilnostjo. To je mogoče doseči pri različnih električnih napravah, med katere sodijo tudi klimatske naprave, hladilniki, naprave za ogrevanje, elektrolizatorji in električne talilne peči. Ena od možnosti bi lahko bila tudi električna mobilnost z uporabo akumulatorskih vozil. Pri tem je treba pojasniti, kakšne finančne spodbude je treba ponuditi skupaj s pametnim merjenjem porabe, da bi odjemalci električne energije zagotovili ustrezne zmogljivosti.

3.17 **Skupni stroški elektroenergetskega sistema:** nacionalno gospodarstvo, torej predvsem potrošniki (in/ali davkoplačevalci), bodo morali neizogibno kriti skupne stroške elektroenergetskega sistema, ki izhajajo iz uporabe nestalnih obnovljivih virov energije. Ti vključujejo skupne stroške obratovanja najmanj dvojnega sistema za oskrbo z električno energijo: na eni strani elektrarn, ki uporabljajo obnovljive vire energije in imajo zato seveda velike nadmerne zmogljivosti, ki jih bo treba porabiti, na drugi strani pa elektrarn, ki zagotavljajo konvencionalne rezervne zmogljivosti, sistemov za skladiščenje električne energije, novih prenosnih zmogljivosti ter upravljanja obremenitve pri končnih odjemalcih. Te stroške je seveda treba uravnotežiti s stroški, povezanimi z nadaljnjo uporabo fosilnih goriv (gl. točko 3.3), in morebitnimi subvencijami za proizvodnjo električne energije iz obnovljivih virov.

3.18 Opozoriti je treba, da so v državah, kjer so že vzpostavljene sheme za dejavno podporo nestalnim obnovljivim virom energije, kot sta na primer Nemčija in Danska, domače cene za električno energijo že sedaj za približno 40-60 % višje od povprečja EU (Eurostat, 2012) – če se tega seveda ne da pojasniti kako drugače. Povečana uporaba tehnologij za proizvodnjo energije iz nestalnih obnovljivih virov v skladu s cilji iz časovnega načrta za leto 2050 bo povzročila zvišanje stroškov električne energije; če bodo te morali kriti potrošniki, bi to lahko po prvih grobih ocenah pomenilo pomembno zvišanje cen energije. V zvezi s tem glej tudi priporočilo v točki 3.5.

3.19 Prvi odgovor na vprašanje irskega predsedstva je torej naslednji: vse obsežnejša proizvodnja energije iz nestalnih obnovljivih virov v skladu s cilji iz časovnega načrta za leto 2050 bo povzročila bistveno višje stroške za odjemalce električne energije. Na dosedanjih javnih razpravah stroški celotnega sistema večinoma niso bili obravnavani dovolj natančno, saj je bilo več

pozornosti namenjene zgolj stroškom (nestalnega) dovajanja energije iz proizvodnih naprav v omrežje, ki pomenijo približno polovico skupnih stroškov.

4. Gospodarski vidiki

Glede na navedeno je sedaj najpomembnejše vprašanje, s kakšnimi ukrepi bi lahko zagotovili, da (i) bi bilo to zvišanje stroškov čim manjše, (ii) bi bile njegove posledice sprejemljive, (iii) bi to koristilo gospodarski moči EU in (iv) bi omogočilo zanesljivo oskrbo z energijo.

4.1 Celovit sistem oskrbe z energijo iz obnovljivih virov. Da bi preprečili tratenje finančnih sredstev in dodatno zvišanje cen energije, ki bi se jima bilo mogoče izogniti, bi bilo treba za nadaljnji razvoj nestalnih obnovljivih virov energije opredeliti, razviti in v zadostnem obsegu zgraditi vse potrebne elemente celotnega sistema, tj. sisteme za skladiščenje, omrežja in rezervne elektrarne. Primer Nemčije in odziv sosednjih držav kaže, kaj se zgodi, če je to načelo kršeno že od vsega začetka.

4.1.1 Zahteve za ponudnike. To pomeni, da je treba vzpostaviti vseevropski celotni sistem oskrbe z energijo iz obnovljivih virov; s tem bi se izognili reviziji pravil o prednostnem dovajanju v omrežje (gl. točko 3.10.5). Ponudnikom električne energije iz nestalnih obnovljivih virov energije bi lahko na primer naložili obveznost, da upoštevajo terminski načrt proizvodnje za naslednji dan. Izpolnitev te naloge bi lahko omogočili z morebitnimi sinergijami s sistemi za oskrbo z daljinskim ogrevanjem in hlajenjem ter prometnimi sistemi.

4.2 Pri razpravi o nadaljnjih ukrepih je treba razlikovati med različnimi kategorijami, časovnimi okviri in področji delovanja (ne glede na njihovo medsebojno povezanost):

- izjemno pomembna zanesljivost in trajnost oskrbe,
- omejitve omrežij za prenos električne energije in distribucijskih omrežij,
- politika Skupnosti na ravni EU v primerjavi s samostojnimi nacionalnimi ukrepi,
- z vidika gospodarske politike: učinki višjih stroškov, amortizacijski cikli, inovacije, zaupanje vlagateljev, stroški energije v proizvodnji, gospodarstvu in prometu, tržno gospodarstvo v primerjavi s planskim,

— z vidika socialne politike: delovna mesta (ki niso navzkrižno subvencionirana), stroški energije za zasebne odjemalce,

— časovni okvir: po eni strani je treba izdelati načrt do leta 2020 ali 2030, po drugi strani pa moramo misliti tudi na obdobje po letu 2050. Za številne nove dosežke in njihovo izvedbo je potreben čas; zaradi hitenja prihaja do napak,

— možnosti za inovacije in njihovo preizkušanje,

— z globalnega vidika: (i) v zvezi s podnebjem/povečevanjem emisij CO₂ in (ii) v zvezi z gospodarsko politiko in evropsko konkurenčnostjo, selitvijo virov CO₂.

4.3 Seznam prednostnih ciljev. Pri preučevanju možnih ukrepov je treba večjo pozornost nameniti svetovnim trendom in dejstvom, sestaviti jasen seznam prednostnih ciljev ter omejiti naraščajoče neusklajeno regulativno vmešavanje vlad različnih držav članic (gl. točko 4.7). Namesto tega je treba vzpostaviti zaupanje, da bi spodbudili zanimanje zasebnega sektorja za naložbe. V nadaljevanju so obravnavani nekateri vidiki te problematike.

4.4 Globalni pristop: glavni cilj evropske energetske in podnebne politike bi moral vključevati sprejetje ustreznih ukrepov in pošiljanje pravih signalov, ki bodo glede na dosežanje neuspehe (København, Cancún, Durban, Doha) kar najbolj prispevali k čim večjemu zmanjšanju svetovnega povišanja ravni koncentracije CO₂, h krepitvi konkurenčnosti evropskega gospodarstva na svetovnem trgu in k zagotavljanju čim nižjih stroškov energije na evropskem trgu. Glede na to, da so podnebne spremembe globalni problem, je uporaba izključno evrocentričnega pristopa zavajajoča. Želja po "pionirski vlogi" ne pomeni zgolj naložb in ustvarjanja delovnih mest, temveč lahko tudi oslabi naš mednarodni pogajalski položaj in presojanje resničnosti.

4.5 Preglednost, civilna družba in interesi potrošnikov: če želimo, da bo civilna družba v teh procesih udeležena konstruktivno (TEN/503), in če želimo uveljaviti energetske politike, ki bolj upoštevata interese potrošnikov, je treba državljanom in nosilcem odločanja učinkoviteje in bolj odprto seznaniti s kvantitativnimi dejstvi in medsebojnimi povezavami. To otežujejo pogosto enostranski argumenti in informacije različnih privilegiranih interesnih skupin, ki obenem skrivajo neprijetne posledice svojih stališč. Odbor pozdravlja ustrezne sklepe Sveta o obnovljivih virih energije (3. december 2012), vendar hkrati priporoča oblikovanje ambicioznejše in bolj odprte informacijske politike.

4.6 Evropski energetski dialog. Pomemben korak v nadaljnjem postopku bi bila vzpostavitev javnega dialoga o energetskih vprašanjih v vsej Evropi, kot je opisano v nedavnem predlogu Odbora (TEN/503), ki ga je podprla tudi Evropska komisija. V našem energetskem sistemu bodo v naslednjih desetletjih potrebne različne spremembe in izjemno pomembno je zagotoviti, da javnost pri njih sodeluje, da razume, zakaj so potrebne in jih podpira. V tem smislu so člani EESO in organizacije, ki jih predstavlja, zrcalo evropske družbe in zato v najboljšem položaju, da navežejo stik z državljani in zainteresiranimi stranmi v državah članicah ter pripravijo obsežen program, ki uresničuje participativno demokracijo in praktične ukrepe.

4.7 Evropska energetska skupnost: Odbor potrjuje svojo zavezanost vzpostavitvi evropske energetske skupnosti (CESE 154/2012). Le taka skupnost lahko učinkovito zastopa evropska stališča in interese v odnosih z mednarodnimi partnerji ter kar najbolj izkoristi zadevne regionalne in podnebne razmere. To je tudi edini način za usklajevanje in izboljševanje nacionalnih pravil in podpornih instrumentov, ki so pogosto v protislovju, ter za čim boljše upravljanje in izvajanje razvoja omrežij v Evropi.

4.8 Notranji energetski trg: ena od posledic evropske energetske skupnosti bi bil prosti notranji energetski trg (CESE 2527/2012), ki vključuje tudi energijo iz obnovljivih virov. Tak trg nam lahko omogoči, da glede na celovito prestrukturiranje sistema oskrbe z energijo, predvideno v energetskem načrtu za leto 2050, proizvodnjo električne energije čim bolj stroškovno učinkovito prilagodimo potrebam potrošnikov ter da naložbe izvajamo na pravem mestu (npr. na območjih z ustreznim podnebjem) in ob pravem času in jih usmerimo v stroškovno najučinkovitejše tehnologije za proizvodnjo električne energije. Zato je treba tudi energijo iz obnovljivih virov vključiti v evropski notranji energetski trg, ki deluje v skladu z načeli tržnega gospodarstva.

4.8.1 Konkurenčna energija iz obnovljivih virov: energija iz obnovljivih virov bo na energetskem trgu konkurenčna takrat, ko bodo emisije CO₂ iz fosilnih goriv zadostno ovrednotene z ustreznim in skladnim cenovnim ali tržnim instrumentom. Zato je treba v srednjeročnem smislu zagotavljati "konkurenčnost" energije iz obnovljivih virov. Za to bi morale zadoštevati neregulirane cene elektrike in ustrezne cene (npr. davki) CO₂ kot spodbuda za naložbe. Poleg določitve ustreznih dajatev za uporabo omrežja je to pogoj in jamstvo, da se naložbe v rezervne elektrarne, sisteme za skladiščenje in upravljanje povpraševanja izvajajo ob pravem času, na pravem mestu in v pravem obsegu. V tem primeru bi bilo treba subvencije zagotavljati izključno za raziskave, razvoj in predstavitev novih tehnologij.

4.9 Premišljena porazdelitev stroškov. Čeprav se je pričakovano višanje stroškov električne energije šele začelo, se za izjeme že razpravlja o ukrepih oziroma se ti že izvajajo. Po eni strani je primerno, da se skupine prebivalstva z nižjimi prihodki zaščitijo pred energetsko revščino, kar zahteva tudi Odbor⁽¹⁾. Po drugi strani pa bi bilo treba energetsko najintenzivnejše industrijske sektorje zaščititi pred naraščajočimi stroški energije, da ne bi ogrozili njihove konkurenčnosti na svetovni ravni, sicer bi se njihovi proizvodni obrati selili iz Evrope na lokacije, kjer je energija cenejša. To pa v nobenem primeru ne bi koristilo podnebnju (selitev virov CO₂) (TEN/492).

4.9.1 Vendar iz tega stanja izhaja, da bodo skupine prebivalstva s srednje visokim prihodkom in mala in srednja podjetja (MSP) dodatno obremenjeni s stroški, ki so drugim sektorjem prihranjeni.

4.10 Preprečevanje deindustrializacije: nadaljnjo deindustrializacijo EU bi bilo treba preprečiti. Z deindustrializacijo se sicer ustvarja iluzija, da so evropska prizadevanja za zmanjševanje emisij CO₂ uspešna. Dejansko pa je tudi to prikrita oblika selitve virov CO₂; če se bodo proizvedli namesto v Evropi sedaj proizvajali drugje, se njihov ogljični odtis ne bo spremenil oziroma se bo celo povečal.

4.11 Krepitev raziskav in razvoja namesto prehitre obsežne uvedbe na trg. Meje med raziskavami, razvojem in predstavitvijo na eni strani ter obsežno uvajanje na trg in podporo na drugi ne smemo zabrisati, saj bi to lahko celo povzročilo razmere na trgu, ki bi ovirale inovacije. Pretirano subvencioniranje energije iz fotonapetostnih celic (npr. v Nemčiji, Frondel et al., *Economic impacts from the promotion of renewable energy technologies* (Gospodarski učinki spodbujanja tehnologij za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov)) ni prispevalo k razvoju konkurenčnih sistemov v EU (Hardo Bruhns in Martin Keilhacker, *Energiewende – wohin führt der Weg* (Energetski prehod – kam nas vodi pot), Politik und Zeitgeschichte, 2011). K cenejšim sončnim panelom je prispevala Kitajska, ne Evropa! Zato se moramo osredotočiti na razvoj vseh obetavnih možnosti oskrbe z energijo z nizkimi emisijami ogljika, zlasti tistih, ki lahko krijejo osnovno obremenitev in so usmerjene v povpraševanje, kot sta npr. geotermalna energija in jedrska fuzija. Energetska problematika do leta 2050 ne bo dokončno rešena niti v Evropi niti v svetu!

4.12 Zagotavljanje spodbud za naložbe: glede na sedanjo krizo in potrebo po razvoju celotnega sistema oskrbe z energijo so nujno potrebne naložbe v nove tehnologije in infrastrukturo. Take naložbe krepijo optimizem ter ustvarjajo delovna mesta in zaupanje. To načeloma velja tudi za naložbe v tehnologije z nizkimi emisijami ogljika, kot so obnovljivi viri energije. Vendar zanje veljajo določene omejitve in pogoji, ki so bili v tem

⁽¹⁾ UL C 44, 11.2.2011, str. 53-56.

mnenju delno že navedeni. Zlasti se je treba v okviru politike izogibati vezavi na posamezne tehnologije, saj lahko to povzroči nadaljnje napačno dodeljevanje omejenih sredstev (glej zgoraj).

4.13 Splošno priporočilo. Na splošno torej priporočamo, naj se vsi predpisi in okvirni pogoji pregledajo in prilagodijo tako, da bodo oblikovali okolje, ki spodbuja raziskave in naložbe, je prijazno do inovacij, podpira notranji trg in ne ogroža zanesljive oskrbe z energijo. Subvencije morajo biti osredotočene na raziskave, razvoj in predstavitev tehnologij in sistemov, pri čemer je treba konkurenčnost obnovljivih virov energije doseči izključno na podlagi merila stroškov preprečevanja emisij CO₂ (določanje cen emisij) (CESE 271/2008). Hkrati bi bilo treba ukiniti vse subvencije za porabo fosilnih goriv.

4.14 Pošteni konkurenčni pogoji na svetovni ravni. Da bi tako ukrepanje zadostno prispevalo k reševanju svetovne podnebne problematike brez dodatnih negativnih vplivov na svetovno konkurenčnost evropske industrije, morajo tudi druge države v svetu izkazati podobna prizadevanja ali se dogovoriti o realnih ciljih, tako da bodo po vsem svetu veljali pošteni in primerljivi konkurenčni pogoji. Odbor kljub dosedanjim razočaranjem podpira nadaljnja prizadevanja EU v zvezi s tem.

4.15 Samostojni ukrepi Evrope. Če pa ta prizadevanja ne bodo uspešna, ni jasno, kako dolgo si lahko EU privoščijo samostojno ukrepanje in se drži zastavljenih ciljev, ne da bi bistveno škodovala svojemu gospodarstvu in posledično ostala brez sredstev, ki jih potrebuje za prilagoditev v tem primeru bržkone neizogibnim podnebnim spremembam, skupaj z vsemi gospodarskimi in političnimi posledicami.

V Bruslju, 17. aprila 2013

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o enotnem evropskem nebu II + (raziskovalno mnenje)

(2013/C 198/02)

Poročevalec: **Jacek KRAWCZYK**

Evropska komisija je 24. januarja 2013 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednji temi:

Enotno evropsko nebo II +

(raziskovalno mnenje).

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 3. aprila 2013.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 489. plenarnem zasedanju 17. in 18. aprila 2013 (seja z dne 17. aprila) s 188 glasovi za, 2 glasovoma proti in 3 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Dokončanje projekta EU o enotnem evropskem nebu (SES) je sestavni del postopka izboljševanja konkurenčnosti in rasti gospodarstva EU z nadaljnjo krepitvijo evropskega enotnega trga. S tem naj bi zagotovili boljše, učinkovitejše in zanesljivejše pogoje letalskih potovanj za evropske državljane.

1.2 Zaradi trajajoče krize v letalskem sektorju EU, zlasti pa v letalski industriji, je uvedba enotnega evropskega neba še toliko bolj nujna. Nadvse pomembno je, da storitve evropskega sistema za upravljanje zračnega prometa postanejo tako učinkovite z vidika rezultatov, ekonomičnosti, kakovosti, varnosti in zaščite okolja, da bodo lahko primerljive s svetovnimi najboljšimi praksami.

1.3 EESO se v skladu s svojima predhodnima mnenjema TEN/451 (20. junij 2011) in TEN/354-355 (21. januar 2009) popolnoma strinja, da je potrebna pravočasna in celovita izvedba enotnega evropskega neba in s tem povezane pobude o raziskovalnem programu upravljanja zračnega prometa (SESAR) v okviru, ki je bil dogovorjen leta 2004 oziroma 2009. Za izpolnitev tega cilja zadostujejo pravni instrumenti, ki jih Evropski komisiji zagotavljajo predpisi EU. Zaradi še vedno trajajoče krize v letalskem sektorju EU, zlasti pa v letalski industriji, bi bilo mogoče treba razmisliti o ciljih za leto 2025.

1.4 EESO obžaluje, da večina držav članic, ki naj bi izpolnile cilje glede uspešnosti, tega niso storile, kar zanje ni imelo nikakršnih dejanskih pravnih posledic. Ravno tako izraža obžalovanje, da pobuda o funkcionalnih blokih zračnega prometa do zavezujočega roka, tj. 4. decembra 2012, večinoma ni prinesla rezultatov.

1.5 EESO zato pozdravlja načrt Komisije, da prek nove pobude, t. i. SES II +, ponovno spodbudi uvedbo enotnega evropskega neba.

1.6 EESO meni, da se pri reviziji sedanjega zakonodajnega okvira v zvezi s SES ne bi smeli osredotočiti zgolj na institucionalni razvoj, temveč tudi na izboljšanje naslednjih elementov:

— pristop od spodaj navzgor bi bilo treba dopolniti s komponentami od zgoraj navzdol;

— bolj pravočasno in obsežno uvajanje enotnega evropskega neba z določitvijo kazni za neizpolnjevanje;

— ločevanje pomožnih storitev upravljanja zračnega prometa zaradi večje odprtosti konkurenci in tržnim silam;

— opredelitev ciljev, ki so v enakem obsegu usmerjeni v povečanje kakovosti storitev in krepitev učinkovitosti;

— večja vključenost uporabnikov zračnega prostora.

1.7 Evropska letalska industrija je v zelo slabem gospodarskem stanju, zaradi česar se je zaprlo že več tisoč delovnih mest. Izvajanje enotnega evropskega neba in njegova večja učinkovitost sta zato pomembna tudi za zaščito delovnih mest v tem delu vrednostne verige v letalstvu. Peti steber SES je pri tem temeljnega pomena za ustrezno reševanje izzivov, povezanih z zaposlovanjem, mobilnostjo delavcev, spremembami v kadrovanju in poklicnim usposabljanjem. Socialni dialog bi bilo treba zato okrepiti in ga ne bi smeli omejiti zgolj na sektor upravljanja zračnega prometa; vanj bi morali poleg predstavnikov navigacijskih služb zračnega prometa vključiti tudi druge socialne partnerje, ter ga razširiti na razpravo o socialnih posledicah za delavce v tem sektorju, letalske prevoznike in letališča ter razpravo o zaščiti delovnih mest v širši letalski industriji EU.

1.8 Države članice, vključno s tistimi, v katerih pri uvajanju enotnega evropskega neba prihaja do zamud, bi morale predložiti svoje strategije glede prihodnjega razvoja svojih sektorjev zračnega prometa.

1.9 Po mnenju EESO mora visoka raven varnosti, ki jo dosega zračni sektor EU, ostati najpomembnejša skrb. Treba je zagotoviti, da bodo ukrepi, nujni za uresničitev ekonomskih ciljev, še naprej povečevali tudi varnost.

2. Uvod

2.1 Dokončanje projekta o enotnem evropskem nebu (SES) je sestavni del postopka izboljševanja konkurenčnosti in rasti gospodarstva EU z nadaljnjo krepitvijo evropskega enotnega trga. Namen projekta je izboljšati splošno učinkovitost organizacije in upravljanja evropskega zračnega prostora. To med drugim vključuje zmanjšanje stroškov, izboljšanje varnosti in zmožljivosti ter omejitev vpliva na okolje. S tem naj bi zagotovili boljše, učinkovitejše in zanesljivejše pogoje letalskih potovanj za evropske državljane.

2.2 Iz nedavnih poročil Eurocontrol (poročilo o stroškovni učinkovitosti upravljanja zračnega prometa za leto 2010, osnutek istega poročila za leto 2011 in osnutek poročila Enote za oceno uspešnosti Eurocontrol za leto 2011) je mogoče sklepati, da so obdobje 2007–2011 zaznamovale številne spremembe. V analizah splošnih nihanj stroškovne učinkovitosti bi zato morali upoštevati glavne dogodke v tem obdobju.

2.3 Leta 2010 so stroški, povezani z razdrobljenostjo evropskega zračnega prostora, znašali 4 milijarde EUR. To vključuje 19,4 milijona minut preletnih zamud pri upravljanju pretoka zračnega prometa; vsak let je bil poleg tega v povprečju za 49 km daljši od direktnega leta. Gospodarski stroški na skupno uro letenja so na evropski ravni v obdobju od leta 2006 do leta 2009 nekoliko narasli (tj. za 1 % letno v realni vrednosti); leta 2010 so se občutno zvišali (tj. za 4,6 % letno v realni vrednosti), medtem ko so leta 2011 pred prvim referenčnim obdobjem SES II upadli (–4,3 %). Leta 2010 so stroški zagotavljanja upravljanja pretoka zračnega prometa ter komunikacijske, navigacijske in nadzorne službe (ATM/CNS) upadli za 4,8 % v realni vrednosti, čemur je sledilo veliko povečanje stroškov na enoto zaradi zamud pri upravljanju pretoka zračnega prometa (+77,5 %), ki pa so v letu 2011 upadli za 42 %.

2.4 Zelo pomembna so velika nihanja pri skupnih stroških letalskih prevoznikov za zagotavljanje navigacijskih storitev zračnega prometa, ki so leta 2010 znašali od 179 do 849 EUR, tj. v razmerju ena proti pet. Pri petih največjih navigacijskih službah zračnega prometa, ki delujejo pod dokaj podobnimi gospodarskimi in operativnimi pogoji, so bile poleg tega ugotovljene velike razlike v stroških na enoto, ki so znašali od 466 do 720 EUR. Ta razkorak je jasen znak, da upravljanje pretoka zračnega prometa v Evropi ni optimizirano.

2.5 Iz rezultatov programov SES I in SES II (uvredena sta bila leta 2004 oziroma leta 2009) je razvidno, da so načela in splošna usmeritev pobude o enotnem evropskem nebu utemeljeni in da so v teku prizadevanja za optimizacijo pravil v zvezi z upravljanjem zračnega prometa, ki se že obrestujejo. Vendar pa sta programa pokazala tudi številne pomanjkljivosti, ki nastajajo predvsem zato, ker države članice niso jasno določile svojih prednostnih nalog na področju letalstva. Te segajo od vprašanj, kot je ustvarjanje dodane vrednosti za uporabnike zračnega prostora do doseganja čim večjega lastnega dobička iz naslova zračnih operacij ter uporabe letalstva kot orodja za regionalni in mikroekonomski razvoj. Učinkovitost in kakovost izvajanja navigacijskih storitev zračnega prometa v Evropi sta tako še vedno zelo pomanjkljivi, vendar pa za to ni nobenega pojasnila.

Tudi sedanja institucionalna ureditev ni najboljša, saj so zanjo značilna številna prekrivanja in vrzeli, različne zainteresirane strani pa nimajo skupne usmeritve. Institucionalni okvir enotnega evropskega neba je zato treba okrepiti.

2.6 SESAR je tehnološki del enotnega evropskega neba. Skupno podjetje SESAR je izvedlo študijo, v kateri je bilo ugotovljeno, da bi lahko makroekonomski učinek SESAR za evropsko gospodarstvo pomenil dodatni BDP v višini 419 milijard EUR in ustvaril kakih 320 000 delovnih mest. Za dokončanje programa SESAR bodo potrebne obsežne naložbe iz vseh delov vrednostne verige v letalstvu; te naložbe pa bo težko utemeljiti, če ne bo mogoče dokazati, da lahko na podlagi usklajene uporabe tehnologij v zraku in na zemlji, v sodelovanju z uporabniki zračnega prostora, izvajalci storitev navigacijskih služb in letališči, pričakujemo ustrezne donose. Za zagotovitev uspešne uvedbe SESAR je treba preoblikovati institucionalni okvir; hkrati morajo vse sodelujoče strani izvesti zanesljive študije stroškov in koristi za vse naložbene projekte vzdolž celotne vrednostne verige v letalstvu.

2.7 Evropska komisija zato načrtuje objavo zakonodajnega svežnja (SES II +), ki temelji na sedanjih pobudah v zvezi z enotnim evropskim nebom in katerega cilj bo nadaljnje izboljšanje stroškovne učinkovitosti, zmožljivosti, varnosti in kakovosti zakonodaje.

2.8 Cilji pobude SES II + naj bi bili po informacijah Evropske komisije naslednji:

- učinkovitejše upravljanje navigacijskih storitev zračnega prometa z oživitvijo funkcionalnih blokov zračnega prostora, zagotovljeno financiranje za uvedbo SESAR, nadgradnja sistema zaračunavanja pristojbin za kontrolo zračnega prometa, posodobitev tehnologije z dokončanjem SESAR in oblikovanje učinkovitejših ciljev glede uspešnosti;
- izboljšanje sedanjega podpovprečno učinkovitega institucionalnega okvira z različnimi ukrepi: za gospodarsko ureditev naj poskrbi predvsem Evropska komisija, organizacija EASA pa naj bo pristojna za tehnično ureditev in nadzor, priznanje Eurocontrol kot organa za podporo tem institucijam, sprememba vodenja organa upravljavca mreže in pojasnitev okvirov za SES in EASA z odpravo prekrivanj, nato pa tudi z vzpostavitvijo evropske letalske agencije, ki bi zajemala vse vidike nadzora v okviru evropske letalske industrije – vključno s tehničnimi, gospodarskimi in varnostnimi vprašanji;
- prenovitev zakonodajnih instrumentov v enem, enotnem aktu;
- poziv državam članicam, naj Eurocontrol uskladijo z novim institucionalnim okoljem.

3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO se v skladu s svojima predhodnima mnenjema TEN/451 (20. junij 2011) in TEN/354-355 (21. januar 2009) popolnoma strinja, da je potrebna pravočasna in celovita

izvedba pobud EU o enotnem evropskem nebu in SESAR: to bi moralo biti še toliko bolj nujno, ker je gospodarski položaj številnih evropskih letalskih prevoznikov trenutno zelo slab.

3.2 EESO pričakuje, da bo izvedba svežnja o enotnem evropskem nebu dokončana v celoti, tj. v okviru, ki je bil dogovorjen leta 2004 oziroma 2009. Za to zadostujejo pravni instrumenti, ki jih Evropski komisiji zagotavljajo predpisi EU.

3.3 EESO zato pozdravlja načrt Komisije, da ponovno spodbudi uvedbo enotnega evropskega neba. Za pravočasno in celovito izvedbo pobude je izjemno pomembno, da države članice EU spoštujejo svoje politične zaveze. Bistveno pa je tudi, da je Evropska komisija še naprej trdno na čelu in prevzema vso odgovornost v celotnem procesu izvajanja.

3.4 Zaradi razmeroma slabih rezultatov uvajanja enotnega evropskega neba po začetku veljavnosti programov SES I aprila 2004 in SES II decembra 2009 EESO meni, da bi se morali pri reviziji pravnega okvira, povezanega s sedanjo pobudo, osredotočiti ne zgolj na institucionalni razvoj, temveč tudi na izboljšanje naslednjih elementov:

- pristop od spodaj navzgor bi bilo treba dopolniti s komponentami od zgoraj navzdol;
- jasna predstavitev strategij držav članic, zlasti tistih, ki bi lahko ovirale uvajanje enotnega evropskega neba;
- okrepitev pravočasnega in obsežnega uvajanja enotnega evropskega neba z določitvijo kazni za kršitve;
- obvezno ločevanje pomožnih storitev upravljanja zračnega prometa zaradi večje odprtosti konkurenci in tržnim silam;
- opredelitev ciljev, ki so v enakem obsegu usmerjeni v povečanje kakovosti storitev in krepitev učinkovitosti;
- večja vključenost uporabnikov zračnega prostora;
- širša udeležba socialnih partnerjev – ne le predstavnikov navigacijskih služb zračnega prometa – kot del socialnega dialoga v okviru SES II +.

4. Posebne ugotovitve

4.1 EESO obžaluje, da velika večina držav članic, ki naj bi izpolnile cilje glede uspešnosti, tega ni storila, kar zanje ni imelo nikakršnih dejanskih pravnih posledic. Iz nacionalnih načrtov glede uspešnosti, ki so jih te države predložile pred kratkim, je razvidno, da so svoje cilje še bolj oklestile. Da bi torej zagotovili, da bodo države članice ustvarile večjo sinergijo znotraj svojih funkcionalnih blokov zračnega prostora, nato pa tudi

med njimi, je jasno, da morajo sprejeti ambiciozne cilje glede uspešnosti, vzpostaviti učinkovit mehanizem kazni ter oblikovati jasne in nedvoumne strategije, vse skupaj pa bi bilo treba dopolniti z nujno vseevropsko uskladitvijo zakonodaje na tem področju. Enotno evropsko nebo bi moralo v Evropi spodbuditi razvoj potrebnih skupnih pravnih instrumentov (tj. civilnega prava) in sprejetje skupnega pristopa glede sektorja evropske zračne obrambe.

4.2 EESO meni, da je treba povečati pristojnosti na ravni EU in funkcionalnih blokov zračnega prometa; na ta način bi odpravili sedanji problem, da države članice ščitijo predvsem lastne nacionalne navigacijske službe zračnega prometa oziroma jih uporabljajo kot instrumente nacionalnega gospodarstva, namesto da bi ustvarjale dodano vrednost za uporabnike zračnega prostora in stranke oziroma potnike. Vseevropski cilji glede uspešnosti bi morali zagotoviti uresničitev ciljev na visoki ravni, povezanih z enotnim evropskim nebom, za leto 2020: trikratno povečanje zmogljivosti v primerjavi z letom 2005, kjer je to potrebno, 10-odstotno zmanjšanje okoljskega vpliva letov, 50-odstotno znižanje cen storitev upravljanja zračnega prometa za njegove uporabnike in postopno odpravljanje razdrobljenosti nacionalnih zračnih prostorov.

4.3 EESO poudarja, da je treba zagotoviti neodvisnost organa EU za oceno uspešnosti. Njegove dejavnosti bi bilo treba ločiti od dejavnosti organizacije Eurocontrol ter jih prenesti na samostojen organ EU v pristojnosti Komisije. EU bi morala temu organu poleg tega dodeliti vidnejšo vlogo v procesu določanja vseevropskih ciljev in nacionalnih načrtov glede uspešnosti. Preveliko zastopanost navigacijskih služb zračnega prometa bi bilo treba omejiti.

4.4 EESO meni, da bi bilo treba na ravni EU določiti kazni in spodbude za preprečevanje neizpolnjevanja ciljev glede uspešnosti ter zagotoviti, da ti cilji niso povezani z nacionalnimi interesi. Še zlasti bi bilo treba poskrbeti za povezavo med stopnjo donosa naložb navigacijskih služb zračnega prometa in lastniškimi deleži njihovih delničarjev ter rezultati glede uspešnosti.

4.5 EESO obžaluje, da pobuda o funkcionalnih blokih zračnega prometa večinoma ni prinesla rezultatov in da zakonsko določeni rok iz SES II, tj. 4. december 2012, ni bil upoštevan. Tem pobudam bi bilo treba z odločnejšim usmerjanjem na ravni EU od zgoraj navzdol dati nov zagon, s čimer bi zagotovili, da bodo funkcionalni bloki imeli resnične in ne le navidezne koristi. Upravljavca mreže v okviru programa enotnega evropskega neba bi zato moral imeti možnost, da predlaga in izvaja s tem povezane specifične projekte ter s tem ob upoštevanju jasnih rokov kar najbolj izboljša upravljanje funkcionalnih blokov in zračni prostor ter zagotovi tehnične in človeške vire. Za neizpolnjevanje bi bilo treba določiti kazni. Upravljavca mreže in zainteresirani uporabniki zračnega prostora bi poleg tega morali imeti možnost sodelovanja v vlogi opazovalcev v glavnih organih funkcionalnih blokov zračnega prostora.

4.6 Države članice se za prispevek k Odboru EU za enotno evropsko nebo odločajo bolj iz nacionalnih interesov kot zaradi ciljev EU. Zadnji sklep navedenega odbora o programu učinkovitosti in zaračunavanja pristojbin za obdobje 2015–2019 je izvajanje enotnega evropskega neba znova zavrl. EESO predlaga, da se uporabnikom zračnega prostora in navigacijske službe zračnega prometa omogoči, da v vseh dejavnostih tega odbora sodelujejo kot opazovalci in imajo pravico do dajanja pobud.

4.7 EESO znova pozdravlja načrt Komisije, da na novo preuči ločevanje pomožnih storitev upravljanja zračnega prometa kot način za boljšo osredotočenost na stranke in večjo učinkovitost. Postopek ločevanja bi bilo treba pospešiti z zakonodajnimi instrumenti EU. V zvezi s tem EESO izraža obžalovanje, da Komisiji do zakonsko določenega roka 4. decembra 2012 ni uspelo pripraviti in predložiti študije za Evropski parlament in Svet, v kateri bi ocenila pravne, varnostne, industrijske, gospodarske in družbene vplive uporabe tržnih načel pri zagotavljanju storitev komunikacij, navigacije, nadzora in letalskih informacij ter ob tem upoštevala napredek pri funkcionalnih blokih zračnega prostora in razpoložljivo tehnologijo.

4.8 EESO meni, da bi bilo treba v zakonodajo o SES II + vključiti razlikovanje med združenimi ključnimi navigacijskimi storitvami zračnega prometa in pomožnimi storitvami, kot so komunikacijske, navigacijske in nadzorne storitve, meteorološke storitve in usposabljanje, ter odpreti trg za te storitve, kar bi omogočilo večjo učinkovitost, višjo kakovost in splošno znižanje stroškov. Odbor ugotavlja, da je bilo na pomen nadaljnje liberalizacije pomožnih storitev opozorjeno tudi v oceni učinka zakonodaje o SES II + in na konferenci o SES na visoki ravni v Limasolu. Veljavna zakonodaja omogoča ločevanje na nacionalni ravni, vendar pa države članice še vedno omahujejo pri uporabi tega orodja za izboljšanje uspešnosti. Za zagotavljanje komunikacijskih, navigacijskih in nadzornih ter meteoroloških storitev bi morali vedno veljati tržni pogoji in se uporabljati razpisni postopki, kadar koli je to mogoče. Tržnih pogojev poleg tega ne bi smeli kombinirati z mehanizmom za imenovanje ponudnikov na istem trgu, saj bi sicer slednji prevladal. Prepovedati bi bilo treba vse lokalne in obsežne navzkrižne subvencije.

4.9 Razmisliti bi bilo treba o novem konceptu Eurocontrol o centraliziranih storitvah, vendar pod pogojem, da bodo te temeljile na sprejemljivih poslovnih primerih, ki so jih odobrile tudi operativne zainteresirane strani (letalski prevozniki, navigacijske službe zračnega prometa in letališča), in na odprtih javnih razpisih za pogodbe za določen čas, ki se dodelijo podjetjem z najboljšo ponudbo.

4.10 EESO opozarja, da bi lahko različne naprave navigacijskih služb zračnega prometa povezali z vzpostavitev konsolidiranih centrov. Koristno izhodišče bi bil lahko koncept t. i. virtualnega centra. Ta pristop omogoča uporabo popolnoma standardiziranih metod za delovanje enot služb zračnega prometa na različnih lokacijah, ki uporabljajo povsem standardizirane, vendar prilagodljive metode delovanja, postopke in opremo, in sicer na tak način, da jih uporabniki zračnega prostora dojemajo kot enoten sistem. To potrjujejo tudi sedanji programi enotnega evropskega neba, kot sta SERA in SESAR. Taka ureditev omogoča popolno tehnično in operativno interoperabilnost sodelujočih navigacijskih služb zračnega prometa, to pa nato sektorjem, ki so dodeljeni določeni enoti, omogoča začasen prenos pod operativno odgovornost druge enote. Na ta način bi lahko čez noč kar najbolj izkoristili območne centre za kontrolo letenja in zagotovili stalno optimalno delovanje.

4.11 EESO zato meni, da bi morala biti zakonodaja SES II + ustrezen regulativni okvir za dosledno in usklajeno vodenje in usmerjanje uvajanja ukrepov za standardizacijo. V okviru funkcionalnih blokov zračnega prostora bi bilo treba vzpostaviti skupen usmerjevalni organ, da bi tako zagotovili dosledno in usklajeno uporabo. Ukrepi za standardizacijo so realen in učinkovit način doseganja vseevropskih ciljev glede uspešnosti.

4.12 EESO pozdravlja načrte Komisije za razširitev obsega nalog in pristojnosti upravljavca mreže v okviru programa enotnega evropskega neba. V zvezi s tem je izjemno pomembno, da bodo uporabniki zračnega prostora lahko sodelovali pri sprejemanju strateških odločitev, ki vplivajo na delovanje mreže, in da bodo navigacijske službe zračnega prometa vključene v sprejemanje odločitev glede delovanja na lokalni ravni.

4.13 EESO ugotavlja, da Komisija načrtuje razširitev obsega delovanja Evropske agencije za varnost v letalstvu (EASA), da bo ta urejala vsa vprašanja v zvezi s tehničnimi predpisi in nadzorom, vključno s področji, ki niso povezana z varnostjo. Strinja se, da bi to lahko bil pravi pristop, vendar pa izraža zaskrbljenost, da bi preobremenitev agencije z novimi nalogami celo ob uporabi koncepta prednostnih nalog, ki temeljijo na tveganju, prinesla več težav kot koristi in da se zato ne bi več ukvarjala zgolj s svojo temeljno nalogo zagotavljanja varnosti. EESO zato meni, da razširitev obsega dejavnosti EASA v tem trenutku ne bi smela biti prednostnega pomena. Prepričan pa je, da bi lahko morebitno podvajanje okvirov EASA in SES odpravili z ustreznimi mehanizmi usklajevanja med EASA, Eurocontrol in Komisijo, ne da bi bilo treba pri tem spremeniti tudi institucionalni okvir.

4.14 Eurocontrol ima zelo pomembno vlogo pri operativnem uvajanju enotnega evropskega neba. Da bi v prihodnje zagotovili učinkovito izvajanje centraliziranih storitev, kot jih zagotavlja upravljavac mreže, bo potrebna revizija veljavne konvencije Eurocontrol.

4.15 EESO v zvezi s SESAR poudarja, da je treba zagotoviti zadostna javna sredstva v podporo usklajenemu uvajanju elementov na zemlji in v zraku. Operativni vlagatelji (uporabniki zračnega prostora, navigacijske službe zračnega prometa in letališča) bi poleg tega morali imeti vidnejšo vlogo pri urejanju uporabe SESAR, kar zadeva odločanje o prednostnih nalogah; te bi morale temeljiti na jasnih primerih iz poslovne prakse. EESO opozarja na pomen izvajanja SESAR kot ključnega evropskega infrastrukturnega projekta. Izredno je zaskrbljen zaradi morebitnih zniževanj proračuna instrumenta za povezovanje Evrope, kar bi lahko vplivalo na nadaljevanje njegovega izvajanja. Izjemno pomembno je tudi, da se pripravijo morebitni prihodnji modeli financiranja za uporabo SESAR v vojaške namene.

4.16 EESO ne podpira predloga Komisije o uvedbi modulacije cen za močno obremenjene linije. To sploh ne bi izboljšalo uporabe zmogljivosti zračnega prostora, temveč bi upravljavce zrakoplovov prisililo, da letijo na daljših progah, kar bi bilo v nasprotju s cilji EU o omejitvi emisij kot načinom za boj proti podnebnim spremembam. Tak sistem bi bil poleg tega tudi nepravičen, saj upravljavci zrakoplovov že plačujejo ceno preobremenitve v obliki posrednih stroškov, ki nastajajo zaradi zamud. Tak pristop bi pomenil dvojno kazen, kar je popolnoma nesprejemljivo, zlasti ker upravljavci zrakoplovov preletne pristojbine uporabljajo za financiranje posodobitve infrastrukture, s katero naj bi preobremenitev nato tudi zmanjšali.

4.17 EESO ravno nasprotno meni, da bi se morali pri modulaciji cen osredotočiti na spodbujanje upravljavcev zrakoplovov, da kupijo potrebno opremo za izboljšanje delovanja celotnega sistema upravljanja zračnega prometa. To bi bilo mogoče doseči z uporabo javnih sredstev za zmanjšanje uporabnin za tiste upravljavce zrakoplovov, ki med prvimi vlagajo v tehnologije

SESAR. Ta pristop bi nato lahko dopolnili z nadaljnjimi ukrepi, kot je zagotavljanje najboljših storitev najbolj opremljenim (angl. *Best Equipped, Best Served*), ki ga EESO popolnoma podpira.

5. Socialni dialog

5.1 Evropska letalska industrija je v zelo slabem gospodarskem stanju, zaradi česar se je ukinilo že več tisoč delovnih mest. Izvajanje enotnega evropskega neba in njegova večja učinkovitost sta zato pomembna tudi za zaščito delovnih mest v tem delu vrednostne verige v letalstvu. Peti steber SES je pri tem temeljnega pomena za ustrezno reševanje izzivov, povezanih z zaposlovanjem, mobilnostjo delavcev, spremembami v kadrovanju in poklicnim usposabljanjem. Socialni dialog bi bilo treba zato okrepiti in ga ne bi smeli omejiti zgolj na sektor upravljanja zračnega prometa, temveč bi morali vanj poleg predstavnikov navigacijskih služb zračnega prometa vključiti tudi druge socialne partnerje ter ga razširiti na razpravo o socialnih posledicah za delavce v tem sektorju, letalske prevoznike in letališča ter razpravo o zaščiti delovnih mest v letalski industriji EU.

5.2 EESO je prepričan, da je za prehod izjemnega pomena učinkovit in stalen socialni dialog. Če pri tem prehodu ne bodo sodelovali tudi vsi uslužbenci, je možnost za uspeh zelo majhna. Zlasti nove tehnologije in operativni koncepti v okviru SESAR bodo spremenili tradicionalno vlogo kontrolorjev zračnega prometa, ki bodo postali upravljavci zračnega prometa.

5.3 Pomembno je, da se v socialnem dialogu znotraj okvira SES upoštevajo pomisleki vseh, ki sodelujejo pri izvajanju programa. Trenutna prevlada predstavnikov navigacijskih služb zračnega prometa zato ni upravičena in lahko vodi v nadaljnjo diskriminacijo drugih pomembnih akterjev v tej panogi.

V Bruslju, 17. aprila 2013

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o tehničnih tekstilijah kot gonilu rasti (mnenje na lastno pobudo)

(2013/C 198/03)

Poročevalka: **Emmanuelle BUTAUD-STUBBS**

Soporočevalka: **Ingeborg NIESTROY**

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 12. julija 2012 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Tehnične tekstilije kot gonilo rasti

(mnenje na lastno pobudo).

Posvetovalna komisija za spremembe v industriji (CCMI), zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 12. marca 2013.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 489. plenarnem zasedanju 17. in 18. aprila 2013 (seja z dne 17. aprila) s 172 glasovi za in 6 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Sektor tehničnih tekstilij, ki je zabeležil pozitivne gospodarske in zaposlitvene trende v EU, je primer "tradicionalnega sektorja", ki se je uspel prenoviti v nov poslovni model, v celoti prilagojen potrebam nove industrijske revolucije (pametnejši, bolj vključujoč in bolj trajnosten).

1.2 Tekstilni materiali in tehnologije so ključne inovacije, ki bi lahko pomagale odgovoriti na izjemno raznolike družbene izzive. Tehnične tekstilije v drugih industrijah delujejo kot gonilo, saj so neločljivo povezane z:

— alternativnimi materiali (lahke, prožne, mehke, (več)funkcionalne, trajne),

— novimi tehnologijami (prožne, stalne, vsestranske),

— funkcionalnimi sestavnimi deli (zanesljivi, večfunkcionalni, stroškovno učinkoviti, uporabniku prijazni deli večjih tehnoloških sistemov in rešitev).

1.3 Evropski ekonomsko-socialni odbor opozarja Evropsko komisijo in Evropski parlament na ključne dejavnike uspeha, ki jih je treba spodbujati za podporo rasti v tej obetavni panogi:

— na nacionalni ravni in ravni EU je treba vzpostaviti enostavna in učinkovita sredstva za spodbujanje in financiranje tehnoloških in netehnoloških inovacij;

— podpreti je treba vsa prizadevanja, da se delavcem omogoči nadgraditev kvalifikacij ter prilagoditev znanj in spretnosti za rastoče trge (zdravstvo, gradbeništvo, promet, kozmetična industrija itd.);

— v ustrezne raziskovalne in razvojne programe EU je treba vključiti tekstilni vidik, da se spodbudi nadomestitev tradicionalnih materialov, kot sta jeklo in cement, z bolj trajnos-

tnimi tekstilnimi materiali ter da se okrepi raziskave na področju recikliranja tekstilij in v rastoči panogi t. i. gospodarstva CO₂ (CO₂ kot vir);

— upoštevati je treba učinek kakršnega koli zvišanja stroškov energije na visoko energetske intenzivna podjetja v EU, ki so na primer dejavna v proizvodnji netkanih tekstilij in sestavljenih materialov;

— industrijo je treba podpirati pri izvajanju ocen življenjskega kroga, da se dokaže okoljska trajnost proizvodov.

2. Sektor tehničnih tekstilij v EU

2.1 Opredelitev sektorja in glavni trgi

2.1.1 Tehnične tekstilije so opredeljene kot tekstilna vlakna, materiali in podporni materiali, za katere veljajo tehnična in ne estetska merila, čeprav sta za nekatere trge, kot je trg delovnih oblačil ali športne opreme, izpolnjeni obe vrsti meril.

Tehnične tekstilije so funkcionalna rešitev za številne posebne zahteve, kot so lahkost, odpornost, ojačitev, filtracija, ognjezaviralnost, prevodnost, izolacija, prožnost, vpojnost itd.

Narava vlaken (poliester, polipropilen, viskoza, bombaž, ogljik, steklo, aramid itd.) in izbira najustreznejših tehnik proizvodnje (predenje, tkanje, vpletanje, pletenje, netkani materiali itd.), vključno s postopki končne obdelave (barvanje, tiskanje, premazovanje, laminiranje itd.), proizvajalcem tehničnih tekstilij omogočajo, da ponudijo tekstilne rešitve, ki zagotavljajo mehanske lastnosti, možnosti zamenjave ali zaščitne lastnosti, ki ustrezajo posebnim potrebam končnih uporabnikov.

Zato opredelitev ni odvisna od surovin, vlaken ali uporabljenih tehnologij, temveč od končne uporabe proizvoda.

Na največjem sejmu tehničnih tekstilij na svetu Techtexil v Frankfurtu je bilo opredeljenih 12 glavnih trgov ⁽¹⁾.

Dejansko so tehnične tekstilije del širšega področja, ki ga svetovalno podjetje David Rigby Associates imenuje "inženiring prožnih materialov" ⁽²⁾ in kamor sodijo tudi pena, folije, praški, smole in plastični materiali. Prav tako so ključni element sestavljenih materialov, ki bi jih bilo mogoče opredeliti kot kombinacijo dveh ali več po obliki in sestavi različnih materialov s praviloma vlaknasto matriko in ojačitvijo, ki je močnejša od matrike.

2.2 Dejstva in podatki

2.2.1 Tekstilna in oblačilna industrija EU

Po zadnjih ocenah združenja Euratex so prihodki iz prodaje v tekstilni in oblačilni industriji EU leta 2011 znašali 171,2 milijarde EUR, k čemur je prispevalo skoraj 187 000 podjetij, ki zaposlujejo več kot 1,8 milijona delavcev. Podjetja so razmeroma majhna (tekstilna industrija: 13 zaposlenih, oblačilna industrija: 9, skupaj: 10), zato trgujejo predvsem na notranjem trgu; delež izvoza v države zunaj EU pa je znašal 38,7 milijard EUR oziroma 22,6 % vse prodaje.

2011	Poraba gospodinjstev (v mrd EUR)	Promet (v mrd EUR)	Podjetja (v tisoč)	Zaposleni (v tisoč)	Uvoz iz tretjih držav (v mrd EUR)	Izvoz v tretje države (v mrd EUR)	Trgovinska bilanca (v mrd EUR)
Oblačila	304,0	77,5	131,4	1 117,9	67,7	18,4	- 49,32
Tekstil	166,5	93,9	55,5	716,4	25,4	20,3	- 5,06
SKUPAJ	470,5	171,4	186,9	1 834,3	93,1	38,7	- 54,37

Vir: EURATEX (revidirani podatki o članih) in EUROSTAT, 2011

2.2.2 Industrija tehničnih tekstilij v EU

EESO je v prejšnjih mnenjih o tekstilnem sektorju poudaril, da so tehnične tekstilije eno najobetavnejših področij dejavnosti evropskih tekstilnih podjetij, zlasti MSP. Industrija EU je že zdaj vodilna na področju razvoja tehničnih tekstilij ⁽³⁾. Zaradi velikih inovacijskih zmogljivosti nudi možnosti za neposredne in posredne zaposlitve ter rast v EU.

2.2.2.1 Tekstilni podsektor

Po podatkih združenja Eurotex industrija tehničnih tekstilij v EU ustvari približno 30 % celotnega tekstilnega prometa (brez oblačil), tj. 30 milijard EUR (v nekaterih državah članicah bi lahko bil tržni delež še višji: Nemčija: 50 %, Avstrija: 45 % ali Francija: 40 %), in v 15 000 podjetjih zaposluje 300 000 ljudi. Nekateri analitiki menijo, da bi bilo treba prišteti še druge segmente industrij EU: deloma industrijo tekstilnih strojev in tudi s tekstilijami povezane proizvodne dejavnosti v drugih sektorjih, kot so pnevmatike, ter uporabo geotekstilij za ojačanje cest in zgradb. Torej bi industrija tehničnih tekstilij v EU kot celota utegnila biti še večja (do 50 milijard EUR).

⁽¹⁾ 1. Kmetijske tekstilije (*agrotech*): kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo; 2. Gradbeniške tekstilije (*buildtech*): gradbena industrija in gradbeništvo; 3. Oblačilne tekstilije (*clothtech*): funkcionalne komponente obutve in oblačil; 4. Tekstilije za zemeljska dela (*geotech*): geotekstilije in nizke gradnje; 5. Gospodinske tekstilije (*homotech*): tehnične komponente pohištva, talne obloge; 6. Industrijske tekstilije (*indutech*): filtracija in drugi proizvodi za industrijo; 7. Medicinske tekstilije (*medtech*): higienski in medicinski pripomočki; 8. Prometne tekstilije (*mobitech*): gradnja, oprema in notranja oprema v prometu; 9. Okoljske tekstilije (*oekotech*): varstvo okolja; 10. Embalažne tekstilije (*packtech*): pakiranje in skladiščenje; 11. Zaščitne tekstilije (*protech*): zaščita posameznika in lastnine; 12. Športne tekstilije (*sporttech*): šport in prosti čas.

⁽²⁾ *Technical Textiles and Nonwovens: World Market Forecasts to 2010*; David Rigby Associates, na voljo na: <http://www.fibre2fashion.com/industry-article/pdffiles/Technical-Textiles-and-Nonwovens.pdf>.

⁽³⁾ — Dodatno mnenje o sporočilu "Prihodnost tekstilne in oblačilne industrije v razširjeni Evropski uniji" (CCMI/009), sprejeto 7. junija 2004, poročevalec Michel Nollet;
— Mnenje o sporočilu "Prihodnost tekstilne in oblačilne industrije v razširjeni Evropski uniji" (INT/220), sprejeto 1. julija 2004, poročevalec Antonello Pezzini;
— Informativno poročilo CCMI o razvoju evropske tekstilne in obutvene industrije (CCMI/041), sprejeto 4. februarja 2008, poročevalec Claudio CAPPELLINI;
— Mnenje o predlogu uredbe o tekstilnih imenih in s tem povezanim označevanjem tekstilnih izdelkov (INT/477), sprejeto 16. decembra 2009, poročevalec Claudio Cappellini.

2.2.2.2 Delež EU v svetovni porabi vlaken

Razvoj proizvodnje tehničnih tekstilij v svetu je prikazan s podatki o porabi vlaken. Za svetovno proizvodnjo tehničnih tekstilij je bilo leta 2010 porabljenih približno 22 milijard ton vlaken, kar je 27,5 % celotne porabe (80 milijard ton) za tekstilije in oblačila. Po ocenah CIRFS (Evropsko združenje za sintetična vlakna) se v Evropi porabi okrog 15 % svetovne proizvodnje tehničnih tekstilij.

	Poraba vlaken (v tisoč tonah)
EU	3 437
Ameriki	4 111
Kitajska	7 100
Indija	4 020
Ostali svet	3 812
Skupaj	21 880

Vir: CIRFS, Edana, JEC

Tržni delež EU glede na vrednost pa je višja, in sicer znaša od 20 do 33 % glavnih podsegmentov 230 milijard USD vrednega svetovnega trga tehničnih tekstilij, vključno z netkanimi tekstilijami in sestavljenimi materiali.

STRUKTURA SVETOVNEGA TRGA TEHNIČNIH TEKSTILIJ (2011)

2011	mio ton	mrd USD	Delež EU	Rast
Tehnične tekstilije	25,0	133	20 %	+3,0 %
Netkane tekstilije	7,6	26	25 %	+6,9 %
Sestavljeni materiali	8,0	94	33 %	+6,0 %
Skupaj	40,6	253		

Vir: INDA, skupina Freedonia, IFAI, JEC

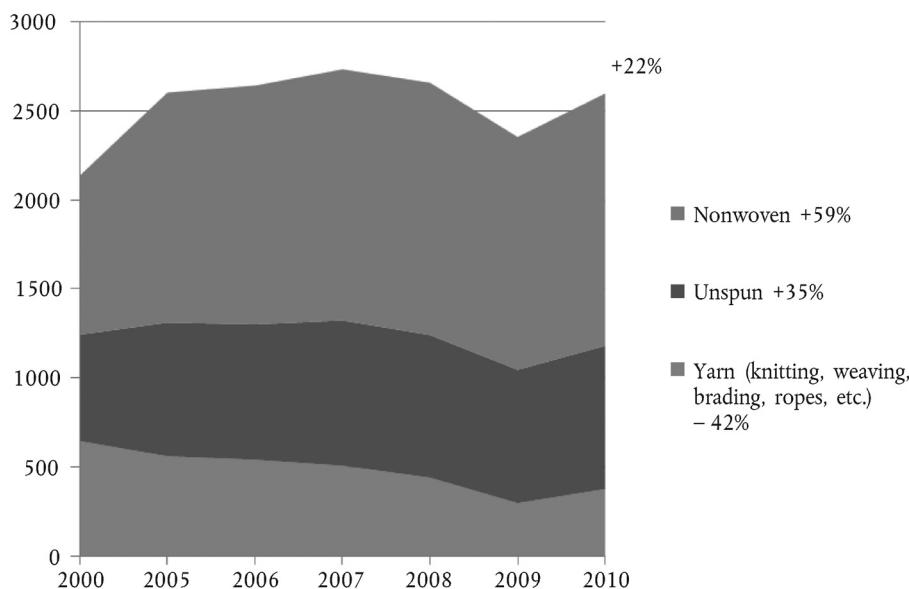
2.2.2.3 Izvoz tehničnih tekstilij iz EU-27 v tretje države leta 2011

Pet največjih izvoznikov tehničnih tekstilij (Nemčija, Italija, Francija, Združeno kraljestvo in Belgija) ima 60-odstotni delež v celotnem izvozu EU-27 v tretje države. Države članice, v katerih tehnične tekstilije predstavljajo največji delež skupnega izvoza tekstilij (brez oblačil), so Finska, Danska, Švedska, Češka in Madžarska (gl. Prilogo 1: Delež tehničnih tekstilij v skupnem izvozu tekstilij v tretje države na državo članico (2011)).

2.2.3 Najnovejši trendi v industriji tehničnih tekstilij v EU

2.2.3.1 Rast segmentov netkanih tekstilij in sestavljenih materialov

V zadnjem desetletju je sektor zrasel za 22 %, kar je razvidno iz spodnjega grafa, ki prikazuje razvoj porabe vlaken glede na uporabo (brez steklenih vlaken).



Vir: CIRFS

Sektor tehničnih tekstilij je v obdobju precejšnjih industrijskih sprememb, ko postajajo različne uporabe tehničnih tekstilij (medicina, šport in prosti čas, aeronavtika, okolje) vse bolj pomembne in poteka prelomen prehod s tradicionalnih (pletenje, tkanje, vpletanje itd.) na najnovejšo tehnologije (npr. sestavljenih in netkanih materialov).

Rast v Evropi poganjata predvsem dve tehnologiji:

- tehnologija netkanih materialov s 60-odstotno stopnjo rasti v zadnjem desetletju in
- tehnologija sestavljenih materialov s 75-odstotno stopnjo rasti v zadnjem desetletju.

2.2.3.2 Ključni položaj na treh trgih

"Tri najpomembnejša področja uporabe v Evropi, ki so predstavljala več kot 50 % celotne porabe, so bila področja *mobiltech*, *hometech* in *indutech*." (David Rigby Associates ⁽⁴⁾)

2.2.3.3 Evro-sredozemsko partnerstvo

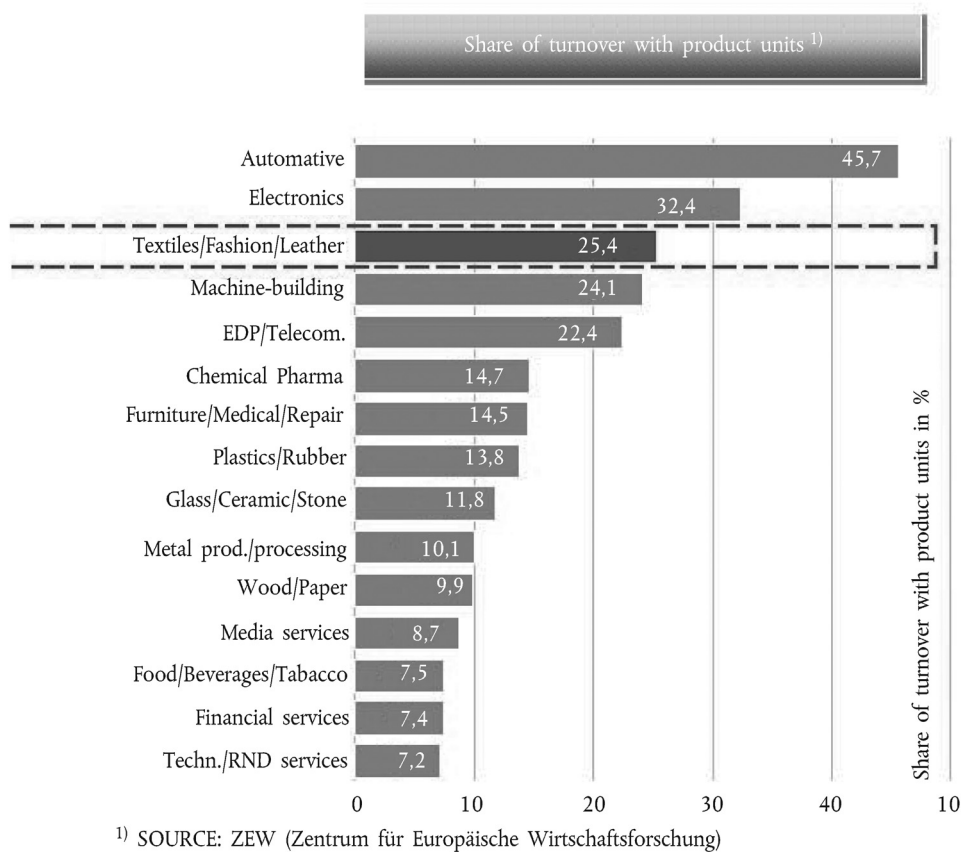
Tekstilna in oblačilna industrija v EU je na področju mode vzpostavila uspešno industrijsko partnerstvo z državami Euromeda, kot so Maroko, Tunizija in Egipt. To pa pomeni priložnost za prihodnje spodbujanje naložb EU na nekaterih zrelejših trgih tehničnih tekstilij, kjer je manj tehnoloških dobrin in ki so bolj občutljivi na cenovne pritiske iz Azije.

Položaj Turčije pa je v tem pogledu treba obravnavati posebej. Turčija je ključni akter v modni industriji držav Euromeda in ima močno integrirano tekstilno industrijo, ki sega od surovin (bombaž ali sintetična vlakna) do oblačil in gospodinjstev tekstilij. Vse več turških podjetij je dejavnih na trgih tehničnih tekstilij (10 do 15 %), domača potrošnja pa je dinamična.

2.2.3.4 Sektor z velikimi inovacijskimi zmogljivostmi

Najnovejše raziskave v Nemčiji so potrdile, da imajo podjetja na področju tehničnih tekstilij, ki sodijo v to medsektorsko panogo, in dobavitelji materialov za več industrijskih segmentov velike inovacijske zmogljivosti, saj več kot 25 % prometa ustvarijo z novimi inovativnimi proizvodi, kar jih umešča na tretje mesto, za avtomobilsko in elektronsko industrijo. (Vir: predstavitev Klause Hunekeja na prvem srečanju združenja Euratex v Istanbulu).

⁽⁴⁾ Glej opombo 1.



2.3 Analiza prednosti, pomanjkljivosti, priložnosti in nevarnosti (SWOT)

2.3.1 Prednosti in priložnosti

2.3.1.1 Prednosti:

- vse več raziskav, razvoja in inovacij v podjetjih ne glede na njihovo velikost;
- učinkovita kolektivna orodja za podporo inovacijam na nacionalni ravni (tekstilni grozdi, središča za raziskave in razvoj itd.), zlasti v Nemčiji, Franciji, Belgiji, Italiji, Španiji, na Nizozemskem in Poljskem;
- učinkovita kolektivna orodja na ravni EU: tehnološka platforma za tekstilije in oblačila s številnimi skupnimi projekti, ki so omogočili navzkrižno bogatenje med trgi tehničnih tekstilij, tekstilnimi podjetji in raziskovalci; evropska mreža, ki združuje glavne inštitute tekstilnih tehnologij (Textranet), univerzitetne mreže (AUTEX) ter mrežo glavnih inovativnih regij na področju tekstilij;
- vodilni v EU na rastočih trgih (npr. Freudenberg ali Fiberweb za netkane materiale);
- vodilni položaj EU na področju proizvodnje tekstilnih strojev s 75-odstotnim deležem na svetovnem trgu;
- raznolikost končnih uporab, kar je prednost v obdobju nizke rasti;

- močne spodbude za osebno zaščitno opremo, ki je za Evropsko komisijo eden od šestih vodilnih trgov;

- na splošno boljši finančni kazalniki poslovanja kot pri drugih tekstilnih in oblačilnih podjetjih (višja dodana vrednost na zaposlenega, večji denarni tok, višje marže itd.);

- obvladovanje najpomembnejšega sejma tehničnih tekstilij na svetu (Techtextil).

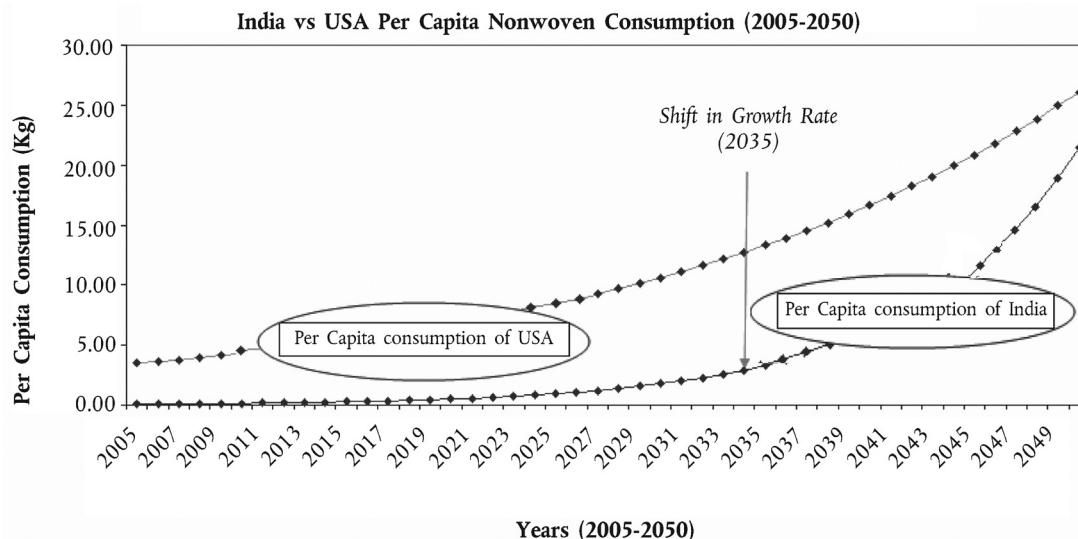
2.3.1.2 Priložnosti:

- naraščajoče potrebe končnih uporabnikov po tekstilnih rešitvah: za udobje in pomoč pri aktivnem načinu življenja, za zmanjšanje emisij ogljika v prometu (z zmanjšanjem teže) in gradbeništvu (s toplotno izolacijo), za izboljšanje medicinske tehnologije (preprečevanje bolnišničnih okužb, vsadki, spremljanje zdravstvenega stanja) itd.;

- tesno sodelovanje med proizvajalci in potrošniki za pokrivanje specifičnih potreb (prilagojene rešitve) in uveljavljanje inovacij, ki se odzivajo na povpraševanje;

- naraščajoče povpraševanje po boljših možnostih recikliranja, na primer nadomestitev pene z netkanimi ali sestavljenimi materiali ter zračni filtri za prezračevanje notranjosti vozil;

- hitra rast povpraševanja po tehničnih tekstilijah na prebivalca v svetu, zlasti na Kitajskem, v Indiji in Braziliji.



Vir: Texas Tech University: "India Rising: Opportunities in Nonwovens and Technical Textiles" (Vzpon Indije: priložnosti za netkane materiale in tehnične tekstilije), Seshadri Ramkumar in Appachi Arunachalam, laboratorij za netkane in napredne materiale, Texas Tech University, Lubbock, Texas.

2.3.2 Pomanjkljivosti in nevarnosti

2.3.2.1 Pomanjkljivosti:

- mala in srednja podjetja z omejeno sposobnostjo za naložbe;
- težavnejši dostop do posojil;
- nepriljubljenost tekstilne industrije za mlade diplomante;
- upad proizvodnje naravnih in sintetičnih vlaken v EU, kar povzroča težave pri inovacijah, zaradi premajhne razpoložljivosti raznovrstnih vlaken in naraščajočega tveganja za odvisnost od uvoza;
- trenutno šibke možnosti recikliranja tehničnih tekstilij v primerjavi s tradicionalnimi materiali;
- energetsko visoko intenzivna industrija;
- specializacija za zrele trge tehničnih tekstilij, kot sta *mobiltex* (zaradi kritičnega položaja avtomobilske industrije v EU) ali *hometex* zlasti za preproge, tkanine za notranjo opremo in žimnice.

2.3.2.2 Nevarnosti:

- pomanjkanje surovin in naraščajoče cene (v glavnem sintetična, regenerirana ali neorganska vlakna, polimeri, predene filamentne preje);

- zvišanje stroškov energentov (plin in elektrika) v EU, ki bi lahko privedlo do selitve proizvodnih obratov energetske intenzivnejših proizvajalcev (sintetična vlakna, netkani materiali, barvanje in končna obdelava) v ZDA ali Azijo;

- vse večja konkurenca iz držav v vzponu in vse večje ovire pri vstopu na njihove trge; Azija je bila leta 2010 vodilna proizvodna regija glede na obseg proizvodnje v tonah, saj je vrednost svoje proizvodnje povečala za 2,6-krat;

- naraščajoč pritisk na cene, zlasti na zrelih trgih;

- vse večje tveganje ponarejanja in kopiranja.

3. Prispevek tega dinamičnega sektorja k izzivom strategije Evropa 2020

3.1 Pametna rast

Pametna rast bo temeljila na bolj inovativni industriji EU, ki učinkoviteje uporablja energijo, nove materiale ter informacijsko in komunikacijsko tehnologijo (IKT) in ima konkurenčna podjetja, vključno z MSP.

Sektor tehničnih tekstilij lahko k pametni rasti sorazmerno prispeva na različne načine:

- s spodbujanjem najboljših praks pri prenosu tehnologij med sektorji (navzkrižno bogatenje);

- s prizadevanji za povečanje energetske učinkovitosti proizvodnje;

- s sposobnostjo za združevanje tehnoloških in netehnoloških inovacij: ledveni pas mora biti učinkovit, a za bolnika tudi lepo oblikovan;
- s sposobnostjo za spodbujanje ustvarjalnosti pri zasnovi, uporabi in koncu življenjske dobe proizvodov/materialov;
- z izkušnjami pri izboljšanju kvalifikacij zaposlenih za osvajanje novih trgov;
- z razširjanjem IKT v vsakodnevem življenju s pametnim tekstilom, ki lahko komunicira z okoljem: starejši ljudje v pametnih oblačilih, ki omogočajo nadzor in pošiljanje ključnih fizioloških podatkov bolnišnicam, se bodo na primer lahko izognili obisku bolnišnice.

3.2 Vključujoča rast

Sektor tehničnih tekstilij v EU je nedavno izkazal napredek pri ustvarjanju novih delovnih mest v številnih državah članicah, mestoma pa se je pokazalo celo pomanjkanje delovne sile in usposobljenosti, kar bi bilo treba odpraviti.

Z vključujočo rastjo v EU bo mogoče ohraniti in razviti naš socialni model, ki temelji na visokokakovostnih standardih, tradiciji socialne blaginje in močni tradiciji socialnega dialoga. Ranljivim panogam, ozemljem in ljudem bi bilo treba v politikah v EU in na nacionalni ravni nameniti posebno pozornost, da se jim zagotovi koristi od gospodarske rasti, tehnološkega napredka in inovacij v vsakodnevem življenju.

Sektor tehničnih tekstilij lahko v skladu s svojimi zmožnostmi k vključujoči rasti prispeva na več načinov:

- s sposobnostjo za dajanje na trg ustreznih in inovativnih proizvodov in storitev za invalide, bolne ali starejše osebe: prilagojena oblačila, oblačila za varovanje pred padci, posebna oprema za šport in prosti čas;
- s prilagajanjem na potrebe posameznika se lahko odziva na demografske in družbene spremembe, ki ustvarjajo večje povpraševanje po bolj izpopolnjenih in posamezniku prilagojenih proizvodih in storitvah (gl. nekatere projekte na spletni strani Prosumer.net – Evropska raziskovalna pobuda za potrošniško blago).

3.3 Trajnostna rast

Trajnostna rast v EU pomeni energetsko učinkovito in z viri gospodarno gospodarstvo, ki je sposobno izpolnjevati zaveze v boju proti podnebnim spremembam in prihodnjemu pomanjkanju virov. Takšno gospodarstvo je po navadi označeno kot nizkoogljično, kar se nanaša na zmanjševanje emisij CO₂. Sektor tehničnih tekstilij pa je prvi primer morebitnega prehoda na gospodarstvo, v katerem je ogljik obravnavan kot vir.

Sektor tehničnih tekstilij lahko k trajnostni rasti sorazmerno prispeva na tri glavne načine:

- z zmanjševanjem emisij CO₂ zaradi lažjih materialov v prometu (sestavljene materiali za aeronavtiko in ogljikova vlakna za avtomobile);
 - z zagotavljanjem konkretnih tekstilnih rešitev, na primer pri filtraciji, ojačitvah in izolaciji, ki omogočajo boljšo energetsko učinkovitost v stanovanjskem in gradbenem sektorju;
 - z recikliranjem polietilen tereftalata iz plastenk za proizvodnjo poliestra.
- Z vidika morebitnega trajnostnega označevanja tehničnih tekstilij bi bilo treba podjetja v EU spodbujati k:
- razmisleku o okoljsko primerni zasnovi pri načrtovanju proizvodov in proizvodnje;
 - izvajanju ocen življenjskega kroga proizvodov, ki bo imela v prihodnje vse pomembnejšo vlogo, saj so zdaj drugi tradicionalni materiali, kot so kovine, pogosto cenejši za recikliranje.

Tri glavna vprašanja v zvezi z ogljikovimi vlakni še vedno niso razrešena:

- prvo je, kako v pričakovanju konca naftne dobe v EU razviti ogljikova vlakna, ki temeljijo na naravnih vlaknih in jih je mogoče reciklirati ⁽⁵⁾;
- drugo je, kako razviti načine recikliranja, ki bi omogočali popolno recikliranje tekstilij iz kombiniranih vlaken (80–90 %);
- tretje, ki je bolj ambiciozno, pa je vprašanje podpore industriji in znanosti pri razvoju ustreznih procesov za uporabo ogljika iz CO₂ kot vira, npr. s preoblikovanjem v postopku pospešene fotosinteze ali z drugimi pristopi; raziskave različnih uporab že potekajo, a jih je treba še okrepiti (k gospodarstvu CO₂ ⁽⁶⁾).

[Gl. Prilogo 2: Kvalitativna primerjava treh primerov okoljskih vplivov tradicionalnih materialov in tehničnih tekstilij]

4. Ključni dejavniki uspeha, ki jih je treba spodbujati na ravni EU

4.1 Nadgrajevanje in prenos spretnosti in znanja

4.1.1 Za razvoj tega sektorja je ključno izobraževanje: univerze, tehniške šole na področju tekstilstva, plastik, prožnih materialov itd. Podjetja iz EU morajo imeti dostop do mladih strokovnjakov, ki imajo ustrezna znanja in spretnosti za nove trge: bolj kvalificirana delovna sila, inženirji z različnimi znanji in spretnostmi na področju tekstilstva, kemikalij, plastik in smol, proizvodnje avtomobilov, gradbeništva itd.

Izjemno pomembno je tudi izobraževanje in usposabljanje zaposlenih. Na nacionalni ravni bi bilo treba dati prednost preusmeritvi pomembnejših znanj in spretnosti z zrelih na rastoče trge.

⁽⁵⁾ Ta pristop ima seveda omejitve zaradi potrebnih pridelovalnih površin in navzkrižij s pridelavo hrane (podobno se je zgodilo z biogorivi).

⁽⁶⁾ Glej na primer www.bio-based.eu, www.nova-institut.de; VCI/DecHEMA, 2009: Dokument o stališču – Verwertung und Speicherung von CO₂ (Uporaba in skladiščenje CO₂).

Zato Evropski ekonomsko-socialni odbor podpira delo sektorkega Evropskega sveta za znanja in spretnosti na področju tekstilstva, oblačil in usnja (*European Skills Council Textiles-Clothing-Leather* – ESC-TCL), ki so ga socialni partnerji ustanovili leta 2011 s finančno podporo Evropske komisije, in ga poziva, naj oceni, katera znanja in spretnosti potrebujejo podjetja tehničnih tekstilij.

4.1.2 Glede na to, da so se novi trgi tehničnih tekstilij pred kratkim začeli hitreje razvijati, je treba spodbujati nove možnosti za delovna mesta v tem sektorju. Podpreti je treba povezovanje med različnimi opazovalnimi skupinami za znanja in spretnosti ter delovnimi mesti. To je še posebej nujno zaradi slabega slovesa tekstilne industrije.

4.2 Dostop do netehnoloških in tehnoloških inovacij ter načini dajanja novih proizvodov in storitev na trg

Evropska komisija v programu Obzorje 2020 za obdobje 2014–2020 določa tri glavne prednostne naloge:

- družbeni izzivi,
- vodilni položaj na področju omogočitvenih in industrijskih tehnologij ter

— odličnost znanstvene baze.

Evropski ekonomsko-socialni odbor podpira naslednje glavne spremembe programa Obzorje 2020 v primerjavi s prejšnjim sedmim okvirnim programom:

- večja udeležba in koristi industrije in MSP;
- več manjših projektov z manjšimi upravnimi bremenami (za največ dve leti in tri do šest partnerjev);
- jasna zaveza k podpori inovacijam, vključno z netehnološkimi inovacijami.

4.2.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor podpira Program za konkurenčnost podjetij in MSP (COSME), ki zagotavlja sredstva za MSP v sektorju potrošniških dobrin, da lahko slednja prek projektov replikacij trga in pobud za uporabo novih poslovnih modelov dajejo na trg inovativne potrošniške produkte.

4.2.2 Izkušnje z različnimi kolektivnimi orodji na nacionalni ravni in ravni EU (kot je bilo že omenjeno) so razkrile nekatere posebne potrebe v tem sektorju:

- razvoj enostavne ter MSP prijazne oblike komuniciranja o raziskovalnih in razvojnih programih v zvezi z novimi proizvodi in materiali, saj je veliko MSP povezanih s tekstilnim sektorjem;

— podpora raziskovalnemu sodelovanju med industrijo in akademsko sfero ter inovativnim strukturam (tehnološka platforma EU za prihodnost tekstilne in oblačilne industrije, nacionalni sveti in mreže, inovativni regionalni grozdi itd.);

— zagotavljanje komuniciranja in izmenjave informacij med takšnimi strukturami v EU in podobnimi strukturami v drugih industrijah zaradi spodbujanja medsektorskih inovacij;

— predlaganje novih in ambicioznih načinov financiranja v okviru programa Obzorje 2020 za recikliranje tekstilij (tako odpadkov iz proizvodnje kot tudi končnih proizvodov), da se poveča učinkovitost recikliranja tekstilij v primerjavi z reciklažo v papirni ali steklarski industriji. Revizija direktive o odpadkih je priložnost za organizacijo sektorja recikliranja tekstilij;

— okrepljene raziskave načinov uporabe CO₂ kot vira, vključno s pospešeno fotosintezo.

4.3 Izzivi pri dostopanju do finančnih sredstev

4.3.1 Dostop do bančnih finančnih sredstev

Izvajanje novih pravil o solventnosti (Basel III) ⁽⁷⁾ bo pomenilo bolj omejevalno kreditno politiko v bančnem sektorju zaradi višje ravni lastniškega kapitala, ki jo zahtevajo organi za nazor bank. Omejevanje posojil bo močno vplivalo na MSP, zlasti v industrijskih sektorjih.

Dostop do financiranja za različne naložbe (v stroje, nove tehnologije, zunanjo rast, nakup patentov itd.) je ključni dejavnik za razvoj sektorja tehničnih tekstilij v EU.

MSP praviloma težje dostopajo do bančnega financiranja, saj imajo razmeroma malo lastniškega kapitala, poleg tega pa so lahko še prikrajšana zaradi negativne bonitetne ocene sektorja.

4.3.2 Dostop do nebančnih finančnih sredstev

Delež nebančnega financiranja v gospodarstvu v EU je v primerjavi z ZDA omejen: 1/3 proti 2/3. Zato je treba podpreti prizadevanja, da se MSP olajša dostop do finančnih trgov ter spodbudi poslovne angele in sklade zasebnega kapitala.

Podjetja tehničnih tekstilij imajo nekatere značilnosti, ki lahko privabijo zasebne naložbe: pogosto so družinska podjetja, njihovi vodilni so pogosto inženirji znanstvene smeri (na primer nekatere francoske zagonske podjetja, ki so jih ustanovili kirurgi, da bi razvijali posebne preje in proteze za uporabo v kirurgiji), v raziskave in razvoj pa vlagajo večji delež sredstev kot v t. i. tradicionalnih industrijah (glej točko 2.2.3.4).

⁽⁷⁾ Nova pravila o kapitalu in likvidnostnih pravilih za banke.

4.4 Varstvo pravic intelektualne lastnine v EU in drugod

MSP na splošno podcenjujejo vrednost svojih neopredmetenih sredstev. Pomagati jim je treba pri zaščiti njihovih pravic intelektualne lastnine, zlasti na področju patentov in blagovnih znamk, medtem ko so uporabni modeli in vzorci bolj pomembni za trg oblačilnih in gospodinjskih tekstilij.

Evropski ekonomsko-socialni odbor poziva k hitri uvedbi evropskega patenta, ki bo pomenil poenostavitev ter enotno in cenovno ugodno zaščito za inovativna MSP v EU ob upoštevanju omejitev patentnih zaščit (analiza SWOT, prilagojena posameznim inovacijam, trgov in profilom podjetja).

Podjetja po vsem svetu veliko kopirajo in ponarejajo proizvode evropskih podjetij. Evropska komisija bi morala slednjim pomagati pri zaščiti njihovih pravic na najpomembnejših hitro razvijajočih se trgih, kot so Kitajska, Indija, Brazilija in Mehika. V ustvarjalnih industrijah so težave v zvezi z zaščito blagovnih znamk, modelov in vzorcev že dobro poznane. V akcijskem načrtu Evropske komisije za zaščito pravic intelektualne lastnine je treba okrepiti zaščito patentov za tekstilne stroje, nova vlakna in nove postopke za nadgrajevanje proizvodov z novimi funkcijami.

4.5 Dostop do javnih naročil v EU in drugod

Javna naročila so močan vzvod za ustvarjanje delovnih mest, spodbujanje trajnostnega razvoja in podporo inovacijam v industriji tehničnih tekstilij⁽⁸⁾. V EU bi morale razpisne zahteve vključevati ekonomska, socialna in okoljska merila. Javne naročnike je treba dejavno spodbujati in usposabljeni, da bodo ublažili cenovna in necenovna merila (praktične smernice).

Dostop do evropskih javnih naročil bi bilo treba omejiti za tuja podjetja, ki delujejo iz tujine in ne izpolnjujejo socialnih in okoljskih standardov EU, za podjetja iz EU pa bi bilo treba izboljšati dostop do javnih naročil v tujini.

Evropski ekonomsko-socialni odbor podpira predlog uredbe z dne 21. marca 2012, katerega namen je zagotoviti popolno vzajemnost med dostopom do javnih naročil EU za podjetja, ki niso iz EU, in dostopom podjetij iz EU do javnih naročil zunaj EU⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Glej tudi informativno poročilo CCMI o razvoju evropske tekstilne in obutvene industrije (CCMI/041), CESE 1572/2007, sprejeto 4. februarja 2008, poročevalec Claudio CAPPELLINI.

⁽⁹⁾ Predlog uredbe Evropske komisije o dostopu blaga in storitev tretje države do notranjega trga javnih naročil Unije ter postopkih za podporo pogajanjem o dostopu blaga in storitev Unije do trgov javnih naročil tretjih držav, COM(2012) 124 final, 21.3.2012, dostopno na: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/international_access/COM2012_124_sl.pdf.

4.6 Dostop do tretjih trgov

GD za trgovino so dobro znani ofenzivni interesi celotne tekstilne in oblačilne industrije EU, Evropska komisija pa tudi že usmerja svoja prizadevanja v preučitev in odpravo različnih carinskih in necarinskih ovir.

Evropski ekonomsko-socialni odbor poziva GD za trgovino, naj v sedanjih in prihodnjih dvostranskih pogajanjih (z Indijo, Kanado, Japonsko, ZDA itd.) upošteva posebne potrebe industrije tehničnih tekstilij, in sicer tako, da:

- namenja večjo pozornost naložbam (ne samo izvozu),
- se bolj osredotoči na vse carinske postavke, ki niso posebej navedene v poglavjih 50–63 (od preje do oblačil), na primer tekstil iz steklenih vlaken (HS 70.19) ali higienski proizvodi iz netkanih materialov (HS 96.19),
- dodatno preuči težave, s katerimi se podjetja EU soočajo pri dostopu do javnih naročil v tujini na področjih, kot so delovna oblačila, bolnišnice itd., in
- v prihodnji čezatlantski sporazum vključi nekatere zaveze glede standardizacije.

4.7 Dostop do kritičnih surovin

Več kot 80 % vlaken, ki se uporabljajo v tehničnih tekstilijah, je sintetičnih. Nekatera, na primer poliester, so na voljo v velikih količinah in dostopna po sprejemljivih cenah, medtem ko so druga, na primer ogljikova vlakna, aramid, steklena vlakna ali preje visoke trdnosti, dražja in se praviloma proizvajajo zunaj EU.

Industrija tehničnih tekstilij v EU je odvisna od dobaviteljev iz tretjih držav, ki bi lahko poskušali uvesti omejevalne trgovinske ukrepe, kakor je to leta 2011 storila Indija za surovi bombaž in bombažne preje.

Zato Evropski ekonomsko-socialni odbor poziva Evropsko komisijo, naj:

- v svojih diplomatskih prizadevanjih na področju surovin po potrebi upošteva kritične surovine za tehnične tekstilije;
- spodbuja proizvodnjo naravnih vlaken – lanu, konoplje, volne, celuloznih vlaken – in biopolimerov, da za tekstilno industrijo zagotovi domače vire surovin.

5. Priloga 1

(brez oblačil) (2011) Delež tehničnih tekstilij v skupnem izvozu tekstilij v tretje države na državo članico

Država članica	Delež tehničnih tekstilij v izvozu izključno tekstilnih proizvodov	Obseg izvoza v EUR	Skupni delež	Država članica	Delež tehničnih tekstilij v izvozu izključno tekstilnih proizvodov	Obseg izvoza v EUR	Skupni delež
AT	21 %	545 836 380	2,5 %	LT	39 %	178 787 500	0,8 %
BE	28 %	1 664 943 280	7,5 %	NL	31 %	1 499 620 840	6,8 %
BG	23 %	94 353 020	0,4 %	PL	42 %	723 561 280	3,3 %
CZ	46 %	1 075 687 960	4,9 %	PT	23 %	383 053 520	1,7 %
DE	37 %	5 471 826 120	24,8 %	RO	24 %	237 749 020	1,1 %
DK	55 %	696 198 480	3,2 %	SE	65 %	558 986 660	2,5 %
EE	40 %	44 819 560	0,2 %	SK	36 %	262 766 180	1,2 %
FI	61 %	201 378 760	0,9 %	SL	37 %	221 994 210	1,0 %
FR	35 %	1 781 833 080	8,1 %	SP	28 %	963 521 670	4,4 %
GR	16 %	106 778 290	0,5 %	UK	40 %	1 683 055 490	7,6 %
HU	47 %	356 668 170	1,6 %	Preostalih 5 (*)	65 %	712 194 990	3,2 %
IT	23 %	2 608 481 980	11,8 %	Države EU	33,3 %	22 074 096 440	100 %

(*): Ciper, Irsko, Luksemburg, Latvija in Malta

Vir: Izračun združenja Euratex na podlagi podatkov Informacijskega centra za tekstilije in oblačila (C.I.T.H.)

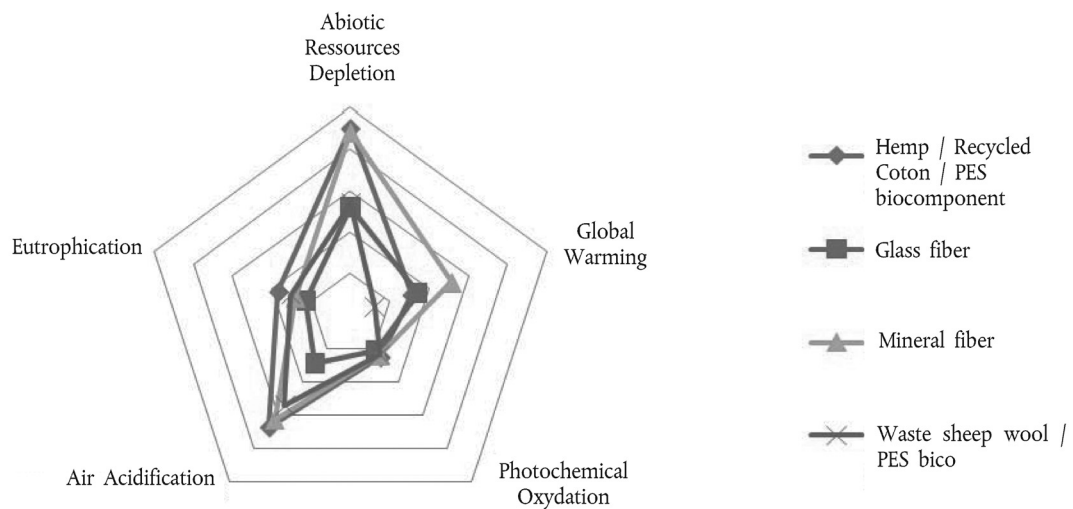
6. Priloga 2: Kvalitativna primerjava treh primerov okoljskih vplivov tradicionalnih materialov in tehničnih tekstilij

Februar 2013, IFTH – Francoski inštitut za tekstilije in oblačila (*Institut Français de l'habillement et du textile*)

Podrobne znanstvene okoljske primerjave je najbolje opraviti z ocenami življenjskega kroga, ki pa imajo to slabost, da je treba zbrati in obdelati precejšnjo količino podatkov. Poleg tega je mogoče iz njih izpeljati veliko uporabnih hipotez, zato jih je med sabo težko primerjati in jih tolmačiti.

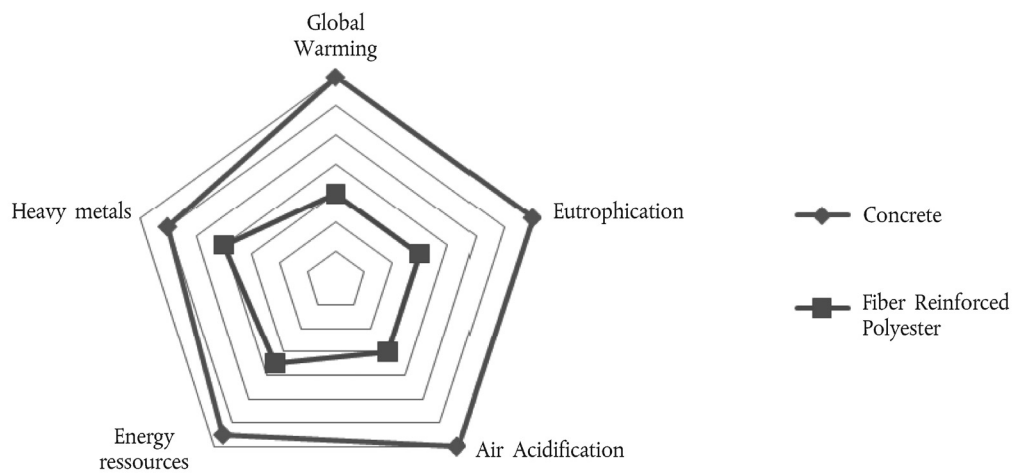
V nadaljevanju prikazani rezultati ocen življenjskega kroga, v okviru katerih so bile opravljene primerjave tehničnih tekstilij s tradicionalnimi materiali pri treh vrstah uporabe, kažejo, zakaj je uporaba tehničnih tekstilij okoljsko smotrna. Ocenjena je bila uporaba tehničnih tekstilij za proizvode v gradbeništvu in prometu. Proizvodi v navedenih sektorjih ter sektorju hrane in pijače v življenjski dobi prispevajo 70–80 % skupnega okoljskega vpliva vseh proizvodov v Evropi (analiza okoljskih vplivov proizvodov v njihovem življenjskem krogu v povezavi s potrošnjo v državah EU-25: *Environmental Impact of Products (EIPRO), Analysis of the life cycle environmental impacts related to the final consumption of the EU-25*; dostopno na http://ec.europa.eu/environment/ipp/pdf/eipro_report.pdf). Rezultati so predstavljeni pri normalizirani vrednosti (razen tretjega primera, pri katerem normalizirana vrednost ni bila izračunana), nanašajo se na glavne okoljske vplive posameznega proizvoda in ponazarjajo precejšnje prednosti tehničnih tekstilij v smislu okoljske učinkovitosti.

6.1 1 Gradbeništvo – izolacija



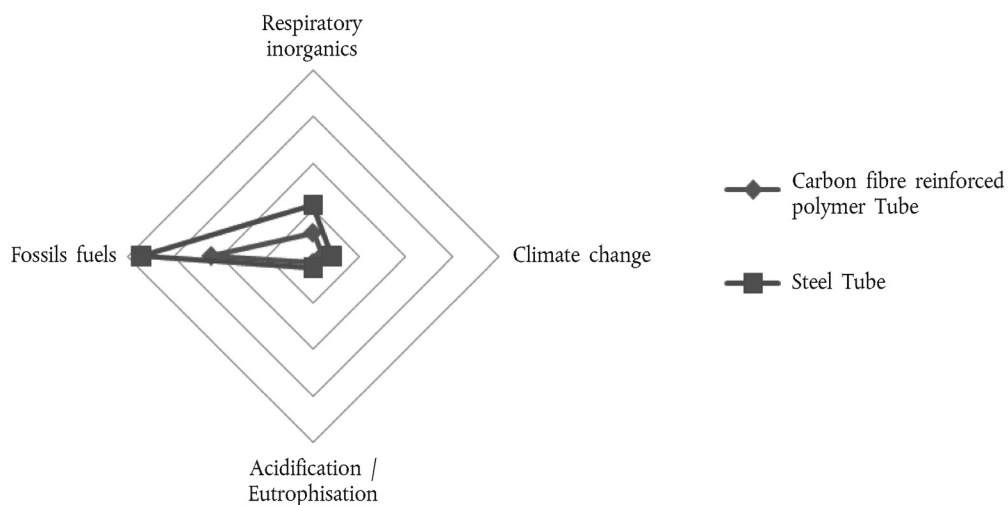
Vir: Defra, 2008, *Life Cycle Assessments of Natural Fibre Insulation Materials*

6.2 2 Gradbeništvo – vodni rezervoar



Vir: E. Fekka, F. Flager, N. Frieden, T. Mercer, S. Russell-Smith, 2008, *LCA comparison of two aquarium tank systems: fiber-reinforced plastic and concrete*

6.3 3 Zračni prevoz – konstrukcijska cev



Navedeni so rezultati za celotni življenjski krog (10 000 km).

Vir: L. Scelsi, M. Bonner, A. Hodzic, C. Soutis, C. Wilson, R. Scaife, K. Ridgway, 2011, *Potential emissions savings of lightweight composite aircraft components evaluated through life cycle assessment*, eXPRESS Polymer Letters, zvezek 5, št. 3 (2011), str. 209–217

V Bruslju, 17. aprila 2013

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o arktični politiki EU za soočanje z naraščajočimi svetovnimi interesi v regiji – stališče civilne družbe

(2013/C 198/04)

Poročevalec: **Filip HAMRO-DROTZ**

Evropski ekonomsko-socialni odbor je na plenarnem zasedanju 11. in 12. julija 2012 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Arktična politika EU za soočanje z naraščajočimi svetovnimi interesi v regiji – stališče civilne družbe.

Strokovna skupina za zunanje odnose, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 27. marca 2013.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 489. plenarnem zasedanju 17. in 18. aprila 2013 (seja z dne 17. aprila) s 163 glasovi za, 1 glasom proti in 6 vzdržanimi glasovi.

1. Povzetek

1.1 Arktika je v obdobju korenitih sprememb. Podnebne spremembe močno vplivajo na globalno segrevanje in krčenje tamkajšnjega ledenega štita, kar vpliva na vremenske razmere in okoljske spremembe drugod po svetu. Vpliv je čutiti tudi v svetovnem gospodarstvu, saj spremembe prinašajo nove priložnosti za gospodarske dejavnosti na območju, ki je zelo bogato z viri. Svet upira pogled v Arktiko – ozemlje, ki zaradi krhkega ekosistema in prebivalstva terja posebno zaščito in pozornost. Te spremembe pa imajo lahko tudi geopolitične posledice.

1.2 EESO poziva EU, naj pripravi jasno strategijo za Arktiko in se prepričljivo zaveže k sodelovanju z arktičnimi državami. Arktika je izjemno pomembna za EU, zato mora slednja izdatno prispevati k sodelovanju na arktičnem območju. Odbor poziva k vlaganjem v odgovorne gospodarske dejavnosti, ki temeljijo na strokovnem znanju za delovanje v mrzlemu podnebnju, ter se zavzema za razvoj infrastrukture. Prav tako poziva k nadaljnjemu sodelovanju pri raziskavah podnebnih sprememb ter odločnim prizadevanjem za zaščito krhkega arktičnega okolja.

1.3 Vlogo Arktičnega sveta in vlogo EU v Svetu je treba okrepiti. Civilna družba bi morala biti širše vključena v sodelovanje na Arktiki. Izboljšanje komunikacije pri sodelovanju na Arktiki terja več odprtosti in odločna prizadevanja.

1.4 Javno posvetovanje na severu Finske (Rovaniemi) v sodelovanju z Arktičnim centrom Laponske univerze⁽¹⁾ je bilo za EESO izjemno koristno. Odbor namerava prispevati k sodelovanju na Arktiki in oblikovanju arktične politike EU ter okrepiti svoje vezi s tamkajšnjo civilno družbo.

⁽¹⁾ Laponska univerza je najsevernejša univerza v EU: www.ulapland.fi; www.arcticcentre.org.

2. Glavna stališča in priporočila civilne družbe

V mnenju so predstavljena stališča in priporočila organizacij civilne družbe EU o arktični politiki EU, pri čemer se mnenje zlasti sklicuje na skupno sporočilo Komisije in visoke predstavnice za zunanje zadeve iz junija 2012 in z njim povezani delovni dokument služb Komisije⁽²⁾.

2.1 Strateški pomen Arktike se je precej povečal, narašča pa tudi zanimanje za to območje po svetu. Zato je nadvse pomembno, da EU čim prej dokončno oblikuje svojo arktično politiko, da bo lahko sodelovala kot zaupanja vreden in konstruktiven akter ter pobudnik pri sodelovanju v arktičnem območju. EU mora pokazati svojo zavezanost Arktiki in sodelovanju v regiji. Najprej je treba pozornost nameniti severnim predelom arktičnih držav članic EU ter okrepitvi sodelovanja z arktičnimi državami, zlasti sosedskimi državami, ki ležijo v Evropi (vključno z Grenlandijo). Razmere **od EU narekujejo v celoti dodelano arktično strategijo.**

Verodostojno izvajanje arktične politike oz. strategije EU terja združitev sredstev, namenjenih temu območju, na enem mestu oziroma njihovo učinkovito usklajevanje ter vključitev namenske postavke za arktično območje v proračun EU.

2.2 Arktična politika oz. strategija EU ter strategije arktičnih držav morajo biti skladne med sabo, upravljanje arktičnega območja pa je treba razvijati in izvajati ob konstruktivnem

⁽²⁾ Skupno sporočilo Evropske komisije in visoke predstavnice EU za zunanje zadeve in varnostno politiko o razvoju politike Evropske unije o arktični regiji: napredek od leta 2008 in nadaljnji koraki, Bruselj, JOIN(2012) 19 final, 26.6.2012.

sodelovanju z zadevnimi državami in glavnimi partnerji. Sodelovanje in sožitje na Arktiki morata v kar največji meri temeljiti na **mednarodnih sporazumih in sodelovanju v mednarodnih organizacijah** (vključno z ZN, Mednarodno pomorsko organizacijo (IMO), Organizacijo Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo (FAO) in Mednarodno organizacijo dela (MOD)). Sodelovanje olajšuje tudi dejstvo, da so države podpisnice ratificirale najpomembnejše sporazume, ki se nanašajo na Arktiko.

2.3 Dirka, ki se je začela na Arktiki, se ne sme sprevreči v spor. EU se mora zavzemati za dialog o mednarodnem pravnem mehanizmu za reševanje sporov, ki bi bil zavezujoč za vse udeležene strani. Zato je treba, kot se je leta 2010 zavzel Evropski parlament⁽³⁾, čim prej organizirati **vrh o Arktiki** pod okriljem Arktičnega sveta, kjer bi lahko glavni akterji, ki jih zanimata arktično območje in sodelovanje, razpravljali o prihodnosti Arktike ter opredelili skupna načela za tamkajšnje sodelovanje. Tovrstna redna srečanja bi bilo smotno pripravljati tudi v prihodnje, za uspešno sodelovanje akterjev na Arktiki pa bodo potrebna učinkovita orodja, kot je skupno omrežje za komunikacijo in spremljanje, ki temelji na sodobnih tehnologijah.

2.4 EESO se strinja, da **je treba okrepiti položaj Arktičnega sveta**, za katerega meni, da bi moral opravljati nalogo mednarodnega forma za pogajanja o glavnih vprašanjih, povezanih z Arktiko. Uspešno sodelovanje v Arktičnem svetu narekuje enakopravno obravnavo vseh arktičnih držav.

EU bi morala imeti vidnejšo vlogo v Arktičnem svetu, da bi lahko tvornejše prispevala k njegovemu delu in s sodelovanjem okrepila njegov vpliv. EU lahko veliko prispeva k sodelovanju. Med možnimi načini za okrepitev vloge EU je pridobitev statusa opazovalke, medtem ko bi morale arktične države članice EU v svetu upoštevati tudi stališča EU.

EU bi si morala prav tako prizadevati za **okrepitev sodelovanja v Svetu barentsove evro-arktične regije** (in Regionalnem svetu barentsove evro-arktične regije), ki imata ključno vlogo pri čezmejnih stikih 13 regij članic (na Norveškem, Švedskem, Finskem in v Rusiji) v območju Barentsovega morja, ki je bogato z naravnimi viri. Zavzemati bi se morala tudi za sodelovanje in izmenjavo strokovnih znanj med različnimi regionalnimi forumi za sodelovanje, vključno s tistimi, ki so navedeni pod točko 4, kot so Nordijski svet ministrov, Svet baltskih držav in nordijsko-baltska osmerica (*Nordic-Baltic Eight*).

2.5 EESO se strinja, da je treba pridobiti bolj celovite in verodostojne podatke o podnebnih spremembah tako v svetu

kot tudi na Arktiki, ki ima edinstveno okolje in krhek ekosistem. Še naprej se je treba posvečati predvsem **znanstvenim raziskavam in opazovanjem** v zvezi s podnebnimi spremembami ter ekološkimi, okoljskimi in meteorološkimi vprašanji. Mednarodni projekt presoje vpliva na arktično podnebje (*Arctic Climate Impact Assessment – ACIA*), ocena snega, vode, ledu in permafrosta na Arktiki (SWIPA), program Ice2sea, projekt EU o oceni okoljskega odtisa in politik (*Arctic Footprint and Policy Assessment*) in udeležba v stalnih arktičnih opazovalnih mrežah (SAON) lahko spodbudi raziskovalno sodelovanje na Arktiki. Treba bi bilo še povečati učinkovitost sicer dobro delujočih omrežij EU za sodelovanje na področju raziskav in spremljanja, kar bi omogočilo več znanja in večji obseg sodelovanja.

2.5.1 Doslej so bile raziskave usmerjene predvsem na omejevanje in obvladovanje podnebnih sprememb v različnih delih sveta; vendar pa se zdi, da so spremembe in njihove posledice že dosegle kritično točko, ko jih skoraj ne bo več mogoče zaustaviti⁽⁴⁾. Zato je treba še več pozornosti nameniti raziskavam o ohranjanju arktičnega okolja in trajnostnem upravljanju naravnih virov ter prilagajanju na socialne in gospodarske posledice podnebnih sprememb. Podatke o raziskovalnih dejavnostih in rezultate je treba objaviti; raziskave morajo obsegati vse vidike tega vprašanja in biti odprte, s čimer bodo omogočile vključitev civilne družbe in raziskovalcev iz vseh držav članic EU (gl. tudi točko 2.9).

2.5.2 V raziskovalnih programih EU se je treba bolj osredotočiti na raziskave arktičnega območja, prav tako pa je treba zanje zagotoviti zadostna sredstva v okviru finančnega okvira EU za obdobje 2014–2020.

2.6 Arktično območje ima precejšen **gospodarski pomen** tako za lokalno prebivalstvo kot tudi za Evropo kot celoto in širše. Na različne načine je treba spodbujati podjetništvo, vključno s predelovalno industrijo in podeželskim podjetništvom, na primer s pobudami, kot je ArcticStartup, in usposabljanjem. Treba je spodbujati naložbe. EU bi morala v povezavi s pridobivanjem virov in drugimi gospodarskimi dejavnostmi vlagati v **tehnologijo, prilagojeno arktičnim razmeram**, ter v razvoj in uporabo **ustreznih strokovnih znanj za delovanje v mrzlem podnebj**. To se nanaša na vrtnanje v morsko dno, rudarstvo, pomorstvo, ladjedelništvo in strojništvo ter pristaniško, ladjedelniško in prometno tehnologijo.

2.6.1 Razvoj **infrastrukture**, zlasti za železniški, cestni, zračni in pomorski promet, ter energetskih omrežij mora temeljiti na tehnologiji in strokovnemu znanju, prilagojenima ostrim arktičnim podnebnim razmeram. Vzpostavitev učinkovite infrastrukture oz. logistike (tako na osi sever-jug kot tudi zahod-vzhod) je ključni dejavnik razvoja na Arktiki.

⁽³⁾ Gl. resolucijo Evropskega parlamenta z dne 20. januarja 2011 o trajnostni politiki EU za skrajni sever, P7_TA(2011)0024, str. 52.

⁽⁴⁾ Norsk Polarinstitut, www.npolar.no, in Matthews, J.A.: *The Encyclopedia of Environmental Change*, Sage, London 2013.

2.6.2 Druga pomembna razvojna področja na Arktiki, za katera je treba zagotoviti financiranje, so tudi izgradnja naselij, uporaba IT v redko poseljenih območjih (šolanje na daljavo, e-zdravstvo) in turizem.

2.6.3 EU mora pri razvoju severnomorske transportne poti kot stroškovno učinkovitejše in v nekaterih ozirih varnejše nadomestne rešitve za južnomorsko pot skozi Sueški prekop ustrezno upoštevati okoljske vidike. EU si mora prizadevati, da omogoči dostop do novih arktičnih **plovnih poti** za t. i. neškodljiv prehod v skladu z mednarodnimi sporazumi (UNCLOS), in sicer tudi pri prečkanju izključnih ekonomskih con različnih držav. To je še posebej pomembno za razvoj tovarnega in potniškega prometa na Arktiki.

2.6.4 EU mora storiti več, da bodo te prednostne naloge vključene v **strategijo Evropa 2020 za rast** in druge programe, kot sta Unija inovacij in Obzorje 2020. Regionalna in kohezijska politika EU ter pobuda Interreg in Evropski instrument sosedstva in partnerstva so posebej pomembni za najbolj oddaljene severne regije EU, zato je ključno, da lahko imajo še naprej učinek nanje, pa tudi na sosednje regije, s čimer spodbujajo gospodarstvo, družbeno dejavnost in čezmejno sodelovanje.

2.6.5 EU bi morala prav tako vlagati v pobude za sodelovanje v regiji, o katerih se vnaprej dogovori s partnerji. Projektu partnerstva za promet v okviru **severne dimenzije** je treba nameniti dovolj pozornosti in sredstev, saj lahko pomaga pri razvoju prometnih poti iz regije Barentsovega morja, ki je še posebej bogata z viri, in na evropske trge. Bistveno bi bilo na primer čim prej vzpostaviti kopenske povezave med EU in glavnimi arktičnimi pristanišči, kot sta Murmansk in Narvik. Take projekte bi bilo treba obravnavati kot izrazito nujne (gl. tudi točki 2.6.1 in 2.6.3).

Usmerjanje sredstev v spodbujanje gospodarske dejavnosti na Arktiki bi utegnilo pozitivno vplivati na zaposlovanje, gospodarsko rast in blaginjo ljudi na tem območju.

2.7 Bistveno je, da se na Arktiki **zagotovi trajnostno ravnotežje med varstvom okolja in gospodarsko dejavnostjo**. EU si mora odločno prizadevati, da pomaga arktičnim državam doseči to ravnotežje, saj je arktični ekosistem izrazito krhek. Dejavnosti na Arktiki morajo potekati skladno z **mednarodnimi standardi trajnostnega razvoja**, ki jih narekujejo tamkajšnje razmere. Bistvena dejavnika sta družbena odgovornost podjetij in smernice OECD za večnacionalna podjetja. Podjetja morajo zlasti na območjih, ki imajo poseben naravni pomen ali so sveta za avtohtone prebivalce, svoje dejavnosti izvajati **odgovorno preudarno**. Ravno tako je treba ravnati tudi pri ribištvu in paziti na trajnostno izkoriščanje globokomorskih staležev v skladu s pravili EU o ribolovu na odprtem

morju, zadevnimi smernicami Organizacije Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo, skupnim sporočilom JOIN(2012) 19 final, priloženim delovnim dokumentom služb Komisije SWD(2012) 182 final ter po možnosti sporazumom Komisije za ribištvo severovzhodnega Atlantika (NEAFC) ⁽⁵⁾. To je ključnega pomena za ohranjanje vitalnosti in blaginje na tem območju.

2.7.1 Za potrebe sodelovanja na Arktiki je treba zagotavljati dostop do smernic EU o **presoji vplivov na okolje** in njenih izkušenj s tega področja ter njene pomorske politike. Poleg ocene okoljskega vpliva gospodarskih dejavnosti bi bilo treba vedno oceniti tudi njihov učinek na gospodarstvo.

2.7.2 EU si mora prizadevati za celovito izvajanje novega sporazuma Arktičnega sveta o **preprečevanju razlitja nafte** ter za začetek pogajanj o temeljnih načelih vrtnanja.

2.7.3 Prav tako je pomemben uspešen zaključek pogajanj o **kodeksu IMO o pomorskem prometu na polarnih območjih (polarnem kodeksu)**. EU bi v zvezi z arktičnimi plovnimi potmi lahko omogočila **nadzorne zmogljivosti satelitskega sistema Galileo**, kar bi zagotovilo lažjo plovbo in večjo varnost, ter svoj sistem združila z drugimi, kjer je to mogoče.

2.8 EESO močno podpira **dialog**, ki ga je EU začela z **ljudstvom Sami in drugimi avtohtonimi prebivalci** ter interesnimi skupinami, ki delujejo na Arktiki. Odločno si je treba prizadevati za ohranjanje in krepitev tega dialoga. Treba je spoštovati kulturno dediščino in tradicionalni način življenja (vključno z rejo severne jelenjadi) avtohtonih ljudstev. Vendar pa so prebivalci arktičnega območja večinoma neavtohtoni (okrog 90 %), zato je treba dialog hkrati razširiti na celotno populacijo. EESO se prav tako strinja z ugotovitvijo sporočila iz junija 2012, da je **Arktika tako dežela izzivov kot tudi priložnosti, ki bodo pomembno vplivali na življenje prihodnjih generacij evropskih državljanov**. Spremembe na Arktiki ne bodo vplivale le na življenjske razmere tamkajšnjih ljudi in prebivalcev sosednjih regij, temveč tudi ljudi drugod po svetu (na primer: gospodarski potencial, vse več skrajnih vremenskih pojavov, ki so posledica podnebnih sprememb, spremembe oceanskih tokov, dvig morske gladine, suše, močno deževje in sneženje).

2.8.1 **Civilna družba mora ob predstavnikih avtohtonih ljudstev širše in redno sodelovati v dejavnostih, povezanih z Arktiko**. V dejavnosti EU in večstranske dejavnosti v zvezi z Arktiko bi morali biti vključeni različni socialni akterji, vključno s podjetji, zaposlenimi in naravovarstveniki. Z različnimi skupinami civilne družbe bi bilo treba organizirati dialog, okrogle mize in posvetovanja.

⁽⁵⁾ Mnenje EESO UL C 133, 09.05.2013, str. 41.

2.8.2 EESO priporoča, naj si EU prizadeva za izboljšanje udeležbe civilne družbe na naslednjih ravneh:

- vsaka arktična država bi morala v svoje arktične dejavnosti vključiti glavne partnerje civilne družbe;
- glavni partnerji civilne družbe bi morali imeti v Arktičnem svetu in Svetu barentsove evro-arktične regije vidnejšo svetovalno vlogo pri vprašanjih, povezanih s civilno družbo;
- EU bi morala dialog z glavnimi partnerji civilne družbe EU vključiti v svojo prihodnjo arktično politiko oz. strategijo.

2.8.3 EESO namerava pri tem sodelovati, prispeva pa lahko poglede in predloge organizirane civilne družbe v EU. Odbor namerava prav tako okrepiti svoje vezi s civilno družbo na arktičnem območju, tako znotraj kot tudi zunaj meja EU, in sicer s ciljem podpreti glas in organizirano zastopanje civilne družbe v arktičnih državah. Prav tako je treba ukrepati, da se zagotovi priložnost za podregionalne in lokalne akterje, da izrazijo svoja stališča na ravni EU.

2.9 EESO se strinja s potrebo po veliko **večji preglednosti in obveščenosti javnosti o Arktiki** in sodelovanju na tem območju. Zato se mora EU zavzeti za učinkovito **komunikacijsko strategijo** o sodelovanju na Arktiki. EESO tako v celoti podpira predlog, ki ga je Komisija objavila leta 2008⁽⁶⁾ in s katerim sta se seznanila Svet Evropske unije (leta 2009)⁽⁷⁾ in nato tudi Evropski parlament⁽⁸⁾, o **vzpostavitvi arktičnega informacijskega centra EU**, katerega naloga bi bila predvsem obveščanje o rezultatih raziskav in drugih dejavnostih, povezanih s sodelovanjem na Arktiki. Ta pobuda je še zlasti pomembna zaradi večje preglednosti. Odbor pozdravlja tudi dejstvo, da je Komisija zadolžila Arktični center Laponske univerze, naj izvede pripravljala dela za odprtje takega centra. Informacijski center bi lahko deloval kot mreža, ki bi omogočala sodelovanje evropskih in drugih organov za raziskave in komuniciranje na Arktiki. Tu bi svojo vlogo morala odigrati tudi civilna družba.

3. Ozadje

3.1 Glavne značilnosti arktičnega območja

Območje med severnim tečajem in severnim polarnikom (66° 33' 44" s. z. š.) je splošno znano kot arktično območje, kar je ustrezna opredelitev.

⁽⁶⁾ Sporočilo Evropske komisije o *Evropski uniji in arktični regiji*, COM(2008) 763 final, 20.11.2008.

⁽⁷⁾ Sklepi Sveta o vprašanjih Arktike, 2985. zasedanje Sveta za zunanje zadeve, 8.12.2009.

⁽⁸⁾ Resolucija Evropskega parlamenta o *trajnostni politiki EU za skrajni sever*, 20.1.2011.

3.1.1 Večino območja zavzema Arktični ocean, ki je v glavnem prekrit z ledom, sredi oceana pa je severni tečaj. Sestavljajo ga Barentsovo morje, Karsko morje, Grenlandsko morje, Norveško morje, Beaufortovo morje, Morje Laptevov in nekatere druge morske regije, obdajajo pa ga kontinentalni šelfi. Osem arktičnih držav: Kanada, Danska (vključno z Grenlandijo), Finska, Islandija, Norveška (vključno z otočjem Svalbard), Rusija, Švedska in ZDA (vključno z Aljasko) vsaj deloma leži severno od polarnega kroga in si deli prostrana arktična ozemlja. Islandija na severni polarnik zgoj meji. Pet držav ima obalni stik z Arktičnim oceanom: Norveška, Rusija, Kanada, Danska/Grenlandija in ZDA (t. i. arktična peterica). Tri arktične države so tudi članice EU: Finska, Švedska in Danska. Norveška in Islandija sta članici EGP, a ne tudi EU, vendar je Islandija že zaprosila za članstvo v EU. ZDA, Rusija in Kanada so strateške partnerice EU. Grenlandija pripada Danskemu, a ima od leta 2009 v precejšnji meri samostojno upravo; ni članica EU, a ima z njo sklenjen partnerski sporazum.

3.1.2 Arktika zavzema 14,5 milijonov km², na njej pa živi približno 4 milijone ljudi (večina v Rusiji), od katerih je približno 10 % avtohtonih ljudstev (npr. Sami, Inuiti, Nenci, Aleuti, Atapaski in Gvičini). Pripadniki ljudstva Sami na Finskem in Švedskem so edini avtohtoni prebivalci v EU, Murmansk na severozahodu Rusije pa je največje arktično pristanišče⁽⁹⁾. Arktično območje ima žive skupnosti ter programe razvojnega načrtovanja, med katerimi je na primer program Laponskega regionalnega sveta za razvoj podeželja v obdobju 2014–2020⁽¹⁰⁾. Prebivalci Arktike se ukvarjajo s kmetijstvom, gozdarstvom, vzrejo živali za krzno in različnimi poslovnimi dejavnostmi, prilagojenimi ostrim vremenskim razmeram⁽¹¹⁾.

3.2 Glavni izzivi v arktičnem območju

3.2.1 Arktika je tradicionalno stabilno območje, sožitje tamkajšnjih držav pa temelji na konstruktivnem sodelovanju in zaupanju. Geopolitično je zelo pomembna in v zadnjih desetletjih se je v arktičnih državah, v Evropi in v svetu občutno povečalo zanimanje za Arktiko, ki se je iz različnih razlogov znašla v obdobju korenitih sprememb.

3.2.2 **Podnebne spremembe, predvsem globalno segrevanje**, ki so posledica človekove dejavnosti, imajo za Arktiko, kjer potekajo izrazito hitro, še poseben pomen. Zaradi segrevanja se **talita arktična ledeni ščit in permafrost**, kar pospešuje toplogredni učinek po vsem svetu (deloma zaradi sproščanja metana). Učinek tople grede povzroča skrajne vremenske razmere, spremembe vetrnih in oceanskih tokov, dvig morske gladine, vse

⁽⁹⁾ Najnovejši pregled Arktike in tamkajšnjega upravljanja: *Arctic Governance: balancing challenges and development*, regionalno poročilo, Evropski parlament, GD za zunanjo politiko Unije, tematski oddelek. Fernando Garcés de los Fayos, GD EXPO/B/polDep/Note/2012_136, junij 2012.

⁽¹⁰⁾ www.lapinliitto.fi.

⁽¹¹⁾ Gl. na primer: <http://www.arcticbusinessforum.org>.

večjo pogostost dolgotrajnih suš ter močno deževje in sneženje v različnih delih sveta. Zaradi taljenja ledu, zlasti na Antarktiki in Grenlandiji, bi se gladina morja utegnila dvigniti za 1–2 metra. Arktični ledeni ščit se je do septembra 2012 skrčil, kot še nikoli prej (na 3,41 milijona km²). Talni led se še zlasti hitro tali (od leta 1980 se ga je stopilo 70 %), zamenjuje pa ga tanek ledeni sloj, ki zdrži le eno leto. Poleti 2008 je bilo 65 % Arktičnega oceana brez ledu, v naslednjih nekaj desetletjih pa bo led morda večinoma izginil iz številnih predelov⁽¹²⁾.

3.2.3 Na Arktiki so **obsežne nedotaknjene zaloge naravnih virov** tako v morju kot na kopnem. Taljenje in krčenje ledenega ščita, ki je posledica segrevanja ozračja, ter razvoj in uporaba novih tehnologij omogočata vse več priložnosti za raziskovanje novih nahajališč ogljikovodikov (nafta in plina) in drugih globokomorskih surovin ter njihovo pridobivanje. Na Arktiki je na primer četrtnina vseh znanih nahajališč plina in 80 % znanih ruskih zalog zemeljskega plina. Po ocenah je na območju še 13 % neodkritih svetovnih zalog nafte, 30 % neodkritih zalog plina in 20 % zalog tekočega plina.

3.2.4 Na Arktiki deluje večina največjih svetovnih naftnih in plinskih družb, številne so tudi naftne ploščadi na morju, v severnejših delih pa že raziskujejo in ocenjujejo nove vrtine (Norveška, na primer, ima 89 vrtin v Barentsovem morju, kmalu pa načrtuje še devet novih). Ti viri kljub naraščajočemu pomenu energentov iz nekonvencionalnih nahajališč niso nič manj zanimivi.

3.2.5 V različnih predelih Arktike, ki ima precejšnje še nedotaknjene zaloge, že več desetletij potekajo tudi intenzivne dejavnosti pridobivanja kovin in mineralov. Tam na primer pridobijo 90 % železove rude v EU in približno 20 % niklja v svetovnem merilu, in sicer največ na območju Barentsovega morja. Na Arktiki so tudi obsežni gozdovi, ki predstavljajo ključni obnovljivi naravni vir.

3.2.6 Približno četrtnina vseh **ribjih staležev** je na Arktiki. Vse višje temperature vode vplivajo na migracije rib, kar se pozna pri ribištvu, ki se postopoma seli vse severneje v še neraziskane vode.

3.2.7 Zaradi vse večje krhkosti ledenega plašča in naraščajočih temperatur nastajajo priložnosti za odprtje oz. razvoj **novih plovni poti (Severozahodni prehod in severnomorska pot)** skozi Arktični ocean proti Vzhodni Aziji in nazaj,

ki so približno 40 % krajše kot sedanje poti do držav, ki jih obliva Atlantski ocean, in azijskih obalnih držav. To bo pomenilo precejšnje znižanje prevoznih in tranzitnih stroškov ter zmanjšanje emisij CO₂. Plovila EU opravijo precejšen delež preoceanskega tovornega prometa, ki v približno 90 % poteka po tradicionalni južnomorski poti. Leta 2012 je severnomorsko pot od Barentsovega morja do Beringove ožine preplulo 46 ladij. Tovorni promet se povečuje kljub precejšnjim negotovostim pri plovbi po omenjeni poti, ki so zlasti povezane s predpisi o plovbi, stroški, varnostjo ter skrajnimi vremenskimi razmerami.

3.2.8 **Gospodarski potencial** je velikanski, Arktika pa bi se zaradi svojih energetskega virov in nahajališč surovin ter novih tovornih poti lahko razvila v enega ključnih akterjev svetovnega gospodarstva.

3.2.9 Okoljske razmere na Arktiki so edinstvene, njen **ekosistem pa je krhek in ranljiv**. Za regionalno sodelovanje so najbolj pomembna prizadevanja za učinkovitejše obvladovanje podnebnih sprememb in preprečevanje okoljskih nesreč, ki so posledica gospodarske dejavnosti (razlitje nafte ipd.).

3.2.10 Te spremembe vplivajo na življenjske razmere avtohtonih ljudstev in drugih prebivalcev Arktike in sosednjih ozemelj. Spremenljive vremenske in okoljske razmere, očitne gospodarske priložnosti ter naraščajoči geopolitični in varnostni interesi vplivajo tudi na življenje ljudi drugod v Evropi in po svetu.

3.2.11 Poiskati strateško ravnotežje med grožnjami in priložnostmi na Arktiki bo nemara ključno za prihodnost vsega sveta.

4. Glavni politični akterji na Arktiki

4.1 Vseh **osem arktičnih držav** ima svojo arktično strategijo⁽¹³⁾. Te so večinoma usmerjene v podobna prednostna področja: politični in gospodarski pomen Arktike za posamezno državo, položaj posamezne države na arktičnem območju, naravne razmere in ekosistem ter potreba po sodelovanju pri razvoju trajnostnega upravljanja območja. Ključno izhodišče vseh je potencial Arktike na področjih energije, surovin in razvoja prometnih poti. Države so prav tako vzpostavile dvostranske odnose za zaščito in spodbujanje skupnih interesov na Arktiki. Parlamentarna skupščina Nata je oktobra 2012 objavila resolucijo o Arktiki⁽¹⁴⁾.

⁽¹³⁾ **Norveška**: Skrajni sever: vizije in strategije, 2011; **Rusija**: Osrednja državna politika Ruske federacije za Arktiko do leta 2020 in po njem, 2008; **Kanada**: Severna strategija Kanade: Naš Sever, naša dediščina, naša prihodnost, 2009; **Švedska**: Arktika: Strategija Švedske za arktično območje, 2012; **ZDA**: ZDA: Politika za arktično območje, 2009; **Finska**: Strategija Finske za arktično območje, 2010 (posodobljena bo aprila 2013); **Danska, Grenlandija in Ferski otoki**: Strategija Kraljevine Danske za Arktiko 2011–2020, 2011; **Islandija**: <http://www.utanrikisraduneyti.is>.

⁽¹⁴⁾ Resolucija 396 parlamentarne skupščine zveze NATO.

⁽¹²⁾ Presoja vpliva na arktično podnebje, ACIA.

4.2 Na Severu delujejo štirje forumi za regionalno sodelovanje.

Arktični svet ⁽¹⁵⁾, najpomembnejši instrument regionalnega sodelovanja, ima osem članic (arktične države ter Ferske otoke in Grenlandijo kot odvisni ozemlji Danske), šest stalnih udeleženk (forumi za sodelovanje med avtohtonimi ljudstvi arktičnih držav) ⁽¹⁶⁾ in več opazovalk (Nizozemska, Španija, Združeno kraljestvo, Poljska, Francija, Nemčija in 18 medvladnih in nevladnih organizacij). EU, Italija, Kitajska, Indija, Južna Koreja in Singapur so zaprosili za status stalnih opazovalcev. Kitajska je v zadnjih letih precej okrepila dejavnosti, povezane z arktičnim območjem in tamkajšnjimi državami. Države članice Arktičnega sveta so sklenile več sporazumov, med drugim o iskanju in reševanju na morju. V teku so tudi prizadevanja za okrepitev vloge sveta, ki bi kot instrument mednarodnega sodelovanja tako imel širše pristojnosti in večji vpliv.

4.3 **Svet barentsove evro-arktične regije** ⁽¹⁷⁾ združuje evropska arktična in subarktična območja. Spodbuja sodelovanje v Barentsovi regiji, ki je bogata z viri, a potrebuje boljše prometne povezave z evropskimi trgi in preostalim svetom. V svetu je sedem članic: Finska, Norveška, Švedska, Danska, Islandija, Rusija in Evropska komisija. Pod okriljem sveta deluje tudi **Regionalni svet barentsove evro-arktične regije** ⁽¹⁸⁾, ki vključuje 13 barentsovih podregij in si prizadeva za ciljno usmerjeno sodelovanje.

4.4 **Nordijski svet ministrov** ⁽¹⁹⁾ (in Nordijski svet) ima lastno arktično strategijo. Pet nordijskih držav že tradicionalno zaznamuje tesno in poglobljeno sodelovanje ter sposobnosti in znanja, povezana z življenjem na severu. Grenlandija je vključena kot polnopravna članica.

4.5 V okviru **Sveta baltskih držav** ⁽²⁰⁾ sodeluje osem držav z območja Baltskega morja. EU ima lastno **makroregionalno strategijo za območje Baltskega morja**.

4.6 **Severna dimenzija** ⁽²¹⁾, skupna politika EU, Islandije, Norveške in Rusije, zajema obsežno geografsko področje, med drugim evropska arktična in subarktična območja ter ozemlje med severozahodno Rusijo na vzhodu ter Islandijo in Grenlandijo na zahodu. Podlaga za sodelovanje so štiri tematska partnerstva (okolje (NDEP), javno zdravje in socialna blaginja (NDPHS), promet in logistika (NDPTL) in kultura (NDPC)) ter ločeno arktično okno. Partnerstvo za promet in logistiko, v okviru katerega nastaja predlog za regionalno prometno omrežje, je pomembno za sodelovanje na Arktiki. Okoljsko partnerstvo severne dimenzije ima na Arktiki ključno vlogo, saj med drugim zagotavlja okvir za uspešno odstranjevanje radioaktivnih odpadkov na polotoku Kola. Tretje ministrsko srečanje severne dimenzije je bilo februarja 2013 v Bruslju ⁽²²⁾. Svet severne

dimenzije za podjetništvo ⁽²³⁾ si predvsem prizadeva izboljšati pogoje za naložbe v arktičnem območju in povečati njegovo konkurenčnost. Združene države Amerike in Kanada imata na srečanjih severne dimenzije status opazovalk.

4.7 Poslanci arktičnih držav se udeležujejo vseh navedenih forumov ter redno sodelujejo v okviru **konference poslancev arktične regije**.

4.8 Redno sodeluje tudi šest **forumov za sodelovanje med avtohtonimi prebivalci**.

4.9 **Mednarodna polarna fundacija** (IPF) omogoča sodelovanje mednarodnih akterjev, ki se zanimajo za arktična vprašanja; septembra 2012 je na sedežu Odbora regij pripravila simpozij o prihodnosti Arktike.

5. Smernice za regionalno sodelovanje

5.1 Sodelovanje pri arktičnih vprašanjih v kar največji meri temelji na **mednarodnih sporazumih** in poteka v okviru **mednarodnih forumov**.

5.2 Najpomembnejši mednarodni sporazum o arktičnem območju je **Konvencija ZN o pomorskem mednarodnem pravu** (UNCLOS) ⁽²⁴⁾ iz leta 1982, ki zajema oceanska in morska območja med neodvisnimi državami in v skladu s katero je bila ustanovljena **Komisija za meje epikontinentalnega pasu** (CLCS).

5.3 Države, ki imajo stik z Arktičnim oceanom, želijo v okviru teh sporazumov doseči dogovor o mejah regionalnih teritorialnih voda in izključnih ekonomskih con (vključno z območjem 200 navtičnih milj od epikontinentalnega pasu). Čeprav si prizadevajo, da ne bi prišlo do ozemeljskih sporov, ostajajo nekatera ozemeljska vprašanja nerazrešena. Obstaja tveganje, da bi se spori utegnili okrepiti. Leta 2008 so v mestu Ilulissat na Grenlandiji obalne države podpisale skupno deklaracijo, v kateri so potrdile suvereno pravico vseh držav podpisnic, da urejajo dejavnosti v lastnih izključnih ekonomskih conah.

5.4 V okviru različnih forumov za sodelovanje potekajo intenzivna preučevanja in razprave o razvoju morebitnih plovnih poti, kot sta Severozahodni prehod (ki poteka skozi izključno ekonomsko cono Kanade) in severnomorska pot (ki poteka skozi izključno ekonomsko cono Rusije), ter infrastrukturi, pogojih in varnosti v zvezi z njihovo uporabo. Cilj je, da

⁽¹⁵⁾ www.arctic-council.org.

⁽¹⁶⁾ Sekretariat Arktičnega sveta za avtohtona ljudstva (Arctic Council Indigenous Peoples Secretariat – IPS); www.arcticpeoples.org.

⁽¹⁷⁾ www.beac.st.

⁽¹⁸⁾ www.beac.st.

⁽¹⁹⁾ www.norden.org.

⁽²⁰⁾ www.cbss.org.

⁽²¹⁾ http://eeas.europa.eu/north_dim/index_en.htm.

⁽²²⁾ www.consilium.europa.eu:6597/13.

⁽²³⁾ <http://www.northerndimension.info/component/content/article/10-innerpage/9-ndbc>.

⁽²⁴⁾ www.un.org.

udeležene strani dosežejo čim večje soglasje o načelih upravljanja in izkoriščanja teh poti. V zvezi s tem veljajo mednarodni sporazumi, kot sta **UNCLOS in** sporazum **Mednarodne pomorske organizacije** ⁽²⁵⁾ o pravici neškodljivega prehoda, **nastaja pa tudi že polarni kodeks IMO.**

5.5 Vprašanja, povezana s podnebnimi spremembami in trajnostnim razvojem, so za Arktiko še posebej pomembna. **Okvirna konvencija ZN o podnebnih spremembah** (UNFCCC) ⁽²⁶⁾ ostaja glavno izhodišče mednarodnih odnosov. To pa bo zelo pomembno tudi za Arktiko.

V okviru **Programa ZN za okolje** (UNEP) ⁽²⁷⁾ je začel delovati program za spremljanje Arktike.

5.6 Pri tem so zelo dejavne okoljevarstvene skupine. Organizacija **Greenpeace** je predlagala, da se na Arktiki ne bi smelo brezpogojno dovoliti gospodarskih dejavnosti brez predhodnega soglasja o načelih za zaščito območja.

6. Dejavnosti EU in nastajajoča arktična politika

6.1 EU ima na Arktiki pomembne geopolitične, okoljske in gospodarske interese, ki se še povečujejo. Poleg tega v regiji tudi aktivno sodeluje, zlasti prek svojih arktičnih držav članic.

6.2 **Arktična politika EU še ni dokončno oblikovana.** Leta 2008 je dobila zagon predvsem na pobudo Evropskega parlamenta ⁽²⁸⁾. Komisija je o Arktiki leta 2008 in 2012 objavila sporočili (gl. opombi 2 in 7). Svet je leta 2008 in 2009 objavil resoluciji ⁽²⁹⁾, sedanje razmere pa je obravnaval na zasedanju 31. januarja 2013.

6.3 **EU je leta 2008 in junija 2012 objavila, da se bo zavzemala za celovit pristop** k arktični politiki, ki bo imel tri glavne cilje:

- zaščititi arktično okolje v sodelovanju s tamkajšnjim prebivalstvom;
- spodbujati trajnostno uporabo naravnih virov in
- spodbujati mednarodno sodelovanje s poudarkom na pomenu mednarodnih sporazumov.

Današnja arktična politika temelji na treh ključnih področjih: znanju, odgovornosti in ukrepanju.

⁽²⁵⁾ www.imo.org.

⁽²⁶⁾ www.un.org.

⁽²⁷⁾ www.unep.org.

⁽²⁸⁾ Resolucija P6_TA(2008)0474, 9.10.2008.

⁽²⁹⁾ Sklepi Sveta o vprašanjih Arktike, 2985. zasedanje Sveta za zunanje zadeve, 8.12.2009. Gl. tudi opombo 9.

6.4 Dvostranski odnosi EU z arktičnimi državam vključujejo tudi regionalno sodelovanje. EU je sklenila poseben sporazum z Grenlandijo, na Arktiki pa ima pomembno vlogo tudi večstranska severna dimenzija.

6.5 **Pri dejavnostih v arktičnem območju bi bilo mogoče uporabiti številne sedanje programe EU.** V obdobju 2007–2013 je EU namenila približno 1,4 milijarde EUR za spodbujanje trajnostnega razvoja na Arktiki in v sosednjih regijah. Prednostno področje je sodelovanje na področju znanstvenih raziskav: šesti okvirni program za raziskave, ki se je začel leta 2002, je vključeval projekte, povezane z Arktiko. EU je zadnja leta v raziskave na Arktiki vložila 200 milijonov EUR in sodeluje pri številnih skupnih projektih, zlasti pod okriljem **sedmega okvirnega programa za raziskave** ⁽³⁰⁾. Dobro delujoča mreža omogoča lažje sodelovanje različnih raziskovalnih inštitutov v EU in drugod. Navedeni so glavni raziskovalni projekti v obdobju 2008–2012 ter programi financiranja za regionalno sodelovanje v obdobju 2007–2013 ⁽³¹⁾. Številni projekti na Arktiki so bili izvedeni v okviru regionalne politike EU, programov Interreg in evropskega teritorialnega sodelovanja, smernic za regionalno pomoč ter Evropskega instrumenta sosedstva in partnerstva. Arktika pa ni vključena v instrument za povezovanje Evrope in vseevropsko prometno omrežje (TEN-T).

Evropske komisija je pred kratkim sklenila raziskati, kako bi bilo treba organizirati informacije o raziskavah na Arktiki v EU; v teku je načrtovanje arktičnega informacijskega centra EU.

6.6 EU je članica severne dimenzije in Sveta barentsove evro-arktike regije. V Arktičnem svetu je *ad hoc* opazovalka, vložila pa je tudi prošnjo za pridobitev statusa stalne opazovalke. Že nekaj let tudi polnopravno sodeluje pri dejavnostih različnih delovnih skupin Arktičnega sveta.

6.7 Poslanci Evropskega parlamenta se udeležujejo konference poslancev arktične regije (gl. točko 3.3.7) in se udeležujejo v parlamentarnem sodelovanju štirih severnih regionalnih svetov ter severne dimenzije. Evropski parlament je leta 2008 in 2011 objavil resoluciji o Arktiki (gl. opombo 3 in dokument P6_TA(2008)0474).

6.8 EU je začela redni dialog z organizacijami v arktičnem območju, ki zastopajo avtohtone prebivalce, in drugimi skupinami civilne družbe, prav tako pa sodeluje pri dejavnostih Mednarodne polarne fundacije.

⁽³⁰⁾ Sedmi okvirni program za raziskave.

⁽³¹⁾ SWD(2012) 182 final, Priloga I, in evropsko teritorialno sodelovanje, Priloga II.

6.9 EESO je objavil več mnenj o sodelovanju na Arktiki, severni dimenziji, regionalni in pomorski politiki, trajnostnem razvoju in odnosih s sosedskimi državami. Odbor vzdržuje institucionalne odnose s civilno družbo na Norveškem, Islandiji in v Rusiji (prek posvetovalnih odborov za Evropski gospodarski prostor in Islandijo ter državljanske zbornice Ruske federacije), organiziral pa je tudi dva foruma severne dimenzije za civilno družbo (v letih 2002 in 2006) ter posvetovanja z zainteresiranimi stranmi ob robu ministrskega srečanja severne dimenzije (februar 2013).

V Bruslju, 17. aprila 2013

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

III

(Pripravljalni akti)

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

489. PLENARNO ZASEDANJE 17. IN 18. APRILA 2013

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu: Akcijski načrt za okrepljeni boj proti davčnim goljufijam in davčnim utajam

(COM(2012) 722 final)

(2013/C 198/05)

Poročevalec: **Petru Sorin DANDEA**

Evropska komisija je 12. marca 2013 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: Akcijski načrt za okrepljeni boj proti davčnim goljufijam in davčnim utajam

COM(2012) 722 final.

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 4. aprila 2013.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 489. plenarnem zasedanju 16., 17. in 18. aprila 2013 (seja z dne 17. aprila 2013) s 169 glasovi za, 1 glasom proti in nobenim vzdržanim glasom.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO podpira načrt Komisije in njena prizadevanja, da bi našla konkretne rešitve za zmanjšanje števila davčnih goljufij in utaj. Resničen napredek bo možen samo, če se bodo države članice bolj osredotočile na povečanje učinkovitosti davčnih uprav, jim zagotovile zadostne človeške in finančne vire ter poskrbele za njihovo boljše medsebojno usklajevanje.

1.2 EESO priporoča Komisiji in Svetu, da v letni pregled rast in evropski semester vključita vprašanja davčnih goljufij in utaj ter agresivnega davčnega načrtovanja. Hkrati naj sprejmeta posebne ukrepe za boj proti tem pojavom, da se doseže napredek pri plačevanju in pobiranju davkov. Tako bo obdavčevanje bolj pošteno, blaginja bolje prerazporejena, boj proti revščini pa učinkovitejši.

1.3 EESO izraža zadovoljstvo nad predlogom Komisije, da pripravi črni seznam držav, ki delujejo kot davčne oaze in ne spoštujejo načel dobrega upravljanja na davčnem področju, ter poziva k pripravi skupnih meril za opredelitev teh držav in ozemelj na evropski ravni, da se prepreči različna uporaba tovrstnih meril na nacionalni ravni. Črni seznam ne sme veljati samo za tretje države, temveč tudi za ozemlja ali jurisdikcije v državah članicah ter podjetja, ki v njih poslujejo.

1.4 EESO meni, da bi lahko Komisija svoje predloge v zvezi s črnim seznamom dopolnila s sankcijami za podjetja, kot so npr. izključitev iz javnih naročil ali odvzem finančne podpore EU ali državne pomoči.

1.5 EESO meni, da je agresivno davčno načrtovanje že samo po sebi nemoralna praksa, saj spodkopava davčno osnovo in s

tem države članice sili k povečanju davkov. Zelo negativno vpliva na delovanje notranjega trga in z izkrivljanjem povzroča nepravilnost v davčnem sistemu za davkoplačevalce. Ker gre za zapleten pojav, morajo biti predlogi Komisije glede splošnega predpisa o preprečevanju zlorab in opredelitev umetnih dvostranskih sporazumov dovolj jasni, da jih bodo vse države članice z lahkoto uporabljale.

1.6 EESO priznava pomen prizadevanj Komisije, ki se želi s sosednjimi državami EU pogajati za sporazume o dobrem upravljanju na davčnem področju. Svetu priporoča, naj Komisiji podeli pogajalski mandat, saj se ti instrumenti lahko izkažejo za izredno koristne v boju proti davčnim goljufijam in utajam.

1.7 EESO priporoča Komisiji in državam članicam, naj si še naprej prizadevajo za poenostavitev in uskladitev veljavnega pravnega okvira na evropski in nacionalni ravni. Poenostavljen in bolj usklajen pravni okvir na davčnem področju, ki zagotavlja enako davčno obravnavo in ga podpirajo sodobna informacijska orodja za preverjanje, nadzor in izmenjavo podatkov, bi lahko precej zmanjšal možnosti za davčne goljufije in utaje.

1.8 EESO priporoča Komisiji, Svetu in Evropskemu parlamentu, naj države članice odvrnejo od tega, da bi med seboj ohranjale velike razlike med – neposrednimi ali posrednimi – stopnjami obdavčitve, ki spodbujajo konkurenco na davčnem področju.

1.9 EESO pozdravlja odločitev Komisije, da preuči možnost uvedbe evropske davčne identifikacijske številke (*TIN – tax identification number*), in ponavlja svoj poziv državam članicam, ki ga je izrazil v več mnenjih, naj uskladijo sisteme posrednega obdavčevanja. Komisijo spodbuja, naj predstavi ustrezne predloge. Uskladitev na tem področju bi hkrati z uvedbo evropske davčne identifikacijske številke zelo zmanjšala davčne goljufije, znane kot "davčni vrtiljak".

2. Uvod

2.1 Davčne goljufije in utaje – sočasno z izmikanjem plačilu davkov z agresivnim davčnim načrtovanjem – še zaostrejuje vse večje neenakosti, ki jih povzročajo gospodarska kriza in varčevalni ukrepi. Tako precej zavirajo prizadevanja držav članic in EU, ki želijo zagotoviti nemoteno delovanje davčnih sistemov in s tem financirati javne storitve, prerazporediti blaginjo, se boriti proti revščini ter preprečiti davčno konkurenco med državami članicami in tretjimi državami. Finančne izgube držav članic po ocenah znašajo več kot 1 000 milijard evrov letno. ⁽¹⁾

⁽¹⁾ COM(2012) 351, str. 2.

2.2 Evropski svet je 2. marca 2012 pozval Svet in Evropsko komisijo, naj pripravita konkretne rešitve za boj proti davčnim goljufijam in utajam.

2.3 Komisija je junija 2012 sprejela sporočilo, ⁽²⁾ v katerem je opisala, kako je mogoče izboljšati spoštovanje davčnih predpisov in zmanjšati davčne goljufije in utaje. V sporočilu je hkrati napovedala, da bo predložila akcijski načrt za intenzivnejši boj proti davčnim goljufijam in utajam.

2.4 Decembra 2012 je Komisija predložila napovedani akcijski načrt, ki zajema pred kratkim sprejete pobude in nove ukrepe, ki bi jih bilo mogoče izvesti kratkoročno ali dolgoročno. Načrt dopolnjujeta priporočilo Komisije glede ukrepov, namenjenih spodbujanju tretjih držav k uporabi minimalnih standardov dobrega upravljanja v davčnih zadevah, ⁽³⁾ in priporočilo Komisije o agresivnem davčnem načrtovanju. ⁽⁴⁾

3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO podpira načrt Komisije in njena prizadevanja, da bi našla konkretne rešitve za zmanjšanje davčnih goljufij in utaj. ⁽⁵⁾ Vendar pa izraža dvome v zvezi z izvajanjem nekaterih predlaganih ukrepov, saj so med državami članicami mnoge razlike, ki upočasnjujejo postopek odločanja v Svetu. Poleg tega je zmanjšanje finančnih in človeških virov davčnih uprav ⁽⁶⁾ v večini držav članic, ki je posledica varčevalnih ukrepov v zadnjih letih, huda ovira za izvajanje novih ukrepov. Resničen napredek bo možno doseči samo, če se bodo države članice bolj osredotočile na povečanje učinkovitosti davčnih uprav, jim zagotovile zadostne človeške in finančne vire ter poskrbele za njihovo boljše medsebojno usklajevanje.

3.2 Velik delež izgub, ki jih zaradi sive ekonomije utrpijo davčni sistemi, je posledica agresivnega davčnega načrtovanja. Komisija priznava, da se pri tej praksi izkoriščajo neskladja med davčnimi sistemi dveh ali več držav članicah; čeprav na svetovni ravni velja za legitimno, pa je vseeno v popolnem nasprotju z načeli družbene odgovornosti podjetij. EESO meni, da je agresivno davčno načrtovanje že samo po sebi nemoralna praksa,

⁽²⁾ COM(2012) 351 final.

⁽³⁾ C(2012) 8805 final.

⁽⁴⁾ C(2012) 8806 final.

⁽⁵⁾ Odbor se je že večkrat zavzel za ukrepe, s katerimi bi omejili davčne goljufije in utaje. Glej UL C 11, 15.1.2013, str. 31, UL C 347, 18.2.2010, str. 73, in UL C 255, 22.9.2010, str. 61.

⁽⁶⁾ *Impact of austerity on jobs in tax services and the fight against tax fraud and avoidance in EU-27 + Norway (Posledice varčevalnih ukrepov za davčne uprave in boj proti davčnim goljufijam ter izogibanju plačilu davkov v EU-27 in Norveški)*. Poročilo, ki ga je po naročilu EPSU pripravila raziskovalna mreža *Labour Research Department Lionel Fulton* <http://www.lrd.org.uk/>, marec 2013.

saj spodkopava davčno osnovo in s tem države članice sili k povečanju davkov. Zelo negativno vpliva na delovanje notranjega trga, saj zavira učinkovito konkurenco med podjetji na splošno, zlasti pa med malimi in srednje velikimi podjetji, ter z izkrivljanjem povzroča nepravilnost v davčnem sistemu za davkoplačevalce.

3.3 EESO pozdravlja priporočilo Komisije glede agresivnega davčnega načrtovanja, vendar meni, da predlagani ukrepi za boj proti tej praksi ne zadoščajo. Gre za zapleten pojav, zato se lahko izvajanje splošnega predpisa o preprečevanju zlorab in opredelitev umetnih dvostranskih sporazumov v okviru sporazumov, sklenjenih med državami članicami, izkažeta za težavna. Poleg tega Odbor meni, da bodo predlagani ukrepi državam članicam povzročili še več težav pri izvajanju, kot pa če nemudoma odstopijo od sporazumov, zlasti tistih, v katere so vključene jurisdikcije, ki na splošno veljajo za davčne oaze ali ne spoštujejo minimalnih zahtev dobrega upravljanja na davčnem področju.

3.4 Komisija državam članicam predlaga, da sprejmejo niz meril za opredelitev tretjih držav, ki ne izpolnjujejo minimalnih standardov dobrega upravljanja v davčnih zadevah, in jih vpišejo na črni seznam. EESO opozarja, da mora ta ukrep veljati tudi za jurisdikcije držav članic in podjetja, ki še naprej izvajajo transakcije, v katere so vključeni akterji s teh ozemelj.

3.5 Komisija je predlagala spremembe nekaterih direktiv,⁽⁷⁾ da bi odpravila vrzeli v zakonodaji, ki bi lahko spodbujale davčne goljufije in utaje. Prav tako je Svet zaprosila za mandat, da se s štirimi sosednjimi državami EU pogaja o sporazumih o davčnem sodelovanju in preprečevanju davčnih goljufij ter da podpiše osnutek sporazuma med Evropsko unijo in njenimi državami članicami ter Lihtenštajnom. EESO priporoča Svetu, da te predloge čim prej upošteva, saj se lahko izkažejo za izredno koristne v boju proti davčnim goljufijam in utajam.

3.6 EESO ocenjuje, da bi si morale Komisija in države članice med izvajanjem akcijskega načrta še naprej prizadevati za poenostavitev in uskladitev veljavnega pravnega okvira tako na evropski kot nacionalni ravni. Poenostavljen in bolj usklajen pravni okvir na davčnem področju, ki zagotavlja enako davčno obravnavo in ga podpirajo sodobna informacijska orodja za preverjanje, nadzor in izmenjavo podatkov ter dobro usposobljeno osebje, bi lahko precej zmanjšal možnosti za davčne goljufije in utaje. Poleg tega bi zmanjšal upravno in davčno breme za podjetja in državljane ter neposredno pozitivno vplival na prihodke države.

3.7 EESO priporoča Komisiji, Svetu in Evropskemu parlamentu, naj države članice odvrnejo od tega, da bi med seboj

ohranjale velike razlike med – neposrednimi ali posrednimi – stopnjami obdavčitve, ki spodbujajo konkurenco na davčnem področju. Poleg tega opozarja na neposredno povezavo med višino davkov in davčnimi utajami. S preprečevanjem davčnih goljufij in utaj ter agresivnega davčnega načrtovanja se lahko zniža splošna raven obdavčitve v korist vseh davkoplačevalcev.

4. Posebne ugotovitve

4.1 Komisija priznava, da lahko podjetja – glede na svobodoščine, ki jih imajo na notranjem trgu – sklepajo sporazume z jurisdikcijami, ki veljajo za davčne oaze, pri tem pa ukrepajo prek države članice z najšibkejšim odzivom. Ta pojav spodkopava davčno osnovo držav članic ter na splošno ogroža učinkovito konkurenco med podjetji, zlasti malimi in srednje velikimi. Hkrati izkrivlja delovanje notranjega trga. EESO poziva Komisijo in države članice, naj pripravijo črni seznam podjetij, ki izvajajo takšno prakso. Države članice bi morale, poleg drugih ukrepov, ki se izvajajo na nacionalni ravni, predvideti tudi izključitev teh podjetij iz sodelovanja v postopkih javnega naročanja ali zavrnitev državne pomoči zanje, če zanje zaprosijo.

4.2 Po ocenah Komisije je polovica izgub, ki jih države članice utrpijo zaradi nekaterih praks, značilnih za sivo ekonomijo, posledica agresivnega davčnega načrtovanja. EESO meni, da ukrepi, ki jih predlaga Komisija, ne zadoščajo za preprečitev takega ravnanja,⁽⁸⁾ in priporoča, da se tako splošni predpis o preprečevanju zlorab kot opredelitev umetnih sporazumov natančneje in konkretnije opišeta, da ju bodo države članice lahko začele hitro izvajati in da ne bodo nastali zapleti glede jurisdikcije v sodnih postopkih, povezanih z agresivnim davčnim načrtovanjem.

4.3 EESO meni, da je predlog Komisije o ustanovitvi platforme za dobro finančno upravljanje koristen. Komisijo poziva, naj k sodelovanju pri tej platformi povabi tudi socialne partnerje, zlasti tiste, katerih člani delajo v finančnih upravah in imajo bogate izkušnje s preprečevanjem davčnih goljufij in utaj. Poleg tega je treba pojasniti, kako bo platforma sodelovala z drugimi strukturami, ki na ravni EU delujejo na davčnem področju.

4.4 Komisija si v okviru pogajanj o kodeksu ravnanja za obdavčitev podjetij, ki jih usklajuje OECD, prizadeva za to, da bi se iz obstoječih direktiv odstranile določbe, ki v nekaterih situacijah omogočajo agresivno davčno načrtovanje ali onemogočajo ustrezne rešitve, ker dovoljujejo dvojno neobdavčevanje. EESO izraža zadovoljstvo s to pobudo Komisije in priporoča, da se ti ukrepi čim prej sprejmejo.

⁽⁷⁾ COM(2008) 727 final – 2008/0215 (CNS) in COM(2012) 428 final – 2012/0205 (CNS).

⁽⁸⁾ C(2012) 8806 final.

4.5 Komisija predlaga intenzivnejše delo na področju posebnih davčnih režimov za izseljence in bogate posameznike, ki škodijo delovanju notranjega trga in zmanjšujejo skupne davčne prihodke. EESO poziva države članice, naj posebne davčne režime odpravijo. Ravno tako ponavlja poziv institucijam EU (ki ga je izrazil v drugih mnenjih⁽⁹⁾), naj sprejmejo ukrepe za preprečevanje zlorabe "načela prebivališča" s fiktivno ureditvijo stalnega bivališča in lastnine, ki holdinškim družbam, ki sploh ne poslujejo, ali navideznim podjetjem omogoča, da se njihovi lastniki izognejo plačevanju davkov v državi svojega stalnega prebivališča.

4.6 EESO pozdravlja ustanovitev evropskega portala o davčnih identifikacijskih številkah, ki vsem tretjim stranem, zlasti finančnim institucijam, omogoča, da hitro, enostavno in pravilno identificirajo in evidentirajo davčne identifikacijske številke. Poleg tega lahko izboljša učinkovitost samodejne izmenjave informacij. Glede na odločitev Komisije, da preuči možnost uvedbe evropske davčne identifikacijske številke, EESO ponavlja poziv državam članicam, ki ga je izrazil v že več mnenjih, naj uskladijo sisteme posrednega obdavčevanja. Komisijo spodbuja, naj predstavi ustrezne predloge. Uskladitev na tem področju bi hkrati z uvedbo evropske davčne identifikacijske številke zelo zmanjšala davčne goljufije, znane kot "davčni vrtiljak". Evropska številka bi lahko v prihodnje postala edina identifikacijska številka za vse davkoplačevalce in vse vrste davkov.

4.7 Komisija je začela delo za standardizacijo obrazcev za izmenjavo informacij v davčnih zadevah. Za upravljanje teh standardnih obrazcev v vseh jezikih Unije je bila razvita računalniška aplikacija, ki je na voljo od 1. januarja 2013. EESO ocenjuje, da so lahko ti novi formati pomembni za upravno sodelovanje med državami članicami v davčnih zadevah, zlasti ko bo razvoj informacijskih sistemov omogočil samodejno izmenjavo informacij.

4.8 EESO izraža posebno zadovoljstvo z odločitvijo Komisije, da pregleda direktivo o matičnih in odvisnih družbah ter odločbe o preprečevanju zlorab iz drugih direktiv. Ta pregled je nujen, da se zagotovi izvajanje priporočila Komisije o agresivnem davčnem načrtovanju. EESO priporoča državam članicam, naj podprejo prizadevanja Komisije, da bo pregled mogoče izvesti v primernem roku. Kot del tega pregleda je treba uvesti obveznost za multinacionalke, da vodijo ločene račune za vsako državo, v kateri poslujejo, ter da pri vseh navedejo obseg proizvodnje in ustvarjeni dobiček. Računi, predloženi v taki obliki, bi olajšali opredeljevanje podjetij, ki zlorabljajo transferne cene ali izvajajo agresivno davčno načrtovanje. EESO tudi priporoča, da se na podlagi skupnih pravil uvedejo predpisi o obdavčitvi dobička podjetij.

4.9 EESO pozdravlja prizadevanja Komisije za spodbujanje informacijskih orodij, ki jih je razvila EU, v okviru OECD. Elektronski obrazci za spontano izmenjavo informacij in za povratne informacije na področju neposrednega obdavčevanja bodo – če jih bo OECD odobrila – izredno koristno in učinkovito orodje za boj proti hudim primerom davčnih goljufij in utaj.

4.10 Komisija predlaga pripravo kodeksa za davkoplačevalce, ki bi združil primere najboljše prakse v državah članicah ter z večjo preglednostjo nad pravicami in obveznostmi davkoplačevalcev ter spodbujanjem pristopa, usmerjenega v storitve, okreplil zaupanje med davčnimi upravami in davkoplačevalci. EESO opozarja, da bi poenostavitev davčnih sistemov zmanjšala upravno breme za davkoplačevalce in podjetja ter okreplila njihovo zaupanje. Države članice bi morale poleg tega predvideti zmanjšanje upravnega bremena za davkoplačevalce, ki upoštevajo predpise, tako fizične kot pravne osebe, ter povečanje bremena za tiste, ki zakone kršijo. Znano je, da so podjetja, vpletena v aktivnosti, ki so povezane z agresivnim davčnim načrtovanjem, običajno velike multinacionalke.

4.11 Komisija priporoča državam članicam uvedbo koncepta "vse na enem mestu", ki bi davkoplačevalcem, tudi nerezidentom, zagotavljal vse vrste davčnih informacij. EESO se strinja s tem predlogom Komisije in ocenjuje, ta bi s tem lahko odstranili del ovir, s katerimi se soočajo davkoplačevalci, ki izvajajo čezmejne dejavnosti. Poleg tega bi združitev razpoložljivih informacij v storitvi "vse na enem mestu" v posameznih državah članicah Komisiji omogočila, da razvije evropski spletni portal za davčna vprašanja, po modelu omrežja e-pravosodje.

4.12 Na podlagi izkušenj s preprečevanjem davčnih goljufij na področju DDV s hitro izmenjavo informacij, zbranih z mrežo Eurofisc, Komisija predlaga, da se ta mreža v prihodnje uporablja tudi za področje neposrednega obdavčevanja. EESO ocenjuje, da bi s takšno razširitvijo mreže dopolnili niz instrumentov za preprečevanje davčnih goljufij in utaj ter agresivnega davčnega načrtovanja, ki že obstajajo na ravni EU.

4.13 EESO podpira zamisel, da se prilagodi opredelitev nekaterih vrst davčnih kaznivih dejanj, vključno z upravnimi in kazenskimi sankcijami za vse vrste davkov. Takšna prilagoditev bi podjetja odvrnila od tega, da bi za izvajanje svojih dejavnosti izkoriščala države članice z najšibkejšim odzivom. Komisija predlaga preučitev, ali je takšna prilagoditev smotrna.

⁽⁹⁾ Glej UL C 229, 31.7.2012, str. 7.

4.14 Komisija je v sporočilu iz junija 2012 predstavila vrsto možnih ukrepov, ki jih Svet ni obravnaval kot prednostne. EESO meni, da zagotovitev neposrednega dostopa do nacionalnih podatkovnih baz na področju neposrednega obdavčevanja – kar je eden od predlogov Komisije – sodi med najučinkovitejše instrumente, ki bi državam članicam koristili v boju proti davčnim goljufijam in utajam. Komisija predlaga tudi, da se oceni možnost enega samega pravnega instrumenta za upravno sodelovanje za vse davke. EESO podpira predloge Komisije, saj lahko povečajo učinkovitost ukrepov za boj proti davčnim goljufijam in utajam.

V Bruslju, 17. aprila 2013

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Spodbujanje kulturnih in ustvarjalnih sektorjev za rast in delovna mesta v EU

(COM(2012) 537 final)

(2013/C 198/06)

Poročevalec: **g. PEZZINI**

Soporočevalec: **g. KONSTANTINO**

Evropska komisija je 19. decembra 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 – Spodbujanje kulturnih in ustvarjalnih sektorjev za rast in delovna mesta v EU

COM(2012) 537 final.

Posvetovalna komisija za spremembe v industriji (CCMI), zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 12. marca 2013.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 489. plenarnem zasedanju 17. in 18. aprila 2013 (seja z dne 17. aprila) s 175 glasovi za, 2 glasovoma proti in 3 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Odbor je prepričan, da sta **kultura in ustvarjalnost** za Evropo:

— **temeljni vrednoti, na katerih je osnovana identiteta EU** in njen model socialnega tržnega gospodarstva;

— **zmagovalna kombinacija z vidika kakovostnega gospodarskega, družbenega in produktivnega razvoja** na lokalni, regionalni, nacionalni in evropski ravni;

— **ključna elementa primerjalne prednosti evropske dodane vrednosti** pri snovanju, razvoju, proizvodnji in potrošnji materialnih in nematerialnih dobrin;

— **ključni dejavnik, ki spodbuja konkurenčnost in vključuje** vsa področja gospodarstva in družbe;

— **vir izjemnega potenciala** za ustvarjanje več in boljših delovnih mest;

— **mednarodni izkaz ugleda in izvirnosti** EU v svetu.

1.2 **EESO meni**, da je glede na vse pomembnejšo vlogo ustvarjalnih in kulturnih sektorjev pri razvoju evropskega gospodarstva in pri mednarodnih obetih potrebna **srednje-ročna do dolgoročna strategija**, ki bi omogočila:

— trdno in skladno **družbeno razsežnost** kulturnih in ustvarjalnih sektorjev, s pomočjo katere bi se na novo opredelili in prekvalificirali obstoječi poklici, zagotovili enaki pogoji dela in spodbudil skriti potencial, pa tudi da bi se:

— sprostil celoten potencial za ustvarjanje novih delovnih mest v kulturnem in ustvarjalnem sektorju ter zagotovile kakovostne zaposlitve v smislu spoštovanja temeljnih pravic;

— na novo opredelila in prekvalificirala obstoječa poklicna znanja;

— zmanjšali upravno breme in birokratski postopki za mala in srednje velika podjetja (MSP), mikropodjetja in samozaposlene osebe;

— postopki reorganizacije in prestrukturiranja podprli z ukrepi usposabljanja za prekvalifikacijo v okviru preglednega obveščanja in svetovanja zaposlenim ter ob popolnem spoštovanju pravic in dostojanstva posameznikov;

— spodbujal strukturiran socialni dialog za kulturne in ustvarjalne sektorje v celoti, ob povezovanju evropske in nacionalne ravni ter ravni podjetij;

— opredelil ustrezen evropski regulativni okvir, ki bi bil zmožen zagotoviti kulturno raznolikost in široko izbiro, zmanjšati upravno breme, olajšati mobilnost v vsej EU in na svetovni ravni.

— **tehnološko razsežnost z dodatno ustvarjalno vrednostjo**, ki bi spoštovala pravice intelektualne lastnine na notranjem trgu, a tudi in predvsem na mednarodni ravni; spodbudila raziskave novih tehnologij in inovativnih uporab proizvodov in procesov; močno podprla nove procese in nove digitalne priložnosti z evropskim znakom kakovosti; zagotovila razvoj vrednostne verige prek skupnih mrež in sistemov distribucije;

- **razsežnost teritorialnega dialoga s civilno družbo**, s pomočjo katere bi se za kulturne in ustvarjalne sektorje uporabljala shema strukturiranega dialoga na evropski, nacionalni in teritorialni ravni; spodbudil razvoj ustvarjalnih in kulturnih sektorjev, ki so potrebni za oživitev in kvalifikacijo lokalnih skupnosti, njihovih izraznih in ustvarjalnih talentov, intelektualnih poklicev in zaposlitev;
- **mednarodno razsežnost ustvarjalne in kulturne Evrope**, v skladu s mednarodnimi obveznostmi v okviru konvencije Unesca o kulturni raznolikosti, s pomočjo katere bi se ovrednotili novi modeli poslovanja, ki oblikovanje vključujejo v vrednostno verigo in kjer so vsi akterji sposobni dodati vrednost proizvodom in procesom, ki jih je na svetovnih trgih mogoče opredeliti kot primere evropske odličnosti; umetniška dela pa bi se s prilagodljivimi, dostopnimi in učinkovitimi instrumenti zaščitila pred piratstvom in ponarejanjem;
- **finančno razsežnost in razsežnost dostopa do posojil**, da se – tudi z davčnimi olajšavami, davčnimi dobropisi in odpravo dvojnega obdavčenja – podprejo sektorske pobude na notranjem in mednarodnem trgu in zagotovijo instrumenti, ki za dostopanje do posojil upoštevajo značilnosti sektorja, zlasti v zvezi z jamstveno shemo, ki je prilagojena mikropodjetjem in nematerialnim projektom.

1.3 **EESO poziva Komisijo, naj natančno preuči** izvajanje zakonodaje Skupnosti na področju kulturnih in ustvarjalnih sektorjev, zlasti v zvezi z ustreznimi pravili politike na področju konkurence, pravic intelektualne lastnine in delovnega prava ter zaščite klavzul mednarodnih sporazumov, ki jih je EU sklenila s tretjimi državami.

1.4 **Odbor Komisiji predlaga, naj preuči možnosti in načine za organizacijo razširjenega foruma za zainteresirane strani v kulturnih in ustvarjalnih sektorjih, da se bolje – tudi s pomočjo participativnega projekta predvidevanja – opredelijo vsi akterji na tem področju in začrtajo ključne značilnosti srednjeročnega do dolgoročnega strateškega akcijskega načrta za oživitev rasti in ustvarjanje kakovostnih delovnih mest; takšen akcijski načrt bi moral temeljiti na medsektorski strategiji na lokalni, regionalni in evropski ravni**, z aktivnim sodelovanjem držav članic, regionalnih in lokalnih oblasti, socialnih partnerjev in civilne družbe;

1.5 **Odbor poziva k takojšnji sprožitvi posebnih pobud** za boj proti negotovi zaposlitvi v kulturnih in ustvarjalnih sektorjih, za zagotovitev enakih pogojev dela za vse zaposlene v sektorju, zlasti za dejavnosti samozaposlenih oseb ali neobičajne dejavnosti, ki se izvajajo v okviru podizvajanja, predvsem za občasno delo; za zagotovitev varnega in enakopravnega dostopa do digitalnih mrež za vse.

1.6 EESO Komisijo opozarja, da je treba prilagoditi regulativni okvir posebnostim kulturnih in ustvarjalnih sektorjev, zlasti na področju intelektualne lastnine, poenostaviti upravljanje in obdavčevanje ter zagotoviti enako obravnavo DDV za tiskane in digitalne komunikacije, predvsem za majhna podjetja v teh sektorjih.

1.7 Po mnenju EESO je treba premisliti o možnosti oblikovanja struktur dialoga s civilno družbo, osredotočenih na državljana, tako da se izkoristi evropsko leto državljanov.

2. Kulturni in ustvarjalni sektorji v Evropi

2.1 Kulturni in ustvarjalni sektorji so v Evropi ključni strateški vir: odličnost in konkurenčnost Evrope v kulturnih in ustvarjalnih sektorjih sta rezultat prizadevanj umetnikov, avtorjev, ustvarjalcev, strokovnjakov in podjetnikov oziroma posameznikov s tradicionalnimi in inovativnimi sposobnostmi ter formalnimi in neformalnimi znanji, ki jih je treba ohraniti, spodbujati in ovrednotiti.

2.2 Odbor je v preteklosti že poudaril, da so "evropske kulturne in ustvarjalne industrije (KUI) [...] – kot priznava strategija Evropa 2020 – osrednjega pomena za rast, konkurenčnost in prihodnost Evropske unije in njenih državljanov. [...] So tudi vir primerjalne prednosti, ki je drugje ni mogoče doseči, dejavniki lokalnega razvoja in gonila industrijskih sprememb" ⁽¹⁾.

2.3 Na podlagi opredelitev iz zelene knjige iz leta 2010 ⁽²⁾ so kulturne industrije *industrije, ki proizvajajo in razširjajo dobrine ali storitve, ki se v času nastanka obravnavajo z vidika njihove posebne značilnosti, uporabe ali namena, ki vsebujejo ali izražajo kulturne vsebine, ne glede na njihovo morebitno tržno vrednost*, kar je v skladu s konvencijo Unesca iz leta 2005 ⁽³⁾, ustvarjalne industrije pa so "industrije, ki kot vložek uporabljajo kulturo in imajo kulturno razsežnost, njihovi rezultati pa so po večini funkcionalni" ter zajemajo "arhitekturo in oblikovanje, ki elemente ustvarjalnosti vključujeta v širše procese, ter podsektorje, kot so grafično in modno oblikovanje ali oglaševanje".

2.4 Delitev področij, ki so zajeti v kulturnem in/ali ustvarjalnem sektorju, pa je še vedno nejasna ⁽⁴⁾, zaradi česar je težko ugotoviti dejanski obseg njihovega prispevka za razvoj BDP in zaposlovanja.

2.5 V okviru predloga okvirnega programa "Ustvarjalna Evropa" ⁽⁵⁾, o katerem je Odbor že izrazil svoje mnenje ⁽⁶⁾, so kulturni in ustvarjalni sektorji opredeljeni kot: (člen 2) vsi sektorji, katerih dejavnosti temeljijo na kulturnih vrednotah in/ali umetniških in ustvarjalnih izrazih, ne glede na to, ali so te dejavnosti tržno ali netržno usmerjene, in ne glede na to, katera vrsta strukture jih izvaja. To bi moralo izrecno vključiti založniški in grafični sektor ter sektor publikacij in digitalni sektor.

⁽¹⁾ UL C 051, 17.2.2011 str. 43–49.

⁽²⁾ COM(2010) 183 final.

⁽³⁾ Glej: http://portal.unesco.org/culture/en/ev.php-URL_ID=33232&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

⁽⁴⁾ European Statistical System Network on Culture ESSnet-Culture (mreža evropskega statističnega sistema za kulturo) – končno poročilo 10/2012.

⁽⁵⁾ COM(2011) 785 final.

⁽⁶⁾ UL C 181, 21.6.2012, str. 35–39.

2.6 Ti sektorji so leta 2008 predstavljali 4,5 % celotnega evropskega BDP in približno 3,8 % delovne sile, kar pomeni 8,5 milijona oseb (7).

2.7 Evropski parlament se je strinjal z zgoraj navedeno opredelitvijo in izrecno dodal še **muzeje in modno industrijo**.

2.8 Čeprav je delež kulturnih in ustvarjalnih sektorjev v okviru evropske gospodarske proizvodnje zelo pomemben in se povečuje ter ima velik vpliv na zaposlitev (8), pa se zaradi množice obstoječih opredelitev tako Svetovne organizacije za intelektualno lastnino, OECD, Konference Združenih narodov za trgovino in razvoj kot tudi Sveta Evrope ni mogoče opreti na trdno osnovo ali mednarodno primerljive statistične podatke: v EU se stališča o deležu BDP razlikujejo in segajo vse od 2,6 % (zelena knjiga), 3,3 % (program Ustvarjalna Evropa), 4,5 % (9), pa tja do 6,5 % (Svet Evrope); število zaposlenih na tem področju pa se giblje med 5 milijoni zaposlenih, 8,5 milijona (10) in celo skoraj 18 milijoni zaposlenih (11).

2.9 Diverzifikacija evropskih kulturnih in ustvarjalnih sektorjev je razvidna iz značilnosti strukture sektorja, v katerem je veliko malih, srednje velikih in mikropodjetij, ki sestavljajo okoli 80 % celotne produkcije. Delež velikih podjetij je manjši od 1 %, čeprav imajo več kot 40-odstotni delež vseh zaposlenih v sektorju (12).

2.10 Takšna sestava kulturnih in ustvarjalnih sektorjev v Evropi je problematična z več vidikov: z vidika razvoja znanja kot tudi dostopa do financiranja, spodbujanja novih modelov poslovanja in zaščite pravic intelektualne lastnine, težavnosti dostopa do mednarodnih trgov in izboljšanja povezav z drugimi sektorji, da sploh ne omenjamo težavnosti glede vzajemnega priznavanja kvalifikacij (formalnih, neformalnih itd.) (13).

2.11 Če v Evropi sektorji, ki predstavljajo neindustrijsko jedro, torej vizualne umetnosti, uprizoritvene umetnosti in zgodovinsko-umetniška dediščina, pogosto ohranjajo velik strateški pomen, je ta pomen v Združenih državah predvsem najizrazitejši v industrijskih sektorjih z močno tržno naravnostjo.

2.12 **Ameriški model** predstavlja naravno referenčno točko za države, katerih glavna skrb je oblikovanje sistema kulturne proizvodnje, ki ni zelo odvisen od javnega financiranja in je močno usmerjen v dobičkonosnost.

2.13 **Japonska** predstavlja vodilno državo, in sicer ne zgolj v Aziji, saj je skozi čas razvila sekularne in izrazito specifične

oblike proizvodnje z novimi in izvirnimi oblikami kulturne industrije, ki so namenjene kar najširši javnosti in se osredotočajo na vsečnost trgu.

2.14 Na **Kitajskem** potekajo velika prizadevanja za vlaganje v infrastrukturo na kulturnem področju, in sicer z odločno strategijo, ki omejuje prodiranje ameriških kulturnih vsebin, in izrazitim zanimanjem za evropske organizacijske modele ter vlogo javnih ukrepov za oblikovanje in podpiranje lokalnih kulturnih sistemov.

2.15 V **Indiji** je kulturna industrija najsilovitejši razvoj doživela na področju kinematografije, ki je deležno hitre rasti prihodkov, čeprav gre za proizvodnjo, ki je močno ukoreninjena v tradicionalni indijski kulturi in je zato manj zanimiva za tisti del javnosti, ki te kulture ne pozna.

2.16 **Latinska Amerika** dandanes doživlja izjemno rast lastne kulturne industrije, tudi zahvaljujoč vplivu španske kulture v Združenih državah ter hitremu gospodarskemu in demografskemu razvoju v Mehiki, medtem ko **Brazilijska** doživlja precejšnji kulturni razcvet tudi izven glasbenega področja. Po drugi strani pa Afrika razvija svojo izvirno kulturno dušo, ki se navdihuje tudi prek mnogih stikov s kulturnim svetom iz vse Evrope: stiki med obema celinama in umetniško izobraževanje nas lahko naučijo veliko o vsakdanjiku in globalni kulturi regije, tako da se odpravijo ovire, ki preprečujejo sodelovanje.

2.17 EESO se je vedno zavzemal za sprejetje strategije, ki bi v celoti izkoristila potencial poklicev v kulturnih in ustvarjalnih sektorjih v EU, da se spodbudita zaposlovanje in rast: že leta 2004 je Odbor v mnenju na zaprosilo komisarke Viviane Reding opozoril na probleme evropskih kulturnih in ustvarjalnih sektorjev (14). Ta stališča so bila poudarjena in nadalje razvita v številnih mnenjih, ki so sledila (15).

2.18 Evropa je daleč največja izvoznica proizvodov ustvarjalne industrije na svetu. Če želimo ohraniti ta položaj, moramo vlagati v zmogljivost teh sektorjev, da lahko delujejo preko nacionalnih meja. V tem smislu sta se izrazila Svet v sklepih z dne 12. maja 2009, pa tudi Parlament v svoji resoluciji z dne 12. maja 2011.

3. Splošne ugotovitve

3.1 Odbor se zaveda, da sta odličnost in konkurenčnost Evrope v kulturnih in ustvarjalnih sektorjih rezultat prizadevanj umetnikov, ustvarjalcev, avtorjev in strokovnjakov, podjetij ter posameznikov s tradicionalnimi in inovativnimi sposobnostmi ter formalnimi in neformalnimi znanji, ki jih je treba ohraniti, spodbujati in ovrednotiti.

(7) Glej tudi poročilo TERA Consultants 2010 in poročilo o konkurenčnosti EU iz leta 2010, COM(2010) 614 final.

(8) Med letoma 2008 in 2011 se je zaposlovanje v kulturnih in ustvarjalnih sektorjih izkazalo za bolj prilagodljivo kot celotno gospodarstvo EU.

(9) TERA Consultants, 2010.

(10) TERA Consultants, 2010.

(11) Glej: Poročilo iz leta 2006 *The Cultural Economy of Europe* (CEOE).

(12) Glej: *The study on the entrepreneurial dimension of cultural and creative industries*.

(13) UL C 175, 28.7.2009, str. 63–72.

(14) UL C 108, 30.4.2004, str. 68–77.

(15) Mnenja: UL C 181, 21.6.2012, str. 35–39; UL C 228, 22.9.2009, str. 52–55; UL C 132, 3.5.2011, str. 39–46; UL C 68, 6.3.2012, str. 28–34; UL C 48, 15.2.2011, str. 45–50; UL C 27, 3.2.2009, str. 119–122; UL C 51, 17.2.2011, str. 43–49; UL C 112, 30.4.2004, str. 57–59; UL C 110, 9.5.2006, str. 34–38; UL C 248, 25.8.2011, str. 144–148; UL C 229, 31.7.2012, str. 1–6; UL C 255, 14.10.2005, str. 39–43; UL C 117, 30.4.2004, str. 49–51; UL C 228, 22.9.2009, str. 100–102; UL C 77, 31.3.2009, str. 63–68.

3.2 EESO je prepričan, da sta kultura in ustvarjalnost ključni element identitete Unije in njene legitimnosti z vidika raznolikosti izražanja: enotnost v ustvarjalni in kulturni raznolikosti, ki morata prežemati razvoj evropskega na znanju temelječega gospodarstva.

3.3 Za spoštovanje in spodbujanje kulturne identitete Evrope ter zagotovitev popolne trajnosti kulturnih in ustvarjalnih sektorjev morajo biti ukrepi Skupnosti v prid teh sektorjev izvedeni ob spoštovanju evropskega socialnega modela, demokratičnih načel in okoljskih standardov.

3.4 Iz številnih izvedenih analiz na evropski in nacionalni ravni je jasno razvidno, da pred kulturnimi in ustvarjalnimi sektorji stojijo skupni izzivi, in sicer:

- zelo razdrobljen evropski trg;
- podjetniška struktura, ki je v 80 odstotkih sestavljena iz MSP in mikropodjetij;
- vse večji vpliv prehoda na digitalizacijo ter širjenja novih tehnologij na produktivne in distribucijske procese;
- pospešeni proces globalizacije, ki je prinesla nove subjekte in nove konkurente;
- hitro zastaranje znanja kot tudi pojavljanje vedno novih potreb;
- omejitve na področju zaščite pravic intelektualne lastnine, zlasti na mednarodni ravni;
- težaven dostop do financiranja in vlaganj v tehnološke inovacije;
- pomanjkljivosti pri zbiranju podatkov;
- odsotnost nedvoumne in mednarodno sprejete opredelitve obravnavanih sektorjev, s posebnostmi podsektorjev;
- zahteve po večjih sinergijah med ustvarjalnim in kulturnim sektorjem ter sektorjem tehnoloških inovacij;
- potreba po razvoju partnerstev med sektorji na področju izobraževanja in usposabljanja, podjetniškim sektorjem ter ustvarjalnimi in kulturnimi dejavnostmi;
- povečanje ravni kakovosti in poklicnih možnosti, ob priznavanju *ustvarjalne vrednosti* v verigi vrednot;
- boj proti socialnemu dumpingu v ustvarjalnih in kulturnih sektorjih;

3.5 Po mnenju EESO pomen in kompleksnost kulturnega in ustvarjalnega sektorja zahtevata skladen in dolgoročnejši stra-

teški načrt Skupnosti s podrobnimi nacionalnimi in regionalnimi programi dela ter merljivimi in preverljivimi cilji na podlagi časovnega načrta, ki bi pod nadzorom Komisije in Parlamenta določil prispevke in odgovornosti različnih ravni delovanja: lokalne, regionalne, nacionalne in evropske.

3.6 Odbor zato poziva Komisijo, naj oblikuje novo srednje-ročno do dolgoročno strategijo, ki bi bila usklajena in bi temeljila na skupni viziji do leta 2020 ter bi v celoti upoštevala posebnosti kulturnih in ustvarjalnih sektorjev ter oblikovala okvir za jamstvo, ki je nujen za inovativne naložbe v teh sektorjih in za razvoj kvalificiranih človeških virov.

3.7 Poleg tega mora takšna strategija nujno upoštevati, da je za kulturne in ustvarjalne sektorje značilen nesorazmerno velik odstotek neobičajnih zaposlitev, zlasti občasnega dela z velikim številom začasnih samostojnih zaposlitev, izredno velikim številom samozaposlenih oseb in mikropodjetij, v katerih je pogosto zaposlena le ena oseba, ter mnogimi MSP z manj kot 10 zaposlenimi⁽¹⁶⁾. Plačilo zaposlenih v tem sektorju je tako pogosto neredno in včasih blizu ali pod pragom revščine.

3.8 Mnogi zaposleni se soočajo s težavnimi pogoji dela in so brez pravic do osnovnega socialnega varstva. Posebno ženske, ki so zaposlene v tem sektorju in predstavljajo velik delež njegove delovne sile, so še bolj diskriminirane, predvsem ko gre za pogoje zaposlovanja in dela z velikimi neenakostmi na ravni plač in plačila.

3.9 Sektor ima sorazmerno visoko število samozaposlenih oseb. Ta kategorija je pogosto razdeljena na dve skrajnosti: na eni strani so visoko usposobljeni in izjemno izkušeni strokovnjaki, ki imajo močan položaj na trgu; na drugi pa samozaposlene osebe, ki jim status omogoča zgolj delo za nizko plačilo, njihovim strankam pa čim manjše upravno in finančno breme. Mednarodna organizacija dela je že pred časom opozorila na možne zlorabe v tem sektorju⁽¹⁷⁾.

3.9.1 Res pa je tudi, da je gospodarska kriza z varčevalnimi ukrepi in doslej največjimi rezi v javna sredstva za pomoč kulturi po vsej Evropi prizadela celoten kulturni in ustvarjalni sektor.

3.10 Po mnenju EESO je treba ukrepe, ki jih je priporočil v svojih mnenjih in so namenjeni predvidevanju procesov prestrukturiranja⁽¹⁸⁾, izvajati tudi v kulturnih in ustvarjalnih sektorjih. Tehnologije in poslovni modeli v kulturnih in ustvarjalnih sektorjih se zaradi digitalizacije tiskanih medijev, zmanjševanja javnih sredstev, pripojitev in združitvev podjetij hitro spreminjajo in mnoga velika podjetja izvajajo prestrukturiranje proizvodnje.

⁽¹⁶⁾ Na ravni EU-27 je delež začasno zaposlenih v kulturnih sektorjih 25-odstoten v primerjavi z 19-odstotnim deležem začasno zaposlenih na splošno gledano, delež oseb, ki delajo od doma, pa je v kulturnih sektorjih dvakrat večji (26 %) od deleža v vseh sektorjih. Tudi odstotek oseb, ki opravljajo več kot eno vrsto dela, je v kulturnem sektorju višje (6 %) glede na odstotek vseh zaposlenih (4 %). Glej: *Cultural Statistics*, Eurostat pocketbooks, izdaja leta 2011.

⁽¹⁷⁾ Glej mnenje CESE o *zlorabi statusa samozaposlene osebe*, UL C 161, 6.6.2013.

⁽¹⁸⁾ UL C 299, 4.10.2012, str. 54–59.

3.11 Tovrstne spremembe imajo neposreden vpliv na zaposlene v kulturnih in ustvarjalnih sektorjih, ki se dejansko pokaže v obliki odpuščanja, pritiskov na plače, načrtov za predčasno upokojevanje, znatnejšega zaposlovanja za določen čas, slabšanja delovnih pogojev in povečanja stresa, krajšanja pogodb o zaposlitvi in pomanjkljivega obveščanja in svetovanja zaposlenim.

3.12 Za zagotovitev kulturne raznolikosti in bogastva Unije se je po mnenju Odbora treba izogniti pretirani koncentraciji, tako z vidika produkcije kot tudi z vidika distribucije; EESO predlaga, da se da prednost digitalnim mrežam in metaokrožjem, v okviru katerih bi bilo mogoče doseči kritično maso naložb, okrepiti raziskave in prodreti na mednarodne trge, s čimer bi se ohranila delovna mesta.

3.13 Prav tako so po mnenju EESO potrebna skupna prizadevanja na evropski in nacionalni ravni za podporo programov usposabljanja in pridobivanja kvalifikacij novih in posodobljenih profilov poklicev z ukrepi vseživljenjskega učenja, da se upoštevajo spremembe, ki se dogajajo v tem sektorju, in razvijeta strokovnost in znanje, ki se nenehno prilagajata. Pospešitev naložb v posodabljanje sistemov izobraževanja in usposabljanja umetnikov, ustvarjalcev in zaposlenih v kulturnih in ustvarjalnih sektorjih je nujna, da se ohrani sedanji vodilni položaj EU in uresničijo cilji strategije Evropa 2020.

3.13.1 Takšni ukrepi so še toliko bolj nujni zaradi temeljitih sprememb, ki so posledica razvoja svetovne konkurence na splošno, kar je razvidno tudi pri strokovnem intelektualnem delu, zaradi česar je treba ves čas razvijati nove koncepte in načine opravljanja dela, ki zahteva visoko strokovnost, kot so evropske zadruge znanja.

3.14 Če "se mora pri finančnih institucijah povečati ozaveščenost o gospodarskem potencialu teh sektorjev in razvoj njihovih zmogljivosti za ovrednotenje podjetij, ki temeljijo na neopredmetenih sredstvih", kot poudarja Komisija, mora to veljati **predvsem za proračunski okvir Skupnosti za obdobje 2014–2020**, z odpravo obstoječih negotovosti – ki so najbolj značilne za Erasmus –, tako da se preoblikujejo programi in instrumenti pomoči Skupnosti (strukturni skladi, EIB, Evropski investicijski sklad itd.) ter vključijo in prednostno obravnavajo "netehnološke" inovacije in mednarodno konkurenčno načrtovanje v kulturnih in ustvarjalnih sektorjih.

3.15 **Pri pripravi prihodnje kohezijske politike od leta 2014 dalje** je treba izkoristiti izkušnje projektov in študij o oblikovanju instrumentov, ki bi sprostil celoten potencial ustvarjalne industrije; po mnenju EESO je treba kulturne in ustvarjalne sektorje vključiti v okvir celostnih strategij regionalnega ali lokalnega razvoja v sodelovanju z javnimi organi in ustreznimi organizacijami, ki zastopajo organizirano civilno družbo.

3.16 Potreben je **okvir Skupnosti za spodbujanje mobilnosti umetnikov in ustvarjalcev**, njihovih del, storitev in sistemov distribucije z vzajemnim priznavanjem kvalifikacij, naprednimi instrumenti na področju izobraževanja in usposabljanja tako znotraj kot tudi zunaj **evropskega kulturnega in ustvarjalnega prostora**, ki bi v praksi uresničil priporočila skupine strokovnjakov za mobilnost umetnikov, ki jo je ustanovila Komisija, na to temo ⁽¹⁹⁾.

3.17 EESO poudarja, da kulturne in ustvarjalne industrije prispevajo k spodbujanju prestrukturiranja lokalnih gospodarstev, tako da podpirajo nastanek novih gospodarskih dejavnosti, ustvarjajo nova in trajnostna delovna mesta ⁽²⁰⁾, povečujejo privlačnost evropskih regij in mest, kakor je opisano v študiji *The rise of the creative class* (Vzpon ustvarjalnega razreda) ⁽²¹⁾.

3.18 Po mnenju EESO bi moral biti osrednji element resnične nove strategije za kulturne in ustvarjalne sektorje akcijski načrt Skupnosti z naslovom *Creative Europe Open to the World-CEOW* (Ustvarjalna Evropa na svetovnem odru), da se zagotovi sodelovanje umetnikov ter kulturnih in ustvarjalnih industrij, zlasti MSP, **na ključnih mednarodnih trgih** z uvedbo posebnih režimov za spodbujanje izmenjav s tretjimi državami in z dogovorom o natančnih in zavezujočih določbah v dvostranskih in večstranskih sporazumih Unije.

4. Posebne ugotovitve

4.1 Spodbujanje ustreznega ureditvenega okvira

4.1.1 Države članice in Komisija bi morale – s popolno podporo in aktivnim sodelovanjem socialnih partnerjev – sprejeti posebne regulativne ukrepe, ki bi bili prilagojeni posebnostim kulturnih in ustvarjalnih sektorjev in bi vključevali ustrezna pravila o konkurenci za preprečevanje pretiranih koncentracij na trgu in ohranitev kulturne raznolikosti, bogate izbire za potrošnika ter različnih oblik podjetništva.

4.1.2 Države članice bi morale zmanjšati upravno breme in birokratske postopke, ki zlasti bremenijo MSP ter samozaposlene osebe v ustvarjalnih in kulturnih sektorjih, tako da se poenostavijo postopki za opravljanje storitev ter spodbudi mobilnost storitev, umetnikov in kulturnih delavcev.

4.2 Dostop do financiranja, finančne podpore EU in javno-zasebnega partnerstva

4.2.1 Kulturni in ustvarjalni sektorji so tudi takrat, kadar so v glavnem tržno naravnani, vedno sad ustvarjalnih posameznikov, avtorjev, umetnikov, igralcev in izvajalcev, ki potrebujejo enostaven dostop do finančnih sredstev in posojil: ključno je finančno pomoč kulturnim in ustvarjalnim sektorjem povezati z ustvarjanjem in ohranjanjem dobrih delovnih pogojev za vse kategorije zaposlenih tudi s finančnega vidika.

⁽¹⁹⁾ Glej: http://ec.europa.eu/culture/documents/moc_final_report_en.pdf.

⁽²⁰⁾ Glej pobudo za zaposlovanje mladih, evropski vrh z dne 8. februarja 2013.

⁽²¹⁾ Richard Florida, ameriški strokovnjak na področju razvoja mest.

4.2.2 Zato je pomembno oblikovati davčno okolje, ki podpira razvoj MSP in samozaposlenih oseb, z oprostitvami, ki preprečujejo dvojno obdavčenje v primeru čezmejne in nadnacionalne mobilnosti, ter ustreznimi režimi socialne zaščite.

4.2.3 EU in države članice morajo spodbujati sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem za zagotovitev trajnosti kulturnih in ustvarjalnih sektorjev ter podpora kulturne raznolikosti dobrin in storitev.

4.2.4 EU in države članice morajo podpreti mehanizme primerjalne analize o določbah glede jamstva, posojil, naložb in spodbud izvoza, da se za ustvarjalne in kulturne projekte olajšajo pogoji za dostop do zasebnih virov financiranja in spodbudijo povezave med nekomercialnimi sektorji, ki pogosto prejemajo javna sredstva, in sektorji, ki so bolj poslovno usmerjeni, kot so oblikovanje, moda in oglaševanje.

4.2.4.1 EESO predlaga pripravo:

- evidence glavnih evropskih ukrepov za kulturni in ustvarjalni sektor v preteklih treh letih;
- pregleda posebnega financiranja kulturnih in ustvarjalnih sektorjev v preteklih treh letih;
- pregledne tabele rezultatov uporabe odprte metode koordinacije v okviru kulturnih in ustvarjalnih sektorjev.

4.3 *Ustvarjalno in kulturno podjetništvo ter poslovni modeli*

4.3.1 Razvoj novih poslovnih modelov zahteva sprejetje novih oblik digitalizacije, ustvarjanja remiksov, t. i. *mashing and sampling*, kar pomeni, da iz že obstoječih nosilcev vzamemo digitalno multimedijsko datoteko, ki vsebuje določen segment ali cel sklop segmentov, kot so besedilo, grafika, zvok, video in animacija, in na podlagi tega ustvarimo novo delo ali vzorec.

4.3.2 Model *ustvarjalnosti za socialno kakovost* se dejansko nanaša na kulturo, ozemlje in družbo v ustvarjalnih območjih, z vključitvijo ukrepov za mobilizacijo znanja in promocijo oblikovalca kot neke vrste borznega posrednika ali pospeševalca procesov posredovanja med razvojem, tehnologijo in proizvodnjo.

4.3.3 EESO meni, da je treba ovrednotiti nove poslovne modele, v katerih je oblikovanje vključeno v verigo vrednot in so vsi akterji zmožni zagotoviti dodano vrednost proizvodom in procesom, ki jih je mogoče opredeliti kot primere evropske odličnosti.

4.3.4 Po mnenju EESO je prav tako pomembno spodbujati čezmejno in nadnacionalno mobilnost ter privabljanje strokovnjakov in talentiranih posameznikov ter tudi prenos znanja, izmenjavo izkušenj in podjetniških sposobnosti, oblikovanje mrež in grozdov med različnimi akterji EU in različnimi gospodarskimi sektorji na ozemlju EU.

V Bruslju, 17. aprila 2013

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu – Strategija za trajnostno konkurenčnost gradbenega sektorja in gradbenih podjetij

(COM(2012) 433 final)

(2013/C 198/07)

Poročevalec: **Aurel Laurențiu PLOSCEANU**Soporočevalec: **Enrico GIBELLIERI**

Evropska komisija je 7. septembra 2012 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske Unije (PDEU) Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu – Strategija za trajnostno konkurenčnost gradbenega sektorja in gradbenih podjetij

COM(2012) 433 final.

Posvetovalna komisija za spremembe v industriji, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 12. marca 2013.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 489. plenarnem zasedanju 17. in 18. aprila 2013 (seja z dne 17. aprila) s 128 glasovi za, 2 glasovoma proti in 7 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO pozdravlja akcijski načrt Komisije za trajnostno konkurenčnost gradbenega sektorja, objavljen julija 2012.

1.2 EESO priznava strateški pomen gradbenega sektorja za evropsko gospodarstvo glede na njegov prispevek k BDP, njegovo vlogo pri zaposlovanju in kot dejavnika gospodarske rasti.

1.3 EESO meni, da je gradbeni sektor pomemben akter pri zmanjšanju potreb EU po energiji, zmanjšanju ekološkega odtisa človeštva ter blažitvi učinkov podnebnih sprememb in prilagajanju nanje. EESO pričakuje, da bo akcijski načrt pripomogel k temu, da se bo sektor lažje spoprijel s temi pomembnimi družbenimi izzivi.

1.4 Gradbeni sektor, ki predstavlja skoraj 10 % BDP Unije, ima ključno vlogo pri zagotavljanju dobrega stanja gospodarstva kot celote. Oblikovalci politik na nacionalni ravni morajo pri prizadevanjih za rast sodelovati z gradbenim sektorjem, kot je to storila Komisija s tem sporočilom, in poskrbeti za to, da sektor ob ustreznih finančnih in regulativnih pogojih lahko prispeva k rasti, ustvarjanju delovnih mest in varovanju okolja, kar državljanji EU upravičeno zaslužijo.

EESO meni, da gradbeništvo ne potrebuje neposredne finančne podpore v obliki subvencij, ampak da bi morali s pomočjo akcijskega načrta ustvariti politični in regulativni okvir, ki mu bo omogočil, da optimalno prispeva h gospodarski rasti, socialni blaginji in ravnanju z okoljem. Sem sodi tudi zagotavljanje ustreznih javnih in zasebnih naložb za podporo dobro delujočih projektov; gospodarstva držav članic se večinoma

financirajo z bančnimi posojili, zato bi bilo treba nemudoma sprejeti učinkovite ukrepe za izboljšanje dostopa MSP do posojil, med drugim tudi z razvojem posebnih instrumentov za jamstva in posredna osebna jamstva.

1.5 Zelo pomemben dejavnik za konkurenčnost evropskega gradbeništva na notranjem in mednarodnem trgu je tudi enostaven, stabilen in usklajen okvir na področju regulacije in standardizacije EU.

1.6 EESO se globoko zaveda, da varčevanje sicer prispeva k ponovni strukturni uravnoveženosti, ne prispeva pa k ponovni rasti. Ravno nasprotno, v mnogih državah še pogloblja gospodarsko krizo. Za zagotavljanje prihodnjih možnosti za rast in zaposlovanje so v Evropi nujne naložbe v trajnostne stavbe in infrastrukturo.

1.7 Organizirana civilna družba poziva Komisijo, Evropski parlament, Svet in vlade držav članic, naj naložbe v trajnostne stavbe in kritično infrastrukturo obravnavajo kot strateški prispevek k prihodnji gospodarski rasti in ustvarjanju delovnih mest ter ne le kot še eno obliko javne porabe. EESO poleg tega priporoča, da se tovrstne naložbe ne upoštevajo pri oceni uspešnosti države v okviru Pakta za stabilnost in rast.

1.8 V obnovi čedalje starejšega stavbnega fonda EU je ogromen potencial za zmanjšanje potreb po energiji, ki je potrebno za doseg ciljev EU na področju zmanjšanja emisij toplogrednih plinov za 20 % in potreb po energiji za 20 %. S tem bi tudi zmanjšali uvoz energije iz fosilnih goriv in pripomogli k temu, da se več bogastva EU zadrži v Evropi, s tem pa

bi tudi prispevali k ohranjanju in ustvarjanju delovnih mest v sedanji finančni in gospodarski krizi. Za uresničitev tega potenciala morajo države zagotoviti ustrezne finančne in fiskalne spodbude, ki bodo trg usmerjale k večjemu varčevanju z energijo ter zmanjševale vrzeli v znanjih in spretnostih.

1.9 Še en velik izziv je posodabljanje evropske prometne, energetske in širokopasovne infrastrukture za zadostitev potreb prihodnjih generacij ter zagotovitev mednarodne konkurenčnosti Evrope in njene privlačnosti za neposredne tuje naložbe. Če vlade ne bodo uvidele pomena tovrstnih naložb, obstaja nevarnost, da bo Evropa tako gospodarsko kot tudi z vidika socialne blaginje zaostala za ostalim svetom.

1.10 Sektor se bo moral spopasti z novimi izzivi na področju grajenega okolja, ki jih prinašajo demografske spremembe. Sem sodijo posledice staranja prebivalstva za dostop do grajenega okolja. EESO je seznanjen z delom, ki ga Evropski odbor za standardizacijo (CEN) opravlja po naročilu Evropske komisije za prilagoditev ustreznih standardov načelom "načrtovanja za vse". Gradbeni sektor se sooča tudi s problemom starajoče se delovne sile. EESO v zvezi s tem opozarja na strategijo Evropa 2020 za pametno, vključujočo in trajnostno rast ⁽¹⁾ in izzive za gospodarstvo na splošno.

1.11 Poleg tega, da gradbeni sektor prispeva k blažitvi podnebnih sprememb, prilagajanje na posledice podnebnih sprememb pomeni nove izzive za grajeno okolje, s katerimi se bo sektor moral spoprijeti. Sem sodijo posledice ekstremnih vremenskih pojavov, zaradi katerih so potrebni odpornejše grajeno okolje in ustrezne zaščitne strukture. EESO poudarja, da je to treba upoštevati tudi v okviru obstoječih tehničnih standardov, kot so standardi Eurocodes.

1.12 Gradbeništvo ima pri obvladovanju teh izzivov lahko ključno vlogo, pod pogojem, da so na voljo potrebne naložbe. Projektne obveznice, ki so sicer način za zagotavljanje dodatnega zasebnega financiranja za projekte, ne morejo nadomestiti javnih naložb.

1.13 Mnoga podjetja gradbenega sektorja, zlasti MSP, čutijo močne pritiske zaradi zamud pri plačilih strank javnega in zasebnega sektorja. Da se zagotovi preživetje podjetij, je treba ustrezno izvajati Direktivo 2011/7/EU o boju proti zamudam pri plačilih v trgovinskih poslih. Odbor zlasti poudarja, da je za celovito izvajanje določb Direktive 2011/7/EU in uresničitev njenih ciljev treba pri javnih naročilih skrajšati roke za plačilo/prejem na največ 30 dni in poskrbeti za spoštovanje teh rokov

⁽¹⁾ Sporočilo Komisije COM(2010) 2020 z dne 3. marca 2010. Evropa 2020: Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast.

z dejanskim plačilom računov, tako da se sprejmejo ustrezni fiskalni in upravni ukrepi (med drugim v zvezi s pridobitvijo bančnih posojil za poravnavo zaostalih plačil). EESO meni, da je treba nujno rešiti problem zaostankov plačil, do katerih je prišlo še pred prenosom Direktive 2011/7/EU. Zelo velike zamude pri plačilu računov v okviru javnih naročil resno ogrožajo konkurenčnost, donosnost in preživetje podjetij. Države, v katerih so doslej veljali krajši plačilni roki, ne bi smele izkoristiti odstopanj, ki jih dopušča direktiva, za podaljšanje teh rokov. EESO v zvezi s tem priporoča največ 30-dnevni plačilni rok za poravnavo računov (vključno s prevzemom in preverjanjem).

1.14 Da ne bi ogrozili ali občutno omejili možnosti za oživitev gospodarstva, EESO poudarja, da je treba znova spodbuditi in povečati bančna posojila za vlagatelje in realno gospodarstvo; priporoča izogibanje pretiranemu bonitetnemu nadzoru pri dodeljevanju posojil in prednostnemu razvrščanju naložb v obliki dolžniških vrednostnih papirjev, saj bi to ogrozilo posojila podjetjem, ki so preživela obdobje krize. Za vsakodnevno preživetje mnogih podjetij, zlasti MSP, so ključna premostitvena posojila. Zato sedanje omejeno kreditiranje bank predstavlja resnično grožnjo za preživetje teh podjetij. Da ne bi nadalje zaostri kreditnega krča, pravila skrbnega in varnega poslovanja, kot so tista, predlagana v okviru sporazuma Basel III, ne bi smela nadalje zaježiti bančnih posojil realnemu gospodarstvu. Zato bi bilo treba možnost ugodnih denarnih posojil pri ECB povezati z zahtevo, da mora biti pomemben del teh v prid realnemu gospodarstvu.

1.15 Pri ustvarjanju trajnostnega in konkurenčnega gradbeništva je zelo pomembno zagotoviti dobre delovne pogoje v sektorju. Atkinsovo poročilo iz leta 1993 ⁽²⁾ ugotavlja, da gradbeni sektor, ki temelji na negotovih delovnih razmerjih, kot je navidezna samozaposlitev, zavira produktivnost. Zato bi moral akcijski načrt vsebovati tudi strategije za stabilizacijo zaposlenosti in preprečevanje nezakonitih praks, kot je navidezna samozaposlenost, v sektorju.

1.16 Ne glede na oblike zaposlovanja so potrebne spodbude za usposabljanje delovne sile in ponudbo možnosti za vseživljenjsko učenje.

1.17 Izogibanje spoštovanju pravil in izpolnjevanju socialnih obveznosti izkrivlja trg gradbeništva. Zato je treba zagotoviti enake konkurenčne pogoje, ki temeljijo na izpolnjevanju obstoječih predpisov in socialnih določb, ki veljajo v državi gostiteljici. Treba je uporabiti ustrezne mehanizme izvajanja, da se zagotovi izpolnjevanje pogojev v državi gostiteljici.

⁽²⁾ Secteur, Strategic Study on the Construction Sector: Final Report: Strategies for the Construction Sector (Strateška študija gradbenega sektorja, končno poročilo: strategije za gradbeni sektor), WS Atkins International (1993).

1.18 EESO poziva evropske institucije in države članice, naj zaostrijo svojo politiko in sprejmejo konkretne ukrepe proti vplivu korupcije in kriminalnih organizacij na javne razpise, zlasti za velike infrastrukturne projekte, ker uporaba groženj in nasilja ustvarja nesprejemljivo in nepošteno konkurenco ter omejuje svobodo in demokracijo.

1.19 EESO poudarja, da bi morale imeti države članice možnost, da izvajajo veljavne in dodatne ukrepe nadzora ali upravne formalnosti, za katere oceni, da so učinkovite in potrebne. Pri tem je treba zagotoviti, da se ti ukrepi preverjanja, spremljanja in izvajanja, pa tudi učinkovite in ustrezne inšpekcije, dejansko izvajajo, da se zagotovi skladnost z nacionalno zakonodajo in direktivo o napotitvi delavcev (št. 96/71/ES).

1.20 Za delavce migrante bi morali biti zagotovljeni minimalni socialni pogoji in/ali enaka obravnava na podlagi pogojev in predpisov, ki veljajo v državi gostiteljici. Za preprečevanje socialnega dumpinga in neenake obravnave delavcev migrantov pred zakonom bi morali uvesti ustrezne mehanizme uveljavljanja pravil.

1.21 Za povečanje produktivnosti je treba povečati delež raziskav in razvoja v gradbeništvu. Potrebna je politika, ki spodbuja neprestane inovacije, večjo produktivnost na podlagi usposobljenosti delovne sile, pametne nove proizvode in organizacijo dela ter kakovostna delovna mesta. Pri tem je lahko okoljska tehnologija eno od gonil novega razvoja.

1.22 EESO podpira pravične in uravnotežene pogodbene pogoje v vseh državah članicah EU, ki bi morali veljati tudi za podjetja iz tretjih držav, ki so dejavna na trgu gradbeništvu v EU. Spodbujanje oddaje javnih naročil v skladu z načelom ekonomsko najugodnejše ponudbe (namesto glede na najnižjo ceno) ter dosledno zavračanje nenavadno nizkih ponudb sta temeljna dejavnika učinkovite in poštene konkurence.

1.23 Da bi gradbeništvu lahko bolje prispevalo k trajnostnemu razvoju, EESO priporoča, da se sredstva ocenjujejo in izračunavajo na podlagi njihovega celotnega življenjskega cikla. Kjer je to primerno, bi morale tovrstne ocene temeljiti na standardih, ki jih je pripravil ali sprejel Evropski odbor za standardizacijo (CEN).

1.24 EESO pozdravlja ustanovitev foruma EU na visoki ravni za gradbeništvu in želi v njem sodelovati, da bi povečal skladnost politik EU, ki se nanašajo na gradbeni sektor.

2. Ozadje

2.1 Gradbeni sektor v EU s 27 državami članicami sta resno prizadela finančna kriza, ki se je začela leta 2008, in upad gospodarske rasti v gradbeni dejavnosti neposredno po tem. Do ponovne rasti ni prišlo zaradi izbruha krize državnega dolga v euroobmočju in uvedbe programov varčevanja v mnogih državah članicah.

2.2 Kljub temu je gradbeni sektor v letu 2011 zabeležil promet v višini 1 208 milijard EUR, kar je 9,6 % BDP EU-27 in 51,5 % bruto investicij v osnovna sredstva ⁽³⁾.

2.3 V gradbenem sektorju je 3,1 milijona podjetij, od tega 95 % MSP z manj kot 20 zaposlenimi, 93 % pa ima manj kot 10 delavcev.

2.4 Gradbeni sektor je največji delodajalec v evropskem gospodarstvu s 14,6 milijona zaposlenimi leta 2011, ki predstavljajo 7 % vseh zaposlenih in 30,7 % zaposlenih v industriji. Od leta 2008 se stopnja zaposlenosti nenehno zmanjšuje.

2.5 Ob upoštevanju multiplikacijskega učinka (en zaposleni v tem sektorju ustvari nadaljnji dve delovni mesti v drugem sektorju) je v EU 43,8 milijona delavcev, ki so neposredno ali posredno odvisni od gradbenega sektorja.

2.6 Gradbeni sektor so v različnih državah članicah prizadeli enaki ekonomski dejavniki, ki so zlasti naslednji:

— dolgotrajni učinki kreditnega krča, ki so omejili odobravanje posojil,

— umik preostalih ukrepov za gospodarsko oživitvev,

— izbruh krize državnega dolga poleti 2010 in

— izvajanje varčevalnih ukrepov po vsej Evropi neposredno po tem.

2.7 Nacionalna prizadevanja so spodkopali ukrepi proračunske in fiskalne konsolidacije ter korenito zmanjšanje naložb v okviru reševanja krize državnega dolga.

2.8 Te razmere so še dodatno omajale že tako šibko zaupanje podjetij in potrošnikov.

2.9 Skupen obseg dejavnosti v gradbeništvu naj bi se leta 2012 po napovedih zaradi upada v vseh segmentih zmanjšal za več kot 2 %.

2.10 Svetovna banka je v neki analizi gradbeništvu navedla med sektorji, kjer se korupcija in organizirani kriminal pojavljata v naslednji obliki:

— oddaja projektov glede na politične interese in ne prek javnih razpisov;

— načini akreditacije za pridobitev spričeval v gradbeništvu.

Države članice EU ugotavljajo pojav korupcije v naslednji obliki:

⁽³⁾ Statistično poročilo Evropske zveze za gradbeništvu (FIEC) R54.

- prakse finančnega inženiringa in zamude pri plačevanju opravljenega dela gradbenih podjetij;
- ohranjanje tehničnih, upravnih ali regulativnih ovir, ki izkrivljajo razpisni postopek.

3. Predlog Komisije

3.1 Cilji predlagane strategije so naslednji:

- obravnava glavnih izzivov, s katerimi se bo gradbeni sektor do leta 2020 soočal na področju naložb, človeškega kapitala, energetskih in okoljskih zahtev, predpisov in dostopa do trgov;
- predložitev kratko- in srednjeročnega akcijskega načrta za obvladovanje teh izzivov.

3.2 Predlog obsega naslednje:

- spodbujanje povpraševanja za trajnostno grajeno okolje, zlasti za obnovo stavb;
- izboljšanje uspešnosti dobavne/vrednostne verige in notranjega trga gradbenih proizvodov in storitev;
- povečanje priložnosti gradbenih podjetij EU na mednarodnih trgih.

3.3 Predlagani akcijski načrt se osredotoča na naslednjih pet ciljev:

- 3.3.1 spodbujanje ugodnih naložbenih pogojev;
- 3.3.2 izboljšanje človeškega kapitala;
- 3.3.3 izboljšanje učinkovite rabe virov, okoljske učinkovitosti in poslovnih priložnosti;
- 3.3.4 krepitev notranjega trga za gradbeništvo;
- 3.3.5 spodbujanje konkurenčnosti gradbenih podjetij EU v svetu;

3.4 za upravljanje se predlaga tristranski strateški forum (Komisija, države članice, zainteresirane strani), ki bo spremljal napredek pri izvajanju strategije.

4. Sedanje stanje v gradbenem sektorju – analiza prednosti, pomanjkljivosti, priložnosti in nevarnosti

4.1 Prednosti

4.1.1 Blažitev učinkov podnebnih sprememb in prilagajanje nanje ter zmanjševanje ekološkega odtisa človeštva.

Gradbeništvo je lokalna in izjemno delovno intenzivna gospodarska dejavnost. Proizvodnje tako ni mogoče seliti v tretje države, kar zagotavlja ohranjanje delovnih mest v EU.

43,8 milijona delavcev v EU-27 je še vedno neposredno ali posredno odvisnih od gradbenega sektorja.

Veliko število mikropodjetij in MSP, ki so dejavna v gradbeništvu, pomeni, da je ta dejavnost globoko zakoreninjena v lokalnih skupnostih ter odraža lokalno tradicijo in kulturo.

V mnogih državah članicah ima gradbeni sektor skupaj z ustanovami poklicnega izobraževanja osrednjo vlogo pri zagotavljanju vajeniških mest za mlade delavce in tako zagotavlja socialno mobilnost.

4.2 Pomanjkljivosti

4.2.1 V mnogih državah se gradbeni sektor sooča s predpisi, ki otežujejo partnerstva med podjetji (npr. predpisi o odgovornosti), z zapleteno vrednostno verigo in visokim potencialom za konflikte in neučinkovitost. To zavira večjo konkurenčnost.

4.2.2 Kljub nedavnim izboljšavam, kot je manifest z naslovom *Building Prosperity for the Future of Europe (Gradimo blaginjo za prihodnost Evrope)*, ki ga je neformalna platforma European Construction Forum (Evropski gradbeni forum) prvotno objavila novembra 2010, nato pa znova januarja 2013 posebej za sporočilo Komisije, sektor še vedno sestavlja tako veliko število različnih zainteresiranih skupin, da je težko usklajevati vsa različna stališča in govoriti z enim glasom na nacionalni ali evropski ravni.

4.2.3 V sektorju se zaradi nizkoobrestnih posojil za gradnjo nepremičnin v nekaterih primerih pojavljajo špekulacije o rasti nepremičninskega trga, kot so jih izkusile številne države članice v prvem desetletju 21. stoletja.

4.2.4 Politični ukrepi za spodbujanje določenih oblik gradnje – kot so fiskalne spodbude za energetsko učinkovito obnovo ali opremljanje, ali zagotovljene odkupne cene, ki podpirajo mikroobjekte za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov – so pogosto nepredvidljivi, kratkoročni in okrnjeni, preden se dobro pokažejo učinki njihovih rezultatov.

4.2.5 Javna naročila se običajno oddajajo na podlagi najnižje cene. Tovrstni pritisk za znižanje ponudbene cene preprečuje podjetjem, da bi v postopke uvajale inovacije ter vlagale v nove in inovativne materiale. Poleg tega javni razpisi pogosto ne dopuščajo predstavitev različic. Skupaj z restriktivnimi zavarovalniškimi sistemi to nadalje ovira večjo inovativnost.

4.2.6 Naložbe v raziskave in razvoj v gradbenem sektorju so v primerjavi z drugimi industrijskimi panogami nizke, razlog za to pa so razdrobljenost sektorja, močna regulacija in strogi predpisi v gradbeni dejavnosti ter tradicionalno nizke stopnje dobička v gradbeništvu. EESO v zvezi s tem opozarja na javnozasebna partnerstva za energetsko učinkovitost, ki združujejo podporo EU za raziskave in razvoj ter financiranje zasebnega sektorja v istem obsegu.

4.2.7 Kljub velikemu napredku v preteklih letih ima gradbeništvo še vedno težave s svojo podobo. Izboljšanje zdravstvenih in varnostnih razmer je še vedno prednostna naloga. Gradbeništvo na splošno kljub upadu gospodarske rasti še vedno ne pritegne dovolj velikega števila usposobljenih inženirjev z univerz. Ta problem se bo še povečal zaradi demografskih sprememb. Sektor mora sam rešiti ta problem, ki ga ima s podobo, in pritegniti mlade usposobljene delavce.

4.3 Priložnosti

4.3.1 Energetska učinkovitost stavbnega fonda je izjemna priložnost za sektor, da z obstoječimi tehnologijami poveča dejavnost. Vendar pa morajo nacionalne vlade uvideti ta potencial in zagotoviti potrebno finančno podporo in davčne spodbude.

4.3.2 Države članice in Evropska unija bi morale usklajevati velike investicijske programe na področju izgradnje kritične infrastrukture in stavb, ki presejajo zneske, predlagane v naslednjem večletnem finančnem okviru za instrument za povezovanje Evrope.

4.3.3 Ob ustreznih regulativnih in finančnih spodbudah lahko sektor srednje- do dolgoročno pripomore k trajnostnemu, nizkoogljičnemu gospodarstvu.

4.3.4 Gradbeništvo bo pri reševanju izzivov blaženja podnebnih sprememb in prilagajanja nanje v ospredju.

4.3.5 Razvoj novih tehnologij na podlagi IT, kot je informacijsko modeliranje zgradb (*building information modelling*), pripomore k spodbujanju inovacij in večji učinkovitosti v sektorju.

4.4 Nevarnosti

4.4.1 Glavna nevarnost za gradbeni sektor je pomanjkanje javnih in zasebnih naložb, ki je že povzročilo stečaje sicer perspektivnih podjetij in izjemno zmanjšanje zaposlenosti od leta 2008. Nadaljnja recesija v gradbenem sektorju bo povzročila trajno izgubo arhitektov, oblikovalcev, inženirjev in obrtnikov.

4.4.2 V povezavi s tem sta nevarnost za gradbeni sektor tudi starajoča se delovna sila in pomanjkanje usposobljenih mladih delavcev, ki bi jo nadomestili. Podatki iz Nemčije kažejo, da je bilo leta 2011 44 % delovne sile stare več kot 45 let.

4.4.3 Še ena grožnja je prihod ponudnikov iz tretjih držav na trg javnih naročil EU. Ta podjetja, ki so pogosto v državni lasti, izkoriščajo financiranje matične države za spodkopavanje poštene konkurence, kot je ponazoril primer izgradnje avtoceste A2 na Poljskem leta 2009, ki jo je gradilo kitajsko državno podjetje. Takšna nepoštena konkurenca znižuje gradbeno kakovost in plače lokalnih gradbenih delavcev.

4.4.4 Zaradi pritiskov oblasti k varčevanju pri javnih naročilih se pogosto pojavljajo nenavadno nizke ponudbe. Takšne ponudbe znižujejo kakovost grajenega okolja, ogrožajo socialno blaginjo delavcev in dolgoročno povečujejo stroške.

4.4.5 Gradbeni sektor je že sedaj – in to upravičeno – zelo močno regulirana gospodarska dejavnost, vendar pa bo zakonodaja o gradbeništvu, sprejeta na ravni EU, kontraproduktivna, če ne bo usklajena.

4.4.6 Ena od glavnih značilnosti gradbenega sektorja v EU je visoka mobilnost delavcev. Najem delovne sile iz drugih držav ter zlasti samozaposlenih delavcev in začasno napotenih delavcev se ne sme izkoriščati kot oblika socialnega dumpinga za neplačevanje socialnih prispevkov in izogibanje socialnim obveznostim, ki veljajo v državi gostiteljici.

4.4.7 Ogromen izziv za industrijo gradbenih materialov je prihodnji dostop do surovin in učinkovita raba virov.

5. Stališče ekonomsko-socialnih partnerjev in organizirane civilne družbe

5.1 V stališčih, izraženih na posvetovanju, ki ga je organizirala komisija CCMI 19. decembra 2012, so bili poudarjeni naslednji glavni vidiki:

5.1.1 Komisija je sporočilo objavila ob pravem času in vanj vključila mnoge elemente, ki jih je pričakoval gradbeni sektor.

5.1.2 Predlagana strategija ne vsebuje ukrepov za obvladovanje učinkov, ki jih imajo na sektor podnebne spremembe.

5.1.3 Financiranje projektov in vse pogostejše zamude s plačili sta še vedno pomembni temi na dnevnem redu gradbeništva.

5.1.4 Pereč problem staranja delovne sile v gradbeništvu je treba reševati s privabljanjem mladih usposobljenih delavcev.

5.1.5 Potreben je okrepljen pristop za reševanje glavnih groženj in pomanjkljivosti ter za to, da se zagotovi uresničitev ciljev strategije Evropa 2020 in TEN.

5.1.6 Brez visoke kakovosti zasnove in izvedbe ne bomo dosegli trajnostne gradnje ali trajnostne konkurenčnosti gradbeništva. Visokokakovostne zasnove in izvedbe pa ni mogoče doseči z razpisi, ki temeljijo le na merilu najnižje cene in ne upoštevajo dolgoročnih stroškov.

5.1.7 Javna naročila gradbenih storitev, ki se običajno oddajajo na podlagi najnižjih stroškov, preprečujejo podjetjem, da bi v svoje delovne postopke uvajale inovacije ter vlagale v nove in inovativne materiale. Inovacije dodatno zavirajo tudi zavarovalniški sistemi, ki niso naklonjeni podjetjem, ki želijo povečati raznovrstnost svojih delovnih metod ali uporabljati inovativne materiale.

5.1.8 Med podjetji v državah OECD in BRICS obstajajo neenaki konkurenčni pogoji, za kar je treba poiskati posebne rešitve.

5.1.9 Kot o morebitni spodbudi bi lahko znova razmislili o znižanju DDV za cenovno dostopnejša stanovanja.

5.1.10 Za reševanje zelo specifičnih izzivov, ki pestijo gradbeništvo (zdravje in varnost, usposabljanje, regres itd.), bi bilo treba v državah članicah tudi nadalje razviti in okrepiti socialno partnerstvo v gradbeništvu, v okviru katerega je bilo ustanovljenih več paritetnih nevladnih organizacij.

5.1.11 Za zmanjšanje posledic korupcije je potreben tudi etični kodeks.

5.1.12 Potrebno je okrepljeno komuniciranje o naložbeni politiki, da se izboljšajo strategije podjetij, ki sedaj večinoma temeljijo na kratkoročnem preživetju.

5.1.13 Forum na visoki ravni za gradbeništvo, ki ga je ustanovila Komisija in bo začel z delom januarja 2013, je zelo potreben in vanj bi moral biti vključen tudi EESO.

6. Splošne ugotovitve

6.1 Glavne značilnosti predvidenega razvoja gradbenega sektorja so naslednje:

- energetska učinkovitost stavb, učinkovita raba virov v proizvodnji, promet in uporaba proizvodov za gradnjo stavb in infrastrukture;
- izjemni učinki nizkoogljičnega gospodarstva na gradbeni sektor;
- svetovni izzivi:
 - izkrivljena mednarodna konkurenca,
 - energetska učinkovitost,
 - trajnostne stavbe,
 - pripravljenost na nesreče,

- klima v prostoru,
- predelava, recikliranje in ponovna uporaba stavb in materialov,
- zasnova, ki ustreza potrebam prihodnjih strank,
- staranje delovne sile,
- postopki javnih naročil,
- javno-zasebna partnerstva,
- vprašanja v zvezi z zdravjem in varnostjo pri delu,
- poslovna etika.

6.2 Akterji gradbenega sektorja morajo biti med seboj organsko povezani: gradbena podjetja, načrtovalci, arhitekti, oblikovalci, razvijalci itd. bi morali biti vključeni v področja, kot so financiranje, zavarovanje, javna naročila, trženje in izobraževanje.

6.3 Za odpravo korupcije in organiziranega kriminala gradbenega podjetja predlagajo zapleteno vrsto ukrepov in strukturnih reform, kot na primer:

- odprava sedanjih tehničnih, upravnih in regulativnih ovir, ki izkrivljajo razpisne postopke na področju infrastrukture, gradbenih in montažnih del, s poenostavitvijo konkretnega regulativnega okvira in strogimi obveznostmi za udeležene akterje;
- pregled veljavnih pogodb in plačilnih mehanizmov, ki vključujejo sredstva EU, z izboljšanjem toka dokumentov, povečanjem odgovornosti organov spremljanja in nadzora ter uporabo depozitnih računov za vsak projekt; revizija ter skupno in navzkrižno preverjanje zapadlih plačil in del, ki se sofinancirajo z državnimi in evropskimi sredstvi, za projekte, ki se izvajajo z evropskim financiranjem, tako pri prejemniku kot pri gradbenem podjetju.

V Bruslju, 17. aprila 2013

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Zunanja letalska politika EU – reševanje prihodnjih izzivov

(COM(2012) 556 final)

(2013/C 198/08)

Poročevalec: **Thomas McDONOGH**

Evropska komisija je 19. decembra 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: Zunanja letalska politika EU – reševanje prihodnjih izzivov

COM(2012) 556 final.

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 3. aprila 2013.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 489. plenarnem zasedanju 17. in 18. aprila 2013 (seja z dne 17. aprila) s 165 glasovi za, 1 glasom proti in 7 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Odbor pozdravlja sporočilo Komisije o zunanji letalski politiki. EESO glede na to, da je Evropa vedno bolj odvisna od zunanje trgovine, in ob upoštevanju bistvene vloge letališč pri povezovanju naše celine s preostalim svetom popolnoma podpira ambiciozne načrte na področju letalstva.

1.2 EESO si še posebej želi hitrega napredka v zvezi z vzpostavitvijo razširjenega enotnega zračnega prostora, ki bi vključeval sosednje države v smeri proti Bližnjemu vzhodu, Vzhodni Evropi, Rusiji, Turčiji in prek Sredozemlja do severne Afrike. Zaradi geografske bližine teh trgov in dejstva, da je za številne od njih značilna znatna gospodarska rast, bi to pomenilo možnost razvoja za sekundarna in regionalna letališča.

1.3 EESO se močno zavzema tudi za ambiciozen načrt liberalizacije, ki bi vključeval države BRIK in ASEAN, kar bi evropskim prevoznikom omogočilo tesnejše sodelovanje z drugimi prevozniki in usmerilo dodatni promet prek evropskih letališč.

1.4 Komisija upravičeno poudarja, da si je treba v letalski industriji prizadevati za ustvarjanje enakih pogojev za vse. V sporočilu je pravilno navedeno, da so dejavniki, ki zavirajo rast in jih je treba obravnavati, med drugim tudi pristojbine za letalski promet, neustrezna državna pomoč, prezasedenost letališč in zračnega prostora, obveznosti glede varstva potrošnikov in stroški nadomestil za izpuste CO₂.

1.5 EESO ima tako kot Komisija pomisleke glede potrebe po naložbah v zmogljivosti letališč. V Evropski uniji je treba nujno zagotoviti ustrezno letališko zmogljivost, da ne bi izgubili konkurenčne prednosti pred drugimi regijami, za katere je značilna rast, in da bi preprečili preusmeritev letalskega prometa na sosednje regije.

2. Uvod in ozadje

2.1 Odbor pozdravlja sporočilo Komisije o zunanji letalski politiki.

2.2 Popolnoma se strinja, da ima letalstvo ključno vlogo v evropskem gospodarstvu tako za državljane kot tudi za industrijo v EU. Zaposluje 5,1 milijona ljudi in ustvarja 365 milijonov EUR oziroma 2,4 % evropskega BDP ter je tako bistvenega pomena za zagotavljanje gospodarske rasti in delovnih mest v EU.

2.3 Zaradi prizadevanj Evropske komisije in EU je bilo sklenjenih 1 000 dvostranskih sporazumov o zračnem prometu s 117 državami, ki niso članice EU. Napredek je bil dosežen tudi pri razvoju širšega skupnega zračnega prostora s sosednjimi državami, saj so sporazumi že podpisani z državami zahodnega Balkana, Marokom, Jordanijo, Gruzijo in Moldavijo.

2.4 Vendar pa je prehod z zgolj dvostranskih sporazumov med državami članicami EU in partnerskimi državami na kombinacijo dvostranskih odnosov in odnosov na ravni EU občasno povzročal zmedo med partnerskimi državami, pa tudi interesi EU niso bili vedno najbolje opredeljeni in zastopani.

2.5 Razdrobljenost po posameznih državah poleg tega pomeni, da je letalska industrija preveč odvisna od lokalnih interesov in se preveč zanaša na *ad hoc* pobude, ki temeljijo na posamičnih pooblastilih za pogajanja, to pa niso pogoji, ki bi omogočili učinkovit vstop na trg in rast. Na ravni držav članic EU in v nekaterih državah, ki niso članice EU, neusklajena liberalizacija trga poteka tako hitro, da bo, če ne bomo ukrepali

takoj in oblikovali bolj ambiciozne in učinkovite zunanje politike EU, v nekaj letih za to morda že prepozno, tudi glede na očitno namero nekaterih držav članic, da še naprej dvostransko podeljujejo pravice za letalski promet tretjim državam brez sorazmernega nadomestila ali brez upoštevanja posledic takšnih dejanj za celotno EU.

2.6 Svet je Komisiji podelil tudi pooblastila za začetek pogajanj o podpisu celovitih sporazumov z Avstralijo in Novo Zelandijo. Pogajanja z navedenima državama še niso končana. Evropo z Avstralijo trenutno povezujeta samo dva evropska letalska prevoznika: British Airways in Virgin Atlantic; prej je bilo evropskih prevoznikov mnogo več.

2.7 EESO pozdravlja celovite sklepe Sveta o sporočilu Komisije ⁽¹⁾, vendar meni, da bi lahko države članice bolj jasno podprle nekatera ključna pogajanja EU, na primer s širokim pooblastilom Komisiji, naj poskrbi za "normalizacijo" napetih odnosov na področju letalskega prometa z Rusijo.

2.8 Latinska Amerika je hitro rastoč trg, združitev prevoznikov LAN in TAM pa predstavlja resnično grožnjo poslovanju družb Iberia, Tap in drugih letalskih prevoznikov, ki zagotavljajo povezave z Latinsko Ameriko. Čim prej je treba skleniti sporazum z Brazilijo.

3. Pomen vozlišč

3.1 Kljub temu, da je vedno več nizkocenovnih letalskih prevoznikov, ki svoje storitve opravljajo z letališč, ki niso vozlišča, so evropska vozlišča izjemno pomembna za svetovno letalstvo in zunanje odnose, saj so pogosto osrednji del sporazumov o prometu.

3.2 Rast pomembnih vozlišč v krajih, kot sta Abu Dabi in Dubaj, bi lahko občutno vplivala na konkurenčnost letalskih prevoznikov iz EU, ki opravljajo medcelinske prevoze. Nedavni sporazum med družbama Quantas in Emirates na primer je resna grožnja evropski letalski industriji.

3.3 Predpogoj za vzdržno vozlišče sta zadostna raven lokalnega povpraševanja in razvejana mreža priključnih povezav, zaradi česar so najuspešnejša vozlišča običajno letališča večjih mest, ki pa postajajo vedno bolj zasedena, vendar se predvsem zaradi okoljskih problemov ne morejo širiti.

3.4 To vprašanje je treba rešiti, če želimo ohraniti evropsko konkurenčnost; na nekaterih evropskih letalskih vozliščih zaradi pomanjkanja zmogljivosti že omejujejo število delujočih priključnih linij.

4. Vzpostavitev poštene in odprte konkurence

4.1 Konkurenčnost letalskih prevoznikov iz EU, od katerih se večina sooča s finančnimi težavami, je omejena, če so ekonomske obremenitve, ki povzročajo višje stroške na enoto proizvodnje, večje od tistih, ki bremenijo letalske prevoznike iz drugih delov sveta.

4.2 Pri ocenjevanju konkurenčnosti letalskega sektorja EU in zlasti letalskih prevoznikov iz EU v mednarodnem okolju je treba upoštevati celotno vrednostno verigo v letalstvu (letališča, izvajalci navigacijskih storitev zračnega prometa, proizvajalci, računalniški sistemi za rezervacije, izvajalci zemeljske oskrbe letal itd.) in poskrbeti, da se ustrezno upošteva tudi stroškovno strukturo, raven izpostavljenosti konkurenci v drugih delih vrednostne verige ter mehanizme za financiranje infrastrukture na drugih ključnih trgih.

4.3 EU ni uspelo ustvariti enakih konkurenčnih pogojev za vse na ravni držav članic ter na lokalni in regionalni ravni, kot na primer kažejo številni primeri, ko ni bilo mogoče preprečiti, da bi manjša letališča nudila svoje storitve letalskim prevoznikom po nekomercialnih cenah, pri čemer ne upoštevajo načelo zasebnega tržnega vlagatelja. Nedavno začeta vrsta poglobljenih preiskav v zadevah, pri katerih se je pojavil sum zagotavljanja državnih pomoči letalskim prevoznikom na regionalnih letališčih v številnih državah članicah EU, opozarja na potrebo po nujnem ukrepanju in dokončnem oblikovanju smernic Komisije o državni pomoči za letališča, ki so še vedno v nastajanju. K izboljšanju delovanja enotnega trga bodo pripomogli tudi pred nedavnim sprejeti predpisi EU o socialni varnosti mobilnih delavcev, npr. letalskega osebja. Komisija je ukrepala v številnih primerih zaznane nepoštenne konkurence.

5. Strategija za rast, ki temelji na "več Evrope"

5.1 V neodvisni raziskavi, ki je bila pripravljena po naročilu Komisije, je podana ocena, da bi nadaljnji celoviti sporazumi o zračnem prometu s sosednjimi in ključnimi partnerskimi državami zlasti s hitro rastočih trgov in/ali trgov z omejenim dostopom lahko zagotovili zelo velike pozitivne gospodarske učinke, v vrednosti več kot 12 milijard EUR na leto.

5.2 Strateško pomembno je, da EU ohrani močno in konkurenčno evropsko letalsko industrijo, ki EU povezuje s svetom. Najhitreje rastoči letalski trgi so zdaj zunaj Evrope, zato je ključnega pomena, da se evropski industriji zagotovi priložnost za rast tudi na teh trgih.

5.3 Pomembno je zagotoviti, da se bo na podlagi tega procesa sčasoma razvil resnično integriran skupni zračni prostor, v katerem bodo tudi odnosi med sosednjimi državami samimi postali odprti in integrirani. Nič več ni smiselno, da bi moral Svet razpravljati o podeljevanju pooblastil za pogajanja o sporazumih za vsako državo posebej. Veliko učinkoviteje bi bilo, če bi se Komisiji podelilo enotno pooblastilo za pogajanja s preostalimi sosednjimi državami, pa čeprav še vedno za vsako državo posebej.

5.4 V okviru tretjega stebra (celoviti sporazumi s ključnimi partnerji) so bili sklenjeni številni pomembni sporazumi. Kljub temu je to tudi področje, kjer nekaj ključnih ciljev še ni bilo doseženih, zlasti v okviru sporazumov med EU in ZDA ter EU in Kanado glede liberalizacije lastništva in nadzora nad letalskimi prevozniki.

5.5 Večina držav še vedno ohranja predpise, ki določajo, da morajo biti letalske družbe v večinski lasti in pod večinskim nadzorom njihovih državljanov, s tem pa letalskim prevoznikom onemogočajo dostop do več vlagateljev in kapitalskih trgov. Učinek tega je nastanek nenaravne industrijske strukture

⁽¹⁾ Sklepi 3213. seje Sveta za promet, telekomunikacije in energijo, 20. december 2012, Bruselj.

v letalskem sektorju, ki je v drugih industrijskih panogah ni. V ZDA je na primer tuje lastništvo glasovalnih pravic pri letalskih prevoznikih omejeno na 25 %. Zaradi takšnih nacionalnih omejitev glede lastništva in nadzora so se oblikovala tri svetovna letalska združenja (Star Alliance, SkyTeam in Oneworld) oziroma natančneje skupna podjetja, ki so jih ustanovili nekateri njihovi člani, ki letijo na istih linijah. Ta so najboljši približek globalnih letalskih družb.

5.6 Za letalske prevoznike iz EU pa v skladu z veljavno zakonodajo EU ne veljajo omejitve glede državnega lastništva in nadzora ter so lahko v lasti katerekoli zainteresirane strani iz EU.

5.7 Trend združevanja v Evropi je edinstven, saj so čezmejne združitve in pripojitve dovoljene le znotraj EU, medtem ko ureditve lastništva in nadzora ostajajo praktično nespremenjene od leta 1944, ko so bile sprejete in zapisane v Čikaški konvenciji. Trenutno veljavne določbe glede lastništva in nadzora povzročajo znatne težave, ki se jih skuša odpravljati s pogajanjem s partnerskimi državami in izredno kompleksnimi strukturami upravljanja. Člani združenj med seboj vse tesneje sodelujejo, da bi strankam lahko ponudili brezhibno integrirano globalno večvozliščno mrežno storitev.

5.8 Zdaj je pravi čas za nadaljnje korake, predvidene v sporazumu o zračnem prometu med EU in ZDA v zvezi z liberalizacijo lastništva in nadzora nad letalskimi prevozniki, s čimer bi slednjim omogočili, da privabijo vlagatelje ne glede na njihovo nacionalnost.

6. Ključna načela, ki bodo usmerjala zunanjo letalsko politiko EU v prihodnje

6.1 EU bi morala še naprej odločno spodbujati nadaljnje odpiranje in liberalizacijo letalstva, obenem pa zagotoviti zadovoljivo raven zblíževanja predpisov. V pogajanjih s partnerskimi državami bi bilo treba ustrezno pozornost posvetiti tudi uveljavljanju delovnih in okoljskih standardov ter mednarodnih konvencij in sporazumov na obeh področjih, s čimer bi se izognili izkrivljanju pogojev na trgih in preprečili povečevanje konkurenčnosti za vsako ceno. Letalski prevozniki v Evropi morajo spoštovati pravila in predpise Mednarodne organizacije dela.

6.2 EESO glede na to, da je Evropa vedno bolj odvisna od zunanje trgovine, in ob upoštevanju bistvene vloge letališč pri povezovanju naše celine s preostalim svetom popolnoma podpira ambiciozne načrte na področju liberalizacije letalstva.

6.3 Da bi bile koristi kar največje, mora EU hitro ukrepati (še preden bodo nastajajoči trgi popolnoma liberalizirani) in tako izkoristiti prednosti prvega na trgu. S tem bi zaščitili in obenem okrepili položaj evropskega letalskega trga na mednarodni ravni. V nasprotnem primeru EU tvega, da jo bodo mednarodne letalske povezave v prihodnosti popolnoma obšle.

6.4 Hitro ukrepanje pri liberalizaciji letalstva bi imelo pomembno vlogo tudi pri razširjanju evropskih tehničnih standardov, kar bi lahko imelo znatne koristi za evropsko letalsko in vesoljsko industrijo.

6.5 EESO se že dolgo zavzema za odpravo omejitev na področju lastništva in nadzora ⁽²⁾, saj bi s tem letalskim prevoznikom omogočili dostop do več vlagateljev in kapitalskih trgov. Na začetku bi si morali v okviru te politike prizadevati predvsem za nadaljnje spremembe sporazumov med EU in ZDA, zaradi pomena, ki ga imata oba trga. To bi lahko pomenilo novo obdobje v letalstvu po sprejetju Čikaške konvencije.

6.6 Komisija bo morala dokazati, da bo usklajeni pristop k pogajanjem v primerjavi z dvostranskimi sporazumi prinesel hitrejšo rezultate in da bo morebitne priložnosti mogoče izkoristiti brez nepotrebnih zamud. Trenutna zamuda pri podpisu dvostranskega sporazuma z Brazilijo je obžalovanja vredna. Opozoriti je treba tudi, da si države članice delijo odgovornost za okrepitev zunanje letalske politike EU in da Komisija potrebuje širok pogajalski mandat, predvsem za zastopanje pravil, ki veljajo na trgu EU, nasproti državam in regijam, kjer uporabljajo precej drugačne standarde.

6.7 Stanje v evropski letalski industriji bi se še poslabšalo, če bi eden od bližnjevzhodnih letalskih prevoznikov prevzel katero od indijskih letalskih družb, ki so v finančnih težavah.

7. Izboljšanje odnosov s ključnimi partnerji

7.1 Omejevalni dvostranski sporazumi o zračnem prevozu po vsem svetu najbolj bremenijo evropsko industrijo tovornega in ekspresnega prevoza zaradi njenih posebnosti, zato bi bilo treba pri odpravi ovir za dostop do trgov to področje obravnavati prednostno.

7.2 EESO si še posebej želi hitrega napredka v zvezi z vzpostavitvijo razširjenega enotnega zračnega prostora, ki bi vključeval sosednje države v smeri proti Bližnjemu vzhodu, Vzhodni Evropi, Rusiji, Turčiji in prek Sredozemlja do severne Afrike. Zaradi geografske bližine teh trgov in dejstva, da je za številne od njih značilna znatna gospodarska rast, bi to pomenilo možnost razvoja za sekundarna in regionalna letališča. Pozitiven in pragmatičen načrt za sodelovanje s Turčijo bi omogočil napredek pri reševanju konkretnih težav v regiji, od česar bi imeli koristi obe strani. Zlasti bi bilo treba nadgraditi dvostranski sporazum o varnosti.

7.3 EESO se močno zavzema tudi za ambiciozen načrt liberalizacije, ki bi vključeval države BRIK in ASEAN. Ta območja se vedno hitreje uveljavljajo kot najpomembnejši mednarodni dobavitelji surovin in končnih izdelkov ter storitev, tamkajšnje prebivalstvo pa tudi vedno več potuje. Znatni pozitivni potencialni gospodarski učinki so dokazani tudi v primeru sklenitve celovitih sporazumov o letalskem prometu med EU ter Kitajsko, Indijo, Japonsko in Latinsko Ameriko, za kar bi si bilo treba

⁽²⁾ Mnenje EESO o transatlantskih odnosih na področju letalskih prevozov, UL C 306, 16.12.2009, str. 1-6.

prizadevati. Liberalizacija zračnega prometa bi evropskim prevoznikom omogočila tesnejše sodelovanje z drugimi prevozniki na teh območjih in usmerila dodatni promet prek evropskih letališč.

7.4 Pomembno je tudi, da so vsi sporazumi vzajemni, kar pomeni, da imajo koristi od njih tako EU kot tretje države. Rusija mora v tej zvezi nujno dokazati svojo zavezanost k izvajanju sporazuma "Dogovorjena načela o posodobitvi sistema preletov čez Sibirijo" iz leta 2011. Komisija bi morala ob podpori držav članic ustrezno ukrepati, če te zaveze ne bodo izpolnjene.

7.5 Odnosi z državami ob Perzijskem zalivu so bili v zadnjih letih večinoma enostranski v smislu odpiranja trgov EU za zalivske letalske prevoznike, kar je ustvarilo velika neravnovesja glede priložnosti. Glede na to, da bi se odliv letalskega prometa lahko še povečal, nadaljnjih pogajanj s temi državami ne bi smeli uvrstiti med prednostne naloge.

8. Naložbe na letališčih

8.1 EESO ima tako kot Komisija pomisleke glede potrebe po naložbah v zmogljivosti letališč. Vendar pa ta del predloga potrebuje dodatno pojasnilo o tem, s katerimi ukrepi naj bi uresničili zastavljene cilje, ter o tem, kakšna je povezava s predhodnim predlogom o svežnju ukrepov o letališčih⁽³⁾, ki bi jo morala Komisija pojasniti bolj natančno.

8.2 V Evropski uniji je treba nujno zagotoviti ustrezno letališko zmogljivost, da ne bi izgubili konkurenčne prednosti pred drugimi regijami, za katere je značilna rast, in da bi preprečili preusmeritev letalskega prometa na sosednje regije.

8.3 Evropsko gospodarstvo bo posledice občutilo veliko prej, preden bo povpraševanje preseгло ponudbo. Ko letalska vozlišča začnejo uporabljati več kot 75 % svoje največje nazivne zmogljivosti, se njihove zmožnosti za učinkovito obvladovanje vremenskih težav in zamud zaradi obratovanja ter za zagotavljanje zanesljivih letalskih povezav po podatkih Eurocontrol hitro zmanjša.

8.4 Potniki poleg tega v času največje obremenitve letališč plačujejo več kot sicer, če bi imela letališča večje zmogljivosti. Odbor za promet v spodnjem domu britanskega parlamenta je bil na primer nedavno seznanjen, da bi lahko potniki do leta 2030 za letalske vozovnice plačali 1,2 milijarde GBP, če letališča na severovzhodu Anglije ne bodo razširila zmogljivosti.

8.5 Letališke zmogljivosti je treba nadzorovati na ravni EU, zato je treba oblikovati smernice EU, tj. skupen, celovit okvir za lokalne oblasti pri preučevanju načrtov širitve letališč.

8.6 Širitev zmogljivosti na pomembnih letališčih je dolgoročno nujna, ravno tako pa je treba tudi kar najbolj izkoristiti obstoječe zmogljivosti, zlasti kar zadeva letališke slotne. Letališčem je treba omogočiti, da se odzivajo na spremembe v ponudbi in povpraševanju ter svoje letališke slotne uporabljajo tako, da bodo rezultati z gospodarskega vidika čim boljši. V tej zvezi je pomembno, da sedanji letališki sveženj v delu o slotih⁽⁴⁾ še naprej omogoča učinkovitejšo uporabo letaliških zmogljivosti ob upoštevanju lokalnih okoliščin pri dodeljevanju slotov, saj je to dejansko edini način, da se bodo nekatera letališča v prihodnje lahko širila. Vzletno-pristajalne steze na večjih letališčih so pogosto popolnoma zasedene, medtem ko je na bližnjih regionalnih letališčih takih zmogljivosti še dovolj.

8.7 Tudi letališča, ki niso vozlišča, imajo pomembno vlogo pri zmanjševanju preobremenjenosti glavnih evropskih vozlišč, saj s tem evropskemu letalskemu sektorju omogočajo ohraniti njegov vodilni položaj. Glede na to, da je za kakršno koli širitev vzletno-pristajalne letalske steze ali nadgradnjo terminalov na najpomembnejših letališčih potrebno veliko časa, je mogoče težave s preobremenjenostjo hitreje ublažiti z večjo uporabo in ustreznimi naložbami v letališča, ki niso vozlišča. Dobro razvita mreža takih letališč, ki niso vozlišča, in regionalnih letališč bo poleg tega pripomogla k večji varnosti potnikov, med drugim z zagotavljanjem, da je v primeru poslabšanja vremena ali zaradi drugih okoliščin vedno na voljo omrežje zasilnih ali nadomestnih letališč.

8.8 EESO poleg tega znova poziva k čimprejšnji uvedbi enkratnega varnostnega pregleda, saj bi s tem izjemno veliko prihranili pri stroških letalskih prevoznikov, potnikom pa bi to prihranilo veliko časa. To vprašanje bi bilo zato treba z najpomembnejšimi partnerji obravnavati prednostno.

9. Enotno NEBO / SESAR

9.1 Za nadaljnji razvoj zamisli o enotnem evropskem nebu je treba uvesti funkcionalne bloke zračnega prostora; vsi naj bi bili vzpostavljeni in delujoči do 4. decembra 2012. Glede na to, da je to vprašanje izjemno pomembno za optimalno izvajanje navigacijskih služb zračnega prometa in s tem učinkovito upravljanje obsega zračnega prometa, je nadvse nujno, da Komisija na Sodišču Evropske unije sproži postopke proti tistim državam članicam, ki tega cilja niso izpolnile.

9.2 Hitro in dosledno izvajanje predlogov Komisije lahko tej panogi pomaga k trajnostni rasti, da bo lahko tako polno prispevala k oživitvi evropskega gospodarstva.

10. Orodja, ki se uporabljajo

10.1 Celoviti sporazumi o zračnem prometu s sosednjimi državami ter najpomembnejšimi in podobno mislečimi partnerji bi morali obravnavati in usklajevati regulativne pogoje za pošteno konkurenco in trajnost letalske industrije, vključno z bistvenimi elementi, kot so na primer varnost, zaščita, okolje in gospodarski regulativni ukrepi.

⁽³⁾ COM(2011) 823 final; UL C 277, 13.9.2012, str. 110–124.

⁽⁴⁾ COM/2011/0827 final/2 - 2011/0391 (COD).

10.2 Trenutno sicer še ni popolnoma jasno, kakšno obliko naj bi imel predlagani novi instrument za zaščito interesov Evrope pred nepoštenimi praksami, temeljiti pa bi moral na širšem postopku za pritožbe glede "skritih subvencij", vključenih v ceno letalskih vozovnic. To bi lahko pravno utemeljili s "klavzulami o pošteni konkurenci" v sporazumih, ki jih želi Komisija podpisati s temi drugimi državami.

10.3 Komisija pravilno poudarja, da si je treba tako kot na mednarodni ravni tudi v Evropi prizadevati za ustvarjanje enakih pogojev za vse. Za evropsko letalsko industrijo so značilne vedno večje zakonodajne obremenitve in nedoslednosti. V sporočilu je pravilno navedeno, da so dejavniki, ki zavirajo rast in jih je treba obravnavati, med drugim tudi pristojbine za

letalski promet, neustrezna državna pomoč, prezasedenost letališč in zračnega prostora, obveznosti glede varstva potrošnikov in stroški nadomestil za izpuste CO₂.

10.4 Zlasti je omembe vreden sistem EU za trgovanje z emisijami, ki se je v okviru razprave o zunanji letalski politiki izkazal za izjemno sporno vprašanje. Kitajska in Indija ga ne želita uporabljati, ameriški kongres pa je sprejel zakonodajo, po kateri je upoštevanje pravil EU za ameriške letalske prevoznike nezakonito. Zagotavljanje okoljske trajnosti je nadvse pomembno; EU mora poleg tega dati priložnost Mednarodni organizaciji za civilno letalstvo (ICAO), da oblikuje predlog o globalni rešitvi, ki bi jo lahko na skupščini ICAO jeseni 2013 sprejele vse partnerske države, saj bo sicer letalski sektor EU v podrejenem konkurenčnem položaju ⁽⁵⁾.

V Bruslju, 17. aprila 2013

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ Glej tudi mnenje EESO o sistemu za trgovanje z emisijami v letalstvu, COM(2012) 697 final - 2012/0328 (COD) kat. B1.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 98/70/ES o kakovosti motornega bencina in dizelskega goriva ter spremembi Direktive 2009/28/ES o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov

(COM(2012) 595 final – 2012/0288 (COD))

(2013/C 198/09)

Poročevalec: **Lutz RIBBE**

Evropski parlament in Svet sta 19. novembra 2012 sklenila, da v skladu s členom 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 98/70/ES o kakovosti motornega bencina in dizelskega goriva ter spremembi Direktive 2009/28/ES o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov

COM(2012) 595 final – 2012/0288 (COD).

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela dne 3. aprila 2013.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 489. plenarnem zasedanju 17. in 18. aprila 2013 (seja z dne 17. aprila) s 147 glasovi za, 26 glasovi proti in 23 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO se že od nekdaj zavzema za okrepljeno uporabo obnovljivih virov energije, tudi v obliki energije iz biomase. Vendar je že v mnenju o direktivi o obnovljivih virih energije izrazil kritično stališče o uporabi agrogoriv na področju mobilnosti. Zato zdaj pozdravlja odločitev Komisije o uvedbi omejitve "običajnih biogoriv" na 5 %.

1.2 Komisija želi še močneje spodbujati uporabo ostankov, odpadkov in stranskih proizvodov za proizvodnjo goriv. EESO ima o tem na splošno pozitivno mnenje, vendar je treba tudi pri tem dobro paziti, da se bo izvajala usklajena politika in da ne bo prišlo do novih problemov. Prav pri tem pa EESO zaznava nevarnosti v predlogu Komisije.

1.3 Biomasa je sicer obnovljiva, površine, na katerih se prideluje, pa so omejene. Zato je prav, da se posredne spremembe v rabi zemljišč – če se nanašajo na konkurenco za zemljišča – upoštevajo pri pripravi politike. Do takšnih sprememb oziroma konkurence pa pride le, če dosedanja proizvodnja živil oziroma krme nadomesti na primer proizvodnja energije iz biomase, ne pa tudi, če pride samo do regionalnih prerazporeditev v pridelavi.

1.4 Pristop na podlagi posrednih sprememb v rabi zemljišč, ki ga je izbrala Komisija, je del primerjalne ocene fosilnih in biogenih energentov, ki se osredotoča le na emisije toplogrednih

plinov. Za vprašanja, kot je npr. zanesljivost oskrbe ali omejenost fosilnih virov, v tej enačbi ni prostora in se ne upoštevajo. Zaradi tega pristop na podlagi posrednih sprememb v rabi zemljišč ne ustreza zahtevam trajnostne politike.

1.5 Pristop na podlagi posrednih sprememb v rabi zemljišč, ki ga je izbrala Komisija, je vprašljiv tudi zato, ker naj bi veljal za energente v tekoči, ne pa tudi v plinasti oziroma trdni obliki, s čimer se EESO ne strinja.

1.6 Predlog postavlja pod vprašaj evropsko proizvodnjo beljakovin in s tem tudi uporabo nepredelanih rastlinskih olj za proizvodnjo energije, ki je na določenih področjih zelo smiselna, saj je Komisija rastlinska olja uvrstila med dejavnike posrednih sprememb v rabi zemljišč, s čimer jih je omejila. To pa ni upravičeno. Rastlinska olja niso "glavni proizvodi", temveč nastajajo kot stranski proizvodi pri zaželeni pridelavi stročnic v Evropi. Pridelavo oljnic v Evropi, iz katerih se proizvajajo beljakovinska krma in hkrati rastlinska olja (in s tem nadomesti uvoz soje), bi bilo treba v okviru trajnostnih kmetijskih pridelovalnih metod spodbujati, ne pa omejevati.

1.7 Pri biogorivih, ki jih Komisija imenuje "napredna" in jih želi zdaj spodbujati, vidi EESO nevarnost, da se bodo dragoceni

potencialni ponori ogljika (kot so les, slama in listje) uporabljali kot osnova za goriva, kar bi vodilo v zvišanje koncentracije CO₂ v zraku (glej točko 4).

1.8 Po mnenju EESO predložena sprememba direktive o obnovljivih virih energije ni obetavna podlaga za strategijo, ki bi dejansko zmanjšala uporabo fosilnih goriv, izboljšala zanesljivost oskrbe v Evropi in prispevala k varstvu podnebja.

1.9 Biogoriva vseh vrst niso trajna rešitev za razširjeno prekomerno porabo energije. Že zaradi svoje omejene dostopnosti ne bodo mogla nadomestiti fosilnih goriv. Gre torej kvečjemu za prehodno rešitev – še posebej v avtomobilskem prometu, v katerem so na vidiku alternative tekočim gorivom – pa še ta ima lahko precejšnje neželene stranske učinke in nikakor ne bi smela odvrniti pozornosti od tega, da je zmanjšanje naše porabe energije neizogibno, ne glede na vir energije.

1.10 EESO se zaveda, da na nekaterih področjih mobilnosti, v kmetijstvu in gozdarstvu trenutno še ni izvedljivih alternativ tekočim gorivom. Čista rastlinska olja so lahko praktična alternativa, vendar je tudi njihov obseg proizvodnje omejen, zato je treba njihovo območje uporabe načrtovati zelo strateško.

1.11 Tudi sporočilo Komisije *Zelena energija za promet: evropska strategija za alternativna goriva* ⁽¹⁾, ki je strateško povezana s politiko o biogorivih, ne ponuja ustreznih rešitev ⁽²⁾.

1.12 EESO na splošno ugotavlja, da obstajajo med različnimi politikami Komisije velike neskladnosti, ki jih je treba nujno odpraviti. Komisijo poziva, da na novo razmisli o svoji politiki energije iz biomase v celoti in še posebej na področju prometa. Pri tem mora upoštevati omejenost površin (in z njimi biomase), energetska bilanca in učinkovitost posameznih vrst energije iz biomase (in s tem raznolike potenciale zmanjšanja toplogrednih plinov) ter ekonomičnost. Treba je posvečati veliko več pozornosti izgubi energije pri postopkih pretvorbe, razvijati in spodbujati alternative motorjem z notranjim izgorevanjem v prometnem sektorju (npr. elektromobilnost, vodikova tehnologija) ter pripraviti ločeno evropsko strategijo za trajnostno evropsko pridelavo beljakovin in rastlinskih olj ter njihovo uporabo.

⁽¹⁾ COM(2013) 17 final.

⁽²⁾ Glej mnenje "Sveženj "zelena energija za promet""(še ni sprejeto).

2. Uvod: politični okvir in predstavitev predlogov Komisije

2.1 Z Direktivo 2009/28/ES (direktiva o obnovljivih virih energije) so bili določeni zavezujoči cilji za razvoj obnovljivih virov energije (v nadaljevanju OVE); do leta 2020 naj bi njihov delež v porabi energije znašal 20 %. Državam članicam je pri izvajanju dopuščena visoka stopnja prožnosti, saj se lahko same odločijo, na kateri sektor (električna energija, ogrevanje/hlajenje oziroma promet) se bodo v prvi vrsti osredotočile.

2.2 Ta prožnost pa ne velja za prometni sektor; tukaj je predpisan obvezujoč najnižji delež v porabi energije, ki znaša 10 %. Sprva je bilo načrtovano, da se ta delež predpiše v obliki biogoriv ⁽³⁾, po kritiki EESO in EP pa je bilo sklenjeno, da se prištejejo tudi druge oblike energije iz obnovljivih virov (npr. električna energija iz obnovljivih virov za pogon avtomobilov in vlakov, bioplina itd.).

2.3 Sedanji predlogi sprememb so nastali na podlagi "Poročila o posrednih spremembah v rabi zemljišč za biogoriva in tekoča biogoriva" ⁽⁴⁾, ki ga je Komisija objavila leta 2010 in v katerem je ugotovila, da je treba obvladovati "posredn[e] sprememb[e] v rabi zemljišč za biogoriva".

2.4 V osnovi Komisija vztraja pri uporabi goriv iz rastlin v prometu, ki jo EESO kritizira, vendar naj bi se zdaj uvedla omejitev "običajnih agrogoriv" in začel prehod na t. i. "napredna" biogoriva, pri katerih ne obstaja nevarnost posrednih sprememb v rabi zemljišč. Biogoriva, ki jih Komisija opredeljuje kot "napredna", so tekoča goriva, ki se pridobivajo na primer iz biogenih odpadkov/ostankov ali alg. Po mnenju Komisije je treba njihovo proizvodnjo spodbujati, saj zdaj na trgih niso na voljo v velikih količinah. Spodbude naj bi zagotovili s povečanjem ponderja "naprednih biogoriv" do 10-odstotnega cilja za promet, določenega v Direktivi 2009/28/ES, v primerjavi z običajnimi agrogorivi.

2.5 Komisija torej želi s svojimi predlogi doseči naslednje cilje:

— omejiti prispevek običajnih biogoriv k doseganju ciljev direktive o obnovljivih virih energije na največ 5 % porabe energije v prometu, torej na največ polovico zastavljenega cilja 10 %;

⁽³⁾ V predlogu direktive se uradno uporablja izraz "biogoriva". EESO je v različnih mnenjih opozoril na številne okoljske težave, ki izhajajo iz teh "bio"goriv. Ker zlog "bio" namiguje, da gre za ekološko neoporečen proizvod (če primerjamo z "bio"loškim kmetovanjem), uporablja EESO v svojem mnenju namesto izraza biogorivo izraz agrogorivo.

⁽⁴⁾ COM(2010) 811 final z dne 22.12.2010.

- spodbuditi "napredna biogoriva" (z majhnimi posrednimi spremembami v rabi zemljišč oziroma brez njih), in sicer tako, da se med drugim omogoči, da takšna goriva zgolj matematično prispevajo več k doseganju ciljev direktive o obnovljivih virih energije kot običajna agrogoriva;
- izboljšati učinek toplogrednih plinov v postopkih proizvodnje biogoriv (zmanjšanje s tem povezanih emisij) s povečanjem prihranka emisij toplogrednih plinov, ki ga je treba doseči pri novih obratih;
- izboljšati poročanje o emisijah toplogrednih plinov z uvedbo obveznega poročanja držav članic in dobaviteljev goriva o ocenjenih emisijah biogoriv zaradi posrednih sprememb v rabi zemljišč.

3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO je v mnenju ⁽⁵⁾ o takratnem osnutku direktive o obnovljivih virih energije pozdravil in podprl splošne cilje direktive, bil pa je kritičen do uporabe energije iz biomase v prometu.

3.2 Evropa potrebuje dosleden razvoj obnovljivih virov energije, hkrati pa dosledno varčevanje z energijo, učinkovito in obsežno izboljšanje energetske učinkovitosti ter strukturne spremembe na različnih področjih (npr. v prometni politiki).

3.3 Vendar je EESO zavrnil posebno obravnavo prometnega sektorja in osredotočenje na agrogoriva v njem, med drugim z utemeljitvijo, da "je strateški cilj del dizelskega goriva in motornega bencina nadomestiti z agrogorivom eden od najmanj učinkovitih in najdražjih ukrepov za varstvo podnebja ter trenutno predstavlja zelo neustrezno naložbo finančnih sredstev. EESO ne more razumeti, zakaj naj bi se politično najbolj spodbujali prav najdražji ukrepi, zlasti ker je poleg gospodarskih vprašanj popolnoma odprtih še zelo veliko okoljskih in socialnih vprašanj[...]. Zato zavrača ločeni 10-odstotni cilj za agrogorivo." ⁽⁶⁾ To stališče ostaja nespremenjeno.

3.4 Komisije seveda ne bi smelo skrbeti za politično zastavljeni 10-odstotni cilj. Njen cilj bi namreč moral biti razvoj usklajene politike, katere namen je, če je le mogoče, dolgoročno nadomestiti 100 % fosilnih goriv, ki se uporabljajo danes.

3.5 Glede na dandanašnji obseg prometa bo z agrogorivi mogoče doseči le zelo zanemarljiv del tega cilja. Organizacija ZN za prehrano in kmetijstvo (FAO) je izračunala, da bi morali za proizvodnjo agrogoriv uporabiti dve tretjini vseh obdelovalnih površin, ki so sedaj na voljo na svetu, če bi hoteli današnjim svetovnim potrebam prometnega sektorja po energiji zadostiti z agrogorivi.

3.6 Učinki na posredne spremembe v rabi zemljišč, ki izhajajo iz takšne politike, so očitni.

3.7 Raznovrstna biogoriva torej niso trajna rešitev za razširjeno prekomerno porabo energije. Že zaradi svoje omejene dostopnosti bodo fosilna goriva lahko nadomestila le v zelo omejenem obsegu. Gre torej kvečjemu za prehodno rešitev – še posebej v avtomobilskem prometu, v katerem so na vidiku alternative tekočim gorivom – pa še ta ima lahko precejšnje neželene stranske učinke in nikakor ne bi smela odvrniti pozornosti od tega, da je zmanjšanje naše porabe energije neizogibno, ne glede na vir energije.

3.8 Eden od razlogov za kritičnost in zadržanost EESO do predloga Komisije iz leta 2008 je bilo vprašanje posrednih sprememb v rabi zemljišč. Odbor zato pozdravlja sedanji pristop, katerega namen je omejiti uporabo običajnih agrogoriv.

Pristop na podlagi posrednih sprememb v rabi zemljišč je razumljiv, a ima hude pomanjkljivosti

3.9 Idejni pristop Komisije k posrednim spremembam v rabi zemljišč je razumljiv: kadar koli se na kmetijskem zemljišču pridelava hrane ali krme nadomesti z gojenjem pridelkov za druga področja uporabe (npr. agrogoriva pa tudi snovna predelava rastlin itd.), je treba dosejanje proizvodnje hrane ali krme prestaviti na druga zemljišča, kar pa ima lahko negativne ekološke in socialne posledice.

3.10 Zato je smiselno, da se "posredne spremembe v rabi zemljišč" upoštevajo pri pripravi politike.

3.11 Študija, ki jo je naročila Komisija, ocenjuje, da bi zgolj povečanje porabe agrogoriv v celotni EU z današnjih manj kot 5 % na 10 % povzročilo posredne spremembe v rabi zemljišč na 1,4 milijona ha.

3.12 Odbor opozarja Komisijo, Evropski parlament in Svet, da do posrednih sprememb v rabi zemljišč ne prihaja samo zaradi uporabe tekočih goriv, temveč so neločljivo povezane z uporabo biomase, pri kateri ne gre za odpadke.

3.13 To bi pomenilo, da bi bilo treba zaradi doslednosti pri energentih v plinasti in trdni obliki uporabiti podoben pristop kot sedaj pri tekočih gorivih. V Nemčiji se je leta 2011 na primer poleg 1,2 milijona ha obdelovalnih površin za gojenje rastlin za proizvodnjo običajnih agrogoriv uporabljal že približno 1 milijon ha za gojenje rastlin (predvsem koruze) za

⁽⁵⁾ UL C 77, 31.3.2009, str. 43.

⁽⁶⁾ UL C 77, 31.3.2009, str. 43.

proizvodnjo bioplina. Če se rastline predelajo v gorivo, je treba upoštevati dejavnik posredne spremembe v rabi zemljišč, če pa se uporabijo za proizvodnjo električne energije, pa ne. To je nelogično in nedosledno.

3.14 Po mnenju EESO je zelo smiselno, da se energenti, kot je biomasa, ki zahtevajo ločena zemljišča, v prometu uporabljajo samo, če ni na voljo drugih izvedljivih alternativ. Biomasa je sicer obnovljiva, vendar zaradi potrebe po zemljiščih ni neomejeno razpoložljiva.

3.15 Pogosto so na voljo alternative ali pa jih je mogoče razviti, npr. v okviru elektromobilnosti, za katero je mogoče pridobivati vetrno in sončno energijo ob veliko manjši porabi površin. Za proizvodnjo 10 GWh električne energije letno je na primer potrebnih 400 ha zemljišč za pridelavo koruze in le 8 ha strešnih površin, pokritih s fotovoltaičnimi napravami, oziroma 0,3 ha zemljišč z vetrnimi elektrarnami. Z drugimi besedami: kjer je npr. elektromobilnost izvedljiva in tudi gospodarsko smiselna oziroma izvedljiva v praksi, jo je treba nadalje razvijati in uporabljati, da se konkurenca za zemljišča v kar največji možni meri prepreči oziroma zmanjša.

3.16 EESO v sedanjem predlogu Komisije ne najde prepričljivega splošnega koncepta, niti v zvezi z energijo iz biomase niti za rešitev problematike, ki jo Komisija vedno znova navaja na področju prometa, in sicer:

- a) izjemno visoko odvisnost od uvoza energije in
- b) izrazito neuspešen nadzor emisij toplogrednih plinov.

Nov pristop bo le zanemarljivo izboljšal varstvo podnebja in zanesljivost oskrbe

3.17 Komisija se zaveda, da bodo tako imenovana "napredna" biogoriva, ki se pridobivajo iz ostankov oziroma alg, veliko dražja od "običajnih" agrogoriv iz rastlin za prehrano. Ker Komisija predpostavlja, da bodo za doseganje 10-odstotnega cilja potrebna takšna "napredna" goriva, pri ugotavljanju, kako ga izpolniti, uporablja računski trik. Vsak liter "naprednega goriva", pridobljenega iz surovin, navedenih v delu A Priloge IX osnutka direktive (torej npr. iz alg, slame, živalskega gnoja ali blata iz čistilnih naprav, orehovih lupin ali lubja, oblancev in žagovine ali listja), je pomnožen s 4, torej se

šteje kot štirje litri "običajnih agrogoriv". Goriva, ki se pridobivajo na primer iz uporabljenega olja za kuhanje, živalskih maščob in neživilske celuloze (del B Priloge IX), se pomnožijo z 2.

3.18 To pomeni, da je že z 2,5 % deležem "naprednih goriv", katerega vrednost je pomnožena s štiri, dosežen 10 % cilj. Če predpostavljamo, da proizvajajo "napredna goriva" 60 % manj emisij toplogrednih plinov kot fosilna goriva, bi se te emisije v prometnem sektorju posledično znižale za približno 1,5 %. Ker emisije iz prometa predstavljajo okoli 25 % skupnih emisij v EU, bi izračunano skupno znižanje toplogrednih plinov v EU znašalo **manj kot pol odstotka!**

3.19 Ne glede na to, ali bo 10-odstotni cilj dosežen z 2,5 % "sodobnih" biogoriv ali z mešanico največ 5 % običajnih biogoriv in na primer 1,25 % "naprednih" biogoriv, tega nikakor ni mogoče šteti kot bistven doprinos k povečanju zanesljivosti oskrbe v EU in k varstvu podnebja.

3.20 Dolgoročno je na področju prometa potreben delež obnovljivih virov energije, ki mora znatno presežati sedanji cilj 10 odstotkov. Komisija do leta 2050 načrtuje znižanje emisij toplogrednih plinov v prometu za 67 %. Obravnavani predlog ni izhodišče za obetavno strategijo za doseganje tega cilja.

Pristop Komisije spodkopava evropsko strategijo za beljakovine

3.21 EESO poudarja, da se lahko pristop na podlagi posrednih sprememb v rabi zemljišč upošteva samo, če gre za nove oblike uporabe, ne pa tudi, če gre za regionalne prerazporeditve v dosedanji uporabi. In natanko na tem mestu vsebuje osnutek Komisije odločilno napako.

3.22 Komisija v svojih izračunih posrednih sprememb v rabi zemljišč navaja, da pri proizvodnji rastlinskih olj kot stranski proizvod nastaja tako imenovana oljna oziroma beljakovinska pogača, katere "vrednost" pa se izračuna zgolj z vidika podnebne politike, saj se v primerjalnih izračunih toplogrednih plinov upošteva samo njena kurilna vrednost.

3.23 Nikomur v Evropi pa ne bi prišlo na misel, da bi sežigal oljne pogače. Dejstvo je, da je pridelava oljnic v Evropi izredno smiselna. Oljno repico so v zadnjih desetletjih na primer razvijali z žlahtnjenjem, da bi spodbudili njeno pridelavo v krmne namene ter s tem izboljšali izjemno slabo oskrbo Evrope z beljakovinami. EESO je večkrat opozoril, da je to nujno, kajti danes je treba uvoziti kar 75 % beljakovinske krmne. Evropska pridelava stročnic lahko zmanjša njihov uvoz, na primer soje, s tem pa tudi negativne ekološke in socialne učinke, do katerih deloma prihaja zaradi industrijske pridelave soje v čezmorskih državah.

3.24 Rastlinsko olje torej ni glavni cilj pridelave oljnic. Približno dve tretjini letine predstavlja beljakovinska pogača in samo eno tretjino iztisnjeno olje. Olje je torej tako kot slama, ki nastane pri proizvodnji, ⁽⁷⁾ stranski oziroma odpadni proizvod.

3.25 Komisija po eni strani trdi, da želi spodbujati stranske oziroma odpadne proizvode, vendar s svojim predlogom postavlja pod vprašaj evropsko proizvodnjo beljakovin in s tem tudi izjemno smiselno uporabo nepredelanih rastlinskih olj. To nikakor ni usklajena politika.

Posredne spremembe v rabi zemljišč so samo eno merilo, energija iz biomase je več kot le vprašanje potrebe po zemljiščih in emisij toplogrednih plinov

3.26 Komisija s svojimi predlogi zožuje razpravo o energiji iz biomase na primerjalno analizo emisij toplogrednih plinov fosilnih in obnovljivih energentov. V skladu z njenim pristopom se biogena goriva v direktivi o obnovljivih virih energije upoštevajo samo, če v primerjavi s fosilnimi gorivi dosežejo določeno stopnjo znižanja emisij toplogrednih plinov.

3.27 EESO poudarja, da je takšna politika veliko preozka, saj izključuje druga pomembna vprašanja, na primer zanesljivost oskrbe (vključno z razvojem regionalnih struktur oskrbe). Poleg tega ne upošteva vprašanja omejenosti fosilnih energentov/surovin, socialnih vidikov, kot je izrinjanje malih kmetov ali avtohtonega prebivalstva s čezmorskih pridelovalnih območij, ter gibanja cen na prehrambnih trgih. Teh namreč ni mogoče – kot posrednih sprememb v rabi zemljišč – pretvoriti v "ekvivalente toplogrednim plinom" in vnesti v matematično tabelo.

3.28 Pri primerjalnih podatkih o toplogrednih plinih tudi ni dovolj strogega ločevanja med nafto (ki je osnova za bencinsko in dizelsko gorivo ter kerozin), torej fosilnim, tj. omejenim gorivom, in na primer obnovljivim rastlinskim oljem (kot odpadkom evropske strategije za beljakovine), ki ga je mogoče vedno znova pridelati. Da bo uporaba primerjalnih podatkov o toplogrednih plinih smiselna, mora nujno upoštevati to razliko med fosilnimi in obnovljivimi gorivi. To pomeni, da je treba naftnim derivatom – glede na njihove specifične posledice – pripisati precejšen malus; poleg tega je treba v podnebno bilanco fosilnih energentov všteti nove (podnebnju) škodljive metode pridobivanja (npr. pridobivanje nafte iz katranskega peska ali skrilavca). Komisija mora na tem področju popraviti pomanjkljivosti.

3.29 Poleg tega je treba tudi upoštevati, da obstajajo med posameznimi biogenimi gorivi izjemne razlike. Emisije toplogrednih plinov pri biogorivih so posledica a) načina pridelave rastlin in b) porabe pri tehnični proizvodnji biogoriva, vključno s prevozom surovin in končnih proizvodov.

3.30 Treba je razlikovati med biogorivi iz pridelave, ki je prijazna naravi in gospodarna z viri (npr. ekološko kmetovanje), in biogorivi, ki se pridobivajo z uporabo številnih kmetijskih kemikalij (kar poslabša bilanco toplogrednih plinov), med lokalno proizvedenimi gorivi in gorivi iz velikih centraliziranih obratov itd. Komisija takšnega razlikovanja ne uporablja.

3.31 Namesto tega so s predlaganimi metodami Komisije za izračunavanje začuda celo "napredna" goriva, ki se proizvajajo z veliko uporabo energije in prevoznih sredstev, bolje ocenjena kot surovina, ki jo narava ponuja skoraj "brezplačno" (kot je čisto rastlinsko olje); glej točko 4. EESO meni, da to ni sprejemljivo.

4. Posebne ugotovitve

4.1 Komisija trdi, da pri "naprednih" gorivih ni nevarnosti posrednih sprememb v rabi zemljišč. EESO bi rad opozoril, da to nikakor ne pomeni, da ta goriva niso podnebno neoporečna. Odbor želi v nadaljevanju izraziti kritično stališče do načrtovanega pristopa, in sicer na podlagi štirih konkretnih primerov s seznama "odpadkov", ki ga predlaga Komisija.

4.2 Glicerini

4.2.1 Komisija se zdaj pri "naprednih" biogorivih med drugim zanaša na glicerini, namesto na "običajni" biodizel, ki ga želi omejiti. Vendar so ravno evropski proizvajalci biodizla v zadnjih letih postali največji dobavitelji glicerina v Evropi, saj 80 % evropske proizvodnje glicerina izvira iz proizvodnje biodizla. ⁽⁸⁾ EESO se sprašuje, od kod bo v prihodnosti prišla "surovina glicerini", ki bi jo bilo treba uporabljati v večji meri, če namerava Komisija omejiti proizvodnjo njene izhodiščne surovine (biodizel). To je že samo po sebi protislovno.

4.2.2 Komisija je sama zapisala, da bi bilo z vidika podnebne politike in energije tako ali tako bolj smiselno, če bi rastlinska olja uporabljali kar v neobdelani obliki in jih ne bi estrificirali v biodizel (glej del A Priloge V Direktive 2009/28/ES). Pri tej metodi, ki ima smisel s podnebne vidika, glicerini sploh ne

⁽⁷⁾ Pri oljni repici to nanese približno devet ton na hektar, vendar se energetska vrednost te slame pri izračunu toplogrednih plinov začuda ne upošteva!

⁽⁸⁾ Glej letno poročilo 2009 podjetja ADM: http://www.oelag.de/images_betaeae/downloads/ADM%20GB%202009%20final.pdf.

bi nastal. Sedanji predlog Komisije vodi v občutno in uničujoče "izkrivljanje konkurence" pri razvrščanju glede na emisije toplogrednih plinov. Industrijski ostanek glicerina, ki nastane pri energetsko intenzivnem proizvodnem postopku (namreč pri estrifikaciji rastlinskega olja v biodizel), je pomnožen s faktorjem štiri in dobi tako lažno boljšo oceno z vidika toplogrednih plinov kot izhodiščna surovina rastlinsko olje. Na papirju imamo torej prihranek toplogrednih plinov, ki pa v resnici ne obstaja (glej tudi točko 4.4.3).

4.3 Les ("Biomass to liquid")

4.3.1 Tehnično je nedvomno mogoče "utekočiniti biomaso", kot to predlaga Komisija na primer z uporabo lesa. Postopek Fischer-Tropsch, ki se pri tem uporablja, je poznan že desetletja. Pri tem postopku molekule lignina lesa popolnoma razgradijo in z dovajanjem vodika pretvorijo ogljikov monoksid, ki pri tem ostane, v ogljikovodikove molekule.

4.3.2 Postopka pa ni (!) mogoče izvajati z lesnimi odpadki ali lubjem, saj je zanj potreben najbolj kakovosten les (konkurenca proizvodnji pohištva in furnirja), kajti druge molekule, ki so prisotne ravno v odpadnem lesu in lubju, motijo postopek Fischer-Tropsch.

4.3.3 Ta postopek terja izjemno veliko energije! Iz 1 000 kg najboljših deblovine (s 60 masnimi odstotki organske snovi) je mogoče proizvesti 135 kg dizelskega goriva. Pri tem se 85 % energije, pridobljene iz lesa, izgubi in samo približno 15 % se je pretvori v "napredno biogorivo". To pomeni, da se iz gozda s 1 000 drevesi več kot 850 dreves pokuri za procesno energijo, da se iz manj kot 150 dreves pridobi gorivo. Nato se pri izgorevanju goriva iz utekočinjene biomase v avtomobilskih motorjih celoten ogljikov dioksid iz vseh 1 000 dreves, vezan s fotosintezo, sprosti v zrak.

4.3.4 To je energetsko nesprejemljivo nizka stopnja učinkovitosti in še zdaleč ne dosega energetske učinkovitosti, ki jo vedno zahteva Komisija. V skladu s cilji energetske učinkovitosti se je treba posluževati procesov, s katerimi je mogoče doseči zadovoljiv učinek z vidika rabe energije.

4.3.5 Kljub temu je ta postopek v okviru politike EU za energijo iz obnovljivih virov predstavljen kot v glavnem ogljično nevtralen ravno zato, ker naj bi kot procesno energijo uporabljali les. Po drugi strani pa EU načrtuje gradnjo skladišč ogljika. Ali torej ni najboljše spremeniti CO₂ v les in ga vanj dolgoročno vezati, namesto da ga takoj ponovno sežgemo, na primer za proizvodnjo "naprednih biogoriv"?

4.3.6 EESO poudarja, da se les iz trajnostnega gozdarstva seveda sme in mora uporabljati v energetske namene, da npr. zamenja fosilne energente, kot sta nafta in premog. Že v prete-

klosti pa je opozoril, ⁽⁹⁾ da je treba upoštevati priporočila Skupnega raziskovalnega središča ter najprej uvesti podnebno najučinkovitejše in gospodarsko najbolj smiselne ukrepe. To najbolj velja za izkoriščanje toplote iz lesa (npr. sistemi za lokalno oskrbo s toploto, najboljše v povezavi z obrati za soproizvodnjo toplote in električne energije), ne pa za kemično pretvorbo lesa v tekoča goriva za promet, za katero se porabi veliko energije. ⁽¹⁰⁾

4.4 Slama

4.4.1 Z ekološkega in podnebnega vidika je več kot vprašljivo, da Komisija slamo kratko malo opredeljuje kot "ostanek" (v smislu neuporabnega odpadka). Slama je bila več stoletij glavni material, ki se je recikliral na kmetijah. V enem hektarju zdrave obdelovalne zemlje živi približno 10 ton živih bitij, ki jih je treba nahraniti. Pri tem se je treba zavedati, da živa bitja, ki živijo v tleh, v več sto letih proizvedejo humus ravno iz slame, listja, ovenele trave in podobnega. Humus pomeni kakovost tal, rodovitnost in ponor CO₂.

4.4.2 EESO ne razume, kaj Komisija pravzaprav želi: vzpostaviti in razvijati ponore CO₂ ali odvzeti ključni vir za potencialne ponore tako, da daje prednost uporabi slame za proizvodnjo goriva?

4.4.3 EU spodbuja slednje s tem, ko slamo opredeli kot "odpadek", iz katerega se – z veliko porabo energije – proizvaja "napredno" gorivo, ki se pri izpolnjevanju podnebnega cilja v prometnem sektorju šteje štirikratno. S tem povzročena izguba ponora CO₂ pa se ne upošteva!

4.4.4 Omeniti je treba še en vidik, ki ni bil pretehtan: če je ekosistemu tal odvzeta slama, to ne povzroča problemov le strukturi tal in mikroorganizmom. Tudi hranila, ki se s tem odvajajo, je treba nadomestiti v obliki mineralnih gnojil, njihova proizvodnja pa terja tako denar kot tudi veliko energije.

4.4.5 Za kmete je donosno, če oblikovalci politike opredelijo slamo kot gospodarsko dobrino, za katero dobijo denar. Za nastajanje humusa in zajemanje ogljika v tleh ter za prihranek energije, ki je povezan z uporabo slame v recikliranju, pa ne dobijo ničesar. S tem se brez dvoma ustvarjajo napačne tržne spodbude.

⁽⁹⁾ UL C 77, 31.3.2009, str. 43.

⁽¹⁰⁾ Skupno raziskovalno središče Evropske komisije: *Biofuels in the European Context: Facts, Uncertainties and Recommendations (Biogoriva v evropskem kontekstu: dejstva, negotovosti in priporočila)*, 2008, http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc_biofuels_report.pdf (na voljo le v angleščini).

4.4.6 Odbor spominja na svoje mnenje z dne 19. septembra 2012 o predlogu sklepa o pravilih za obračunavanje emisij in odvzemov toplogrednih plinov, ki nastanejo pri dejavnostih, povezanih z rabo zemljišč, spremembo rabe zemljišč in gozdarstvom, ter akcijskih načrtih o takšnih emisijah in odvzemih. ⁽¹¹⁾ V njem je zapisal, da morajo akcijske načrte, na primer za vzpostavitev skladišč CO₂ v kmetijstvu, "nujno dopolnjevati drugi politični ukrepi oziroma jih je treba kombinirati z obstoječimi, da se ustvarijo okvirni pogoji, ki omogočajo lastnikom in obdelovalcem izvajanje ustrezno učinkovitih ukrepov LULUCF na gospodarsko smiselni način in ne le v njihovo škodo". Obžalovanja vredno je, da je Komisija slaba dva meseca po tem, ko je Odbor zapisal to načelo, objavila obravnavani predlog, naj se slama predeluje v "napredno" gorivo, s čimer je ponovno nakazala popolnoma nasprotno usmeritev.

4.5 Listje

4.5.1 Opredeliti listje kot "odpadek" oziroma kot surovino za proizvodnjo "naprednega" goriva je ekološko nesprejemljivo. Listje je na primer izjemno pomembno za gozdni ekosistem in produktivnost gozda. Odstranjevanje listja iz nekaterih evropskih gozdov v srednjem veku je na primer vodilo v njihovo trajno degradacijo. V skladu s sedanjimi predlogi Komisije bi bilo mogoče gozdno listje prednostno uporabiti za proizvodnjo goriva, torej bi bil uveden postopek, ki je bil pred nekaj desetletji z velikim naporom končno odpravljen, da bi izboljšali zdravje gozdov. Trenutno lahko le ekonomski razlogi otežijo uresničitev predlogov Komisije.

5. Predlogi EESO

5.1 EESO poziva Komisijo, naj povsem na novo premisli o svoji politiki energije iz biomase, še posebej v zvezi z biogorivi. Pri tem mora upoštevati omejenost površin (in z njimi biomase), energetska bilanca in učinkovitost posameznih vrst energije iz biomase (in s tem raznolike potenciale zmanjšanja toplogrednih plinov) ter ekonomičnost. Odbor Komisiji priporoča, da pri tem upošteva pomembne ugotovitve Skupnega raziskovalnega središča in tudi glavne trditve iz študije nemškega Zveznega urada za okolje ⁽¹²⁾, ki je bila predstavljena na spremljevalnem dogodku EESO v okviru podnebne konference v Durbanu.

5.2 Veliko večjo pozornost je treba nameniti porabi energije v postopkih pretvorbe, saj je pogosto podcenjena. Posegi v molekularno strukturo surovin so na veliko področjih našega življenja (na primer za zdravila) ključni, kar pa ne velja nujno za področje energije. Pri tem mora biti cilj čim večja energetska

učinkovitost, saj vendar želimo pridobivati energijo! Vsak energetski proizvod, pri katerem je potrebna kemična pretvorba, je treba postaviti pod vprašaj, če obstajajo alternative.

5.3 Namesto da les pretvarjamo ob veliki porabi energije in nato porabimo v avtih, bi ga morali uporabiti kot skladišče ogljika ali ga sežigati neposredno za ogrevanje ter z njim nadomestiti fosilne energente.

5.4 Komisija bi morala razviti strategijo, ki bi – kot v primeru načrtovane evropske strategije za beljakovine – potrebo po zagotavljanju energije na energetska učinkovit način povežala z naravnimi procesi, na primer v kmetijstvu in gozdarstvu. To pomeni, da bi bilo treba pridelavo oljnic v Evropi, iz katerih se proizvajajo beljakovinska krma in hkrati rastlinska olja (in s tem nadomesti uvoz soje), v okviru trajnostnih kmetijskih pridelovalnih metod spodbujati, ne pa omejevati.

5.5 Komisija bi morala omejene možnosti uporabe biogoriv strateško usmeriti izključno na področja, na katerih v nasprotju z avtomobilskim prometom še ni na vidiku resnično obetavnih alternativ fosilnim gorivom. Med temi področji so zračni in ladijski promet pa tudi samo kmetijstvo in gozdarstvo (torej za terenska vozila).

5.6 Morala pa bi tudi resno jemati lastno načelo, da se energija iz biomase uporablja tam, kjer se lahko z gospodarsko najmanjšimi stroški doseže največji energetski in podnebni učinek. To pa je nedvomno na področju "uporabe toplote", ne pa na področju tekočih goriv.

5.7 EESO je že večkrat izrazil svoje mnenje o obnovljivih virih energije v kmetijstvu in med drugim opozoril, da omogoča uporaba čistega rastlinskega olja zanimive alternative na tem področju. Avstrija je na primer izkoristila rezultate projekta za uporabo čistih, kemično neobdelanih rastlinskih olj, ki ga je v okviru 7. okvirnega raziskovalnega programa podprla Komisija, ter jih bo v kmetijstvu okrepljeno uporabljala. Obžalovanja vredno je, da Komisija tega nikjer ne omenja oziroma se na to ne odzove s svojimi pobudami.

⁽¹¹⁾ UL C 351, 15.11.2012, str. 85.

⁽¹²⁾ *Globale Landflächen und Biomasse nachhaltig und ressourcenschonend nutzen (Trajnostna in z viri gospodarna uporaba svetovnih zemljišč in biomase)*, Zvezni urad za okolje, 2012; <http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-medien/4321.html>.

5.8 EESO se želi v prihodnosti še intenzivneje udeleževati družbene razprave o temah, kot so raba zemljišč, konkurenca za zemljišča in vse večji problem pozidave tal.

V Bruslju, 17. aprila 2013

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

PRILOGA

k Mnenju Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Naslednji amandmaji, ki so bili zavrjeni, so prejeli vsaj četrtno glasov:

Točka 3.16 (amandma 8)

Spremeni se tako:

EESO v sedanjem predlogu Komisije ne najde prepričljivega splošnega koncepta, niti v zvezi z energijo iz biomase niti za rešitev problematike, ki jo Komisija vedno znova navaja na področju prometa, in sicer:

- a) izjemno visoko odvisnost od uvoza energije in
- b) izrazito neuspešen nadzor emisij toplogrednih plinov.

Sicer pa je treba opozoriti, da predvidena obveznost poročanja o emisijah toplogrednih plinov, ki so posledica sprememb v rabi zemljišč, s praktičnega in tehničnega vidika skoraj ni izvedljiva in bi na vsak način povzročila precejšnji dodatno obremenitev za upravo in za zadevna podjetja.

Obrazložitev

Obrazložitev bo podana ustno.

Rezultat glasovanja

Za: 63

Proti: 79

Vzdržani: 34

Točka 4.3.1 (amandma 11)

Spremeni se tako:

Tehnično je nedvomno mogoče "utekočiniti biomaso", kot to predlaga Komisija na primer z uporabo lesa. Postopek Fischer-Tropsch, ki se pri tem uporablja, je poznan že desetletja. Pri tem postopku molekule lignina lesa popolnoma razgradijo in z dovajanjem vodika pretvorijo ogljikov monoksid, ki pri tem ostane, v ogljikovodikove molekule. Biomasa je tehnično mogoče pretvoriti v tekoče gorivo, kot to predlaga Komisija v primeru lesa, in sicer na različne načine. Postopek Fischer-Tropsch (pri katerem se molekule lignina lesa popolnoma razgradijo in se ogljikov monoksid, ki pri tem ostane, navadno z dovajanjem vodika pretvori v ogljikovodikove molekule) je na primer poznan že desetletja. Poleg te so bile razvite še nove metode.

Obrazložitev

Čeprav je postopek Fischer-Tropsch dobro znan, je kot primer zavajajoče uporabiti samo eno metodo.

Rezultat glasovanja

Za: 53

Proti: 89

Vzdržani: 30

Točka 4.3.2 (amandma 12)

Spremeni se tako:

Postopka pa ni (!) mogoče izvajati z lesnimi odpadki ali lubjem, saj je zanj potreben najbolj kakovosten les (konkurenca proizvodnji pohištva in furnirja), kajti druge molekule, ki so prisotne ravno v odpadnem lesu in lubju, motijo postopek Fischer-Tropsch. Ti postopki se lahko v skladu z načelom učinkovite rabe virov uporabljajo za ostanke pri sečnji, tokove stranskih proizvodov v industriji in les iz redčenja v sklopu upravljanja gozdov. Tako se doseže učinkovitejša raba lesa, za pridobivanje energije pa se ne uporablja kakovostna hlodovina.

Obrazložitev

Prvotno besedilo ni točno. Postopki omogočajo učinkovitejšo rabo lesa.

Rezultat glasovanja

Za: 54

Proti: 96

Vzdržani: 27

Točka 4.3.3 (amandma 13)

Spremeni se tako:

Ta postopek terja izjemno veliko energije! Iz 1 000 kg najboljše deblovine (s 60 masnimi odstotki organske snovi) je mogoče proizvesti 135 kg dizelskega goriva. Pri tem se 85 % energije, pridobljene iz lesa, izgubi in samo približno 15 % se je pretvori v "napredno biogorivo". To pomeni, da se iz gozda s 1 000 drevesi več kot 850 dreves pokuri za procesno energijo, da se iz manj kot 150 dreves pridobi gorivo. Nato se pri izgorevanju goriva iz utekočinjene biomase v avtomobilskih motorjih celoten ogljikov dioksid iz vseh 1 000 dreves, vezan s fotosintezo, sprosti v zrak. Če je postopek pravilno izpeljan, je z vidika energije in virov izredno učinkovit. Najboljša deblovina se še vedno uporabi za žagani les in druge proizvode in stranski proizvodi, kot so lubje, žagovina in gozdni odpadki, se obdelajo in uporabijo za gorivo za promet, električno energijo in ogrevanje. Iz 1 000 kg suhega lesa se proizvede 526 kg metanola in 205 kg dizelskega goriva FT. To pomeni, da se približno 60 % energijske vsebnosti lesa lahko spremeni v metanol ali približno 50 % v dizelsko gorivo s tehnologijami, ki so se industrijsko že dokazale. Razvijajo se procesi, s katerimi bo mogoče učinkovitost povečati še za 5 %. Če se proizvodnja goriva vključi v gozdarsko industrijo ali druge industrije, ki rabijo toploto, bo mogoče izkoristiti toploto, ki nastaja kot stranski proizvod tega procesa, s čimer bi se celotna učinkovitost uporabe lesa povečala na 70–80 %.

Obrazložitev

Izjava ni pravilna in daje popolnoma napačen vtis o sedanjih proizvodnji biogoriv.

Rezultat glasovanja

Za: 66

Proti: 99

Vzdržani: 24

Točka 4.3.5 (amandma 15)

Spremeni se tako:

Kljub temu je ta postopek v okviru politike EU za energijo iz obnovljivih virov predstavljen kot v glavnem ogljično nevtralen ravno zato, ker naj bi kot procesno energijo uporabljali les. Po drugi strani pa EU načrtuje gradnjo skladišč ogljika. Ali torej ni najbolje spremeniti CO₂ v les in ga vanj dolgoročno vezati, namesto da ga takoj ponovno sežgemo, na primer za proizvodnjo "naprednih biogoriv"? Les velja za vir energije, ki je dokazano ogljično nevtralen glede na čas, ki ga drevesa potrebujejo za rast. Uporaba biomase je pokazala, da ima pozitivne posledice na podnebnje z izboljševanjem zmogljivosti gozda za rast in povečevanjem skladiščenja ogljika, pa tudi zato, ker zamenja uporabo fosilnih goriv in drugih neobnovljivih snovi.

Obrazložitev

Trajnostno gozdarstvo in večja uporaba lesa očitno povečata zmogljivosti gozda za vezanje ogljika in zagotavljata nadomestilo za neobnovljive vire. Zavajajoče je navajati, da bi gozdovi učinkoviteje delovali kot ponori ogljika, če jih ne bi uporabljali.

Rezultat glasovanja

Za: 60

Proti: 96

Vzdržani: 25

Točka 1.5 (amandma 1)

Spremeni se tako:

~~Pristop na podlagi posrednih sprememb v rabi zemljišč, ki ga je izbrala Komisija, je vprašljiv tudi zato, ker naj bi veljal za energente v tekoči, ne pa tudi v plinasti oziroma trdni obliki, s čimer se EESO ne strinja.~~

Obrazložitev

Ker je pristop na podlagi posrednih sprememb v rabi zemljišč na splošno problematičen, ne bi smeli zahtevati njegove razširitve še na druge energetske vire. Za energente v plinasti in trdni obliki se trenutno pripravljajo posebna merila trajnosti. Preden se ta pristop priporoči naprej, bi bilo treba pojasniti zadržke, navedene v tem mnenju.

Rezultat glasovanja

Za: 56

Proti: 93

Vzdržani: 36

Točka 1.7 (amandma 9)

Spremeni se tako:

~~Pri biogorivih, ki jih Komisija imenuje "napredna" in jih želi zdaj spodbujati, vidi EESO nevarnost, da se bodo dragoceni potencialni ponori ogljika (kot so les, slama in listje) uporabljali kot osnova za goriva, kar bi vodilo v zvišanje koncentracije CO₂ v zraku (glej točko 4).~~

Obrazložitev

Ne gre za to, da bi evropske listopadne in iglaste gozdove uporabili za proizvodnjo naprednih biogoriv, ampak bi za to uporabili zgolj les iz redčenja in lesne odpadke. Z razpoložljivimi tehnikami so biogoriva učinkovitejša, kot je razbrati iz prvotnega besedila. Glej amandma k točki 4.3.3.

Rezultat glasovanja

Za: 47

Proti: 121

Vzdržani: 18

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 912/2010 o ustanovitvi Agencije za evropski GNSS

(COM(2013) 40 final – 2013/0022 (COD))

(2013/C 198/10)

Poročevalec: **Antonello PEZZINI**

Svet in Evropski parlament sta 27. februarja in 12. marca 2013 sklenila, da v skladu s členom 172 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. 912/2010 o ustanovitvi Agencije za evropski GNSS

COM(2013) 40 final – 2013/0022 (COD).

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 3. aprila 2013.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 489. plenarnem zasedanju 17. in 18. aprila 2013 (seja z dne 17. aprila) s 169 glasovi za, 1 glasom proti in 5 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja pobudo za prilagoditev struktur Agencije EU za globalni satelitski navigacijski sistem, s čimer bi zagotovili popolno neodvisnost njenih organov ter jasno samostojnost dejavnosti akreditacij in varnosti.

1.2 Po mnenju Odbora je novi okvir za samostojnost in sodelovanje v Agenciji za evropski GNSS (GSA) primeren. Zato glede na trenutno stanje podpira predlog spremembe Uredbe (EU) št. 912/2010 o ustanovitvi Agencije za evropski GNSS in priporoča sprejetje tega predloga, če se bo izkazalo, da je z njim mogoče v celoti doseči zastavljene cilje.

1.3 Po mnenju Odbora je zato za ocenjevanje, ali je sprejeta rešitev dejansko najboljša, pomembno, da se spremlja učinkovitost izvajanja vzpostavljenih funkcionalnih struktur ter da Komisija o tem redno in natančno poroča.

1.4 Odbor vnovič poudarja ključno vlogo evropskih satelitskih navigacijskih programov EGNOS in Galileo, ki sta na področju evropske vesoljske politike in strategije Evropa 2020 gonilo inovativnosti in konkurenčnosti v korist državljanov, skupaj z velikimi projekti globalnega spremljanja Zemlje in varnosti, ki morajo zaradi prihodnosti Evrope omogočiti ohranitev trdnega vodilnega položaja in strateške neodvisnosti na področju vesolja.

1.5 Po mnenju Odbora mora Unija spoznati, da je treba zaradi ciljev, ki so bili doseženi glede povezovanja, trajnostnega

razvoja in sožitja držav članic, s tem sproščene vire nameniti pospeševanju velikih skupnih projektov, konkurenčnih v svetovnem merilu, kot so Galileo, GMES (globalno spremljanje okolja in varnosti) in ITER (mednarodni termonuklearni poskusni reaktor).

1.6 EESO izraža globoko razočaranje nad tem, da je Evropski svet na zasedanju 19. februarja 2013 v večletnem proračunu za obdobje 2014–2020 zmanjšal finančna sredstva za program Galileo, in odločno poziva evropske institucije, zlasti pa Parlament, naj ponovno proučijo to odločitev in hkrati povečajo višino prevzetih obveznosti za projekta GMES in ITER.

1.7 Odbor meni, da je nujno treba zagotoviti združljivost in interoperabilnost programa Galileo z drugimi satelitskimi navigacijskimi sistemi in evropskimi standardi, ki se uporabljajo na svetovni ravni.

1.8 Odbor poziva k odločnim ukrepom za podporo in ozaveščanje o prednostih programov GNSS (globalni satelitski navigacijski sistemi), da bo lahko javnost čim boljše izkoristila nove priložnosti, ki jih ponujata storitvi Galileo in EGNOS.

1.9 Po mnenju EESO je treba pospešiti tudi vzpostavljanje centrov za varnost Galileo.

1.10 Odbor ima velike zadržke do tega, da bi se na agencije preneslo spodbujanje raziskav in inovacij, kar je doslej zagotavljala Komisija, slednje pa tudi poziva, naj nameni več pozornosti dosedanjim hvalevrednim izkušnjam.

1.11 Odbor priporoča, da se pospeši izvajanje sporazuma o prenosu pooblastil, sklenjenega med Komisijo in GSA, zlasti v zvezi s spodbujanjem tehnologij GNSS na različnih področjih raziskav in njihovega upoštevanja pri sektorskih strateških pobudah, pri čemer poleg zamud, ki so nastale pri programu Galileo, ne bi smelo priti še do dodatnih zamud.

2. Uvod

2.1 Globalni sistem za določanje položaja, sinhronizacijo in satelitsko navigacijo GNSS je eden ključnih elementov evropske tehnološke inovativnosti za državljane, podjetja, javno upravo in družbo, ki omogoča opravljanje navigacijskih storitev ter ustvarja nova delovna mesta in več konkurenčnih gospodarskih koristi.

2.2 EESO je sprejel že več mnenj o programu Galileo ⁽¹⁾. Za načrtovanje, vzpostavljanje in obratovanje infrastrukture, ki izhaja iz programov Galileo in EGNOS, so varnostne zahteve ključnega pomena.

2.3 Pomembno je, da se sistem Galileo, pri katerem je že večkrat prišlo do zamud, končno začne čim prej uporabljati, ne da bi pri tem prihajalo do postopkovnih ovir in navzkrižja interesov. Evropa bi tako dobila svoj satelitski navigacijski sistem in ne bi bila več odvisna od storitev drugih, zlasti če gre za uporabo v vojaške namene.

2.4 EESO se v celoti zaveda, da se bo lahko zaradi razširjenosti satelitske navigacije na številnih področjih dejavnosti povečala varnost, pri trženju pa tudi prihodki, če bo zagotovljeno nemoteno obratovanje brez prekinitev izvajanja storitev.

2.5 Komisija se je pri svojem delu osredotočila na vprašanje obvladovanja tveganj, katerega pomen se je z reformo upravljanja iz leta 2007 še okrepil. Vsa tveganja v zvezi s programoma so zbrana v enem registru, ki vsebuje tveganja v zvezi z industrijsko dobavno verigo, zunanji dejavniki, tj. vplivom političnih subjektov in varnostnih zahtev, in notranji dejavniki, kot so organizacija programov in nadzornega organa za GNSS, ki je leta 2007 prevzel zadolžitve svojega predhodnika – Skupnega podjetja Galileo ⁽²⁾.

2.6 Za vsako tveganje sta določena verjetnost nastanka in stopnja vpliva. Register tveganj zajema številne možne primere: tehnološka tveganja, industrijska tveganja, ki se nanašajo na vzpostavitev povezanih sistemov, zlasti na področju varnosti, tržna tveganja, upravljavska tveganja in tveganja civilne odgovornosti v zvezi z zagotavljanjem infrastrukture.

2.7 V zvezi z varnostjo je treba omeniti, da je v skladu z uredbo Komisija sicer odgovorna za upravljanje varnosti sistemov, vendar je njena svoboda delovanja na tem področju omejena s pomembnima dejavnikoma.

2.7.1 Prvič, države članice so tiste, ki določajo varnostne zahteve, saj se tveganja, ki bi utegnili vplivati na varnost občutljive infrastrukture, kot je satelitska navigacijska infrastruktura, nenehno spreminjajo. Za odpravo dela teh tveganj so odgovorne države članice.

2.7.2 Drugič, z Uredbo (ES) št. 683/2008 o GNSS je bila varnostna akreditacija sistemov zaupana GSA. Ločitev funkcij upravljanja in akreditacije je del dobre upravljavske prakse ter je za tovrstne projekte običajna in nujna.

2.8 EESO je že opozoril, da sta "[u]spešna izvedba in vodenje evropskih programov GNSS – tako Galilea kot EGNOS – [...] ključnega pomena za uresničitev vizije pametne, trajnostne in vključujoče rasti, predvidene v strategiji Evropa 2020", ter da bosta "programa GNSS v predlagani obliki v življenjskem ciklu sistema od leta 2014 do 2034 za Unijo ustvarila čiste koristi v višini 68,63 milijarde EUR" ⁽³⁾.

2.9 Odbor je poleg tega pozdravil dejstvo, da mora "sredstva, dodeljena programoma, upravljati Komisija, ki mora prav tako nadzorovati izvajanje vseh dejavnosti programov, vključno z dejavnostmi, prenesenimi na Agencijo za evropski GNSS in Evropsko vesoljsko agencijo (ESA)", ter "razvi[t]i mehanizem za obvladovanje tveganj" ⁽⁴⁾.

2.10 Po mnenju EESO je nujno treba okrepiti zagotovila glede neodvisnosti opravljanja dejavnosti v zvezi z varnostno akreditacijo, da bodo ta in druge dejavnosti GSA popolnoma ločene ter da se preprečita navzkrižje interesov, zlasti z drugimi funkcijami ⁽⁵⁾, in tveganje, da bi bila GSA hkrati sodnik in stranka.

2.11 V tem novem okviru je po mnenju EESO nujno zagotoviti, da lahko svet za varnostno akreditacijo izvaja nalogo, ki mu je dodeljena, popolnoma neodvisno od drugih organov in dejavnosti GSA, pri čemer mora znotraj Agencije obstajati jasna ločnica med akreditacijo in drugimi dejavnostmi.

2.12 Evropski parlament je po drugi strani poudaril, da "bi morali pri dolgoročni strukturi vodenja in upravljanja globalnega satelitskega navigacijskega sistema obravnavati porazdelitev nalog med Komisijo, Agencijo za evropski GNSS ter Evropsko vesoljsko agencijo, pa tudi druga pomembna vprašanja, kot so ustrezna delitev stroškov, mehanizem delitve prihodkov, ureditev odgovornosti, cenovna politika ter morebitna udeležba

⁽¹⁾ UL C 181, 21.6.2012, str. 179–182; UL C 256, 27.10.2007, str. 73–75, UL C 256, 27.10.2007, str. 47, UL C 324, 30.12.2006, str. 41–42, UL C 221, 8.9.2005, str. 28.

⁽²⁾ UL C 48, 21.2.2002, str. 42–46, UL C 324, 30.12.2006, str. 37–40.

⁽³⁾ UL C 181, 21.6.2012, str. 179–182.

⁽⁴⁾ UL C 181, 21.6.2012, str. 179–182.

⁽⁵⁾ UL C 388, 15.12.2012, str. 208.

in prispevek zasebnega sektorja pri programih globalnega satelitskega navigacijskega sistema" (glej Resolucijo Evropskega parlamenta z dne 8. junija 2011 – P7_TA(2011)0265).

2.13 Kar zadeva Svet, je ta izjavil, da je treba akreditacijo, ki jo trenutno ureja poglavje III Uredbe (EU) št. 912/2010, izvajati strogo ločeno od drugih nalog GSA (glej dokument Sveta EU št. 11279/12 ADD 1 z dne 7. 6. 2012).

2.14 Komisija zato predlaga "[spremembo] Uredb[e] (EU) št. 912/2010, da se zagotovi zlasti večja neodvisnost in okrepijo pristojnosti sveta za varnostno akreditacijo in njenega predsednika ter da se te pristojnosti v veliki meri uskladijo glede na pristojnosti upravnega sveta in izvršilnega direktorja Agencije, hkrati pa zagotovi obveznost sodelovanja med različnimi organi Agencije".

2.15 Odbor podpira predlog Komisije o spremembi Uredbe (EU) št. 912/2010 in priporoča sprejetje predlaganih določb, če se bo na podlagi rednih preverjanj in poročil izkazalo, da dejansko ustrezajo predlaganim ciljem.

3. Splošne ugotovitve o programih GNSS EU

3.1 Odbor poudarja, da je evropska vesoljska politika eden ključnih elementov strategije Evropa 2020 ter gonilo inovativnosti in konkurenčnosti v korist državljanov. Evropska satelitska navigacijska programa EGNOS in Galileo imata pri tem osrednjo vlogo, ki jo je treba skupaj s projektom GMES⁽⁶⁾ postaviti v ospredje in okrepiti.

3.2 EESO poudarja strateški pomen vesoljske politike in programa GNSS kot elementa za uresničitev prave evropske industrijske politike na podlagi konkretnih projektov, od katerih imajo državljani in podjetja oprijemljive koristi.

3.3 Zato se zdi učinkovita uporaba sistema upravljanja evropskega GNSS bistvena, da se oceni, ali je sprejeta rešitev dejansko najboljša. EESO tako poleg podpore predlaganim spremembam poziva, naj se spremlja učinkovitost izvajanja vzpostavljenih funkcionalnih struktur ter naj Komisija o tem redno in natančno poroča.

3.4 Odbor izraža globoko razočaranje nad tem, da je Evropski svet na zasedanju 19. februarja 2013 v večletnem proračunu za obdobje 2014–2020 zmanjšal finančna sredstva za program Galileo s 7,9 milijarde evrov, ki jih je predvidela Komisija, na zgolj 6,3 milijarde.

3.5 EESO poziva evropske institucije, zlasti pa Parlament, naj pri dokončnem sprejemanju prihodnjega večletnega finančnega okvira 2014–2020 obseg finančnih sredstev za program Galileo vrnejo na prejšnjo raven ter hkrati povečajo višino prevzetih obveznosti za projekta GMES in ITER⁽⁷⁾.

3.6 GSA bi morala poleg tega razviti odločne ukrepe za podporo in ozaveščanje o prednostih programov GNSS, da bo lahko javnost bolje izkoristila nove priložnosti, ki jih prinaša trženje storitev programov Galileo in EGNOS, ter da bo mogoče pospešiti njuno tržno uveljavljanje in optimizirati pričakovane družbeno-gospodarske koristi.

4. Posebne ugotovitve

4.1 **Primernost upravljaljskega okvira.** EESO meni, da je zaradi prenosa faze obratovanja programa EGNOS in – z januarjem 2014 – faze obratovanja programa Galileo na GSA novi predlagani okvir za samostojnost in sodelovanje v GSA primeren ter tudi ustreza medinstitucionalnim usmeritvam. Vendar je treba po njegovem mnenju takšne pozitivne premike še naprej spremljati, da se preveri, ali so se predlagane rešitve v praksi izkazale za takšne, da kar najbolj ustrezajo zastavljenim ciljem.

4.2 **Centri za varnost Galileo.** Treba je pospešiti vzpostavljanje centrov za varnost Galileo v Franciji in Združenem kraljestvu ter okrepiti njihovo strukturo in vire. Okrepiti je treba tudi izobraževalne dejavnosti in se tako odzvati na potrebe uporabnikov v zvezi z dostopom do regulirane javne storitve (PRS).

4.3 **Komunikacijske dejavnosti.** Ob zagonu storitev Galileo in v fazi polnega obratovanja v letih 2018–2019 bo treba pospešiti globalne komunikacijske kampanje Agencije. Zaradi spodbujanja razvoja in uveljavljanja aplikacij GNSS je treba poskrbeti za vodenje centrov odličnosti in pripraviti "strategij[o] blagovne znamke in znaka kakovosti" za tehnologijo in storitve v okviru programa EGNOS/GALILEO (z izrazom "znak kakovosti" Odbor označuje sistem zaščite znaka za licenciranje uradno potrjenih ponudnikov tehnologij EGNOS/GALILEO za prodajo tehnologije in rešitev, ki izpolnjujejo stroge tehnične standarde odličnosti; tak sistem zaščite je na primer uspešno uporabilo mednarodno združenje WiFi Alliance za pospeševanje tržnega uveljavljanja brezžične tehnologije LAN; glej http://en.wikipedia.org/wiki/Wi-Fi_Alliance)⁽⁸⁾.

4.4 **Raziskave in inovativnost.** Odbor je izrazil velike zadržke do težnje, "da se dosedanje naloge in dejavnosti na področju spodbujanja raziskav in inovacij, ki jih zdaj izvaja Komisija, prenesejo na zunanje agencije, Komisija pa bi se omejila na pravna vprašanja in finančno upravljanje", in je pozval, naj se "bolj upoštevajo izkušnje s tovrstnimi veliki[mi] projekti, ki orjejo ledino na novih tehnoloških področjih, in da se zagotovi ustrezna rezerva za nepredvidljive stroške v višini 10 %".⁽⁹⁾

⁽⁶⁾ UL C 299, 4.10.2012, str. 72–75.

⁽⁷⁾ UL C 229, 31.7.2012, str. 60–63.

⁽⁸⁾ UL C 107, 6.4.2011, str. 44–48.

⁽⁹⁾ UL C 229, 31.7.2012, str. 60–63.

4.5 **Čas in način izvajanja.** Odbor izraža zaskrbljenost nad zamudami, ki so nastale med razpravami v Parlamentu in Svetu pri sprejemanju uredbe o vzpostavitvi in obratovanju evropskih satelitskih navigacijskih sistemov namesto Uredbe (ES) št. 683/2008, saj je to tesno povezano z obravnavanim predlogom Komisije.

V Bruslju, 17. aprila 2013

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1224/2009 o vzpostavitvi nadzornega sistema Skupnosti za zagotavljanje skladnosti s pravili skupne ribiške politike

(COM(2013) 9 final – 2013/0007 (COD))

(2013/C 198/11)

Samostojni poročevalec: **Gabriel Sarró IPARRAGUIRRE**

Evropski parlament in Svet sta 5. februarja 2013 sklenila, da v skladu s členoma 43(2) in 304 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. 1224/2009 o vzpostavitvi nadzornega sistema Skupnosti za zagotavljanje skladnosti s pravili skupne ribiške politike

COM(2013) 09 final – 2013/0007 (COD).

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je za pripravo mnenja imenovala poročevalca Gabriela SARRA IPARRAGUIRREJA in mnenje sprejela 25. marca 2013.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 489. plenarnem zasedanju 17. in 18. aprila 2013 (seja z dne 17. aprila) s 177 glasovi za in 10 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO meni, da je treba spremeniti Uredbo (ES) št. 1224/2009 in jo tako prilagoditi Pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU).

1.2 Odbor meni, da bi morali biti nekateri bistveni vidiki, navedeni v mnenju, predmet izvedbenih aktov in ne delegiranih aktov.

2. Razlogi za pripravo mnenja na lastno pobudo

2.1 V skladu z Uredbo (ES) št. 1224/2009 se vzpostavlja nadzorni sistem Skupnosti za zagotavljanje skladnosti s pravili skupne ribiške politike (SRP).

2.2 S to uredbo se Komisijo pooblašča za izvajanje nekaterih določb navedene uredbe.

2.3 Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU) ločuje med pooblastili, prenesenimi na Komisijo za sprejemanje nezakonodajnih aktov, ki se splošno uporabljajo in dopolnjujejo ali spreminjajo nekatere nebstvene elemente zakonodajnega akta (delegirani akti, člen 290(1)), in pooblastili, prenesenimi na Komisijo za sprejemanje enotnih pogojev za izvajanje pravno zavezujočih aktov Unije (izvedbeni akti, člen 291(2)).

2.4 Zaradi potrebe po uskladitvi Uredbe (ES) št. 1224/2009 z novimi pravili odločanja PDEU je Evropska komisija pripravila predlog za njeno spremembo, ki ga obravnava to mnenje, pri čemer je svoja pooblastila prerazvrstila v prenesena in izvedbena pooblastila.

3. Analiza predloga

3.1 V predlogu so opredeljena pooblastila, dodeljena Komisiji, iz Uredbe Sveta (ES) št. 1224/2009 in njihova klasifikacija v prenesena in izvedbena pooblastila

3.2 Prav tako vsebuje prilagoditev nekaterih določb novim pravilom odločanja PDEU.

3.3 Vse navedeno se v predlogu izvede s spremembo 66 členov Uredbe (ES) št. 1224/2009.

3.4 Analiza predloga je zelo zapletena, saj sprememba teh 66 členov pomeni v celoti približno dvesto sprememb Uredbe (ES) št. 1224/2009, na podlagi katerih bodo Komisiji dodeljena pooblastila za sprejemanje delegiranih in izvedbenih aktov.

3.5 Pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov se dodeli za nedoločen čas, Evropski parlament ali Svet pa ga lahko kadar koli prekliceta. Pooblastilo preneha veljati s sklepom o preklicu pooblastila iz navedenega sklepa. Preklic začne veljati dan po objavi v Uradnem listu Evropske unije ali na poznejši datum, ki je v njem naveden. Na veljavnost že veljavnih delegiranih aktov ne vpliva;

3.6 Delegirani akt začne veljati le, če mu Evropski parlament ali Svet v dveh mesecih od uradnega obvestila, ki sta ga prejela v zvezi z navedenim aktom, ne nasprotujeta ali če sta pred iztekom navedenega roka oba obvestila Komisijo, da mu ne bosta nasprotovala. Navedeni rok se na pobudo Evropskega parlamenta ali Sveta podaljša za dva meseca.

3.7 Komisiji pri teh postopkih pomaga Odbor za ribištvo in ribogojstvo, ustanovljen s členom 30 Uredbe (ES) št. 2371/2002.

3.8 EESO je v svojih mnenjih podpiral dodelitev pooblastil Komisiji za sprejemanje delegiranih aktov za nadzor za zagotavljanje skladnosti s pravili SRP.

3.9 Vendar Odbor meni, da bi bilo treba v zvezi s sedanjim predlogom zaradi velikega števila sprememb Uredbe (ES) št. 1224/2009 doseči predhodno soglasje z državami članicami, kar zadeva vsebino in obseg vseh predlaganih sprememb.

4. Posebne ugotovitve

4.1 Splošen pristop v okviru PDEU določa, da morajo biti bistveni elementi zakonodaje predmet izvedbenih aktov, nebstveni elementi pa predmet delegiranih aktov.

4.2 EESO je analiziral predlog in meni, da v katerem koli ukrepu vsaj vidiki v zvezi s:

— predhodnim obveščanjem in pretovarjanjem;

— sprejetjem sprememb glede načina in pogostosti sporočanja podatkov Komisiji o kvotah in naporu;

— izvzetjem nekaterih flot iz obveznosti izpolnjevanja obvestil o prodaji;

— sprejetjem pravil o načrtu ladijskega skladišča;

— določitvijo, za kateri ribolov veljajo posebni programi nadzora in inšpekcijskih pregledov,

glede na svoj pomen ne bi smeli biti predmet delegiranih aktov, temveč izvedbenih aktov.

4.3 Odbor izraža tudi začudenje zaradi dejstva, da se lahko v katerem koli trenutku Komisiji odvzame pooblastilo za sprejetje delegiranega akta o zadevi, za katero je pooblaščen, ne da bi to pomenilo avtomatičen preklic delegiranega akta, ki je bil o navedeni zadevi že sprejet.

V Bruslju, 17. aprila 2013

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o poročanju o dogodkih v civilnem letalstvu ter spremembi Uredbe (EU) št. 996/2010 in razveljavitvi Direktive št. 2003/42/ES, Uredbe Komisije (ES) št. 1321/2007 in Uredbe Komisije (ES) št. 1330/2007

(COM(2012) 776 final – 2012/0361 (COD))

(2013/C 198/12)

Poročevalec: **Raymond HENCKS**

Svet in Evropski parlament sta 24. oziroma 17. januarja 2013 sklenila, da v skladu s členom 100(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o poročanju o dogodkih v civilnem letalstvu ter spremembi Uredbe (EU) št. 996/2010 in razveljavitvi Direktive št. 2003/42/ES, Uredbe Komisije (ES) št. 1321/2007 in Uredbe Komisije (ES) št. 1330/2007

COM(2012) 776 final – 2012/0361 (COD).

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 3. aprila 2013.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 489. plenarnem zasedanju 17. in 18. aprila 2013 (seja z dne 17. aprila) s 195 glasovi za, 1 glasom proti in 1 vzdržanim glasom.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO izraža priznanje Komisiji za sprejetje ukrepov za preprečevanje nesreč na področju civilnega letalstva in za okrepitev toka informacij o dogodkih ali incidentih, ki pomenijo grožnjo in bi, če se ne odpravijo, ogrozili potnike, druge ljudi ali zrakoplov.

1.2 Da bi lahko prepoznali in preprečili tveganja za nesreče v civilnem letalstvu, mora za vse zaposlene v sektorju veljati obveznost poročanja o vseh dogodkih, ki bi lahko ogrozili varnost, po potrebi pa tudi o napakah, ki so jih zaposleni storili sami ali so k njim prispevali oziroma napakah, za katere so odgovorni njihovi sodelavci.

1.3 Tak sistem poročanja je lahko učinkovit le, če

— je edini namen poročanja o dogodkih preprečevati nesreče in incidente, ne pa pripisovati krivdo ali odgovornost, in

— se uporablja v okviru t. i. kulture pravičnosti, ki vpletene štiti pred kakršnimi koli postopki, ki bi jih proti njim sprožil njihov delodajalec, ter pred oškodovanjem ali sodnim pregonom zaradi nenamernih napak, razen v primeru hude malomarnosti, za katero je jasno dokazano, da je bila namerna.

1.4 EESO meni, da bi sedanje oziroma dodatne ukrepe za zaščito virov informacij v predlogu lahko še okrepili ali dopolnili. V ta namen zato

— znova predlaga oblikovanje listine EU o kulturi pravičnosti;

— predlaga, da se natančno določi, da poleg držav članic tudi organizacije sektorja civilnega letalstva ne bi smele sprožiti postopkov v zvezi z nenaklepni ali nenamernimi kršitvami zakona, s katerimi se seznanijo samo zato, ker se je o njih poročalo;

— priporoča, da notranja pravila, ki jih sprejmejo organizacije v tem sektorju in ki opisujejo, kako se v njih zagotavljajo in izvajajo načela kulture pravičnosti, najprej odobri pristojen javni organ.

1.5 Ob upoštevanju bistvenega pomena kulture pravičnosti za učinkovito zaščito poročevalcev in glede na jasen interes preprečevanja vseh tveganj za nesrečo je Odbor zunanjemu strokovnjaku v zvezi s tem naročil izdelavo študije, katere ugotovitve bo seveda sporočil vsem zainteresiranim stranem.

1.6 EESO ima pomisleke v zvezi z novim ukrepom, na podlagi katerega bodo poročevalci lahko odslej svoja poročila pošiljali bodisi svojemu delodajalcu bodisi pristojnemu javnemu organu, prej pa so jih predložili zgolj javnemu organu. Meni, da bi moral poročevalec ob izdelavi poročila zaradi zagotavljanja nevtralnosti in izogibanja kakšnemu koli naknadnemu vmešavanju s strani delodajalca en izvod vedno poslati tudi pristojnemu javnemu organu.

1.7 EESO obžaluje, da v uredbi ni izrecno predvideno, da bi o incidentih lahko poročali tudi potniki, saj se ti pogosto bolj zavedajo varnostnih tveganj, povezanih z infrastrukturo in storitvami, in opazijo tudi pomanjkljivosti, ki jih zaposleni v tem sektorju zaradi rutine vidijo drugače. To velja tudi za osebe z omejeno gibalno sposobnostjo, ki lahko najbolje ocenijo dejavnike tveganja, povezane z njihovim specifičnim stanjem. EESO zato predlaga vzpostavitev postopkov za vključitev vseh potnikov v tok informacij o dogodkih, o katerih je treba poročati.

1.8 EESO tudi meni, da bi bilo treba vse nepravilnosti med vkrcavanjem, zlasti pri varnostnem preverjanju potnikov, vključiti med dogodke, o katerih je treba poročati.

2. Uvod

2.1 Od vzpostavitve enotnega trga za zračni promet leta 1992 je zaradi izpolnjevanja vedno strožjih regulativnih zahtev na področju varnosti v letalstvu za zrakoplove, ki so registrirani v državi članici ali ki jih upravljajo družbe s sedežem v državi članici, ter podrobnih, neodvisnih preiskav nesreč stopnja smrtnih nesreč v letalskem prometu vidno upadla in še vedno nekoliko upada.

2.2 Izkušnje kažejo, da določeni incidenti in druge pomanjkljivosti pogosto še pred nastankom nesreče opozarjajo, da obstaja varnostno tveganje. Hitro je postalo jasno, da bo varnost v letalstvu vse teže povečati zgolj z dosedanjim pristopom odzivanja, tj. reakcijo in pridobivanjem izkušenj šele po nastanku nesreče.

2.3 Evropska unija se zato ne sme zadovoljiti z vlogo zakonodajalca, temveč mora enako mero pozornosti posvetiti tudi sistematičnemu reševanju tveganj, povezanih z varnostjo v letalstvu. S sprejetjem Direktive 2003/42/ES o poročanju o dogodkih v civilnem letalstvu je zavzela dodatni, proaktivni pristop.

2.4 Sistem poročanja temelji na odnosu zaupanja med poročevalcem o dogodkih in subjektom, ki je odgovoren za zbiranje in oceno ustreznih podatkov.

2.5 Evropska unija je leta 2007 vzpostavila evropsko centralno podatkovno bazo za zbiranje podatkov o vseh dogodkih v civilnem letalstvu, ki so jih predložile države članice; trenutno je v njej shranjenih okoli 600 000 dogodkov.

2.6 Glede na to, da so zbrani podatki občutljive narave, veljajo za zaupne in se lahko uporabljajo zgolj za dejavnosti udeležencev in uporabnikov. Da bi se izognili neutemeljenim bojaznim in odzivom, je treba informacije za javnost sporočiti v zbirni obliki in se pri tem omejiti predvsem na letna poročila o splošni ravni varnosti v letalstvu.

2.7 Države članice lahko poleg sistema obveznega poročanja vzpostavijo sistem prostovoljnega poročanja za zbiranje in analiziranje podatkov o ugotovljenih pomanjkljivostih v civilnem letalstvu, ki ne sodijo na področje uporabe obveznega poročanja.

2.8 Obveznost poročanja velja za vse člene verige zračnega prometa, zlasti za letalske prevoznike, upravljavce potrjenih letališč, podjetij za izvajanje storitev zemeljske oskrbe itd.

2.9 Osebe, ki delujejo na različnih področjih civilnega letalstva, so navzoče pri dogodkih, ki so pomembni za preprečevanje nesreč, zato morajo o njih poročati.

2.10 Iz poročil je treba odstraniti vse osebne podatke v zvezi s poročevalcem in tehnične podatke, na podlagi katerih bi bilo mogoče ugotoviti identiteto poročevalca. Države članice morajo zagotoviti, da delodajalci ne bodo v nobenem primeru oškodovali zaposlenih, ki poročajo o incidentih; osebi, ki sporoči podatke o takem dogodku, se ne smejo naložiti nobene upravne, disciplinske ali službene kazni, razen v primeru hude malomarnosti ali namerne kršitve.

3. Vsebina nove uredbe

3.1 Po mnenju Evropske komisije se pri predložitvi poročil o dogodkih v EU in uporabi evropske centralne podatkovne baze še vedno pojavljajo določene pomanjkljivosti, ki vplivajo na njihovo uporabnost in močno ogrožajo možnost pridobivanja povratnih informacij za preprečevanje nesreč. Komisija za izboljšanje stanja predlaga ukrepe, navedene v nadaljevanju.

3.1.1 Boljše zbiranje informacij o dogodkih

Predlog vzpostavlja okvir, ki bi zagotovil poročanje o vseh dogodkih, ki ogrožajo ali bi ogrozili varnost v letalstvu. Poleg obveznih sistemov poročanja predpisuje tudi vzpostavitev prostovoljnih sistemov.

Predlog vsebuje tudi določbe za spodbujanje zaposlenih v letalstvu k poročanju o informacijah, ne da bi jim za to grozila kazen, razen v primeru hude malomarnosti.

3.1.2 Pojasnitev toka informacij

Sistem poročanja mora - podobno kot javni organ - vzpostaviti vsaka organizacija, ki deluje na področju letalstva.

3.1.3 Boljša kakovost in popolnost podatkov

Poročila o dogodkih bodo morala vsebovati določene minimalne informacije in obvezna podatkovna polja. Dogodki bodo morali biti razporejeni glede na tveganje v skladu s prihodnjim skupnim evropskim sistemom za klasifikacijo tveganj. Poleg tega bo treba vzpostaviti tudi postopke za preverjanje kakovosti podatkov.

3.1.4 Boljša izmenjava informacij

Države članice in Evropska agencija za varnost v letalstvu (EASA) imajo sedaj dostop do vseh podatkov iz evropske centralne podatkovne baze. Vsa poročila bi morala biti združljiva s programsko opremo ECCAIRS.

3.1.5 Boljša zaščita pred neustrezno uporabo informacij v zvezi z varnostjo

Zagotoviti je treba, da so zbrani podatki zaupni, pa tudi, da so na voljo in se uporabljajo zgolj za ohranjanje ali izboljšanje varnosti v letalstvu. Potreben je dogovor s sodnimi organi, da bi tako zmanjšali negativni učinek uporabe teh podatkov v pravne namene.

3.1.6 Boljša zaščita poročevalcev za zagotavljanje stalne razpoložljivosti informacij (kultura pravičnosti)

Predpisi glede zaščite poročevalcev so strožji; ponovno je potrjeno, da je treba poročila anonimizirati, dostop do podatkov, ki omogočajo identifikacijo, pa omejiti zgolj na določene ljudi. Okrepljeno je pravilo, ki prepoveduje, da bi delodajalci na podlagi sporočenih informacij kakor koli oškodovali zaposlene, razen v primeru hude malomarnosti (kot je opredeljena v členu 2(4) predloga uredbe). Organizacije, ki delujejo na področju civilnega letalstva, morajo sprejeti dokument, v katerem je navedeno, kako je zagotovljena zaščita zaposlenih. Poleg tega mora vsaka država članica imenovati organ, ki je pristojen za izvajanje določb o zaščiti vira informacij in ki ga lahko poročevalci obvestijo o kršitvah zadevnih pravil. Ta organ lahko po potrebi predlaga svoji državi članici, da sprejme kazni za zaposlene, ki so prekršili navedena pravila.

3.1.7 Uvedba zahtev za analizo informacij in sprejetje nadaljnjih ukrepov na nacionalni ravni

S predlogom se v pravo EU prenašajo na mednarodni ravni dogovorjena pravila, povezana z analizo in spremljanjem zbranih informacij o dogodkih.

3.1.8 Temeljitejša analiza na ravni EU

Okrepljeno je načelo, da morajo informacije, ki jih vsebuje evropska centralna podatkovna baza, analizirati EASA in države članice, sedanje sodelovanje pa je formalizirano v okviru omrežja analitikov varnosti v letalstvu, ki mu predseduje EASA.

3.1.9 Izboljšana preglednost za širšo javnost

Države članice ob upoštevanju zaupnosti objavljajo letna poročila o varnosti, ki vsebujejo zbirne informacije o sprejetih ukrepih za izboljšanje varnosti v letalstvu.

4. Splošne ugotovitve

4.1 EESO izraža priznanje Komisiji za sprejetje ukrepov za preprečevanje nesreč na področju civilnega letalstva in za okrepitev toka informacij o dogodkih, ki pomenijo grožnjo in bi, če se ne odpravijo, ogrozili potnike, druge ljudi ali zrakoplov.

4.2 Pozitivno ocenjuje tudi poenostavitev zakonodaje na tem področju, saj so trenutno v enem dokumentu združene prejšnja direktiva in dve uredbi.

4.3 Glede na to, da države članice pogosto ne spoštujejo rokov za prenos direktiv v nacionalno zakonodajo – to velja tudi za Direktivo 2003/42/ES, na katero se nanaša to mnenje –, in ob upoštevanju, da se je s čim hitrejšo opredelitvijo morebitnih varnostnih problemov mogoče izogniti hudim nesrečam in rešiti življenja, se Odbor strinja s Komisijo, da je za uresničitev predlaganih ciljev najustreznejši pravni instrument, ki se uporablja neposredno, v tem primeru torej uredba.

4.4 Čeprav EESO ne dvomi, da bo ta predlog uredbe prejel splošno podporo, želi kljub temu v nadaljevanju izpostaviti nekaj vprašanj.

4.5 Poročevalci so svoja poročila prej pošiljali zgolj javnemu organu, odslej pa jih bodo lahko predložili bodisi svojemu delodajalcu bodisi pristojnemu javnemu organu. Če jih pošljejo neposredno delodajalcu, jih mora ta predložiti pristojnemu javnemu organu. Toda v členu 7(3) predloga uredbe je predpisano, da sektorske organizacije vzpostavijo postopke za preverjanje kakovosti podatkov, predvsem za zagotavljanje skladnosti med različnimi podatki, vsebovanimi v poročilu o dogodku, in prvotnimi podrobnostmi o dogodku, o katerih je poročal poročevalec.

EESO na podlagi navedenega sklepa, da prvotne podrobnosti o dogodku, ki jih je sporočil poročevalec, niso vedno nujno iste kot tiste, ki so bile poslane javnemu organu, zato se s tem ne more strinjati.

Odbor ima pomisleke glede tega, da se poročila pošljejo neposredno delodajalcu. Meni, da bi moral poročevalec ob izdelavi poročila zaradi zagotavljanja nevtralnosti in izogibanja kakšnemu koli naknadnemu vmešavanju s strani delodajalca en izvod vedno poslati tudi pristojnemu javnemu organu.

4.6 EESO ugotavlja, da na seznamu incidentov, o katerih je treba poročati (Priloga 1 uredbe), ni incidentov v zvezi s postopki pred vkrcanjem. Zato je treba vse nepravilnosti pri varnostnem preverjanju pred vkrcanjem sporočiti vsaj v okviru prostovoljnega poročanja. Vendar pa imajo lahko take nepravilnosti hude posledice, zato EESO meni, da bi jih bilo treba vključiti med dogodke, o katerih je treba poročati.

4.7 V predlogu uredbe ravno tako ni posebej predvideno, da lahko o incidentih poročajo tudi potniki, čeprav to ni popolnoma izključeno, saj je v njem navedeno, da sistemi prostovoljnega poročanja omogočajo zbiranje podrobnosti o dogodkih tudi drugim osebam, ne le zgolj zaposlenim v tem sektorju, za katere velja obveznost poročanja.

Potniki se sicer pogosto bolj zavedajo varnostnih tveganj, povezanih z infrastrukturo in storitvami, in opazijo tudi pomanjkljivosti, ki jih zaposleni v tem sektorju zaradi rutine ali poklicne deformacije vidijo drugače. EESO zato predlaga vzpostavitev postopkov za vključitev potnikov v tok informacij

o dogodkih, o katerih je treba poročati. To velja tudi za osebe z omejeno gibalno sposobnostjo, za katere v skladu s točko 4.3 Priloge I k uredbi sicer veljajo isti pogoji kot za sprejem in odpremo prtljage in tovora, čeprav so dejavniki tveganja popolnoma drugačni.

5. Kultura pravičnosti

5.1 Da bi lahko prepoznali in preprečili tveganja za nesreče v civilnem letalstvu, mora za vse zaposlene v sektorju veljati obveznost poročanja o vseh dogodkih, ki bi lahko ogrozili varnost.

5.2 Po potrebi je treba od vpletenih zahtevati, da poročajo o napakah, ki so jih storili sami ali so k njim prispevali oziroma napakah, za katere so odgovorni njihovi sodelavci.

5.3 Jasno je, da je lahko tak sistem poročanja učinkovit zgolj v okviru t. i. kulture pravičnosti, ki vpletene štiti pred kakršnimi koli postopki, ki bi jih proti njim sprožil njihov delodajalec, ter pred oškodovanjem ali sodnim pregonom zaradi nenamernih napak, razen v primeru hude in dokazano namerne malomarnosti.

5.4 EESO je zato zadovoljen, da je jasno navedeno, da je edini namen poročanja o dogodkih zgolj preprečevanje nesreč in incidentov, ne pa pripisovanje krivde ali odgovornosti, in da predlog uredbe ponovno potrjuje in dopolnjuje ukrepe za zaščito poročevalcev, čeprav bi bilo mogoče te ukrepe še izboljšati.

5.5 Odbor je že v svojem mnenju o uredbi o preiskavah in preprečevanju nesreč v civilnem letalstvu⁽¹⁾ poudaril, da je na ravni EU potrebnih več ukrepov, ki bi zagotovili, da bodo vse države članice spremenile svoje nacionalne kazenske sisteme in tako zagotovile kulturo pravičnosti. Še zlasti je opozoril na pomen oblikovanja listine EU o kulturi pravičnosti, da bi se tako izognili kaznim za nenamerne napake.

5.6 EESO obžaluje, da to ni bilo upoštevano v predlogu uredbe, kjer je sicer predvideno sodelovanje med varnostnimi in sodnimi organi na podlagi predhodnih dogovorov (člen 15(4): *Namen teh predhodnih dogovorov je zagotoviti pravno ravnovesje med potrebo po ustreznem delovanju sodstva na eni strani in potrebo po stalni razpoložljivosti informacij v zvezi z varnostjo na drugi.*), kar je korak v pravo smer, vendar pa se ti dogovori nanašajo zgolj na "ustrezno" zaupnost informacij in ne ščitijo poročevalcev pred sodnim pregonom.

5.7 Kar zadeva zaščito poročevalca, bi morala določba o tem, da "države članice ne sprožijo postopkov v zvezi z nenaklepnimi ali nenamernimi kršitvami zakona, s katerimi se seznanijo samo zato, ker se je o njih poročalo", veljati tudi za delodajalca poročevalca; člen 16(3) predloga uredbe bi bilo zato treba ustrezno dopolniti.

5.8 Glede določbe o tem, da mora vsaka sektorska organizacija sprejeti notranja pravila, ki opisujejo, kako se v njej zagotavljajo in izvajajo načela kulture pravičnosti, EESO predlaga, da ta pravila v vsaki državi članici najprej odobri organ, pristojen za izvajanje določb o zaščiti virov informacij.

5.9 Čeprav je uredba zavezujoča v celoti in se neposredno začne uporabljati v vseh državah članicah dvajseti dan po objavi v Uradnem listu Evropske unije, je treba nekatere elemente, zlasti notranja pravila organizacij o načinu izvajanja načel kulturne pravičnosti oziroma pravila, ki se uporabljajo ob kršitvah uredbe, še oblikovati ali jih po potrebi prenesti v nacionalno zakonodajo. EESO se zavzema, da bi v uredbi določili rok za izvedbo teh elementov.

5.10 Ob upoštevanju bistvenega pomena kulture pravičnosti, ki učinkovito štiti vse sodelujoče, in glede na jasen interes preprečevanja vseh tveganj za nesrečo je Odbor zunanjemu strokovnjaku v zvezi s tem naročil izdelavo študije, katere ugotovitve bo seveda sporočil vsem zainteresiranim stranem.

V Bruslju, 17. aprila 2013

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

⁽¹⁾ UL C 21, 21.1.2011, str. 62-65.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi direktiv Sveta 92/58/EGS, 92/85/EGS, 94/33/ES, 98/24/ES ter Direktive 2004/37/ES Evropskega parlamenta in Sveta z namenom prilagoditve Uredbi (ES) št. 1272/2008 o razvrščanju, označevanju in pakiranju snovi ter zmesi

(COM(2013) 102 final - 2013/0062 COD)

(2013/C 198/13)

Evropski parlament in Svet sta 12. oziroma 15. marca 2013 sklenila, da v skladu s členom 153(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi direktiv Sveta 92/58/EGS, 92/85/EGS, 94/33/ES, 98/24/ES ter Direktive 2004/37/ES Evropskega parlamenta in Sveta z namenom prilagoditve Uredbi (ES) št. 1272/2008 o razvrščanju, označevanju in pakiranju snovi ter zmesi

COM(2013) 102 final - 2013/0062 COD.

Odbor je to vprašanje že obravnaval v mnenju CESE 493/2008, sprejetem 12. marca 2008 (*), zato je na 489. plenarnem zasedanju 17. in 18. aprila 2013 (seja z dne 17. aprila) s 178 glasovi za, 3 glasovi proti in 10 vzdržanimi glasovi sklenil, da o tem ne bo pripravil novega mnenja, saj zagovarja enako stališče kot v navedenem mnenju.

V Bruslju, 17. aprila 2013

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

(*) Mnenje EESO o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o razvrščanju, označevanju in pakiranju snovi ter zmesi in spremembi Direktive 67/548/EGS in Uredbe (ES) št. 1907/2006, COM(2007) 355 final - 2007/0121 COD (UL C 204, 9.8.2008, str. 47–56).

2013/C 198/13

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi direktiv Sveta 92/58/EGS, 92/85/EGS, 94/33/ES, 98/24/ES ter Direktive 2004/37/ES Evropskega parlamenta in Sveta z namenom prilagoditve Uredbi (ES) št. 1272/2008 o razvrščanju, označevanju in pakiranju snovi ter zmesi (COM(2013) 102 final - 2013/0062 COD) 77



EUR-Lex (<http://new.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.

Več informacij o Evropski uniji najdete na spletišču <http://europa.eu>.



Urad za publikacije Evropske unije
2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

SL