



Slovenska izdaja

## Informacije in objave

Zvezek 59

20. julij 2016

Vsebina

### I Resolucije, priporočila in mnenja

MNENJA

#### Evropski ekonomsko-socialni odbor

#### 516. plenarno zasedanje EESO 27. in 28. aprila 2016

2016/C 264/01	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o novi strategiji EU za zunanjo in varnostno politiko (mnenje na lastno pobudo) . . . . .	1
2016/C 264/02	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o pravičnejši mobilnosti delovne sile v EU (raziskovalno mnenje) . . . . .	11
2016/C 264/03	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o vključevanju beguncev v EU (raziskovalno mnenje) . . . . .	19
2016/C 264/04	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o zunanji razsežnosti energetske politike EU . . . . .	28

### III Pripravljalni akti

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

#### 516. plenarno zasedanje EESO 27. in 28. aprila 2016

2016/C 264/05	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o Zeleni knjigi o maloprodajnih finančnih storitvah – Boljši produkti, večja izbira ter večje priložnosti za potrošnike in podjetja (COM(2015) 630 final) . . . . .	35
2016/C 264/06	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Na poti k sodobnemu, bolj evropskemu okviru za avtorske pravice (COM(2015) 626 final) . . . . .	51

2016/C 264/07	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o nekaterih vidikih pogodb o dobavi digitalnih vsebin (COM(2015) 634 final – 2015/0287 (COD)) in predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o nekaterih vidikih pogodb o spletni in drugi prodaji blaga na daljavo (COM(2015) 635 final – 2015/0288 (COD)) . . . . .	57
2016/C 264/08	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o predpisih o javnem naročanju v okviru sedanje krize na področju azila (COM(2015) 454 final)	73
2016/C 264/09	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembah Direktive Sveta 91/477/EGS o nadzoru nabave in posedovanja orožja (COM(2015) 750 final – 2015/0269 (COD)) . . . . .	77
2016/C 264/10	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o določenih vidikih prava družb (kodificirano besedilo) (COM(2015) 616 final – 2015/0283 (COD)) .	82
2016/C 264/11	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o zagotavljanju čezmejne prenosljivosti storitev spletnih vsebin na notranjem trgu (COM(2015) 627 final – 2015/0284 (COD)) . . . . .	86
2016/C 264/12	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 575/2013 glede izjem za trgovce z blagom (COM(2015) 648 final – 2015/0295 (COD)) . . . . .	91
2016/C 264/13	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Sveta o spremembi Direktive 2011/16/EU glede obvezne avtomatične izmenjave podatkov na področju obdavčevanja (COM(2016) 25 final – 2016/0010 (CNS)) in predlogu direktive Sveta o določitvi pravil proti praksam izogibanja davkom, ki neposredno vplivajo na delovanje notranjega trga (COM(2016) 26 final – 2016/0011 (CNS)) . . . . .	93
2016/C 264/14	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Zaprtje zanke – akcijski načrt EU za krožno gospodarstvo (COM(2015) 614 final); predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 94/62/ES o embalaži in odpadni embalaži (COM(2015) 596 final – 2015/0276 (COD)); predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2008/98/ES o odpadkih (COM(2015) 595 final – 2015/0275 (COD)); predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 1999/31/ES o odlaganju odpadkov na odlagališčih (COM(2015) 594 final – 2015/0274 (COD)) in o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi direktiv 2000/53/ES o izrabljenih vozilih, 2006/66/ES o baterijah in akumulatorjih ter odpadnih baterijah in akumulatorjih ter 2012/19/EU o odpadni električni in elektronski opreми (COM(2015) 593 final – 2015/0272 (COD)) . . . . .	98
2016/C 264/15	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o spremenjenem predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o dostopu blaga in storitev tretje države do notranjega trga javnih naročil Unije ter postopkih za podporo pogajanjem o dostopu blaga in storitev Unije do trgov javnih naročil tretjih držav [COM(2016) 34 final – 2012/0060 (COD)] . . . . .	110
2016/C 264/16	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Stanje energetske unije 2015 (COM(2015) 572 final) . . . . .	117

2016/C 264/17	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij Trgovina za vse – Za odgovornejšo trgovinsko in naložbeno politiko [COM(2015) 497 final] . . . . . 123
2016/C 264/18	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu sklepa Sveta o smernicah za politike zaposlovanja držav članic (COM(2016) 71 final – 2016/43 (NLE)) . . . . . 134



## I

(Resolucije, priporočila in mnenja)

## MNENJA

## EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

516. PLENARNO ZASEDANJE EESO 27. IN 28. APRILA 2016

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o novi strategiji EU za zunanjo in varnostno politiko**

**(mnenje na lastno pobudo)**

(2016/C 264/01)

**Poročevalec: José María ZUFIAUR NARVAIZA**

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 21. januarja 2016 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

*Nova strategija EU za zunanjo in varnostno politiko*

(mnenje na lastno pobudo).

Strokovna skupina za zunanje odnose, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 19. aprila 2016.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 516. plenarnem zasedanju 27. in 28. aprila 2016 (seja z dne 28. aprila) s 190 glasovi za, 10 glasovi proti in 50 vzdržanimi glasovi.

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO se strinja, da je treba revidirati sedanjo evropsko varnostno strategijo iz leta 2003, da bi se odzvali na mednarodne okoliščine, ki so se bistveno spremenile. Kot svetovalni organ evropskih institucij in predstavnik organizirane civilne družbe meni, da se je treba nujno posvetovati z njim v postopku priprave nove strategije in da je treba zagotoviti strukturirano udeležbo civilne družbe v njej. Po mnenju EESO bi bilo treba celovito strategijo revidirati pogosteje, na primer vsakih pet let, kar bi sovpadalo z mandatoma Parlamenta in Komisije.

1.2 EU se sooča s krizo, katere glavne značilnosti so družbeni razkroj, soodvisnost, institucionalna šibkost in globalni značaj neenakosti. Vstopili smo v obdobje, v katerem je socialna izključenost glavni dejavnik konfliktov, pri katerih vojaško posredovanje očitno ne zadostuje.

1.3 Večja nestabilnost geopolitične in geoeekonomske konkurence ter vztrajni poskusi nekaterih sil, da bi svet razdelili na interesne sfere, vpliva na evropski strateški model, ki temelji na sodelovanju in pozitivnemu pogojevanju, zato je ga je treba prilagoditi.

1.4 Po mnenju EESO bodo lahko Evropejci na tako zapletenem mednarodnem prizorišču branili svoje vrednote in interese le, če bodo bolj enotni glede ciljev, politik in sredstev. Evropska zunanja politika se začne doma, saj je povezanost med notranjo in zunanjo politiko neločljiva.

1.5 Evropski državljani se bodo odmaknili od svoje sedanje nezainteresiranosti, se čutili Evropejce in se zavzeli za Unijo le, če bo ta spremenila smer in se uveljavila kot tista, ki skrbi za njihovo varnost, svobodo in blaginjo ter brani enakopravnost, tako v Evropi kot po vsem svetu.

1.6 Nujno je okrepiti evropsko politično povezovanje, če si prizadevamo za suverenost v globaliziranem svetu, za sprejemanje odločitev, ki bi s prenovljeno socialno pogodbo oživile navdušenje nad evropskim projektom, in za spopadanje z demokratičnim deficitom.

1.7 Zunanji politiki ter evropski varnostni in obrambni politiki bi bilo treba nameniti več sredstev in vanje vpeljati prožnejše metode dela, morale pa bi biti tudi bolj usklajene med državami članicami in evropskimi institucijami.

1.8 Obramba EU terja boljše usklajevanje in skupno načrtovanje, da bi v prihodnje dosegli celo evropsko obrambno unijo. Za to so potrebna večja finančna sredstva in razvoj evropske obrambne industrije, pri čemer se je treba s pobudami skupne uporabe in delitve izogniti podvajanju in izdatkom. Podobno sta poleg promocije velikih skupnih projektov ključna tudi boljše upravljanje in dosledna institucionalna struktura. To pa ne sme vplivati na čezatlantske odnose in tesno sodelovanje z zavezniki in organizacijami, kot je NATO, v katere je včlanjena večina držav EU.

1.9 Po mnenju EESO bi morale biti prednostne naloge nove celovite strategije naslednje: a) utrditev poti do pridružitve za države kandidatke, zlasti države Zahodnega Balkana, ter stabilizacija vzhodnega in južnega sosedstva, vključno z odzivom na tokove migrantov in beguncev, b) spodbujanje zmogljivejše, učinkovite in prepoznavne skupne varnostne in obrambne politike (SVOP), ki se opira na trdno in jasneje določeno tehnološko in industrijsko bazo evropske obrambe (EDTIB), c) okrepitev učinkovitega in reformiranega multilateralnega sistema za varnostno, socialno-ekonomsko in razvojno upravljanje, in d) promocija trgovine in naložb. Omenjene prednostne naloge bi morali prežemati dve medsektorski razsežnosti: trajnostni razvoj v širšem pomenu in krepitev organizacij civilne družbe.

1.10 EU bi morala biti s svojo tradicionalno preventivno in večstransko diplomacijo regulativna in konstruktivna sila, ki bi krepila vključujoče upravljanje in si prizadevala za sodelovanje gospodarstev v vzponu v večstranskih institucijah.

1.11 EU, ki je nastala z namenom utrjevanja miru v Evropi, si mora v svoji splošni strategiji določiti za glavni cilj ohranjanje in spodbujanje miru. Pri tem so bistvenega pomena varnostna in obrambna politika, delovanje diplomacije in vloga civilne družbe.

1.12 V zvezi z begunsko krizo EESO meni, da mora EU nujno sprejeti skupno begunsko in azilno politiko ter politiko priseljevanja, ki bi jo izvajala evropska institucija, s čimer bi zagotovili, da evropske države skupaj, sorazmerno in solidarno izpolnjujejo svoje obveznosti.

1.13 Po mnenju EESO bi bilo treba spremeniti sistem dodeljevanja evropskih sredstev za razvoj, da bi bil hitrejši, večnamenski in prilagojen dejanskim razmeram.

1.14 Skupek obsežnih trgovinskih sporazumov, ki so še v fazi pogajanj ali ratifikacije, dobiva poleg svojih strogo trgovinskih vidikov tudi nezanemarljivo geopolitično razsežnost. Temeljni sestavni deli prihodnje celovite strategije EU bodo tudi obravnava geopolitičnega vpliva tovrstnih sporazumov, krepitev večstranskih odnosov in preprečevanje napetosti med trgovinskimi bloki. Ker ti sporazumi vplivajo na način življenja, je treba po mnenju EESO nujno obravnavati zahteve in zaskrbljenost civilne družbe in državljanov na splošno v zvezi z njimi.

1.15 Krepitev civilne družbe, njenega delovanja in povezav, vzporednih diplomatskemu delovanju, je po mnenju EESO bistvena za izvajanje zunanje in varnostne politike EU. EESO se zato zavzema za izrecno vključitev te komponente med prednostne cilje skupne zunanje in varnostne politike (SZVP).

1.16 Menimo, da ima EESO kot svetovalni organ evropskih institucij in predstavnik vseh pomembnih organizacij civilne družbe držav članic najboljše pogoje za to, da postane bistveni partner Evropske službe za zunanje delovanje (ESZD) v skupni zunanji in varnostni politiki EU.

1.17 V ta namen EESO predlaga, da skupaj z ESZD razišče omenjene prednostne naloge in način vzpostavitve medsebojnega sodelovanja.

1.18 EESO ponuja ESZD pomoč pri pripravi poročila o oceni sedanjega udejstvovanja civilne družbe na področju evropske zunanje politike.

1.19 Predlagamo, da bi EESO v prisotnosti visoke predstavnice organiziral letno posvetovanje o zunanji in varnostni politiki, ki bi se ga udeležile glavne evropske organizacije civilne družbe.

## 2. Nov okvir za zunanje delovanje EU

2.1 EESO ugotavlja, da je potrebna strategija, ki bi v splošnem skladnem in posodobljenem okviru zajemala vse instrumente zunanjepolitičnega delovanja, vključno z varnostjo in obrambo. Zato so potrebne spremembe ciljev, prednostnih nalog, interesov in instrumentov evropskega zunanjega delovanja s celostno perspektivo, s katero bi presegli parcialne interese in odpor držav ter okreplili usklajevanje in prožnost <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>.

2.2 Kljub pomembnemu družbenemu napredku pri različnih vidikih razvojnih ciljev tisočletja so svetovne geopolitične razmere zaradi drugih dejavnikov, kot so zmanjšan vpliv zahodnih držav, utrjevanje vloge novih razvijajočih se sil, rastoči učinek informacijskih tehnologij, demografski trendi in večja neenakost, bolj zapletene, model, ki temelji na pravilih in vrednotah odprte družbe, pa bo v teh razmerah naletel na odločnejše nasprotovanje. To se dogaja v večstranskih institucijah, ki se niso prilagodile novemu večpolnemu svetu. Zato mednarodni standardi padajo, hkrati pa se spreminja pomen geopolitike. Zaradi večjega števila akterjev, tudi nevladnih, in nadnacionalnih podjetij ter razvoja revolucionarnih tehnologij je težje pripraviti strateško agendo in vzpostaviti upravljanje kompleksnih okolij.

2.3 Grožnje, s katerimi se sooča EU, so: upravljanje migracijskih tokov, zaščita celine pred terorističnimi grožnjami ter preprečevanje vojaških in kibernetičnih napadov na države članice EU. Drugi izzivi, grožnje in nevarnosti so zdaj predvsem globalni: podnebne spremembe, finančne in gospodarske krize, utaja davkov, korupcija, organizirani kriminal, pandemije, humanitarne krize itd. Unija mora na vseh teh področjih opravljati svojo vlogo. Skupna zunanja in varnostna politika mora postati veliko bolj učinkovit instrument, kot je zdaj, da bi branila interese Unije in držav članic, kar je bistvenega pomena za tiste, ki so v veliko večji meri vključeni v zunanjo in varnostno politiko EU. Kot je dejala visoka predstavnica in podpredsednica: „Potrebujemo strategijo za proaktivno zaščito lastnih interesov, pri čemer je treba upoštevati, da mednje spada tudi spodbujanje naših vrednot.“

<sup>(1)</sup> Glej mnenje EESO „Zunanja razsežnost prenovljene lizbonske strategije“ (UL C 128, 18.5.2010, str. 41).

<sup>(2)</sup> Glej mnenje EESO „Nova zunanja in varnostna politika EU in vloga civilne družbe“ (UL C 24, 28.1.2012, str. 56).

2.4 Po strategiji iz leta 2003 je prišlo do dveh velikih strukturnih sprememb.

2.4.1 Prvič, soočamo se s krizo, katere glavne značilnosti so družbeni razkroj, soodvisnost, institucionalna šibkost in globalni značaj neenakosti. Globalizacija danes pomeni bližino, prepoznavnost in gostoto prebivalstva. Neenakost je postala svetovni kazalnik. Ta velika družbena nasprotja so vzrok za množično preseljevanje. Svet, ki je vedno bolj povezan in skrajno neenak, je vir nestabilnosti in negotovosti. Vstopili smo v obdobje sporov zaradi socialne izključenosti, v zvezi s katerimi je vojaško posredovanje očitno nezadostno. Stojimo pred socialnim vprašanjem svetovnih razsežnosti, ki ga je treba prepoznati in nanj odgovoriti, kot so to storile evropske nacionalne države v 19. in 20. stoletju. Na mednarodni ravni pa je bilo to storjeno s filadelfijsko deklaracijo iz leta 1944, ki je bila prva te vrste. Zato bodo potrebne regulativna politika ter politika solidarnosti in sodelovanja.

2.4.2 Drugič, geopolitična konkurenca ima vedno večjo težo in to ne le v evropskem sosedstvu. Pogojeni smo z našim geografskim položajem. Konflikti v Ukrajini, Siriji, Iraku, Libiji in Sahelu, na primer, neposredno vplivajo na našo trgovino, džihadistični terorizem pa na oskrbo z energijo ter pritok beguncev in migrantov. To vpliva na evropski strateški model, ki temelji na sodelovanju in pozitivni pogojenosti.

2.4.3 Še vedno velja trditev iz sedanje strategije: „Najboljša zaščita naše varnosti je svet demokratičnih držav z dobrim upravljanjem.“ Vendar pa so se pri tej strategiji pokazale določene vrzeli: 1) koncept na splošno ni dal pričakovanih rezultatov, razen v nekaterih primerih, povezanih zlasti s pristopnim procesom EU; 2) obstajajo tudi druge vizije, ki temeljijo na posebnih razlagah religije, kot je razlaga samooklicane Islamske države, ali na določenem avtoritarnem nacionalizmu kot na primer v Rusiji in na Kitajskem (velesile, ki neposredno vplivajo na razširjeno sosedstvo EU), katerih koncept geopolitike temelji na vplivnih območjih; 3) pogosto se ne upošteva raznolikosti držav, s katerimi se je EU trudila vzpostaviti povezave; 4) pogosto je prihajalo do neskladja med tem, kar EU govori, in politikami, ki jih v praksi izvaja; 5) ni se dovolj upoštevalo, da demokracije in pravne države ni možno vsiliti od zunaj, pač pa se morata poroditi znotraj.

2.5 EU bi morala s pomočjo tega, kar je ESZD poimenovala „pragmatični idealizem“, prilagoditi strategijo zagovarjanja svojih univerzalnih načel in vrednot, da bi jih učinkoviteje uveljavljala.

### 3. Zunanja politika se začne doma

3.1 Zunanja politika je podaljšek notranje politike – s to trditvijo se vsi strinjajo. Da bi bili učinkoviti, morata zato imeti enake cilje, biti povezani, usklajeni in ne razpršeni, ko gre za osrednje in skupne vidike. Po mnenju EESO je treba dva bistvena stebra celovite strategije EU za zunanjo politiko graditi doma.

3.1.1 Prvi je glavni element privlačnosti EU za ostali svet: njen način življenja, ki temelji na svobodi in človekovih pravicah ter socialni koheziji celotnega prebivalstva. Zdi se, da razmišljanje o bolj strukturirani, skupni in učinkovitejši zunanji in varnostni politiki EU ni realistično, dokler se povečujejo gospodarske in družbene razlike med njenimi članicami in slabša njen socialni model ter dokler obstajajo znaki nesolidarnosti in nezaupanja, umikanje v nacionalni prostor, težave pri dogovarjanju o skupnih odločitvah, rastoče nezadovoljstvo državljanov, krepitev populističnih, ksenofobnih in evrofobnih gibanj. Prizadevanje za suverenost v globaliziranem svetu, sprejemanje odločitev, ki bi s prenovljeno socialno pogodbo oživile navdušenje nad evropskim projektom, prenovljena socialna pogodba in izenačitev procesa odločanja z demokracijo nujno zahtevajo tesnejše evropsko politično povezovanje, verjetno z okrepljenim sodelovanjem, ki je predvideno v Pogodbah.



3.1.2 Drugi steber se nanaša na močnejše evropsko povezovanje in uvajanje politik in instrumentov za skupno ukrepanje na področjih migracijskih tokov, oskrbe z energijo, podnebnih sprememb, mednarodnega terorizma, prehranske varnosti, trgovinske politike, boja proti organiziranemu kriminalu, učinkovitega evropskega načrta za naložbe in ustvarjanje delovnih mest, evropske socialne razsežnosti ali dokončne vzpostavitve notranjega trga. Evropski državljani se bodo odmaknili od svoje sedanje nezainteresiranosti, se čutili Evropejce in se zavzeli za Unijo le, če bo ta spremenila smer in se uveljavila kot tista, ki skrbi za njihovo varnost, svobodo in blaginjo ter brani enakopravnost, tako v Evropi kot po vsem svetu.

3.2 Po njegovem mnenju je prednostna naloga EU okrepiti enotni evropski trg – industrijsko politiko, finančni sistem, telekomunikacijsko in prometno politiko, digitalne tehnologije ter obrambno industrijo. Tudi zunanja politika se mora lotevati vedno večjega števila tem, povezanih s politikami EU na socialnem, okoljskem, energetske, digitalnem, gospodarskem, industrijskem in prometnem področju, med drugimi. Prav tako je treba opredeliti dolgoročno vizijo, v kateri bo zunanja gospodarska politika poglavitni steber spodbujanja trgovine in naložb. Poleg tega je nujno imeti skupno energetske politiko, kakor tudi skupno politiko na področju migracij in azila.

3.3 Pred novo geostrateško konfiguracijo sveta EU nima druge možnosti, kot da razvije svoje zmogljivosti na področju varnosti in obrambe. To nujno zahteva bolj povezano zunanjo politiko – države članice so na mednarodni ravni postopoma manj pomembne in skupno delovanje koristi vsem –, pomeni pa tudi dati več prostora evropski obrambni politiki. Vse to pa pomeni veliko širši koncept varnosti in obrambe, kot je uporaba sile. Zagotoviti je tudi treba, da se obrambna politika uporablja preventivno, da ima tudi odvračilno vlogo, hkrati pa mora biti instrument v zadnji sili, ko se bistveni interesi in dolžnost varovanja ne morejo braniti na noben drug način. To terja večjo in boljšo uporabo virov. Čeprav ima 28 različnih vojaških struktur, EU porabi le 40 % sredstev, ki jih Združene države Amerike namenijo za nacionalno obrambo. Temu je treba prišteti še precejšnje podvajanje in slabo razvito obrambno industrijo, med drugim, zato bi potrebovali več finančnih sredstev in skupne instrumente načrtovanja in nadzorovanja. Vlade in državljani EU se morajo zavedati, da so varnost, blaginja in svoboda neločljivo povezane. Vendar večja strateška avtonomija EU z vidika obrambe ne sme biti nezdružljiva ali v nasprotju s čezatlantskimi odnosi in sodelovanjem z zavezniki in organizacijami, v katere je včlanjena večina držav EU, kot je zlasti NATO, ki je še vedno temelj njene skupne obrambe.

3.4 Evropska obrambna politika bi se morala osredotočiti na dve osnovni področji: 1) aktualna geopolitična realnost narekuje, da bi se morala EU, ki zagotavlja varnost zunaj svojih meja, osredotočiti na razširjeno sosedstvo, poleg tega pa podpirati človekove pravice in prispevati k razvoju sosednjih držav, 2) prispevek k prostemu dostopu do svetovnih javnih dobrin in mednarodnemu redu, ki temelji na pravilih.

3.5 Obrambna industrija EU mora imeti pomembno vlogo pri doseganju strateške avtonomnosti Evropske unije. Njena konkurenčnost je vrednota, ki presega interese zasebnega sektorja. Odpraviti je treba njeno razdrobljenost, uspešnost tega procesa pa je močno povezana z uporabo nekaterih ključnih orodij, kot so izvajanje projektov sodelovanja, dodelitev ustreznih sredstev za naslednji pripravljani ukrep<sup>(3)</sup> in uvedba posebne proračunske postavke v naslednjem večletnem finančnem okviru.

3.6 Ideja, da je stabilnost naše dejanske sosesčine – naših sosedov in sosedov naših sosedov – nujna za našo lastno stabilnost, se lahko zelo neposredno uporabi pri teroristični grožnji samozvane Islamske države. To pomeni, da je na primer iskanje politične rešitve vojne v Siriji odgovornost, ki je neposredno povezana z EU. Treba je namreč ukrepati glede enega od vzrokov problema, prav tako pa tudi izboljšati usklajevanje na področju boja proti terorizmu in obveščevalnih dejavnosti. Nujno je večje izmenjavanje informacij med državami članicami, vključno z oblikovanjem evropske obveščevalne službe. Poleg tega je treba pripraviti globalno strategijo boja proti terorizmu, ki bo analizirala vzroke zanj, se izognila konfliktu med verskimi pogledi in, nasprotno, spodbujala sodelovanje med skupnostmi z različnimi religijami v boju proti terorističnim fanatikom. Zlasti je pomembno podpreti arabsko-muslimanski svet (ki je zaradi napadov slabo poimenovane Islamske države najbolj kaznovan), da se obrne proti tej grožnji v lastni sredi. Podobno bi morali biti del evropske strategije proti terorističnim dejanjem tudi ukrepi proti prodaji in tihotapljenju orožja ter virom financiranja. Odnosi med civilno družbo in našo širšo sosesčino bi lahko imeli pozitivno vlogo pri teh prizadevanjih.

<sup>(3)</sup> Evropska komisija v partnerstvu z Evropsko obrambno agencijo pripravlja Pripravljani ukrep za raziskavo v povezavi s SZVP v obdobju 2017–2019.

3.7 Povečati bi bilo treba prožnost zunanjega delovanja. Večja prožnost pa ne bi smela povzročiti razdrobljenosti, temveč omogočiti popolno uporabo instrumentov, ki so predvideni v PEU in PDEU. Treba je torej povečati konstruktivno vzdržanost držav članic v Svetu na področju SZVP ter skupne varnostne in obrambne politike. V tem okviru in v zvezi z mednarodno varnostjo EESO ponovno opozarja na potrebo po ohranitvi določenih zunanjepolitičnih vrednot, zlasti spoštovanje Ustanovne listine Združenih narodov. Pa vendar je treba, kadar v okviru obstoječih instrumentov ni mogoče najti zadovoljive rešitve, ustanoviti *ad hoc* skupine, v katerih sodeluje visoka predstavica, ali, če to ni mogoče, kak drug organ evropskih institucij, zato da načelo soglasja ne ohromi možnosti, ki jih ima Unija v zunanji politiki. Mreža za zeleno diplomacijo, ki je bila sprva ustanovljena za spodbujanje vključevanja okoljskih ciljev v zunanje odnose EU in je imela pomembno vlogo pri aktiviranju in usklajevanju diplomatskih ukrepov EU pred COP21, je lahko vzor za druge mreže.

3.8 EU ne bi smela čakati na naslednjo krizo, da si zagotovi več sredstev za zunanjo politiko. Ta sredstva morajo biti skladna s cilji in se ne smejo bistveno spreminjati glede na gospodarske razmere. Z ustreznim načrtovanjem bi bilo treba ugotoviti, katerim področjem Unija namenja premalo sredstev. Na ta način bi preprečili reaktivno odzivanje na različne krize, ki je bilo v zadnjih letih značilno za EU. Povečati je treba proračun EU za zunanje delovanje, zlasti na humanitarnem, migracijskem, razvojnem, izobraževalnem, protiterorističnem in diplomatskem področju, ter za krepitev organizirane civilne družbe.

#### 4. Ponoven razmislek o vlogi EU v svetu

4.1 EESO meni, da nova strategija vključuje ponoven pregled analize EU o mednarodnih razmerah in vlogi, ki jo namerava imeti v prihodnosti. Ključnega pomena je poiskati nov diskurz, ki bo temeljil na aktivnem enakopravnem sodelovanju državljanov pri njihovih razsežnostih svobode, varnosti in blaginje, in pomembno je poudariti prednosti EU. Med njimi so: največji notranji trg na svetu, aktivna trgovinska politika, najbolj podprta politika sodelovanja in humanitarne pomoči na svetu, način življenja, ki temelji na spoštovanju pravne države in demokratičnih načel, socialni model na podlagi socialne in ekonomske kohezije ter zagovarjanje modela trajnostnega razvoja, ki temelji na boju proti neenakosti in varstvu okolja, vključno z močnimi cilji podnebne politike.

4.2 Vlogo EU v svetu je od nekdaj oviralo pomanjkanje notranje kohezije in politične volje. Unija si ne prizadeva, da bi postala velesila, temveč želi učinkoviteje uveljavljati svoj vpliv. Zato se mora osredotočiti na področja, na katerih bodo imela njena prizadevanja dodano vrednost in bo njen vpliv lahko pomembnejši, zlasti v njeni okolici in mednarodnih institucijah, kot so Združeni narodi, Mednarodni denarni sklad, Svetovna banka ali G20, kjer je malo usklajevanja med državami članicami, s tem pa je njena zmožnost vplivanja omejena. EESO v tem smislu pozitivno ocenjuje predlog Komisije iz oktobra 2015 za enotno zastopanje euroobmočja v Mednarodnem denarnem skladu in drugih mednarodnih organizacijah.

4.3 EU mora še naprej izvajati svojo tradicionalno preventivno in večstransko diplomacijo ter si prizadevati, da bi bila regulativna in konstruktivna sila. Zagovarjanje odprtega svetovnega reda, ki temelji na pravilih, je osnovna značilnost identitete Unije v mednarodnem prostoru. Kot trgovinska velesila ima EU koristi od povezanega sveta na energetskem in finančnem področju ter področju kibernetskega prostora in pomorskih poti (približno 90 % zunanje trgovine EU poteka po morju). Jedrska in energetska varnost morata ostati v središču pozornosti.

4.4 Prav tako mora še naprej sodelovati v različnih procesih regionalnega povezovanja, kot so Gospodarska skupnost zahodnoafriških držav (ECOWAS), Združenje držav jugovzhodne Azije (ASEAN) in Mercosur.

4.5 EU mora krepiti vključujoče demokratično upravljanje in spodbujati udeležbo gospodarstev v vzponu v večstranskih institucijah, da bi na miren način omilila napetosti in jih odvrnila od oblikovanja alternativnih ali sovražnih mehanizmov upravljanja.

4.6 EU mora ohranjati svoje vrednote in načela, univerzalnost in neokrnjenost človekovih pravic, boj proti smrtni kazni in nasilju nad ženskami in otroki, zaščito pravic oseb z različnimi spolnimi identitetami (LGBTI). Zato mora svojo zunanjo in varnostno politiko osnovati na socialnem modelu, ki je značilen zanjo in je temelj njene varnosti, svobode in blaginje.

## 5. Večja vključenost v širši sosesčini

5.1 Celovita strategija bi morala zdaj biti pripravljena tako, da se v njej jasno odraža pomen, ki ga imata vzhodno in južno sosedstvo Evrope za njeno lastno varnost in blaginjo, hkrati pa bi morala EU omogočiti večji učinek in vpliv na ključno dogajanje na teh območjih, osredotočanje na tokove migrantov in beguncev ter njihovo ureditev. Omenjene prednostne naloge bi morali prežemati dve medsektorski razsežnosti: trajnostni razvoj in krepitev organizacij civilne družbe<sup>(4)</sup> <sup>(5)</sup>.

5.2 Razširjeno ali strateško sosedstvo (od Sahela do Zaliva in od Osrednje Azije do Arktike) je zelo pomembno območje, ne le za evropsko zunanje delovanje, temveč tudi za notranjo razsežnost držav članic. V tem prostoru danes prihaja do globokega razkroja družbe in institucij, ki ga povzroča več dejavnikov, kot so vojaški spopadi, prisilno izseljevanje, mednarodni terorizem, zlom državnih struktur, korupcija in organizirani kriminal, nazadovanje v avtoritarnost, na primer v Turčiji, ter uveljavljanje sil, kot je Rusija, ter hibridnih ali vojaških napadov. To prinaša globoke dolgoročne strukturne izzive in močno vpliva na Unijo.

5.3 EU mora v teh nespodbudnih razmerah prevzeti več odgovornosti za izboljšanje gospodarskih, socialnih in varnostnih razmer v svojem sosedstvu. Ne sme se odpovedati zagovarjanju demokracije, pravne države ter temeljnih človekovih in socialnih pravic – mednje sodijo tudi svoboda združevanja in pravica do kolektivnih pogajanj – v svojem sosedstvu, za kar sta ključni podpora lokalne civilne družbe, vključno s socialnimi partnerji, ter ohranitev njene neodvisnosti.

5.4 EESO pozitivno ocenjuje revizijo evropske sosedske politike in ugotovitev povezave med nestabilnostjo, revščino, neenakostjo in pomanjkanjem priložnosti, ki lahko povečajo dovzetnost za radikalizacijo. V tem smislu se lahko z zunanjim delovanjem doseže sinergija pri usklajevanju varnosti, razvoja in trgovine. Za doseg tega cilja je treba odpraviti kršitve pravice do združevanja in svobodnega organiziranja podjetnikov, delavcev ali organizacij terciarnega sektorja. Pomembno je tudi okrepiti instrumente za zgodnje opozarjanje, da bi preprečili morebitne prihodnje krize.

5.5 EESO se zavzema za ohranitev strogega, toda ne restriktivnega pristopa na področju širitve in liberalizacije vizumskih ureditev, ki morata biti vedno pogojeni z obvladljivimi reformami.

5.6 S tem sosedstvom je tesno povezana afriška celina, ki bi morala biti po mnenju EESO drugo prednostno geografsko območje zunanje politike EU. Ne le zato, ker od tam prihaja velik del izzivov, temveč tudi zaradi možnosti zavezništev, ki lahko pripomorejo h gospodarskemu razvoju in globalnemu upravljanju<sup>(6)</sup>. Agenda za trajnostni razvoj do leta 2030 in Pariški sporazum o podnebnih spremembah nudita očitne možnosti za vzpostavljanje in krepitev partnerstev z Afriko.

<sup>(4)</sup> REX/458 - Mnenje EESO „Pregled evropske sosedske politike“, sprejeto 25. maja 2016 (še ni objavljeno v UL).

<sup>(5)</sup> Glej mnenje EESO „Širitvena strategija EU“ (UL C 133, 14.4.2016, str. 31).

<sup>(6)</sup> REX/455 – Mnenje EESO „Prihodnost odnosov EU s skupino afriških, karibskih in pacifiških držav (AKP)“, sprejeto 25. maja 2016 (še ni objavljeno v Uradnem listu).

5.7 Z geopolitičnega vidika stabilnost naše širše sosesčine pomeni tudi skrb glede velikih sil, ki nanjo najbolj vplivajo, zlasti Rusije in Kitajske. Zaradi nove ruske odločnosti in kitajske politike „en pas ena pot“ (orjaške naložbe v povezovalno infrastrukturo) je zdaj bolj kot kdaj prej pomembno, da EU v odnosu do teh dveh sil deluje enotno, in ne z 28 glasovi.

5.8 V zvezi z begunsko krizo EESO meni, da mora EU nujno sprejeti skupno azilno in begunsko politiko ter politiko priseljevanja, ki bi jo izvajala evropska institucija, s čimer bi zagotovili, da evropske države skupaj, sorazmerno in solidarno izpolnjujejo svoje obveznosti. Pomembno je okrepiti poti zakonitih migracij, da bi se odzvali na povpraševanje po delovnih mestih in zatočišču ter zadovoljili potrebe po migrantih v EU, ki so posledica demografskega upada, hkrati pa bi preprečili trgovino z ljudmi. Prav tako je treba nujno spoštovati mednarodno pravo in pravo EU, Unija se mora odzvati na humanitarno krizo ljudi, ki so že na njenem ozemlju, povečati je treba sredstva za varstvo skupnih meja in reševanje na morju ter ustanoviti evropsko mejno in obalno stražo, kakor je predlagala Evropska komisija.

## 6. Spodbujanje razvojne politike EU

6.1 EU mora uskladiti notranjo in zunanjo politiko s cilji agende za trajnostni razvoj do leta 2030. V svoji razvojni politiki bi morala EU posebej poudarjati agendo za ukrepanje iz Adis Abebe. Ob Pariškem sporazumu o podnebnih spremembah se je pokazalo, da se svet nezadržno usmerja v zeleno gospodarstvo, EU pa ima v tem procesu vodilno vlogo.

6.2 EESO pozdravlja ukrepe za preusmeritev uradne razvojne pomoči (URP) v najmanj razvite države, financiranje „novega dogovora za ranljive države“, strateško oceno pomoči za enakost med spoloma, povečanje sredstev za varstvo biotske raznovrstnosti in zavezo Evropske investicijske banke v boju proti podnebnim spremembam ter finančno podporo za države v razvoju v višini 100 milijard USD letno od leta 2020 naprej, k čemur zavezuje Pariški sporazum.

6.3 Gospodarsko razsežnost evropske zunanje in varnostne politike bi bilo treba okrepiti, pri čemer se ne bi smeli omejiti samo na področje trgovine. Podpreti je treba tudi izobraževanje, inovacije in podjetništvo, saj sta za stabilizacijo sosednjih držav potrebna gospodarski in socialni razvoj. Države, kot so med drugim Tunizija, Libanon in Jordanija, bi morale imeti korist od razvojnega načrta, ki bi omogočal krepitev njihovega gospodarstva. Pomoč tretjim državam pri prehodu na nizkoogljično gospodarstvo, med drugim z učinkovitim prenosom tehnologije in sodelovanjem, nudi vzajemne priložnosti.

6.4 EESO opaža, da podnebne spremembe prispevajo k migracijam, povezanim z nestabilnimi in negotovimi razmerami v državah ter pomanjkanjem virov. EU mora podpirati države v razvoju, zlasti najbolj ranljive, in jim pomagati pri neposrednem prehodu na nizkoogljično gospodarstvo in krepitev odpornosti na podnebne spremembe.

6.5 EESO poudarja, da je treba kljub proračunskim omejitvam, ki trenutno veljajo v številnih državah članicah, dati prednost cilju izplačila najmanj 0,7 % bruto nacionalnega dohodka (BND) za uradno razvojno pomoč. Povečati je treba tudi usklajenost politik za razvoj ter okrepiti usklajevanje med državami članicami in institucijami EU <sup>(7)</sup>.

6.6 Pri financiranju ciljev trajnostnega razvoja je treba vključiti vse vrste deležnikov, vključno s civilno družbo in razvojnimi finančnimi institucijami. Poleg tega je treba socialne partnerje v večji meri vključiti v upravljanje projektov <sup>(8)</sup>.

<sup>(7)</sup> Glej mnenje EESO „Razvojna politika Evropske unije – Evropsko soglasje“ (UL C 24, 31.1.2006, str. 79).

<sup>(8)</sup> Glej mnenje EESO „Financiranje za razvoj in stališče civilne družbe“ (UL C 383, 17.11.2015, str. 49).

6.7 Po mnenju EESO bi bilo treba spremeniti sistem dodeljevanja evropskih sredstev za razvoj, da bi bil hitrejši, večnamenski in prilagojen dejanskim razmeram. Med drugim je v tem smislu nujna uvedba „okvirnih sporazumov“, subvencij za poslovanje, subvencij po kaskadnem načelu, večletnih dogovorov, skladov za nujne primere ali izvajanje „zbirke orodij“, opredeljene v strukturiranem dialogu <sup>(9)</sup>.

## 7. Nov okvir za trgovino in naložbe

7.1 EESO podpira prosto trgovino, enega od temeljev Evropske unije. Hkrati meni, da je treba upoštevati neskladnost pogajalskih strani ter spoštovati temeljne pravice delavcev in okoljske standarde. Prav tako še vedno podpira večstranski pristop STO do trgovinskih predpisov. Po mnenju EESO je potreben temeljit ponoven razmislek o posvetovalni in dejanski udeležbi najbolj reprezentativnih organizacij civilne družbe pri sprejemanju sporazumov <sup>(10)</sup>.

7.2 Tako obsežni sporazumi, kot so Transpacifiško partnerstvo (TTP), sporazumi o prosti trgovini z Japonsko in Indijo, ali obsežno regionalno gospodarsko partnerstvo (RCEP), poleg svojih strogo trgovinskih vidikov dobivajo nezanemarljivo geopolitično razsežnost. Vedno bolj vzbujajo zanimanje civilne družbe, ker vplivajo na pravila in standarde, ki prinašajo pomembne posledice za način življenja ljudi. Kar zadeva učinke, je to še zlasti pomembno pri demokratičnem sprejemanju odločitev, mehanizmih za reševanje sporov med vlagatelji in državami ter odborih za zakonodajno sodelovanje.

7.3 EU se na tem področju sooča z izzivom, da mora ob odpiranju gospodarskih in geostrateških možnosti zagotoviti evropska pravila in standarde, javne storitve in ohranitev bistvenih področij političnega urejanja, kot so zdravstvena, delovna in okoljevarstvena zakonodaja <sup>(11)</sup>. Tako kot civilna družba je tudi EESO naklonjen temu, da varstvo vlagateljev zagotavljajo redna sodišča ali, če teh ni, neodvisno mednarodno sodišče, ki bi ga ustanovili Združeni narodi, ter učinkovitemu sodelovanju organizirane civilne družbe pri sporazumih, ki mora biti pri pogajanjih in odločitvah, ki vplivajo na civilno družbo, v realnem času povezano s politiko transparentnosti informacij <sup>(12)</sup>.

## 8. Krepitev civilne družbe kot bistvenega elementa skupne zunanje in varnostne politike EU

8.1 Po mnenju EESO je organizirana civilna družba eden od sestavnih delov demokracije. Svobodna civilna družba s pravicami in močnimi socialnimi partnerji, ki učinkovito sodeluje pri sprejemanju odločitev in je institucionalno priznana, je ključna za uveljavitev in utrditev demokracije, preprečevanje avtoritarnih odklonov, spodbujanje gospodarskega razvoja in socialne kohezije, izgradnjo miru, boj za različne vidike enakosti, spodbujanje in omogočanje modela trajnostnega razvoja in bogatitev demokratičnih institucij. Bistvena je tudi za krepitev vezi s civilnimi družbami drugih držav in regij po svetu prek ukrepov, vzporednih diplomatskim, ki so bistveni za povezovanje zgodovine, kultur, prepričanj in globalnih ciljev.

8.2 EESO se zato zavzema za izrecno vključitev te komponente med prednostne cilje skupne zunanje in varnostne politike (SZVP). Za to bi uporabili različna sredstva, kot so finančna sredstva za sodelovanje in razvoj človekovih pravic; diplomatski ukrepi in zahteve; dejansko in učinkovito udejstvovanje – svetovanje, ne zgolj poslušanje – civilne družbe pri trgovinskih sporazumih ali partnerstvih, v katerih mora biti udeležena in imeti pooblastila za vsa njihova področja; krepitev politike, ki si prizadeva, da bi evropska podjetja, ki delujejo v drugih državah ali regijah, spoštovala temeljne konvencije Mednarodne organizacije dela in razvijala politiko družbene odgovornosti podjetij, ki jo zagovarja EU.

<sup>(9)</sup> Glej mnenje EESO o udeležbi civilne družbe v politikah EU za razvoj (UL C 181, 21.6.2012, str. 28).

<sup>(10)</sup> Pismo predsednika Malossa komisarki Malmström o oceni in priporočilih v zvezi s svetovalnimi skupinami pri sporazumih o partnerstvu z dne 18. junija 2015.

<sup>(11)</sup> Mnenje EESO „Trgovina za vse – Za odgovornejšo trgovinsko in naložbeno politiko“ (glej str. 123 UL).

<sup>(12)</sup> Glej mnenje EESO „Zaščita vlagateljev in reševanju sporov med vlagatelji in državo v trgovinskih sporazumih in sporazumih o naložbah med EU in tretjimi državami“ (UL C 332, 8.10.2015, str. 45).

8.3 EESO meni, da bi bilo zato treba evropsko organizirano civilno družbo vključiti v opredeljevanje in izvajanje ciljev in prednostnih nalog SZVP. Predlaga, da bi vlogo civilne družbe izboljšali:

- s krepitvijo civilne družbe v evropskem sosedstvu z namenom, da se podprejo procesi stabilizacije in demokratizacije,
- izboljšanjem prepoznavanja partnerjev na podlagi meril, ki so v skladu z evropskim socialnim modelom, konkretno s priznavanjem enakopravnosti socialnih sogovornikov,
- s spodbujanjem udeležbe organov civilne družbe, kot so ekonomsko-socialni sveti,
- s spodbujanjem civilnega in socialnega dialoga v državah evropske sosedске politike,
- s spodbujanjem razvoja panožnih organizacij na regionalni ravni, kakršne že obstajajo na področju socialnega gospodarstva, podjetniških in sindikalnih organizacij, kmečkih organizacij, spodbujanja podjetništva med ženskami, človekovih pravic itd.,
- z večjim nadzorom nad zunanjim delovanjem EU s strani civilne družbe,
- z učinkovitejšim sodelovanjem civilne družbe v trgovinskih, pridružitvenih in partnerskih sporazumih,
- z zavzemanjem za ugodno okolje za sodelovanje organizacij civilne družbe tretjih držav v razvojnih politikah EU,
- z njenim vključevanjem v azilno in begunsko politiko na področju vključevanja in boja proti ksenofobičnemu odporu,
- z udeleženjem različnih delov civilne družbe – podjetnikov, sindikatov, socialno-ekonomskih organizacij terciarnega sektorja in nevladnih organizacij – na bolj strukturiran in manj skupščinski način.

## 9. Vloga EESO

9.1 Menimo, da ima EESO kot svetovalni organ evropskih institucij in predstavnik vseh pomembnih organizacij civilne družbe držav članic EU najboljše pogoje za to, da postane bistveni partner ESZD in Evropske komisije za krepitev in nadaljnji razvoj učinkovite zunanje in varnostne politike EU. To trditev potrjujejo njegova tripartitna sestava, celovita vizija, obsežne izkušnje in odnosi s civilno družbo iz drugih delov sveta, ki večinoma temeljijo na pooblastilih, pridobljenih z različnimi mednarodnimi sporazumi, ki jih je podpisala EU: sporazumi o partnerstvu, strateškimi partnerstvi, prostotrgovinskimi sporazumi, sporazumi z državami kandidatkami za pristop<sup>(13)</sup>.

9.1.1 Predlagamo, da bi EESO v prisotnosti visoke predstavnice organiziral letno posvetovanje o zunanji in varnostni politiki, ki bi se ga udeležile glavne evropske organizacije civilne družbe.

9.2 Meni, da bi bila zelo pozitivna vzpostavitev strateškega odnosa z Evropsko službo za zunanje delovanje, ki bi temeljil na prepričanju obeh strani, da je civilna družba v okviru zunanje politike EU pomembna, zlasti pri uresničevanju nekaterih prednostnih ciljev. V ta namen EESO predlaga, da skupaj z ESZD razišče omenjene prednostne naloge in način vzpostavitve medsebojnega sodelovanja.

9.3 EESO lahko ESZD pomaga pri pripravi poročila o oceni sedanjega udeleženja civilne družbe na področju evropske zunanje politike.

9.4 Na področju skupne zunanje in varnostne politike bo EESO okrepil sodelovanje z organizacijami Združenih narodov, kot sta Mednarodna organizacija dela in Organizacija Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo.

V Bruslju, 28. aprila 2016

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Georges DASSIS

---

<sup>(13)</sup> EESO ima trenutno 23 mednarodnih struktur in struktur za spremljanje mednarodnih vprašanj.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o pravičnejši mobilnosti delovne sile v EU**  
**(raziskovalno mnenje)**  
(2016/C 264/02)

**Poročevalka: Laura GONZÁLEZ DE TXABARRI ETXANI**

**Soporočevalka: Dorthe ANDERSEN**

Ministrstvo za socialne zadeve in zaposlovanje je v pismu dne 16. decembra 2015 v imenu nizozemskega predsedstva Svetu in v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosilo za raziskovalno mnenje o naslednji temi:

*Pravičnejša mobilnost delovne sile v EU*

(raziskovalno mnenje).

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 4. aprila 2016.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 516. plenarnem zasedanju 27. in 28. aprila 2016 (seja z dne 27. aprila) z 232 glasovi za, 2 glasovoma proti in 5 vzdržanimi glasovi.

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO meni, da si morajo Komisija in države članice v trenutnih političnih okoliščinah posebej prizadevati za zagotavljanje in promocijo prostega gibanja delavcev v EU, pri tem pa odpraviti vsakršno diskriminacijo na podlagi državljanstva in se izogibati neupravičenim omejitvam za delavce in podjetja, saj gre za temeljne svoboščine iz PDEU in enega najbolj cenjenih dosežkov v procesu povezovanja Evrope. EESO podpira pobude, ki lahko spodbujajo in promovirajo pravično mobilnost delovne sile v EU, kar je navedlo tudi nizozemsko predsedstvo, hkrati pa je promocija mobilnosti tudi cilj Komisije.

1.2 Mobilnost delovne sile lahko delavce, delodajalce in celotno družbo bogati in jim koristi, če se izvaja na podlagi pravičnih pogojev in ponuja pozitivno možnost. Mobilnost delovne sile je eden od temeljev notranjega trga in lahko pomaga ustvariti priložnosti za zaposlovanje ter blaginjo Evropskih državljanov in podjetij. Predstavlja lahko pomemben element za doseg ciljev zaposlovanja in gospodarske rasti EU, saj lahko pripomore k uravnoveženju različnih stopenj zaposlenosti v državah članicah, zagotavlja delovno silo in talent, kjer ju primanjkuje, omogoča lahko učinkovitejšo razporeditev človeških virov, poleg tega pa lahko spodbuja prenos znanja, inovacije in razvoj spretnosti, kar je ob tehnoloških spremembah v svetu nujno. V državah gostiteljicah lahko pomaga tudi blažiti posledice staranja delovne sile.

1.3 Mobilnost delovne sile pa lahko v nekaterih primerih in nekaterih panogah povzroči t. i. beg možganov, ko se iz nekaterih držav, ki imajo visoko stopnjo brezposelnosti, selijo zlasti mladi, da bi našli zaposlitev ali si izboljšali možnosti za delo. Hkrati pozitivnega prispevka prostega gibanja delovne sile ne smemo zmanjševati ali o njem dvomiti zaradi neosnovanega strahu pred raznoraznimi zlorabami.

1.4 Da bi takšne razmere preprečili, EESO poziva Komisijo in države članice, naj spodbujajo gospodarske politike, usmerjene v povečanje rasti in produktivnosti ter ustvarjanje kakovostnih delovnih mest v vseh državah članicah, da bi izboljšali življenjske razmere vseh evropskih državljanov.

1.5 Za pravično mobilnost je treba zagotavljati upoštevanje načel enakega obravnavanja in nediskriminacije na podlagi državljanstva v skladu z evropskim pravnim redom v primeru vseh evropskih mobilnih delavcev, ki uveljavljajo pravico do prostega gibanja, za katere veljajo pogoji dela in pravila za določanje plač v državi gostiteljici, pri čemer je treba v celoti spoštovati nacionalne sisteme kolektivnih pogajanj in razmerij med delodajalci in delojemalci.

1.6 EESO poziva Komisijo, naj v posvetovanju s socialnimi partnerji obravnava vsa potrebna vprašanja v zvezi z napotenimi delavci, da bi bilo mogoče obravnavati nezakonite prakse, ki vodijo v socialni damping. Vsak nov ukrep na evropski ravni mora tudi spoštovati nacionalne pristojnosti na področju kolektivnih pogajanj in različne sisteme odnosov med delodajalci in delojemalci.

1.7 EESO meni, da je treba spremljati stanje v zvezi z obmejnimi delavci in o tem zbirati podatke na ravni EU, s čimer bi lahko odpravili morebitne ovire ter zagotovili prosto in pravično mobilnost teh delavcev.

1.8 EESO poziva Komisijo, naj v skladu s svojo namero o odpravi socialnega dampinga in zlorab ne dopusti, da bi do tega prihajalo zaradi drugih pobud na področju notranjega trga (vključno z načrtovanim potnim listom za storitve).

1.9 Delovna inšpekcija mora prevzeti temeljno vlogo pri zagotavljanju pravične mobilnosti. Da bi to omogočili, EESO poziva države članice, naj nacionalnim inšpekcijskim službam in organom za nadzor trga dela dodelijo dovolj pooblastil, osebja in sredstev, hkrati pa podpira izboljšanje evropskih čezmejnih instrumentov za delovno inšpekcijo, vključno z boljšim čezmejnimi izvrševanjem kazni.

1.10 EESO podpira poenostavitev pravil o koordinaciji sistemov socialne varnosti in sodelovanje med državami članicami pri njihovem izvajanju ter poudarja, da mora vsakršna sprememba Uredbe (ES) št. 883/2004<sup>(1)</sup> ustrezno upoštevati načelo enake obravnave mobilnih delavcev, da ti zaradi selitve v drugo državo članico zaradi dela ne bi izgubili pridobljenih pravic ali ostali brez pravic.

## 2. Uvod

2.1 EESO je raziskovalno mnenje o pravičnejši mobilnosti delovne sile v EU pripravil na zaprosilo nizozemskega predsedstva, ki v sklopu svojih prioriteta navaja, da lahko mobilnost delavcev spodbudi gospodarsko rast in zaposlovanje, vendar je treba obravnavati tudi slabosti, da bo mogoče okrepati javno podporo za prosto gibanje delavcev.

2.2 Prosto gibanje delavcev je ena od temeljnih svoboščin notranjega trga in eden od stebrov procesa evropskega povezovanja, pa tudi eden izmed dosežkov, ki ga evropski državljani najbolj cenijo. Notranji trg, ki je zrasel na podlagi prostega pretoka, je prispeval h gospodarski rasti, zaposlovanju in priložnostim za državljane, delavce in podjetja. Mobilnost delovne sile lahko koristi delavcem, delodajalcem in celotni družbi, če se izvaja pod pravičnimi pogoji. Zato jo je treba spodbujati in v čim večji meri odpraviti ovire zanjo. Nelojalna konkurenca ali diskriminacija delavcev na notranjem trgu nista dopustni.

<sup>(1)</sup> Uredba (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL L 166, 30.4.2004, str. 1).



2.3 Z mobilnostjo delovne sile so lahko povezane tudi številne pomanjkljivosti, ki jih je treba odpraviti, da bi zmanjšali njeno tveganost ter delavcem in podjetjem omogočili, da v celoti izkoriščajo priložnosti, ki jih ponuja.

2.4 EU si prizadeva za pravičnejšo mobilnost delovne sile v EU z odstranjevanjem ovir, ki ji stojijo napoti. Evropska komisija je v delovnem programu za leto 2016 napovedala predloge za mobilnost delovne sile, ki bodo obsegali ukrepe „za boj proti zlorabam na podlagi boljšega izvrševanja in usklajevanja sistemov socialnega varstva [, pri] reviziji direktive o napotitvi delavcev<sup>(2)</sup> pa se [bo osredotočila] na preprečevanje nepoštenih praks, ki povzročajo socialni damping in beg možganov, pri čemer [bo poskrbela], da bo za enako delo na enakem mestu zajamčena enaka plača“; spodbujala naj bi se tudi mobilnost delovne sile v EU.

2.5 To mnenje obravnava različne vidike mobilnosti delovne sile v času, ko se trgi dela še vedno soočajo z visokimi stopnjami brezposelnosti in se zaradi globalizacije, družbenih sprememb in tehnoloških inovacij korenito spreminjajo.

2.6 Po desetletjih zelo majhne mobilnosti znotraj Skupnosti je zaradi širitve EU, krize, ki se je začela leta 2008, in povečanja brezposelnosti mobilnost delavcev narasla. Leta 2014 je bilo v EU približno 15 milijonov mobilnih delavcev v primerjavi z nekaj manj kot 12 milijoni v letu 2006<sup>(3)</sup>. Istega leta je število mobilnih delavcev v delovno aktivnem obdobju, ki so delali in živeli v drugi državi članici, znašalo 8,3 milijona, kar je 3,4 % celotne delovne sile, poleg tega pa je še 1,6 milijona ljudi živelo v eni, delalo pa v drugi državi (obmejni delavci)<sup>(4)</sup>.

2.7 Vendar je zdaj prosto gibanje državljanov in delavcev v EU zaradi različnih dejavnikov postavljeno pod vprašaj. Za EESO je takšno dogajanje zaskrbljujoče. Omejitve schengenskega prostora<sup>(5)</sup>, ki jih zaradi pritoka beguncev uvajajo nekatere države članice, in izjeme od načela enakega obravnavanja mobilnih delavcev znotraj EU, o katerih je bil med zasedanjem Evropskega sveta 18. in 19. februarja 2016 sklenjen dogovor z Združenim kraljestvom<sup>(6)</sup>, bi lahko negativno vplivale na enega izmed največjih dosežkov v procesu povezovanja Evrope.

2.8 Prosto gibanje delavcev in odprava vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva sta temeljni načeli iz Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), ki ju je treba zagotavljati in promovirati. Hkrati ima schengensko območje osrednjo vlogo v procesu evropskega povezovanja in je ključno za ustrezno delovanje gospodarstva znotraj njega. EU ter njene države članice bi morale prednostno in obvezno zagotoviti, da so meje odprte in da se lahko evropski državljani gibajo, živijo in delajo v katerikoli državi članici pod enakimi pogoji.

2.9 Ker to vpliva predvsem na delavce in podjetja, bi se morala Komisija na sektorski in medsektorski ravni posvetovati s socialnimi partnerji o nujnosti pobud na tem področju in njihovi vsebini. Vsak nov ukrep na evropski ravni mora tudi spoštovati nacionalne pristojnosti na področju kolektivnih pogajanj in različne sisteme odnosov med delodajalci in delojemalci.

<sup>(2)</sup> Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 96/71/ES z dne 16. decembra 1996 o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev (UL L 18, 21.1.1997, str. 1).

<sup>(3)</sup> Evropska komisija, *Employment and Social Developments in Europe 2015*, str. 33.

<sup>(4)</sup> Evropska Komisija, govor komisarke Marianne Tyssen o viziji Evrope za pravično mobilnost delovne sile, Dublin, 13. november 2015.

<sup>(5)</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/index_en.htm).

<sup>(6)</sup> Sklep voditeljev držav oziroma vlad, ki so se sestali v okviru Evropskega sveta, o novi ureditvi za Združeno kraljestvo v okviru Evropske unije, zlasti oddelek D Socialnovarnostne datatve in prosto gibanje.

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 Prosto gibanje delavcev urejajo člen 3.2 Pogodbe o Evropski uniji ter členi 4(2)(a), 20, 26 in 45 do 48 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). Vključuje prepoved vsakršne diskriminacije med delavci držav članic na podlagi državljanstva v zvezi z zaposlitvijo, plačilom in drugimi delovnimi in zaposlitvenimi pogoji. Omogoča uresničevanje pravice do mobilnosti in prebivanja ter ekonomskih in socialnih pravic, ki jih v osnovi urejata Direktiva 2004/38/ES o pravici do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic in Direktiva 2014/54/EU<sup>(7)</sup> o ukrepih za lažje uresničevanje pravic, podeljenih delavcem v okviru prostega gibanja delavcev<sup>(8)</sup>.

3.2 Prosto gibanje delavcev pomeni pravico do neoviranega gibanja in bivanja v eni od držav članic zaradi zaposlitve v skladu z določbami zakonov in drugih predpisov, ki urejajo zaposlovanje državljanov te države. Obsega torej prosto gibanje kot tako in pravico do enakega obravnavanja, med drugim v zvezi z zaposlovanjem, socialnimi storitvami, izobraževanjem in usposabljanjem.

3.3 Mobilnost delovne sile lahko koristi delavcem, delodajalcem in celotni družbi, če se izvaja pod pravičnimi pogoji. Pomeni lahko veliko priložnost za osebni, ekonomski in socialni razvoj državljanov in delavcev, zato jo je treba podpirati.

3.4 Mobilnost pomembno vpliva na zaposljivost in razvoj talentov ter lahko pomaga odpraviti razlike v stopnji zaposlenosti v različnih državah članicah, uravnovežiti pomanjkanje delovne sile, kjer se pojavi, in bolje izkoristiti večšine delavcev. Delavcem prinaša več možnosti za zaposlitev, delodajalcem pa več izbire pri iskanju talentov. V tem smislu lahko ima mobilnost pomembno vlogo pri doseganju ciljev glede zaposlovanja in gospodarske rasti iz strategije Evropa 2020.

3.5 Z mobilnostjo delovne sile je mogoče tudi spodbujati prenos znanja, inovacije in razvoj človeškega kapitala, kar je v času hitrih tehnoloških sprememb in globalizacije bistvenega pomena. V ustreznih pogojih bi morala pravična mobilnost delovne sile spodbujati interakcijo med evropskimi državljani in izboljšati medsebojno razumevanje in sprejemanje ter tako prispevati k bolj tolerantni in vključujoči družbi.

3.6 Ne smemo pozabiti, da so z mobilnostjo delovne sile povezane tudi številne pomanjkljivosti. Evropski državljani, ki delajo v drugi državi članici, so včasih iz različnih razlogov bolj izpostavljeni zlorabam in diskriminaciji na področjih, kot so socialna varnost, pogoji dela in plače, dostop do socialnih prejemkov in izobraževanja, na davčnem področju in drugod. To lahko povzroči izkrivljanje konkurence med podjetji, zlasti v delovno intenzivnih panogah, kot je gradbeništvo, ki ga sestavlja veliko zelo majhnih podjetij. Z mobilnostjo so lahko povezani tudi ločeno družinsko življenje ter težave pri integraciji v drugo državo zaradi jezikovnih, kulturnih in drugih ovir. EESO je pripravil številna mnenja, v katerih je poudaril pomen podpiranja mobilnosti znotraj EU in odprave teh ovir<sup>(9)</sup>.

3.7 Zaradi še vedno slabih gospodarskih obetov, visoke stopnje brezposelnosti in nezadostnih zaposlitvenih možnosti v nekaterih državah članicah EU nekateri delavci, zlasti mladi, iščejo zaposlitev ali boljše plačne in delovne pogoje v drugih državah. To je lahko pozitivno, saj lahko mladi delajo v drugi državi in si tako pridobijo izkušnje ter razvijajo svoje veščine, namesto da bi v državi izvora ostali brezposelni, ob povratku pa bodo pridobljene izkušnje koristile njihovim državi. Po drugi strani lahko takšna mobilnost v državah izvora povzroči problem „bega možganov“ in poslabša posledice staranja prebivalstva.

<sup>(7)</sup> Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic (UL L 158, 30.4.2004, str. 77).

<sup>(8)</sup> Direktiva 2014/54/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o ukrepih za lažje uresničevanje pravic, podeljenih delavcem v okviru prostega gibanja delavcev (UL L 128, 30.4.2014, str. 8).

<sup>(9)</sup> UL C 424, 26.11.2014, str. 27; UL C 18, 19.1.2011, str. 74; UL C 228, 22.9.2009, str. 14.

3.8 Prav tako lahko visoka stopnja mobilnosti povzroči pomembne izzive in napetosti na trgu dela namembnih držav, zlasti če gospodarske razmere ne zagotavljajo ustrezne stopnje rasti in ustvarjanja delovnih mest za preprečevanje naraščanja brezposelnosti.

3.9 Nujen pogoj za to, da bi čim bolj povečali prednosti, ki jih ima mobilnost delovne sile v EU, hkrati pa zmanjšali njena tveganja ter delavcem in podjetjem omogočili, da v celoti izkoristijo priložnosti, ki jih mobilnost ponuja, je spodbujanje gospodarske politike, usmerjene k povečanju rasti, produktivnosti in ustvarjanja delovnih mest, ki bi omogočila boljše življenjske pogoje v vseh državah.

3.10 Zaradi javnega mnenja v nekaterih državah, da lahko mobilnost delovne sile prinese socialni in plačni damping, ter neutemeljenega prepričanja, da mobilni delavci izrabljajo javne in socialne storitve, t. i. socialnega turizma, se povečuje sovražna nastrojenost do mobilnosti delovne sile. Na to je mogoče odgovoriti z različnimi študijami, ki niso našle dokazov, da se ljudje za delovno mobilnost odločajo predvsem zaradi socialnih prejemkov, ki so v nekaterih državah članicah višji kot v državah izvora. To potrjuje ugotovitev, da mobilni delavci znotraj Unije te prejemke manj koristijo kot domači delavci. Kadar mobilni delavci bolj intenzivno koristijo nekatere prejemke, je to posledica njihovih posebnih socialno-ekonomskih razmer<sup>(10)</sup>. Študije kažejo, da je povezava med mobilnostjo in socialnimi prejemki minimalna, veliko pomembnejša dejavnika pa sta stopnja brezposelnosti v državi in raven plač<sup>(11)</sup>.

## 4. Posebne ugotovitve

### 4.1 Pravičnejša mobilnost delovne sile

Pravična mobilnost delovne sile pomeni, da je treba mobilnim delavcem, ki v skladu s pravnim redom EU izvajajo svojo pravico do prostega gibanja, zagotoviti obravnavo v skladu z načeloma enake obravnave in nediskriminacije. Zato je ključno, da države članice mobilnim delavcem zagotavljajo uporabo in popolno izvrševanje zakonodaje na področju socialnih pravic ter pogojev dela in plač, da bi se izognili tveganju socialnega in plačnega dampinga ter neelojalni konkurenci med podjetji. To je dobro tudi za notranji trg.

4.1.1 Prav tako je treba odpraviti administrativne, institucionalne in jezikovne prepreke, ki še naprej ovirajo mobilnost delovne sile. V ta namen je treba v sodelovanju z mrežo EURES in mrežo javnih zavodov za zaposlovanje Unije sprejeti konkretne ukrepe, kot sta nudenje informacij in svetovanje mobilnim delavcem, v skladu s predlogi iz prejšnjih mnenj EESO<sup>(12)</sup> pa ukrepe za izboljšanje jezikovnih kompetenc, priznavanje poklicnih kvalifikacij ipd.

4.1.2 Poleg tega je treba pravično mobilnost delovne sile podpreti z ukrepi za zagotavljanje rasti in ustvarjanje delovnih mest v vseh državah EU, da se razlike med njimi ne bi še poglobile in da bi lahko koristila vsem.

4.1.3 Le v teh pogojih se lahko zagotovi pravična mobilnost delovne sile, ki jo razumemo kot pozitivno možnost za delavce in ne kot prisilno izbiro.

<sup>(10)</sup> Evropska komisija, *A fact finding analysis on the impact on the Member States social security systems of the entitlements of non active intra-EU migrants to special no contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence*.

<sup>(11)</sup> Giuletti Corrado, IZA-World of Labor, *The welfare magnet hypothesis and the welfare take-up of migrants*, str. 5–6.

<sup>(12)</sup> UL C 327, 12.11.2013, str. 65–81; UL C 424, 26.11.2014, str. 27; UL C 18, 19.1.2011, str. 74 in UL C 228, 22.9.2009, str. 14.

## 4.2 Napotitev delavcev

4.2.1 Za napotene delavce velja drugačna pravna ureditev, saj ne uveljavljajo svoje pravice do prostega gibanja, temveč je delodajalec tisti, ki z začasno napotitvijo delavcev v drugo državo koristi svobodno opravljanje storitev. Koristi imata oba, podjetnik in delavec, saj jima ni treba spreminjati kraja dela, navedenega v pogodbi, in lahko prispevke za socialno varnost še naprej plačujeta v državi izvora.

4.2.2 Pravno ureditev, ki velja za napotene delavce, določata Direktiva 96/71/ES<sup>(13)</sup> in njena izvedbena direktiva 2014/67/EU<sup>(14)</sup>, sprejeta maja 2014.

4.2.3 Čeprav ni uradnih statistik o plačah napoteni delavcev, je iz poročila, ki ga je naročila Evropska komisija<sup>(15)</sup>, razvidno, da so v gradbeništvu in prevozništvu njihove plače lahko za do 50 % nižje od plač, ki jih prejema domači delavci. Te razlike je mogoče pojasniti z nepravilno uporabo minimalnih plač in drugimi razlogi: napoteni delavci so na običajni plačni lestvici na primer pogosto uvrščeni v nižji razred. Razlike obstajajo tudi v drugih proizvodnih panogah, vendar so manjše in se razlikujejo od države do države. Izpostaviti je treba, da so viri informacij raznoliki: delovne inšpekcije, poročila sindikatov in organizacij delodajalcev, mediji<sup>(16)</sup>.

4.2.4 Tudi Sodišče Evropske unije je obravnavalo vprašanje plače, ki se uporablja za napotene delavce, ter s svojo sodno prakso sprožilo velika nesoglasja. Zato je Komisija predlagala Direktivo 2014/67/EU<sup>(17)</sup> za okrepitev boja proti goljufijam in zlorabi napotitve delavcev. Države članice imajo za prenos izvedbene direktive čas do 18. junija 2016. EESO je že ugotovil, da ta direktiva ne zadovoljuje njegovih zahtev<sup>(18)</sup>, čeprav predstavlja korak v smeri krepitve socialne razsežnosti notranjega trga.

4.2.5 Komisija je v okviru svežnja o mobilnosti delovne sile napovedala ciljno revizijo direktive o napotitvi delavcev, da bi „[preprečila nepošteno prakse], ki povzročajo socialni damping in beg možganov, pri čemer [bo poskrbel], da bo za enako delo na enakem delovnem mestu zajamčena enaka plača“<sup>(19)</sup>. Svoj zakonodajni predlog za revizijo direktive<sup>(20)</sup> je objavila 8. marca, in sicer pred predstavitvijo svežnja o mobilnosti delovne sile in iztekom roka za prenos izvedbene direktive. EESO bo vsa vprašanja v zvezi s tem obravnaval v posebnem mnenju o predlogu Komisije.

4.2.6 EESO se ne glede na vse z zanimanjem seznanja z namero Evropske komisije, da odpravi socialni damping. Odbor ponavlja svoje stališče iz mnenja SOC/460, v katerem je opozoril, „da je treba zagotoviti zaščito napoteni delavcev, spoštovati različne modele trga dela v državah članicah ter preprečevati socialni damping in nepošteno konkurenco“. Zdaj in tudi v prihodnje je pomembno najti pravo ravnovesje med potrebo po promociji svobode izvajanja storitev in potrebo po varstvu pravic napoteni delavcev. EESO bo to vprašanje še obravnaval.

4.2.7 EESO poziva Komisijo, naj v skladu s svojo namero o odpravi socialnega dampinga in zlorab ne dopusti, da bi do tega prihajalo zaradi drugih pobud na področju notranjega trga (vključno z načrtovanim potnim listom za storitve).

<sup>(13)</sup> Op. cit.

<sup>(14)</sup> Direktiva 2014/67/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o izvrševanju Direktive 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev in spremembi Uredbe (EU) št. 1024/2012 o upravnem sodelovanju prek informacijskega sistema za notranji trg (uredba IMI) (UL L 159, 28.5.2014, str. 11–31).

<sup>(15)</sup> Evropska komisija, *Study on wage setting systems and minimum rates of pay applicable to posted workers in accordance with Directive 96/71/EC in a selected number of Member States and sectors. Final Report.*

<sup>(16)</sup> Prav tam, str. 18–20.

<sup>(17)</sup> Op. cit.

<sup>(18)</sup> UL C 351, 15.11.2012, str. 61.

<sup>(19)</sup> Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Delovni program Komisije za leto 2016, COM(2015) 610 final.

<sup>(20)</sup> Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 96/71/ES z dne 16. decembra 1996 o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev, COM(2016) 128 final.

### 4.3 *Obmejni delavci*

Obmejni delavci so v skladu z Uredbo št. 883/2004 vključeni v sistem socialne varnosti države, v kateri delajo. Vendar utegnejo biti v nekaterih primerih zaradi nezadostnega izvrševanja veljavnih pravil izpostavljeni nekaterim oblikam diskriminacije. Zato je treba spremljati stanje in o tem zbirati podatke na evropski ravni, s čimer bi lahko odpravili morebitne ovire za prosto gibanje obmejnih delavcev ter zagotovili ustrezno uporabo zakonodaje EU in nacionalne zakonodaje na podlagi načel nediskriminacije in enake obravnave.

### 4.4 *Vloga delovne inšpekcije*

4.4.1 EESO meni, da mora nacionalna delovna inšpekcija imeti ključno vlogo v boju proti fiktivnim podjetjem, prenizkim plačam in neprijavljenemu delu, tako da zagotavlja spoštovanje in uresničevanje pravic mobilnih in napotenih delavcev ter preprečuje zlorabe. S tem bo mogoče preprečiti tudi izkrivljanje konkurence med podjetji.

4.4.2 Nekatere države ne izvajajo nadzora, ker nimajo ustreznega inšpektorata za delo, zadostnih pooblastil, ustreznega znanja ali potrebnih sredstev, kar omogoča zlorabe. Inšpektorati za delo in drugi organi za nadzor trga dela so lahko učinkoviti le takrat, ko imajo na voljo dovolj finančnih sredstev in ustrezno usposobljenega osebja. V tem smislu so potrebni evropski predpisi, vključno z boljšim čezmejnimi izvrševanjem kazni, in podpora za države članice, ki bi imele težave pri vzpostavljanju takšnih struktur.

4.4.3 V povezavi s tem bi lahko z boljšimi evropskimi instrumenti za čezmejno inšpekcijo, predlaganimi v resoluciji Evropskega parlamenta z dne 14. januarja 2014 <sup>(21)</sup>, izboljšali odkrivanje in preprečevanje socialnega dampinga, zlasti z odkrivanjem fiktivnih podjetij.

4.4.4 To bi bilo docela skladno s pred kratkim ustanovljeno platformo EU za boj proti neprijavljenemu delu.

### 4.5 *Prenosljivost socialnih pravic in varstvo mobilnih delavcev*

4.5.1 EESO podpira poenostavitev pravil o koordinaciji sistemov socialne varnosti in sodelovanje med državami članicami pri njihovem izvajanju ter poudarja, da mora vsakršna sprememba Uredbe št. 883/2004 ustrezno upoštevati načelo enake obravnave mobilnih delavcev, da ti zaradi selitve v drugo državo članico zaradi dela ne bi izgubili pridobljenih pravic ali ostali brez pravic.

4.5.2 Zagotavljanje prenosljivosti socialnih pravic mobilnih delavcev, ki odidejo na delo v drugo državo, in tistih, ki se po delu v tujini vrnejo v državo izvora, je prav tako ključen vidik pravične mobilnosti.

4.5.3 Za lažje prosto gibanje oseb in spodbujanje mobilnosti delovne sile si EU prizadeva za koordiniranje sistemov socialne varnosti, katerega namen je urejanje razmerij med nacionalnimi sistemi brez spreminjanja vsebine nacionalnih pravil.

4.5.4 V okviru izvajanja pogodb so bila sprejeta pravila o koordinaciji sistemov socialne varnosti, med drugim Uredba Sveta (EGS) št. 1408/71 (osnovna uredba) in Uredba (EGS) št. 574/72 (izvedbena uredba), ki sta ju nadomestili Uredba (ES) št. 883/2004 (osnovna) in Uredba (ES) št. 987/2009 <sup>(22)</sup> (izvedbena). Trenutno je v teku pregled Uredbe (ES) št. 883/2004.

<sup>(21)</sup> Resolucija Evropskega parlamenta z dne 14. januarja 2014 o učinkovitih inšpekcijah dela kot strategiji za izboljšanje pogojev dela v Evropi, P7\_TA(2014)0012.

<sup>(22)</sup> Uredba (ES) št. 987/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe (ES) št. 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL L 284, 30.10.2009, str. 1).

4.5.5 EESO namerava pripraviti podrobno poročilo, takoj ko mu bo Komisija posredovala predlog spremembe Uredbe št. 883/2004. Kot je že zapisal v enem izmed predhodnih mnenj, se mora zakonodajni okvir prilagajati spremenljivim razmeram na področju dela, novim oblikam zaposlovanja in zlasti novim oblikam mobilnosti <sup>(23)</sup>.

4.5.6 EESO meni, da so načela enake obravnave, seštevanja dob, izplačevanja dajatev v tujino in določitve veljavne zakonodaje (načelo enotnosti) temeljna za prosto gibanje delovne sile ter bi jih bilo treba zagotoviti pri vsakršni prihodnji spremembi Uredbe št. 883/2004.

4.5.7 V zvezi s prostim gibanjem iskalcev zaposlitve v drugih državah EESO poudarja izjavo komisarke Marianne Thyssen z dne 13. novembra 2015 v Dublinu: „Menimo, da je treba zlasti glede na velike razlike v stopnjah brezposelnosti med državami članicami zagotoviti tudi pravico iskalcev zaposlitve do prostega gibanja, vendar je bistveno, da ne na račun sistema socialne varnosti države gostiteljice. S tem želimo osebam, ki ostanejo brez službe, omogočiti, da svoje nadomestilo za brezposelnost prenesejo v drugo državo, kjer utegnejo lažje najti službo. To je danes že možno za obdobje treh mesecev.“ Komisija želi to obdobje podaljšati na šest mesecev.

4.5.8 Zaradi zapletenosti Uredbe (ES) št. 883/2004 sta potrebna tesno sodelovanje nacionalnih organov, da bi zagotovili, da razlike med nacionalnimi predpisi ne ovirajo prostega gibanja, kot tudi čim večja jasnost informacij, da bodo upravičenci do prejemkov in podjetja poznali svoje pravice in dolžnosti. Okrepiti je treba tudi uporabo elektronskih sredstev in sodelovanje med državami članicami, da bi se zmanjšale zahteve glede obveščanja, ki jih imajo delavci in podjetja.

V Bruslju, 27. aprila 2016

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Georges DASSIS

---

<sup>(23)</sup> UL C 228, 22.9.2009, str. 14.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o vključevanju beguncev v EU****(raziskovalno mnenje)**

(2016/C 264/03)

**Poročevalka: Christa SCHWENG****Soporočevalec: Panagiotis GKOFAS**

Nizozemsko ministrstvo za socialne zadeve in zaposlovanje je v dopisu z dne 16. decembra 2015 v imenu nizozemskega predsedstva Sveta in v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosilo za raziskovalno mnenje o naslednji temi:

*Vključevanje beguncev v EU*

(raziskovalno mnenje).

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 4. aprila 2016.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 516. plenarnem zasedanju 27. in 28. aprila 2016 (seja z dne 27. aprila) z 232 glasovi za, 3 glasovi proti in 3 vzdržanimi glasovi.

## 1. Uvod

Nizozemsko predsedstvo je navedlo naslednje razloge za svoje zaprosilo:

EU in države članice v glavnem niso pripravljene na trenutni množični приход beguncev. Toda število oseb, ki prihaja, pomeni le delček selitev, ki se dogajajo po svetu, in je v novejši evropski zgodovini že dosegalo takšne ravni. Pri sprejemu beguncev in skrbi za njihovo vključevanje po odobritvi zaščite morajo sodelovati vse ravni države in številne civilnodružbene organizacije. Pristopi, koristi in obseg odziva organizacij se med državami članicami razlikujejo. Primere obstoječih dobrih praks lahko najdemo v različnih zbirkah podatkov, kar je lahko osnova za bolj poglobljeno analizo.

Cilj raziskovalnega mnenja je na podlagi sedanjih izkušenj in po vzorih iz drugih geografskih območij in obdobj, v katerih je prišlo do prihoda beguncev in drugih migrantov v primerljivem ali precej večjem obsegu, pripraviti priporočila in se pri tem osredotočiti na vlogo civilnodružbenih organizacij. Mnenje bi moralo obravnavati vprašanja, kot so: kateri so najboljši načini sodelovanja med nacionalnimi, regionalnimi in lokalnimi oblastmi ter civilnodružbenimi organizacijami, kateri inovativni pristopi že obstajajo in kako jih lahko prenesemo v druge okvire?

## 2. Priporočila

2.1 EESO je prepričan, da je vključevanje nujno potrebno za našo družbo, če želimo ohraniti socialno kohezijo.

2.2 EESO meni, da je treba za učinkovitost in povrnitev zaupanja v vrednote naše družbe nemudoma uvesti skupni evropski azilni sistem ter izvesti temeljito reformo dublinske uredbe in evropskega načrta za migracije.

2.3 EESO poudarja, da je vključevanje dvosmerni proces. Najboljše prakse na področju politik vključevanja ne zajemajo le beguncev, temveč tudi lokalno prebivalstvo. Tak pristop je ključen, če želimo, da lokalno prebivalstvo soglaša z ukrepi vključevanja. Mediji, lokalne oblasti, sindikati, organizacije delodajalcev in nevladne organizacije imajo v tem procesu pomembno vlogo. Da bi ustvarili pozitivno vzdušje glede beguncev v državah sprejemnicah – zlasti v času napovedi šibke gospodarske rasti in krčenja trga dela v nekaterih državah – bi bilo treba tako za lokalno prebivalstvo kot begunce zagotoviti ukrepe vključevanja in socialne naložbe za odzivanje na potrebe posameznih ciljnih skupin.

2.4 Če se pričakuje pozitivna odločitev glede azila, je treba kmalu po registraciji nuditi jezikovno usposabljanje, ki bi moralo zajemati tudi osnovne informacije o vrednotah, kulturi in procesih ter opredelitev znanj in kvalifikacij. Pri pripravi metod za opredelitev znanj, ki so bila pridobljena v državi izvora, bi lahko pomagal Cedefop.

2.5 EESO priporoča, da se posebna pozornost nameni mladoletnikom, še posebej tistim brez spremstva, ki so pogosto travmatizirani in potrebujejo podporo socialnih pedagogov. Zagotoviti je treba hitro vključevanje v šolski sistem ali svetovanje v zvezi s priložnostmi za poklicno usposabljanje.

2.6 EESO poudarja, da morajo imeti begunci dostop do informacij o pravicah in obveznostih v družbi gostiteljici na splošno in še posebej o pravicah in obveznostih na trgu dela. Begunce je treba na trgu dela obravnavati enako kot lokalno prebivalstvo, da bi preprečili neloyalno konkurenco ter socialni in plačni damping.

2.7 EESO ponovno izraža pohvalo za solidarnost, ki so jo pokazali nekateri deli civilne družbe, sindikati, organizacije delodajalcev, posamezniki in podjetja, zlasti mikropodjetja ter mala in srednja obrtna podjetja, ki prostovoljno pomagajo prosilcem za azil. EESO poudarja, da je pomembno ohraniti in podpirati takšna prizadevanja posameznikov z ustreznimi spodbudami, zlasti v izrednih humanitarnih razmerah, ter s tem spodbujati solidarnost v civilni družbi.

2.8 EESO poudarja, da mora takojšen odziv EU na te razmere temeljiti na solidarnosti in pravični delitvi odgovornosti in stroškov, kot je navedeno v členu 80 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

2.9 Države članice in pristojni organi EU, tudi v tranzitnih državah, bi morali sodelovati s civilnodružbenimi organizacijami pri spremljanju, posodabljanju podatkov in usklajevalnih dejavnostih, da bi oblikovali učinkovitejšo skupno azilno politiko EU. Treba je razviti skupne, usklajene in posodobljene statistične sisteme, s katerimi se lahko opredelijo možnosti politike EU in držav članic.

2.10 Za trajnostno uspešnost vključevanja beguncev je v okviru Junckerjevega načrta in širše potrebno okrepljeno prizadevanje glede naložb za spodbujanje gospodarske rasti in zaposlovanja. Lokalnemu prebivalstvu in beguncem bi bilo treba zagotoviti dodatne naložbe v ukrepe vključevanja in socialne naložbe za odzivanje na potrebe vsake ciljne skupine. EESO upošteva možne pozitivne učinke davka na finančne transakcije v okviru javnih financ z zagotavljanjem pravičnejših prispevkov iz finančnega sektorja. Zaradi izjemnih okoliščin in v skladu s Paktom za stabilnost in rast dodatnih stroškov sprejema beguncev ne bi smeli, na podlagi temeljitega preverjanja, šteti v javni primanjkljaj držav članic. Naložbe v ukrepe vključevanja so kratko- in srednjeročno drage, vendar je treba razumeti, da so to naložbe v ljudi, ki se bodo dolgoročno izplačale. Uspešno vključevanje bo omogočilo socialno kohezijo, gospodarsko rast in ustvarjanje delovnih mest. Poleg tega bi bilo treba ustrezno povečati sredstva Sklada za azil, migracije in vključevanje ter Evropskega socialnega sklada (ESS) še posebej v državah članicah s preseženo begunsko kvoto, da se zagotovi boljše sofinanciranje ukrepov za vključevanje beguncev.



### 3. Ozadje mnenja

3.1 Spori na Bližnjem vzhodu so povzročili doslej največji prihod beguncev v Evropo. Ljudje iz držav v vojni so se pomešali z ljudmi, ki so želeli zapustiti svoje države zaradi ekonomskih razlogov. Vse evropske države so podpisale Ženevsko konvencijo o statusu beguncev iz leta 1951, s katero so bile beguncem dodeljene osnovne pravice, da se ta ranljiva skupina zaščiti. Glede na veliko število ljudi ter zaradi spoštovanja določb Ženevske konvencije in splošnih načel glede človekovih pravic je pomembno, da se jasno razlikuje med ekonomskimi migranti in begunci, tj. ljudmi, ki potrebujejo zaščito (zlasti azil ali subsidiarno zaščito).

3.2 Z vidika posameznika je popolnoma razumljivo, da zapusti svojo državo v iskanju boljših gospodarskih razmer v tujini, vendar sedanje razmere in družbeno ozračje v večini držav članic zahtevajo jasno razlikovanje. Ekonomski migranti se morajo vrniti v državo izvora, če je njihova prošnja za zaščito neutemeljena. Države članice se morajo v primerih, ko je prošnja za mednarodno zaščito zavrnjena, držati akcijskega načrta EU o vračanju in priročnika o vračanju.

3.3 Za to je potreben skupni evropski azilni sistem, ki bi zajemal učinkovito zaščito zunanjih meja, ustrezno registracijo na t. i. žariščnih točkah, hitro obravnavo prošenj za azil in vračanje v države izvora oziroma v tretjo državo, s katero je bil sklenjen sporazum o ponovnem sprejemu, če prosilcu niso odobrili nobene mednarodne zaščite in so mu zavrnilo prošnjo za azil. Zelo pomembno in učinkovito bi bilo tudi, če bi se žariščne točke za registracijo in vložitev prošenj za azil vzpostavile v tretjih državah, ki mejijo na EU ter imajo sklenjene sporazume o migracijski politiki.

3.4 Dogodki v drugi polovici leta 2015 so pokazali, da državljani tretjih držav v Evropo pogosto pridejo z napačnimi pričakovanji in predstavami o lepem življenju v EU, o čemer jih prepričajo tihotapci. Ko so soočeni z realnostjo, so razočarani, zato se nekateri sami vrnejo v svojo državo. Osebe, ki so vključene v program prostovoljnega vračanja, bi lahko prispevale k bolj realističnemu predstavljanju življenja v Evropi svojim sodržavljanom, kar bi slednje morda odvrnilo od odločitve, da se podajo na nevarno pot proti Evropi.

3.5 Za vzpostavitev trajnostne in pravične porazdelitve odgovornosti in stroškov ter zmanjšanje pritiska na sedanji azilni sistem bo treba ne le poskrbeti za popolno delovanje skupnega evropskega azilnega sistema, temveč tudi hitro uvesti nov evropski pristop za migracije in izvesti temeljito reformo dublinske uredbe, da se bodo lahko obravnavali kratkoročni in dolgoročni izzivi, kot je napovedal predsednik Juncker za prvo četrletje leta 2016. EESO bo svoja stališča izrazil v ločenem mnenju.

3.6 EESO je v resoluciji o beguncih, ki jo je sprejel decembra 2015, poudaril, da „mora EU za begunce, ki prihajajo iz držav v vojni in ki jim grozi terorizem, zaradi trenutnih razmer vzpostaviti varne humanitarne koridorje, in sicer v sodelovanju z državami, kjer je teh beguncev največ“. EESO ponovno poudarja, da bi moral biti postopek registracije opravljen že zunaj EU.

3.7 Zaradi vojne, podnebnih sprememb in slabih obetov za prihodnost v tretjih državah bi se lahko prihod beguncev in migrantov nadaljeval ali celo povečal. Omejitev dejavnikov, ki spodbujajo k migraciji, je načeloma svetovni izziv. Toda to mnenje obravnava le vključevanje posameznikov, ki jim je zaščita odobrena ali so zanjo zaprosili.

#### 4. Primerljivost s preteklimi tokovi beguncev

4.1 Nizozemsko predsedstvo je želelo vedeti, kakšne so bile izkušnje pri vključevanju v prejšnjih krizah, ki so povzročile obsežno gibanje beguncev. EESO je ugotovil, da sedanje begunske krize ni mogoče primerjati s preteklimi zaradi števila ljudi, ki se selijo (leta 2015 je meja EU prek Grčije prestopilo več kot 900 000 migrantov), in hitrosti razvoja krize, zaradi česar se je povečala negotovost med lokalnim prebivalstvom. Če na primer pogledamo razmere v Avstriji, kamor je v začetku devetdesetih let 20. stoletja prišlo okoli 90 000 beguncev, ki so bežali pred vojno v nekdanji Jugoslaviji, so razlike precej očitne: veliko ljudi iz Bosne je imelo sorodnike v Avstriji ali pa so že delali tam. Kvalifikacije, ki so jih pridobili v državi izvora, so bile dragocene za avstrijska podjetja, ženske pa so bile vajene vključevanja na trg dela. S tem so se povečali družinski dohodki, družine pa so bile mobilnejše, kar je preprečilo nastajanje posebnih območij ter omogočilo boljše socialno mešanje v šolah in na trgu dela.

4.2 Izkušnje z razmerami v devetdesetih letih niso popolnoma primerljive z današnjim stanjem. Ljudje, ki prihajajo zdaj, imajo bolj raznoliko ozadje. Nekateri imajo visokošolske diplome, ki so primerljive z evropskimi, drugi imajo izobrazbo, ki morda ni neposredno uporabna v Evropi, spet tretji imajo zelo omejeno izobrazbo in veliko žensk ni bilo še nikoli na trgu dela. Poleg tega so prebivalci držav sprejemnic precej zadržani do tujcev, ki jim konkurirajo na trgu dela, saj še vedno čutijo posledice gospodarske krize.

#### 5. Opredelitev vključevanja

5.1 Po navedbah UNHCR v razvitih državah ni soglasja o opredelitvi vključevanja priseljencev. Prav tako ni uradne opredelitve v mednarodni zakonodaji o beguncih. Mnogi vladni in akademski poskusi opredelitve vključevanja ali povezane družbe temeljijo na širokem razumevanju vključevanja kot individualnega in dvostranskega procesa.

5.2 „Opredelitev UNHCR temelji na konceptu vključevanja kot dvostranskega procesa, in sicer na podlagi predpostavke, da se ena stran ‚prilagodi‘, druga pa ‚sprejme‘. Vendar pa se beguncem ni treba odpovedati svoji kulturni identiteti, zato se vključevanje razlikuje od asimilacije“<sup>(1)</sup>. Ta opredelitev je skladna s stališčem EESO<sup>(2)</sup>.

5.3 EESO je poudaril potrebo po povezavi vključevanja z vrednotami in načeli iz Pogodbe, z Listino o temeljnih pravicah, Evropsko konvencijo o človekovih pravicah, strategijo Evropa 2020, politiko zaposlovanja in socialno agendo. EESO meni, da je to sklicevanje ključno, če se upošteva, da se nekateri socialni sektorji in politike v Evropi soočajo s krizo vrednot. Vključevanje ter ekonomska in socialna kohezija sta dve plati iste medalje<sup>(3)</sup>. Zagotavljanje dostojnih življenjskih razmer in obetov za vse bo prispevalo k boljšemu sprejemanju ukrepov vključevanja.

5.4 Skupna osnovna načela politike vključevanja priseljencev (2004) in skupni program za vključevanje (2005), prek katerega se ta načela izvajajo, sta podlaga za oblikovanje vključevanja migrantov v EU, ki zajema:

— dvostranski dinamični proces;

— upoštevanje vrednot EU;

— zaposlitev, ki je ključni del vključevanja in osrednjega pomena za sodelovanje;

<sup>(1)</sup> A new beginning – Refugee integration in Europe (Nov začetek – vključevanje beguncev v Evropi), 2013.

<sup>(2)</sup> UL C 181, 21.6.2012, str. 131, in tudi UL C 347, 18.12.2010, str. 19.

<sup>(3)</sup> Informativno poročilo o *novih izzivih vključevanja* – poročevalec: Luis Miguel Pariza Castaños.

- znanje jezika države sprejemnice ter poznavanje njenih institucij in zgodovine, saj je to bistvenega pomena za uspešno vključevanje;
- izobraževanje, ki je ključno za dejavno sodelovanje;
- enak dostop do institucij, dobrin in storitev, kot ga imajo državljani, saj je to bistveno za vključevanje;
- interakcija med migranti in državljani;
- zaščita raznolikega kulturnega in verskega udejstvovanja;
- sodelovanje v demokratičnem procesu;
- uskladitev politik vključevanja;
- jasni cilji, kazalniki in mehanizmi ocenjevanja za prilagajanje politike vključevanja.

5.5 Čeprav ta načela ne razlikujejo med vključevanjem migrantov in beguncev, jih EESO obravnava kot podlago za vključevanje beguncev. Zaradi velikega števila ljudi, ki prihajajo v Evropo, si je treba dodatno prizadevati za zagotavljanje učenja jezikov, nastanitve in vključevanja na trg dela.

5.6 Da bi ustvarili pozitivno vzdušje glede beguncev v državah sprejemnicah – zlasti v času napovedi šibke gospodarske rasti in krčenja trga dela v nekaterih državah – bi bilo treba tako za lokalno prebivalstvo kot begunce zagotoviti ukrepe vključevanja in socialne naložbe za odzivanje na potrebe posameznih ciljnih skupin. EESO je izrazil stališče, da je treba povezati in uskladiti socialne cilje v okviru vključevanja beguncev <sup>(4)</sup>.

5.7 EESO je prepričan, da je vključevanje beguncev nujno potrebno za našo družbo, če želimo ohraniti socialno kohezijo. Nezaodstno vključevanje lahko vodi k ustvarjanju vzporednih družb, kar lahko povzroči destabilizacijo držav sprejemnic. Zato je v našem interesu, da začnemo ukrepe vključevanja čim prej izvajati. Medije bi bilo treba spodbujati, da priznajo pomembnost vključevanja in svoje vloge pri ustvarjanju pozitivnega političnega in družbenega ozračja.

5.8 Demografski razvoj v večini evropskih držav kaže na upad števila delovno sposobnega prebivalstva. Da bi ohranili vzdržne družbene sisteme za prihodnje generacije, mora biti prednostna naloga vključevanje celotne delovne sile na trg dela, ne glede na npr. spol, starost, fizične sposobnosti, veroizpoved, spolno usmerjenost ali (etnično) poreklo. Naložbe v ukrepe vključevanja so kratko- in srednjeročno drage, vendar je treba razumeti, da so to naložbe v ljudi, ki se bodo dolgoročno izplačale. Uspešno vključevanje bo omogočilo socialno kohezijo, gospodarsko rast in ustvarjanje delovnih mest.

5.9 Odločilno vlogo pri vključevanju ima lokalna raven, kjer ljudje sobivajo in kjer se najprej pokaže, da vključevanje ni uspešno. Skupnostim je treba svetovati in jih usmerjati glede uspešnih ukrepov vključevanja, kot je spodbujanje beguncev, naj sodelujejo v lokalnih prostovoljskih združenjih (npr. sindikati, nevladne organizacije, gasilska društva ali športni klubi).

5.10 Spletno mesto Evropske komisije o vključevanju <sup>(5)</sup> nudi bogat nabor informacij o zgledih vključevanja. Z uporabo iskalnih filtrov je mogoče najti primere dobre prakse po, na primer, državah, področjih vključevanja ali ciljnih skupinah. To spletno mesto bi bilo treba še bolj promovirati, da bi države članice, lokalne oblasti, nevladne organizacije in socialne partnerje navdušili za dejavnosti vključevanja.

<sup>(4)</sup> UL C 347, 18.12.2010, str. 19.

<sup>(5)</sup> <https://ec.europa.eu/migrant-integration/home>.

5.11 Na podlagi predloga EESO je že vzpostavljeno strukturirano sodelovanje med civilnodružbenimi organizacijami, EESO in Evropsko komisijo, in sicer prek evropskega foruma za migracije, ki obravnava vsa vprašanja, povezana z migracijami, azilom in vključevanjem. Koristno bi lahko bilo tudi, da se mandat svetovalnega odbora za prosto gibanje oseb razširi na vključevanje beguncev, saj prek tega odbora vlade razpravljajo in si izmenjuje ideje s socialnimi partnerji. V tem odboru bi se lahko tudi izmenjevale dobre prakse.

## 6. Ukrepi vključevanja

6.1 Prosilci za azil, ki prihajajo v Evropo, po (v večini primerov) napornem in pogosto travmatičnem potovanju, najprej potrebujejo streho nad glavo in prostor za počitek. V tem času bi jih morale oblasti ustrezno registrirati in približno oceniti, ali imajo možnost, da se jim prizna status begunca. V tem primeru bi morali čim prej začeti izvajati ukrepe vključevanja. Po podatkih nedavne raziskave Svetovne zdravstvene organizacije potrebujejo begunci, ki trpijo zaradi posttravmatske stresne motnje, posebno zdravstveno oskrbo, saj je ta motnja pogosto najdražja prepreka v procesu vključevanja.

6.2 Brez vsaj osnovnega znanja jezika države sprejemnice vključevanje ni mogoče. Zato bi bilo treba z učenjem jezika začeti čim prej v azilnem postopku. Za to so potrebne nove strukture in tudi izboljšano upravljanje vmesnih ravni, da bo mogoče obravnavati veliko število prosilcev za azil. Na jezikovnih tečajih bi bilo treba prosilce za azil seznaniti tudi z vrednotami (npr. enaka obravnava žensk in moških, svoboda izražanja, prepoved nasilja v družini) in kulturo države sprejemnice ter jim dati osnovne smernice v zvezi z vprašanji o organizacijah in institucijah ter informacije o tem, na koga se obrniti v primeru težav. Prosilci za azil pogosto prihajajo iz zelo različnih kultur. Dejanja, ki so posledica slabega poznavanja osnovnih vrednot, pravic in obveznosti v državi sprejemnici, lahko ogrozijo vključevanje.

6.3 Otroci beguncev bi morali čim prej začeti hoditi v šolo skupaj z otroki lokalnega prebivalstva ter prejemati pomoč pri učenju nacionalnega jezika. Posebno pozornost je treba nameniti mladoletnikom, še posebej tistim brez spremstva, ki so pogosto travmatizirani. Če jim zaradi starosti ni več dovoljeno šolanje, jim je treba zagotoviti ustrezne možnosti, da se prepreči nezadovoljstvo. Države članice bi se morale zavedati posebnih potreb travmatiziranih otrok in mladoletnikov brez spremstva ter jim zagotoviti socialno-pedagoško podporo (npr. na Dunaju poskušajo otroke brez spremstva namestiti v rejniške družine z uporabo obstoječih okvirov).

6.4 Zgodnja opredelitev ter klasifikacija certifikatov, spretnosti in kvalifikacij sta bistveni za hitro vključevanje na trg dela. Poklicne spretnosti in kvalifikacije prosilca za azil bi bilo treba opredeliti že na začetku azilnega postopka, pri čemer bi morali sodelovati strokovnjaki za trg dela. Ti vidiki so nepogrešljivi za spodbujanje učenja ciljnega jezika, začetek usposabljanja, priznavanje poklicnih kvalifikacij, zagotavljanje potrebnih sekundarnih kvalifikacij in učinkovito iskanje ustrezne zaposlitve. Opredelitev spretnosti pa je lahko zelo težaven postopek. Veliko beguncev nima s seboj niti osebnih dokumentov, kaj šele potrdil ali certifikatov, ki bi dokazovali njihovo raven kvalificiranosti. Zato v različnih državah članicah (npr. v Nemčiji in Avstriji) razvijajo različne metode za preverjanje spretnosti in kompetenc. Cedefop bi lahko zagotovil platformo za vzajemno učenje in izmenjavo najboljših praks na tem področju.

6.5 Azilni postopki so pogosto zelo dolgotrajni, zaradi česar so prosilci za azil v negotovem položaju. Dolga obdobja, ko prosilci za azil ne morejo odločiti o svojem življenju, lahko povzročijo psihosocialno nestabilnost, izgubo samozavesti in sindrom odvisnosti, ki lahko ovirajo možnosti za zaposlitev celo po priznanju statusa begunca. To še bolj vpliva na otroke, ki potrebujejo stabilno okolje. Zato EESO poziva države članice, naj čim prej sprejmejo odločitve o azilnih postopkih. Po podatkih OECD<sup>(6)</sup> o podpori pri vključevanju prosilcev za azil imajo v Grčiji, Belgiji in na Danskem najkrajše azilne postopke, vključujejo pa jezikovne tečaje v povezavi z izobraževanjem odraslih in poklicnim usposabljanjem.

<sup>(6)</sup> Making Integration Work (Doseganje uspešnega vključevanja), 28.1.2016, OECD.

6.6 Glede na napovedi o gospodarski rasti in razmere na trgu dela lahko države poskusijo sprejeti ukrepe, s katerimi bodo skrajšale čakanje na dostop do trga dela. Nemčija in Madžarska sta ta čakalni čas že skrajšali, Finska, Belgija in Luksemburg pa so prav tako sprejeli nekatere ukrepe na tem področju. Pravični, pregledni in razumni predpisi, ki urejajo omogočanje dostopa prosilcev za azil do trga dela, preprečujejo delo na črno in povečujejo sprejemanje med lokalnim prebivalstvom. Poleg tega bi morale imeti osebe z odobreno zaščito možnost ostati v državi gostiteljici, če so vključene na trg dela ali v družbo gostiteljice. Prosilci za azil morajo biti seznanjeni, da je njihov dostop do trga dela odvisen od države, v kateri so zaprosili za azil. Zaradi neinformiranosti nekateri odpotujejo v druge države članice in upajo, da bodo tam dobili delo. Tako pa se znajdejo v neurejenem položaju, čemur bi se lahko enostavno izognili, če bi bili ustrezno obveščeni.

6.7 Pri vključevanju je zelo pomembna nastanitev: sprejemni centri zadostijo takojšnji potrebi po prostoru za počitek (pogosto za veliko daljši čas, kot je načrtovano), vendar daljše bivanje tam otežuje vključevanje. V Avstriji so vzpostavili projekt Kosmopolis za zasebne nastanitve. Nekaj stanovanj v novozgrajenem naselju je rezerviranih za begunce, ki so že našli zaposlitev. Da bi se izognili nesporazumom med begunci in lokalnim prebivalstvom, je bil v bližini ustanovljen informacijski center. Na Portugalskem je dogovor med občino Lizbona in portugalskimi nevladnimi organizacijami omogočil zagotavljanje nastanitve za begunce ter dostop do občinskih storitev na področjih usposabljanja, izobraževanja in vključevanja na trg dela <sup>(7)</sup>.

6.8 Po odobritvi azila mora begunec sam poiskati nastanitev. To je pogosto zelo težko obdobje, saj begunec nima več začetne podpore države in mora najti službo na enak način kot prebivalci države sprejemnice.

6.9 Posebno vlogo pri tem imajo javni zavodi za zaposlovanje. Ti morajo v prvi vrsti dejavno izpolnjevati svojo vlogo posrednika pri trajnostnem zaposlovanju. Morajo pa tudi določiti dodatne kvalifikacije, ki bi jih begunec moral pridobiti, če želi uspeti na trgu dela. Zavedati se je treba, da je po štirih letih bivanja zaposlenih le 25 % beguncev in da celo po desetih letih ta delež znaša le okoli 50 % <sup>(8)</sup>. Da bi omogočili polno vključevanje na trg dela, bi lahko z vsakim beguncem sklenili posebno pogodbo o vključevanju, ki bi vsebovala ustrezne ukrepe (dodatno usposabljanje, število prošelj itd.). EESO poudarja, da je treba begunce na trgu dela obravnavati enako kot lokalno prebivalstvo, da bi preprečili neelojalno konkurenco ter socialni in plačni damping. Če beguncu v razumnem času ni mogoče najti zaposlitve, bi se mu lahko ponudilo prostovoljsko delo v okviru družbeno koristnega dela. Takšno delo bi mu lahko omogočilo pridobivanje dodatnih jezikovnih spretnosti in pomagalo, da se vključi v družbo.

6.10 Dober primer je Nemčija, kjer so se nedavno odločili, da uvedejo posebno osebno izkaznico, namenjeno prosilcem za azil. Po prvi registraciji ta izkaznica postane glavno in obvezno sredstvo za identifikacijo, povezano s centralno zbirko podatkov, ki vsebuje informacije, kot so izobrazba in poklicne izkušnje osebe.

6.11 Med begunci in tudi med lokalnim prebivalstvom so ljudje s podjetniškimi interesi in znanjem. Zagotoviti bi jim bilo treba informacije in nasvete o tem, kako ustanoviti podjetje in postati delodajalec.

6.12 V Nemčiji in na Slovaškem trenutno potekajo razprave o tem, kako bi lahko begunce z visokimi kvalifikacijami za poklice, za katere primanjkuje usposobljenih delavcev, vključili na trg dela po hitrih postopkih.

6.13 Begunci potrebujejo splošne informacije o trgu dela, priložnostih za poklicno usposabljanje in delovnih mestih, ki so na voljo. Ker je velik odstotek beguncev primerne starosti za študij (med 16 in 25 let), jim je treba pred začetkom usposabljanja zagotoviti osnovne informacije ali pripravljalne tečaje na različnih poklicnih področjih. V Nemčiji je gospodarska zbornica začela pobude za pomoč pri posredovanju zaposlitve, na primer z razgovori za delo v slogu hitrih zmenkov. Nemška gospodarska zbornica podjetja spodbuja, naj prek projekta Zavezanost k usposabljanju beguncem omogočijo pridobivanje kvalifikacij in usposabljanje. Poskuša tudi pritegniti sponzorje, ki bi prostovoljno skrbeli za begunce in podjetja, tako da bi svetovali obema stranema. Prav tako zagotavlja podporo beguncem, ki želijo ustanoviti lastna podjetja.

<sup>(7)</sup> Approaches towards the labour market integration of refugees in the EU (Pristopi k integraciji beguncev na trg dela v EU), 7.1.2016, EurWORK.

<sup>(8)</sup> Glej opombo 6.

6.14 V Avstriji so začeli izvajati projekt, katerega namen je mladim beguncem poiskati delo na prostih vajeniških mestih s podporo javnih zavodov za zaposlovanje in mentorjev. Pred sklenitvijo uradnega sporazuma o vajištvu lahko poteka obdobje pripravništva. Poleg tega so avstrijske zvezne železnice (ÖBB) začele projekt Raznolikost kot priložnost (Diversität als Chance), v okviru katerega so 50 beguncem brez spremstva, starim od 15 do 17 let, ponudile pripravništvo.

6.15 Da bi olajšali vključevanje visokokvalificiranih migrantov, je avstrijska gospodarska zbornica razvila program Mentorstvo migrantov, ki je na voljo visokokvalificiranim beguncem. Mentorji so ljudje, ki so dobro vključeni na avstrijski trg dela in podpirajo migranta med obdobjem iskanja zaposlitve, tako da mu zagotovijo informacije ali celo dostop do svoje lastne strokovne mreže. Ta program tudi prispeva k preprečevanju kulturnih nesporazumov.

6.16 V številnih državah članicah beguncem pomagajo tako imenovani prijatelji beguncev (refugee buddies), ki prostovoljno sodelujejo v raznih organizacijah in se redno srečujejo z enim beguncem, da vzpostavijo osebni stik. To je še toliko bolj pomembno, ker je veliko število beguncev mladoletnikov brez spremstva, ki potujejo brez svojih družin. Prijatelji beguncev bi lahko delovali tudi kot zagovorniki, da se izboljša podoba beguncev v njihovi državi.

6.17 Organizacije socialnih partnerjev v nekaterih državah članicah (npr. v Španiji, Franciji, Nemčiji, na Češkem in v Avstriji) so pozvale svoje vlade, naj si prizadevajo za učinkovitejše vključevanje beguncev. V Španiji je bil v politike letnega načrta za zaposlovanje vključen dodaten ukrep, katerega namen je vključevanje beguncev na trg dela.

6.18 Danska za vključevanje beguncev na trg dela uporablja tako imenovani stopničasti model: na prvi stopnji (štiri do osem tednov) se opredelijo kompetence posameznega begunca in zagotovijo učne ure danščine. Na drugi stopnji (26–52 tednov) se pripravnik vključi v podjetje (brez stroškov za delodajalca), zagotovijo pa se mu tudi dodatne učne ure danščine. Nato je begunec pripravljen, da sprejme delovno mesto s subvencionirano plačo. Učinkovito izvajanje takšnih modelov bi moralo spodbujati ustvarjanje dodatnih priložnosti za zaposlitev in preprečiti izrivanje lokalnega prebivalstva (brez pojava „vrtljivih vrat“).

6.19 Za zagotovitev poštene konkurence je treba v celoti spoštovati delovne pogoje, vključno s plačami, ne glede na narodnost ali status delavca (*lex loci laboris*). Države članice morajo zagotoviti učinkovite ukrepe, mehanizme in upravne zmogljivosti za takšno izvajanje. Zaposlene begunce ali migrante brez dokumentacije pri uveljavljanju njihovih pravic podpirajo sindikati (Ecole des solidarités – Belgija, UNDOK – Avstrija).

## 7. Financiranje vključevanja beguncev

7.1 EESO poudarja, da bodo morali biti vsi ukrepi ustrezno financirani, da bodo lahko imeli trajen pozitiven učinek na našo družbo. Za trajnostno uspešnost vključevanja beguncev je v okviru Junckerjevega načrta in širše potrebno okrepljeno prizadevanje glede naložb za spodbujanje gospodarske rasti in zaposlovanja. Lokalnemu prebivalstvu in beguncem bi bilo treba zagotoviti dodatne naložbe v ukrepe vključevanja in socialne naložbe za odzivanje na potrebe posameznih ciljnih skupin. EESO upošteva možne pozitivne učinke davka na finančne transakcije v okviru javnih financ z zagotavljanjem pravičnejših prispevkov iz finančnega sektorja. Zaradi izjemnih okoliščin in v skladu s Paktom za stabilnost in rast dodatnih stroškov sprejema beguncev ne bi smeli, na podlagi temeljitega preverjanja, šteti v javni primanjkljaj držav članic<sup>(9)</sup>.

7.2 Države članice prvotnega sprejema, kot so Italija, Malta, Španija in Grčija, bi morale prejeti neposredno gospodarsko pomoč za vsakega begunca ali migranta, da bodo lahko pravilno in hitro obravnavale prošnje za azil ali urejale vračanje v primerih, v katerih zahteve za dodelitev azila niso izpolnjene. Tudi države članice, ki v svojo družbo vključijo več beguncev, kot od njih zahteva načelo solidarnosti, bi morale imeti možnost računati na finančno pomoč EU.

<sup>(9)</sup> Deklaracija EESO o beguncih.

7.3 Treba je povečati finančna sredstva Sklada za azil, migracije in vključevanje, da bo lahko bolje sodeloval z državami članicami pri financiranju vključevanja beguncev, še posebej programov, ki jih izvajajo lokalne oblasti in nevladne organizacije. Ustrezno bi bilo treba povečati tudi sredstva Evropskega socialnega sklada, da se spodbudijo socialno vključevanje beguncev, enakost žensk, podpora podjetjem in vključevanje beguncev na trg dela, za kar sta potrebna dialog in sodelovanje s socialnimi partnerji. Poleg tega bi moral Evropski sklad za regionalni razvoj nameniti dodatna sredstva za mestna območja, ki izvajajo ureditve, potrebne za sprejemanje in vključevanje beguncev.

7.4 Treba je preučiti možnost mednarodnega sodelovanja na področju financiranja vključevanja beguncev ob posebnem sodelovanju UNHCR in Mednarodne organizacije za migracije.

V Bruslju, 27. aprila 2016

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Georges DASSIS

---

## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o zunanji razsežnosti energetske politike EU

(2016/C 264/04)

**Poročevalec: Vitas MAČIULIS**

Predsedstvo Sveta Evropske unije je 16. decembra 2015 sklenilo, da v skladu s členom 262 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Zunanja razsežnost energetske politike EU.*

Strokovna skupina za zunanje odnose, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 19. aprila 2016.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 516. plenarnem zasedanju 27. in 28. aprila 2016 (seja z dne 28. aprila) s 143 glasovi za in 2 vzdržanima glasovoma.

### 1. Sklepi in priporočila: za konsolidirano in odporno zunanjo energetske politiko EU

1.1 Energija je neločljiv del mednarodne politike in trenutno glavna tema na ravni EU. Glede na to, da skušajo nekateri mednarodni akterji na račun energije doseči svoje politične cilje, mora EU zaradi svojih državljanov pozorno spremljati energetska vprašanja.

1.1.1 Pri zunanji razsežnosti energije so ključnega pomena trije dejavniki: diverzifikacija, enoten nastop in ustrezno razvit notranji energetski sistem.

1.2 Diverzifikacija energetskih virov, dobaviteljev in poti v EU je nujna za zunanjo energetske politiko. Kakor je poudarjeno v strategiji EU za energetske unijo, je glavni izziv za EU dejstvo, da več kot polovica porabljene energije prihaja iz uvoza, ki ga je treba zaščititi z ustreznimi trgovinskimi politikami.

1.2.1 Nenehno je treba iskati in vzpostavljati dialog z novimi, zanesljivimi in predvidljivimi dobavitelji energije ter tako širiti krog partnerjev za uvoz energije.

1.2.2 Novi večji infrastrukturni projekti, ki bodo prispevali k ciljem diverzifikacije, morajo izpolnjevati cilje strategije za energetske unijo in biti povsem v skladu s pravnim redom EU. Poleg tega morajo biti ti projekti popolnoma v skladu s ciljem razvoja decentraliziranega energetskega sistema, v katerem imajo obnovljivi viri energije glavno vlogo.

1.2.3 Spodbujati bi bilo treba sodelovanje med predstavniki zasebnega sektorja in politike, da bi našli najustreznejše načine in partnerje za zunanji razvoj na področju energije. Vedno bi bilo treba upoštevati cilje glede energetske varnosti in trajnosti.

1.3 Kljub različnim mešanici energetskih virov, strukturam za uvoz energije in tradicionalnim partnerskim državam med državami članicami si je treba prizadevati za enoten nastop. Skupno notranje stališče EU je ključno za močno zunanjo razsežnost.

1.3.1 EESO poziva države članice, naj uskladijo svoje energetske interese in ves čas ohranjajo medsebojno solidarnost in transparentnost.



1.3.2 EESO pozdravlja predlog Komisije z dne 16. februarja 2016 za okrepitev sedanjega mehanizma za izmenjavo informacij v zvezi z medvladnimi sporazumi in nezavezujočimi instrumenti.

1.3.3 Pomemben del zunanje energetske politike EU bi morali biti skupni okoljski standardi in standardi na področju jedrske varnosti pri izvajanju energetskih projektov v sosednjih državah EU. Omejiti bi bilo treba odkup energije iz držav, ki ne spoštujejo teh standardov.

1.4 Močan notranji energetski sistem je temelj za zmanjšanje zunanjih učinkov: ena od glavnih razsežnosti energetske unije je vzpostavitev v celoti delujočega in transparentnega notranjega energetskega trga EU. Neposredni rezultat tega bi bil učinkovitejši pristop EU k zunanjim energetskim vprašanjem.

1.4.1 Zagotoviti je treba vse potrebne dele energetske infrastrukture, da bi optimizirali in racionalizirali uvoz energetskih virov v EU.

1.4.2 EESO poudarja, da je treba energetska omrežja in sisteme v vseh državah članicah v celoti povezati v notranji trg EU in jih popolnoma uskladiti.

1.4.3 Konkurenčnost proizvajalcev energije v EU je treba ohraniti z vzpostavitvijo enakih konkurenčnih pogojev tako za evropske kot neevropske proizvajalce energije.

1.4.4 EESO poziva, naj se pri oblikovanju in izvajanju zunanje energetske politike EU upošteva, da je treba evropski industriji in še posebej energetsko intenzivnim panogam zagotoviti konkurenčno, stabilno in predvidljivo oskrbo z energijo, da bi lahko delovale pod enakimi konkurenčnimi pogoji kot njihovi tekmeci na mednarodni ravni.

1.5 V prihodnost usmerjena energetska politika, ki bi prispevala k uresničevanju zunanjih ciljev EU, tudi v okviru sporazuma, doseženega na konferenci COP 21, bi morala predvsem temeljiti na sistematičnem upoštevanju ciljev evropske podnebne politike in prizadevanj mednarodne skupnosti, da bi omejili spremembe podnebja, zlasti z razvojem treh glavnih elementov: obnovljivih virov energije, energetske učinkovitosti ter raziskav in razvoja.

1.5.1 Obnovljivi viri so bistveni za povečanje energetske varnosti in zmanjšanje odvisnosti od uvoza.

1.5.2 EU bi si morala čim bolj prizadevati, da ohrani vodilni položaj na tem področju.

1.5.3 Energetska učinkovitost je eden od glavnih elementov za zmanjšanje porabe energije v EU in s tem zmanjšanje obsega uvožene energije. Zato je nujno zmanjšanje porabe energije tako v gospodinjstvih kot podjetjih.

1.6 Raziskavam in razvoju je treba nameniti ustrezna sredstva, kar bi privedlo do večje učinkovitosti in manjših stroškov proizvodnje energije. Pri tem je seveda pomembno tudi mednarodno sodelovanje.

1.7 Energija bi morala biti cenovno dostopna potrošnikom in podpirati konkurenčnost industrije, zato EESO poziva Komisijo in vlade držav članic, naj dajo pomembno vlogo civilni družbi, socialnim partnerjem in potrošniškim organizacijam. Poziva tudi k evropskemu energetskemu dialogu in evropskemu energetskemu forumu, ki bi vključevala vse zainteresirane strani. To je ključnega pomena za pametno, učinkovito in trajnostno zunanjo energetsko politiko EU.

1.7.1 EESO mora spodbuditi svoje mednarodne organe, naj prevzamejo aktivno vlogo pri oblikovanju učinkovite in odporne zunanje energetske politike EU.

## 2. Ozadje

2.1 Energetska vprašanja so šele pred kratkim postala pomemben del političnih razprav EU in so trenutno na vrhu dnevnega reda Evropske komisije. EESO je dejaven tudi na področju zunanje razsežnosti energije in je pripravil že več mnenj na to temo<sup>(1)</sup>.

2.2 Zaradi vse večje odvisnosti EU od uvoza energije, zlasti nafte in plina, postaja zunanja razsežnost energetske politike EU ključna za zanesljivo oskrbo z energijo.

2.2.1 Več kot polovica (53,2 %) bruto nacionalne porabe energije v EU prihaja iz uvoza. EU uvozi 44,2 % trdnih goriv (več kot polovica je črni premog), 87,4 % nafte in naftnih derivatov ter 65,3 % zemeljskega plina (podatki Eurostata, 2013).

2.2.2 Te številke jasno kažejo obseg odvisnosti EU od trgovine z dobavitelji iz tretjih držav. Zato bi bila v primeru, da se dobavitelj izkaže za nezanesljivega ali nepredvidljivega ali da infrastruktura ni ustrezno vzdrževana, resno ogrožena varnost preskrbe z energijo v celotni EU.

## 3. Pomen diverzifikacije v zunanjih odnosih na področju energije

3.1 EU bi morala poiskati nove možnosti za sodelovanje in okrepitev obstoječih energetske partnerstev s tretjimi državami v smislu diverzifikacije virov, dobaviteljev in poti.

3.2 Najverjetneje bo Rusija v bližnji prihodnosti ostala glavni partner EU za uvoz energije. To zlasti velja za zemeljski plin, ki se dobavlja po plinovodih.

3.2.1 Za Rusijo je ključno, da vsaj ohrani ugoden položaj na energetske trgu EU, ki je njena največja destinacija za izvoz energije in hkrati zelo zanesljiv kupec.

3.2.2 Trenutno je glavni element ruske energetske agende, usmerjene v povečevanje izvoza zemeljskega plina v EU, projekt plinovoda Severni tok II. Znotraj EU so bili izraženi pomisleki, da je morda ta projekt v nasprotju s strategijo EU za energetske unijo glede diverzifikacije oskrbe s plinom. Po mnenju EESO je najpomembnejša naloga Komisije, da natančno oceni projekt Severni tok II in preveri njegovo skladnost s pravnim redom EU, vključno s tretjim energetske svežnjem, pa tudi s cilji v okviru strategije za energetske unijo, predvsem diverzifikacije energetske virov, dobaviteljev energije in poti oskrbe z energijo.

3.2.3 Pri oblikovanju skupnega stališča EU o Severnem toku II je treba upoštevati interese vseh držav članic. Gospodarski vidiki projekta ne bi smeli biti edini dejavnik pri odločitvi, zlasti glede na težnjo Rusije, da energijo uporablja kot orodje za doseganje geopolitičnih ciljev.

---

<sup>(1)</sup> 1) Prispevek civilne družbe k pregledu strategije EU za Srednjo Azijo, mnenje EESO (UL C 242, 23.7.2015, str. 1).

2) Strateški okvir za energetske unijo, mnenje EESO (UL C 383, 17.11.2015, str. 84).

3) Energija – dejavnik razvoja in poglobljenega pristopnega procesa Zahodnega Balkana, mnenje EESO (UL C 32, 28.1.2016, str. 8).

4) Zagotavljanje uvoza pomembnih dobrin za EU v okviru obstoječe trgovinske politike in sorodnih politik EU, mnenje EESO (UL C 67, 6.3.2014, str. 47).

5) Medvladni sporazumi med državami članicami in tretjimi državami na področju energije, mnenje EESO (UL C 68, 6.3.2012, str. 65).

6) Vključitev civilne družbe v oblikovanje prihodnje evropske energetske skupnosti, mnenje EESO (UL C 68, 6.3.2012, str. 15).

7) Zunanja razsežnost energetske politike EU, mnenje EESO (OJ C 182, 4.8.2009, str. 8).

3.3 Pomemben mednarodni partner Evropske unije je tudi Norveška, ki ima podobne politične prednostne naloge, tudi na področju energetike. Norveška je kot podpisnica Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru del notranjega trga EU.

3.3.1 Pomen severne razsežnosti se bo verjetno povečal, ravno tako sodelovanje s severnimi območji glede naftnih in plinskih polj v Severnem ledenem morju. Vendar bi bilo treba v primeru, da podjetja začnejo resno preučevati potencialne vire na tem območju, posebno pozornost nameniti občutljivemu ekosistemu.

3.4 Sodelovanje na področju energije med EU ter njenimi južnimi in vzhodnimi sredozemskimi partnerji je z nedavno vzpostavitvijo regionalnih platform, ki pokrivajo plin, elektriko, obnovljive vire in energetske učinkovitost, pridobilo nov zagon. Te platforme naj bi prispevale k lažjemu in boljšemu sodelovanju na področju energije.

3.5 Ker je Srednja Azija strateško pomembna regija, ki je bogata z energetskimi viri, se je Evropska unija zavezala, da bo z njo vzpostavila trajen in stabilen odnos. Kakor je navedeno v sklepih Sveta za zunanje zadeve o strategiji EU za Srednjo Azijo, sprejetih 22. junija 2015, EU poziva h krepitvi energetskih povezav, kar bi prispevalo k energetske varnosti obeh strani.

3.6 Z južnim plinskim koridorjem bo regija Kaspijskega morja povezana s trgovino EU, kar bo odprlo nove možnosti za trgovino z zemeljskim plinom ter prispevalo k cilju EU v zvezi z diverzifikacijo. Osrednji del povezave bo Transanatolijski plinovod za zemeljski plin (TANAP) skupaj s Transjadranskim plinovodom (TAP).

3.7 Energetski odnosi z ZDA postajajo za EU vse pomembnejši, kar dokazuje tudi Energetski svet EU-ZDA. Cene plina v ZDA so trenutno nizke zaradi njegove nekonvencionalne proizvodnje. EU bi morala to izkoristiti in spodbuditi razvoj čezatlantske trgovine z utekočinjenim zemeljskim plinom, saj bi to močno prispevalo k diverzifikaciji virov energije.

3.7.1 Čezatlantsko partnerstvo za trgovino in naložbe (TTIP) bi lahko postalo pomembno orodje tudi za krepitev čezatlantske energetske varnosti. EESO poziva obe strani, naj si z vsemi močmi prizadevata za ustrezno rešitev energetskih vprašanj v sporazumu.

3.8 Energetska varnost EU je tesno povezana z dogajanjem na področju energije v sosednjih državah. EU mora zato še naprej tesno sodelovati s svojimi sosedi in povečati obseg vzajemno koristnega sodelovanja.

3.8.1 EESO poziva Komisijo, naj si prizadeva za še močnejšo Energetsko skupnost, zlasti naj se pravni red EU na področju energije uporablja tudi za pogodbenice <sup>(2)</sup>.

3.8.2 Ključni cilj Energetske skupnosti je razširitev notranjega energetskega trga EU. EU mora še naprej krepiti sodelovanje s sosednjimi državami in njihovimi civilnimi družbami, da bi se vzpostavil pravi vseevropski energetski trg. EESO pozdravlja predlog Komisije za uredbo o zanesljivosti oskrbe, ki neposredno vključuje države Energetske skupnosti.

3.9 EU mora izkoristiti ukinitve mednarodnih sankcij proti Iranu in ponovno navezati odnose na področju energetike, saj bi lahko imel Iran pomembno vlogo pri diverzifikaciji virov za oskrbo EU z energijo.

3.10 Poleg tega bi EU morala pospešiti in okrepiti prizadevanja za utrditev zanesljivih partnerstev z različnimi, a pomembnimi tretjimi državami, kot so Kanada, Turčija in Alžirija. EESO pozdravlja začetek energetskih dialogov na visoki ravni s temi državami v letu 2015.

<sup>(2)</sup> Pogodbenice: Albanija, Bosna in Hercegovina, Kosovo, nekdanja jugoslovanska republika Makedonija, Moldavija, Črna gora, Srbija in Ukrajina.

3.11 Energetski vidik se mora ustrezno odražati v trgovinskih sporazumih s tretjimi državami. Poleg tega morajo biti energetski sporazumi z dobavitelji iz tretjih držav v skladu s predpisi EU in načeli energetske varnosti.

#### 4. Pomen enotnega nastopa in pristopa k energetskim vprašanjem

4.1 Svet za zunanje zadeve je 20. julija 2015 odobril akcijski načrt za diplomacijo na področju energije, da bi podprl zunanjo razsežnost strategije za energetska unijo. Cilj tega načrta je okrepitev skupnih sporočil, kar bi EU omogočilo, da bi pri najpomembnejših energetskih vprašanjih nastopala enotno ter energetske cilje uresničevala v duhu solidarnosti in skupnih interesov, namesto da se energetske politike ponovno nacionalizirajo.

4.1.1 Akcijski načrt za diplomacijo na področju energije zajema predvsem diplomatsko podporo za diverzifikacijo virov energije, dobaviteljev in poti, krepitev sodelovanja s tranzitnimi državami (zlasti Ukrajino) in tretjimi državami, ki so ključne energetske partnerice, dodatno utrditev Energetske skupnosti ter ohranjanje strateškega sodelovanja EU v večstranskih pobudah na področju energetike.

4.2 S sklepom Parlamenta in Sveta dne 25. oktobra 2012 je bil vzpostavljen mehanizem za izmenjavo informacij v zvezi z medvladnimi sporazumi, da bi se zagotovili pravna jasnost in transparentnost sporazumov ter skladnost njihovih določb s pravom EU. Komisija je februarja 2016 vložila predlog za okrepitev obstoječega mehanizma.

4.2.1 EESO pozdravlja prizadevanja za zagotovitev pravne skladnosti in transparentnosti sporazumov EU s tretjimi stranmi <sup>(3)</sup>, zato podpira okrepitev sedanjega mehanizma za izmenjavo informacij.

4.3 EU bi si morala še naprej prizadevati za spodbujanje in nenehno izboljševanje okoljskih standardov in standardov na področju jedrske varnosti v tretjih državah.

4.3.1 Posebno pozornost je treba nameniti jedrskim elektrarnam, ki se gradijo v tretjih državah blizu meja EU (tj. jedrska elektrarna Astravec v Belorusiji, za katero je bilo ugotovljeno, da ni v skladu z določbami Konvencije iz Espooja). EU bi morala tretje strani opozoriti, da je treba zagotoviti vsestransko varnost takih projektov v skladu s Konvencijo IAEA o jedrski varnosti in drugimi pomembnimi mednarodnimi sporazumi. Komisija bi morala okrepiti svoja prizadevanja, da bodo države, ki so dale soglasje k izvajanju izrednih varnostnih pregledov v skladu s pravili EU, čim prej izpolnile to obveznost. Poleg tega bi bilo treba nevarnim jedrskim elektrarnam omejiti dostop do energetskega trga EU.

#### 5. Učinki močnega notranjega energetskega sistema

5.1 Močan notranji energetski sistem se neposredno odraža v trdnem zunanjem stališču. Zato bi EU morala uskladiti notranji pristop k energetskim vprašanjem.

5.2 Strategija za energetska unijo je prednostna pobuda, namenjena uskladitvi skupnega odziva EU na energetske izzive. Glede na to, da energetska varnost pogojuje gospodarski in družbeni napredek EU, je to skupna odgovornost držav članic, proizvajalcev energije, potrošnikov, tranzitnih držav in mednarodne skupnosti, saj so vsi vključeni v današnje globalizirane energetske trge.

5.2.1 Ključni steber energetske unije je izboljšanje povezav med državami članicami in celovito izvajanje pravnega reda na področju notranjega energetskega trga. Zaradi popolne integracije notranjega trga EU se bo povečala konkurenca med ponudniki energije, s tem pa se bodo izboljšale cene za končne porabnike.

---

<sup>(3)</sup> Glej opombo 1, točka 5.

5.2.2 Glede na to, da utekočinjeni zemeljski plin postaja vse bolj razširjen na svetovni ravni, se s tem EU ponujajo nove priložnosti za diverzifikacijo oskrbe s plinom. Zato bi bilo treba okrepiti in razviti interno infrastrukturo za utekočinjeni zemeljski plin. V zvezi s tem EESO odločno podpira strategijo za utekočinjeni zemeljski plin in skladiščenje plina, ki jo je Komisija sprejela februarja 2016.

5.2.3 S popolno integracijo EU bodo odpravljeni „energetski otoki“. EESO poudarja, da je treba energetska omrežja in sisteme vseh držav članic v celoti povezati v notranji trg EU, tako z razvojem fizične infrastrukture za povezovanje omrežij kot tudi z dokončno sinhronizacijo treh baltskih držav<sup>(4)</sup>, saj je upravljanje njihovega elektroenergetskega sistema zdaj odvisno od operaterja tretje države (Rusija).

5.2.4 Ohraniti je treba konkurenčnost proizvajalcev energije EU. Vzpostaviti je treba enake konkurenčne pogoje za evropske in neevropske proizvajalce energije, da bodo vsi udeleženci na energetske trgu spoštovali pravila EU o konkurenci.

## 6. V prihodnost usmerjena energetska politika kot pomemben dejavnik zunanje razsežnosti

6.1 Obnovljivi viri energije so neposredna priložnost, da EU zmanjša svojo odvisnost od uvoženih fosilnih goriv in domačo proizvodnjo energije preoblikuje v bolj trajnostno. Po mnenju EESO je razvoj obnovljivih virov energije eden od najpomembnejših ukrepov za varnejšo energetska prihodnost. Vendar pa se EU ne bi smela zanašati na pretekle uspehe, pač pa bi morala storiti vse, kar je v njeni moči, da ohrani vodilni položaj na tem področju. Poleg tega bi morali uradniki EU spodbujati tretje države, naj določijo ambiciozne cilje v zvezi z energijo iz obnovljivih virov.

6.1.1 EU se je že usmerila na obdobje po letu 2020 in postavila še ambicioznejše cilje za leto 2030. Da bi države članice dosegle skupni cilj najmanj 27 % energije iz obnovljivih virov, bodo morale bolj sodelovati na regionalni ravni, kar bo dodatno okrepilo energetska sektor EU.

6.1.2 Kar zadeva blažitev posledic podnebnih sprememb, EESO pozdravlja sporazum s konference COP 21 in zavezo EU, da bo do leta 2030 zmanjšala emisije toplogrednih plinov za vsaj 40 % (glede na ravni iz leta 1990), kakor je določeno v okviru podnebne in energetske politike. EU bi morala ne le spodbujati svoje partnerje k aktivni drži na tem področju, temveč bi jim morala zagotavljati tudi praktično pomoč, kadar je to potrebno.

6.1.3 Decentralizirana proizvodnja energije in energetska zadruga bi lahko prispevale k doseganju ciljev EU na področju podnebja in energetike, saj omogočajo sodelovanje širše družbe pri prizadevanjih za energetska neodvisnost in varnost v posameznih državah in celotni EU. Zato bi bilo treba sprejeti najboljše prakse za stroškovno učinkovite načine lastne proizvodnje in porabe.

6.2 Energetska učinkovitost je ravno tako eden od neposrednih načinov za reševanje problema visokega uvoza energije v EU. Za leto 2030 je bil določen cilj, da se mora energetska učinkovitost v celotni Evropi izboljšati za vsaj 27 % (enak delež kot za obnovljive vire energije), pri čemer si Evropska komisija močno prizadeva za uresničevanje prednostnega pomena energetske učinkovitosti. Energetska unija pa bo še naprej spodbujala boljši dostop do instrumentov financiranja za energetska učinkovitost, zlasti v prometnem in stavbnem sektorju, in spodbujala države članice k prednostni obravnavi energetske učinkovitosti v njihovih politikah.

6.3 Zagotavljanje zadostnih sredstev za raziskave in razvoj je ključno za ohranjanje tehnološkega napredka pri proizvodnji energije in pametni distribuciji. To je zlasti pomembno na področju energije iz obnovljivih virov, da bi postala njena proizvodnja stroškovno dostopna in zanesljiva. Poleg tega je treba nadaljevati z razvojem najsodobnejših tehnologij, kot so uporaba vodika, gorivnih celic in jedrske fuzije v proizvodnji energije.

<sup>(4)</sup> UL C 228, 4.9.2009, str. 84.

6.4 EESO poziva EU, naj prek politik in pobud za zagotavljanje finančne, tehnične in pravne pomoči prevzame vodilno vlogo pri trajnostnem reševanju energetske vprašanja držav v razvoju. Podpora za izobraževanje in usposabljanje na povezanih področjih bi morala biti glavno orodje za povečanje sodelovanja z državami v razvoju.

#### **7. Civilna družba kot akter v zunanjih odnosih na področju energije**

7.1 Potrošniki pričakujejo, da bo energija dostopna in bo podpirala konkurenčnost gospodarstva, zato EESO poziva Komisijo in nacionalne vlade, naj v energetske zadeve vključijo civilno družbo, socialne partnerje in potrošniške organizacije ter ohranjajo odprt dialog. To bi znatno prispevalo k boljšemu razumevanju energetske vprašanja.

7.1.1 Energetska revščina je svetovni problem, ki ga EU ne sme zanemariti niti v svoji notranji niti zunanji energetske politiki. Tistim, ki so najbolj ogroženi, je treba ponuditi pomoč.

7.2 Civilna družba bi morala pokazati več samoiniciativnosti v postopkih oblikovanja energetske politike. EESO pozdravlja skupno izjavo, ki jo je 11. februarja 2016 podpisala platforma civilne družbe EU-Ukrajina in katere cilj je okrepiti vlogo civilne družbe in pripraviti priporočila v zvezi s pravno državo za ustrezne organe.

7.2.1 Energetska vprašanja je treba vključiti na dnevni red srečanj EESO na mednarodni ravni, ravno tako morajo postati pomembna tema v razpravah s civilno družbo partnerskih držav.

V Bruslju, 28. aprila 2016

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Georges DASSIS

---

## III

(Pripravljalni akti)

**EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR****516. PLENARNO ZASEDANJE EESO 27. IN 28. APRILA 2016****Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o Zeleni knjigi o maloprodajnih finančnih storitvah – Boljši produkti, večja izbira ter večje priložnosti za potrošnike in podjetja****(COM(2015) 630 final)**

(2016/C 264/05)

**Poročevalka: Milena ANGELOVA**

Evropska komisija je 10. decembra 2015 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Zelena knjiga o maloprodajnih finančnih storitvah – Boljši produkti, večja izbira ter večje priložnosti za potrošnike in podjetja*

(COM(2015) 630 final).

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 13. aprila 2016.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 516. plenarnem zasedanju 27. in 28. aprila 2016 (seja z dne 27. aprila) s 191 glasovi za in 5 vzdržanimi glasovi.

**1. Sklepi in priporočila**

1.1 EESO pozdravlja izraženi cilj Komisije v zvezi z objavo te zelene knjige in dejstvo, da je Komisija na pravi poti ter ima ambiciozen program za izvajanje akcijskega načrta o oblikovanju unije kapitalskih trgov <sup>(1)</sup>.

1.2 EESO podpira zamisel Komisije o prizadevanju za lajšanje čezmejne distribucije maloprodajnih finančnih storitev in možnosti, da potrošniki zamenjajo ponudnika. S takimi ukrepi naj bi zagotovili konkurenčnejšo tržno strukturo in povečali koristi potrošnikov finančnih storitev, vključno s spodbujanjem enakega dostopa do mehanizmov izvensodnega reševanja sporov v vseh državah članicah <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> UL C 133, 14.4.2016, str. 17.

<sup>(2)</sup> UL C 181, 21.6.2012, str. 93, in UL C 181, 21.6.2012, str. 99. Poleg tega naj bi se položaj izboljšal že takoj, ko bodo države članice prenesle direktivo o alternativnem reševanju sporov (UL L 165, 18.6.2013, str. 63 in UL L 165, 18.6.2013, str. 1).

1.3 EESO pozdravlja pristop Komisije iz zelene knjige, da se poiščejo ustrezne politike za spodbujanje obeh strani trga maloprodajnih finančnih storitev – ponudbe in povpraševanja.

1.4 EESO podpira zamisel, da bi morali potrošniki, če je le mogoče, imeti priložnost za primerjavo različnih produktov, da se lahko ozaveščeno odločajo. V zvezi s tem v celoti podpira direktivo o trgih finančnih instrumentov (MiFID) II, medtem ko še vedno pripravlja mnenje o nedavno predlaganih revizijah <sup>(3)</sup>, in uredbi o paketnih naložbenih produktih za male vlagatelje in zavarovalnih naložbenih produktih, pri čemer sta potrebna boljša preglednost ter razkrivanje informacij <sup>(4)</sup>.

1.5 Med cilje zelene knjige spada tudi zmanjšanje razdrobljenosti trga na področju maloprodajnih finančnih storitev. EESO želi zato poudariti, da ni nobenih popolnoma zanesljivih dokazov, da razlike v cenah povzročajo le nedelovanje trga v EU. Na cene produktov in storitev vplivajo tudi nacionalni in lokalni dejavniki, kar otežuje usklajevanje cen med državami članicami. Premija avtomobilske zavarovalne police za potrošnika v eni državi članici in enakovredna premija za potrošnika v drugi državi članici se lahko zelo razlikujeta zaradi škodnega količnika, ki temelji na številu prometnih nesreč ali številu primerov goljufij v posamezni državi. Podobno se lahko kreditne obrestne mere potrošnikov razlikujejo med državami članicami, odvisno od njihove ravni problematičnih terjatev. Taki lokalni dejavniki so v zeleni knjigi pravilno navedeni, treba pa bi jih bilo dodatno analizirati. EESO zato z zanimanjem pričakuje rezultate posvetovanj in Komisijo poziva, naj še naprej išče morebitne dokaze o nezadostni konkurenci ter jasnejše razloge za pojasnitev zaznanih razlik v ceni. Komisija bi morala to raziskati tudi v okviru ocene učinka, ki jo bo izvedla pred oblikovanjem pričakovanih pravnih predlogov.

1.6 Hkrati želi EESO poudariti, da so številne težave, izpostavljene v zeleni knjigi o maloprodajnih finančnih storitvah iz leta 2007 <sup>(5)</sup>, osem let pozneje še vedno aktualne v sedanji zeleni knjigi. EESO je na splošno podprl prejšnjo zeleno knjigo <sup>(6)</sup> in pohvalil sprejete ukrepe za iskanje praktičnih rešitev <sup>(7)</sup>. Kljub nekaterim pozitivnim rezultatom je napredek omejen, težave za delovanje enotnega trga na področju maloprodajnih storitev pa še vedno niso odpravljene. EESO zato meni, da je treba rezultate posvetovanj v zvezi z novo zeleno knjigo tokrat prenesti v ambicioznejši program, s katerim bi premagali dolgoročne težave.

1.7 V zeleni knjigi so obravnavani raznoliki finančni produkti, vendar ni mogoče doseči večje izbire in več možnosti hkrati za vse izmed njih. Zanje bodo jasno potrebne različne prednostne obravnave in časovni okviri. EESO predlaga, da bi se rezultati postopka posvetovanja prednostno uporabili za enostavnejše produkte, v zvezi s katerimi imajo lokalni dejavniki razmeroma manjši pomen. Tako se bosta postopku oblikovanja enotnega trga za finančne produkte zagotovila zagon in zaupanje. Med te produkte lahko spadajo plačilne storitve, vseevropski pokojninski produkti, varčevalni računi ter avtomobilsko in življenjsko zavarovanje. Eden prvih korakov bi bila lahko uporaba sistema bonusov in malusov v avtomobilskem zavarovanju v vseh državah članicah, kar zmanjšuje pomembnost lokalnih dejavnikov in zavarovalne premije tesno povezuje s profili posameznikov. Temu bi morali v časovnem okviru slediti produkti, kot so hipoteke, potrošniška posojila, zavarovanje poklicne odgovornosti in upravljanje sredstev.

1.8 Medtem ko so v zeleni knjigi poudarjene zlasti digitalne tehnologije, EESO meni, da bi bilo treba upoštevati dva pomembna dejavnika za večje čezmejno povpraševanje po produktih:

— finančno izobraževanje je dejansko ključni vidik za ohranjanje zaupanja v finančni sistem ter odgovorno potrošnjo finančnih produktov. EESO je že izrazil svoje mnenje o tej zadevi <sup>(8)</sup>,

— finančno svetovanje je treba dobro regulirati na ravni EU ter jasno ločevati med svetovanjem in trženjem. V ta namen je treba nameniti pozornost tudi storitvam neodvisnih posrednikov.

<sup>(3)</sup> COM(2016) 56 final, COM(2016) 57 final, UL L 173, 12.6.2014, str. 1 in UL L 257, 28.8.2014, str. 1.

<sup>(4)</sup> UL C 191, 29.6.2012, str. 80.

<sup>(5)</sup> COM(2007) 226 final.

<sup>(6)</sup> UL C 151, 17.6.2008, str. 1.

<sup>(7)</sup> UL L 257, 28.8.2014, str. 214; UL L 60, 28.2.2014, str. 34; UL L 337, 23.12.2015, str. 35; UL L 26, 2.2.2016, str. 19; UL L 173, 12.6.2014, str. 349.

<sup>(8)</sup> UL C 318, 29.10.2011, str. 24.



1.9 EESO meni, da si je nujno čim bolj prizadevati, da bi se preprečilo ponovno spreminjanje direktiv (kot sta revidirana direktiva o plačilnih storitvah in direktiva o hipotekarnih kreditih<sup>(9)</sup>), ki so bile sprejete pred kratkim. Zagotoviti je treba nekaj časa za učinkovito uporabo ukrepov, nove regulativne ukrepe pa je treba izvajati preudarno, da ne bi pretirano regulirali finančnih trgov.

## 2. Cilj zelene knjige Predhodno delo Komisije in EESO na področju maloprodajnih finančnih storitev

2.1 Evropska komisija je objavila zeleno knjigo v povezavi z akcijskim načrtom o oblikovanju unije kapitalskih trgov<sup>(10)</sup>, da bi preučila, kako se lahko še bolj poveča odprtost evropskega trga za maloprodajne finančne storitve, in sicer za zavarovanja, kredite, plačila, tekoče in varčevalne račune ter druge naložbene produkte za male vlagatelje, in s tem dosežejo boljši rezultati za potrošnike in podjetja, hkrati pa se ohrani ustrezna raven varstva potrošnikov ter vlagateljev na evropski in nacionalni ravni.

2.2 V zeleni knjigi so obravnavani predvsem izzivi digitalizacije, kar lahko prispeva k znižanju cen in izboljšanju primerljivosti produktov, s čimer se krepi ozaveščenost potrošnikov pri sprejemanju finančnih odločitev. Na dolgi rok bi morala digitalizacija podjetjem omogočiti, da bi bili njihovi produkti na voljo povsod v Uniji, s čimer bi se približali temu, da bi enotni evropski trg postal resničnost.

2.3 Še eno pomembno vprašanje v zeleni knjigi je krepitev zaupanja, ki je ključno pri širitvi enotnega trga na področju finančnih maloprodajnih storitev. V dokumentu je v zvezi z doseganjem teh ciljev poudarek na tem, kako bi se dosegla večja razumljivost storitev in produktov.

2.4 V zeleni knjigi se preučuje tudi, kaj je mogoče storiti, da bi enotni trg na področju finančnih storitev konkretno izboljšal življenje ljudi v EU ter ustvaril nove tržne priložnosti za ponudnike ter tako podprl rast evropskega gospodarstva in ustvaril nova delovna mesta.

## 3. Pripombe glede trenutnega stanja trgov za maloprodajne finančne storitve

3.1 EESO meni, da so razdrobljenost trgov za maloprodajne finančne storitve, izpostavljeno v zeleni knjigi, skupaj povzročili vpliv nacionalnih in lokalnih dejavnikov na cene produktov in storitev (pravne, regulativne in kulturne posebnosti ter posebnosti na področju javnih sistemov socialnega varstva) ter izzivi na trgu, povezani s povpraševanjem in ponudbo, ki jih bo treba obravnavati v prihodnosti.

3.2 Glavni izzivi, povezani s ponudbo, so:

- neupravičene in nepotrebne razlike v nacionalnih predpisih, ki so posledica čezmerne prenašanja zakonodaje ter nacionalnih tradicij in posebnosti, pa tudi drugih nacionalnih razlik pri dejavnih, ki vplivajo na stroške poslovanja,
- težave pri čezmejni identifikaciji strank in vira njihovih sredstev,
- težave s čezmejnim vrednotenjem premoženja strank in izvrševanje zavarovanja s premoženjem,
- različni pravni mehanizmi v državah članicah, zlasti v zvezi z zasegom nepremičnin v okviru zavarovanj s premoženjem (tj. dolžina postopkov zasega premoženja, potrebna vključitev notarja, različna pravila glede zemljiške knjige).

3.3 Glavni izzivi, povezani s povpraševanjem, so:

- potrošniki, ki so navajeni na določen standard varstva v svoji državi, se ne morejo zanašati na enak standard v drugi državi članici,
- neenako izvrševanje skladnosti z evropskimi zakonodajnimi zahtevami,

<sup>(9)</sup> UL L 337, 23.12.2015, str. 35 in UL L 60, 28.2.2014, str. 34.

<sup>(10)</sup> COM(2015) 468 final.

- neenak dostop do zunajsodnih pravnih sredstev za potrošnike finančnih storitev v različnih državah članicah <sup>(11)</sup>,
- jezikovne ovire,
- zahteve za spretnosti in kvalifikacije finančnih svetovalcev so v pristojnosti nacionalnih regulativnih organov, vendar niso poenotene med državami članicami. Malo je pristojnih finančnih svetovalcev, ki bi objektivno svetovali, zlasti na področju čezmejnih nakupov.

3.4 EESO se strinja tudi, da razvoj digitalizacije ustvarja novo okolje ter znatno širi obseg za zagotavljanje novih storitev in boljše čezmejno dejavnost. Vendar je treba paziti, da digitalnega napredka ne bi uporabili za zavajanje potrošnika s ponujanjem preveč zapletenih, nepomembnih ali težko primerljivih informacij o finančnih storitvah.

3.5 Odbor poudarja, da se finančna pismenost oseb še vedno zelo razlikuje med različnimi kraji ter je razmeroma nizka v primerjavi z drugimi razvitimi državami, kot so ZDA, Avstralija in Kanada <sup>(12)</sup>. Predprodajno finančno svetovanje ni dobro urejeno in ne zagotavlja, da bodo stranke izbrale najustreznejše produkte, pri čemer so strokovne storitve finančnega svetovanja premalo razvite v primerjavi z nekaterimi državami zunaj EU.

3.6 Možnosti, ki so na voljo zaradi novih tehnologij in vse večje ponudbe, tudi čezmejne ponudbe, prinašajo priložnosti, pa tudi nekaj morebitnih tveganj. Če potrošniki ne bi imeli potrebnega finančnega znanja, bi lahko prišlo do visokih ravni dolga, neplačil hipoteke in več primerov plačilne nesposobnosti. Ogroženi bi bili lahko potrošniki, ki zavarovalne in pokojninske produkte kupujejo prek spleta, ker produktov pogosto ne raziščejo dovolj ter lahko sklepajo pogodbe, ne da bi se tega zavedali <sup>(13)</sup>. Nacionalni regulatorji bi morali zato zagotoviti, da družbe, ki produkte prodajajo prek spleta, upoštevajo t. i. dolžnost svetovanja, da se zagotovi varstvo potrošnikov. Obstaja več kot dovolj argumentov za dokazovanje pomembnosti finančnega izobraževanja in ustreznega svetovanja.

3.7 Potrošniki, ki ne razumejo pojma obrestnih obresti, dolgujejo več denarja ter plačujejo višje obrestne mere in stroške transakcij <sup>(14)</sup>, medtem ko potrošniki s finančnim znanjem bolje načrtujejo, več prihranijo za obdobje upokojitve <sup>(15)</sup> in razpršijo finančna tveganja <sup>(16)</sup>. To velja tudi na makroekonomski ravni, saj ima lahko finančna pismenost zelo ugoden učinek na nacionalno varčevanje in zbiranje bogastva <sup>(17)</sup>. Zato se zelo priporoča jasnejša ločnica med dejavnostmi, vključenimi v trženje produktov, in dejavnostmi, vključenimi v prodajo produktov, zlasti kadar je vključeno tudi svetovanje. Svetovanje se nikakor ne bi smelo izrabljati za orodje za trženje, svetovalci pa bi morali biti resnično neodvisni. Predložiti bi bilo treba predpogodbene informacije ter jih jasno in izčrpno predstaviti. EESO je trdno prepričan, da so za ponovno vzpostavitev zaupanja v trge finančnih storitev, povečanje čezmejne dejavnosti in izboljšanje prenosljivosti finančnih produktov potrebni usmerjeni ukrepi za izobraževanje posameznih vlagateljev ter izboljšanje finančnih nasvetov.

<sup>(11)</sup> Glej opombo 2.

<sup>(12)</sup> Stopnja finančne pismenosti se znotraj EU zelo razlikuje. V povprečju je finančno pismenih 52 % odraslih oseb, najvišje stopnje (vsaj 65 %) pa beležijo na Danskem, v Nemčiji, na Nizozemskem in Švedskem. Južnoevropske države dosegajo precej nižje stopnje: Grčija (45 %), Španija (49 %), Italija (37 %) in Portugalska (26 %). Podobno nizki so kazalniki za države, ki so se EU pridružile leta 2004 in pozneje: Bolgarija (35 %), Ciper (35 %) in Romunija (22 %). Evropa v svetovnem merilu v povprečju zaostaja za ZDA (57 %), Kanado (68 %) in Avstralijo (64 %). Vir podatkov: Klapper, Leora, Annamaria Lusardi, Peter van Oudheusden, *Financial Literacy Around the World* (Finančna pismenost po svetu), 2015.

<sup>(13)</sup> Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine (EIOPA) v mnenju o varstvu potrošnikov ter prodaji zavarovalnih in pokojninskih produktov navaja, da se uporabniki pred nakupom produktov prek spleta o njih ne pozanimajo dovolj (EIOPA-BoS-14/198, 28. januar 2015, EIOPA, *Opinion on sales via the internet of insurance and pension products* (Mnenje o prodaji zavarovalnih in pokojninskih produktov prek spleta)).

<sup>(14)</sup> Lusardi, Annamaria in Peter Tufano (2015). *Debt Literacy, Financial Experiences, and Overindebtedness* (Dolžniška pismenost, finančne izkušnje in pretirana zadolženost), *Journal of Pension Economics and Finance*, zvezek 14, posebna številka 4, str. 332–368, oktober 2015.

<sup>(15)</sup> Behrman Jere R., Olivia S. Mitchell, Cindy K. Soo in David Bravo (2012). *The Effects of Financial Education and Financial Literacy: How Financial Literacy Affects Household Wealth Accumulation* (Učinki finančne izobrazbe in finančne pismenosti: Kako finančna pismenost vpliva na kopičenje premoženja gospodinjstev), *American Economic Review: Papers & Proceedings*, zvezek 102(3), str. 300–304.

<sup>(16)</sup> Abreu, Margarida in Victor Mendes (2010). *Financial Literacy and Portfolio Diversification* (Finančna pismenost in diverzifikacija portfeljev), *Quantitative Finance*, zvezek 10(5), str. 515–528.

<sup>(17)</sup> Jappelli, Tullio in Mario Padula, *Investment in financial literacy and saving decisions* (Naložbe v finančno pismenost in odločitve glede varčevanja), delovni dokument Centra za finančne študije (CFS), št. 2011/07.

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

##### 4.1 Splošna vprašanja:

1. *Za katere finančne produkte bi lahko izboljšana čezmejna ponudba okrepila konkurenco na nacionalnih trgih v smislu boljše izbire in cene?*

4.1.1 Zelena knjiga vsebuje vprašanja v zvezi z različnimi bančnimi in nebančnimi produkti ter storitvami, čeprav obstajajo znatne razlike med glavnimi transakcijskimi produkti (kot so tekoči računi ali vezane vloge) in pogodbenimi produkti (kot so hipoteke ali varčevalni in naložbeni produkti). Kar zadeva varčevalne in naložbene produkte, bodo na trg vplivali nekateri drugi pravni instrumenti EU (kot je direktiva MiFID ali pobuda o oblikovanju unije kapitalskih trgov), ko bodo začeli veljati.

4.1.2 V zvezi z vsemi produkti iz zelene knjige ima čezmejno zagotavljanje storitev potencial za okrepitev konkurence na nacionalnih trgih. Na tej stopnji so produkti z največjim potencialom nedvomno pokojninski in naložbeni produkti. Glede na sistem točkovanja Komisije je trg za te produkte najslabši med 31 potrošniškimi trgi<sup>(18)</sup>. Za pokojninske produkte, ki so na voljo, so značilni lokalna omejenost in visoke pristojbine. Ob upoštevanju inflacije, provizij za upravljanje in dodatnih plačil imajo ti produkti pogosto negativen realni donos ter dosegajo slabše rezultate od ustreznih tržnih kazalnikov<sup>(19)</sup>. Zato EESO močno podpira zamisel enotnega trga za pokojninske produkte in zlasti za pripravo vseevropskega produkta osebnega pokojninskega zavarovanja<sup>(20)</sup>, kar bo privedlo do okrepljene ekonomije obsega, nižjih cen ter večje izbire za potrošnike.

4.1.3 Nekateri zavarovalni produkti so enostavno prenosljivi, na primer produkti življenjskega zavarovanja, v okviru katerega je stranka zavarovana, tudi če se preseli zunaj lokalnih meja. Drugi zavarovalni produkti vsebujejo elemente, ki se urejajo lokalno in jih je treba prilagoditi, ko jih subjekti poskušajo distribuirati v različnih državah. Člen 11 direktive o distribuciji zavarovalnih produktov<sup>(21)</sup> določa, da morajo države članice vzpostaviti enotno kontaktno točko, ki je odgovorna za zagotavljanje informacij o predpisih o splošnih koristih v njihovih državah, EIOPA pa mora na svojem spletnem mestu objaviti spletne povezave do spletnih mest pristojnih organov, kjer so objavljene informacije o teh predpisih o splošnih koristih. Poleg tega čezmejno zagotavljanje storitev v celoti še vedno ne bo možno ali zaželeno, in sicer zaradi dejanskih potreb strank, ki uporabljajo produkte, ter razlik v vedenju in dejavnih tveganja, ki vplivajo na pogoje produkta. EESO pozdravlja rešitve, s katerimi se bo pripomoglo k ublažitvi pomanjkanja prenosljivosti produktov, in priporoča, naj se v nekaterih primerih uvedejo vsaj delne rešitve, kot je možnost, da bi imetniki polic krili le razlike med višjim kritjem in nižjimi kritji v različnih državah članicah.

2. *Katere ovire preprečujejo podjetjem, da bi finančne storitve zagotovila neposredno čez mejo, in potrošnikom, da bi produkte kupovali neposredno čez mejo?*

4.1.4 Poglavitne ovire na strani ponudbe so navedene v točki 3.2. Da bi jih premagali, je treba:

- poenostaviti čezmejne pravne postopke, povezane z učinkovitim izvrševanjem sodb sodišč,
- imeti skupna pravila/standarde za:
  - identifikacijo strank v povezavi z zahtevami glede poznavanja stranke in preprečevanja pranja denarja,
  - identifikacijo podjetij na podlagi načina poslovanja ali pa na podlagi ustrezne identifikacije končnih upravičencev,

<sup>(18)</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/consumer\\_evidence/consumer\\_scoreboards/10\\_edition/docs/cms\\_10\\_factsheet\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/10_edition/docs/cms_10_factsheet_en.pdf).

<sup>(19)</sup> The European Federation of Investors and Financial Services Users (Evropska zveza vlagateljev in uporabnikov finančnih storitev), *Pension Savings: The Real Return* (Pokojninska varčevanja: resnični donos), različica iz leta 2015, raziskovalno poročilo zveze Better Finance.

<sup>(20)</sup> Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine (EIOPA), *Consultation Paper on the creation of a standardised Pan-European Personal Pension product (PEPP)* (Pozvetovalni dokument o oblikovanju vseevropskega standardiziranega produkta osebnega pokojninskega zavarovanja), 2015.

<sup>(21)</sup> Direktiva (EU) 2016/97 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. januarja 2016 o distribuciji zavarovalnih produktov (UL L 26, 2.2.2016, str. 19).

- spletne pogodbe za finančne produkte (na primer skladi, gotovinski nakupi deleža itd.),
  - trženje in oglaševanje finančnih produktov ter storitev (zlasti pri agresivnih oglaševalskih kampanjah),
  - distribucijska podjetja, ki produkte dobavljajo strankam (na primer zavarovalne produkte),
  - standardizirane minimalne zahteve po informacijah za potrjevanje vira sredstev,
  - preglednost/primerljivost – minimalne standardizirane informacije o produktih in storitvah (zagotavljanje ne le informacij o stroških, ki jih bodo nosili potrošniki, ampak tudi o koristih, ki jih bodo imeli),
- upoštevati finančne ovire, zlasti za varčevalne in naložbene produkte, ker lahko zelo vplivajo na dobičkonosnost. Številni produkti so bili razviti, da bi se na primer izkoristile priložnosti, ki so jih ustvarili davčni regulativni organi za posebno spodbujanje varčevanj (običajno so zaželeno dolgoročno varčevanja, vendar se pragi ali nosilci, ki so predmet te ugodne obravnave, zelo razlikujejo med državami),
- poskrbeti za zadostno komuniciranje domačega regulativnega organa z regulativnim organom države gostiteljice, da bi preprečili nalaganje dodatnih zahtev ali bremen, hkrati pa bi se ohranjala vzpostavljena raven varstva potrošnikov (npr. za zavarovalne produkte). Poleg tega bi bilo treba sprejeti ukrepe za preprečevanje razmer, v katerih ponudniki nosijo dodatne stroške pri zagotavljanju skladnosti z lokalnimi predpisi.

4.1.5 Poglavitne ovire na strani povpraševanja so navedene v točki 3.3.

3. *Ali se katera koli od teh ovir lahko v prihodnje odpravi z digitalizacijo in inovacijami v sektorju finančne tehnologije?*

4.1.6 Zaradi novih tehnologij, zlasti digitalizacije, je prvič mogoče doseči resničen napredek na področju čezmejnega zagotavljanja finančnih produktov. Imele bi lahko znatno vlogo pri zagotavljanju več in kakovostnejših informacij, povečevanju preglednosti in primerljivosti produktov ter identifikaciji strank. Prinašale bi lahko tudi koristi pri zmanjševanju stroškov z odpravo potrebe po fizično lociranih kontaktnih točkah. Ne morejo pa nadomestiti premagovanja drugih pomembnih ovir, kot sta neenaka raven usklajevanja pravnih ureditev in varstva potrošnikov.

4. *Kaj se lahko stori, da se zagotovi, da digitalizacija finančnih storitev ne bo povzročila večje finančne izključenosti, zlasti oseb, ki so digitalno nepismene?*

4.1.7 Nedvomno v prihodnosti nekatere osebe zaradi različnih vzrokov še vedno ne bodo mogle uporabljati digitalnih tehnologij. To ne bi smelo ovirati prizadevanja za spodbujanje uporabe teh tehnologij pri zagotavljanju finančnih produktov. Razlog za to je, da bodo tradicionalni načini zagotavljanja teh produktov obstajali še dolgo časa, poleg tega pa bodo lahko ti ljudje dostopali do večje izbire produktov na podlagi dobro urejenih storitev finančnega svetovanja.

5. *Kakšen bi moral biti naš pristop, če bodo priložnosti v okviru rasti in širitve digitalnih tehnologij povzročile nova tveganja v zvezi z varstvom potrošnikov?*

4.1.8 Z razširjeno uporabo digitalnih tehnologij bodo nedvomno nastali nekateri izzivi za informacijsko varnost ter varstvo podatkov in potrošnikov. Zato bi bilo treba poleg različnih predpisov, ki urejajo ponudbo finančnih produktov in povpraševanje po njih prek teh tehnologij, izvesti oceno tveganj, ki jih predstavljajo ti izzivi, ter predlagati načine za njihovo omejevanje.

6. Ali imajo stranke dostop do varnih, preprostih in razumljivih finančnih produktov po vsej Evropski uniji? Kaj se lahko v nasprotnem primeru stori, da bi se omogočil tak dostop?

4.1.9 Splošno sprejete opredelitve za varne, enostavne in razumljive finančne produkte ni. Splošno sprejeto je, da bi morali ti produkti imeti značilnosti, kot so preglednost cen, ustreznost in razumljivost v jeziku uporabnika za učinkovito komunikacijo, možnosti primerjave s podobnimi produkti, jasnost ter neposredni rezultati. Vseh teh značilnosti ni lahko doseči v tako zapletenem svetu, kot je finančni trg.

4.1.10 Produkti s temi značilnostmi v strogem smislu so redko na voljo na trgih, zato potrošniki nimajo lahkega dostopa do njih. To velja za države z dobro razvitimi finančnimi trgi in za države z manj razvitimi trgi. Široka ponudba produktov, ki obstajajo v nekaterih državah članicah, potrošnikom ni nujno v pomoč, ker lahko povzroči zmedo in težave pri določanju ter navsezadnje vodi v napačno odločitev.

4.1.11 Dostop do teh produktov se lahko zagotovi z vzpostavitvijo osnovnega razreda finančnih produktov<sup>(22)</sup> na evropski ravni, ki so v skladu s posebnimi standardiziranimi zahtevami, odvisno od potreb, ki naj bi jih zadovoljili. Biti bi morali certificirani in imeti posebno ime, da bi jih lahko potrošniki brez težav prepoznali. Tak razred lahko vključuje skupne produkte, kot so različni varčevalni računi in življenjsko zavarovanje, sklenjeno za določen čas. Zaradi razmeroma visoke čezmejne stopnje trženja kolektivnih naložbenih podjetij za vlaganja v prenosljive vrednostne papirje (KNPVP) se pričakuje, da bi bilo mogoče ustvariti vseevropski standardizirani produkt osebnega pokojninskega zavarovanja na podlagi dejavnikov uspeha KNPVP in ga vključiti v isti razred. Z obstojem takega razreda produktov bi se povečalo zaupanje v finančne trge.

7. Ali kakovost izvrševanja zakonodaje EU o maloprodajnih finančnih storitvah po EU negativno vpliva na zaupanje potrošnikov in povezovanje trgov?

4.1.12 V številnih državah prihaja do čezmerne prenašanja<sup>(23)</sup>, različnih razlag evropske zakonodaje, zamud pri usklajevanju, razlik pri prenosu evropske zakonodaje v nacionalno zakonodajo in razlik pri dejanski uporabi, zaradi česar so nastale pretirane upravne zahteve ter ovire. Vse to ovira združevanje in negativno vpliva na zaupanje potrošnikov.

4.1.13 Za varstvo potrošnikov so odgovorni evropski nadzorni organi. EESO se zavzema za izvajanje te naloge v skladu z naslednjimi načeli:

- mobilnost potrošnikov med različnimi ponudniki ne bi smela biti brezpogojen cilj, ampak je vedno odvisna od izbire potrošnikov, na to pa vplivajo različni dejavniki: kakovost in raznolikost ponujenih produktov ter storitev, morebitno dopolnjevanje ponudb, raven zadovoljstva itd.,
- prakso povezanih prodaj paketnih finančnih produktov bi bilo treba izvajati previdno, pri čemer bi bilo treba potrošnikom zagotoviti jasne in pregledne informacije. Če so ti produkti na voljo, morajo biti sledljivi<sup>(24)</sup>.

4.1.14 Nazadnje bi morali evropski nadzorni organi vedno dajati prednost praksam, ki so boljše za stranke. Prednost bi bilo treba dati:

- zmanjšanju zapletenosti sedanjega regulativnega okvira,

<sup>(22)</sup> Kot je na primer opisano v Prilogi 1 k mnenju EESO na lastno pobudo o finančnem izobraževanju in odgovorni potrošnji finančnih produktov (UL C 318, 29.10.2011, str. 24).

<sup>(23)</sup> Komisija je v sporočilu Boljše pravno urejanje za boljše rezultate – agenda EU, COM(2015) 215 final, str. 7, čezmerno prenašanje zakonodaje opredelila tako: „Poleg tega grede države članice pri izvajanju zakonodaje na nacionalni ravni pogosto dlje od tistega, kar zahteva zakonodaja EU (čezmerno prenašanje)“. V istem odstavku Komisija dodaja: „To lahko okrepi koristi, lahko pa tudi doda nepotrebne stroške za podjetja in javne organe, ti stroški pa se zmotno povezujejo z zakonodajo EU.“ Strokovna skupina za notni trg, proizvodnjo in potrošnjo (INT) pripravlja informativno poročilo o praksah na področju prenosa zakonodaje, v katerem obravnava prav dodajanje nacionalnih določb direktivam EU. Evropski parlament pripravlja tudi študijo o čezmernem prenašanju v evropskih strukturnih in investicijskih skladih.

<sup>(24)</sup> UL C 82, 3.3.2016, str. 1.

- zagotavljanju virov, potrebnih za dejavnosti evropskih nadzornih organov,
- spodbujanju večje finančne pismenosti med potrošniki.

8. *Ali je treba upoštevati še druge dokaze ali razvoj trga v zvezi s čezmejno konkurenco in izbiro na področju maloprodajnih finančnih storitev?*

4.1.15 V zeleni knjigi sta dobro obravnavana trenutno prevladujoča trenda, tj. šibka čezmejna konkurenca na področju maloprodajnih finančnih storitev in omejena izbira finančnih produktov za potrošnike.

## 4.2 **Pomoč potrošnikom pri čezmejnem nakupu finančnih produktov**

### 4.2.1 *Poznavanje ponudbe*

#### 4.2.1.1 Boljše informacije za stranke in pomoč pri zamenjavi ponudnika

9. *Kakšen način bi bil najprimernejši za ozaveščanje potrošnikov o različnih produktih maloprodajnih finančnih storitev in zavarovalnih produktih, ki so na voljo v EU?*

4.2.1.1.1 Spodbujanje finančne pismenosti in dostopnost finančnega svetovanja sta nedvomno bistvena. Potrošniki bi morali ne le imeti na voljo informacije, ki bi jih morali biti tudi sposobni razumeti, marveč tudi dostop do visokokakovostnih in ustreznih storitev finančnega svetovanja.

4.2.1.2 Kljub naraščajočemu trendu med potrošniki, da informacije pridobivajo prek digitalnih storitev, jih ima velik delež še vedno raje osebni stik, zlasti pri pogajanju o produktih. Banke bi ob upoštevanju trenutnega znanja, vedenja in preferenc potrošnikov lahko določile primernejše načine za izboljšanje znanja potrošnikov o finančnih storitvah, na primer z vseevropskim spletnim mestom EU za potrošnike. O virih financiranja takšnih spletnih strani bi bilo treba še razpravljati, vendar bi lahko združili prizadevanja nacionalnih vlad, lokalnih oblasti in tretjih agregatorjih. Pri ustvarjanju takšnega orodja je treba upoštevati, da primerjalniki zavarovalniških produktov sodijo predvsem v nacionalni kulturni okvir. Zato bo pri vseevropskem primerjalniku zavarovanj zelo zahtevno upoštevati raznolikost uporabnikov/strank v Evropi, zlasti kar zadeva primerjavo zavarovalnih tveganj, ki so še posebej povezana z določenim nacionalnim in lokalnim (kulturnim, pravnim, davčnim, socialnim itd.) okvirom.

10. *Kaj se še lahko stori, da se olajša čezmejna distribucija finančnih produktov prek posrednikov?*

4.2.1.2.1 EESO podpira prizadevanje, da bi se dosegel učinkovitejši, prilagodljivejši in preglednejši trg, ter podpira usmerjenost sedanje regulativne pobude v boljše varstvo potrošnikov. Meni, da bi bilo mogoče izboljšati tudi kakovost storitev, ki spremljajo zagotavljanje finančnih storitev, z boljšo uporabo prednosti digitalizacije in izkoriščanjem potenciala različnih posrednikov, in sicer z dobro usposobljenim in kvalificiranim osebjem ter ustrezno metodologijo za zagotavljanje popolnih, objektivnih in primerljivih informacij, na podlagi katerih se lahko potrošniki odločajo.

11. *Ali so potrebni nadaljnji ukrepi, da se spodbudi primerljivost in/ali olajša zamenjava maloprodajnih finančnih storitev od ponudnikov iz iste ali druge države članice? Če so, kateri so ti ukrepi in za katere segmente produktov naj se sprejmejo?*

4.2.1.2.2 Zagotovljene informacije bi morale biti natančne, razumljive in ustrezne za uporabnike. Izogibati bi se bilo treba preplavljanju potrošnikov z informacijami in pretiranemu poenostavljanju resničnosti, da bi se poudarili boljši donosi. Dober primer tega je praksa zamenjave ponudnikov finančnih storitev v Združenem kraljestvu, v katerem za točnost zamenjave bank pošiljateljic in bank prejemnic jamči neodvisna tretja stran, s čimer se zagotovi preprost ter pregleden potek postopka zamenjave v sedmih delovnih dneh. Še druga dobra praksa je prenosljivost hipotekarnih posojil v Italiji, ki je bila uvedena leta 2006<sup>(25)</sup>.

<sup>(25)</sup> To je bilo izvedeno brez dodatnih stroškov za potrošnike; več tisoč gospodinjstev in MSP vsako leto izkorišča to možnost za ponovna pogajanja o svojih hipotekarnih posojilih ter tako prihrani na tisoče eurov. Ta praksa je bila tudi podlaga za sprejetje direktive o stanovanjskih kreditih, 2014/17/EU Evropskega parlamenta in Sveta, 4.2.2014 (UL L 60, 28.2.2014, str. 34).

#### 4.2.1.3 Obravnava zapletenih in nedopustno visokih provizij za tuje transakcije

12. *Kaj je še mogoče storiti na ravni EU, da bi se reševal problem previsokih provizij, ki se zaračunavajo za čezmejna plačila (npr. kreditna plačila) v zvezi z različnimi valutami v EU?*

4.2.1.4 Uredba (ES) št. 924/2009 Evropskega parlamenta in Sveta<sup>(26)</sup> je že odpravila razlike med pristojbinami za čezmejna plačila v eurih in za plačila v eurih na nacionalni ravni. Mogoče bi bilo izvesti priložnostno oceno, s katero bi preverili, ali bi bila uporaba te določbe za vse valute v EU (tj. uskladitev provizij za čezmejna in domača plačila, denominirana v določeni valuti), smiselna in bi koristila potrošnikom. Kar zadeva informacije za uporabnike plačilnih storitev v okviru prenovljene direktive o plačilnih storitvah<sup>(27)</sup>, morajo ponudniki plačilnih storitev obvestiti stranko – uporabnika plačilnih storitev – pred podpisom zavezujoče pogodbe ali sprejetjem ponudbe o vseh pristojbinah, ki jih mora plačati ponudniku plačilnih storitev, pa tudi o dejanskem ali referenčnem menjalnem tečaju, ki se bo uporabil za plačilno transakcijo, če se opravi pretvorba valute. Prenovljena direktiva o plačilnih storitvah vsebuje podobne določbe glede informacij, ki jih ponudniki plačilnih storitev morajo posredovati plačniku in prejemniku plačila po izvedeni transakciji. EESO meni, da niso potrebni nadaljnji ukrepi, saj prenovljena direktiva o plačilnih storitvah že določa jasne zahteve glede preglednosti za ponudnike plačilnih storitev. Poleg tega bi bilo uporabo Uredbe (ES) št. 924/2009 o čezmejnih plačilih mogoče razširiti na druge valute v EU, ki niso euro.

13. *Ali so poleg obstoječih zahtev o razkritju informacij<sup>(28)</sup> potrebni še kakršni koli nadaljnji ukrepi, da se zagotovi seznanjenost potrošnikov s provizijami, ki se zaračunajo za pretvorbo valute, ko opravijo čezmejno transakcijo?*

4.2.1.5 EESO meni, da prenovljena direktiva o finančnih storitvah določa jasne zahteve glede preglednosti, ki bodo plačnikom in prejemnikom plačil omogočale ustrezno obveščenost o menjalnem tečaju, ki velja pred čezmejno transakcijo in po njej. To direktivo je treba v nacionalno zakonodajo prenesti do 13. januarja 2018, zato nadaljnji ukrepi niso potrebni.

#### 4.2.2 Dostop do finančnih storitev povsod v Evropi

14. *Kaj se lahko stori, da se omeji neupravičena diskriminacija na podlagi prebivališča v sektorju maloprodajnih finančnih storitev, vključno z zavarovanji?*

Zagotavljanje maloprodajnih finančnih storitev v tujini ni preprosto in se lahko za operaterje izkaže za gospodarsko nevzdržno. Kulturne razlike med potrošniki glede pripravljenosti na tveganje, vedenja, izkušenj in finančne pismenosti se lahko izkažejo za prevelike. Banke se zavedajo, da je zaupanje ključen vidik finančnih odnosov. Zato se lahko raje odločijo za stopanje v stik s strankami z enakim znanjem in pričakovanji, ki jih razumejo. Skratka, v zvezi s tem bo v veliko pomoč usklajevanje pravil iz odgovora na vprašanje št. 2.

##### 4.2.2.1 Za zavarovatelje je prebivališče pomembno, ker:

je pri odločanju, na primer o pogojih in oblikovanju cen stanovanjskega zavarovanja, treba upoštevati lokalne dejavnike, kot sta podnebje ali seizmografija; brez določene kritične mase ni mogoče zagotavljati storitve na ustrezni podlagi. Modeli aktuarjev delujejo z veliko stopnjo napake, kadar število dogodkov, ki se uporablja za izračune, ni dovolj visoko. Kadar se poleg tega tveganja zavarujejo s pozavarovanjem, se z modeli pozavarovanj cena določa različno glede na kraj.

— Zaradi teh elementov je zagotavljanje zavarovalnih storitev in produktov v tujini težje kot v državah, v katerih obstaja dovolj velik obseg dejavnosti, to pa ne bi smelo veljati za diskriminacijo na podlagi stalnega prebivališča strank.

<sup>(26)</sup> UL L 266, 9.10.2009, str. 11.

<sup>(27)</sup> UL L 319, 5.12.2007, str. 1.

<sup>(28)</sup> UL L 271, 9.10.2002, str. 16; UL L 176, 27.6.2013, str. 338; UL L 267, 10.10.2009, str. 7; UL L 319, 5.12.2007, str. 1; (COM (2013) 547 final – C7-0230/2013 – 2013/0264 (COD)). Glej člen 59 in člen 60(3).

- Čezmejno zagotavljanje nekaterih zavarovalnih produktov je zelo zahtevno in skorajda nemogoče v primerih, ko se na dejanske potrebe strank odgovarja s produkti, ki so močno odvisni od kulturne različnosti in od razlik v obnašanju in v nacionalno močno pogojenih dejavnih tveganja.
- Upoštevati je treba psihološki vidik storitev. Zavarovalna storitev se zagotavlja, ko ima stranka že težave. Takrat stranka po pričakovanjih potrebuje podporo in razumevanje. Če pogodbo za zavarovalni produkt sklepa prek interneta z družbo iz tujine in morda v jeziku, ki ni njen materni jezik, se lahko počuti negotovo, čeprav v tem času potrebuje podporo.
- Stranke imajo v nekaterih državah članicah v primeru škode raje odškodnino, v drugih državah pa dajejo prednost popravilu škode.

#### 4.2.2.2 Večanje prenosljivosti produktov

### 15. *Kaj se lahko stori na ravni EU za olajšanje prenosljivosti maloprodajnih finančnih produktov, na primer življenjskega in zasebnega zdravstvenega zavarovanja?*

4.2.2.2.1 Na splošno bi bili zavarovalni produkti, ki zagotavljajo osebni prejemek ali enostavno izplačilo, lažje prenosljivi od tistih, ki zagotavljajo storitev ali obravnavanje zahtevkov.

4.2.2.2.2 Produkti življenjskega zavarovanja so že delno prenosljivi v smislu, da je stranka zavarovana med potovanjem v tujino, razen v nekaterih primerih, če potuje v državo z visokim tveganjem. V okviru lokalnega življenjskega zavarovanja je zavarovana tudi ne glede na to, kje je. Zgodi se lahko, da se imetnik police v drugo državo ne preseli kot popotnik, ampak kot rezident za neomejen čas. V tem primeru bi moralo biti mogoče obdržati zavarovanje s prilagoditvijo premije ali kritja police. V vseh teh primerih bi zavarovalni produkti zagotavljali določen znesek denarja.

4.2.2.2.3 Drugi zavarovalni produkti niso sami po sebi lahko prenosljivi, ker so njihovi pogoji neločljivo povezani z elementi na državni ravni. V primeru zdravstvenega zavarovanja sta denimo zasnova in cena produkta odvisna predvsem od kritja v okviru sistemov javnega zdravstva v posamezni državi.

4.2.2.2.4 S tem je povezano tudi vprašanje obsega: prilagoditev produkta dejanskim razmeram posebej za stranko, ki bi to lahko zahtevala med življenjem v tujini, je teoretično mogoča, vendar bi to pomenilo odrekanje možnosti doseganja ekonomije obsega. Produkt bi bil preveč prilagojen primeru stranke, pri čemer bi bil subjekt, ki bi produkt zagotavljal, manj konkurenčen od dejanskih lokalnih ponudnikov. Najboljša možnost bi bila spodbujanje sodelovanja med zavarovalnicami, ki so prisotne v različnih evropskih državah.

4.2.2.3 Drug primer zavarovalnih produktov, ki zagotavljajo storitve, sta stanovanjsko in avtomobilsko zavarovanje. Ta produkta, ki zagotavljata popravilo škode ali obravnavata avtomobilske nesreče, od zavarovalnic zahtevata sporazume s ponudniki storitev v državi, pri čemer je za poslovno vzdržnost potreben določen obseg. Izvedljiva možnost bi bila spodbujati sodelovanje z lokalnimi (zavarovalnimi) družbami za zagotavljanje te storitve v drugih državah.

#### 4.2.2.4 Olajševanje dostopa do zavarovanja poklicne odgovornosti in njegovega čezmejnega priznavanja

### 16. *Kaj je mogoče storiti na ravni EU, da bi se ponudnikom storitev olajšala dostop do obveznega zavarovanja poklicne odgovornosti in njegovo čezmejno priznavanje?*

4.2.3 Eden od načinov za omogočanje čezmejnega dostopa do obveznega zavarovanja poklicne odgovornosti bi bila uskladitev zneskov in pogojev obveznega zavarovanja poklicne odgovornosti.

#### 4.2.3.1 Krepi zaupanje ljudi v izkoriščanje priložnosti drugod po Evropi



#### 4.2.3.2 Olajševanje dostopa do zavarovanja poklicne odgovornosti in njegovega čezmejnega priznavanja

17. Ali je treba sprejeti nadaljnje ukrepe na ravni EU, da se izboljšata preglednost in primerljivost finančnih produktov (zlasti z digitalnimi rešitvami) ter s tem okrepi zaupanje potrošnikov?

4.2.3.2.1 EESO meni, da so neodvisna spletna mesta, ki bi zagotavljala informacije in omogočala primerjavo posameznih produktov in storitev, ki jih zagotavljajo različni ponudniki v posameznih državah, edina mogoča dobra možnost za povečanje ozaveščenosti. Močno priporoča zamisel o namensko vzpostavljeni uradni spletni strani, ki bi jo lahko podpiral skrbnik, imenovan na zakonodajni ravni, pri čemer bi morali ponudniki posodabljati informacije v določenih časovnih intervalih, ali pa mreži, ki bi jo vzpostavile potrošniške organizacije v državah članicah. Prav tako bi bilo mogoče povezati različna spletna mesta v decentraliziran in medsebojno povezan sistem.

Ko se za primerjavo uporabljajo digitalne rešitve, bi morale platforme zagotavljati jasne informacije za namen primerjave enakovrednih produktov in tveganj, ki bi jim bili lahko izpostavljeni potrošniki med njihovo uporabo. Kadar je razlik več, kot bi jih bilo mogoče primerjati v okviru platform, ki se običajno osredotočajo zlasti na ceno, bi bilo treba jasno navesti značilnosti, ki niso vključene v primerjavo. Navesti bi bilo treba tudi vse pomembne pogoje, povezane z razločevanjem produkta. Potrošnike bi bilo treba jasno opozoriti o možnih tveganjih, povezanih z uporabo primerjalnih platform (na primer z združenjem osebnih podatkov).

4.2.3.2.2 Primerjava bi morala zajemati bistvene parametre in ne bi smela biti zavajajoča. Uporaba osebnih podatkov bi morala biti omejena na najnižjo raven, potrebno za zagotavljanje koristi potrošnikom, informacije pa bi morale biti predložene jasno in lahko razumljivo.

#### 4.2.3.3 Izboljšanje pravnih sredstev na področju maloprodajnih finančnih storitev

18. Ali bi se morali sprejeti kakršni koli ukrepi, da se okrepi ozaveščenost potrošnikov o mreži FIN-NET in njeni učinkovitosti v okviru izvajanja direktive o alternativnem reševanju potrošniških sporov?

4.2.3.3.1 Zunaj sodno reševanje sporov je bistveno bolj prilagodljiv postopek od sodnega reševanja sporov: je cenejši, hitrejši in vključuje veliko manj formalnosti. Tak postopek je zlasti koristen mednarodno, pri čemer bi morala imeti mreža FIN-NET glede na želeno povečanje čezmejne ponudbe finančnih storitev in povpraševanja po njih večjo vlogo. Žal je ozaveščenost potrošnikov o prednostih mreže FIN-NET trenutno razmeroma nizka, zato bi bilo treba sprejeti ukrepe za krepitve njihove ozaveščenosti. Poleg tega je v mrežo FIN-NET včlanjenih le 22 od 28 držav članic EU<sup>(29)</sup>. Če se to ne bo spremenilo, mreže FIN-NET ne bo mogoče uporabiti kot infrastrukturo za lajšanje oblikovanja enotnega trga za finančne storitve. Zato bi bilo treba natančno preučiti možnosti regulativne zahteve v zvezi s tem.

19. Ali imajo potrošniki ustrezen dostop do finančnega nadomestila v primeru zavajajoče prodaje maloprodajnih finančnih produktov ali zavarovanja? Kaj je v nasprotnem primeru mogoče storiti, da bi se omogočil tak dostop?

4.2.3.3.2 V večini primerov takšnega dostopa ni. Pojem zavajajoče prodaje v veliki meri še vedno ni razumljen in se praktično ne uporablja zaradi njegove nejasne oblike in pomanjkanja izkušenj regulativnih organov<sup>(30)</sup>. Marsikje so preskusi za določanje finančnih produktov, primernih za stranke, formalni in ne zagotavljajo izbire najprimernejših produktov zanje.

<sup>(29)</sup> FIN-NET ima trenutno 56 članov iz 22 držav članic, za članstvo pa se nenehno prijavljajo nove organizacije – pričakovati je, da se bo ta proces pospešil po sprejetju direktive o alternativnem reševanju potrošniških sporov – International Directive on Information Document Requests Enforcement Process, 28. februar 2014.

<sup>(30)</sup> Pojem zavajajoče prodaje je podrobno pojasnjen v točki 3.7. Ta problem bo delno presežen z uporabo direktive o trgih finančnih instrumentov in preskusom stabilnosti, ki je predviden v njej za nekatere vrste proizvodov. Glej opombo 3.

4.2.3.3.3 Dostop do finančnega nadomestila je mogoče zagotoviti, če se uvedeta enotna, natančna in praktična opredelitev pojma zavajajoče prodaje ter vseevropska regulativna praksa za sankcioniranje teh prodaj<sup>(31)</sup>.

4.2.3.4 Varstvo žrtev v primeru plačilne nesposobnosti avtomobilskih zavarovalnic

20. *Ali je treba sprejeti ukrepe za to, da škodni skladi iz drugih držav članic zagotovijo zavarovalno kritje za žrtve avtomobilskih nesreč, če zavarovalnica postane plačilno nesposobna?*

4.2.3.5 Poglejmo primer najboljše prakse iz Španije. Španski subjekt Consorcio de Compensación de Seguros deluje kot zavarovalnica, če nobena zavarovalnica ne sprejme tveganja ali če ni zavarovalnice, na primer v primeru plačilne nesposobnosti, in sicer vedno podredno. Jamstvo tega subjekta se nanaša le na španske subjekte. Da bi se zagotovilo kritje žrtev avtomobilskih nesreč na enaki ravni, bo morala Komisija zahtevati vzpostavitev podobne jamstvene sheme v vseh državah članicah. Predvideti bi bilo mogoče razširitev podobnega instrumenta na evropski ravni v države, v katerih ne obstaja.

4.2.3.6 Večanje preglednosti in primerljivosti dopolnilnih zavarovanj

21. *Kateri nadaljnji ukrepi se lahko sprejmejo za okrepitev preglednosti o dopolnilnih zavarovalnih produktih in za zagotavljanje, da potrošniki sprejmejo odločitve o nakupu teh produktov na podlagi ustreznih informacij? Ali je treba za sektor najema vozil sprejeti posebne ukrepe v zvezi z dodatnimi produkti?*

4.2.3.6.1 Nova direktiva o distribuciji zavarovalnih produktov<sup>(32)</sup> določa okrepljene zahteve po preglednosti na področju informacij za zavarovalne distributerje, vključno z dopolnilnimi zavarovalnimi posredniki, čeprav v njihovem primeru veljajo nekatere omejitve (prag). Poleg tega se je leta 2015 pet velikih podjetij za najem vozil zavezalo k izboljšanju svojih spletnih mest, da bi potrošnikom zagotovila boljše informacije o izbirnih opustitvah zavarovanja in zavarovalnih produktih. To so koraki v pravo smer. Države članice bodo morale direktivo o distribuciji zavarovalnih produktov prenesti do 23. februarja 2018, zato je še prezgodaj napovedovati, ali so potrebni morebitni dodatni ukrepi. Hkrati je priporočljivo, da Komisija spremlja, ali bodo podjetja za najem vozil izpolnila svoje zaveze, pri čemer ne gre le za zavarovalne produkte, in preuči dodatne ukrepe za izboljšanje preglednosti ter preprečevanje škode za potrošnike.

4.2.3.6.2 V primeru sektorja najema vozil je treba upoštevati dejstvo, da se zahteve dodatnih zavarovalnih produktov pogosto razlikujejo glede na profil tveganja najemnika (kar je običajno povezano z limitom porabe za kreditno kartico) ali glede na avtomobilski škodni delež ali druge tržne značilnosti države članice. Vendar so v vsakem primeru predpogodbene informacije in prizadevanje za doseganje primerljivosti različnih ponudb pomembni za potrošnika, zato bi bilo pred analizo, ali so morda potrebni dodatni ukrepi, priporočljivo počakati na dokončno izvedbo zahtev iz te direktive.

### 4.3 Ustvarjanje novih tržnih priložnosti za ponudnike

4.3.1 Obravnavanje izzivov in priložnosti v okviru digitalizacije

4.3.1.1 Zagotavljanje pomoči podjetjem, da bolje izkoristijo digitalizacijo

22. *Kaj se lahko stori na ravni EU, da bi se podjetja podprla pri oblikovanju in zagotavljanju inovativnih digitalnih finančnih storitev po Evropi z ustrežno ravno varnosti in varstva potrošnikov?*

4.3.1.1.1 EESO pozdravlja spodbujanje inovativnih digitalnih finančnih storitev po Evropi. Pri tem priznava, da so banke največje ponudnice finančnih storitev, ki jih je prav tako treba spodbuditi k dejavnemu izkoriščanju priložnosti, ki jih omogoča digitalna revolucija. Zato morajo zanje veljati enaka pravila kot za njihove konkurente, ki zagotavljajo podobne storitve, zaradi česar je potreben pregled glavnih slojev bančnih predpisov na številnih področjih, da bi se lahko zagotovili enaki konkurenčni pogoji v zvezi z:

<sup>(31)</sup> UL C 271, 19.9.2013, str. 61 in UL C 18, 19.1.2011, str. 24.

<sup>(32)</sup> UL L 26, 2.2.2016, str. 19.

- bonitetnimi zahtevami,
- zagotavljanjem plačilnih storitev,
- uporabnostjo zahtev glede postopkov v zvezi s poznavanjem stranke in preprečevanjem pranja denarja,
- priporočili za varnost med plačili,
- najsodobnejšo elektronsko varnostjo.

#### 4.3.1.2 Omogočanje elektronskega podpisa in preverjanja identitete

23. *Ali so potrebni nadaljnji ukrepi, da se na ravni EU izboljša uporaba zakonodaje o preprečevanju pranja denarja, zlasti da se zagotovi, da lahko ponudniki storitev identificirajo stranke na daljavo, hkrati pa še naprej delujejo v skladu s standardi trenutnega okvira?*

4.3.1.2.1 Še vedno obstajajo razlike med predpisi za elektronsko identifikacijo ter zahtevami glede poznavanja stranke in preprečevanja pranja denarja. Veljavni predpisi zahtevajo osebno identifikacijo in individualno ocenjevanje za trajno sprejetje strank. Zaradi teh zahtev je omejen razvoj popolnoma digitalnih finančnih storitev, pri čemer nastajajo pomembne ovire za sprejemanje novih potrošnikov in se višajo stroški.

4.3.1.2.2 Potrebni so dodatni ukrepi za premagovanje odsotnosti evropskega mehanizma za elektronsko identifikacijo in podpise zaradi razlik v nacionalnih praksah: čeprav so bili s predpisi določeni skupni standardi za digitalne podpise v državah članicah, je čezmejno priznavanje digitalnih podpisov ovirano zaradi načina, na katerega standarde na nacionalni ravni uporabljajo lokalni operaterji. Lokalni digitalni operaterji niso medsebojno povezani in to omejuje njihovo sposobnost, da bi evropskim potrošnikom zagotovili v celoti digitalizirane finančne storitve.

24. *Ali so potrebni nadaljnji ukrepi za spodbujanje uvedbe in uporabe elektronske identifikacije in elektronskih podpisov na področju maloprodajnih finančnih storitev, tudi glede varnostnih standardov?*

4.3.1.2.3 Da, potrebni so ukrepi za:

- podporo pri vzpostavljanju neodvisnih potrditvenih agencij za preverjanje identitete digitalnih strank in izvajanje preiskav za osebno prepoznavanje strank,
- pojasnjevanje nasprotujočih si vidikov predpisov v zvezi z digitalno identifikacijo in postopkov v zvezi s preprečevanjem pranja denarja in poznavanjem stranke,
- vzpostavljanje sodelovanja med finančnimi podjetji ter evropskimi in nacionalnimi regulativnimi organi na področju razvoja skupnih standardov za digitalno identifikacijo podpisov, ki jo bodo uporabljali tudi javni organi in finančna podjetja,
- obravnavanje možnosti sprejetja enotne evropske digitalne identifikacije in podpisov, kar bo sčasoma postalo tudi podlaga za identifikacijo potrošnikov v finančnih institucijah.

#### 4.3.1.3 Izboljševanje dostopa do finančnih podatkov in njihove uporabnosti

25. *Kateri podatki so po vašem mnenju potrebni za oceno kreditne sposobnosti?*

4.3.1.3.1 Čeprav obstaja splošen dogovor o vidikih finančnega stanja stranke, ki bi jih bilo treba uporabiti za ocenjevanje kreditne sposobnosti, kreditodajalci uporabljajo svoje strokovne ocene in notranje metode za oceno ter upravljanje vsakega posameznega primera. Zato bi se bilo treba izogibati pobudam, ki banke ali druge kreditne institucije zavezujejo, da morajo deliti obdelane informacije, ki jih pridobijo v zvezi s kreditno sposobnostjo svojih strank. Hkrati bi se lahko delili surovi (neobdelani) podatki, in sicer z dovoljenjem stranke in v skladu s standardi varstva podatkov v EU. Tako bi se izboljšala primerljivost ocene kreditne sposobnosti.

26. Ali so zaradi dejstva, da podjetja (vključno s tradicionalno nefinančnimi podjetji) vedno bolj uporabljajo osebne finančne in nefinančne podatke, potrebni nadaljnji ukrepi, da se olajša zagotavljanje storitev ali zagotovi varstvo potrošnikov?

4.3.1.3.2 Finančne institucije se poskušajo bolje seznaniti z vedenjem potrošnikov, da bi lahko uspešneje razpršile in prilagodile svoje produkte ter storitve. Pri tem ni jasnih pravil, kako bi bilo treba uporabljati zbrane podatke, celo v primeru soglasja potrošnikov. EESO meni, da bi bilo dobro poskrbeti za večjo jasnost v zvezi z uporabnostjo pravil na tem področju, da bi se zagotovilo varstvo potrošnikov in hkrati potrošnikom omogočilo koristi zaradi finančnih inovacij.

27. Ali bi bilo treba okrepi zahteve glede oblike, vsebine ali dostopnosti podatkov o preteklih zavarovalnih zahtevkih (na primer v zvezi z zajetim obdobjem ali vsebino), da se podjetjem omogoči čezmejno zagotavljanje storitev?

4.3.1.3.3 Podatki o preteklih zavarovalnih zahtevkih vsebujejo občutljive osebne podatke strank. Domača zavarovalnica teh informacij ne sme predložiti drugim deležnikom, ampak samo dejanski stranki. Od stranke je odvisno, ali bo podatke o preteklih zavarovalnih zahtevkih poslala novi zavarovalnici. To ne pomeni ovire za čezmejne storitve, saj lahko stranka svoje podatke pošlje v državo, ki jo sama izbere. Hkrati bi morala Komisija s pomočjo organa EIOPA raziskati načine za spodbujanje standardizacije na področju izmenjave podatkov o preteklih zavarovalnih zahtevkih med zavarovalnicami in sprejetja sistemov bonusov in malusov.

4.3.1.4 Olajševanje zagotavljanja poprodajnih storitev

28. Ali so potrebni nadaljnji ukrepi za zagotavljanje podpore podjetjem pri zagotavljanju popogodbениh storitev v drugi državi članici, v kateri nimajo podružnice ali hčerinske družbe?

4.3.1.4.1 Popogodbene storitve v drugi državi članici se ne bi smele razlikovati od storitev v državi, v kateri so ti produkti na voljo. To pomeni, da bi bilo treba produkt in povezane popogodbene storitve obravnavati kot enoten subjekt za čezmejno ponudbo finančnih produktov. Uporaba tega načela mora biti zagotovljena, sicer potrošniki ne bodo v enakovrednem položaju. Pomembno je, da ustrezni regulativni organi spremljajo uporabo tega načela.

4.3.1.4.2 Platforme, ki podpirajo podjetja pri čezmejni ponudbi njihovih produktov, bi morale vključevati tudi oddelek za popogodbene storitve. Praktičen način za ponudbo teh popogodbениh storitev bi bil spodbujanje podjetij, da oblikujejo skupine in sodelujejo, da bi dosegla zadosten obseg delovanja.

4.3.1.5 Usklajevanje postopkov za insolventnost fizičnih oseb, vrednotenje premoženja in izvrševanje zavarovanja s premoženjem

29. Ali so potrebni nadaljnji ukrepi, da se kreditodajalci spodbudijo k čezmejnemu zagotavljanju hipotek ali kreditov?

4.3.1.5.1 Glavna težava na tem področju je povezana s prisilno izterjavo dolgov, če kreditorejmalci ne izpolnjujejo svojih obveznosti v okviru posojilne pogodbe. Glede na to se kreditorejmalcem čezmejno hipotekarno kreditiranje trenutno ne zdi privlačno, zato so potrebni dodatni ukrepi za spodbujanje notranjega trga EU na tem področju.

4.3.1.5.2 Hipoteke in posojila spadajo med finančne produkte, pri katerih na čezmejno trženje vplivajo številne ovire, ki jih je težko premagati. Zdi se, da bodo med vsemi finančnimi storitvami prav ti produkti tisti, pri katerih bo premagovanje ovir trajalo najdlje. Zato bi bilo začetno prizadevanje zdaj bolje osredotočiti na druge maloprodajne finančne storitve, pri katerih je ovir manj, ter pridobiti praktične izkušnje in zagon prek dejavnega dela na področju teh storitev.

4.3.2 Skladnost z različnimi regulativnimi zahtevami v državah članicah gostiteljicah

4.3.2.1 Olajševanje skladnosti s pravnimi zahtevami, ki veljajo v drugih državah članicah, za podjetja

30. Ali so potrebni ukrepi na ravni EU, da vlade držav članic ali pristojni nacionalni organi zagotovijo praktično pomoč (npr. prek enotnih kontaktnih točk), da bi se olajšala čezmejna prodaja finančnih storitev, zlasti za inovativna podjetja ali produkte?

4.3.2.1.1 Uporaba evropske zakonodaje na številnih področjih, kot je med drugim tudi zagotavljanje naložbenih produktov, je v različnih državah članicah nedosledna in si nasprotuje. Zato je treba za pomoč zaprositi nacionalne organe, da bi se odpravilo čezmerno prenašanje.

Še ena dobra pobuda je mreža SOLVIT, ki na ravni EU pomaga podjetjem, ko se srečajo s težavami zaradi javnih organov, ki zakonodaje EU ne uporabljajo pravilno, enotne kontaktne točke pa pomagajo podjetjem pri izpolnjevanju obveznosti pri čezmejnem zagotavljanju storitev <sup>(33)</sup>.

4.3.2.1.2 Smiselno bi bilo izkoristiti izkušnje mreže SOLVIT in prizadevanje usmeriti v doseganje rešitve, namenjene izključno finančnim produktom, boljšemu sodelovanju in usklajevanju med nacionalnimi regulativnimi organi, s pomočjo regulativnih organov inovativnim podjetjem pri razumevanju njihovih obveznosti.

31. S katerimi ukrepi bi se podjetjem olajšalo izkoriščanje prednosti, ki jih zagotavljata svoboda ustanavljanja ali prosto zagotavljanje storitev za inovativne produkte (kot je na primer poenostavljeno sodelovanje med nadzorniki v matičnih državah članicah in državah članicah gostiteljicah)?

4.3.2.2 Polna uporaba svobode ustanavljanja

Za zavarovalnice je pogosto potrebna lokalna navzočnost, da tako bolje poznajo tveganja na kraju samem in stranke, ki naj bi jih zavarovale. Svoboda ustanavljanja na lokalni ravni je zato bistvenega pomena za zavarovalnice, kot so vzajemne družbe. Odsotnost evropskega priznavanja oblik socialnih podjetij, med njimi tudi vzajemnih družb, onemogoča ustanavljanje tovrstnih družb v državah članicah, ki jih ne priznavajo, kar zavira njihov čezmejni razvoj, pa tudi razvoj trgov in konkurence. EESO poziva Evropsko komisijo, Svet Evropske unije, Evropski parlament in države članice, naj spodbujajo priznavanje vzajemnih družb v Evropski uniji.

4.3.2.3 Oblikovanje avtonomnih ali bolje usklajenih ureditev na ravni EU

32. Pri katerih produktih maloprodajnih finančnih storitev bi bila lahko standardizacija ali ureditev z možnostjo vključitve najučinkovitejša za odpravo razlik med zakonodajami držav članic?

4.3.2.3.1 Z vidika čezmejne distribucije je treba nameniti pozornost naslednjim vprašanjem:

- identifikacija strank prek elektronskih potrdil. EESO meni, da je treba v zvezi z zagotavljanjem finančnih storitev na daljavo voditi register priznanih izdajateljev elektronskih potrdil na ravni EU (vodil bi ga na primer Evropski organ za vrednostne papirje in trge),
- možnost, da se ponudniki finančnih storitev seznanijo s kreditno zgodovino strank. Vodenje registra o kreditih na ravni EU je bistveno za čezmejno zagotavljanje finančnih storitev, zlasti tistih, povezanih z odobritvijo kredita,
- postopki za zaseg nepremičnine, s katero se zavaruje odobritev posojila. Vire in prizadevanja je treba usmeriti v vzpostavitev poenotnega zakonodajnega okvira EU za izvrševanje zavarovanja s premoženjem pri čezmejnem zagotavljanju finančnih storitev,
- v primeru zavarovalnih produktov je mogoča lažja standardizacija tistih produktov, ki zagotavljajo nadomestilo. Stranka bo prejela določen znesek denarja ne glede na to, kje živi. Zavarovalnica mora biti sposobna samo oceniti tveganje. Dober primer tega je življenjsko zavarovanje. Standardizacija in prenosljivost pa nista mogoči v primeru zavarovalnih produktov, ki zagotavljajo storitev (kot je na primer popravilo škode). To zlasti velja za produkte, kot so produkti zdravstvenega zavarovanja.

<sup>(33)</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/eu-go/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/index_en.htm).

33. Ali so potrebni nadaljnji ukrepi na ravni EU v zvezi z načelom „lokacije tveganja“ v zakonodaji o zavarovanju in za pojasnitev pravil glede „splošnih koristi“ v zavarovalniškem sektorju?

4.3.2.3.2 Lokacija tveganja je običajno kraj običajnega prebivališča zavarovanca, z nekaterimi izjemami v primerih nepremičnin, kadar gre za lokacijo stavbe. To načelo je običajno standardizirano po svetu ter ima pravne in davčne posledice za sodelujoče strani. EESO meni, da načelo lokacije tveganja na področju zavarovanja ustreza namenu. Pri tem pa razume, da je treba pravila glede splošnih koristi revidirati, saj državam članicam omogočajo sprejetje zakonodaje, ki bo verjetno ovirala čezmejno distribucijo zavarovalnih produktov.

V Bruslju, 27. aprila 2016

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Georges DASSIS

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Na poti k sodobnemu, bolj evropskemu okviru za avtorske pravice**

**(COM(2015) 626 final)**

(2016/C 264/06)

**Poročevalec: Denis MEYNENT**

Evropska komisija je 22. decembra 2015 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 – Na poti k sodobnemu, bolj evropskemu okviru za avtorske pravice*

(COM(2015) 626 final).

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 13. aprila 2016.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 516. plenarnem zasedanju 27. in 28. aprila 2016 (seja z dne 27. aprila 2016) z 216 glasovi za, 3 glasovi proti in 10 vzdržanimi glasovi.

## **1. Sklepi in priporočila**

1.1 EESO obžaluje, da Komisija v obravnavanem sporočilu ne predlaga konkretnjših predlogov, temveč le našteva možnosti za ukrepanje, ne da bi izrazila svoje mnenje o njih, zaradi česar je onemogočena dobro strukturirana razprava.

1.2 Avtorske pravice so še vedno temeljno sredstvo za zaščito avtorjev in tistih, ki sodelujejo pri razširjanju del in predstav prek medsebojno povezanih digitalnih omrežij, in zagotavljanje pravičnega plačila zanje.

1.3 Odbor poziva, naj se čim prej ratificira Marakeška pogodba. Prednostno bi morale biti obravnavane tudi izjeme na področjih izobraževanja, znanstvenega raziskovanja in izmenjave znanja. Odbor je naklonjen tudi digitalizaciji osirotelih del.

1.4 EESO meni, da je možno in zaželeno oblikovanje enotnega evropskega stališča o zasebnem kopiranju. Velik del sredstev iz plačil za zasebno kopiranje bi moral biti na primer namenjen financiranju književnega in umetniškega ustvarjanja, spodbujanju kulturne raznolikosti ter financiranju javnih dobrin, kot so izobraževanje in raziskave.

1.5 EESO se zavzema za vzpostavitev pravnega okvira, ki bo spodbujal tako ustvarjanje del, zaščitnih z avtorskimi pravicami, kot prispevek novih modelov licenciranja in novih poslovnih modelov k oblikovanju enotnega evropskega trga, hkrati pa je treba ohraniti pogodbeno svobodo ter pravico avtorjev in ustvarjalcev, da v celoti izkoristijo vse sadove svojega dela.

1.6 EESO meni, da je uredba najboljši instrument za vzpostavitev enotnega digitalnega trga. Utrditi je treba tudi veljavno zakonodajo.

1.7 EESO poziva Komisijo, naj izvede podrobne študije in raziskave o poslovnih modelih, povezanih s prostimi licencami, o njihovi trenutni in potencialni gospodarski pomembnosti, o dohodkih in zaposlitvah, ki bi jih lahko z njimi ustvarili na različnih področjih, ter o morebitnih zakonodajnih predlogih za njihovo spodbujanje in uporabo.

1.8 EESO meni, da je kulturna raznolikost Evrope temelj evropske identitete in bi jo bilo treba podpirati in spodbujati v vseh državah članicah.

1.9 V okviru boja proti kršenju avtorskih pravic bi bilo treba odpraviti in kaznovati predvsem kršitve v komercialnem obsegu. Pri tem sta nujna sodelovanje in izmenjava informacij med organi kazenskega pregona in pravosodnimi organi držav članic.

1.10 Obravnavati bi bilo treba prenos vrednosti v spletnem okolju, od katerega imajo trenutno korist le samozvani posredniki, ki se izogibajo pridobivanju soglasja od ustvarjalcev in njihovemu plačilu.

## 2. Predlogi Komisije

2.1 Cilj tega akcijskega načrta je posodobiti evropska pravila o avtorskih pravicah. Komisija v svojem sporočilu izpostavlja naslednje bistvene elemente za uresničevanje strategije enotnega digitalnega trga: razširitev dostopa do vsebin po vsej Uniji, določitev izjem na področju avtorskih pravic, vzpostavitev bolj poštenega trga in boj proti komercialnemu piratstvu ter spodbujanje dolgoročnega poenotenja avtorskih pravic.

2.2 V sporočilu je predstavljen predvsem predlog uredbe o čezmejni prenosljivosti spletnih vsebinskih storitev<sup>(1)</sup>, tj. novi pravici evropskih potrošnikov, ki naj bi se začela izvajati leta 2017, ko bodo odpravljeni tudi stroški gostovanja v Uniji.

## 3. Uvod

3.1 Digitalnih prenosov med evropskimi državami je zelo malo (4 % vseh prenosov). Večina digitalnih storitev izhaja iz Združenih držav, ostali prenosi pa potekajo znotraj nacionalnih meja. Evropski enotni digitalni trg je trenutno slabo razvit. Ovire še vedno niso bile odpravljene in omejujejo predvsem kulturne izmenjave med številnimi evropskimi jezikovnimi manjšinami, ki jih deli več nacionalnih meja.

3.2 Predsednik Komisije v svojem načrtu „Nov začetek za Evropo“<sup>(2)</sup> kot prednostno obravnava vzpostavitev obsežnega povezanega digitalnega trga za vse države članice EU, in sicer brez nacionalne diskriminacije.

3.3 Avtorske pravice so pravni temelj ustvarjanja in osnova za plačilo avtorjem, ustvarjalcem, poustvarjalcem in drugim imetnikom pravic, splošneje pa tudi za ekosistem kulturnih in ustvarjalnih dejavnosti ter industrij. Avtorske pravice so lokalne pravice, ki se med državami članicami razlikujejo. Povsod so zagotovljene izključne in materialne pravice imetnikom pravic, ki dohodkov ne prejemajo le od licenc, temveč tudi na podlagi možnosti, da bo njihovo delo kopirano na druge nosilce ali da ga bo pridobitelj ene licence posredoval tretji osebi brez dokaza o kopiranju (dajatve za zasebno kopiranje in obdavčenje neposnetih nosilcev, ki bi se lahko uporabljali za nezakonito kopiranje). Nekatera poštena dejanja uporabnikov, storjena v dobri veri, so v nekaterih državah celo obravnavana kot kazniva dejanja, v drugih državah pa so ta dejanja dovoljena.

3.4 Izjem in omejitev na področju avtorskih pravic je v vseh državah malo. Avtorske pravice niso več v celoti v koraku z digitalno družbo in hitrimi medsebojno povezanimi omrežji, ki se nenehno razvijajo, saj so bile oblikovane v času papirnatega tiska ter za namene takratnih tehnologij, najprej za izdajanje knjig, pozneje pa tudi za objavljanje časopisov in revij ter notnih zapisov, zato bi jih bilo treba natančneje opredeliti. Na drugih področjih, kot so novi načini za dostop do glasbe in avdiovizualnih stvaritev, je postalo upravljanje pravic precej bolj kompleksno zaradi razdrobljenosti nabora področij, ki bi jih morala obravnavati nova direktiva o kolektivnem upravljanju avtorskih pravic<sup>(3)</sup>. Od časa gramofonskih plošč in DVD-jev se na področju distribucije ali izposoje del ni veliko spremenilo. Nove tehnologije pa so popolnoma preoblikovale ta model in zaradi novih oblik digitalne spletne distribucije ali izposoje so se zaprle skoraj vse trgovine s ploščami in DVD-ji. Enako velja za kinematografijo, televizijo in vso umetnost, ki jo je mogoče objaviti na spletu.

3.5 Neustrezen razvoj zakonodaje na tem področju preprečuje, da bi lahko v celoti izkoristili vse možnosti, ki jih prinašajo digitalizacija del in nematerialne stvaritve ter njihovo kroženje na spletu, ki se zelo hitro širi in razvija.

<sup>(1)</sup> COM(2015) 627 final; (glej stran 86 tega Uradnega lista).

<sup>(2)</sup> [http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/pg\\_sl.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/pg_sl.pdf).

<sup>(3)</sup> UL L 84, 20.3.2014, str. 72; UL C 44, 15.2.2013, str. 104.



#### 4. Splošne ugotovitve

4.1 EESO obžaluje, da Komisija v obravnavanem sporočilu ne predlaga konkretnjših predlogov, temveč le našteva možnosti za ukrepanje, ne da bi izrazila svoje mnenje o njih, zaradi česar je onemogočena dobro strukturirana razprava.

4.2 EESO je v svojem mnenju z dne 26. oktobra 2006<sup>(4)</sup> pozval Komisijo, naj pripravi predloge za spodbujanje in zaščito prostih licenc, kot so javne licence LGPL za tehnično dokumentacijo ali licence *Creative Commons* za področje knjig in umetniških del. Čeprav je to vprašanje pomembno, saj velika večina strežnikov in strežniških farm na svetu deluje na podlagi prostih licenc, kot je Debian ali GPL za GNU/Linux, je treba omeniti, da do zdaj Komisija ni pripravila nobenega predloga na to temo.

4.3 To škodi razvoju čezmejnega prenosa podatkov in storitev na enotnem evropskem trgu. Licenca *Creative Commons* in javna domena sta novi univerzalni možnosti, ki sta ju prinesla digitalizacija in medsebojno povezano omrežje, medtem ko razdrobljenost zakonodaje prinaša številne druge ovire, na primer za čezmejno trgovino.

4.4 Zakonodaja mora omogočiti, da se izkoristi velik potencial spleta za avtorje in ustvarjalce na eni strani ter uporabnike na drugi, namesto da se ga omeji. Evropska zakonodaja bi morala omogočiti, da se odpravi čim več ovir na področju čezmejnih izmenjav, povezanih z manjšinskimi jeziki v Evropski uniji, ter zagotoviti lažji dostop do storitev in del.

4.5 Imetniki pravic se ne bi smeli bati razvoja, temveč izkoristiti priložnosti, ki jim jih razvoj ponuja. „Prost“ ne pomeni nujno „brezplačen“. Odprtokodna programska oprema na primer omogoča drugačen poslovni model, ki temelji na storitvi in ustvarjanju delovnih mest, za razliko od nekaterih sedanjih praks, ki dajejo prednost dobičku lastnikov in njihovemu pravnemu varstvu.

4.6 EESO ponovno poziva Komisijo, naj izvede podrobne študije in raziskave o poslovnih modelih, povezanih s prostimi licencami, o njihovi trenutni in potencialni gospodarski pomembnosti, o dohodkih in zaposlitvah, ki bi jih lahko z njimi ustvarili na različnih področjih, ter o morebitnih zakonodajnih predlogih za njihovo spodbujanje in uporabo.

4.7 Veliko pozornosti je treba nameniti praksam, kot je objava različnih del na spletu na podlagi proste licence, na primer znanstvenih raziskav, poročil o raziskavah, financiranih z javnimi sredstvi, in univerzitetnih predavanj, kot so predavanja na univerzi MIT, da bi izravnali nesorazmerne stroške univerzitetnega študija v nekaterih državah. Preučiti je treba možnosti za njihovo uporabo v EU (prosto dostopen spletni učni program za vse – MOOC). S tega vidika postajata visokošolsko izobraževanje in kultura javni dobrini, ki spodbujata vzpostavitev družbe znanja, ki jo želimo razviti v EU.

4.8 Načini proizvodnje se spreminjajo, nematerialne dobrine in storitve, dostopne prek medsebojno povezanih omrežij, pa predstavljajo nove možnosti za gospodarski razvoj ter ustvarjanje delovnih mest in inovativnih podjetij. Načini potrošnje so se začeli spreminjati in ti novi načini se hitro uveljavljajo. Biti pa moramo jasni: kljub temu še ni vzpostavljen enoten evropski trg za sedanje ponudnike nematerialnih storitev. Razlogi za to so predvsem različne preference in kulturne prakse v državah članicah, jezik, ki ga govorijo potrošniki, in razdrobljenost avtorskih pravic, ki ovira razvoj evropskega trga in uvedbo večozemeljskih ali celo evropskih licenc.

4.9 EESO se zavzema za vzpostavitev pravnega okvira, ki bo spodbujal tako ustvarjanje del, zaščitenih z avtorskimi pravicami, kot prispevek novih modelov licenciranja in novih poslovnih modelov k oblikovanju enotnega evropskega trga, hkrati pa je treba ohraniti pogodbeno svobodo ter pravico avtorjev in ustvarjalcev, da v celoti izkoristijo vse sadove svojega dela. Ti novi modeli bi se lahko razvijali vzporedno z modeli iz pogodb Svetovne organizacije za intelektualno lastnino. To vprašanje bi moralo biti del digitalne strategije, ki jo je Komisija napovedala maja 2015, in obravnavanega načrta za posodobitev pravil o avtorskih pravicah.

<sup>(4)</sup> UL C 324, 30.12.2006, str. 8.

4.10 Dodatno oviro predstavljajo izjeme. EESO poziva države članice, naj čim prej ratificirajo Marakeško pogodbo, ki uvaja izjemo za slepe in slabovidne. EU je to pogodbo podpisala, toda veljati bo začela šele, ko jo bodo ratificirale posamezne države članice. EESO priporoča Komisiji, naj ravna v skladu z mnenjem Evropskega parlamenta z dne 9. julija 2015 in spodbuja države članice, naj čim prej ratificirajo to pomembno pogodbo, o kateri se je bilo zaradi konservativnega odnosa nekaterih deležnikov zelo težko pogajati. Prav tako poziva Evropski svet, naj si z vsemi močmi prizadeva za hitrejšo ratifikacijo.

4.11 Poleg tega je treba zagotoviti, da bo slepim in slabovidnim na voljo več del, saj jim trenutno ni dostopnih več kot 95 % knjig.

4.12 Obravnavati bi bilo treba tudi druge izjeme, povezane z dobo digitalizacije in omrežji, zlasti na področju javnih raziskav, digitalizacije javnih ali osirotelih književnih del v univerzitetnih in javnih knjižnicah, izposoje digitalnih knjig ter avdio in video nosilcev, pri čemer je treba upoštevati hitro širjenje digitalnih bralnikov in veliko število novih nosilcev. Obenem je pomembno poudariti, da želijo nekatere tehnološke industrije ponovno pridobiti zaščito za nekaj, kar je že javno dobro, in tako zaradi poslovnih strategij omejujejo dostop.

4.13 Širjenje del ovira tudi geografska razdrobljenost. To vpliva na vse potencialne uporabnike, predvsem na številne jezikovne manjšine v EU, in sicer zaradi razlik med političnim in jezikovnim zemljevidom Evrope, ki je zgodovinska dediščina in posledica vojn iz 19. in 20. stoletja. Zaradi vzpona populizma in nacionalizma je nujno potrebna politična razsežnost pri reševanju te težave. Evropsko listino o regionalnih ali manjšinskih jezikih je ratificiralo veliko držav, vendar pa je zaradi trenutnih ovir na primer kulturni vpliv televizijskih oddaj v regionalnih jezikih močno omejen.

4.14 EESO meni, da je kulturna raznolikost Evrope temelj evropske identitete in bi jo bilo treba podpirati in spodbujati v vseh državah članicah.

4.15 Poleg tega meni, da so to prednostna vprašanja, ki jih mora obravnavati, in spodbuja Komisijo, naj razmisli o njegovih predlogih, ki so skladni z mednarodnimi pogodbami o avtorskih pravicah in bi lahko zagotovili nove možnosti za vzpostavitev enotnega digitalnega trga EU.

## 5. Posebne ugotovitve

5.1 V bližnji prihodnosti bodo potrebne znatne spremembe, in sicer po zgledu strategije, ki vsebuje 16 pobud in je bila objavljena maja 2015, ter predhodnih splošnih opomb, ki predlagajo novo pomembno strategijo za spodbujanje javnih dobrin, interoperabilnosti, čezmejnih odnosov in prostih licenc. EESO je v mnenjih o pravicah, ki izhajajo iz digitalnih pogodb (INT/775), in o ekonomiji delitve in samourejanju (INT/779) potrdil, da so avtorske pravice pomembne za ustrezno opredelitev pravic deležnikov pri izvajanju digitalnih pogodb in v ekonomiji delitve.

5.2 EESO z zanimanjem ugotavlja, da je Komisija jasno določila, da je treba prilagoditi pravila o avtorskih pravicah na ravni Unije, da bi lahko vsi udeleženci na trgu in državljani izkoristili priložnosti, ki jih ponuja to novo okolje, ter da je potreben bolj evropski pravni okvir za odpravo razdrobljenosti in trenj znotraj delujočega enotnega trga. Odbor podpira ta cilj, vendar ugotavlja, da vlade zagovarjajo teritorialnost avtorskih pravic kot edini način, s katerim bi zagotovili financiranje ustvarjanja. Obstajajo tudi drugi načini, ki jih je treba raziskati, zato bi morali pustiti odprte možnosti, vsaj dokler ne bodo objektivno ocenjene druge možnosti.

5.3 Odbor meni, da neukrepanje in zavračanje sprememb v zvezi z avtorskimi pravicami nista primeren odziv na hiter tehnološki razvoj ter inovacije na področju storitev in distribucije, ki se neizogibno pojavljajo in razvijajo hkrati z razvojem interneta, omrežij ter širokopasovnih storitev. Strinja se z mnenjem Komisije, da bo treba „po potrebi prilagoditi pravila o avtorskih pravicah novi tehnološki resničnosti, tako da pravila še vedno izpolnjujejo svoje cilje“.

5.4 Kar zadeva izjeme, ki so tesno povezane z izobraževanjem, raziskovanjem in dostopom do znanja, se kaže velika raznolikost, ki se bo morda v prihodnosti še povečala. To lahko vključuje vse od preproste uporabe primerov ali ponazoritev do – vsaj v praksi, če ne v zakonodaji – neomejene razpoložljivosti del, knjig ali predavanj za namene izobraževanja.

5.5 Direktiva 2001/29 o avtorskih pravicah vsebuje seznam izjem. O udejanjanju elementov tega seznama in njihovem razvoju bi bilo treba razpravljati v skladu s prakso participativne demokracije, da bi dosegli napredek pri posameznih in skupnih mnenjih ter oblikovali usklajeno in poenoteno evropsko zakonodajo glede izjem. Izjeme morajo biti natančno opredeljene in določene, da jih je mogoče lažje uporabljati. EESO podpira mnenje Komisije, da bi morale biti prednostno obravnavane izjeme na področjih izobraževanja, znanstvenih raziskav in izmenjave znanj; hkrati bi bilo treba preučiti druge javne dobrine, da bi se pripravili na prihodnost.

5.6 EESO meni, da je možno in zaželeno oblikovanje enotnega evropskega stališča o zasebnem kopiranju. V zvezi s tem bo podpiral ukrepe Komisije, ki jih je treba sprejeti čim prej, saj nacionalne razlike močno ovirajo enotni trg elektronskih dobrin, medtem ko se še naprej pojavljajo novi nosilci vsebin. Za prost pretok blaga, ki zajema te nosilce, je nujna usklajenost. Pri razdeljevanju prihodkov od dajatev za nosilce bi bilo treba upoštevati dejstvo, da večina teh nosilcev ni namenjena kopiranju del, zaščiteneh z avtorskimi pravicami. Zato bi bilo smiselno velik del teh sredstev nameniti za financiranje ustvarjanja in spodbujanja kulturne raznolikosti, kot to že počnejo v nekaterih državah, ter javnih dobrin na področju izobraževanja in raziskav.

5.7 Odbor je prepričan, da mora internet ohraniti svoje načelo nevtralnosti, da se bo zagotovila popolna enakost potrošnikov ne glede na njihovo gospodarsko moč. Nevtralnost omrežja je temeljno načelo interneta, ki zagotavlja, da telekomunikacijski operaterji komunikacij svojih uporabnikov ne obravnavajo različno, temveč le prenašajo informacije. To načelo vsem uporabnikom ne glede na njihova sredstva omogoča, da v celoti dostopajo do istega omrežja. Ta opredelitev in izjava o zaščiti te nevtralnosti morata biti jasno izraženi v evropski zakonodaji.

5.8 V okviru boja proti kršenju avtorskih pravic bi bilo treba odpraviti in kaznovati kršitve v komercialnem obsegu, zaradi katerih avtorji izgubijo velik del dohodkov. Odbor se je že večkrat izrekel o vprašanju boja proti ponarejanju blaga in vsem oblikam kršitev avtorskih in sorodnih pravic, zato se sklicuje na svoja predhodna mnenja, saj meni, da so še vedno povsem relevantna <sup>(5)</sup>.

5.9 Avtorske pravice so temeljno sredstvo za zaščito avtorjev in tistih, ki sodelujejo pri razširjanju del in predstav prek medsebojno povezanih digitalnih omrežij. Da bi se prilagodili zelo hitremu razvoju tehnologij in inovacij na področju distribucije in storitev, je treba posodobiti avtorske pravice. Ta posodobitev mora biti izvedena tako, da se zaščitijo pravice avtorjev in izvajalcev, zagotovi, da avtorji in izvajalci dobijo pošteno plačilo za svoja ustvarjalna prizadevanja in da imajo koristi od komercialnega uspeha svojih del, ter da se ohrani visoka raven zaščite in financiranja del. Zlasti je treba pregledati pravni status spletnih platformnih storitev z vidika avtorskih pravic. Čeprav uporabniki danes do spletnih vsebin dostopajo zlasti prek platformnih storitev, se te skuša prikazati zgolj kot tehnične posrednike, na osnovi česar se odklanjajo plačila ustvarjalcem vsebin. S tem se krni učinkovitost trga, izkrivlja konkurenca in znižuje skupna vrednost kulturnih vsebin v spletu.

5.10 Zavračanje prilagoditev globalni naravi interneta, širokopasovnemu omrežju in novim pričakovanjem potrošnikov lahko vodi do razvrednotenja pravic, ki so pomembne za napredek intelektualnih del in njihovo širjenje. Sprejeti bo treba izjeme, ki so upravičene zaradi pravic tretjih oseb, katerih socialne potrebe se spreminjajo, kot so invalidi, študenti ali javne knjižnice. V državah članicah, ki lahko s pravnega vidika najbolj vplivajo na prihodnje spremembe, bo potreben nadaljnji razvoj za „evropeizacijo“ avtorskih in sorodnih pravic.

<sup>(5)</sup> UL C 230, 14.7.2015, str. 72; UL C 44, 15.2.2013, str. 104; UL C 68, 6.3.2012, str. 28; UL C 376, 22.12.2011, str. 66; UL C 376, 22.12.2011, str. 62; UL C 18, 19.1.2011, str. 105; UL C 228, 22.9.2009, str. 52; UL C 306, 16.12.2009, str. 7; UL C 182, 4.8.2009, str. 36; UL C 318, 29.10.2011, str. 32; UL C 324, 30.12.2006, str. 8; UL C 324, 30.12.2006, str. 7; UL C 256, 27.10.2007, str. 3; UL C 32, 5.2.2004, str. 15.

5.11 EESO meni, da je uredba najboljši instrument za vzpostavitev enotnega digitalnega trga, saj razlike med nacionalnimi zakonodajami nedvomno vodijo k praktično popolnemu zastoju, ki ga bo treba odpraviti z vključujočim dialogom med vsemi deležniki, vključno s predstavniki licenc za brezplačno programsko opremo in vsebine ter novih storitev in poslovnih modelov, povezanih s tem. Izvesti bi morali tudi poglobljeno analizo ovir za večozemeljske licence in preučiti načine, kako jih odpraviti.

5.12 Različni interesi in predsodki na področju avtorskih pravic so tako močni, da bo mogoč le postopen napredek, ki bo temeljil na natančnem ocenjevanju in ustreznih odzivih. Vseeno je treba narediti vse, da bi vzpostavili družbo znanja in informacijsko družbo, saj se lahko Evropa le na tak način reši krize, ki ogroža same temelje evropskega ideala. Splošni interes bi moral prevladati nad nekaterimi posebnimi interesi v okviru dinamičnega socialnega tržnega gospodarstva.

V Bruslju, 27. aprila 2016

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Georges DASSIS

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o nekaterih vidikih pogodb o dobavi digitalnih vsebin**

(COM(2015) 634 final – 2015/0287 (COD))

in

**predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o nekaterih vidikih pogodb o spletni in drugi prodaji blaga na daljavo**

(COM(2015) 635 final – 2015/0288 (COD))

(2016/C 264/07)

**Poročevalec: Jorge PEGADO LIZ**

Svet in Evropski parlament sta 18. oziroma 21. januarja 2016 sklenila, da v skladu s členom 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjih dokumentih:

*Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o nekaterih vidikih pogodb o dobavi digitalnih vsebin*

(COM(2015) 634 final – 2015/0287 (COD))

in

*Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o nekaterih vidikih pogodb o spletni in drugi prodaji blaga na daljavo*

(COM(2015) 635 final – 2015/0288 (COD)).

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 13. aprila 2016.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 516. plenarnem zasedanju 27. in 28. aprila 2016 (seja z dne 27. aprila) s 146 glasovi za, 61 glasovi proti in 44 vzdržanimi glasovi.

## **1. Sklepi in priporočila**

1.1 EESO meni, da je nujno in primerno urediti nekatera področja, naštetá v sporočilu Komisije (COM(2015) 633 final), zlasti področja iz predloga direktive o nekaterih vidikih pogodb o dobavi digitalnih vsebin.

1.2 EESO kljub temu ocenjuje, da so drugi dejavniki, ki jih našteva, veliko pomembnejši od ureditve pogodbenih pravic pri pogodbah o spletni prodaji premičnega materialnega blaga, so odločilnejši in prednostni z vidika ciljev, ki jih Komisija namerava doseči v povezavi z oblikovanjem enotnega digitalnega trga, in pomenijo večjo oviro za razvoj čezmejnega poslovanja.

1.3 Poleg tega se EESO v zvezi z obravnavanimi vidiki ne strinja s pravno podlago, na katero se sklicuje Komisija, in namesto tega predlaga sklicevanje na člen 169 PDEU.

1.4 Iz odstavkov 2(a) in 4 tega člena je razvidno, da morajo sprejeti ukrepi načeloma temeljiti na direktivah za minimalno uskladitev, kar je evropski zakonodajalec na splošno sprejel.

1.5 EESO meni, da je urejanje teh vprašanj z dvema direktivama namesto z enotnim instrumentom sprejemljivo le, če je nujno in primerno, da se uredi spletna trgovina z digitalnimi vsebinami.

1.6 Prav tako meni, da predstavljeni razlogi za sprejetje ciljne popolne uskladitve namesto drugih možnosti, kot sta prostovoljna evropska vzorčna pogodba v povezavi z znakom zaupanja EU ali minimalna uskladitev v skladu s členom 169 PDEU, niso dovolj.

1.7 Meni, da bi bilo ustrežnejše, če bi bili vidiki, ki so zdaj posebej urejeni v predlogu, ki se nanaša na pogodbe o spletni prodaji premičnega materialnega blaga, urejeni skupaj z drugimi vidiki v okviru pregleda Direktive 1999/44/ES, in sicer v enem od njenih poglavij, v sklopu programa ustreznosti in uspešnosti predpisov (REFIT), ki se uporablja pri zakonodaji o varstvu potrošnikov.

1.8 Komisija je s svojim predlogom v zvezi s spletno prodajo materialnega blaga oblikovala dva sistema, v okviru katerih se drugače obravnavata spletna prodaja blaga in prodaja blaga zunaj spleta, kar ni sprejemljivo.

1.9 Če bi Komisija še naprej nameravala slediti svoji nameri, kot je zastavljena zdaj, EESO predlaga več izboljšav predlaganih določb, s katerimi bi preprečili zmanjšanje pravic potrošnikov ter bi lahko učinkovito zagotavljali visoko raven njihovega varstva, kot je zahtevano v PDEU.

1.10 To velja zlasti za urejanje prodaje digitalnih vsebin, ki se EESO zdi prednostno in v zvezi s katerim zaradi pragmatičnosti sprejema ciljno maksimalno uskladitev, kakršno je predlagala Komisija.

1.11 Kljub temu je ureditev tega področja pomanjkljiva, predvidljivost pa nezadostna. To ni v skladu z maksimalno uskladitvijo ter ustvarja nepremostljive ovire pri prenosu in izvajanju v državah članicah, ki bi jih bilo treba odpraviti z vrsto predlogov o konkretnih točkah.

## 2. Uvod: eno sporočilo, dva predloga direktive

2.1 Z obravnavanim sporočilom je Komisija naredila prvi korak pri izvajanju strategije za enotni digitalni trg za Evropo <sup>(1)</sup> in izvaja enega najpomembnejših ukrepov iz svojega delovnega programa za leto 2015 <sup>(2)</sup>. V tem sklopu predlaga besedilo, katerega namen je med drugim zagotoviti „boljši dostop potrošnikov in podjetij do spletnega blaga in storitev po vsej Evropi“ in ki vključuje naslednja zakonodajna instrumenta:

- (a) predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o nekaterih vidikih pogodb o dobavi digitalnih vsebin in
- (b) predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o nekaterih vidikih pogodb o spletni in drugi prodaji blaga na daljavo.

2.2 Komisija se zaveda, da so glavni elementi obeh predlogov sistematično gledano tesno povezani z direktivo o nekaterih vidikih prodaje potrošniškega blaga in z njim povezanih garancij <sup>(3)</sup>, zato je poudarila, da bodo ti „čim bolj usklajeni“. Vendar je pojasnila, da se je odločila „sprejeti dva ločena zakonodajna instrumenta“, ker „je treba zaradi posebne narave digitalnih vsebin nekaj pravil v zvezi z njimi urediti drugače kot v zvezi z blagom“, ker bo „zaradi hitrega tehnološkega in komercialnega razvoja digitalnih vsebin potreben pregled uporabe te direktive“ ter da bi upravičila „njihovo zajetje v enoten pravni instrument, to je v direktivo o dobavi digitalnih vsebin“.

2.3 Komisija namerava s tema predlogoma doseči pet ciljev:

- (a) znižati stroške zaradi razlik v sistemih nacionalnega pogodbenega prava;
- (b) zagotoviti pravno varnost za podjetja;
- (c) pomagati potrošnikom, da izkoristijo prednosti čezmejnne spletne trgovine znotraj EU;
- (d) zmanjšati škodo, ki jo utrpijo potrošniki zaradi digitalnih vsebin z napako;

<sup>(1)</sup> Mnenje EESO, UL C 71, 24.2.2016, str. 65.

<sup>(2)</sup> COM(2014) 910 final.

<sup>(3)</sup> UL L 171, 7.7.1999, str. 12.

(e) na splošno doseči pravično ravnotežje med interesi potrošnikov in interesi podjetij ter izboljšati vsakdanje življenje.

2.4 Komisija meni, da je „ciljna“ uskladitev v obeh primerih najustreznejša metoda. Gre za popolno uskladitev pravil, ki se uporabljajo za pogodbe o dobavi digitalnih vsebin in pogodbe o spletni prodaji blaga, ter obveznih pravic in obveznosti strank, ki sklenejo pogodbo o dobavi digitalnih vsebin ali pogodbo o spletni prodaji blaga. Ta zajema skoraj vse določbe direktive, razen pravil o sestavi, veljavnosti in učinkih pogodb, vključno s posledicami odstopa od pogodbe (člen 1(4) predloga direktive o prodaji na daljavo), ter nekaterih vidikov njenega izvajanja.

2.5 Komisija izrecno omejuje področje uporabe na določbe pogodbenega prava, ki urejajo razmerja med podjetji in potrošniki, saj glede na oceno učinka (str. 23) ni nobenega dokaza, da razlike v pogodbenem pravu podjetjem iz EU preprečujejo nakupovanje v drugih državah. Priznava, da imajo MSP, ki so najšibkejše stranke z manjšo pogajalsko močjo, prav tako težave, povezane s pogodbenim pravom, zlasti pri uporabi digitalnih vsebin. Komisija se je zlasti ob upoštevanju stališč, ki so jih izrazili deležniki in države članice, odločila, da bo to vprašanje proučila v okviru drugih pobud, napovedanih v strategiji za enotni digitalni trg.

2.6 Kar zadeva izbiro pravnega instrumenta, se je Komisija odločila za direktivo namesto za uredbo, ker meni, da je direktiva ustrežnejši instrument, saj državam članicam omogoča, da izvajanje prilagodijo glede na nacionalno zakonodajo. Po njenem mnenju se bo s to možnostjo v povezavi s ciljno usmerjeno popolno uskladitvijo obveznih pravic potrošnikov vzpostavilo ustrezno ravnotežje med visoko ravno varstva potrošnikov v EU in številnimi novimi možnostmi, ki jih popolna uskladitev prinaša za podjetja.

2.7 Komisija obravnavana predloga direktiv ekonomsko upravičuje z nekaterimi predpostavkami, med katerimi so najpomembnejše naslednje:

- (a) evropski trg elektronskega poslovanja ima velik neizkoriščen potencial;
- (b) vzpostavitev enotnega digitalnega trga bo v Evropi ustvarila dodatno rast;
- (c) podjetja iz EU bodo lahko povečala svojo konkurenčnost, saj bodo lažje prodajala tudi na drugih trgih, ne le na nacionalnem;
- (d) ob enotnih pravicah potrošnikov in visoki ravni njihovega varstva se bo povečalo njihovo zaupanje v nakupovanje v tujini;
- (e) če bi bile odpravljene ovire, povezane s pogodbenim pravom, bi čezmejno spletno prodajo začelo še dodatnih 122 000 podjetij. Vrednost čezmejne trgovine v EU bi se lahko povečala za približno milijardo EUR. Povečanje konkurence pri spletni trgovini na drobno bi povzročilo znižanje maloprodajnih cen v vseh državah članicah za povprečno 0,25 % na ravni EU, kar bi neposredno povečalo potrošnjo gospodinjstev v EU za približno 18 milijard EUR;
- (f) poleg tega bo potrošnikom na voljo večja izbira izdelkov in storitev, kar bo povečalo njihovo blaginjo. Čezmejno bi na spletu začelo kupovati med 7,8 in 13 milijoni več potrošnikov. Na splošno naj bi se po pričakovanjih realni BDP EU povečal za približno 4 milijarde EUR na leto.

2.8 Vendar za doseganje teh predvidenih rezultatov predlagani direktivi ne zadostujeta, saj sta del večjega svežnja ukrepov, med katerimi Komisija izpostavlja zlasti naslednje:

- (a) predlog uredbe o čezmejni prenosljivosti storitev spletnih vsebin;

- (b) vzpostavitev kakovostnih čezmejnih storitev dostave paketov;
- (c) ukinitvev geografskega blokiranja;
- (d) začetek delovanja platforme za spletno reševanje sporov <sup>(4)</sup>.

2.9 Komisija na koncu poudarja tudi pomen takojšnjega ukrepanja, preden bo prepozno, saj bi lahko vse zamude na področju digitalnih vsebin pripeljale do oblikovanja nacionalnih določb, ki bi povzročile pravno razdrobljenost, ta pa bi pomenila oviro tako za potrošnike kot dobavitelje v čezmejnih transakcijah.

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 V študiji, priloženi oceni učinka, naj bi bila navedena ekonomska in psihološka utemeljitev razmerja med predlaganimi zakonodajnimi ukrepi in povečanjem obsega elektronskega poslovanja ter njihov neizogiben učinek na rast v Evropi. Iz podrobne analize tega dokumenta pa ni jasno, ali so podatki, na katerih dokument temelji, in rezultati, do katerih prihaja, popolnoma zanesljivi, ali nanje ne vplivajo drugi dejavniki in ali druge možnosti ne bi dale boljših rezultatov.

3.1.1 Tudi če bi sklepali, da so izhodiščni statistični podatki pravilni, in sicer da naj bi se 62 % (str. 10) evropskih trgovcev oziroma več kot 122 000 podjetij ter več kot 13,5 % (str. 13) potrošnikov, kar pomeni povečanje za od 8 do 13 milijonov oziroma skupaj 70 milijonov, začelo ukvarjati s čezmejno spletno prodajo, če bi bili odpravljeni domnevne ovire in dodatni stroški, ki izhajajo neposredno iz sedanjega pravnega sistema, ne bi mogli z gotovostjo opredeliti povečanja obsega poslov, ki naj bi bili izvedeni, in posledičnega povečanja evropskega BDP, ocenjenega na 0,03 %, kar ustreza približno 4 milijardam EUR, kot nujne in izključne posledice; na drugi strani pa bo moralo vsako podjetje zagotovo kriti povprečno 7 000 EUR stroškov za prilagoditev pogodbenih instrumentov novi ureditvi.

3.1.2 Na drugi strani v tej študiji prav tako ni ustrezno količinsko ovrednoteno, da drugi dodatni dejavniki, kot so vprašanje jezika ali davčni režim, kakovost, stroški in razpoložljivost storitev hitrega internetnega dostopa, tveganje goljufij, pravni stroški, varnost plačilnih sredstev, potrjevanje istovetnosti in poštenosti prodajalcev, pomanjkanje zaupanja v postopke sodnega ali izvensodnega reševanja sporov, ne bodo še naprej odločilno vplivali na odločitev o izbiri čezmejnne spletne prodaje, morda še bolj kot sedanji pravni sistem (opisan v oceni učinka od 7. strani dalje in od 18. strani dalje).

3.1.2.1 V zvezi s tem so zlasti pomembni pozen prenos, težave pri uporabi in neučinkovitost nekaterih sistemov za izvensodno reševanje sporov, ki so bili vzpostavljeni z Direktivo 2013/11/EU <sup>(5)</sup>, in se zato obravnavajo v vseh študijah, ki jih je naročila Komisija. Razloga za to sta, da v nekaterih državah članicah pogosto primanjkuje finančnih sredstev in zlasti da sistem za spletno reševanje sporov očitno ne deluje. Slednji je bil vzpostavljen z Uredbo (EU) št. 524/2013 <sup>(6)</sup>, ki je začela veljati 15. februarja 2016 in je bistvenega pomena za delovanje enotnega digitalnega trga.

3.1.3 Poleg tega ni jasno opredeljen relativni pomen elastičnosti ponudbe in povpraševanja v izračunu nasičenosti trga ob popolni konkurenci, ki pa je, čeprav je le hipotetična predpostavka, nujen za verodostojnost modela; omeniti pa je treba še zunanje dejavnike makroekonomske politike, ki odločilno vplivajo na odločitev potrošnikov za nakup, na primer posledice varčevalne politike, v primerjavi s keynesiansko politiko rasti, ki temelji na potrošnji in naložbah.

<sup>(4)</sup> UL L 165, 18.6.2013, str. 1.

<sup>(5)</sup> UL L 165, 18.6.2013.

<sup>(6)</sup> UL L 165, 18.6.2013.



3.1.4 Ocena Komisije daje poudarek predlaganemu modelu in ne upošteva v celoti gospodarskih posledic preostalih štirih modelov, ki so bili na voljo (ocena učinka, od 23. strani dalje) in bi lahko prav tako prispevali k odpravi istih ovir, s čimer bi se zagotovila primerjalna analiza. To velja zlasti za možnost 5 – prostovoljno evropsko vzorčno pogodbo v povezavi z znakom zaupanja EU (25. stran) – ki bi povzročila malo stroškov ter bi bila preprostejša in bi prinesla manj upravnega bremena (od 38. strani dalje) oziroma bi bila najbolj usklajena s svežnjem o boljšem pravnem urejanju <sup>(7)</sup> ter programom ustreznosti in uspešnosti predpisov <sup>(8)</sup>, prejela pa je tudi največ podpore na pripravljavnih posvetovanjih.

3.2 Poleg tega se odločitev za direktivi za maksimalno uskladitev ne zdi ustrezno upravičena. EESO je na splošno že poudaril, da je pri uskladitvi vprašanj, ki se nanašajo predvsem na delovanje notranjega trga, bolj naklonjen ustrezno podrobnim uredbam. Poleg tega je dal vedeti, da je v zvezi s področji, ki imajo poseben vpliv na pravice potrošnikov, bolj naklonjen direktivam za minimalno uskladitev, kot izhaja iz načela, opredeljenega v PDEU (člen 169(4)).

3.2.1 Po drugi strani se je EESO večkrat izrekel proti prevladujoči težnji Komisije v zadnjih letih, da sprejema direktive za maksimalno uskladitev, ki so zagotavljale nizko raven varstva in niso upoštevale interesov izvajalcev dejavnosti <sup>(9)</sup>.

3.2.2 V tem primeru obstaja vrsta vprašanj, ki jih direktivi ne obravnavata in bi jih bilo nujno treba uskladiti, kot so starost, pri kateri lahko mladoletne osebe sklepajo pogodbe v digitalnem okolju (v skladu z zadnjo različico direktive o varstvu podatkov je to med 13. in 16. letom), opredelitev kategorij nedovoljenih pogojev v pogodbah, sklenjenih v spletu, ki niso zajete v Direktivi 93/13/EGS <sup>(10)</sup>, nedavna praksa uporabe gumba „plačaj zdaj“ (pay now) na spletnih straneh nekaterih socialnih omrežij brez povezave na spletno mesto odgovorne platforme ter priporočljiva vključitev standardne določbe o sourejanju.

3.3 Izbira dveh direktiv namesto ene se ne zdi upravičena tudi zato, ker se zakonske določbe po nepotrebem ponavljajo, ker je potrebnega še več dela pri prenosu, da se zagotovi njuna usklajenost z notranjimi določbami posamezne države članice, in ker je potreben večji napor pri razlagi. Temu pa bi se izognili, če bi se kot osnova vzelo besedilo direktive o spletni prodaji materialnega blaga in bi bile posebnosti prodaje nematerialnih sredstev vključene kot izjeme od osnovne ureditve, saj razlika med materialnim blagom in digitalno vsebino ni zaznavna, zlasti kadar sta medsebojno povezana.

3.4 Po navedbah Komisije je izbira instrumenta temeljila na: 189 odgovorih, zbranih v okviru javnega posvetovanja med vsemi kategorijami deležnikov iz vse EU; sedmih posvetovalnih srečanjih s skupino, v katero je bilo vključenih 22 organizacij, ki predstavljajo širok nabor interesov; delavnicah z državami članicami; srečanjih z nacionalnimi organi, pristojnimi za izvajanje zakonodaje, na sestanku odbora za sodelovanje na področju varstva potrošnikov in z nacionalnimi organi, pristojnimi za potrošniško politiko, na sestanku mreže za potrošniško politiko (maja 2015). Pozneje se je izpodbijala veljavnost tega vzorca zaradi njegove omejene velikosti <sup>(11)</sup>.

3.4.1 Znani in že objavljeni rezultati <sup>(12)</sup> ne potrjujejo, da večina podpira izbrano možnost: potrošniške organizacije odločno nasprotujejo vsakršni uporabi zakonodaje države prodajalca, večina strokovnih organizacij in nekatere univerzitetne organizacije pa to možnost podpirajo. Večina držav članic dvomi, da je potrebna nova zakonodaja na področju prodaje na daljavo (saj sedanja že upošteva spletno prodajo) in zlasti da sta potrebni dve direktivi, saj je težko izluščiti točne in jasno opredeljene smernice. Na prvi pogled objektivna analiza odgovorov, pridobljenih v okviru posvetovanj, pokaže, da so se izvajalci dejavnosti in potrošniki na splošno strinjali z možnostjo 5 – čeprav je to seveda odvisno od vsebine določb vzorčne pogodbe, o kateri se je treba dogovoriti v posameznih sektorjih, ter stopnje uporabe in sprejetosti znaka zaupanja v podjetjih v EU –, zlasti ker bi ta možnost izvajalcem dejavnosti povzročila najmanj stroškov.

<sup>(7)</sup> Mnenje EESO, UL C 13, 15.1.2016, str. 192.

<sup>(8)</sup> Mnenje EESO, UL C 230, 14.7.2015, str. 66.

<sup>(9)</sup> Mnenja EESO, UL C 108, 30.4.2004, str. 81, UL C 317, 23.12.2009, str. 54, in UL C 181, 21.6.2012, str. 75.

<sup>(10)</sup> Direktiva Sveta 93/13/EGS z dne 5. aprila 1993 o nedovoljenih pogojih v potrošniških pogodbah, ki je bila spremenjena z Direktivo 2011/83/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2011.

<sup>(11)</sup> Mnenje EESO, UL C 383, 17.11.2015, str. 57.

<sup>(12)</sup> <http://ec.europa.eu/justice/newsroom/contract/opinion/>

3.5 Opozoriti je treba tudi, da se je EESO o pravicah potrošnikov v digitalnem okolju podrobno opredelil v več svojih mnenjih, v katerih je opredelil svojo ključno usmeritev, v skladu s katero morajo biti pravice, ki so priznane v „fizičnem“ svetu zunaj spleta (pri pogodbah, sklenjenih osebno), skladne s pravicami v spletnem okolju brez poseganja v posebnosti ali ustrezne oblike transakcij, ki vključujejo (nematerialne) digitalne vsebine, če gre pri tem za njihovo okrepitev in ne zmanjšanje ali oslabitev. Komisija je s svojim predlogom v zvezi s spletno prodajo materialnega blaga oblikovala dva sistema, v okviru katerih se drugače obravnavata spletna prodaja blaga in prodaja blaga zunaj spleta, kar ni sprejemljivo.

#### 4. Posebne ugotovitve

4.1 Predhodne ugotovitve ne pomenijo, da EESO v celoti ne podpira potrebe in priložnosti za ureditev nekaterih področij iz obravnavanih predlogov direktiv, zlasti v zvezi s spletno prodajo digitalnih vsebin. V zvezi s spletno prodajo materialnega blaga priporoča, da se ukrepi sprejmejo pravočasno in v okviru programa ustreznosti in uspešnosti predpisov. Zaradi jasne omejitve prostora v ugotovitvah, ki jih navaja za posamezno besedilo predlogov, obravnava le točke, v katerih se ne strinja s predlaganim normativnim delom.

4.2 Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o nekaterih vidikih pogodb o spletni in drugi prodaji blaga na daljavo (COM(2015) 635 final – 2015/0288 (COD))

4.2.1 Predstavniki potrošnikov in večina članov EESO v skladu s predhodnimi mnenji menijo, da bi moral biti pravna podlaga člen 169(2) PDEU, saj ne gre le za vzpostavitev enotnega trga, temveč predvsem za opredelitev pravic potrošnikov, njihovo zaščito in varstvo. Nekateri člani EESO, zlasti predstavniki s področja podjetništva, ki dajejo prednost vzpostavitvi enotnega trga, pa se strinjajo s Komisijo.

4.2.2 Ker je bila izbrana direktiva, EESO meni, da bi morala biti uskladitev minimalna po vzoru sedanje direktive o prodaji in garancijah (Direktiva 1999/44/ES), saj sprejeta možnost povzroča večjo „razdrobljenost“, zagotavlja manjšo pravno varnost in oblikuje dve vrsti varstva, čeprav bi se morale nove „izboljšave“ uporabiti tudi pri prodaji v „fizičnem svetu“.

4.2.3 Ob upoštevanju zapletene zakonodaje na področju varstva potrošnikov predlog deluje skupaj z vrsto drugih pravil, ki jih dopolnjuje (<sup>13</sup>), hkrati pa zahteva nepotreben napor pri razlagi, kar je v nasprotju s standardi iz svežnja o boljšem pravnem urejanju in ustvarja obsežne težave pri prenosu zaradi uskladitve z že obstoječimi nacionalnimi predpisi, s katerimi so bili preneseni in dopolnjeni predpisi Skupnosti ter ki se med državami članicami razlikujejo.

4.2.4 Zato se EESO zavzema, da bi pravila iz tega predloga direktive spremljala spremembo Direktive 1999/44/ES v okviru programa ustreznosti in uspešnosti predpisov.

4.2.5 V nadaljevanju so predlagane konkretne spremembe nekaterih predpisov iz predloga.

##### 4.2.5.1 Člen 1 – Predmet urejanja

Pogodbe o opravljanju nekaterih storitev, sklenjene na spletu ali na daljavo, na primer zakupa (leasing), ne bi smele biti izključene iz predmeta urejanja.

##### 4.2.5.2 Člen 2 – Opredelitev pojmov

1. Pojem tržne garancije bi moral zajemati tudi druge oblike pravnih sredstev, ki niso zajete v določbah člena 15.

(<sup>13</sup>) Direktiva 2011/83/EU (UL L 304, 22.11.2011, str. 64), Direktiva 2009/125/ES (UL L 285, 31.10.2009, str. 10) in Direktiva 2010/30/EU z dne 19.5.2010 (UL L 153, 18.6.2010, str. 1).

2. Pojem premičnega materialnega predmeta ni pozitivno opredeljen, zaradi česar si ga države članice različno razlagajo.
3. Poleg tega niso izključene druge vrste zakonsko ustrezno urejenih izdelkov, kot so farmacevtski izdelki in medicinski pripomočki, ki niso vključeni v uporabo drugih predpisov o varstvu potrošnikov.
4. Zdi se, da ni opredeljeno, ali bi se lahko spletne platforme šteje za prodajalce.
5. Poleg tega se zdi, da ni opredeljen pojem proizvajalca glede na učinek njegove neposredne odgovornosti do potrošnika v skladu s členom 16.

#### 4.2.5.3 Člen 3 – Raven uskladitve

Raven uskladitve bi morala biti minimalna in bi morala vključevati vse potrebne prilagoditve ureditve.

#### 4.2.5.4 Člena 4 in 5 – Skladnost s pogodbo

1. Vključiti je treba merilo trajnosti<sup>(14)</sup> ter ustrezno prilagoditi obdobje veljavnosti garancije.
2. Opredelitev zahtev o skladnosti mora biti oblikovana obratno, da se potrošnika jasno izvzame iz obveznosti dokazovanja neskladnosti blaga s pogodbo, pri čemer bi moral to dokazno breme prevzeti prodajalec.
3. Na podlagi besedila izjem iz člena se vzpostavlja splošno izvzetje glede odgovornosti prodajalca, ki ne sme škoditi potrošniku brez poseganja v regresno pravico (ki se uporablja v primeru VW).

#### 4.2.5.5 Člen 7 – Pravice tretjih oseb

Na koncu naj se doda besedilo: „razen če sta se stranki izrecno dogovorili drugače, kot izhaja iz natančno določenih pogojev pogodbe“.

#### 4.2.5.6 Člen 8 – Upošteven trenutek za ugotovitev skladnosti s pogodbo in obrnitev dokaznega bremena

1. Na koncu odstavka 2 naj se doda besedilo: „razen kadar je po dogovoru s prodajalcem zaradi posebne zapletenosti montaže potrebnega več časa“.
2. Pravice v zvezi z odnosom do prodajalca, dodeljene v tem predlogu, morajo biti prenosljive na vsakogar, ki ravna v dobri veri.

#### 4.2.5.7 Člen 9 – Zahtevki potrošnika v primeru neskladnosti s pogodbo

1. Iz predpisa je kot prva možnost izključena možnost takojšnje vrnitve blaga in povrnitve plačila, kar nasprotuje pravicam potrošnikov v več državah članicah, kjer se te znatno razlikujejo (Grčija, Portugalska, Irska, Združeno kraljestvo, Danska in Litva).
2. Pojem razumnega roka je subjektiven in omogoča različne prenose ključnega področja, kar ni združljivo s ciljem maksimalne uskladitve. V državah, kot so Bolgarija, Francija, Portugalska in Luksemburg, je rok na primer 30 dni, medtem ko je na Madžarskem, v Romuniji, Grčiji in Estoniji 15 dni. Predpis mora določiti rok, ki ustreza najdaljšemu roku v nekaterih državah EU, tj. 15 dni.
3. Izraz „nemogoča“ v odstavku 3(a) je treba nadomestiti z izrazom „tehnično nemogoča“.

<sup>(14)</sup> Mnenje EESO, UL C 67, 6.3.2014, str. 23.

4. Podobno subjektiven je tudi pojem „znatne neprijetnosti“, zato bi ga bilo treba črtati ali nadomestiti z ubeseditvijo iz avstrijske zakonodaje – „najmanjše možne neprijetnosti“, dodati pa bi bilo treba tudi možnost, da potrošnik takoj dobi na voljo podobno nadomestno blago, dokler prodajalec ne opravi popravila.
5. V predlogu Komisije ni bila upoštevana zahteva, vključena že v več različnih nacionalnih zakonodaj (Francija, Malta, Grčija, Romunija, Portugalska in Slovenija), ki proizvajalce, ki dobavljajo trgovcem, obvezuje, da ohranjajo ustrezno zalogo rezervnih delov ali so sposobni v želenem roku te dele dobaviti prodajalcem v času pričakovane življenjske dobe blaga, kar je vprašanje, ki je povezano z načrtovano zastarelostjo in garancijskim rokom nadomeščenega dela.
6. Komisija bi morala določiti obveznost prodajalca, da začasno nadomesti blago.

#### 4.2.5.8 Člen 10 – Zamenjava blaga

1. Komisija ni predvidela prekinitve garancijskega roka med popraviлом ali zamenjavo, kar omogoča večina nacionalnih zakonodaj. Enako velja za čas med morebitnimi presojami, arbitražami ali sodnimi postopki.
2. Pri zamenjavi je treba za nadomeščeno blago določiti nov enak garancijski rok, ki začne veljati takoj po izročitvi blaga.

#### 4.2.5.9 Člen 11 – Potrošnikova izbira med popraviлом in zamenjavo

1. Pojem „znatnih“ je treba iz že navedenih razlogov črtati.
2. V primeru ponavljajočih se napak mora imeti potrošnik samodejno možnost, da odstopi od pogodbe.

#### 4.2.5.10 Člen 13 – Potrošnikova pravica do odstopa od pogodbe

1. Zelo sporna je obveznost potrošnika, da mora plačati za uporabo, okvaro ali uničenje blaga, če odstopi od pogodbe.
2. Sodišče je poleg tega že navedlo, da se od potrošnika, ki uveljavlja pravico do zamenjave, ne more zahtevati, da bi plačal nadomestilo za uporabo izdelka z napako (zadeva *Quelle* <sup>(15)</sup>).
3. Vrednost, ki jo je treba povrniti, kadar je nakup opravljen po skupni ceni za različno blago brez razlike, ni jasno opredeljena.

#### 4.2.5.11 Člen 14 – Roki

Pri roku bi bilo treba upoštevati garancijske roke, ki se že uporabljajo v nekaterih državah članicah (Finska, Nizozemska, Švedska in Združeno kraljestvo), ob upoštevanju trajnosti in načrtovane zastarelosti izdelkov.

#### 4.2.5.12 Člen 15 – Tržne garancije

1. V odstavku 1 naj se doda nova točka (d): „drugih garancijah, ki jih prodajalec ponuja v imenu tretjih oseb za dodelitev garancije (zavarovanje opreme, jamstvo za znamko itd.)“.
2. Doda naj se tudi informacija o možnosti prenosa tržne garancije na tretje osebe.

#### 4.2.5.13 Člen 16 – Regresna pravica

1. Iz neuskkljenosti tega vidika izhajajo pomembne razlike v uporabi direktive, ki imajo negativne posledice za poslovanje.
2. Predpis bi moral predvidevati neposredno solidarno odgovornost proizvajalca do potrošnika, kadar se ta odloči za popravilo ali zamenjavo blaga.

---

<sup>(15)</sup> Zadeva C-404/06 – sodba Sodišča (prvi senat) z dne 17. aprila 2008, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:62006CC0404>.

3. Poleg tega je treba predvideti, da ima prodajalec v primeru pritožbe proti proizvajalcu pravico izterjati celoten znesek izdatkov.
4. Kot v prejšnjih točkah bi moral predvidevati tudi solidarno odgovornost spletnih platform, prek katerih je potrošnik kupil blago.

#### 4.2.5.14 Člen 17 – Izvrševanje

Neusklajenost vidikov, povezanih z nadzorom uporabe direktive, je ena glavnih ovir za učinkovito varstvo potrošnikov in pošteno konkurenco.

4.3 Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o nekaterih vidikih pogodb o dobavi digitalnih vsebin (COM (2015) 634 final – 2015/0287 (COD))

4.3.1 Kot potrjuje tudi Komisija, se razlogi za predlog, zbiranje strokovnih mnenj in oceni učinka nanašajo na oba predloga, saj ta predloga tvorita sveženj s skupnimi cilji. EESO zato ne bo ponovno obravnaval splošnih vprašanj, skupnih obema predlogoma, ampak se bo osredotočil na ugotovitve o posebnih vidikih. Najprej je treba poudariti, da se EESO na splošno načelno strinja s predlogom zlasti v zvezi z naslednjim:

- (a) posebnim varstvom potrošnikov pri spletnem nakupovanju nematerialnega blaga glede na vse večjo kompleksnost izdelkov, pomanjkljivo preglednost poslovanja, večja tveganja za varnost in zasebnost ter zaupnost in varstvo podatkov, nekatere oblike nepoštenih praks in nedovoljenih pogojev, skrite stroške, nihanje cen po lokaciji ter manjšo skladnost uporabljenih sredstev (internet, mobilne aplikacije, socialna omrežja itd.);
- (b) nujno potrebo po jasni ureditvi področja, ki ga v zvezi s to vrsto pogodb očitno posebej ureja le ena država članica (Združeno kraljestvo);
- (c) ustreznim izvajanjem maksimalne uskladitve z visoko ravno varstva potrošnikov, ki je omejena na pogodbe prodaje med podjetji in potrošniki ter bi jo bilo primerneje izvajati z uredbo;
- (d) potrebo po enotnem oblikovanju pravne narave tovrstnih pogodb;
- (e) potrebo po globalnem sodelovanju pri vrsti drugih ukrepov iz strategije za enotni digitalni trg, vključno zlasti s pobudami glede čezmejne prenosljivosti vsebin, vloge platform, prostega pretoka podatkov, evropskega računalništva v oblaku, bremena, povezanega z DDV, ter pri ukrepih za zagotavljanje prenosljivosti in povezljivosti vsebin, ob upoštevanju začetka delovanja platforme za spletno reševanje sporov<sup>(16)</sup> in pregleda Uredbe (ES) št. 2006/2004 z dne 27. oktobra 2004 o sodelovanju med nacionalnimi organi, odgovornimi za izvrševanje zakonodaje o varstvu potrošnikov;
- (f) potrebo zlasti po ustreznem varstvu posameznikov v zvezi z obdelavo osebnih podatkov, ki ga urejata Direktiva 1995/46/ES z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov<sup>(17)</sup> ter Direktiva 2002/58/ES z dne 12. julija 2002 o obdelavi osebnih podatkov in varstvu zasebnosti na področju elektronskih komunikacij<sup>(18)</sup>. Ta pravila se lahko v celoti uporabljajo za dobavo digitalnih vsebin, saj vplivajo na obdelavo osebnih podatkov;
- (g) spremembo regulativnega svežnja v zvezi s storitvami elektronske komunikacije;
- (h) potrebo po poudarjanju pomembnosti pogodb na področju računalništva v oblaku.

<sup>(16)</sup> UL L 165, 18.6.2013, str. 1.

<sup>(17)</sup> UL L 281, 23.11.1995, str. 31.

<sup>(18)</sup> UL L 201, 31.7.2002, str. 37.

4.3.2 V nadaljevanju so predlagane konkretne spremembe nekaterih določb predloga, sestavljenega iz 24 členov (in ne 20, kot je v nekaterih različicah napačno navedeno v točki 5).

#### 4.3.2.1 Člen 1 – Predmet urejanja

Dejstvo, da se direktiva jasno nanaša na „pogodbe o opravljanju storitev“, kar dokazujeta opredelitvi pojmov „digitalna vsebina“ in „dobava“ iz člena 2(1) in (10) predloga, daje večjo težo predlogu, oblikovanem v skladu s členom 1 prejšnjega predloga direktive.

#### 4.3.2.2 Člen 2 – Opredelitev pojmov

Tudi tukaj se predlaga, da bi v opredelitev pojma „potrošnik“ na osebem področju vključili osebe, ki izvajajo samostojne poklice.

#### 4.3.2.3 Člen 3 – Področje uporabe

1. EESO bi se lahko strinjal, da se plačilo izvede v naravi („v zameno za protistoritev, ki ni v denarni obliki“), če bo natančno opredeljeno, kaj ta pojem zajema. V primeru zagotavljanja osebnih ali drugih podatkov bi bilo treba opredeliti tudi, za katere podatke gre ter v kakšnih pogojih in okoliščinah.
2. Poleg tega bi bilo treba pojasniti, ali so vključene nekatere storitve, kot so plačljiva televizija (*pay TV*), storitve *Google* in *Facebook Messenger*, ter ali nekatere fizične platforme za dostop ali internet stvari spadajo pod materialno ali nematerialno blago.
3. Ni jasno, ali izvzetje iz odstavka 5(a) zajema tudi zdravstveno varstvo, storitve iger na srečo ali finančne storitve. To vprašanje bi bilo treba dodatno pojasniti, saj bi lahko povzročilo pravno negotovost.
4. Ni jasno, ali ta določba zajema tudi tako imenovana „skrita plačila“ oziroma brezplačne storitve, ki pa lahko med izvajanjem zajemajo druge plačljive storitve.
5. Področje uporabe člena 3(4), ki obravnava osebne podatke, obdelava katerih je nujno potrebna, mora poleg izvajanja pogodbe vključevati tudi „sklenitev pogodbe“; obdelava takih podatkov mora biti odobrena v skladu s pravili, predvidenimi v zakonodaji o osebnih podatkih.
6. Poleg tega je treba nujno pojasniti razliko med izdelki in storitvami na spletu ter izdelki in storitvami, ki so v celoti povezani z materialnim blagom, kot so nosljive elektronske naprave (*wearables*) ali internet stvari, pri katerih se postopek večinoma izvaja na digitalni ravni, brez poseganja v obstoj dejanskega materialnega blaga.
7. V tem predlogu je treba jasno opredeliti storitve podatkovnih centrov, zlasti na področju računalništva v oblaku, ne glede na to, ali so brezplačne ali zamenjane za protistoritev, pri čemer je treba upoštevati, da so pogosto povezane z drugimi storitvami ali izdelki, ki se ponujajo potrošnikom, zaradi česar obstaja tveganje, da bi lahko bile izključene s področja uporabe direktive.
8. Poleg tega se je pokazalo, da je treba v okviru tega instrumenta natančno opredeliti, ali je vključena kombinacija storitev digitalnih vsebin in komunikacijskih storitev, kot sta *Facebook Messenger* ali *Google Hangouts*, saj teh Direktiva 2002/21/ES v zvezi s storitvami elektronske komunikacije trenutno ne ureja, obstaja pa soglasje, da je treba nekatere od teh storitev šteti za storitve elektronske komunikacije, ki zahtevajo večje varstvo potrošnikov.

9. Prav tako ni jasna razlika med primeri, ko so pridobljeni osebni podatki namenjeni le izvajanju pogodbe, in primeri, ko so ti namenjeni izvajanju pravnih obveznosti. Zato EESO zaradi previdnosti predlaga, da bi se direktiva uporabljala za vse storitve, ki se izvajajo z zagotavljanjem osebnih podatkov, pri čemer bi bile izvzete le storitve, pri katerih dobavitelj izrecno dokaže, da so podatki namenjeni le izvajanju pogodbe ali izvajanju pravnih obveznosti.
10. V zvezi z odstavkom 4 poudarja še, da je nujno določiti, kdaj je zbiranje osebnih podatkov namenjeno izvajanju pogodbe ali izvajanju pravnih obveznosti, saj se osebni podatki, pa čeprav je njihova uporaba za namene izvajanja pogodbe dovoljena, na drugih področjih, kot so telekomunikacije ali energija, pogosto uporabljajo za komercialne kampanje teh podjetij, zlasti če gre za zbiranje podatkov pri drugih vrstah nedenarnih protistoritev.

#### 4.3.2.4 Člen 4 – Raven uskladitve

EESO sprejema razloge, na katerih temelji predlog za maksimalno uskladitev, saj ta zagotavlja višjo raven varstva potrošnikov.

#### 4.3.2.5 Člen 5 – Dobava digitalnih vsebin

Ni jasno, ali je obveznost takojšnje dobave digitalnih vsebin iz odstavka (2) skladna z Direktivo 2011/83/EU, ki za takojšnjo dobavo zahteva soglasje potrošnika, medtem ko vključuje pravico do odstopa po 14 dneh (člen 16(m) te direktive). Zdi se, da bi bilo predpise na tem področju dobro uskladiti, da bi se odpravilo tveganje prekrivanja pravil, ki je škodljivo za podjetja in potrošnike.

#### 4.3.2.6 Člen 6 – Skladnost

1. V odstavku 1 naj se črta „kadar je to ustrezno“.
2. V odstavku 1(b) naj se za besedilom „za katerega jih potrošnik potrebuje“ doda „ali ki ga lahko od izdelka upravičeno pričakuje“.
3. V odstavku 2(b) naj se črta „kadar je to ustrezno“.

#### 4.3.2.7 Člen 9 – Dokazno breme

V odstavku 3 naj se črta „mogoče in“.

#### 4.3.2.8 Člen 11 – Pravna sredstva v primeru nezagotovitve dobave

Besedilo člena ne zajema načina dobave vsebin v obliki paketov, ki so dostopni za določen čas. Kadar ni mogoče dostopati do filma, je v tem primeru težko opredeliti sorazmerni strošek glede na skupno ceno paketa. Poleg tega ni bila upoštevana možnost zagotavljanja dodatnih vsebin na enaki cenovni ravni (ki je najbolj priljubljena med uporabniki).

#### 4.3.2.9 Člen 12 – Pravna sredstva v primeru neskladnosti s pogodbo

V odstavku 2 naj se izraz „v razumnem času“ nadomesti z „brez nepotrebnega odlašanja“.

#### 4.3.2.10 Člen 13 – Odstop

1. V odstavku 2(b) naj se besedilo „mora dobavitelj sprejeti vse ukrepe, ki jih je mogoče pričakovati, da se vzdrži“ nadomesti z besedilom „se mora dobavitelj vzdržati“.
2. Točke (c), (d) in (e) so odvisne od ureditve avtorskih pravic, ki pa še ni znana.

**4.3.2.11 Člen 16 – Pravica do odpovedi dolgoročnih pogodb**

Obdobje mora biti dolgo le 6 mesecev.

Navesti je treba, da odpoved ne pomeni dodatnih stroškov.

V Bruslju, 27. aprila 2016

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Georges DASSIS

---



## PRILOGA

I. Naslednja točka mnenja strokovne skupine je bila spremenjena v skladu s kompromisnim amandmajem, ki ga je sprejela skupščina, vendar je ohranitev besedila v prvotni obliki prejela več kot četrtno oddanih glasov (člen 54(4) poslovnika):

(a) **Točka 3.4.1**

Znani in že objavljeni rezultati ne potrjujejo, da večina podpira izbrano možnost: potrošniške organizacije odločno nasprotujejo vsakršni uporabi zakonodaje države prodajalca, nekatere strokovne in univerzitetne organizacije večina strokovnih organizacij in nekatere univerzitetne organizacije pa to možnost podpirajo. Večina držav članic dvomi, da je potrebna nova zakonodaja na področju prodaje na daljavo (saj sedanja že upošteva spletno prodajo) in zlasti da sta potrebni dve direktivi, saj je težko izluščiti točne in jasno opredeljene smernice. Na prvi pogled objektivna analiza odgovorov, pridobljenih v okviru posvetovanj, pokaže, da so se izvajalci dejavnosti in potrošniki na splošno strinjali z možnostjo 5 – čeprav je to seveda odvisno od vsebine določb vzorčne pogodbe, o kateri se je treba dogovoriti v posameznih sektorjih, ter stopnje uporabe in sprejetosti znaka zaupanja v podjetjih v EU –, zlasti ker bi ta možnost izvajalcem dejavnosti povzročila najmanj stroškov.

**Rezultat glasovanja:**

Za: 115

Proti: 91

Vzdržani: 18

II. Naslednje kompromisne amandmaje, ki so bili predlagani, je skupščina zavrnila, vendar so prejeli več kot četrtno oddanih glasov (člen 54(4) poslovnika):

(b) **Točka 4.2.1**

Večina članov EESO, zlasti predstavnikov predstavnikov potrošnikov, in večina članov EESO v skladu s predhodnimi mnenji menijo, da bi moral biti pravna podlaga člen 169(2) PDEU, saj ne gre le za vzpostavitev enotnega trga, temveč predvsem za opredelitev pravic potrošnikov, njihovo zaščito in varstvo. Nekateri člani EESO, zlasti predstavniki predstavniki s področja podjetništva v EESO, ki dajejo večjo prednost vzpostavitvi enotnega trga, potrebi po jasnih pravilih, ki jih morajo podjetniki spoštovati, pa se strinjajo s Komisijo.

**Rezultat glasovanja:**

Za: 110

Proti: 110

Vzdržani: 10

V skladu s členom 56(6) poslovnika je v primeru, da je izid glasovanja neodločen (enako število glasov za in proti), odločen glas predsednika seje. V skladu s to določbo je predsednik sklenil, da zavrne predlagani kompromisni amandma.

(c) **Točka 4.2.2**

Ker je bila izbrana direktiva, večina članov EESO, zlasti predstavnikov potrošnikov, meni, da bi morala biti uskladitev minimalna po vzoru sedanje direktive o prodaji in garancijah (Direktiva 1999/44/ES), saj sprejeta možnost povzroča večjo „razdrobljenost“, zagotavlja manjšo pravno varnost in oblikuje dve vrsti varstva, čeprav bi se morale nove „izboljšave“ uporabiti tudi pri prodaji v „fizičnem svetu“. Predstavniki podjetij v EESO se zaradi jasnosti pri uveljavljanju pravic na enotnem trgu strinjajo s predlogom, da je uskladitev maksimalna.

**Rezultat glasovanja:**

Za: 102

Proti: 115

Vzdržani: 14

**(d) Točka 4.2.5.3**

Člen 3 – Raven uskladitve

Večina članov EESO, zlasti predstavnikov potrošnikov, meni, da bi morala biti raven uskladitve bi morala biti minimalna in bi morala vključevati vse potrebne prilagoditve ureditve. Predstavniki podjetij podpirajo maksimalno uskladitev.

**Rezultat glasovanja:**

Za: 112

Proti: 114

Vzdržani: 12

**(e) Točka 4.2.5.4**

Člena 4 in 5 – Skladnost s pogodbo

1. Vključiti je treba merilo trajnosti ter ustrezno prilagoditi obdobje veljavnosti garancije.
2. Večina članov EESO, zlasti predstavnikov potrošnikov, meni, da mora biti opredelitev zahtev o skladnosti mora biti oblikovana obratno, da se potrošnika jasno izvzame iz obveznosti dokazovanja neskladnosti blaga s pogodbo, pri čemer bi moral to dokazno breme prevzeti prodajalec. Predstavniki podjetij priporočajo, da se zahteve o skladnosti opredelijo splošneje. Po njihovem mnenju bi glavno merilo za ugotavljanje skladnosti moralo biti, ali blago ustreza temu, kar je bilo dogovorjeno (npr. tip, količina, kakovost in druge lastnosti).
3. Na podlagi besedila izjem iz člena se vzpostavlja splošno izvetje glede odgovornosti prodajalca, ki ne sme škoditi potrošniku brez poseganja v regresno pravico (ki se uporablja v primeru VW).

**Rezultat glasovanja:**

Za: 99

Proti: 126

Vzdržani: 13

**(f) Točka 4.2.5.7**

Člen 9 – Zahtevki potrošnika v primeru neskladnosti s pogodbo

1. Predstavniki potrošnikov ugotavljajo, da je izz predpisa je kot prva možnost izključena možnost takojšnje vrnitve blaga in povrnitve plačila, kar nasprotuje pravicam potrošnikov v več državah članicah, kjer se te znatno razlikujejo (Grčija, Portugalska, Irska, Združeno kraljestvo, Danska in Litva). Predstavniki podjetij se strinjajo, da v skladu z maksimalno uskladitvijo ta možnost ni predvidena.

2. Predstavniki potrošnikov menijo, da je pojem „razumnega roka“ subjektiven in omogoča različne prenose ključnega področja, kar ni združljivo s ciljem maksimalne uskladitve. V državah, kot so Bolgarija, Francija, Portugalska in Luksemburg, je rok na primer 30 dni, medtem ko je na Madžarskem, v Romuniji, Grčiji in Estoniji 15 dni. Predpis mora določiti rok, ki ustreza najdaljšemu roku v nekaterih državah EU, tj. 15 dni. Predstavniki podjetij navajajo, da je pojem „razumnega roka“ objektivni pravni izraz in hkrati zagotavlja manevrski prostor za izvajanje v različnih razmerah.
3. Izraz „nemogoča“ v odstavku 3(a) je treba nadomestiti z izrazom „tehnično nemogoča“.
4. Predstavniki potrošnikov menijo, da je podobno. Podobno subjektiven je tudi pojem „znatne neprijetnosti“, zato bi ga bilo treba črtati ali nadomestiti z ubeseditvijo iz avstrijske zakonodaje – „najmanjše možne neprijetnosti“, dodati pa bi bilo treba tudi možnost, da potrošnik takoj dobi na voljo podobno nadomestno blago, dokler prodajalec ne opravi popravila. Predstavniki podjetij se sklicujejo na dejstvo, da ta uveljavljen pravni izraz zagotavlja manevrski prostor za izvajanje v različnih razmerah.
5. V predlogu Komisije ni bila upoštevana zahteva, vključena že v več različnih nacionalnih zakonodaj (Francija, Malta, Grčija, Romunija, Portugalska in Slovenija), ki proizvajalce, ki dobavljajo trgovcem, obvezuje, da ohranjajo ustrezno zalogo rezervnih delov ali so sposobni v želenem roku te dele dobaviti prodajalcem v času pričakovane življenjske dobe blaga, kar je vprašanje, ki je povezano z načrtovano zastarelostjo in garancijskim rokom nadomeščenega dela.
6. ~~Komisija bi morala določiti obveznost prodajalca, da začasno nadomesti blago.~~

#### Rezultat glasovanja:

Za: 100

Proti: 135

Vzdržani: 2

#### (g) Točka 4.2.5.10

Člen 13 – Potrošnikova pravica do odstopa od pogodbe

~~1. Predstavniki podjetij želijo, da se doda določba iz člena 3(6) Direktive 1999/44, v skladu s katero potrošnik ni upravičen do odstopa od pogodbe, če je neskladnost manjšega pomena.~~

1. Zelo sporna je obveznost potrošnika, da mora plačati za uporabo, okvaro ali uničenje blaga, če odstopi od pogodbe.
2. Sodišče je poleg tega že navedlo, da se od potrošnika, ki uveljavlja pravico do zamenjave, ne more zahtevati, da bi plačal nadomestilo za uporabo izdelka z napako (zadeva Quelle).
3. Vrednost, ki jo je treba povrniti, kadar je nakup opravljen po skupni ceni za različno blago brez razlike, ni jasno opredeljena.
4. Predstavniki podjetij želijo, da se doda določba iz člena 3(6) Direktive 1999/44, v skladu s katero potrošnik ni upravičen do odstopa od pogodbe, če je neskladnost manjšega pomena.

#### Rezultat glasovanja:

Za: 110

Proti: 118

Vzdržani: 18

**(h) Točka 4.2.5.10**

Člen 13 – Potrošnikova pravica do odstopa od pogodbe

1. Večina članov EESO, zlasti predstavnikov potrošnikov, meni, da je zelo sporna. Zelo sporna je obveznost potrošnika, da mora plačati za uporabo, okvaro ali uničenje blaga, če odstopi od pogodbe. Vendar pa predstavniki podjetij to določbo podpirajo.
2. Sodišče je poleg tega že navedlo, da se od potrošnika, ki uveljavlja pravico do zamenjave, ne more zahtevati, da bi plačal nadomestilo za uporabo izdelka z napako (zadeva Quelle).
3. Vrednost, ki jo je treba povrniti, kadar je nakup opravljen po skupni ceni za različno blago brez razlike, ni jasno opredeljena.

**Rezultat glasovanja:**

Za: 101

Proti: 132

Vzdržani: 10

**(i) Točki 1.3 in 1.4**

1.3 Poleg tega se večina članov EESO, zlasti predstavnikov potrošnikov, v zvezi z obravnavanimi vidiki ne strinja s pravno podlago, na katero se sklicuje Komisija, in namesto tega predlaga sklicevanje na člen 169 PDEU. Iz odstavkov 2(a) in 4 tega člena je razvidno, da morajo sprejeti ukrepi načeloma temeljiti na direktivah za minimalno uskladitev, kar je evropski zakonodajalec na splošno sprejel.

1.4 Iz odstavkov 2(a) in 4 tega člena je razvidno, da morajo sprejeti ukrepi načeloma temeljiti na direktivah za minimalno uskladitev, kar je evropski zakonodajalec na splošno sprejel. Vendar pa se predstavniki podjetij strinjajo s pravno podlago, ki jo navaja Komisija, saj gre za vprašanja notranjega trga pretehtajo, in države podjetja pa potrebujejo jasna pravila, ki jih je treba spoštovati.

**Rezultat glasovanja:**

Za: 111

Proti: 123

Vzdržani: 12

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o predpisih o javnem naročanju v okviru sedanje krize na področju azila**

**(COM(2015) 454 final)**

(2016/C 264/08)

**Poročevalec: Erik SVENSSON**

Evropska komisija je 14. oktobra 2015 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o predpisih o javnem naročanju v okviru sedanje krize na področju azila*

(COM(2015) 454 final).

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 13. aprila 2016.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 516. plenarnem zasedanju 27. in 28. aprila 2016 (seja z dne 27. septembra) s 220 glasovi za, 1 glasom proti in 9 vzdržanimi glasovi.

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Javni naročniki so v današnjem času pod hudim pritiskom, saj morajo reševati pereče probleme, ki so posledica begunske krize in krize na področju azila. Zato se EESO z zanimanjem seznanja z obrazložitvenim sporočilom Komisije, ki pa ne prinaša nobenih sprememb.

1.2 EESO verjame, da bosta tako veljavna kot nova direktiva omogočili precej krajše roke za oddajo ponudb in neposredno oddajo naročil, s tem pa dali dovolj manevrskega prostora za hitrejše postopke.

1.3 Kljub temu EESO poudarja,

- da je treba zagotoviti visoko raven preglednosti in izčrpno dokumentiranje postopkov,
- da je treba preprečiti neprimerno izkoriščanje te zakonodajne prožnosti,
- da si je treba prizadevati za rešitve, ki omogočajo poznejše vključevanje in dodatno podporo,
- da je treba nujna naročila oddajati le za kratko obdobje.

1.4 Pomena nepridobitnega sektorja, ki dopolnjuje javna naročila, ni mogoče preceniti. Njemu gre zasluga za to, da so lahko mnoge države podprle in pomagale veliko več ljudem, kot pa bi bilo sicer možno.

1.5 Tudi če pravni okvir zdaj omogoča hitrejše postopke javnega naročanja, je po mnenju EESO priporočljivo zmanjšati birokracijo, ki je razlog, da so ti postopki dolgotrajni.

1.6 Zaradi novih in vse večjih groženj morajo javni naročniki razmisliti o ločenem postopku javnega naročanja za področje varnosti in zavarovanja.

1.7 EESO opozarja, da so težave z begunci, ki se po prihodu odločijo, da **ne bodo** zaprosili za azil, podobne, saj ravno tako nujno potrebujejo pomoč, zdravstveno oskrbo in zaščito.

1.8 EESO poudarja, da je treba pri javnem naročanju, ki je povezano s krizo na področju azila in problematiko beguncev, upoštevati tudi druge storitve, ki utirajo pot za prihodnje vključevanje in ga lajšajo.

1.9 EESO poziva in priporoča, naj Komisija v svojem sporočilu razjasni tudi vprašanje javnega naročanja, ki je povezano s sedanjo begunsko krizo, ali pa naj pripravi še eno sporočilo o javnem naročanju v tem okviru.

## 2. Kratka vsebina dokumenta Komisije

2.1 Evropska unija se trenutno spopada s številnimi izzivi zaradi nenadnega, močno povečanega pritoka prosilcev za azil. Države članice morajo med drugim ustrezno in hitro pokriti najnujnejše potrebe prosilcev za azil (nastanitev, blago in storitve). Evropski predpisi na področju javnega naročanja zagotavljajo vsa potrebna orodja za kritje teh potreb, in sicer z določbami veljavne Direktive 2004/18/ES<sup>(1)</sup> (v nadaljnjem besedilu: direktiva) in nove Direktive 2014/24/EU<sup>(2)</sup> o javnem naročanju.

2.2 Komisija v sporočilu ne uvaja novih zakonodajnih predpisov, temveč le podaja razlago predpisov za: (i) naročila za infrastrukturo (nastanitev), ki se lahko zagotavlja z najemom že obstoječih stavb, pri katerih niso potrebne obsežne prilagoditve (gradnje), ali z gradnjo novih ali obnovo obstoječih stavb, če je vrednost projekta enaka ali večja od 5 186 000 EUR; (ii) naročila za dobavo blaga, npr. šotorov, zabožnikov, oblačil, odev, postelj in hrane, z vrednostjo, ki je enaka ali večja od 135 000 EUR (prej 134 000 EUR) ali 209 000 EUR (prej 207 000 EUR), odvisno od tega, kdo je javni naročnik; (iii) naročila za storitve, kot so čiščenje, zdravstvo, priprava in dostava hrane ter varnost, z enakim pragom kot za dobavo blaga. Čeprav se pravila iz direktive v celoti uporabljajo za vse storitve, pa se za socialne in druge posebne storitve uporablja „enostavnejša ureditev“, tj. posebni predpisi o javnem naročanju. Za te storitve je določen prag v višini 750 000 EUR.

2.3 Pri naročilih, ki spadajo na področje uporabe direktive, lahko javni naročnik odda naročilo po **odprtem** ali **omejenem** postopku. Minimalni rok za predložitev ponudbe v odprtem postopku je 52 dni, vendar se lahko skrajša na 40 dni z uporabo elektronskih sredstev. V omejenem postopku sta splošna roka 37 dni za predložitev prijave za sodelovanje in dodatnih 40 dni za predložitev ponudbe po tem, ko je javni naročnik izbral kandidate, ki lahko predložijo ponudbo.

V nujnih primerih direktiva predvideva bistveno skrajšanje splošnih rokov: a) „pospešeni omejeni postopek“, v katerem je rok za predložitev prijave za sodelovanje 15 dni in rok za predložitev ponudbe 10 dni; b) „postopek s pogajanjem brez predhodne objave“, ki omogoča oddajo naročila za kritje potreb prosilcev za azil tudi v najnujnejših primerih.

2.4 Javni naročniki bodo morali za vsak primer posebej presoditi, kateri postopek bodo izbrali za oddajo naročil, namenjenih kritju perečih potreb prosilcev za azil (nastanitev, dobava blaga in storitev).

## 3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO se z zanimanjem seznanja s sporočilom Komisije in se strinja z njenim splošnim stališčem, da morajo biti države članice zmožne pokriti najnujnejše potrebe prosilcev za azil.

3.1.1 EESO ugotavlja, da to sporočilo sicer ne prinaša nobenih sprememb, zato pa koristne natančnejše opredelitve in pojasnitve.

<sup>(1)</sup> Direktiva 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (UL L 134, 30.4.2004, str. 114) in mnenje EESO (UL C 193, 10.7.2001, str. 7).

<sup>(2)</sup> Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (UL L 94, 28.3.2014, str. 65) in mnenje EESO (UL C 191, 29.6.2012, str. 84).

3.2 Po mnenju EESO je zelo dobro in smiselno, da se je Komisija ravno zdaj izrekla o področju uporabe veljavnih predpisov, saj so mnoge države – četudi v različnem obsegu – sprejele več prosilcev za azil kot kdajkoli prej in so (nacionalni in regionalni) javni naročniki pod zelo velikimi pritiski.

3.3 EESO se strinja s stališčem, ki ga je Komisija navedla v sporočilu, namreč da določbe veljavne Direktive 2004/18/ES in nove Direktive 2014/24/EU, ki jih morajo države članice najpozneje do 18. aprila letos prenesti v nacionalno zakonodajo, večinoma že zadoščajo za obvladovanje vse večjega števila prišlekov in hujših časovnih pritiskov, ki so posledica sedanje krize na področju azila.

3.3.1 Zelo pomembno je, da predpisi o javnem naročanju ne ovirajo obvladovanja nastale situacije in zagotavljanja zaščite, ki jo določa zakonodaja s področja azila. To tveganje obstaja zlasti glede nastanitve, zdravstvene oskrbe, varnosti in dobave živil.

3.3.2 EESO verjame, da bodo nova direktiva in z njo novi nacionalni predpisi omogočili precejšnje skrajšanje rokov za oddajo ponudb, s tem pa dali dovolj možnosti za hitrejšo postopke.

3.3.3 V najnujnejših primerih poleg tega obstaja možnost neposredne oddaje javnega naročila, tudi če je njegova vrednost nad določenim pragom.

3.4 Vendar pa je po mnenju EESO izredno pomembno, da se pri hitrejših postopkih ali neposredni oddaji zagotovita večja preglednost in izčrpno dokumentiranje postopkov.

3.4.1 Če želimo, da bodo podjetja, sindikati in ostala civilna družba še naprej podpirali zakonodajo o javnem naročanju, je izredno pomembno, da nobena stran – niti oblasti niti dobavitelji – ne bo neprimerno izkoriščala prožnosti, ki jo ponujajo predpisi. Zato je ključnega pomena, da se že med postopkom omogoči lažje preverjanje. Za zagotovitev pravilne izvedbe bi lahko razmislili o mehanizmu predhodnega in naknadnega ocenjevanja.

3.4.2 Poudariti je treba, da je treba celo v izredno nujnih primerih iskati rešitve, ki bodo pozneje omogočale lažje vključevanje in nadaljnjo podporo. To zlasti velja za skupine, ki potrebujejo zaščito, kot so mladoletniki brez spremstva, nosečnice in invalidi.

3.5 V izrednih razmerah, s kakršnimi se trenutno zaradi krize na področju azila spopadajo nekatere države EU, vedno obstaja določeno tveganje, da bodo javni naročniki, pa tudi dobavitelji iskali „bližnjice“.

3.6 Naročila, ki se oddajo v nujnih primerih (s *pospešenim omejenim postopkom* ali *postopkom s pogajanjem brez predhodne objave*), morajo veljati za kratko obdobje, da se lahko čim prej povrnemo k običajni praksi.

#### 4. Posebne ugotovitve

4.1 Poudariti je treba, da je nepridobitni sektor izredno pomemben kot dopolnitev javnega naročanja. V državah, ki so sprejele največ prosilcev za azil (npr. Nemčija in Švedska), je imel ta sektor odločilno vlogo. Brez njega ne bi mogli obvladati razmer, kakršnim smo trenutno priča.

4.1.1 Neposredna oddaja naročil zdaj odpira možnosti tudi za tiste akterje, za katere je sicer skoraj nemogoče pridobiti javno naročilo (npr. nepridobitne organizacije).

4.2 Čeprav pravni okvir dovoljuje hitrejšo postopke, pa javni naročniki zanje pogosto potrebujejo (veliko) preveč časa. Birokracija lahko vodi v dolgotrajne postopke javnega naročanja.

4.3 Morebiti je smiselno navesti konkreten primer iz države EU, ki je (poleg Nemčije) glede na svojo velikost sprejela največ prosilcev za azil, predvsem iz Sirije.

4.3.1 Švedska vlada je novembra 2015 preučila, ali je za obvladovanje izredne situacije na področju azila potrebna sprememba zakonodaje.

4.3.2 Švedski javni naročniki so odgovorili, da predpisi o javnem naročanju omogočajo tako nagel odziv v nujnih primerih kot tudi zaščito javnih interesov in smiselno ravnovesje med različnimi interesi.

4.4 Če naj bi javni naročniki pri svojem delu zagotavljali kakovost, hkrati pa se odzivali s potrebno naglostjo, bi morali po mnenju EESO izvesti tržno raziskavo, še preden pride do kriznih razmer, s katero bi opredelili možne in razpoložljive dobavitelje ter ocenili pričakovane stroške.

4.5 Po mnenju EESO je izredno pomembno, da javni naročnik ne odlašaja s sklenitvijo pogodbe, temveč postopa tako naglo, kot to dovoljujejo razmere.

4.6 Izkušnje kažejo, da so stroški varnosti in zavarovanja zaradi groženj in najnovejših dogodkov močno narasli (do trikratne vrednosti).

4.7 Za zmanjšanje negotovosti na področju javnih naročil in za večjo razpoložljivost možnih rešitev morajo javni naročniki razmisliti o ločenih postopkih za varnost in zavarovanje.

#### 5. Ugotovitve o vprašanjih, ki jih Komisija v sporočilu ne obravnava

5.1 EESO opozarja, da so težave v zvezi z begunci, ki **ne želijo** zaprositi za azil, podobne. Tudi tukaj je treba nujno zagotoviti pomoč, zdravstveno oskrbo in zaščito ter pokriti najbolj temeljne človekove potrebe.

5.2 Po mnenju EESO je treba pri javnih naročilih, povezanih z nastanitvijo, zdravstveno oskrbo in storitvami za prosilce za azil in druge begunce, upoštevati tudi storitve, ki bodo te osebe pripravile na vsakdanje življenje in morebitno prihodnje vključevanje ter ju olajšale. Med takšne nujne storitve sodijo jezikovni tečaji in v najboljšem primeru tudi poklicno usposabljanje.

5.2.1 Konkretni primeri javnih naročil za jezikovne tečaje, učne ure vožnje in druge pomembne dejavnosti, ki jih zagotavljajo nepridobitni sektor, cerkve ali združenja, že obstajajo.

5.3 V finančno šibkih državah, kjer obstaja tveganje, da organi ne bodo mogli plačati storitev, ki so jih oddali, je izredno pomembno zagotoviti, da se plačila tudi dejansko izvedejo.

5.4 EESO meni, da mora Komisija še pojasniti sporočilo s širšega vidika, **bodisi tako**, da v sporočilu obravnava javno naročanje v okviru krize na področju azila, pa tudi begunske problematike, **bodisi tako**, da pripravi še eno sporočilo o javnem naročanju za odziv na begunsko problematiko.

V Bruslju, 27. aprila 2016

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Georges DASSIS



**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembah Direktive Sveta 91/477/EGS o nadzoru**

**nabave in posedovanja orožja (COM(2015) 750 final – 2015/0269 (COD))**

(2016/C 264/09)

**Poročevalec: Paulo BARROS VALE**

Svet in Evropski parlament sta 14. decembra 2015 sklenila, da v skladu s členom 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembah Direktive Sveta 91/477/EGS o nadzoru nabave in posedovanja orožja*

(COM(2015) 750 final – 2015/0269 (COD)).

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 13. aprila 2016.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 516. plenarnem zasedanju 27. in 28. aprila 2016 (seja z dne 27. aprila) s 176 glasovi za, 8 glasovi proti in 20 vzdržanimi glasovi.

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Z orožjem povezana vprašanja so vedno kontroverzna, zaradi tragičnih dogodkov v Evropi pa postaja razprava o tem vse bolj razgreta. Vendar pa je treba revizijo direktive oceniti z bolj objektivnega in manj čustvenega vidika na podlagi uravnotežene analize varnostnih vprašanj in trga, pomembno vprašanje boja proti terorizmu in organiziranemu kriminalu pa obravnavati v drugih razpravah, v katerih se bolj upošteva resnost te problematike.

1.2 Po podatkih študije Urada Združenih narodov za droge in kriminal z naslovom *Study on Firearms*<sup>(1)</sup> (Študija o strelnem orožju) je samo 3 % od približno 875 milijonov kosov orožja, kolikor jih je bilo zabeleženih leta 2007, posedovala policija in 23 % vojska. V tej ogromni industriji je zakonodajalec tisti, ki mora opredeliti in uveljaviti ukrepe, s katerimi bo mogoče zmanjšati skrito nevarnost posedovanja tako velike količine orožja.

1.3 EESO podpira sprejete obravnavane direktive, ki podaja natančne opredelitve, uvaja nove zahteve in doslednejša pravila na področju označevanja in uničenja strelnega orožja, vendar želi predlagati ukrepe, ki bi po njegovem mnenju lahko prispevali k večji varnosti državljanov.

1.4 Z uvedenimi pravili v oborožitveni industriji pa v nasprotju z drugimi sektorji, za katere je Evropska unija pripravila obsežno zakonodajo, ni bilo zagotovljeno vse, kar bi bilo mogoče z vidika varnosti ter sledenja orožja, streliva in oseb, vpletenih v kazniva dejanja. Zato se moramo odločno zavzeti za cilje, ki jih je treba uresničiti na tem tako občutljivem področju varnosti.

1.5 Glede na to, da je pomembno slediti tako orožju kot strelivu, se EESO zavzema za to, da se srednjeročno ali dolgoročno razmisli o možnosti, da se industrijo spodbudi, naj začne uvajati neizbrisne oznake nabojev, ki se nahajajo na mestu, ki ga z uporabo ni mogoče uničiti. Če bi bilo to tehnično mogoče, bi ti podatki in drugi podatki o orožju, ki bi bili na voljo v interoperabilnih zbirkah podatkov organov, pristojnih za izvajanje zakonodaje, bistveno prispevali k bolj učinkovitim preiskavam. Te zbirke podatkov ne smejo sestavljati zgolj nacionalni registri, ampak bi morale biti povezane v zbirki podatkov na evropski ravni, dostop do nje pa bi imeli organi iz vseh držav članic, ki bi vanjo tudi vnašali podatke.

<sup>(1)</sup> Urad Združenih narodov za droge in kriminal, *Study on firearms 2015 — A Study on the transnational nature of and routes and modus operandi used in trafficking in firearms* (Študija o strelnem orožju, 2015 – študija o nadnacionalni naravi, poteh in načinu delovanja trgovine s strelnim orožjem).

1.6 EESO meni, da bi Evropa lahko po avstralskemu in britanskemu zgledu razmislila o oblikovanju programa za odkup orožja, ki bi omogočal, da se iz obtoka umakne na tisoče kosov orožja. Čeprav neposredna povezava med količino orožja v obtoku in številom kaznivih dejanj ni dokazana, pa obstaja statistična verjetnost, da bi bilo storjenih manj kaznivih dejanj, da bi se zgodilo manj nesreč in da bi v rokah kriminalcev pristalo manj orožja.

1.7 Tehnološki razvoj 3D-tiskanja pomeni nevarnost, saj omogoča proizvodnjo prav tako smrtonosnega orožja, pri tem pa nista možna ne nadzor ne sledljivost. Poleg tega je to orožje narejeno v glavnem iz materialov, ki jih običajni varnostni sistemi niso sposobni zaznati. To vprašanje je nujno vključiti v nacionalne programe za varnost, da bi bilo mogoče usklajeno sprejeti preventivne ukrepe za boj proti nenadzorovanemu širjenju smrtonosnega orožja.

## 2. Ozadje predloga

2.1 V trenutnih zelo zaskrbljujočih varnostnih razmerah želi Komisija predlagati spremembo Direktive 91/477/EGS <sup>(2)</sup> o nadzoru nabave in posedovanja orožja, ki je bila spremenjena z Direktivo 2008/51/ES <sup>(3)</sup>.

2.2 Ta sprememba sodi v okvir evropske agende za varnost, sprejete 28. aprila 2015, in naj bi pomenila učinkovit in usklajen odziv na varnostne grožnje na evropski ravni. Evropska agenda za varnost je omogočila, da se razlike med nacionalnimi zakonodajami opredelijo kot ovira za učinkovit nadzor in sodelovanje policijskih organov držav članic, ter pozvala k pregledu zakonodaje o strelnem orožju in pravil o onesposobitvi orožja.

2.3 Cilj obravnavane direktive je zagotoviti varnost državljanov, hkrati pa tudi omogočiti delovanje notranjega trga s strelnim orožjem, pri čemer je treba opredeliti pravila, ki jih je treba sprejeti za celoten življenjski cikel strelnega orožja, od njegove proizvodnje do uničenja.

2.4 Direktiva določa najnižje zahteve, ki jih morajo uvesti države članice za nabavo, posest in prenos različnih razredov strelnega orožja, tudi orožja za lov in streljanje v tarčo.

2.5 Izvedene so bile tri študije o ustreznosti veljavne zakonodaje, ki naj bi bile podlaga za pregled sedanjega zakonodajnega okvira. V študijah je bilo ugotovljeno, da je primerno na ravni EU sprejeti minimalne standarde glede nedovoljene trgovine s strelnim orožjem in izvesti pregled veljavne direktive z naslednjimi cilji:

- harmonizacija pravil za označevanje strelnega orožja,
- sprejetje skupnih standardov in postopkov ter uvedba zahtev za registracijo onesposobljenega strelnega orožja,
- priprava smernic glede možnosti za predelavo plašilnega orožja oziroma signalnega orožja in replik,
- spodbujanje izmenjave znanja med državami članicami ter oblikovanje in vzdrževanje zbirk podatkov o proizvodnji, posesti in onesposobitvi orožja,
- opredelitev skupnega pristopa k razvrščanju lovskega in športnega strelnega orožja.

2.6 Komisija se je posvetovala z zainteresiranimi stranmi, zlasti s predstavniki evropskih združenj proizvajalcev strelnega orožja in streliva za civilno uporabo, tistimi, ki so vključeni v civilno trgovino z orožjem, lovci, zbiratelji, nevladnimi organizacijami in raziskovalnimi ustanovami. Države članice in nevladne organizacije so se strinjale, da bi bilo izvajanje sedanje direktive koristno za preprečevanje preusmerjanja strelnega orožja z zakonitega na nezakonit trg, medtem ko so akterji iz zasebnega sektorja izrazili zaskrbljenost zaradi uvedenih sprememb razredov strelnega orožja in njihovih morebitnih negativnih posledic za mala in srednje velika podjetja.

<sup>(2)</sup> Direktiva 91/477/EGS: UL L 256, 13.9.1991, str. 51; mnenje EESO: UL C 35, 8.2.1988, str. 25.

<sup>(3)</sup> Direktiva 2008/51/ES: UL L 179, 8.7.2008, str. 5; mnenje EESO: UL C 318, 23.12.2006, str. 83.

2.7 Deležniki, s katerimi se je Komisija posvetovala, so mnenja, da je ponovna usposobitev onesposobljenega strelnega orožja pomemben vir orožja za kriminalno uporabo in da je prednostna naloga za odpravo te prakse harmonizacija pravil.

2.8 Prav tako priznavajo, da je treba izmenjavati informacije med državami članicami, uskladiti opredelitve in določiti minimalne standarde glede smernic za onesposobitev orožja.

### 3. Splošne ugotovitve

Po nedavnih tragičnih dogodkih se vse bolj intenzivno razpravlja o prodaji in uporabi orožja. Varnosti državljanov, ki jo čedalje bolj ogroža terorizem, ne smemo mešati s posedovanjem orožja, kljub temu pa se moramo začeti odločno boriti proti enostavnim možnostim nabave strelnega orožja, zaradi česar imajo radikalne skupine, kriminalne združbe in duševno neuravnovešeni posamezniki, ki jih vodijo neracionalni vzgibi, vedno znova na voljo sredstva, s katerimi lahko zagrešijo okrutna dejanja. Prav tako ne smemo prezreti splošnih kaznivih dejanj, samomorov in nesreč zaradi strelnega orožja.

3.1 EESO se strinja s predlaganimi natančnejšimi opredelitvami v obravnavani direktivi, ker se s tem bistveno izboljšuje prejšnja direktiva. Namen teh predlogov ni prepovedati strelno orožje, ampak uskladiti predpise, ki veljajo za nabavo in posedovanje strelnega orožja v njegovi celotni življenjski dobi, ter tako urediti trg in zagotoviti varnost.

Po tem, ko se je posvetoval z zainteresiranimi stranmi (policijo, predstavniki industrije, trgovci, uporabniki, zbiratelji in nevladnimi organizacijami s področja varnosti državljanov), pa EESO meni, da bi morala biti zaradi varnostnih težav, ki se stalno pojavljajo, zakonodaja na tem področju ambicioznejša. Komisija ne bi smela zakonodaje pripraviti zgolj kot takojšen odziv na nedavna teroristična dejanja, ampak bi to morala storiti zato, da se reši vprašanje varnosti v zvezi z zakonitim strelnim orožjem.

3.2 Glede nadzora orožja so bile izvedene različne študije. Nekatere študije kažejo, da se z omejitvijo uporabe orožja zmanjšata nasilje<sup>(4)</sup> ter število nesreč<sup>(5)</sup> in samomorov<sup>(6)</sup>, druge pa ugotavljajo, da se s tem, ko se državljanom, ki niso bili pravno močno obsojeni in nimajo duševnih težav, dovoli posedovanje orožja, zmanjša število nasilnih kaznivih dejanj, hkrati pa to ne povzroči znatnega povečanja števila samomorov ali nesreč<sup>(7)</sup>.

3.2.1 Zgled pri nadzoru orožja je Avstralija. Po incidentu leta 1997, ko je moški v kavarni ubil 35 in ranil 23 oseb, je uvedla eno do takrat najpomembnejših reform predpisov o uporabi in posedovanju orožja, ki je vidno vplivala na zmanjšanje števila žrtev zaradi uporabe strelnega orožja. Prepovedala je nekatere vrste orožja, uvedla obvezno predložitev utemeljenega razloga za posedovanje orožja (ki ne more biti zgolj samoobramba) in financirala nacionalni program za odkup orožja. Ta pobuda je omogočila, da je bilo iz obtoka umaknjenih okrog 700 000 kosov orožja, kar je skupaj z novimi omejitvami občutno zmanjšalo delež umorov s strelnim orožjem<sup>(8)</sup>.

<sup>(4)</sup> Hepburn, Lisa; Hemenway, David. *Firearm availability and homicide: A review of the literature* (Razpoložljivost strelnega orožja in umori: pregled literature); *Aggression and Violent Behavior: A Review Journal* (Agresija in nasilno vedenje: pregled stanja), 2004; 9:417-40, kot navaja Harvard T. H. Chan School of Public Health: <http://www.hsph.harvard.edu/hicrc/firearms-research/guns-and-death/>.

<sup>(5)</sup> Miller, Matthew; Azrael, Deborah; Hemenway, David. *Firearm availability and unintentional firearm deaths* (Razpoložljivost strelnega orožja in nenamerni uboji s strelnim orožjem); *Accident Analysis and Prevention* (Analiza nesreč in njihovo preprečevanje), 2001; 33:477-84, kot navaja Harvard T. H. Chan School of Public Health: <http://www.hsph.harvard.edu/hicrc/firearms-research/gun-threats-and-self-defense-gun-use/>.

<sup>(6)</sup> Miller, Matthew; Hemenway, David. *Gun prevalence and the risk of suicide: A review* (Razširjenost strelnega orožja in tveganje za samomore: pregled stanja); *Harvard Health Policy Review* (revija Univerze Harvard o zdravstvenih politikah), 2001; 2:29-37, kot navaja Harvard T. H. Chan School of Public Health: <http://www.hsph.harvard.edu/hicrc/firearms-research/gun-ownership-and-use/>.

<sup>(7)</sup> John R. Lott., Jr. in David B. Mustard. *Crime, Deterrence, and Right-to-Carry Concealed Hand Guns* (Kriminal, odvrčanje in pravica do prikritega nošenja kratkocevnega orožja), University of Chicago Law School, maj 1998.

<sup>(8)</sup> Alpers, Philip, Amélie Rossetti in Marcus Wilson. *Guns in Australia: Total Number of Gun Deaths* (Strelno orožje v Avstraliji: skupno število smrti zaradi strelnega orožja), 2016, Sydney School of Public Health, Univerza v Sydneyju, GunPolicy.org, 7. marec, dostop: 10. marec 2016: [http://www.gunpolicy.org/firearms/compareyears/192/total\\_number\\_of\\_gun\\_deaths](http://www.gunpolicy.org/firearms/compareyears/192/total_number_of_gun_deaths).

3.2.2 Avstralski program za odkup orožja je bil oblikovan na podlagi predpostavke, da velika razpoložljivost strelnega orožja povečuje tveganje, da smrtonosni vzgibi posameznikov privedejo do množičnih pobojev.

3.2.3 Podobno kot Avstralija je Združeno kraljestvo po streljanju, v katerem je bilo ubitih 15 in ranjenih 15 oseb, uvedlo prepoved uporabe določenih vrst orožja in obvezno registracijo za lastnike orožja ter financiralo program odkupa. Ti ukrepi niso imeli enakega učinka na število smrtnih žrtev zaradi strelnega orožja, kot ga je imel avstralski program <sup>(9)</sup>.

3.2.4 V zadnji obsežni študiji o nadzoru orožja, objavljeni februarja 2016, je bilo analiziranih 130 drugih študij, izvedenih v 10 različnih državah med letoma 1950 in 2014 <sup>(10)</sup>. Avtorji menijo, da sicer ni bilo dokazano, da se s strožjo zakonodajo zmanjša nasilje, vendar pa podatki nakazujejo, da je v nekaterih državah izvajanje zakonodaje o omejevanju dostopa do različnih vrst orožja povezano z zmanjšanjem števila smrtnih žrtev zaradi strelnega orožja. Uporaba predpisov, ki omejujejo pogoje za nabavo strelnega orožja (na primer s preverjanjem preteklih dejanj) ali dostop do orožja (zlasti shranjevanje), je prav tako povezana z zmanjšanjem kaznivih dejanj iz strasti oziroma smrti otrok zaradi nesreč s strelnim orožjem.

3.3 EESO na podlagi teh primerov in študij meni, da bi morali izvajati stroga pravila glede pridobitve dovoljenja za uporabo in nošenje orožja, nakupa orožja in streliva, prepovedi nekaterih vrst orožja in njegove onesposobitve ter glede programov držav članic za odkup orožja z namenom njegovega uničenja.

#### 4. Posebne ugotovitve

4.1 Pobuda upošteva načeli subsidiarnosti in sorazmernosti. Direktiva je ustrezna oblika, saj dvomimo, da bi bile države članice pripravljene sprejeti uredbo.

4.2 Z obravnavano direktivo se spreminja več členov prejšnje direktive, ki so natančneje opredeljeni, uvajajo pa se tudi nove zahteve, s katerimi se znatno izboljšuje prejšnja različica. EESO zato te spremembe odobrava.

4.3 EESO se strinja s tem, da se za izdajo in obnovev dovoljenj za uporabo in nošenje orožja uvedejo obvezne in kakovostne zdravniške preiskave, ki vključujejo minimalne evropske zahteve in s katerimi se preveri telesno in duševno zdravje. V nekaterih državah članicah se to že izvaja. Meni pa, da bi lahko v direktivo vključili tudi obvezno izvajanje rednih usposabljanj glede ravnanja s strelnim orožjem ter zahteve za varno hrambo (obvezno shranjevanje orožja v posebnih kovčkih, kot se to že izvaja v nekaterih državah članicah) in popolnoma varen prevoz orožja in njegovih sestavnih delov.

4.4 Evropska unija je bila sposobna pripraviti obsežno zakonodajo na številnih področjih. Dober primer je avtomobilska industrija, ki je morala izpolniti varnostne zahteve (v zvezi s potniki in okoljem) in zato zagotoviti znatne naložbe v raziskave in razvoj. Tudi koncept označevanja orožja in njegovih sestavnih delov je zdaj širši. EESO predlaga, da bi glede označevanja nabojev srednjeročno ali dolgoročno storili še več in razmislili o možnosti, da se industrijo spodbudi, naj začne uvajati neizbrisne oznake, ki bi se nahajale na mestu, ki se z uporabo ne uniči, na primer na notranji strani naboja, da se tako zagotovi popolna sledljivost. Ker se običajno na kraju zločina najde naboj, ne pa tudi orožje, bi lahko s temi oznakami prispevali pomembne informacije za policijske preiskave.

4.5 Glede zbirk podatkov o strelnem orožju EESO podpira novi predlog, s katerim se hranjenje podatkov v registru podaljšuje do takrat, ko se strelno orožje uniči. To prinaša dodano vrednost in je pomembno sredstvo za nadzor in preiskavo. Komisija bi morala zagotoviti podporo pristojnim organom, da bodo ti registri v realnem času na voljo v vseh državah članicah, s čimer bi se olajšalo pridobivanje dokazov ter zagotovila hitra in učinkovita izmenjava informacij, na podlagi katerih bi bila mogoča identifikacija in lokalizacija strelnega orožja.

<sup>(9)</sup> Alpers, Philip, Marcus Wilson, Amélie Rossetti in Daniel Salinas. *Guns in the United Kingdom: Total Number of Gun Deaths* (Strelno orožje v Združenem kraljestvu: skupno število smrti zaradi strelnega orožja), 2016, Sydney School of Public Health, Univerza v Sydneyju, GunPolicy.org, 23. februar, dostop: 10. marec 2016: [http://www.gunpolicy.org/firearms/compareyears/192/total\\_number\\_of\\_gun\\_deaths](http://www.gunpolicy.org/firearms/compareyears/192/total_number_of_gun_deaths).

<sup>(10)</sup> Julian Santaella-Tenorio, Magdalena Cerdá, Andrés Villaveces in Sandro Galea. *What Do We Know About the Association Between Firearm Legislation and Firearm-Related Injuries?* (Kaj vemo o povezavi med zakonodajo o strelnem orožju in poškodbami, ki jih povzroči strelno orožje?), objavila založba Oxford University Press za Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health.

4.6 V razred prepovedanega orožja sodi tudi polavtomatsko strelno orožje za civilno uporabo, „ki je podobno avtomatskemu vojaškemu strelnemu orožju“. Izraz „ki je podobno“ ni ne objektivno ne ustrezen. Najprej je treba določiti jasna merila za opredelitev „podobnosti“, da bi to vrsto orožja lahko vključili v razred prepovedanega orožja.

4.7 Plašilno in signalno orožje, rekvizitno orožje in akustično orožje ter replike zdaj sodijo v razred C (strelno orožje, ki ga je treba prijaviti). To je sicer že predvideno v nekaterih nacionalnih zakonodajah, vendar EESO dvomi, da je ta sprememba primerna, saj bi poleg tega, da ta vrsta orožja v protokolu Združenih narodov ni opredeljena kot strelno orožje, ta ukrep v državah, v katerih zakonodaja še ne predvideva obveznosti njegove prijave, povzročil znatne upravne stroške za vrsto orožja, ki naj ne bi pretirano ogrožalo varnosti državljanov.

4.8 Glede ogrožanja varnosti državljanov s tem in drugimi vrstami orožja, kot so zračne puške, bi bilo treba izvesti študijo, v kateri bi ocenili njihovo nevarnost in možnosti za njihovo predelavo v bolj smrtonosno orožje. Ta študija bi lahko bila podlaga za uvedbo novih tehničnih pravil in pravnih predpisov o varnosti, zamenjavi, predelavi, onesposobitvi in uničenju orožja.

4.9 V digitalni družbi je treba preučiti nevarnost elektronske trgovine z orožjem in strelivom. Facebook in Instagram sta napovedala uvedbo omejitev prodaje orožja na svojih družabnih omrežjih in svojim uporabnikom prepovedala, da z objavami, skupinami za razpravo ali osebnimi sporočili ponujajo ali sklepajo posle z orožjem. Čeprav je bilo predvideno, da se za trgovce in posrednike dovoli elektronska trgovina z določenimi vrstami orožja in strelivom, pa bi moralo biti po mnenju EESO dovoljeno samo poslovanje v fizični prisotnosti strank, da bodo lahko pristojni organi zagotavljali strog nadzor.

4.10 Tehnološke inovacije so prispevale k razvoju 3D-tiskalnikov. Tudi orožje ni ostalo ob robu razvoja te tehnologije. Na internetu so se zelo hitro znašla navodila in programi za tiskanje smrtonosnega orožja. Ker zakonodaja o tiskanju orožja ne obstaja, je ta tehnologija resnična grožnja, ki ji še ni bila namenjena potrebna pozornost. Države si morajo skupaj prizadevati za rešitev tega vprašanja ter nadzirati omrežje in tudi nabavo materiala, ki se uporablja za proizvodnjo teh vrst orožja, ter resno razmisliti o preprečitvi njihove proizvodnje.

4.11 Direktiva državam članicam omogoča, da organom, ki se ukvarjajo s kulturnimi in zgodovinskimi vidiki orožja in so kot taki tudi priznani, dovolijo, da v posesti obdržijo strelno orožje razreda A, ki je bilo nabavljeno pred začetkom veljavnosti te direktive, če je bilo to orožje onesposobljeno. EESO se zavzema za to, da bi predvideli poseben režim izvajanja te direktive za zbirke, shranjene v muzejih, katerih dejavnost so države članice ustrezno priznale kot pomembno, pod pogojem, da to ne ogroža varnosti ali javnega reda. Tak režim bi zahteval stroga pravila glede razstav, registracije in shranjevanja orožja ter ravnanja z njim, vendar pa bi preprečeval uničenje orožja razreda A z veliko zgodovinsko vrednostjo.

V Bruslju, 27. aprila 2016

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Georges DASSIS

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o določenih vidikih prava družb (kodificirano besedilo)**

**(COM(2015) 616 final – 2015/0283 (COD))**

(2016/C 264/10)

**Poročevalec: Jorge PEGADO LIZ**

**Soporočevalca: Roger BARKER in Christophe LEFÈVRE**

Svet je 29. aprila 2016 sklenil, da v skladu s členom 50(1) in (2)(g) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o določenih vidikih prava družb (kodificirano besedilo)*

(COM(2015) 616 final – 2015/0283 (COD)).

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 13. aprila 2016.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 516. plenarnem zasedanju 27. in 28. aprila 2016 (seja z dne 27. aprila) z 223 glasovi za, 2 glasovoma proti in 8 vzdržanimi glasovi.

## **1. Sklepi in priporočila**

1.1 EESO v celoti podpira konsolidacijo, kodifikacijo in s tem poenostavitev besedila predloga direktive o določenih vidikih prava družb (COM(2015) 616 final), ki so v skladu s predlogi, ki jih je večkrat navedel v svojih mnenjih.

1.2 EESO v podrobnem pregledu posameznih prečiščenih besedil in predlogov novih kodificiranih besedil razen podrobnosti, navedenih v točki 4.2, ni našel nobene formalne napake.

1.3 EESO priporoča, da se korelacijska tabela v Prilogi IV dopolni z dvema podatkom, da bo mogoče primerjati nove člene s starimi in ne le stare z novimi.

1.4 EESO bi poleg tega želel ambicioznejšo kodifikacijo, ki bi zajemala vidike, ki so še vedno razpršeni v drugih zakonodajnih instrumentih, zlasti tistih iz direktiv, navedenih v točki 4.4.

1.5 Odbor bi želel, da se pri temeljiti reviziji novega besedila ustrezno upoštevajo predlogi, ki jih je podal v preteklih letih v zvezi s posameznimi direktivami, ki so zajete v kodifikacijo Komisije, zlasti v mnenjih, navedenih v točki 4.8.

## **2. Cilj predloga Komisije**

2.1 Komisija je v obrazložitvenem memorandumu predloga (COM(2015) 616 final z dne 3. decembra 2015) zapisala:

„Namen tega predloga je začeti s kodifikacijo Šeste direktive Sveta z dne 17. decembra 1982 o delitvi delniških družb, ki temelji na členu 54(3)(g) Pogodbe (82/891/EGS), Enajste direktive Sveta z dne 21. decembra 1989 o razkritjih podružnic, ki jih v državi članici odprejo nekatere oblike družb, za katere velja zakonodaja druge države (89/666/EGS), Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2005/56/ES z dne 26. oktobra 2005 o čezmejnih združitvah kapitalskih družb, Direktive 2009/101/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o uskladitvi zaščitnih ukrepov za varovanje interesov družbenikov in tretjih oseb, ki jih države članice zahtevajo od gospodarskih družb v skladu z drugim pododstavkom člena 48 Pogodbe, zato da se oblikujejo zaščitni ukrepi z enakim učinkom v vsej Skupnosti, Direktive 2011/35/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o združitvi delniških družb, Direktive 2012/30/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o uskladitvi zaščitnih ukrepov za varovanje interesov družbenikov in tretjih oseb, ki jih države članice zahtevajo od gospodarskih družb v pomenu drugega odstavka člena 54 Pogodbe o delovanju Evropske unije, glede ustanavljanja delniških družb ter ohranjanja in spreminjanja njihovega kapitala, zato da se oblikujejo zaščitni ukrepi z enakim učinkom v vsej Skupnosti.“

2.2 Ker gre za kodifikacijo, Komisija poudarja, da bo „nova direktiva [...] nadomestila različne akte, ki bodo vanjo vključeni; ta predlog v celoti ohranja vsebino aktov, ki se kodificirajo, in jih torej zgolj združuje s tistimi oblikovnimi spremembami, ki so potrebne za samo izvedbo kodifikacije“, vendar pa to ne pomeni, da se kodifikacija ne bo izvedla „ob polnem upoštevanju običajnega postopka sprejetja aktov Unije“. To upravičuje pripravo mnenja EESO, čeprav gre „za hitro sprejetje kodificiranih aktov“ s pospešenim postopkom, predvidenim „z medinstitucionalnim sporazumom z dne 20. decembra 1994“ med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo, ki je še vedno veljaven in ga je okreplil zadnji medinstitucionalni sporazum med temi tremi institucijami <sup>(1)</sup>.

2.3 Z združitvijo, sistematizacijo in kodifikacijo evropskega prava družb naj bi pripomogli k lažji interpretaciji, prenosu, uporabi in izvajanju standardov Evropske unije, ki veljajo za to pravno področje.

2.4 EESO je v vrsti mnenj predlagal in priporočil ustrezna prizadevanja evropskega zakonodajalca in k njim pozival, ta prizadevanja pa je tudi vselej podpiral. EESO se zato v celoti strinja s postopkom, ki ga je začela Komisija v tem predlogu, predvsem ker gre za področje, kjer poenostavitev koristi vsem: podjetjem, delavcem, potrošnikom in državljanom na splošno, zlasti pa tudi sodnikom, pravnikom, notarjem in v splošnem smislu vsem poklicem, povezanim z uporabo prava družb.

### 3. Izvor in razvoj prava družb v Evropski uniji

3.1 Pravno podlago za zametke prava družb vsebujejo členi 48 do 66 izvirne Rimske pogodbe iz leta 1957, na podlagi katere je bila ustanovljena Evropska gospodarska skupnost. Zamisel o zbliževanju nacionalnih zakonodaj v nekaterih vidikih prava družb se je pojavila šele z Maastrichtsko pogodbo, podpisano 7. februarja 1992, zlasti v novem besedilu členov 94 do 97 (iz Enotnega evropskega akta) o zbliževanju zakonodaj za uresničevanje enotnega trga ter v prenovljenih členih 39 do 55 Pogodbe o ES (ki so nadomestili nekdanje člene 48 do 66 Pogodbe EGS).

3.2 Tako se od Prve direktive Sveta št. 68/151/EGS z dne 9. marca 1968 o uskladitvi zaščitnih ukrepov za varovanje interesov družbenikov in tretjih oseb, ki jih države članice zahtevajo od gospodarskih družb v skladu z drugim odstavkom člena 58 Pogodbe (UL L 65, 14.3.1968, str. 8), skuša z na desetino direktiv, uredb in priporočil urediti nekatere vidike prava družb v Evropi za uresničitev enotnega trga bodisi z zbliževanjem nacionalnega prava bodisi z njegovim usklajevanjem, vendar ne da bi si pri tem prizadevali za resnično poenoteno pravo družb v Evropi.

3.3 Komisija s tem predlogom nima namena kodificirati vseh direktiv, ki se nanašajo na različne vidike prava družb. Pravzaprav zajema le vidike iz naslednjih šestih direktiv:

- Šesta direktiva Sveta z dne 17. decembra 1982 o delitvi delniških družb, ki temelji na členu 54(3)(g) Pogodbe (82/891/EGS),
- Enajsta direktiva Sveta z dne 21. decembra 1989 o razkritjih podružnic, ki jih v državi članici odprejo nekatere oblike družb, za katere velja zakonodaja druge države (89/666/EGS),
- Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2005/56/ES z dne 26. oktobra 2005 o čezmejnih združitvah kapitalskih družb,
- Direktiva 2009/101/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o uskladitvi zaščitnih ukrepov za varovanje interesov družbenikov in tretjih oseb, ki jih države članice zahtevajo od gospodarskih družb v skladu z drugim pododstavkom člena 48 Pogodbe, zato da se oblikujejo zaščitni ukrepi z enakim učinkom v vsej Skupnosti,
- Direktiva 2011/35/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o združitvi delniških družb,

<sup>(1)</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONGML%2bCOMPARL%2bPE-575.118%2b03%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fsl>.

— Direktiva 2012/30/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o uskladitvi zaščitnih ukrepov za varovanje interesov družbenikov in tretjih oseb, ki jih države članice zahtevajo od gospodarskih družb v pomenu drugega odstavka člena 54 Pogodbe o delovanju Evropske unije, glede ustanavljanja delniških družb ter ohranjanja in spreminjanja njihovega kapitala, zato da se oblikujejo zaščitni ukrepi z enakim učinkom v vsej Skupnosti.

3.4 Postopek je bil izveden na podlagi predhodnega prečiščenega besedila, v 23 uradnih jezikih, direktiv 82/891/EGS, 89/666/EGS, 2005/56/ES, 2009/101/ES, 2011/35/EU in 2012/30/EU ter aktov o njihovih spremembah, pri čemer je primerjava med starimi in novimi številkami prikazana v tabeli, navedeni v Prilogi IV k predlogu direktive.

#### 4. Ocena predloga

4.1 Kot navedeno, EESO brez pridržkov podpira konsolidacijo, kodifikacijo in s tem poenostavitev besedila.

4.2 EESO v podrobnem pregledu posameznih prečiščenih besedil in predlogov novih kodificiranih besedil ni našel nobene formalne napake, razen naslednjega:

— kodifikacija uvodne izjave 3 Direktive 2005/56/ES vsebuje besedo „določiti“ (fr. *préciser*) namesto „predvideti“ (fr. *prévoir*) [op. prev.: slovenski različici obeh dokumentov vsebujeta besedo „določiti“],

— drugi odstavek člena 10 Direktive 89/666/EGS ni zajet v kodifikacijo predloga direktive,

— v uvodnih izjavah 48, 62, 65, 66 in 80 bi morala Komisija potrditi, ali sklicevanja na nekatera zakonodajna besedila dejansko ustrezajo zadnjim ukrepom, sprejetim na ustreznih področjih (v uvodni izjavi 48 bi bilo treba na primer sklicevanje na direktivo o tržnih zlorabah posodobiti s sklicevanjem na Uredbo (EU) št. 596/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o zlorabi trga (uredba o zlorabi trga) ter razveljavitvi Direktive 2003/6/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter direktiv Komisije 2003/124/ES, 2003/125/ES in 2004/72/ES),

— v naslovu poglavja III bi moralo biti navedeno, da gre za objavo „v korist varstva tretjih oseb“; če pa zadevna objava koristi tudi družbenikom, ali ne bi morali potem v členu 13(f) navesti tudi direktivi 2013/24/EU in 2014/95/EU?

4.3 EESO priporoča, da se korelacijska tabela v Prilogi IV dopolni z dvema podatkom, da bo mogoče primerjati nove člene s starimi in ne le stare z novimi.

4.4 EESO bi poleg tega želel ambicioznejšo kodifikacijo, ki bi zajemala vidike, razpršene v drugih zakonodajnih instrumentih, zlasti iz naslednjih direktiv:

— Direktiva 2010/76/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o spremembi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES v zvezi s kapitalskimi zahtevami za trgovanje knjigo in za relistinjenja ter v zvezi z nadzorniškimi pregledom politik prejemkov,

— Direktiva 2007/36/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. julija 2007 o uveljavljanju določenih pravic delničarjev družb, ki kotirajo na borzi,

— Direktiva 2004/25/ES z dne 21. aprila 2004 o ponudbah za prevzem,

— Direktiva 2001/86/ES z dne 8. oktobra 2001 o dopolnitvi Statuta evropske družbe glede udeležbe delavcev,

— Direktiva 2009/102/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 na področju prava družb o družbah z omejeno odgovornostjo z enim družbenikom,

— Osmo direktiva Sveta 84/253/EGS z dne 10. aprila 1984 o dovoljenjih za osebe pooblaščenice za izvajanje obvezne revizije računovodskih listin, ki temelji na členu 54(3)(g) Pogodbe EGS,



- Sedma direktiva Sveta 83/349/EGS z dne 13. junija 1983 o konsolidiranih računovodskih izkazih, ki temelji na členu 54(3)(g) Pogodbe,
- Četrta direktiva Sveta 78/660/EGS z dne 25. julija 1978 o letnih računovodskih izkazih posameznih vrst družb, ki temelji na členu 54(3)(g) Pogodbe.

4.5 Komisija je v Delovnem programu Komisije za leto 2015 (COM(2014) 910 final), v točki 45 Priloge III, napovedala tudi kodifikacijo Direktive 2009/102/ES na področju prava družb o družbah z omejeno odgovornostjo z enim družbenikom.

4.6 EESO z zadovoljstvom ugotavlja, da je Komisija upoštevala nekatera priporočila delovne skupine za poenostavitev prava družb, pripravljena v okviru pobude za poenostavitev zakonodaje o notranjem trgu (pobuda SLIM) v zvezi s poenostavitvijo prve in druge direktive na področju prava družb, in sicer v direktivah 2003/58/ES in 2006/68/ES.

4.7 EESO je že imel priložnost pripraviti mnenja o posameznih direktivah, ki so zajete v kodifikacijo Komisije, ki pa niso bila vselej v celoti upoštevana. Želel bi, da Komisija pri temeljiti reviziji novega besedila ustrezno upošteva predloge, ki jih je Odbor podal v preteklih letih in ki niso zajete v sedanjí postopek kodifikacije.

4.8 Ta mnenja so naslednja:

- z dne 24. septembra 1987, UL C 319, 30.11.1987, str. 61, poročevalec: g. Jean PARDON,
- z dne 28. aprila 2004, UL C 117, 30.4.2004, str. 43, poročevalka: ga. María Candelas SANCHEZ MIGUEL,
- z dne 30. maja 2007, UL C 175, 27.7.2007, str. 33, poročevalka: ga. María Candelas SANCHEZ MIGUEL,
- z dne 25. februarja 2009, UL C 218, 11.9.2009, str. 27, poročevalka: ga. María Candelas SANCHEZ MIGUEL,
- z dne 15. junija 2011, UL C 248, 25.8.2011, str. 118, poročevalec: g. Miklós PASZTOR,
- z dne 12. decembra 2012, UL C 44, 15.2.2013, str. 68, poročevalka: ga. Lena ROUSSENOVA.

V Bruslju, 27. aprila 2016

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Georges DASSIS

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o zagotavljanju čezmejne prenosljivosti storitev spletnih vsebin na notranjem trgu**

**(COM(2015) 627 final – 2015/0284 (COD))**

(2016/C 264/11)

**Poročevalec: Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Svet in Evropski parlament sta 8. oziroma 21. januarja 2016 sklenila, da v skladu s členom 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o zagotavljanju čezmejne prenosljivosti storitev spletnih vsebin na notranjem trgu*

(COM(2015) 627 final – 2015/0284 (COD)).

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 13. aprila 2016.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 516. plenarnem zasedanju 27. in 28. aprila 2016 (seja z dne 27. aprila) s 162 glasovi za, 6 glasovi proti in 1 vzdržanim glasom.

## **1. Sklepi in priporočila**

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor pozitivno ocenjuje pobudo Komisije za obravnavo t. i. čezmejne prenosljivosti. Čezmejna prenosljivost v osnovi pomeni, da lahko uporabniki in potrošniki storitev avdiovizualnih spletnih vsebin, do katerih zakonito dostopajo v svoji državi prebivališča, te storitve koristijo tudi, kadar se začasno nahajajo v drugi državi članici EU.

1.2 Odbor se strinja tudi z dejstvom, da bo prenosljivost urejala uredba, saj gre za čezmejno dejavnost. Logična se zdi tudi vzpostavitev obdobja *vacatio legis*, na podlagi katerega se presoja neizvršljivost klavzul, ki v veljavnih pogodbah omejujejo prenosljivost. V tem smislu je šest mesecev razumen rok, v katerem morajo ponudniki zadevnih storitev svoje sisteme ponudbe prilagoditi novim razmeram.

1.3 EESO meni, da je treba jasno opredeliti pojem „država članica prebivališča“ naročnika tako, da se ostale države članice EU privzeto štejejo kot države, v katerih se lahko naročnik začasno nahaja. Zgolj običajno prebivanje, ki je navedeno v členu 2, morda ne zadostuje, zato bi bilo treba oceniti druga merila začasnosti, življenjskega okolja ipd. in navesti okvirni seznam kazalnikov, da bi natančneje opredelili časovno povezavo na podlagi prebivališča. Odbor vsekakor meni, da bi morala biti čezmejna prenosljivost zagotovljena, če je uporabnik stranka ali naročnik storitve ter povezan z eno izmed držav članic in identificiran na podlagi naslova IP, internetne povezave ali drugega enakovrednega kazalnika.

1.4 Kar zadeva naravo in pogoje prenosljivih storitev, je jasno, da predlog zajema tovrstne plačljive in brezplačne storitve, vendar slednje le v primeru, da se država članica „preverja“. Pri brezplačnih storitvah bi bilo po mnenju EESO treba zagotoviti prenosljivost teh storitev, če je državo članico mogoče „preveriti“, ne da bi to predstavljalo dodatne stroške za ponudnika.

1.5 V izvedbeni del bi bilo treba izrecno vključiti, da se kakršno koli osiromašenje ali poslabšanje ponudbe, ki zadeva vsebine, zbirke, dostopnost na napravah in število uporabnikov, šteje za neizpolnjevanje storitve. Zagotoviti je treba tudi minimalno kakovost dostopa, vsaj takšno, ki v državi članici začasnega bivanja velja za standardno ali referenčno, dostopno po lokalnih linijah, da ne bi spodbujali nepoštenih praks in pogojev z doplačili za zagotovitev dostopa vrste ali razreda „premium“, pri čemer obveščanje uporabnika o predvideni kakovosti storitve ne zadostuje. Poleg tega bi bilo treba te obveznosti izrecno navesti tudi v normativnem delu uredbe, ne samo v uvodnih izjavah.

## 2. Uvod

2.1 Med političnimi smernicami Evropske komisije z dne 15. julija 2014 je bila pod prednostno nalogo št. 2 navedena vzpostavitev povezanega enotnega digitalnega trga, na podlagi česar je bilo sprejeto sporočilo Strategija za enotni digitalni trg za Evropo <sup>(1)</sup>. EESO je omenjeno prednostno nalogo podprl <sup>(2)</sup>, saj je menil, da lahko digitalni politiki v Evropski uniji da nov zagon.

2.2 Konkretno je Komisija predlagala „preprečevanje neupravičenega geografskega blokiranja“, da bi potrošniki in podjetja lahko v celoti izkoristili enotni trg v smislu izbire in nižjih cen.

2.3 Konferenca ZN za trgovino in razvoj (UNCTAD) je pred kratkim sprejela posodobitev svojih smernic za varstvo potrošnikov (UNGCP), da bi jih posodobili ob upoštevanju najnovejšega tehnološkega napredka, tudi elektronskega poslovanja in t. i. digitalne porabe, kjer bi bilo treba okrepiti varstvo zasebnosti na spletu in vključiti načelo, da si potrošniki zaslužijo enako varstvo.

2.4 Komisija je pri razvoju omenjene strategije za enotni digitalni trg sprejela tudi sporočilo o posodobitvi predpisov o avtorskih pravicah, pogodbah o spletni prodaji in zagotavljanju spletnih vsebin, o katerih bo EESO podal mnenje.

2.5 V ta okvir spada tudi predlog uredbe o t. i. čezmejni prenosljivosti, ki uporabniku storitev spletnih vsebin v določeni državi članici EU omogoča, da dostopa do teh vsebin, kadar se začasno nahaja v drugi državi članici. Ta prenosljivost velja za pomemben korak k omogočanju širšega dostopa do avdiovizualnih vsebin za uporabnike, kar je po mnenju Komisije ključni cilj za razvoj strategije za enotni digitalni trg.

2.6 Razlogi za otežen ali nemogoč dostop do storitev v drugih državah, vendar znotraj EU, s katerimi se trenutno srečujejo evropski državljani, ki so naročeni na tovrstne storitve, niso tehnološke, temveč drugačne narave: gre za geografsko blokiranje, ki izvira iz praks podeljevanja licenc imetnikov pravic ali tržnih praks ponudnikov storitev. V prid čezmejni prenosljivosti niso niti visoki stroški gostovanja, ki jih nosijo evropski potrošniki in uporabniki, vendar bodo kmalu odpravljeni s predlogom, ki ga je sprejela Komisija.

## 3. Vsebina predloga

3.1 Kot je navedeno v členu 1 besedila, ki je bilo predloženo za podajo pripomb, je glavni cilj predloga uredbe zagotavljanje čezmejne prenosljivosti storitev spletnih vsebin na notranjem trgu. To pomeni, da lahko vsak uporabnik, ki te vsebine zakonito prejema v državi svojega prebivališča, do njih dostopa tudi, kadar se začasno nahaja v drugi državi članici.

<sup>(1)</sup> COM(2015) 192 final.

<sup>(2)</sup> UL C 71, 24.2.2016, str. 65.

3.2 V členu 2 so navedene različne opredelitve v zvezi z naravo storitve in vpletenimi stranmi: *naročnik, potrošnik, država članica prebivališča, začasno nahajati se, storitev spletnih vsebin in prenosna*. Kar zadeva storitve spletnih vsebin, je določeno, da gre lahko za avdiovizualne medijske storitve ali storitve, ki omogočajo dostop do del, druge zaščitene vsebine ali prenosov radiotelevizijskih organizacij. Te storitve se lahko zagotavljajo linearno ali na zahtevo, proti plačilu uporabnika ali brezplačno.

3.3 V členu 3 predloga je določena obveznost ponudnikov prenosljive storitve, da omogočijo to prenosljivost v druge države, ki pa ne pomeni obveznosti ohranjanja ravni kakovosti, ki se zagotavlja v državi članici prebivališča, razen če se ponudnik k temu izrecno zaveže. Ponudnik pa mora naročnike obvestiti o kakovosti zagotavljanja te storitve.

3.4 V skladu s členom 4 se šteje, da zagotavljanje prenesene storitve, dostop do nje in naročnikova uporaba storitve potekajo v državi članici prebivališča za namene predpisov na avdiovizualnem področju, področju intelektualne lastnine in varstva podatkov.

3.5 V členu 5 je določeno, da so obstoječe pogodbene določbe med imetniki pravic in ponudniki storitev ter med ponudniki storitev in njihovimi strankami, ki so v nasprotju z obveznostjo čezmejne prenosljivosti, neizvršljive. Imetniki pravic lahko zahtevajo, da ponudnik storitev uporabi učinkovita sredstva za preverjanje, ali se storitev zagotavlja v skladu z uredbo, ki pa morajo biti razumna in sorazmerna.

3.6 V členu 6 je določeno, da mora obdelava osebnih podatkov naročnikov potekati v skladu z evropsko zakonodajo na tem področju (direktivi 95/46/ES in 2002/58/ES)<sup>(3)</sup>.

3.7 Člen 7 določa, da se uredba uporablja ne le za pogodbe, sklenjene po datumu začetka uporabe te uredbe, temveč tudi retroaktivno za vse pogodbe in pravice, sklenjene oziroma pridobljene pred datumom začetka uporabe te uredbe, če so pomembne za zagotavljanje storitve, dostop do nje ali njeno uporabo.

3.8 V členu 8 je določen rok za začetek uporabe uredbe po njeni objavi, ki znaša šest mesecev.

#### 4. Splošne pripombe

4.1 EESO pozitivno ocenjuje pobudo Komisije za obravnavo t. i. čezmejne prenosljivosti, ki v osnovi uporabnikom in potrošnikom omogoča dostop do storitev spletnih avdiovizualnih vsebin, na katere so naročeni v eni od držav članic EU, kadar se začasno nahajajo v drugi državi članici.

4.2 EESO meni, da je v okviru strategije Komisije ta ukrep pomemben za izvajanje enotnega digitalnega trga, saj odpravlja ovire za svobodno opravljanje storitev in svobodno konkurenco med podjetji. Poleg tega lahko, glede na to, da zajema tržne vidike, okrepi ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo ter olajša vključevanje različnih skupin organizirane civilne družbe.

4.3 V tem okviru je namen predloga uredbe, ki ga je Komisija predložila 9. decembra 2015, odprava ovir za čezmejno prenosljivost storitev, da se ponudnikom storitev naloži obveznost njenega zagotavljanja, kadar se te storitve izvajajo zakonito in so prenosljive na nacionalnem trgu.

4.4 Izbira pravnega instrumenta (uredbe) je tako upravičena zaradi nadnacionalne razsežnosti dejavnosti, ki jo je treba urediti, in ker se mora uporabljati za vse države članice hkrati in na podoben način. Predlog je povezan s členom 56 PDEU, v skladu s katerim so prepovedane omejitve svobodnega opravljanja storitev znotraj Unije za državljanke držav članic, ki imajo sedež v državi članici, ki ni država osebe, ki so ji storitve namenjene.

<sup>(3)</sup> UL L 281, 23.11.1995, str. 31; in UL L 201, 31.7.2002, str. 37.

4.5 EESO se strinja z izbrano pravno podlago notranjega trga (člen 114 PDEU) zaradi čezmejnega obsega in narave storitev, ki jih obravnava predlog uredbe, ter potrebe po skladnosti z drugimi politikami Unije, zlasti kar zadeva kulturne vidike (člen 167 PDEU) in uveljavljanje interesov potrošnikov (člen 169 PDEU). Pomembno je, da se predlog razlaga v skladu s spoštovanjem zasebnega in družinskega življenja, pravico do varstva osebnih podatkov, svobodo izražanja in svobodo gospodarske pobude.

4.6 V predlog so vključene vsebine, ki jih oddajajo radiotelevizijske organizacije ali ponudniki storitev informacijske družbe, linearne vsebine ali vsebine na zahtevo, ki se zagotavljajo z datotečnim prenosom, pretakanjem ali drugim postopkom s strani velikih podjetij ali MSP proti plačilu (naročnini) ali brezplačno, v slednjem primeru pod pogojem, da se preverja država članica prebivališča registriranega uporabnika (na primer s pomočjo naslova IP ali internetne povezave). Zunaj predlagane uredbe ostajajo drugo blago in storitve, ki so predmet čezmejnih transakcij, pri katerih so vsebine, ki so izključno avdiovizualne, zgolj dopolnilne.

4.7 Namen predloga uredbe je torej čim bolj učinkovito zadovoljiti želje in potrebe državljanov v digitalnem okolju, saj jim omogoča, da med potovanjem po državah EU uporabljajo tiste avdiovizualne vsebine, do katerih imajo pravico dostopati. Hkrati je predlog namenjen uskladitvi razvoja trga avdiovizualnih vsebin in ohranjanja visoke ravni varstva imetnikov pravic (avtorskih in sorodnih ter pravic za predvajanje pomembnih dogodkov in razširjanje informacij).

4.8 Komisija v tem smislu poudarja koristi, ki jih pobuda lahko prinese odjemalcem in dolgoročno tudi ponudnikom. V preambuli predloga uredbe je zapisano, da čezmejna prenosljivost ne prispeva samo k spodbujanju interesov potrošnikov. Prinesla bi tudi različne prednosti za imetnike avtorskih pravic in pravic izvajalcev ter za osebe, ki se ukvarjajo z reproduciranjem, priobčitvijo javnosti in nudenjem avdiovizualnih vsebin, saj bi dobili večjo pravno varnost in se lažje odzivali na zahteve uporabnikov.

4.9 Kar zadeva ponudnike storitev in imetnike pravic, Komisija vsekakor daje poudarek njihovim pravicam in dejavnostim, s čimer verjetno odgovarja na pomisleke teh segmentov v obdobju javnega posvetovanja. Tako je navedeno, da predlog ne vpliva bistveno na licenciranje avtorskih pravic niti na vzorce poslovanja, da predvideva neizvršljivost pogodbenih določil, ki so v nasprotju z obveznostjo prenosljivosti, zato ne obvezuje k ponovnim pogajanjem o licencah, da (zaradi predvajalcev zelo priljubljenih avdiovizualnih in športnih vsebin) prenosljivost ne širi kroga uporabnikov storitve niti sama po sebi ne ogroža teritorialne ekskluzivnosti licenc.

4.10 V besedilo predloga, natančneje v člen 5(2), bi bilo treba poleg razumnosti in sorazmernosti sredstev, ki se uporabljajo za preverjanje ustreznega zagotavljanja storitev spletnih vsebin, vključiti tudi, da morajo ta „učinkovita sredstva“ spoštovati načela in pravice, ki jih zagotavlja Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, oziroma biti skladna z njimi, ter jih izrecno navesti.

4.11 Zagotavljanje storitve s čezmejno prenosljivostjo se obravnava kot enakovredno storitvi v državi prebivališča, kar bi bila „pravna fikcija“ za namene avtorskih in sorodnih pravic, reproduciranja, priobčitve javnosti, nudenja ali ponovne uporabe, kataloga vsebin, predvidenih naprav, števila dovoljenih uporabnikov in obsega funkcionalnosti. Treba je pojasniti, da je to treba doseči ob upoštevanju načela tehnološke nevtralnosti. Poleg tega je treba pojasniti področje uporabe in opredelitve iz predloga uredbe, zlasti kar zadeva opredelitev osebnega področja uporabe, ki mora v vsakem primeru temeljiti na objektivnih in določljivih merilih, ki so potrebna za zagotavljanje pravne varnosti in predvidljivosti predpisov.

4.11.1 Upoštevati pa je treba naslednje:

— ta obveznost je omejena ali se uporablja samo pod določenimi pogoji sorazmernosti, če lahko za ponudnike storitev predstavlja nesorazmerne stroške. Tako prenosljivost ni obvezna, kadar ponudnik pri svoji storitvi ne preverja naročnikove države prebivališča,

- omejena je tudi obveznost uresničevanja pravic imetnikov,
- predvsem pa niso zahtevani ukrepi, s katerimi bi v državi začasnega nahajanja zagotavljali podobno raven kakovosti zagotavljanja storitev vsebin, kot je na voljo v državi prebivališča, razen v primeru izrecne zaveze ponudnika, čeprav kakovost ne bi smela biti slabša od kakovosti dostopa po lokalni liniji v državi začasnega nahajanja. Zagotovljena kakovost bi namreč lahko ponudnikom storitev povzročila nesorazmerne dodatne stroške, saj med državami članicami obstajajo razlike na področju telekomunikacijske zmogljivosti in infrastrukture.

4.12 V zvezi s slednjim bi kombinacija odstopanja od obveznega zagotavljanja standarda kakovosti in možnosti ponujanja storitev „premium“, pri katerih bi bila takšna kakovost zagotovljena proti doplačilu, lahko spodbudila določene zlorabe s strani ponudnikov. S tem bi se lahko razvrednotila ali poslabšala osnovna storitev, vsebina bi postala skoraj osnovni produkt, dobiček pa bi bil povezan s plačljivim zagotavljanjem vsebin. Izvedbeni del te uredbe bi moral vsaj izrecno določati, da ponujena kakovost v nobenem primeru ne sme biti slabša od tiste, ki je na voljo pri dostopu po lokalni liniji v državi, kjer se uporabnik začasno nahaja.

4.13 Omeniti je treba še namero Komisije, da uredbo uporabi retroaktivno. To pomeni, da vse predhodno dogovorjene klavzule in pogoji, ki nasprotujejo prenosljivosti ali jo omejujejo, ne veljajo. Poleg tega se spodbujajo dogovori med temi strankami glede uporabe načela čezmejne prenosljivosti.

4.14 EESO predlaga novo opredelitev *deloma prenosne* storitve, ki bi se uporabljala za visokokakovostne, občutljive spletne storitve takrat, ko naročniki zaradi slabe kakovosti lokalne internetne povezave na nekaterih območjih storitev spletnih vsebin ne morejo uporabljati. Podobno se ta pojem uporablja na 8. strani ocene učinka<sup>(4)</sup>.

V Bruslju, 27. aprila 2016

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Georges DASSIS

---

<sup>(4)</sup> SWD(2015) 270 final.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 575/2013 glede izjem za trgovce z blagom**

**(COM(2015) 648 final – 2015/0295 (COD))**

(2016/C 264/12)

**Poročevalec: John WALKER**

Svet in Evropski parlament sta 12. oziroma 18. januarja 2016 sklenila, da v skladu s členom 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 575/2013 glede izjem za trgovce z blagom*

(COM(2015) 648 final – 2015/0295 (COD)).

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 13. aprila 2016.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 516. plenarnem zasedanju 27. in 28. aprila 2016 (seja z dne 27. aprila) z 224 glasovi za, 1 glasom proti in 5 vzdržanimi glasovi.

## **1. Sklepi in priporočila**

1.1 EESO se strinja, da je potrebna sprememba uredbe o kapitalskih zahtevah (Uredba (EU) št. 575/2013), in odobrava predlagane spremembe.

1.2 EESO pričakuje, da bo podal mnenje o revidirani uredbi, ko bo to ustrezno.

## **2. Uvod**

2.1 Zahteva je na kratko predstavljena v naslednjih točkah, povzetih iz preambule predloga uredbe.

2.2 Uredba (EU) št. 575/2013 investicijska podjetja, katerih glavne dejavnosti obsegajo izključno zagotavljanje investicijskih storitev ali izvajanje dejavnosti v zvezi s finančnimi instrumenti, določenimi v točkah 5, 6, 7, 9 in 10 oddelka C Priloge I k Direktivi 2004/39/ES Evropskega parlamenta in Sveta in za katere se 31. decembra 2006 ni uporabljala Direktiva Sveta 93/22/EGS („trgovci z blagom“), izvzema iz zahtev glede velikih izpostavljenosti in kapitalskih zahtev. Ti izjemi veljata do 31. decembra 2017.

2.3 Uredba (EU) št. 575/2013 prav tako določa, da mora Komisija do 31. decembra 2015 pripraviti poročilo o ustrezni ureditvi bonitetnega nadzora trgovcev z blagom. Poleg tega mora Komisija v skladu z navedeno uredbo do istega datuma pripraviti poročilo o ustrezni ureditvi bonitetnega nadzora investicijskih podjetij na splošno. Poročiloma bosta po potrebi sledila zakonodajna predloga.

2.4 Pregled bonitetne obravnave investicijskih podjetij („pregled investicijskih podjetij“), vključno s trgovci z blagom, je v teku, vendar še ni zaključen. Pregled in sprejetje nove zakonodaje, ki bi bila lahko potrebna glede na rezultate pregleda, bosta zaključena šele po 31. decembru 2017.

2.5 V skladu s sedanjo ureditvijo bodo za trgovce z blagom po 31. decembru 2017 veljale zahteve glede velikih izpostavljenosti in kapitalske zahteve. Zaradi tega bi bili lahko prisiljeni močno povečati kapital, ki ga potrebujejo za nadaljnje izvajanje svojih dejavnosti in posledično bi se lahko povečali stroški, povezani z izvajanjem teh dejavnosti.

2.6 Odločitev o uporabi zahtev glede velikih izpostavljenosti in kapitalskih zahtev za trgovce z blagom ne sme biti posledica poteka veljavnosti izjeme. Taka odločitev mora biti popolnoma utemeljena, izhajati mora iz zaključkov pregleda investicijskih podjetij, mora biti pa tudi jasno izražena v zakonodaji.

2.7 Zato je treba določiti nov rok, do kdaj izjemi veljata. Uredbo (EU) št. 575/2013 bi bilo zato treba ustrezno spremeniti.

### 3. Stališče EESO

3.1 EESO se strinja s tem, da se v skladu s točko 2.7 z uredbo spreminja samo rok, ki se z 31. decembra 2017 podaljšuje na 31. december 2020.

3.2 EESO obžaluje, da Komisija ni spoštovala rokov, navedenih v točki 2.4, ki jih je sama določila. Meni pa, da bi bilo treba bonitetne zahteve določiti na podlagi podrobne analize in pregleda. Sedanje izjeme za posrednike pri trgovanju z blagom ne bi smeli odpraviti samo zato, ker se je iztekel arbitrarno določen rok.

V Bruslju, 27. aprila 2016

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Georges DASSIS

---



**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Sveta o spremembi Direktive 2011/16/EU glede obvezne avtomatične izmenjave podatkov na področju obdavčevanja**

(COM(2016) 25 final – 2016/0010 (CNS))

in

**predlogu direktive Sveta o določitvi pravil proti praksam izogibanja davkom, ki neposredno vplivajo na delovanje notranjega trga**

(COM(2016) 26 final – 2016/0011 (CNS))

(2016/C 264/13)

**Poročevalec: Petru Sorin DANDEA**

**Soporočevalec: Roger BARKER**

Svet je 9. in 10. februarja 2016 sklenil, da v skladu s členoma 113 in 115 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjih dokumentih:

*Predlog direktive Sveta o spremembi Direktive 2011/16/EU glede obvezne avtomatične izmenjave podatkov na področju obdavčevanja*

(COM(2016) 25 final – 2016/010 (CNS))

in

*Predlog direktive Sveta o določitvi pravil proti praksam izogibanja davkom, ki neposredno vplivajo na delovanje notranjega trga*

(COM(2016) 26 final – 2016/011 (CNS)).

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 14. aprila 2016.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 516. plenarnem zasedanju 27. in 28. aprila 2016 (seja z dne 28. aprila) s 126 glasovi za in 7 vzdržanimi glasovi.

## **1. Sklepi in priporočila**

1.1 EESO pozdravlja pobudo Evropske komisije za enotno izvajanje pravil, določenih v akcijskem načrtu OECD za preprečevanje erozije davčne osnove in preusmerjanja dobička (BEPS), v vseh državah članicah. Ta pobuda je del boja proti agresivnemu davčnemu načrtovanju, po katerem posegajo nekatera multinacionalna podjetja in ki po ocenah povzroča zmanjšanje davčne osnove držav članic za 50 do 70 milijard EUR na leto.

1.2 EESO ocenjuje, da bi za ohranitev konkurenčnosti evropskih podjetij, privlačnosti EU za naložbe in skladnosti mednarodnega fiskalnega sistema v času, ko je oživljanje gospodarstva po krizi počasno in krhko, ukrepi morali biti usklajeni s tem, kar je že dogovorjeno na ravni OECD in kar drugi mednarodni partnerji že izvajajo.

1.3 Po mnenju EESO si je treba prizadevati za resnično enake konkurenčne pogoje in enoten sistem, ki se bo enako izvajal v vseh državah članicah. Tveganje razdrobljenosti bi bilo treba omejiti, saj bi lahko ogrozilo učinkovitost predlaganih ukrepov.

1.4 Po mnenju EESO podjetij iz finančnega sektorja ne bi smeli izključiti iz področja uporabe direktive o boju proti izogibanju davkom. EESO priporoča, da Komisija in države članice okrepijo mednarodna pogajanja v okviru institucij, kot sta OECD in G20, da bi zagotovili enotno izvajanje na ravni EU in OECD, ter preučijo, ali je predlagana pravila mogoče uporabiti tudi za finančne družbe.

1.5 EESO podpira predlog in meni, da bi države članice smele plačilo po obrokih sprejeti le, če ni edini cilj prenosa zmanjšanje davčnega prispevka podjetja.

1.6 EESO priporoča, da se klavzula o menjavi (*switch-over*) uporablja neposredno za vse davčne zavezanke, ki so ustvarili dohodke v jurisdikcijah, ki veljajo za davčne oaze.

1.7 EESO podpira pravila o nadzorovanih tujih družbah, ki jih določa predlog direktive.

1.8 Glede na to, da po agresivnem davčnem načrtovanju posegajo v glavnem velika multinacionalna podjetja, bi bilo treba po mnenju EESO mala in srednje velika podjetja izključiti iz področja uporabe direktive o boju proti izogibanju davkom in direktive o upravnem sodelovanju.

1.9 Glede na poziv organizacij civilne družbe za večjo preglednost v zvezi z obdavčitvijo multinacionalnih podjetij EESO priporoča, naj Komisija v določbe direktive o upravnem sodelovanju vključi obveznost za države članice, da objavijo poročila o finančnih rezultatih, ki bodo predmet avtomatične izmenjave podatkov.

1.10 EESO poziva Komisijo, naj dokončno pripravi seznam držav in ozemelj, ki ne spoštujejo standardov dobrega upravljanja na davčnem področju. Po njegovem mnenju bi moral ta seznam vsebovati sankcije za podjetja, ki bodo še naprej opravljala svojo dejavnost v teh jurisdikcijah.

1.11 EESO priporoča, naj Komisija in države članice določijo krajši rok za izvedbo pravil, ki se nanašajo na enotno izvajanje zavez v EU, sprejetih na pogajanjih v okviru OECD v zvezi z BEPS.

1.12 Glede na možni učinek na naložbeno ozračje v Evropi bi EESO pozdravil oceno učinka v predlogu direktive, kar je običajna praksa pri predlogih, ki vnašajo veliko sprememb.

## 2. Predlog Evropske komisije

2.1 Evropska komisija je januarja 2016 predstavila sveženj ukrepov proti izogibanju davkom, ki je del programa za pravičnejše, preglednejše in učinkovitejše obdavčevanje podjetij <sup>(1)</sup>.

2.2 Sveženj vsebuje krovno sporočilo <sup>(2)</sup>, ki pojasnjuje politični, ekonomski in mednarodni okvir boja proti agresivnemu davčnemu načrtovanju, ter naslednje glavne instrumente: predlog direktive o boju proti izogibanju davkom <sup>(3)</sup>, predlog direktive o spremembi direktive o upravnem sodelovanju <sup>(4)</sup>, priporočilo Komisije o davčnih sporazumih <sup>(5)</sup> in sporočilo o zunanji strategiji EU za učinkovito obdavčenje <sup>(6)</sup> v zvezi s sodelovanjem s tretjimi državami pri upravljanju na davčnem področju.

<sup>(1)</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/company\\_tax/anti\\_tax\\_avoidance/timeline\\_without\\_logo.png](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/company_tax/anti_tax_avoidance/timeline_without_logo.png)

<sup>(2)</sup> COM(2016) 23 final.

<sup>(3)</sup> COM(2016) 26 final.

<sup>(4)</sup> COM(2016) 25 final.

<sup>(5)</sup> C(2016) 271 final.

<sup>(6)</sup> COM(2016) 24 final.

2.3 V tem krovnem sporočilu je predstavljen politični, ekonomski in mednarodni okvir svežnja ukrepov proti izogibanju davkom. V svežnju so ukrepi za prenos delov akcijskega načrta OECD za preprečevanje erozije davčne osnove in preusmeritve dobička (BEPS) in določeno število novih dodatnih ukrepov na ravni EU in držav članic.

2.4 Predlog direktive o boju proti izogibanju davkom določa pravila proti praksam izogibanja davkom, ki neposredno vplivajo na delovanje notranjega trga. Nanašajo se na priznavanje odhodkov za obresti, izstopno obdavčitev, klavzulo o menjavi (*switch-over*), splošno pravilo o preprečevanju zlorab, pravila o nadzorovanih tujih družbah in okvir za obravnavo hibridnih neskladij.

2.5 Predlog direktive o spremembi direktive o upravnem sodelovanju vključuje ukrepe za izvedbo ukrepa 13<sup>(7)</sup> akcijskega načrta OECD za preprečevanje erozije davčne osnove in preusmeritve dobička v državah članicah. Ti ukrepi se nanašajo na izboljšanje sistema avtomatične izmenjave podatkov med davčnimi upravami držav članic, vključno z informacijami o rezultatih ob koncu leta za multinacionalna podjetja.

2.6 Namen priporočila Komisije, ki je del svežnja ukrepov proti izogibanju davkom, je dopolniti določbe davčnih sporazumov, ki so jih podpisale države članice za preprečevanje praks agresivnega davčnega načrtovanja.

2.7 Sporočilo Komisije o zunanji strategiji določa trdnejši in skladnejši okvir za odnose s tretjimi državami na področju dobrega davčnega upravljanja.

### 3. Splošne in posebne ugotovitve

3.1 EESO ocenjuje, da bi za ohranitev konkurenčnosti evropskih podjetij, privlačnosti EU za naložbe in skladnosti mednarodnega fiskalnega sistema v času, ko je oživljanje gospodarstva po krizi počasno in krhko, ukrepi morali biti usklajeni s tem, kar je že dogovorjeno na ravni OECD in kar drugi mednarodni partnerji že izvajajo.

#### **Direktiva o boju proti izogibanju davkom**

3.2 Po mnenju EESO si je treba prizadevati za resnično enake konkurenčne pogoje in enoten sistem, ki se bo enako izvajal v vseh državah članicah. Tveganje razdrobljenosti bi bilo treba omejiti, saj bi lahko ogrozilo učinkovitost predlaganih ukrepov.

3.3 V predlogu direktive se poziva k enotnemu izvajanju pravil iz akcijskega načrta OECD za preprečevanje erozije davčne osnove in preusmeritve dobička<sup>(8)</sup> v vseh državah članicah, ki je namenjen boju proti agresivnemu davčnemu načrtovanju na svetovni ravni. Kot je že poudaril v prejšnjih mnenjih<sup>(9)</sup>, EESO pozdravlja pobudo Komisije in podpira njena prizadevanja za boj proti agresivnemu davčnemu načrtovanju, po katerem posegajo nekatera multinacionalna podjetja in ki po ocenah povzroča zmanjšanje davčne osnove držav članic za 50 do 70 milijard EUR na leto.

3.4 EESO se strinja s predlaganimi pravili za omejitev priznavanja odhodkov za obresti v podjetniškem sektorju. Pomembno pa je, da so predpisi EU skladni z določbami OECD in z njihovim izvajanjem v ZDA in drugih pomembnih jurisdikcijah. Z mednarodno usklajenim pristopom bi lahko zaježili agresivno davčno načrtovanje nekaterih multinacionalnih podjetij, ki plačujejo umetno zvišane obresti hčerinskim družbam v jurisdikcijah z nizko obdavčitvijo. EESO poziva Komisijo in države članice, naj okrepijo mednarodna pogajanja v okviru institucij, kot sta OECD in G20, da bi zagotovili enotno izvajanje na ravni EU in OECD ter preučili, ali je predlagana pravila mogoče uporabiti tudi za finančne družbe.

<sup>(7)</sup> <http://www.oecd.org/tax/transfer-pricing-documentation-and-country-by-country-reporting-action-13-2015-final-report-9789264241480-en.htm>

<sup>(8)</sup> <http://www.oecd.org/fr/ctp/beps-actions.htm>.

<sup>(9)</sup> Glej mnenje EESO o boju proti davčnim goljufijam in davčnim utajam, UL C 198, 10.7.2013, str. 34.

3.5 Kar zadeva uporabo izstopne obdavčitve, EESO podpira predlog in meni, da bi države članice smele plačilo po obrokih sprejeti le, če ni edini cilj prenosa zmanjšanje davčnega prispevka podjetja.

3.6 EESO priporoča, da se klavzula o menjavi (*switch-over*), uporablja neposredno za vse davčne zavezance, ki so ustvarili dohodke v jurisdikcijah, ki veljajo za davčne oaze.

3.7 EESO podpira pravila o nadzorovanih tujih družbah, ki jih določa predlog direktive.

3.8 Glede na škodo, ki jo za davčno osnovo držav članic povzroča agresivno davčno načrtovanje, EESO priporoča, naj Komisija in države članice čim prej določijo rok za izvajanje določb direktive v zvezi z zavezami v okviru BEPS, predvidenega v sporazumih OECD in G20. EESO meni, da je triletno obdobje, ki ga določa predlog direktive, predolgo.

3.9 Glede na možni učinek na naložbeno ozračje v Evropi bi EESO pozdravil oceno učinka v predlogu direktive, kar je običajna praksa pri predlogih, ki vnašajo veliko sprememb.

#### **Direktiva o spremembi direktive o upravnem sodelovanju**

3.10 Glede na resnost posledic davčnih goljufij in utaj EESO podpira pravila, opredeljena v predlogu direktive o spremembi direktive o upravnem sodelovanju. Poročila o finančnih rezultatih podjetij so del informacij, ki so predmet avtomatične izmenjave podatkov med davčnimi upravami držav članic, kar bo prispevalo k večji učinkovitosti tega instrumenta v boju proti davčnim goljufijam, utaji davkov in agresivnemu davčnemu načrtovanju.

3.11 EESO meni, da bi se poročila, navedena v predlogu direktive, morala uporabljati zgolj za velika multinacionalna podjetja iz predloga, ne bi pa smela biti obvezna za MSP, za katera bi to pomenilo nesorazmerne stroške. Omejitev te obveznosti na multinacionalna podjetja, katerih konsolidirana prodaja presega določen znesek, se lahko izkaže za kontraproduktivno in diskriminatorno.

3.12 Spremembe v predlogu direktive so namenjene spodbujanju enotnega prenosa ukrepa 13 akcijskega načrta OECD za preprečevanje erozije davčne osnove in preusmerjanje dobička v vseh državah članicah. EESO soglaša s stališčem Komisije, da se je proti agresivnemu davčnemu načrtovanju mogoče boriti le na svetovni ravni.

3.13 Glede na ponavljajoče se zahteve organizacij civilne družbe za večjo preglednost v zvezi z obdavčitvijo multinacionalnih podjetij EESO Komisiji priporoča, naj v določbe direktive vključi obveznost držav članic, da razkrijejo podatke iz poročil, ki so predmet avtomatične izmenjave podatkov.

#### **Priporočilo Komisije glede zlorabe davčnih sporazumov**

3.14 Cilj priporočila Komisije je prenos ukrepov 6 in 7 akcijskega načrta OECD za preprečevanje erozije davčne osnove in preusmeritve dobička, ki vsebujeta predlog spremembe vzorčne davčne konvencije, da se zmanjša možnost zlorab, ki bi jih zagrešila multinacionalna podjetja.

3.15 EESO podpira obe pravili proti zlorabam, ki jih Komisija predlaga v svojem priporočilu. Z vključitvijo teh pravil v pogodbe, ki jih države članice sklenejo z drugimi državami članicami in s tretjimi državami, bo mogoče občutno zmanjšati možnosti, da bi se prihodki multinacionalnih podjetij izmaknili obdavčitvi z izbiranjem najugodnejših pogodb.

#### **Sporočilo o zunanji strategiji za učinkovito obdavčenje**

3.16 Sporočilo Komisije opredeljuje zunanjo strategijo EU za zagotovitev učinkovitega obdavčenja podjetij, pri tem pa upošteva svetovno razsežnost izogibanja davkom in agresivnega davčnega načrtovanja. EESO soglaša s pristopom Komisije.

3.17 Komisija predlaga usklajen pristop držav članic do tretjih držav glede vprašanj, ki se nanašajo na davčno preglednost. EESO odobrava stališče Komisije, saj razdrobljeno izvajanje standardov dobrega davčnega upravljanja držav članic v odnosu do tretjih držav še ni prineslo prepričljivih rezultatov v boju proti agresivnemu davčnemu načrtovanju.

3.18 Glede na hiter razvoj svetovnega davčnega okvira je treba posodobiti merila EU na področju dobrega davčnega upravljanja. V zvezi s tem Komisija predlaga vrsto novih meril v Prilogi I sporočila. EESO pozdravlja pobudo Komisije in poziva Svet, naj odobri ta nova merila.

3.19 EESO podpira <sup>(10)</sup> zamisel o evropskem seznamu jurisdikcij, ki zavračajo uporabo standardov dobrega upravljanja v davčnih zadevah. Trenutno ima večina držav članic lasten sistem seznamov in sankcij za finančne transakcije s temi jurisdikcijami. EESO meni, da bi bil seznam EU z jasnimi merili za opredelitev jurisdikcij, ki ne želijo slediti pravilom, in sankcijami, ki bi se izvajale enotno v vseh državah članicah, veliko bolj učinkovit instrument za boj proti davčnim utajam in agresivnemu davčnemu načrtovanju. Zato EESO soglaša z ukrepi, ki jih je Komisija predstavila v svoji strategiji.

V Bruslju, 28. aprila 2016

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Georges DASSIS

---

<sup>(10)</sup> Glej mnenje EESO 828/2012 o svežnju ukrepov za davčno preglednost, UL C 332, 8.10.2015, str. 64.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Zaprtje zanke – akcijski načrt EU za krožno gospodarstvo**

(COM(2015) 614 final);

**predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 94/62/ES o embalaži in odpadni embalaži**

(COM(2015) 596 final – 2015/0276 (COD));

**predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2008/98/ES o odpadkih**

(COM(2015) 595 final – 2015/0275 (COD));

**predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 1999/31/ES o odlaganju odpadkov na odlagališčih**

(COM(2015) 594 final – 2015/0274 (COD))

in o

**predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi direktiv 2000/53/ES o izrabljenih vozilih, 2006/66/ES o baterijah in akumulatorjih ter odpadnih baterijah in akumulatorjih ter 2012/19/EU o odpadni električni in elektronski opremi**

(COM(2015) 593 final – 2015/0272 (COD))

(2016/C 264/14)

**Poročevalec: Cillian LOHAN**

Komisija, Evropski parlament in Svet so 2., 14. oziroma 15. decembra 2015 sklenili, da v skladu s členi 192 (1), 114(1) in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosijo za mnenje o naslednjih dokumentih:

*Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Zaprtje zanke – akcijski načrt EU za krožno gospodarstvo (COM(2015) 614 final);*

*Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 94/62/ES o embalaži in odpadni embalaži (COM(2015) 596 final – 2015/0276 (COD));*

*Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2008/98/ES o odpadkih (COM(2015) 595 final – 2015/0275 (COD));*

*Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 1999/31/ES o odlaganju odpadkov na odlagališčih (COM(2015) 594 final – 2015/0274 (COD));*

*Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi direktiv 2000/53/ES o izrabljenih vozilih, 2006/66/ES o baterijah in akumulatorjih ter odpadnih baterijah in akumulatorjih ter 2012/19/EU o odpadni električni in elektronski opremi (COM(2015) 593 final – 2015/0272 (COD)).*

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 12. aprila 2016.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 516. plenarnem zasedanju 27. in 28. aprila 2016 (seja z dne 27. aprila) s 192 glasovi za, 4 glasovi proti in 12 vzdržanimi glasovi.

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO upa, da bodo prizadevanja Komisije, da pospeši prehod na krožno gospodarstvo, prvi korak k spremembi vzorcev vedenja in praks. Ponavlja, da nasprotuje umiku prejšnjega svežnja o krožnem gospodarstvu, objavljenega leta 2014.

1.2 EESO prav tako pozdravlja, da je Komisija upoštevala nekatera njegova priporočila glede svežnja iz leta 2014 (na primer poudarek na začetku življenjske dobe izdelka). Vendar pa bi bil sveženj lahko še bolj ambiciozen. Cilji iz svežnja iz leta 2014 so zagotavljali večje gospodarske in okoljske koristi <sup>(1)</sup>. EESO priporoča, da se ponovno uvedejo cilji iz svežnja iz leta 2014 glede ravnanja z odpadki, pri čemer je treba zagotoviti njihovo stroškovno učinkovito izvajanje. Na splošno se zdi, da z vidika področja uporabe oziroma ambicioznosti vsebine novega svežnja v primerjavi s prejšnjim svežnjem 18-mesečni odlog ni upravičen.

1.3 Politike na področju krožnega gospodarstva bi morale zagotavljati dolgotrajno, lokalno in okolju prijazno kroženje v manjšem obsegu. Za nekatere industrijske dejavnosti so lahko značilne velike zanke.

1.4 Predlogi Komisije ne obravnavajo v zadostni meri socialnih in z delom povezanih koristi in tveganj pri prehodu na krožno gospodarstvo <sup>(2)</sup>. V njih niso predvidene potrebne prilagoditve delovne sile z usposabljanjem in izobraževanjem. Treba je opredeliti najranljivejše sektorje in delavce, da se lahko celovito dopolnijo podporne strukture zanje.

1.5 EESO pozdravlja vključitev obveznega poročanja o uporabi ustreznih ekonomskih instrumentov za spodbujanje uresničitve ciljev glede zmanjšanja odpadkov, vendar je treba to izvajati v širšem okviru. Treba je okrepljeno in bolj sistemsko uporabljati ekonomske instrumente za spodbujanje prehoda.

1.6 Odbor je pripravljen preučiti možnost organiziranja odprte evropske platforme za krožno gospodarstvo, ki bi povezovala deležnike in civilno družbo iz javnih, poljavnih ali zasebnih sektorjev, ki delujejo na področju energetske učinkovitosti; gostil bi jo EESO. Ta platforma bi zagotavljala možnosti za izmenjavo najboljših praks in povečanje ozaveščenosti o tem.

1.7 Bistveni del prehoda na krožno gospodarstvo bo izobraževanje v vseh oblikah in na vseh ravneh. To mora vključevati opredelitev potreb zaposlenih po usposabljanju, kar sodi v okvir takojšnjih sprememb, pa tudi v okvir izobraževanja prihodnjih generacij na dolgi rok.

1.8 Prehod na krožno gospodarstvo mora koristiti poslovnim skupnostim. V mnenju NAT/652 so bili opredeljeni ukrepi za podporo MSP <sup>(3)</sup>. Za MSP in podjetnike, ki želijo izkoristiti priložnosti, ki se ponujajo v okviru krožnega gospodarstva, bo problem dostop do financiranja.

<sup>(1)</sup> SWD(2015) 259 final.

<sup>(2)</sup> UL C 230, 14.7.2015, str. 99.

<sup>(3)</sup> UL C 230, 14.7.2015, str. 99, zlasti točka 5.

1.9 V načrtovani reviziji direktive o okoljsko primerni zasnovi bi bilo treba upoštevati celoten življenjski cikel izdelka, kar vključuje trajnost, popravljivost, razpoložljivost/cenovno dostopnost rezervnih delov in brezpogojno obveznost razkritja informacij glede popravila in storitev za proizvajalce. EESO poudarja, da se morajo načela okoljsko primerne zasnove uporabljati v vseh proizvodnih sektorjih. S tem bi omogočili ekonomsko in tehnično vzdržno predelavo surovin in sestavnih delov izdelkov po prenehanju njihove uporabe. Pri tem se pogosto izpostavlja primer elektronskih naprav, zlasti mobilnih telefonov.

1.10 Potrebno je bolj celovito označevanje, ki mora vključevati pričakovano življenjsko dobo izdelkov. Ni dovolj samo preverjati možnost načrtovane zastarelosti. EESO oblikovalce politik znova poziva, naj razmislijo o možnosti popolne prepovedi izdelkov z načrtno vgrajenimi napakami, ki določajo konec njihove življenjske dobe <sup>(4)</sup>.

1.11 Spremembo vedenja lahko najbolj dosežemo z jasnimi cenovnimi signali, tj. s ponudbo primernih izdelkov po konkurenčnih cenah za potrošnike. Cena izdelkov ali storitev, ki so v skladu z načeli krožnega modela, bi se morala jasno razlikovati glede na razpoložljivost/pomanjkanje virov ali zasnovo izdelka. To bi lahko na začetku zagotovili v okviru shem razširjene odgovornosti proizvajalca in/ali zelene obdavčitve. EESO poudarja, da je treba preveriti izvedljivost vseh novih ukrepov.

1.12 EESO pozdravlja uvedbo minimalnih zahtev za sheme razširjene odgovornosti proizvajalca, vendar je nujno nadalje pojasniti vloge in odgovornosti različnih deležnikov v verigi. Za države članice bi morale biti sprejete sheme razširjene odgovornosti proizvajalca obvezno.

1.13 Treba je razviti podporne mehanizme, ki bi revnejšim omogočili dostop do bolj kakovostnega blaga in storitev (z višjo prvotno ceno). To bi lahko vključevalo državno posojilno shemo ali proizvajalčevo shemo financiranja, ki bi se po nižjih stopnjah uporabljala izključno za izdelke z določeno minimalno življenjsko dobo in bi zajemala vse elemente krožnega modela.

1.14 Specifična orodja ukrepanja, na primer kavcijski sistemi in celostni sistemi upravljanja, so se izkazala za učinkovita in bi jih morali v svežnju ukrepov spodbujati. Z nižjimi stopnjami ali oprostitvijo plačila DDV za reciklirane izdelke ter ponovno uporabo in popravilom izdelkov bi lahko podjetnike spodbudili k dejavnejšem delovanju na tem področju, potrošnikom pa ponudili izdelek po konkurenčni ceni, s čimer bi prispevali k vsesplošni spremembi vedenja. S subvencijami bi bilo treba podpreti uporabo sekundarnih surovin in spodbujati izvajanje načel okoljsko primerne zasnove v vseh proizvodnih sektorjih.

1.15 Vlade in njihove institucije bi morale biti zgled pri uporabi zelenih javnih naročil za vse nakupe izdelkov in storitev v njihovi pristojnosti. Pravilo bi morala biti izbira najbolj zelene možnosti, kakršno koli drugo izbiro bi bilo treba utemeljiti.

1.16 Za uresničitev krožnega modela je bistvenega pomena ločeno zbiranje tokov odpadkov. Odbor pozdravlja dopolnitev z zavezujočo zahtevo, da se takoj zagotovi ločeno zbiranje bioloških odpadkov. Zahtevo v direktivi je treba okrepiti in jo obvezno uvesti za ločeno zbiranje vseh odpadkov, razen če se odobri posebna izjema, ko je izvedljivost v praksi omejena.

1.17 Količino živilskih odpadkov je mogoče zmanjšati samo z določitvijo mejnikov pri uresničevanju cilja trajnostnega razvoja št. 2. V prilogi je treba vključiti mehanizem za količinsko opredelitev izgube hrane in odpadkov z določitvijo konkretnega roka na podlagi že opravljenega dela <sup>(5)</sup>.

<sup>(4)</sup> UL C 67, 6.3.2014, str. 23.

<sup>(5)</sup> Glej na primer projekt EU FUSIONS v sedmem okvirnem programu: <http://www.eu-fusions.org/index.php>.



1.18 Koncepti krožnega gospodarstva se ne smejo razvijati ločeno od drugih vidikov. Treba je vzpostaviti nadzorni organ, kot je platforma za učinkovito rabo virov, ki bi bil pristojen za to, da so ostale sektorske strategije, ki jih pripravlja Komisija, v skladu z načeli krožnega gospodarstva.

1.19 S priporočili za posamezno državo bi lahko evropski semester uporabili za izvajanje na nacionalni ravni in prednost namenili prehodu na model krožnega gospodarstva.

## 2. Uvod

2.1 Evropska komisija je 2. decembra 2015 objavila revidirani sveženj o krožnem gospodarstvu. Predlogi vključujejo nezakonodajni del, vključno s sporočilom *Zaprte zanke – akcijski načrt EU za krožno gospodarstvo*, in predloge niza sprememb obstoječe zakonodaje EU na področju ravnanja z odpadki in recikliranja.

2.2 Novi predlogi nadomeščajo prejšnji sveženj, ki ga je Evropska komisija pod predsedstvom Joséja Manuela Barrosa objavila julija 2014 v okviru vodilne pobude iz strategije Evropa 2020 *Evropa, gospodarna z viri*. Novi sveženj je nekoliko izboljššan, predvsem je celovitejši in zajema vse faze življenjske dobe izdelka, na nekaterih področjih pa je manj ambiciozen. Obstaja nevarnost, da bi bil sveženj osredotočen na recikliranje in da ne bodo uvedena orodja politike, ki bi bila v skladu z željo po zagotovitvi novega gospodarskega modela kroženja. Višje stopnje recikliranja še ne pomenijo večji obseg krožnega gospodarstva. Na splošno se zdi, da z vidika področja uporabe oziroma ambicioznosti vsebine novega svežnja v primerjavi s prejšnjim svežnjem 18-mesečni odlog ni upravičen.

## 3. Splošne ugotovitve

3.1 Prehod z linearnega gospodarstva, ki temelji na konceptu „pridobi, predelaj, uporabi in zavrzi“, na krožno gospodarstvo, kjer lahko odpadke spremenimo v viro, je ključni izziv za Evropo. Tako gospodarstvo je bolj trajnostno in svoj okoljski odtis zmanjšuje z boljšim upravljanjem virov ter manjšim izkoriščanjem virov in onesnaževanjem. Podjetjem tudi omogoča konkurenčno prednost na podlagi boljšega upravljanja s surovinami, gospodarstvo pa s tem postane manj odvisno od uvoženih, po možnosti strateško pomembnih in redkih surovin. Prav tako zagotavlja nove gospodarske priložnosti in trge v Evropi in zunaj nje ter prispeva k ustvarjanju novih lokalnih delovnih mest.

3.2 Odbor pozdravlja priznanje, da je prehod na krožno gospodarstvo potreben. Izziv pri tem je doseči sistemske spremembe, da se lahko v celoti izkoristi potencial številnih gospodarskih in socialnih koristi. S politikami na področju krožnega gospodarstva bi morali zagotavljati trajnostne, majhne, lokalne in čiste zanke. Vendar pa se lahko zanke po velikosti razlikujejo. V krožnem gospodarstvu je uporaba pomembnejša od lastnine; sistemi, ki združujejo proizvode in storitve, ter vzorci sodelovalne potrošnje lahko k temu zelo pozitivno prispevajo, kar bo nadalje preučeno v dveh prihodnjih mnenjih EESO. Krožno gospodarstvo ni zgolj linearno gospodarstvo, v katerem skušamo odpadke vrniti nazaj v proizvodnjo, ampak je njegov cilj popolno preoblikovanje gospodarstva, kjer je treba ponovno opredeliti že sama koncepta odgovornosti in lastništva. Te osnovne spremembe je treba izvesti ob zavedanju, da je obstoječi gospodarski model globalno medsebojno povezan. Reševanje globalnih vprašanj samo na regionalni ravni je redko učinkovito, zato je potrebna globalna pobuda.

3.3 Pri prehodu na krožno gospodarstvo je treba stalno preučevati učinke na gospodarstvo. Ko stare poslovne prakse zastarajo, je treba ugotoviti, koga to najbolj prizadene, in jim ponuditi podporo za zagotovitev pravičnega in poštenega prehoda na krožno gospodarstvo. Treba je obravnavati socialne in z delom povezane koristi in tveganja <sup>(6)</sup>.

<sup>(6)</sup> UL C 230, 14.7.2015, str. 99, zlasti točka 4.

3.4 Za spodbujanje prehoda ni dovolj ekonomskih instrumentov. EESO je ugotovil, da je za uresničitev z viri gospodarnega gospodarstva potrebna kombinacija tržnih in regulativnih instrumentov<sup>(7)</sup>. V skladu s členom 4(3) morajo države članice uporabiti ekonomske instrumente, predviden pa je tudi mehanizem poročanja po osemnajstih mesecih in znova po petih letih. To bi lahko okrepili ter vključili pripravo vmesnega poročila po treh letih in priporočilo za uporabo zelenih davkov. Države članice bi si morale izmenjati informacije o razvoju instrumentov najboljših praks, v okviru evropskega semestra pa bi morali spodbujati njihovo sprejetje.

3.5 Komisija mora bolje pojasniti usklajenost različnih akcijskih načrtov, objavljenih v prejšnjih letih (časovni okvir za Evropo, gospodarno z viri<sup>(8)</sup>, sedmi okoljski akcijski program do leta 2020<sup>(9)</sup> in akcijski načrt EU za krožno gospodarstvo), ter njihovo medsebojno povezavo z vidika hierarhije in navzkrižne skladnosti. Številne dejavnosti, predlagane v najnovjšem akcijskem načrtu, so bile že omenjene v prejšnjih pobudah. Bistveno je, da se vsestransko ocenijo uspehi in neuspehi prejšnjih pobud.

3.6 Sveženj o krožnem gospodarstvu je korak v pravo smer. Ključno vprašanje pa ostaja: Ali so vsi ti ukrepi dovolj za preusmeritev evropskih gospodarstev s sedanje poti razvoja (pri čemer se bo povečala tudi učinkovita raba virov) v pravi krožni model, v katerem gospodarska blaginja ne bi bila povezana z uporabo naravnih virov (popolna ločenost) in v katerem bi se povečale gospodarske in socialne koristi<sup>(10)</sup>? Akcijski načrt mora ustrezno obravnavati s tem povezane sistemske izzive in ustvariti zadovoljiv okvir za začetek prehoda<sup>(11)</sup>.

3.7 EESO pozdravlja oceno učinka, ki spremlja zakonodajne predloge Komisije o odpadkih<sup>(12)</sup>. Ugotavlja, da so v primerjavi z umaknjem svežnjem koristi z vidika ekonomije, zaposlovanja in zmanjšanja emisij v tem svežnju manjše. Analiza stroškov in koristi nezakonodajnega akcijskega načrta bi bila koristna za opredelitev najučinkovitejših in najbolj sorazmernih ukrepov za prehod na krožno gospodarstvo<sup>(13)</sup>.

3.8 Ključnega pomena za uspeh je izvajanje. EESO poziva k vzpostavitvi posebnega organa, ki bo pristojen za skladnost in navzkrižno skladnost, podobnega platformi za učinkovito rabo virov<sup>(14)</sup>, ki je bila podlaga za sedmi okoljski akcijski program in sveženj o krožnem gospodarstvu.

3.9 Odbor je seznanjen s prizadevanji Komisije za vključitev širokega nabora deležnikov in strokovnjakov, k čemur je pozval v mnenju NAT/652<sup>(15)</sup>. Prehod na krožno gospodarstvo je dolgoročen proces, zato je potrebno, da vse ravni in sektorji prevzamejo odgovornost zanj. Komisija poudarja, da namerava v izvajanje akcijskega načrta dejavno vključiti deležnike<sup>(16)</sup>, bistvenega pomena pa so podrobnosti tega vključevanja.

<sup>(7)</sup> UL C 226, 16.7.2014, str. 1.

<sup>(8)</sup> COM(2011) 571 final.

<sup>(9)</sup> Sklep št. 1386/2013/EU.

<sup>(10)</sup> Ellen MacArthur Foundation, McKinsey, *Growth within: A circular economy vision for a competitive Europe*, str. 32 in 39, [http://www.mckinsey.com/client\\_service/sustainability/latest\\_thinking/growth\\_within\\_-\\_a\\_circular\\_economy\\_vision\\_for\\_a\\_competitive\\_europe](http://www.mckinsey.com/client_service/sustainability/latest_thinking/growth_within_-_a_circular_economy_vision_for_a_competitive_europe).

<sup>(11)</sup> V zvezi s sistemskimi izzivi glej poročilo Evropske agencije za okolje *The European environment — State and Outlook 2015*, zbirno poročilo, 2015, str. 141, <http://www.eea.europa.eu/soer>.

<sup>(12)</sup> SWD(2015) 259 final.

<sup>(13)</sup> Predlagani referenčni primeri: Ellen MacArthur Foundation, McKinsey, *Growth within: A circular economy vision for a competitive Europe*, str. 34, preglednica 1, izbrana literatura o makroekonomskem učinku krožnega gospodarstva, vključno s poročilom Rimskega kluba *The Circular Economy and Benefits for Society*, oktober 2015 (v angleščini), <http://www.clubofrome.org/?p=8851>.

<sup>(14)</sup> [http://ec.europa.eu/environment/resource\\_efficiency/re\\_platform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/re_platform/index_en.htm).

<sup>(15)</sup> UL C 230, 14.7.2015, str. 99, točka 1.3.

<sup>(16)</sup> COM(2015) 614/2, str. 20.

3.10 EESO ponavlja predlog iz mnenja NAT/652, da bi Odbor lahko dejavno spodbujal mreže akterjev civilne družbe, ki se zavzemajo za prehod na model krožnega gospodarstva, ter preučil možnost vzpostavitve in vodenja evropskega foruma za krožno gospodarstvo. Obstajajo številni forumi, ki prispevajo tehnično sektorski vidik. EESO bi bil zelo primeren za organizacijo prepoznavnega foruma, ki bi omogočal poročanje in sodelovanje ključnih deležnikov na področju krožnega gospodarstva. V sodelovanju s Komisijo bi lahko organizirali in vzpostavili medsektorsko platformo z udeležbo več zainteresiranih strani. EESO je že vzpostavil forum za migracije, ki bi bil lahko primeren model za ta forum.

3.11 Bistvenega pomena sta vloga delavcev pri prehodu na model krožnega gospodarstva in po njem ter ustvarjanje kakovostnih delovnih mest. EESO je podal stališče<sup>(17)</sup>, da *umaknjeni sveženj kljub pobudi za zeleno zaposlovanje*<sup>(18)</sup> ni v zadostni meri obravnaval specifičnih socialno-ekonomskih koristi in izzivov krožnega gospodarstva. To velja tudi za sveženj iz leta 2015. Za industrijske panoge in podjetja, ki bodo čutili negativne posledice prehoda, je treba nameniti del predvidene pomoči, da se zagotovi pravičen prehod. Delavce je treba zaščititi in jim omogočiti, da izkoristijo številne priložnosti<sup>(19)</sup>, ki jih nudi novi model krožnega gospodarstva.

3.12 Izobraževanje je treba zagotavljati na vseh ravneh, od osnovnih šol do podjetij, MSP, vlagateljev in financerjev. Izobraževanje in usposabljanje je treba povezati v skladen program, ki obravnava opredeljene socialno-ekonomske izzive. Izobraževanje bo eno od gonil celovite spremembe vedenja in lahko prispeva k oblikovanju nove generacije odgovornih potrošnikov z zagotavljanjem ustreznih cenovnih, primernih, visokokakovostnih in etičnih potrošniških možnosti.

3.13 Prehod na krožno gospodarstvo mora koristiti poslovni skupnosti. V mnenju NAT/652 so bili opredeljeni ukrepi za podporo MSP<sup>(20)</sup>. Za MSP in podjetnike, ki želijo izkoristiti priložnosti, ki se ponujajo v okviru krožnega gospodarstva, bo problem predstavljal dostop do financiranja. Možni viri financiranja so Kohezijski sklad, evropski strukturni in investicijski skladi, Evropski sklad za strateške naložbe, pa tudi tematski skladi, kot sta LIFE in COSME, zato bi bilo treba v njihovem okviru zagotoviti posebne možnosti financiranja.

## 4. Posebne ugotovitve

### 4.1 Proizvodnja

4.1.1 V predvideni reviziji direktive o okoljsko primerni zasnovi<sup>(21)</sup> bi bilo treba upoštevati celoten življenjski cikel izdelka, kar vključuje trajnost, načrtovano zastarelost (oziroma pričakovano življenjsko dobo), popravljivost, razpoložljivost/cenovno dostopnost rezervnih delov in brezpogojno obveznost razkritja informacij za proizvajalce.

4.1.2 Direktiva o okoljsko primerni zasnovi se trenutno uporablja samo za izdelke, povezane z energijo. V prejšnjih publikacijah<sup>(22)</sup> je bilo navedeno, da mobilnost, stanovanja in hrana povzročajo 70 do 80 % negativnih vplivov na okolje. Zato je treba načelo okoljsko primerne zasnove izvajati v vseh sektorjih. To je temeljni medsektorski element. Predvsem za razvoj regionalnih MSP na področjih, na katerih se ponujajo nove priložnosti, kot so popravilo, ponovna uporaba, priprava za ponovno uporabo in recikliranje, mora biti osnovni material zasnovan tako, da ima več različnih možnosti uporabe, ter ob upoštevanju možnosti razgradnje in ponovne obdelave.

<sup>(17)</sup> UL C 230, 14.7.2015, str. 99, točka 4, in UL C 230, 14.7.2015, str. 91, točki 1.5 in 4.8.

<sup>(18)</sup> COM(2014) 446 final.

<sup>(19)</sup> Evropski parlament, *Leasing Society* (Zakupna družba), november 2012, študija na voljo na: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/492460/IPOL-ENVI\\_ET%282012%29492460\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/492460/IPOL-ENVI_ET%282012%29492460_EN.pdf).

<sup>(20)</sup> UL C 230, 14.7.2015, str. 99, zlasti točka 5.

<sup>(21)</sup> 2009/125/ES.

<sup>(22)</sup> COM(2011) 571 final, *Časovni okvir za Evropo, gospodarstvo z viri*, poglavje 5.

4.1.3 V shemah razširjene odgovornosti proizvajalca je treba v celoti upoštevati vse zanke. Odbor priznava, da je zakonsko urejanje učinkovitosti materialov kompleksnejše kot urejanje energetske učinkovitosti, vendar se je treba s tem izzivom spoprijeti na podlagi inovativnega pristopa. Z novimi pobudami razširjene odgovornosti proizvajalca je treba prispevati k bistveni spremembi vedenja na ravni proizvajalcev, kar bo prispevalo tudi k spremembi vedenja na ravni potrošnikov. Proizvajalci bi morali obvezno navajati pričakovano življenjsko dobo svojih izdelkov.

4.1.4 Za sektorsko simbiozo, prijazno MSP, ki temelji na lokalnih gospodarskih in socialnih ekosistemih ob podpori zelenih industrijskih politik na regionalni ravni, bosta potrebna podpora in spodbujanje v fazi uresničevanja prehoda. V prvi fazi krožnega modela bodo sodelovala regionalna gospodarstva s številnimi MSP. Z večjo uporabo industrijskih stranskih proizvodov kot surovin v drugih panogah se bo prispevalo k bolj učinkoviti rabi virov. Ni informacij o tem, kako bo Komisija uporabila spremenjeni člen 5 Direktive 2008/98/ES o odpadkih za uresničitev tega cilja.

4.1.5 Krožno gospodarstvo se lahko v poznejši fazi nadalje razvije kot podpora trajnostni ponovni industrializaciji Evrope. Obstajajo možnosti, da se vzpostavi faza razvoja z jasno industrijsko razsežnostjo, ki bo temeljila na standardizaciji, s tem pa se zagotovi učinkovit in obsežen model.

4.1.6 Pravo krožno gospodarstvo se osredotoča na lastništvo in odgovornost. Proizvajalce bi bilo treba spodbuditi k razvoju funkcionalnih poslovnih modelov, v katerih bo običajna praksa zakup in prodaja blaga kot storitev, vsi stroški pa bodo internalizirani. To je povezava med proizvodnjo blaga in storitev za krožni model gospodarstva in vzpostavitvijo gospodarstva, ki temelji na rezultatih, v katerem poslovni modeli v celoti upoštevajo pomanjkanje virov.

4.1.7 Potencial ponovne uporabe in popravil z vidika gospodarske dejavnosti in ustvarjanja lokalnih delovnih mest bi lahko bolje izkoristili v okviru boljšega sodelovanja s proizvajalci izdelkov. K razširitvi dejavnosti izvajalcev na področju popravil in ponovne uporabe bi lahko ključno prispevale zlasti informacije o izdelkih ter razpoložljivosti in cenovni dostopnosti rezervnih delov v minimalnem obdobju po tem, ko je izdelek dan na trg. Treba bi bilo spodbujati prostovoljne sheme za boljše sodelovanje s proizvajalci in razmisliti o možnosti uvedbe zakonskih zahtev po razkritju informacij o izdelkih. Prav tako bi morali izvajalcem dejavnosti ponovne uporabe in popravil zagotoviti lažji dostop do izrabljenih izdelkov, da se spodbudijo inovacije in ustvarjanje delovnih mest v sektorju.

4.1.8 EESO pozdravlja dejstvo, da Komisija načrtovano zastarelost obravnava kot vprašanje, ki ga je treba rešiti. Načrtovani zastarelosti bi se lahko uspešno zoperstavili s spodbujanjem inovativnih poslovnih modelov, usmerjenih v storitve oziroma učinkovitost. Odbor je v mnenju, posvečenem trajnostni potrošnji in življenjski dobi izdelkov, oblikovalce politik pozval, naj razmislijo o možnosti popolne prepovedi izdelkov z načrtno vgrajenimi napakami, ki določajo konec njihove življenjske dobe<sup>(23)</sup>. Za celovito rešitev te problematike ne zadošča zgolj program preskušanja Obzorje 2020, s katerim naj bi opredelili prakse načrtovane zastarelosti, kot je predlagano v akcijskem načrtu. EESO poziva Komisijo, naj čim prej predloži bolj ambiciozne predloge.

## 4.2 Potrošnja

4.2.1 Sprememba vedenja se lahko doseže s ponudbo primernih izdelkov po konkurenčnih cenah za potrošnike. Cena izdelkov ali storitev, ki so v skladu z načeli krožnega gospodarstva, bi se morala razlikovati glede na razpoložljivost/pomanjkanje virov ali zasnovi izdelka. To bi lahko na začetku zagotovili v okviru shem razširjene odgovornosti proizvajalca in/ali zelene obdavčitve. EESO poudarja, da je treba preveriti izvedljivost vseh novih ukrepov.

4.2.2 EESO z zanimanjem pričakuje predlog Komisije za poenostavitev okoljskih oznak in preprečevanje uporabe neresničnih okoljskih trditvev. Oznake, na katerih so jasno navedene pomembne informacije, ki jih zahtevajo kupci, bodo potrošnikom olajšale izbiro, kar jim bo omogočalo, da odločitev sprejmejo na podlagi resnično primerljivih vidikov izdelka. Višja prvotna cena za kuhinjski aparat bo na primer morda čez čas dejansko bolj ekonomična izbira zaradi njegove dolge življenjske dobe, kakovosti in učinkovitosti.

<sup>(23)</sup> UL C 67, 6.3.2014, str. 23. Glej tudi študijo agencije SIRCOME, Univerza v Južni Bretanji in Južnočeška univerza, *The Influence of Lifespan Labelling on Consumers*, ki jo je naročil EESO, marec 2016.

4.2.3 Problem pa je zagotavljanje dostopa do bolj učinkovitih naprav in njihove cenovne dostopnosti za vse potrošnike. Treba je razviti podporne mehanizme, ki bi omogočili dostop revnejših do bolj kakovostnega blaga in storitev, ki imajo višjo prvotno ceno. To bi lahko zagotovili z državno posojilno shemo ali proizvajalčevo shemo financiranja, ki bi se po nižjih stopnjah uporabljala izključno za izdelke z določeno minimalno življenjsko dobo in bi zajemala vse elemente krožnega modela. Problematiko bi lahko rešili s preusmeritvijo z modela lastništva na model zakupa izdelkov.

4.2.4 Možnost krožnega modela mora biti cenovno dostopna za potrošnika. Bolj kakovosten izdelek z daljšo življenjsko dobo običajno pri prvotnem nakupu stane več. Vendar se v celotnem obdobju uporabe izdelka ta stroškovna pomanjkljivost pogosto izravna. Boljše oznake in informacije skupaj s finančnimi instrumenti, ki spodbujajo dolgo življenjsko dobo, okolju prijaznejše sestavne dele ter boljše možnosti popravila in razstavitve za ponovno uporabo, bodo spodbujale tudi spremembo vedenja.

4.2.5 Sedmi okoljski akcijski program (točka 41(d)) predvideva oblikovanje skladnejšega političnega okvira za trajnostno proizvodnjo in potrošnjo ter določitev ciljev za zmanjšanje splošnega vpliva potrošnje. Omenjen je cilj trajnostnega razvoja št. 12, ki so ga sprejeli ZN, vendar se potreba po ciljeh, opredeljena v sedmem okoljskem akcijskem programu, ne odraža niti v akcijskem načrtu niti v prilogi.

4.2.6 Potencial digitalizacije gospodarstva za zmanjšanje okoljskega odtisa potrošnje in proizvodnje ter povečanje možnosti za večkratno uporabo in popravilo je treba povezati z uresničevanjem prehoda na krožni model.

4.2.7 Da lahko potrošniki sprejmejo odgovorne odločitve, potrebujejo smiselne potrošniške informacije. Zato je treba pozdraviti razvoj metodologije za opredelitev okoljskega odtisa izdelkov. Vendar pa je bilo preizkušanje omenjeno že v časovnem okviru za učinkovito rabo virov iz leta 2011<sup>(24)</sup>.

4.2.8 EESO poziva k samostojnim kvantitativnim ciljem za ponovno uporabo, ki bi bili ločeni od ciljev za recikliranje. Treba bi bilo ustvariti potrebne pogoje, da bo te cilje mogoče uresničiti.

4.2.9 Spodbujanje sistemov za ponovno uporabo in popravilo bi bilo lahko dober primer uporabe ekonomskih instrumentov. Treba bi bilo preučiti možnost uporabe nižjih stopenj DDV za izdelke, ki jih je mogoče ponovno uporabiti ali popraviti in prodati. S tem bi prispevali k spremembi konkurenčnosti popravljenega blaga ter spodbudili inovacije in podjetniško dejavnost na posameznem območju.

4.2.10 Na področju sodelovalne potrošnje bi bilo treba upoštevati sporočila iz prejšnjih mnenj EESO<sup>(25)</sup>. Treba je upoštevati tudi obetaven razvoj, ki ga omogočajo najnovejše znanstvene raziskave, zlasti na področju vedenjskih ved in v zvezi s konceptom spodbujanja (angl. *the nudge concept*), da se potrošnikom pomaga pri sprejemanju bolj odgovornih odločitev. Odbor bo v kratkem pripravil mnenje na to temo.

4.2.11 Zelena javna naročila pomembno spodbujajo trajnostno potrošnjo. Treba je oceniti sedanji delež zelenih javnih naročil v primerjavi s celotno javno porabo. Trenutno je pri javnih naročilih pravilo najnižja cena. Pravilo bi morala biti izbira zelene možnosti, za izbiro kakršne koli druge možnosti pa bi bile potrebne olajševalne okoliščine in ustrezna obrazložitev.

<sup>(24)</sup> Poglavje 3.1.

<sup>(25)</sup> UL C 177, 11.6.2014, str. 1.

### 4.3 Ravnanje z odpadki

4.3.1 Bistveno je, da se obstoječa evropska zakonodaja o odpadkih ustrezno izvaja po vsej EU. EESO znova izraža podporo hierarhiji ravnanja z odpadki ter vse javne in zasebne deležnike poziva, naj jo v celoti izvajajo.

4.3.2 Zakonodajni del svežnja o krožnem gospodarstvu, ki spreminja različne direktive o odpadkih, je očitno oslavljen v primerjavi s predlogom iz leta 2014. EESO ugotavlja, da predlog Komisije tudi ne vključuje ambicioznih ciljev za preprečevanje nastajanja in recikliranje odpadkov, h katerim je julija 2015 pozval Evropski parlament <sup>(26)</sup>.

4.3.3 Pozdraviti je treba predlog, da morajo države članice uvesti ekonomske instrumente za spodbujanje hierarhije ravnanja z odpadki <sup>(27)</sup> in sprejeti ukrepe za preprečevanje nastajanja odpadkov <sup>(28)</sup>. Ni pa jasno, ali bodo morale države članice zaradi novih določb revidirati obstoječe programe preprečevanja nastajanja odpadkov <sup>(29)</sup>.

4.3.4 EESO meni, da bi morale biti za države članice sprejete sheme razširjene odgovornosti proizvajalca obvezno. Pozdravlja uvedbo minimalnih zahtev za sheme razširjene odgovornosti proizvajalca, saj se delovanje teh shem v državah članicah EU zelo razlikuje. Vendar pa bi te določbe lahko okrepili, da bi minimalne zahteve še nadalje uskladili, zlasti z jasno opredelitvijo vlog in odgovornosti deležnikov v vrednostni verigi ter njihovih finančnih obveznosti. Poleg tega bi lahko zakonodajalca razmislila o možnosti, da v direktivo o embalaži in odpadni embalaži <sup>(30)</sup> vključita specifične zahteve glede razširjene odgovornosti proizvajalca, da bi bile te učinkovitejše.

4.3.5 Odbor ugotavlja, da je Parlament sicer pozval k določitvi ciljev za preprečevanje nastajanja komunalnih, komercialnih in industrijskih odpadkov, ki pa v zakonodajni predlog niso vključeni.

4.3.6 Cilji glede recikliranja komunalnih odpadkov in odpadne embalaže do leta 2030 so se znižali v primerjavi s cilji iz prejšnjega predloga, čeprav se v priloženem delovnem dokumentu služb Komisije <sup>(31)</sup> ugotavlja, da so višji cilji na področju recikliranja povezani z večjimi finančnimi, družbenimi in okoljskimi koristmi <sup>(32)</sup>. Odbor priznava, da je Komisija oblikovala dovršeno strategijo izvajanja, ki obravnava specifične razmere v posameznih državah članicah ter ukrepe povezuje s finančnimi instrumenti s področja kohezijske politike EU in drugimi instrumenti <sup>(33)</sup>.

4.3.7 Irska je v zadnjih desetih letih dosegla hiter napredek: v preteklosti je imela 100-odstotni delež odlaganja odpadkov na odlagališča, zdaj pa izpolnjuje vse cilje na področju recikliranja. Vzpostavila je načrt preprečevanja nastajanja odpadkov in tri regionalne načrte v zvezi z odpadki. Bila je vodilna na svetovni ravni pri uvajanju davka na plastične vrečke, ki so ga po tem sprejeli po vsem svetu. Še vedno mora rešiti nekatere težave, na primer to, da dejavnosti ravnanja z odpadki skoraj v celoti nadzoruje zasebni sektor, in to, da se odlagališča prepogosto nadomeščajo s sežigalnicami. Irska je kot model, kako nekaj doseči hitro, še vedno dober zgled. Iz tega je jasno, da ni potrebe po tako širokem odstopanju, s katerim se nekaterim državam članicam za uresničitev ciljev daje dodatnih pet let.

<sup>(26)</sup> A8-0215/2015.

<sup>(27)</sup> Člen 4(3) Direktive 2008/98/ES.

<sup>(28)</sup> Člen 9 Direktive 2008/98/ES.

<sup>(29)</sup> Člen 29 Direktive 2008/98/ES.

<sup>(30)</sup> Direktiva (EU) 2015/720.

<sup>(31)</sup> SWD(2015) 259 final.

<sup>(32)</sup> SWD(2015) 259 final, str. 13, 15 in 17.

<sup>(33)</sup> Delovni dokument služb Komisije, SWD(2015) 260 final.

4.3.8 Ločeno zbiranje tokov odpadkov se zdi nujno, da se zagotovi zaprtje zanke z zelo kakovostnimi sekundarnimi surovinami. V skladu s členom 11(1) Direktive 2008/98/EU o odpadkih je treba do leta 2015 vzpostaviti ločeno zbiranje vsaj za papir, kovine, plastiko in steklo. V prejšnjem predlogu je bilo to okrepljeno v členu 25, s katerim je bilo uvedeno ločeno zbiranje bioloških odpadkov do leta 2025. Namesto teh strogih zahtev za ločeno zbiranje novi predlog vsebuje nezavezujočo in v praksi manj učinkovito določbo, da se ločeno zbiranje vzpostavi, „če je to tehnično, okoljsko in ekonomsko izvedljivo“. EESO poziva, naj se ta ukrep okrepi. Glede na to, da bo nova določba o ločenem zbiranju bioloških odpadkov začela veljati brez ustreznega prehodnega obdobja, lahko taka izrecna „odstopna klavzula“ na ravni držav članic privede do tega, da si sploh ne bodo prizadevale za uresničitev ciljev v praksi.

4.3.9 Treba je poudariti, da se samo z visokimi stopnjami recikliranja ne bodo ohranili viri v primeru izdelkov, ki krožijo hitro, kot je aluminijasta embalaža za pijače, katere življenjska doba od proizvodnje do odstranitve je od tri tedne do šest mesecev<sup>(34)</sup>.

4.3.10 EESO pozdravlja prizadevanja Komisije za uskladitev opredelitev in metod za izračun, da se zagotovi zbiranje zanesljivih in primerljivih podatkov. Bistveno je poskrbeti, da predlagane opredelitve, zlasti opredelitvi „priprava za ponovno uporabo“ in „končni postopek recikliranja“<sup>(35)</sup>, ne ustvarijo preprek in/ali ovir za gospodarske subjekte, ki se ukvarjajo s ponovno uporabo in recikliranjem. Nasprotno bi morali v teh opredelitvah natančno upoštevati njihove potrebe in jim pomagati pri razvoju njihovih dejavnosti.

#### 4.4 Spreminjanje odpadkov v vire

4.4.1 Zaradi negotovosti glede kakovosti sekundarnih surovin in pravnih negotovosti pri medsebojnem delovanju zakonodaje o odpadkih, izdelkih in kemikalijah Komisija obravnava velike ovire za delovanje trga sekundarnih surovin. Ne ocenjuje pa, zakaj se glavni element sedanje Direktive 2008/98/ES o odpadkih, oblikovanje meril za prenehanje statusa odpadka, ni izkazal za uspešnega.

4.4.2 Treba je ločevati med odgovornostjo za učinkovitost izdelkov in s tem povezanimi jamstvi/obveznostmi ter odgovornostjo za sestavne dele izdelkov. Prva bo spodbujala spremembo vedenja potrošnikov, druga pa je bistvena za ohranitev virov in odstranjevanje odpadkov iz sistema. Razširjena odgovornost za sestavne dele izdelka bi pomenila, da je nekdo lastnik porabljenih virov, ki nima zgolj odgovornosti, ampak tudi konkurenčno prednost zaradi ponovne uporabe vira.

4.4.3 Potrebni so odločnejši ukrepi za povečanje povpraševanja po sekundarnih surovinah. Komisija se je v časovnem okviru za učinkovito rabo virov zavezala k izvajanju ambicioznejših ukrepov, na primer k oceni uvedbe minimalnih stopenj recikliranega materiala za ključne izdelke.

4.4.4 Povečanje uporabe sekundarnih surovin pri proizvodnji novega blaga bi bilo lahko tudi element javno-zasebnih partnerstev na ravni EU, kot je evropsko partnerstvo za inovacije na področju surovin. Zdi se, da so nekateri evropski sektorji pripravljeni sprejeti zaveze glede krožnega gospodarstva. Evropska papirna industrija je na primer pred kratkim napovedala, da se bo zavezala k povečanju sedanje stopnje recikliranja papirja za skoraj 72 %<sup>(36)</sup>.

#### 4.5 Prednostna področja

EESO ugotavlja, da je pet prednostnih področij določenih nekoliko arbitrarno, pri čemer je očitno, da kot prednostno področje ni bila opredeljena „voda“.

<sup>(34)</sup> Poročilo Evropske agencije za okolje o krožnem gospodarstvu, stran 25.

<sup>(35)</sup> Člen 1 Direktive 2008/98/ES.

<sup>(36)</sup> <http://www.cepi.org/pressrelease/CircularEconomyDec2015>.

### Plastika

4.5.1 EESO pozdravlja napovedano strategijo za plastiko, predvideno v letu 2017, in o njej namerava pripraviti izčrpno mnenje.

4.5.2 Ključnega pomena bo, da se v tej strategiji obravnava vprašanje onesnaženja morja s plastiko, za to področje pa bodo potrebni posebni cilji. Posebni ukrepi za zmanjšanje morskih odpadkov, opredeljeni v prilogi, bodo v skladu s cilji trajnostnega razvoja okrepljeni z določitvijo kvantitativnega cilja v strategiji za plastiko.

4.5.3 To je priložnost tudi za obravnavo vprašanja lastništva in razširjene odgovornosti proizvajalca, zlasti v povezavi s plastiko, kar je zelo pomembno, saj živimo v geološki dobi antropocen, ki bo verjetno uradno priznana glede na količino plastike v geološki plasti, ki se zdaj oblikuje.

### Živilski odpadki

4.5.4 EESO se ne strinja, da je še posebej težko meriti živilske odpadke, prav tako se tudi ne strinja, da je še prezgodaj za določitev cilja na tem področju. Merila za oceno količine živilskih odpadkov so bila že določena<sup>(37)</sup>.

4.5.5 Zgolj omemba ciljev trajnostnega razvoja ni dovolj za zmanjšanje živilskih odpadkov. Treba je vključiti mejnike z roki za uresničitev, da se lahko v obdobju do leta 2030 napredek meri z vmesnimi pregledi.

### Kritične surovine

4.5.6 S pogostim navajanjem primera mobilnih telefonov se izpostavlja problematika glede predelave kritičnih surovin. Ta splošno razširjen izdelek bo zanimiv kazalnik uspeha številnih vidikov svežnja o krožnem gospodarstvu, od okoljsko primerne zasnove in zastarelosti do predelave kritičnih surovin.

### Gradbeništvo in rušenje

4.5.7 Možnost zasipanja je treba črtati.

4.5.8 Obstoječe stavbe je treba upravljati kot vire, kar tudi so, pri čemer morajo biti vzpostavljene strategije za čim večji delež ponovne uporabe in recikliranja številnih virov v stavbah.

### Druga področja

4.5.9 Voda kot vir bi morala biti pomemben del krožnega gospodarstva<sup>(38)</sup>. Bistveni vidiki gospodarjenja z vodnimi viri v krožnem modelu so uporaba zaprtih zank, zmanjšanje odpadkov in odstranjevanje onesnaževal. Potrebne so podrobnosti o tem, kako bo to izvedeno.

## 4.6 Spremljanje napredka na poti h krožnemu gospodarstvu

4.6.1 Komisija je v prejšnjem svežnju o krožnem gospodarstvu<sup>(39)</sup> napovedala, da bo ocenila priporočilo platforme za učinkovito rabo virov, naj se v okviru pregleda strategije Evropa 2020 uvede glavni cilj za učinkovito rabo virov. Tako bi ta vidik lahko vključili v ključna področja politike. Rezultate teh ocen bi morali objaviti in oblikovati uporabno metodo merjenja za spremljanje razvoja krožnega gospodarstva.

<sup>(37)</sup> Glej na primer projekt EU FUSIONS v sedmem okvirnem programu: <http://www.eu-fusions.org/index.php>.

<sup>(38)</sup> Evropska komisija, *The Junction of Health, Environment and the Bioeconomy: Foresight and Implications for European Research & Innovation Policies*, 2015, str. 43.

<sup>(39)</sup> COM(2014) 398 final, str. 14.



4.6.2 Obstoječi mehanizem evropskega semestra se lahko opre tako na analize posameznih držav glede naložbenih izzivov kot na priporočila za posamezne države in tako uporabi podatke iz letnega pregleda rasti in drugih zbirk podatkov za spodbujanje izvajanja pobud krožnega gospodarstva in prehoda s sedanjega netrajnostnega linearnega modela. Evropski semester in njegov sklop orodij bi morali uporabljati kot instrumente politike za spodbujanje izvajanja in promocije krožnega gospodarstva. Za uresničitev zastavljenih ciljev je ključnega pomena, da postane evropski semester znova okolju prijaznejši. EESO poziva, da se izvede ocena postopnega opuščanja okolju škodljivih subvencij in poda priporočilo, naj se za spodbujanje krožnega gospodarstva uporabijo davčne možnosti, na primer okoljski davki.

4.6.3 Zaradi medsektorske narave krožnega gospodarstva je treba vzpostaviti organ za medsektorsko spremljanje. Ta bi moral biti pristojen za preverjanje horizontalnega, pa tudi vertikalnega povezovanja, ki sta potrebna za izvedbo akcijskega načrta.

4.6.4 Če naj bi se prehod izvedel v takem obsegu, kot se zdi Komisiji nujno, bi morala vsaka država članica določiti posebno kontaktno točko za poročanje o izvajanju.

V Bruslju, 27. aprila 2016

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Georges DASSIS

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o spremenjenem predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o dostopu blaga in storitev tretje države do notranjega trga javnih naročil Unije ter postopkih za podporo pogajanjem o dostopu blaga in storitev Unije do trgov javnih naročil tretjih držav**

[COM(2016) 34 final – 2012/0060 (COD)]

(2016/C 264/15)

**Poročevalec: Mário SOARES**

Evropska komisija in Evropski parlament sta 29. januarja 2016 oziroma 4. februarja 2016 sklenila, da v skladu s členoma 207 in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Spremenjeni predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o dostopu blaga in storitev tretje države do notranjega trga javnih naročil Unije ter postopkih za podporo pogajanjem o dostopu blaga in storitev Unije do trgov javnih naročil tretjih držav*

[COM(2016) 34 final – 2012/0060 (COD)].

Strokovna skupina za zunanje odnose, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela dne 19. aprila 2016.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 516. plenarnem zasedanju 27. in 28. aprila 2016 (seja z dne 27. aprila 2016) z 223 glasovi za, 3 glasovi proti in 7 vzdržanimi glasovi.

## **1. Sklepi in priporočila**

1.1 EU je pri reviziji sporazuma o javnih naročilih, med trgovinskimi pogajanja s tretjimi državami in v okviru trgovinskih sporazumov, ki jih je nedavno sklenila, dosegla temeljitejše povezovanje in liberalizacijo evropskih javnih naročil. S temi reformami so evropska javna naročila postala bolj odprta za podjetja iz razvitih držav ali držav v vzponu, vendar pa se te države na takšno odprtost niso odzvale z enakovredno ponudbo, zato se evropska podjetja še vedno spopadajo z diskriminatorno in omejevalno prakso v tretjih državah. To odprtje je tem bolj potrebno, ker javna naročila predstavljajo 20 % svetovnega BDP. V okviru sedanje krize bodo javne naložbe v infrastrukturo in v trge del in dobave v razvitih gospodarstvih in gospodarstvih v vzponu eden od ključnih vzvodov gospodarske rasti v prihodnjih letih.

1.2 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) je v več mnenjih izrazil podporo cilju Evropske unije, da se trg javnih naročil v vseh državah bolj odpre za mednarodno konkurenco. Prav tako je vztrajal pri tem, da je treba pravila za izvedbo javnih naročil poenostaviti, zlasti za MSP, ter da je treba spoštovati načela transparentnosti, nediskriminacije in enake obravnave. Poleg tega je večkrat zahteval, da se socialna in okoljska razsežnost, kakor tudi spoštovanje temeljnih človekovih pravic in zaščita potrošnikov ustrezno okrepijo pri izvajanju evropske trgovinske politike v skladu s členom 207 Pogodbe o delovanju Evropske unije, kar pomeni tudi večjo skladnost z načeli in cilji Unije.

1.3 Odbor razume, da želi Komisija zagotoviti bolj odprt trg javnih naročil za evropska podjetja v tretjih državah, in se zaveda učinka vzvoda, ki ga ima lahko spremenjeni predlog uredbe o dostopu blaga in storitev tretjih držav do notranjega trga javnih naročil Unije, ki je predmet tega mnenja.

1.4 Odbor meni, da je lahko ta predlog uredbe prvi korak k doseganju večje odprtosti trga javnih naročil, na primer v sedanjih pogajanjih v okviru čezatlantskega partnerstva za trgovino in naložbe (TTIP) med EU in Združenimi državami Amerike ter v okviru pogajanj o trgovinskem sporazumu z Japonsko in v okviru pogajanj o pristopu Kitajske k sporazumu o vladnih naročilih Svetovne trgovinske organizacije (STO), saj je trg javnih naročil v teh dveh državah manj odprt kot v Evropski uniji, pa tudi v razmerju do držav, ki niso podpisale sporazuma o javnih naročilih, kot so Rusija, Brazilija ali Argentina.

1.5 Vendar se Odbor zaveda globokih nesoglasij med Svetom in Evropskim parlamentom glede primernosti in učinkovitosti predloga uredbe.

1.6 Odbor vztraja pri tem, da je pri javnih naročilih treba absolutno zagotoviti svobodno in neizkrivljeno konkurenco s podjetji iz tretjih držav. EESO kljub temu dvomi, da lahko sedanji predlog uredbe pomaga doseči cilj uravnotežene odprtosti javnih naročil v tretjih državah. Odbor predvsem meni, da je novi predlog uredbe premalo ambiciozen, saj je področje njegove uporabe zgolj prilagoditev cene pri pogodbah, katerih vrednost je 5 000 000 EUR ali več, pri tem pa poudarja, da je samo pri 7 % vseh javnih naročil vrednost večja od 5 000 000 EUR. Prav tako meni, da pribitek, ki lahko doseže 20 % cene ponudbe, ni zadosten in ga je treba preučiti od primera do primera. Odbor predlaga uporabo ukrepov za prilagoditev cen pri pogodbah, katerih vrednost je najmanj 2 500 000 EUR.

1.7 Odbor se tudi sprašuje, ali prepoved, da države članice uporabijo omejevalne ukrepe, ki niso določeni z uredbo, ne pomeni liberalizacije *de facto* in brez protivrednosti za podjetja iz tretjih držav v primeru javnih naročil, katerih vrednost je nižja od 5 000 000 EUR. Zato se zavzema za nujno uravnoteženo in vzajemno odprtost javnih naročil tako za države EU kot za tretje države.

1.8 Odbor obžaluje, da predlog uredbe sploh ne omenja cilja trajnostnega razvoja, čeprav je Komisija ta cilj vnesla kot pomemben element v svoje sporočilo „Trgovina za vse“ in večkrat napovedala, da bo trajnostni razvoj upoštevala v vseh pomembnih svežnjih sporazumov o prosti trgovini (kot so energija, surovine in javna naročila) <sup>(1)</sup>.

1.9 Odbor obžaluje črtanje členov 85 in 86 Direktive 2014/25/EU z novo uredbo, ker so te določbe ambiciozne in bolj v skladu s ciljem upoštevanja trajnostnega razvoja: vključujejo namreč socialno razsežnost, ki se nanaša na težave evropskih podjetij, kako zmagati na javnih razpisih v tretjih državah, ki ne spoštujejo mednarodnih določb delovnega prava. Odbor tudi meni, da bi bilo dobro nadalje preučiti možnost vključitve nekaterih njunih elementov v sedanji predlog uredbe.

1.10 Odbor tako meni, da bi morala uredba razviti ambicioznejši pristop k spodbujanju ciljev trajnostnega razvoja, spoštovanju temeljnih pravic in zaščiti potrošnikov v okviru postopka javnih naročil v tretjih državah. Odbor meni, da nespoštovanje teh temeljnih pravil lahko slabo vpliva na konkurenčnost evropskih podjetij in da bi morala opredelitev „omejevalnih ukrepov ali praks“ iz člena 2 vključevati tudi nespoštovanje teh temeljnih pravic. Odbor tudi meni, da bi se poročilo, ki ga mora Komisija predložiti najkasneje do 31. decembra 2018 in nato vsaj vsake tri leta (člen 16 predloga), moralo nanašati ne le na dostop gospodarskih subjektov do postopkov javnih naročil v tretjih državah, ampak tudi na spoštovanje socialnih in okoljskih predpisov ter spoštovanje temeljnih človekovih pravic in zaščite potrošnikov v postopkih javnih naročil v tretjih državah; to bi moralo biti ustrezno upoštevano tudi v poročilih Komisije o izvajanju uredbe.

1.11 EESO pričakuje, da bo sedanji predlog uredbe opozoril, da morajo podjetja iz tretjih držav, ki sodelujejo v postopkih javnih naročil v EU, spoštovati določbe o spodbujanju trajnostnega razvoja in krepitvi socialnih in okoljskih razsežnosti ter temeljnih človekovih pravic, zaščiti potrošnikov, socialnem in poklicnem vključevanju ali ponovnem vključevanju invalidnih oseb, kar predvidevajo direktive o javnih naročilih 2014/23/EU, 2014/24/EU in 2014/25/EU. To spoštovanje je bistveno za prosto in neizkrivljeno konkurenco na notranjem trgu.

<sup>(1)</sup> Glej COM(2015) 497 final.

1.12 Odbor je povsem naklonjen temu, da se uredba ne uporablja za najmanj razvite in najbolj ranljive države iz uredbe o splošnem sistemu preferencialov <sup>(2)</sup>, vseeno pa opozarja Komisijo, da je treba sprejeti dodatne ukrepe za spodbujanje udeležbe najmanj razvitih in najbolj ranljivih držav v javnih naročilih EU.

1.13 Odbor odobrava tudi to, da se uredba ne uporablja za evropska mala in srednja podjetja. Komisijo želi kljub temu opozoriti, da mala in srednja podjetja potrebujejo posebno pomoč za dostop do čezmejnih trgov Evropske unije in do trgov javnih naročil tretjih držav.

## 2. Ozadje

2.1 Evropska komisija in Evropski parlament sta zaprosila EESO za mnenje o spremenjenem predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o dostopu blaga in storitev tretje države do notranjega trga javnih naročil Unije ter postopkih za podporo pogajanjem o dostopu blaga in storitev Unije do trgov javnih naročil tretjih držav.

2.2 Odhodki za javna naročila so na splošno ocenjeni na okrog 20 % svetovnega BDP. V kontekstu sedanje krize bodo javne naložbe v infrastrukturo in v trge dobave v razvitih gospodarstvih in gospodarstvih v vzponu v naslednjih letih verjetno eden od ključnih vzvodov gospodarske rasti.

2.3 Evropska unija je v okviru revizije sporazuma o vladnih naročilih Svetovne trgovinske organizacije, ki je začel veljati aprila 2014, in trgovinskih pogajanj s tretjimi državami (zlasti v okviru trgovinskih sporazumov, ki jih je nedavno sklenila (na primer sporazumi med EU in Korejo, EU in Srednjo Ameriko, EU in Kolumbijo/Perujem, EU in Moldavijo, EU in Gruzijo ter EU in Ukrajino)), z večjo liberalizacijo trga evropskih javnih naročil postopno zagotovila povezovanje in odprtje javnih naročil.

2.4 Evropska podjetja se v tretjih državah kljub temu še vedno spopadajo z diskriminatorno in omejevalno prakso, ki je posledica več dejavnikov:

- nekatere druge države, ki so podpisale sporazum o vladnih naročilih (43 članic Svetovne trgovinske organizacije), niso prevzele tako znatnih obveznosti kot EU. EU je tako odprla 80 % svojih trgov javnih naročil, druge razvite države pa le 20 %. V Uniji je za ponudnike iz držav, ki so podpisale sporazum o vladnih naročilih, odprtih približno 352 milijard EUR javnih naročil, medtem ko je več kot 50 % javnih naročil na svetovni ravni zaprtih za konkurenco, kar pomeni, da je izvoz iz EU omejen na 10 milijard EUR, izguba pri izvozu pa je ocenjena na 12 milijard EUR,
- Kitajska se še vedno pogaja o pridružitvi k sporazumu, čeprav se je k temu zavezala že ob svojem pristopu k Svetovni trgovinski organizaciji leta 2001. Tudi Rusija se je ob svojem pristopu k Svetovni trgovinski organizaciji leta 2012 zavezala, da bo v štirih letih začela pogajanja za pristop k sporazumu. Pridruževanje Rusije k sporazumu o vladnih naročilih bo morda trajalo še dlje kot pridruževanje Kitajske,
- nekatere pomembne akterke, članice G20 (Brazilija, Indija, Argentina) se ne želijo pridružiti sporazumu o vladnih naročilih, dvostranska pogajanja s temi državami pa se morda še dolgo ne bodo zaključila.

2.5 Opozoriti je treba tudi, da številni trgovinski partnerji Evropske unije še vedno dajejo prednost svojim domačim proizvajalcem ali blagu, pa tudi malim in srednjim podjetjem (na primer *Buy American Act* v Združenih državah Amerike, *Buy Chinese Policy* na Kitajskem, preferencialne marže, ki so v Braziliji določene z zakonom, in nacionalne preference na regionalni ravni v Avstraliji), kar podjetjem iz Evropske unije v praksi preprečuje sodelovanje pri teh javnih naročilih <sup>(3)</sup>.

<sup>(2)</sup> Uredba (EU) št. 978/2012.

<sup>(3)</sup> Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o javnih podjetjih iz tretjih držav na trgih javnih naročil EU (UL C 218, 23.7.2011, str. 31).

2.6 Evropska podjetja pri javnih naročilih, ki so odprta za konkurenco iz tretjih držav, pri povabilih k oddaji ponudb pogosto ne morejo uspešno sodelovati zaradi ovir, ki presegajo meje (kot so različna pravila o certificiranju in standardizaciji, postopki za izdajanje dovoljenj, nepregledni ali diskriminatorni postopki itd.) ter so še bolj zapletene in tehnično zahtevnejše, saj je za njihovo ugotavljanje, analiziranje in odpravo potrebnega več časa, z njimi povezane norme in prakse pa so omejevalne. To je bilo navedeno že v prejšnjem mnenju Odbora.

2.7 Ker ni sredstva za znatno odpiranje trgov javnih naročil v tretjih državah, Evropska unija v tem zapletenem okolju že več let poskuša oblikovati instrument, ki bi omogočil uvedbo omejitev, kadar ni vzajemnosti ali kadar tretje države evropskim podjetjem nalagajo omejevalne in diskriminatorne ukrepe.

2.8 Opozoriti je treba, da je EU imela in še vedno ima možnost, da omeji dostop do javnih naročil v Evropski uniji za podjetja iz držav, ki ne zagotavljajo enake obravnave, kot so je deležna podjetja iz teh držav v Evropski uniji, v zvezi z javnimi naročili v vodnem, energetskem in prometnem sektorju ter sektorju poštnih storitev. Ta možnost kljub temu ni bila nikoli uporabljena. **Direktiva 2004/17/ES** (kakor je bila spremenjena z **Direktivo 2014/25/EU, ki bo začela veljati 18. aprila 2016**) je dejansko predvidevala možnost za zavrnitev ponudb, pri katerih delež proizvodov iz tretjih držav, s katerimi Unija ni sklenila mednarodnih obveznosti, presega 50 % vrednosti ponudbe (člen 58), in možnost (člen 59), da Komisija Svetu predlaga, naj podjetjem iz držav, ki ne zagotavljajo enakega obravnavanja, kot so ga deležna podjetja iz teh držav v Evropski uniji, ali državam, v katerih so te težave povezane z neupoštevanjem mednarodnih standardov na področju dela, začasno ustavi ali omeji dostop do javnih naročil v Evropski uniji. Te določbe so bile vključene v člena 85 in 86 Direktive 2014/25/EU.

2.9 Splošna direktiva o javnih naročilih **2004/18/ES** (kakor je bila spremenjena z **Direktivo 2014/24/EU**) na drugi strani ne vsebuje podobnih določb, zato so v različnih državah članicah obstajale in še vedno obstajajo različne prakse glede tujih ponudnikov ali ponudb, ki vsebujejo blago in storitve iz tretjih držav. V nekaterih državah članicah je bilo zagotovljeno enako obravnavanje, v drugih pa je bilo to odvisno od (ne)obstoja mednarodnih obveznosti na podlagi sporazuma o vladnih naročilih Svetovne trgovinske organizacije ali dvostranskih pogodb.

2.10 Da bi Komisija odpravila pomanjkanje določb v splošni direktivi o javnih naročilih in dejstvo, da nekatere tretje države nočejo odpreti svojega trga javnih naročil za mednarodno konkurenco, vseeno pa razmeroma enostavno dostopajo na evropski trg, je leta 2012 pripravila predlog uredbe, s katerim je želela zagotoviti nekaj vzajemnosti pri dostopu do javnih naročil.

2.11 Komisija je v svojem prvem predlogu iz leta 2012 najprej opozorila na splošno načelo, da so tuje blago in storitve na notranjem trgu EU, za katere veljajo obveznosti EU glede dostopa na trg, v postopkih javnih naročil obravnavani enako kot blago in storitve iz EU. To obravnavanje je bilo razširjeno tudi na blago in storitve iz najmanj razvitih držav.

Za blago in storitve, za katere ne veljajo obveznosti glede dostopa do trga, je predlog temeljil na dveh stebrih:

- **decentraliziranem stebru (člen 6)**, ki je naročniku omogočil, da Komisijo obvesti o svoji nameri, da zavrne nekatere ponudbe, pri katerih vrednost blaga in storitev, ki jih mednarodne obveznosti ne zajemajo, presega 50 % skupne vrednosti blaga in storitev, vključenih v ponudbo. Komisija je lahko v primeru znatnega pomanjkanja vzajemnosti med EU in državo, iz katere so blago in storitve izvirali, to odobrila. Komisija bi izločitev odobrila tudi, kadar blago in storitve sodijo na področje uporabe tržne omejitve EU v mednarodnem sporazumu,

- **centraliziranem mehanizmu (členi 8 do 13)**, ki je Komisiji omogočil, da je začela preiskavo. Komisija je lahko preiskavo začela na lastno pobudo ali na zahtevo države članice ali deležnika, da bi preverila, ali v tretji državi pri javnih naročilih obstajajo omejevalne prakse. Komisija se je lahko z državo posvetovala, da bi rešila ta problem in izboljšala pogoje za dostop podjetij iz EU do trga te države, če to ni uspelo, pa je lahko uvedla začasne omejevalne ukrepe. S temi omejevalnimi ukrepi je lahko načeloma izključila nekatere ponudbe, pri katerih je delež blaga ali storitev iz te tretje države presegal 50 % (zaprtje evropskega trga), ali uporabila obvezno denarno kazen za predlagano blago in storitve iz te tretje države. Preiskava Komisije je morala biti končana v devetih mesecih. V ustrezno utemeljenih primerih se je to obdobje lahko podaljšalo za tri mesece.

2.12 Evropski parlament je leta 2014 sprejel poročilo<sup>(4)</sup>, v katerem je izrazil nasprotovanje decentraliziranemu postopku. Po njegovem mnenju se lahko samo Komisija, in ne lokalni organi, odloči, da bo izključila neko ponudbo, saj je mednarodna trgovina v izključni pristojnosti EU. Zato je predlagal vključitev decentraliziranega postopka v centralizirani postopek. Parlament je izpostavil tudi druge točke, s katerimi se ne strinja, kot so pomanjkanje vzajemnosti pri upoštevanju socialnih in okoljskih predpisov ter temeljnih standardov Mednarodne organizacije dela in neopredeljenost pomanjkanja ustrezne vzajemnosti. Predlagal je tudi domnevo o pomanjkanju vzajemnosti v primeru neizpolnjevanja mednarodnih določb delovnega prava. Poleg tega je Parlament izrazil zaskrbljenost, ker uredba ni štela evropskih okoljskih in socialnih predpisov.

2.13 Med prvo obravnavo v Svetu ni bila sprejeta nobena odločitev. Petnajst držav članic se ni v celoti strinjalo s predlogom, zato so oblikovale manjšino, ki lahko prepreči sprejetje. Med najpomembnejšimi so bile Nemčija, Združeno kraljestvo, Nizozemska in Švedska ter nekatere vzhodnoevropske države. Izrazile so zaskrbljenost, da bi bil lahko tak instrument na svetovni ravni razumljen kot zaščitni ukrep. Države pod vodstvom Francije, ki so predlog podpirale, so leta 2014 dosegle tehnično razpravo, med italijanskim predsedstvom (v drugi polovici leta 2014) pa je že kazalo, da bo mogoče doseči soglasje. Žal do tega ni prišlo in Komisija je januarja v upanju, da se bo stanje v Svetu premaknilo z mrtve točke, sprejela revidiran predlog<sup>(5)</sup>.

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 Komisija ta novi predlog predstavlja, da bi popravila nekatere negativne posledice prejšnjega predloga. V novem predlogu odpravlja decentraliziran steber, ki je bil tarča kritik, ker je nalagal veliko upravno breme in do neke mere spodbujal razdrobljenost notranjega trga. Odpravlja tudi možnost popolnega zaprtja evropskega trga, hkrati pa ohranja možnost, da Komisija po preiskavi naloži denarne kazni v višini 20 % za ponudbe, pri katerih delež blaga in storitev iz držav, ki izvajajo omejevalne in diskriminatorne prakse, presega 50 %. Ta ukrep prilagoditve cen se uporabi le pri naročilih, katerih ocenjena vrednost je 5 milijonov EUR ali več, s čimer naj bi se po mnenju Komisije zmanjšalo tveganje povračilnih ukrepov tretjih držav. Predlog določa tudi, naj se ukrep prilagoditve cen ne uporablja za evropska mala in srednja podjetja ter za ponudnike ali blago iz najmanj razvitih in najbolj ranljivih držav, kot so opredeljene v uredbi o splošnem sistemu preferencialov.

3.2 EESO je večkrat izrazil podporo cilju Evropske unije glede bolj odprtega trga javnih naročil za vse države v mednarodni konkurenci, vendar je prav tako poudaril, da je treba upoštevati načela poenostavitve pravil za postopke javnih naročil, načela preglednosti, nediskriminacije, enakega obravnavanja ter družbene in okoljske odgovornosti ter spoštovati temeljne pravice<sup>(6)</sup>.

3.3 Odbor razume, da Komisija želi zagotoviti večjo odprtost javnih naročil za evropska podjetja v tretjih državah. Poleg tega se strinja, da je lahko ta predlog uredbe prvi korak v pogajanjih o javnih naročilih v okviru čezatlantskega partnerstva za trgovino in naložbe (TTIP) med EU in Združenimi državami Amerike ter v okviru trgovinskih pogajanj z Japonsko in pogajanj o pristopu Kitajske k sporazumu o vladnih naročilih, saj je trg javnih naročil v teh dveh državah manj odprt kot v Evropski uniji, pa tudi v razmerju do držav, ki niso podpisale sporazuma o vladnih naročilih, kot so Rusija, Brazilija ali Argentina.

<sup>(4)</sup> P7\_TA(2014)0027.

<sup>(5)</sup> COM(2016) 34 final.

<sup>(6)</sup> Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o mednarodnih javnih naročilih z dne 28. maja 2008, poročevalec: g. Malosse (UL C 224, 30.8.2008, str. 32), in mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o javnih podjetjih iz tretjih držav na trgih javnih naročil EU (UL C 218, 23.7.2011, str. 31).

3.4 EESO kljub temu dvomi, da lahko ta uredba, ko bo enkrat sprejeta, pomaga doseči cilj odpiranja trga javnih naročil v tretjih državah. Odbor meni, da je novi predlog uredbe zaradi svojega področja uporabe premalo ambiciozen, njegov vpliv na odprtje trga javnih naročil v tretjih državah pa je zelo negotov in verjetno tudi zelo omejen.

3.5 Po mnenju Komisije ima le 7 % vseh javnih naročil vrednost višjo od 5 000 000 EUR. Ta naročila pa predstavljajo 61 % vrednosti javnih naročil v EU. Glede na to, da bo uredba veljala le za trge, ki niso zajeti v mednarodnih obveznostih Evropske unije, bi se morali vprašati, kakšen delež javnih naročil bo vključen, zlasti po morebitnem pristopu Kitajske k sporazumu o vladnih naročilih in morebitnem zaključku pogajanj z Združenimi državami Amerike in Japonsko. Če bi bila uporaba omejena na zelo malo trgov in držav, bi bile koristi uredbe znatno manjše. Odbor predlaga uporabo ukrepov za prilagoditev cen pri pogodbah, katerih vrednost je najmanj 2 500 000 EUR.

3.6 Obžalovanja vredno je tudi to, da v predlogu uredbe ni omenjen trajnostni razvoj, ki ga Komisija izpostavlja v svojem sporočilu „Trgovina za vse“, v katerem trdi, da bo premisleke o trajnostnem razvoju upoštevala na vseh ustreznih področjih sporazumov o prosti trgovini (na primer na področju energije in surovin ali javnih naročil)<sup>(7)</sup>. Socialne in okoljske razsežnosti, kakor tudi spoštovanje temeljnih človekovih pravic in zaščito potrošnikov je treba ustrezno okrepiti pri izvajanju evropske trgovinske politike v skladu s členom 207 Pogodbe o delovanju Evropske unije, kar pomeni tudi večjo skladnost z načeli in cilji Unije.

3.7 Nove direktive o javnih naročilih in koncesijah 2014/23/EU, 2014/24/EU in 2014/25/EU so namenjene spodbujanju trajnostnega razvoja in krepitvi socialnih in okoljskih razsežnosti ter temeljnih človekovih pravic, zaščite potrošnikov, socialnega in poklicnega vključevanja ali ponovnega vključevanja invalidnih oseb. To spoštovanje je bistveno za prosto in neizkrivljeno konkurenco na notranjem trgu. EESO meni, da bi bilo koristno, da sedanji predlog uredbe opozori podjetja iz tretjih držav, ki sodelujejo v postopkih javnih naročil v EU, da morajo te določbe spoštovati.

3.8 Komisija dejansko govori o omejevalnih ukrepih ali praksah, vendar ne omenja težav pri dobivanju javnih naročil v tretjih državah, ki jih povzroča dejstvo, da konkurenčna podjetja ne upoštevajo niti socialnih in okoljskih pravil niti temeljnih človekovih pravic in zaščite potrošnikov. Odbor meni, da nespoštovanje teh temeljnih pravil lahko slabo vpliva na konkurenčnost evropskih podjetij in da bi morala opredelitev „omejevalnega ukrepa ali prakse“ iz člena 2 vključevati tudi nespoštovanje teh temeljnih pravic. Odbor tudi meni, da bi se poročilo, ki ga mora Komisija predložiti najkasneje do 31. decembra 2018 in nato vsaj vsake tri leta (člen 16 predloga), moralo nanašati ne le na dostop gospodarskih subjektov do postopkov javnih naročil v tretjih državah, ampak tudi na spoštovanje socialnih in okoljskih predpisov ter spoštovanje temeljnih človekovih pravic in zaščite potrošnikov v postopkih javnih naročil v tretjih državah; to bi moralo biti ustrezno upoštevano tudi v poročilih Komisije o izvajanju uredbe.

3.9 Uspeh te nove uredbe je vprašljiv, če upoštevamo razkol v Svetu, ki je preprečil njeno sprejetje. Odprava decentraliziranega stebla bi lahko glede na vse druge spremembe dejansko privedla do nove preprečitve sprejetja.

#### 4. Posebne ugotovitve

4.1 Odbor podpira pojasnilo iz člena 1(5) predloga uredbe, da države članice ne smejo uporabljati nobenih omejevalnih ukrepov v zvezi z gospodarskimi subjekti, blagom in storitvami tretjih držav, ki niso določeni v tej uredbi. Prednost tega je enotnejše izvajanje evropskih pravil o javnih naročilih v primeru tujih gospodarskih subjektov. Odbor se vseeno sprašuje ali takšna prepoved ne pomeni liberalizacije *de facto* in brez protivednosti za podjetja iz tretjih držav v postopkih evropskih javnih naročil, katerih vrednost je nižja od 5 000 000 EUR. Trenutno v nekaterih državah članicah dejansko veljajo omejitve glede javnih naročil, ki niso zajeta v mednarodnih obveznostih, Direktiva 2014/25/EU o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetskem in prometnem sektorju ter sektorju poštnih storitev, pa v členu 85 izrecno določa, da se lahko zavrnejo ponudbe, pri katerih delež proizvodov iz držav, s katerimi EU ni sklenila mednarodnih obveznosti, presega 50 %. Ta člen bo s predlagano uredbo črtan.

<sup>(7)</sup> Glej COM(2015) 497 final.

4.2 Odbor popolnoma podpira, da se uredba ne uporablja za najmanj razvite in najbolj ranljive države iz uredbe o splošnem sistemu preferencialov (člen 4), da bi bila ta izjema učinkovita in koristna za najmanj razvite države in njihova podjetja, pa poziva Komisijo, naj pojasni o javnih naročilih v Evropski uniji in povezavo do objav v Uradnem listu (TED) vključi v službo za pomoč izvoznikom (*Export Helpdesk*) v države v razvoju ter tako podjetjem iz držav v razvoju, ki želijo pridobiti informacije o delovanju predpisov o javnih naročilih v Evropski uniji, zagotovi potrebno tehnično pomoč.

4.3 Odbor odobrava tudi to, da se uredba ne uporablja za evropska mala in srednja podjetja (člen 5). Komisijo želi kljub temu opozoriti, da mala in srednja podjetja potrebujejo posebno pomoč za dostop na čezmejne trge Evropske unije in za dostop do trgov javnih naročil tretjih držav. Ta pristop je skladen s posebno pozornostjo, ki jo Komisija namenja MSP v svojem sporočilu „Trgovina za vse“. Cilj izboljšanja dostopa MSP do javnih naročil je treba določiti zlasti v okviru poglavja MSP v TTIP ter v bodoče trgovinske sporazume, ki bodo vsebovali takšna poglavja. EESO je že izrekel svoje nasprotovanje določitvi kvot za mala in srednja podjetja pri javnih naročilih po vzoru zakona *Small Business Act* v Združenih državah Amerike, vseeno pa se zavzema za proaktivno politiko, ki podpira sodelovanje malih in srednjih podjetij, s čimer bi jim omogočili dostop do številnih javnih naročil<sup>(8)</sup>. Odbor je prav tako že navedel, da je treba izpopolniti podatkovno bazo Komisije o dostopu do trgov (*Market Access Database*), da bo zagotavljala zanesljive in dostopne informacije o javnih razpisih ter formalnostih in tehničnih podrobnostih razpisnih pogojev, ki dejansko preprečujejo oddajanje ponudb v tretjih državah, ter zagotavljala baze statističnih podatkov in kazalnike vpliva izkrivljajočih pojavov<sup>(9)</sup>.

4.4 Odbor razume zaskrbljenost Komisije, ker ne obstaja noben pravni instrument, ki bi evropskim podjetjem zagotovil učinkovit dostop do javnih naročil v tretjih državah, saj se Uredba (EU) št. 654/2014 o izvrševanju pravic Unije za uporabo in uveljavljanje pravil mednarodne trgovine ne uporablja, če ni sklenjen mednarodni sporazum. Zdi se, da je postopek preiskave iz členov 6 in 8 Uredbe zelo počasen in neučinkovit. Odbor najprej izraža dvome glede velikega manevrskega prostora, ki ga ima Komisija pri odločanju o primernosti izvedbe določene preiskave. In nato, v nasprotju s tem, kar trdi Komisija, preiskava v novem predlogu ni krajša in še vedno lahko traja skupno 12 mesecev. To obdobje se zdi še posebno dolgo, ker Komisija v številnih primerih, in zlasti kadar preiskavo začne na lastno pobudo, že ima na voljo več elementov in je zadevo pogosto že obravnavala v okviru dialoga s tretjimi državami. Odbor se prav tako strinja, da se preiskava med trgovinskimi pogajanjimi prekine, vseeno pa glede na trajanje trgovinskih pogajanj in njihovo izvajanje meni, da bi bilo treba opredeliti obdobje prekinitve, ki ne bi smelo biti daljše od dveh let.

4.5 Odbor meni, da je Uredba zaradi dejstva, da lahko preiskava povzroči prilagoditev cene za 20 % le pri naročilih v vrednosti več kot 5 000 000 EUR in da ima ta določba veliko izjem, nezadostna in neučinkovita.

4.6 Odbor obžaluje črtanje členov 85 in 86 Direktive 2014/25/EU z novo uredbo, ker so te določbe ambiciozne in bolj v skladu s ciljem trajnostnega razvoja, saj vključujejo socialno in okoljsko razsežnost. Meni tudi, da bi bilo dobro nadalje preučiti možnost vključitve nekaterih njunih elementov v sedanji predlog uredbe.

V Bruslju, 27. aprila 2016

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Georges DASSIS

<sup>(8)</sup> Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o mednarodnih javnih naročilih z dne 28. maja 2008, poročevalec: g. Malosse (UL C 224, 30.8.2008, str. 32).

<sup>(9)</sup> Glej opombo 3.



**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Stanje energetske unije 2015**

**(COM(2015) 572 final)**

(2016/C 264/16)

**Poročevalec: Stéphane BUFFETAUT**

Evropska komisija je 18. januarja 2016 sklenila, da v skladu s členom 194(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjih dokumentih:

*Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Evropski investicijski banki – Stanje energetske unije 2015*

(COM(2015) 572 final).

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 5. aprila 2016.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 516. plenarnem zasedanju 27. in 28. aprila 2016 (seja z dne 28. aprila) s 137 glasovi za, 1 glasom proti in 3 vzdržanimi glasovi.

## **1. Sklepi in priporočila**

1.1 Februarja 2015 je bila vzpostavljena okvirna strategija za energetske unijo, obliko pa je začela dobivati v letu 2016. Nastala je na podlagi razmisleka različnih raziskovalnih skupin in evropskih osebnosti o konceptu energetske evropske skupnosti. Ta projekt sta zlasti podpirala Inštitut Jacques Delors in Jerzy Buzek. Evropski ekonomsko-socialni odbor je že na samem začetku v celoti podprl to pobudo.

1.2 Tega koncepta vrsta držav članic ni pozitivno sprejela, saj bi to pomenilo revizijo pogodb, kar bi bilo v teh časih evroskeptičizma zelo tvegano. Vendar pa so pobudo na evropski ravni narekovali ideja o boljšem usklajevanju energetskih politik, potrebe po učinkoviti energetski diplomaciji, nujnost boja proti podnebnim spremembam, vse večja energetska odvisnost Evropske unije, potreba po zmanjšanju zunanjega pritiska na oskrbo, uresničevanje energetskega prehoda in socialno spremljanje sektorjev, ki jih je prizadel ta prehod. Tako je nastala institucionalno enostavna energetska unija, katere cilj je učinkovitost s konkretnim zblíževanjem in izvajanjem dolgoročnih zavez.

1.3 Velja spomniti, da je EESO že zelo zgodaj podprl prizadevanja za energetske unijo oziroma vsaj za boljše usklajevanje energetskih politik<sup>(1)</sup>, diplomacije na področju energije in energetskega prehoda, pri tem pa je poudaril, da je treba v celoti vključiti civilno družbo, ki jo to neposredno zadeva ne samo kot skup potrošnikov, temveč tudi akterjev energetskega prehoda. Ta namreč ne more uspeti brez sodelovanja in tudi mobilizacije civilne družbe, ki bo jutri še bolj kot danes proizvajalka decentralizirane energije.

1.4 Cilj sporočila Komisije je podati prvi pregled devetih mesecev energetske unije. Očitno je, da je takšna ocena stanja glede na pomen izzivov in obseg sprememb, ki naj bi jih uvedli, lahko le delna. Zato je treba prve pokazatelje jemati s preudarnostjo, saj so to šele začetki politike, ki naj bi jo dolgoročno vztrajno izvajali s sodelovanjem držav članic.

<sup>(1)</sup> UL C 82, 3.3.2016, str. 13 in UL C 82, 3.3.2016, str. 22.

1.5 Okvir za to politiko je znan: zaveze, sprejete na konferenci COP21, velika geopolitična nestabilnost na energetskem področju, evropski cilji na področju podnebja in energije, varnost oskrbe, energetska učinkovitost, razogljičenje evropskih gospodarstev, razvoj infrastrukture in dokončno oblikovanje notranjega energetskega trga. Kot vidimo, so politični izzivi zelo veliki in jih ni mogoče rešiti zgolj z upravnim in zakonodajnim pristopom. Potrebna je trdna politična volja in močna, vendar realistična skupna vizija držav članic, ki bo upoštevala stvarnost gospodarstva in razpoložljive tehnične možnosti, saj politiko narekujejo dejstva.

1.6 EESO pozdravlja to prvo poročilo o stanju energetske unije za leto 2015, vendar obžaluje nekatere pomanjkljivosti v analitičnem okviru izvajanja te pobude. Odprava teh pomanjkljivosti bi okrepila pristop, ki ga predlaga Komisija, in bi lahko prispevala k večji podpori civilne družbe temu projektu, ki zajema energetske prehode, glede katerega bi se lahko pojavljale skrbi.

1.7 Odbor meni, da so poglavitne točke za analizo, ki jih obravnava Komisija, umestne, vendar bi jih bilo treba dopolniti. Besedilo v sedanji obliki proučuje:

- razogljičenje gospodarstva,
- energetska učinkovitost kot prispevek k zmanjšanju povpraševanja po energiji,
- vzpostavitev notranjega energetskega trga,
- energetska zanesljivost, solidarnost in zaupanje,
- raziskave, inovacije in konkurenčnost,
- izvajanje energetske unije.

EESO meni, da socialna razsežnost energetske unije ni dovolj poudarjena in da bi ta vidik moral biti eno od meril za ocenjevanje energetske unije. Ta unija naj bi namreč po eni strani imela ugoden učinek na ustvarjanje novih delovnih mest, konkurenčnost in inovacije, vendar bi po drugi strani utegnili prizadeti nekatere sektorje, kar bi zahtevalo ukrepe socialne podpore in usposabljanja. Ti ukrepi morajo biti preventivni, da se prepreči brezposelnost prizadetega osebja, pri usposabljanju pa je treba predvideti prihodnji razvoj energetskega sektorja. Zato bi bilo primerno, da se za naslednje letno poročilo med merila za presojo vključi socialna razsežnost. Prav tako je nujno predvideti gospodarske posledice odločitev, ki jih zajema energetske prehode, zlasti ker je socialni vpliv tesno povezan z gospodarskimi posledicami opravljenih odločitev.

1.8 O energetske učinkovitosti Evropska komisija meni, da je sama po sebi vir energije. EESO močno priporoča, da se takšna opredelitev ne ohrani, saj povzroča zmedo in znanstveno ni točna. Nobenega primarnega vira energije nikakor ni mogoče „nadomestiti“ s prihranki pri energiji. To nikakor ne spremeni dejstva, da je energetska učinkovitost zelo pomembna za prihodnost evropskega energetskega sistema. Povečanje energetske učinkovitosti na vseh področjih rabe energije je lahko zelo močan instrument za zmanjšanje stroškov evropskega gospodarstva.

1.9 Odbor želi, da bi bila poleg socialnih partnerjev tudi civilna družba polno vključena v proces letnega poročanja. Združenja potrošnikov, predstavniška družinska združenja, predstavniki gospodarstva, kmetje, okoljevarstvena združenja, kmetje, znanstveniki in raziskovalci – skratka civilna družba – se povsem zanima za ta evropski pristop. Zato se EESO zavzema za vzpostavitev evropskega energetskega dialoga, s katerim bi civilno družbo bolje vključili v razpravo o evropski energetske politiki in njeno izvajanje. Ta dialog bi bilo mogoče organizirati v okviru letnega poročila o stanju energetske unije, nanašal pa bi se lahko na ključne točke za presojo njenega izvajanja.

1.10 Glede statističnih podatkov EESO poudarja, da so nekateri med njimi precej stari ali pa jih sploh ni. To pomeni, da si je treba prizadevati za pridobitev bolj posodobljenih podatkov, saj bo brez njih težko spremljati učinke izvajanja energetske unije.

1.11 EESO poleg tega poudarja, da energetske unije ni mogoče povzeti zgolj z upravnimi postopki spremljanja in poročanja. So koristen in potreben instrument politike, za katero morajo države članice imeti skupne cilje ob podpori civilne družbe.

## 2. Vsebina programa in metodologija Evropske komisije

2.1 Dokument je najprej poročilo o napredku, namenjen oceni izvajanja energetske unije, in ne politični dokument. Zbrane podatke držav članic presoja s političnimi merili Komisije. Metodologija Komisije tako temelji na analizi in spremljanju izvajanja energetske unije s pomočjo ključnih kazalnikov. Spremljanje je po naravi občutljivo, saj so politične odločitve na področju energije odvisne od razvoja trgov in geopolitičnih dogodkov, na katere se morajo države članice hitro odzvati. Dolgoročne cilje lahko ovirajo kratkoročne potrebe, zato je pri spremljanju potrebna prožnost.

2.2 Komisija je opredelila šest tem, šest vidikov strateške analize za merjenje konkretnega izvajanja zavez držav pri uresničevanju energetske unije:

- razogljichenje gospodarstva,
- energetska učinkovitost kot prispevek k zmanjšanju povpraševanja po energiji,
- vzpostavitev povsem integriranega notranjega energetskega trga,
- energetska zanesljivost, solidarnost in zaupanje,
- energetska unija za raziskave, inovacije in konkurenčnost,
- izvajanje energetske unije.

2.3 Na podlagi teh tematskih poudarkov želi Komisija podati prvo oceno izvajanja energetske unije.

## 3. Splošne pripombe

3.1 Glede dekarbonizacije Komisija meni, da je Evropska unija najučinkovitejša med vsemi velikimi svetovnimi gospodarstvi, kar utemeljuje z dejstvom, da se je njen skupni BDP med letoma 1990 in 2014 povečal za 46 %, emisije toplogrednih plinov pa zmanjšale za 23 %. Vendar bi bilo treba izmeriti učinke krize, ki je prizadela svet, še posebej pa Evropo, trajajočega gospodarskega mrtvila in deindustrializacije EU – te številke so morda manj spodbudne, kot se zdi.

3.2 Komisija prav tako poudarja, da Evropska unija proizvede več kot polovico svoje električne energije brez emisij toplogrednih plinov. Velja spomniti, da to ne bi bilo mogoče brez prispevka nekaterih vrst energije, ki so v nekaterih državah sporne ali opuščene (na primer jedrska energija in hidroelektrična energija, pridobljena s pomočjo jezov).

3.3 Zastavljeni cilj je še vedno, „da bi se bolj odmaknili od gospodarstva, ki temelji na fosilnih gorivih“. Trenutno padanje in volatilitnost cen nafte, ki se bosta, kot kaže, nadaljevala, pri tem ni v pomoč, čeprav se zdi, da je cilj 20 % energije iz obnovljivih virov do leta 2020 mogoče doseči. Vendar energetske politike ni mogoče utemeljiti na negativnem in omejevalnem pristopu. EESO zato želi, da se, kolikor je to mogoče, oceni vloga, ki bi jo v prihodnosti lahko imeli viri, kot so vetrna energija, energija morja, vodik itd., in da se njihov razvoj podpre z ambiciozno politiko raziskav in razvoja.

3.4 Komisija ugotavlja, da bodo za prehod k nizkoogljičnim virom energije potrebne velike naložbe. Primerjalni strošek teh naložb bi bil ob nepretrganem padanju cen nafte še večji. Konkretno izvajanje zavez, sprejetih v Parizu na konferenci COP, se bo zato skrbno pregledalo.

3.5 EESO poudarja, da rezultati konference COP 21 prvič ponujajo temelje za varstvo podnebja, usklajeno na svetovni ravni, in upravičujejo znatna prizadevanja EU, vendar bi ta imela le malo učinka na podnebne spremembe, če preostali svet ne bi sledil po isti poti. Zato lahko sledimo evropskemu načrtu v duhu pariškega sporazuma ter zagotovimo, da bo glede na svoje zmožnosti lahko vsaka država članica polno prispevala k varstvu podnebja.

3.6 Komisija navaja, da je vzpostavila orodja in instrumente, ki obravnavajo energetska učinkovitost kot vir sam po sebi. EESO odločno odsvetuje uporabo takšne opredelitve, saj povzroča zmedo in poleg tega znanstveno ni točna. Nobenega primarnega vira energije nikakor ni mogoče nadomestiti s prihranki pri energiji. Varčevanje z energijo je seveda potrebno, vendar ni energija. Kljub temu je energetska učinkovitost pomemben element v prihodnjem evropskem energetskega sistemu. Izboljšanje energetske učinkovitosti na vseh področjih rabe energije se lahko izkaže za močan instrument zmanjšanja dodatnih stroškov evropskega gospodarstva. V idealnem primeru bi povečanje energetske učinkovitosti, ki bi bilo sorazmerno s povečanjem stroškov določene vrste energije, lahko stabiliziralo cene na sedanji ravni.

3.7 Toda za znatno povečanje energetske učinkovitosti so neizogibno potrebna velika vlaganja potrošnikov, industrije in javnih organizacij (v stavbe, infrastrukturo, električne avtomobile itd.). Splošna omejitev naložb bo po eni strani vplivala na hitrost izboljšav. Po drugi strani pa bodo nekateri sektorji evropske družbe lahko podpirali velike naložbe in dosegli precejšnje prihranke, medtem ko za druge to ne bo mogoče. Tako bi se utegnil povečati gospodarski razkorak med različnimi deli Evropske unije. EESO zato meni, da je treba sprejeti spremljevalne ukrepe in tako poskrbeti, da bo energetska učinkovitost v prid vsem.

3.8 Za uresničitev notranjega energijskega trga bo potrebna nova infrastruktura za prenos energije – električni daljnovodi ali plinovodi, kar pomeni velike naložbe. Komisija upravičeno izraža zadovoljstvo nad napredkom, doseženim na tem področju, pa tudi nad začetkom foruma v Københavnu, ki je nedvomno koristen za opredelitev problemov, vendar sam po sebi ni rešitev. Sklenjenih je bilo več sporazumov o sodelovanju med državami, kot sta sporazuma med Poljsko in Litvo ter med Norveško in Švedsko. Znano pa je, da med nekaterimi državami članicami obstajajo razlike v stališčih o projektih, kot je Severni tok, ki je bil deležen kritik na Poljskem, v baltskih državah in na Švedskem. Paziti je torej treba, da nekatere odločitve o naložbah ne bi bile v nasprotju z duhom energetske unije. Poleg tega imajo določene politične odločitve lahko velik vpliv na naložbe, kar pomeni, da jih je treba sprejemati z določeno distanco ter jih pretehtati z znanstveno in tehnično preudarnostjo.

3.9 Komisija se zaveda, da potrošniki – posamezniki, podjetja ali družine – želijo večjo preglednost glede cen in stroškov energije. Te je treba oceniti glede na položaj naših glavnih konkurentov. EESO odločno podpira pristop preglednega in enostavnega obveščanja, h kateremu je že pogosto pozval. Vendar pa je v času, ko se povečuje energetska revščina, treba znova poudariti potrebo po univerzalnih storitvah na področju energije ter imeti na voljo posebne kazalnike o vlogi, ki jo imajo lahko pri tem storitve splošnega gospodarskega pomena. Naše družbe so odvisne od energije, ki je odločilna za udobje, prevoze, komunikacije, delovanje naših podjetij. EESO želi, da bi bila civilna družba zastopana v organih, v katerih se na evropski ravni opredeljujejo pogoji izvajanja univerzalnih storitev. Potrošniki morajo imeti možnost polnega sodelovanja pri opredelitvi te univerzalne storitve in spremljanja njenega izvajanja v praksi.

3.10 EESO se čedalje bolj zaveda, da je na podlagi tega stališča treba opraviti ponovno razpravo o liberalizaciji trga proizvodnje energije, ki je bila uvedena v poznih devetdesetih letih prejšnjega stoletja in ki jo je spremljalo neopazno in večinoma z dobrimi argumenti podprto uvajanje instrumentov, neskladnih s trgom, kot so subvencije (za trajnostno proizvodnjo energije) in omejitve (med drugim za emisije CO<sub>2</sub>). Za podjetja in delavce v sektorju je pomembno poskrbeti za gotovost glede okvira, v katerem so mogoče naložbe, saj so v igri velike vsote, doba za povrnitev naložb pa je dolga. Negotovost, ki je posledica stalno spreminjajoče se energetske politike, ne prispeva k pripravljenosti za tveganje in s tem ovira tehnološke inovacije, ki spodbujajo trajnost, v evropskem energetskega sektorju.

3.11 Državlani bodo uspeh energetske unije presojali po zelo konkretnih vidikih, kot so zlasti višina cen, ki so posledica davkov na energijo, dostop do omrežij, varnost oskrbe (preprečevanje prekinitvev in popolnih izpadov), obveščanje potrošnikov glede materialov, ki jih uporabljajo, vendar mora biti to preprosto in takoj razumljivo (energetske oznake za elektronske in gospodinjske naprave, merjenje porabe za avtomobile)<sup>(2)</sup>.

<sup>(2)</sup> UL C 82, 3.3.2016, str. 6.

3.12 Velja tudi poudariti, da sprejete odločitve na področju energetske politike v celoti zadevajo zaposlene v podjetjih. Energetski prehod prinaša spremembe, tehnološke in druge. Pojavljajo se nova delovna mesta, druga bodo morda izginila z zaprtjem ali zmanjšanjem nekaterih vrst obratovanja (rudniki premoga ali jedrske elektrarne). Nekateri poklici se spreminjajo ali preoblikujejo: krovec, ki polaga strešno opeko ali skrilavec, se bo denimo moral naučiti nameščati sončne kolektorje. Pri uresničevanju različnih poglavij energetske unije je zato treba dobro upoštevati potrebo po prizadevanjih na področju usposabljanja delavcev in obrtnikov v neposredno ali posredno vpletenih sektorjih. Skrbeti bo treba tudi za ohranitev strokovnega znanja na visoki ravni, ki je v gospodarski konkurenci zelo dragoceno (na primer na področju jedrske energije). Vendar bo treba tudi predvideti podporo preusposabljanju delavcem, ki bi utegnili izgubiti službo zaradi sprememb ob energetskem prehodu. Prav tako je treba vnaprej oceniti gospodarske posledice prihodnjih političnih odločitev, da bi zlasti glede na zelo živahno svetovno konkurenco dobro presodili učinke.

3.13 Kar zadeva sama podjetja, bo pri ciljih dekarbonizacije, energetske učinkovitosti in zmanjšanja povpraševanja treba v celoti upoštevati svetovno konkurenco, zlasti kar zadeva energetske intenzivne panoge (jeklarstvo, proizvodnja aluminija, gumarska in kemijska industrija ...). Velike težave glede ciljev na področju emisij ogljikovega dioksida so značilne za prometni sektor. Vse vrste prometa morajo prispevati k zmanjšanju emisij glede na intenzivnost porabe fosilnih goriv. Razpoložljiva tehnologija ponuja izvedljive rešitve za kratke razdalje in torej v praksi za prevoz v mestih. Za dolga potovanja se z izjemo električnega železniškega prometa uporabljajo fosilna goriva. Prehod na druge oblike prevoza lahko prispeva k razogljičenju, vendar je v Evropi težavno doseči ta cilj. V ta namen morajo biti naložbe bolj usmerjene, tako da bodo povezovalе različne vrste prevoza in bodo imele prednost tiste, ki manj onesnažujejo. Energija je tudi geopolitično orožje, odvisnost od strateških dejavnosti pa je politično nevarna za vpletene države in tudi za državljane – delavce, potrošnike ali podjetnike. Zato se je treba izogibati selitvi proizvodnje, saj bi z njo hkrati izgubili gospodarsko moč, dragoceno strokovno znanje in neodvisnost.

3.14 Energetska varnost, solidarnost in zaupanje med državami članicami so bistvenega pomena za uspeh energetske unije v svetu, ki je z vidika energetske geopolitike zelo nestabilen. Nobenega dvoma ni, da večja energetska učinkovitost, več energije iz obnovljivih virov in več domače energije prispevajo k zmanjšanju odvisnosti in ranljivosti Evropske unije. Drugo vprašanje pa je, kako to doseči na gospodarsko vzdržen način.

3.15 Potrebna stabilizacija diplomatskih odnosov EU z njenimi vzhodnimi, južnimi, bližnjevzhodnimi in zahodnimi partnerji je element razvoja in neodvisnosti energetske unije. EESO meni, da je nujna jasna in enotna energetska diplomacija v odnosu do tretjih držav v skladu s pravilno razumljenimi interesi Evropske unije.

3.16 Komisija upravičeno poudarja, da so raziskave in inovacije bistvenega pomena za pospešitev energetskega prehoda. EESO je večkrat poudaril, da je treba uskladiti prizadevanja držav članic na tem področju in se lotiti skupnih projektov ter tako znižati stroške in skupaj uporabljati rezultate raziskav. Svoje cilje na področju energije bomo brez dvoma dosegli z napredkom pri raziskavah in razvoju ter s predpisi. Pri tem bi eden od ciljev evropske energetske unije moral biti spodbuditi prizadevanja za skupne projekte in preprečiti razpršitev sredstev, ki je v nasprotju z znanstveno, tehnično in gospodarsko učinkovitostjo. Za to bo seveda treba zagotoviti sredstva, vendar je malo verjetno, da bi sistem EU za trgovanje z emisijami, ki deluje zelo nezadovoljivo, zadoščal. Sistem EU za trgovanje z emisijami bremenita izrazito prenizka cena certifikatov, ki je posledica presežne ponudbe razpoložljivih emisijskih kuponov, zaradi česar nikakor ni mogoče doseči zelenega cilja zmanjšanja emisij, in vpliv subvencij na nekatere zelene vire energije.

3.17 EESO podpira pristop Komisije glede večje udeležbe socialnih partnerjev v procesu energetskega prehoda, za katerega bodo vsekakor potrebna prizadevanja na področju usposabljanja in prilagoditve na nove tehnologije in nove poklice. Uspešnega energetskega prehoda ne bo mogoče doseči brez pritegnitve akterjev socialnega in gospodarskega življenja, toda treba je poskrbeti za možnosti, da bodo lahko gonilo sprememb in jih ne bodo le pasivno prestajali. Treba bo tudi predlagati preusposabljanje za delavce, ki izgubijo zaposlitev v energetskem sektorju.

3.18 Poleg tega Komisija razvija svojo vizijo upravljanja energetske unije. Poziva k zanesljivemu in preglednemu procesu upravljanja. Vendar dodaja, da mora ta proces temeljiti na zakonodaji, toda po mnenju EESO politike ni mogoče skrócić na zakonodajne postopke ali upravno načrtovanje. Uspeh energetske politike je mogoče zagotoviti le s političnimi ukrepi vpletenih vlad, s podporo državljanov jasnim in razumljivim ciljem, upoštevanjem gospodarske stvarnosti, razvojem inovacij, podporo civilne družbe in izkoriščanjem možnosti tržnega gospodarstva. Zamisel o letnem poročilu o stanju je potrebna, vendar sama ne zadostuje. Poročilo je še vedno formalni dokument, ki se lahko izgubi v tehokratski abstraktnosti. Da bi se izognili tej nevarnosti, je po mnenju EESO treba doseči resničen evropski dialog o energiji, v katerega bodo lahko vključeni državljani – potrošniki, predstavniki organizacij za varstvo okolja, delavci, podjetniki kmetje, prebivalci mest in podeželja, upokojenci, kratka <sup>(3)</sup>, civilna družba, ki jo v celoti vsak dan zelo konkretno zadevajo vprašanja glede energije. Treba se je pripravljati na prihodnost in je ne le „utrpeti“. V tej prihodnosti bodo sočasno obstajali proizvajalci-odjemalci, potrošniki, proizvajalci energije ter „varčevalci“ z njo. S premagovanjem birokratskega vidika in odločnim političnim prizadevanjem bodo nastali pogoji za uspeh energetske unije.

V Bruslju, 28. aprila 2016

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Georges DASSIS

---

<sup>(3)</sup> UL C 68, 6.3.2012, str. 15; UL C 161, 6.6.2013, str. 1; UL C 291, 4.9.2015, str. 8; UL C 383, 17.11.2015, str. 84.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij Trgovina za vse – Za odgovornejšo trgovinsko in naložbeno politiko**

[COM(2015) 497 final]

(2016/C 264/17)

**Poročevalec: Jonathan PEEL**

Evropska komisija je 11. novembra 2015 sklenila, da v skladu s členom 262 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: Trgovina za vse – Za odgovornejšo trgovinsko in naložbeno politiko*

[COM(2015) 497 final].

Strokovna skupina za zunanje odnose, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 31. marca 2016.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 516. plenarnem zasedanju 27. in 28. aprila 2016 (seja z dne 28. aprila 2016) s 159 glasovi za, 7 glasovi proti in 13 vzdržanimi glasovi.

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) meni, da je sporočilo „Trgovina za vse – Za odgovornejšo trgovinsko in naložbeno politiko“<sup>(1)</sup>, ki ga je Evropska komisija objavila oktobra 2015, dobrodošla in pravočasna posodobitev trgovinske in naložbene politike EU.

1.1.1 Sporočilo prihaja po dveh nemirnih letih, ko je trgovina prvič v desetletju postala odmevno politično vprašanje, vključuje pozitivne predloge za podjetja in dokazuje, da je nova komisarka za trgovino prisluhnila ključnim problemom, ki so jih navedli civilna družba in drugi. Ambiciozna agenda, ki si jo zastavlja, je v času vse večje gospodarske negotovosti v svetu pomembna. Trgovina in naložbe so za gospodarsko blaginjo EU, najpomembnejši trgovinski blok na svetu, izjemno pomembne in podpis sporazuma o čezpacifiškem partnerstvu pravočasno opozarja na to, kako nujno je ohraniti konkurenčnost.

1.1.2 EESO izraža zaskrbljenost, da bo tako visoka pričakovanja težko izpolniti, kar bi sčasoma lahko ustvarilo težave in razočaranje v trenutku, ko se bodo trgovinska pogajanja EU neizogibno končala s kompromisom. Sporočilo „Trgovina za vse“ bo obveljalo za uspešno, če bo Komisija lahko dokazala, da se okoljski, delovni in drugi standardi zaradi trgovinskih sporazumov ne znižujejo. Nasprotno, cilj teh sporazumov bi moralo biti izboljševanje teh standardov.

1.2 Prepričani smo, da bo to mogoče najbolje doseči z veliko večjo udeležbo civilne družbe v vseh fazah pogajanj in nato v procesu izvajanja. Civilna družba pričakuje, da bodo transparentnost, odgovornost, ocenjevanje in analiziranje v jedru procesa političnega odločanja na področju trgovinske politike EU.

1.2.1 Zaradi svoje institucionalne vloge je EESO na pravem mestu, da s svojo široko mrežo stikov doma in v tujini pripomore k temu. Takšen poglobljen dialog mora vključevati tudi večje posvetovanje s socialnimi partnerji o možnih posledicah trgovine in naložb na delovna mesta.

<sup>(1)</sup> COM(2015) 497 final.

1.3 EESO je zelo zadovoljen, da je bil zaprosen za pripravo mnenja o „Trgovini za vse“, kar je priznanje večje vloge in pomena Odbora v trgovinski politiki, čeprav je hkrati razočaran, ker vloga EESO ni omenjena tudi v samem sporočilu.

1.4 EESO je zadovoljen s poudarki sporočila „Trgovina za vse“, da morajo trgovina in naložbe EU postati učinkovitejše, da je potrebna večja preglednost, da je treba upoštevati pomen promocije vrednot EU in se nujno uskladiti z drugimi ključnimi politikami EU. Predvsem pa sporočilo obsežno obravnava trajnostni razvoj, zlasti glede človekovih in socialnih pravic ter okolja. Po COP 21 bi bilo treba med vrednote EU uvrstiti tudi boj proti segrevanju Zemlje.

1.5 Dobrodošla je tudi zavezanost malim podjetjem, ki jih pri usmerjanju na nove trge čakajo večje ovire. Komisija obljublja, da bo po vzoru precedensa čezatlantskega partnerstva za trgovino in naložbe med EU in ZDA (TTIP) v vsa pogajanja vključila posebne določbe o malih in srednjih podjetjih (MSP) ter da bo „redno izvajala raziskave o ovirah, s katerimi se MSP srečujejo na določenih trgih“. Tu velja omeniti mnenje EESO o vplivu čezatlantskega partnerstva za trgovino in naložbe na MSP <sup>(2)</sup>.

1.6 Odbor pozdravlja tudi predloge, da se oživita Svetovna trgovinska organizacija (STO) in multilateralni sistem, zlasti po 10. ministrski konferenci v Nairobiju. S tem se poudarja tako regulativni vidik STO kot potreba po bolj usmerjenem pristopu, ki je zlasti pomemben zaradi ciljev trajnostnega razvoja in ciljev COP 21 ter rasti globalnih vrednostnih in oskrbovalnih verig, digitalnega trgovanja in e-trgovanja. Multilateralni pristop je izrednega pomena in treba ga je ohraniti na primer z izogibanjem nasprotno si pravilom ali standardom. Posebej se je treba tudi potruditi, da ne izpadejo ključne države, zlasti revnejše države v razvoju, kot so tiste v Afriki.

1.7 Argumente v korist trgovini in naložbam je nujno predstaviti v EU, zlasti po razpravi o TTIP. EESO je zadovoljen tudi z obljubo Komisije, „da noben trgovinski sporazum EU ne bo vzpostavil ravni varstva potrošnikov, varstva okolja ali socialne zaščite in zaščite delavcev, ki so nižje od sedanjih ravni“ <sup>(3)</sup>. Trgovinsko politiko je treba očitno uskladiti s trajnostnim razvojem, kar vključuje dolgoročno gospodarsko vzdržnost.

1.7.1 V EU in državah članicah je treba pripraviti poglobljene razprave na visoki ravni. Bistveno je vsem zainteresiranim stranem zagotoviti, da bodo lahko izrazile svoje poglede.

1.7.2 Odbor pozdravlja tudi namero, da trgovinska politika postane bolj odprta in pregledna ter da bolj koristi potrošnikom, kar je zelo pozitiven korak. Stališča potrošnikov je treba upoštevati in tako povečati zaupanje ter prispevati k temu, da trgovina postane bolj trajnostna in odgovornejša. Delimo pa tudi zaskrbljenost Evropske potrošniške organizacije (BEUC), da še vedno ni mehanizmov, ki bi v trgovinski politiki uveljavili previdnostno načelo in pristop na podlagi nevarnosti. To pa bi moralo biti povezano z „načelom inovativnosti“ <sup>(4)</sup>.

1.8 Odbor je prepričan, da mora Komisija narediti še več. Pokazati mora lastno odgovornost v pogajanjih o trgovini in naložbah, od nje pa se lahko tudi zahteva, da dokaže svoje trditve o koristih za vse.

1.8.1 Odbor je zadovoljen z obljubo iz sporočila, da se v vseh pogajanjih zagotovi enaka raven preglednosti, kot je bila dosežena pri TTIP (ne pa še za Japonsko). Redno poročanje pri vsakem krogu pogajanj je za civilno družbo pomembno. Odbor je bil razočaran, da kljub svoji institucionalni vlogi ni bil uradno vključen v ustrezno svetovalno skupino za TTIP, kar je treba popraviti pri prihodnjih pogajanjih.

<sup>(2)</sup> UL C 383, 17.11.2015, str. 34.

<sup>(3)</sup> Glej opombo 1.

<sup>(4)</sup> „Better Framework for Innovation“, izdal BUSINESSEUROPE in drugi, junij 2015.



1.9 Odbor je posebej razočaran, ker sporočilo ne omenja mehanizmov civilne družbe za spremljanje, ki pokrivajo poglavja o trgovini in trajnostnem razvoju v obstoječih trgovinskih sporazumih EU, niti ne omenja, kako bi se lahko razvili in okrepili. Odbor je prepričan, da morajo mehanizmi izvrševanja veljati tudi za sama poglavja o trgovini in trajnostnem razvoju, začeni s predlogom Komisije o TTIP.

1.9.1 Ti mehanizmi imajo velik potencial in lahko prinesejo otipljive rezultate. So pomemben kanal za dialog in sodelovanje s civilno družbo iz partnerskih držav, vendar pa niso omenjeni. To je po našem mnenju v nasprotju z namero, da se spodbuja vključitev ambicioznih in inovativnih poglavij o trgovini in trajnostnem razvoju v prihodnje sporazume, skupaj z opredelitvijo konkretnih določb.

1.9.2 Pridobili smo že dovolj izkušenj, da se lahko iz njih kaj naučimo in razmislimo o jasnih, pozitivnih priporočilih za prihodnost. Potrebne so uravnotežene, strukturirane in okrepljene notranje svetovalne skupine. Pomembni sta tudi krepitev zmogljivosti in boljša promocija, tako pri partnerskih državah kot v lokalni civilni družbi, saj se bo tako k sodelovanju spodbudilo več organizacij.

1.9.3 V sporazume je treba vključiti skupne seje obeh notranjih svetovalnih skupin, jim zagotoviti zadostno financiranje in razširiti pooblastila na dejavnosti s širšimi cilji na področju trgovine in trajnostnega razvoja.

1.10 Obstaja še več presenetljivih pomanjkljivosti. Dokument, ki je sicer „sporočilo Komisije“, se ne navezuje v zadostni meri na druge generalne direktorate. Odbor ni prepričan, da je Komisija že razvila pristop, da bi se pri ključnih vprašanjih povezali različni generalni direktorati.

1.10.1 Obžalujemo, da ni razviden popolnoma usklajen pristop do ciljev trajnostnega razvoja. Trgovina in naložbe bodo imele bistveno vlogo pri uresničevanju teh ciljev, ki bodo v naslednjih 15 letih pomembno vplivali na svetovno agendo, kljub temu pa so cilji trajnostnega razvoja v sporočilu omenjeni zgolj dvakrat. Očitno gre za zamujeno priložnost. Zavzemamo se za nujno razpravo, da se zagotovi vključitev civilne družbe v spremljanje učinka trgovine in naložb na doseganje ciljev trajnostnega razvoja.

1.10.2 Omenjeno ni niti podaljšanje „Sporazuma iz Cotonouja“ o partnerstvu med državami AKP in EU, ki je potrebno do leta 2020. EU mora aktivno spodbujati vse večja prizadevanja za trgovinsko sodelovanje med afriškimi državami, ki je bistveno za razvoj Afrike. Približno polovica afriških držav ni vključena v sedanje sporazume o gospodarskem partnerstvu, kljub temu pa ni videti, da bi poleg teh in okvira AKP nastajala kakršna koli strategija EU za celotno Afriko.

1.10.3 Podobno je EESO razočaran, da Komisija v sporočilu molči o drugih ključnih področjih trgovinske politike. Pogosto se sicer omenja pomen energije in surovin, v sporočilu pa ni niti besede o tem, da si je treba te bistvene uvozne artikle zagotoviti iz ustreznih držav, s katerimi se sklenitev sporazuma o prosti trgovini ne predvideva, oziroma o zmanjšanju naše odvisnosti od energije.

1.11 Nazadnje pozivamo, da se izvajanju „Trgovine za vse“ namenijo zadostna sredstva, ki bodo potrebna, če naj bo ta ambiciozna politika za trgovino in naložbe uspešna. Vključiti bi bilo treba tudi vlogo, ki jo imajo misije in delegacije EU v tujini.

## 2. Ozadje

2.1 Trgovina in naložbe so za EU izjemnega pomena. Kot navaja sporočilo, je od izvoza odvisnih več kot 30 milijonov delovnih mest v EU, vsako sedmo. Trgovina je eden od redkih instrumentov, ki lahko spodbudijo gospodarstvo, ne da bi se s tem obremenil državni proračun, in po pričakovanju naj bi se v naslednjih 15 letih več kot 90 % svetovne gospodarske rasti ustvarilo izven Evrope.

2.2 Sporočilo „Trgovina za vse“ je pravočasen pregled trgovinske strategije EU leto dni po tem, ko je sedanja Komisija začela z delom. Gre za tretje tovrstno sporočilo; prvo sporočilo „Globalna Evropa“<sup>(5)</sup> je bilo objavljeno leta 2006, ko so pogajanja o razvojni agendi iz Dohe v okviru STO dejansko zastala.

2.2.1 Sporočilo poudarja, da morajo trgovina in naložbe EU postati učinkovitejše in da je potrebna večja preglednost, ter opozarja na pomen promocije vrednot EU in na nujno uskladitev z drugimi ključnimi politikami EU. Več pozornosti obljublja malim podjetjem, ki jih pri vstopu na nove trge čakajo večje ovire.

2.2.2 Komisija v sporočilu tudi poudarja, da je treba skleniti sedanja pogajanja, zlasti o TTIP in pogajanja z Japonsko in Kitajsko<sup>(6)</sup> (o naložbah) – pri slednji posebej omenja strategijo „One belt, one road“ (angl. „en pas, ena pot“). Poudarjena je tudi ratifikacija celovitega gospodarskega in trgovinskega sporazuma (CETA) EU s Kanado.

2.2.3 Obljublja se večji poudarek trgovinskim odnosom z Azijo kot celoto, s ponovnim zagonom pogajanj za sklenitev medregionalnega sporazuma o prosti trgovini z državami ASEAN, s sporazumi o naložbah s Hongkongom in Tajvanom ter s pozivom k nadaljevanju zastalih pogajanj z Indijo. Načrtujeta se tudi sporazuma o prosti trgovini z Avstralijo in Novo Zelandijo, potrjena pa je revizija obstoječih sporazumov o prosti trgovini z Mehiko in Čilom.

2.3 Komisija v sporočilu navaja, v kolikšni meri je precejšnja in dosledna rast obsega svetovne trgovine in naložb v zadnjih desetletjih izboljšala splošno blaginjo in povečala zaposlovanje v EU in drugod.

2.3.1 Priznava tudi, da lahko trgovina vključuje „začasen negativen vpliv na nekatere regije in delavce, če se konkurenca izkaže za premočno za nekatera podjetja“, in poudarja, da „taka sprememba ni majhna za ljudi, na katere neposredno vpliva“. Pri tem je pomemben Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji, ki je v letih 2013 in 2014 pomagal več kot 27 600 delavcem<sup>(7)</sup>. Koristi, ki jih prinaša trgovina, niso nikoli enakomerno porazdeljene in čeprav je skupna bilanca pozitivna, so lahko posledice za posamezen sektor, geografsko območje oziroma posameznike negativne.

2.3.2 V sporočilu se izpostavlja, da je od izvoza zdaj odvisnih za dve tretjini delovnih mest več kot pred 15 leti. „Delavci na teh delovnih mestih so visoko usposobljeni in nadpovprečno plačani.“<sup>(8)</sup> „Več kot 600 000 MSP, ki zaposlujejo več kot šest milijonov ljudi, neposredno izvažajo blago iz EU, ta [izvoz] pa predstavlja eno tretjino izvoza EU,“ navaja Komisija<sup>(9)</sup> in dodaja, da jih „veliko več“ „izvažajo storitve“ ali pa so „dobavitelji drugih večjih družb“.

2.3.3 Od leta 2000 se je izvoz evropskega blaga „skoraj potrojil, in sicer se je povečal za približno 1,5 bilijona EUR. Delež EU v svetovnem izvozu blaga ostaja nad 15 %“, kar sporočilo primerja z vzponom Kitajske in ustreznim zmanjšanjem deleža Združenih držav Amerike in Japonske. V sporočilu je predstavljen tudi pomemben pozitiven učinek izvajanja sporazuma o prosti trgovini med EU in Južno Korejo, saj se je trgovinski primanjkljaj EU spremenil v presežek.

2.3.4 Sporočilo poudarja vse večjo medsebojno odvisnost uvoza in izvoza. Uvoz energije in surovin ostaja bistven, vendar, kot navaja, „enako velja za dele, komponente in investicijsko blago, kot so stroji. [...] Delež uvoza v izvozu EU se je od leta 1995 povečal za več kot polovico“<sup>(10)</sup>.

<sup>(5)</sup> COM(2006) 567 final.

<sup>(6)</sup> Pri Kitajski je ključno tudi vprašanje statusa tržnega gospodarstva.

<sup>(7)</sup> Sporočilo za javnost Evropske komisije, julij 2015.

<sup>(8)</sup> Glej opombo 1.

<sup>(9)</sup> Prav tam.

<sup>(10)</sup> Prav tam.

### 3. Spreminjajoče se razmere v svetovni trgovini

3.1 Sporočilo „Trgovina za vse“ upravičeno poudarja potrebo po ohranitvi osnovnih načel EU in uporabi trgovinskih sporazumov kot sredstva za promocijo vrednot – kot so trajnostni razvoj, človekove in socialne pravice, pravična in etična trgovina ter boj proti korupciji – po vsem svetu.

3.1.1 Sporočilo je bilo objavljeno v času, ko se trgovina močno spreminja. Dva pomembna nedavno sklenjena mednarodna sporazuma bosta močno vplivala na tokove svetovne trgovine. Najprej so bili septembra 2015 v OZN sprejeti cilji trajnostnega razvoja v okviru njene agende za trajnostni razvoj do leta 2030: cilji trajnostnega razvoja so v sporočilu „Trgovina za vse“ omenjeni le dvakrat.

3.1.2 Temu je decembra sledil uspešen konec Konference pogodbenic Okvirne konvencije ZN o spremembi podnebja v Parizu (COP 21 UNFCCC).

3.2 Trgovina in naložbe bodo imele temeljno vlogo pri promociji, usmerjanju in izvajanju ciljev trajnostnega razvoja, saj ne nazadnje UNCTAD ocenjuje, da bo treba za uresničitev zastavljenih ciljev letno najti 2,5 bilijona USD, v veliki meri pri zasebnem sektorju.

3.2.1 Ministrska izjava z nedavne 10. ministrske konference STO v Nairobiju priznava, da lahko mednarodna trgovina pripomore k doseganju trajnostne, trdne in uravnotežene rasti za vse<sup>(11)</sup>, hkrati pa je jasno pokazala, da ima STO pomembno vlogo pri doseganju ciljev trajnostnega razvoja in da bi bilo to veliko težje doseči brez multilateralne trgovinske mehanizma.

3.2.2 Tudi prispevek trgovine in naložb k izboljšanju stanja glede podnebnih sprememb bo velik. Na to, kako bo pariški sporazum vplival na trgovino, bo treba še počakati. Napredek, dosežen na pogajanjih za plurilateralen sporazum o okoljskem blagu, obeta pomemben korak pri vključevanju podnebnih sprememb v multilateralno trgovinsko politiko, potrebno pa je dodatno multilateralno ukrepanje, da se spodbujata koherenca in vzajemna podpora med trgovino in okoljem.

3.3 Druga občutna sprememba mednarodne trgovine in naložb je širjenje globalnih vrednostnih verig in globalnih dobavnih verig skupaj z eksponentno rastjo digitalnega trgovanja in e-trgovanja.

3.3.1 Velik del trgovine zdaj pomenijo vmesni proizvodi in storitve, ki so sestavni elementi končnega proizvoda. Tak razdrobljen proizvodni proces lahko vključuje veliko držav in se lahko spreminja, države v razvoju pa se želijo tudi specializirati za določena področja globalne vrednostne verige. Globalne dobavne verige zajemajo tiste dele globalne vrednostne verige, ki se nanašajo na vire, ne vključujejo pa zasnove, končne proizvodnje ali distribucije proizvoda ali storitve.

3.3.2 Storitve in eksponentna rast storitev kot bistvenega dela trgovine se v sporočilu „Trgovina za vse“ upravičeno obširno obravnavajo (2.1.1). Vendar bo morala Komisija preseči tradicionalen vidik trgovine s storitvami ter pozorno spremljati nadaljnji razvoj te rasti in način, kako vpliva na mednarodno trgovino.

3.3.3 Odbor je zato zadovoljen, da se v sporočilu „Trgovina za vse“ poudarja potreba, da mora „trgovinska politika obravnavati širši nabor vprašanj“<sup>(12)</sup>, da bi si lahko EU zagotovila ustrezen položaj v globalnih vrednostnih verigah, kar vključuje spodbujanje trgovine s storitvami, lažjanje digitalne trgovine ter zaščito potrošnikov in njihovih osebnih podatkov.

<sup>(11)</sup> Ministrska izjava iz Nairobija – točka 4, WT/MIN(15)/DEC, [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mc10\\_e/mindecision\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/mindecision_e.htm).

<sup>(12)</sup> Glej opombo 1.

3.3.4 Odbor je zadovoljen tudi z zavezo Komisije, da bo nadalje razvila politike, s katerimi bo zagotovila odgovorno upravljanje svetovnih dobavnih verig, ki je, kot navaja v sporočilu, „bitvenega pomena za usklajevanje trgovinske politike z evropskimi vrednotami“<sup>(13)</sup>. Pozdravljamo napredek, ki ga je Komisija na tem področju že dosegla, zlasti s pobudo za pravice delavcev z Mjanmarom. Nadzor dobavnih verig mora imeti ključno vlogo pri izpolnjevanju ciljev „Trgovine za vse“ na tem področju.

3.3.5 Jasnejše razumevanje delovanja svetovnih dobavnih verig, zlasti njihovega učinka na gospodarstvo in trg delovne sile v tretjih državah, prihaja ob pravem času, da bi lahko spodbudili trajnostni razvoj, vključujočo rast, človekove pravice in predvsem ustvarjanje dostojnih delovnih mest. Odbor pri tem znova opozarja na svoje nedavno informativno poročilo o socialni in družbeni odgovornosti podjetij<sup>(14)</sup>. Pred junijsko Mednarodno konferenco dela namerava pripraviti ločeno mnenje o dostojnem delu v okviru globalnih oskrbovalnih verig, da bi okrepili promocijo odgovornega poslovanja, ki je prednostna naloga nizozemskega predsedstva.

3.4 Multilateralni pristop k trgovini kljub temu ostaja temeljnega pomena. Gre za osrednji element svetovne trgovine, zato mora, kot se navaja, „ostati osnova trgovinske politike EU“<sup>(15)</sup>. Vendar pa je izhodišče STO precej drugačno kot pri ciljnih trajnostnega razvoja ali COP 21. Pri ciljnih trajnostnega razvoja in COP 21 gre za niz jasnih ciljev, pri STO pa je jasen samo mehanizem. Kot dokazujeta omejena sporazuma, sklenjena na Baliju in v Nairobiju, je skupne cilje STO težko doseči.

3.4.1 Odbor še naprej odločno podpira multilateralnost, ne nazadnje zato, ker je treba uresničiti cilje trajnostnega razvoja in COP 21, in zaradi rasti globalnih vrednostnih verig, globalnih dobavnih verig, digitalnega trgovanja in e-trgovanja.

3.5 Sporočilo „Trgovina za vse“ upravičeno poudarja<sup>(16)</sup> ključno vlogo STO pri razvoju in izvrševanju pravil svetovne trgovine in navaja, da so pravila STO „temelj svetovnega trgovinskega reda“<sup>(17)</sup>. STO zagotavlja globalno skladnost in njena pravila, podprta z njenim mehanizmom za reševanje sporov<sup>(18)</sup>, se na splošno cenijo in vse bolj uporabljajo. Obstaja resna nevarnost, da se v okviru mega-regionalnih in drugih pomembnejših bilateralnih sporazumov o prosti trgovini začnejo določati pravila, ki se lahko prekrivajo ali so si celo v nasprotju, kar bo pravila svetovne trgovine zapletlo in ne razjasnilo. Odbor z zaskrbljenostjo ugotavlja, da so določbe glede pravila o poreklu v sporazumu, ki ga je EU nedavno sklenila z Vietnamom, morda v nasprotju z določbami, ki jih je Vietnam sprejel v okviru sporazuma za čezpaciško partnerstvo.

3.6 Številna vprašanja, ki so bila na dnevnem redu kroga pogajanj STO v Dohi, je mogoče obravnavati zgolj na multilateralni ravni, kar se priznava od urugvajskega kroga. Med temi bi lahko bil učinkovit globalen dogovor o splošni ravni subvencij v kmetijstvu, kar je ključen cilj kroga iz Dohe. Še naprej si je treba prizadevati za multilateralne rešitve.

3.6.1 Sporazumi o prosti trgovini morajo zagotoviti resnično dodano vrednost. Omogočajo večji manevrski prostor za regionalne in nacionalne razlike pa tudi spoštovanje drugih kultur. Sporazumi o prosti trgovini morajo nazadnje okrepiti multilateralnost.

3.7 Sporočilo „Trgovina za vse“ obravnava možnosti za oživitev STO in multilateralnega sistema. Poleg elementa uvajanja pravil je prav poudariti tudi potrebo po bolj osredotočenem pristopu. Prav je opozoriti na vse večje neravnovesje, ki ga povzroča vzpon več naglo razvijajočih se gospodarstev, in potrebo, da te države bolj pomagajo drugim, ki v razvoju še bolj zaostajajo.

<sup>(13)</sup> Prav tam.

<sup>(14)</sup> Informativno poročilo o socialni in družbeni odgovornosti podjetij (<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.rex-opinions.35349>).

<sup>(15)</sup> COM(2015) 497 final, točka 5.1.

<sup>(16)</sup> Prav tam, točka 5.1.1.

<sup>(17)</sup> Prav tam.

<sup>(18)</sup> Zdaj obravnava že 500. primer.

3.8 Odbor je zaskrbljen, ker sporočilo vsebuje dva predloga, ki se na videz oddaljujeta od napovedanega namena. Prvi je predlog, „da se omogoči, da lahko podskupina članic STO odloča o določenem vprašanju“ (plurilateralen pristop), kot se to že dogaja na pogajanjih o sporazumu o okoljskem blagu in o predlaganem sporazumu o trgovini s storitvami (TiSA). Če ta način dela postane običajen, bi s tem lahko izpadle številne pomembne države, še posebno revnejše države v razvoju, zlasti v Afriki. Stanje je treba pozorno spremljati, da se zagotovi skladnost med plurilateralnimi sporazumi in popolno multilateralnostjo.

3.8.1 Drugič, če bi se predlog, da bi se sporazumi, kot je TTIP, odprli za tretje države, ki se jim želijo pridružiti (ta možnost se sicer predlaga z mislijo na države, kot so Turčija, Norveška in druge članice Evropskega gospodarskega prostora), povezal z drugimi pomembnimi sporazumi (kot je na primer sporazum med EU in Japonsko ali celoviti gospodarski in trgovinski sporazum), bi to lahko pod vprašaj postavilo pomen same STO, ne nazadnje zato, ker bi lahko pomenilo korak nazaj v čase, ko je prevladovala „četverica“ oziroma „G-4“.

#### 4. Strateška vprašanja in pomanjkljivosti

4.1 Sporočilo „Trgovina za vse“ sicer obravnava številna ključna strateška vprašanja in pomembne trgovinske teme, vendar pa v njem precej vprašanj tudi manjka.

4.2 Prvič, samo dvakrat so omenjeni cilji trajnostnega razvoja, pri katerih bodo trgovina in naložbe temeljnega pomena. Ti cilji so veliko obsežnejši kot razvojni cilji tisočletja, zato bodo vplivali na praktično vse države, tudi zato, ker vključujejo področji energije in podnebnih sprememb.

4.2.1 Komisija v točki 4.2 sporočila sicer navaja številne upoštevanja vredne argumente in obljube ter obravnava številna pomembna vprašanja, kot so ocene učinka na trajnostni razvoj in posledice novih sporazumov o prosti trgovini na najmanj razvite države, vendar pa manjka bistvena povezava s skupnim pristopom EU k uresničevanju ciljev trajnostnega razvoja. Obžalujemo, da ni razviden popolnoma usklajen pristop.

4.3 Komisija v sporočilu tudi sploh ne omenja ne podaljšanja „Sporazuma iz Cotonouja“ o partnerstvu med državami AKP in EU ne regij, zlasti v Afriki, s katerimi EU še ni sklenila sporazumov o gospodarskem partnerstvu. Ključno sporočilo iz Nairobija je bila razširjena želja, da se razvije Afriška unija, hkrati pa potekajo prizadevanja za oblikovanje „celinskega območja proste trgovine“ v Afriki kot celoti, z več kot 50 državami. EU je v edinstvenem položaju, da podpre ravno to željo, ki bi ji morala dati tudi prednost.

4.3.1 Velika pozornost, ki jo EU upravičeno namenja AKP, mora postati še večja prednostna naloga, ko se začnejo izvajati novi cilji trajnostnega razvoja. Pozdravljamo obljubo Komisije, da bo pregledala skupno strategijo EU za pomoč trgovini, „da bi povečala zmogljivost držav v razvoju, da izkoristijo priložnosti, ki jih ponujajo trgovinski sporazumi,“ v skladu s cilji trajnostnega razvoja, in da se bo s trgovino podpiralo tudi regionalno povezovanje.

4.3.2 Pozornost EU se usmerja v končno izjavo s 14. srečanja ekonomskih in socialnih predstavnikov AKP-EU julija 2015 v Yaoundeju<sup>(19)</sup>, ki navaja, da je treba za doseganje ciljev trajnostnega razvoja izkoristiti vsa razpoložljiva finančna sredstva, v okviru dobrega in preglednega fiskalnega upravljanja ter v sodelovanju z zasebnim sektorjem.

4.3.3 Ta pristop je skladen z dvema drugima nedavnima mnenjema Odbora. Prvo mnenje<sup>(20)</sup> poudarja, da je za učinkovito pomoč trgovini potrebno aktivno sodelovanje ekonomskih in socialnih akterjev pri oblikovanju programov, spremljanju njihovega izvajanja ter ocenjevanju njihovih rezultatov in učinka. Komisija mora zagotoviti, da bo v odnosih z državami AKP upoštevala raznolikost teh držav, hkrati pa si mora prizadevati za široko in dejavno udeležbo teh akterjev, vključno s socialnimi partnerji in širšo civilno družbo. Zato je obžalovanja vredno, da najnovejši sporazum o gospodarskem partnerstvu z Južnoafriško razvojno skupnostjo tovrstnih določb ne vsebuje.

<sup>(19)</sup> Končna izjava s 14. srečanja ekonomskih in socialnih predstavnikov AKP-EU, v skladu s Sporazumom iz Cotonouja.

<sup>(20)</sup> UL C 383, 17.11.2015, str. 49.

4.3.3.1 V drugem mnenju <sup>(21)</sup> je EESO poudaril, da podjetniške organizacije in organizacije civilne družbe v državah v razvoju potrebujejo pomoč, da pridobijo znanje in sposobnost pozitivnega vplivanja na delovno okolje – vključno s spoštovanjem sprejetih demokratičnih načel, spodbujanjem ustanavljanja in razvoja podjetij, povečevanjem transparentnosti ter omejevanjem pretirane birokracije in nebrzdane korupcije, ne nazadnje s ciljem spodbujanja tujih in domačih vlagateljev.

4.4 Tretjič, v sporočilu ni niti besede o tem, da si je treba bistvene uvozne artikle zagotoviti iz ustreznih držav, s katerimi se sklenitev sporazuma o prosti trgovini ne predvideva, oziroma kako zmanjšati odvisnost EU od energije. Precej delovnih mest je odvisnih tudi od varne in redne oskrbe z energijo in ključnimi surovinami. Odbor je to vprašanje že obravnaval v mnenju, v katerem se je zavzel za učinkovito globalno strategijo in jasn postopek EU za odzivanje na nujne in krizne razmere, če pomemben uvoz zaradi kakršnega koli razloga nenadoma ni več na voljo <sup>(22)</sup>.

4.4.1 Odbor je z razočaranjem ugotovil, da je bilo poglavje o „močnejši vlogi Evrope na svetovnih energetskih trgih“ v novjšem sporočilu Komisije o „svežnju za energetska unija“ <sup>(23)</sup> presenetljivo šibko. Ne zdi se nam ustrezno, da je povežalo Alžirijo in Turčijo, pri čemer ni omenilo niti ključnih energetskih koridorjev niti strateškega partnerstva EU s Kitajsko, zlasti v zvezi s skupnim sodelovanjem na področju energije in prometa.

4.4.2 Sporazum COP 21 je bil dosežen po objavi sporočila „Trgovina za vse“. Mednarodni trgovinski sistem bo moral odražati njegove cilje in cilje trajnostnega razvoja. V boju proti spreminjanju podnebja bo treba upoštevati tudi ogljični odtis in spodbude za biotsko raznovrstnost.

4.5 Glede naložb, ki so bile med področja v pristojnosti EU vključene šele z Lizbonsko pogodbo, sporočilo „Trgovina za vse“ predlaga posodobitev obstoječih sporazumov o prosti trgovini, ki jih je sklenila EU, da bi se jim dodalo posebno poglavje o naložbah, pa tudi nova ločena pogajanja s Hongkongom in Tajvanom.

4.5.1 Drugič, po zapletu z reševanjem sporov med vlagatelji in državo (ISDS) in nato predlogi za pogajanja o TTIP Komisija preučuje možnost regulacije zaščite naložb in arbitraže. Predlaga, da se v sporazumih o prosti trgovini nameni večji poudarek pravici države do urejanja, hkrati pa se začne preoblikovanje starega sistema v „javni sistem sodišč za naložbe, sestavljen iz sodišča prve stopnje in pritožbenega sodišča, ki bosta delovala kot tradicionalna sodišča“ <sup>(24)</sup>. Zagotovljeni bodo kodeks ravnanja ter neodvisni sodniki z visokimi tehničnimi in pravnimi kvalifikacijami.

4.5.2 Odbor spodbuja k odprti in transparentni razpravi. Zato je obžalovanja vredno, da so bili ti predlogi, ki jim je močno nasprotovala cela vrsta organizacij civilne družbe, ker se bistveno ne razlikujejo od mehanizma ISDS, ki ga je EESO kritiziral <sup>(25)</sup>, brez polnega in pravega posvetovanja zdaj vključeni v besedilo sporazuma o prosti trgovini z Vietnamom in revidirano besedilo CETA.

4.6 Nazadnje, ambiciozna trgovinska in naložbena politika EU zahteva ustrezna, namenska in zadostna sredstva za sočasno izvajanje več pogajanj, spremljanje in izvajanje trgovinskih sporazumov (vključno z zadostnim financiranjem nadzora civilne družbe) ter za utemeljevanje argumentov v korist trgovine širši javnosti. Namenjanje zadostnih sredstev za področja, kjer so najbolj potrebna, mora biti pri izvajanju „Trgovine za vse“ glavnega pomena, vključno z vlogo misij in delegacij EU v tretjih državah.

<sup>(21)</sup> UL C 67, 6.3.2014, str. 1.

<sup>(22)</sup> UL C 67, 6.3.2014, str. 47.

<sup>(23)</sup> COM(2015) 80 final.

<sup>(24)</sup> Prav tam.

<sup>(25)</sup> Mnenje EESO o zaščiti vlagateljev in reševanju sporov med vlagatelji in državo v trgovinskih sporazumih in sporazumih o naložbah med EU in tretjimi državami (UL C 332, 8.10.2015, str. 45).

## 5. Trajnost in vrednote EU – ključ za uveljavitev argumentov doma

5.1 Za uspeh „Trgovine za vse“ bo pomembno, da doma uveljavimo širše argumente v korist trgovini. O trgovini in naložbah se zdaj javno razpravlja in velik del civilne družbe jih smatra za pomembne, številni pa pri tem izražajo dvom v njihova osnovna načela. Stara predpostavka EU, da je liberalizirana trgovina avtomatično tudi koristna, ni več sprejemljiva.

5.2 Sporočilo „Trgovina za vse“ na dolgo obravnava vprašanja, ki so se pojavila med razpravo o TTIP. Odločno zapiše: „Komisija si mora prizadevati za politiko, ki koristi celotni družbi, spodbuja evropske in splošne standarde in vrednote poleg temeljnih gospodarskih interesov, hkrati pa bolj poudarja pomen trajnostnega razvoja, človekovih pravic, davčne utaje, varstva potrošnikov ter odgovorne in pravične trgovine“<sup>(26)</sup>. Pomembne bodo tudi določbe o boju proti davčnim goljufijam in izogibanju davkom. Obljublja, „da noben trgovinski sporazum EU ne bo vzpostavil ravni varstva potrošnikov, varstva okolja ali socialne zaščite in zaščite delavcev, ki so nižje od sedanjih ravni“<sup>(27)</sup>. Po COP 21 bi bilo treba temu dodati tudi segrevanje Zemlje.

5.3 Odbor je zadovoljen s temi obljubami, ki gradijo na temeljih, postavljenih v sporočilu „Globalna Evropa“: „Medtem ko uresničujemo socialno pravičnost in kohezijo doma, si moramo tudi prizadevati, da svoje vrednote, vključno s socialnimi in okoljskimi standardi ter kulturno raznolikostjo, uveljavimo v svetu“<sup>(28)</sup>.

5.3.1 EU se za trajnostni razvoj zavzema tudi zato, ker želi na splošno spodbujati in okrepiti skupno prepričanje v moč demokracije, pravne države, človekovih pravic, preglednosti in predvidljivosti. V središču teh prizadevanj so zaščita okolja, boj proti podnebnim spremembam, spodbujanje dostojnega dela, zdravje in varnost pri delu ter številna druga vprašanja, ki so obravnavana tako v temeljnih konvencijah MOD kot v najpomembnejših multilateralnih konvencijah o okolju. Zdaj je ključnega pomena, da imajo tudi cilji trajnostnega razvoja osrednjo vlogo.

5.3.2 V večini sektorjev, s pomembno izjemo tekstilne in keramične industrije, so tarife v trgovinskih pogajanjih drugotnega pomena za netarifnimi ovirami in pravili – vključno z regulativnim sodelovanjem. Učinek slednjega je tisti, ki sproža zaskrbljenost glede dejanskih zmagovalcev. Kot poudarja sporočilo, je ključnega pomena, da se regulativno sodelovanje doseže brez zmanjšanja sedanje regulativne zaščite na ključnih področjih, kot so zdravje, varnost, okolje, delovni pogoji in varstvo potrošnikov. Poglavje o sanitarnih in fitosanitarnih ukrepih v celovitem gospodarskem in trgovinskem sporazumu (CETA) kaže pot naprej. Zagotoviti je treba pravico do urejanja s predpisi in se izogniti dvojnemu standardom.

5.4 Odbor pozdravlja željo, da se v sporazumih o prosti trgovini zavarujejo javne storitve, ki jo je v skladu s stališči EESO, Evropskega parlamenta in širše civilne družbe izrazila Komisija, in meni, da bi bila uporaba pozitivnega seznama tako glede dostopa do trga kot nacionalne obravnave najboljši način za to.

5.5 Ker se o področju trgovine vse bolj razpravlja, se ni več mogoče zanesti na ratifikacijo trgovinskih sporazumov v Evropskem parlamentu, ki ima zdaj večja pooblastila in veliko bolj raznolika stališča. Odbor zato pričakuje, da bo Komisija v trgovinskih pogajanjih upoštevala pripombe in pomisleke, ki jih je Parlament izrazil v svojih resolucijah, nazadnje o sporazumih TTIP in TiSA. Ker je verjetno, da bodo nekateri sporazumi o prosti trgovini vključevali „deljene“ pristojnosti, jih bodo v tem primeru morali ratificirati nacionalni parlamenti. V takih primerih bo za ratifikacijo potreben postopek povsem jasne odgovornosti v skladu z nacionalnimi ustavnimi določbami. Nadaljnja prizadevanja Komisije, da si zagotovi pristanek na takšne sporazume, bodo bistvena tako na ravni EU kot na ravni držav članic.

<sup>(26)</sup> Glej opombo 1.

<sup>(27)</sup> Prav tam.

<sup>(28)</sup> COM(2006) 567 final, točka 3.1(iii).

5.6 Prednosti trgovine EU ostajajo eden od njenih najtrdnejših argumentov, vendar je argumente v korist trgovini in zlasti naložbam treba stalno ponavljati. V EU in v državah članicah je treba pripraviti poglobljene razprave na visoki ravni, ki bi vključevale tudi civilno družbo in v katerih je treba zagotoviti, da lahko vse zainteresirane strani dejansko izrazijo svoje mnenje.

5.6.1 Doslej je širši, privlačen nabor uvoženih izdelkov skupaj z znižanjem stroškov z zmanjšanjem ali odpravo tarif ustvarjal jasno razvidne koristi za potrošnike, in sicer večjo izbiro in raznolikost. Nerešena pa so še vprašanja, kot je znižanje tarif za gostovanje na področju telekomunikacije s trgovinskimi partnerji. Spodbujanje pozitivne potrošnje prebivalstva doma je ključno za ustvarjanje širših koristi liberalizacije trgovine v EU, zlasti z močnejšo gospodarsko rastjo in novimi delovnimi mesti v EU.

5.7 Komisija v sporočilu poudarja pomen, ki ga ima trgovina za EU z vidika rasti in delovnih mest, enakega pomena pa je tudi glas potrošnika, ki ga skrbita morebitno nižanje standardov in morebiten okoljski odtis.

5.7.1 Potrošniki, ki imajo po sporočilu „Trgovina za vse“<sup>(29)</sup> jasne koristi od odprave trgovinskih ovir, morajo zaupati v svetovni trg. Da bi to dosegli, je treba trgovinsko politiko uskladiti s trajnostnim razvojem, kar vključuje dolgoročno gospodarsko vzdržnost. To se mora v celoti odražati v ocenah učinka in imeti posledice.

5.7.2 Bistveno je, da so potrošniki in širša civilna družba v središču priprave politik. Odbor je prepričan, da je dejstvo, da se sporočilo osredotoča na prizadevanja, da trgovinska politika bolj koristi potrošnikom ter da postane bolj odprta in pregledna, zelo pozitiven korak. Vendar delimo zaskrbljenost, da še vedno ni mehanizmov, ki bi v trgovinski politiki uveljavili previdnostno načelo in pristop na podlagi nevarnosti. To pa bi moralo biti povezano z „načelom inovativnosti“<sup>(30)</sup>.

## 6. Preglednost in poglobitev sodelovanja civilne družbe

6.1 Sporočilo „Trgovina za vse“ bo obveljalo za uspešno, če bo Komisija lahko dokazala, da se okoljski, delovni in drugi standardi zaradi trgovinskih sporazumov ne znižujejo. Pokazati bo morala tudi lastno odgovornost v pogajanjih o trgovini in naložbah, od nje pa se lahko tudi zahteva, da dokaže svoje trditve o koristih za vse.

6.1.1 To bo mogoče doseči samo s precej bolj poglobljeno udeležbo civilne družbe že od začetka.

6.1.2 Sporočilo „Trgovina za vse“ omenja potrebo po dejavnem sodelovanju s civilno družbo, čeprav ne v tolikšni meri, kot bi lahko pričakovali. Zaradi svoje institucionalne vloge je EESO na pravem mestu, da lahko to pomaga razviti s svojimi rednimi odnosi s civilno družbo v EU in v tretjih državah. To mora vključevati tudi neposredno posvetovanje s socialnimi partnerji o možnih posledicah trgovine in naložb na delovna mesta.

6.2 Po zapletih s TTIP sporočilo zdaj v celoti priznava, da je potrebna preglednost. Dobrodošla je obljuba, da se v vseh pogajanjih zagotovi enaka raven preglednosti, kot je zdaj pravilo pri TTIP. Odbor zato Svet poziva, naj nemudoma objavi pooblastila in besedila za pogajanja o sporazumu o prosti trgovini med EU in Japonsko.

6.2.1 Odbor je prepričan, da je zelo pomembno redno poročanje civilni družbi pri vsakem krogu pogajanj. Koristna je tudi ustrezna svetovalna skupina za prispevek med napredovanjem pogajanj TTIP: Odbor je bil razočaran, da kot institucija ni bil uradno vključen vanjo. To je treba v prihodnje popraviti.

<sup>(29)</sup> COM(2015) 497 final, točka 4.1.1.

<sup>(30)</sup> Glej opombo 5.



6.3 Sporočilo pa sploh ne omenja mehanizmov civilne družbe za spremljanje, ki se nanašajo na poglavja o trgovini in trajnostnem razvoju v obstoječih trgovinskih sporazumih EU, niti ne omenja, kako bi se lahko razvili in okrepi. Odbor je prepričan, da morajo mehanizmi izvrševanja veljati tudi za sama poglavja o trgovini in trajnostnem razvoju, začeni s predlogom Komisije o TTIP.

6.3.1 To vzbuja razočaranje. V odziv na sporočilo „Globalna Evropa“ je Odbor pozval k vključitvi poglavja o trgovini in trajnostnem razvoju v vsak prihodnji sporazum o prosti trgovini, pri čemer bi bilo treba civilni družbi nameniti dejavno vlogo spremljanja <sup>(31)</sup>.

6.3.2 Od sporazuma med EU in Južno Korejo iz leta 2010 je EU sklenila sedem trgovinskih sporazumov s pomembnim poglavjem o trgovini in trajnostnem razvoju. Odbor se je tudi že zavzel za to, da se poglavje o trgovini in trajnostnem razvoju vključi v samostojne sporazume o naložbah <sup>(32)</sup>.

6.3.3 EESO meni, da je pomanjkanje vsakršne podrobne ocene teh poglavij do sedaj, njihovega spremljanja ali morebitnega razvoja v nasprotju z drugače dobrodošlo namero Komisije, da še naprej spodbuja vključitev ambicioznih in inovativnih poglavij o trgovini in trajnostnem razvoju v sporazume EU o trgovini in naložbah, skupaj s konkretnimi določbami, ki jih navajajo.

6.3.4 Vsi tovrstni sporazumi vključujejo tudi različne vrste skupnih mehanizmov civilne družbe za spremljanje izvajanja poglavij o trgovini in trajnostnem razvoju. Pridobili smo že dovolj izkušenj in se iz njih dovolj naučili, da lahko razmislimo ter oblikujemo jasna, pozitivna priporočila za prihodnost.

6.3.5 Ti mehanizmi imajo velik potencial in lahko prinesejo otipljive rezultate v smislu pozitivnih posledic trgovine in naložb, kjer je to primerno. So pomembno sredstvo za dialog in sodelovanje s civilno družbo iz partnerskih držav; da bodo lahko polno in učinkovito delovali, zlasti tam, kjer se model civilnega in socialnega dialoga razlikuje od modela EU, pa bodo potrebni čas, prizadevanja in krepitev zmogljivosti. Stiki, ki jih je EESO že navezal, so pomagali pri oblikovanju notranjih svetovalnih skupin.

6.4 Z naraščanjem števila takšnih organov nastajajo resni izzivi pri zagotavljanju uravnotežene zastopnosti vsake skupine v notranjih svetovalnih skupinah, kar povzroča hude zamude.

6.4.1 Med pogostimi težavami so:

- omejene kapacitete ustreznih organizacij: potrebna je boljša promocija v partnerskih državah ter med akterji civilne družbe,
- potreba, da se v besedilo sporazuma vključi določba o skupnih sejah notranjih svetovalnih skupin EU in partnerskih držav, za izmenjavo izkušenj in vzpostavitev skupnih primerjalnih meril za spremljanje,
- zadostno financiranje sodelovanja civilne družbe: to bi moralo zajemati tudi širše dejavnosti, vključno s seminarji in študijami, ki prispevajo k doseganju ciljev glede trgovine in trajnostnega razvoja.

6.4.2 Priporočamo tudi, da se mandat notranjih svetovalnih skupin razširi na vsa vprašanja, ki zadevajo civilno družbo, vključno z regulativnim sodelovanjem, poglavji o MSP ter določbami, povezanimi s človekovimi pravicami.

V Bruslju, 28. aprila 2016

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Georges DASSIS

<sup>(31)</sup> UL C 211, 19.8.2008, str. 82.

<sup>(32)</sup> UL C 268, 14.8.2015, str. 19.

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

**(COM(2016) 71 final – 2016/43 (NLE))**

(2016/C 264/18)

Svet je 24. februarja 2016 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(2016) 71 final – 2016/43 NLE).

Odbor je v mnenju o smernicah za zaposlovanje (EESC-2015-01167-00-02-AC-TRA), sprejetem 27. maja 2015 (\*), že izrazil svoje stališče o vsebini predloga, zato je na 516. plenarnem zasedanju 27. in 28. aprila 2016 (seja z dne 27. aprila) z 220 glasovi za, 1 glasom proti in 7 vzdržanimi glasovi sklenil, da o tem ne bo pripravil novega mnenja, saj zagovarja enako stališče kot v navedenem mnenju.

V Bruslju, 27. aprila 2016

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Georges DASSIS

---

(\*) Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora (SOC/519) o predlogu sklepa Sveta o smernicah za politike zaposlovanja držav članic, COM(2015) 098 final – 2015/0051 (NLE), UL C 332, 8.10.2015, str. 68.



ISSN 1977-1045 (elektronska različica)  
ISSN 1725-5244 (tiskana različica)



**Urad za publikacije Evropske unije**  
2985 Luxembourg  
LUKSEMBURG

**SL**