

Uradni list

Evropske unije



C 177

Slovenska izdaja

Informacije in objave

Zvezek 57

11. junij 2014

Vsebina

I Resolucije, priporočila in mnenja

MNENJA

Evropski ekonomsko-socialni odbor

495. plenarno zasedanje EESO 21. in 22. januar 2014

2014/C 177/01	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sodelovalni ali participativni potrošnji: model trajnostnega razvoja za 21. stoletje (mnenje na lastno pobudo).	1
2014/C 177/02	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o strategiji boja proti sivi ekonomiji in neprijavljenemu delu (mnenje na lastno pobudo).	9
2014/C 177/03	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o dostopnosti kot človekovi pravici za invalide (mnenje na lastno pobudo).	15
2014/C 177/04	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o cenovni dostopnosti storitev splošnega gospodarskega pomena: opredelitev, merjenje, izzivi, evropske pobude (mnenje na lastno pobudo). . .	24
2014/C 177/05	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o strategiji EU za jadransko-jonsko regijo (EUSAIR) (raziskovalno mnenje).	32
2014/C 177/06	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu sklepa Sveta o smernicah za politike zaposlovanja držav članic COM(2013) 803 final – 2013/0392 (NLE).	40
2014/C 177/07	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 260/2012 v zvezi s prehodom na kreditne prenose in direktne bremenitve po vsej Uniji COM(2013) 937 final – 2013/0449 (COD).	41

SL

III Pripravljalni akti

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

495. plenarno zasedanje EESO 21. in 22. januar 2014

2014/C 177/08	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o indeksih, ki se uporabljajo kot referenčne vrednosti v finančnih instrumentih in finančnih pogodbah COM(2013) 641 <i>final</i> – 2013/0314 (COD)	42
2014/C 177/09	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o prilagoditvi vrste zakonodajnih aktov, v katerih je določena uporaba regulativnega postopka s pregledom, členoma 290 in 291 Pogodbe o delovanju Evropske unije COM(2013) 751 <i>final</i> – 2013/0365 (COD)	48
2014/C 177/10	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o novih psihoaktivnih snoveh COM(2013) 619 <i>final</i> – 2013/0305 (COD) COM(2013) 618 <i>final</i> – 2013/0304 (COD)	52
2014/C 177/11	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o svežnju NAIADES II, ki vsebuje naslednje tri dokumente: Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 718/1999 z dne 29. marca 1999 o ukrepih glede zmogljivosti ladjevja Skupnosti za pospeševanje prevoza po celinskih plovnihih poteh COM(2013) 621 <i>final</i> – 2013/0303 (COD) Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o tehničnih predpisih za plovila, namenjena za plovbo po celinskih plovnihih poteh, in razveljavitvi Direktive 2006/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta COM(2013) 622 <i>final</i> – 2013/0302 (COD) in Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Doseganje kakovostnega prevoza po celinskih plovnihih poteh – NAIADES II COM(2013) 623 <i>final</i>	58
2014/C 177/12	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o novih ukrepih za evropski enotni trg telekomunikacijskih storitev na podlagi naslednjih dveh dokumentov: Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ukrepih za evropski enotni trg elektronskih komunikacij in doseganje povezane celine ter spremembi direktiv 2002/20/ES, 2002/21/ES in 2002/22/ES ter uredb (ES) št. 1211/2009 in (EU) št. 531/2012 COM(2013) 627 <i>final</i> – 2013/0309 (COD), Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o enotnem telekomunikacijskem trgu COM(2013) 634 <i>final</i>	64
2014/C 177/13	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o evropskem visokošolskem izobraževanju v svetu COM(2013) 499 <i>final</i>	71
2014/C 177/14	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Posvetovalno sporočilo o trajnostni rabi fosforja COM(2013) 517 <i>final</i>	78
2014/C 177/15	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o preprečevanju in obvladovanju vnosa in širjenja invazivnih tujerodnih vrst COM(2013) 620 <i>final</i> – 2013/0307 (COD)	84
2014/C 177/16	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2003/87/ES o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti zaradi izvajanja mednarodnega sporazuma o uporabi enotnega globalnega tržnega ukrepa za emisije iz mednarodnega letalstva od leta 2020 COM(2013) 722 <i>final</i> – 2013/0344 (COD)	88

I

(Rezolucije, priporočila in mnenja)

MNENJA

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

495. PLENARNO ZASEDANJE EESO 21. IN 22. JANUAR 2014

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sodelovalni ali participativni potrošnji: model trajnostnega razvoja za 21. stoletje (mnenje na lastno pobudo)

(2014/C 177/01)

Poročevalec: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 14. februarja 2013 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Sodelovalna ali participativna potrošnja: model trajnostnega razvoja za 21. stoletje.

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 16. decembra 2013.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 495. plenarnem zasedanju 21. in 22. januarja 2014 (seja z dne 21. januarja) s 121 glasovi za, 2 glasovoma proti in 3 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Sodelovalna ali participativna potrošnja se uveljavlja v vse večjem številu skupnosti in mest po svetu, ki uporabljajo tehnološka omrežja za to, da z manj sredstvi opravijo več, na primer pri dejavnostih, kot so oddajanje v najem, izposoja, izmenjava, blagovna menjava, podarjanje ali souporaba proizvodov v doslej nepredstavljenem obsegu.

1.2 Sodelovalna ali participativna potrošnja nima samo ekonomskega učinka⁽¹⁾, ampak pomeni tudi spremembo koncepta dela, zato bo v prihodnjih letih pomemben potencialen vir zaposlovanja.

1.3 Sodelovalna ali participativna potrošnja tako pomeni, da gospodarstvo, ki temelji na uporabi, na inovativen ter z ekonomskega, socialnega in okoljskega vidika koristen način dopolnjuje gospodarstvo, ki temelji na proizvodnji. Poleg tega je to lahko ena od možnosti za izhod iz gospodarske in finančne krize, saj ljudem omogoča, da izmenjavajo stvari, ki jih potrebujejo.

1.4 Zaradi kompleksnosti in pomena pojava sodelovalne ali participativne potrošnje morajo ustrezne institucije na podlagi natančnih študij predvideti zakonski okvir za prakse, ki se razvijajo na tem področju, da bo mogoče določiti pravice in pristojnosti vseh akterjev. Po eni strani lahko sodelovalna ali participativna potrošnja izpolni družbene potrebe, kadar ne gre za komercialno dejavnost, po drugi strani pa lahko kot pridobitna dejavnost prispeva k ustvarjanju delovnih mest ob upoštevanju davčnih pravil, varnostnih standardov, odgovornosti, varstva potrošnikov in drugih obveznih predpisov.

⁽¹⁾ <http://www.web-strategist.com/blog/2013/07/27/collaborative-economy-industry-stats>.

1.5 Komisija bi morala vprašanje sodelovalne ali participativne potrošnje obravnavati v delovnem programu v različnih fazah:

- Najprej bi bilo treba na enem mestu zbrati temeljne pravice in načela, ki so že zapisani v zakonodaji Evropske unije in ki ščitijo državljane, tako kot je bilo storjeno v primeru kodeksa o spletnih pravicah v EU.
- Nato bi bilo treba pripraviti ustrezne študije, ki so nujno potrebne za to, da Evropska komisija ugotovi, kakšne ovire lahko nastanejo pri izvajanju teh dejavnosti in ali obstajajo morebitne težave, ki bi jih bilo treba rešiti, s poudarkom na evropski vrednosti, ki bi jo zagotovili s sprejetjem ukrepa na ravni EU. Komisija bi morala za to nameniti dovolj finančnih sredstev tako v okviru GD za zdravje in potrošnike kot tudi GD za pravosodje.
- Prav tako bi bilo treba oblikovati zbirko podatkov o izmenjavi izkušenj in dobrih praks na področju sodelovalne ali participativne potrošnje, ki bi bila dostopna vsem potrošnikom. Komisija bi lahko organizirala tudi kampanje za povečanje ozaveščenosti in informiranje o sodelovalni ali participativni potrošnji.
- Nenazadnje bi si lahko ob upoštevanju pridobljenih izkušenj prizadevala za uskladitev zakonodaje glede čezmejnih vprašanj in elementov, ki prinašajo evropsko dodano vrednost k temu vprašanju.

2. Uvod

2.1 Ker se bo obstoječi sistem postopoma izčrpal in ne bo več mogel izpolnjevati posameznih in skupnih potreb državljanov, bi bilo treba oblikovati alternativne rešitve, prilagojene potrebam in izzivom, ki jih prinaša prihodnost in so povezani z uporabo digitalnih omrežij.

2.2 To mnenje na lastno pobudo je v skladu z določbami strategije Evropa 2020, v kateri je predlagano, naj potrošnja blaga in storitev poteka v skladu s pametno, trajnostno in vključujočo rastjo, hkrati pa naj vpliva tudi na ustvarjanje delovnih mest, produktivnost ter ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo. Poleg tega na področje sodelovalne potrošnje neposredno ali posredno vplivajo tudi druge strategije EU, kot so sporočilo o trajnostni potrošnji in proizvodnji ter akcijskem načrtu za trajnostno industrijsko politiko⁽²⁾, pobuda za evropske socialne inovacije in Evropska digitalna agenda.

2.3 Sodelovalna ali participativna potrošnja se lahko izkaže kot način ravnanja, ki omogoča soočenje s trenutnimi gospodarskimi in finančnimi razmerami ter zagotovi izhod iz vse večje negotovosti, ki jo povzroča gospodarska kriza. Pomeni lahko priložnost za ponovno usmeritev v trajnostni gospodarski, človekov in socialni razvoj na okolju prijazen način.

2.4 Po drugi strani je prekomerna potrošnja prispevala k neenakostim med regijami proizvajalkami in regijami potrošnicami, v katerih se zato pojavljajo velika nasprotja, kot so socialna izključenost in debelost, razsipnost in pomanjkanje. Sodelovalna ali participativna potrošnja je lahko dodaten tržni instrument, ki lahko prispeva k ponovni vzpostavitvi, oživitvi, okrevanju ter večji uravnoteženosti in trajnosti notranjega trga, pod pogojem, da ima natančno določeno strukturo.

2.5 V primerjavi z očitno netrajnostnimi vzorci prekomerne proizvodnje in potrošnje sodelovalna ali participativna potrošnja spodbuja skupne vrednote in solidarnost. V reviji Forbes je bilo pred kratkim ocenjeno, da bodo tokovi prihodkov v okviru sodelovalne potrošnje letos znašali več kot 3,5 milijarde USD, kar pomeni več kot 25-odstotno povečanje.

2.6 Pri tem se ponudba in potrošnja ne opredelujeta zgolj kot posedovanje dobrin, ampak tudi kot dostop vseh do njihovih koristi za zadovoljitev dejanskih potreb in osebno izpopolnitev, kar je povsem nepovezano s simbolično potrošnjo in zadovoljevanjem umetno ustvarjenih želja.

2.7 Medtem ko so v tradicionalni potrošniški družbi proizvodi zasnovani z vidika individualnega lastništva, hitre potrošnje in čim prejšnje odstranitve, pa je za sodelovalno ali participativno potrošnjo značilno oblikovanje trajnih proizvodov, namenjenih intenzivni rabi, ki jih lahko uporabljajo različne osebe ali en sam potrošnik ali uporabnik skozi celo življenje, kar prispeva k temu, da se skozi celoten življenjski cikel proizvoda, ki ga uporabljamo, obnašamo okolju bolj prijazno. Nove tehnologije (programska oprema *peer to peer* in družabna omrežja) izpostavljajo pomen virtualne in dejanske skupnosti.

⁽²⁾ COM(2008) 397 final.

2.8 Zaradi gospodarske krize je vse bolj razširjen trend, da se za zadovoljitev potreb poseduje manj, pazi na porabo in upošteva cenovna primernost, saj se zavedamo, da kopičenje stvari ne zagotavlja blaginje.

2.9 Ključnega pomena je navezovanje stikov med osebami, ki potrebujejo dostop do določenega vira, in osebami, ki imajo na voljo malo uporabljane vire, ki jih je mogoče posoditi, podariti, izmenjati, najeti itd. Ta odnos temelji na čutu za skupnost, souporabi in sodelovanju med uporabniki, pri čemer je zaupanje element, ki omogoča vzpostavitev stikov, razvoj alternativnih možnosti potrošnje in dolgoročno ohranitev vzpostavljenih stikov. Vse to je treba zagotoviti v okviru preglednosti, zlasti kar zadeva finančna vprašanja in odgovornost platform, ki spodbujajo sodelovalno potrošnjo.

2.10 S sodelovanjem in souporabo s pomočjo tehnologije bi lahko spremenili dojemanje lastnine in trgovinskih odnosov ⁽³⁾. Proizvodi se zdaj ne samo prodajajo, ampak tudi posojajo, porazdeljujejo ali souporabljajo, prav tako to velja tudi za storitve.

2.11 Potrošniki želijo posedovati manj stvari, hkrati pa čim bolj izkoristiti stvari, ki jih imajo. Koristi, ki jih dojemamo racionalno, so povezane predvsem z zmanjšanjem in praktičnimi vidiki, vendar pa obstajajo tudi čustveni vidiki, ki so povezani s samopotrjevanjem in občutkom pripadnosti ⁽⁴⁾. S pobudami sodelovalne potrošnje, ki zagotavljajo primernejše in pogosto cenejše alternativne rešitve, se bolje uporabljajo razpoložljivi viri in se preprečuje proizvodnja novih nepotrebnih proizvodov. Dejansko je souporaba bolj finančno vzdržna in trajnostna rešitev.

2.12 Če pomislimo samo na digitalizacijo vsebin (fotografije, glasba, video posnetki, knjige itd.), lahko ugotovimo, da je veliko ljudi spoznalo, da v glavnem ne potrebujejo same plošče, ampak glasbo, ki je posneta na njej. Uporabniki so zadovoljni, da je glasba dostopna, kadar jo potrebujejo, še posebej, če jim je za to treba nameniti manj časa ali uporabiti manj osebne prostora.

2.13 Predlog sodelovalne ali participativne potrošnje pomeni tudi priložnost za vse bolj ranljive skupnosti, zlasti za družine v težkem ekonomskem položaju, ki zaradi trenutnih družbenih okoliščin morda niso mogle uporabiti običajnih načinov za pridobitev posojil za nakup blaga, ki ga potrebujejo. Prav tako pa je to možnost za tiste, ki lahko normalno dostopajo do trga blaga in storitev, vendar se zaradi zavezanosti svojim osebnim vrednotam zavestno odločijo, da tega ne bodo počeli.

2.14 Združeni narodi trajnostno potrošnjo že od leta 1999 priznavajo kot temeljno pravico potrošnikov, vendar pa v zakonodajnih besedilih Evropske unije na področju varstva potrošnikov, ki so bili pripravljeni pred tem letom, ta pravica ni omenjena, čeprav bi jo bilo treba priznati, k čemur je EESO že izrecno pozval ⁽⁵⁾, in sicer s spremembo Pogodb, da se vključi „načelo razvoja trajnostne politike potrošništva“.

EESO je sprejel tudi mnenje o zelenem gospodarstvu ⁽⁶⁾ in mnenje o načrtovani zastarelosti ⁽⁷⁾. Evropski parlament je pred kratkim v resoluciji o agendi za potrošnike Komisijo izrecno pozval k obravnavi te teme.

3. Sodelovalna ali participativna potrošnja: uskladitev konceptov

3.1 Sodelovalna ali participativna potrošnja se običajno opredeljuje kot tradicionalen način souporabe, izmenjave, izposoje, najema in podarjanja, ki v okviru sodobne tehnologije in skupnosti pridobiva nov pomen.

Iz opredelitve je razvidno, da sodelovalna ali participativna potrošnja ni nov koncept, ampak je dejansko oživitev prakse, ki izkorišča obstoječo tehnologijo, da se zagotavljajo bolj učinkovite in prilagojene storitve. Hkrati mora takšna potrošnja nastati na lastno pobudo in na prostovoljni osnovi.

⁽³⁾ Botsman, Rachel. „Kar je moje, je tudi tvoje: nastanek sodelovalne potrošnje“.

⁽⁴⁾ Študija, ki jo je za agencijo Campbell Mithun izvedla družba Carbonview Research, 2012.

⁽⁵⁾ UL C 185, 8.8.2006, str. 71.

⁽⁶⁾ UL C 271, 19.9.2013, str. 18.

⁽⁷⁾ CESE 1904/2013 – Življenjska doba proizvodov in obveščanje potrošnikov (mnenje še ni objavljeno v UL).

3.2 Sodelovalna ali participativna potrošnja predstavlja tretji val interneta, pri čemer se ljudje srečujejo po spletu in proizvode izmenjujejo izven spleta. Prav tako bi to lahko ustrezno opisali kot sredstvo za dajanje vsega, kar obstaja, v obtok.

3.3 Zagotovo so k nastanku sodelovalne ali participativne potrošnje prispevali trije predhodni dejavniki: gospodarska kriza in kriza vrednot, širitev družabnih omrežij in sodelovalni ali participativni vzorci obnašanja na internetu. Vendar pa so za razvoj take potrošnje v razvitih gospodarstvih ključnega pomena naslednji dejavniki: zaupanje v skupno dobro, neizkoriščene zmogljivosti in tehnologija⁽⁸⁾.

3.4 Zaupanje, ki ga med seboj vzpostavijo osebe, ki se ne poznajo, je morda najpomembnejši vidik za uspeh sodelovalne ali participativne potrošnje. Pri tem tehnologija ljudem omogoča, da dostopajo do spletnih storitev, ki hkrati pomagajo navezovati stike izven spleta z večjo stopnjo zaupanja.

3.5 Za souporabo virov sta potrebna zaupanje in dober ugled, zlasti če je treba pridobiti nove uporabnike. Pobude na področju sodelovalne ali participativne potrošnje morajo svojim skupnostim zagotavljati varnost.

3.6 Tako se lahko pričakuje, da bo izmenjava po spletu tudi dober kazalnik za izmenjavo izven spleta. V nespletnem okolju je zaupanje v okviru izmenjav najlažje pridobiti tako, da se omeji velikost skupnosti ali da se uporabi obstoječa skupnost, v kateri že obstaja določena raven zaupanja in pripadnosti. Nekateri projekti sodelovalne ali participativne potrošnje omogočajo oblikovanje zaprtih skupin uporabnikov, ki izpolnjujejo potrebe uporabnikov in ustvarjajo zaupanje, hkrati pa jih je lažje upravljati.

3.7 Ko se med uporabniki storitev ustvari občutek skupnosti, se poveča tudi zaupanje v samo storitev in medsebojno zaupanje uporabnikov. Uporabniki so pri svojih dejavnostih in stikih pazljivi, zato da lahko ustvarijo in ščitijo svoj dober ugled, saj jim to omogoči sodelovanje s skupnostjo in uporabo sistema tako kot na vseh trgih.

3.8 Vsa tveganja ni mogoče popolnoma odpraviti. V vsakem primeru morajo platforme, ki omogočajo izmenjave, zagotoviti, da so člani s temi tveganji seznanjeni in da imajo na voljo dovolj informacij za njihovo učinkovito upravljanje.

3.9 Po drugi strani je tehnologija ključni dejavnik za optimalno lokalizacijo virov, povezovanje skupin ljudi s skupnimi interesi in oblikovanje skupnosti. Z mobilnimi tehnologijami in tehnologijami v realnem času se hitreje in lažje dodajo informacije o lokaciji ter po potrebi zagotavljajo sistemi enostavnega plačevanja.

3.10 Pri snovanju toka storitev pa si je treba prizadevati, da bodo storitve dostopne in enostavne za uporabo, da bodo spodbujale tesne odnose na podlagi zaupanja med uporabniki in izvajalci storitev, da bodo zagotovljeni ustrezni in zanesljivi varnostni ukrepi ter da bo omogočeno zbiranje izkušenj, osredotočenih na uporabnika, da se s centraliziranimi zbirkami podatkov vzpostavijo banke dobrega ugleda.

3.11 Vidik ugleda je še posebej pomemben kot spodbujevalec ekonomskih in socialnih sprememb. Dejansko se je izoblikovalo prepričanje, da se bo lahko „kapital ugleda“⁽⁹⁾ uporabljal kot druga valuta, katere vrednost je stopnja zaupanja, ki ga vliva. Kapital ugleda lahko opredelimo kot ključni steber gospodarstva v 21. stoletju, ki staro vrednoto „od ust do ust“ uporablja v omrežni družbi, kjer se informacije lahko posredujejo tako hitro, kot se lahko širi virusna okužba.

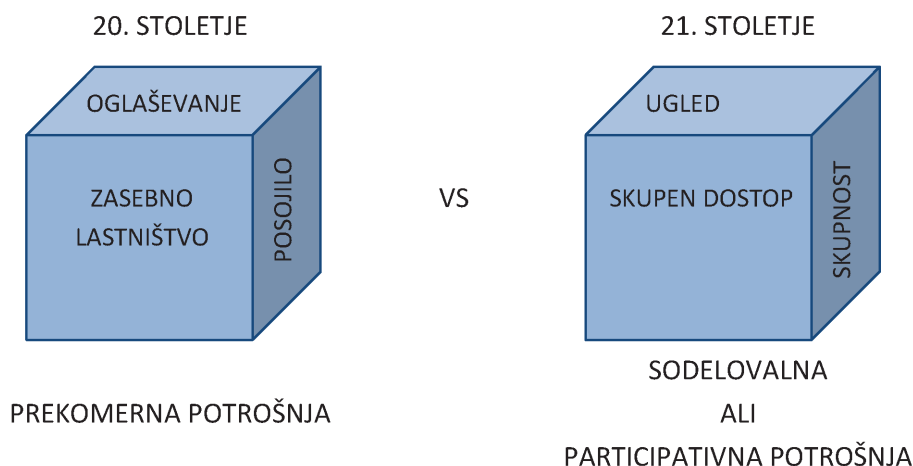
3.12 Državljeni svoje potrebe in interese že izkazujejo tako, da se vedejo in trošijo ustrezneje in pregledneje ter v merila za nakup vključujejo jasne socialne vidike in s svojim sodelovanjem odločitvam za nakup dajejo čustveno vsebino.

3.13 Nenazadnje angažiran potrošnik uveljavlja svoj vpliv in daje podporo znamki ter tako dejavno prispeva k uspehu skupne pobude, kar krepi proces in k njemu prispeva.

⁽⁸⁾ Albert Cañigüeral, www.consumocolaborativo.com.

⁽⁹⁾ Rachel Botsman „kapital ugleda“ opredeljuje kot vrednost ugleda, tj. namere, sposobnosti in vrednote, v skupnostih in na trgih.

3.14 Če povzamemo, je treba enačbo: posojilo + oglaševanje + zasebno lastništvo = prekomerna potrošnja, ki odraža duh 20. stoletja, preoblikovati v enačbo, ki naj bi bila značilna za to stoletje: ugled + skupnost + skupen dostop = sodelovalna ali participativna potrošnja.



3.15 Številni cilji sodelovalne potrošnje so enaki ciljem politik Unije, zlasti na področju notranjega trga, tj. zagotoviti večjo učinkovitost virov, doseči napredek na področju socialnih inovacij ter ustvariti delovna mesta in gospodarsko blaginjo. Mnoga nova podjetja s področja sodelovalne potrošnje delujejo na ozemlju Unije, zato bi lahko Evropa postala „inkubator“ novih modelov podjetij, ki prispevajo k bolj trajnostnemu gospodarskemu razvoju.

3.16 Sodelovalna potrošnja predstavlja pomemben premik na ekonomskem, socialnem in kulturnem področju, zato mora Komisija odpraviti morebitne ovire za razvoj takih dejavnosti na evropski ravni in oblikovati regulativni okvir za zagotovitev dolgoročne varnosti v tem sektorju.

4. Najboljše prakse na področju sodelovalne ali participativne potrošnje

4.1 Obstaja že cela vrsta predlogov in izkušenj na področju globalne sodelovalne ali participativne potrošnje, iz česar je razvidno, da je drugačna oblika potrošnje ne samo mogoča, ampak lahko z njo tudi znatno prispevamo k izboljšanju sveta, v katerem živimo, in kar je še pomembneje, k ohranitvi sveta za prihodnje generacije.

4.2 Kot posledica gospodarske krize so nastale platforme, na primer za nakup in prodajo rabljenih poročnih oblačil in dodatkov, za nastanitev pri zasebnih ponudnikih, najem vozil ali svečanih oblačil, tudi oblačil znanih oblikovalcev ali luksuznih dodatkov; prav tako so nastale skupnosti, v katerih uporabniki objavijo oglas za opravilo, na primer sestavljanje pohištva ali prevzem paketa, in navedejo ceno, ki jo nameravajo plačati osebi, ki to opravilo želi izvesti.

4.3 Očiten dokaz za to, kako pomembna je sodelovalna ali participativna potrošnja, je veliko število orodij in pripomočkov, ki so kljub ceni, ki smo jo plačali zanje, redko uporabljani, ali, kar je praktično isto, število proizvodov, ki se malo uporabljajo ali niso dovolj izkoriščeni ali pa vse možnosti njihove uporabe niso polno izkoriščene. Tipičen primer je nakup vrtalnika, ki se uporablja samo 20 minut v svoji celotni življenjski dobi, ali nakup avtomobila, ki je veliko več časa parkiran kot uporabljan.

4.4 55 % Evropejcev je naklonjenih trajnostni potrošnji, tudi če to pomeni, da je treba za to plačati več. V prihodnjih letih se bodo potrošniki odločali za alternativne načine potrošnje na naslednjih področjih ⁽¹⁰⁾:

- blagovna menjava (19 %),
- najem (22 % v primeru orodij),
- skupinski nakupi (19 %),

⁽¹⁰⁾ Študija z naslovom Los Consumidores Europeos en modo alternativo [Evropski potrošniki in alternativni načini potrošnje]. Center za spremljanje Cetelem, 2013.

- naredi sam (12 % v primeru šivanja),
- lokalni nakupi (0 km) (75 % ljudi se želi izogniti dolгим dobavnim potem) ter
- nakup rabljenih proizvodov (19 %).

4.5 Čeprav sodelovalna ali participativna potrošnja zajema širok in številčno neomejen spekter pobud, pa je – kot je bilo že navedeno – vsem pobudam skupno, da omogočajo lažje vzpostavljanje stikov med tistimi, ki imajo na voljo neizkoriščene vire, in tistimi, ki te vire potrebujejo. To dobro ponazarja dejstvo, da se pogosto govori o proizvodnji okolju prijaznejših proizvodov, čeprav je veliko bolj okolju prijazno, da se čim bolj izkoristi, kar je že na voljo.

4.6 Sodelovalna potrošnja ima neposredne učinke (na primer manjša poraba virov in zmanjšanje emisij CO₂, večje povpraševanje po kakovostnih proizvodih, če so ti namenjeni za izposajo, zakup ali popravilo; s tem se spodbujajo okoljsko primerna zasnova proizvodov, da jih lahko izkoristijo različni uporabniki, trajnost in ponovna prilagoditev združitljivih proizvodov, izboljšujejo socialna interakcija, razvoj skupnosti in zaupanje med državljani, spodbuja dostop potrošnikov z najnižjimi dohodki do zelo kakovostnih proizvodov itd.), poleg tega pa ima še druge možne posredne učinke.

4.7 Z vidika zakonodaje Evropske unije je sodelovalna ali participativna potrošnja še najbolj podobna zagotavljanju storitev v skladu s členom 57 PDEU, vendar pa se glede tega postavljajo številna vprašanja. Ne glede na to bi bilo treba na področju sodelovalne potrošnje razlikovati med nepridobitnimi dejavnostmi in dejavnostmi, katerih cilj je ustvarjanje dobička. Zakonodajalec Unije bi moral pozornost nameniti samo tem pridobitnim dejavnostim.

4.8 Da bi uredili vse bolj raznoliko področje pobud v okviru koncepta sodelovalne ali participativne potrošnje, lahko gospodarstvo izmenjav razdelimo na štiri področja: odnosi med potrošniki (C2C), med potrošniki prek podjetij (C2B), med podjetji in potrošniki (B2C) ter med posameznimi podjetji (B2B).

4.9 Poleg tega se predlaga razvrstitev na podlagi treh sistemov ⁽¹¹⁾, ki temeljijo na proizvodih, na redistribucijskih trgih in načinu življenja na podlagi sodelovanja.

4.10 Kot je bilo mogoče ugotoviti, se lahko sodelovalna ali participativna potrošnja nanaša na vse vidike vsakodnevnega življenja, in sicer ⁽¹²⁾:

- mobilnost (*carsharing*, najem in skupna uporaba vozil, vključno s taksiji, kolesi in parkirnimi mesti, *carpooling*, tj. zapolnitev praznega sedea v avtomobilu z drugimi potniki, ki potujejo v isto smer);
- energetska učinkovitost (skupna uporaba gospodinjskih pripomočkov);
- nastanitev in območja za pridelavo hrane (najem sob, skupna uporaba stanovanj ter mestnih in podeželskih vrtov);
- podjetja (*coworking* ali skupna uporaba pisarn);
- komunikacije (mobilne platforme, kjer lahko uporabniki kupujejo in prodajajo blago in storitve osebam, ki bivajo v isti skupnosti);
- delo (mikro opravila, zaposlitev oseb za opravljanje specifičnih del, tj. „mojstrov“, ki se izberejo med najboljšimi ponudniki za opravljanje del, kot so obešanje slik ali sestavljanje pohištva);
- kultura (*bookcrossing* in izmenjava knjig, spodbujanje medkulturne izmenjave mladih iz različnih držav);
- izobraževanje (digitalne skupnosti za učenje jezikov);

⁽¹¹⁾ Rachel Botsman.

⁽¹²⁾ Nekaj naslovov projektov na področju sodelovalne ali participativne potrošnje:
<http://www.collaborativeconsumption.com/directory/>
<http://www.consumocolaborativo.com/directorio-de-proyectos/>
<http://consocollaborative.com/1704-100-sites-de-consommation-collaborative.html>
<http://collaboriamo.org/>
<http://www.kokonsum.org/plattformen>
<http://www.gsara.tv/~ouishare/>

- čas in veščine (banke časa);
- razvedrilo (souporaba digitalnih vsebin);
- finance (posojila med posamezniki, neposredna posojila posameznikov malim in srednje velikim podjetjem, *crowdfunding* ali skupinsko financiranje, *crowdfunding for crowdbenefits*);
- turizem (gastronomska doživetja v zasebnih hišah in izmenjava živil na način "vsak z vsakim – *peer to peer*);
- umetnost in tudi borze za izmenjavo in podarjanje oblačil in izdelkov za otroke, popravilo in recikliranje predmetov ter številne druge pobude, ki bi jih lahko dodali, vendar namen tega mnenja ni izčrpna analiza vseh teh pobud;
- spodbujanje uporabe obnovljivih virov energije in, kadar je to mogoče, izkoriščanje presežka energije v okviru inteligentnih omrežij.

4.11 Na splošno je dovolj, da se opredelijo blago, znanja ali storitve, ki so neizkoriščeni in bi jih bilo mogoče izmenjati v okolju, ki spodbuja razvoj sodelovalne ali participativne potrošnje. Tako se lahko v primeru stalno slabih gospodarskih razmer to poveže z vse večjim povpraševanjem po etičnemu in trajnostnemu razvoju ter vsakodnevnim življenjem, v katerem so državljani vse bolj povezani med seboj. Vsi ti pogoji zdaj že obstajajo.

5. Predlogi pobud in strategija ukrepanja

5.1 EESO zato Evropsko komisijo poziva, naj sprejme primerne ukrepe za varstvo potrošnikov, da bi lahko na podlagi ustreznih študij izvedla pobude, predlagane v tem mnenju.

5.2 V nadaljevanju so na kratko povzete smernice za ukrepanje, ki bi morale biti del strategije za strukturiran razvoj sodelovalne ali participativne potrošnje, ter ukrepi za podporo, dopolnitev in spremljanje politike varstva potrošnikov, ki jo izvajajo države članice:

- a) določitev pravnega in fiskalnega okvira za dejavnosti na področju sodelovalne ali participativne potrošnje, ki po potrebi opredeljuje in ureja vidike, kot so pravna odgovornost, zavarovanje, pravice uporabe, pravice do varstva pred načrtovano zastarelostjo⁽¹³⁾, davki na lastništvo, standardi kakovosti, določitev pravic in obveznosti ter po potrebi odprava morebitnih prikritih omejitev in ovir za trgovanje znotraj Skupnosti ter morebitno izkrivljanje zakonodaje;
- b) razširjanje, ozaveščanje in obveščanje javnosti o pobudah na področju sodelovalne ali participativne potrošnje ter njihovih koristih za posameznika ali skupnost; seznanjanje z obveznimi vidiki zakonodajnega okvira na področju souporabe proizvodov (na primer recikliranje, ponovna uporaba, posodobitev in trajnost);
- c) obveščanje in usmerjanje potrošnikov in uporabnikov glede odgovornega sodelovanja pri pobudah s spodbujanjem pilotnih projektov in pobud na področju sodelovalne potrošnje;
- d) spodbujanje sodelovalne ali participativne potrošnje na podlagi izkušenj s programi *ShareableCities*, skupnim prevozom in drugimi področji, povezanimi s prehrano, nastanitvijo in tudi skupnim delom;
- e) razvoj trdnih struktur z oblikovanjem platform za razvoj sodelovalne ali participativne potrošnje, zlasti na področju tehnologije in omrežij;
- f) pospeševanje in razširjanje sodelovalne ali participativne potrošnje z aktiviranjem in spodbujanjem vzpostavljenih mrež;

⁽¹³⁾ Načrtovanje konca uporabnosti proizvoda ali storitve, tako da se že pri zasnovi predvidi krajše obdobje funkcionalnosti ali uporabnosti.

- g) sodelovanje institucij EU pri pobudah na področju sodelovalne ali participativne potrošnje tako z uporabo storitev kot tudi z zagotavljanjem lastnih sredstev;
- h) civilna družba ima lahko dejavno vlogo pri zagotavljanju dostopa do javnih dobrin z vzpostavitvijo kolektivne infrastrukture za souporabo, da bi lahko družba od tega imela čim večje koristi;
- i) poleg tega se predlaga, da se vzpostavi strategija ukrepanja zlasti na naslednjih področjih:
- **izobraževanje:** vsi sprejeti ukrepi na področju izobraževanja bi morali biti proaktivni, tj. otrokom je treba že v zgodnjem otroštvu privzgojiti in utrditi ustrezno vedenje, navade in vrednote za dajanje pobud na področju sodelovalne ali participativne potrošnje;
 - **združenja potrošnikov:** mreže organizacij potrošnikov in uporabnikov lahko imajo dvojno vlogo v okviru strategije, tako z uporabo proaktivnega pristopa pri oblikovanju pobud kot tudi z odzivom, tj. sodelovanjem v pobudah;
 - **zadruge:** zadruge lahko postanejo glavni zaveznik sodelovalne ali participativne potrošnje, saj se zavzemajo za ista načela in vrednote. Zato se lahko z združnim gibanjem proaktivno in retroaktivno okrepijo pobude ter v njihov okvir vključijo mreže sodelovalne ali participativne potrošnje, ki imajo podobne cilje ⁽¹⁴⁾. Potrošniške zadruge in t. i. zadruge na oddaljenosti nič kilometrov ⁽¹⁵⁾ so odličen dokaz nečesa, kar že obstaja;
 - **prebivalstvo:** odraslo prebivalstvo in širša javnost lahko z iskanjem pobud in sodelovanjem pri pobudah na področju sodelovalne ali participativne potrošnje, ki so osredotočene nanje, razvijejo sposobnost odzivanja, kar poleg tega prispeva tudi k osebni izpolnitvi v okviru vključevanja in ki spodbuja socialno kohezijo s skupno uporabo skupnih dobrin.

V Bruslju, 21. januarja 2014

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

⁽¹⁴⁾ Salcedo Aznal, Alejandro – „Cooperativismo 3.0“ – 100 años de cooperativismo de consumidores y usuarios: historia y futuro [Zadruge 3.0: 100 let zadrug za potrošnike in uporabnike – preteklost in prihodnost] (strani 65 do 68). UNCCUE, 2013.

⁽¹⁵⁾ Zadruge, ki zagotavljajo proizvode ali dejavnosti, povezane z lokalnim gospodarstvom, in zmanjšujejo vplive, ki jih povzročata dostava in prevoz na dolge razdalje.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o strategiji boja proti sivi ekonomiji in neprijavljenemu delu (mnenje na lastno pobudo)

(2014/C 177/02)

Poročevalec: **Stefano PALMIERI**

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 14. februarja 2013 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Strategija boja proti sivi ekonomiji in neprijavljenemu delu.

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 19. decembra 2013.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 495. plenarnem zasedanju 21. in 22. januarja 2014 (seja z dne 21. januarja) s 129 glasovi za, brez glasov proti in 4 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) meni, da je treba poudariti, kako pomemben je boj proti sivi ekonomiji in neprijavljenemu delu, da dopolni delo, ki ga opravljajo Evropska komisija, specializirane institucije, kot je Eurofound, in druge mednarodne organizacije, začenši s Svetovno banko.

1.2 EESO glede na težko gospodarsko krizo, ki še naprej pesti Evropo, opozarja na negativen vpliv teh pojavov z vidika dinamike obsega rasti podjetij in možnosti inovacij ter izboljšanja človeškega kapitala. Regulacija podjetij in delavcev, ki delujejo v okviru sive ekonomije, bi lahko spodbudila oživitve gospodarstva in bi lahko bila osnova za trajnejši razvoj.

1.3 Čeprav gre za politike, ki so v pristojnosti držav članic, je splošno priznано, da je učinkovit boj mogoč tudi s sistematično izmenjavo informacij, podatkov in ocen na evropski ravni, da se zagotovi vključitev in sodelovanje pristojnih oblasti in vključenih socialnih partnerjev.

1.4 EESO je tako po svoji naravi idealni forum, ki mora spodbujati in pospeševati uporabo skupnih orodij, politik in dobrih praks, da se ukrepa tako v smislu gospodarskih dejavnikov kot tudi v kulturnem in družbenem smislu v okviru strategije, ki jo za boj proti nezakonitemu zaposlovanju in davčni utaji opredeljuje Evropska unija in temelji na vključevanju na zakonit trg dela.

1.5 Prvič, EESO meni, da je odločilna kvantitativna in kvalitativna ocena teh pojavov, ki se v posameznih državah članicah močno razlikujejo, in njihovih negativnih gospodarskih in družbenih učinkov, ki imajo različne vplive v različnih državah članicah glede na različne strukturne razmere in kontekst. Brez usklajenih podatkov in informacij v državah članicah strategija boja izgublja moč, potrebuje namreč tako ukrepe za oceno obsežnosti problema kot tudi ocene učinka politik, ki se izvajajo.

1.6 Zato EESO predlaga, da se reši metodološki problem glede ocen obsega in razvoja sive ekonomije in neprijavljenega dela, ki so še vedno nepopolne in jih ne uporabljajo vsi, z uporabo metode, ki temelji na raziskavah delovne sile in se izvede na enak način v vseh državah članicah. To metodo je razvil zlasti italijanski statistični institut in je bila torej preskušena v državi, ki je posebej izpostavljena tovrstnim pojavom, med drugim pa pozna velike regionalne razlike.

1.7 Glavni element raznolikosti se nanaša na širjenje sive ekonomije, ki v nekaterih državah članicah in regijah znaša 30 % skupnega proizvoda, s čimer ni obrobni problem, temveč bolj sestavni del njihovega sistema proizvodnje. Zato EESO poudarja potrebo po tem, da se ustvari diferencirana mešanica politik boja proti tem pojavom, ki bi delovale na različnih območjih, v različnih proizvodnih sektorjih in za različne vrste dela, da bi ustrezno odpravili različne dejavnike, ki spodbujajo sivo ekonomijo in neprijavljeno delo in niso zgolj gospodarski, temveč tudi kulturni in družbeni.

1.8 Socialni partnerji lahko prispevajo k pojavu sive ekonomije, zlasti na področjih, kjer ne gre za preprosto izogibanje, da bi se prihranili stroški proizvodnje, temveč kjer je siva ekonomija sestavni del tkiva proizvodnje. Politike boja proti temu pojavu dejansko zahtevajo uvedbo mreže evropskih, nacionalnih in lokalnih akterjev, ki se zavedajo problema in so sposobni spodbujati ukrepe, s pomočjo katerih siva ekonomija ne bi bila več ugodna. To je mogoče s kriminalizacijo tistih, ki sodelujejo v sivi ekonomiji, z učinkovitimi odvračilnimi ukrepi, in tako, da se spodbuja njeno preprečevanje s preventivnimi in korektivnimi ukrepi, ki so verjetno glede na trenutno krizo bolj koristni.

1.9 EESO na terenu spodbuja uvedbo opazovalcev sive ekonomije na regionalni ravni s predstavniki delodajalcev, sindikatov in pristojnih javnih oblasti z namenom preučiti problem in njegov razvoj skozi čas, opredeliti njegove glavne značilnosti, oceniti najbolj učinkovite ukrepe pomoči in spremljati njihovo dejansko izvajanje.

1.10 EESO poziva, da se boj proti sivi ekonomiji ne omeji zgolj na EU, pač pa da se družbena odgovornost gospodarskih družb glede na neobstoječe minimalne standarde dostojnega dela izvaja tudi v tretjih državah, ki zagotavljajo podizvajalske storitve za EU. Gre za prakso, ki ne le, da škoduje konkurenčnosti podjetij, temveč se širi tudi v okviru dela otrok in te delavce izpostavlja tveganju njihove varnosti, ko se zanemarijo isti temeljni varnostni ukrepi, kakor se je pred kratkim zgodilo, ko se je porušila tovarna v Bangladešu.

2. Angažiranost Evropske unije na področju sive ekonomije in neprijavljenega dela

2.1 V okviru strategije EU Evropa 2020, ki je namenjena zagotovitvi pametne, trajnostne in vključujoče rasti, so s smernicami za države članice na področju gospodarske politike povezane smernice politik zaposlovanja, med katerimi je tudi boj proti sivi ekonomiji, neprijavljenemu delu, delu na črno ali neformalnemu delu, ki ostajajo v pristojnosti držav članic, in vanje vključene ⁽¹⁾. Splošen koncept sive ekonomije zajema različne dejavnosti, ki segajo od zakonitih dejavnosti, ki se izvajajo nezakonito, pa do nezakonitih dejavnosti. Neprijavljeno delo je opredeljeno kot „vsaka plačana dejavnost, ki je po naravi zakonita, ni pa prijavljena državnim oblastem, ob upoštevanju različnih ureditvenih sistemov držav članic. Ta opredelitev [...] zajema različne dejavnosti, in sicer od neformalne pomoči v gospodinjstvu do dela na črno oseb, ki v zadevni državi bivajo nezakonito, pa vendar izključuje kriminalne dejavnosti.“ ⁽²⁾

2.1.1 Siva ekonomija vpliva na pravilno delovanje produktivnih dejavnosti in na kakovost delovne sile, ovira politike na področju gospodarstva, sociale in proračuna, ki so usmerjene v rast, ter ogroža prizadevanja za doseganje ambicioznih ciljev na področju gospodarstva in zaposlovanja, opredeljenih v strategiji Evropa 2020. Negativni učinki so vse večji zaradi vpliva gospodarske krize na družbo in zaposlovanje, kar zmanjšuje možnosti dela in ogroža možnosti dobička in dohodkov za podjetja in delavce.

2.1.2 V zadnjih letih je dejansko v okviru evropske strategije za zaposlovanje večja pozornost namenjena tem pojavom ⁽³⁾, ki se obravnavajo bodisi neposredno bodisi v okviru bolj splošnega premisleka o nujnosti reforme trga dela ali pa v povezavi z obrobnimi temami, kot sta nezakonito priseljevanje v EU in dostojno delo v tretjih državah.

⁽¹⁾ K okrevanju s številnimi novimi delovnimi mesti, COM(2012) 173 final, točka 1.1; Sklep Sveta 2010/707/EU o smernicah za politike zaposlovanja držav članic, smernica 7.

⁽²⁾ COM(2007) 628. OECD uporablja podobno opredelitev. Svetovna banka pa predlaga, da se upoštevajo delavci brez pogodbe in samozaposleni delavci, ki imajo največ pet delojemalcev in ne delajo v poklicnih dejavnostih.

⁽³⁾ Delovni dokument MOD „Labour Inspection and Undeclared Work in the EU“ (Inšpekcije dela in neprijavljeno delo v EU).

— Podatkovna baza in poročilo fundacije Eurofound iz leta 2013 „Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway Approaches and measures since 2008“ (Boj proti neprijavljenemu delu v 27 državah članicah EU in na Norveškem. Pristopi in ukrepi od leta 2008).

— „Sveženj ukrepov za zaposlovanje 2012“: Sporočilo Komisije – K okrevanju s številnimi novimi delovnimi mesti.

— Sporočilo Komisije iz let 2012 in 2013 – Letni pregled rasti.

— Priporočila za posamezne države za leti 2012 in 2013.

— Strokovni pregled programa vzajemnega učenja PROGRESS 2012 o boju proti neprijavljenemu delu kot vse večjem izzivu glede na visoko brezposelnost („Combating undeclared work as a growing challenge in the context of high unemployment“).

— Sporočilo Komisije iz leta 2010 – Program za nova znanja in spretnosti ter delovna mesta: evropski prispevek k polni zaposlenosti, COM(2010) 682 final.

— Sklep Sveta 2010/707/EU z dne 21. oktobra 2010 o smernicah za politike zaposlovanja držav članic.

— Sporočilo Komisije iz leta 2007 – Krepitev boja proti neprijavljenemu delu, COM(2007) 628 final.

— Posebna raziskava mnenja Eurobarometer iz leta 2007 o neprijavljenem delu.

— Sporočilo Komisije – Rezultati javnega posvetovanja o zeleni knjigi Komisije z naslovom „Posodabljanje delovnega prava za soočanje z izzivi 21. stoletja“, COM(2007)627.

— Zelena knjiga – Posodabljanje delovnega prava za soočanje z izzivi 21. stoletja, COM(2006) 708.

— Študija iz leta 2010 „Feasibility of establishing a European platform for cooperation between labour inspectorates and other relevant monitoring and enforcement bodies with the aim of preventing and fighting undeclared work“ (Izvedljivost vzpostavitve evropske platforme za sodelovanje med inšpektorati za delo in drugimi ustreznimi nadzornimi organi in organi pregona z namenom preprečevanja neprijavljenega dela in boja proti njemu), 2010, Regioplan.

2.1.3 Zlasti siva ekonomija in neprijavljeno delo sta del svežnja ukrepov za zaposlovanje, ki je bil predstavljen aprila 2012, letnih pregledov rasti za leti 2012 in 2013 ter priporočil nekaterim državam članicam glede boja proti nezakonitem zaposlovanju in davčni utaji. V delovnem programu Komisije ⁽⁴⁾ je med zakonodajnimi pobudami, ki jih je treba uresničiti do leta 2014, evropska platforma za boj proti delu na črno za izboljšanje sodelovanja med vključenimi oblastmi v državah članicah, razširjanje najboljših praks in določitev nekaterih skupnih načel.

2.2 Za ključni element se je izkazalo sodelovanje organizacij delodajalcev in sindikatov v procesu odločanja: „Socialni partnerji imajo na nacionalni ravni pomembno vlogo pri oblikovanju pravil trga dela [...]“ ⁽⁵⁾ Vzporedno s tem je tako tudi Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) razpravljal o razvoju evropske politike boja proti sivi ekonomiji in neprijavljenemu delu in ga s sprejetjem dveh mnenj leta 1999 in 2005 podprl ⁽⁶⁾.

2.2.1 S prvim mnenjem je EESO pozdravil strategijo boja, ki temelji na vključevanju na formalni trg dela in na mešanico politik, prilagodljivih različnim normativnim in produktivnim kontekstom držav članic. Ugotovil je tudi, da obstajajo nekatere nejasnosti ali podcenjevanje glede opredelitve neprijavljenega dela, glede razlike med tistimi, ki so primorani ostati v sivi ekonomiji, in tistimi, ki namenoma izberejo nezakonito možnost, glede upravnih in davčnih obremenitev za mala in srednja podjetja in obrtnike, glede upravljanja nezakonitih priseljencev, glede regulacije novih oblik dela, glede razlik med neprijavljenimi delavci in glede nekaterih potencialno neučinkovitih ukrepov, ki so predvideni za boj proti temu pojavu.

2.2.2 Drugo mnenje na lastno pobudo ⁽⁷⁾ je EESO sprejel leta 2005, v njem pa poudaril kritičnost do vprašanj, izpostavljenih že v prejšnjem mnenju, in dodal še nekatere elemente. Med njimi so izboljšanje spodbud za regulacijo zaposlovanja, zmanjšanje birokracije pri ustanavljanju novih podjetij, posvečanje posebne pozornosti delavkam z nizkim dohodkom, spodbujanje informativnih in izobraževalnih kampanj za podjetja in delavce, izvajanje učinkovitega sistema kontrol in sankcij kot odvračila, osredotočanje na delovne standarde v tretjih državah in povezava z brezposelnostjo.

3. Splošne ugotovitve: potreba po ukrepanju

3.1 Razlog za nastanek sive ekonomije niso zgolj stroški, ki se razumejo kot pretirani (zlasti stroški dela), in tako njen namen ni zgolj nezakonito zmanjšanje proizvodnih stroškov, davčna goljufija in goljufija na področju socialne varnosti. Zajema tudi željo po izogibanju delovnim predpisom in standardom (minimalna plača, maksimalni delovni čas, varnost, potrdila). Iz razprave pa so izključene kriminalne in zakonite dejavnosti, ki jih izvajajo nepooblaščenih akterji, medtem ko sem spada neformalno občasno delo v okviru družine ali sosredstva, ki pa je na splošno v družbi zelo sprejemljivo.

3.1.1 Zaradi kompleksnosti pojava je delovna sila, ki je vključena, zelo različna ⁽⁸⁾: samozaposleni delavci, ki se odločijo, da ne bodo uredili svojega položaja, delojemalci, ki nimajo socialnega varstva, nimajo pogodbe ali so deloma plačani v gotovini, družinski delavci, delavci, ki ne prijavijo svoje druge ali tretje zaposlitve, nezakoniti priseljenci ter delavci, ki ne uživajo dostojnih minimalnih delovnih standardov v tretjih državah kot podizvajalci za podjetja v EU.

3.2 Potreba po resnem boju proti sivi ekonomiji in neprijavljenemu delu izvira iz njunih večplastnih učinkov na podjetja, delavce in tudi na javni proračun:

- konkurenca med podjetji se izkrivlja zaradi nelojalne konkurence med tistimi, ki spoštujejo pravila, in tistimi, ki tega ne počnejo, pri čemer se ohranjajo dejavnosti, ki bi verjetno ostale zunaj trga; ustvarja se tudi dinamična neučinkovitost, kadar podjetja ne rastejo, da bi ostala v sivi ekonomiji, in nimajo ustreznega dostopa do posojil;

⁽⁴⁾ COM(2012) 629 final.

⁽⁵⁾ COM(2012) 173 final, točka 3.2.

⁽⁶⁾ UL C 101, 12.4.1999, str. 30–37, na podlagi dokumenta COM(98) 219; UL C 255, 14.10.2005, str. 61–66. Ta tema je bila obravnavana tudi v drugih mnenjih, ki se bolj splošno nanašajo na trg dela oziroma na obrobne pojave sive ekonomije, med katerimi sta UL C 175, 27.7.2007, str. 65–73 in UL C 204, 9.8.2008, str. 70–76.

⁽⁷⁾ Na podlagi resolucije Sveta o neprijavljenem delu št. 13538/1/03 in Sklepa Sveta z dne 22. julija 2003 o smernicah za politike zaposlovanja.

⁽⁸⁾ Delovni dokument MOD št. 29 – Labour Inspection and Undeclared Work in the EU (Inšpekcije dela in neprijavljeno delo v EU), Ženeva, 2013, poglavje 1.

- delavci trpijo zaradi fizične in dohodkovne negotovosti ter negotovosti na področju socialnega varstva, čigar posledice so vidne ne zgolj z etičnega vidika, kar zadeva njihovo dostojanstvo, temveč tudi s produktivnega vidika, saj nimajo možnosti vseživljenjskega učenja, poklicnega usposabljanja ter prekvalifikacije na področju dela, produktivnih procesov in proizvodov;
- javne finance izgubljajo sredstva, tako da se krči prihodek od davkov in socialnih prispevkov (angl. *tax gap*) in pojavlja neenaka porazdelitev stroškov javnih storitev in storitev socialne države (angl. *free riding*).

3.3 Proces globalizacije gospodarstva in družbeno-demografske spremembe – vsaj potencialno – ustvarjajo tudi več prostora za sivo ekonomijo in neprijavljeno delo, zato se bodo politike boja proti tem pojavom morale razviti in se prilagoditi spremenjenemu stanju, ob spoprijemanju z novimi pojavi. Pri tem imamo v mislih večje povpraševanje po storitvah pomoči na domu in storitvah oskrbe, zmanjšanje standardnih oblik dela in vse večjo prožnost pogodbenih odnosov, povečanje obsega samozaposlitve in zunanega izvajanja del ter krepitev večnacionalnih skupin podjetij. Zato je potrebno, da se večja pozornost posveti oblikovanju zakonodaje, instrumentom spremljanja in nadzora ter oblikam mednarodnega usklajevanja.

3.4 Z vidika statistike so dejavnosti v okviru sive ekonomije del BDP in za njihovo oceno je potrebna ustrezna metodologija. Zanesljive in primerljive informacije o obsegu in strukturi je v EU težko dobiti zaradi vsaj treh razlogov: i) narave pojavov, ki jih same po sebi ni mogoče neposredno zaznati; ii) kompleksnosti smernic v državah članicah, zaradi katerih nastajajo različni nacionalni predpisi; iii) uporabe različne metodologije za izračun. Različni pristopi seveda pomenijo različne količinske ocene, ki se lahko močno razlikujejo tudi znotraj iste države (glej preglednico 1). Ponavadi so vrednosti, ki jih objavijo uradni nacionalni viri, v primerjavi s poročili strokovnjakov in mednarodnih organizacij nižje.

3.4.1 Obstajajo tri tipologije ocenjevanja obsega sive ekonomije, ki se lahko sicer uporabljajo za različne predmete analize (dodana vrednost ali zaposlovanje):

- neposredne raziskave na mikroekonomski ravni (npr. Eurobarometer in Evropski družbeni pregled) z občasnimi ali stalnimi vzorčnimi anketami, v okviru katerih se vprašance povpraša o nekaterih značilnostih njihovega delovnega razmerja ⁽⁹⁾;
- izpeljane ocene na makroekonomski ravni na podlagi drugih ugotovljenih vrednosti, ki so tesno povezane s sivo ekonomijo, kot so nacionalni računi, dinamika trga dela, potrošnja in povpraševanje po denarju;
- ekonometrični modeli, ki sivo ekonomijo obravnavajo kot neizmerljivo spremenljivko na podlagi glavnih dejavnikov, ki jo pospešujejo, in kazalnikov nedovoljenih dejavnosti.

3.5 Ena od študij na evropski ravni je kot koristno podlago za zagotovitev enotnih in primerljivih ocen med državami članicami priporočila izpeljano metodologijo, ki jo je razvil italijanski nacionalni statistični inštitut, zasnovana pa je na splošno dostopnih in zanesljivih podatkih o vložkih dela ⁽¹⁰⁾. Na srednji rok bi ta lahko EU zagotovila skupno podlago za analize, primerjave in ocene, ki ne bi bile odvisne od ocen znanstvenih središč ali zunanjih organizacij.

3.6 Trenutno so primerljive informacije za vse države članice zagotovljene na podlagi ekonometričnih modelov o sivi ekonomiji in neposrednih vzorčnih anket o deležu delovne sile (zaposlene in samozaposlene), ki je zaposlena neformalno, na podlagi katerih se dobijo delno protislovni rezultati, saj analizirajo različne razsežnosti (glej preglednico 2). Le malo držav članic izvaja redne nacionalne raziskave tega pojava.

⁽⁹⁾ Čeprav obstaja tveganje premajhne zastopanosti pojava sive ekonomije zaradi neverodostojnih odgovorov, je prednost slednjih zagotovitev velikega števila socialno-ekonomskih podrobnosti.

⁽¹⁰⁾ Ciccarone G. in sodelavci, *Study on indirect measurement methods for undeclared work in the EU (Posredne metode za ugotavljanje obsega neprijavljenega dela v EU)*, Fondazione G. Brodolini, končno mnenje za Evropsko komisijo – GD za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje, december 2009.

3.6.1 Ekonometrična metoda kaže najvišje stopnje v nekaterih državah članicah srednje in vzhodne Evrope (z najvišjo vrednostjo nad 30 % v Bolgariji), visoke na jugu Evrope ter srednje v preostalih državah srednje in vzhodne Evrope ter v nordijskih državah, najnižje pa v državah celinske in anglosaksonske Evrope ⁽¹¹⁾.

3.6.2 Neposredna metoda pa zaznava bolj raznoliko sliko, z najvišjimi stopnjami na jugu (zlasti na Cipru in v Grčiji), toda tudi na Irskem in na Poljskem, ter najnižjimi stopnjami v nekaterih državah srednje in vzhodne Evrope, nordijskih in celinskih evropskih državah ⁽¹²⁾.

4. Posebne ugotovitve: vpliv krize in smernice politike

4.1 Vpliv krize in politike varčevalnih ukrepov ni jasen na prvi pogled. Z vidika ponudbe bi morala recesija spodbuditi tudi nezakonito zmanjševanje stroškov proizvodnje, da se glede na večjo razpoložljivost brezposelnih za sprejem nezakonitega dela nadomesti zmanjšanje dobička in prihodka. Vendar pa se z vidika povpraševanja zmanjšujejo možnosti dela za nizkokvalificirane delavce, saj se tako potrošnja kot tudi naložbe zmanjšujejo v sektorjih, kot so gradbeništvo, trgovina, hotelirstvo in gostinstvo ter storitve pomoči na domu.

4.1.1 Dejansko empirični dokazi niso jasni ⁽¹³⁾. Zdi se, da je trenuten trend glede na ekonometrične modele enakomerno padanje, z izjemo rahlega povečanja leta 2009 v času najhujše gospodarske krize, ki pa mu sledi hitro okrevanje med letoma 2010 in 2012 (glej preglednico 3). Vendar pa neposredne raziskave razkrivajo bolj raznoliko sliko, z nekaterimi državami članicami, ki so zabeležile zmanjšanje neformalnega zaposlovanja med delojemalci, in drugimi državami članicami, ki nasprotno beležijo povečanje izogibanja davkom med samozaposlenimi.

4.2 Poleg obsega pa se zaradi razlik v produktivni strukturi oz. v sistemih socialnega varstva ⁽¹⁴⁾ v posameznih državah članicah razlikuje tudi struktura sive ekonomije in neprijavljenega dela. Kategorije delavcev, ki jih ta pojav najbolj zadeva in ki običajno že živijo v slabših gospodarskih razmerah glede na povprečje, še bolj čutijo poslabšanje teh razmer v recesiji in čutijo zmanjšanje lastnih možnosti dohodka ⁽¹⁵⁾.

4.3 Dinamika sive ekonomije in neprijavljenega dela, zlasti po krizi, torej ne vpliva enakomerno na delovno silo niti v različnih državah članicah niti znotraj enega gospodarstva. Pri oblikovanju politike boja proti sivi ekonomiji in pri uvajanju proticikličnih socialnih politik je treba nujno upoštevati ta raznoliki vpliv.

4.4 Glede na kompleksnost in različne razsežnosti sive ekonomije in neprijavljenega dela se je treba strinjati o nujnosti mešanice instrumentov boja proti tem pojavom, z odvračilnimi ukrepi, kontrolami in sankcijami ter spodbudami za spoštovanje predpisov. EESO podpira vse večji pomen, ki ga v zadnjih letih imajo preventivni in korektivni ukrepi, namenjeni preprečevanju dejavnikov, ki so temelj sive ekonomije ali spodbujajo njen pojav, saj so verjetno bolj koristni za prizadevanja za izhod iz gospodarske krize ⁽¹⁶⁾ (glej preglednico 4).

⁽¹¹⁾ Schneider F., *The Shadow Economy and Work in the Shadow: What Do We (Not) Know?* (Siva ekonomija in delo na črno: kakšna so (ne)znana dejstva?), dokument za razpravo IZA, št. 6423, marec 2012; Schneider F., *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2012: Some New Facts* (Obseg in razvoj sive ekonomije 31 evropskih in 5 drugih držav OECD od leta 2003 do 2012: nekatera nova dejstva), delovni dokument, 2012.

⁽¹²⁾ Hazans M., *Informal Workers across Europe (Neformalni delavci v Evropi). Evidence from 30 European Countries* (Dokazi iz 30 evropskih držav), delovni dokument za raziskave politik, št. 5912, Svetovna banka, december 2011; Packard T. – Koettl J. – Montenegro C.E., *In From the Shadow* (Črna gora – Notri izza sence). *Integrating Europe's Informal Labor* (Vključevanje evropskega neformalnega dela), Svetovna banka, 2012, poglavje 1.

⁽¹³⁾ Zgoraj navedeni Schneider F.; Hazans M., Packard T. – Koettl J. – Montenegro C.E.

⁽¹⁴⁾ V nordijskih državah, kjer se več sredstev nameni za politike trga dela, socialnega varstva in prerazporeditve sredstev in kjer obstaja posledično višja raven enakega plačila, je zaznavna tudi nižja stopnja neprijavljenega dela, ki se v velikem obsegu nanaša na dodatno zaposlitev kot dopolnilo dohodka. Na jugu Evrope pa siva ekonomija nadomešča omejenost aktivnih politik dela in socialnega varstva, tako da je še posebej pomembna za brezposelne in osebe, ki so odrinjene na rob formalnega trga dela. Glej: Eurofound, *Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway. Approaches and measures since 2008*, (Boj proti neprijavljenemu delu v 27 državah članicah EU in na Norveškem. Pristopi in ukrepi od leta 2008), junij 2013, poglavji 1 in 4.

⁽¹⁵⁾ Hazans M., str. 22–39.

⁽¹⁶⁾ Eurofound, poglavji 2 in 3.

4.5 Na splošno se predlagajo različni ukrepi, ki vplivajo na različne razsežnosti:

- zagotoviti cenejše in enostavnejše spoštovanje predpisov za podjetja, tako da se reformirajo in poenostavijo upravni in davčni postopki;
- povečati tveganje za odkritje kršiteljev s strožjimi kontrolami, zlasti s tristranskimi inšpekcijami skupaj s predstavniki pristojnih javnih oblasti⁽¹⁷⁾, delojemalcev in sindikatov, ter zagotoviti večjo učinkovitost in uspešnost obstoječih sankcij;
- spodbuditi rast malih in srednjih podjetij in vzpostaviti industrijske politike za spodbujanje zelo intenzivnih produktivnih sektorjev kvalificiranega dela;
- zmanjšati privlačnost neprijavljenega dela za delavce, s podporo dohodku in večjo povezavo med prispevki in socialnimi nadomestili;
- regulirati nove oblike dela tako, da ne bodo predmet zlorab, temveč bodo omogočile usklajevanje zahtev podjetij in delavcev;
- spremljati rednost plačevanja prispevkov s kazalniki ustreznosti stroškov dela delovne sile⁽¹⁸⁾, ki se razlikujejo glede na sektor, kategorije podjetij in regijo in so skupni tudi socialnim partnerjem;
- zmanjšati sprejemljivost sive ekonomije v družbi in širiti etiko plačevanja davkov, z ozaveščanjem javnosti, iskanjem večje pravičnosti pri davčni obremenitvi ter povečanjem zaupanja v javne oblasti in politiko;
- uvesti redna poročila o spremljanju, z oceno aktualnih trendov in učinkovitosti sprejetih ukrepov;
- okrepiti sodelovanje med državami članicami na področju večnacionalnih podjetij, tudi prek agencij ali ustreznih institucionalnih struktur⁽¹⁹⁾.

4.6 Vsi ukrepi pa vendarle imajo skupni cilj: zagotoviti, da so za podjetja stroški z vidika gospodarskih sankcij in družbenega ugleda večji od možnih koristi, ki bi izvirali iz goljufij ali nezakonitih dejanj, tako da bi bilo tveganje manj ugodno; za delavce pa zagotoviti, da je zakonito delo bolje plačano glede na neprijavljeno delo z vidika mesečnega dohodka in prihodnjih obetov. Za to pa so nujni načini za podporo spremembe neprijavljenega dela v zakonito zaposlitev.

V Bruslju, 21. januarja 2014

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

⁽¹⁷⁾ MOD, zgoraj navedeno delo, poglavje 3.

⁽¹⁸⁾ Z njimi je mogoče ugotoviti morebitno zaposlovanje delovne sile na črno, če se iz revizijskih ugotovitev pokažejo stroški dela (plača in prispevki za socialno varstvo in zavarovanje), ki so nižji od najmanjših ocenjenih vrednosti. V dokumentu COM(2007) 628 final so bili navedeni kot primeri dobre prakse.

⁽¹⁹⁾ Dekker H. in sodelavci, *Joining up the fight against undeclared work in Europe (Skupen boj proti neprijavljenemu delu v Evropi)*, Regioplan, končno poročilo Evropski komisiji – GD za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje, december 2010, poglavje 5.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o dostopnosti kot človekovi pravici za invalide
(mnenje na lastno pobudo)**

(2014/C 177/03)

Poročevalec: g. VARDAKASTANIS

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 14. februarja 2013 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Dostopnost kot človekova pravica za invalide.

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 19. novembra 2013.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 495. plenarnem zasedanju 21. in 22. januarja 2014 (seja z dne 21. januarja) s 152 glasovi za in 3 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO poziva institucije EU, naj priznajo, da že člen 9 Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov pomeni človekovo pravico, zato je treba z njegovim polnim izvajanjem s pomočjo pravnih in političnih ukrepov ustvariti potrebne pogoje za dostop invalidov do vseh vrst okolij in različnih področij življenja. To je odločilnega pomena za polno uživanje njihovih državljanskih in političnih pravic, kakor tudi socialnih, ekonomskih in kulturnih pravic. Dostopnost koristi celotni družbi.

1.2 EESO poziva vse institucije, politične organe in agencije EU, vključno z EESO, naj po posvetovanju z evropskim invalidskim gibanjem pripravijo konkreten načrt za zagotovitev dostopnosti med drugim svojih prostorov, spletišč in dokumentov.

1.3 EESO se zaveda, da je dostopnost temeljni pogoj za trajnost in za njeno socialno razsežnost v boju proti revščini in marginalizaciji ter za spodbujanje socialne kohezije.

1.4 EESO priznava pozitivne korake na področjih, kot so prevoz in telekomunikacije (npr. digitalna agenda), vendar je potrebno več ukrepov, tudi na notranjem trgu.

1.5 EESO priznava, da že nedostopnost pomeni diskriminacijo, zato poudarja potrebo po razvoju protidiskriminacijske zakonodaje EU in poziva Svet, da odpravi blokado predloga direktive o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na vero ali prepričanje, invalidnost, starost ali spolno usmerjenost COM(2008) 426 final (člen 19 PDEU).

1.6 EESO poziva Evropsko komisijo, naj izpolni svojo že davno sprejeto zavezo in predstavi pravno zavezujoč evropski akt o dostopnosti.

1.7 EESO poziva Evropski parlament in Svet EU, naj dopolnita sedANJI predlog direktive o dostopnosti spletišč organov javnega sektorja v skladu z mnenjem EESO o dostopnosti spletišč organov javnega sektorja⁽¹⁾ in predlogi Evropskega invalidskega foruma.

1.8 EESO poziva institucije EU, naj se dogovorijo o vključitvi obveznih predhodnih pogojev o dostopnosti in invalidnosti v sedanjo uredbo o skupnih določbah o strukturnih skladih ter v instrumente zunanje pomoči in druge instrumente financiranja.

1.9 EESO meni, da EU in države članice ne smejo izkoriščati krize in posledičnih varčevalnih ukrepov kot izgovor, da se dostopnost ne spoštuje kot človekova pravica.

⁽¹⁾ UL C 271, 19.9.2013, str. 116–121.

1.10 EESO ugotavlja, da je treba pri uveljavljanju dostopnosti kot človekove pravice upoštevati naslednja temeljna načela: svoboda izbire in gibanja, neodvisno življenje, primerne prilagoditve, udeležba, univerzalno oblikovanje in obveznosti sprejetja ukrepov na podlagi predvidevanja.

1.11 EESO poziva EU in države članice, naj v sodelovanju s predstavniškimi invalidskimi organizacijami vzpostavijo mehanizme za spremljanje in izvrševanje.

1.12 EESO poudarja, da je treba razsežnost dostopnosti vključiti v naslednja področja politike: pravna sposobnost, politična udeležba, zaposlovanje, državna pomoč, promet, izobraževanje, dostop do blaga in storitev, raziskave, zunanja politika in stanovanja.

1.13 EESO meni, da bi morale institucije EU pri izvajanju določb Konvencije ZN o pravicah invalidov dostopnost vključiti v naslednje instrumente: standardizacijo, usklajevanje, tehnične zahteve, spodbude za podjetja, sindikalne politike in kolektivne pogodbe.

1.14 EESO poudarja, da so strategije ozaveščanja ključno sredstvo za doseganje spoštovanja dostopnosti kot človekove pravice v družbi, pri državljanih in glavnih akterjih, kot so šole in množični mediji, v skladu s členom 8 Konvencije ZN o pravicah invalidov.

1.15 EESO meni, da bi bilo treba dostopnost vključiti v učne programe znanstvenih strokovnih področij (kot so arhitektura, strojništvo, računalništvo itd.).

1.16 EESO meni, da primanjkuje statističnih instrumentov, s katerimi bi podprli uveljavljanje dostopnosti kot človekove pravice, in zato poziva Eurostat, naj zagotovi njihov razvoj.

1.17 EESO ponovno potrjuje svojo zavezo iz predhodnih mnenj, da bo ustanovil usmerjevalni odbor za spremljanje izvajanja Konvencije ZN o pravicah invalidov.

2. Uvod

2.1 Pristop do invalidnosti z vidika človekovih pravic pomeni, da imajo EU kot pogodbeni stranka Konvencije ZN o pravicah invalidov in vsi državljani odgovornost za ustvarjanje družbe, v kateri vsi, vključno z invalidi, lahko uživamo svoje državljanske, politične, ekonomske, socialne in kulturne pravice.

2.2 Opredelitev invalidov iz Konvencije ZN o pravicah invalidov podpira in utrjuje pristop do invalidnosti z vidika človekovih pravic: *Invalidi so ljudje z dolgotrajnimi telesnimi, duševnimi, intelektualnimi ali senzoričnimi okvarami, ki jih v povezavi z različnimi ovirami lahko omejujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodelovali v družbi.*

2.3 EU je Konvenciji, ki jo je podpisala, priložila seznam pristojnosti in vanj vključila tudi dostopnost. Ta konvencija je edini sporazum o človekovih pravicah, ki ga je doslej sklenila EU.

2.4 Svetovno poročilo o invalidnosti (2011) Svetovne zdravstvene organizacije in Svetovne banke poudarja, da so grajeno okolje, prevoz, informacije in komuniciranje invalidom pogosto nedostopni ⁽²⁾.

2.5 Dostop do fizičnega okolja in javnega prevoza je predpogoj za prosto gibanje invalidov, ki je zajamčeno s členom 13 Splošne deklaracije o človekovih pravicah in členom 12 Mednarodnega pakta o državljskih in političnih pravicah. Podobno se je dostop do informacij in komuniciranja obravnaval kot predpogoj za svobodo mišljenja in izražanja, ki je zajamčena s členom 19 Splošne deklaracije o človekovih pravicah in členom 19(2) Mednarodnega pakta o državljskih in političnih pravicah ⁽³⁾.

⁽²⁾ Svetovni poročilo o invalidnosti, str. 10.

⁽³⁾ Mednarodni pakt o državljskih in političnih pravicah v členu 25(c) predpisuje, da mora imeti vsak državljan pod enakimi splošnimi pogoji dostop do javne službe svoje države. Določbe tega člena bi bile lahko podlaga za vključitev pravice dostopa v pogodbe o temeljnih človekovih pravicah. Del 2 in 3. Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije vsem zagotavlja dostop do vseh krajev in storitev, ki so namenjeni za javno uporabo nasploh, kot so transport, hoteli, restavracije, kavarne, gledališča in parki (člen 5(f)). Tako se pravica do dostopa samostojno obravnava kot pravica, kar je precedens v mednarodnem pravnem okviru o človekovih pravicah. (Osnutek splošnega komentarja k členu 9 – odbor ZN za Konvencijo o pravicah invalidov).

2.6 Kontaktna točka Konvencije ZN o pravicah invalidov (v Evropski komisiji) ima temeljno vlogo pri izvajanju Konvencije in to vlogo mora opravljati zelo proaktivno.

2.7 Svet EU je 29. oktobra 2012 odobril vzpostavitev okvira za zaščito, spodbujanje in spremljanje izvajanja Konvencije ZN o pravicah invalidov, ki ga sestavljajo evropski varuh človekovih pravic, odbor Evropskega parlamenta za peticije, Agencija Evropske unije za temeljne pravice, Evropski invalidski forum in Evropska komisija.

2.8 EESO pozdravlja polno vključitev Evropskega invalidskega foruma v ta okvir in poudarja, da je treba civilno družbo tesno vključiti v njegove postopke.

2.9 Konvencija Združenih narodov o pravicah invalidov priznava dostopnost kot pravico v členih 9, 3 in 21.

2.10 Členi Konvencije o dostopnosti vzpostavljajo pomembno samostojno pravno/politično agendo, ki je ni mogoče obravnavati ločeno, zato je treba dostopnost obravnavati kot dejavnik, ki omogoča in olajšuje uveljavljanje vseh ostalih državljskih, ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic.

2.11 V zadnjih letih je bila dostopnost deležna večje pozornosti zakonodajalca EU in je bila med drugim vključena v politična področja, kot so javna naročila, strukturni skladi in drugi instrumenti financiranja, pravice potnikov, področje tehničnih standardov (tehnične specifikacije za interoperabilnost za osebe z omejeno mobilnostjo – TSI PRM) in zaposlovanje. To je zlasti pomembno z vidika staranja evropskega prebivalstva.

2.12 Evropska strategija o invalidnosti, glavni poseben politični instrument o invalidnosti, je na tem področju opredelila konkretne cilje na ravni EU. Evropska komisija se je s to strategijo zavezala, da predstavi pravno zavezujoče ukrepe za doseg dostopnosti, vključno s spletno dostopnostjo in evropskim aktom o dostopnosti ⁽⁴⁾.

2.13 Digitalna agenda za Evropo je dober model za uvajanje splošnih političnih strategij in hkratno vključevanje posebnih ukrepov za zagotavljanje dostopa invalidom. Napredek na področju dostopnosti se bo prenesel v družbo in gospodarstvo na splošno, kar bo odprlo nova delovna mesta in prineslo dodano vrednost. Rezultat polnega izvajanja te agende bi morala biti digitalna Evropa brez ovir za invalide.

2.14 Treba je izkoristiti potencial, ki ga ima dostopnost za notranji trg, saj bo okrepila nadnacionalno mobilnost v Evropi ter hkrati olajšala mobilnost delavcev in invalidov. Treba bi bilo zagotoviti dostop do programov vseživljenjskega učenja. Tudi evropske strategije za zaposlovanje bi morale vsebovati ohranjanje delovnih mest in preusposabljanje za delavce, ki so postali invalidni v delovnem obdobju.

2.15 Strategija Evropa 2020 bi lahko zavzela celovitejši pristop k invalidnosti ter vključila dostopnost ter sodelovanje invalidov in njihovih predstavniških organizacij. Zaradi pomanjkanja celovitih kazalnikov za invalidnost v tej strategiji je invalidnosti namenjena premajhna pozornost, na voljo ima premalo informacij in premalo sredstev. Ustvarjanje delovnih mest je temeljna strategija za zagotavljanje socialne vključenosti.

2.16 EESO poudarja, da je treba narediti še veliko več, zato pozdravlja predlog Evropske komisije za direktivo o dostopnosti spletišč organov javnega sektorja.

2.17 EESO poziva Evropsko komisijo, naj izpolni svojo zavezo in brez odlašanja ali prelaganja predlaga pravno zavezujoč evropski akt o dostopnosti.

2.18 Gospodarska kriza občutno vpliva na uveljavljanje človekovih pravic invalidov, vključno z dostopnostjo. Ravni dostopnosti se slabšajo in tako se razvijajo vse bolj nedostopne družbe. Treba je dodati, da je gospodarska kriza prizadela vse družine, vendar pa so nesorazmerno močno prizadete družine z invalidnimi otroci ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Kot predstavljeno v delovnem programu Evropske komisije za leto 2012, točka 99.

⁽⁵⁾ Odbor za pravice otroka je sprejel Splošni komentar o št. 9 (2006) o pravicah invalidnih otrok. Pomen dostopnosti je Odbor za pravice otroka znova poudaril v Splošnem komentarju št. 17 (2013) o pravici otroka do počitka, prostega časa, igre, rekreacijskih dejavnosti, kulturnega življenja in umetnosti (člen 31).

2.19 EU mora sprejeti poseben program, s katerim bo invalidnim otrokom zagotovila dostop do vseh okolij in področij življenja.

2.20 Evropa potrebuje vključujočo rast in dostopnost kot temeljni pogoj za doseganje trajnosti in zlasti za izvajanje njene socialne razsežnosti v boju proti revščini in marginalizaciji ter za spodbujanje socialne kohezije prek vključevanja invalidov.

3. Dostopnost kot človekova pravica

3.1 EESO meni, da je „dostopnost kot človekovo pravico“ treba preoblikovati v politični in operativni koncept. To je koncept, ki velja za celotno družbo in ne le za invalide.

3.2 EESO poudarja, da je pravica do dostopnosti človekova pravica in jo je v zvezi s politično agendo treba razumeti na dva načina:

- kot samostojno človekovo pravico, ki pomeni možnost neodvisne in varne udeležbe, ravnanja, komuniciranja in obveščenosti; in
- kot človekovo pravico, ki je neločljivo povezana z izvajanjem drugih človekovih pravic, zaradi česar je temeljni dejavnik, ki omogoča in olajšuje izvajanje ostalih pravic.

3.3 EESO priznava smernice Konvencije ZN o pravicah invalidov za razvijanje koncepta o dostopnosti in meni, da bi oblikovanje politike na tem področju morale vključevati:

- omogočanje invalidom, da samostojno živijo in polno sodelujejo na vseh področjih življenja; in
- sprejetje ukrepov, ki vključujejo preprečevanje, prepoznavanje in odpravo ovir pri dostopnosti.

3.4 EESO podpira zagotavljanje samostojnega življenja (povezanega z neodvisnim življenjem v skupnosti in družbenim življenjem), kot je navedeno v členu 19 Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov, s tremi glavnimi ukrepi:

- zagotavljanje, da invalidi lahko izberejo, kje želijo živeti;
- zagotavljanje podpore, ki jo invalidi potrebujejo, da lahko uživajo enake pravice kot drugi člani družbe; in
- zagotavljanje, da imajo invalidi dostop do splošnih storitev pod enakimi pogoji.

3.5 EESO poudarja, da morajo biti invalidi sposobni samostojno in neodvisno uveljavljati pravico do svobodne izbire pod enakimi pogoji kot vsi drugi.

3.6 EESO je seznanjen s Svetovnim poročilom o življenju in vključenosti v skupnost (*Global Report on living and being included in the community*)⁽⁶⁾ združenja Inclusion International, ki poudarja, da osebe z motnjami v duševnem razvoju ne morejo uveljavljati osnovnih pravic dostopnosti, kot je posedovanje ključev lastnega doma, pravica do dostopa do trgovinskih storitev, pravica odločanja, kam se sprehoditi, ali pravica iti s sošolci na igrišče.

3.7 EESO se zaveda, da zapiranje v zavode pomeni grobo kršitev človekovih pravic in je žal posledica razvoja socialnih storitev v Evropi v primerjavi s preostalim svetom, s katerim se soočajo vse države članice Evropske unije ne glede na njihov življenjski standard. Strategijam za odpravo zavodov mora slediti razvoj alternativnih storitev, ki slonijo na skupnosti, saj brez storitev ne more biti izboljšanja: invalidi postanejo brezdomci.

⁽⁶⁾ <http://inclusion-international.org/living-in-community/>.

3.8 EESO meni, da je treba „oviro“ razumeti ne zgolj kot fizično oviro, ampak tudi ovire v odnosu in zakonodaji ter politiki, vedenju in navadah, premajhni ozaveščenosti in kulturni diskriminaciji. EESO želi poudariti, da odprava teh ovir koristi celotni družbi.

3.9 EESO poudarja, da je treba nameniti več pozornosti priznavanju znakovnega jezika in drugim oblikam komuniciranja za gluhe ter pretvorbi govora v besedilo za naglušne osebe. Prav tako bi morale biti na voljo službe za zagotavljanje dokumentov v Braillovi pisavi in bralnikov zaslona za slepe ter enostavno razumljive informacije za osebe z duševnimi in vedenjskimi motnjami.

3.10 EESO želi poudariti, da opremljenost z znaki, dostopne informacije in komuniciranje, podporne storitve, orientacija in gibanje v stavbah in skozi stavbe nujna za mnoge invalide, zlasti tiste s kognitivno izčrpanostjo.

3.11 EESO poudarja dva temeljna instrumenta, ki jih je treba vključiti v analizo dostopnosti kot človekove pravice:

— „primerna prilagoditev“ pomeni „potrebne in primerne spremembe ter prilagoditve, ki ne nalagajo nesorazmernega ali nepotrebnega bremena, kadar so v posameznem primeru potrebne, da se invalidom na enaki podlagi kot drugim zagotovi uživanje ali uresničevanje vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin“ (člen 2 Konvencije o pravicah invalidov). Primerne prilagoditve nikakor ne smejo morejo biti nadomestek za obveznost zagotavljanja dostopa do infrastrukture, grajenega okolja ter storitev in blaga v skladu z načeli univerzalnega oblikovanja. Namen primerne prilagoditve je zagotoviti pravičnost posamezniku, v tem smislu, da se mu zagotovita nediskriminacija in enakost, pri čemer se upoštevajo njegovo dostojanstvo, neodvisnost in izbira. EESO meni, da splošno izboljšanje dostopnosti vodi v več primernih prilagoditev;

— EESO meni, da bi bilo treba načelo „nesorazmernega ali nepotrebnega bremena“ izvajati v skladu s sedanjimi predpisi, zato poziva javne organe, naj nadzirajo in podprejo izvajanje razumnih prilagoditev na alternativne načine (skladi, javno naročanje itd.). V to bi morala biti vključena tudi ocena učinka, kjer bi pravica državljanov morala prevladati nad potrebami ponudnika. Pomembno je poskrbeti, da je pri uporabi načela primernih prilagoditev zelo malo izjem.

3.12 EESO meni, da bi univerzalno oblikovanje moralo biti vodilno načelo pri zagotavljanju polnega dostopa do družbe in da bi ga bilo v procesu oblikovanja politike moralo postati operativna zahteva, na primer z njegovim vključevanjem v člene uredb⁽⁷⁾. Splošno oblikovanje mora spremljati tudi razvoj dopolnilnih podpornih pripomočkov in tehnologij.

3.13 Izpolnjevanje obveznosti sprejetja ukrepov za zagotavljanje dostopnosti na podlagi predvidevanja lahko prinese ogromne koristi invalidom, saj se njihove potrebe predvidijo preden se dejansko pokažejo. Morebitne potrebe po proizvodih ali storitvah na tem področju bo treba upoštevati že v fazi zasnove.

3.14 Treba bi bilo razlikovati na eni strani med obvezo zagotavljanja dostopa do vseh novo zasnovanih, grajenih in izdelanih objektov, infrastrukture, blaga, proizvodov in storitev ter na drugi strani obvezo odprave ovir in zagotavljanja dostopa do obstoječega fizičnega okolja, prevoza, informacij in komuniciranja ter storitev, ki so na voljo splošni javnosti. Države pogodbenice so dolžne zagotoviti oboje, vendar pa je slednje treba izvajati postopoma, zato bi morale države pogodbenice jasno določiti trdne časovne okvire in nameniti ustrezna sredstva za odpravo obstoječih ovir⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Upoštevanje dostopnosti stavbe pri gradnji od vsega začetka lahko zviša celoten strošek gradnje do 0,5 % (v mnogih primerih jih pa sploh ne), medtem ko so stroški naknadnih adaptacij lahko višji od navedenega odstotka. Tudi dostopnost informacij in komuniciranja, vključno z IKT, bi bilo treba zagotoviti že od začetka, ker naknadne prilagoditve interneta in IKT lahko povečajo stroške in je bolj gospodarno, da se obvezni elementi dostopnosti IKT vključijo od najzgodnejših faz zasnove in gradnje. (Osnutek splošnega komentarja k členu 9 – odbor ZN za Konvencijo o pravicah invalidov). Povprečna življenjska doba stavbe ali druge fizične infrastrukture je več kot 50 let, medtem ko povprečna življenjska doba digitalne infrastrukture ne presega 3–4 leta. Treba je omeniti tudi, da so stroški gradnje veliko nižji.

⁽⁸⁾ Osnutek splošnega komentarja k členu 9 – odbor ZN za Konvencijo o pravicah invalidov.

3.15 EESO poudarja, da je osebna pomoč (vključno s „pomočjo človeka ali živali“, kot je navedeno v Konvenciji ZN o pravicah invalidov) temeljni ciljni ukrep, s katerim bi invalidom zagotovili dostop do mnogih pravic.

3.16 EESO priznava, da je nediskriminacija temeljni instrument spoštovanja človekovih pravic, vendar ni zadostna, če je ne spremljajo tudi drugi instrumenti, kot so pozitivni ukrepi in standardizacija ter usposabljanje delodajalcev, gradbenih inženirjev, arhitektov, pravnikov, ekonomistov itd. ter spodbujanje pravic invalidov med njimi. To usposabljanje bi morali vključiti v njihove izobraževalne programe. EESO meni, da je potreben napredek v zvezi s trenutno opuščnim predlogom direktive o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na vero ali prepričanje, invalidnost, starost ali spolno usmerjenost COM(2008) 426 final (na podlagi člena 19 PDEU).

3.17 Obveznost zagotavljanja dostopnosti kot človekove pravice se ne bo dejansko izvajala, če pri obravnavi dostopnosti ne bo poskrbljeno za obsežno in učinkovito sodelovanje invalidskih organizacij v skladu s členoma 4(3) in 33. Sodelovanje se lahko zagotovi, če invalidske organizacije prejmejo potrebna finančna sredstva za razvoj svojih dejavnosti podpore. EESO poziva k programu za zagotavljanje temeljnih pravic, ki bo nadomestil program PROGRESS in jamčil isto raven finančne podpore krovnim in posebnim invalidskim organizacijam.

3.18 EESO poudarja, da se stopnja uživanja človekovih pravic med invalidi razlikuje med podeželskimi in mestnimi območji in da je treba to neravnovesje odpraviti z učinkovitimi politikami na nacionalni in regionalni ravni.

3.19 Podjetja in zaposleni v EU bi morali vključiti dostopnost v svoje politike različnosti in spodbujati pripravo načrtov različnosti.

3.20 EESO se zaveda učinka, ki ga ima dostopnost na socialno kohezijo, zato bi morale trajnostne strategije EU vključevati dostopnost kot sredstvo za izvajanje njihovih ciljev.

3.21 EESO poudarja, da se invalidke srečujejo z omejevanjem uveljavljanja svojih pravic na področju zdravja, socialnega vključevanja, izobraževanja in zaposlovanja. Ta omejevanja vodijo v slabše življenjske pogoje, zdravstvene težave, brezposelnost in revščino. Enako velja za druge ranljive invalidne osebe, kot so otroci, starejše osebe in osebe, ki potrebujejo višjo raven podpore, saj se srečujejo z resnimi omejitvami pri uresničevanju svojih pravic.

3.22 EESO želi poudariti, da je današnja mladina prihodnost in da je treba ustvariti pogoje za dostop, da se mladim invalidom omogoči polno uveljavljanje njihovih pravic. EESO poziva EU, naj v politike na področju mladih vključi posebno razsežnost za podporo mladim invalidom.

4. Vpliv na zakonodajo in oblikovanje politike EU

4.1 EESO poudarja, da bi bilo po tem, ko se je EU pridružila Konvenciji ZN o pravicah invalidov, treba vse sorazmerne politične/pravne pobude v EU analizirati z vidika zagotavljanja samostojnega življenja za invalide, njihovega polnega sodelovanja ter odprave ovir in preprek. Ta koncept bi moral imeti vpliv na obstoječe predpise EU, med katerimi so nekateri podrobneje določeni v izjavi o pristojnostih.

4.2 EESO meni, da bi bilo notranji trg treba razviti tako, da vključuje invalidnost, standardizacijo in usklajenost dostopnosti kot način posodabljanja notranjega trga, ki bo tako v svetovnem gospodarstvu konkurenčnejši in bolj vključujoč. Tudi invalidnost ima gospodarsko vrednost.

4.3 EESO poziva k oblikovanju agende EU na podlagi dveh dejavnikov:

— človekove pravice do dostopnosti; in

— vključevanja dostopnosti v oblikovanje drugih temeljnih politik.

4.4 EESO meni, da je dostopnost temeljna pravica, ki zahteva poseben politični program, in poziva Evropsko komisijo, naj predstavi predlog programa o pravicah dostopnosti v zvezi z oblikovanjem politike.

4.5 EESO poziva k analizi naslednjih področij z vidika dostopnosti kot človekove pravice:

- dostop do nekaterih storitev in socialnih politik zahteva polno uveljavljanje pravne sposobnosti. EU bi morala zagotoviti usklajevanje načel pravne sposobnosti za invalide v EU;
- politična udeležba in volilne pravice invalidov na vseh volitvah (lokalnih in nacionalnih) ter zlasti na evropskih volitvah bi morali biti pravno zajamčeni z zagotavljanjem dostopnosti do volišč, glasovnic, informacij političnih strank itd.;
- državljanske pravice (lastnina, pravica do življenja, neodvisnost, varnost itd.). Dostop do teh temeljnih državljskih pravic je treba zagotoviti z ukrepom na evropski ravni, vključno z osebno pomočjo, da bodo invalidi pri uveljavljanju dostopnosti imeli svobodo izbire.

4.6 EESO poziva k razvoju konkretnih ukrepov za zagotavljanje dostopnosti kot človekove pravice na naslednjih področjih: preprečevanje učinkov gospodarske krize na standarde dostopnosti in neodvisno življenje invalidov; zagotavljanje dostopa do izobrazbe⁽⁹⁾; program za dostop do socialnih in kulturnih⁽¹⁰⁾ pravic (družbeni odnosi, rekreacija, turizem); mednarodno sodelovanje, finančno-trgovinski sporazumi in stališče EU na področjih, kot so naravne nesreče in razvojno sodelovanje, razvojni cilji tisočletja, prosilci za azil, in v povezavi z ZN in Mednarodnim denarnim skladom; na področju raziskav je treba uporabiti program Obzorje 2020; dostop do stanovanj, vključno do državnih stanovanj; ukvarjanje s športom kot sredstvom za socialno vključevanje, vključno z dostopom do objektov, prostorov, programov itd.

4.7 Vključevanje je mogoče doseči med drugim s kolektivnim ukrepanjem vseh deležnikov na številnih področjih temeljnih pravic:

- politične stranke EU morajo v interne postopke vključiti sredstva za omogočanje udeležbe invalidov. Socialni partnerji bi morali zagotoviti, da bodo kolektivne pogodbe vključevale invalide in sredstva za dostop do zaposlitve ter primerne prilagoditve. EESO pozdravlja okvirni sporazum EU o vključujočih trgih dela in poziva k polnemu izvajanju tega sporazuma na nacionalni ravni;
- organizacije civilne družbe bi morale spodbujati ukrepe, ki v svojih splošnih socialnih zahtevah vsebujejo dostop za invalide;
- vsi deležniki, omenjeni v tej točki, bi morali zagotoviti dostopnost svojih prostorov, spletišč in internih postopkov ter upoštevanje dostopnosti v politiki zaposlovanja.

⁽⁹⁾ Brez dostopnega prevoza do šol, brez dostopnih šolskih objektov, dostopnih informacij in komuniciranja invalidi ne bi imeli možnosti uveljavljanja pravice do izobraževanja (člen 24 Konvencije o pravicah invalidov). Šole morajo biti dostopne, to izrecno določa člen 9(1)(a) Konvencije o pravicah invalidov. Dostopen mora biti celoten proces vključujočega izobraževanja, ne le objekti, temveč tudi informacije in komuniciranje, podporne storitve in primerne prilagoditve v šolah (Osnutek splošnega komentarja k členu 9 – odbor ZN za Konvencijo o pravicah invalidov).

⁽¹⁰⁾ Člen 30 Konvencije o pravicah invalidov določa, da države pogodbenice priznavajo invalidom pravico do sodelovanja v kulturnem življenju enako kot drugim in da sprejmejo ustrezne ukrepe, s katerimi invalidom zagotavljajo dostop do:

- (a) kulturnega gradiva v dostopnih oblikah;
- (b) televizijskih programov, filmov, gledaliških predstav in drugih kulturnih dejavnosti v dostopnih oblikah;
- (c) krajev, v katerih potekajo kulturne prireditve ali storitve, kot so gledališča, muzeji, kinematografi, knjižnice in turistične storitve, in po možnosti dostop do spomenikov in kulturnih spomenikov in krajev državnega pomena.

Zagotavljanje dostopa do kulturnih in zgodovinskih spomenikov, ki veljajo za dediščino, je v nekaterih okoliščinah lahko težavno, vendar pa si države podpisnice morajo prizadevati za zagotovitev dostopa do teh krajev, kolikor je to mogoče. Dostop do mnogih spomenikov in krajev nacionalnega kulturnega pomena je urejen tako, da se je ohranila njihova kulturna in zgodovinska identiteta in edinstvenost. (Osnutek splošnega komentarja k členu 9 – odbor ZN za Konvencijo o pravicah invalidov).

Pogodba Svetovne organizacije za intelektualno lastnino o avtorskih pravicah za olajšanje dostopa do objavljenih del, ki je bila sprejeta junija 2013, bi morala zagotoviti dostop do kulturnega gradiva brez nerazumnih ali diskriminatornih ovir za invalide, zlasti tiste, ki imajo težave z dostopom do tradicionalnih tiskanih medijev.

4.8 EESO poziva, da se razvije in okrepi vključitev strategije o standardizaciji in dostopnosti v razvoj tehnologije.

4.9 EESO opozarja, da bo dostopnost omogočila razvoj dejavnosti v novih sektorjih, za kar bodo potrebna nova znanja in spretnosti, zlasti v sektorju informacijske in komunikacijske tehnologije. Invalidom je treba omogočiti, da premostijo digitalni razkorak ob podpori ciljnih politik EU.

4.10 EESO meni, da morajo vsi deležniki okrepiti zmogljivosti: javni organi, zasebna podjetja, civilna družba in invalidske organizacije. Posebno pozornost je treba nameniti MSP.

4.11 EESO poziva Evropsko komisijo, naj izpolni svojo dolgotrajno zavezo in predstavi pravno zavezujoč evropski akt o dostopnosti.

4.12 EESO pozdravlja predstavitev predloga o dostopnosti spletišč organov javnega sektorja in ponavlja priporočila iz mnenja o dostopnosti spletišč organov javnega sektorja ⁽¹¹⁾:

— splet (tj. storitve in vsebina) je postal skoraj samoumeven pri iskanju zaposlitve, pridobivanju informacij, dostopu do izobraževanja, nakupovanju in druženju;

— dostopne bi morale biti spletne vsebine storitev vseh subjektov (podjetij ali javnega sektorja).

4.13 EESO pozdravlja vključitev meril dostopnosti in pogojevanje v zvezi z invalidnostjo v predpise o strukturnih skladih in druga področja, kot so promet in pravice potnikov.

4.14 EESO meni, da bi morali redno potekati sestanki predsednikov EU o invalidnosti in sestanki generalnih direktorats Evropske komisije o izvajanju Konvencije ZN o pravicah invalidov, kot je bilo napovedano, na njih pa bi morali sodelovati predstavniki evropskega invalidskega gibanja, da se zagotovi politično spremljanje in spodbujanje uresničevanja Konvencije ZN o pravicah invalidov, vključno z določbami o dostopnosti.

4.15 EESO poudarja, da bi, čeprav je jasno, da je zagotavljanje financiranja za dostopnost nezadostno, vključitev dostopnosti kot merila v sedanje sisteme financiranja pomenila določen napredek na tem področju: strukturne sklade, sveženj socialnih naložb, prihodnje splošne skupinske izjeme za državno pomoč pri zaposlovanju, smernice TEN-T.

4.16 EESO meni tudi, da je treba izboljšati dostop do množičnih medijev in prepoznavnost invalidov v tovrstnih medijih.

5. Spremljanje

5.1 EESO poziva k pripravi strategije za okrepljeno vlogo državljanov, ki je temeljni način za zagotavljanje polnega uresničevanja dostopnosti. Potrebne so kampanje ozaveščanja in invalidi ter vsi ostali državljani morajo biti seznanjeni s svojimi pravicami dostopnosti.

5.2 EESO obžaluje, da ni kazalnikov in poziva Eurostat, naj zagotovi strategijo za razvoj posebnih kazalnikov na podlagi kazalnikov Urada visokega komisarja Združenih narodov za človekove pravice (OHCHR) in Osnutka splošnega komentarja o členu 9 odbora ZN za Konvencijo o pravicah invalidov.

5.3 EESO poziva, da se v standarde vključijo jasna merila dostopnosti in mehanizmi spremljanja (grajeno okolje, infrastruktura, sodobna IKT, med drugim operacijski sistemi za tablične računalnike in pametne telefone ter mandat ES 376 o zahtevah glede dostopnosti izdelkov in storitev IKT). Invalidi bi morali polno sodelovati v vseh fazah razvoja standardov.

5.4 EESO meni, da je treba oblikovati močne sisteme za uveljavljanje, saj sedanji v Evropi niso uspešni.

5.5 EESO poudarja, da je v prihodnjo uredbo o skupnih določbah za strukturne sklade treba vključiti mehanizme za spremljanje, da se zagotovi spoštovanje predhodnih pogojev o invalidnosti ter polno sodelovanje socialnih partnerjev in invalidskih organizacij pri spremljanju.

⁽¹¹⁾ UL C 271, 19.9.2013, str. 116–121.

- 5.6 EESO meni, da bi morale evropske in nacionalne strategije izobraževanja v učne načrte šol in študijske programe univerz vključiti temo dostopnosti za invalide.
- 5.7 EESO ponavlja svojo zavezo, izraženo v prejšnjih mnenjih, da bo v okviru razvoja svojih dejavnosti kot političnega organa ustanovil usmerjevalni odbor za spremljanje izvajanja Konvencije ZN o pravicah invalidov.
- 5.8 Treba je spodbujati evropski sistem mehanizmov za certificiranje dostopnosti. V to bi bilo treba vključiti invalidske organizacije.
- 5.9 Razsežnost dostopnosti bi bilo treba vključiti v pravne in politične ocene učinka EU. Treba je vzpostaviti orodja za enotno spodbujanje vključevanja v vseh državah članicah.
- 5.10 EESO poziva k spremljanju izvajanja evropske strategije o invalidnosti v institucijah EU (vključno z EESO) in želi poudariti, da je treba zagotoviti dostopnost prostorov in informacij (fizičnih in elektronskih) ter upoštevanje dostopnosti v politiki zaposlovanja. Pregled strategije leta 2015 bi moral nameniti posebno pozornost temu področju politike.

V Bruslju, 21. januarja 2014

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o cenovni dostopnosti storitev splošnega gospodarskega pomena: opredelitev, merjenje, izzivi, evropske pobude (mnenje na lastno pobudo)

(2014/C 177/04)

Poročevalec: **Raymond HENCKS**

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 14. februarja 2013 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Cenovna dostopnost storitev splošnega gospodarskega pomena: opredelitev, merjenje, izzivi, evropske pobude

(mnenje na lastno pobudo).

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 19. novembra 2013.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 495. plenarnem zasedanju 21. in 22. januarja 2014 (seja z dne 21. januarja) s 135 glasovi za, 19 glasovi proti in 12 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Številni državljani v Evropski uniji imajo v različni meri, odvisno od posamezne države članice, velike ekonomske težave pri dostopanju do osnovnih storitev, med drugim v sektorjih stanovanj, energije, elektronskih komunikacij, prevoza, vode, zdravstvene oskrbe in socialnih storitev.

1.2 Visoka raven cenovne dostopnosti storitev splošnega gospodarskega pomena je ena izmed skupnih vrednot, ki jih podpirajo vse države članice Unije in so zapisane v Protokolu (št. 26) o storitvah splošnega pomena (priloženem Pogodbama) ter ki jih morajo Unija in države članice v okviru svojih pristojnosti v celoti upoštevati pri izvajanju vseh politik na tem področju.

1.3 Vendar za cenovno ali ekonomsko dostopnost storitve splošnega gospodarskega pomena na ravni EU ni enotne opredelitve ali pristopa kot tudi ne instrumenta za njeno merjenje, države članice, ki so pristojne za oblikovanje storitev splošnega gospodarskega pomena, pa imajo široko polje proste presoje pri njihovem uvajanju.

1.4 Zato Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) predlaga, da Evropska unija pojasni pojem cenovne dostopnosti storitev splošnega gospodarskega pomena za vse ter ga prilagodi zahtevam iz Lizbonske pogodbe (Protokol št. 26) in Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov, uvede pa tudi zakonodajne ukrepe sekundarnega prava, ki obvezujejo države članice k:

- opredelitvi kazalnikov za ugotavljanje cenovne dostopnosti storitve ter uvedbi mehanizma za neodvisno ocenjevanje učinkovitosti storitev splošnega gospodarskega pomena, ki upošteva ekonomsko dostopnost;
- določitvi svežnja osnovnih storitev, za katere se razmerje med dohodkom gospodinjstva in njegovimi izdatki opredeli znotraj sprejemljivih meja ob upoštevanju razpoložljivega dohodka. Najvišja možna raven izdatkov za te temeljne storitve se uporabi kot objektivna osnova za kvantifikacijo pojma cenovne dostopnosti in določitev splošnega deleža izdatkov gospodinjstva, nad katerim gre za presežek stroškov, ki daje pravico do javne pomoči, kadar je to primerno;
- pojasnitvi pojmov „ranljive osebe“ ali „prikrajšane skupine“. V zvezi s tem bi Evropska komisija morala preučiti svojo prakso odločanja na področju preverjanja očitnih napak pri opredelitvi državnih pomoči.

1.5 V evropskem semestru je treba ob doslednem spoštovanju odgovornosti in pristojnosti držav članic upoštevati najpomembnejše podatke o storitvah splošnega pomena, saj je to predpogoj za krepitev socialne razsežnosti EU in njenega trga, zlasti v času krize.

2. Uvod

2.1 Pri storitvah splošnega pomena, tako gospodarskih kot negospodarskih, je treba vsem prebivalcem posameznih držav zagotavljati dostop do teh storitev in do zaščite temeljnih pravic. Tesno so povezane s ciljem doseči ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo, ki si ga je zadala Evropska unija.

2.1.1 Države članice imajo široko polje proste presoje, da na podlagi in ob upoštevanju socialnega in državlanskega delovanja opredelijo, organizirajo in financirajo storitve splošnega pomena, ki so v skladu s potrebami uporabnikov. Storitve splošnega gospodarskega pomena temeljijo na tržni logiki in morajo biti v skladu s pravili EU o konkurenci in enotnem trgu, razen če ta pravila ovirajo izpolnjevanje njihovih posebnih nalog. Negospodarske storitve splošnega pomena se že po svoji naravi ne ravna po trgu in so na podlagi člena 2 Protokola št. 26 v izključni pristojnosti držav članic.

2.1.2 „Unija [v skladu s Pogodbama] priznava in spoštuje dostop do storitev splošnega gospodarskega pomena“, je določeno v Listini temeljnih pravic, ki je priložena Lizbonski pogodbi ter se izrecno sklicuje na nacionalne zakonodaje in običaje kot podlago za dostop do teh storitev. V Konvenciji Združenih narodov o pravicah invalidov, ki jo je Evropska unija v celoti ratificirala, so določeni minimalni standardi za zaščito in varstvo celotnega sklopa državlanskih, političnih, socialnih in ekonomskih pravic invalidov, med njimi pa je tudi dostop do storitev splošnega gospodarskega pomena.

2.1.3 Za številne države članice ta pravica do dostopa pomeni, da se storitve zagotavljajo pod pogoji, ekonomsko sprejemljivimi za vse, zato v različnem obsegu izvajajo programe socialne pomoči za posameznike in skupnosti.

Kljub temu imajo številni državljani v Evropski uniji v praksi velike težave pri dostopanju do osnovnih storitev, zlasti v sektorjih stanovanj, energije, elektronskih komunikacij, prevoza, vode, zdravstvene oskrbe in socialnih storitev.

2.2 Pomanjkljiva dostopnost storitev splošnega gospodarskega pomena je lahko odvisna od različnih dejavnikov: razlog so lahko zelo različne pretekle izkušnje držav s socialnimi modeli in storitvami, ki se razlikujejo med posameznimi državami članicami. Med dejavniki so prav tako lahko ekonomski (cenovno nedostopne storitve), geografski (storitve, ki se na določenem območju ne nudijo), socialni (neenaka obravnava) in fizični (invalidnost), ali pa storitve niso prilagojene potrebam in/ali tehničnemu napredku (neustreznost/nezadovoljiva raven kakovosti in/ali varnosti).

2.3 Za storitve splošnega gospodarskega pomena predstavljajo visoka raven kakovosti, varnosti in cenovne dostopnosti, enaka obravnava ter spodbujanje splošnega dostopa in pravic uporabnikov v skladu s Protokolom št. 26 o storitvah splošnega pomena (priloženim Lizbonski pogodbi, PEU in PDEU) šest od štirinajstih skupnih vrednot, ki jih morajo Unija in države članice v okviru svojih pristojnosti in področja uporabe Pogodb v celoti upoštevati pri izvajanju vseh svojih politik, povezanih s storitvami splošnega gospodarskega pomena, v skladu s členom 14 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

2.3.1 Teh štirinajst vrednot, razdeljenih v tri skupine, je medsebojno odvisnih, tako znotraj posamezne skupine kot tudi med skupinami, zato jih ni mogoče prednostno razvrstiti.

2.3.2 Tako na primer storitev splošnega gospodarskega pomena, četudi je popolnoma cenovno dostopna, ne izpolnjuje zahtev iz Protokola št. 26, če ni zagotovljena visoka raven kakovosti ali varnosti ali če ni splošno dostopna vsem državljanom posamezne države članice ali če znotraj države ni razlikovanja glede na geografske, socialne ali kulturne okoliščine ali če nacionalni organi onemogočijo storitev splošnega gospodarskega pomena ter tako omejijo „bistveno vlogo“ in „široko polje proste presoje“ lokalnih ali regionalnih organov, ki so v skladu z nacionalno zakonodajo ali prakso pristojni za organiziranje te storitve.

2.4 Določbe tega protokola so izrecno mišljene kot „razlaga“ štirinajstih skupnih vrednot Unije glede storitev splošnega gospodarskega pomena. Zaradi dokaj ohlapne ubeseditve nekaterih vrednot, tj. visoka raven kakovosti, varnosti ali cenovne dostopnosti ter spodbujanje splošnega dostopa in pravic uporabnikov, bi se lahko porodila številna vprašanja glede pravne ali zavezujoče vrednosti in učinkov teh določb. Odgovor je ne glede na razlage, tudi v primeru člena 1 Protokola št. 26, enostaven in jasan ter v skladu s členom, ki se razlaga: nacionalni, regionalni ali lokalni organi imajo v okviru svoje pristojnosti za oblikovanje storitev splošnega gospodarskega pomena široko polje proste presoje pri opredeljevanju različnih ureditev za vsako storitev splošnega gospodarskega pomena.

3. Pojem cenovne dostopnosti v zakonodaji EU

3.1 Za cenovno ali ekonomsko dostopnost storitve splošnega gospodarskega pomena na ravni EU ni enotne opredelitve ali pristopa kot tudi ne instrumenta za njeno merjenje. Cenovna dostopnost je pogosto odvisna od tega, kako uporabnik subjektivno dojema ceno storitve in njen doprinos k blaginji posameznika.

3.2 Na splošno mora cenovna dostopnost storitve državljanu omogočati, da storitev z lahkoto plača (zelena knjiga o razvoju enotnega trga poštnih storitev).⁽¹⁾

3.3 Storitve je v celoti cenovno dostopna, če se državljanu nudi brezplačno, kot na primer v nekaterih mestih ali regijah, kjer je javni mestni prevoz brezplačen.

3.4 EESO želi prikazati, kako zapleteno, težavno in raznoliko je izvajanje cenovne dostopnosti v praksi, in zato v nadaljevanju navaja primere razlag tega pojma v stanovanjskem, telekomunikacijskem, energetske in plinskem sektorju. EESO poleg tega poudarja, da je dostop do zdravstvene oskrbe v številnih državah članicah ogrožen, kar je povezano z nizkimi prihodki oseb, ki se zaradi pomanjkljivih sredstev odpovejo zdravstveni oskrbi. Poročilo o izvajanju strategije Unije na temo Solidarnost na področju zdravja: zmanjšanje neenakosti na področju zdravja v Evropski uniji iz leta 2009 je pokazalo, da obstaja izredno močna povezava med pomanjkljivimi materialnimi sredstvi in nastalimi zdravstvenimi težavami.

3.5 Obvezna cenovna dostopnost je bila uvedena skupaj z zakonodajnimi akti za liberalizacijo mrežnih gospodarskih panog kot element, ki je neločljiv od univerzalnih telekomunikacijskih, energetskih in poštnih storitev ter tesno povezan s ciljem doseči socialno in teritorialno kohezijo, ki si ga je zadala Unija.

3.6 Pristop EU temelji na dveh pojmovanjih cenovne dostopnosti, in sicer na pojmovanju z univerzalno razsežnostjo ter na pojmovanju, ki se omejuje na prebivalstvo z nizkimi dohodki ter prikrajšane ali ranljive osebe, kot so invalidi ali osebe s posebnimi socialnimi potrebami. Drugo pojmovanje je smiselno le, če je njegov cilj „spodbujati splošni dostop“ v skladu s Protokolom št. 26.

3.7 Kljub dejstvu, da je cenovna dostopnost postala skupna vrednota Evropske unije, ki jo države članice morajo spoštovati, pa cene na primer energije, mobilnega gostovanja, prevoza ali najemnin ostajajo nesorazmerne v primerjavi z razpoložljivim dohodkom vse večjega sloja prebivalstva. Poleg tega se opredelitve cenovne dostopnosti v raznih predpisih EU, za katere EESO v nadaljevanju navaja nekaj primerov, zelo razlikujejo in so še vedno predvsem zelo nenatančne.

3.8 Stanovanja

3.8.1 Anketa o porabi v gospodinjstvih (EU-SILC), ki je bila izvedena v vseh državah članicah, je pokazala, da lahko gospodinjstvo za stanovanje porabi največ 40 % razpoložljivega dohodka. Cena stanovanja, ki presega ta prag, velja za nedostopno.

3.8.2 Države članice zelo različno in v zelo različni meri posegajo v delovanje svojih stanovanjskih trgov, da bi vsakemu državljanu omogočile dostop do dostojnega in cenovno sprejemljivega stanovanja, po potrebi tudi z dodelitvijo stanovanjskega dodatka. Velika večina držav članic je oblikovala mehanizme socialnih pomoči ali davčnih olajšav, da bi zmanjšale to glavno stroškovno obremenitev gospodinjstev, in subvencionira vzporedno ponudbo t. i. „socialnih stanovanj“, ki dopolnjuje spontano ponudbo na zasebnem stanovanjskem trgu.

3.8.3 Socialna stanovanja so eden od načinov, kako lahko organi oblasti izpolnijo del stanovanjskih potreb, ki jih trg ne pokriva, s ciljem vsem zagotoviti dostop do dostojnega stanovanja po ugodni ceni ali z ugodno najemnino. 25 milijonov gospodinjstev v EU stanuje v socialnih stanovanjih.

⁽¹⁾ COM(1991) 476 final.

3.8.4 Kljub tem ukrepom si mnogi državljani v Evropski uniji dostojnih stanovanj finančno ne morejo več privoščiti. Leta 2011 je 15 % evropskih prebivalcev živel v prepolnih ali neprimernih stanovanjih, 17 % gospodinjstev pa se je soočalo s previsokimi stanovanjskimi stroški v primerjavi z njihovim razpoložljivim dohodkom.⁽²⁾

3.8.5 Komisija v sklepu z dne 20. decembra 2011 o uporabi člena 106(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije za državno pomoč v obliki nadomestila za javne storitve, dodeljenega nekaterim podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, določa, da se subvencionirana socialna stanovanja zagotavljajo le prikrajšanim osebam ali jasno opredeljenim skupinam z manj socialnimi ugodnostmi, ki si zaradi omejitev plačilne sposobnosti niso sposobne najti stanovanja po tržnih pogojih, kar postavlja pod vprašaj vrednote iz Protokola št. 26.

3.9 Telekomunikacije

3.9.1 Notranji trg in svobodna konkurenca sta prispevala k znižanju cen na enoto za telekomunikacije, kar pa je vsaj deloma pripisati tudi tehnološkemu razvoju in omejitvi cen mobilnega gostovanja, za katero so poskrbele institucije EU.

3.9.2 Zakonodaja, ki ureja telekomunikacije,⁽³⁾ določa, da je dostopnost povezana z upoštevanjem „posebnih nacionalnih pogojev“ uporabe telefona „po dostopni ceni“ in sposobnostjo uporabnikov, da nadzorujejo svoje izdatke. V sporočilu Evropske komisije z naslovom Metodološka opomba za horizontalno vrednotenje storitev splošnega gospodarskega pomena⁽⁴⁾ se v predvidenem kazalniku upošteva cena storitev v primerjavi z dohodki potrošnikov z nizkimi/srednjimi dohodki (za različne ravni dohodkov).

3.10 Električna energija in plin

3.10.1 V sektorju električne energije in plina po mnenju Komisije subvencije ali predpisi, katerih namen je splošno zmanjšanje cen energije, ponavadi ne spodbujajo energetske učinkovitosti ravnanja, se ne osredotočajo posebej na osebe, ki to najbolj potrebujejo, in lahko izkrivljajo konkurenco.⁽⁵⁾

3.10.2 Zato se države članice poziva, naj sprejmejo ukrepe za ustrezno zaščito ranljivih potrošnikov.⁽⁶⁾ Neposredne subvencije, ki jih javni organi nudijo potrošnikom, so dopustne le, če je pojem energetske revščine jasno opredeljen in če je na nacionalni ravni natančno določeno, katere osebe veljajo za ranljive. Potrošnikom s finančnimi težavami mora biti oskrba z energijo zagotovljena za določeno obdobje tudi v primeru neplačevanja računov.

3.10.3 Upoštevati je treba, da se pojem energetske revščine nanaša le na sektorja električne energije in plina ter ne zajema drugih kuriv, ki se uporabljajo zlasti za daljinsko ogrevanje.

3.10.4 Cilj energetske politike EU je, da se po zaslugi zmanjšanja porabe energije z ukrepi za energetske učinkovitost ali toplotno izolacijo stanovanj poveča ekonomska dostopnost energetskih storitev. Vendar pa so za izboljšanje energetske učinkovitosti potrebne znatne naložbe, ki se v obliki nižjih stroškov za energijo finančno povrnejo šele dolgoročno. EESO je v zvezi s tem pripravil konkretne predloge v mnenju na lastno pobudo o usklajenem evropskem ukrepanju za preprečevanje energetske revščine in boj proti njej (CES 2517-2013).

4. Merjenje cenovne dostopnosti

4.1 Evropska komisija je leta 2004 v okviru ocene učinkovitosti storitev splošnega gospodarskega pomena, ki jih nudijo mrežne gospodarske panoge, izmerila cenovno dostopnost tarif, ki jih te mreže uporabljajo, in v ta namen uporabila kazalnik na podlagi deleža letnega dohodka, ki ga mora uporabnik porabiti na leto za določen sveženj storitev.

4.2 Raziskava Eurobarometer o zadovoljstvu evropskih državljanov s storitvami mrežnih gospodarskih panog podaja le subjektivno oceno cenovne dostopnosti teh storitev in lahko kvečjemu služi kot informacija o splošnem trendu.

4.3 Uradna merila EU za merjenje ekonomske dostopnosti storitev splošnega gospodarskega pomena ne obstajajo. V dokumentih EU gre bolj za usklajena načela in pravila za določanje cen, ki morajo biti „stroškovno naravnane“ ali „bolj usklajene s stroški“, in za „povračilo stroškov storitev“ (kot v okvirni direktivi o vodah), pri čemer je treba oskrbo s storitvami zagotavljati celotnemu prebivalstvu.

⁽²⁾ Eurofound: Third European Quality of Life Survey – Quality of life in Europe: impacts of the crisis 2012 in Household debt advisory services in the European Union.

⁽³⁾ Direktiva 2002/22/ES.

⁽⁴⁾ COM(2002) 331 final (op. prev.: dokument ni na voljo v slovenskem jeziku).

⁽⁵⁾ COM(2012) 663 final – Za boljše delovanje notranjega energetskega trga.

⁽⁶⁾ Direktiva 2009/72/ES (električna energija) in Direktiva 2009/73/ES (plin).

4.4 Vendar pa stroškovno naravnane cene, tudi brez profitne marže za izvajalca storitev, še ne pomenijo ekonomske dostopnosti in ne zagotavljajo cenovne dostopnosti za vse.

4.5 Države članice morajo v skladu z zeleno knjigo o storitvah splošnega pomena iz leta 2003 opredeliti nekatera od meril, ki se uporabljajo za ugotavljanje cenovne dostopnosti storitve. Poskrbeti morajo za to, da se pri opredeljenih merilih upošteva vrsta pravic potrošnikov in uporabnikov, kot je dostopnost storitev splošnega gospodarskega pomena za invalide, ter vzpostaviti mehanizem za nadzor cen in/ali zagotoviti subvencije za upravičene osebe. Ta merila so lahko na primer povezana s ceno svežnja osnovnih storitev, ki se opredeli na ravni držav članic in za katerega se najvišja cena (razmerje med dohodkom in izdatki) določi znotraj sprejemljivih meja ob upoštevanju razpoložljivega dohodka najbolj ranljivih državljanov.

5. Vloga Evropske unije

5.1 V skladu z zeleno knjigo o storitvah splošnega pomena lahko mehanizmi trga ob učinkoviti konkurenci zagotavljajo cenovno dostopne storitve ustrezne kakovosti, kar zelo zmanjša potrebo po regulativnih posegih.

5.2 Vendar pa Evropska komisija na podlagi novega konteksta, ki izhaja iz Pogodb, v sporočilu o okviru kakovosti za storitve splošnega pomena v Evropi (COM(2011) 900 final) navaja, da bo „tako“ (tj. z enim samim okvirom kakovosti) „zagotovila, da bo regulativno okolje na ravni EU v prihodnjih letih še naprej krepilo socialno razsežnost enotnega trga, bolje upoštevalo posebno naravo storitev splošnega pomena ter bo lahko kos izzivu zagotavljanja tovrstnih storitev na tak način, da se spoštujejo vrednote, priznane v Protokolu št. 26, ki so kakovost, varnost in cenovna dostopnost, enaka obravnava, splošni dostop ter pravice uporabnikov“.

5.3 Med obveznosti javne službe, ki so določene z evropsko zakonodajo, spadata tudi dostop in cenovna dostopnost za vse potrošnike, predvideti pa je treba tudi posebne določbe za ranljive potrošnike ali potrošnike invalide.

5.4 Glede na vse to mora Komisija poskrbeti za boljše usklajevanje med svojimi službami ter oblikovati ustrezno statistično orodje z navzkrižnim primerjanjem in združevanjem podatkov (ob strogem spoštovanju zaupnosti podatkov). Prav tako mora pojasniti pojem cenovne dostopnosti storitev splošnega gospodarskega pomena za vse ter ga prilagoditi zahtevam iz Lizbonske pogodbe (Protokol št. 26) in Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov, pa tudi uvesti zakonodajne ukrepe sekundarnega prava, ki obvezujejo države članice k:

- opredelitvi kazalnikov za ugotavljanje cenovne dostopnosti storitve ter uvedbi mehanizma za neodvisno ocenjevanje učinkovitosti storitev splošnega gospodarskega pomena, ki upošteva ekonomsko dostopnost;
- oblikovanju svežnja osnovnih storitev, za katere se določi najvišje sprejemljivo razmerje med razpoložljivim normiranim dohodkom gospodinjstva in njegovimi izdatki. Pri določitvi dostopne cene za sveženj storitev se različnih storitev ne sme povezovati z razpoložljivim dohodkom za posamezne sektorje. Zato je treba vse storitve, ki veljajo za osnovne (to določijo države članice v skladu z načelom subsidiarnosti), obravnavati kot celoto, na podlagi katere se opredeli splošen delež izdatkov gospodinjstva, nad katerim gre za presežek stroškov (kot je v navadi za stanovanja), in v tem primeru predvideti mehanizme financiranja v skladu s členom 14 PDEU, ki vsem zagotavljajo dostop do storitev splošnega gospodarskega pomena;
- pojasnitvi pojmov „ranljive osebe“ ali „prikrajšane skupine“. V zvezi s tem bi Evropska komisija morala preučiti svojo prakso odločanja na področju preverjanja očitnih napak pri opredelitvi državnih pomoči. Odgovornost za določitev pogojev dostopa do sprejemljivih cen mora prepustiti državam članicam, ki upoštevajo potrebe državljanov ter nacionalne ali lokalne želje, pa tudi dejanske potrebe prikrajšanih državljanov ali skupin z manj socialnimi ugodnostmi, v skladu z določbami Protokola št. 26 o storitvah splošnega pomena.

5.5 V evropskem semestru je treba ob doslednem spoštovanju odgovornosti in pristojnosti držav članic upoštevati najpomembnejše podatke o storitvah splošnega pomena, saj je to predpogoj za krepitev socialne razsežnosti EU in njenega trga, zlasti v času krize.

V Bruslju, 21. januarja 2014

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

PRILOGA

k mnenju Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Naslednja amandmaja, ki sta bila med razpravo zavrnjena, sta prejela vsaj četrtno glasov:

Točka 1.4

Amandma k točki 1.4 je povezan z amandmajem k točki 5.4. O njiju se je glasovalo skupaj.

Spremeni se tako:

~~Zato~~ Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) predlaga, da Evropska unija ~~pojasni pojem cenovne dostopnosti storitev splošnega gospodarskega pomena za vse ter ga prilagodi zahtevam iz Lizbonske pogodbe (Protokol št. 26) in Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov, uvede pa tudi zakonodajne~~ ukrepe sekundarnega prava, ki obvezujejo države članice k:

- opredelitvi kazalnikov za ugotavljanje cenovne dostopnosti storitve in uvedbi mehanizma za neodvisno ocenjevanje učinkovitosti storitev splošnega gospodarskega pomena, ki upošteva ekonomsko dostopnost;
- ~~določitvi svežnja osnovnih storitev, za katere se razmerje med dohodkom gospodinjstva in njegovimi izdatki opredeli znotraj sprejemljivih meja ob upoštevanju razpoložljivega dohodka. Najvišja možna raven izdatkov za te temeljne storitve se uporabi kot objektivna osnova za kvantifikacijo pojma cenovne dostopnosti in določitev splošnega deleža izdatkov gospodinjstva, nad katerim gre za presežek stroškov, ki daje pravico do javne pomoči, kadar je to primerno;~~
- ~~pojasnitvi pojmov „ranljive osebe“ ali „prikrajšane skupine“, da bi. V zvezi s tem bi~~ Evropska komisija po potrebi lahko morala preučiti svojo prakso odločanja na področju preverjanja očitnih napak pri opredelitvi državnih pomoči.

Obrazložitev

Točka 1.4, prva alineja:

Parlament, Svet in Komisija niso zadolženi za opredeljevanje vrednot v skladu s členom 14 in njihovega tolmačenja v skladu s Protokolom št. 26 (glej tudi amandma in obrazložitev v zvezi s točko 3.9.2). Konvencija ZN o pravicah invalidov, ki se tukaj omenja, je vključena tudi v amandma k tretji alineji točke 5.4.

Točka 1.4, druga alineja:

Druga točka se črta, saj Komisija ni pristojna, da zavezuje države članice k opredelitvi svežnja določenih storitev v povezavi z vrednostjo storitev splošnega gospodarskega pomena. Za pojasnitev celotnega problema je tukaj še enkrat predstavljena celotna argumentacija: v primarni zakonodaji EU „javne storitve“ niso sinonim za „storitve splošnega gospodarskega pomena“. V Rimski pogodbi so storitve splošnega gospodarskega pomena omenjene v členu 90(2) (v Lizbonski pogodbi člen 106(2)); v členu 77 (sedanji člen 93), ki se nanaša na promet, se navaja pojem javnih storitev. Pri tem gre za politično poimenovanje določene oblike prometne politike in zato nima ničesar skupnega z zagotavljanjem konkretne in specifične storitve, kar je ključni predpogoj za poimenovanje storitev splošnega gospodarskega pomena; to pa lahko storijo izključno države članice ali njim podrejene oblasti, in sicer za zadevno državo, regijo ali lokalno skupnost. Poleg tega so spremembe, uvedene z Lizbonsko pogodbo na področju zakonodaje EU o storitvah splošnega gospodarskega pomena, oslabile in ne okrepile evropski vidik v odnosu do nacionalnih pristojnosti⁽¹⁾. Pravzaprav se nova zakonodajna pristojnost, ki sta jo s členom 14 dobila Evropski parlament in Svet, nanaša zgolj na „načela“ in „pogoje, zlasti ekonomske in finančne“, ki službam splošnega gospodarskega pomena „omogočajo izpolnjevanje njihovih nalog“; vendar pa je to pristojnost v veliki meri imela že Evropska komisija kot varuhinja pogodb. Zato je povsem jasno, da Svet in Parlament nimata nobene pristojnosti glede štirinajstih „skupnih vrednot“, med katerimi je tudi „cenovna dostopnost“. Predpisi na tem področju so bili in ostajajo v pristojnosti držav članic, ki izključuje vse druge ravni oblasti. Če želimo vsem evropskim državljanom ponuditi sprejemljivo kakovost življenja, je očitno, da ne gre stopiti na pot storitev splošnega gospodarskega pomena, marveč je treba s sektorsko zakonodajo vse države članice privedi do zaželenih minimalnih ravni. Takšna je smer, ki bi jo morala ubrati vsa mnenja EESO, potem bo do tega gotovo prišlo s soglasjem, in kar je še pomembneje, tudi z ukrepi Evropske komisije, ki je tri predhodna mnenja na lastno pobudo že zavrnila in se zavzela za storitve splošnega pomena.

⁽¹⁾ Ker gre za besedilo nizozemske vlade, je treba za njegovo razumevanje in pomen zlasti upoštevati s tem povezano zgodovino nizozemskega parlamenta: dokumenti nizozemskega parlamenta (spodnji in zgornji dom), serija 31384 (R 1850) C, št. 4, mandatno obdobje 2007–2008.

Točka 1.4, zadnja alineja:

Med prvim in drugim stavkom tretje alineje ni nobene logične povezave. Predlagane spremembe to težavo odpravljajo. Konvencija ZN o pravicah invalidov, ki se tukaj omenja, je vključena tudi v amandma k tretji alineji točke 5.4.

Točka 5.4

Spremeni se tako:

Glede na vse to ~~mora bi Komisija poskrbeti za~~ lahko uvedla boljše usklajevanje med svojimi službami ter ~~oblikovati~~ ustrezno statistično orodje z usklajevanjem in združevanjem podatkov (ob strogem spoštovanju zaupnosti podatkov). ~~Prav tako mora pojasniti pojem cenovne dostopnosti storitev splošnega gospodarskega pomena za vse ter ga prilagoditi zahtevam iz Lizbonske pogodbe (Protokol št. 26) in Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov, uvesti, lahko pa bi predlagala~~ tudi zakonodajne ukrepe sekundarnega prava, ki obvezujejo države članice k:

- ~~opredelitvi kazalnikov za ugotavljanje cenovne dostopnosti storitve in uvedbi mehanizma za neodvisno ocenjevanje učinkovitosti storitev splošnega gospodarskega pomena, ki upošteva ekonomsko dostopnost;~~
- ~~oblikovanju svežnja osnovnih storitev, za katere se določi najvišje sprejemljivo razmerje med razpoložljivim normiranim dohodkom gospodinjstva in njegovimi izdatki. Pri določitvi dostopne cene za sveženj storitev se različnih storitev ne sme povezovati z razpoložljivim dohodkom za posamezne sektorje. Zato je treba vse storitve, ki veljajo za osnovne (to določijo države članice v skladu z načelom subsidiarnosti), obravnavati kot celoto, na podlagi katere se opredeli splošen delež izdatkov gospodinjstva, nad katerim gre za presežek stroškov (kot je v navadi za stanovanja), in v tem primeru predvideti mehanizme financiranja v skladu s členom 14 PDEU, ki vsem zagotavljajo dostop do storitev splošnega gospodarskega pomena;~~
- ~~pojasnitvi pojmov „ranljive osebe“ ali „prikrajšane skupine“ ter po potrebi. V zvezi s tem bi Evropska komisija morala preučiti svojo prakso preučitvi lastne prakse glede odločanja na področju preverjanja očitnih napak pri opredelitvi državnih pomoči. Odgovornost za določitev pogojev dostopa do sprejemljivih cen mora prepustiti državam članicam, ki upoštevajo potrebe državljanov ter nacionalne ali lokalne želje. Pri tem je treba upoštevati tudi določbe Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov, pa tudi dejanske potrebe prikrajšanih državljanov ali skupin z manj socialnimi ugodnostmi, v skladu z določbami Protokola št. 26 o storitvah splošnega pomena.~~

Obrazložitev

Točka 5.4, prvi odstavek:

- V prvem stavku želimo s predlaganim amandmajem doseči isti rezultat, s tem da sporočilo izrazimo bolj elegantno (EESO ne more zavzemati stališč glede notranje organiziranosti Evropske komisije).
- V skladu s členom 14 in kot ga tolmači Protokol št. 26 (glej tudi amandma, ki se nanaša na točko 3.9.2 in njegovo obrazložitev) opredeljevanje vrednot ni naloga Komisije.
- Sklicevanje na konvencijo Združenih narodov je treba vnesti v nadaljevanju besedila, med alineje s piko.

Točka 5.4, druga alineja:

Tretja alineja je v protislovju s tu navedenimi trditvami. Raje bi videli, da se druga alineja črta, saj ni Komisija tista, ki more države članice prisiliti k oblikovanju svežnja storitev splošnega gospodarskega pomena. Da bi to zadevo razjasnili, ponovimo vse argumente: v primarni zakonodaji EU „javne storitve“ niso sinonim za „storitve splošnega gospodarskega pomena“. V Rimski pogodbi so storitve splošnega gospodarskega pomena omenjene v členu 90(2) (v Lizbonski pogodbi člen 106(2)); v členu 77 (sedanji člen 93), ki se nanaša na promet, se navaja pojem javnih storitev. Pri tem gre za politično poimenovanje določene oblike prometne politike in to nima ničesar skupnega z zagotavljanjem konkretne in specifične storitve, kar je ključni predpogoj za poimenovanje storitve kot storitev splošnega gospodarskega pomena; to pa lahko storijo izključno države članice ali njim podrejene oblasti za določeno državo, regijo ali lokalno skupnost. Poleg tega so spremembe, uvedene z Lizbonsko pogodbo na področju zakonodaje EU o storitvah splošnega gospodarskega pomena, oslabile in ne okrepile evropski vidik v odnosu do nacionalnih pristojnosti ⁽²⁾. Pravzaprav se nova zakonodajna pristojnost, ki sta jo s členom 14 dobila Evropski parlament in Svet, nanaša zgolj na „načela“ in „pogoje, zlasti ekonomske in finančne“, ki službam splošnega gospodarskega pomena „omogočajo izpolnjevanje njihovih nalog“; vendar pa je to pristojnost v veliki meri imela že Evropska komisija kot varuhinja pogodb. Zato je povsem jasno, da Svet in Parlament nimata nobene pristojnosti glede štirinajstih „skupnih vrednot“, med katerimi je tudi „cenovna dostopnost“. Predpisi na tem področju so bili in ostajajo v pristojnosti držav članic, ki izključuje vse druge ravni oblasti. Če želimo vsem evropskim državljanom ponuditi sprejemljivo kakovost življenja, je očitno, da ne gre stopiti na pot storitev splošnega gospodarskega pomena, marveč je treba s sektorsko zakonodajo vse države članice privedi do zaželenih minimalnih ravni. Takšna je smer, ki bi jo morala ubrati vsa mnenja EESO, potem bo do tega gotovo prišlo s soglasjem, in kar je še pomembneje, tudi z ukrepi Evropske komisije, ki je tri predhodna mnenja na lastno pobudo že zavrnila in se zavzela za storitve splošnega pomena.

Točka 5.4, tretja alineja:

- Prvi in drugi stavek tretje alineje nista skladna. S predlagano spremembo želimo jasno prikazati, da Protokol št. 26 vsekakor ne vsebuje določb o „prikrajšanih državljanih ali skupinah z manj socialnimi ugodnostmi“. Vsekakor pa ne smemo pozabiti znova omeniti, da je treba spoštovati konvencijo Združenih narodov.

Rezultat glasovanja

Za	110
Proti	44
Vzdržani	12

⁽²⁾ Ker gre za besedilo nizozemske vlade, je treba za njegovo razumevanje in pomen zlasti upoštevati s tem povezano zgodovino nizozemskega parlamenta: dokumenti nizozemskega parlamenta (spodnji in zgornji dom), serija 31384 (R 1850) C, št. 4, mandatno obdobje 2007–2008.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o strategiji EU za jadransko-jonsko regijo (EUSAIR) (raziskovalno mnenje)

(2014/C 177/05)

Glavni poročevalec: **Dimitris DIMITRIADIS**

Glavni soporočevalec: **Stefano PALMIERI**

Podpredsednik Evropske komisije Maroš ŠEFČOVIČ je 20. novembra 2013 Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosil za raziskovalno mnenje o naslednji temi:

Strategija EU za jadransko-jonsko regijo (EUSAIR).

Predsedstvo Odbora je 15. oktobra 2013 strokovno skupino za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo zadolžilo za pripravo dela Odbora na tem področju.

Zaradi nujnosti postopka je Evropski ekonomsko-socialni odbor na 495. plenarnem zasedanju 21. in 22. januarja 2014 (seja z dne 21. januarja) za glavnega poročevalca imenoval Dimitrisa DIMITRIADISA, za glavnega soporočevalca pa Stefana PALMIERIJA ter mnenje sprejel s 150 glasovi za, nobenim glasom proti in 3 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja posebno pozornost, ki se posveča pripravi strategije Evropske unije za jadransko-jonsko regijo (EUSAIR), da se podpreta kohezija in konkurenčnost pri izzivih, ki jih posamezne regije ali države z običajnimi sredstvi ne morejo zadovoljivo rešiti.

1.2 EESO ugotavlja, da v dokumentu za razpravo ni omenjen strateški pomen sodelovanja v Sredozemlju. Poudariti želi, da je jadransko-jonsko regionalno sodelovanje temeljnega pomena za pomoč državam Zahodnega Balkana v predpristopnem procesu ter za krepitev povezav z makroregijami Podonavja in Baltskega morja; bistveno pa je tudi to, da se jadransko-jonsko območje obravnava kot funkcionalno območje sredozemskega bazena.

1.3 EESO je prepričan, da mora EUSAIR zagotoviti obsežen program s seznamom proaktivnih projektov in shem. Strategija bi morala izkoristiti najboljšo prakso drugih makroregionalnih strategij (za Baltsko morje, Podonavje in Atlantik), Unije za Sredozemlje⁽¹⁾, strategije Evropa 2020, obstoječih programov in ukrepov financiranja EU⁽²⁾ ter pobud EU, kot je INTERACT za zagotavljanje tehnične pomoči in usposabljanja⁽³⁾. Operativno bi morala biti tudi povezana z drugimi političnimi področji EU, kot so kohezijska politika, skupna kmetijska in ribiška politika, instrument za povezovanje Evrope, vseevropska prometna in energetska omrežja, Obzorje 2020, digitalna agenda, program COSME, integrirana pomorska politika ter politika o skupnem evropskem azilnem sistemu (SEAS)⁽⁴⁾. Končni izid bi moral biti praktičen seznam ukrepov, programov in shem, ki bo zagotovil večjo kohezijo za prebivalce te regije.

1.4 EESO ugotavlja, da se zasebni sektor v dokumentu za razpravo sploh ne omenja, in poudarja pomen, ki ga ima ta sektor kot motor rasti in zagotavljanja delovnih mest. Po mnenju EESO je pomembno, da se tako zasebni sektor kot zainteresirane strani civilne družbe bolj dejavno vključijo v pripravo in izvajanje strategije EUSAIR. Zelo bi bilo priporočljivo bolje izkoristiti potencial zasebnega sektorja za pritegnitev naložb (tako lokalnih kot mednarodnih) in ustvarjanje poslovnih priložnosti.

⁽¹⁾ Raziskovalno mnenje EESO o pripravi makroregionalne strategije za Sredozemlje in koristih za otoške države članice, UL C 44, 15.2.2013, str. 1.

⁽²⁾ Glej Uredbo (ES) št. 1638/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. oktobra 2006 o splošnih določbah o ustanovitvi Evropskega instrumenta sosedstva in partnerstva, UL L 310, 9.11.2006, str. 1.

⁽³⁾ - http://www.interact-eu.net/about_us/about_interact/22/2911;
- <http://www.interact-eu.net/ipvalencia/ipvalencia/117/619> (točka INTERACT za Sredozemlje v Valencii).

⁽⁴⁾ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Načrt politike azila – Celostni pristop k zaščiti v EU, COM(2008) 360 final.

1.5 EESO meni, da bi strategija morala imeti močnejšo socialno razsežnost, da se bolje podpre vključujoča rast v jadransko-jonski regiji. V socialni dialog je bistveno vključiti tudi predstavnike „izključenih“ socialnih skupin, kot so priseljenci, invalidi in ženske organizacije, ter v celoti podpreti politike EU, ki so namenjene preprečevanju diskriminacije na podlagi rase ali etničnega izvora, invalidnosti, starosti, spolne usmerjenosti ali spola.

1.6 EESO obžaluje, da v dokumentu za razpravo niso ustrezno obravnavana vprašanja, povezana z nedovoljenimi in nezakonitimi migracijskimi tokovi. EU se mora bolj potruditi, da jadransko-jonski regiji pomaga obvladati izzive migracije in da priseljence vključi v družbo.

1.7 EESO je prepričan, da sta policijsko nadzorovanje in varnost zelo pomembna za napredek in blaginjo jadransko-jonske regije, ter Svet poziva, naj poveča proračun agencije FRONTEX in njena pooblastila za ukrepanje ⁽⁵⁾.

1.8 Čeprav je bilo v zadnjih letih na tem območju sodelovanja uresničenih več partnerskih pobud in projektov, povezanih z vprašanji makroregije (jadranska evroregija, forum gospodarskih zbornic jadransko-jonskega območja, forum jadranskih in jonskih mest, forum univerz Uniadriion ipd.), želi EESO opozoriti še na dejstvo, da je bilo treba na nastanek te strategije dolgo čakati, in to kljub temu, da se je o jadransko-jonski pobudi začelo razpravljati že oktobra 1999 na zahtevo italijanske vlade, uradno pa je bila vzpostavljena maja 2000 z Anconsko izjavo. Po vsem tem zavlačevanju pa je zdaj časovni okvir za končno potrditev nenadoma zelo omejen, zaradi česar je članom EESO izredno težko ustrezno pripraviti svoje stališče.

2. Strategija EU za jadransko-jonsko regijo (EUSAIR): ozadje in problemi

2.1 Prva pobuda za sodelovanje v jadranski in jonski regiji je bil *Pakt stabilnosti za Jugovzhodno Evropo*, ki je bil uveden leta 1999. To je bil okvir, katerega namen je bil okrepiti mir, demokracijo, človekove pravice in gospodarstvo v državah jugovzhodne Evrope med letoma 1999 in 2008. V okviru te pobude je italijanska vlada na finskem vrhu EU v Tampereju oktobra 1999 predstavila *jadransko-jonsko pobudo*, ki je bila uradno ustanovljena s podpisom *Anconske izjave* maja 2000 v Anconi (Italija). Ta izjava je bila politična podlaga za krepitev jadransko-jonskega teritorialnega sodelovanja ter spodbujanje politične in gospodarske stabilnosti, s čimer je ustvarila trden temelj za proces evropske integracije. Izjavo so prvotno podpisali zunanji ministri Albanije, Bosne in Hercegovine, Hrvaške, Grčije, Italije in Slovenije, v pobudo pa se je pozneje vključila še federacija Srbije in Črne gore.

2.1.1 V povezavi z *Anconsko izjavo* je bilo v podporo koheziji in konkurenčnosti v jadransko-jonski regiji aktiviranih več mrež institucionalnega sodelovanja: jadranska in jonska evroregija, forum jadranskih in jonskih mest, forum gospodarskih zbornic jadransko-jonskega območja, forum univerz Uniadriion in jadransko-jonska pobuda.

2.2 19. novembra 2012 so bili na ministrskem srečanju med Komisijo in zunanjimi ministri jadransko-jonske regije sprejeti naslednji sklepi:

- novo strategijo so močno podprle vse strani;
- v novi strategiji bodo uporabljene najboljše praksa in izkušnje makroregionalnih strategij za Podonavje ⁽⁶⁾ in območje Baltskega morja ⁽⁷⁾;
- ukrepi se ne smejo prekrivati s Pomorsko strategijo;
- za strategijo bodo na voljo zadostni kadrovski viri, za njeno pripravo in izvajanje pa bo zadolženo ustrezno število osebja;
- v akcijskem načrtu bodo naštetni konkretni ukrepi in projekti;
- o dodatnih območjih in članih se bo razmišljalo pozneje.

⁽⁵⁾ Mnenje EESO na lastno pobudo o *nedovoljenem priseljevanju po morju v evro-sredozemski regiji*, UL C 67, 6.03.2014, str. 32.

⁽⁶⁾ COM(2010) 715 final.

⁽⁷⁾ COM(2009) 248 final.

2.3 Evropski svet je 14. decembra 2012 ⁽⁸⁾ sklenil, da se nova makroregionalna strategija za območje Jadranskega in Jonskega morja pripravi do konca leta 2014; da bi prejeti mandat spoštovali, naj bi službe Komisije začele pripravljati načrt komuniciranja in akcijski načrt, ki naj bi bila potrjena do konca italijanskega predsedovanja Svetu.

2.4 22. oktobra 2013 je Svet prvič sprejel strateška merila glede osnovnih značilnosti makroregionalnih strategij. To so:

- krepitev sodelovanja med udeleženiimi državami članicami, zainteresiranimi neudeleženiimi državami in zainteresiranimi tretjimi državami na področjih, ki so v skupnem interesu;
- uporaba različnih razpoložljivih virov financiranja in mobilizacija ustreznih zainteresiranih strani za boljšo pripravo in izvajanje različnih politik EU ter nacionalnih in regionalnih politik;
- izboljšanje obstoječih mehanizmov sodelovanja in mrež;
- prispevek k razvoju in izboljšanju dostopa do financiranja za nove visokokakovostne projekte.

2.5 Jadransko-jonska strategija uživa močno politično zavezanost in visoko stopnjo ozaveščenosti v udeleženiimi državah. Ni zgolj izziv, ampak tudi velika priložnost za vso EU. Njena misija je „povezati in zaščititi“. Podprla bo kohezijo prek meja EU na območju, ki je izjemno pomembno za stabilnost celine.

2.6 Jadransko-jonska strategija politično in tehnično dopolnjuje podonavsko makroregijo (ki vključuje več držav, ki sodelujejo tudi v jadransko-jonski strategiji) in baltsko makroregijo.

2.7 Jadransko-jonska regija se sooča z več velikimi izzivi, kot so ekološka in okoljska vprašanja, neučinkovite prometne povezave in sodelovanje, ki ne zadostuje za spodbujanje kohezije, konkurenčnosti in inovacij. Med ključnimi dejavniki za uspešno premagovanje tega je razširitev sodobne poslovne kulture ter razvoj malih in srednjih podjetij (MSP) v regiji s spodbujanjem njihovega medsebojnega sodelovanja in prenosom najboljše prakse.

2.8 Strategija, ki temelji na makroregionalnem pristopu, je lahko koristna spodbuda za podpiranje vključevanja balkanskih in vzhodnoevropskih držav v Evropo, integriranih razvojnih politik in boljše uporabe evropskih in nacionalnih sredstev ter krepitev izmenjav in partnerstva med civilno družbo udeleženiimi držav.

2.8.1 Makroregionalno sodelovanje omogoča lažje usklajevanje s standardi EU – pravnim redom EU – in tako pozitivno vpliva na pot proti Evropi ter na stabilnost jadranskih in jonskih držav, tudi na regionalni ravni. Makroregionalna strategija je poleg tega bistvena za spodbujanje kohezije in socialno-ekonomske integracije med območji.

2.8.2 Učinkovit makroregionalni pristop za krepitev sinergij med različnimi politikami EU in usklajevanje prizadevanj najrazličnejših zainteresiranih strani v jadranski in jonski regiji bi moral temeljiti na pravilu „treh DA“: več dopolnilnega financiranja, več institucionalnega usklajevanja in več novih projektov. Pri tem bi pomembno vlogo imel zasebni sektor.

2.8.3 Dobro strukturirana makroregionalna strategija lahko zagotovi skupen evropski okvir za spodbujanje kulturne obogatitve in večje vloge nacionalnih civilnih družb na regionalni ravni. To je zlasti pomembno za regije, kot sta vzhodna Evropa ali Balkan, kjer je utrjevanje demokratične prakse povezano z razvojem cvetoče in dinamične javne sfere.

2.8.4 Makroregionalna strategija bi lahko tudi omogočila načrtovanje razvoja infrastrukture na čeznacionalni geografski ravni s spodbujanjem razvoja omrežij IKT, avtocest, železnic in pristanišč, s čimer bi zagotovili teritorialno kohezijo in konkurenčnost brez omejitev in zastojev.

⁽⁸⁾ Sklepi Evropskega sveta z dne 14. decembra 2012, EUCO 205/12.

2.9 Čeprav se je projekt dolgo razvijal, je bil nedavno razglašen za nujnega in končne faze bodo sedaj krajše, kar bo škodilo končnemu rezultatu.

3. Dokument za razpravo: obseg in cilji

3.1 Jonsko morje je v EUSAIR skupni in osrednji dejavnik. Strategija bi se morala osredotočiti na področja skupnega regionalnega interesa, ki so zelo pomembna za jadranske in jonske države, ter pojasniti vsa praktična vprašanja (osnovni stebri, upravljanje itd.). Prednostna področja in cilje akcijskega načrta bi morali predstavniki vlad in socialnih partnerjev oblikovati kot skupne želje in trajnostne rešitve za skupne izzive, pri čemer je treba posebno pozornost posvetiti pomorskim in morskim naložbam za rast in zaposlovanje.

3.2 Krovni cilj EUSAIR je spodbujati trajnostno gospodarsko in socialno blaginjo jadransko-jonske regije z rastjo in ustvarjanjem delovnih mest ter povečanjem njene privlačnosti, konkurenčnosti in poveztljivosti, obenem pa ohraniti okolje zaledja ter obalnih in morskih ekosistemov.

3.3 Ta cilj bo dosežen z dejavnostmi, ki se izvajajo v skladu s štirimi tematskimi stebri⁽⁹⁾: spodbujanje inovativne pomorske in morske rasti; povezovanje regije; ohranjanje, varstvo in izboljšanje kakovosti okolja ter povečanje privlačnosti regije.

3.3.1 **Prvi steber: spodbujanje inovativne pomorske in morske rasti.** Ribištvo⁽¹⁰⁾ je zelo pomembna gospodarska dejavnost za jadranska in jonska obalna območja in njihove prebivalce. Glavni cilj tega stebra je razviti močan, visokokakovosten sektor ribištva in akvakulture, ki bo okoljsko in gospodarsko trajnosten in bo ustvarjal nova delovna mesta.

3.3.2 **Drugi steber: povezovanje regije.** Ta regija je zelo pomembno geostrateško območje na severni, južni, vzhodni in zahodni osi Evrope. V Jadranskem in Jonskem morju se križajo pomembne poti za blago, potnike in energijo. Uvoz in izvoz v več evropskih držav staja močno odvisna od teh območij. Jadranska pomorska avtocesta bo uspešna, zanesljiva in konkurenčna prevozna storitev za blago in potnike. Potniški ladijski prevoz ter prevoz nafte in plina se povečujeta iz leta v leto. Žal pa se Jadransko in Jonsko morje ne uporabljata zgolj za komercialni pomorski promet, ampak tu delujejo tudi kriminalne mreže, ki se ukvarjajo z nezakonitim tihotapljenjem.

3.3.3 **Tretji steber: ohranjanje, varstvo in izboljšanje kakovosti okolja.** Jadransko in jonsko obalno in morsko okolje gosti veliko raznovrstnih habitatov in vrst. Zaradi skupnega delovanja visoke antropogene obremenitve in topografskih značilnosti te habitate močno ogroža onesnaževanje. Sodelovanje med obalnimi zainteresiranimi stranmi poteka v regulativnem okviru Okvirne direktive o morski strategiji, Barcelonske konvencije in njenih protokolov ter Mešane komisije za varstvo Jadranskega morja in obalnih območij. Na Jadransko morje imajo znaten vpliv rečni odtoki in pomorski promet.

3.3.4 **Četrti steber: povečanje privlačnosti regije.** Turistični sektor je pomemben za gospodarstvo, ker je ena izmed glavnih in hitro rastočih dejavnosti v regiji. V številnih primerih predstavlja gospodarsko hrbtenico obalnih območij in vse pogostejše tudi zaledja. Že sam sektor turističnega križarjenja kaže velik potencial za rast. V zadnjih desetih letih se je povpraševanje po križarjenjih po vsem svetu približno podvojilo. To se odraža tudi v jadransko-jonski regiji, kjer že beležijo naglo rast. Kulturna in arheološka dediščina na tem območju poleg tega predstavlja pomembno dobrino, ki bi jo bilo treba v celoti izkoristiti. Nova makroregionalna strategija bi morala turističnim akterjem pomagati pri obvladovanju notranjih in zunanjih izzivov, kot so vse večja konkurenca drugih krajev in sezonska nihanja, ter prodreti na nove trge, ki jih je turistična industrija do sedaj zanemarjala, kot so turisti invalidi in starejši turisti. Makroregionalni pristop k obalnemu, pomorskemu in drugim oblikam turizma bi lahko spodbudil boljše upravljanje ter vključitev zasebnih akterjev in mednarodnih finančnih inštitucij.

⁽⁹⁾ Štirje stebri: okvirna struktura za ukrepanje, o kateri se je novembra 2012 dogovorilo 8 ministrstev za zunanje zadeve in evropski komisar Johannes Hahn.

⁽¹⁰⁾ Poročilo Evropskega parlamenta o strategiji za ribištvo v Jadranskem in Jonskem morju (2012/2261(INI)), A7-0 234/2013.

4. Posebne ugotovitve glede dokumenta za razpravo

4.1 EESO ugotavlja, da se ozaveščenost glede različnih vprašanj med prebivalci držav te regije močno razlikuje. Gre za štiri države članice EU in štiri države, ki niso članice, z izjemno različnimi izkušnjami ter zelo različno stopnjo ozaveščenosti in razvoja, zato je za to regijo potrebna strategija, ki je ustrezno prilagojena teritorialnemu potencialu posameznih držav.

4.1.1 Komisija bi morala zato pomagati povečati ozaveščenost in zagotoviti neposredno sodelovanje zasebnega sektorja in organizacij širše družbe. Vsekakor pa je to velik izziv.

4.2 EESO se v glavnem strinja z dokumentom za razpravo, v katerem so podrobno analizirane osnovne sestavine v podporo pametnemu, trajnostnemu in vključujočemu razvoju jadransko-jonske regije. Štirje stebri ustrezno opisujejo glavne probleme, izzive in cilje.

4.3 EESO želi pohvaliti prizadevanja za pripravo strategije za Jadransko in Jonsko morje. V osnutku za razpravo so bile ugotovljene pomanjkljivosti, opredeljene sinergije in skupna vizija ter predstavljena vrsta predlogov, ki tvorijo trdno podlago za razvoj strategije, vključno z nizom realističnih ukrepov in dejavnim sodelovanjem vseh zainteresiranih strani.

4.3.1 EESO verjame v ključno vlogo, ki jo lahko imajo makroregionalne strategije za države v regiji. Dobro premišljena strategija je lahko krovni referenčni okvir, lahko pa bi tudi veljala za poskus spodbujanja stabilnosti, ki je vedno predpogoj za pritegnitev naložb zasebnega sektorja znotraj in izven regije.

4.3.2 EESO podpira prioritete, ki so bile opredeljene kot aduti regije, na primer pomen, ki ga ima kot središče za pretok blaga, ljudi in energije, ter njene konkurenčne prednosti za modre dejavnosti in turizem. Zdi se, da bi ti sektorji lahko postali prava gonila naložb, rasti in zaposlovanja.

4.3.3 EESO se strinja tudi z ugotovitvami iz osnutka strategije, v katerih je poudarjeno, da je treba okrepiti sinergije za sodelovanje v regiji. Zato je prepričan, da bi bilo treba v akcijskem načrtu poudariti pomen oblikovanja platform grozdov ali mrež, kjer bi oblikovali skupne pobude, da bi tako odpravili skupne pomanjkljivosti, in pripraviti skupno vizijo za razvoj trajnostnih in visokokonkurenčnih gospodarstev v regiji.

4.3.4 EESO ugotavlja, da v dokumentu niso ustrezno obravnavani nekateri pomembni vidiki, povezani s teritorialno, socialno in ekonomsko kohezijo.

4.3.5 EESO priporoča, da se relevantna vprašanja, kot so raziskave, inovacije in razvoj MSP ter krepitev zmogljivosti, predstavijo ne samo kot horizontalni vidiki, ampak da dobijo vidnejšo vlogo, tako da bi postali dejanski motorji podpore regionalne kohezije in konkurenčnosti.

4.3.6 V dokumentu za razpravo ni omenjena strateška vrednost sodelovanja v Sredozemlju. Jadransko-jonsko regionalno sodelovanje je temeljnega pomena za pomoč državam Zahodnega Balkana v predpristopnem procesu ter za krepitev povezav z makroregijami Podonavja in Baltskega morja, obenem pa je bistveno tudi to, da se jadransko-jonsko območje obravnava kot funkcionalno območje sredozemskega bazena.

4.3.7 Ustrezno niso obravnavani niti problemi, povezani z nedovoljenimi migracijskimi tokovi. Zlasti zaradi sodelovanja južnoitalijanskih regij (Apulija, Bazilikata, Kalabrija in Sicilija) v jadransko-jonski strategiji se je treba bolj osredotočiti na humanitarna in varnostna vprašanja, povezana z migracijo iz severnoafriških držav.

4.3.8 EESO meni, da strategija v svoji sedanjí obliki vsebuje razmeroma dolg seznam problematičnih področij, strukturnih pomanjkljivosti in ciljev. Ta obsežen seznam nima pravega namena, zato bi ga bilo treba skrajšati v bolj obvladljiv seznam realističnih ukrepov. EESO bi zato predlagal, da se vsebina strategije omeji na najpomembnejša področja delovanja, ali pa da se te dejavnosti prednostno razvrstijo v kratko-, srednje- in dolgoročne ukrepe, z najpomembnejšimi vprašanji na vrhu seznama.

4.3.9 EESO meni, da bi morala jadransko-jonska strategija v celoti vključevati vse zainteresirane strani, kot so vlade, regionalne in lokalne oblasti, univerze, raziskovalne ustanove, zasebna podjetja in MSP, socialne partnerje, nevladne organizacije in civilno družbo, kot dokaz spoštovanja načel upravljanja na več ravneh in aktivnega državljanstva ⁽¹¹⁾.

4.3.10 EESO je seznanjen s sklepi Sveta, da makroregionalna strategija ne sme zahtevati dodatnih finančnih sredstev, predpisov ali upravnih organov (t. i. trije NE-ji). Kljub temu pa meni, da je potrebnih več finančnih sredstev za tehnično pomoč, da se v prihodnje zagotovi uspešno izvajanje strategije.

4.3.11 EESO je tudi prepričan, da zadostujejo že precejšnja finančna sredstva, ki jih EU že namenja regionalnim programom prek strukturnih skladov: učinkovito jih je treba uporabiti za izvajanje strategije z usklajenimi ukrepi, ki so podrejeni enotnemu strateškemu pristopu.

5. Dodatne posebne ugotovitve glede štirih stebrov

5.1 **Spodbujanje inovativne pomorske in morske rasti:** EESO ugotavlja, da je morje pravilno opredeljeno kot temeljni element, ki udeležnim državam lahko zagotovi dinamične gospodarske sektorje in ljudem omogoči, da najdejo redno zaposlitev. EESO meni, da je izjemno pomembno pripraviti nove programske modele, s katerimi bo mogoče zagotoviti integracijo in dopolnjevanje vrednostnih verig modrega gospodarstva (modra hrana, moder turizem, modra industrija, modra logistika in modri viri).

5.1.1 V strategiji so modre dejavnosti pravilno opredeljene kot sektorji, na katere se je treba osredotočiti, saj je akvakultura že pritegnila precejšnje naložbe v velike države te regije, kar lahko drugim služi za zgled. Pričakovati je torej, da bodo nove naložbe v objekte in dopolnilne dejavnosti prinesle hitre rezultate, s čimer bodo postale privlačne za financiranje prek EIB ter za zasebne tuje in lokalne naložbe.

5.1.2 EESO se strinja s potrebo po poslovni kulturi, ki je gospodarna z viri, kot načinu za izboljšanje vodstvenih praks na glavnih področjih delovanja. Države v tej regiji, zlasti države, ki niso članice EU, se soočajo z omejitvami in omejevalno poslovno filozofijo, ki bi ji lahko močno koristilo tesno sodelovanje pri sprejemanju nove poslovne kulture. EESO meni, da bi morala biti zasebna podjetja gonila uspešnosti teh prizadevanj.

5.1.3 EESO priporoča, da se predlog o tem, da regija postane center „inovativnih“ dejavnosti, označi za zelo dolgoročen cilj. Zaskrbljenost ima regija le omejene zmogljivosti. Namen strategije bi torej morala biti vzpostavitev sinergij in izboljšanje infrastrukture za usposabljanje in izobraževanje, da bi postopoma razvili modre dejavnosti in zmanjšali nesorazmerja med povpraševanjem po kvalificirani, izurjeni delovni sili in njeno ponudbo. EU bi lahko ob podpori poslovne skupnosti, obeh strani industrije in civilne družbe igrala pomembno vlogo pri prenašanju in podpiranju najboljše prakse in strokovnega znanja v regiji.

5.1.4 EESO meni, da ima ribištvo pomembno socialno in gospodarsko vlogo v Jadranskem in Jonskem morju, da pa je v nekaterih državah osnovna infrastruktura nezadostna. V akcijskem načrtu bi bilo zato treba razmere pozorno preučiti in pripraviti realističen načrt. EESO tudi poziva države, ki niso članice EU, naj pokažejo večjo zavezanost evropski zakonodaji o ribištvu.

5.2 **Povezovanje regije:** EESO meni, da je do sedaj očitno primanjkovalo učinkovitih in stroškovno učinkovitih povezav med državami v regiji, zlasti z vidika izpolnjevanja energetskih zahtev. Poleg tega so prometne in komunikacijske povezave z zaledjem in otoki neustrezne. EESO se strinja, da je treba izboljšati pomorske in letalske povezave znotraj in izven regije, zato meni, da je bistveno, da novembra 2012 sprejeta Pomorska strategija za Jadransko in Jonsko morje ⁽¹²⁾ postane ena glavnih sestavin EUSAIR, s čimer bi omogočili razvoj učinkovitega sistema prometnih povezav, zlasti za območja, ki so brez morja in na obrobju.

⁽¹¹⁾ COM(2011) 884 final.

⁽¹²⁾ COM (2012) 713 final.

5.2.1 EESO podpira predlagano pomorsko avtocesto za Jadransko in Jonsko morje, da bi bolje obvladovali zastoje v cestnem prometu, zmanjšali razkorak v konkurenčnosti za otoke in zaledje ter izboljšali povezave z drugimi sredozemskimi prometnimi koridorji.

5.2.2 Po mnenju EESO v dokumentu za razpravo niso dovolj poudarjena energetska vprašanja, saj EU nenehno išče nove vire energije in nove poti do držav, ki izvažajo nafto in plin. Kaže, da se skozi jadransko-jonsko regijo načrtujejo veliki novi plinovodi, ki bodo Evropo povezali s proizvajalci energije. En primer je dogovor med Azerbajdžanom, Grčijo in Italijo glede čezjadranskega plinovoda TAP.

5.2.3 EESO je prepričan, da jadransko-jonska regija glede na težave s tihotapljenjem mamil in nedovoljeno migracijo, ki so značilne za to območje, potrebuje posodobljen model upravljanja, učinkovit sistem policijskega nadzora in tesnejše sodelovanje med regionalnimi in evropskimi oblastmi. Zato poziva Evropski svet, naj poveča proračun agencije FRONTEX in njena pooblastila za ukrepanje.

5.3 **Ohranjanje, varstvo in izboljšanje kakovosti okolja:** v skladu z zahtevnimi okoljevarstvenimi politikami EU tudi strategija EUSAIR uvaja ambiciozne cilje. EESO pozdravlja ta pristop glede na velik pomen biotske raznolikosti in obstoja habitatov, ki jih močno ogroža onesnaževanje. Podpira predloge za tesnejše sodelovanje med obalnimi državami v regulativnem okviru Okvirne direktive o morski strategiji, Barcelonske konvencije in Mešane komisije za varstvo Jadranskega morja in obalnih območij. EESO meni, da nekatere države v regiji morda niso pripravljene za tako ambiciozno politiko in bodo potrebovale dodatno spodbudo, vključno z morebitnim financiranjem podjetij, da svojo proizvodnjo prilagodijo v skladu z ekološkimi standardi.

5.3.1 EESO je prepričan, da je pomembno področje delovanja v okviru tega stebra izvajanje določb okvirne direktive o vodah ⁽¹³⁾, katerih cilj je zmanjšanje emisij nitratov, da se izboljša morsko okolje.

5.3.2 Podpira tudi sprejetje sodobnih tehnik upravljanja prometa, da se zmanjšajo onesnaževanje morja in izpusti balastnih voda ter spodbudijo projekti za ravnanje z odpadki kopenskih obalnih dejavnosti.

5.3.3 EESO podpira izvajanje pristopov morskega prostorskega načrtovanja, zavarovanih morskih območij, Nature 2000 in celovitega gospodarjenja z obalnim pasom.

5.3.4 EESO želi poudariti, da morajo skladnost zagotoviti ne samo države članice EU, ampak tudi – in zlasti – države, ki niso članice EU, da bi lažje pristopile k Uniji.

5.3.5 EESO je tudi prepričan, da je tesnejše sodelovanje na vseh ravneh za izmenjavo najboljših praks med oblastmi zavarovanih morskih območij učinkovit način za varovanje okolja.

5.4 Povečanje privlačnosti regije

5.4.1 EESO močno podpira vlogo turizma, ki naj bi po pričakovanju v prihodnosti dosegel nadaljnjo rast ⁽¹⁴⁾ in postal glavna gospodarska dejavnost obalnih območij. Turizem je pritegnil velika evropska podjetja, ki vlagajo v kakovostni turizem in močno povečujejo možnosti turističnega prometa. Zagotavlja številne gospodarske koristi, pospešuje rast in ustvarja dobro plačana delovna mesta, zlasti za mlade. Ko pa turizem postane intenziven, je treba zagotoviti ukrepe za ublažitev in zmanjšanje morebitnih negativnih posledic na obalno in morsko okolje, od katerega je tako močno odvisen.

5.4.2 EESO predlaga, da bi morali v turizmu uvesti stroge vodstvene prakse, da bi postal okolju prijaznejši in bolj vključujoč. Odbor še poudarja, da lahko poslovna skupnost, obe strani industrije in civilna družba pri tem nudijo neprecenljivo podporo.

⁽¹³⁾ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000.

⁽¹⁴⁾ Svetovna turistična organizacija UNWTO pričakuje, da se bo do leta 2030 število turističnih prihodov po svetu povečevalo v povprečju za 3,3 % na leto. Več poudarkov UNWTO je v njihovi publikaciji iz leta 2012: WWW.UNWTO.org. Delež Evrope pri mednarodnih prihodih je več kot polovica; to je najhitreje rastoča regija.

5.4.3 EESO meni, da bi moral večjo vlogo dobiti sektor turističnega križarjenja, ki bi ga bilo treba bolje upravljati in vključiti v turistični proizvod. Odbor se zavzema za močnejše osredotočenje na pomorski turizem z novimi političnimi pobudami in cilji strategije Evropa 2020 v okviru prizadevanj Komisije, da razvije integrirano strategijo za obalni in pomorski turizem.

5.4.4 EESO želi priporočiti, da je treba kulturne in arheološke vidike močno vključiti v turistične dejavnosti. Turizem bi moral biti diferenciran in vključevati druge dejavnosti, kot so konference, ekološki turizem, kmetijski turizem, tematski proizvodi in poti, akademske študije, podjetja in ustvarjalne industrije. EESO je trdno prepričan, da se morajo vse turistične dejavnosti izvajati na podlagi načela univerzalnega oblikovanja.

5.4.5 EESO meni, da bi morala nova makroregionalna strategija turističnim akterjem pomagati pri obvladovanju notranjih in zunanjih izzivov, kot so vse večja konkurenca drugih krajev in sezonska nihanja, ter prodreti na nove trge, ki jih je turistična industrija do sedaj zanemarjala, kot so turisti invalidi in starejši turisti; upoštevati bi namreč morala najboljšo prakso pri razvoju regionalnih akcijskih načrtov integriranega teritorialnega razvoja.

V Bruslju, 21. januarja 2014

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu sklepa Sveta o smernicah za politike zaposlovanja držav članic

COM(2013) 803 final – 2013/0392 (NLE)

(2014/C 177/06)

Svet je 25. novembra 2013 sklenil, da v skladu s členom 148(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog sklepa Sveta o smernicah za politike zaposlovanja držav članic

COM(2013) 803 final – 2013/0392 (NLE).

Odbor je na 495. plenarnem zasedanju 21. in 22. januarja 2014 (seja z dne 21. januarja) s 150 glasovi za in 5 vzdržanimi glasovi sklenil o tem predlogu podati pozitivno mnenje.

V Bruslju, 21. januarja 2014

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 260/2012 v zvezi s preходом na kreditne prenose in direktne bremenitve po vsej Uniji

COM(2013) 937 final – 2013/0449 (COD)

(2014/C 177/07)

Svet je 14. januarja 2014 sklenil, da v skladu s členom 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 260/2012 v zvezi s preходом na kreditne prenose in direktne bremenitve po vsej Uniji

COM(2013) 937 final – 2013/0449 (COD).

Odbor se v celoti strinja z vsebino predloga, poleg tega je to vprašanje že obravnaval v svojem prejšnjem mnenju CESE 794/2011 – 2010/0373 (COD), sprejetem 5. maja 2011 (*), zato je na 495. plenarnem zasedanju 21. in 22. januarja 2014 (seja z dne 21. januarja) s 159 glasovi za, 1 glasom proti in 4 vzdržanimi glasovi sklenil o tem predlogu podati pozitivno mnenje in zavzeti enako stališče kot v zgoraj navedenem dokumentu.

V Bruslju, 21. januarja 2014

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

(*) Mnenje EESO o predlogu uredbe Evropskega Parlamenta in Sveta o uvajanju tehničnih zahtev za kreditne prenose in neposredne bremenitve v eurih in o spremembi Uredbe (ES) št. 924/2009, UL C 218, 23. julij 2011, str. 74.

III

(Pripravljalni akti)

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

495. PLENARNO ZASEDANJE EESO 21. IN 22. JANUAR 2014

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o indeksih, ki se uporabljajo kot referenčne vrednosti v finančnih instrumentih in finančnih pogodbah

COM(2013) 641 final – 2013/0314 (COD)

(2014/C 177/08)

Poročevalec: **Edgardo Maria IOZIA**

Svet in Evropski parlament sta 18. oziroma 10. oktobra 2013 sklenila, da v skladu s členom 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

Uredba Evropskega parlamenta in Sveta o indeksih, ki se uporabljajo kot referenčne vrednosti v finančnih instrumentih in finančnih pogodbah

COM(2013) 641 final – 2013/314 (COD).

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 16. decembra 2013.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 495. plenarnem zasedanju 21. in 22. januarja 2014 (seja z dne 21. januarja) s 140 glasovi za in 3 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Finančne referenčne vrednosti so v finančnem sektorju temeljnega pomena, bodisi za določanje cen različnih proizvodov, bodisi za pravilno razdelitev tveganja in kapitala. Zato je za učinkovito delovanje finančnih trgov ključno, da so referenčna merila verodostojna in zaupanja vredna.

1.2 Različne manipulacije referenčnih vrednosti so sprožile dvom in zaskrbljenost glede integritete referenčnih meril po vsem svetu ter ogrozile integriteto sistema in gotovost pri izmenjavah. EESO skrbi resnost posledic, ki izvirajo iz takšnega ravnanja. Manipulacija lahko dejansko povzroči veliko izgubo za vlagatelje, izkrivljanje v realnem gospodarstvu in bolj splošno v celoti spodkopla zaupanje v trge. EESO zato zahteva in priporoča, da se novi predlagani ukrepi sprejmejo čim prej.

1.3 Aprila 2013 je bila v Veliki Britaniji ustanovljena agencija *Financial Conduct Authority* (FCA), ki nadzira poslovanje finančnih institucij. FCA je uredila dejavnosti izračuna obrestne mere LIBOR, vzpostavila nove zahteve, ki so okrepile upravljanje in nadzor, ter uvedla ukrepe, ki kaznujejo odgovorne za škandal LIBOR.

1.4 Evropska komisija je popravila obstoječe predloge za uredbo o zlorabi trga (*Market Abuse Regulation – MAR*) in direktivo o kazenskih sankcijah za zlorabo trga (*Criminal Sanctions for Market Abuse Directive – CSMAD*) ter potrdila, da so vse manipulacije finančnih referenčnih vrednosti nezakonite, pri čemer zanje veljajo upravne ali kazenske sankcije. Sistem sankcij je sicer potreben, vendar ne zadostuje za preprečevanje tveganja novih manipulacij v prihodnosti.

1.5 EESO pozdravlja predlog uredbe Komisije in meni, da je bil s predlogom uredbe zastavljen cilj za izboljšanje zakonodaje, ki zagotavlja potrebno integriteto trga in referenčnih vrednosti, ob zagotavljanju, da teh ne izkrivlja nobeno navzkrižje interesov, da odražajo dejansko gospodarsko stanje in so pravilno uporabljane. Motiv gospodarskega javnega reda je očiten.

1.6 Poseben pomen imajo ukrepi za varstvo prijaviteljev. EESO priporoča, da se med pravila vključi sklicevanje na predlog spremembe Direktive 2003/6/ES o zlorabi trga, ki državam članicam izrecno nalaga obveznost predvideti predpise za zagotovitev tega posebnega varstva.

1.7 EESO z zadovoljstvom izpostavlja, da je predlog v skladu z načeli, ki jih je lansko poletje po številnih posvetovanjih opredelilo Mednarodno združenje nadzornikov trga vrednostnih papirjev (IOSCO), s čimer se občutno zmanjšajo stroški izvajanja.

1.8 Znana škandala z manipulacijo mer LIBOR in EURIBOR ter poznejši škandali v zvezi z manipulacijo referenčnih vrednosti menjalnih tečajev ter cen surove nafte, naftnih proizvodov in goriva kažejo na to, da je treba urediti široko paleto referenčnih vrednosti, tudi tiste, ki se uporabljajo za energetske derivate in blago. EESO se povsem strinja in toplo priporoča velik obseg uporabe, ki ga uvaža predlog uredbe, v skladu z načelom sorazmernosti.

1.9 Predlog uredbe povečuje preglednost trga in vsebuje ukrepe, ki zmanjšujejo razdrobljenost. Enotna uporaba predpisov preprečuje – na finančnih trgih zelo visoko – tveganje regulativne arbitraže, zato bodo končni uporabniki imeli korist od enotnosti čezmejnih referenčnih vrednosti.

1.10 EESO, ki se vedno zavzema za okrepitev varstva in zaščite potrošnikov, meni, da ta uredba ustrezno dopolnjuje veljavno zakonodajo na področju, kjer sicer ne bi bil predviden noben ukrep za to, da se zajamči primerna in ustrezna ocena referenčnih meril. Vlagatelji imajo pravico, da se vrednost njihove lastnine (posojila, izvedeni finančni instrumenti ipd.) zaščiti pred izgubo zaradi potvarjanja trga.

1.11 EESO znova izraža nezadovoljstvo zaradi pretirane uporabe delegiranih aktov, ki tudi v tem predlogu uredbe niso v skladu z določbami Pogodb. Številna področja, za katere naj bi veljali delegirani akti, bi bilo treba opredeliti z uredbo. Na to temo je EESO že sprejel mnenje ⁽¹⁾. Komisijo poziva, naj ga obvešča o vseh ukrepih, ki bodo na tem področju v prihodnje sprejeti z delegiranimi akti.

2. Predlog uredbe: povzetek

2.1 Evropska komisija predlaga sprejetje uredbe, ki uvaža predpise za referenčne vrednosti v finančnih instrumentih in pogodbah v Evropski uniji.

2.2 Splošni cilj predloga je zagotoviti integriteto referenčnih vrednosti, pri tem pa zagotoviti, da (a) jih ne izkrivljajo navzkrižja interesov, (b) odražajo dejansko gospodarsko stanje in (c) so ustrezno uporabljane.

2.3 Glavne značilnosti predlagane uredbe je mogoče povzeti v naslednje glavne točke, katerih namen je:

- **izboljšati upravljanje in kontrole postopka izračuna referenčnih vrednosti.** Za zagotavljanje referenčnih vrednosti sta predvidena predhodna pridobitev dovoljenja in stalen nadzor tega procesa, kar poteka tako na nacionalni kot na evropski ravni.

Predlog tudi predvideva, da se morajo upravljavci referenčnih vrednosti izogniti navzkrižju interesov, kjer je le mogoče, oziroma morajo ta navzkrižja interesov ustrezno obravnavati v primerih, ko so neizbežna;

⁽¹⁾ UL C 67 z dne 6.3.2014, str. 104.

- **izboljšati kakovost vhodnih podatkov in metodologij, ki jih uporabljajo upravljavci referenčnih vrednosti.** Predlog navaja, da se pri določanju referenčnih vrednosti uporabljajo zadostni in točni podatki, ki predstavljajo dejansko tržno ali gospodarsko stanje, ki naj bi se merilo z referenčno vrednostjo. Vhodne podatke je treba pridobiti iz zanesljivih virov, referenčna vrednost pa se določi s trdno in zanesljivo metodologijo. Podatki za izračun referenčnih meril se morajo objaviti ali dati na voljo javnosti, podobno kot informacije o tistih, ki merijo vsako referenčno vrednost, razen v primeru, če bi to imelo resne negativne posledice.

Za izračun referenčnih vrednosti se, če je mogoče, uporabljajo podatki o transakcijah, kadar pa ti niso na voljo, se lahko uporabijo preverljive ocene;

- **zagotoviti, da vsi, ki prispevajo podatke za izračun referenčnih vrednosti, prispevajo ustrezne podatke in da zanje veljajo ustrezne kontrole.** Upravljavec referenčnih meril mora pripraviti zakonsko obvezujoč kodeks ravnanja za ponudnike, ki določa njihove obveznosti in odgovornosti pri zagotavljanju vhodnih podatkov za določanje referenčnih vrednosti. Te obveznosti vključujejo tudi obravnavo navzkrižij interesov;
- **zagotoviti ustrezno varstvo potrošnikov in vlagateljev, ki uporabljajo referenčne vrednosti.** Predlog krepi preglednost podatkov, ki se uporabljajo za izračun referenčnih vrednosti, metodologije za njihov izračun, ter tega, kar se z njimi meri in načina njihove uporabe. Banke morajo tudi oceniti ustreznost uporabljene referenčne vrednosti, preden predlagajo finančno pogodbo, ter stranko opozoriti, če referenčna vrednost ni ustrezna (npr. za hipotekarne kredite);
- **uskladiti nadzor in uporabo ključnih referenčnih vrednosti.** V nadzor ključnih referenčnih vrednosti bodo vključeni tudi posebni kolegiji nadzornikov, ki jih usmerja nadzorni organ upravljavca referenčne vrednosti, drugi nadzorni organi drugih zainteresiranih jurisdikcij ter Evropski organ za vrednostne papirje in trge (ESMA). V primeru nesoglasij v kolegiju odloča ESMA z zavezujočo vlogo mediatorja. Za ključne referenčne vrednosti veljajo „posebne“ dodatne zahteve, kot je ta, da morajo pristojni organi zahtevati obvezno prispevanje podatkov.

2.4 Iz področja uporabe predloga so izvzete centralne banke, ki že imajo sisteme jamstva in predpise.

2.5 Priloge k predlogu vsebujejo podrobne določbe o referenčnih vrednostih blaga in za določitev obrestnih mer.

2.6 Da se prepreči dvojno urejanje, so referenčne vrednosti, katerih vhodne podatke zagotavljajo organizirana mesta trgovanja, izvzete iz nekaterih obveznosti, kadar zanje že veljajo določbe evropske zakonodaje in obveznost nadzora.

3. Ugotovitve

3.1 EESO priznava, podpira in ceni zavezanost Evropske komisije, ki si z bogatim delovnim programom in pospešenim tempom prizadeva izboljšati stabilnost in učinkovitost trga finančnih storitev. Poudarja, da je to nujen predpogoj za zagotovitev, da finančni svet služi realnemu gospodarstvu.

3.2 EESO meni, da je uredba v skladu s ciljem spodbujanja stabilnega finančnega okolja, ki je nadzorovano, bolj odgovorno in s tem bližje zahtevam potrošnikov in gospodarstva na splošno.

3.3 EESO izraža veliko zaskrbljenost, da obravnavane uredbe ne bo mogoče sprejeti dovolj hitro, kar je v nasprotju z željami evropskih državljanov, ki pričakujejo odločen in oster odziv na manipuliranje s trgom in instrumenti, ki kažejo nihanje vrednostnih papirjev, vrednosti in referenčnih indeksov, kar povzroča ogromno škodo v okolju, ki ga zaznamujejo velike splošne težave. Vendar upa, da bo vseeno hitro sprejeta in ne bo treba čakati, da nas naslednji finančni škandal opomni, da je potrebna nova, dobra zakonska ureditev. EESO opozarja, da utegneta zapletenost in velik obseg uporabe predlagane uredbe upočasniti postopek njenega sprejemanja.

3.4 Različne referenčne vrednosti, ki obstajajo na finančnih trgih (npr. LIBOR in EURIBOR za medbančne obrestne mere ter borzni indeksi), so pomemben element finančnega sistema.

3.5 Integriteta referenčnih meril je temeljnega pomena za določitev cen številnih finančnih instrumentov, kot so zamenjava obrestnih mer in dogovor o terminski obrestni meri, komercialne in nekomercialne pogodbe, dogovori o dobavi, posojila in hipotekarni krediti. Od teh meril je odvisna vrednost finančnih instrumentov in plačil po finančnih pogodbah, zato njihovo nihanje občutno vpliva tako na vlagatelje kot potrošnike.

3.6 Po podatkih ECB je marca 2012 v povprečju skoraj 60 % vseh posojil nefinančnemu sektorju v euroobmočju temeljilo na spremenljivih obrestnih merah, odstotek posojil gospodinjstvom na podlagi spremenljivih obrestnih mer pa je v tem obdobju dosegel 40 %.

3.7 Nedavni škandali zaradi manipulacije mer LIBOR in EURIBOR (ki so jim sledili tudi škandali zaradi manipulacije referenčnih meril menjalnih tečajev in cen energije) so sprožili dvom in zaskrbljenost glede integritete referenčnih meril po vsem svetu. EESO podpira cilj Komisije, da se zakonsko uredijo vse morebitne manipulacije indeksov.

3.8 Če so referenčne vrednosti izkrivljene, ker so z njimi manipulirali ali se nanje ni mogoče zanesti, in ne odražajo tega, kar naj bi z njimi merili, potem bodo vlagatelji in potrošniki oškodovani in izgubili zaupanje v trge.

3.9 Čeprav so nekatera referenčna merila nacionalna, je celotni referenčni sektor mednaroden. Trgu EU za finančne storitve bi torej koristil skupen referenčni okvir, ki mu je mogoče zaupati in se ga pravilno uporablja v različnih državah EU.

3.10 Spremembe, ki jih za direktivo glede zlorabe trga⁽²⁾ predlaga Komisija, in predlogi kazenskih sankcij bodo omogočili, da se vse zlorabe ustrezno kaznujejo. Odbor znova izraža podporo za to rešitev, h kateri je večkrat pozval, zlasti v svojem mnenju o sankcijah na področju finančnih storitev⁽³⁾.

3.11 Kot navaja sama Komisija, pa se zgolj s spremembo sistema sankcij ne bosta izboljšala način priprave in uporaba referenčnih vrednosti. S sankcijami se namreč ne odpravi tveganje manipulacij, ki nastaja zaradi neustreznega upravljanja postopka izračuna referenčnih vrednosti v primeru navzkrižij interesov in diskrecijske pravice. EESO odločno podpira to stališče in tudi potrebo po sistemu pravil, ki zagotavljajo preglednost.

3.12 Poleg tega je treba za zaščito vlagateljev in potrošnikov uvesti trdne in zanesljive referenčne vrednosti, ki ustrezajo svojemu namenu.

3.13 EESO, ki si vedno prizadeva za čim večje varstvo interesov vlagateljev in potrošnikov, se zanima za to problematiko in se zato lahko samo popolnoma strinja s to zahtevo. Vlagateljem bi lahko koristila gotovost, da so referenčna merila, ki se uporabljajo za njihov finančni instrument, trdna in brez manipulacije.

Zato opozarja na svoj večkrat zapisan poziv, da je treba ustanoviti evropsko agencijo za varstvo potrošnikov finančnih storitev, po zgledu ZDA, kjer so to storili z zakonom Dodd-Frank.

3.14 V tem smislu EESO meni, da je izjemno pomembno pravilo uredbe glede povečanja varstva vlagateljev s posebno določbo o preglednosti. Načelo preglednosti dejansko ne pomeni razširjanja zaščitениh informacij in njihovega posredovanja konkurenci. Namesto tega preglednost jamči jasnost in varnost okolja za izmenjave, v katerem lahko konkurenca bolje deluje.

3.15 EESO meni, da bi bilo predlog mogoče izboljšati z vidika ustreznega varstva vlagateljev in potrošnikov, to pa z zagotovitvijo pravic do pritožbe in povračila škode, ki so izterljive, jasne in dostopne, pri čemer je treba razlikovati med:

— pravicami potrošnika do pritožbe zaradi pogodbenega proizvoda ali storitve s prožnimi in hitrimi postopki;

⁽²⁾ COM(2011) 651 final in COM(2011) 654 final.

⁽³⁾ UL C 248, 25.8.2011, str. 108.

- pravicami upravljavca do pritožbe, v skladu s členom 5(d) predlagane uredbe in Prilogo II, odstavek 5(a). V primeru pritožbe upravljavca je treba najti poseben model, da bi sistem pritožbe vodile neodvisne tretje osebe, ki bi lahko objektivno preučile postopek in o njem odločale. V predlogu Komisije predviden rok 6 mesecev se zdi odkrito rečeno pretiran.

3.16 Glede varstva potrošnikov direktiva o potrošniških kreditih vključuje pravila o ustreznih informacijah, kar naj bi vključevala tudi direktiva o hipotekarnih kreditih, ki bo v kratkem sprejeta; ta pravila EU za varstvo potrošnikov ne upoštevajo ustreznosti referenčnih indeksov v finančnih pogodbah: predlog bi moral biti v skladu s preostalo pravno infrastrukturo Unije.

3.17 EESO poudarja zahtevo, da se v členu 18 pojasni, da je ocena ustreznosti predlaganega referenčnega indeksa glede na profil potrošnika obvezna (podobno kot to določa direktiva o trgih finančnih instrumentov, MiFID). V nasprotnem primeru mora nadzorovani subjekt predlagati drug, primernejši referenčni indeks.

3.18 EESO v skladu s priporočili IOSCO podpira določbe Komisije, da se za oblikovanje referenčnih vrednosti uporabi „objektivnejši“ sistem, ki temelji na dejanskih transakcijah in ne na uradnih anketah.

3.19 EESO podpira širok obseg uporabe načel iz uredbe, v skladu z načeli, ki jih je predlagal IOSCO in so bili objavljeni julija 2013, ki potencialno lahko zajame široko paleto referenčnih meril.

3.20 Obenem predlaga, da se predvidijo načini uporabe, ki zagotavljajo tudi spoštovanje načela sorazmernosti. Referenčne vrednosti se med seboj močno razlikujejo, po razširjanju, pomenu in možnostih za manipulacijo. Vendar je po mnenju EESO treba upoštevati specifične značilnosti posameznih referenčnih vrednosti, njihovega načina izračuna in upravljavca.

3.21 Predvidena diskrecijska pravica, ki jo ima upravljavec pri sprejemanju lastne metode izračuna referenčnih vrednosti, morda ne bo zadostovala za to, da se zagamči spoštovanje sorazmernosti. Namesto tega EESO predlaga, da se izpopolni pristop, ki je bil sicer v uredbi že uveden s posebnimi določbami za „ključne“ referenčne vrednosti, pri čemer se širše uporabljanim načelom doda nabor podrobnih načel, ki lahko upoštevajo različne kategorije referenčnih vrednosti in potencialna tveganja, ki so povezana z njimi.

3.22 Po mnenju EESO bi lahko s tem zadnjim pristopom učinkoviteje presegli potencialne pomanjkljivosti, uvedli bi ustrezna načela, ne da bi ogrozili obseg uporabe predpisov.

3.23 EESO želi poudariti pomen razlikovanja med referenčnimi vrednostmi tudi glede možnih posledic, ki se lahko pokažejo na novo nastajajočih trgih, na katerih so referenčne vrednosti pomembne vrednosti za preglednost prenosa informacij. Odbor zato predlaga, da se predpisi prilagodijo bolj glede na sistemski pomen in manj na referenčne vrednosti. To pa zato, da se ne ovira razvoja nekaterih trgov.

3.24 Po mnenju EESO je zelo primerno, da za postopke izračunavanja referenčnih vrednosti v primeru manipulacije veljajo tudi sistemi sankcij, civilnih in kazenskih.

3.25 EESO meni, da so lahko postopki izračunavanja referenčnih vrednosti trdni in varni samo, če zanje jamči dobra struktura upravljanja. S tega vidika se zato Odbor strinja z določbo, da se odgovornost za integriteto referenčnih vrednosti da upravljavcu, in se strinja s Komisijo, da morajo sprejete strukture upravljanja z vidika vloge in postopkov ustrezati morebitnim navzkrižjem interesov.

3.26 Da pa bi to določbo izboljšali, EESO predlaga, da se tudi pri teh vidikih vključi zahtevo po preglednosti.

3.27 V skladu z nekaterimi stališči, ki so se pojavila med posvetovanji IOSCO, tudi EESO priznava pomen široke udeležbe pri izračunavanju referenčnih vrednosti, ravno za to, da se zjamči večkrat zahtevano spoštovanje načela preglednosti in reprezentativnosti referenčnih vrednosti. Prostovoljno posredovanje podatkov, ki ga predvideva uredba, je naklonjeno temu, vendar Odbor predlaga, da se predvidijo natančna pravila za posredovanje podatkov, ki lahko zjamčijo gotovost in trdnost referenčnih meril.

3.28 Glede določb člena 8(3) o internih postopkih poročanja o kršitvah te uredbe EESO priporoča, da se v primeru kršitev predvidijo prožni, hitri in preprosti postopki poročanja.

3.29 Poseben pomen imajo ukrepi za varstvo prijaviteljev. EESO priporoča, da se med pravila vključi sklicevanje na predlog spremembe Direktive 2003/6/ES o zlorabi trga, ki zaposlenim v podjetju, v katerem se dogajajo nezakonitosti, nalaga obveznost prijavljanja, državam članicam pa izrecno nalaga obveznost predvideti predpise za zagotovitev tega posebnega varstva.

3.30 Po mnenju EESO bi bilo dobro predvideti predpise, ki spodbujajo utemeljeno prijavljanje, in uvesti celo nagrade za tiste, ki pomagajo roki pravice.

3.31 EESO se strinja z določbo o preventivnem posvetovanju z zainteresiranimi stranmi o morebitnih spremembah metodologije, ki se pokažejo za potrebne. Tak pristop bo zlasti za referenčne vrednosti, ki se občasno preračunajo, lahko zjamčil njihovo nadaljnjo uporabo.

3.32 V tem primeru bi bilo morda primerno predvideti instrumente, ki bi lahko zjamčili široko razširjanje in obveščanje o metodologijah izračuna referenčnega merila (npr. objava na spletni strani). Smernice ESMA bi lahko zagotovile začasna pravila.

3.33 EESO priporoča Komisiji, naj previdno obravnava morebitno prehodno fazo na nove in drugačne referenčne vrednosti. Gre za precej občutljivo vprašanje, saj lahko sproži negotovost glede obstoječih pogodb, povzroči spore in nedelovanje trga. V takšnih primerih bi bila ena od rešitev lahko ohranitev referenčnega merila, ki se opušča, in uporaba novega samo za nove pogodbe.

3.34 EESO poudarja, kako pomembno je, da izjava upravljavca glede skladnosti kodeksa ravnanja z uredbo pojasni tudi, ali so to skladnost potrdile tretje osebe ali ne. Ta nadaljnji podatek bi lahko pomagal tako učinkoviteje nadzorovati ustreznost kodeksa kot upravljati poznejše in morebitno dodeljevanje odgovornosti v primeru kršenja načel uredbe.

V Bruslju, 21. januarja 2014

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o prilagoditvi vrste zakonodajnih aktov, v katerih je določena uporaba regulativnega postopka s pregledom, členoma 290 in 291 Pogodbe o delovanju Evropske unije

COM(2013) 751 final – 2013/0365 (COD)

(2014/C 177/09)

Glavni poročevalec: g. **PEZZINI**

Svet Evropske unije in Evropski parlament sta 10. decembra 2013 oziroma 18. novembra 2013 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije zaprosita Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o prilagoditvi vrste zakonodajnih aktov, v katerih je določena uporaba regulativnega postopka s pregledom, členoma 290 in 291 Pogodbe o delovanju Evropske unije

COM(2013) 751 final – 2013/0365 (COD).

Zaradi nujnosti zadeve je Evropski ekonomsko-socialni odbor na 495. plenarnem zasedanju 21. in 22. januarja 2014 imenoval g. PEZZINIJA za glavnega poročevalca ter sprejel naslednje mnenje s 112 glasovi za in 2 vzdržanima glasovoma.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO odobrava pobudo Komisije, saj ta zagotavlja varnost pravnih virov Unije, si prizadeva za poenostavitev in učinkovitost ter omogoča polno izvajanje pooblastil za demokratični nadzor, kakor tudi jasno in transparentno obveščanje vseh vpletenih strani.

1.2 Odbor je vesel, da je Komisija pri oblikovanju obravnavanega predloga upoštevala različne ugotovitve, ki jih je že izrazil v prejšnjih mnenjih.

1.3 Odbor ugotavlja, da predlog Komisije pokriva spremembe več kot 80 zakonodajnih aktov, večinoma uredb in direktiv, ter obžaluje, da ne more oceniti posameznih aktov, saj je zajetih zelo veliko tematik, ki se nanašajo na naslednja področja:

- omrežja;
- komunikacijske vsebine in tehnologije;
- podnebni ukrepi;
- energetika;
- podjetništvo in industrija;
- okolje;
- statistika;
- notranji trg in storitve;
- mobilnost in promet;
- zdravje in varstvo potrošnikov;
- humanitarna pomoč.

1.4 Odbor priporoča izvedbo še drugih poglobljenih ocen ciljev, vsebine, obsega in trajanja pooblastila, ki bi omogočile polno izvajanje demokratičnega nadzora na evropski ravni, kakor tudi nadzora pristojnosti in funkcij, ki jih imajo nacionalni parlamenti v evropskem zakonodajnem procesu. Odbor meni, da bi bilo treba nedvoumno opredeliti pojma „nebistveni ukrep“ in „prenos pristojnosti“, ter pri tem v celoti upoštevati razlago Sodišča EU.

1.5 Odbor poudarja pomen:

- popolnega sodelovanja EP;
- racionalizacije in poenostavitve postopkov komitologije;
- boljše obveščenosti tako o delegiranju odborom kot o ustreznih ukrepih, ki so opredeljeni za vse faze postopka;
- polnega dostopa državljanov in civilne družbe do informacij.

1.6 Odbor ponovno poudarja, da morajo biti postopki komitologije čim bolj transparentni in razumljivi za vse evropske državljane, predvsem pa za osebe, na katere se ti akti neposredno nanašajo.

1.7 Odbor poudarja, da je treba v celoti izvajati člen 8A Lizbonske pogodbe, ki določa, da je treba odločitve sprejemati v kar najtesnejši povezavi z državljani, ter državljanom in civilni družbi omogočiti popoln dostop do informacij.

1.8 Na koncu Odbor zahteva, naj se oceni učinek izvajanja novega ureditvenega okvira in naj se Parlamentu, Svetu in Odboru redno poroča o učinkovitosti, transparentnosti in širjenju informacij.

2. Uvod

2.1 Z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe je bilo uvedeno razlikovanje med pristojnostjo Komisije za sprejemanje delegiranih aktov, torej nezakonodajnih aktov, ki se splošno uporabljajo in ki dopolnjujejo ali spreminjajo nekatere nebistvene elemente zakonodajnega akta v skladu s postopkom, predvidenim v členu 290 PDEU (postopek prenosa pristojnosti), ter njeno pristojnostjo za sprejemanje tako imenovanih izvedbenih aktov po postopku iz člena 291, ki so pravzaprav enotni pogoji za izvajanje pravno zavezujočih aktov EU.

2.1.1 Načini izvajanja pristojnosti so opredeljeni v pravnih aktih brez zavezujočega učinka, kot so:

- sporočilo Komisije o izvajanju člena 290 Pogodbe o delovanju Evropske unije ⁽¹⁾;
- splošni medinstitucionalni dogovor o delegiranih aktih;
- člena 87(a) in 88 uredbe Evropskega parlamenta, spremenjene s sklepom z dne 10. maja 2012 ⁽²⁾.

2.2 EESO je v mnenju iz leta 2008 ⁽³⁾ o regulativnem postopku s pregledom opozoril, da je Svet že julija 2006 ⁽⁴⁾ spremenil sklep o določitvi postopkov za uresničevanje Komisiji podeljenih izvedbenih pooblastil ⁽⁵⁾, tako da je dodal nov regulativni postopek s pregledom.

2.2.1 S pomočjo tega postopka lahko zakonodajalec nasprotuje sprejetju „kvazizakonodajnih“ ukrepov – to so splošni ukrepi, s katerimi naj bi spremenili nebistvene elemente temeljnega akta, sprejetega po postopku soodločanja – če bo presodil, da osnutek ukrepov presega v osnovnem aktu predvidena izvedbena pooblastila ali ni v skladu s ciljem ali vsebino akta ali ne spoštuje načel subsidiarnosti ali sorazmernosti.

⁽¹⁾ COM(2009) 673 final, 9.12.2009.

⁽²⁾ Dokument A7-0072/2012.

⁽³⁾ UL C 224, 30.8.2008, str. 35.

⁽⁴⁾ Sklep 2006/512/ES (UL L 200, 22.7.2006).

⁽⁵⁾ Sklep 1999/468/ES (UL L 184, 17.7.1999).

2.2.2 Gre za tipične določbe o komitologiji, ki jih opredeljuje Sklep Sveta 1999/468/ES, spremenjen s Sklepom 2006/512/ES, in ki določajo obveznost Komisije, da predloži osnutke ukrepov odborom, sestavljenim iz predstavnikov uprav držav članic, v skladu s petimi postopki komitologije, ki so: svetovalni postopek, upravljalni postopek, regulativni postopek, regulativni postopek s pregledom in zaščitni postopek. Komisija je že decembra 2006 sprejela ustreznih 25 predlogov⁽⁶⁾, o katerih je Odbor podal mnenje⁽⁷⁾.

2.3 Regulativni postopek s pregledom je bil uporabljen za sprejetje izvedbenih ukrepov, ki spreminjajo ne bistvene elemente temeljnih zakonodajnih aktov. Med letoma 2009 in 2014 je člen 5a sklepa o komitologiji, ki se nanaša na regulativni postopek s pregledom, ostal veljaven v prehodnem obdobju med čakanjem, da bi obstoječe določbe prilagodili sistemu delegiranih aktov s prilagoditvijo vrste uredb, direktiv in sklepov.

2.4 EESO je nedavno pripravil mnenje⁽⁸⁾ o dveh predlogih „omnibus“ uredb, ki pokrivata 12 različnih sektorjev, ter podprl pobudo „s ciljem poenostavitve in učinkovitosti, saj je potrebna za varstvo pravnih virov Unije“, Svetu in Parlamentu pa priporočil, „da izkažeta kar čim večjo previdnost in podrobno ocenita vse akte, zajete v teh ukrepih za skupinsko prilagoditev“ 165 zakonodajnih aktov, ki so bili prvotno del regulativnega postopka s pregledom, novi ureditvi delegiranih aktov.

2.5 EESO opozarja, da je nedavno sprejel podrobno poročilo o postopku prenosa pooblastila, in priporoča, da se ga upošteva za boljše razumevanje tega mnenja.

3. Predlogi Komisije

3.1 Obravnavani predlog temelji na metodi z ureditvenim okvirom, ki je bila sprejeta že pri prejšnjih predlogih.

3.2 Predlagani ureditveni okvir zajema spremembe 76 zakonodajnih aktov z uredbami in direktivami z različnih področij. S ciljem prilagoditve določbam PDEU je med drugim predvideno črtanje nekaterih določb iz uredb (ES) št. 66/2010 in (ES) št. 1221/2009 s področja okolja; iz direktive 97/70/ES s področja prometa; iz uredb (ES) št. 1333/2008 in direktive 2002/46/ES s področja zdravja in potrošnikov⁽⁹⁾; in iz uredb (ES) št. 1257/96 Sveta s področja humanitarne pomoči.

4. Splošne ugotovitve

4.1 EESO odobrava pobudo Komisije, saj ta zagotavlja varnost pravnih virov Unije, si prizadeva za poenostavitev in učinkovitost ter zagotavlja polno izvajanje pooblastil za demokratični nadzor Evropskega parlamenta in Sveta.

4.2 Odbor je zadovoljen, da so bili pri pripravi obravnavanega predloga upoštevani različni elementi iz njegovih prejšnjih mnenj, in ponavlja, kar je nedavno izrazil, in sicer „da mora biti v skladu s členom 290 PDEU trajanje pooblastila v temeljnem zakonodajnem aktu izrecno opredeljeno in da so bila doslej – razen v nekaterih redkih primerih – pooblastila načeloma določena za določeno obdobje, ki se je po potrebi – na podlagi poročila o izvajanju pooblastila – lahko podaljšalo“⁽¹⁰⁾.

4.3 EESO ugotavlja, da je že Evropski parlament v resoluciji z dne 5. maja 2010 o pristojnosti zakonodajnega pooblastila opozoril na občutljivost postopka pooblastila in poudaril, „da je treba cilje, vsebino, področje uporabe in trajanje pooblastila v skladu s členom 290 PDEU izrecno in natančno opredeliti v vsakem temeljnem aktu“. EESO meni, da bi morali ti elementi omogočiti tudi polno izvajanje pristojnosti in funkcij, ki jih imajo nacionalni parlamenti v okviru evropskega zakonodajnega postopka.

⁽⁶⁾ COM(2006) od 901 final do 926 final.

⁽⁷⁾ UL C 161, 13.7.2007, str. 45.

⁽⁸⁾ UL C 67 6.3.2014; str.:104

⁽⁹⁾ Dodatna pojasnila bi bila zaželeni na primer v zvezi s črtanjem druge alineje člena 29(i) („postopek Skupnosti za prijavo hudih neželenih pojavov in reakcij ter obrazec za prijavo“) Direktive 2002/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. januarja 2003 o določitvi standardov kakovosti in varnosti za zbiranje, preskušanje, predelavo, shranjevanje in razdeljevanje človeške krvi in komponent krvi ter o spremembi Direktive 2001/83/ES.

⁽¹⁰⁾ Glej opombo 8.

4.4 Poleg tega bi morala biti po mnenju Odbora uporaba pooblastila dovoljena samo takrat, ko je potrebno „sprejemanje nezakonodajnih aktov, ki se splošno uporabljajo in dopolnjujejo ali spreminjajo nekatere nebistvene elemente zakonodajnega akta“ v smislu člena 290; kadar gre za povsem izvedbene akte, je treba uporabiti določbe člena 291 PDEU, pri aktih, ki se nanašajo na „bistvene elemente določenega področja“, pa je treba izključiti vsakršno možnost delegiranja. Poleg tega pa je treba pojem „nebistveni elementi“ še opredeliti in izvesti natančno oceno delovanja tega mehanizma.

4.5 Ob tem Odbor ponavlja svoja že izražena priporočila Komisiji, „naj pri sprejemanju ukrepov za skupinsko prilagoditev bolj upošteva posebnosti nekaterih temeljnih zakonodajnih aktov“⁽¹¹⁾ ter naj upošteva, kako Sodišče EU tolmači pojma „nebistveni ukrep“ in „prenos pooblastila“.

4.6 Odbor poudarja pomen:

- polnega sodelovanja EP, s pravico da lahko v končni fazo odločitev tudi zavrne;
- boljše obveščenosti EP in Sveta tako o odborih kot o ukrepih, ki so jim predloženi v vseh fazah postopka;
- okrepljene vloge EP s postopkom usklajevanja Parlamenta in Sveta v primeru, ko je EP podal negativno mnenje;

4.7 Odbor ponovno poudarja že izraženo mnenje, da „bi morali biti postopki komitologije, ki vključujejo samo predstavnike Komisije in vlad držav članic ter so namenjeni upravljanju, posvetovanju ali ureditvi na podlagi spremljanja in izvajanja zakonodajnih aktov, bolj pregledni in razumljivi za vse, predvsem pa za osebe, ki jih ti akti zadevajo“⁽¹²⁾.

4.8 Po mnenju Odbora je treba redno ocenjevati učinek izvajanja predlaganega novega ureditvenega okvira, tako da se Parlamentu, Svetu in Odboru predložijo periodična poročila o učinkovitosti, transparentnosti ter razširjanju uporabnikom prijaznih in vsem dostopnih informacij v zvezi z delegiranimi akti EU, da bi omogočili nadzor nad njihovim izvajanjem, ki kombinira tako regulativne kot povsem izvedbene ukrepe.

4.9 Zato Odbor poudarja, da je treba tudi v tem primeru v celoti izvajati člen 8A Lizbonske pogodbe, ki določa, da je treba odločitve sprejemati v kar najtesnejši povezavi z državljani ter državljanom in civilni družbi omogočiti popoln dostop do informacij.

V Bruslju, 21. januarja 2014

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

⁽¹¹⁾ Glej opombo 8.

⁽¹²⁾ Glej opombo 7.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o novih psihoaktivnih snoveh

COM(2013) 619 final – 2013/0305 (COD)

COM(2013) 618 final – 2013/0304 (COD)

(2014/C 177/10)

Poročevalec: **David SEARS**

Evropska komisija, Svet in Evropski parlament so 4. oktobra, 7. oktobra oziroma 8. oktobra 2013 sklenili, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosijo za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o novih psihoaktivnih snoveh

COM(2013) 619 final – 2013/0305 (COD) in COM(2013) 618 final – 2013/0304 (COD).

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 19. decembra 2013.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 495. plenarnem zasedanju 21. in 22. januarja 2014 (seja z dne 21. januarja) s 148 glasovi za in 2 vzdržanima glasovoma.

1. Povzetek in priporočila

1.1 EESO soglaša, da je sklep Sveta ⁽¹⁾ iz leta 2005 o novih psihoaktivnih snoveh treba posodobiti. Strinja se, da so potrebni bolj usklajeni ukrepi zadevnih agencij EU, krajši roki za zbiranje podatkov in možnost bolj razdelane interne razvrstitve snovi z nizkimi, srednjimi ali visokimi tveganji. Kateri koli ukrep omejevanja dobave bi moral časovno in sorazmerno upoštevati te klasifikacije.

1.2 EESO tudi ugotavlja, da podatki, na katerih temelji ocena učinka, pogosto niso bili na voljo, da se uporaba novih psihoaktivnih snovi po EU razlikuje in da vlada velik razkorak med stališči javnosti in političnimi odzivi. Komisija upravičeno navaja, kaj je politično mogoče doseči v okviru Pogodbe o EU in sedanjih finančnih omejitvah, vendar bi te morala preseči in opredeliti resnične potrebe.

1.3 EESO meni, da se je marsičesa mogoče naučiti tudi iz opazovanja razvoja v državah zunaj EU, kar je treba vključiti v nadaljnje ocene učinka. Dotlej pa je treba izboljšati zbiranje in financiranje podatkov v EU o vseh dejavnikih (dostopnost snovi, dobavne poti, gospodarske priložnosti in socialne potrebe), komunikacijskih poteh (internet in družbeni mediji) ter posledicah (merljive bolezni in drugi škodljivi učinki).

1.4 Treba je razjasniti številna tehnična vprašanja, nanizana v točki 5 mnenja, če naj predlog uredbe ostane takšen, kakršen je. Uspeh bo odvisen od politične podpore, zagotavljanja podatkov in financiranja držav članic. Treba se je sporazumeti o praktičnih ciljih. Nadaljevati je treba raziskovanje, pa tudi opredeliti najboljše (in najslabše) prakse nadzora in obravnave. Načrte in izsledke v okviru raziskovalnih programov, ki jih financira EU, kot so eSBIRTes, Orion in ALICE-RAP, bi bilo treba redno izmenjevati z drugimi akterji na tem področju ter jih bolje vključiti v ocene učinka in v vse nadaljnje zakonodajne predloge. Z zbiranjem podatkov, oceno učinka in prenosom znanja je treba nadaljevati v realnem času prek foruma civilne družbe za droge (ali morda širše platforme za nove psihoaktivne snovi) ter vključiti vse zainteresirane strani, zlasti neposredno vpletene nevladne organizacije in vse podporne skupine. To bi se moralo nanašati na vse nove psihoaktivne snovi, tudi tiste, za katere je bilo že ugotovljeno, da se uporabljajo samostojno, v mešanica ali kot dodatki v drugih novih psihoaktivnih snoveh. O prednostnih nalogah in možnostih za ukrepanje bi se države članice morale pogostejše dogovarjati. Treba je razmisliti o alternativnih možnostih in dopolnitvah za enoten evropski odziv, ki bo usmerjen zgolj v zmanjševanje ponudbe.

⁽¹⁾ 2005/387/JHA, UL L 127, 20.5.2005, str. 32.

2. Uvod

2.1 Kot „psihoaktivna“ snov se označuje naravna ali sintetična snov, ki je pridobljena za kateri koli, dovoljen ali nedovoljen namen, kadar ima poleg drugih fizičnih, kemičnih, toksikoloških in okoljskih značilnosti tudi zmožnost, da ob človeški uporabi v kateri koli namen vpliva na osrednji živčni sistem ter ga spodbudi ali zavira, hkrati pa povzroča halucinacije in/ali spremembe motoričnih sposobnosti, razmišljanja, vedenja ali razpoloženja.

2.2 Ti učinki lahko veljajo za koristne, kadar so snovi opredeljene, predpisane in so kot zdravniški proizvodi pod nadzorovanimi pogoji uporabljene za zdravljenje določenih zdravstvenih stanj, lahko pa tudi za nekoristne ali tudi morebitno ali resnično (tudi zelo) nevarne, kadar si jih uporabnik dodeli sam sebi zgolj za doseg prejšnjih učinkov. Ta tveganja se močno povečajo, če snovi tudi povzročajo odvisnost ali če je njihovo uporabo mogoče gospodarsko izkoriščati.

2.3 Snovi, kot so morfin, heroin, kokain, ekstazi in marihuana ter mnogi njihovi derivati in predhodniki, skupaj z amfetamini, barbiturati, benzodiazepini in drugimi „psihedeličnimi“ drogami, so v skladu z dvema konvencijama ⁽²⁾ Združenih narodov (1961, 1971) in protokolom ⁽³⁾ (1972) podvržene nadzoru, ki se na nacionalni ravni v različni meri in z različnim uspehom izvaja po vsem svetu.

2.4 Psihoaktivne snovi, ki v okviru teh konvencij niso navedene ali nadzorovane, so v evropski zakonodaji (pa tudi v nekaterih drugih zakonodajah) opisane kot „nove“ – ne glede na to, koliko časa so že znane ali se uporabljajo za druge, pogosto dovoljene namene. Kot „nove psihoaktivne snovi“ so poimenovane samo, kadar obstajajo dokazi (ali domneve), da se tržijo ali razpečujejo samo zaradi psihoaktivnih lastnosti, za osebno rabo zunaj zdravstvenega ali drugega nadzora.

2.5 Alkohol, tobak in kofein, ki v različnih odmerkih ustrezajo vsem zgornjim merilom za nove psihoaktivne snovi in imajo dolgoročno škodljive učinke, so izrecno izključeni iz opredelitev ZN in EU. Takšno izključitev je težavnejše doseči „na ulici“ ali v znanstvenih študijah, saj so uporaba in učinki teh različnih snovi pomešani, zdravstveni in socialni učinki alkohola in tobaka pa so bistveno večji od učinkov večine novih psihoaktivnih snovi. Raziskovalci in regulatorji pa se ne strinjajo vedno glede teh vprašanj in potreben je vzajemno dogovorjen postopek za oceno škode in tveganj na kvantitativni podlagi.

2.6 Več kot 300 novih psihoaktivnih snovi je bilo uvrščenih med snovi, ki se v EU uživajo občasno ali dolgotrajno. Trenutno države članice v povprečju pošljejo eno prilogo na teden. Ker psihoaktivne snovi niso nadzorovane, njihova uporaba ni nedovoljena, ampak jih je mogoče opisati kot „zakonite“ – iz česar je mogoče napak sklepati, da so tudi „varne“ ali „odobrene“. V večini primerov je malo znanstvenih podatkov, ki bi te domneve potrdilo ali ovrglo. Iz Indije ali Kitajske je – včasih po naročilu organiziranih skupin ali posameznikov v EU – kot različice izrecno prepovedanih snovi mogoče uvoziti nove hitro sintetizirane molekule. V EU je tudi obstoječe molekule mogoče uporabiti za namene, ki niso dovoljeni. V večini primerov je motivacija za to zaslužek, v nekaterih pa je glavni razlog izogibanje zakonu. Nacionalne informacijske točke v evropski informacijski mreži na področju drog in odvisnosti od drog (Reitox) izdajajo zgodnja opozorila in razširjajo informacije o novo opredeljenih novih psihoaktivnih snoveh.

2.7 Nove psihoaktivne snovi se tržijo pod mnogimi nesistematiziranimi, skrajšanimi in/ali nenavadnimi tržnimi imeni. Snovi so pogosto pomešane z drugimi prepovedanimi, novimi ali izključenimi proizvodi, med drugim z zeliščnimi izdelki, aktivnimi snovmi za uporabo v medicini, aditivi za živila, tobakom, kofeinom in inertnimi filtri. Nad sestavinami ni nadzora, varnostnih opozoril ni ali pa so vključena le zato, da je mogoča prodaja („ni namenjeno prehrani ljudi“). Označevanje je lahko namenoma zavajajoče („kopalna sol“ ali „kadilo“ za proizvode za inhalacijo, kajenje ali injiciranje).

2.8 Naprodaj so pri specializiranih prodajalcih ali v prodajalnih (skupaj z drugimi tobačnimi proizvodi v trgovinah s pripomočki za uporabo drog (*headshops*, *smartshops*, *smokeshops*)) ali na spletu (nakupi s kreditno kartico, ocene proizvodov in dobavitelja, takojšnja dostava na dom). Poseben problem so anonimne spletne strani. V primerjavi z nedovoljenimi drogami so cene razmeroma nizke. Družbeni mediji spodbujajo nove trende in olajšujejo izmenjavo izkušenj. Nadpovprečna uporaba prepovedanih spletnih drog (*legal highs*), drog, ki se uživajo v klubih ali na zabavah, ter dizajnerskih drog je bila ugotovljena na Irskem, Poljskem, v Latviji in Združenem kraljestvu. Število oseb, ki morajo neposredno po uživanju drog v bolnišnico, ostaja razmeroma nizko (kar pa ob pomanjkanju zanesljivih podatkov morda ni zanesljivo merilo dejanskih škodljivih učinkov).

⁽²⁾ Enotna konvencija ZN o mamilih, 1961.

⁽³⁾ Protokol Združenih narodov o spremembi enotne konvencije o mamilih (1972)

2.9 Glede na to in v primerjavi z rednimi uporabniki nedovoljenih drog – odvisniki – so bili uporabniki novih psihoaktivnih snovi (zlasti v Veliki Britaniji, kjer se zbere sorazmerno veliko podatkov) doslej razmeroma mladi, dokaj bogati, niso storilci kaznivih dejanj in po potrebi prej iščejo zdravstveno pomoč. Ker so še vedno vključeni v družinsko in poklicno življenje, je stopnja ozdravitve razmeroma visoka. Ko pride do nesreč ali smrti, to pogosto velja za nepričakovane osebne tragedije in so ti dogodki deležni velike pozornosti medijev in posledično tudi politike.

2.10 Glede na to ni presenetljivo, da se odnos javnosti in politike do nadzora nad novimi psihoaktivnimi snovmi v državah članicah EU in po svetu močno razlikuje. Urugvaj je nedavno legaliziral marihuano. Nova Zelandija bo dovolila „sprejemljive“ nove psihoaktivne snovi z majhnim tveganjem, ki bodo podvržene nadzoru kakovosti. Na Irskem so močno zmanjšali število maloprodajnih mest, na Nizozemskem in v Kanadi razmišljajo o istem. V Veliki Britaniji se jim je običajno zdelo bolj smiselno prepovedati posamezne ali skupinske proizvode, vendar zdaj iščejo alternativne strategije. V Belgiji načrtujejo prepoved skupine proizvodov. So prizadevanja za omejitev spletne prodaje nedovoljenih drog na anonimnih spletnih straneh, obstaja pa nevarnost, da se bo močno povečala prodaja dovoljenih drog.

3. Povzetek predloga Komisije

3.1 S sklepom Sveta iz leta 2005 ⁽⁴⁾ je bil vzpostavljen okvir za izmenjavo podatkov, oceno tveganja in nadzor nad novimi psihoaktivnimi snovmi. Danes velja, da je bil odziv počasen, da je bilo zbranih malo podatkov, da so bila tveganja slabo razvrščena in da je bilo malo možnosti za omejevalne ukrepe. Leta 2011 je Svet od Komisije zahteval, da sklep posodobi.

3.2 Ta predlog Komisije opredeljuje ukrepe, ki se zdijo potrebni, tudi predlog direktive, ki spreminja Okvirni sklep Sveta ⁽⁵⁾ o opredelitvi minimalnih določb na področju nedovoljenega prometa s prepovedanimi drogami. Z njim bi se definicija „droge“ razširila na nove psihoaktivne snovi, ki pomenijo resna zdravstvena, socialna in varnostna tveganja in za katere iz istega razloga kot za snovi, navedene v okviru ustreznih konvencij in protokolov ZN, velja trajna omejitev na trgu.

3.3 Predlog uredbe posebej o novih psihoaktivnih snoveh spremlja notranja ocena učinka, ki prikazuje razlike glede dostopnosti podatkov, dejansko uporabo, zdravstvene stroške ter javne in vladne odzive po EU. Kjer ni podatkov, so navedene ocene. Ocenjene so politične možnosti glede na doseganje ciljev, gospodarski, finančni in socialni učinek ter sorazmernost in sprejemljivost za deležnike.

3.4 Predlog temelji na členu 114 PDEU, katerega cilj je zagotoviti nemoteno delovanje notranjega trga in visoko raven varstva zdravja, varnosti in varstva potrošnikov. Njegov cilj je skrajšati odzivni čas na ravni EU, zagotoviti možnosti za ciljne in ustrezne odzive, odpraviti problem dvojne rabe in pomanjkanja pravne varnosti za zakonite izvajalce storitev ter trg novih psihoaktivnih snovi povezati s širšim notranjim trgom.

3.5 Predlog opredeljuje časovni okvir za zbiranje podatkov za skupno poročilo Komisije, Evropskega centra za spremljanje drog in zasvojenosti z drogami (EMCDDA), Europolom in drugimi tesneje vključenimi evropskimi agencijami (za zdravila, za kemikalije in za varnost hrane), ki bo temeljilo na zgodnjih opozorilih držav članic o novo ugotovljenih novih psihoaktivnih snoveh.

3.6 Iz tega poročila bi lahko nastala uradna ocena tveganja EMCDDA, ki bi bila podlaga za ukrepe Komisije. Predlagana so merila za razlikovanje med nizkimi, zmernimi in resnimi zdravstvenimi, socialnimi in varnostnimi tveganji. Kjer so tveganja ocenjena kot nizka, nadaljnji ukrepi niso potrebni. V primeru zmernih ali resnih tveganj lahko Komisija začasno ali stalno prepove prodajo določenih novih psihoaktivnih snovi, v posebnih primerih pa njihovo proizvodnjo, distribucijo, uvoz ali izvoz.

⁽⁴⁾ Glej opombo 1.

⁽⁵⁾ 2004/757/JHA, UL L 335, 11.11.2004, str. 8.

3.7 Predlog predvideva ponovne preglede ravni tveganj, ki upoštevajo nove informacije, pa tudi redno poročanje, oceno izvajanja, uporabe in učinkovitosti te uredbe. Raziskave in analize se bodo nadaljevale. Države članice so obvezane določiti upravne sankcije za kršitve omejitev na trgu in zagotoviti, da so te sankcije učinkovite, sorazmerne in odvračilne. Kot je navedeno, predlog nima neposrednih posledic za proračun EU.

3.8 Uredba začne veljati 20. dan po objavi v Uradnem listu EU in je zavezujoča za vse države članice. Prvotni sklep Sveta ⁽⁶⁾ se razveljavi in nadomesti.

4. Splošne ugotovitve

4.1 EESO pozdravlja sporočilo Komisije *Za odločnejši odziv Evrope na izzive, ki jih predstavljajo droge* iz leta 2008 in predlog uredbe o predhodnih sestavinah za prepovedane droge iz leta 2012. EESO je z zanimanjem pričakoval predloge o „novih psihoaktivnih snoveh“ in predlagal širše smernice za učinkovite ukrepe na ravni EU in držav članic.

4.2 Glede predhodnih sestavin je posebno pozornost posvetil temu, da se udeležene strani (Komisija, omejeno število zakonitih proizvajalcev, trgovci in končni uporabniki) v celoti strinjajo z zahtevami člena 12 konvencije Združenih narodov iz leta 1988, ⁽⁷⁾ kar zadeva sodelovanje za doseganje zelenih rezultatov. V tem posebnem primeru, pri katerem gre za preusmerjanje manjših količin anhidrida očetne kisline za proizvodnjo heroína, je zelene rezultate mogoče opredeliti razmeroma natančno.

4.3 To ne velja za nove psihoaktivne snovi, kjer se sedanja uporaba ter javni in politični odzivi v državah članicah in po svetu močno razlikujejo. Pogosto se ključni podatki ne zberejo ali primerjajo, posamezne tragedije pritegnejo pozornost medijev, politični odzivi ne temeljijo na znanstvenih in strokovnih nasvetih ali pa so celo neposredno v nasprotju z njimi, drugi moteči dejavniki, vključno z bolj razširjeno in škodljivo uporabo alkohola in tobaka, veljajo za preveč občutljive, da bi jih povezali v enoten regulativni pristop, očiten pa je medgeneracijski razkorak glede trženja na spletu in vloge družbenih medijev pri osebnem razumevanju sprejemanja tveganj in priložnosti uporabi starih in novih psihoaktivnih snovi.

4.4 V teh zelo zahtevnih okoliščinah, ko se je težko odzvati na nove psihoaktivne snovi, velja navesti dve ugotovitvi iz prejšnjih mnenj EESO, ki se zdita na mestu, in sicer, da „država članica ne sme povzročiti večje škode in tveganja od tistih, ki jih namerava preprečiti,“ ⁽⁸⁾ ter da bi tako kot na mnogih drugih področjih, ki so pomembna za zakonodajalce, politike „morale temeljiti na podatkih in dokazih in ne obratno“. ⁽⁹⁾ To je lažje reči kot storiti.

4.5 Težava pričujočih predlogov zagotovo ni ta, da bodo povzročili škodo, marveč ta, da se morda ne bodo izkazali kot dovolj dobri in da utegnejo odložiti sprejetje bolj celostnih meddružbenih in multidisciplinarnih, na podatkih temelječih pristopov, ki so potrebni za doseg soglasja o sedanjem položaju in dolgoročnejših ciljih za določeno prebivalstvo. Če o tem ni mogoče že vnaprej doseči soglasja ter pridobiti politične in finančne podpore, je to treba priznati v kakršnem koli predlogu uredbe na ravni EU.

4.6 EESO ugotavlja, da ima predlog druge cilje; med drugim obravnava probleme dvojne rabe, preusmerjanje nedovoljenih snovi v EU in pomanjkanje pomanjkanja pravne varnosti za „zakonite izvajalce storitev“. Vendar cilji v oceni učinka niso količinsko opredeljeni in jim je v predlogu posvečeno malo pozornosti. Druge možnosti za odpravo pomanjkljivosti v drugih zakonodajnih dokumentih sploh niso bile obravnavane. Zato je težko vedeti, ali je izbrana pravna podlaga (člen 114 PDEU) ustrezna ali ne. Za razjasnitev teh in drugih vprašanj bi bilo mogoče uporabiti statistične podatke o doslej navedenih 300 snoveh.

4.7 EESO izraža trdno prepričanje, ki ga je že večkrat ponovil, da je ureditev ponudbe samo del rešitve – in sama verjetno ne bo prinesla koristnih in merljivih rezultatov. Več pozornosti je treba nameniti razumevanju povpraševanja in predlagati boljše načine, kako to doseči ob čim manjšem tveganju. Kot povsod tudi tukaj tveganja ni mogoče v celoti izključiti – treba pa ga je močno zmanjšati. V pomoč bi bili boljši in ustrezno razširjeni podatki.

⁽⁶⁾ Glej opombo 1.

⁽⁷⁾ Konvencija združenih narodov proti nezakonitemu prometu z mamili in psihotropnimi snovmi, 1988.

⁽⁸⁾ Glej mnenje EESO, UL C 229, 31.7.2012, str. 85.

⁽⁹⁾ Glej mnenje EESO, UL C 76, 14.3.2013, str. 54.

4.8 EESO tudi ugotavlja, da je v primerih, ko se izvajajo kazenske sankcije, te treba omejiti na tiste, ki skušajo doseči tržni dobiček s prodajo snovi, ki so že znane kot prepovedane ali kot takšne, ki imajo lahko hude posledice za človeško zdravje. To še zlasti velja za nove psihoaktivne snovi, pri katerih se tveganja zdijo manjša kot pri „starih“ ali izključenih psihoaktivnih snoveh in kjer bi bila zaporna kazen za uporabnike, ki bi bili neizogibno izpostavljeni „starim“ psihoaktivnim snovem, najslabši možen osebni in družbeni izid. Če naj bi bili ukrepi verodostojni za prizadeto prebivalstvo v EU, zlasti za mlade, ki jih to neposredno zadeva, je to treba jasno navesti v predlogu.

5. Posebne ugotovitve

5.1 Predlog ponuja opredelitve nekaterih, vendar ne vseh uporabljenih ključnih terminov, ne pojasni pa, kako jih uporabljati na tem neobičajno strukturiranem, hitro rastočem, delno zakonitem in delno nezakonitem, delno preglednem in delno reguliranem trgu proizvodov, ki so večinoma izdelani zunaj EU. Pojem „gospodarski subjekt“ ni opredeljen in je torej lahko zakonit subjekt (prodajalec, ki nove psihoaktivne snovi prodaja neposredno, v trgovini s pripomočki za uporabo drog (*headshopu*) ali na spletu) ali tudi nezakonit (razpečevalec prepovedanih drog). Kaj pomeni „dajanje na trg“ v času splošne spletne prodaje izdelkov z vsega sveta? Zakaj naj bi bila „mešanica“ omejena na dve ali več novih psihoaktivnih snovi in zakaj naj ne bi zajemala tudi novo psihoaktivno snov, pomešano z različnimi količinami tobaka, kofeina, zelišč in polnil? Ali ne bi bilo bolje, da bi s pojmom „uporabnik“ namesto širše skupine „potrošnikov“ (osebe, ki ne delujejo „za namene trgovine, poslovanja ali poklica“), na katere se ta dejavnost nasploh ne nanaša, označevali „vsakogar, ki nove psihoaktivne snovi uživa zunaj zdravstvenega nadzora“? Ali se ne bi moral predlog, če naj bi bil proaktiven namesto odziven, osredotočiti tudi na nove psihoaktivne snovi, „za katere je smiselno pričakovati, da se bodo na podlagi znanstvenih ocen in presoje še pojavili“? Zakaj je bila obveznost dokazovanja z dobaviteljev, ki naj bi dokazali, da so njihovi proizvodi „nizkega tveganja“, prenesena na EMCDDA in Komisijo? Za koga naj potemtakem velja, da podeljuje odobritve?

5.2 Opredelitev novih psihoaktivnih snovi bi lahko zapisali jasneje, in sicer tako, da bi (v okviru tega predloga EU) besedo „nove“ nadomestili z besedo „priglašene“, saj se „nove“ nanašajo samo na obstoječe konvencije ZN. Glede na to, da v okviru uredbe REACH ali drugih zakonodajnih aktov o snoveh snovi niso (pa tudi ne morejo in ne smejo biti) redno preizkušane, obstaja malo informacij o številu molekul, ki bi lahko v večji ali manjši meri imele takšne učinke (ali pa bi se tržile kot takšne). Glede na to, da se izraz „psihoaktivne snovi“ uporablja samo, kadar se učinki ugotovijo pri človeku, so jasno razvidne omejitve poskusov na živalih.

5.3 EESO z nekoliko zaskrbljenosti ugotavlja, da predlog posveča pozornost zlasti posameznim snovem, ne pa mešanicam, ki se zelo prodajajo. Določeni so roki, v katerih se agencije morajo odzvati, ni pa opredeljeno, kdaj naj bi Komisija začela pripravo skupnega poročila ali ocene tveganj. Postopek se začne, če „več“ držav članic ugotovi isto novo psihoaktivno snov. Zakaj ne samo ena, če ima hude posledice? Kaj pomeni „več“? Nejasno je tudi, kako se bo Komisija odločila v primeru (verjetne) odsotnosti nadaljnjih informacij iz agencij, zlasti pa, če od držav članic ne bo političnega prispevka. Prav tako niso opredeljeni ukrepi v okviru zakonodaje EU ali držav članic, na primer predpisi o označevanju ali prodaji, splošnem varstvu potrošnikov ali druga zakonodaja na področju kemije, prehranskega zdravja in varnosti. Če bo trgovinam s pripomočki za uporabo drog (*headshops*) še naprej dovoljeno obratovati, bi jih morali popolnoma uskladiti z obstoječo zakonodajo o varstvu potrošnikov.

5.4 EESO je še posebej zaskrbljen zaradi pomanjkanja dodatnih sredstev za to delo. Če se ga je mogoče lotiti v okviru sedanjih proračunskih sredstev, zakaj se postopki potemtakem ne izvajajo že zdaj? Ali bo mogoče doseči znatne rezultate brez takšnih finančnih sredstev? Ali je uredba (ki je namenjena državam članicam) nujna za opredelitev tega, kako različne agencije EU sodelujejo, ali pa je te notranje postopke mogoče glede na izkušnje ob vzajemnem soglasju hitreje spremeniti?

5.5 EESO ugotavlja, da v oceni učinka, na kateri temelji ta predlog, primanjkuje primerljivih podatkov iz vseh držav članic o uporabi, učinkih in zdravstvenih stroških zaradi novih psihoaktivnih snovi. Če bi se izkazalo, da se stroški pojavljajo povsod in da so veliki, bi ukrepi agencij EU prinesli stroškovno učinkovito rešitev. EESO izraža zaskrbljenost, da predlog ne opredeljuje minimalnih standardov poročanja, zato se zdi, da je treba bolje priznati in podreti večinoma prostovoljske nacionalne informacijske točke, ki prek informacijske mreže Reitox zagotavljajo bistvene podatke.

5.6 EESO soglaša, da bi bilo na podlagi sporazumnih meril nove psihoaktivne snovi treba interno razvrstiti glede na stopnjo tveganja, ki ga pomenijo – nizkega, zmerne ali visokega. Vendar pa tega ne bi smeli razumeti kot odobritve za dovoljeno ali varno prodajo – to bi moralo biti pojasnjeno v vsakem javno dostopnem seznamu. Glede na pomanjkanje dostopnih podatkov in težav s kvantitativno oceno tveganja je treba pričakovati ponovno razvrstitev na podlagi novih dokazov.

5.7 EESO tudi soglaša s sedanjimi smernicami EMCDDA o oceni tveganja novih psihoaktivnih snovi, da je druge „stare“ psihoaktivne snovi ali snovi, ki so izključene, vendar so široko v uporabi, kot so na primer heroin, kokain, marihuana, ekstazi, alkohol in tobak, treba vključiti na isti ravni kot parametre. Če tega kljub vsem razpoložljivim podatkom ne bo mogoče storiti, to tudi ne bo mogoče za nove psihoaktivne snovi, za katere bo podatkov malo na voljo ali pa bodo nepopolni in pogosto nasprotujoči si; nove psihoaktivne snovi, ki so na novo dane v promet, imajo morda malo socialnih, kriminalnih ali okoljskih učinkov, vendar so lahko zelo nevarne za človeško zdravje, če so uporabljajo napačno.

5.8 EESO meni, da bi celovitejši pristop k odvisnosti od drog vodil tudi k bolj financiranim preventivnim ukrepom in zdravljenju na nacionalni ravni. Bistvenega pomena bo poznavanje praks in pogledov različnih starostnih skupin (10–18, 18–25 in 25+). Vloga družbenih medijev, spletnega trženja in svetovalnih storitev pri oblikovanju trendov ali razširjanju opozoril je že sedaj velika in bo čedalje bolj narekovala osebno odločanje na tem področju. Projekte spremljanja je treba spodbujati in jih polno financirati. Ustrezno varovanje zdravja bi moralo imeti prednost pred pravosodjem in notranjim trgom.

5.9 EESO priznava, da bi v nekem trenutku predpisi utegnili biti potrebni; vendar pa trenutno še zdaleč ni jasno, ali so ti nujni že zdaj in kakšna naj bi bila njihova oblika. Države članice opažajo različne probleme, dajejo prednost različnim rešitvam in morajo imeti možnost ukrepanja v različnih časovnih okvirih. Po svetu se pojavljajo velika nasprotja – od omejevanja do dovoljevanja. Koristno bi bilo spremljati razvoj v dveh sosednjih, gospodarsko in kulturno podobnih državah na južni polobli, v Avstraliji in Novi Zelandiji. Nujno bo tesno sodelovanje z ZDA in drugimi državami, kjer proizvode prodajajo na spletu. Trgovinska pogajanja s Kitajsko in Indijo bi morala zajemati ukrepe za omejitev proizvodnje in prodaje starih, izključenih in novih psihoaktivnih snovi.

5.10 Vse to je zares svetovni problem in v prihodnjih ocenah učinka in zakonodajnih predlogih bi bilo treba vključiti te razsežnosti in razmisliti o širšem naboru možnosti, čeprav zanje velja, da jih je težko izvajati na ravni EU. EMCDDA bo pri tem imel ključno vlogo. Če bo potrebno nadaljnje financiranje, ga je treba zagotoviti. Ustrezne raziskovalne programe je treba tesneje usklajevati, izsledke pa obširneje objaviti. Če bo na kateri koli ravni potrebna zakonodaja, gre upati, da bo za rešitev prej navedenih vprašanj na voljo več podatkov.

Bruselj, 21. januar 2014

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o svežnju NAIADES II, ki vsebuje naslednje tri dokumente: Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 718/1999 z dne 29. marca 1999 o ukrepih glede zmogljivosti ladjevja Skupnosti za pospeševanje prevoza po celinskih plovnih poteh

COM(2013) 621 final – 2013/0303 (COD)

Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o tehničnih predpisih za plovila, namenjena za plovbo po celinskih plovnih poteh, in razveljavitvi Direktive 2006/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta

COM(2013) 622 final – 2013/0302 (COD)

in Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Doseganje kakovostnega prevoza po celinskih plovnih poteh – NAIADES II

COM(2013) 623 final

(2014/C 177/11)

Poročevalec: **Jan SIMONS**

Komisija, Svet in Evropski parlament so 10. septembra, 7. in 31. oktobra oziroma 8. in 22. oktobra 2013 sklenili, da v skladu s členoma 91(1) in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosijo za mnenje o:

svežnju NAIADES II, ki obsega:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 718/1999 z dne 29. marca 1999 o ukrepih glede zmogljivosti ladjevja Skupnosti za pospeševanje prevoza po celinskih plovnih poteh

COM(2013) 621 final – 2013/0303 (COD),

Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o tehničnih predpisih za plovila, namenjena za plovbo po celinskih plovnih poteh, in razveljavitvi Direktive 2006/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta

COM(2013) 622 final – 2013/0302 (COD) in

Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Doseganje kakovostnega prevoza po celinskih plovnih poteh – NAIADES II

COM(2013) 623 final.

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 18. decembra 2013.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 495. plenarnem zasedanju 21. in 22. januarja 2014 (seja z dne 21. januarja) s 140 glasovi za, 2 glasovoma proti in 10 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Odbor pozdravlja in podpira ukrepe, ki jih Komisija predlaga v sporočilu in v obeh zakonodajnih predlogih, vendar želi podati nekatera priporočila.

1.2 Odbor meni, da je vzrok za to, da se delež prevoza po celinskih plovnih poteh na trgu prevoznih storitev ni povečal, zlasti nezadostna politična in finančna podpora temu sektorju v zadnjih letih.

1.3 Odbor zato poziva Komisijo, naj zagotovi dovolj sredstev (logično bi bilo pričakovati vsaj 20 %) iz proračuna instrumenta za povezovanje Evrope in nekaterih, zlasti za inovacije predvidenih delov Obzorja 2020, za celinske plovne poti in sektor celinskega prevoza za uresničevanje ciljev svojega programa; poleg tega naj države članice podpre in spodbuja pri vzdrževanju in razširjanju infrastrukture. Med drugim je treba razviti tudi nove mehanizme financiranja.

1.4 Ker je infrastruktura zelo pomembna pri uresničevanju ciljev Komisije, Odbor poziva države članice, da prevzamejo odgovornost na tem področju. V zvezi s tem Odbor med drugim opozarja na strategijo za Podonavje, namenjeno spodbujanju razvoja držav Podonavja (2010), in izjavo, ki je bila junija 2012 podpisana v zvezi s tem.

1.5 Odbor podpira to strategijo za Podonavje, vendar ugotavlja, da se niti strategija niti izjava iz leta 2012 doslej nista ustrezno izvajali. Zato poziva Komisijo, naj ustanovi delovno skupino, ki bo spremljala izpolnjevanje dogovorov, sprejetih v okviru te strategije in izjave.

1.6 Odbor močno podpira delovni dokument služb Komisije glede programa NAIADES za izvajanje ukrepov ekologizacije na ravni sektorja. Tudi v zvezi s tem želi, da se dajo na razpolago zadostna finančna sredstva, da bi med drugim nadoknadili zamujeno priložnost iz programa NAIADES I.

1.7 Odbor opozarja na svoje prejšnje mnenje o socialni varnosti v tem sektorju in poziva vse zainteresirane strani, naj na tem področju razvijejo dodatne pobude. Načrtovana uskladitev poklicnih profilov na podlagi socialnega dialoga in evropsko usklajevanje poklicnih kvalifikacij imata pri tem pomembno vlogo, ki jo bo Komisija izvajala v tesnem sodelovanju z rečnimi komisijami, zlasti s Centralno komisijo za plovbo po Renu.

1.8 Odbor meni, da so predlogi za medinstitucionalno sodelovanje med Evropsko unijo in rečnimi komisijami pomemben napredek. Udeležene institucije poziva, naj bolje uskladijo različne pravne ureditve, da bi dosegli načrtovano usklajenost.

2. Uvod

2.1 Po celinskih plovnih poteh se letno prevozi približno 500 milijonov ton tovora, kar je enakovredno tovoru 25 milijonov tovornih vozil in pomeni učinkovitost prevoza blaga, ki znaša približno 140 milijard ton/km. Prevoz po celinskih plovnih poteh ima pomembno vlogo tudi na področju potniškega prometa, tako v turizmu (ladje za križarjenje in enodnevni izleti) in vse bolj tudi v mestnem in primestnem prevozu (npr. trajekti).

2.2 Tradicionalni trgi prevoznih storitev, kot je prevoz razsutega tovora na dolge razdalje, se vse bolj širijo z novimi inovativnimi storitvami, pri čemer ima prevoz po celinskih plovnih poteh čedalje pomembnejšo vlogo tudi na kratkih razdaljah.

2.3 Za prevoz po celinskih plovnih poteh so zaradi ekonomije obsega, ki jo omogoča, in njegove energetske učinkovitosti značilni najnižji zunanji stroški v smislu emisij CO₂, hrupa, nesreč in zastojev. Zaradi najvišjih standardov varnosti na svetu se ta način prevoza najpogosteje uporablja za prevažanje nevarnega blaga v Evropi.

2.4 V sektorju prevoza po celinskih plovnih poteh je zaposlenih približno 44 000 ljudi, z njim pa je posredno povezanih okrog 12 000 delovnih mest. Ta sektor se sooča s pomanjkanjem usposobljenega osebja in tako na trgu dela ponuja priložnosti za iskalce zaposlitve. Z novimi programi usposabljanja in poklicnimi možnostmi mladim nudi privlačne poklice.

2.5 Promet po celinskih plovnih poteh deluje na popolnoma liberaliziranem trgu, vendar se od leta 2008 spopada s posledicami gospodarske krize. Zaradi gospodarske recesije se je količina prevoza v zadnjih nekaj letih zmanjšala, kar je v sektorju prevoza po celinskih plovnih poteh privedlo do presežne zmogljivosti in z njo povezanih nizkih cen prevoza. V skladu z ugotovitvami različnih študij se bo to stanje izboljšalo šele čez nekaj let.

2.6 Na obsežnem evropskem omrežju plovnih poti, ki obsega približno 37 000 kilometrov rek in kanalov, je še vedno dovolj zmogljivosti za dodatne prometne tokove. Vendar to zahteva dobro vzdrževan sistem plovnih poti. Tudi med trajanjem akcijskega programa NAIADES I (2006–2014) plovne poti niso bile ustrezno vzdrževane in manjkajoče povezave niso bile vzpostavljene, predvsem zaradi proračunskih rezov v državah članicah. Poleg tega so izvajanje infrastrukturnih projektov na plovnih poteh ovirali dolgi in počasni postopki ter nepotrebna upravna bremena.

3. Kratka vsebina sporočila Komisije

3.1 Komisija je 10. septembra 2013 objavila sporočilo z naslovom Doseganje kakovostnega prevoza po celinskih plovnih poteh – NAIADES II. Komisija ugotavlja, da je NAIADES I, predhodnik tega programa, ustvaril zagon, vendar se sedaj gospodarski in okoljski obeti za plovbo po celinskih plovnih poteh slabšajo, infrastruktura pa se je le malo izboljšala. Poleg tega se sektor spopada z gospodarsko krizo in posledično s presežnimi zmogljivostmi.

3.2 Glede na priložnosti, ki se ponujajo na tem področju, in izzive, s katerimi se srečuje ta sektor, je Komisija sklenila, da bo svoj prejšnji akcijski program za prevoz po celinskih plovnih poteh nadaljevala. S programom NAIADES II skuša Komisija dolgoročno spodbujati strukturne spremembe v tem sektorju, ne da bi pri tem posegala v prosti trg.

3.3 V okviru programa NAIADES predlaga konkretne ukrepe na naslednjih področjih:

- kakovostna infrastruktura, vključno z boljšo medsebojno povezljivostjo in povezovanjem prevoza po celinskih plovnih poteh z drugimi vrstami prevoza. Pri tem imajo kot vezni členi pomembno vlogo pristanišča (pomorska in na celinskih plovnih poteh);
- inovacije;
- dobro delujoč trg;
- zmanjšanje obremenjevanja okolja z nižjimi emisijami;
- usposobljena delovna sila in kakovostna delovna mesta;
- vključevanje celinskih plovnih poti v multimodalne logistične verige.

3.4 Ta akcijski program spremljata dva zakonodajna predloga, eden o določitvi tehničnih predpisov za plovila, namenjena za plovbo po celinskih plovnih poteh, in drugi za prilagoditev uredbe o zmogljivostih ladjevja za prevoz po celinskih plovnih poteh. Oba pravna instrumenta sta že dolgo v veljavi. Komisija ju želi z novimi predlogi posodobiti. Poleg tega sporočilo Komisije vsebuje tudi obsežen delovni dokument služb Komisije o okolju prijaznejšem ladjevju.

3.4.1 Namen predloga Komisije za novo tehnično direktivo, ki naj bi nadomestila Direktivo št. 2006/87/ES, je boljše povezovanje med različnimi regulativnimi organi in zagotovitev mehanizma za lajšanje tega usklajevanja. S tem bo načrtovano institucionalno sodelovanje na regulativni ravni prvič dobilo konkretno obliko.

3.4.2 Predlog Komisije za prilagoditev uredbe o zmogljivostih ladjevja 718/1999/ES predvideva razširitev možnosti, po zaslugi katere lahko predstavniške organizacije na področju celinske plovbe sredstva iz rezervnih skladov uporabijo zlasti v ekološke namene. Ta predlog je del celotnega svežnja predlaganih ukrepov.

3.5 Za izvajanje ukrepov iz sporočila so v predlogu predvideni različni akterji. Razvoj kakovostne infrastrukture je odgovornost EU in držav članic. To velja tudi za vzpostavitev boljšega pravnega okvira, ki bi omogočil, da bi se na notranjem trgu ustvarili enaki konkurenčni pogoji. Za preglednost trga in za inovacije je odgovoren sektor.

3.6 V sporočilu je obravnavano tudi vprašanje izboljšanja kakovosti upravljanja. Prevoz po celinskih plovnih poteh zaradi zgodovinskih razlogov spada pod različne pravne ureditve. Svoboda gibanja na glavnih evropskih rekah je zapisana v mednarodnih pogodbah in z njimi povezanih predpisih. Poleg tega ima pristojnost na področju celinske plovbe tudi EU. Komisija predlaga nov pristop, s katerim bi se izognili tem delno prekrivajočim se pristojnostim in dejavnostim. V okviru tega pristopa je predvideno tesno sodelovanje s Centralno komisijo za plovbo po Renu; o tem je bil podpisan sporazum.

3.7 Program NAIADES II za financiranje predlaganih ukrepov nima na voljo lastnega proračuna. Sporočilo se v zvezi s tem, na ravni EU, sklicuje zlasti na instrument za povezovanje Evrope (IPE) za financiranje infrastrukturnih ukrepov ter na program Obzorje 2020 za financiranje raziskav, razvoja in inovacij. Poleg tega naj bi se oba instrumenta uporabila za zagotavljanje finančne pomoči podpornim ukrepom politike in okolju prijaznejšemu ladjevu.

3.8 Komisija si želi zastaviti bolj ambiciozne cilje pri spodbujanju prevoza po celinskih plovnih poteh, zato se je osredotočila na področja z najvišjo dodano vrednostjo. Pri tem pričakuje, da bodo svoj prispevek zagotovile tudi države članice in sektor.

4. Splošne ugotovitve

4.1 Odbor je velik zagovornik boljšega izkoriščanja zmogljivosti prevoza po celinskih plovnih poteh, zlasti glede na izjemne prednosti, ki jih ponuja ta način prevoza na področju učinkovitosti prevoza, trajnosti in zunanjih stroškov. Pomen in potencial prevoza tako blaga kot tudi potnikov po celinskih plovnih poteh veliko obetata. Prevoz po vodi – ločeno od križarjenja – pridobiva vse večji pomen na gosto poseljenih mestnih območjih, kjer se omogoča prevoz s trajekti.

4.2 Odbor se strinja s Komisijo, da je celinska plovba premalo izkoriščena, in podpira njena prizadevanja za povečanje deleža tega sektorja v skupnem prometu. Vendar je Komisija v prizadevanjih za boljšo povezanost celinskih plovnih poti in ustvarjanje ustreznih pogojev za to namenila premalo pozornosti konkretni finančni podpori temu akcijskemu programu. Odbor ugotavlja, da je bil s programom NAIADES II predložen nov ambiciozen načrt, vendar opozarja, da ostaja še veliko nejasnosti glede njegovega financiranja. Odbor zato z zanimanjem pričakuje delovni dokument služb Komisije o financiranju programa in poziva Komisijo, naj upošteva prejšnje pomanjkljivosti.

4.3 V oceni, ki je del vmesnega pregleda programa NAIADES I, Komisija ugotavlja, da je ta program ustvaril nov zagon v sektorju in povečal ozaveščenost o njegovem potencialu, predvsem med oblikovalci politik na nacionalni ravni.

4.4 Poleg tega izkušnje s programom NAIADES I in najnovejše smernice TEN-T kažejo, da morajo države članice, ki si zadajo cilje iz tega sporočila, sprejeti s tem povezane odgovornosti. Odbor zato poziva Evropski parlament, Svet in Komisijo, naj te obveznosti opredelijo v jasni in konkretni obliki.

4.5 Odbor se zaveda, da je treba za spodbujanje prevoza po celinskih plovnih poteh vzpostaviti dobro in tesno sodelovanje med Evropsko komisijo in rečnimi komisijami. Odbor podpira s tem povezane predloge in opozarja na pomembno vlogo, ki jo ima Centralna komisija za plovbo po Renu pri razvoju celinske plovbe ter oblikovanju visokih tehničnih in varnostnih standardov.

4.6 Odbor poudarja, da je pri uresničevanju ciljev Komisije izjemno pomembna infrastruktura. Za boljšo povezanost celinske plovbe in njeno zanesljivost je bistvenega pomena dobro vzdrževan sistem plovnih poti, brez ozkih grl in manjkajočih povezav. Odbor poziva države članice, naj prevzamejo svojo odgovornost na tem področju pristojnosti.

4.7 Glede na omejeni proračun instrumenta za povezovanje Evrope Odbor pričakuje, da bo Komisija za plovne poti dala na voljo vsaj 20 % razpoložljivih sredstev, države članice pa podpirala in spodbujala pri vzdrževanju in širitvi te infrastrukture. Plovne poti v Evropi imajo v primerjavi s cestnim in železniškim prometom še vedno dovolj zmogljivosti za prevzem večkratnega sedanjega obsega prometa, zato bi vlaganja v celinske plovne poti omogočila maksimalno donosnost naložb.

4.8 Odbor je seznanjen z namero za izvedbo posvetovanja o zaračunavanju pristojbin za uporabo infrastrukture, da bi internalizirali zunanje stroške prevoza po celinskih plovnih poteh. Odbor opozarja, da je treba vprašanje internalizacije zunanjih stroškov prevoza po celinskih plovnih poteh obravnavati izjemno previdno in da bi bilo treba ta instrument uporabljati le za povečanje obsega prometa po celinskih plovnih poteh in izboljšanje njegovega konkurenčnega položaja.

4.9 S programom NAIADES II naj bi se med drugim povečala privlačnost tega sektorja na trgu delovne sile, ustvarjala kakovostna delovna mesta in spodbudila mobilnost delovne sile. Zato naj bi sprejeli ukrepe za usklajevanje poklicnih profilov in evropsko usklajevanje poklicnih kvalifikacij. To lahko prispeva k rešitvi problema pomanjkanja usposobljene delovne sile v sektorju prevoza po celinskih plovnih poteh.

4.10 Kar zadeva socialno varnost, Odbor opozarja na svoje mnenje iz leta 2005 (TEN/200), v katerem je pozval k razvoju skupne socialne politike na področju prevoza po celinskih plovnihih poteh. V zadnjih nekaj letih je bil na tem področju v okviru socialnega dialoga dosežen določen napredek, ki je privedel do oblikovanja posebnih pravil o delovnem času v prevozu po celinskih plovnihih poteh, o katerih so socialni partnerji podpisali sporazum. Odbor se zavzema, da bi bile v okviru socialnega dialoga sprejete dodatne pobude za povečanje privlačnosti tega poklica.

5. Posebne ugotovitve

5.1 Kar zadeva nove smernice TEN-T, Odbor poziva Komisijo, naj pri izvajanju novega pristopa, ki temelji na multimodalnih koridorjih, skrbi za močno uveljavitev vloge plovnihih poti. V načrtih za multimodalne koridorje je treba zagotoviti, da se ustrezno upoštevajo vse vrste prevoza. Pri uresničevanju teh načrtov je treba pomembno vlogo nameniti sektorju prevoza po celinskih plovnihih poteh.

5.2 Po mnenju Odbora je zelo pomembno, da se vse plovne poti razreda IV in višjih razredov vključijo v osrednje omrežje TEN-T. Države članice so se namreč zavezale, da bodo poskrbele za vzdrževanje in posodabljanje teh vodnih poti ter zagotovile vso potrebno podporo za odpravo ozkih grl, da bi se v celoti izkoristile proste zmogljivosti na evropskih plovnihih poteh. Odbor želi opozoriti na tiste reke, ki imajo še zadostne zmogljivosti za prevzem dodatnega prevoza, kot sta denimo Donava in Laba. Države članice poziva, naj s podporo Komisije nemudoma odpravijo ozka grla na teh rekah in sklenejo manjkajoče povezave – kot je povezava Sena-Šelda.

5.3 Donava ima pri razvoju prometa v državah srednje in vzhodne Evrope posebno vlogo. Komisija je to priznala v strategiji za Podonavje iz leta 2010, namenjeni spodbujanju razvoja te regije. Promet po Donavi je eden od stebrov te strategije in naj bi prispeval k povečanju celinske plovbe po tej pomembni reki. Na podlagi te pobude so države Podonavja – žal z izjemo ene – junija 2012 podpisale izjavo, v kateri so se zavezale k ohranjanju Donave v skladu z ustreznimi standardi, da bi preprečile morebitno oviranje plovbe po njej zaradi nezadostne globine.

5.4 Odbor podpira to strategijo Komisije, vendar ugotavlja, da se niti strategija niti izjava iz leta 2012 doslej nista ustrezno izvajali. Zato Komisijo poziva k ustanovitvi delovne skupine, ki bo spremljala izpolnjevanje dogovorov, sprejetih v okviru te strategije in izjave, in v celoti rešila ugotovljene probleme, da ne bi ogrozili načrtovanega razvoja plovbe po tem pomembnem koridorju.

5.5 Komisija ugotavlja, da prevoz po celinskih plovnihih poteh na področju inovacij zaostaja za drugimi načini prevoza. Eden od razlogov za to je dolga življenjska doba sredstev, ki se uporabljajo pri tej dejavnosti. Poleg tega kultura inovacij v tem sektorju ni uveljavljena. Komisija poziva sektor, naj prevzame vodilno vlogo na tem področju in razvije inovacijsko politiko.

5.6 Odbor se strinja s temi pripombami, vendar tudi opozarja tako na dolgo življenjsko dobo opreme, ki se uporablja za prevoz po celinskih plovnihih poteh, kot tudi na višino naložb v sektor notranje plovbe, zaradi česar se inovacije v tem sektorju uvajajo počasneje. Zaradi visokih investicijskih stroškov je treba inovacije spodbujati z zadostnimi finančnimi in gospodarskimi spodbudami ter boljšim dostopom do financiranja, kar doslej v programu ni bilo ustrezno predvideno.

5.7 Odbor ugotavlja, da je z uvedbo ladij s pogonom na utekočinjeni zemeljski plin (UZP) sektor že sam razvil zelo napredne inovacijske pobude. Odbor poziva pristojne institucije, naj v ta namen, kot tudi za zagotavljanje alternativnih goriv, čim prej oblikujejo pravni okvir in vzpostavijo infrastrukturo, da bi lahko te inovacije čim širše uporabljali in nadalje spodbujali.

5.8 Sporočilo Komisije spremlja delovni dokument njenih služb o okolju prijaznejšem ladjevju. V tem dokumentu Komisija predstavi možne scenarije za zmanjšanje emisij onesnaževal zraka. Odbor opozarja, da prevoz po celinskih plovnihih poteh povzroča precej nižje emisije CO₂ kot cestni ali železniški promet, kar pa v tem dokumentu ni upoštevano.

5.9 Komisija se je namesto na CO₂ osredotočila na druga onesnaževala, zato je prišla do zaključka, da bi lahko na tem področju prevoz po celinskih plovnihih poteh sedaj postal najbolj onesnažujoča vrsta prevoza. Odbor v zvezi s tem ugotavlja, da je pri razvoju prihodnjih standardov emisij treba preprečiti izkrivljanje konkurence ter upoštevati ustrezno ponudbo primernih motorjev za sektor celinske plovbe.

5.10 Odbor meni, da ima lahko Komisija pomembno vlogo pri spodbujanju tega sektorja k inovativnosti in ekologizaciji ter bi morala zagotoviti znatno finančno pomoč. Glede na družbene koristi, ki jih prinaša izboljšanje okoljske uspešnosti prevoza po celinskih plovnih poteh, je temu namenjena podpora iz evropskih in nacionalnih sredstev utemeljena. Ta pomoč ima lahko močan pospeševalni učinek.

5.11 Odbor zato poziva Komisijo, naj po sprejetju večletnega proračuna Evropske unije izkoristi vse razpoložljive možnosti za sprostitev sredstev iz instrumenta za povezovanje Evrope in programa Obzorje 2020 ter jih nameni za okolju prijaznejše ladje in druge ukrepe iz predloga NAIADES.

5.12 Odbor poleg tega poziva sektor, naj vire, ki so v rezervnem skladu na razpolago za izboljšanje podobe te panoge, uporabi tudi za ukrepe ekologizacije. To možnost sedaj ponuja predlog spremembe uredbe o zmogljivostih ladjevja, ki je del svežnja NAIADES II.

5.13 Večja strokovnost in tesnejše sodelovanje v sektorju in na njegovo pobudo bosta zagotovo prispevala k strukturnemu izboljšanju njegovega gospodarskega položaja, glede na to, da je gospodarska kriza v celinskem prevozu nedavno zopet povzročila strukturne presežne zmogljivosti v sektorju.

V Bruslju, 21. januarja 2014

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o novih ukrepih za evropski enotni trg telekomunikacijskih storitev na podlagi naslednjih dveh dokumentov: Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ukrepih za evropski enotni trg elektronskih komunikacij in doseganje povezane celine ter spremembi direktiv 2002/20/ES, 2002/21/ES in 2002/22/ES ter uredb (ES) št. 1211/2009 in (EU) št. 531/2012

COM(2013) 627 final – 2013/0309 (COD),

Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o enotnem telekomunikacijskem trgu

COM(2013) 634 final

(2014/C 177/12)

Poročevalka: **Anna NIETYKSZA**

Komisija, Svet in Evropski parlament so 23. septembra oziroma 12. septembra 2013 sklenili, da v skladu s členoma 114 in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosijo za mnenje o naslednjem dokumentu:

Novi ukrepi za evropski enotni trg telekomunikacijskih storitev

na podlagi naslednjih dveh dokumentov:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ukrepih za evropski enotni trg elektronskih komunikacij in doseganje povezane celine ter spremembi direktiv 2002/20/ES, 2002/21/ES in 2002/22/ES ter uredb (ES) št. 1211/2009 in (EU) št. 531/2012

COM(2013) 627 final – 2013/0309 (COD),

Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o enotnem telekomunikacijskem trgu

COM(2013) 634 final.

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 18. decembra 2013.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 495. plenarnem zasedanju 21. in 22. januarja 2014 (seja z dne 21. januarja) s 152 glasovi za, 2 glasovoma proti in 5 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO podpira predlog Evropske komisije o uredbi ter posebne ukrepe za pospešitev vzpostavljanja enotnega trga za elektronske komunikacije kot podlage za dinamično in trajnostno rast vseh sektorjev gospodarstva ter ustvarjanje novih delovnih mest. Predlog bo poleg tega zagotovil visoko raven varstva potrošnikov.

1.2 EESO meni, da bosta predlagano zmanjšanje ovir za evropske ponudnike elektronskih komunikacijskih storitev prek:

- uvedbe enotne evropske odobritve, veljavne v vsej EU, ter
- uskladitve regulativnih pogojev in upravljanja spektra

pripomogla, da bodo ponudniki storitev lažje zagotavljali konkurenčne in varne elektronske komunikacijske storitve za posameznike, podjetja in institucije po vsej EU.

1.3 EESO meni, da bi morala Komisija ponovno preučiti vključitev širokopasovne povezave v področje uporabe univerzalne storitve.

1.4 Odbor poleg tega poudarja, da bo zmanjšanje regulativnih ovir odprlo trge za manjše evropske ponudnike elektronskih komunikacijskih storitev. Največja spodbuda za razvoj ponudnikov bodo:

- enotna odobritev;
- enostavnejši postopek vlaganja v omrežja;
- možnost zagotavljanja čezmejnih storitev v vseh državah EU ter
- spodbude za naložbe.

1.5 Odbor meni, da morajo predpisi Komisije in splošne spodbude preprečiti nadaljnje drobljenje trga, saj bi to ogrozilo razvoj čezmejnih storitev in zmanjšalo moč EU v odnosu do mednarodnih konkurentov.

1.6 Odbor meni, da bodo boljši dostop ter nižji stroški izgradnje in upravljanja visokohitrostnih omrežij:

- ustvarili nova delovna mesta v evropskih podjetjih, vključno z MSP in novoustanovljenimi podjetji, ki razvijajo in ponujajo inovativne proizvode in storitve na globalnem trgu;
- pospešili razvoj modernih storitev na področjih e-trgovine in e-izobraževanja ter naprednih javnih storitev, kot sta e-uprava in e-zdravje;
- pospešili razvoj sodobnih evropskih storitev v oblaku, kakor je opisano v mnenju Odbora „Priprava strategije EU za računalništvo v oblaku“ (TEN/494);
- zagotovili velike možnosti za oblikovanje novih storitev, ki se bodo uporabljale na področjih, na katerih se pričakuje hiter razvoj, kot sta internet stvari in komunikacija stroj-stroj (M2M).

1.7 EESO priznava, da bo uskladitev regulativnih pogojev spodbudila naložbe evropskih ponudnikov elektronskih komunikacijskih storitev.

1.8 EESO podpira predlagano usklajevanje zagotavljanja pravic potrošnikov in uporabnikov, vključno z:

- lažjo izbiro ponudnika storitev in lažjo menjavo ponudnikov ter
- odpravo visokih stroškov mobilnih gostujočih klicev in čezmejnih klicev prek stacionarnih telefonov znotraj EU (glej informativno poročilo EESO o odpravi stroškov mobilnega gostovanja, CES5263-2013, poročevalec: g. Hencks).

1.9 EESO podpira uskladitev pogodbenih pogojev za končne uporabnike elektronskih komunikacijskih storitev v vseh državah članicah.

1.10 EESO meni, da bosta neomejen dostop do omrežja in možnost uporabe naprednih storitev elektronskih komunikacij po vsej EU povečala mobilnost potrošnikov in podjetnikov ter olajšala dostop do evropskih kulturnih dobrin in razvoj ustvarjalnih industrij.

1.11 Prihodnja uredba mora zagotoviti več finančne in pravne varnosti za operaterje. Vendar EESO priporoča, da uredba tudi uporabnikom zagotovi več pravne varnosti tako, da bolj zaščiti njihove pravice.

1.12 Odbor poudarja pomen pravice do ustreznega varstva zasebnih podatkov, pravice biti pozabljen ter drugih pravic končnih uporabnikov elektronskih komunikacijskih storitev, kakor je bilo poudarjeno v prejšnjih mnenjih EESO ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ UL C 271 – 19.9.2013, str. 133–137, UL C 229 – 31.7.2012, str. 1–6, UL C 351 – 15.11.2012, str. 31–35.

1.13 EESO poudarja, da so informacijske in komunikacijske tehnologije (IKT) vir trajnostne gospodarske rasti, saj prispevajo k 50-odstotni rasti produktivnosti v vseh sektorjih gospodarstva, v katerih se uporabljajo. Čeprav njihova uporaba vodi k izgubi določenih delovnih mest, je za vsaki dve izgubljeni delovni mesti ustvarjenih pet novih (glej Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta, COM(2013) 627 final 2013/0309 (COD), str. 2). EESO poudarja, da je treba zagotoviti izobraževanje, prekvalifikacijo in vseživljenjsko učenje za vse, pri čemer je treba izvajati nove izobraževalne mehanizme.

1.14 Odbor poleg tega opozarja, da je treba spoštovati pravila konkurence in nevtralnost omrežja, zlasti kar zadeva ponudnike elektronskih komunikacijskih storitev iz sektorja MSP, saj lahko povečana moč največjih ponudnikov elektronskih komunikacijskih storitev in konsolidacija virov spektra ogrožata konkurenčnost na trgih držav članic.

1.15 Ureditev virtualnih širokopasovnih dostopovnih izdelkov (*vrsta veleprodajnega dostopa do širokopasovnih omrežij, ki vključuje virtualno dostopovno povezavo do vsakršne žične ali brezžične omrežne arhitekture, razen fizične razvezave lokalne zanke, ter prenosno storitev do opredeljenega nabora izročilnih točk, vključno s posebnimi omrežnimi elementi in omrežnimi funkcijami ter pomožnimi sistemi IT*) se zdi preuranjena. EESO meni, da bi bilo bolje počakati, dokler trg ne uredi pogojev za zagotavljanje teh storitev in njihovih cen. Vendar pa je obveznost zagotavljanja zagotovljene kakovosti storitev treba urediti na način, ki zagotavlja uravnoteženo porazdelitev bremena med velikimi operaterji in manjšimi ponudniki storitev iz sektorja MSP.

1.16 EESO ima resne pomisleke glede podrobnih rešitev, ki zadevajo lokalna radijska dostopovna omrežja, zlasti možnost, da končni uporabniki radijska omrežja lahko dajo na razpolago drugim, nepoznanim anonimnim uporabnikom.

1.17 Odbor opozarja, da so v predlagani uredbi zastavljeni zelo ambiciozni cilji. Kratko časovno obdobje za njeno uvedbo (s 1. julijem 2014) bo zahtevalo velika prizadevanja s strani glavnih zainteresiranih strani, tj. Evropske komisije, nacionalnih regulatorjev elektronskih komunikacij, organov za konkurenco in evropskih ponudnikov elektronskih komunikacijskih storitev.

1.18 Glede na potrebo po uskladitvi obsega in postopkov za evropske odobritve in rezervacije ter pogojev za uporabo radiofrekvenčnega spektra EESO priporoča, da se okrepi vloga organa BEREC (Organ evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije), dokler ne bo sprejeta odločitev o oblikovanju enotnega evropskega regulativnega organa.

2. Uvod in ozadje

2.1 Veliki operaterji v Združenih državah Amerike, na Japonskem in v Južni Koreji ogromno vlagajo v infrastrukturo za hitre širokopasovne internetne povezave, tako žične kot brezžične. Za Evropsko unijo je izrednega pomena, da na področju elektronskih komunikacij ohrani svetovno konkurenčnost.

2.2 Zanesljiv in hiter širokopasoven dostop je posebno pomemben za zagotavljanje inovativnih elektronskih komunikacijskih storitev, vključno z računalništvom v oblaku. Zato je v strateškem interesu EU, da je sektor elektronskih komunikacij v dobrem stanju, da razpolaga z lastnim potencialom za zagotavljanje sodobnih storitev za javnost in da ohrani sposobnosti za ustvarjanje opreme, rešitev in storitev na področju elektronskih komunikacij.

2.3 Digitalno gospodarstvo in njegovi izdelki predstavljajo vse večji delež BDP, elektronske komunikacijske storitve pa so ključne za rast produktivnosti v vseh gospodarskih sektorjih, od zdravstva do energije in javnih storitev. Ključni dejavnik razvoja je tudi možnost vlaganja v brezžična omrežja (tj. četrto generacijo in poznejše tehnologije mobilne komunikacije, ki zagotavljajo hiter mobilni dostop do interneta) ter hitra fiksna omrežja (npr. optična omrežja FTTH – optika do doma).

2.4 Da bi elektronska komunikacijska omrežja postala visoko donosna, je potreben zadosten obseg. Vendar pa je trg elektronskih komunikacij držav članic EU zelo razdrobljen: vključuje več kot 1 000 operaterjev fiksnih omrežij in več sto operaterjev mobilnih omrežij. Tudi največje operatorske skupine zagotavljajo storitve le v posameznih državah ter ne ponujajo čezmejnih storitev za potrošnike in manjše končne uporabnike (čezmejne storitve se ponujajo samo največjim poslovnim strankam). Nobeden od operaterjev ne posluje v več kot polovici držav članic. Razdrobljen je tudi trg za omrežja kabelske televizije, saj vključuje več kot 1 500 operaterjev.

2.5 Razdrobljenost trga pomeni visoke cene, zlasti kar zadeva klice med posameznimi državami EU (gostovanje v mobilnih omrežjih in mednarodne klice prek stacionarnih telefonov).

2.6 Radiofrekvenčni spekter je omejen vir. Učinkovitost njegove uporabe ima velik vpliv na izvajanje Evropske digitalne agende in pogoje poslovanja ponudnikov storitev. Hkrati so med državami članicami velike razlike v pogojih za uporabo spektra (kot so pravila za dodeljevanje, trajanje rezervacij, možnosti za preureditev spektra (spremembe v upravljanju spektra so med drugim usmerjene v izpolnjevanje tržnih zahtev ali povečanje učinkovitosti uporabe spektra) in skupna uporaba spektra). Razlikujejo se pogoji dodeljevanja, čas veljavnosti in možnost obnove rezervacij spektra. Te razlike otežujejo naložbe in ustvarjanje integriranih čezmejnih brezžičnih omrežij.

2.7 Čeprav je bila Evropa v 90. letih prejšnjega stoletja na področju GSM-mobilne telefonije v svetovnem vrhu, sedaj pri uvajanju najnovejših tehnologij mobilnega prenosa zaostaja za prej omenjenimi državami.

2.8 Stopnja razvoja evropskega sektorja IKT je v zadnjih letih zelo nizka (0,3 % letno), zlasti v primerjavi z rastjo v ZDA (15 %) in v vodilnih azijskih državah (26 %).

2.9 Predlagane spremembe se nanašajo na področja, urejena z akti, ki so podlaga za predpise o elektronskih komunikacijah v EU, kot so direktive 2002/20/ES (direktiva o odobritvi), 2002/21/ES (okvirna direktiva), 2002/22/ES (direktiva o univerzalni storitvi in pravicah uporabnikov), 2002/58/ES (direktiva o zasebnosti in elektronskih komunikacijah), uredbi (ES) št. 1211/2009 (o ustanovitvi Organa evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (BEREC)) in (EU) št. 531/2012 (o gostovanju) in Sklep 243/2012/EU (program za politiko radiofrekvenčnega spektra) ⁽²⁾.

3. Splošni cilj uredbe Evropske komisije

3.1 Temeljni cilj uredbe Evropske komisije je vzpostaviti enoten trg za elektronske komunikacije, na katerem:

- javnost, ustanove in podjetja po vsej EU do elektronskih komunikacijskih storitev lahko dostopajo po enakih pogojih ter brez omejitev ali dodatnih stroškov;
- operaterji in ponudniki elektronskih komunikacijskih storitev lahko zagotavljajo storitve po konkurenčnih pogojih zunaj meja države članice, v kateri imajo sedež, in dosežejo potrošnike po vsej EU;
- so vzpostavljeni temelji digitalne preobrazbe gospodarstva, kar bi moralo privedi do ponovne oživitve in ohranjanja rasti, večje globalne konkurenčnosti držav EU ter ustvarjanja novih delovnih mest v digitalnem gospodarstvu, ustvarjalnih industrijah in na vseh področjih gospodarstva, v katerih imajo elektronske komunikacije pomembno vlogo.

3.2 Evropska komisija je v predlogu uredbe predlagala naslednje rešitve:

- enotna odobritev EU za evropske ponudnike elektronskih komunikacij, ki temelji na enotnem sistemu obveščanja v državi članici glavnega sedeža ponudnika;
- uskladitev pogojev za razpoložljivost, dodeljevanje in trajanje pravic do uporabe spektra;
- uvedba virtualnih širokopasovnih dostopovnih izdelkov in usklajenih izdelkov elektronskih komunikacij z zagotovljeno kakovostjo storitev (ASQ);
- uskladitev pravil glede pravic končnih uporabnikov/potrošnikov (zahteva za preglednost informacij in pogodb, jasno določeni pogoji za sklenitev in prekinitve pogodb, nevtralnost omrežja, zagotovljena kakovost storitev, lažja menjava ponudnikov in prenosljivost števil);
- pristojnost pristojnih nacionalnih organov za sankcioniranje ter pravila o pristojnosti Komisije za sprejemanje delegiranih ali izvedbenih aktov;

⁽²⁾ UL C 123, 25.4.2001, str. 55–56; UL C 123, 25.4.2001, str. 56–61; UL C 123, 25.4.2001, str. 53–54; UL C 24, 28.1.2012, str. 131–133; UL C 133, 9.5.2013, str. 22–26.

- pravila o gostujočih klicih v mobilnih omrežjih;
- omejitev stroškov klicev prek stacionarnih telefonov znotraj EU, ki ne smejo preseči tarife za domače medkrajevne komunikacije;
- večja stabilnost BEREC kot svetovalnega organa Evropske komisije na področju elektronskih komunikacij.

3.3 Kot je Evropski svet poudaril v svojih sklepih z dne 24. in 25. oktobra 2013, so odprava razdrobljenosti trga elektronskih komunikacij, spodbujanje dejanske konkurenčnosti in privabljanje zasebnih naložb prek predvidljivega in stabilnega pravnega okvira, ob hkratnem zagotavljanju visoke ravni varstva potrošnikov, ter usklajevanje dodeljevanja frekvenc ključni za gospodarski in socialni razvoj držav članic (Dokument Evropskega sveta z dne 25. oktobra 2013 (EUCO 169/13, CO EUR 13 CONCL 7), točki 5 in 9).

3.4 S pomočjo večje razpoložljivosti hitrih povezav in nižjih stroškov njihove uporabe bodo vsi ponudniki storitev, vključno z malimi in srednjimi evropskimi podjetji (MSP), lahko ustvarjali inovativne izdelke in storitve ter jih ponujali na svetovnem trgu.

4. Posebne ugotovitve v zvezi s predlogom uredbe Evropske komisije

4.1 Enotna odobritev EU

4.1.1 EESO meni, da zagotavljanje čezmejnih storitev trenutno ovira birokracija, ki izvira iz razdrobljenosti nacionalnih sistemov za odobritev, dodeljevanja radiofrekvenčnega spektra, ureditve dostopovnih izdelkov in pravil o potrošniških pravicah.

4.1.2 Operaterji razdrobljenost trga izkoriščajo na račun končnih uporabnikov, tako da ponujajo dražje čezmejne storitve.

4.1.3 Odbor meni, da bo predlog uredbe spodbudil konsolidacijo operaterjev in pojav vseevropskih ponudnikov elektronskih komunikacijskih storitev. Ta proces je koristen z vidika konkurenčnosti gospodarstev držav članic na svetovnih trgih.

4.1.4 Krepitev položaja ponudnikov elektronskih komunikacijskih storitev in enotni pravni pogoji bodo povečali privlačnost evropskih ponudnikov storitev za institucionalne vlagatelje, vključno z zasebnimi delniškimi skladi. Z zagotavljanjem dodatnega kapitala operaterjem se bo povečala njihova naložbena zmogljivost.

4.1.5 EESO pozdravlja uvedbo enotne odobritve EU, ki je bistven predpogoj za izboljšanje delovanja sistema. Zato je treba jasno določiti postopke in načela sodelovanja.

4.1.6 EESO bi pozdravil predlog v podporo ustanovitvi enotnega evropskega regulativnega organa, kakor je predlagal in zagovarjal v nekaterih svojih mnenjih.

4.2 Usklajevanje uporabe radiofrekvenčnega spektra

4.2.1 Uskladitev upravljanja spektra na podlagi enotnih pogojev za uporabo spektra (pravil za dodeljevanje, trajanja rezervacij ter možnosti za „preureditev“ in skupno uporabo spektra) bo olajšala uvedbo novih tehnologij brezžičnega širokopasovnega dostopa (četrte generacije in novejših).

4.2.2 Po mnenju EESO ta uredba vpliva na načrtovani pregled učinkovitosti obstoječih pravil o gostovanju v letu 2016 in na odločitve o dodelitvi pasov, ki naj bi bile sprejete na Svetovni konferenci o radiokomunikacijah ITU-R (ITU-R – sektor za radiokomunikacije – eden od treh sektorjev (enot) Mednarodne komunikacijske zveze (ITU), pristojen za radiokomunikacije), ki bo leta 2015 (WRC 2015).

4.3 Evropski virtualni dostopovni izdelki

4.3.1 EESO meni, da so pravila o virtualnem širokopasovnem dostopu predlagana kot odziv na veliko negotovost glede ureditve omrežja NGN/NGA (visokohitrostnega omrežja naslednje generacije/dostop naslednje generacije) in razlike v regulativnih praksah posameznih držav članic. Trdna regulativna načela, ki operaterje spodbujajo k naložbam v drago infrastrukturo NGN/NGA, je treba uvesti zelo previdno, saj se regulativne prakse glede tega šele začene oblikovati. Veleprodajne izdelke je treba razviti z mislijo na potrebe potrošnikov na posameznih nacionalnih trgih in se jih ne bi smelo oblikovati za „povprečno evropsko državo“.

4.4 Povezljivostni izdelek z zagotovljeno kakovostjo storitev (ASQ)

4.4.1 Uvedba povezljivostnega izdelka z zagotovljeno kakovostjo storitev (ASQ) je lahko zelo koristna za ustvarjanje in zagotavljanje specializiranih, naprednih digitalnih storitev.

4.4.2 Odbor meni, da je obveznost zagotavljanja zagotovljene kakovosti storitev treba urediti na način, ki zagotavlja uravnoteženo porazdelitev bremena med velikimi operaterji in manjšimi ponudniki storitev iz sektorja MSP.

4.5 Usklajene pravice končnih uporabnikov

4.5.1 Po mnenju EESO bodo uskladitev pravic končnih uporabnikov, obveznosti glede preglednosti in jasne informacije za potrošnike o pogojih, kakovosti, pravicah, tarifah in pravilih za olajšanje zamenjave ponudnika prinesle precejšnje koristi uporabnikom elektronskih komunikacijskih storitev. To bo okrepilo njihov položaj glede na ponudnike storitev ter zmanjšalo nesorazmernost informacij.

4.5.2 EESO podpira zagotovitev posebnih informacij in pogodbenih obveznosti, ki vključujejo:

- zagotavljanje storitev za invalidne končne uporabnike, podrobnosti o izdelkih in storitvah;
- vrste ukrepov, ki jih podjetje lahko sprejme ob incidentih, povezanih z varnostjo in integriteto, ali ob ogroženosti in izpostavljenosti;
- nadzor s strani končnih uporabnikov, kar zadeva njihovo uporabo elektronskih storitev.

4.5.3 EESO se strinja s predlagano obveznostjo, da morajo ponudniki elektronskih storitev posredovati informacije v javnem interesu, kar zadeva:

- najobičajnejšo uporabo elektronskih komunikacijskih storitev za nezakonita dejanja ali širjenje škodljivih vsebin ter njihove pravne posledice;
- načine zaščite pred tveganji za osebno varnost in nezakonit dostop do osebnih podatkov pri uporabi elektronskih komunikacijskih storitev.

4.5.4 Vendar izraža obžalovanje, ker sta poglavji IV in V predlagane uredbe zelo nejasni, zlasti kar zadeva subjektivne dejavnike, od katerih so še vedno odvisne nekatere pravice potrošnikov; Odbor je namreč upal, da bodo ti postali zavezujoče jamstvo, zlasti kar zadeva člene 23(3), 27, 28 in 30 predloga.

4.6 Gostovanje in mednarodni klici

4.6.1 Cene gostovanja evropskih komunikacijskih storitev v Evropi ostajajo pretirano visoke in znatno višje od cen, ki se za to storitev zaračunavajo znotraj države, čeprav je v Evropski digitalni agendi kot končni cilj opredeljena odprava razlik med nacionalnimi cenami in cenami za gostovanje, da bi tako vzpostavili notranji trg mobilnih komunikacijskih storitev.

4.6.2 Ker se povprečne cene, ki jih uporabljajo operaterji, kljub določitvi zgornjih mej za cene v Evropi zelo malo razlikujejo od zakonsko določenih zgornjih mej in preprečujejo zdravo konkurenco, je Komisija menila, da mora v okviru novega zakonodajnega svežnja predlagati odpravo dodatnih stroškov za dohodne klice med gostovanjem, drugi stroški gostovanja pa naj bi sčasoma izginili, s čimer bi spodbudili konkurenco med operaterji ali vsaj med zvezami operaterjev.

4.6.3 EESO je načeloma naklonjen odpravi vseh stroškov gostovanja (klici, sporočila SMS in prenos podatkov) in ne le stroškov dohodnih klicev. Meni tudi, da je za vzpostavitev resničnega evropskega notranjega trga mobilnih elektronskih komunikacij treba spremeniti tudi tarife, ki veljajo za tranzitne mobilne komunikacije v EU.

4.6.4 Toda glede na to, da se bodo strukturne reforme, ki so predvidene v uredbi iz leta 2012, začele izvajati šele julija 2014, EESO meni, da je datum odprave stroškov gostovanja treba določiti glede na uspešnost omenjenih strukturnih reform, ko bodo že v celoti izvedene.

4.6.5 Ta rok naj bi regulativnim organom omogočil sprejemanje preventivnih ukrepov, da operaterji manjših prihodkov zaradi odprave stroškov gostovanja ne bi nadomestili z višanjem nacionalnih tarif. Takšna nadomestitev bi bila v škodo vseh potrošnikov, predvsem pa tistih državljanov, ki iz katerega koli razloga ne potujejo zunaj države bivanja in tako ne uporabljajo storitev gostovanja.

4.6.6 Da bi dosegli večjo preglednost cen, zlasti predplačniških ponudb, EESO predlaga, da regulativni organi v sodelovanju s potrošniškimi organizacijami pripravijo standardiziran obrazec za sestavo cen, s čimer bi se omogočila primerjava med različnimi ponudbami in olajšalo iskanje cenovno najbolj zanimive ponudbe.

4.6.7 Komisija bo poleg tega morala skrbno paziti, da partnerstva med operaterji, ki jih močno podpira, ne bi vodila v karteles ali oligopole in s tem do zlorabe prevladujočega položaja na trgu.

4.7 *Sprememba statusa Organa evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (BEREC)*

4.7.1 EESO meni, da se lahko predlagane spremembe statusa organa BEREC, npr. mesto predsednika odbora regulatorjev s polnim delovnim časom, izkažejo za nezadostne, kar zadeva izzive konkurenčnosti in potrebo po oblikovanju naložbenih spodbud, zlasti na področju širokopasovnih komunikacij in omrežja NGN/NGA.

V Bruslju, 21. januarja 2014

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o evropskem visokošolskem izobraževanju v svetu

COM(2013) 499 final

(2014/C 177/13)

Poročevalec: **Mário SOARES**

Evropska komisija je 11. julija 2013 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Evropsko visokošolsko izobraževanje v svetu

COM(2013) 499 final.

Strokovna skupina za zunanje odnose, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 17. decembra 2013.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 495. plenarnem zasedanju 21. in 22. januarja 2014 (seja z dne 21. januarja) s 158 glasovi za in 3 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) se strinja s strateškimi prednostnimi nalogami, ki jih Komisija predlaga v svojem sporočilu o internacionalizaciji visokošolskega izobraževanja, vključno z mobilnostjo študentov, profesorjev in raziskovalcev, o internacionalizaciji „doma“ prek vključevanja v tematske študijske programe, povezane z globalnim okoljem, ter o pomenu krepitve mednarodnih povezav in zavezništev med institucijami visokošolskega izobraževanja, ter meni, da so te naloge ustrezne; vse to pa poteka v času, ko številni brezplačni študiji prek spleta znatno spreminjajo dostop do znanja.

1.2 EESO pozdravlja dejstvo, da se v sporočilu priznava pomen oblikovanja globalne strategije za internacionalizacijo evropskega visokošolskega izobraževanja, vendar izraža obžalovanje, da sporočilo zgolj povzema ukrepe, ki jih je Evropska unija medtem že uvedla, ne da bi predlagalo kakršne koli bistvene novosti, poleg tega pa v njem niso ustrezno upoštevani trenutni konkurenčni pogoji v tem sektorju.

1.3 EESO poleg tega pozdravlja dejstvo, da se v sporočilu priznava, da ne gre za popolnoma znanstveno ali tehnično vprašanje, temveč je to področje tesno povezano s političnim, gospodarskim in socialnim okoljem na nacionalni, evropski ali mednarodni ravni.

1.4 EESO izraža upanje, da bo Komisija predstavila predloge in ukrepe, ki bolj učinkovito spodbujajo prisotnost evropskih univerz na mednarodnem prizorišču in ki odpravljajo vse ovire, ki preprečujejo izmenjavo znanja ter mobilnost študentov in profesorjev z visokoškolskimi institucijami tretjih držav, zlasti na področju pridobitve vizumov ter politike priseljevanja na splošno.

1.5 Mobilnost študentov, profesorjev in raziskovalcev je dodana vrednost tako za države izvora kot tudi za države gostiteljice, zaradi česar je treba spodbujati mobilnost v obe smeri, da se prepreči zmanjšanje kvalificiranih človeških virov, nujnih za razvoj družb.

1.6 EESO predlaga, da se ustanovi resnična evropska šola, ki bi bila proizvod že obstoječega sodelovanja med različnimi evropskimi univerzami in bi lahko bila prostor akademske odličnosti in raziskav.

1.7 Poleg tega znova poudarja priporočilo, ki ga je izrazil v prejšnjih mnenjih, da se v procesu internacionalizacije visokošolskega izobraževanja ohranjajo in širijo vrednote, značilne za evropsko visokošolsko izobraževanje, priznavajo prispevki, asimetrije in raznolikost vseh vključenih strani, poleg tega pa se upošteva, da ne gre samo za akademske, temveč tudi za politične, gospodarske in kulturne interese.

1.8 Zato EESO znova poudarja, da so zaradi strateške narave tega cilja potrebni finančni in človeški viri, ki lahko prispevajo k socialnemu in gospodarskemu razvoju ter blaginji vseh vključenih strani.

1.9 Zato EESO z zaskrbljenostjo ugotavlja – kakor kažejo primeri številnih visokošolskih institucij –, kako škodljivi so lahko pričakovani učinki politik varčevanja na sektor izobraževanja. EESO se čuti dolžen poudariti, da ti ukrepi varčevanja v sektorju izobraževanja ogrožajo cilje, predstavljene v sporočilu Komisije.

1.10 Poleg tega meni, da mora ta proces internacionalizacije spodbujati sodelovanje med visokošolskimi institucijami ter podjetji, s čimer se ustvarjajo sinergije, ki spodbujajo podjetniške in ustvarjalne sposobnosti študentov in profesorjev ter podpirajo inovacijsko okolje, ki ga sedanje družbe tako potrebujejo.

1.11 Brezplačna in množična uporaba novih tehnologij v mednarodnih programih je znatno spremenila dostop do znanja, poleg tega pa omogoča „mobilnost“ milijonov študentov, ki za to drugače nimajo možnosti. Vseeno pa EESO opozarja na tehnične, pedagoške in etične izzive, ki so lahko posledica uporabe novih tehnologij, kot so spoštovanje pravic intelektualne lastnine profesorjev in raziskovalcev, ki pripravljajo učne načrte, ali vključitev dveh različnih in diskriminatorskih vrst priznavanja študijev, in sicer študija z dejansko mednarodno prisotnostjo študentov in študija prek spleta.

1.12 Odbor znova poudarja stališče, da mora internacionalizacija evropskega visokošolskega izobraževanja prispevati k utrditvi bistvenih vrednot evropske kulture, kot so varstvo človekovih pravic, priznanje kulturne dediščine različnih družb ter spodbujanje večje socialne kohezije.

1.13 EESO poziva Komisijo, naj redno zagotavlja podrobne informacije o izpolnjevanju zavez iz sporočila, ter meni, da bi moralo biti to vprašanje del posebnih priporočil za posamezno državo v okviru evropskega semestra.

1.14 EESO poleg tega priporoča, da se v prihodnjih proračunih EU znatno povečajo sredstva za to področje, pri čemer je treba posebno pozornost nameniti potrebam na področju raziskav.

2. Uvod

2.1 V današnji globalizirani in konkurenčni družbi je znanje bistveno orodje za človekov razvoj s socialnega in gospodarskega vidika kot tudi z vidika njegove blaginje. Visokošolsko izobraževanje bo še vedno priznано kot bistven element za ustvarjanje in razširjanje novega znanja ter kot dejavnik za inovacije, ki lahko prispeva k razvoju posameznikov in družbe na splošno. Inovacije in znanje sta odločilna dejavnika za gospodarsko rast pa tudi za družbeni razvoj in kohezijo družb.

2.2 Seveda so bili oblike in načini pridobivanja znanja in izkušenj vedno zelo raznoliki, vendar imajo danes popolnoma novo razsežnost ne samo zaradi šolanja vse večjega števila državljanov, temveč zlasti zaradi naraščanja uporabe novih tehnologij, kar je velik izziv za evropske institucije visokošolskega izobraževanja.

2.3 Univerze so (ali bi morale biti) ne samo v središču politik znanstvenih raziskav in tehnoloških inovacij, temveč tudi v središču raziskav, ki lahko prispevajo k pripravi inovativnih socialnih politik, politik socialne kohezije ter bolj učinkovitih, konkurenčnih in trajnostnih podjetniških strategij.

2.4 V Evropi je približno 4 000 ustanov visokošolskega izobraževanja z več kot 19 milijoni študentov in 1,5 milijona zaposlenih (profesorjev in drugega osebja), ki sodelujejo in tekmujejo z univerzami iz drugih regij in kontinentov v prizadevanjih za ustvarjanje in izmenjavo znanja, pa tudi z vidika inovacij in ustvarjanja vrednosti za družbe, v katerih se nahajajo.

2.5 Trenutno je na svetu 99 milijonov študentov visokošolskega študija, katerih število naj bi se do leta 2030 zvišalo na 414 milijonov. Vse več študentov poskuša začeti ali zaključiti svoj študij v drugi državi, ki ni njihova matična država, saj Evropa privabi približno 45 % študentov migrantov, po napovedih Komisije pa naj bi se to število do konca tega desetletja zvišalo s štirih na sedem milijonov. Kljub pomenu teh podatkov pa je možno in zaželeno, da se stvari izboljšajo in da se stori še več ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Po podatkih statističnega inštituta organizacije UNESCO.

2.6 Izobraževanje ter zlasti visokošolsko izobraževanje sta v središču strategije Evropa 2020 in prizadevanj Evrope, da vzpostavi trajnostno, pametno in vključujoče gospodarstvo. Eden od pogojev za uresničitev tega gospodarstva je uvedba resnične industrijske politike, v okviru katere se priznava, da je ustvarjanje človeškega kapitala bistvenega pomena. Tudi zato bo pomen univerz vedno večji.

2.7 Mednarodno sodelovanje je tako izjemno pomembno za usposabljanje in pridobivanje novih talentov, ki so bistveni v svetu velikih sprememb.

2.8 V tem okviru se obravnava sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij „Evropsko visokošolsko izobraževanje v svetu“.

3. Povzetek sporočila Komisije

3.1 Komisija v svojem sporočilu poudarja, da je treba za potrditev strategije za internacionalizacijo opredeliti tri strateške prednostne naloge za visokošolske institucije in države članice ⁽²⁾:

- na področju mobilnosti: v strategije za internacionalizacijo vključiti študentsko in raziskovalno mobilnost ter mobilnost zaposlenih kot njihov pomemben in osrednji sestavni del, podprt s kakovostnim okvirom, ki vključuje storitve usmerjanja in svetovanja; razvijati je treba programe dvosmerne mobilnosti s tretjimi državami; zagotoviti pravično in uradno priznavanje kompetenc, ki jih mednarodno mobilni študentje, raziskovalci in zaposleni pridobijo v tujini;
- na področju internacionalizacije „doma“ (vključevanje svetovne razsežnosti pri pripravi in vsebini vseh učnih načrtov ter v procese učenja/poučevanja) in digitalnega učenja: izkoristiti mednarodne izkušnje in kompetence zaposlenih v visokošolskih institucijah s ciljem razvoja mednarodnih učnih načrtov v korist nemobilnih in mobilnih učencev; povečati možnosti za študente, raziskovalce in zaposlene, da razvijejo svoja jezikovna znanja, zlasti s poučevanjem lokalnega jezika za posameznike, da se čim bolj izkoristijo prednosti evropske jezikovne raznolikosti; razviti možnosti za mednarodno sodelovanje prek uporabe IKT ter odprtih virov izobraževanja;
- na področju partnerstev: okrepiti zmogljivost visokošolskega izobraževanja in raziskav za določitev globalnih izzivov z vključevanjem v inovacijsko usmerjena mednarodna partnerstva in zaveznitva; odpraviti preostale ovire za priznavanje skupnih in dvojnih diplom; zagotoviti inovativne učne načrte, ki spodbujajo podjetništvo, vključno z možnostjo za mednarodno usposabljanje s sodelovanjem z delodajalci iz EU in zunaj nje; zagotoviti usklajenost med strategijami za internacionalizacijo in politikami razvojnega sodelovanja EU.

3.2 Komisija pravilno ugotavlja, da sta globalizacija in tehnološki razvoj na področje visokošolskega izobraževanja umestila nove akterje, kot so države v vzponu, med drugim Kitajska, Indija in Brazilija.

3.3 Komisija poleg tega poudarja rezultate različnih pobud, ki se že izvajajo (Bolonjski proces, programi, kot so Erasmus, Tempus, Erasmus Mundus in Marie Curie, ter instrumenti za preglednost, kot sta evropski sistem zbiranja in prenašanja kreditnih točk ter evropsko ogrodje kvalifikacij), ki so prispevali k precejšnji stopnji internacionalizacije znotraj Evrope.

3.4 Poudarja, kar je bilo že navedeno v sporočilu *Spodbujanje in usmerjanje mednarodnega sodelovanja EU na področju raziskav in inovacij* ⁽³⁾, da mednarodna mobilnost visokošolskim institucijam zagotavlja nove možnosti za vzpostavljanje strateških partnerstev.

⁽²⁾ Litovsko predsedstvo je skupaj z Evropsko komisijo organiziralo konferenco na to temo, njeni sklepi pa so na voljo na: http://ec.europa.eu/education/news/30082013-european-higher-education-conference_en.htm.

⁽³⁾ COM(2012) 497 final.

3.5 Z vidika finančne podpore za strategije internacionalizacije bo Komisija prek novega programa *Erasmus+* in dejavnosti Marie Skłodowska-Curie namenila povečano finančno podporo, ki bo zagotovila mobilnost 135 000 učencev in zaposlenih; do 15 000 raziskovalcem bo omogočila, da nadaljujejo svoje poklicne poti v Evropi, ter zagotovila štipendije na visoki ravni za do 60 000 diplomantov in podprla 1 000 partnerstev za krepitev zmogljivosti med visokošolskimi institucijami v EU in zunaj nje.

4. Splošne ugotovitve

4.1 EESO izraža obžalovanje, da obravnavano sporočilo dejansko ne prinaša nobenih bistvenih novosti, kar zadeva strategijo internacionalizacije, ki jo številne visokošolske institucije EU izvajajo že vrsto let. Vseeno Odbor ceni in podpira dejstvo, da Komisija v tem sporočilu priznava pomen globalne strategije internacionalizacije evropskega visokošolskega izobraževanja ter spodbuja visokošolske institucije in države članice k nadaljnjemu izvajanju in krepitvi te strategije.

4.2 EESO je že v prejšnjem mnenju izrazil interes za to temo, ko je navedel, da „meni, da je cilj preoblikovanja evropskih univerz v središča odličnosti, ki pritegnejo študente iz celega sveta, bistvenega pomena in bi moral pripomoči k prikazovanju visoke kakovosti visokošolskega izobraževanja in raziskovanja v Evropi“⁽⁴⁾.

4.3 Privabljanje novih talentov je danes ključnega pomena za zagotovitev dinamičnega gospodarstva ter trajnostne rasti družb. Zato morajo evropske univerze okrepiti medsebojno sodelovanje, tako da bo internacionalizacija evropskega visokošolskega izobraževanja še naprej visoko konkurenčna ter bo lahko koristila celotni Evropski uniji in vsem akterjem, ki v njej sodelujejo⁽⁵⁾.

4.4 To sodelovanje je mogoče okrepiti tudi prek širšega in boljšega usklajevanja med visokošolskimi institucijami različnih evropskih držav, ki so prisotne po vsem svetu. Ustanovitev resnične evropske šole kot rezultat tega sodelovanja je lahko mejnik pri uveljavljanju Evropske unije kot prostora odličnosti.

4.5 V okviru te strategije internacionalizacije je treba priznati geografsko raznolikost in pozitivne pristope kot tudi politične, gospodarske in akademske izzive. Pri internacionalizaciji visokošolskega izobraževanja je treba upoštevati tudi interese posamezne fakultete ali celo posameznega oddelka, saj bi lahko to koristilo njeni ali njegovi strategiji na področju raziskav in inovacij.

4.6 Po drugi strani in ob upoštevanju najnovejših poskusov, da se vzpostavijo domnevne hierarhije med vedami, je treba preprečiti zapostavljanje družboslovnih in humanističnih ved ter njihovo podrejenost drugim vejam znanosti.

4.7 Za doseganje celostne vizije internacionalizacije je treba upoštevati tudi interese študentov in profesorjev ter raziskovalcev. S tega vidika je ključnega pomena preseči različne ovire, ki preprečujejo njihovo dejansko mobilnost, zato je treba posebno pozornost nameniti priznavanju in potrjevanju kompetenc, pridobljenih na področju raziskav, izobraževanja in usposabljanja.

4.8 Zato je ključno okrepiti izvajanje dvostranskih sporazumov o priznavanju kvalifikacij in diplom ter analizirati in vključiti klavzule, ki upoštevajo te vidike, v različne sporazume o izmenjavah na področju kulture in izobraževanja, ki se sklepajo s tretjimi državami in njihovimi univerzami. Te sporazume bi bilo treba redno ocenjevati, pri čemer bi morala sodelovati izobraževalna skupnost.

4.9 Po drugi strani je treba priznati obstoj asimetrij med izobraževalnimi sistemi držav gostiteljic in držav izvora, da bi se poiskale najboljše rešitve, prav tako pa je ključno, da se priznajo znanstveni prispevki in družbeno-kulturne vrednote, povezani z izmenjavo profesorjev in raziskovalcev, ki jih morajo upoštevati vse vključene družbe, in sicer kot obogatitev v najširšem pomenu.

⁽⁴⁾ UL C 191 z dne 29.6.2012, str. 103.

⁽⁵⁾ Po podatkih Evropske komisije tri države članice EU, tj. Združeno kraljestvo, Francija in Nemčija, privabijo 63 % vseh študentov, ki prihajajo iz tretjih držav.

4.10 EESO zato pozitivno ocenjuje sklicevanje na skupno odgovornost Komisije, Sveta, držav članic, izobraževalnega sektorja ter sodelujočih držav in univerz zunaj EU.

4.11 Za globalen uspeh internacionalizacije visokošolskega izobraževanja je ključnega pomena skladnost evropskih in nacionalnih strategij, strategij visokošolskih institucij, podjetij in drugih sektorjev družbe pri internacionalizaciji njihovih interesov. S tega vidika je prehod od mednarodnega sektorskega ukrepa k institucionalni strategiji internacionalizacije korak, ki ga je treba narediti in ki ga je treba spodbujati.

4.12 Internacionalizacija visokošolskega izobraževanja mora biti povezana s kakovostnim raziskovanjem, ki spodbuja skupno dobro ter socialni in gospodarski razvoj. Zahteva tudi udeležbo profesorjev in raziskovalcev – prek demokratično izvoljenih struktur – v vseh visokošolskih institucijah ter raziskovalnih središčih v Evropi in zunaj nje, pa tudi drugih akterjev (združenja študentov, podjetij in njihovih združenj, javnih lokalnih in/ali regionalnih oblasti itd.).

4.13 Odbor znova poudarja svoje mnenje, da mora internacionalizacija evropskega visokošolskega izobraževanja prispevati k utrditvi bistvenih vrednot evropske kulture, kot so varstvo človekovih pravic, priznanje kulturne dediščine različnih družb ter spodbujanje večje socialne kohezije.

5. Posebne ugotovitve

5.1 EESO se zaveda, da sporočilo priznava načelo subsidiarnosti (nacionalno pristojnost), ne da bi se pri tem zanemaril pomen prispevka EU, zlasti kadar gre za internacionalizacijo evropskega visokošolskega izobraževanja.

5.2 Eden od instrumentov, ki ga ima EU na voljo, je pri opredelitvi prednostnih nalog za financiranje projektov upoštevati posebno podporo ter podpreti delo nacionalnih agencij za internacionalizacijo visokošolskega izobraževanja v različnih evropskih državah, pa tudi spodbuditi ustanavljanje teh agencij v državah, kjer ne obstajajo. EESO meni, da bi krepitev sodelovanja med temi agencijami pomenila učinkovito spodbudo krepitvi sodelovanja med evropskimi univerzami.

5.3 Eno najpomembnejših vprašanj za internacionalizacijo evropskega visokošolskega izobraževanja in za privabljanje mladih talentov iz tretjih držav se nanaša na politike priseljevanja in izdajo vizumov za študente in profesorje iz tujine. EESO vztraja, da je treba odpraviti ovire, ki so bile ugotovljene že davno in ki številne študente, profesorje in raziskovalce odvračajo od tega, da bi Evropo izbrali za prednostno destinacijo.

5.4 Odbor je vedno podpiral zamisel, da je mobilnost študentov, profesorjev in raziskovalcev dodana vrednost tako za države izvora kot tudi za države gostiteljice. S tega vidika je treba spodbujati mobilnost v obe smeri, da se prepreči zmanjšanje kvalificiranih človeških virov, potrebnih za razvoj družb.

5.5 Po drugi strani pa je bolj kot evidentiranje mobilnosti študentov, profesorjev in raziskovalcev pomembno analizirati njene rezultate. Zato je treba največji delež naložb nameniti zlasti za programe sodelovanja, v katere je treba vključiti štipendije, ki ustvarjajo mobilnost, in ki omogočajo vzpostavitev mrež z visoko reproduktivno vrednostjo.

5.6 EESO prav tako opozarja, da je treba okrepiti udeležbo žensk zlasti v okviru mobilnosti raziskovalcev, saj je število raziskovalk na višjih akademskih položajih v znanstvenih ustanovah in na univerzah še vedno zelo majhno kljub porastu njihovega števila v zadnjih letih.

5.7 Mobilnost mora pomeniti tudi priložnost za tiste, ki jo koristijo, da povečajo svoje kulturno in jezikovno znanje, ki ga nudi zgolj Evropa kot večkulturni in večjezični prostor. S tega vidika bi vključitev učenja lokalnih jezikov v študijske programe študentov in profesorjev ter raziskovalcev priseljencev kot tudi opredelitev strategije vključevanja teh priseljencev v lokalne skupnosti nedvomno odprla pomembna kulturna obzorja ter jim omogočila, da se dejansko živijo v okolje, v katerem bivajo v času svojega študija ali raziskovanja ⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ „Vse osebe morajo imeti možnost, da se izražajo, ustvarjajo in razširjajo svoje delo v jeziku, ki ga same izberejo, ter zlasti v svojem maternem jeziku; vsi posamezniki imajo pravico do kakovostnega izobraževanja in usposabljanja, ki v celoti spoštuje njihovo kulturno identiteto“, Splošna deklaracija UNESCO o kulturni raznolikosti iz leta 2001.

5.8 Drugo vprašanje, ki je pomembno za uspeh internacionalizacije visokošolskega izobraževanja, je povezano s priznavanjem, certifikacijo in potrjevanjem pridobljenih kvalifikacij in kompetenc. EESO je nedavno objavil mnenje, v katerem navaja: „Priznavanje poklicnih kvalifikacij iz drugih držav članic je pomemben instrument za spodbuditev mobilnosti državljanov EU in s tem za uresničitev notranjega trga. Tako se izboljša konkurenčnost držav članic, podpre trajnostna rast in zmanjša brezposelnost, gospodarstva držav članic pa imajo koristi od različnih poklicnih izkušenj, ki jih njihovi državljani pridobijo v času poklicne dejavnosti v drugih državah članicah“⁽⁷⁾.

5.9 V sporočilu Komisije se priznava pomen držav v vzponu za globalizacijo in internacionalizacijo visokošolskega izobraževanja. Čeprav se EESO strinja, da je treba nujno upoštevati te nove akterje na mednarodnem prizorišču, poudarja, da je treba stalno pozornost nameniti novim „tekmečem“, ki se lahko pojavijo, ali drugim državam in geografskim območjem, s katerimi imajo nekatere evropske države že od nekdaj iz različnih razlogov posebne odnose.

5.10 EESO ugotavlja, da se sporočilo Komisije v nezadostni meri sklicuje na potrebno sodelovanje med univerzami in podjetji, pri katerem je treba upoštevati avtonomijo in način delovanja obeh sektorjev, njuna povezanost pa lahko znatno prispeva k inovacijam ter gospodarskemu in socialnemu razvoju.

5.11 Dejansko je treba tudi na mednarodni ravni spodbujati sodelovanje med visokoškolskimi institucijami in podjetji. Univerze morajo v okviru svojih mednarodnih dejavnosti uporabljati rezultate raziskav, spodbujati inovacije v svojih pedagoških dejavnostih ter podpirati ustvarjalne in inovativne zmožljivosti svojih študentov in profesorjev. EESO vseeno opozarja na tveganje, da bi bile temeljne raziskave podrejene morebitnim takojšnjim znanstvenim aplikacijam.

5.12 EESO pozdravlja dejstvo, da se v sporočilu priznava, da ne gre za popolnoma znanstveno ali tehnično vprašanje, temveč je to področje tesno povezano s političnim okoljem na nacionalni in evropski ravni.

5.13 Zato izraža svojo najglobljo zaskrbljenost v zvezi s stanjem proračuna, s katerim se soočajo različne evropske države, zlasti tiste, v katerih EU in Mednarodni denarni sklad (MDS) izvajata intervencijske ukrepe, ki pomenijo znatna znižanja proračunskih sredstev za visokošolske institucije in ki lahko škodijo nameram, izraženim v sporočilu. Dejansko sta najpomembnejši dejavnik privlačnosti evropskih univerz njihova kakovost in odličnost njihovih akademskih stopenj izobrazbe.

5.14 EESO poudarja, da je treba razpolagati z zanesljivimi in primerljivimi evropskimi statističnimi podatki za vzpostavitev trdnega dialoga s partnerji zunaj EU, da se oblikujejo resnična zaveznitva na področju znanja.

5.15 Kar zadeva spremljanje stanja na področju visokošolskega izobraževanja in njegovo internacionalizacijo, EESO meni, da bi moralo biti to vprašanje del posebnih priporočil za posamezno državo v okviru evropskega semestra.

5.16 Kot je navedeno v sporočilu, bi lahko uporaba novih tehnologij v mednarodnih programih spodbudila „mobilnost“ milijonov študentov, ki za to dejansko nimajo možnosti. Številni brezplačni študiji prek spleta namreč znatno spreminjajo dostop do znanja ter ustvarjajo nove možnosti in sočasno nove pedagoške in metodološke izzive.

5.17 Vseeno pa EESO opozarja na tehnične in etične vidike, ki so lahko posledica uporabe novih tehnologij, kot so spoštovanje pravic intelektualne lastnine profesorjev in raziskovalcev, ki pripravljajo učne načrte, ali vključitev dveh različnih in diskriminatornih vrst priznavanja študijev, in sicer tiste z dejansko mednarodno prisotnostjo študentov in tiste, ki jih študentje opravljajo prek spleta.

5.18 Komisija predvideva, da bo leta 2014 vzpostavljen sistem *U-Multirank*, nov model razvrščanja visokošolskih institucij, ki odraža raznolikost različnih profilov, s ciljem večje preglednosti. EESO se sicer strinja s temi cilji, vendar dvomi v njihovo učinkovitost v primerjavi z že priznanimi drugimi sistemi, prav tako pa se sprašuje, ali je primerno nameniti toliko sredstev v času gospodarskih in finančnih težav.

⁽⁷⁾ UL C 204 z dne 9.8.2008, str. 85.

5.19 EESO pozdravlja priznanje skupine na visoki ravni za modernizacijo visokega šolstva, da večja kulturna, gospodarska in socialna raznolikost študentov kaže na potrebo po posebnem pedagoškem izobraževanju. Enako kot je EU opredelila količinski cilj, da mora 40 % mladih Evropejcev leta 2020 imeti višjo izobrazbo, bi moral do takrat vsak profesor v visokošolskih institucijah biti strokovno usposobljen, da zagotavlja kakovost učnih vsebin ter podeljenega naziva.

5.20 V skladu z Mednarodnim paktom Združenih narodov o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah morajo države članice v celoti prevzeti obveznosti za financiranje izobraževanja, v zvezi s tem pa je navedeno: „da mora postati višje šolanje z ustreznimi sredstvi, zlasti s postopnim uvajanjem brezplačnega šolanja, vsem enako dostopno in odvisno od sposobnosti posameznika“.

5.21 Finančna sredstva, ki jih Komisija predvideva za strategijo za internacionalizacijo visokošolskega izobraževanja, v okviru proračuna 2014–2020 znašajo 3 milijarde EUR (od celotnih 16 milijard EUR za programe, vključene v Erasmus+). S tem financiranjem se Komisija zavezuje, da bo zagotovila mobilnost 135 000 študentov in zaposlenih v izobraževanju, 15 000 raziskovalcev ter 60 000 študentov na magistrskih in doktorskih študijskih programih. EESO izraža upanje, da bo redno prejemal podrobne informacije o izpolnjevanju te zaveze, in priporoča, da se v prihodnosti povečajo sredstva v ta namen.

V Bruslju, 22. januarja 2014

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 – Posvetovalno sporočilo o trajnostni rabi fosforja

COM(2013) 517 final

(2014/C 177/14)

Poročevalec: **David SEARS**

Evropska komisija je 8. julija 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, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Posvetovalno sporočilo o trajnostni rabi fosforja

COM(2013) 517 final.

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 7. januarja 2014.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 495. plenarnem zasedanju 21. in 22. januarja 2014 (seja dne 21. januarja) s 155 glasovi za in 4 vzdržanimi glasovi.

1. Povzetek in sklepi

1.1 To posvetovalno sporočilo je del širše razprave o tem, kako lahko EU stroškovno učinkovito in na okoljsko sprejemljiv način ohranja zaloge nujnih surovin za proizvodnjo in podporo življenju živali in ljudi v vse bolj poseljenem in konkurenčnem globaliziranem svetu. Vsebuje informativen, uravnotežen in dovolj podroben povzetek stanja glede uvoza in uporabe proizvodov na osnovi fosforja za proizvodnjo živil in druge vrste osnovne rabe.

1.2 Komisija je zastavila 11 vprašanj, na katera Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) odgovarja in podaja posebna priporočila. EESO opozarja na prispevek, ki ga je zagotovila evropska platforma za trajnostno rabo fosforja, in na verjetne rezultate dejavnosti evropskega partnerstva za inovacije za kmetijsko produktivnost in trajnost. EESO podpira te pobude in verjame, da bodo njihovi dosežki ustrezno uporabljeni.

1.3 EESO podpira ta pristop, ki po navedbah Komisije ni nujno usmerjen v pripravo posebne zakonodaje. Morda je primerneje zastavljati ustrezna vprašanja in zagotoviti, da so na voljo pravi podatki, ki bodo drugim omogočili, da sprejmejo bolj premišljene odločitve. Opredeliti je treba najboljše prakse in jih ustrezno razširjati, da bi jim drugi lahko sledili.

1.4 V ta namen bo morda potrebna kratkoročna tržna podpora za nove tehnologije in po potrebi dolgoročnejša regulativna podpora za dogovorjene bistvene spremembe. Koristni utegnejo biti cilji za nadzor nad fosforjem in njegovo recikliranje; izvajanje na nacionalni ravni bi bilo treba prepustiti tistim, ki jih to bolj zadeva.

2. Uvod

2.1 Fosfor je element, ki je nujen za življenje. Mogoče ga je neomejeno reciklirati, vendar ga ni mogoče nadomestiti. Dokaj enakomerno je porazdeljen v zemeljski skorji, vendar so uporabljive rezerve fosfatne rude zgoščene v samo nekaj državah, od katerih so vse razen ene (Finska) zunaj EU.

2.2 Odpadki, kot so biološki trdni odpadki od rastlin, živali in ljudi, vsi vsebujejo fosfor; v različni meri se reciklirajo in izkoristijo pri rabi tal za lažje odstranjevanje odpadkov in gnojenje poljščin. Na nekaterih območjih se pojavlja presežek, kar je problematično, saj povzroča upadanje kakovosti voda in eutrofikacijo (rast vodnih rastlin zaradi prevelike količine hranilnih snovi), druge pa imajo primanjkljaj, zaradi katerega ne morejo doseči velikega donosa pridelkov. Zaradi sprememb v koncentracijah prebivalstva in reje živali se te težave še povečujejo.

2.3 Težave in priložnosti, ki izhajajo iz opisanih razmer, so bile v prvih petdesetih letih uporabe fosfatne rude deležne le malo pozornosti. Zdelo se je, da so zaloge zadostne, cene so ostale stabilne in nizke, donosi pridelkov in živali pa so naraščali. Leta 2008 se je to nenadoma spremenilo. Ko je Kitajska zaradi strahu pred morebitnim domačim primanjkljajem uvedla davek na izvoz, so svetovne cene drastično poskočile, kar je vplivalo na cene hrane. Začela se je razprava o tem, da je bil morda že dosežen „fosforjev vrh“.

2.4 Dve leti kasneje so ponovno ocenili svetovne zaloge in ocene povečali za desetkrat, zaradi česar se je zdelo, da je težava izginila, vendar so se okrepili dvomi o dejanskem stanju. Vsekakor pa je prišel čas, da se začnejo zastavljati resna vprašanja.

3. Odgovori na vprašanja

3.1 *Ali menite, da so za EU vprašanja varnosti oskrbe v povezavi s porazdelitvijo fosfatne rude skrb zbujajoča? Če je odgovor pritrdilen, kaj bi bilo treba storiti na področju sodelovanja z državami proizvajalkami, da bi lahko rešili ta vprašanja?*

3.1.1 Fosfatna ruda je glavni vir fosforja, ki zagotavlja povečanje donosa pridelkov in prirast živali ter s tem hrano za vse večje število prebivalcev. Znane zaloge so zgoščene v nekaj državah. Izvažati jo bodo verjetno pripravljene samo države z izrazitim presežkom glede na lastne potrebe. Trgovalo naj bi se le z majhnim deležem (16 %) celotne količine pridobljene rude (Rosemarin & Jensen, European Sustainable Phosphorus Conference, marec 2013). Številne države dobaviteljice veljajo za politično nestabilne. Trg ni popolnoma pregleden in ne deluje brezhibno. EU ni samozadostna, utrpela pa je tudi izgubo delovnih mest zaradi preselitve proizvodnje končnih izdelkov (gnojil in kemikalij, ki vsebujejo fosfor) v države dobaviteljice.

3.1.2 Na to se je mogoče odzvati le na globalni ravni: če neka gosto naseljena in/ali bogata država z velikim povpraševanjem zazna, da je ogrožena njena oskrba s surovinami, vključno s hrano, so namreč ogrožene vse države ali regije, ki so odvisne od uvoza. Enako velja za blago, proizvedeno iz surovin. To je treba upoštevati v vsaki študiji, zlasti če so se spremenili vzorci proizvodnje in je največje povpraševanje zunaj EU.

3.1.3 Odgovor na prvo vprašanje je očitno pritrdilen. Poiskati je treba stroškovno učinkovite načine za povečanje samozadostnosti. Dogodki po 700-odstotnem skoku cen v letu 2008 so se izkazali za zelo koristne. Čeprav so cene od tedaj padle, je zavedanje stalne nevarnosti spodbudilo naložbe v vsej dobavni verigi. Prav tako sta pomembna ozaveščanje o okoljskih vplivih na vseh stopnjah dobavne verige ter razumevanje načina za njihovo čim večje, a stroškovno učinkovito zmanjšanje. Ključnega pomena bosta podpora Komisije pri raziskavah in vključenost zainteresiranih skupin prek evropskega partnerstva za inovacije in evropske platforme za trajnostno rabo fosforja.

3.1.4 75 % znanih zalog je v Maroku in Zahodni Sahari (Rosemarin & Jensen, European Sustainable Phosphorus Conference, marec 2013). Maroko je največji svetovni izvoznik. Med drugimi državami, ki oskrbujejo EU, sta Tunizija in Sirija. Rusija je glavni dobavitelj rude in končnih izdelkov. Veliki izvoznici sta Jordanija in Egipt. Obstajajo torej jasne spodbude za krepitev sosedskih in drugih dvostranskih sporazumov.

3.1.5 To vprašanje je bilo v celoti obravnavano v nedavnem mnenju EESO o zagotavljanju uvoza pomembnih dobrin za EU v okviru obstoječe trgovinske politike in sorodnih politik EU⁽¹⁾, sprejetem oktobra 2013. Očitna je tudi potreba po skladnem, skupnem, celostnem, na podatkih temelječem, pravočasnem, politično ozaveščenem in taktično izpeljanem pristopu vseh institucij EU v imenu držav članic.

3.2 *Ali gre tukaj za natančno predstavo o ponudbi in povpraševanju? Kaj bi lahko EU storila, da bi spodbudila ublažitev tveganja v zvezi z oskrbo, na primer s spodbujanjem trajnostnega rudarjenja ali uporabo novih rudarskih tehnologij?*

3.2.1 EESO podpira Komisijo pri uporabi tekočih podatkov (tj. po letu 2010) o ponudbi in na splošno tudi o povpraševanju, vendar jih je treba obravnavati kot „okvirne“ in ne toliko „natančne“. Glede na to, da znane zaloge predstavljajo manj kot 1 ppm vsega fosforja v zemeljski skorji, je po mnenju EESO zelo malo verjetno, da so odkrite vse skupne zaloge, ki jih je mogoče izkoriščati, še manj pa, da se tehnike pridobivanja in predelave ne bodo še naprej izboljševale. Povpraševanje se lahko zmanjša z nadaljnjim odstranjevanjem fosforja iz detergentov in njegovo učinkovitejšo uporabo v gnojilih, s prehodom na prehrano z manj mesa ali stabilizacijo števila prebivalstva.

⁽¹⁾ OJ C 67, 06.03.2014, p. 47-52

3.2.2 Glede na številne spremenljivke in negotovosti glede dejanskih zalog je težko pričakovati, da bodo „Hubbertove krivulje“ in napovedi „fosforjevega vrha“ koristna orodja za kratkoročne napovedi.

3.2.3 EESO podpira tehnično in finančno sodelovanje z državami dobaviteljicami za ugotovitev novih zalog, zmanjšanje okoljskega učinka rudarjenja, distribucije in predelave, gradnjo potrebne infrastrukture vključno z železnicami in pristanišči ter povečanje stopnje lokalne predelave v gnojila z višjo dodano vrednostjo.

3.2.4 Vendar pa to ne vpliva na osnovne cilje politike EU na področju fosforja, tj. povečati samozadostnost znotraj EU in ublažiti učinke čezmerne uporabe. Izboljšani podatki o tokovih znotraj EU, zlasti v državah članicah, kjer se povpraševanje povečuje, bodo ključni za razvoj stroškovno učinkovitih praks in politik. Od tega bo odvisen tudi napredek v smeri trajnostne prehranske varnosti.

3.3 *Ali menite, da so informacije o svetovni ponudbi fosfatne rude in gnojil ter povpraševanju po njih dovolj razpoložljive, pregledne in zanesljive? Če je odgovor nikalen, kateri bi bil najboljši način za pridobivanje preglednejših in zanesljivejših informacij na ravni EU in svetovni ravni?*

3.3.1 Podatke na svetovni ravni, zlasti o zalogah, zagotavlja Geološki zavod ZDA (United States Geological Survey) na podlagi prispevkov Mednarodnega centra za razvoj gnojil (International Fertilizer Development Center) in drugih organizacij, kot je avstralski Odbor za skupne zaloge rude (Joint Ore Resources Committee). Glede na dogodke v zadnjih letih lahko samo upamo, da bodo te ustanove bolj uspešne. Organizacija Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo (FAO) je močno zainteresirana za pridobivanje zanesljivih podatkov; EU bi lahko svoja prizadevanja usmerila v to področje, vključno s prizadevanji za zmanjšanje povpraševanja v državah z visoko stopnjo porabe, predvsem v Aziji, in podpiranjem ponovne ocene zalog v vseh državah dobaviteljicah.

3.3.2 Ključnega pomena so tudi boljši podatki o tokovih povpraševanja ter možnostih za optimizacijo ponudbe in povpraševanja v Evropi; evropska platforma za trajnostno rabo fosforja je najprimernejša pot za doseg tega cilja. Poleg tega bo še naprej ključno pridobivanje argumentiranih in najnovejših informacij od vseh zadevnih deležnikov, vključno z organizacijo Fertilisers Europe.

3.4 *Kako naj bi obvladovali tveganje za kontaminacijo tal, povezano z uporabo fosforja v EU?*

3.4.1 Nahajališča fosfata vsebujejo različne količine kovin v sledovih, vključno s kadmijem, uranom in kromom. Za prehransko in tehnično uporabo je te mogoče odstraniti, vendar so postopki dragi in ustvarjajo odpadke. Običajne usedline vsebujejo 25–150 mg Cd/kg P_2O_5 . Vulkanske usedline (v Rusiji, na Finskem in v Južni Afriki) vsebujejo približno 10 mg Cd/kg P_2O_5 . Proizvodi, ki se uvozijo v EU, običajno vsebujejo majhne količine kadmija, vendar lahko dolgoročna uporaba povzroči kopičenje v tleh, rastlinah in živalih ter zato pomeni tveganje za zdravje ljudi. Odstranjevanje kadmija kmetom v EU povečuje stroške in zmanjšuje konkurenčnost v primerjavi z uvoženimi pridelki, za katere te omejitve ne veljajo. Fosfat iz živalskih in človeških odpadkov vsebuje majhne količine kadmija, vendar je lahko na različne načine kontaminiran. Zato je nujno, da se določijo varne ravni za vsa onesnaževala.

3.4.2 EESO zato spodbuja Komisijo, naj nadaljuje in dokonča vse nedokončane študije, po potrebi izvede nove ocene tveganja in pripravi ustrezna priporočila, zlasti o razpoložljivih tehnologijah za odstranjevanje kadmija, stroških in uporabnosti za različne načine proizvodnje.

3.4.3 EESO priznava, da so kmetijske prakse pogosto krajevno pogojene in se lahko zdijo nenatančne. Tehnični nasveti in najboljše prakse se še naprej razvijajo, vendar pa seznanjanje z njimi ni vedno dobro. Ker ni močnih finančnih spodbud, se stvari spreminjajo počasi. Pri prodaji in uporabi mešanih gnojil NPK se ne upoštevajo potrebe, ki se lahko razlikujejo od ene do druge njive. Kot drugod je tudi tu bistvenega pomena vseživljenjsko učenje.

3.4.4 Zato je zdaj nujen prehod na „precizno kmetijstvo“, pri čemer je treba večjo pozornost nameniti lokalnim potrebam, razpoložljivosti in vzorcem sproščanja, da bi se dosegla uporaba naravnih in umetnih gnojil ter da bi s spodbudami dosegli spremembe. Generalna direktorata Evropske komisije za raziskave in kmetijstvo bosta v tem procesu imela ključno vlogo.

3.5 Katere tehnologije imajo največ skupnih možnosti za izboljšanje trajnostne rabe fosforja? Kakšni so stroški in koristi?

3.5.1 Fosfor je stabilen neradioaktiven element, ki ga je zato mogoče neomejeno reciklirati in ponovno uporabljati. V ozračju ni prisoten v znatnih količinah, vendar se lahko izgubi zaradi erozije tal ali prenašanja po vodi, pri čemer se njegov življenjski cikel običajno konča na morskem dnu. Trenutno se preučuje njegovo ponovno pridobivanje iz celinskih vodnih sistemov kot korak v smeri čiščenja; večjo pozornost je treba nameniti predelavi za ponovno uporabo.

3.5.2 Za trajnostno rabo je treba analizirati življenjski cikel od „rudnika“ do „vil“ do „vilic“ in do „morja“. Za pridobivanje rudnin so potrebne velike količine energije in vode, to pa običajno poteka na območjih, kjer teh primanjkuje. Za prevoz in predelavo so potrebni ogljikovodiki, pri čemer se proizvajajo toplogredni plini. Izguba je trenutno velika – samo približno 15 % izkopanega fosforja doseže hrano, ki jo jemo (po navedbah Rosemarin & Jensen, European Sustainable Phosphorus Conference, marec 2013, gre za 20–25 %; da gre za 15 %, navaja evropska platforma za trajnostno rabo fosforja). Vendar je njegova uporaba nujna za življenje. Postopek je mogoče optimizirati, ne pa nadomestiti.

3.5.3 Pri neprehranski uporabi pa je drugače. Detergenti za domačo uporabo se lahko proizvedejo brez fosfatov in njihova uporaba se je močno zmanjšala. Mnogo večjo grožnjo pomeni preusmeritev poljščin v biogoriva. Bolje je treba količinsko opredeliti stroške energije in koristi v vseh fazah. EESO je preučil nekatere družbeno-gospodarske učinke. Zdaj je nujno potrebna celovita analiza življenjskega cikla, ki vključuje rabo fosforja, po potrebi pa je treba prilagoditi tudi politike.

3.5.4 V vseh primerih si je treba prizadevati za zmanjšanje rabe fosforja iz primarnih virov (nove vhodne snovi, kar zahteva uvoz v EU) ter povečanje ponovne uporabe organskih snovi (hrana, odpadki iz predelave in kompost) in varnega recikliranja s fosforjem bogatih snovi, ki se trenutno obravnavajo kot „odpadki“ (živalski in človeški izločki, odpadna voda in blato iz čistilnih naprav). Razviti je treba uporabo za stranske proizvode, ki nastanejo med predelavo.

3.5.5 Opredeliti je treba ustrezne načine za doseganje zgoraj navedenih ciljev ter izobraževati regulativne organe, dobavitelje, kmete, prodajalce na drobno in njihove stranke, da sprejmejo zelene nove proizvode in prakse. Trenutno se izvajajo dejavnosti za opredelitev gospodarsko uspešnih rešitev. Evropska platforma za trajnostno rabo fosforja in drugi organi tesno sodelujejo s Komisijo, da bi omogočili njihovo uresničitev.

3.5.6 Komisija ter druge institucije, agencije in svetovalni organi EU bi morali še naprej ugotavljati, katere predpise je treba bodisi pregledati bodisi boljše izvajati glede na izkušnje ali spreminjajoče se zunanje potrebe. Celoten način obravnave „odpadkov“ je treba ponovno preučiti, kar tudi poteka. Kot je navedeno v sporočilu, je trenutni pristop razdrobljen in nekoristen ter zavira doseganje zelenih rezultatov na področju ponovne uporabe in recikliranja.

3.6 Kaj bi morala EU spodbujati pri nadaljnjih raziskavah in inovacijah na področju trajnostne rabe fosforja?

3.6.1 Komisija bi morala spodbujati raziskave, kadar obstaja zelen rezultat, vendar ni jasnih tržno naravnanih gospodarskih spodbud (na primer zaradi stalne razpoložljivosti fosforja iz primarnih virov po relativno nizki ceni) ali obstaja verjetnost nerešenih navzkrižij interesov (na primer glede standardov kakovosti za reciklirana nasproti primarnim fosfatnim gnojilom) ali kadar se nacionalne prakse znotraj EU močno razlikujejo (na primer v zvezi s trenutno rabo fosfatov in trendi porabe) ali kadar ni lahko doseči očitnih sinergij (na primer v zvezi s prenosom živalskih in drugih odpadkov, bogatih s fosforjem, iz držav članic s presežkom v države članice s primanjkljajem).

3.6.2 Priznati je treba tudi potrebo po boljši komunikaciji med vpletenimi sektorji, različno zakonodajo, ki se uporablja, ter deljene in včasih navzkrižne odgovornosti znotraj Komisije in drugih regulativnih organov.

3.7 *Ali menite, da so razpoložljive informacije o učinkovitosti rabe fosforja in recikliranega fosforja v kmetijstvu ustrezne? Če je odgovor nikalen, kateri dodatni statistični podatki bi lahko bili potrebni?*

3.7.1 Odgovor na to vprašanje je „ne“. Obstaja jasna potreba po zanesljivih ter manj razdrobljenih in popolnejših informacijah o drugih onesnaževalih, njihovih virih in vnosu v hrano, vključno s težkimi (in lažjimi) kovinami, farmacevtskimi izdelki in metaboliti, o povzročiteljih bolezni, povezanih hranilnih snoveh, razpoložljivosti, vzorcih sproščanja, splošni kmetijski učinkovitosti, tehnologijah recikliranja, okoljskih učinkih itd.

3.7.2 Dober začetek bi bili statistični podatki, če so ti na voljo. Ključnega pomena bodo izobraževanje ter sprejemanje odgovornosti in sprememb. Zdi se, da je partnerstvo med Komisijo in organi, kot je evropska platforma za trajnostno rabo fosforja, najverjetnejša pot za doseg tega cilja.

3.8 *Kako bi lahko evropsko partnerstvo za inovacije za „kmetijsko produktivnost in trajnost“ prispevalo k izboljšanju trajnostne rabe fosforja?*

3.8.1 V okviru strategije Evropa 2020 je bilo ustanovljenih pet evropskih partnerstev za inovacije. Med temi bodo tri, in sicer za kmetijsko produktivnost, vodo in surovine, imela velik vpliv na kmetijski sektor na splošno in še posebej fosfor – vpliv preostalih dveh partnerstev, za pametna mesta ter aktivno in zdravo staranje, pa bo manjši. Obravnavanje vprašanja fosforja bi lahko kot novo področje, ki ga je treba urediti, služilo kot model za druge.

3.8.2 Ustanovljena je usmerjevalna skupina na visoki ravni in dogovorjen strateški izvedbeni načrt. Ta bo uspešen, če bodo zastopane in aktivno vključene vse zainteresirane strani, ki bodo delovale skupaj. Poudarek je na ukrepih, ki jih je mogoče izvajati znotraj EU – predvsem „od vil do vilic“ – zato nekatere zgoraj navedene teme niso vključene.

3.8.3 EESO se strinja z zelo splošno in vseobsegajočo vsebino strateškega izvedbenega načrta, vendar poudarja, da v njem manjkajo jasno opredeljene prednostne naloge, mehanizmi za reševanje legitimnih sporov ali časovni okvir za ukrepe. Malo se razpravlja o področjih, na katerih so sedanje politike EU ali držav članic (subvencioniranje, nesubvencioniranje, prepoved posebnih dejavnosti za doseganje drugih ciljev) povzročile gospodarsko nevzdržne ali neželene rezultate znotraj ali zunaj EU.

3.8.4 EESO upa, da bo evropsko partnerstvo za inovacije pravočasno doseglo svoje cilje, kar bi bil koristen rezultat za področje fosforja. Razprava bi morala vključevati uporabo hranilnih snovi, učinkovitost gnojil, recikliranje, ravni onesnaževal, ravnanje z gnojem in drugimi organskimi odpadki ter njihov prevoz in uporabo. To bi morala biti tudi podpora delovnemu programu evropske platforme za trajnostno rabo fosforja. Jasno je, da bi morala organa medsebojno sodelovati.

3.9 *Kaj bi bilo mogoče storiti za zagotovitev boljšega ravnanja z gnojem in povečanja predelave gnoja na območjih, kjer ga je preveč, ter za spodbujanje večje porabe predelanega gnoja zunaj teh območij?*

3.9.1 „Odpadki“ so vse snovi, za katere njihovi neposredni lastniki menijo, da nimajo vrednosti ali da je njihova vrednost negativna; ko se jim lahko pripiše vrednost, postanejo proizvodi, s katerimi se lahko trguje. V popolnoma učinkovitem postopku se ovrednotijo in uporabijo vsi izhodni tokovi. Zaradi globalizacije je to področje postalo bolj zapleteno za analizo, je pa toliko bolj nujno, da se ga uredi. Rastlinske, živalske in človeške odpadke v tekoči in trdni obliki je zdaj treba obravnavati kot poslovne priložnosti in ne kot težave, ki prinašajo stroške.

3.9.2 Vendar je to lažje reči kakor doseči. Potrebne bodo raziskave in nove tehnologije; treba bo spremeniti predpise, da se zagotovi večja jasnost in vsebinska gotovost za čezmejni in notranji pretok. Finančne spodbude morajo biti jasne. Zdi se, da imajo največ možnosti za uspeh lokalne rešitve, ki vključujejo predelan ali drug gnoj in sintetična gnojila. Pripravili bi lahko projekte na ravni skupnosti ali na regionalni ravni, prek katerih bi reševali specifične težave, čim bolj izkoristili naložbe in čim bolj zmanjšali okoljske učinke.

3.9.3 Zainteresirane strani v evropskem partnerstvu za inovacije ali evropski platformi za trajnostno rabo fosforja bodo imele ključno vlogo pri usklajevanju globalnih rešitev z dejanskimi priložnostmi na ravni kmetij, skupnosti, občin ali regij. V celoti bo treba vključiti države članice in druge predstavnike civilne družbe.

3.10 Kaj bi lahko storili, da bi izboljšali predelavo fosforja iz odpadne hrane in drugih biorazgradljivih odpadkov?

3.10.1 Najboljši način za zmanjševanje odpadne hrane je zagotoviti, da se hrana v okviru uravnotežene in zdrave prehrane razdeli tistim, ki potrebujejo podporo. Pregledati je treba predpise o označevanju in maloprodajni praksi, ki zadevajo „kakovost“ (oblika, videz in velikost ter okus in hranilna vrednost), velikost porcije, rok uporabe in rok prodaje ter odstranjevanje neprodane hrane. Veliki komercialni uporabniki (živilska podjetja, dobavitelji pripravljene hrane in pijače, restavracije) bi morali čim bolj zmanjšati odpadke pod običajnimi trgovinskimi pogoji, pri čemer bi bilo treba od njih zahtevati, da kompostirajo vse, česar ne morejo neposredno uporabiti. Treba bi bilo spodbujati pobude, ki zajemajo celotni sektor in v katere so vključeni prodajalci na drobno. Količino odpadne hrane iz gospodinjstev je mogoče in bi bilo treba zmanjšati z učinkovitim kupovanjem in pravočasno uporabo, to pa je predvsem vprašanje izobraževanja potrošnikov. Individualno kompostiranje odpadkov je mogoče na podeželju, težje izvedljivo pa je v velikih mestih.

3.10.2 Razen odpadkov z vrtoev je ločeno zbiranje biorazgradljivih odpadkov na splošno precej omejeno in odvisno od razpoložljivih sredstev in prednostnih nalog. S kompostiranjem vsega, česar ni mogoče uporabiti, se fosfor ohranja v prehranski verigi in, kjer je to potrebno, izboljšuje kakovost tal. Pozornost je treba nameniti ustvarjanju dodane vrednosti namesto zgolj odlaganju odpadkov.

3.11 Ali bi morala kakšna oblika predelave fosforja pri obdelavi odpadne vode postati obvezna oziroma bi jo bilo treba spodbujati? Kaj bi bilo mogoče storiti, da bi blato iz čistilnih naprav in biorazgradljivi odpadki postali dostopnejši in sprejemljivejši za poljedelstvo?

3.11.1 Obstajajo že rešitve za domačo uporabo v manjšem obsegu, s katerimi se predvsem rešujejo težave odvečnega fosforja v oddaljenih območjih, ki povzroča evtrofikacijo bližnjih stoječih voda. Vendar so te rešitve drage in jih je očitno težko prilagoditi gostejše poseljenim mestnim območjem. Rešitve so pogosto odvisne od velikosti mest.

3.11.2 Odstranjevanje komunalnih odpadnih voda urejajo predpisi o kakovosti odpadnih voda, ne pa predpisi o potencialni vrednosti posameznih elementov. To bi bilo treba nujno spremeniti. Prilagajanje obstoječih sistemov za odstranjevanje odpalk je lahko drago, zato bi bilo bolj smotno pripraviti načrte za nove naložbe, ki bi ustvarile večjo dodano vrednost za operaterje. Uporaba bioloških trdnih odpadkov na kmetijskih zemljiščih bi morala biti osredotočena na optimizacijo donosa pridelkov ob upoštevanju omejitev glede odlaganja.

3.11.3 Potrebni bodo novi standardi za prehransko uporabo, vključno s poljedelstvom, da bi se poleg umetnih gnojil (pri katerih je lažje nadzirati kakovost in učinkovitost) uporabljali tudi ti odpadki. Pri neprehranski uporabi (parki, igrišča za golf, urejanje mestne in industrijske krajine, kultiviranje okolja, gozdarstvo, zaščita pred erozijo, zaščita pred morjem itd.) so možnosti enostavnejše.

3.11.4 Obstaja stalna potreba po osredotočenih raziskavah in razvoju novih stroškovno učinkovitih tehnologij. Za vse je koristno, če se to spodbuja, financira in objavlja na ravni EU ter podpira z opredelitvijo in učinkovitim prenosom najboljših praks. Uspešne tehnologije ustvarjajo delovna mesta in odpirajo trge. Učinkovitost proizvodnje, distribucije in uporabe živil ter ravnanja z odpadki prispeva k zmanjšanju stroškov za potrošnike in pomaga doseči druge cilje na področju energije in podnebnih sprememb.

3.11.5 Odstraniti je treba ovire, ki preprečujejo napredek. Razviti je treba usklajena merila za „prenehanje statusa odpadka“ ter nov način opredelitve odpadkov in nadzora nad njimi. Ponovno je treba oceniti okvirne direktive o kemikalijah (REACH), kakovosti tal in voda, uporabi gnojil in živil ter odstranjevanju odpadkov, da se zagotovi, da so njihovi cilji še vedno primerni in celoviti ter da so skladni s prednostnimi nalogami EU v današnjem globaliziranem svetu, v katerem živimo. Pomembno bo ustrezno in sorazmerno izvajanje na nacionalni in lokalni ravni. EESO bo pri tem z veseljem pomagal.

V Bruslju, 21. januarja 2014

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o preprečevanju in obvladovanju vnosa in širjenja invazivnih tujerodnih vrst

COM(2013) 620 final – 2013/0307 (COD)

(2014/C 177/15)

Poročevalec: **Georges CINGAL**

Evropski parlament in Svet sta 12. oziroma 20. septembra 2013 sklenila, da v skladu s členoma 192(1) in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o preprečevanju in obvladovanju vnosa in širjenja invazivnih tujerodnih vrst

COM(2013) 620 final – 2013/0307 (COD).

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 7. januarja 2014.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 495. plenarnem zasedanju 21. in 22. januarja 2014 (seja z dne 22. januarja) s 143 glasovi za, 1 glasom proti in 4 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozitivno ocenjuje sporočilo Komisije in njeno pripravljenost za sprejetje pravnega instrumenta EU, ki je še toliko bolj potreben zaradi podnebnih sprememb (naravne migracije proti severu), vendar pa želi opozoriti, da bi bil lahko ta odziv prepozen za tiste, ki že dolgo opozarjajo na probleme. Po mnenju EESO bi morala Komisija poskrbeti za soglasje strokovnjakov s samim naslovom sporočila v različnih jezikih EU. Odbor se zavzema, da bi v francoski različici besedila raje uporabili izraz *espèces allogènes invasives* (ali *envahissantes*) (v slovenščini se oboje prevaja kot *invazivne tujerodne vrste*, op. prev.).

1.2 EESO meni, da bi moral boj proti invazivnim vrstam veljati za pomemben evropski cilj. Pozdravlja zavzetost Komisije, ki želi vzpostaviti splošen okvir za boj proti invazivnim tujerodnim vrstam. Kljub temu ji svetuje, naj bolje pojasni razloge za te probleme, da bo bolj jasno, da je potrebna množična vključitev različnih akterjev, ki bodo pristojnemu organu zagotovili vso ustrezno podporo. EESO poleg tega Komisiji predlaga, naj izpostavi dosedanja prizadevanja v poskusih boja proti širjenju vnesenih vrst, ki povzročajo probleme, na primer program LIFE. Odbor izraža dvom glede omejitve seznama invazivnih vrst na 50.

1.3 EESO pozitivno ocenjuje željo Komisije, da bi pritegnila javnost k boju proti širjenju trenutno znanih tujerodnih vrst. Kljub temu pa meni, da bi morala Komisija državljane pozvati tudi, naj poiščejo informacije o tem, kako preprečevati tako širjenje, in pri tem tudi sodelovati. EESO opozarja na pomembno vlogo organizacij civilne družbe, zlasti pri upravljanju naravnih območij ali rekreacijskih površin.

1.4 EESO zato poziva Komisijo, naj preuči možnost ustanovitve evropskega urada za spremljanje invazivnih tujerodnih rastlin, ki bi bil hkrati pristojen za pregled stanja v Evropi ter za izmenjave z državami izven EU. EESO si navedeni urad predstavlja kot jasno opredeljeno osrednje mesto za povezovanje strokovnjakov in javnosti v EU, kjer bi se ukvarjali s konkretnimi problemi. Na ta način bi lahko ovrednotili lokalne pobude in s preprostim programom obveščanja izpostavili stične točke (spletne strani). EESO meni, da bi ustanovitev urada za spremljanje, ki bi bil zadolžen za reševanje medsektorskih in naddisciplinarnih vprašanj, verjetno spodbudila nujno potrebno splošno vključitev strokovnjakov, lokalnih spodbujevalcev in nosilcev projektov.

1.5 EESO upa, da bo ta instrument predstavljen še v sedanjem mandatu Evropskega parlamenta, kar pomeni, da bi se lahko začel uporabljati pred letom 2016. Predlagani sistem nadzora morajo odobriti znanstvene skupnosti, prispevati pa mora k določitvi seznama kazalnikov, ki so predlagani v Konvenciji o biološki raznovrstnosti, predvsem v cilju B.9 o tem, da se do leta 2020 opredelijo in prednostno razvrstijo invazivne tujerodne vrste in poti vnosa, da so prednostne vrste pod nadzorom ali izkoreninjene ter da so sprejeti ukrepi za obvladovanje poti vnosa, da se prepreči vnos in naselitev teh vrst. EESO poziva Komisijo, naj preuči možnost, da bi na podlagi Uredbe (ES) št. 338/97 oblikovala skupino za strokovno presojo (angl. *Scientific Study Group*), ki bi lahko ta seznam spremenila.

1.6 EESO je zadovoljen, da se Komisija zaradi problemov, povezanih z invazivnimi tujerodnimi vrstami, zanima tudi za zapuščene površine (manjvredna zemljišča, nekdanje železniške proge), ki so pogosto viri okužbe, razširjanja teh vrst in kolonizacije. Upa, da bodo prizadevanja za izkoreninjenje problematičnih kolonizatorskih vrst omogočila ustanovitve specializiranih podjetij in ustvaritev novih delovnih mest.

2. Ozadje in povzetek sporočila

2.1 Vpliv invazivnih tujerodnih vrst (ITV) na biotsko raznovrstnost je precejšen; so eden od najpomembnejših in vedno večjih razlogov za izgubo biotske raznovrstnosti in izumiranje vrst. Z vidika družbenih in gospodarskih posledic so lahko prenašalke bolezni ali neposredne povzročiteljice zdravstvenih težav (npr. astme, dermatitisa in alergij). Med drugim lahko povzročijo škodo na infrastrukturnih in rekreacijskih objektih, ovirajo gozdarstvo ali povzročijo škodo v kmetijstvu. Ocenjuje se, da Unijo stanejo vsaj 12 milijard EUR letno, stroški pa še kar rastejo ⁽¹⁾.

2.2 Države članice že sprejemajo ukrepe za boj proti ITV, vendar so ti večinoma reaktivni, saj poskušajo čim bolj zmanjšati škodo, ki že nastaja, medtem ko ne posvečajo dovolj pozornosti preprečevanju ali odkrivanju novih nevarnosti in odzivanju nanje. Prizadevanja so razdrobljena, s precejšnjimi vrzelmi glede pokritja vrst, in pogosto slabo usklajena. ITV ne poznajo meja in se z lahkoto širijo iz ene države članice v drugo. Tako ukrepi, sprejeti na nacionalni ravni, ne bodo zadoščali za zaščito Unije pred nevarnostjo nekaterih ITV. Nadalje lahko ta razdrobljeni pristop pripelje do ukrepanja v eni državi članici, ki ga ogroža neukrepanje v sosednjih državah članicah.

2.3 Cilj predloga je vzpostaviti okvir za ukrepanje, namenjen preprečevanju, čim večjemu omejevanju ter ublažitvi škodljivih vplivov ITV na biotsko raznovrstnost in ekosistemske storitve. Poleg tega bo poskušal omejiti družbeno in gospodarsko škodo. To bo doseženo z ukrepi za zagotovitev usklajenega ukrepanja, osredotočenjem virov na prednostne vrste in povečevanjem preventivnih ukrepov, ki bodo skladni s pristopom iz Konvencije o biološki raznovrstnosti in ureditvama Unije na področju zdravja rastlin in živali. Praktično si predlog prizadeva doseči te cilje z ukrepi, ki obravnavajo namerni vnos ITV v Unijo in njihov namerni izpust v okolje, nenamerni vnos in izpust ITV, potrebo po vzpostavitvi sistema zgodnjega obveščanja in hitrega odzivanja ter potrebo po obvladovanju širjenja ITV po Uniji.

2.4 T. i. povzetek za državljane, ki je bil pripravljen po posvetovanju in je na voljo na spletnih straneh Komisije, je jasen.

3. Splošne ugotovitve

3.1 Komisija se je odzvala na opozorila poklicnih oziroma amaterskih okoljevarstvenikov, ki jih pogosto povzemajo tudi novinarji v vseh medijih. Odziva se tudi na delovanje odgovornih v lokalnih in regionalnih skupnostih, ki so že začeli ukrepati na lokalni ravni. Komisija se zavzema za premišljeno uporabo previdnostnega načela, da bi oblikovali preventivno politiko za primere, ko se pojavi tveganje oziroma ko je ugotovljen nov problem. Odbor je glede tega še toliko bolj zadovoljen, ker je sporočilo ambiciozno in sorazmerno z izjemno zahtevno nalogo. Mnenje NAT/433 ⁽²⁾ je bilo 11. junija 2009 sprejeto brez kakršnega koli ugovora. Odbor je že pripravil smiselna priporočila. Obžaluje pa, ker traja toliko časa, da se začnejo akcijski načrti za biotsko raznovrstnost izvajati, zlasti kadar socialne ali gospodarske dejavnosti temeljijo na izjemnih ekosistemih.

3.2 Cilj predloga Komisija je z uredbo preprečiti kakršne koli biološke vdore, s katerimi se vnesene vrste invazivno širijo po ozemlju in na njem povzročajo škodo (opredelitev Mednarodne zveze za ohranjanje narave in naravnih virov). Škodljive posledice imajo tri različne oblike: ogrožanje biotske raznovrstnosti naših ekosistemov, v nekaterih primerih ogrožanje zdravja določenih populacij ter ogrožanje nekaterih gospodarskih dejavnosti. S primeri širjenja vrst iz ene regije, ki povzročajo probleme v drugi regiji, bi se morale ukvarjati neposredno države članice; tudi probleme, ki jih povzročajo populacije somov, bi bilo zato treba obravnavati od primera do primera in pri tem upoštevati načelo subsidiarnosti.

3.3 Odbor ceni prizadevanja Evropske agencije za okolje in GD za okolje na področju izobraževanja; slednji je nedavno objavil tematsko brošuro o invazivnih tujerodnih vrstah (*Science For Environment Policy: Thematic issue on Invasive Alien Species*, 18/9/2013).

⁽¹⁾ COM(2013) 620 final.

⁽²⁾ Mnenje EESO o razvoju strategije EU za invazivne vrste, UL C 306, 16.12.2009, str. 42.

3.4 Komisija je kot glavno vodilo izbrala začetno omejitev števila prednostnih vrst na najpomembnejše 3 % od približno 1 500 invazivnih tujerodnih vrst v Evropi. EESO ugotavlja, da za ta izbor ni nobene znanstvene podlage, temveč je odvisen od omejenih proračunskih sredstev. Odbor izraža zadovoljstvo, da Komisija deluje na mednarodni ravni in v dialogu z državami članicami, ki že ukrepajo na področju obvladovanja invazivnih tujerodnih vrst. EESO poziva Komisijo, naj preuči možnost, da bi na podlagi Uredbe (ES) št. 338/97 oblikovala skupino za strokovno presojo (angl. *Scientific Study Group*), ki bi lahko seznam spremenila.

4. Posebne ugotovitve

4.1 Komisija je sicer natančno preučila vse probleme, kljub temu pa je videti, da se je v francoščini (in morda tudi v drugih jezikih) pojavil terminološki problem. Primerno bi bilo opozoriti na razliko med francoskima izrazoma *espèce invasive* in *espèce envahissante* (v slovenščini se oba prevajata kot *invazivna vrsta*, op. prev.): prvi se nanaša na vrsto, ki prihaja od drugod, drugi pa opisuje vrsto, ki je lahko domorodna in se lahko razmnožuje na tak način, da začne popolnoma obvladovati določeno okolje in ga s tem osiromaši. Če sprejmemo to opredelitev, bi bilo treba zagotoviti, da je splošno sprejemljiv tudi francoski naslov sporočila. Komisija je v francoski različici povzetka za državljane uporabila izraz *espèces alloènes envahissantes* (v slovenščini *invazivne tujerodne vrste*, op. prev.). Zato se zdi nujno prepričati, da izraz *espèce exotique envahissante*, ki se pogosto uporablja na primer v Valoniji in drugod, ne bo povzročil negativnega odziva določenih biologov, ki so specializirani za to področje. To vprašanje v zvezi s francoskim besedilom bi si bilo treba zastaviti tudi v zvezi z drugimi jeziki EU.

4.2 V sporočilu bi moralo biti bolje pojasnjeno, zakaj je stanje tako resno, zlasti zato, ker se še poslabšuje. Nujno je treba pojasniti, da do širjenja vrste pravzaprav pride v primeru, če ni zanimiva za potrošnike (plenilec) in če ne ovira človeške dejavnosti (urbana območja), pa tudi če se razvija na težko dostopnih območjih. V vseh teh primerih je problem vir kontaminacije: ludvigija, rmanci, japonski dresnik itd. na vlažnih območjih, pampaška trava, metuljnik, ameriški javor, loščevec itd. skoraj povsod. V sporočilu je nasprotno čisto upravičeno navedeno, da so bile nekatere vrste sprejete pozitivno. Ob tem bi se bilo morda dobro spomniti, da so bile vnesene vrste cenjene, saj so se prilagodile: še vedno je zelo cenjena robinija (*Robinia pseudoacacia*, nepravna akacija): za kole, odporen les za izdelavo vrtnega pohištva, pridobivanje medu itd. Nasprotno pa je obžalovanja vredno, da se je dežen (*Heracleum spp.*) razširil zaradi uporabe v silaži, saj njegovo širjenje ogroža biotsko raznovrstnost, toksin, ki ga izloča, pa lahko povzroči hude opekline.

4.3 Komisija ne poudari dovolj okoljskih problemov, čeprav so izjemno pomembni, na kar so na primer ustrezno opozorili upravljalci območij Natura 2000. EESO se sprašuje, ali ni morda razlog v zakritem občutku krivde. Nevladne organizacije se spominjajo, da so si leta in leta brez uspeha prizadevale za prepoved uvoza tujerodnih želv. Ta zahteva je bila uresničena šele, ko je bilo dokazano, da se razmnožujejo v naravnih okoljih. EESO meni, da je to sporočilo nastalo zelo pozno, vendar ga kljub temu pozdravlja, saj ni nikoli prepozno za ustrezno ukrepanje.

4.4 Komisija v sporočilu omenja predpise v drugih državah, kar je dobro, vendar pa bi lahko v njem tudi odkrito zapisala, da je sklenila uporabiti najboljše izkušnje iz tujine kot vir navdiha. Omeniti bi bilo treba mednarodno pobudo „dan ambrozije“ na prvo poletno soboto, katere namen je boj proti širjenju alergenih rastlin (pelinolistna ambrozija oziroma pelinolistna žvrklja (*Ambrosia artemisiifolia*) je kolonizatorska rastlina, ki raste na kakršnem koli terenu, kjer nima prevelike konkurence). EU je na področju industrije prevzela pobudo in povabila države članice, naj opredelijo in vzamejo za zgled najboljše razpoložljive metode.

4.5 Komisija poudarja, da „obstoječi ukrepi Unije večine ITV ne obravnavajo“. EESO je nad tem stanjem ravno tako razočaran kot Komisija, kljub temu pa jo opozarja, da je treba okolje vključiti v vse sektorske politike. Odbor si želi, da bi Komisija na primer pojasnila, kako bi bilo mogoče to problematiko upoštevati na ravni skupne kmetijske politike; obravnavati bi bilo denimo treba problem naravnega travinja, na katerem se je razrasla ludvigija (*Ludwigia grandiflora*).

4.6 Komisija je problem natančno analizirala, vendar na abstrakten način. EESO se sprašuje, ali ne bi bila primerna ponazoritev s primeri: harlekinska polonica (*Harmonia axyridis*) ali ameriška češnja (*Prunus serotina*) kot primer namernega vnosa ter alga *Caulerpa taxifolia* in azijski sršen (*Vespa velutina*) kot primera nenamernega vnosa. Morda bi bilo primerno k temu dodati še sedanje neodgovorno vnašanje somov (poseben primer namernega vnosa). EESO zato svetuje Komisiji, naj navede lastna dela (odlična publikacija, objavljena maja 2009) in doda povezave na zanimive spletne strani.

4.7 Analiza modelov predloga uredbe je jasna, zdi pa se tudi, da je razlog za izbiro možnosti 2.4 očitni: v primeru novih problemov bodo za takojšnje ukrepanje pristojne države članice (sporočanje informacij, analiza stanja, predlaganje ukrepov).

4.8 Za pravne elemente predloga je videti, da so ustrezni, predlog pa mora omogočati obravnavanje kakšne koli situacije iz preteklosti, sedanjosti ali v prihodnosti. Odbor izraža dvom, ali je pravilno, da se seznam invazivnih tujerodnih vrst, ki so lahko škodljive za Unijo, omeji na največ 50.

4.9 Po drugi strani pa se zdi finančna analiza preveč optimistična. Ko bo namreč sistem začel veljati, bo na voljo toliko informacij, da bo temu namenjena služba nedvomno imela težave z obdelavo vseh podatkov, in v tem primeru bo Komisija tista, ki bo morala plačati ceno lastnega uspeha!

4.10 V trenutni fazi predloga vse podrobnosti še niso urejene in države članice bodo morale poskrbeti za konkretne odgovore na različna vprašanja, od katerih bo najpogosteje zastavljeno zagotovo tisto o najbolj primernem načinu uničenja žive vrste. EESO se boji, da bi to lahko povzročilo polemike na lokalni ravni.

4.11 Vprašanje o obveščanju in sodelovanju javnosti se pojavi v Poglavlju V predloga pri obravnavanju horizontalnih vidikov problema. Preprečevanje ne bi smelo biti zgolj naloga strokovnjakov; EESO želi spomniti, da na probleme pogosto opozorijo lokalni akterji, ki neposredno obvestijo vlado in/ali GD za okolje. Zdi se smiselno, da bi tudi državljanom omogočili dejavno sodelovanje, kljub temu, da dostikrat nimajo nobenega stika z raziskovalnimi institucijami, čeprav jih te pogosto vabijo, naj jim pošljejo podatke. Primer azijskega sršena dobro povzema celoten problem: pomeni namreč konkurenco evropskemu sršenu, lahko piči človeka in pleni čebele v bližini čebeljih panjev. Ljudje so se poskušali vsiljivca znebiti na vse mogoče načine, nato pa priznali, da je to nemogoče. Trudili so se poiskati čim bolj okolju prijazno kemično sredstvo (SO_2), na koncu pa ugotovili, da zadostuje, če v okolico čebeljih panjev naselijo kokoši, s čimer se zagotovi biološka zaščita panjev. EESO zato poziva Komisijo, naj prek različnih organizacij, kot so sindikati, nevladne organizacije itd., vključi čim več državljanov.

4.12 Uporaba uredbe (člen 27) se zdi ustrezna, saj EU ne bi smela znova vzpostaviti rokov, ki so bili problematični za druge proizvode, na primer za določene kemične pripravke. Videti je, da sta dobro premišljena tudi uničenje vrst brez posebne komercialne vrednosti in prilagoditev postopkov za odobritev drugih vrst.

V Bruslju, 22. januarja 2014

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2003/87/ES o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti zaradi izvajanja mednarodnega sporazuma o uporabi enotnega globalnega tržnega ukrepa za emisije iz mednarodnega letalstva od leta 2020

COM(2013) 722 final – 2013/0344 (COD)

(2014/C 177/16)

Glavni poročevalec: **Jan SIMONS**

Evropski parlament in Svet sta 24. oktobra oziroma 18. novembra 2013 sklenila, da v skladu s členoma 192 (1) in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2003/87/ES o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti zaradi izvajanja mednarodnega sporazuma o uporabi enotnega globalnega tržnega ukrepa za emisije iz mednarodnega letalstva od leta 2020

COM(2013) 722 final – 2013/0344 (COD).

Predsedstvo Odbora je 12. novembra 2013 strokovno skupino za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje zadolžilo za pripravo dela na tem področju.

Zaradi nujnosti zadeve je Evropski ekonomsko-socialni odbor na 495. plenarnem zasedanju 21. in 22. januarja 2014 (seja z dne 22. januarja) za glavnega poročevalca imenoval g. SIMONSA ter mnenje sprejel s 173 glasovi za, 4 glasovi proti in 7 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Odbor predlaga, da se zaradi pravne varnosti za operatorje zrakoplovov in nacionalne oblasti sprejmeta predloga, da sklep o začasnem odstopanju („ustavitvi ure“) velja tudi za leto 2013 in da se za eno leto podaljša rok za predložitev poročil in predajo pravic do emisij za leto 2013.

1.2 Prav tako bi bilo treba sprejeti izjemo za male nekomercialne operaterje zrakoplovov, ki proizvajajo zelo malo emisij CO₂, in možnost poenostavljenih upravnih postopkov za male družbe, za katere ta izjema ne velja.

1.3 To pa ne velja za dele predloga, ki se nanašajo na lete iz in v tretje države v obdobju 2014–2020. V interesu vseh udeleženih strank je, da se prepreči letalska in/ali trgovinska vojna. Zato je najprej treba spodbujati pogajanja, da se poišče globalna rešitev.

1.4 Ker naj bi za lete med letališči znotraj Evropskega gospodarskega prostora (EGP) nadalje veljali predpisi o sistemu EU za trgovanje z emisijami za letalski promet, Odbor poziva institucije EGP:

- naj nemudoma dokončajo enotno evropsko nebo, da se preprečijo nepotrebne emisije zaradi preusmerjanja in zamud zaradi kontrole zračnega prometa ⁽¹⁾ ter
- vodijo intenzivne večstranske in dvostranske pogovore, da se poleg sistema tržnih ukrepov EGP do leta 2016 v svetu oblikujejo dodatni tovrstni medregionalni sistemi.

2. Uvod

2.1 Emisije iz letalstva so kljub temu, da so relativno nizke in znašajo 5 % celotnih emisij, eden od najhitreje rastočih virov emisij toplogrednih plinov – v zadnjih 20 letih se je njihova količina namreč skoraj podvojila. Pri tem ima letalstvo le omejen tehnološki potencial za zmanjšanje emisij v sektorju, vendar pa letalske družbe po vsem svetu lahko prispevajo k zmanjšanju emisij tudi s tržnimi ukrepi in so to tudi pripravljene storiti, tako da svoje veliko povečanje emisij kompenzirajo s financiranjem zmanjšanja emisij v drugih sektorjih.

⁽¹⁾ ES/549/2004.
ES/1070/2009.

2.2 Mednarodna organizacija civilnega letalstva (ICAO) je – deloma tudi zaradi ukrepov EU, med katerimi je bil sklep iz začetka leta 2013 o začasnem odstopanju („ustavitvi ure“) od direktive 2008/101/ES (o vključitvi letalskega prometa v sistem trgovanja s pravicami do emisije toplogrednih plinov) za letalske družbe, ki izvajajo lete v in iz EGP – 4. oktobra 2013 sklenila, da s sprejetim časovnim načrtom do leta 2016 (torej do naslednjega triletnega zasedanja ICAO) razvije svetovni tržni mehanizem za emisije mednarodnega letalskega prometa, ki naj bi – če bo potrjen – začel veljati leta 2020. Do tedaj lahko države ali skupine držav, kot je EU, sprejmejo prehodne ukrepe, vendar pa o podrobnostih teh ukrepov ni bil dosežen noben kompromis.

2.3 Ta razvoj je v skladu s prejšnjimi mnenji Odbora⁽²⁾, na primer iz leta 2006: „Da bi lahko sistem trgovanja z emisijami uporabili na svetovni ravni, bi ga bilo treba uvesti preko Mednarodne organizacije za civilno letalstvo (ICAO). V praksi bi bil lahko ta sistem prvi korak in enostavno izvedljiva možnost za letalski promet znotraj EU – če se med pogajani izkaže za primernega,“ in iz leta 2007: „Sistem za trgovanje z emisijami Skupnosti lahko z vključitvijo letalstva postane trdnejši in solidnejši ter kot tak ključni vzorec za obvladovanje emisij ogljikovega dioksida na svetovni ravni.“ Tudi v letu 2013 je EESO zapisal: „Odbor zato pozdravlja pobudo, ki v pričakovanju zaključka mednarodnih pogajanj predvideva moratorij na uporabo sistema trgovanja z emisijami (ETS) za dohodne in odhodne lete iz Evropskega gospodarskega prostora (EGP).“

3. Kratka vsebina dokumenta Komisije

3.1 Evropska komisija predlaga, da se glede na rezultate zasedanja organizacije ZN za civilno letalstvo (ICAO), ki je potekalo od 24. septembra do 4. oktobra 2013, do uvedbe svetovnega sistema za trgovanje prilagodi geografsko območje sistema EU za trgovanje z emisijami za letalski promet.

3.2 Predlog Komisije naj bi dodatno spodbudil razvoj svetovnega sistema. V predlogu so vse letalske družbe obravnavane enako, ne glede na to, v kateri državi imajo sedež.

3.3 Prvotno je sistem EU za trgovanje z emisijami za letalstvo veljal za celotno razdaljo odhodnih letov z letališč in dohodnih letov na letališča znotraj Evropskega gospodarskega prostora (EGP), vključno z leti iz in v tretje države. Leta 2012 je sistem v skladu s Sklepom št. 377/2013/EU (t. i. sklepom o „ustavitvi ure“) začasno veljal le za lete znotraj EGP, ne pa tudi za lete iz in v tretje države.

3.4 Komisija predlaga, da se to področje uporabe ohrani tudi za leto 2013. Poleg tega se predlaga, da se za eno leto podaljša rok, do katerega morajo letalske družbe predložiti poročila in opraviti predajo pravic do emisij za leto 2013.

3.5 Predlagano področje uporabe za obdobje med 2014 in 2020 se – poleg navedenega področja uporabe za leto 2013 – nanaša tudi na lete iz držav in v države zunaj EGP v delu, ki prečka območja držav EGP. V predlogu so opisane možnosti praktičnega izvajanja.

3.6 Poleg tega ima predlog še tri posledice:

- leti med letališči v EGP ostajajo zajeti v celoti, kot v prvotni direktivi in Sklepu št. 377/2013/EU;
- leti v in iz tretjih držav, ki niso razvite države in ki povzročajo manj kot 1 % globalnih emisij iz letalstva, bi bili izvzeti. To bi na nediskriminatorni podlagi izključilo povezave do približno 80 držav;
- od leta 2014 se pri letih v in iz tretjih držav upoštevajo le emisije, ki ne nastanejo izven držav EGP. Predlaga se poenostavljen postopek za določitev ustreznih deležev emisij za določen let, ki je zajet v ETS. Predlaga se, da lahko operatorji izbirajo med različnimi pristopi metodologije za spremljanje, poročanje in preverjanje skladnosti.

⁽²⁾ UL C 185, 8.8.2006, str. 97; UL C 175, 27.7.2007, str. 47; UL C 133, 9.5.2013, str. 30–32.

3.7 Komisija predlaga tudi, da se mali, nekomercialni operatorji letov, ki povzročajo zelo malo emisij CO₂, izvzamejo iz sistema EU za trgovanje z emisijami za letalstvo. Male družbe, za katere ta izjema ne velja, lahko uporabljajo poenostavljene upravne postopke.

4. Splošne ugotovitve

4.1 V skladu s sklepom o „ustavitvi ure“ velja sistem EU za trgovanje z emisijami za letalstvo začasno le za lete znotraj EGP, ne pa tudi za lete iz tretjih držav in v tretje države. Komisija predlaga, da se to področje uporabe ohrani tudi za leto 2013. Poleg tega se predlaga, da se za eno leto podaljša rok, do katerega morajo letalske družbe predložiti poročila in opraviti predajo pravic do emisij za leto 2013. Odbor meni, da so ti predlogi za zagotavljanje pravne varnosti operaterjev zrakoplovov in nacionalnih oblasti zelo smiselni ter zato priporoča njihovo sprejetje.

4.2 Ker bodo leti med letališči znotraj EGP še naprej v celoti zajeti v uredbo o sistemu EU za trgovanje z emisijami, Odbor poziva institucije EU in EGP, naj nemudoma dokončajo enotno evropsko nebo ⁽³⁾, da se preprečijo nepotrebne emisije zaradi preusmerjanja in zamud zaradi kontrole zračnega prometa.

4.3 Odbor pozdravlja, da so iz sistema izvzeti mali nekomercialni operaterji zrakoplovov, ki proizvajajo zelo malo emisij CO₂, in da male družbe, za katere ta izjema ne velja, lahko uporabljajo poenostavljene upravne postopke.

4.4 To pa ne velja za dele predloga, ki se nanašajo na lete iz in v tretje države v obdobju 2014–2020. V interesu vseh udeleženih strank je, da se prepreči letalska in/ali trgovinska vojna. Zato je najprej treba spodbujati pogajanja, da se poišče globalna rešitev.

4.4.1 Že iz podatkov o oceni učinka o posvetovanjih v ICAO leta 2013 je razvidno, da bo treba glede na razmere in stališča ravnati zelo preudarno, da bi leta 2016 dosegli načrtovani rezultat na svetovni ravni. Temu cilju smo sedaj bližje kot kdaj koli prej, vendar pa je bilo v preteklosti veliko odlašanja in zato uspeh ni zajamčen.

4.4.2 Če zato tretjim državam že danes neposredno in posredno napovemo – z enostranskim ukrepom EU, če se ta del predloga sprejme – da morajo njihove letalske družbe plačati za emisije CO₂ v zračnem prostoru EGP, bi bilo to drzno. O tem bi lahko smeli razmišljali le po dvostranskih in/ali večstranskih pogajanjih v skladu s členom 16(a) resolucije ICAO, da se prepreči nevarnost letalske oz. trgovinske vojne na svetovni ravni.

4.4.3 Čeprav je EGP pravno upravičen do uporabe teh predlogov, lahko administracija ZDA na podlagi zakona o prepovedi sistema za trgovanje z emisijami (zakon Thune) upravičeno prepove letalskim družbam, registriranim v ZDA, da sodelujejo v sistemu EU za trgovanje z emisijami, da ne omenjamo kitajskih in indijskih odzivov glede na njihov odpor proti resoluciji ICAO z dne 4. oktobra 2013. Vendar pa v tej fazi ni treba spreminjati vsebine predloga Komisije.

5. Posebne ugotovitve

5.1 Zdi se, da je v glosarju pri oceni učinka v Prilogi I dokumenta SWD(2013) 430 final (str. 51 angleške različice) prišlo do zamenjave definicij letov zunaj in znotraj EGP.

V Bruslju, 22. januarja 2014

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

⁽³⁾ ES/549/2004.
ES/1070/2009.

ISSN 1977-1045 (elektronska različica)
ISSN 1725-5244 (tiskana različica)



Urad za publikacije Evropske unije
2985 Luxembourg
LUXEMBURG

SL