



Slovenska izdaja

## Informacije in objave

Letnik 60

31. avgust 2017

Vsebina

### I Resolucije, priporočila in mnenja

MNENJA

#### **Evropski ekonomsko-socialni odbor**

#### **526. plenarno zasedanje EESO 31. maja in 1. junija 2017**

2017/C 288/01	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Umetna inteligenca – Posledice za enotni (digitalni) trg, proizvodnjo, potrošnjo, zaposlovanje in družbo (mnenje na lastno pobudo) . . . . .	1
2017/C 288/02	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Možno preoblikovanje skupne kmetijske politike (raziskovalno mnenje) . . . . .	10

### III Pripravljalni akti

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

#### **526. plenarno zasedanje EESO 31. maja in 1. junija 2017**

2017/C 288/03	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Naslednji na čelu Evrope: pobuda za zagon in razširitev podjetij (COM(2016) 733 final) . . . . .	20
2017/C 288/04	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o prilagoditvi številnih zakonodajnih aktov, v katerih je določena uporaba regulativnega postopka s pregledom, členoma 290 in 291 Pogodbe o delovanju Evropske unije (COM(2016) 799 final – 2016/0400 (COD)) . . . . .	29

2017/C 288/05	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – (a) „Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o izvrševanju Direktive 2006/123/ES o storitvah na notranjem trgu, določitvi postopka uradnega obveščanja o sistemih dovoljenj in zahtevah, povezanih s storitvami, ter spremembah Direktive 2006/123/ES in Uredbe (EU) št. 1024/2012 o upravnem sodelovanju prek informacijskega sistema za notranji trg“ (COM(2016) 821 final – 2016/0398 (COD)) – (b) „Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o preskusu sorazmernosti pred sprejetjem nove regulacije poklicev“ (COM(2016) 822 final – 2016/0404 (COD)) – (c) „Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pravnem in operativnem okviru evropske storitvene e-izkaznice, ki jo je uvedla Uredba ... [uredba o evropski storitveni e-izkaznici]“ (COM(2016) 823 final – 2016/0402 (COD)) – (d) „Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o uvedbi evropske storitvene e-izkaznice in povezanih upravnih zmogljivosti“ (COM(2016) 824 final – 2016/0403 (COD))	43
2017/C 288/06	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog direktive Sveta o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost v zvezi z začasno uporabo splošnega mehanizma obrnjene davčne obveznosti za dobavo blaga in storitev nad določenim pragom (COM(2016) 811 final – 2016/0406 (CNS))	52
2017/C 288/07	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2004/37/ES o varovanju delavcev pred nevarnostmi zaradi izpostavljenosti rakotvornim ali mutagenim snovem pri delu (COM(2017) 11 final – 2017/0004 (COD))	56
2017/C 288/08	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Evropski obrambni akcijski načrt (COM(2016) 950 final)	62
2017/C 288/09	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi večletnega načrta za male pelagične staleže v Jadranskem morju in ribolov, ki izkorišča te staleže (COM(2017) 97 final - 2017/0043 (COD))	68
2017/C 288/10	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2003/87/ES zaradi ohranitve obstoječih omejitev področja uporabe za letalske dejavnosti in priprave na izvajanje globalnega tržnega ukrepa po letu 2021 (COM(2017) 54 final – 2017/0017 (COD))	75
2017/C 288/11	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Evropski investicijski banki – Pospeševanje inovativnosti na področju čiste energije (COM(2016) 763 final)	81
2017/C 288/12	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Evropska strategija za kooperativne inteligentne prometne sisteme – mejnik na poti h kooperativni, povezani in avtomatizirani mobilnosti (COM(2016) 766 final)	85
2017/C 288/13	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o notranjem trgu električne energije (prenovitev) (COM(2016) 861 final – 2016-379-COD) – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o pripravljenosti na tveganja v sektorju električne energije in razveljavitvi Direktive 2005/89/ES (COM(2016) 862 final – 2016-377-COD) – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ustanovitvi Agencije Evropske unije za sodelovanje energetskih regulatorjev (prenovitev) (COM(2016) 863 final – 2016-378-COD) – Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih pravilih notranjega trga električne energije (prenovitev) (COM(2016) 864 final – 2016-380-COD)	91
2017/C 288/14	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Evropski investicijski banki – Drugo poročilo o stanju energetske unije (COM(2017) 53 final) – Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Poročilo o napredku na področju energije iz obnovljivih virov (COM(2017) 57 final)	100

2017/C 288/15	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah, organih, uradih in agencijah Unije in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 45/2001 in Sklepa št. 1247/2002/ES (COM(2017) 8 <i>final</i> – 2017/0002 (COD)) . . . . .	107
2017/C 288/16	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2003/59/ES o temeljnih kvalifikacijah in rednem usposabljanju voznikov nekaterih cestnih vozil za prevoz blaga ali potnikov in Direktive 2006/126/ES o voznških dovoljenjih (COM(2017) 47 <i>final</i> – 2017/0015 (COD)) . . . . .	115
2017/C 288/17	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Skupno sporočilo Evropske komisije in visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko Evropskemu parlamentu in Svetu: Oblikovanje strategije EU za mednarodne kulturne povezave (JOIN(2016) 29 <i>final</i> ) . . . . .	120
2017/C 288/18	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi upravljalnih, ohranitvenih in nadzornih ukrepov, ki se uporabljajo na območju Konvencije Regionalne organizacije za upravljanje ribištva v južnem Tihem oceanu (SPRFMO) (COM(2017) 128 <i>final</i> – 2017/0056 (COD)) . . . . .	129
2017/C 288/19	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi prilagoditvene stopnje za neposredna plačila, določene v Uredbi (EU) št. 1306/2013, za koledarsko leto 2017 (COM(2017) 150 <i>final</i> – 2017/0068 (COD)) . . . . .	130



## I

(Resolucije, priporočila in mnenja)

## MNENJA

## EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

526. PLENARNO ZASEDANJE EESO 31. MAJA IN 1. JUNIJA 2017

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Umetna inteligenca – Posledice za enotni (digitalni) trg, proizvodnjo, potrošnjo, zaposlovanje in družbo**

**(mnenje na lastno pobudo)**

(2017/C 288/01)

Poročevalec: **Cateljne MULLER**

Sklep plenarne skupščine	22. 9. 2016
Pravna podlaga	člen 29(2) poslovnika mnenje na lastno pobudo
Pristojnost	strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	4. 5. 2017
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	31. 5. 2017
Plenarno zasedanje št.	526
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	159/3/14

### 1. Sklepi in priporočila

1.1 Na področju umetne inteligence je v zadnjem času prišlo do več pomembnih premikov, njena uporaba pa se v družbi vztrajno širi. Trg umetne inteligence je vreden približno 664 milijonov ameriških dolarjev (USD) in naj bi do leta 2025 po ocenah dosegel 38,8 milijarde USD. Umetna inteligenca lahko na družbo vpliva tako pozitivno kot negativno, zato je EESO sklenil, da bo pozorno spremljal dogajanje na tem področju, vendar ne le po tehnični, ampak tudi po etični, družbeni in varnostni plati.

1.2 EESO bo kot predstavnik evropske civilne družbe v prihodnje odpiral, povezoval in spodbujal **družbeno razpravo** o umetni inteligenci ter vanjo vključil vse zainteresirane deležnike: politične odločevalce, industrijo, socialne partnerje, potrošnike, nevladne organizacije, vzgojno-varstvene ustanove, pa tudi strokovnjake in predstavnike univerz z različnih področij, kot so umetna inteligenca, varnost, etika, ekonomija, znanost o delu, pravo, znanost o vedenju, psihologija in filozofija.

1.3 Pogovori o superinteligenci, ki je sicer pomembna tema, trenutno prevladujejo v razpravi o posledicah aktualne uporabe umetne inteligence in jo celo zastirajo. Zato bosta namen in cilj zgornjega procesa zlasti izboljšanje in razširitev poznavanja umetne inteligence, kar bo prispevalo k poučeni in uravnoteženi razpravi, ki se bo izogibala pastem katastrofičnih scenarijev ali relativizaciji čez vsako mero. EESO si bo poleg tega prizadeval za razvoj umetne inteligence v korist človeštva. Vendar bosta pomembna naloga in cilj tega procesa tudi beleženje, prepoznavanje in spremljanje prelomnih dogajanj pri razvoju umetne inteligence in na sorodnih področjih, da jih bo mogoče ustrezno in pravočasno obravnavati. S tem se bodo okrepili vključenost družbe ter njeno zaupanje in podpora pri prizadevanjih za trajnostni razvoj in uporabo umetne inteligence.

1.4 Vplivi umetne inteligence presegajo nacionalne meje, zato bo treba ravno tako sprejeti nadnacionalne strateške okvire. EESO priporoča, da ima **EU na svetovni ravni vodilno vlogo** pri sprejemanju jasnih in splošno veljavnih strateških okvirov na področju umetne inteligence, ki bodo odražali evropske vrednote in temeljne pravice. Odbor k temu more in želi prispevati.

1.5 EESO trenutno vidi **11 področij**, na katerih umetna inteligenca pomeni izziv za družbo: etika, varnost, spoštovanje zasebnosti, preglednost in pojasnljivost dejanj, delo, izobraževanje in kompetence, (ne)enakost in vključevanje, zakonodaja in pravno urejanje, upravljanje in demokracija, vojskovanje ter superinteligence. V nadaljevanju zato podaja nekaj priporočil.

1.6 EESO se zavzema za takšen pristop k umetni inteligenci, pri katerem je **nadzor v rokah uporabnika** (angl. *human-in-command*), kar vključuje pogoj, da je razvoj umetne inteligence odgovoren, varen in koristen, pri čemer stroji ostajajo stroji, ki so pod stalnim nadzorom ljudi.

1.7 EESO priporoča pripravo **etičnega kodeksa** za razvoj, uvedbo in uporabo umetne inteligence, da bodo sistemi umetne inteligence ves čas uporabe skladni z načeli človekovega dostojanstva, integritete, svobode, zasebnosti, kulturne raznolikosti in enakosti spolov ter s temeljnimi pravicami.

1.8 EESO se zavzema za vzpostavitev **sistema standardizacije**, ki bi se uporabljal za preverjanje, potrjevanje in nadzor sistemov umetne inteligence ter bi temeljil na širokem naboru standardov s področja varnosti, preglednosti, razumljivosti, pojasnljivosti dejanj in etičnih vrednot.

1.9 EESO se zavzema za **evropsko infrastrukturo za umetno inteligenco**, sestavljeno iz prosto dostopnih (angl. *open source*) učnih okolij, ki zagotavljajo zasebnost, iz okolij za preizkušanje v dejanskih razmerah (angl. *real life*) ter kakovostnega nabora podatkov za razvoj in učenje sistemov umetne inteligence. Opozarja na (konkurenčno) prednost, ki bi jo lahko EU na svetovnem trgu pridobila z razvojem in spodbujanjem sistemov umetne inteligence, uradno potrjenih na evropski ravni, pri čemer bi ti imeli evropski certifikat in oznako.

1.10 EU, nacionalni organi in socialni partnerji bi morali skupaj ugotoviti, na katere **segmente trga dela** bo vplivala umetna inteligenca ter v kakšnem obsegu in kdaj bo do tega prišlo, in poiskati rešitve, da se bo mogoče soočiti s posledicami, ki jih bo to imelo na zaposlovanje, naravo dela, socialne sisteme in (ne)enakost. Vlagati je treba tudi v tiste segmente trga dela, na katere bo imela umetna inteligenca malo ali nič vpliva.

1.11 EESO priporoča, naj si deležniki skupaj prizadevajo za **komplementarne sisteme umetne inteligence** in za njihovo **skupno vzpostavljanje** na delovnem mestu. Primer tega so ekipe ljudi in strojev, v katerih bi umetna inteligenca dopolnjevala in izboljševala delo ljudi. Deležniki bi morali vlagati tudi v **formalno in neformalno učenje, izobraževanje in usposabljanje** za vse, da bi znali ravnati z umetno inteligenco in razvili kompetence, ki jih umetna inteligenca ne bo oziroma ne more zagotavljati.

1.12 Že zdaj je treba opraviti **temeljito oceno evropske zakonodaje in predpisov** na šestih področjih, ki jih je opredelila Enota za presojo znanstvenih in tehnoloških možnosti (angl. *Scientific Foresight Unit* ali STOA) in ki jih bo morda treba spremeniti ali prilagoditi. EESO more in želi biti udeležen pri tem ocenjevanju. Odbor nasprotuje temu, da bi bila za robote ali umetno inteligenco uvedena kakršna koli pravna osebnost. Popravljalni in preprečevalni učinki odškodninskega prava bi s tem pravzaprav izgubili svoj smisel, pojavile pa bi se lahko možnosti za zlorabo kakor tudi moralno tveganje pri razvoju in uporabi umetne inteligence.

1.13 Razvoj **vrst uporabe umetne inteligence, ki koristijo družbi**, spodbujajo vključevanje in izboljšujejo življenje ljudi, je treba dejavno spodbujati in promovirati tako na javni kot zasebni ravni. Evropska komisija bi morala prek svojih programov financirati raziskave o družbenih posledicah umetne inteligence in inovacij na področju umetne inteligence, ki jih financira EU.

1.14 EESO podpira poziv organizacije Human Rights Watch in drugih organizacij, da je treba **prepovedati avtonomne oborožitvene sisteme**. Pozdravlja posvetovanje, ki je bilo na to temo napovedano v Združenih narodih, vendar meni, da bi moralo vključevati tudi uporabo umetne inteligence za kibernetko vojskovanje.

## 2. Umetna inteligenca

2.1 Za umetno inteligenco ni enotne natančne opredelitve. Gre za koncept, ki zajema veliko število (pod)področij, kot so kognitivno računalništvo (angl. *cognitive computing* oziroma algoritmi, ki sklepajo in se učijo na višji ravni, tj. bolj podobno ljudem), strojno učenje (angl. *machine learning* oziroma algoritmi, ki se avtonomno učijo izvajanja nalog), obogatena inteligenca (angl. *augmented intelligence* oziroma sodelovanje med človekom in strojem) in inteligentna robotika (umetna inteligenca, vgrajena v robote). Vendarle so raziskave in razvoj na področju umetne inteligence v glavnem namenjeni avtomatiziranju inteligentnega obnašanja, vključno z zmožnostjo logičnega sklepanja, zbiranja informacij, načrtovanja, učenja, komuniciranja, manipuliranja, signaliziranja in celo ustvarjanja, sanjanja in zaznavanja.

2.2 Na splošno ločimo dva tipa umetne inteligence: umetno inteligenco v ožjem pomenu (angl. *narrow artificial intelligence*) in umetno inteligenco v splošnem pomenu (angl. *general artificial intelligence*). V prvem primeru gre za zmožnost izvajanja točno določenih nalog, v drugem pa za zmožnost izvajanja vseh intelektualnih nalog, ki jih je sposoben opraviti človek.

2.3 V zadnjem času je bil pri umetni inteligenci v ožjem pomenu dosežen velik napredek, predvsem zaradi povečanja računalniške moči (angl. *computer processing power*), razpoložljivosti velikih količin podatkov in razvoja strojnega učenja. Pri strojnem učenju se lahko algoritmi naučijo samostojnega izvajanja točno določenih nalog, ne da bi bili zanje programirani. Ta postopek temelji na obdelavi učnih podatkov, s pomočjo katerih se algoritem nauči prepoznavati vzorce in določati pravila. Pri globokem učenju (angl. *deep learning*) kot vrsti strojnega učenja se uporabljajo strukture (nevronske mreže), ki se zgledujejo po nekaterih funkcijah človeških možganov, v katerih učenje poteka na podlagi izkušenj in povratnih informacij. To sistemom umetne inteligence omogoča, da so (s pomočjo algoritmov) zdaj lahko samostojni, prilagodljivi in sposobni samodejnega učenja.

2.4 Raziskave in razvoj na področju umetne inteligence so že nekaj časa osredotočeni na logično sklepanje, pridobivanje znanja, načrtovanje, komuniciranje in zaznavanje (vidno, slušno in čutno). Zato je bilo mogoče razviti številne načine uporabe na osnovi umetne inteligence: virtualne pomočnike, samovozeče avtomobile, samodejno združevanje informacij, prepoznavanje glasu, programsko opremo za prevajanje, programsko opremo za pretvorbo besedila v govor, avtomatizirane finančne transakcije, e-odkrivanje (angl. *e-discovery*) v sodstvu itd.

2.5 EESO ugotavlja, da sta se raznovrstnost uporabe in obseg vlaganj v umetno inteligenco v zadnjem času skokovito povečala. Trg umetne inteligence je trenutno vreden približno 664 milijonov USD in naj bi do leta 2025 po ocenah dosegel 38,8 milijarde USD.

## 3. Pozitivni vidiki umetne inteligence in tveganja

3.1 Praktično nihče ne dvomi, da lahko ima umetna inteligenca za družbo številne prednosti. Pomislimo samo na vrste uporabe, ki bi omogočile bolj trajnostno kmetijstvo, večjo varnost na cesti, trdnejši finančni sistem, okolju prijaznejše proizvodne procese, napredek v medicini, večjo varnost na delovnem mestu, bolj posamezniku prilagojeno izobraževanje, boljše sodstvo in varnejšo družbo. Umetna inteligenca bi lahko celo pripomogla k izkoreninjenju bolezni in revščine, lahko pa tudi pomembno prispeva k rasti industrije in večji konkurenčnosti EU.

3.2 Tako kot vse prelomne tehnologije tudi umetna inteligenca prinaša nekatera tveganja in kompleksne strateške izzive na področju varnosti in možnosti nadzora, socialno-ekonomskih vidikov, etike, zasebnosti, zanesljivosti itd.

3.3 Smo v odločilni fazi določanja (okvirnih) pogojev tako za sedanji kot za prihodnji razvoj in uporabo umetne inteligence. Prednosti umetne inteligence bo mogoče dolgoročno uresničiti le, če bomo ustrezno rešili tudi izzive, ki so z njo povezani. Zato je treba izbrati ustrezne politike.

### (a) Etika

3.4 Z razvojem umetne inteligence se pojavljajo številna etična vprašanja. Kako avtonomna umetna inteligenca vpliva na našo osebno integriteto, našo avtonomijo, naše dostojanstvo, našo neodvisnost, našo enakost, našo varnost in našo svobodo pri odločanju? Kako naj poskrbimo, da bodo naši osnovni standardi, naše vrednote in človekove pravice vedno spoštovani in zagotovljeni?

3.5 Pri tem je velja omeniti, da se umetna inteligenca trenutno razvija v homogenem okolju, ki ga povečini sestavljajo mladi belci, zaradi česar se (hote ali nehote) razlike med kulturami in spoloma vnašajo v umetno inteligenco, zlasti ker se sistemi umetne inteligence učijo s pomočjo učnih podatkov. Zato je pomembno, da so ti podatki natančni, pa tudi kakovostni, raznoliki, dovolj poglobljeni in objektivni. Na splošno velja, da so podatki že sami po sebi objektivni, vendar to ne drži. Podatke je preprosto prikrojiti, prav tako so lahko tendenciozni, odražati utegnejo kulturne, spolne ali druge preference ali predsodke, lahko pa so celo napačni.

3.6 Sistemi umetne inteligence, ki so trenutno v razvoju, sami po sebi ne vsebujejo etičnih vrednot. Ljudje so tisti, ki jih morajo vgraditi vanje in v okolje, v katerem se uporabljajo. Razvoj, uvedba in uporaba sistemov umetne inteligence (tako javnih kot komercialnih) morajo biti zamejeni z našimi standardi, vrednotami, temeljnimi svoboščinami in človekovimi pravicami. EESO zato poziva k pripravi in vpeljavi enotnega etičnega kodeksa, ki bi se po vsem svetu uporabljal za razvoj, uvedbo in uporabo umetne inteligence.

#### (b) **Varnost**

3.7 Uporaba umetne inteligence v resničnem življenju je nedvomno povezana z varnostnimi vprašanji. Razlikujemo lahko med notranjo in zunanjo varnostjo.

- *Notranja varnost*: ali je sistem umetne inteligence dovolj robusten, da bo (še naprej) ustrezno deloval? Ali je algoritem ustrezno programiran? Ali obstaja tveganje, da preneha delovati ali pride do hekerskega vdora? Ali je učinkovit? Ali je zanesljiv?
- *Zunanja varnost*: ali je uporaba sistema umetne inteligence v družbi popolnoma varna? Ali deluje popolnoma varno ne le v običajnih razmerah, temveč tudi v razmerah, ki so nepoznane, kritične ali celo nepredvidljive? Kako samoučljivost sistema vpliva na varnost, tudi v primeru, da se sistem uči še po začetku uporabe?

3.8 EESO meni, da se lahko sistemi umetne inteligence uporabljajo le, če ustrezajo posebnim zahtevam notranje in zunanje varnosti. Te zahteve bi morali skupaj opredeliti politični odločevalci, strokovnjaki za umetno inteligenco in varnost, podjetja in organizacije civilne družbe.

#### (c) **Preglednost, razumljivost, nadzorljivost in pojasnljivost dejanj**

3.9 Pogoj za sprejemanje, pa tudi za trajnostni razvoj in uporabo umetne inteligence je, da je mogoče delovanje, dejanja in odločitve sistemov umetne inteligence razumeti, jih nadzirati in jih pojasniti, zlasti tudi za nazaj.

3.10 Dejanja in odločitve teh sistemov (na podlagi pametnih algoritmov) vse bolj vplivajo na vsakdanjik ljudi. Primer tega je uporaba umetne inteligence pri policijskem delu na podlagi informacij, pri ocenjevanju vlog za hipotekarne kredite ali v postopkih za prevzem tveganja v zavarovalništvu. Pri tem so razumljivost in nadzorljivost odločanja sistema umetne inteligence kakor tudi pojasnljivost njegovih dejanj bistvenega pomena.

3.11 Že zdaj so številni sistemi umetne inteligence za uporabnike zelo težko razumljivi, vse bolj pa to velja tudi za snovalce teh sistemov. Nerazumljive so postale zlasti nevronske mreže, ki so pogosto črne škatle (angl. *black boxes*), v katerih se odvijajo procesi (odločanja), zanje pa priročniki s pojasnili ne obstajajo.

3.12 EESO se zavzema za takšne sisteme umetne inteligence, ki bi bili pregledni, razumljivi in nadzorljivi, njihovo delovanje pa bi bilo mogoče pojasniti tudi za nazaj. Zato je treba določiti, katere odločevalske procese je mogoče zaupati sistemom umetne inteligence in za katere to ni mogoče, pa tudi v katerih primerih bi bilo treba dati prednost človeškemu posredovanju ali ga celo zahtevati.

#### (d) **Spoštovanje zasebnosti**

3.13 Spoštovanje zasebnosti v sistemih umetne inteligence je vprašanje, ki vzbuja zaskrbljenost. V številne (potrošniške) izdelke je že vgrajen eden od sistemov umetne inteligence, na primer v gospodinjske aparate, igrače, avtomobile, pametne ure in zapestnice pa tudi pametne telefone. Vsi ti izdelki posredujejo podatke (pogosto osebne) oblaknim platformam proizvajalcev. Zaskrbljenost glede vprašanja ustrezne zaščite zasebnosti je toliko večja, ker je trgovanje s podatki, tj. prodaja podatkov, ki jih zbere proizvajalec, tretjim osebam, v polnem razmahu.



3.14 Z analiziranjem ogromnih količin (pogosto) osebnih podatkov, ki ga omogoča umetna inteligenca, je na številnih področjih (od poslovnih odločitev do volitev in referendumov) možno vplivati tudi na odločitve posameznika. Otroci so pri tem še posebej izpostavljeni. EESO izraža zaskrbljenost nad takšno uporabo umetne inteligence, katere izrecni namen je vplivati na vedenje in želje otrok.

3.15 Izogniti se je treba temu, da bi uporaba umetne inteligence v povezavi z osebnimi podatki omejevala dejansko ali občuteno svobodo posameznikov. V splošni uredbi EU o varstvu podatkov je določena okrepljena zaščita zasebnosti pri digitalno prenesenih osebnih podatkih. Zaradi razvoja na področju umetne inteligence je treba pozorno spremljati, ali je pri prenosu podatkov v praksi zadostno spoštovana ne le pravica posameznika do privolitve na podlagi seznanitve in do svobodne odločitve, ampak tudi pravica dostopati do prenesenih podatkov, jih spreminjati in preverjati.

#### (e) *Standardi in infrastruktura*

3.16 Razviti je treba nove postopke standardiziranja, temelječe na širokem naboru standardov, s katerimi bi preverjali in potrjevali sisteme umetne inteligence. S tem bi lahko ocenjevali in nadzirali varnost, preglednost, razumljivost, pojasnljivost dejanj in etično odgovornost v sistemih umetne inteligence.

3.17 EESO priporoča, da EU razvije svojo infrastrukturo za umetno inteligenco, sestavljeno iz prosto dostopnih učnih okolij, ki zagotavljajo zasebnost, ter iz kakovostnega nabora podatkov za razvoj in učenje sistemov umetne inteligence. S spodbujanjem sistemov umetne inteligence, uradno potrjenih na evropski ravni, bi EU med drugim lahko pridobila (konkurenčno) prednost na svetovnem trgu. EESO priporoča, da se v zvezi s tem proučijo možnosti za evropsko certificiranje in označevanje sistemov umetne inteligence.

#### (f) *Vpliv na delo, zaposlovanje, delovne razmere in socialne sisteme*

3.18 Ni enotnih stališč, kako hitro in v kakšnem obsegu bo prišlo do tega vpliva, vendar je jasno, da bo umetna inteligenca vplivala tako na obseg zaposlovanja kakor tudi na naravo in vrsto številnih delovnih mest, s tem pa tudi na socialne sisteme.

3.19 Brynjolfsson in McAfee (MIT) menita, da sedanji tehnološki napredek (vključno z umetno inteligenco) pomeni drugo dobo strojev. Vendar obstajata dve veliki razliki: (i) „stari“ stroji so predvsem nadomeščali fizično silo, medtem ko so današnji novi stroji nadomestek za intelektualne storitve in miselne sposobnosti, kar bodo občutili ne le nižje kvalificirani delavci, ampak tudi na višje izobraženi, in (ii) umetna inteligenca je tehnologija splošne rabe (angl. *general purpose technology*), ki sočasno vpliva na praktično vse sektorje.

3.20 Umetna inteligenca ima lahko velike prednosti pri opravljanju nevarnih, težavnih, izčrpavajočih, umazanih, neprijetnih, ponavljajočih ali nezanimivih dejavnosti. Vendar velja omeniti tudi to, da lahko naloge, ki jih lahko opravljamo rutinsko, kakor tudi obdelavo in analizo podatkov ter naloge, ki obsegajo predvsem načrtovanje in napovedovanje in jih pogosto opravljajo visoko kvalificirane osebe, vse bolj izvajajo sistemi umetne inteligence.

3.21 Vendar večina delovnih mest obsega več različnih dejavnosti. Zato se zdi malo verjetno, da bi umetna inteligenca ali roboti prevzeli vse poklicne zadolžitve nekega posameznika. Kljub temu se bo praktično ves svet soočil z avtomatizacijo dela teh zadolžitvev. Čas, ki se bo s tem sprostil, bo mogoče nameniti drugim nalogam, če si bodo le javni organi in socialni partnerji za to ustrezno prizadevali. Pri tem je treba imeti v mislih, kako bi takšen razvoj utegnil vplivati na delavce in vodstveni kader, in spodbujati njihovo vključenost v ta proces, da ga bodo lahko še naprej obvladovali, ne pa postali njegove žrtve.

3.22 Nastala bodo tudi nova delovna mesta, vendar še ni mogoče napovedati, kakšna bodo, koliko jih bo in kako hitro bodo ustvarjena. Podjetja, kot sta Google in Facebook, uspejo z razmeroma majhnim številom zaposlenih ustvariti precejšnjo vrednost. Vendar pa nova delovna mesta niso vedno kakovostna. Zaskrbljeno se lahko vprašamo, ali z nadaljnjim razvojem umetne inteligence ne bodo kmalu ostala le še slabo plačana mala dela, ki jih bo opravljal vse večje število fleksibilnih delavcev.

3.23 Umetna inteligenca bo vplivala ne le na obseg, ampak tudi na vrsto opravljenega dela. S sistemi umetne inteligence je mogoče na vse več načinov spremljati in nadzorovati delavce, kar utegne poseči v avtonomijo in spoštovanje zasebnosti. Že danes se delo pogosto določa in razdeljuje z algoritmi in brez človeškega posredovanja. To vpliva na vrsto dela in delovne razmere. Uporaba sistemov umetne inteligence lahko pomeni tudi tveganje, da bo prišlo do osiromašenja dejavnosti in izgube pomembnih kompetenc.

3.24 Še vedno drži, da nismo podrejeni tehnologiji. Javni organi in socialni partnerji imajo možnost določiti, kako se bo umetna inteligenca razvijala in uporabljala v poklicnih dejavnostih, in to možnost morajo v čim večji meri izkoristiti. Zato se ne smemo osredotočati le na to, kaj lahko dosežemo z umetno inteligenco, temveč se moramo ravnati tako vprašati, kaj je človek sposoben narediti (ustvarjalnost, empatija, sodelovanje) in katere naloge želimo še naprej sami opravljati, iskati pa moramo tudi rešitve za boljše sodelovanje med človekom in strojem (komplementarnost).

3.25 Obogatena inteligenca (komplementarnost), pri kateri človek in stroj sodelujeta ter se medsebojno podpirata, je najbolj zanimiva vrsta uporabe umetne inteligence, saj govorimo o človeku skupaj s strojem namesto o človeku namesto stroja. Vendarle je soustvarjanje izjemnega pomena: delavci morajo biti vključeni v razvoj teh komplementarnih sistemov umetne inteligence, s čimer bi poskrbeli za njihovo učinkovitost ter ohranitev dovolj velike avtonomije in nadzora, ki je v rokah uporabnika (angl. *human-in-command*), zadovoljstva in veselja na delovnem mestu.

**(g) Izobraževanje in kompetence**

3.26 Če želimo vsakomur omogočiti, da se prilagodi hitremu razvoju umetne inteligence, je treba nujno negovati digitalne kompetence ali omogočiti pridobitev novih. Evropska komisija s svojo koalicijo za digitalno pismenost in delovna mesta (angl. *Digital Skills and Jobs Coalition*) močno spodbuja razvoj digitalnih kompetenc. Vendar pisanje kode ali programiranje ne zanima vsakogar niti ni vsakdo zmožen opravljati ta poklic. Zato morajo biti politike in finančna sredstva osredotočeni tudi na izobraževanje in razvoj kompetenc na področjih, ki jih sistemi umetne inteligence ne bodo ogrozili (kot so naloge, kjer je posredovanje človeka na prvem mestu, kjer človek in stroj usklajeno delujeta ali ki jih ne želimo zaupati stroju).

3.27 Pri udejanjanju komplementarnosti človeka in umetne inteligence (obogatena inteligenca) je nujno za vse in od zgodnjega otroštva predvideti izobraževanje, ki bi omogočilo razumevanje odnosa do umetne inteligence in njene uporabe, s čimer bi lahko ohranili avtonomijo in nadzor v rokah uporabnika. Pri tem je treba učiti tudi etiko in spoštovanje zasebnosti, saj ima umetna inteligenca velik vpliv na teh področjih.

**(h) Dostopnost, socialna (ne)enakost, vključenost in razširjanje**

3.28 Razvoj umetne inteligence in vseh elementov, ki so s tem povezani (razvojne platforme, podatki, poznavanje in strokovno znanje) je v glavnem v rokah petih velikih tehnoloških podjetij (Amazon, Google, Apple, Facebook in Microsoft). Ta podjetja so sicer naklonjena odprtemu razvoju umetne inteligence, nekatera med njimi tudi omogočajo dostop do svojih razvojnih platform umetne inteligence v odprtokodni obliki, vendar to ne bo dovolj, da bi zagotovili popoln dostop do sistemov umetne inteligence. Evropska unija, mednarodni odločevalci in civilnodružbene organizacije imajo pri tem odločilno vlogo, saj morajo poskrbeti, da bodo ti sistemi dostopni vsem, pa tudi da bo njihov razvoj potekal v odprtem okolju.

3.29 S tehnološkim razvojem, ki ga financira kapital, pri čemer inovacije koristijo predvsem njihovim lastnikom, se poslabšuje položaj dela v odnosu do kapitala. Tehnološki razvoj lahko povzroči tudi neenakost (dohodka) med posamezniki (na lokalni, regionalni in svetovni ravni). Umetna inteligenca utegne to usmeritev še utrditi.

3.30 Te usmeritve je treba pozorno spremljati in se nanje ustrezno odzvati. Nekateri se že zavzemajo za obdavčitev umetne inteligence, dividendo umetne inteligence ali za delitev lastništva sistemov umetne inteligence med delavce in naročnike. Vse večkrat se tudi omenja potreba po brezpogojnem temeljnem dohodku.

3.31 EESO je v enem od prejšnjih mnenj<sup>(1)</sup> omenil možnost digitalne dividende in njene pravične razdelitve, kar naj bi pozitivno vplivalo na rast. Za EESO je proučevanje teh rešitev zelo pomembno, pri čemer pa je treba poiskati pravično ravnotežje med razvojem umetne inteligence v korist človeka in morebitnimi negativnimi učinki teh rešitev. Prav tako se je treba izogniti moralnemu tveganju, da se odgovornost za sisteme umetne inteligence prenese na subjekt, ki nato ne bi mogel nositi te odgovornosti.

<sup>(1)</sup> UL C 13, 15.1.2016, str. 161.

**(i) Zakonodaja in pravno urejanje**

3.32 Umetna inteligenca ima velike posledice za sedaj veljavne zakonodajne določbe in predpise. Enota za presojo znanstvenih in tehnoloških možnosti (STOA) v Evropskem parlamentu je junija 2016 objavila pregled evropskih zakonodajnih aktov in predpisov, na katere bo vplival razvoj na področju robotike, kibernetiko-fizičnih sistemov in umetne inteligence. STOA je določila šest področij (promet, sistemi z dvojno rabo, civilne svoboščine, varnost, zdravje in energetika), na katerih bo EU morda morala spremeniti ali prilagoditi kar 39 uredb, direktiv, izjav in sporočil, pa tudi Listino EU o temeljnih pravicah. To oceno bi bilo treba opraviti hitro in odločno, EESO pa pri tem more in želi biti udeležen.

3.33 Vprašanje, komu bo naložena odgovornost za škodo, ki bi jo povzročili sistemi umetne inteligence, je tema številnih razprav, sploh kadar bi šlo za avtonomen sistem, ki se uči tudi po začetku uporabe. Evropski parlament je pripravil priporočila za civilnopravna pravila o robotiki, vključno s predlogom, naj se prouči možnost, da bi roboti dobili elektronsko osebnost (angl. *e-personality*), kar bi pomenilo, da bi lahko bili odškodninsko odgovorni za škodo, ki bi jo povzročili. EESO nasprotuje temu, da bi roboti ali umetna inteligenca in sistemi umetne inteligence dobili kakršno koli pravno osebnost, saj je s tem povezano nesprejemljivo moralno tveganje. Če bi bil omenjeni predlog uresničen, bi se popravljalni in preprečevalni učinki odškodninskega prava izgubili, kakor hitro proizvajalec ne bi več nosil tveganja odgovornosti, ker bi to prešlo na robota (ali sistem umetne inteligence). Poleg tega obstaja tveganje neprimerne rabe ali zlorabe takšne pravne oblike. Primerjava z omejeno odgovornostjo podjetij ni na mestu, saj je v primeru podjetij na koncu še vedno odgovorna fizična oseba. Pri tem je treba proučiti, v kolikšni meri sedanja zakonodaja, predpisi in sodna praksa na nacionalni in evropski ravni, ki urejajo odgovornost (za izdelke in tveganja) in lastno krivdo, ustrezno rešujejo to vprašanje in katere pravne rešitve bi bile mogoče, če temu ni tako.

3.34 Za opredelitev ustreznega zakonodajnega in regulativnega okvira na področju umetne inteligence je prav tako izjemno pomembno jasno določiti, česa je umetna inteligenca zmožna in česa ne, pa tudi, česa bi lahko bila zmožna na kratki, srednji in dolgi rok.

3.35 Umetna inteligenca se ne ozira na meje. Urejanje na regionalni ravni ne bo zadostovalo oziroma utegne celo imeti nezaželene učinke, zato je treba proučiti potrebo po svetovni ureditvi. EESO priporoča EU, naj ima zaradi svojega preizkušene sistema standardov na področju izdelkov in varnosti, protekcionističnih teženj, ki se kažejo na drugih celinah, visoke ravni znanja v Evropi, sistema temeljnih pravic in družbenih vrednost, ki veljajo v Evropi, in tudi socialnega dialoga vodilno vlogo pri oblikovanju jasnih in splošno veljavnih strateških okvirov na področju umetne inteligence ter naj ta proces spodbuja na svetovni ravni.

**(j) Upravljanje in demokracija**

3.36 Državljeni bi lahko bili s pomočjo umetne inteligence bolj vključeni v javno upravljanje, prispevala pa bi lahko tudi k večji preglednosti pri političnem odločanju. EESO poziva EU in organe držav članic, naj umetno inteligenco za to tudi uporabljajo.

3.37 EESO izraža skrb zaradi ciljno naravnane uporabe sistemov umetne inteligence (v obliki pametnih algoritmov) za združevanje informacij, na primer v socialnih medijih, za katere se zdi, da so povzročili omejevanje informacij in povečali razkol v družbi (pomislimo na filtrne mehurčke (angl. *filter bubbles*) in lažne novice na Twitterju in Facebooku med ameriški volitvami).

3.38 Skrbijo ga tudi navedbe, da naj bi se sistemi umetne inteligence uporabljali za vplivanje na (volilno) vedenje državljanov. Pametni algoritmi naj bi omogočali predvidevanje izbire in vedenja ljudi ter njihovo usmerjanje. To ogroža odprto in pravično demokracijo. V sedanjih razmerah polarizacije in razgradnje mednarodnih institucij lahko tovrstna propagandna tehnologija, ki je natančna in zmogljiva, hitro še bolj razburka našo družbo. Tudi zato je treba razviti standarde za preglednost in nadzorljivost (pametnih) algoritmov.

**(k) Vojne razmere**

3.39 Konvencija ZN o nekaterih vrstah klasičnega orožja je sklenila, da leta 2017 organizira razprave strokovnjakov na temo posledic avtonomnega orožja. EESO pozdravlja to odločitev in podpira poziv organizacije Human Rights Watch in drugih organizacij, da je treba prepovedati avtonomne oborožitvene sisteme. Odbor meni, da je treba to prepoved resno proučiti in vzeti v ozir. Vendar zgolj ustrezen odziv na možne vrste uporabe umetne inteligence v vojnih razmerah in spopadih ni dovolj. V navedeno posvetovanje v Združenih narodih je treba vključiti tudi uporabo umetne inteligence v kibernetnem vojskovanju.

3.40 Poleg tega se je treba izogniti temu, da bi se umetne inteligence polastile osebe ali režimi, ki bi jo lahko uporabili v teroristične namene.

#### **(l) Superinteligenca**

3.41 Na koncu se postavlja vprašanje o možnostih in tveganjih, povezanih z razvojem superinteligence. Po besedah Stephena Hawkinga bo izpopolnitev umetne inteligence v njenem splošnem pomenu že pomenila konec človeštva. Po njegovem mnenju se bo takrat njen razvoj nadaljeval s hitrostjo, ki ji človek ne bo mogel slediti. Nekateri strokovnjaki zato priporočajo odklopno stikalo ali gumb za ponastavitev, ki bi omogočala odklop oziroma ponastavitev superinteligentne umetne inteligence ali umetne inteligence, ki bi ušla izpod nadzora.

3.42 EESO se zavzema za pristop, pri katerem je nadzor v rokah uporabnika, kar vključuje pogoj, da sta razvoj in uporaba umetne inteligence odgovorna in varna, pri čemer stroji ostajajo stroji, ki so pod stalnim nadzorom ljudi. Razprave o superinteligenci so torej pomembne, vendar trenutno zastirajo razpravo o posledicah aktualne uporabe umetne inteligence.

### **4. Umetna inteligenca v službi človeštva**

4.1 Veliki komercialni akterji (kot je OpenAI) so že podali različne pobude za odprt, varen in družbeno odgovoren razvoj umetne inteligence. Vendar politični odločevalci te vloge ne morejo prepustiti podjetjem, ampak morajo prevzeti svoj del odgovornosti. Razmisliti je treba o ciljnih ukrepih in podpori, s čimer bi spodbudili raziskave o družbenih izzivih, povezanih z umetno inteligenco, ter o razvoju varnih in robustnih sistemov umetne inteligence.

4.2 Vsi programi EU, kot je Obzorje 2020, so primerni za reševanje tega izziva. EESO je ugotovil, da financiranje, zlasti iz stebra „družbeni izzivi“ programa Obzorje 2020, zaostaja za financiranjem iz drugih dveh stebrov, tj. „odlična znanost“ in „vodilni položaj v industriji“, in da je prišlo tudi do zmanjšanja teh sredstev. EESO poudarja, da je treba v sklopu stebra „družbeni izzivi“ veliko pozornosti nameniti raziskavam o velikih družbenih izzivih, pa tudi o uporabi umetne inteligence v družbene namene.

4.3 Ravno tako je treba obravnavati morebitne horizontalne učinke umetne inteligence. Poleg razvoja prelomnih inovacij na področju umetne inteligence je treba financirati raziskave o vplivu teh inovacij na družbo in načine, kako jih obravnavati.

4.4 Za raziskave in razvoj na področju umetne inteligence v službi človeštva so potrebni tudi pester nabor posebnih učnih in preizkusnih podatkov, ki bi bili javno dostopni, in okolja za preizkušanje v dejanskih razmerah. Infrastruktura za umetno inteligenco in veliko število posebnih podatkov sta zaenkrat na voljo le pri oziroma za peščico zasebnih akterjev, ovire pa preprečujejo preizkušanje umetne inteligence v javni sferi. To zavira uporabo umetne inteligence na drugih področjih. Priprava posebnih podatkov, ki bi bili splošno dostopni, in evropska infrastruktura za umetno inteligenco sta torej odločilni za varno, robustno in uporabno umetno inteligenco.

### **5. Nadziranje in ukrepanje**

5.1 Obsežnega vpliva umetne inteligence na družbo še ni mogoče v celoti ovrednotiti, vendar je nesporno, da bo precejšen. Danes se umetna inteligenca hitro razvija, zato je potreben kritičen in vseobsegajoč nadzor, da se bo mogoče ustrezno in pravočasno zavedeti odločilnih in prelomnih dogodkov, bodisi tehničnih bodisi družbenih, ki bi utegnili premešati karte pri razvoju umetne inteligence ali v zvezi z njim.

5.2 Na te odločilne tehnične spremembe je mogoče gledati kot na pomemben oziroma znaten napredek pri razvoju zmognosti umetne inteligence, ki bi lahko bil predhodnica umetne inteligence v njenem splošnem pomenu. Odločilne spremembe na socialnem področju je mogoče povezovati z množično izgubo delovnih mest brez možnosti nadomestnih delovnih mest, prekarnimi razmerami, nedelovanjem sistema, nepredvidenim dogajanjem na mednarodnem prizorišču itd.

5.3 Politični odločevalci, industrija, socialni partnerji, potrošniki, nevladne organizacije, vzgojno-varstvene ustanove, pa tudi predstavniki univerz in strokovnjaki z različnih področij (kot so aplikativna ali neaplikativna umetna inteligenca, etika, varnost, ekonomija, znanost o delu, pravo, znanost o vedenju, psihologija in filozofija) morajo skupaj pozorno spremljati dogajanje na področju umetne inteligence in redno beležiti elemente, ki bi utegnili premešati karte na tem področju. Tako bi lahko pravočasno sprejeli ustrezne ukrepe v obliki politik, zakonodaje in predpisov, samoregulacije in socialnega dialoga.

5.4 EESO bo kot predstavnik evropske civilne družbe v prihodnje začel, povezoval in spodbujal razpravo o umetni inteligenci med različnimi deležniki.

V Bruslju, 31. maja 2017.

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

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Možno preoblikovanje skupne kmetijske politike****(raziskovalno mnenje)**

(2017/C 288/02)

Poročevalec: **John BRYAN**

Zaprosilo	Komisija, 10. 2. 2017
Pravna podlaga	člen 302 Pogodbe o delovanju Evropske unije raziskovalno mnenje
Sklep predsedstva	21. 2. 2017
Pristojnost	strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	17. 5. 2017
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	1. 6. 2017
Plenarno zasedanje št.	526
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	229/4/5

**1. Sklepi in priporočila**

1.1 EESO meni, da je skupna kmetijska politika (SKP) ena od ključnih politik EU, ki jo je treba oblikovati v pravo skupno politiko za evropske državljane in kmetijski sektor, ta politika pa je tudi izpolnila svoje ključne cilje, določene v Rimski pogodbi. Čeprav zaprosilo za raziskovalno mnenje omenja preoblikovanje SKP, je po mnenju EESO pomembno, da se SKP v interesu vpletenih razvija preudarno in organsko. K nadaljnjemu razvoju SKP je treba pristopiti pozitivno, proračun za SKP pa mora biti dovolj velik, da bo mogoče zadostiti sedanjim in novim potrebam v zvezi s kmetijskim gospodarstvom ter socialnimi in okoljskimi merili.

1.2 Preoblikovana SKP se mora odzvati na nove izzive, s katerimi se spopada Evropa, vključno z zavezami EU na podlagi ciljev Združenih narodov glede trajnostnega razvoja in zavezami o podnebnih spremembah na podlagi 21. konference pogodbenic Okvirne konvencije ZN o spremembi podnebja (COP21), dvostranskimi trgovinskimi sporazumi in nestanovitnostjo trgov.

1.3 SKP mora odločno podpirati evropski model kmetijstva, skupaj s tradicionalnimi družinskimi kmetijami, kmetijskimi zadrugami in družbami, ki so zanj značilne, in v sodelovanju z organizacijami kmetijskega sektorja odpraviti veliko dohodkovno neenakost med podeželjem in mesti ter znotraj kmetijstva.

1.4 Glede na to, da SKP omogoča trajnostno oskrbo s kakovostno in varno hrano za več kot 500 milijonov državljanov EU ter izvoz v višini 131 milijard EUR, kar je 7,5 % skupnega izvoza EU, mora biti njen proračun, ki znaša 38 % celotnega proračuna EU, ustrezno uravnotežen in s tem zagotavljati stroškovno učinkovitost. Prihodnje financiranje mora zadostovati za izpolnjevanje dodatnih finančnih potreb, ki bodo posledica izstopa Združenega kraljestva iz EU, ter za spopadanje s pritiski na dohodke kmetij in povečanim povpraševanjem po javnih dobrinah.

1.5 EESO podpira ohranitev dvostebnega modela SKP, pri čemer morajo neposredna plačila iz prvega stebra podpirati dohodke kmetij, ukrepe za upravljanje trga in povečano zagotavljanje javnih dobrin, plačila za razvoj podeželja iz drugega stebra pa bi morala biti osredotočena na ekonomske, okoljske in socialne programe, ki temeljijo na ciljnih, določenih v izjavi Cork 2.0, s čimer se podpirajo ranljive regije in sektorji, ter zagotavljati ciljni pristop k zagotavljanju javnih dobrin.

1.6 Dragoceni prispevek kmetijstva k okolju je podcenjen. Ponore ogljika na travinjih, v gozdovih, na šotiščih in v živih mejah je treba upoštevati pri plačilih v okviru prvega in drugega stebra SKP ter jih zaščititi in okrepiti.

1.7 Pomembnega vprašanja menjave generacij se je treba lotiti z izvajanjem močnih ciljno usmerjenih programov, osredotočenih na mlade kmete, med njimi zlasti ženske, in upokojevanje. Poleg tega bi bilo treba uvesti programe, namenjene splošni krepitvi vloge žensk v kmetijstvu.

1.8 Poenostavitev bi morala biti osrednji del preoblikovane SKP, pri čemer bi bilo treba z uporabo sodobne tehnologije poenostaviti in zmanjšati vse večje upravno breme za kmete. Spremeniti bi bilo treba revizijski/inšpekcijski postopek in uvesti možnost naknadne odprave pomanjkljivosti, sistem rumenega kartona, zmanjšane zahteve glede navzkrižne skladnosti ter večja dovoljena odstopanja. Vse te spremembe so namenjene poenostavitvi in boljšemu izvajanju plačil.

1.9 Preoblikovana SKP bi morala ohraniti načeli preferenciala Skupnosti in teritorialno uravnotežene prehranske suverenosti, da bi se hrana iz EU namenjala državljanom EU. Potencial kmetijstva je treba izpostaviti v vseh dvostranskih ali večstranskih trgovinskih sporazumih, ne da bi to panogo žrtvovali zato, da bi pridobili koristi na drugih področjih. Vsa v EU uvožena hrana mora ob spoštovanju načela skladnosti izpolnjevati vse standarde EU glede sanitarnih, fitosanitarnih, delovnih in okoljskih pogojev.

1.10 Položaj kmetov v verigi preskrbe s hrano je treba okrepiti. Pozitivna priporočila projektne skupine EU za kmetijske trge bi bilo treba upoštevati in izvesti. Ključnega pomena je nadaljnje, še močnejše ter sektorsko in regionalno usmerjeno spodbujanje sodelovanja med proizvajalci in že ustanovljenimi zadrugami ter zlasti majhnimi organizacijami proizvajalcev. Posebno pozornost je treba nameniti sektorjem in regijam, kjer je sodelovanje slabo razvito.

1.11 Za novo in preoblikovano SKP s prilagodljivimi programi za razvoj podeželja, ki so na voljo v vseh državah članicah, tudi na območjih z naravnimi omejitvami, in so osredotočeni na ranljive regije in sektorje, sta ključna trdna prvi in drugi steber.

1.12 Zneske neposrednih plačil, ki se izplačajo kmetom v posameznih državah članicah EU, bi bilo treba še dodatno poenotiti, da se ustvarijo enaki konkurenčni pogoji za kmete v vseh državah članicah ter zagotovi uravnotežen razvoj podeželja v celotni EU.

## 2. Uvod

2.1 Kmetijstvo je v EU integrirano bolj kot kateri koli drugi gospodarski sektor. Je edini večji sektor s skupno politiko, ki je centralno financirana iz proračuna EU. Kmetijsko-živilski sektor je izjemno pomemben zaposlovalec v gospodarstvu, saj v njem dela 11 milijonov kmetov in 22 milijonov kmetijskih delavcev, poleg tega pa zagotavlja še 22 milijonov s kmetovanjem povezanih delovnih mest v živilski predelavi, prodaji hrane na drobno in prehrambnih storitvah<sup>(1)</sup>. Številna od teh delovnih mest so v revnejših podeželskih regijah. Kmetijstvo prispeva h gospodarski aktivnosti v vseh državah članicah in v vseh regijah. V zadnjih desetih letih se je vrednost kmetijsko-živilskega izvoza in izvoza pijače iz EU vsako leto v povprečju povečala za 8 % in je leta 2016 dosegla 131 milijard EUR<sup>(2)</sup>.

2.2 Skupna kmetijska politika je ključna politika EU, ki omogoča trajnostno oskrbo s kakovostno in varno hrano po dostopnih cenah za 500 milijonov državljanov EU. Poleg tega mora a) zagotavljati primerno raven dohodka kmetom v EU ter b) prinesiti socialni, okoljski in gospodarski razvoj na podeželju. Kmetje in gozdarji gospodarijo z več kot 82 % kopenskih površin v EU<sup>(3)</sup> in so tako bistveni del trajnostnega kmetijstva, ki mora biti večfunkcionalno.

<sup>(1)</sup> Evropska komisija, EU Agricultural spending – Focused on Results (Poraba EU za kmetijstvo – poudarek na rezultatih), september 2015.

<sup>(2)</sup> Evropska komisija, Statistična preglednica o trgovini s kmetijskimi in živilskimi proizvodi, zunanaj EU-28.

<sup>(3)</sup> Eurostat, Land cover, land use and landscape (Pokritost in uporaba tal ter pokrajina), 2016.

2.3 SKP, katere proračun znaša 59 milijard EUR, zagotavlja kmetom in njihovim podjetjem nujno potrebno podporo prek neposrednih plačil, ukrepov za podporo trgu in programov za razvoj podeželja. Treba je poudariti, da je podpora v okviru SKP povezana z zagotavljanjem javnih dobrin in izpolnjevanjem višjih evropskih standardov. Ta neposredna plačila v okviru prvega stebra so sicer povezana z ukrepi navzkrižne skladnosti in predpisanimi zahtevami ravnanja glede standardov na področju varnosti hrane, zdravja živali in rastlin ter dobrobiti živali in z ukrepi za varstvo okolja ter pomenijo bistveno pomoč kmetom pri stabiliziranju prihodkov in spopadanju z nestanovitnostjo trga. Trenutno je 30 % neposrednih plačil povezanih z zahtevami zelene komponente, osredotočenimi na kakovost tal, biotsko raznovrstnost in sekvestracijo ogljika; kljub temu so še prisotni okoljski in socialni problemi, ki jih je treba rešiti. Tržni ukrepi, čeprav so bili z zadnjo reformo SKP resno omajani, so še vedno pomembni, zlasti med krizo na trgu. Za odpravo nestanovitnosti so potrebni novi ukrepi. Sofinancirani program za razvoj podeželja je ključni element drugega stebra, namenjen financiranju gospodarskih, okoljskih in socialnih programov, ki se izvajajo na ravni posameznih kmetij in na ravni podeželskih območij.

2.4 SKP je v zadnjih šestih desetletjih kljub svojim pomanjkljivostim državljanom EU, proizvajalcem, potrošnikom, davkoplačevalcem in širši družbi EU prinesla občutne koristi. Vendar se na določenih območjih soočamo s problemi glede biotske raznovrstnosti, okolja in krajine, ki jih je treba rešiti. Izkazala se je kot prožna in prilagodljiva potrebam svojega časa. Zaradi edinstvene strukture v obliki prvega in drugega stebra se je lahko spreminjala in osredotočala na različne cilje, hkrati pa še naprej sledila svojemu splošnemu cilju spodbujanja evropskega modela kmetijstva in družinskega kmetovanja.

2.5 Nadomestila v okviru SKP so se v teh letih občutno spremenila, in sicer iz plačil, namenjenih predvsem podpori trga in cen, v plačila, namenjena nevezani podpori s precejšnjim okoljskim elementom. Vzpostavljen je bil drugi steber, ki podpira ranljive regije in sektorje ter zagotavlja, da je pameten in trajnosten razvoj podeželja v središču kmetijske politike EU. Kmetijstvo potrebuje integrirano politiko razvoja podeželja.

2.6 Kmetovanje in kmetijstvo v okviru pozitivno preoblikovane, posodobljene in poenostavljene SKP imata bistveno vlogo pri uresničevanju evropskih ciljev glede trajnosti, okolja in narave, konkurenčnosti, naložb, rasti in ustvarjanja delovnih mest.

2.7 Preoblikovana SKP mora ohraniti pozitivne vidike sedanje politike, v njenem okviru pa je treba sprejeti nove ukrepe za spopadanje z novimi izzivi, ki vključujejo družbene zahteve po zagotavljanju javnih dobrin, zaveze EU na podlagi ciljev Združenih narodov glede trajnostnega razvoja, zaveze o podnebnih spremembah na podlagi COP21, dvostranske trgovinske sporazume in nestanovitnost trgov. Preoblikovana SKP mora poleg tega vzpostaviti ustrezno ravnatežje med potrebami potrošnikov, davkoplačevalcev in proizvajalcev.

2.8 EU mora v okviru preoblikovane SKP še naprej odločno podpirati evropski model kmetijstva in trajnostno družinsko kmetovanje namesto industrijskega modela kmetijske proizvodnje, razvitega na drugih območjih, kot so Mercosur, ZDA in Oceanija. Posebno pozornost je treba nameniti malim in srednjim kmetijam. Glede varnosti hrane evropski kmetje ravnajo po previdnostnem načelu, zaradi česar so v svetovni trgovini s primarnimi kmetijskimi proizvodi in živili v podrejenem konkurenčnem položaju v primerjavi s kmeti v Severni in Južni Ameriki, Oceaniji in na drugih območjih, ki uporabljajo snovi, ki so v EU prepovedane, npr. hormone in beta-agoniste.

2.9 Evropski model kmetijstva je družbena pogodba med kmeti iz EU in družbo, po kateri kmetje trajnostno proizvajajo kakovostno hrano in zagotavljajo druge javne dobrine, ob tem pa zagotavljajo varstvo okolja in upravljajo krajino. SKP bi v zameno morala zagotavljati podporo za nadaljnji obstoj družinskih kmetij, zadrug in družb, ki sledijo trajnostnim modelom kmetovanja, ter podporo za ohranjanje podeželja. Ta model zagotavlja evropski družbi zelo dragocene dobrine, s tem ko jo oskrbuje s pestro, zdravo, varno, cenovno dostopno in kakovostno hrano, hkrati pa prispeva k teritorialnemu ravnovesju, ohranjanju podeželja ter varstvu okolja in krajine.

2.10 Poleg tega si mora EU odločneje prizadevati, da bodo kmetje in državljanje EU SKP in z njo povezane koristi ustrezno razumeli in jih podpirali.



### 3. Izzivi za kmetijstvo in SKP

#### *Dohodek kmetij*

3.1 SKP je v zadnjih 60 letih dobro služila Evropi in državljanom EU ter kmetijskemu sektorju prinesla precejšnje koristi, davkoplačevalcem pa omogočala, da so kakovostno hrano kupovali po ugodnih cenah. Vendar pa je očitno, da se v številnih državah EU povečuje dohodkovna neenakost med podeželskimi in mestnimi območji, pa tudi znotraj kmetijstva. Dohodki kmetij v večini držav članic niso dovolj veliki in so tudi precej nižji od nacionalnega ali regionalnega povprečja. Cene kmetijskih proizvodov se niso povečevale skladno z inflacijo, medtem ko so cene vložkov, kot so gnojila in energija, naraščale. V zadnjih letih je nestanovitnost cen kmetijam povzročila dohodkovne težave.

#### *Naložbe v podeželska območja*

3.2 Sedanja politika razvoja podeželja se je s svojim pestrim naborom prilagodljivih instrumentov izkazala za ključno pri podpori podeželskih območij in zlasti območij z naravnimi omejitvami. Ambiciozen načrt za razvoj podeželja, določen v okviru deklaracije iz Corka 2.0 Boljše življenje na podeželskih območjih, mora biti ključna prednostna naloga preoblikovane SKP. Naložbe v sposobnost preživetja podeželja in njegovo vitalnost ter izboljšanje ustvarjanja delovnih mest na gospodarsko šibkih in oddaljenih območjih in spodbujanje diverzifikacije kmetijstva so glavni izzivi za preoblikovano SKP <sup>(4)</sup>.

#### *Proračun*

3.3 Izdatki za SKP, ki so sredi 80. let prejšnjega stoletja predstavljali 65–75 % proračuna EU, so do danes upadli na 38 %. Vseeno naj bi kmetijstvo poleg zagotavljanja cenovno dostopne kakovostne hrane vse pomembneje prispevalo tudi k izpolnjevanju ciljev EU, določenih na konferenci COP21, in ciljev trajnostnega razvoja. Za prihodnje financiranje SKP je izstop Združenega kraljestva iz EU velik izziv.

#### *Prehranska varnost*

3.4 Ker naj bi se svetovno prebivalstvo z zdajšnjih sedem milijard do leta 2050 po napovedih povečalo na 9,5 milijarde, bo treba v prihodnjih letih svetovno proizvodnjo hrane nujno precej povečati. Eden od temeljnih ciljev trajnostnega razvoja, ki so jih določili Združeni narodi, je močno zmanjšati razširjenost podhranjenosti, pri čemer se na podlagi študij Svetovne zdravstvene organizacije (SZO) ocenjuje, da je trenutno podhranjen vsak sedmi prebivalec sveta. Jasno je, da se bo morala svetovna proizvodnja hrane trajnostno povečevati, da bi lahko zadostili temu povečanemu povpraševanju po hrani in pomagali izkoreniniti lakoto. EU bo imela s preoblikovano SKP kot odgovorna svetovna sila v proizvodnji hrane pri tem odločilno vlogo. SKP mora biti tudi izvozno odgovorna in še naprej spodbujati države v razvoju, naj izboljšajo domačo proizvodnjo.

#### *Okoljski izzivi*

3.5 Kmetijstvo EU in SKP sta osrednjega pomena za zaveze EU na podlagi ciljev Združenih narodov glede trajnostnega razvoja in za ambiciozne cilje EU v okviru globalnega podnebnega sporazuma COP21. Emisije ogljika iz kmetijstva v EU so se od leta 1990 zmanjšale za 23 %, količina nitratov v rekah pa se je od leta 1992 zmanjšala za 17,7 % <sup>(5)</sup>. Čeprav je bil v okviru SKP glede izpolnjevanja okoljskih ciljev dosežen precejšen napredek, se bo treba pri preoblikovanju SKP spopasti z dodatnimi izzivi, da bo lahko kmetijstvo prispevalo več in odigralo ključno vlogo pri tem, da Evropa doseže cilje konference COP21 in cilje trajnostnega razvoja.

#### *Ekosistemske storitve*

3.6 Kmetijski sektor zagotavlja ključne ekosistemske storitve ter prispeva k upravljanju habitatov, ohranjanju biotske raznovrstnosti, standardom glede dobrobiti živali, estetskim funkcijam krajine ter varstvu tal in vode. Pri tem je treba priznati, da bi kmetijstvo moralo prispevati več k biotski raznovrstnosti, okolju in krajini. V EU se precejšen delež hrane proizvede z naravno vodo, ki bi sicer ostala neizkoriščena. Velik delež kmetijstva EU je namenjen tudi travinjem, gozdom in šotiščem, ki so koristni ponori ogljika. Vse te ključne ekosistemske lastnosti kmetijstva je treba zajeti in spodbujati v preoblikovani SKP.

<sup>(4)</sup> Mnenje *Od deklaracije iz Corka 2.0 do konkretnih dejanj* (še ni objavljeno v Uradnem listu).

<sup>(5)</sup> Komisar Hogan, *Working for Europe's Farmers* (Na delu za evropske kmete), 2016.

### *Cenovno ugodna hrana*

3.7 V okviru SKP se državljanom EU zagotavljata visoka raven prehranske varnosti in obilna ponudba varne hrane po dostopnih cenah. Delež dohodkov, ki ga državljan EU porabijo za hrano, se je od obdobja po drugi svetovni vojni do danes kljub precejšnjemu povečanju stroškov proizvodnje zmanjšal s 50 % na 10 %. Preoblikovana SKP mora zagotavljati, da bodo potrošniki še naprej lahko kupovali kakovostno in varno hrano po dostopnih cenah, ki je proizvedena v skladu z veljavnimi evropskimi standardi.

### *Menjava generacij*

3.8 Večina kmetov je starejših od 55 let, sektor pa se spopada z velikim izzivom, kako k ukvarjanju s kmetijstvom pritegniti mlade ljudi, in s težavami v zvezi z menjavo generacij. Praktične težave za mlade so dostop do financiranja in zemljišč, nizki dohodki, prenos znanja in dostop do izobraževanja. Poleg tega nizki dohodki kmetij ne omogočajo pokojninskih prihrankov. Na nekaterih območjih je vse več zemljišč opuščenih, kar ima socialne in okoljske posledice, zlasti na oddaljenih območjih. Bistvena sestavina preoblikovane SKP je močan poudarek na menjavi generacij, s tem pa na mladih in novih kmetih ter kvalificiranih kmetijskih delavcih, zlasti tistih, ki že delajo na kmetiji, in na lažjem upokojevanju.

### *Ženske v kmetijstvu*

3.9 Ženske imajo v kmetijskem sektorju zelo pomembno vlogo: na kmetijah opravijo veliko dela in prevzemajo vse večji delež upravnega bremena. Kljub temu so v lastništvu kmetij velikokrat premalo zastopane. S svojim dohodkom, ki ga ustvarijo zunaj kmetije, na primer z zaposlitvijo drugje ali kot samozaposlene, izredno prispevajo k preživetju kmetij. Kadar sta oba zakonca oziroma partnerja na kmetiji zaposlena za polni delovni čas, bi bilo treba ta prispevek upoštevati in spodbujati v obliki lastništva kmetije.

### *Migracije*

3.10 Kmetijsko-živilski sektor lahko pomembno prispeva k vključevanju priseljencev v delovno silo, prek socialnih programov pa tudi k pomoči prikrajšanim skupinam.

### *Poenostavitev*

3.11 Posodobitev in poenostavitev SKP sta bistveni pri njenem preoblikovanju za prihodnost. Potreba po poenostavitvi je bila prepoznana že v okviru preteklih reform, vendar pa je SKP na ravni kmetij postala precej bolj zapletena in birokratska. To zlasti velja za inšpekcijski in revizijski postopek ter uporabo zahtev glede upravičenosti in navzkrižne skladnosti na podlagi predpisanih zahtev ravnanja ter dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev.

### *Trgovina in globalizacija*

3.12 EESO priznava velike koristi in delovna mesta, ki jih ustvarjata trgovina s kmetijskimi proizvodi in njihov izvoz. Toda izziv, ki ga predstavljajo globalizacija in trgovinski sporazumi, bi lahko močno škodil kmetijstvu ter ogrozil visoke standarde EU glede varnosti in kakovosti hrane. Bistveno je vzpostaviti pravo ravnotežje med odpiranjem novih trgov in priložnosti na eni strani ter zaščito občutljivih sektorjev in področij ter standardov EU na drugi. Poleg tega je treba pri načelih preferenciala Skupnosti in prehranske suverenosti ohraniti teritorialno uravnoteženost<sup>(6)</sup>.

### *Nestanovitnost cen in krepitev položaja kmetov v verigi preskrbe s hrano*

3.13 V verigi preskrbe s hrano obstaja velika neuravnoteženost moči med velikimi trgovci na drobno in predelovalci ter kmeti, zaradi česar prihaja do pritiskov za zniževanje cen, ki so pogosto nižje od stroškov proizvodnje. Položaj kmetov v verigi preskrbe s hrano je treba okrepiti s pomočjo dobro delujočih prodajnih zadrug. Vzpostaviti bi bilo treba evropski

<sup>(6)</sup> Mnenje Vloga kmetijstva v večstranskih, dvostranskih in regionalnih trgovinskih pogajanjih po ministrskem srečanju STO v Nairobiju (UL C 173, 31.5.2017, str. 20).

pravni okvir za boj proti nepoštenim trgovskim praksam in maloprodajnim verigam. Poleg tega je ob zmanjšani tržni podpori EU, večji izpostavljenosti svetovnim trgov in geopolitični krizi, kot je ruski embargo, velik izziv za kmete v EU postala nestanovitnost cen in dohodkov. Pohvaliti je treba delo projektne skupine EU za kmetijske trge na tem področju in ga še nadaljevati. Spopasti se je treba s problemom nepoštenih trgovskih praks in prodaje po cenah, nižjih od stroškov.

#### *Uravnotežen teritorialni razvoj*

3.14 Kmetijstvo in gozdarstvo sta bistvena za gospodarski in družbeni razvoj na podeželskih območjih. Pomembno vlogo imata tudi pri drugih gospodarskih dejavnostih in storitvah, povezanih s podeželjem, kot so podeželski turizem, zaposlovanje ali kulturne dejavnosti. Preoblikovana SKP z močnim drugim stebrom je ključna za spopadanje z izzivi razvoja podeželja in za ohranjanje močnega kmetijstva v vseh regijah EU. Cilj mora biti ohranitev čim večjega števila kmetov.

#### **4. Predlogi za izpopolnjeno, posodobljeno in poenostavljeno SKP**

4.1 Preoblikovana SKP, ki odločno podpira evropski model kmetijstva, mora še naprej slediti temeljnemu cilju skupne kmetijske politike, določenim leta 1957 v Rimski pogodbi. Vanjo je treba vključiti nove cilje, povezane z zavezami v ciljnih trajnostnega razvoja in zavezami konference COP21. V členu 39 PDEU so navedeni naslednji specifični cilji SKP:

- 1) povečati kmetijsko produktivnost s pospeševanjem tehničnega napredka in zagotavljanjem optimalne uporabe proizvodnih dejavnikov, zlasti delovne sile;
- 2) zagotoviti primerno življenjsko raven kmetov;
- 3) stabilizirati trge;
- 4) zagotoviti redno preskrbo;
- 5) zagotoviti primerne cene za potrošnike.

4.2 Preoblikovana SKP mora upoštevati tudi ključne izzive v zvezi z varstvom okolja, blažitvijo podnebnih sprememb in varstvom biotske raznovrstnosti.

4.3 Te bistvene cilje je mogoče najbolje doseči tako, da se ohrani sedanja dvostebna struktura SKP, pri čemer prvi steber temelji na neposrednih plačilih aktivnim kmetom ob podpori ukrepov za upravljanje trga, drugi steber pa na ukrepih za razvoj podeželja in sprejetju politike, s katero bi se upoštevale nove zahteve glede zagotavljanja javnih dobrin. Neposredna plačila v okviru prvega stebra, povezana z ukrepi navzkrižne skladnosti glede standardov na področju varnosti hrane, zdravja živali in rastlin ter dobrobiti živali in ukrepi za varstvo okolja, so bistvena z vidika podpiranja dohodkov kmetij in zagotavljanja pomoči pri spopadanju z nestanovitnostjo trga. Ukrepi v okviru drugega stebra SKP vključujejo ključne dodatne programe gospodarske, okoljske in socialne podpore.

4.4 Proračun za SKP po letu 2020 mora zadostovati za izpolnjevanje dodatnih finančnih potreb, ki bodo posledica odločitve Združenega kraljestva za izstop iz EU, ter za spopadanje s pritiski na dohodke kmetij in povečanim povpraševanjem po javnih dobrinah.

4.5 Glede modela osnovnega plačila se predlaga, da se državam, ki so uvedle model, ki ni model pavšalnega osnovnega plačila, dovoli, da ta model ohranijo tudi po letu 2020, saj je bolj prilagojen razmeram v teh državah. V nekaterih državah model pavšalnega plačila ne odraža razlik v ravni naložb, kmetijski dejavnosti in zagotavljanju javnih dobrin.

4.6 Zneske neposrednih plačil, ki se izplačajo kmetom v posameznih državah članicah EU, bi bilo treba še dodano poenotiti, da se upoštevajo različne izhodiščne razmere in tako zagotovijo enaki konkurenčni pogoji za kmete v vseh državah članicah ter uravnotežen razvoj podeželja v celotni EU.

4.7 Neposredna plačila bi se morala izplačati samo aktivnim kmetom, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve.

4.8 Za podporo in ohranitev obsežnih neposrednih plačil za kmete iz prvega stebra v okviru preoblikovane SKP bi aktiven kmet sledil letnemu ali večletnemu programu, pri katerem bi bili v ospredju okolje, podnebne spremembe in biotska raznovrstnost, vanj pa bi lahko bilo vključeno orodje za uravnavanje ogljika (angl. carbon navigator), in načrtu ravnanja s hranili. Takšen letni ali večletni program bi vključeval merjenje zagotavljanja javnih dobrin in bi kmetom omogočal več prožnosti. Merjenje bi moralo potekati po objektivnih in standardiziranih merilih na ravni EU.

4.9 Neposredna plačila v okviru prvega stebra bi bilo treba omejiti na raven, ki je za posamezne kmete pravična in razumna (na primer enaka primerljivemu dohodku kvalificiranega delavca). Prilagoditve bi morale biti možne in upoštevati je treba partnerstva, zadruge, podjetja in število zaposlenih, ki potrebujejo zavarovanje.

4.10 Vezana neposredna plačila bi morala biti osredotočena na ranljive sektorje in regije. Preprečiti bi morala opuščanje zemljišč in zaščititi biotsko raznovrstnost, in sicer predvsem z ohranitvijo živinoreje in propadajočih sektorjev.

4.11 V sedanji SKP je 30 % plačil v okviru prvega stebra vezanih na zeleno komponento, 70 % pa na 15 predpisanih zahtev ravnanja ter pet dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev, ki morajo biti izpolnjeni za upravičenost do plačil. Da bi lahko SKP resnično poenostavili, bi bilo zaželeno vsa plačila v okviru prvega stebra vezati na zagotavljanje javnih dobrin. Ta cilj bo mogoče doseči, če bodo zelena komponenta in predpisane zahteve ravnanja ustrezno ovrednotene ter bodo ohranjeni najbolj učinkoviti in uresničljivi ukrepi, obenem pa določeni novi cilji, denimo v zvezi s podnebnimi spremembami in večjo sekvestracijo ogljika v tleh.

4.12 Ti programi v zvezi s predpisanimi zahtevami ravnanja za zagotavljanje navzkrižne skladnosti bi vključevali merljive zastavljene rezultate glede varstva okolja, blažitve podnebnih sprememb in varstva biotske raznovrstnosti ter bi temeljili na sistemu navzkrižne skladnosti, ki se trenutno uporablja.

4.13 Preoblikovana SKP bi morala zajeti koncept pametnega kmetovanja, ki prinaša dvojno korist v obliki izboljšanja donosa kmetij in zagotavljanja okoljskih koristi. V okviru tega koncepta bi se s prenosom znanja in uporabo tehnologije podpiralo precizno kmetovanje s ciljem zmanjšati vnos vode, energije, umetnih gnojil in drugih snovi, kot so pesticidi, zlasti fungicidi in insekticidi.

4.14 Tržne ukrepe, vključno z intervencijskimi ukrepi in pomočjo za zasebno skladiščenje, bi bilo treba ohraniti. Bistveno je, da se za to podporo določijo realne sprožitvene ravni, da bi se pridelovalcem zagotovila pomembna dohodkovna podpora, kadar jo bodo potrebovali.

4.15 Najučinkovitejša zaščita pred nestanovitnostjo dohodkov so zagotovljena in primerna neposredna plačila in instrumenti za upravljanje trga v okviru prvega stebra. Vendar pa so v obdobjih izjemne nestanovitnosti cen potrebna tudi druga orodja, o uvedbi katerih bi bilo treba razmisliti, vključno s shemami za zmanjšanje proizvodnje. Omogočiti bi bilo treba, da se za ukrepe, kot so sheme prostovoljnega zavarovanja, uporabijo sredstva iz drugega stebra.

4.16 Zadruge proizvajalcev že 140 let jasno dokazujejo, da so odpornejše na pretrese na kmetijskih trgih in pomagajo preprečevati selitev proizvodnje hrane. Zato je nadaljnje, še močnejše ter sektorsko in regionalno usmerjeno spodbujanje sodelovanja med proizvajalci in že ustanovljenimi zadrugami ter zlasti majhnimi organizacijami proizvajalcev ključnega pomena. Posebno pozornost je treba nameniti sektorjem in regijam, kjer je sodelovanje slabo razvito.

4.17 Izboljšati je treba vse ključne elemente, ki jih je v svojem poročilu opredelila projektna skupina EU za kmetijske trge in ki zadevajo izboljšanje položaja kmetov v verigi preskrbe s hrano, večjo preglednost, obvezno poročanje o cenah, ukrepe za obvladovanje tveganj, obravnavanje nepoštenih trgovskih praks in druga vprašanja. V zvezi s temi področji je treba sprejeti ustrezne predpise in jih v celoti vključiti v preoblikovano SKP. Predlaga se, da se sprejmejo strožji predpisi, s katerimi bi prepovedali nepošteno trgovinske prakse in prodajo po cenah, nižjih od stroškov, ter uvedli obvezno poročanje o cenah na ravni pridelovalcev, predelovalcev in trgovcev. Poleg tega je treba okrepiti položaj kmetov s spodbujanjem ustanavljanja močnih organizacij proizvajalcev.

4.18 Ohranitev učinkovitega in pravilno delujočega enotnega trga EU mora biti v središču preoblikovane SKP. Nedavni trendi ponovne nacionalizacije na enotnem trgu so razlog za veliko zaskrbljenost ter povzročajo vse večje razlike, kar zadeva cene in trge. Poleg tega je treba programe obveznega označevanja porekla kmetijsko-živilskih proizvodov pravno urediti, če temu še ni tako, da bi se izognili prevaram in potrošnikom omogočili premišljeno izbiro. To je potrebno, da takšni standardi ne bi omejevali in zavirali prostega pretoka blaga na enotnem trgu EU.

4.19 Izstop Združenega kraljestva iz EU je velika grožnja za EU ter bo pomembno vplival na SKP in enotni trg. Morebitni primanjkljaj v proračunu za SKP, ki bi bil posledica tega izstopa, bodo morale v celoti nadomestiti države članice. Poleg tega je bistveno, da med EU in Združenim kraljestvom še naprej poteka brezcarinsko trgovanje s kmetijskimi proizvodi in hrano ter da se uporabljajo enaki standardi glede zdravja živali, dobrobiti živali in okolja ter skupna zunanja tarifa za uvoz v EU oziroma Združeno kraljestvo.

4.20 Temeljni cilj SKP mora biti preferencial Skupnosti, torej namenjanje hrane iz EU državljanom EU. Osrednje načelo te politike mora biti, da se ohranijo in zaščitijo standardi EU na področju sledljivosti, varnosti hrane, nadzora zdravja živali in rastlin ter varstva okolja in da se zagotavlja celovito varstvo zaščiteneh geografskih označb (ZGO). Za potrošnike iz EU je ključnega pomena, da EU v vseh pogajanjih o trgovinski politiki zahteva, da omenjene standarde izpolnjuje vsa uvožena hrana. Poleg tega je nujno, da EU v vseh prihodnjih trgovinskih pogajanjih vztraja pri močni in ustrezni tarifni zaščiti za občutljive sektorje in ranljiva območja.

4.21 Menjava generacij mora biti glavni element nove preoblikovane SKP. Predlaga se, da se obstoječe povečanje neposrednih plačil v okviru prvega stebra SKP za mlade kmete, mlajše od 40 let, ohrani ter da se pravilo petih let ponovno preuči, da bi se odpravile neprožnosti, ki mladim kmetom onemogočajo dostop do višjih ravni plačil. Poleg tega je predlagano, da se za mlade kmete v okviru splošnih ukrepov iz programa za razvoj podeželja uporabljajo višje stopnje plačil. Raven plačil pri programih strukturnih nepovratnih sredstev za mlade kmete bi bilo treba zvišati na 70 %. Takšno podporo bi bilo treba omogočiti tudi mladim kmetom in mladim zaposlenim v partnerstvih, zadrugah in podjetjih. Zelo pomembna je učinkovita nacionalna rezerva, ki bi mladim in novim kmetom omogočala stalen dostop do podpor. Na voljo bi morala biti možnost izvajanja učinkovitega programa upokojevanja v okviru drugega stebra. Države članice bi morale imeti manevrski prostor, da za mlade kmete, zlasti ženske, sprejmejo dodatne ukrepe. Bistven je močan poudarek na izobraževanju in izboljšanju kompetenc. Da bi izboljšali položaj žensk v kmetijstvu, bi morale biti ženskam na voljo podobne pobude kot tiste, ki so na voljo mladim kmetom, da se jim zagotovi enak dostop do zemlje, posojil, usposabljanja in statusa.

4.22 Za kmete bi se lahko uvedla pozitivna poenostavitev na podlagi navzkrižne skladnosti/dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev ter predpisanih zahtev ravnanja, in sicer tako, da bi opustili revizijski/inšpekcijski pristop ter uvedli večjo uporabo tehnologije. Sistem bi bilo treba uvesti skupaj s kontrolnim seznamom, ki bi vseboval pozitivne in negativne točke glede skladnosti. Prosilcem, ki izpolnjujejo glavne ključne zahteve in zberejo določeno mejno število točk, bi se dovolilo prejetje plačila brez kazni. To bi pomenilo razširitev že uvedenega novega pristopa rumenega kartona. Število zahtev glede navzkrižne skladnosti in predpisanih zahtev ravnanja bi bilo treba zmanjšati z ukinitvijo nekaterih ukrepov v zvezi s predpisanimi zahtevami ravnanja, ki niso več primerni ali relevantni. Dober primer tega bi bila odprava potrebe, da se na kmetijah preverja identifikacija živali ter s pomočjo tehnologije izvajajo pregledi na prodajnih mestih, kot so obrati za proizvodnjo mesa, zbirni centri in živinske tržnice.

4.23 V okviru postopka inšpekcijskih pregledov na podlagi zahtev glede navzkrižne skladnosti bi morala biti zagotovljena tudi pravica, da se nepravilnosti naknadno odpravijo v določenem roku in brez uvedbe kazni. Glede kazni in dovoljenih odstopanj bi bilo treba uporabljati bolj sorazmeren in pravičnejši pristop. Poenostavitev ne bi smela pomeniti nižjih ciljev, zlasti ne pri varstvu okolju (zelena komponenta) ali sanitarnih in fitosanitarnih ukrepih.

4.24 Plačila se zaradi inšpekcijskih pregledov ne bi smela zadržati, veljati pa bi morala politika, po kateri se morebitne kazni zaradi neizpolnjevanja vseh zahtev glede upravičenosti in navzkrižne skladnosti/predpisanih zahtev ravnanja uveljavijo v naslednjem letu.

4.25 Za novo preoblikovano SKP, osredotočeno na obstojnost in vitalnost podeželja ter ustvarjanje delovnih mest, je ključnega pomena močan izboljšani in učinkovitejši drugi steber, ki izpolnjuje ekonomske, okoljske in socialne potrebe regij. Temeljiti bi moral na ciljeh, določenih na evropski konferenci Cork 2.0. Poleg tega je pomembno, da države članice ustrezno sofinancirajo vse ukrepe v okviru programov razvoja podeželja, vključno s plačili za območja z naravnimi omejitvami.

4.26 Ker je izpolnjevanje zavez Evrope na podlagi ciljev Združenih narodov glede trajnostnega razvoja in ciljev konference COP21 vse večji izziv, je treba okrepljene okoljske ukrepe v okviru drugega stebra SKP razširiti, ciljno usmeriti in financirati. Zato je pomembno, da se pri porazdeljevanju proračunskih sredstev med države članice v prihodnje upošteva ta cilj, hkrati pa spoštuje sedanja razporeditev sredstev v okviru drugega stebra.

4.27 Okrepljeni ukrepi v okviru drugega stebra SKP v zvezi z okoljem, podnebnimi spremembami in biotsko raznovrstnostjo ter plačila v okviru tega stebra bi bili lahko namenjeni zagotavljanju izboljšanih ekosistemskih storitev s strani kmetov, pri čemer bi bili osredotočeni na naslednje:

1. plačila za izboljšano upravljanje ponorov ogljika na travinjih, v gozdovih in na šotičih;
2. izboljšano gospodarjenje s trajnimi travinji zaradi izboljšanja ponorov ogljika;
3. plačila za spremembo dela orne zemlje v travinje;
4. možnost programov prahe in minimalne obdelave tal;
5. možnost zmanjšanja gostote živali na travinjih, vendar ob ohranitvi minimalne gostote živali;
6. plačilo za ustvarjanje habitatov in naravnih koridorjev;
7. varnostne pasove okrog vodnih teles;
8. upravljanje jarkov in živih mej;
9. upravljanje ogljika;
10. plačilo za vzdrževanje šotič;
11. varstvo estetskih funkcij krajine in arheoloških najdišč;
12. plačilo za ukrepe za dobrobit živali;
13. višja plačila na območjih Natura 2000 in za škodo, ki jo povzročijo prostoživeče živali;
14. ukrepe za zmanjševanje dezertifikacije na sušnih območjih;
15. kmetijsko ekologijo in ekološko pridelavo;
16. plačila za povečanje vsebnosti organskih snovi v tleh, omejevanje erozije tal in zadrževanje vode v krajini.

4.28 Plačila v okviru programa za območja z naravnimi omejitvami so odločilna za kmete v revnejših in bolj oddaljenih regijah EU.

4.29 Zagotavljanje cenovno ugodnega financiranja je ključno za spodbujanje rasti v kmetijskem sektorju, zlasti pa za pomoč mladim kmetom, ki so odločilni za menjavo generacij.

4.30 Preoblikovana SKP bi morala dopolnjevati celovito prehransko politiko, ki povezuje trajnostno kmetijstvo, uravnotežen teritorialni razvoj, zdrav način prehranjevanja, zaposlenost in trgovino. Ni mogoče dovolj poudariti, kako pomembna je zdrava prehrana za potrošnike ter kakšne koristi prinaša za družbo z vidika kakovosti življenja, zdravega življenja, spopadanja z debelostjo in nižjih zdravstvenih stroškov. Da bi to sporočilo posredovali potrošnikom, so potrebna večja sredstva in obsežnejši programi, skupaj s programi za odpravo nastajanja živilskih odpadkov in spodbujanje recikliranja.

4.31 Da bi dosegli cilj EU, po katerem naj bi delež uporabe obnovljivih virov energije do leta 2030 povečali na najmanj 27 %, bi bilo treba sprejeti ukrepe za zagotavljanje stabilnosti in pravne varnosti. Uvesti je treba plačila, namenjena podpiranju naložb v sončno energijo, energijo iz biomase in vetrno energijo ter programe za energijsko učinkovitost in varčevanje z energijo.

4.32 Za ohranitev konkurenčnosti je izredno pomembno, da se v kmetijskem sektorju uporabljajo najnovejše raziskave in inovacije, ki morajo biti na voljo tudi kmetijam. Na voljo morajo biti učinkovit prenos znanja, izobraževanje, dobre prakse ter programi in storitve svetovanja in pospeševanja, ki jih je treba tudi podpirati.

4.33 Zaradi vse večje uporabe tehnologije v kmetijstvu je pokritost s širokopasovno povezavo nujno potrebna za vsa podeželska območja, zlasti z vidika pametnega kmetovanja in pomoči pri poenostavitvi.

4.34 V novem pametnem kmetijskem gospodarstvu, v katerem se vse bolj uporablja tehnologija, je varstvo posameznih podatkov kmetov in zaupnosti zelo pomembno. Poleg tega je bistveno, da kmetje obdržijo popolno lastništvo nad vsemi posameznimi podatki, ki se hranijo v zvezi z njihovo dejavnostjo.

4.35 Krožno gospodarstvo ima lahko pomembno vlogo pri zmanjševanju odpadkov v vseh sektorjih. Tradicionalni modeli kmetovanja so bistvo krožnega, z viri gospodarnega gospodarstva brez odpadkov. Kmetijstvo naj bi imelo pozitivno vlogo v sektorju ponovne uporabe in recikliranja, kar vključuje gospodarno rabo tal, vode in zraka.

4.36 Po letu 2020 bo potrebno razumno prehodno obdobje za uvedbo nove preoblikovane SKP, zlasti da bo mogoče vzeti v ozir proračunska vprašanja v povezavi z izstopom Združenega kraljestva iz EU in druge politične odločitve <sup>(7)</sup>.

V Bruslju, 1. junija 2017

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

---

<sup>(7)</sup> Mnenje *Dejavniki, ki bodo vplivali na SKP po letu 2020* (UL C 75, 10.3.2017, str. 21).

## III

(Pripravljalni akti)

## EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

## 526. PLENARNO ZASEDANJE EESO 31. MAJA IN 1. JUNIJA 2017

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Naslednji na čelu Evrope: pobuda za zagon in razširitev podjetij**

(COM(2016) 733 final)

(2017/C 288/03)

Poročevalec: **Erik SVENSSON**Soporočevalka: **Ariane RODERT**

Zaprosilo	Evropska komisija, 27. 1. 2017
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	4. 5. 2017
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	31. 5. 2017
Plenarno zasedanje št.	526
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	194/0/0

### 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja pobudo Evropske komisije za zagon in razširitev podjetij ter predlagane ukrepe, katerih cilj je odprava ključnih ovir, vendar pa poudarja, da niso vsa hitro rastoča podjetja tudi visokotehnološka podjetja ter da je potrebno ukrepanje v vseh sektorjih.

1.2 EESO meni, da bi bila bolj primerna posodobitev in ponovni zagon pobude za mala in srednja podjetja (t. i. Small Business Act, SBA), v kateri bi združili vse druge pobude, saj bi s tem izboljšali njihovo prepoznavnost in usklajenost.

1.3 EESO se v zvezi z zagonom in razširitvijo podjetij zavzema za usklajen politični pristop, v katerem bo upoštevana raznolikost poslovnih modelov, ter pozdravlja posebne ukrepe za podjetja socialnega gospodarstva. Vendar pa morajo biti vse pobude usmerjene v splošno izboljšanje podjetniškega okolja ter v okviru procesa inovacij omogočati prevzemanje tveganja in eksperimentiranje.

1.4 Ena glavnih ovir za zagonska podjetja in podjetja v fazi širitve so še vedno upravne obremenitve. Zato EESO poziva Komisijo, naj v celoti izvede in uveljavi pobude na tem področju.



1.5 EESO poudarja, da je treba poskrbeti za strukturirano vključevanje socialnih partnerjev in izvrševanje pravil EU glede delovnih pogojev, delovne zakonodaje in kolektivnih pogodb.

1.6 EESO pozitivno ocenjuje predlagane ukrepe na področju inovacij, vendar poziva k poenostavitvi, saj imajo mala in srednja podjetja (MSP) ter mikropodjetja omejene vire.

1.7 Med najpomembnejšimi dejavniki uspeha sta krepitev partnerstev in oblikovanje skupnosti virov. Komisija bi morala spodbujati mreženje ter vzpostavljanje posrednikov, spodbujevalcev, pospeševalnikov in inkubatorjev.

1.8 Da bi lahko izkoristili možnosti za rast zagonskih podjetij in podjetij v fazi širitve, je treba nujno razviti prilagojeno financiranje z možnostjo dostopa do lastniškega in dolžniškega kapitala, omogočiti dostop do javnih naročil in izboljšati fiskalno okolje. EESO je primerne ukrepe preučil v svojih mnenjih.

1.9 Razvoj znanj in spretnosti je izjemno pomemben, zato se je treba osredotočiti na programe podjetniškega izobraževanja na vseh ravneh ter zgodaj v izobraževalnem sistemu. Spodbujati in promovirati pa je treba tudi mentorstvo, usposabljanje na delovnem mestu ter programe priložnostnega in neformalnega učenja.

1.10 S pregledom načela „druge priložnosti“ in zagotavljanjem razvojne pomoči za boljšo finančno pismenost in izobraževanje je treba ukrepati proti veliki nenaklonjenosti tveganju, ki trenutno vlada v EU.

1.11 EESO poziva Komisijo, naj vse obstoječe in nove pobude v podporo podjetjem socialnega gospodarstva združi v sporočilu z akcijskim načrtom za socialno gospodarstvo, kar je v skladu s sklepi Sveta o spodbujanju socialnega gospodarstva kot ključnega gonila gospodarskega in socialnega razvoja v Evropi (7. december 2015).

## 2. Ozadje

2.1 V sporočilu *Naslednji na čelu Evrope: pobuda za zagon in razširitev podjetij* je navedeno:

— Hitro rastoča podjetja v primerjavi z drugimi podjetji ustvarijo veliko več delovnih mest<sup>(1)</sup>. Zagonska podjetja, ki zrastejo v večja podjetja, predstavljajo velik del teh podjetij. Tako povečujejo inovativnost in konkurenčnost EU, s čimer krepijo gospodarstvo. Takšne „razširitve“ lahko zagotovijo tudi socialne koristi, vključno z nudenjem prožnejših in sodobnejših oblik dela. Komisija je v strategiji za enotni trg napovedala, da bo preučila, kako bi lahko enotni trg postal učinkovitejši za zagonska podjetja in podjetja v fazi širitve.

— Glede na rezultate javnega posvetovanja<sup>(2)</sup>, ki ga je Komisija organizirala v začetku leta 2016:

— se zagonska podjetja, ki se želijo širiti, še vedno soočajo s prevelikim številom regulativnih in upravnih ovir, še posebej pri čezmejnem poslovanju;

— je tako za zagonska podjetja kot za podjetja v fazi širitve premalo priložnosti, da si poiščejo potencialne partnerje s področja financ, poslovanja in lokalnih organov ter se povežejo z njimi;

— je ena največjih ovir za razširitev dostop do financiranja.

2.2 Komisija v sporočilu predlaga več ukrepov za zmanjšanje in/ali odpravo teh ovir.

2.2.1 Odprava ovir:

— vzpostavitev enotnega digitalnega portala, ki bo omogočal enostaven spletni dostop do informacij;

<sup>(1)</sup> Kot ugotovljata Henrekson in Johansson (2010), 4 % podjetij ustvarijo 70 % novih delovnih mest. Glej tudi: <http://www.kauffman.org/blogs/policy-dialogue/2015/august/deconstructing-job-creation-from-startups>

<sup>(2)</sup> [http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=8723&lang=sl](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8723&lang=sl).

- oblikovanje enotnega območja DDV;
- uvedba skupne konsolidirane osnove za davek od dohodkov pravnih oseb (CCCTB);
- vzpostavitev režima druge priložnosti in okvirov za prestrukturiranje v državah članicah;
- boljši dostop do javnih naročil.

#### 2.2.2 Pomoč pri povezovanju s pravnimi partnerji:

- povezovanje z univerzami, raziskovalnimi centri, vlagatelji in partnerji;
- dostop do priložnosti, zaposlovanje ljudi s pravnimi znanji in spretnostmi, izboljševanje priložnosti za inovacije, zlasti za socialna zagonska podjetja.

#### 2.2.3 Dostop do financiranja:

- Evropski sklad za strateške naložbe (poleg unije kapitalskih trgov).

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 To mnenje je odgovor na sporočilo Komisije *Naslednji na čelu Evrope: pobuda za zagon in razširitev podjetij*, v katerem so predlagani ukrepi, s katerimi bi sprostili celoten potencial hitro rastočih podjetij. Vendar pa je EESO sklenil, da razširi področje mnenja in te ukrepe preuči z vidika vseh oblik zagonskih podjetij, vključno s potencialnimi zagonskimi podjetji in podjetji v fazi širitve.

3.2 EESO pozdravlja to pobudo in prizadevanja za odpravo največjih ovir. Poudarja, da se je pri pripravi prejšnjih mnenj temeljito posvetil temu vprašanju, s čimer je želel ustvariti ugodno okolje za razvoj različnih oblik podjetij v EU <sup>(3)</sup>, in znova poziva k intenzivnejšemu ukrepanju na področju podjetništva <sup>(4)</sup>.

3.3 Pobuda za zagon in razširitev podjetij je nastala z razširitvijo pobude za mala in srednja podjetja (SBA), zato EESO meni, da bi bilo bolj učinkovito, če bi namesto sprejemanja nadaljnjih ločenih ukrepov razmislili o posodobitvi in ponovnem zagonu pobude SBA. EESO pozdravlja in podpira to in druge pobude v podporo zagonskim podjetjem in podjetjem v fazi širitve, vendar meni, da je brez povezovanja različnih pobud v skupen in celovit program politik težko zagotoviti pregled nad celotnim stanjem.

3.4 EESO poudarja, da je potreben sveženj splošnih in učinkovitih ukrepov politike, v katerem bi upoštevali raznolikost podjetij, zato podpira Komisijo, ki se zavzema za usklajen pristop k vsem politikam EU.

3.5 EESO opozarja Komisijo na svoje mnenje, ki vključuje več zelo pomembnih priporočil za zagonska podjetja in podjetja v fazi širitve:

- ena sama mreža, ki bi MSP v EU nudila vse na enem mestu;
- načeli „najprej pomisli na male“ in „samo enkrat“ bi morali postati pravno zavezujoči;
- ustrežnejši odziv glede na raznolikost MSP.

3.6 EESO je poleg tega v mnenju iz decembra 2016 <sup>(5)</sup> pozval Komisijo, naj hitro rastoča podjetja spodbuja s:

- spremljanjem in doseganjem sinergij med inovativnimi politikami različnih generalnih direktorotov;
- okrepitevijo grozdov in ekosistemov, v katerih se ustanavljajo inovativna zagonska podjetja;

<sup>(3)</sup> UL C 318, 23.12.2009, str. 22.

<sup>(4)</sup> UL C 271, 19.9.2013, str. 61.

<sup>(5)</sup> UL C 75, 10.3.2017, str. 6.

— spodbujanjem akademskega načrta s poudarkom na delovnih mestih za prihodnost.

3.7 Še zlasti je treba priznati, da je veliko možnosti v obstoječih mikropodjetjih, med katerimi je mnogo družinskih podjetij, pa tudi, da je mnogo možnosti za razvoj na področju podjetij socialnega gospodarstva. EESO poleg tega poziva Komisijo, naj upošteva, da niso vsa hitro rastoča podjetja tudi visokotehnološka podjetja, pa tudi, da je treba pozornost in podporo nameniti tudi sektorjem, kot so storitveni sektor, modna industrija in e-trgovina ter drugi inovativni sektorji.

3.8 EESO tudi poziva Komisijo, naj zagotovi, da bodo pri vseh pobudah upoštevani tudi novi načini poslovanja, kot je sodelovalno gospodarstvo<sup>(6)</sup>. Za vse so značilne podobne dodatne ovire v fazi zagona in pri širjenju na enotnem trgu.

3.9 EESO pozdravlja ukrepe za uvedbo enotnega digitalnega portala, ki naj bi izboljšal dostop do informacij, vendar meni, da bo imel ta instrument zgolj omejen učinek na zmanjšanje števila obremenjujočih pravil in predpisov. Meni tudi, da bi bilo treba v ta enotni digitalni portal vključiti tudi spletni portal za raziskave in razvoj. Strukturno sodelovanje s posredniškimi organizacijami je zelo učinkovit način za boljše obveščanje zagonskih podjetij.

3.10 Komisija v sporočilu obravnava nekaj največjih ovir, zlasti na področju regulativnih, davčnih in upravnih obremenitev. EESO opozarja, da MSP, vključno z mikropodjetji ter družinskimi podjetji in podjetji socialnega gospodarstva, pogosto težko sama obvladujejo zelo zapletene in birokratske predpise in upravne obremenitve ali pa jih sploh ne obvladujejo, zato je poenostavitev ključnega pomena.

3.11 EESO podpira predlagane medsebojne strokovne preglede za izmenjavo dobrih praks in opredelitev razlik med državami članicami, s čimer naj bi pobude bolje uskladili. Ugotovitve medsebojnih pregledov bodo učinkovite le, če bodo pregledne in bodo z njimi seznanjeni vsi deležniki.

3.12 EESO prav tako podpira odločitev Komisije o razširitvi svetovalnih storitev evropske podjetniške mreže z namenskimi svetovalci za zagon in širitev podjetij, ki bodo svetovali o nacionalnih in evropskih predpisih, priložnostih za financiranje, partnerstvih in dostopu do čezmejnih javnih naročil. Znova opozarja tudi na pomen in koristi bolj strukturiranega sodelovanja s posredniškimi organi in organizacijami s tega področja, tudi znotraj socialnega gospodarstva.

3.13 EESO podpira namero Komisije, da zagonska podjetja in podjetja v fazi širitve vključi v mednarodne trgovinske sporazume, saj jih mora vedno več čim prej priti na svetovni trg (pogosto v zelo omejenih segmentih trga).

3.14 EESO priznava in podpira zavezo Komisije iz te pobude, da bo poskrbela za izvrševanje pravil EU glede delovnih pogojev, delovne zakonodaje in kolektivnih pogodb ter si prizadevala za visokokakovostna delovna mesta.

3.15 EESO se želi odzvati na naslednji stavek v sporočilu Komisije: „vključno z nudenjem prožnejših in sodobnejših oblik dela“. Ta izjava namreč lahko povzroči nesporazume in vodi v morebitne zlorabe.

3.16 Kot je EESO že poudaril v številnih mnenjih<sup>(7)</sup>, je strukturirano vključevanje socialnih partnerjev izjemno pomembno in bi ga bilo treba spodbujati, da bi zagotovili pošteno konkurenco med podjetji in se izognili tveganju socialnega dampinga.

3.17 EESO meni, da je treba obravnavati sedanji postopek geografskega blokiranja<sup>(8)</sup>. To bi bila lahko nova velika ovira za zagonska podjetja in podjetja v fazi širitve, ki nimajo zmogljivosti za hkratni vstop na trg več držav z različnimi jeziki. Izjemno pomembno je, da se ločuje med aktivno in pasivno prodajo. Podjetja morajo nacionalno zakonodajo upoštevati le v državah, v katere so dejavno ciljno usmerjene.

<sup>(6)</sup> UL C 75, 10.3.2017, str. 33.

<sup>(7)</sup> UL C 161, 6.6.2013, str. 14; UL C 303, 19.8.2016, str. 54; UL C 13, 15.1.2016, str. 2.

<sup>(8)</sup> COM(2016) 289 final.

3.18 EESO podpira predlog o izboljšanju dostopa MSP, zlasti podjetij v fazi širitve, do programa Obzorje 2020. Evropski svet za inovacije in Inovacijski radar bi bila lahko učinkovita instrumenta in bi lahko dejansko pripomogla k uresničitvi zastavljenih ciljev v zvezi z MSP, vendar pa ne smeta biti preveč obremenjujoča. EESO priporoča tudi, da se pri teh pobudah posebno pozornost nameni socialnim inovacijam, ki so pogosto gonilna sila novih poslovnih modelov.

3.19 EESO poleg tega pozitivno ocenjuje izrecno omembo ukrepov za zagon in razširitev podjetij socialnega gospodarstva ter socialnih podjetij, saj ima na tem področju specifično strokovno znanje in je v zvezi s tem izdal že nekaj mnenj<sup>(9)</sup>.

3.20 EESO z zadovoljstvom ugotavlja, da je Komisija priznala, da imajo MSP velike težave pri zaščiti svojih pravic intelektualne lastnine. S tem povezani stroški so za majhno podjetje izjemno visoki, podobno visoki pa so tudi stroški uveljavljanja zaščite pravic intelektualne lastnine, kar pomeni, da si lahko zaščito privoščijo le malo zagonskih podjetij ali podjetij v fazi širitve. EESO poziva Komisijo, naj za ta problem najde uporabno rešitev.

## 4. Posebne ugotovitve

### 4.1 Partnerstva, grozdi in ekosistemi

4.1.1 Splošno pozitivno podjetniško okolje je bistvenega pomena za rast in inovacije. EESO meni, da bo ta pobuda Komisije uspešna le, če bo usmerjena v splošno izboljšanje podjetniškega okolja ter bo v okviru procesa inovacij omogočala prevzemanje tveganja in eksperimentiranje.

4.1.2 EESO se strinja s Komisijo, da je za zagonska podjetja in podjetja v fazi širitve zelo pomembno, da se povežejo s pravimi partnerji. Glede na to, da je evropski trg na splošno bolj konzervativen, kar zadeva prevzemanje tveganja, poleg tega pa je pretežno nacionalno usmerjen, morajo prizadevanja potekati predvsem v dveh smereh:

- 1) EU in njene države članice lahko v stalnem sodelovanju s posredniškimi organizacijami in organi pomembno prispevajo k lažjemu oblikovanju skupnih grozdov z univerzami, raziskovalnimi centri itd.;
- 2) iskanje vlagateljev in poslovnih partnerjev lahko temelji le na trgu, pri čemer pa ne gre podcenjevati evropskih programov ali vloge Evropske investicijske banke (EIB) oziroma Evropskega investicijskega sklada (EIS). Vendar pa je treba te programe okrepiti in jih bolje uskladiti.

4.1.3 EESO podpira načrt Komisije za okrepitev sedanje pobude *Start-up Europe* in uskladitev prizadevanj EU pri povezovanju grozdov in ekosistemov po vsej Evropi.

4.1.4 EESO podpira dejstvo, da Komisija izpostavlja oblikovanje skupnosti prek partnerstev in usmerjenih ekosistemov kot ključnih dejavnikov za uspeh zagonskih podjetij in podjetij v fazi širitve. Zato z zadovoljstvom ugotavlja, da Komisija namenja posebno pozornost podjetjem socialnega gospodarstva ter priznava njihove posebne značilnosti in njihov prispevek k evropskim družbam. EESO tako znova<sup>(10)</sup> poziva Komisijo, naj vse sedanje in nove pobude združi v usklajenem akcijskem načrtu EU za socialno gospodarstvo, s katerim naj bi izboljšali prepoznavnost različnih pobud in njihovo medsebojno povezanost.

### 4.2 Priložnosti za javna naročila

4.2.1 EESO močno podpira prizadevanja Komisije za izboljšanje možnosti zagonskih podjetij in podjetij v fazi širitve pri javnih naročilih. Poziva jo, naj poleg ukrepov, ki jih predlaga, skrbno spremlja tudi prenos in izvajanje direktive o javnih naročilih na ravni držav članic. To je bistveno, da bodo države članice lahko v celoti izkoristile določbe, s katerimi bi lahko izboljšale možnosti MSP pri javnih naročilih, vključno s podjetji socialnega gospodarstva. EESO se sklicuje na svoje prejšnje mnenje o javnih naročilih<sup>(11)</sup>.

<sup>(9)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.social-entrepreneurship-make-it-happen>.

<sup>(10)</sup> Prispevek EESO k delovnemu programu Evropske komisije za leto 2017, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.publications.40059>.

<sup>(11)</sup> UL C 191, 29.6.2012, str. 84.

4.2.2 EESO pozitivno ocenjuje dejstvo, da Komisija posebno pozornost posveča javnemu naročanju na področju inovacij in partnerstvu za inovacije. Vendar pa je za to potreben poenostavljen sklop predpisov. Zdi se, da javna naročila na področju inovacij, kot so opisana v direktivi, bolj ustrezajo velikim podjetjem. Za sodelovanje v partnerstvih za inovacije je treba določiti ločeno organizacijsko enoto, kar pa zagonskim podjetjem in podjetjem v fazi širitve preprečuje sodelovanje, saj običajno nimajo posebej temu namenjenih oddelkov.

4.2.3 EESO želi opozoriti, da je imela uvedba instrumenta Komisije (lastna izjava na obrazcu enotnega evropskega dokumenta v zvezi z oddajo javnega naročila), katerega cilj je pomagati MSP pri udeležbi pri javnih naročilih, v številnih primerih ravno nasproten učinek, zato velja za oviro pri sodelovanju pri javnih naročilih. Zagonska podjetja in podjetja v fazi širitve imajo veliko težav pri zbiranju vseh potrebnih informacij in obrazcev, zato potrebujejo podporo, za katero bi se morale zavzemati posredniške organizacije (organizacije MSP in druge povezane organizacije).

### 4.3 Znanja in spretnosti

4.3.1 EESO se strinja, da je v novem programu znanj in spretnosti za Evropo, ki ima dvojni poudarek – kakovost ter znanja in spretnosti, potrebni za trg dela –, obravnavanih nekaj najpomembnejših izzivov. Vendar pa bo program uspešen le, če pobude dosežejo najpomembnejše ciljne skupine, to pa terja izvajanje, spremljanje in nadaljnje ukrepanje.

4.3.2 EESO poudarja, da bosta novi program znanj in spretnosti za Evropo, zlasti pa prihodnja pobuda za digitalno pismenost in delovna mesta, izjemno pomembna in bi bila lahko temelj za prihodnost.

4.3.3 Podjetja socialnega gospodarstva razvijajo odgovore na socialne potrebe, ki so nove ali niso dovolj upoštevane. So med vodilnimi na področju socialnih inovacij. Podjetniki socialnega gospodarstva (in drugi podjetniki) zato opozarjajo, da je poleg pobud za digitalno pismenost potrebno tudi ukrepanje v zvezi z drugimi znanji in spretnostmi, kot sta razvoj podjetij in pripravljenost za naložbe, ki so ravno tako pomembni za uspešen zagon podjetja.

4.3.4 EESO poziva Komisijo, naj države članice spodbudi k vzpostavitvi izobraževalnih programov za podjetnike ter jim pri tem pomaga, hkrati pa spodbuja tudi izmenjavo dobrih praks med državami članicami in deležniki. Priporočljivo je, da se taki programi začnejo izvajati že v zgodnji fazi izobraževanja, saj je dokazano, da imajo tako večji učinek.

4.3.5 V zgodnji fazi zagona in fazi širitve podjetij so poleg tega pogosto odločilnega pomena inkubatorji in storitev „vse na enem mestu“. Komisija bi morala spodbujati in deliti primere dobre prakse na tem področju.

### 4.4 Obdavčitev

4.4.1 EESO je tako kot Komisija mnenja, da je lahko obdavčitev znatna ovira za zagonska podjetja in podjetja v fazi širitve. Obravnavati je treba predvsem visoke stroške usklajevanja s predpisi, zlasti tiste, ki nastanejo zaradi različnih nacionalnih davčnih sistemov.

4.4.2 EESO poziva Komisijo, naj preuči možnost prenosa izgub, do katerih pride pri zagonu in širjenju podjetij, brez omejitve obsega ali časovne omejitve.

4.4.3 EESO pozdravlja tudi možnost, da se lahko MSP odločijo za sistem skupne konsolidirane osnove za davek od dohodkov pravnih oseb, kakor je opisano v sporočilu Komisije.

4.4.4 Za MSP je poleg tega zelo kompleksna obdavčitev porabe v sistemu DDV. Zagonska podjetja so obremenjena še dodatno, saj morajo za vsako vrsto blaga ali storitev v državah članicah opredeliti ustrezno stopnjo DDV, to pa pomeni visoke stroške in posledično odvrča od čezmejne trgovine. EESO zato podpira prizadevanja Komisije za vzpostavitev enotnega območja DDV ter paket poenostavitve DDV za MSP, vključno z zagonskimi podjetji, saj bo s tem odpravila resno oviro za mikropodjetja.

4.4.5 Naložbe v zagonska podjetja in podjetja v fazi širitve odvrata tudi obdavčitev individualnega dohodka iz naložb v številnih državah članicah, zlasti če je za druge naložbene možnosti predvidena nižja davčna obremenitev ali pa sploh niso obdavčene. Obdavčitvi delniških opcij bo zato verjetno treba posvetiti več pozornosti. EESO se zato zavzema, da bi Komisija še naprej spremljala davčne sisteme/spodbude za naložbe v zagonska podjetja in podjetja v fazi širitve.

4.4.6 Podjetjem socialnega gospodarstva je treba zagotoviti fiskalni manevrski prostor, ki jim bo omogočil, da v celoti izkoristijo svoj gospodarski potencial, obenem pa bodo upoštevani njihovi socialni in okoljski cilji ter načela svobodne konkurence pod enakimi pogoji. Možnosti je več:

- evidentiranje različnih obstoječih fiskalnih spodbud, povezanih s financiranjem podjetij socialnega gospodarstva, da bi širili dobre prakse;
- spodbujanje socialnih inovacij prek:
  - davčnih olajšav za donacije ali naložbe z nižjo donosnostjo na področju socialnih inovacij, ki se nanašajo na družbene prednostne naloge;
  - vračljivih davčnih olajšav za raziskave in razvoj v korist nepridobitnim podjetjem za uvajanje inovacij na področju sociale in izboljšanje produktivnosti na področju storitev za posameznike in storitev v skupnosti.

#### 4.5 Dostop do financiranja

4.5.1 Zagonska podjetja in podjetja v fazi širitve so odvisna od dostopa do lastniškega in dolžniškega kapitala. EESO je v predhodnih mnenjih <sup>(12)</sup> ugotovil, da je dostop do tveganega kapitala v EU bistveno slabši kot v ZDA, glavni razlog pa je predvsem v izjemno razdrobljeni panogi tveganega kapitala v EU (skoncentrirana je predvsem v nekaterih državah članicah). EESO se zaveda, da skuša Komisija to vprašanje reševati z vzpostavitvijo vseevropskega sklada tveganega kapitala, in jo poziva, naj upošteva predloge EESO <sup>(13)</sup> ter skrbno spremlja uvajanje in učinke sklada.

4.5.2 EESO je v istem mnenju opozoril na nezadostno vključenost zasebnih vlagateljev ter priporočil uvedbo spodbud za javno-zasebna partnerstva z morebitnimi asimetričnimi skladi (ti že obstajajo na Finskem, v Združenem kraljestvu, Grčiji in na Nizozemskem). EESO pozitivno ocenjuje tudi podobno možnost, ki investicijskim skladom v zasebni lasti omogoča, da izkoristijo javna poročta za naložbe v zagonska podjetja in podjetja v fazi širitve.

4.5.3 EESO pozdravlja tudi predlog za povečanje proračuna za EFSI in program COSME, s tem pa zagotovitev dodatnega financiranja za učinkovito politiko za zagonska podjetja in podjetja v fazi širitve, pri čemer bi bila upoštevana njihova raznolikost.

4.5.4 Treba pa je poudariti, da se večina zagonskih podjetij financira z bančnimi posojili, ki so vezana na osebna in družinska poročta. Toda poleg bančnih posojil je potreben tudi dostop do lastniškega kapitala kot finančnega instrumenta, ki pa v Evropi zaradi izredno neugodnih davčnih ureditev, pomanjkanja kulture lastniškega kapitala, nizke finančne pismenosti in neenotnih ureditev na področju insolventnosti še ni dovolj dobro razvit.

4.5.5 EESO spodbuja države članice EU, naj ob podpori Komisije promovirajo in iščejo alternativne pravne oblike poslovanja, kot je na primer poenostavljena delniška družba z velikim inovacijskim potencialom za rast, kar je značilno za zagonska podjetja (Francija in Slovaška).

4.5.6 EESO poleg tega spodbuja države članice, naj ob podpori Komisije poenostavijo in uskladijo stečajno zakonodajo, med drugim tudi z izvajanjem načela „druge priložnosti“, ki ga je predlagal v svojem mnenju o insolventnosti podjetij <sup>(14)</sup>.

<sup>(12)</sup> UL C 75, 10.3.2017, str. 6.

<sup>(13)</sup> UL C 75, 10.3.2017, str. 48.

<sup>(14)</sup> UL C 209, 30.6.2017, str. 21.

4.5.7 V insolvenčnem postopku in zakonodaji je izziv v tem, kako ustrezno ovrednotiti sredstva zagonskih podjetij v težavah. Njihova največja vrednost je v številnih primerih v znanju, ne pa v osnovnih sredstvih, na kar je EESO že opozoril<sup>(15)</sup>.

4.5.8 EESO je v predhodnih mnenjih podrobno preučil potrebni finančni ekosistem<sup>(16)</sup> za podjetja socialnega gospodarstva. Tako kot pri drugih zagonskih podjetjih je treba zagotoviti mešani kapital z jamstvenim elementom, pa tudi inovativne instrumente za financiranje v drugi stopnji razvoja ter finančno izobraževanje, vključno s pripravljenostjo za naložbe. Posebna značilnost naložb v podjetja socialnega gospodarstva in njihovo financiranje je, da donosnost naložb vključuje tudi socialni učinek. Komisija bi morala države članice podpirati pri tovrstnih dejavnostih.

## 5. Posebne ugotovitve v zvezi s podjetji socialnega gospodarstva in novimi oblikami podjetij

5.1 EESO pozdravlja dejstvo, da so v sporočilu posebej izpostavljeni specifični ukrepi za sektor podjetij socialnega gospodarstva, preučeni pa so tudi nadaljnji ukrepi v zvezi z novimi načini poslovanja.

5.2 Zato je nujno treba omeniti povezavo med socialnimi inovacijami in zagonom podjetij socialnega gospodarstva ter novimi poslovnimi modeli, kar je EESO že obravnaval<sup>(17)</sup>. Izjemno pomembno je razumeti, da socialne inovacije izhajajo iz drugačnega inovacijskega postopka, ki temelji na specifičnih merilih in načelih. Pri vseh ukrepih za podporo zagonskim podjetjem socialnega gospodarstva in novim poslovnim modelom je zato treba upoštevati ključne osnovne vrednosti, kot so meritve socialnega in okoljskega učinka, skupne vrednote in prosta dostopnost, ki so povezane s socialnimi inovacijami<sup>(18)</sup>. Šele nato lahko podjetja socialnega gospodarstva in druge nove oblike socialnih podjetij izkoristijo podporne ukrepe, poslujejo trajnostno in se uspešno širijo.

5.3 Prav tako je pomembno razumeti, kako in če sploh se podjetja socialnega gospodarstva in nove oblike podjetij širijo (namesto za svojo širitev se lahko odločijo za delitev dobre zamisli z drugimi). Kot je EESO že poudaril, je treba logiko teh različnih modelov podjetij v celoti upoštevati v vseh pobudah za zagon in širitev podjetij ter v skladu s tem prilagoditi podporne instrumente. Mehanizmi podpore pogosto temeljijo na tradicionalnem poslovnem modelu, kar je danes običajno, ne pa na teh modelih socialnega gospodarstva ali novih gospodarskih modelih.

## 6. Nadaljnje potrebe

6.1 EESO stalno poudarja, da je treba povečati prepoznavnost različnih oblik podjetij ter jih v večji meri priznavati in promovirati. To pomeni tudi boljše zbiranje statističnih podatkov ter raziskave različnih sedanjih poslovnih modelov v EU in njihove specifične logike.

6.2 Zelo koristna bi bila lahko podatkovna zbirka o dobrih praksah glede ukrepov za spodbujanje zagonskih podjetij in podjetij v fazi širitve v vsej njihovi raznolikosti. Komisija je v dobrem položaju, da olajša to izmenjavo dobrih praks v državah članicah.

6.3 Treba bi bilo spodbujati vrednote in načela podjetij socialnega gospodarstva ter razloge za njihov obstoj, saj so lahko zgled podjetnikom. Izkušnje in metode iz tega sektorja je mogoče zlahka prenesti na druge modele podjetij, kot so načela partnerstva in povezovanja med sektorji in deležniki na podlagi soustvarjanja, licenčni sporazumi, krepitev zmogljivosti, t. i. *piggybacking*, ki omogoča izkoriščanje velikosti drugih podjetij, odprti kod za hitro razširjanje rešitev, pametna omrežja, ki temeljijo na skupni in kolektivni vrednosti, ter določanje novih standardov, kot so gibanja za politične spremembe. Socialne inovacije na primer običajno prispevajo k inovacijam v socialni politiki. Tudi konvencionalna podjetja so lahko podoben navdih za podjetja socialnega gospodarstva, na primer na področjih trženja, prodaje in upravljanja podjetij, kar je ponoven dokaz, kako pomembna je izmenjava dobrih praks.

<sup>(15)</sup> UL C 75, 10.3.2017, str. 6.

<sup>(16)</sup> UL C 13, 15.1.2016, str. 152.

<sup>(17)</sup> UL C 303, 19.8.2016, str. 28.

<sup>(18)</sup> Indeks socialnih inovacij, ki so ga razvili v iniciativi Europe Tomorrow, in UL C 458, 19.12.2014, str. 14.

6.4 EESO lahko kot predstavnik evropske civilne družbe dejavno sodeluje pri spodbujanju in kreptvi podjetniškega razvoja v EU za boljše zaposlovanje ter večjo socialno varnost in rast. Zato Komisiji nudi svoje zmogljivosti in sposobnosti pri razvijanju novih pobud za MSP, vključno s podjetji socialnega gospodarstva.

V Bruslju, 31. maja 2017

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

---



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

(COM(2016) 799 final – 2016/0400 (COD))

(2017/C 288/04)

Poročevalec: **Jorge PEGADO LIZ**

Zaprosilo	Evropski parlament, 13. 3. 2017 Evropski svet, 13. 3. 2017
Pravna podlaga	členi 43(2), 91, 100(2), 114, 153(2)(b), 168(4)(b), 172 in 192(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	4. 5. 2017
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	1. 6. 2017
Plenarno zasedanje št.	526
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	156/0/1

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) obžaluje, da Komisija ni upoštevala njegovih predhodnih mnenj in je morala ponovno začeti pogajanja o prilagoditvi številnih zakonodajnih aktov, v katerih je določena uporaba regulativnega postopka s pregledom, členoma 290 in 291 PDEU.

1.2 EESO opozarja, da je v svojih predhodnih mnenjih opredelil usmeritev, ki se mu je zdela najprimernejša za ohranitev ustreznih temeljnih vrednot, zlasti pravne varnosti, spoštovanja temeljnih pravic ter učinkovitega, uravnoveženega in demokratičnega izvajanja pristojnosti institucij.

1.3 Po mnenju EESO bi bilo treba ta načela upoštevati pri ponovnem poskusu usklajevanja pravnih aktov, ki temeljijo na regulativnem postopku s pregledom, z novim sistemom delegiranih in izvedbenih aktov na podlagi členov 290 in 291 PDEU.

1.4 EESO brez poseganja v podrobnejšo analizo pri ponovni preučitvi posameznega akta, ki ga prejme v obravnavo, podaja splošne pripombe, ki so po njegovem mnenju pomembne za posamezne zakonodajne predloge, vključene v predlog.

## 2. Predlog Komisije

2.1 Komisija v svojem predlogu ugotavlja, da obstaja veliko število temeljnih zakonodajnih aktov, za katere velja sistem iz Sklepa Sveta št. 2006/512/ES (sklep o postopku v odboru), ki jih je treba v skladu z Uredbo (EU) št. 182/2011 Parlamenta in Sveta o določitvi splošnih pravil in načel, na podlagi katerih države članice nadzirajo izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije (uredba o postopku v odboru), prilagoditi členoma 290 in 291 PDEU.

2.2 Komisija se je zavezala, da jih bo prilagodila do leta 2013. V ta namen je leta 2013 predlagala tri horizontalne usklajevalne pravne akte, imenovane Omnibus I, II in III.

2.3 Po dolgi razpravi z Evropskim parlamentom in številnih spremembah teh predlogov Svet ni podprl te samodejne in celovite prilagoditve vseh aktov, ki temeljijo na regulativnem postopku s pregledom, delegiranim aktom, ker med pripravljalno fazo delegiranih aktov ni bilo zagotovljeno sistematično posvetovanje s strokovnjaki iz držav članic. Zaradi institucionalnih težav, ki so sledile, je Komisija svoje predloge umaknila.

2.4 Po reviziji Medinstitucionalnega sporazuma o boljši pripravi zakonodaje in sprejetju skupnega dogovora o delegiranih aktih, ki mu je priložen, je Komisija predložila nov predlog, v katerem se je odzvala na pomisleke Sveta. V tem predlogu so upoštewane spremembe iz novega medinstitucionalnega sporazuma glede posvetovanja s strokovnjaki držav članic pri pripravi delegiranih aktov in časovno usklajenega posvetovanja z Evropskim parlamentom.

2.5 Predlog je razdeljen na 13 poglavij v prilogi, v katerih je po kronološkem vrstnem redu zapisanih 168 aktov, ki jih je Komisija razvrstila v štiri tabele:

Tabela 1: Pregled aktov, za katere se za nekatera pooblastila predlaga uskladitev z izvedbenimi akti;

Tabela 2: Pregled aktov, za katere je predvideno črtanje nekaterih pooblastil;

Tabela 3: Predlogi, ki jih je sprejela Komisija;

Tabela 4: Akti, za katere so načrtovani predlogi.

### 3. Zgodovina – mnenja in poročila EESO

3.1 EESO je julija 2013 sprejel zelo podrobno informativno poročilo, v katerem „naj bi osvetlili praktično uporabo postopka prenosa pooblastil za delegirane akte, ki ga uvaja Lizbonska pogodba“.

3.2 Ugotovil je, da je „natančna pravna narava delegiranih aktov [...] še vedno precej nejasna, ‚nebistveni‘ značaj ukrepov pa Sodišče, odvisno od obravnavanega področja, razlaga različno in zdi se, da ima Komisija pri tem veliko maneverskega prostora, saj si obseg in trajanje prenosa pooblastil določa sama“.

3.2.1 Opozoril je na „številna [...]vprašanja glede preglednosti sistema predhodnega posvetovanja, ki izhajajo iz pravno nezavezujočega dokumenta [...] Skupno razumevanje praktičnih ureditev za uporabo delegiranih aktov z dne 4. aprila 2011“.

3.2.2 Poleg tega je opozoril, da „je izvajanje člena 290 PDEU predvideno v ustreznem sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu z dne 9. decembra 2009. To ni pravno zavezujoč instrument, medtem ko predpise o uresničevanju izvedbenih pooblastil ureja uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011, tj. splošno veljaven pravni akt, ki je v celoti zavezujoč in se uporablja neposredno“.

3.2.3 Ugotovil je, da „še vedno obstajajo dvomi o enostavnosti postopka, o tem, ali se državljani Unije res zavedajo, za kaj pri tem gre, ali se ta postopek uporablja pravilno in ali so nadzorni mehanizmi učinkoviti“. EESO je predlagal pripravo mnenja na lastno pobudo o tem vprašanju, da bi lahko sprejel stališče o popolnoma objektivnih pripombah in ugotovitvah iz tega poročila, s tem pa po možnosti pripomogel k izboljšanju zakonodajnega postopka EU.

3.3 Julija in septembra 2013 je bil EESO zaprosen, da pripravi mnenje o dveh predlogih uredb, in sicer uredbe „o prilagoditvi vrste zakonodajnih aktov, v katerih je določena uporaba regulativnega postopka s pregledom, členu 290 PDEU“ [COM(2013) 451] in uredbe „o prilagoditvi vrste zakonodajnih aktov na področju pravosodja, v katerih je določena uporaba regulativnega postopka s pregledom, členu 290 PDEU“ [COM(2013) 452]. Nato je bil 18. novembra in 10. decembra ponovno zaprosen, da pripravi mnenje o drugem predlogu uredbe „o prilagoditvi vrste zakonodajnih aktov, v katerih je določena uporaba regulativnega postopka s pregledom, členoma 290 in 291 Pogodbe o delovanju Evropske unije“ [COM(2013) 751]. Te uredbe so se imenovali Omnibus I, II in III.

3.3.1 EESO je v svojih mnenjih z dne 16. oktobra in 2. januarja zlasti poudaril, da je ta skupinska prilagoditev več kot 165 pravnih instrumentov (uredb, direktiv in odločb) z dvanajstih različnih področij sicer nujna, vendar odpira vrsto vprašanj pravne in praktične narave.

3.3.2 Tako so „nekateri elementi postopka prenosa pooblastila [...] še vedno nejasni [in] pojem „nebitvenih elementov [je] še vedno treba opredeliti. Prav tako bi bilo treba pripraviti natančno oceno delovanja mehanizma“.

3.3.3 Poleg tega je EESO ugotovil, da „nekateri predlogi uredb vsebujejo možnosti, ki ne upoštevajo določenega okvira s temeljnimi zakonodajnimi akti in celo predvidevajo, da se bo prenos pooblastila izvajal za nedoločen čas, ali pa Parlamentu in Svetu določajo zelo kratke roke za nadzor“.

3.3.4 Po sistematični analizi vseh predlogov je EESO predlagal Komisiji, naj „pri sprejemanju ukrepov za skupinsko prilagoditev bolj upošteva posebnosti nekaterih temeljnih zakonodajnih aktov“, Svetu in Parlamentu pa priporočil, da „izkažeta kar čim večjo previdnost in podrobno ocenita vse akte, zajete v teh ukrepih za skupinsko prilagoditev“.

3.3.5 Če bi se proces nadaljeval v skladu s predlogom Komisije, je EESO poudaril pomen:

- polnega sodelovanja Evropskega parlamenta v tem procesu,
- racionalizacije in poenostavitve postopkov v odboru,
- boljše obveščenosti tako o delegiranju odborom kot o ustreznih ukrepih za vse faze postopka
- ter polnega dostopa državljanov in civilne družbe do informacij.

3.3.6 Na koncu je Odbor pozval, naj se oceni učinek izvajanja novega ureditvenega okvira in naj se Parlamentu, Svetu in Odboru redno poroča o učinkovitosti, preglednosti in širjenju informacij.

3.4 Medtem je Komisija v okviru svežnja o boljšem pravnem urejanju objavila predlog zavezujočega medinstitucionalnega sporazuma na podlagi člena 295 PDEU, v katerem je v dveh posebnih prilogah obravnavala delegirane akte.

3.4.1 EESO je v svojem mnenju iz julija 2015 izrazil zadovoljstvo, da „si Komisija prizadeva za pravo ravnovesje med temeljnimi vrednotami, kot so spoštovanje načela pravne države, demokratična udeležba, preglednost, bližina državljanom in pravica do obsežnih informacij o zakonodajnih postopkih po eni strani, ter poenostavitvijo zakonodaje, prožnejšo ureditvijo, ki je boljje usklajena z različnimi interesi ter jo je lažje posodablјati in spreminjati po drugi“.

3.4.2 Pozdravil je tudi dejstvo, da se „Komisija obvezuje, da bo pred sprejetjem delegiranih aktov zbrala vse potrebno strokovno znanje, [...] s posvetovanji s strokovnjaki iz držav članic in javnimi posvetovanji, ter da isto metodo posvetovanja predlaga za sprejemanje izvedbenih aktov“.

3.4.3 Kljub vsemu pa je EESO izrazil zaskrbljenost, da bodo vsa ta posvetovanja pretirano in po nepotrebnem podaljšala pripravo aktov.

3.4.4 Ni se strinjal s kazuističnim pristopom k ločevanju med področji, ki jih je treba opredeliti z delegiranimi oziroma izvedbenimi akti, saj so uporabljena merila dvoumna in si jih je mogoče razlagati preveč različno.

3.4.5 EESO je nasprotoval zlasti temu, da:

- (a) ni vnaprejšnjih podatkov o strokovnjakih iz držav članic in njihovi strokovni usposobljenosti;

- (b) ni določen ustrezen rok za posvetovanje s strokovnjaki, deležniki, EP in Svetom, razen v nujnih primerih;
- (c) posvetovanje in predložitev časovnega razporeda sej strokovnjakom EP in deležnikom nista obvezna;
- (d) so informacije v zvezi s sprejetjem delegiranih aktov neskladne, čeprav bi jih bilo treba sistematično in samodejno objavljati ter posodabljati na spletu;
- (e) prenos pooblastila načeloma traja nedoločen čas: EESO je predlagal, da se trajanje pooblastila jasno opredeli z možnostjo podaljšanja za enako obdobje glede na okoliščine, razen v izjemnih in ustrezno utemeljenih primerih.

3.4.6 EESO je želel, da se v smernicah izrecno določi, da se opredelijo vsi vidiki prenosa pooblastila, še zlasti se:

- (a) določijo cilji;
- (b) točno opredeli vsebina;
- (c) natančno določi področje uporabe in
- (d) določi strogo omejeno trajanje.

3.4.7 Po mnenju EESO „bi bilo mogoče besedilo členov 290 in 291 PDEU izpopolniti ter ga v primeru morebitne revizije Pogodb izboljšati. Izvajanje teh členov bi bilo treba poleg tega bolje urediti s predpisi, da odločitve o izbiri instrumentov ne bi bile bolj politične kot pa tehnične“.

3.5 Glede na to, da Parlament in Svet nista dosegla soglasja o postopku skupinske prilagoditve, je morala Komisija svoje predloge umakniti in predložiti ta predlog.

#### 4. Splošne pripombe

4.1 Glede na predhodna mnenja se EESO sprašuje, če je zakasnitev, ki je trajala več kot štiri leta, na tako občutljivem področju upravičena.

4.2 EESO je jasno opredelil naslednje smernice:

- (a) uporaba delegiranih aktov bi morala biti prej izjema kot pravilo;
- (b) Komisija ne bi smela predlagati delegiranih aktov, če ni popolnoma jasno, ali so elementi, na katere se nanašajo, bistveni, ali če je to „sivo območje“, temveč bi morala zakonodajo pripraviti v obliki temeljnega zakonodajnega akta;
- (c) če ni jasno, kakšno vrsto ukrepa sprejeti, pa bi bilo bolje, če bi Komisija namesto delegiranih aktov sprejela izvedbene akte.

4.3 Prav tako se ni strinjal s Komisijo glede točk, izpostavljenih v odstavku 3.3.5.

4.4 Številni od teh negativnih vidikov so bili v tem predlogu popravljeni, nekatera razhajanja pa še ostajajo:

- (a) Komisija vztraja, da bi moralo biti pooblastilo za delegirane akte časovno neomejeno, medtem ko EESO še naprej zagovarja stališče, da je treba trajanje prenosa pooblastila praviloma vedno omejiti na določen čas z možnostjo podaljšanja, razen v izjemnih in ustrezno utemeljenih primerih;
- (b) EESO še vedno izraža zaskrbljenost, da Parlament in Svet dejansko ne bosta imela možnosti za pravočasni učinkoviti nadzor vsebine delegiranih aktov;
- (c) prav tako ima pomisleke glede jasnega razlikovanja med izvedbenimi in delegiranimi akti, zlasti v zvezi z „bistvenimi in nebistvenimi ukrepi“, povezanimi s temeljnimi pravicami;

(d) na koncu ponovno poudarja, da bi lahko s spremembo členov 290 in 291 PDEU enkrat za vselej odpravili vse dvome, ki so vzrok sedanjih težav.

## 5. Posebne ugotovitve

Na podlagi podrobne analize vseh 168 predlogov so bili opredeljeni naslednji pomisleki:

Tabela 1

### Pregled aktov, za katere se za nekatera pooblastila predlaga uskladitev z izvedbenimi akti

Številka v prilogi	Naslov akta ( <sup>1</sup> )	Ugotovitve EESO
2	Odločba št. 406/2009/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009	Člen 12a določa, da pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov, preneseno na Komisijo, velja za nedoločen čas od ustreznega datuma. <u>Komentar:</u> leta 2013 sta Svet in Evropski parlament želela, da bi se določil rok 5 let, ki bi se lahko samodejno podaljšal po poročilu, ki bi ga morala Komisija predložiti pred iztekom trajanja prenosa pooblastila. Komisija pa meni, da je pooblastilo za nedoločen čas upravičeno, saj ga lahko zakonodajalec v vsakem primeru in kadar koli prekliče (glej str. 4 predloga Komisije COM(2016) 799).
6	Odločba št. 626/2008/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. junija 2008	Odločba obravnava izvedbena pooblastila Komisije. <u>Komentar:</u> Komisija predpostavlja, da pri izbiri med pooblastilom za delegirane akte ali za izvedbene akte velja ocena iz leta 2013 (predlogi Omnibus), saj niti pogajanja o teh predlogih niti sodna praksa o tem vprašanju niti rezultat medinstitucionalnega sporazuma niso omogočili opredelitve novih meril, zaradi katerih bi bila potrebna ponovna ocena (glej str. 5–6 predloga Komisije COM(2016) 799).
53	Uredba (ES) št. 1221/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009	Novi člen 17(3) ne določa trajanja pooblastila Komisije za sprejemanje delegiranih aktov. Novi člen 48a določa, da se pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov iz člena 17(3) in člena 48 prenese na Komisijo za nedoločen čas od datuma začetka veljavnosti uredbe Omnibus. <u>Komentar:</u> 1. Glej okvir 2 v tabeli. 2. Novi člen 17(3) določa, da se <u>pritožbeni postopki</u> proti odločitvam na podlagi ocene pristojnih organov EMAS sprejmejo na podlagi pooblastila. Zdi se, da gre v tem primeru za pravico do učinkovitega pravnega sredstva in dostopa do nepristranskega sodišča iz člena 47 Listine o temeljnih pravicah, na Komisijo pa ni mogoče prenesti pooblastila za sprejemanje delegiranih aktov z določbami o temeljnih pravicah ali njihovem izvajanju.

Številka v prilogi	Naslov akta <sup>(1)</sup>	Ugotovitve EESO
58	Uredba Sveta (ES) št. 530/1999 z dne 9. marca 1999	Novi člen 10a določa, da pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov, preneseno na Komisijo, velja za nedoločen čas od ustreznega datuma. <u>Komentar:</u> glej okvir 2 v tabeli.
59	Uredba (ES) št. 2150/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2002	Novi člen 5b določa, da pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov, preneseno na Komisijo, velja za nedoločen čas od ustreznega datuma.
60	Uredba (ES) št. 437/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. februarja 2003	Novi člen 3(1)(1) določa, da morajo vse države članice zbirati statistične podatke. Novi člen 5 o določitvi statističnih podatkov določa, da zbiranje podatkov temelji na <u>obsežnih podatkih</u> . Na koncu člen 10a o izvajanju pooblastila določa, da se pooblastilo izvaja za nedoločen čas od datuma, ki se opredeli naknadno. <u>Komentar:</u> EESO meni, da se lahko pojem „obsežni podatki“ nanaša na osebne podatke, ki so opredeljeni v členu 8 Listine o temeljnih pravicah, in poudarja, da je Sodišče EU razsodilo, da se teh podatkov ne sme urejati na podlagi postopka prenosa (glej zadevo C-355/10, Evropski parlament proti Svetu, in mnenje EESO UL C 67/104, 6.3.2014).
61	Uredba (ES) št. 450/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. februarja 2003	Novi člen 11a določa, da pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov, preneseno na Komisijo, velja za nedoločen čas od ustreznega datuma. <u>Komentar:</u> glej okvir 2 v tabeli.
64	Uredba (ES) št. 1552/2005 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. septembra 2005	Novi člen 13a določa, da pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov, preneseno na Komisijo, velja za nedoločen čas od ustreznega datuma. <u>Komentar:</u> glej okvir 2 v tabeli.
67	Uredba (ES) št. 716/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2007	Novi člen 9a določa, da pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov, preneseno na Komisijo, velja za nedoločen čas od ustreznega datuma. <u>Komentar:</u> glej okvir 2 v tabeli.
69	Uredba (ES) št. 1445/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2007	Novi člen 10a določa, da pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov, preneseno na Komisijo, velja za nedoločen čas od ustreznega datuma. <u>Komentar:</u> glej okvir 2 v tabeli.

Številka v prilogi	Naslov akta <sup>(1)</sup>	Ugotovitve EESO
70	Uredba (ES) št. 177/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. februarja 2008	<p>Novi člen 15a določa, da pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov, preneseno na Komisijo, velja za nedoločen čas od ustreznega datuma.</p> <p>Novi člen 8a določa, da pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov, preneseno na Komisijo, velja za nedoločen čas od ustreznega datuma.</p>
73	Uredba (ES) št. 452/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2008	<p>Novi člen 6a določa, da pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov, preneseno na Komisijo, velja za nedoločen čas od ustreznega datuma.</p>
74	Uredba (ES) št. 453/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2008	<p>Novi člen 8a določa, da pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov, preneseno na Komisijo, velja za nedoločen čas od ustreznega datuma.</p> <p><u>Komentar:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Glej okvir 2 v tabeli.</li> <li>EESO poudarja, da novi člen 7 določa, da se Komisiji podeli pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov za [...] izvajanje študij izvedljivosti [...], ki jih izvajajo države članice, ki imajo težave pri zagotavljanju podatkov.</li> </ol> <p>Sprašuje se, ali se podatki o zdravju ljudi nanašajo na zdravje kandidatov za zaposlitev, saj gre v tem primeru za osebne podatke, ki jih ni mogoče vključiti v postopek prenosa pooblastila (glej prej navedeno zadevo C-355/10).</p>
89	Direktiva 2006/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta	<p>Novi člen 21a določa, da pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov, preneseno na Komisijo, velja za nedoločen čas od ustreznega datuma.</p> <p><u>Komentar:</u> glej okvir 2 v tabeli.</p>
99	Uredba (ES) št. 1223/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2009	<p>Novi člen 31a določa, da pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov, preneseno na Komisijo, velja za nedoločen čas od ustreznega datuma.</p> <p><u>Komentar:</u> glej okvir 2 v tabeli.</p>
104	Direktiva Sveta 97/70/ES z dne 11. decembra 1997	<p>Novi člen 8a določa, da pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov, preneseno na Komisijo, velja za nedoločen čas od ustreznega datuma.</p> <p><u>Komentar:</u> glej okvir 2 v tabeli.</p>

Številka v prilogi	Naslov akta <sup>(1)</sup>	Ugotovitve EESO
114	Uredba (ES) št. 725/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004	<p>Novi člen 10a določa, da pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov, preneseno na Komisijo, velja za nedoločen čas od ustreznega datuma.</p> <p><u>Komentar:</u> glej okvir 2 v tabeli.</p>
143	Direktiva 2002/46/ES z dne 10. junija 2002	<p>Novi člen 12a določa, da pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov, preneseno na Komisijo, velja za nedoločen čas od ustreznega datuma.</p> <p><u>Komentar:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Glej okvir 2 v tabeli.</li> <li>2. EESO ugotavlja, da so v Direktivi 2002/46/ES usklajena pravila o prehranskih dopolnilih za zaščito potrošnikov pred potencialnimi tveganji za zdravje in zagotovitev, da podatki na teh izdelkih potrošnikov ne zavajajo. Torej direktiva zadeva uporabo člena 38 Listine o temeljnih pravicah, kar pomeni, da je treba zagotoviti maksimalni nadzor s strani strokovnjakov držav članic in Evropskega parlamenta.</li> </ol>
144	Direktiva 2002/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. januarja 2003	<p>Novi člen 27a določa, da pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov, preneseno na Komisijo, velja za nedoločen čas od ustreznega datuma.</p> <p><u>Komentar:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Glej okvir 2 v tabeli.</li> <li>2. EESO ugotavlja, da direktiva ureja standarde kakovosti in varnosti za zbiranje človeške krvi in komponent krvi za terapevtske namene. Torej je povezana z izvajanjem temeljne pravice varovanja zdravja iz člena 35 Listine o temeljnih pravicah, kar pomeni, da je treba zagotoviti maksimalni nadzor s strani strokovnjakov držav članic in Evropskega parlamenta.</li> </ol>
147	Uredba (ES) št. 1829/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. septembra 2003	<p>Novi člen 34 določa, da pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov, preneseno na Komisijo, velja za nedoločen čas od ustreznega datuma.</p> <p><u>Komentar:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Glej okvir 2 v tabeli.</li> <li>2. EESO ugotavlja, da je v uredbi zapisano, da „[je treba] za uresničevanje politik Skupnosti [...] zagotoviti visoko raven varstva življenja in zdravja ljudi“. Zadeva torej uporabo člena 35 Listine o temeljnih pravicah, ki ureja varovanje zdravja, kar pomeni, da je treba zagotoviti maksimalni nadzor s strani strokovnjakov držav članic in Evropskega parlamenta.</li> </ol>



Številka v prilogi	Naslov akta <sup>(1)</sup>	Ugotovitve EESO
151	Uredba (ES) št. 2160/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. novembra 2003	<p>Novi člen 13a določa, da pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov, preneseno na Komisijo, velja za nedoločen čas od ustreznega datuma.</p> <p><u>Komentar:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Glej okvir 2 v tabeli.</li> <li>2. EESO ugotavlja, da je namen te uredbe „zagotoviti odkrivanje in nadzor salmonele na vseh ravneh, zlasti na ravni primarne proizvodnje (tj. vzreje perutnine in drugih rejnih živali) in v krmi, ter zmanjšati razširjenost bolezni in tveganje za javno zdravje“. Uredba torej zadeva uporabo člena 35 Listine o temeljnih pravicah, kar pomeni, da je treba zagotoviti maksimalni nadzor s strani strokovnjakov držav članic in Evropskega parlamenta.</li> </ol>
152	Direktiva 2004/23/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004	<p>Novi člen 28a določa, da pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov, preneseno na Komisijo, velja za nedoločen čas od ustreznega datuma.</p> <p><u>Komentar:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Glej okvir 2 v tabeli.</li> <li>2. EESO ugotavlja, da direktiva zadeva varovanje zdravja iz člena 35 Listine o temeljnih pravicah in podeljuje Komisiji pooblastilo za sprejemanje aktov na podlagi člena 290 PDEU, da direktivo dopolni z opredelitvijo zahtev za sledljivost. EESO meni, da je to pooblastilo preširoko in lahko pokriva tudi bistvene elemente, zato bi lahko pomenilo kršitev sodne prakse Sodišča EU (glej prej navedeno zadevo C-355/10).</li> </ol>
158	Uredba (ES) št. 1924/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 2006	<p>Novi člen 24a določa, da pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov, preneseno na Komisijo, velja za nedoločen čas od ustreznega datuma.</p> <p><u>Komentar:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Glej okvir 2 v tabeli.</li> <li>2. EESO ugotavlja, da uredba zadeva uporabo členov 35 in 38 Listine o temeljnih pravicah in da prenos pooblastila zajema „ukrepe za določitev živil ali kategorij živil, za katere je treba uporabo prehranskih ali zdravstvenih trditev omejiti ali prepovedati“. EESO meni, da ta opredelitev zajema bistvene ukrepe, ki jih ni dovoljeno vključiti v prenos pooblastila na podlagi člena 290 PDEU.</li> </ol>

Številka v prilogi	Naslov akta <sup>(1)</sup>	Ugotovitve EESO
159	Uredba Sveta (ES) št. 1925/2006 z dne 20. decembra 2006	Novi člen 13a določa, da pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov, preneseno na Komisijo, velja za nedoločen čas od ustreznega datuma. <u>Komentar:</u> 1. Glej okvir 2 v tabeli. 2. EESO ugotavlja, da uredba zadeva uporabo členov 35 in 38 Listine o temeljnih pravicah, njen namen pa je izboljšati varstvo potrošnikov z določitvijo dodatnih predpisov o označevanju. 3. V zvezi s tem je treba zagotoviti maksimalni nadzor s strani strokovnjakov držav članic in Evropskega parlamenta nad spremembami prilog I in II te uredbe.
165	Uredba (ES) št. 470/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. maja 2009	Novi člen 24a določa, da pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov, preneseno na Komisijo, velja za nedoločen čas od ustreznega datuma. <u>Komentar:</u> 1. Glej okvir 2 v tabeli. 2. EESO ugotavlja, da uredba zadeva uporabo člena 35 Listine o temeljnih pravicah in na Komisijo prenaša pooblastilo za sprejemanje pravil v zvezi z ukrepi, ki jih je treba sprejeti v primeru potrjene prisotnosti prepovedane ali nedovoljene snovi. To pooblastilo se zdi preširoko in lahko pokriva tudi bistvene elemente, torej bi lahko pomenilo kršitev sodne prakse Sodišča EU (glej prej navedeno zadevo C-355/10).
166	Uredba (ES) št. 767/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009	Novi člen 27a določa, da pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov, preneseno na Komisijo, velja za nedoločen čas od ustreznega datuma. <u>Komentar:</u> glej okvir 2 v tabeli.
167	Uredba (ES) št. 1069/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009	Novi člen 51a določa, da pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov, preneseno na Komisijo, velja za nedoločen čas od ustreznega datuma. <u>Komentar:</u> glej okvir 2 v tabeli.

<sup>(1)</sup> V zvezi s temi akti je bila uskladitev nekaterih določb o določbah v zvezi z izvedbenimi akti predlagana že leta 2013.

Tabela 2

**Pregled aktov, za katere je predvideno črtanje nekaterih pooblastil**

Številka v prilogi	Naslov akta <sup>(1)</sup>	Ugotovitve EESO
2	Odločba št. 406/2009/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009	Člen 12a je ustrezen. Proti nedoločenemu trajanju.

Številka v prilogi	Naslov akta <sup>(1)</sup>	Ugotovitve EESO
7	Uredba Sveta (ES) št. 1257/96 z dne 20. junija 1996	Ustrezno.
36	Direktiva Sveta 98/83/ES z dne 3. novembra 1998	Člen 11a je ustrezen. Proti nedoločenemu trajanju.
54	Uredba (ES) št. 66/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009	Ustrezno. Proti nedoločenemu trajanju.
57	Uredba Sveta (ES) št. 1165/98 z dne 19. maja 1998	Neustrezno. Pooblastilo je preširoko in zajema bistvene elemente.
66	Uredba (ES) št. 458/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. aprila 2007	Ustrezno. Proti nedoločenemu trajanju.
92	Direktiva 2009/34/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009	Ustrezno. Proti nedoločenemu trajanju.
133	Uredba (ES) št. 1071/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009	Neustrezno. Opredelitev kršitve in izgube dobrega ugleda spada na področje osebnih pravic.
168	Odločba št. 70/2008/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. januarja 2008	Ustrezno.

<sup>(1)</sup> V zvezi s temi akti je bilo že leta 2013 predlagano, da se nekatere določbe odpravijo.

Tabela 3

**Predlogi, ki jih je sprejela Komisija**

Področje	Akt	Sklic predloga	Ugotovitve EESO
CLIMA	Direktiva 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003	COM(2015) 337	Novi člen 23. Preveč delegiranih pooblastil v zvezi z občutljivimi in bistvenimi področji, potreben ponovni pregled. Proti nedoločenemu trajanju.
CNECT	Direktiva 2002/19/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002	COM(2016) 590	Novi člen 109 s sklicevanjem na člene 40, 60, 73, 102 in 108. Preveč delegiranih pooblastil v zvezi z občutljivimi in bistvenimi področji, celo v prilogah, potreben ponovni pregled. Različni sistemi trajanja (člen 73(7) in člen 109).

Področje	Akt	Sklic predloga	Ugotovitve EESO
CNECT	Direktiva 2002/21/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002	COM(2016) 590	Novi člen 109 s sklicevanjem na člene 40, 60, 73, 102 in 108. Preveč delegiranih pooblastil v zvezi z občutljivimi in bistvenimi področji, celo v prilogah. Različni sistemi trajanja (člen 73(7) in člen 109).
CNECT	Direktiva 2002/22/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002	COM(2016) 590	Novi člen 109 s sklicevanjem na člene 40, 60, 73, 102 in 108. Preveč delegiranih pooblastil v zvezi z občutljivimi in bistvenimi področji, celo v prilogah, potreben ponovni pregled. Različni sistemi trajanja (člen 73(7) in člen 109).
ENER	Direktiva 2008/92/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2008	COM(2015) 496	Člen 10. Prenos pooblastila je ustrezen. Proti nedoločenemu trajanju.
GROW	Uredba (ES) št. 595/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. junija 2009	COM(2014) 28 final	Komisija želi uporabiti delegirane akte (približno 10) na podlagi člena 290 PDEU, kar bi omejilo dejansko vsebino uredbe.  Nekateri deli predloga, za katere je predvidena uporaba delegiranih aktov, se nanašajo na emisije vozil in z njimi povezane omejitve. Ta vprašanja so prav zaradi njihovega pomena vedno urejali sozakonodajalci.  EESO je v svojih mnenjih že večkrat opozoril na pretirano uporabo delegiranih aktov. Izrazil je dvome glede preglednosti sistema, pravilne uporabe postopka in učinkovitosti nadzornih mehanizmov.
GROW	Direktiva 2007/46/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. septembra 2007	COM(2016) 31 final	Člen 88. Preveč delegiranih aktov o bistvenih vprašanjih. Proti nedoločenemu trajanju.
GROW	Direktiva 97/68/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 1997	COM(2014) 581 final	Člen 55. Prenos pooblastila in obdobje 5 let sta ustrezna.

Področje	Akt	Sklic predloga	Ugotovitve EESO
GROW	Uredba (ES) št. 715/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2007	COM(2014) 28 final	<p>Novi člen 15a. Komisija želi uporabiti delegirane akte (približno 10) na podlagi člena 290 PDEU, kar bi omejilo dejansko vsebino uredbe.</p> <p>Nekateri deli predloga, za katere je predvidena uporaba delegiranih aktov, se nanašajo na emisije vozil in z njimi povezane omejitve. Ta vprašanja so prav zaradi njihovega pomena vedno urejali sozakonodajalci.</p> <p>EESO je v svojih mnenjih že večkrat opozoril na pretirano uporabo delegiranih aktov. Izrazil je dvome glede preglednosti sistema, pravilne uporabe postopka in učinkovitosti nadzornih mehanizmov.</p>
ENV	Direktiva 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008	COM(2015) 595	Novi člen 38a. Prenos pooblastila je ustrezen. Proti nedoločnemu trajanju.
ENV	Direktiva Sveta 1999/31/ES z dne 26. aprila 1999	COM(2015) 594	Prenos pooblastila ni ustrezen. Novi člen 16 je preveč nejasen. Proti nedoločnemu trajanju.
ENV	Direktiva 94/62/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 1994	COM(2015) 593	Ustrezno.
ENV	Uredba Sveta (ES) št. 338/97 z dne 9. decembra 1996	COM(2012) 403	Izvedbeni in delegirani akti so ustrezni (člena 19 in 20). Proti nedoločnemu trajanju.
ESTAT	Uredba (ES) št. 1177/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. junija 2003	Razveljavitev, predlagana v dokumentu COM(2016) 551.	Razveljavitev je ustrezna.
MOVE	Direktiva 2006/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006.	COM(2013) 622	Prenos pooblastila ni ustrezen. Pojem tehničnega in znanstvenega napredka je preveč nejasen. Proti nedoločnemu trajanju.
MOVE	Direktiva 2002/30/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. marca 2002	COM(2011) 828	Člen 12. Prenos pooblastila je ustrezen. Proti nedoločnemu trajanju.
MOVE	Direktiva Sveta 96/50/ES z dne 23. julija 1996	COM(2016) 82 final	Prenos pooblastila je ustrezen (člen 29). Proti nedoločnemu trajanju.

Področje	Akt	Sklic predloga	Ugotovitve EESO
MOVE	Direktiva Sveta 91/672/EGS z dne 16. decembra 1991	COM(2016) 82 final	Prenos pooblastila je ustrezen (člen 29). Proti nedoločnemu trajanju.
MOVE	Direktiva 2009/45/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. maja 2009	COM(2016) 369	Prenos pooblastila in nedoločeno trajanje zaradi izjemnih okoliščin je ustrezno.
MOVE	Direktiva Sveta 1999/35/ES z dne 29. aprila 1999	COM(2016) 371	Člen 13. Prenos pooblastila in nedoločeno trajanje zaradi izjemnih okoliščin je ustrezno.
MOVE	Direktiva Sveta 98/41/ES z dne 18. junija 1998	COM(2016) 370	Člen 12a. Prenos pooblastila in nedoločeno trajanje zaradi izjemnih okoliščin je ustrezno.
SANTE	Uredba (ES) št. 726/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004	COM(2014) 557	Prenos pooblastila je ustrezen (člen 87a). Proti nedoločnemu trajanju.

Tabela 4

**Akti, za katere so načrtovani predlogi**

Področje	Akt	Ugotovitve EESO
AGRI	Uredba (ES) št. 110/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. januarja 2008	Ti akti niso na voljo, zato v zvezi z njimi ni komentarjev.
CLIMA	Direktiva 2009/31/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009	
ENER	Uredba (ES) št. 713/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009	
ENER	Uredba (ES) št. 714/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009	
ENER	Direktiva 2009/72/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009	
ENV	Uredba (ES) št. 850/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004	
ENV	Direktiva Sveta 86/278/EGS z dne 12. junija 1986	
ESTAT	Uredba (ES) št. 1166/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008	
ESTAT	Uredba (ES) št. 1059/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003	

V Bruslju, 1. junija 2017

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Georges DASSIS

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora –

(a) „Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o izvrševanju Direktive 2006/123/ES o storitvah na notranjem trgu, določitvi postopka uradnega obveščanja o sistemih dovoljenj in zahtevah, povezanih s storitvami, ter spremembah Direktive 2006/123/ES in Uredbe (EU) št. 1024/2012 o upravnem sodelovanju prek informacijskega sistema za notranji trg“

(COM(2016) 821 final – 2016/0398 (COD))

(b) „Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o preskusu sorazmernosti pred sprejetjem nove regulacije poklicev“

(COM(2016) 822 final – 2016/0404 (COD))

(c) „Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pravnem in operativnem okviru evropske storitvene e-izkaznice, ki jo je uvedla Uredba ... [uredba o evropski storitveni e-izkaznici]“

(COM(2016) 823 final – 2016/0402 (COD))

(d) „Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o uvedbi evropske storitvene e-izkaznice in povezanih upravnih zmogljivosti“

(COM(2016) 824 final – 2016/0403 (COD))

(2017/C 288/05)

Poročevalec: **Arno METZLER**

Soporočevalec: **Stefano PALMIERI**

Zaprosilo	(a) Svet, 30. 1. 2017 Evropski parlament, 19. 1. 2017 (b) Svet, 10. 2. 2017 Evropski parlament, 1. 2. 2017 (c) Evropski parlament, 1. 2. 2017 Evropska komisija, 31. 5. 2017 (d) Svet, 20. 2. 2017 Evropski parlament, 1. 2. 2017
Pravna podlaga	(a) členi 53(1), 62 in 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije (b) členi 46, 53(1) in 62 Pogodbe o delovanju Evropske unije (c) člena 53(1) in 62 Pogodbe o delovanju Evropske unije (d) člen 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	4. 5. 2017
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	31. 5. 2017
Plenarno zasedanje št.	526
Rezultat glasovanja	152/3/7
(za/proti/vzdržani)	

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) ceni in podpira prizadevanja Evropske komisije, da se v zvezi s storitvenim sektorjem izkoristi celotni potencial enotnega trga. Vseeno želi opozoriti na dejstvo, da lahko v sedanjih političnih razmerah, ki vladajo v številnih državah članicah, kakršno koli „posredovanje“ EU v zvezi z izključnimi pristojnostmi držav članic sproži politične polemike. Zato tudi v primerih, ko je pravno mogoče uporabiti strožje ukrepe za uveljavljanje skladnosti, to v času resne politične krize morda ne bi bilo preudarno. EESO zato namesto uporabe izvršilnih ukrepov priporoča pozitiven pristop z uveljavljanjem dobre prakse in svetovanja, kjer koli je to mogoče.

1.2 EESO se popolnoma strinja s ciljem Komisije, da se spodbuja dialog med EU in državami članicami v zgodnji fazi katerega koli zakonodajnega postopka, s čimer bi se na nacionalni ravni preprečilo sprejemanje pravnih aktov, ki ovirajo evropsko povezovanje. EESO priporoča, naj se ta dialog razširi in naj pozornost ne bo usmerjena le na skladnost z direktivo o storitvah, temveč tudi na skladnost s primarno zakonodajo EU, zlasti z Listino Evropske unije o temeljnih pravicah, da bi se zagotovilo pravično ravnotežje med pravicami delavcev in varstvom potrošnikov na eni strani ter gospodarskimi svoboščinami na drugi. Sestavo organa, odgovornega za nadzor skladnosti, bi bilo treba natančno določiti, in sicer tako, da bi omogočala dosledno spoštovanje navedenih zakonov in načel.

1.2.1 EESO predlaga, da se izbere pozitiven pristop in določi načelo, po katerem se za osnutek ukrepa „jamstvo glede skladnosti“ dodeli le na podlagi pozitivnega rezultata postopka posvetovanja. Kadar ocena skladnosti ni pozitivna, sklep Komisije ne bi smel biti zavezujoč in bi bilo treba uporabiti postopke po sprejetju, ki so že na voljo.

1.3 EESO pozdravlja uvedbo podrobnega in temeljitega preskusa sorazmernosti, ki je na voljo državam članicam in temelji na sodni praksi Sodišča Evropske unije. Meni, da bi lahko ta koncept prispeval k izboljšanju nacionalnih postopkov preverjanja sorazmernosti, ter poudarja, da bo za preverjanje sorazmernosti potrebno tesno sodelovanje organov držav članic in poklicnih združenj.

1.3.1 Obveznost, da se pred sprejetjem nove regulacije poklicev opravi preskus sorazmernosti, po mnenju EESO ni najboljši pristop za uveljavljanje učinkovite in aktivne uporabe takega preskusa. Zato priporoča, da se preskus uvede zgolj kot ponudba storitev za nacionalne regulatorje.

1.4 EESO pozdravlja prizadevanja za spodbujanje mobilnosti ponudnikov storitev ter meni, da sta preučevanje in izpolnjevanje nacionalnih zahtev za opravljanje storitev v drugi državi članici zanje še vedno lahko težavna. Vendar pa je pristop, po katerem se glavna odgovornost za postopek prenese na organe matične države članice, v nasprotju z uveljavljenim načelom države članice gostiteljice, na podlagi katerega dejavnosti podjetij in delavcev ureja zakonodaja države, v kateri se izvajajo.

1.4.1 EESO poudarja, da je treba zagotoviti, da se načelo matične države ne uvede v nobeni obliki. Opozarja namreč, da bi se s storitveno e-izkaznico uvedlo več elementov tega načela, s tem ko bi se ponudnikom storitev omogočilo, da za zadevne namene komunicirajo izključno z matično državo članico kot posrednikom, ter od držav članic gostiteljic zahtevalo, da se strinjajo z odločitvami matične države glede pristnosti dokumentov. Nadzorni mehanizmi bi bili tako omejeni, izmenjava podatkov pa bi bila usklajena na podlagi načela matične države.

1.4.2 EESO poudarja, da je treba zagotoviti, da so države članice gostiteljice še naprej v celoti pristojne za odločanje o tem, po katerih postopkih se bo registriral sekundarni sedež, vključno z vidiki priznavanja poklicnih kvalifikacij. Popolnoma elektronski postopek v kombinaciji z omejenimi možnostmi držav članic gostiteljic, da preverijo informacije, predložene matični državi članici s storitveno e-izkaznico, bo omogočal lažje ustanavljanje podjetij poštnih nabiralnikov zaradi davčne utaje in socialnega dampinga.

1.4.3 Da bi zagotovili, da so informacije, ki jih vsebuje storitvena e-izkaznica, vedno posodobljene, ter preprečili kopičenje zastarelih in neveljavnih podatkov („pokopališče podatkov“), EESO priporoča ponoven razmislek o možnosti uporabe načela „samo enkrat“ in uvedbo časovnih omejitev veljavnosti storitvene e-izkaznice.



1.4.4 EESO prav tako priporoča, da se umaknejo restriktivni postopki za razveljavitev, zlasti pa potreba po končni odločitvi sodišč, tako da lahko vsaka država članica učinkovito nadzira gospodarske dejavnosti, ki se izvajajo na njenem ozemlju.

1.4.5 Predlog določa kratke roke za preverjanje veljavnosti informacij, ki jih predloži vložnik zahtevka za storitveno e-izkaznico. To bi bilo treba ustrezno spremeniti tako, da se organom omogoči, da imajo za obdelavo zahtevkov na voljo toliko časa, kolikor je potrebno.

1.4.6 V zakonodajnem predlogu bi moralo biti omenjeno, da je treba za zlorabo evropske storitvene e-izkaznice proti zadevni državi članici in podjetju, ki je vložilo zahtevek za e-izkaznico, uvesti učinkovite in odvračilne sankcije.

1.4.7 EESO priporoča, da se jasneje navede, da ima glede katerih koli vidikov priznavanja poklicnih kvalifikacij v zvezi z novo e-izkaznico prednost direktiva o poklicnih kvalifikacijah. Izrecno je treba pojasniti, da storitvene e-izkaznice ni mogoče izdati za strokovnjake, ki opravljajo poklic, reguliran v matični državi članici in/ali v državi članici gostiteljici, ne glede na to, ali ta poklic opravljajo kot samozaposleni ali v podjetju.

1.4.8 Da bi navidezno samozaposlenim osebam preprečili zlorabe e-izkaznic, EESO meni, da se ne bi smele izdajati fizičnim osebam, ki niso del organiziranega skupka oseb in sredstev, ki omogoča opravljanje gospodarske dejavnosti.

1.4.9 EESO izraža dvome o tem, ali je trenutni informacijski sistem za notranji trg (IMI) v sedanjih obliki, ki temelji na standardiziranih večjezičnih vprašanjih/obrazcih in ročni izmenjavi podatkov na zahtevo držav članic ter se zanaša na optimalno sodelovanje med državami članicami, usklajen s trenutnimi dosežki na področju elektronske izmenjave podatkov. EESO zato meni, da je treba sistem IMI oceniti, da bi zagotovili njegovo najboljše možno delovanje ter skladnost in komplementarnost z obstoječimi nacionalnimi sistemi za izmenjavo podatkov in/ali sistemi za izmenjavo podatkov socialnih partnerjev, vključno s sektorskimi pobudami, kot so kartice zdravstvenega in socialnega zavarovanja.

1.4.10 Predlog uvaja usklajen evropski sistem predhodnih prijav napotenih delavcev, ki temelji na prostovoljni privolitvi držav članic v sodelovanje, na podlagi katere bi se pozneje lahko uvedlo obvezno izvajanje sistema, kar ni niti zaželeno niti skladno z določbami Direktive 2014/67/EU <sup>(1)</sup>. EESO zato predlaga, da se ponovno razmisli o izvajanju takega sistema.

1.4.11 EESO na podlagi izraženih pomislekov in dejstva, da omenjenih zahtev glede jamstva verjetno ne bo mogoče izpolniti z uporabo trenutnega sistema za izmenjavo podatkov, meni, da bi imela lahko uporaba e-izkaznice v sedanjih obliki negativne učinke, opisane v tem mnenju, ki morda ne bodo sorazmerni in bodo večji od njenih koristi. EESO zato predlaga, da se o konfiguraciji tega sistema pred nadaljevanjem postopkov podrobneje posvetuje z vpletenimi zainteresiranimi stranmi in se ga prilagodi, da bi zagotovili učinkovito sodelovanje med državami članicami. EESO bi se lahko zaprosilo, da začne razpravo z namenom poiskati alternativno rešitev za storitveno e-izkaznico, tako da bi lahko učinkoviteje vključili že obstoječe sisteme registracije in kvalifikacij.

1.5 EESO želi poudariti, da razlike med koncepti regulacije same po sebi ne pomenijo, da so potrebne reforme. Pozdravlja novi kazalnik restriktivnosti, ki ga je oblikovala Evropska komisija, saj omogoča višji standard analize kot kazalnik ureditve trga proizvodov (PMR) organizacije OECD. Vendar bi bilo treba izrecno jasno navesti, da je kazalnik restriktivnosti nevtralen in nikakor ne izraža koristnosti ali upravičenosti predpisov.

1.6 EESO ugotavlja, da v storitvenem svežnju ni pristopa za elektronske storitve, vendar meni, da je treba temu novemu poslovnemu področju nameniti posebno pozornost. Glede na to, da so možnosti za mobilnost v tem sektorju izjemno velike, potrošniki še posebej težko preverjajo kvalifikacije ter izpolnjevanje pravnih zahtev in minimalnih zahtev kakovosti, kar pomeni, da bodo morda potrebni posebni instrumenti. Zato bi bila dobrodošla pobuda v zvezi z notranjim trgov za elektronske storitve. Osebnost zaupanja je treba graditi na novih elementih, saj ponudnikov storitev ne poznamo osebno.

<sup>(1)</sup> UL L 159, 28.5.2014, str. 11.

1.7 Problem vzajemnega zaupanja je pomemben vidik razprave o svežnju storitev, zlasti pa o storitveni e-izkaznici, zato EESO predlaga oceno obstoječih sistemov za registracijo strokovnjakov in podjetij ter s tem povezanih mehanizmov za akreditacijo in zagotavljanje kakovosti. Države članice imajo glede notranjega trga storitev še vedno precejšnje pomisleke, zato se EESO zavzema za pobudo, s katero bi zbrali več informacij o posledicah povečanih čezmejnih dejavnosti. Z njo bi preučili ekonomske učinke, zlasti pa bi se osredotočili na druga vprašanja, kot so zaposlovanje, delovni pogoji in zaščita potrošnikov. Če bi probleme opredelili objektivno, bi jih lahko obravnavali in s tem na dolgi rok povečali zaupanje držav članic. Notranjega trga za storitve ne bo mogoče učinkovito izvajati, če ne bo zadostnega vzajemnega zaupanja.

## 2. Pregled predlaganih ukrepov

2.1 Storitve predstavljajo dve tretjini gospodarstva EU in ustvarijo 90 % novih delovnih mest. Sveženj ukrepov, s katerimi naj bi se podjetjem in strokovnjakom olajšalo izvajanje storitev za 500 milijonov potencialnih strank v EU, bo prispeval k spodbujanju storitvenega sektorja, da bi lahko izkoristili njegov celotni potencial.

### 2.2 Postopek uradnega obveščanja o sistemih dovoljenj in zahtevah, povezanih s storitvami

2.2.1 Strožje zahteve za postopek uradnega obveščanja o ukrepih, povezanih z direktivami o storitvah, bodo državam članicam preprečevale, da bi uvajale diskriminatorne, neutemeljene in nesorazmerne nacionalne sisteme dovoljenj ali zahteve, povezane s storitvami.

Postopek razširja obseg postopka uradnega obveščanja iz direktive o storitvah in ga natančneje opredeljuje. Določa posvetovalno obdobje, v katerem lahko poteka dialog med državo članico, ki je predložila uradno obvestilo, Evropsko komisijo in drugimi državami članicami o skladnosti osnutka nacionalnega ukrepa z direktivo o storitvah.

### 2.3 Preskus sorazmernosti pred sprejetjem nove regulacije poklicev

2.3.1 Države članice imajo pogosto tehtne razloge za regulacijo nekega poklica, ki temeljijo na potrebi po zaščiti temeljnih ciljev javnega interesa. Država članica mora za vsak primer posebej presoditi, ali je treba omejiti začetek opravljanja in opravljanje poklicnih dejavnosti.

2.3.2 Da bi preprečili negativen vpliv neenake presoje sorazmernosti regulacije poklicev v EU na opravljanje storitev in mobilnost strokovnjakov, se uvaja preskus sorazmernosti, ki ga bodo države članice izvedle pred sprejetjem ali spremembo nacionalne regulacije poklicev.

2.3.3 Direktiva določa glavna merila, ki jih je treba upoštevati pri ocenjevanju, kot so narava tveganj, obseg rezerviranih dejavnosti, povezava med kvalifikacijami in dejavnostmi, ekonomski učinek ukrepa ipd.

2.3.4 V Pogodbah je določeno, da mora biti regulacija sorazmerna, vendar pa odločanje o tem, ali in kako regulirati neki poklic, ostaja v pristojnosti držav članic.

### 2.4 Evropska storitvena e-izkaznica

2.4.1 Evropska storitvena e-izkaznica je nov, popolnoma elektronski postopek, namenjen samozaposlenim osebam in podjetjem na številnih področjih, kot so gradbeništvo, čiščenje in poslovne storitve. Nadomestila bo upravne formalnosti v različnih jezikih, saj ponudnik storitev sledi postopku, ki poteka v jeziku matične države in ga vodi uprava matične države.

2.4.2 Postopek e-izkaznice temelji na sodelovanju med matično državo članico in državo članico gostiteljico, ki poteka prek obstoječega informacijskega sistema za notranji trg (IMI). Postopek ne spreminja vsebine veljavnih predpisov o napotitvi delavcev iz direktiv 96/71/ES<sup>(2)</sup> in 2014/67/EU<sup>(3)</sup>.

2.4.3 Evropska storitvena e-izkaznica je podobna evropski poklicni izkaznici, a ima drugačne cilje. Medtem ko evropska poklicna izkaznica olajšuje opravljanje storitev s priznanjem poklicnih kvalifikacij fizičnih oseb kot delavcev ali samozaposlenih ponudnikov storitev, e-izkaznica zajema precej širši nabor zahtev.

<sup>(2)</sup> UL L 18, 21.1.1997, str. 1.

<sup>(3)</sup> UL L 159, 28.5.2014, str. 11.

## 2.5 Priporočila za reforme na področju regulacije poklicnih storitev

2.5.1 Glede na to, da je regulacija poklicnih storitev pristojnost držav članic, veljajo različni regulativni modeli. Ne glede na model, ki se uporablja v posamezni državi ali regiji, je cilj sporočila pomagati državam članicam pri odpravi določenih neutemeljenih vsebinskih omejitev in zagotoviti „načelno“ regulativno ozaveščenost držav članic.

2.5.2 Priporočila za reforme obravnavajo številne različne zahteve ter vsebujejo podrobno analizo predpisov, ki se uporabljajo za arhitekta, gradbene inženirje, računovodje, odvetnike, patentne zastopnike, nepremičninske posrednike in turistične vodnike. Po mnenju Evropske komisije niso vsi v nasprotju s pravom Unije.

2.5.3 Evropska komisija je oblikovala nov kazalnik restriktivnosti regulacije poklicev za podporo kvalitativni analizi ovir. Kazalnik zajema vidike regulativnega pristopa, zahtev po kvalifikacijah, drugih zahtev za dostop in zahtev glede opravljanja poklicev.

## 3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO ceni in podpira prizadevanja Evropske komisije, da se v zvezi s storitvenim sektorjem izkoristi celotni potencial enotnega trga. Medsebojno prepleteni ukrepi storitvenega svežnja so nedvomno dober pristop k uresničevanju tega cilja. Vseeno želi opozoriti na dejstvo, da lahko v času resne politične krize v številnih državah članicah kakršno koli „posredovanje“ EU v zvezi z izključnimi pristojnostmi držav članic sproži politične polemike. Zakonodajne pristojnosti, na katere bi lahko, kot se zdi, vplivala novi postopek uradnega obveščanja in obvezni preskus sorazmernosti, ter že dolgo uveljavljeni tradicionalni sistemi nacionalne regulacije poklicev pogosto veljajo za temelje nacionalnih sistemov in jih je zato treba obravnavati kot občutljivo vprašanje. Tudi če je pravno mogoče uporabiti strožje ukrepe za uveljavljanje skladnosti, to v sedanjih razmerah morda ne bi bilo preudarno. Morda bi bil učinkovitejši pozitiven pristop z uveljavljanjem dobre prakse ali pristop s svetovanjem.

3.1.1 EESO poudarja, da je treba nameniti ustrezno pozornost kakovosti in varnosti storitev v Evropski uniji.

3.1.2 Opozoriti pa želi tudi, da sta področji zdravstva in varstva bolnikov še posebej občutljivi. Ukrepanje Komisije sicer lahko dopolnjuje ukrepe držav članic, vendar je treba spoštovati njihovo polno odgovornost, pa tudi možnost, da za zaščito bolnikov uvedejo še strožje ukrepe, kot je predvideno v členu 168 PDEU.

3.2 Izjemnega pomena je, da ključne zainteresirane strani spoštujejo novo regulacijo svojih poklicev, saj bi tako zagotovili, da je ta regulacija primerna in učinkovita, zato EESO predlaga, da se z zainteresiranimi stranmi, kot so poklicna združenja, socialni partnerji, institucije za varstvo potrošnikov in organizacije civilne družbe, organizirajo posvetovanja o praktičnem izvajanju načrtovanih ukrepov.

3.3 Zavedati se moramo, da bi se lahko z uvedbo novih obveznosti in izvršilnih ukrepov v tem kontekstu ustvaril vtis, da za države članice na splošno velja, da niso dovolj sposobne razumeti zahtev direktive o storitvah in direktive o poklicnih kvalifikacijah, čeprav so zakonodajni instrumenti, kot je preskus sorazmernosti, v veliki večini držav članic dejansko osnovna zahteva vsakega nacionalnega zakonodajnega postopka.

3.4 Številne določbe iz storitvenega svežnja bi lahko zbrisale razlikovanje med svobodo opravljanja storitev in svobodo ustanavljanja. EESO zato poudarja, kako pomembno je, da se to razlikovanje, ki je jasno opredeljeno v direktivi o storitvah in direktivi o poklicnih kvalifikacijah ter v sodni praksi Evropskega sodišča, ohrani pri ocenjevanju rezultatov preskusa sorazmernosti nove nacionalne regulacije poklicev in pri izvajanju uredbe in direktive o evropski storitveni e-izkaznici. Zaradi zagotavljanja poštena konkurence med podjetji bi bilo zato treba prepovedati diskriminatorne ukrepe ter upoštevati delovne pogoje, vzpostavljene z zakoni in kolektivnimi pogodbami v državi gostiteljici, pa tudi pravice potrošnikov ter predpise na področju zdravja in varnosti.

3.5 EESO opozarja, da rast storitvenega sektorja ne bi smela povzročati socialnega dampinga in goljufij<sup>(4)</sup>. Zato poudarja, da ni zadostnih zaščitnih ukrepov za ohranjanje pravic delavcev in varstva potrošnikov na visoki ravni v vseh državah članicah, in opozarja na nevarnost uvedbe načela matične države, s katerim bi se kršila temeljna pravila, po katerih dejavnosti podjetij in delavcev ureja zakonodaja države, v kateri se izvajajo.

<sup>(4)</sup> UL C 125, 21.4.2017, str. 1.

3.6 EESO je podobnega mnenja kot zainteresirane strani v sektorjih, ki jih zadeva predlog o uvedbi evropske storitvene e-izkaznice, saj ima pomisleke glede tega, ali je ta zakonodajna pobuda potrebna in ali prinaša dodano vrednost.

3.7 Žal predlagani sveženj ukrepov za notranji trg ne odpravlja resničnih težav, s katerimi se spopadajo nekateri sektorji, ki so obravnavani v predlogih. EESO meni, da je za zagotovitev enakih konkurenčnih pogojev ter vzajemnega zaupanja med državami članicam in različnimi zainteresiranimi stranmi pomembno zmanjšati možnosti, da bi podjetja, ki uporabljajo nepošteno poslovne prakse, goljufala in zlorabljala notranji trg.

#### 4. Posebne ugotovitve

##### 4.1 Postopek uradnega obveščanja o sistemih dovoljenj in zahtevah, povezanih s storitvami

4.1.1 EESO se strinja s ciljem Komisije, da se spodbuja dialog med njo in državami članicami v zgodnji fazi zakonodajnega postopka, s čimer bi se preprečilo sprejemanje standardov, ki ovirajo enotni trg. Razmisliti bi bilo treba tudi o možnosti, da se ta dialog razširi in da se pozornost ne usmeri le na skladnost z direktivo o storitvah, temveč tudi na skladnost s primarno zakonodajo EU, zlasti z Listino Evropske unije o temeljnih pravicah, saj bi se tako zagotovilo pravično ravnotežje med pravicami delavcev in varstvom potrošnikov na eni strani ter gospodarskimi svoboščinami na drugi. Sestavo organa, odgovornega za nadzor skladnosti, bi bilo treba pojasniti, in sicer bi moral biti sestavljen tako, da bi bilo zagotovljeno dosledno spoštovanje navedenih zakonov in načel, pa tudi njegova reprezentativnost in neodvisnost.

4.1.2 Vendar želi EESO opozoriti na to, da se zdi neposredni vpliv predloga na nacionalne zakonodajne postopke precejšen.

4.1.3 Predlog razširja obseg postopka uradnega obveščanja iz direktive o storitvah, ki je hkrati tudi precej zapleten. Skupaj z obdobjem mirovanja tako nacionalnim zakonodajalcem otežuje izvedbo reform v kratkem času, tudi kadar so zakonodajne spremembe majhne.

4.1.4 Izvršilni ukrepi, kot so obdobje mirovanja, mehanizem opozarjanja in sklep Komisije, v katerem ta zahteva, da zadevna država članica ne sprejme osnutka ukrepa, precej upočasnjujejo nacionalne zakonodajne postopke in močno omejujejo svobodo nacionalnega zakonodajalca. Da bi zagotovili demokratičen zakonodajni postopek, je treba v celoti ohraniti zakonodajne pristojnosti nacionalnih parlamentov. EESO močno dvomi, ali je poseganje v nacionalne zakonodajne postopke z uvajanjem strožjih izvršilnih ukrepov tudi v zadevah, za katere velja načelo subsidiarnosti, kadar so na voljo povsem ustrezni postopki po sprejetju, sorazmerno ali preudarno.

4.1.5 Negativni sklepi glede skladnosti osnutkov nacionalnih zakonov in drugih predpisov ali upravnih določb ne bi smeli biti zavezujoči. EESO predlaga, da bi se za osnutek ukrepa „jamstvo glede skladnosti“ dodelilo le na podlagi pozitivnega rezultata postopka posvetovanja. Tak pozitiven pristop bi državam članicam precej koristil in jih spodbudil, da v celoti sodelujejo v predvidenem postopku posvetovanja in sprejmejo s tem povezana prizadevanja. Kadar ocena skladnosti ni pozitivna, bi bilo treba uporabiti postopke po sprejetju, ki so že na voljo.

4.1.6 EESO poudarja, da – kot je že določeno v direktivi o storitvah – postopek obveščanja ne bo vplival na pravico do pogajanja, sklepanja in izvrševanja kolektivnih pogodb.

##### 4.2 Preskus sorazmernosti pred sprejetjem nove regulacije poklicev

4.2.1 EESO pozdravlja uvedbo podrobnega in temeljitega preskusa sorazmernosti, ki je na voljo državam članicam in temelji na sodni praksi Sodišča Evropske unije. Meni, da bi lahko ta koncept prispeval k izboljšanju nacionalnih postopkov preverjanja sorazmernosti.

4.2.2 EESO poudarja, da bo za preskus sorazmernosti, ki se osredotoča na poklicne zahteve, potrebno tesno sodelovanje nacionalnih organov in poklicnih organizacij, ki imajo pristojnosti glede zagotavljanja kakovosti pri določenem reguliranem poklicu. Zagotoviti bi bilo treba tudi pravico socialnih partnerjev in organizacij za varstvo potrošnikov do posvetovanja z njimi, s čimer bi poskrbeli za dosledno spoštovanje pravic delavcev in potrošnikov. Struktura teh organizacij mora ostati izključno v rokah držav članic.

4.2.3 Vendar pa EESO dvomi, da je direktiva, ki uvaja obveznost, da se pred sprejetjem nove regulacije poklicev opravi preskus sorazmernosti, najboljši način za uveljavitev tega preskusa. Zato bi raje videl, da se uvedejo smernice, na podlagi katerih bi lahko države članice preskus prilagodile tako, da bi najbolje ustrežal njihovim zakonodajnim sistemom.

4.2.4 Številna od predlaganih meril, ki jih je treba upoštevati pri ocenjevanju sorazmernosti, so precej široka in odprta, tako da omogočajo različne odgovore glede na izbrani pristop k preskušanju, osebe/organe, ki izvajajo preskuse, ipd. Kot taka so uporabna bolj kot podporne smernice, manj pa kot obvezen postopek, ki precej vpliva na celotni zakonodajni postopek. Da bi se izognili vtisu, da navedena merila na splošno veljajo za ovire, bi bilo treba poleg tega zagotoviti, da je seznam nevtralen in ne daje nikakršnih informacij o koristnosti ali upravičenosti predpisov. Vsekakor bi morala biti ta merila, kjer koli je to mogoče, čim bolj konkretna in objektivna, da bi se lahko uporabljala kot referenčna točka.

4.2.5 V veliki večini držav članic so preskusi sorazmernosti že osnovna zahteva vsakega nacionalnega zakonodajnega postopka. Harmonizacija meril sorazmernosti bi posegla v nacionalne zakonodajne pristojnosti ter bi lahko povzročila nesorazmerne obveznosti v nekaterih državah članicah in nadaljnje izkrivljanje razmer na trgu.

4.2.6 Direktiva obravnava le predhodno regulacijo (kot so zaščita poklicnega naziva, obvezna registracija in zahteve glede kvalifikacij itd.), čeprav lahko naknadna regulacija (kot so sistemi izdajanja spričeval o strokovni usposobljenosti, lokalni predpisi ali gradbena dovoljenja) precej omeji opravljanje storitev. Zato se zdi, da je objektivna primerjava regulativnih sistemov težavna.

4.2.7 Obveznost poročanja o sorazmernosti na podlagi precej zapletenega in deloma tudi znanstvenega sistema preskušanja bi lahko občutno upočasnila ali celo onemogočila kakršne koli reforme v zvezi z regulacijo poklicev.

4.2.8 Čeprav Evropska komisija poudarja, da se bodo države članice še naprej same odločale, ali in kako bodo regulirale poklice, je ta svoboda zelo teoretična. Če bodo rezultati obveznega preskusa negativni, bo tako in tako skoraj nemogoče, da bi zakonodajalec dokazal skladnost z direktivo o storitvah. Poleg tega je treba ta predlog obravnavati v povezavi s predlogom glede novega postopka uradnega obveščanja v okviru direktive o storitvah, saj bi, kar zadeva regulacijo poklicev, ukrepi pogosto spadali na področje uporabe obeh direktiv. Zakonodajalec glede tega tako rekoč nima nobene svobode, saj mora v okviru izpolnjevanja obveznosti uradnega obveščanja predložiti tudi informacije, s katerimi dokazuje skladnost z direktivo o storitvah, kar bi – pri ukrepih, ki se prekrivajo – dejansko pomenilo, da mora predložiti rezultate preskusa sorazmernosti.

4.2.8.1 EESO zato dvomi, da bi bilo negativne vplive, ki bi jih v smislu omejevanja svobode nacionalnega zakonodajalca imelo izpolnjevanje obveznosti uporabe usklajenega preskusa sorazmernosti, zlasti ob upoštevanju predlaganega strožjega postopka uradnega obveščanja, mogoče upravičiti z njegovimi koristmi. EESO meni, da bi bilo mogoče podobne učinke brez negativnih vplivov doseči z neobveznimi smernicami ali svetovanjem.

### 4.3 Evropska storitvena e-izkaznica

4.3.1 EESO pozdravlja prizadevanja za spodbujanje mobilnosti ponudnikov storitev ter meni, da sta preučevanje in izpolnjevanje nacionalnih zahtev za opravljanje storitev v drugi državi članici zanje še vedno lahko težavna.

4.3.2 Vendar pa je pristop, po katerem se glavna odgovornost za postopek prenese na organe matične države članice, v nasprotju z uveljavljenim načelom države članice gostiteljice. Storitvena e-izkaznica ne bi smela preprečevati ali ovirati nadzora, ki ga mora država članica gostiteljica izvajati nad gospodarskimi dejavnostmi na svojem ozemlju. Zato predlagana storitvena e-izkaznica ne sme vključevati elementov načela matične države. EESO vseeno izraža podporo pobudam za povečanje zaupanja med državami članicami, med drugim z jasnimi dogovori o izmenjavi ustreznih in pravih podatkov ter kontrolnih sistemih.

4.3.3 Upravičeno je mogoče domnevati, da bi lahko nekatere značilnosti storitvene e-izkaznice, kot so načelo, da se informacije predložijo samo enkrat, časovno neomejena veljavnost e-izkaznice, obveznost za države članice, da informacije na storitveni e-izkaznici uporabljajo brez možnosti, da pozneje zahtevajo dokazilo veljavnosti predloženih podatkov, ter restriktivni postopki za razveljavitev, za katere je morda potrebna končna odločitev sodišča, močno ogrozile nadzor skladnosti z nacionalno zakonodajo in uveljavljanje pravic delavcev in potrošnikov.

4.3.4 EESO prav tako poudarja, kako pomembno je zagotoviti, da se zaradi uporabe sistema IMI ne bo spremenila vsebina veljavnih predpisov o napatitvi delavcev iz Direktive 2014/67/EU ter da bodo v spremembi direktive o napatitvi delavcev, ki jo trenutno obravnava Evropski parlament in Svet, jasno navedeni načelo „enako plačilo za enako delo na enakem delovnem mestu“, upoštevanje delovnih pogojev, vzpostavljenih z zakoni in kolektivnimi pogodbami v državi članici gostiteljici, zdravje in varnost ter varstvo potrošnikov in okolja.

4.3.5 Ni jasno, kako bi predlog o uvedbi evropske storitvene e-izkaznice vplival na obstoječe sektorske kartice zdravstvenega in socialnega zavarovanja, ki jih uvajajo nacionalni organi ali socialni partnerji, in kako bi te kartice vzajemno delovale s predlaganim podaljšanjem sistema IMI. Poleg tega obstajajo dokazi – kot je razvidno tudi iz posebnega poročila Evropskega računskega sodišča –, da ima sedanji sistem IMI nekaj pomanjkljivosti, ki jih je treba odpraviti, na primer zaradi z njim povezane delovne obremenitve in nezadostne jasnosti prejetih odgovorov na zahteve<sup>(5)</sup>. EESO zato meni, da je treba sistem IMI ponovno oceniti in da trenutno še ni pripravljen tako, da bi zagotavljal optimalno sodelovanje med državami članicami. Z izboljšavami sistema IMI bi bilo treba omogočiti boljši nadzor v državi, kjer se izvaja gospodarska dejavnost, in dopolnjevanje z obstoječimi sistemi, upoštevati pa bi bilo treba tudi možnost izmenjave podatkov v realnem času (neposredni dostop do podatkovnih zbirk) poleg ročne izmenjave podatkov, ki jo sistem IMI omogoča trenutno.

4.3.6 EESO je zaskrbljen, da bi se lahko načelo matične države uvedlo skozi stranska vrata. S storitveno e-izkaznico bi se uvedlo več elementov na podlagi tega načela, s tem ko bi se ponudnikom storitev omogočilo, da za zadevne namene komunicirajo izključno z matično državo članico kot posrednikom, ter od držav članic gostiteljic zahtevalo, da se strinjajo z odločitvami matične države glede veljavnosti dokumentov in resničnosti njihove vsebine. Nadzorni mehanizmi bi bili tako omejeni, izmenjava podatkov pa bi bila usklajena na podlagi načela matične države.

4.3.7 Zlasti problematično je videti dejstvo, da mora organ za usklajevanje – kot je predlagano – nacionalne zahteve preveriti v najkrajšem možnem času. Takšne časovne omejitve bi bilo treba znova preučiti, saj mora organ, ki je pristojen za storitveno e-izkaznico, vsak primer usklajevati z drugimi ustreznimi pristojnimi organi v skladu z različnimi vidiki pravnih zahtev. Poleg tega bi bilo treba jasneje navesti, da ima glede katerih koli vidikov priznavanja poklicnih kvalifikacij v zvezi z novo e-izkaznico prednost direktiva o poklicnih kvalifikacijah.

4.3.8 Popolnoma elektronski postopek v kombinaciji z omejenimi možnostmi držav članic gostiteljic, da preverijo informacije, predložene matični državi članici s storitveno e-izkaznico, bo omogočal lažje ustanavljanje podjetij poštinih nabiralnikov za namene davčne utaje in socialnega dampinga. Zato EESO meni, da je treba postopek dodatno prilagoditi, če želimo zagotoviti, da bo tak razvoj dogodkov mogoče preprečiti.

4.3.8.1 Poleg tega v predlogu ni pojasnjeno, katere elemente mora matična država oceniti, da ugotovi, da je ponudnik storitev zakonito ustanovljen v tej državi. Zlasti ni sklicevanja na dejanske elemente, ki so naštet v Direktivi 2014/67/EU za ugotavljanje, ali podjetje dejansko opravlja večji del svoje dejavnosti v tej državi članici.

4.3.9 Preverjanje identitete in natančen pregled originalnih dokumentov sta ključna za preprečevanje, da bi dostop do trga dobila podjetja, ki uporabljajo nepošteno poslovne prakse in poslujejo nezakonito (zaradi podobne razprave je bilo preprečeno sprejetje direktive o družbah z omejeno odgovornostjo z enim družbenikom)<sup>(6)</sup>. Zato mora biti država članica gostiteljica v celoti pristojna za postopek izdaje evropske storitvene e-izkaznice.

4.3.9.1 Države članice gostiteljice morajo biti pristojne za odločanje o tem, po katerih postopkih se bodo registrirali sekundarni sedeži, vključno z vidikom priznavanja poklicnih kvalifikacij. Vključevanje matičnih držav članic kot posrednikov v postopku ustanavljanja podružnice bo povzročilo dodatno upravno breme za organe matične države članice in države članice gostiteljice ter bi lahko preprečilo natančna preverjanja v državi, kjer bi se pojavile zlorabe npr. pravic delavcev in potrošnikov.

4.3.10 Čeprav je v predlagani uredbi navedeno, da so sistemi predhodnih prijav napoteni delavcev izključeni iz njenega področja uporabe, predlog uvaja usklajen evropski sistem predhodnih prijav napoteni delavcev, ki temelji na prostovoljni privolitvi držav članic v sodelovanje. To bi pozneje omogočilo uvedbo obveznega izvajanja sistema, kar ni niti zaželeno niti skladno z določbami Direktive 2014/67/EU. Med političnimi razpravami o Direktivi 2014/67/EU o izvrševanju je bilo jasno dogovorjeno, da je pristojni nacionalni organ za vzpostavitev orodij za izvrševanje država članica gostiteljica (člen 9 Direktive 2014/67/EU).

4.3.11 Da bi preklic storitvene e-izkaznice začel učinkovati, je lahko potrebna končna odločitev sodišča, ponudniki storitev pa imajo na voljo več mehanizmov, ki jim omogočajo, da med tem svoje storitve opravljajo še naprej. To državi članici gostiteljici preprečuje učinkovito naknadno preverjanje ter ovira uveljavljanje pravic delavcev in izvrševanje obstoječe zakonodaje. Poleg tega zakonodajni predlogi ne vključujejo odvračilnih sankcij zaradi zlorabe evropske storitvene e-izkaznice, ki bi se uvedle proti zadevni državi članici ali podjetju, ki je vložilo zahtevek za e-izkaznico.

<sup>(5)</sup> Evropsko računsko sodišče, posebno poročilo iz leta 2016 z naslovom *Has the Commission ensured effective implementation of the Services Directive?* (Ali je Komisija zagotovila učinkovito izvajanje direktive o storitvah), str. 25.

<sup>(6)</sup> COM(2014) 212 final in UL C 458, 19.12.2014, str. 19.

4.3.12 Uredba omogoča, da zahtevek za evropsko storitveno e-izkaznico vložijo fizične osebe. V nekaterih sektorjih obstaja precejšnje tveganje zlorabe izkaznice, s čimer se bo omogočalo navidezno samozaposlovanje.

4.3.13 Opredelitev posameznika za samozaposlenega ali zaposlenega temelji na načinu izvajanja dejavnosti, zato matična država članica ne more izdati e-izkaznice, s katero bi se ta posameznik lahko izkazal za samozaposlenega po predpisih države članice gostiteljice.

4.3.14 V nekaterih primerih bi bila za razveljavitev storitvene e-izkaznice za samozaposlene potrebna končna odločitev sodišča. Zato v primeru zlorabe izkaznice ne bi bilo mogoče hitro preklicati in navidezno samozaposlene osebe bi morda lahko svoje dejavnosti izvajale še naprej do sprejetja končne odločitve sodišča. Zaradi tega bi nastala večja vrzel, ki bi onemogočala prizadevanja za boj proti neprijavljenemu delu, kot je evropska platforma za ukrepanje proti neprijavljenemu delu.

4.3.15 EESO želi opozoriti na dejstvo, da je na ravni EU podoben postopek za izdajo obrazcev PD A1 v zvezi z napotitvijo delavcev že razkril morebitne pasti izključnega zanašanja na to, da matične države članice potrdijo podatke gostujočih ponudnikov storitev, zlasti v primeru lažne samozaposlitve. V oceni učinka, ki spremlja predlog za spremembo Direktive 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo, je tako navedeno, da točnosti informacij v prenosnih dokumentih A1 ni mogoče zagotoviti, med drugim zaradi pomanjkanja formalnega nadzora s strani organov v državah napotitve<sup>(7)</sup>.

4.3.16 Predlog uvaja usklajeno orodje za predložitev informacij o zavarovalnem kritju. To bo povezano s storitveno e-izkaznico, zato bo treba te informacije predložiti samo enkrat, zaradi česar bodo pregledi in kontrole v državah članicah gostiteljih potencialno manj učinkoviti.

4.3.16.1 Poleg tega bodo zavarovatelji prisiljeni premije izračunavati na podlagi izkušenj v matični državi članici, kar bi posegalo v pravico in odgovornost zavarovalnic, da ocenijo tveganja.

4.3.17 Komisija ima širok nabor izvedbenih pooblastil za oblikovanje vsebinskih in tehničnih parametrov storitvene e-izkaznice, vendar lahko harmonizacija na tem področju omeji sposobnost držav članic za izvajanje učinkovitega nadzora nad gostujočimi ponudniki storitev z vidika zdravja, varnosti in pravic delavcev.

#### 4.4 Priporočila za reforme na področju regulacije poklicnih storitev

4.4.1 EESO želi poudariti, da razlike med koncepti regulacije same po sebi ne pomenijo, da so potrebne reforme. Številni predpisi temeljijo na tradiciji in izkušnjah ter so pomembni za varstvo potrošnikov in jih je treba ohraniti. Načelo „enakovrednosti“ temelji na dejstvu, da ti različni sistemi obstajajo. EESO upošteva dejstvo, da sistemi nacionalne regulacije poklicev temeljijo na dolgoletni tradiciji. Kar zadeva koristi deregulativnih ukrepov, so rezultati raziskovalnega projekta precej drugačni.

4.4.2 EESO pozdravlja novi kazalnik restriktivnosti, saj omogoča višji standard analize kot kazalnik ureditve trga proizvodov (PMR) organizacije OECD. Kljub temu bi se o nekaterih podrobnosti splačalo ponovno razmisliti (npr. neprimerno se zdi, da je stalno strokovno izpopolnjevanje uvrščeno med negativne omejitve). EESO želi poudariti, da bi bilo treba pri pripravi nediskriminatornega pregleda različnih regulativnih sistemov poleg predhodne regulacije (npr. zaščita poklicnega naziva, zahteve glede kvalifikacij) upoštevati tudi naknadno regulacijo (npr. zahteve v gradbenih predpisih in lokacijsko dovoljenje). Poleg tega bi bilo treba izrecno jasno navesti, da je kazalnik restriktivnosti nevtralen in nikakor ne izraža koristnosti ali upravičenosti predpisov.

V Bruslju, 31. maja 2017

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Georges DASSIS

<sup>(7)</sup> SWD (2016) 52, str. 8 (op. prev.: dokument ni na voljo v slovenskem jeziku).

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog direktive Sveta o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost v zvezi z začasno uporabo splošnega mehanizma obrnjene davčne obveznosti za dobavo blaga in storitev nad določenim pragom**

(COM(2016) 811 final – 2016/0406 (CNS))

(2017/C 288/06)

Poročevalec: **Giuseppe GUERINI**

Zaprosilo	Evropski svet, 25. 1. 2017
Pravna podlaga	člen 113 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Sklep plenarne skupščine	13. 12. 2016
Pristojnost	strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	6. 4. 2017
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	31. 5. 2017
Plenarno zasedanje št.	526
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	142/1/1

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO pozdravlja ukrepe, ki jih je Evropska unija sprejela za preprečevanje vseh oblik davčnih goljufij, in meni, da bi bil lahko mehanizem obrnjene davčne obveznosti za pobiranje davka na dodano vrednost (DDV) koristen instrument za boj proti davčnemu vrtiljaku in goljufijam na področju DDV.

1.2 Vendar pa se ne sme dovoliti, da bi uporaba mehanizma obrnjene davčne obveznosti, ki pomeni odstopanje od ustaljenih načel v zvezi z DDV, ogrožala notranji trg. To mora biti začasen ukrep, ki ga mora Komisija ustrezno oceniti z vidika morebitnih negativnih učinkov na notranji trg. EESO je zaskrbljen zaradi tveganja za morebitno razdrobljenost sistema DDV, ki bi jo povzročili predlagani ukrepi, tudi ob upoštevanju načrtovanih ukrepov v prvi fazi izvajanja akcijskega načrta Komisije za DDV, ki naj bi se trenutno uporabljal samo za nekatere dobave blaga, in ne za storitve<sup>(1)</sup>.

1.3 Oceniti bo treba zlasti, ali koristi preprečevanja goljufij ne bi bile izničene zaradi morebitnih negativnih učinkov na kohezijo enotnega trga. Zato mora Komisija nenehno spremljati delovanje splošnega mehanizma obrnjene davčne obveznosti in ohraniti pristojnost za ukrepanje v primeru negativnih učinkov.

1.4 EESO priporoča, da se posebna pozornost nameni načelu sorazmernosti, saj bi lahko mala in srednje velika podjetja (MSP) imela znatne stroške izpolnjevanja obveznosti, povezane z uvedbo mehanizma obrnjene davčne obveznosti, kar bi lahko vplivalo na denarne tokove, pri čemer bi se lahko zaradi splošnega mehanizma obrnjene davčne obveznosti zlasti za MSP pojavile težave z likvidnostjo.

1.5 EESO opozarja na študije<sup>(2)</sup>, iz katerih je razvidno, da so doslej uporabljeni mehanizmi obrnjene davčne obveznosti in deljenega plačila pogosto povzročili težave z denarnimi tokovi za podjetja, ki izpolnjujejo davčne obveznosti. Povedano drugače, preprečevanje davčnih goljufij, ki jih izvaja manjše število nepoštenih podjetij, je povzročilo znatne operativne težave gospodarskim subjektom, ki spoštujejo davčno ureditev ter ustvarjajo delovna mesta in blaginjo na notranjem trgu.

<sup>(1)</sup> UL C 389, 21.10.2016, str. 43, točka 1.3.

<sup>(2)</sup> Glej študijo italijanskega obrtnega združenja: CNA, Reverse Charge e Split Payment: in Fumo la Liquidità delle Imprese, 2015.



1.6 EESO poudarja, da sprejete rešitve za preprečevanje goljufij na področju DDV ne smejo povzročiti prevelikih in nesorazmernih bremen za podjetja, ki izpolnjujejo davčne obveznosti, zlasti MSP. EESO je tako že v mnenju o akcijskem načrtu Komisije za DDV navedel, da bi bilo treba zaščititi podjetja, ki delujejo v dobri veri, in da proti njim ne bi smeli sprejemati dodatnih čezmernih ukrepov<sup>(3)</sup>.

1.7 EESO meni, da nacionalna razsežnost boja proti davčnim goljufijam zahteva, da vse države članice prevzamejo polno odgovornost za delovanje svojih davčnih sistemov in zagotovijo instrumente za boj proti goljufijam na področju DDV, ki ne bodo škodovali davčnim sistemom drugih držav članic ali vplivali na njihovo delovanje.

1.8 Na splošno po mnenju EESO predlagani ukrepi ne bi smeli negativno vplivati na cilje, zastavljene v akcijskem načrtu za DDV, oziroma ovirati ali prelagati njihove dokončne in pravočasne uresničitve. EESO meni, da je zdaj čas za kakovosten preskok (kvantni preskok) na tem področju, da se podpre enotni trg in prispeva k zaposlovanju, rasti, naložbam in konkurenčnosti. Poleg tega meni, da je treba uresničiti vse dele akcijskega načrta kot nedeljive celote<sup>(4)</sup>.

1.9 Da bi zakonodajni predlog Komisije pravilno deloval ter da bi se v prihodnosti zmanjšala potreba po uporabi nadaljnjih odstopanj od ustaljenih načel in pravil v zvezi s sistemom DDV v EU, bi morale države članice, ki zaprosijo za uporabo splošnega mehanizma obrnjene davčne obveznosti, uvesti konkretne in oprijemljive zahteve za elektronsko izdajanje računov, da bi zagotovile popolno sledljivost plačil.

## 2. Predlog Komisije

2.1 Evropska komisija je v sporočilu z dne 7. aprila 2016 predstavila svoj akcijski načrt za davek na dodano vrednost (DDV). Temu sporočilu bo v letu 2017 sledil zakonodajni predlog za reformo in posodobitev sedanjih evropskih pravil o DDV.

2.2 Akcijski načrt Komisije in prihodnji zakonodajni predlog, ki naj bi bil predložen v letu 2017, naj bi z omejitvijo goljufij, povezanih z DDV, med drugim zmanjšala „vrzel pri pobiranju DDV“, tj. razliko med pričakovanimi prihodki iz DDV in dejansko pobranim DDV.

2.3 Komisija je v pričakovanju dokončanja reforme evropskega sistema DDV in na zahtevo nekaterih nacionalnih vlad priznala, da je treba nekaterim državam članicam nujno dovoliti uvedbo začasnih splošnih mehanizmov obrnjene davčne obveznosti.

2.4 Evropska komisija splošni mehanizem obrnjene davčne obveznosti nadgrajuje v predlogu direktive (2016/0406 (CNS)), ki spreminja Direktivo 2006/112/ES, ki ga obravnava to mnenje.

2.5 Ker splošni mehanizem obrnjene davčne obveznosti pomeni odstopanje od enega temeljnih načel zakonodaje EU o DDV, tj. razdrobljenih plačil, se je Komisija odločila, da bo državam članicam dovolila uporabo tega mehanizma samo pod posebnimi pogoji.

2.6 In sicer: a) država članica ima vrzel pri pobiranju DDV vsaj za 5 odstotnih točk višjo od mediane vrzeli pri pobiranju DDV v EU, b) stopnja davčnega vrtiljaka znaša več kot 25 % celotne vrzeli države članice pri pobiranju DDV, c) dokazati je treba, da drugi nadzorni ukrepi ne zadostujejo za boj proti davčnemu vrtiljaku na ozemlju države članice.

2.7 Da bi preprečili, da bi splošna uporaba mehanizma obrnjene davčne obveznosti povzročila razdrobljenost notranjega trga, na kar so že opozorile nekatere države članice, je Komisija predvidela možnost, da se lahko države odločijo, da mehanizmov ne bodo uporabile, če bi se zanje izkazalo, da negativno vplivajo na notranji trg, kar bi bilo v nasprotju s splošnimi cilji Evropske unije.

## 3. Splošne ugotovitve

3.1 Goljufije na področju DDV so v Evropi močno razširjene in jih je treba preprečevati. Najbolj zaskrbljujoča oblika goljufij na področju DDV je „davčni vrtiljak“, ki naj bi ga preprečeval prav mehanizem obrnjene davčne obveznosti na področju DDV.

<sup>(3)</sup> UL C 389, 21.10.2016, str. 43, točka 1.9.

<sup>(4)</sup> UL C 389, 21.10.2016, str. 43, točki 1.1. in 1.2.

3.2 Zato EESO pozdravlja uvedbo ustreznih mehanizmov za boj proti davčnim goljufijam, vendar ugotavlja, da mora biti vsako odstopanje od enotnega evropskega sistema DDV začasno, sorazmerno in ustrezno ocenjeno, da se opredelijo morebitni negativni učinki na notranji trg. To zlasti velja ob upoštevanju dejstva, da člen 113 Pogodbe, na katerem temelji zakonodajni predlog Komisije, predvideva možnost ukrepanja na davčnem področju z ukrepi harmonizacije, ki naj bi zagotovili pravilno delovanje notranjega trga in preprečevanje izkrivljanja konkurence.

3.3 Na splošno predlagani ukrepi ne bi smeli negativno vplivati na cilje, zastavljene v akcijskem načrtu za DDV, oziroma ovirati ali prelagati njihove dokončne in pravočasne uresničitve. Zdaj je čas za kakovosten preskok (kvantni preskok), da se podpre enotni trg in prispeva k zaposlovanju, rasti, naložbam in konkurenčnosti.

3.4 Prav tako si je treba prizadevati za uresničenje vseh delov akcijskega načrta kot nedeljive celote, saj bi tako omogočili celostno obravnavo večjega dela goljufij na področju DDV.

3.5 Zato je treba zagotoviti skladnost z načelom sorazmernosti, kot je omenjeno v zakonodajnem predlogu Komisije, pri tem pa zaradi popolne konsolidacije notranjega trga ustrezno pozornost nameniti različnim javnim interesom, ki jih je treba uskladiti, tudi splošnemu interesu, da se ne ogrozi harmonizacije nacionalnih sistemov DDV.

3.6 Glede na to se je treba zavedati, da je politika preprečevanja davčnih goljufij, tudi na področju usklajenih davkov, večinoma v pristojnosti držav članic in da imajo davčni organi močan nacionalni značaj. Podobno je z nacionalnim vidikom močno povezano tudi statistično razumevanje tega vprašanja ter praksa in različne oblike goljufij in boja proti njim.

3.7 S tega vidika je instrument za boj proti goljufijam, ki ga uvede država članica in ki odstopa od pravil EU, v skladu z vlogo in odgovornostmi, zaupanimi nacionalnim vladam v boju proti davčnim goljufijam. V tem okviru je predlog Komisije v skladu z načelom subsidiarnosti, saj državam članicam omogoča, da z ukrepi na nacionalni ravni preprečujejo nezakonite dejavnosti na področju davkov.

3.8 Vendar EESO ugotavlja, da nacionalna razsežnost boja proti davčnim goljufijam zahteva, da vse države članice prevzamejo polno odgovornost za delovanje svojih davčnih sistemov in zagotovijo instrumente za boj proti goljufijam na področju DDV, ki ne bodo škodovali davčnim sistemom drugih držav članic ali vplivali na njihovo delovanje.

3.9 Odstopanje, ki je v predlogu Komisije predvideno z mehanizmom obrnjene davčne obveznosti, ni splošno, temveč zanj veljajo posebni pogoji. Države članice lahko zanj zaprosijo pod določenimi pogoji, vendar pa je to popolnoma neobvezno.

3.10 Države članice, ki zaprosijo za odstopanje prek mehanizma obrnjene davčne obveznosti, morajo imeti vrzel pri pobiranju DDV vsaj za 5 odstotnih točk višjo od mediane vrzeli pri pobiranju DDV v EU. Ob upoštevanju, da je mediana vrzeli pri pobiranju DDV v EU 14 %, se zdi, da je dovolj preseči 5 odstotnih točk, da bi se štel, da obstajajo zadostni in znatni razlogi za sprejetje izrednih ukrepov za zmanjšanje vrzeli pri pobiranju DDV <sup>(5)</sup>.

3.11 Podobno se zdi, da določbo iz predloga Komisije, da mora stopnja davčnega vrtiljaka znašati več kot 25 % celotne vrzeli države članice pri pobiranju DDV, podpirajo predhodni dokazi, če to stopnjo primerjamo s povprečjem EU (24 %) <sup>(6)</sup>.

3.12 EESO odobrava tudi splošno določbo, v skladu s katero mora država članica imeti upravne težave pri preprečevanju goljufij na področju DDV, saj ta pogoj kaže, da je splošni mehanizem obrnjene davčne obveznosti najučinkovitejši in najbolj sorazmeren ukrep za uresničenje cilja zmanjšanja vrzeli pri pobiranju DDV v skladu z javnim interesom v EU in državah članicah.

3.13 V predlogu Komisije je določeno, da se mehanizem obrnjene davčne obveznosti uporablja za transakcije, vredne več kot 10 000 EUR. EESO meni, da je to pravilo *de minimis* sprejemljivo, glede na to, da je treba pri preprečevanju davčnih goljufij, harmonizaciji davčnih sistemov in poenostavitvi upravnih bremen, povezanih z davčnimi obveznostmi, hkrati upoštevati različne in pogosto popolnoma nasprotujoče si interese.

<sup>(5)</sup> SWD(2016) 457 final, str. 18.

<sup>(6)</sup> SWD(2016) 457 final, str. 15.

#### 4. Posebne ugotovitve

4.1 Ocena učinka zakonodaje, ki jo je izvedla Komisija, kaže, da sprejetje splošnega mehanizma obrnjene davčne obveznosti ne rešuje nujno vseh možnih oblik goljufij in da se lahko nasprotno tudi v državah članicah, ki jih trenutno ta pojav ne zadeva, pojavijo goljufije ali nove oblike goljufij. Zato mora Komisija ustrezno spremljati delovanje splošnega mehanizma obrnjene davčne obveznosti in ohraniti pristojnost za ukrepanje v primeru negativnih učinkov na delovanje enotnega evropskega trga.

4.2 Da bi zakonodajni predlog, obravnavan v tem mnenju, ustrezno deloval in v prihodnosti zmanjšal potrebo po uporabi nadaljnjih odstopanj od ustaljenih načel in pravil o sistemu DDV v EU, bi morale države članice, ki zaprosijo za uporabo splošnega mehanizma obrnjene davčne obveznosti, za davčne zavezance uvesti posebne zahteve za elektronsko izdajanje računov, s čimer bi zagotovile popolno sledljivost plačil.

4.3 V zvezi s tem EESO izpostavlja zlasti možnost omejitve ali ukinitve mehanizmov obrnjene davčne obveznosti in deljenih plačil, če se za preverjanje iztržkov od prodaje obsežno in pravilno uporablja elektronsko izdajanje računov. S takim načinom izdajanja računov bi bilo namreč mogoče v realnem času preveriti pravilnost plačila DDV, s tem pa bi se izognili negativnim finančnim posledicam za številna podjetja, ki izpolnjujejo davčne obveznosti.

4.4 Boj proti goljufijam na področju DDV je nedvomno cilj, za katerega si je treba odločno prizadevati z oblikovanjem ustreznih zakonodajnih ukrepov v državah članicah. Vendar je treba upoštevati, da lahko uporaba mehanizmov obrnjene davčne obveznosti v razmerjih med zasebnimi podjetji ter mehanizmov deljenega plačila v razmerjih med podjetji in javnimi upravami znatno škoduje podjetjem, ki izpolnjujejo davčne obveznosti.

4.5 Kot je razvidno iz ocene učinka zakonodaje, ki jo je predložila Komisija, bodo stroški izpolnjevanja obveznosti, povezani z uporabo mehanizma obrnjene davčne obveznosti, pri domačih transakcijah za MSP zelo visoki, še višji pa v primeru čezmejnih transakcij. V skladu z oceno učinka Komisije mehanizem obrnjene davčne obveznosti podjetjem povzroči 43 % več stroškov izpolnjevanja obveznosti <sup>(7)</sup>. Čeprav naj bi splošna obrnjena davčna obveznost povzročila manj stroškov izpolnjevanja obveznosti kot obrnjena davčna obveznost, omejena na posamezen sektor, pa to še vedno kaže, da se bodo stroški izpolnjevanja obveznosti znatno povečali.

4.6 Iz študij <sup>(8)</sup> je tudi razvidno, da so doslej uporabljeni mehanizmi obrnjene davčne obveznosti in deljenega plačila podjetjem, ki izpolnjujejo davčne obveznosti, pogosto povzročili težave z denarnimi tokovi.

4.7 Povedano drugače, preprečevanje davčnih goljufij, ki jih izvaja manjše število nepoštenih podjetij, je povzročilo znatne operativne težave gospodarskim subjektom, ki spoštujejo davčno ureditev ter ustvarjajo delovna mesta in blaginjo na notranjem trgu.

4.8 EESO zato Komisijo in države članice opozarja, da je treba v predlogu Komisije in v posameznih nacionalnih pravnih sistemih upoštevati načelo sorazmernosti in zagotoviti, da so sprejeti ukrepi sorazmerni s potrebo po boju proti goljufijam na področju DDV, ne da bi pri tem škodili notranjemu trgu. Hkrati pa je treba v skladu z istim načelom s sprejetimi rešitvami preprečevati nezakonite dejavnosti, ne da bi pri tem poštenim podjetjem, zlasti MSP, nalagali prevelika in nesorazmerna bremena.

4.9 To je še dodaten argument za to, da bi moral biti splošni mehanizem prehodne narave. V nasprotnem primeru bomo priča nesprejemljivemu povečanju upravnega bremena, zlasti za MSP, in obenem izkrivljanju dinamike enotnega evropskega trga, saj obstaja resna nevarnost, da v podjetjih s sedežem v različnih državah članicah pride do razlik v denarnih tokovih.

V Bruslju, 31. maja 2017

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

<sup>(7)</sup> COM(2016) 811 final, str. 43.

<sup>(8)</sup> UL C 389, 21.10.2016, str. 43, točka 1.9.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2004/37/ES o varovanju delavcev pred nevarnostmi zaradi izpostavljenosti rakotvornim ali mutagenim snovem pri delu**

(COM(2017) 11 final – 2017/0004 (COD))

(2017/C 288/07)

Poročevalka: **Marjolijn BULK**

Zaprosilo	Evropski parlament, 19. 1. 2017 Svet, 16. 2. 2017
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Sklep plenarne skupščine	24. 1. 2017
Pristojnost	strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	3. 5. 2017
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	31. 5. 2017
Plenarno zasedanje št.	526
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	149/0/3

## 1. Sklepi in priporočila

- 1.1 EESO pozdravlja začetek revizije direktive o rakotvornih snoveh in je pripravljen prispevati k tej pomembni razpravi.
- 1.2 EESO poziva Komisijo, naj izvede oceno učinka morebitne razširitve področja uporabe direktive o rakotvornih in mutagenih snoveh na snovi, strupene za razmnoževanje.
- 1.3 EESO močno priporoča, da se pri revizijah direktive o rakotvornih in mutagenih snoveh ter spremembah, načrtovanih v letu 2018, večja pozornost nameni izpostavljenosti žensk rakotvornim snovem pri delu.
- 1.4 Po mnenju EESO je pomembno, da Komisija v posvetovanju s socialnimi partnerji, državami članicami in drugimi deležniki v direktivi o rakotvornih in mutagenih snoveh izboljša skupno metodologijo za sprejetje zavezujočih mejnih vrednosti za poklicno izpostavljenost.
- 1.5 Zavezujoče mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost je treba določiti na podlagi znanstvenih dokazov ob upoštevanju različnih dejavnikov, kot so izvedljivost in možnosti za merjenje ravni izpostavljenosti. Na Nizozemskem in v Nemčiji se uporablja pristop na podlagi tveganja, ki prispeva k temu, da se pri določanju teh vrednosti kot glavni dejavnik družbenega kompromisa upošteva stopnja tveganja.
- 1.6 EESO meni, da je treba v okviru nacionalnih sistemov socialne varnosti ali javnih zdravstvenih sistemov oblikovati programe za vseživljenjski zdravstveni nadzor vseh oseb, ki so bile na delovnem mestu izpostavljene rakotvornim snovem.
- 1.7 EESO poudarja, da bi morale države članice inšpektoratom za delo zagotoviti dovolj finančnih in človeških virov za izvajanje njihovih nalog, da bi se tako izboljšalo varovanje delavcev pred rakotvornimi in mutagenimi snovmi ter snovmi, strupenimi za razmnoževanje, pri delu.

1.8 EESO podpira skupno stališče evropskih socialnih partnerjev in priporoča, da se sprejmejo zavezujoče mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost za formaldehid.

1.9 EESO priporoča, naj Komisija pri pravni opredelitvi izpušnih plinov iz dizelskih motorjev upošteva ugotovitve Znanstvenega odbora za omejitve poklicne izpostavljenosti kemičnim snovem (SCOEL) v zvezi s temi plini.

## 2. Ozadje predloga

2.1 Rak je najpogostejši vzrok smrti zaradi delovnih pogojev. Leta 2013 je bilo v EU približno 1,314 milijona smrtnih primerov zaradi raka. Več kot 100 000 smrtnih primerov v EU je posledica raka, povezanega z delovnim mestom, ki je najpogostejši vzrok smrti, povezanih z delom, v EU. Približno 20 milijonov delavcev v EU je pri delu izpostavljenih rakotvornim snovem. V študiji, ki jo je leta 2015 objavil nizozemski nacionalni inštitut za javno zdravje in okolje <sup>(1)</sup>, je bilo ocenjeno, da letni stroški rakavih obolenj, povezanih s poklicem, znašajo 334 milijard EUR.

2.2 Zakonodaja o varstvu delavcev rakava obolenja, povezana s poklicem, obravnava v številnih direktivah. Splošne obveznosti iz okvirne direktive <sup>(2)</sup> iz leta 1989 se nanašajo na vsa tveganja in opredeljujejo splošne ukrepe, ki jih je treba izvesti na delovnem mestu. Direktiva o kemičnih snoveh <sup>(3)</sup> se uporablja za vse nevarne kemikalije. Direktiva o azbestu <sup>(4)</sup> upošteva specifične potrebe za preprečevanje boleznih, povezanih z azbestom. Najpomembnejši specifični del zakonodaje je direktiva o rakotvornih snoveh, sprejeta leta 1990.

2.3 Direktiva o rakotvornih in mutagenih snoveh določa splošne minimalne zahteve. Delodajalci morajo ugotoviti in oceniti tveganja ter preprečiti izpostavljenost, kadar se tveganja pojavijo. Če je to tehnično izvedljivo, je treba postopek ali kemijski dejavnik nadomestiti z nenevarnim ali manj nevarnim postopkom oz. kemijskim dejavnikom. Če nadomestitev ni tehnično izvedljiva, je kemijske rakotvorne snovi prav tako treba, kolikor je to tehnično izvedljivo, proizvajati in uporabljati v zaprtem sistemu za preprečevanje izpostavljenosti. Če to tehnično ni izvedljivo, je treba izpostavljenost delavcev zmanjšati do najnižje ravni, ki jo je tehnično mogoče zagotoviti.

2.4 Poleg teh splošnih minimalnih zahtev direktiva o rakotvornih in mutagenih snoveh določa mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost posameznim rakotvornim in mutagenim snovem kot sestavni del mehanizma za zaščito delavcev. Konkretno zavezujoče mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost posameznim kemijskim dejavnikom so določene v Prilogi III k tej direktivi. Trenutno so v tej prilogi te mejne vrednosti določene samo za tri snovi oziroma izpostavljenosti snovem, ki se sproščajo pri postopku. Te mejne vrednosti zadevajo samo majhen delež delavcev, izpostavljenih rakotvornim in mutagenim snovem ter snovem, strupenim za razmnoževanje.

2.5 Evropska komisija je leta 2016 napovedala, da bo revizija direktive o rakotvornih in mutagenih snoveh potekala v treh fazah. Maja 2016 je sprejela prvi predlog, o katerem zdaj razpravlja Evropski parlament in Svet ministrov. Drugi predlog je bil sprejet januarja 2017, tretji pa bo predvidoma sprejet leta 2018.

2.6 Revizija direktive o strupenih in mutagenih snoveh je stalen proces. V prvem predlogu sta bili revidirani dve obstoječi zavezujoči mejni vrednosti za poklicno izpostavljenost in sprejetih enajst novih. Evropski parlament je v poročilu, ki ga je pripravila Marita Ulvskog <sup>(5)</sup>, podprl revizijo direktive o rakotvornih in mutagenih snoveh in med drugim pozval k razširitvi njenega področja uporabe na snovi, strupene za razmnoževanje, k uvedbi strožjih mejnih vrednosti za poklicno izpostavljenost šestim snovem ter k določitvi prehodne mejne vrednosti, da se delodajalcem zagotovi dodaten čas za njihovo izvajanje. Evropski parlament je prav tako izpostavil, da bi morali reviziji Priloge III k Direktivi 2004/37/ES v letih 2017 in 2018 vključevati, vendar ne biti omejeni na, snovi, zmesi in postopke, kot so izpušni plini iz dizelskih motorjev, formaldehid, kadmij in njegove spojine, berilij in njegove spojine, nikljeve spojine, arzen in njegove spojine ter akrilonitril. Velika večina političnih skupin je podprla kompromisni predlog Evropskega parlamenta.

<sup>(1)</sup> Nizozemski nacionalni inštitut za javno zdravje in okolje (RIVM), *Work related cancer in the European Union. Size, impact and options for further prevention* (Rakava obolenja, povezana z delovnim mestom, v Evropski uniji: obseg, učinek in možnosti za nadaljnje preprečevanje), 2015.

<sup>(2)</sup> Ukrepi za spodbujanje izboljšav varnosti in zdravja delavcev pri delu, Direktiva Sveta 89/391/EGS (UL L 183, 29.6.1989, str. 1).

<sup>(3)</sup> Varovanje zdravja in zagotavljanje varnosti delavcev pred tveganji zaradi izpostavljenosti kemičnim dejavnikom pri delu, Direktiva Sveta 98/24/ES (UL L 131, 5.5.1998, str. 11).

<sup>(4)</sup> Varstvo delavcev pred tveganji zaradi izpostavljenosti azbestu pri delu, Direktiva 2009/148/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 330, 16.12.2009, str. 28).

<sup>(5)</sup> Poročilo Ulvskog.

2.7 Glavni namen drugega predloga je sprejeti pet novih zavezujočih mejnih vrednosti za poklicno izpostavljenost. Kompleksne zmesi policikličnih aromatskih ogljikovodikov in odpadna motorna olja so sicer navedeni v prilogi, v kateri je opredeljeno področje uporabe direktive, vendar za ti dve rakotvorni snovi niso določene mejne vrednosti. Komisija je na podlagi svoje analize sklenila, da v tej fazi ne bo sprejela ukrepov za pet rakotvornih snovi<sup>(6)</sup>.

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 Področje uporabe direktive o rakotvornih in mutagenih snoveh je trenutno omejeno na rakotvorne in mutagene snovi; treba bi bilo razmisliti o možnosti razširitve na snovi, strupene za razmnoževanje. Evropska agencija za varnost in zdravje pri delu je ugotovila naslednje: „Posledice poklicne izpostavljenosti za moški in ženski reproduktivni sistem se lahko pokažejo v obliki spremenjenih ravni spolnih hormonov, zmanjšanja libida in potentnosti, menstrualnih motenj, prezgodnje menopavze, zapoznele menarhe, disfunkcije jajčnikov, slabše kakovosti semenčic ter zmanjšanja plodnosti moških in žensk. Izpostavljenost strupenim snovem lahko povzroči direktno okvaro celic pri razvoju semenčic in jajčec. Zaradi izpostavljenosti matere med nosečnostjo je lahko moten razvoj zarodka (...). Izpostavljenost strupenim snovem lahko ima številne daljnosežne posledice, na primer smrt ploda, zaostanek v rasti v maternici, prezgodnji porod, prirojene motnje, smrt po porodu, motnje kognitivnega razvoja, spremembe v občutljivosti imunskega sistema ali rak v otroštvu. Izpostavljenost matere kemikalijam pri delu lahko povzroči tudi okužbo materinega mleka. Nekatere kemikalije, ki vplivajo na delovanje hormonov, znane kot povzročitelji endokrinih motenj, lahko spremenijo delovanje endokrinega sistema in imajo zato negativne posledice za razmnoževanje, kot so slaba kakovost semenčic in poškodovana reproduktivna tkiva pri moških in nekatere ginekološke zdravstvene težave pri ženskah.“

3.1.1 V uredbi REACH in več posebnih zakonodajnih aktih (o kozmetičnih izdelkih, biocidih in pesticidih) se rakotvorne in mutagene snovi ter snovi, strupene za razmnoževanje, obravnavajo v krovni skupini snovi, ki vzbujajo veliko zaskrbljenost. Te snovi imajo nekatere skupne značilnosti, kot so njihov zelo močan vpliv na zdravje, težave pri dojetanju tveganja (saj se posledice izpostavljenosti pogosto pojavijo po dolgem obdobju latence), težave pri obvladovanju tveganja in problemi, povezani z učinki „koktajla“, tj. izpostavljenost dvema ali več različnim snovem ali postopkom. Ta pristop je bil ob podpori socialnih partnerjev na nacionalni ravni sprejet v nacionalnih zakonodajah več držav članic. EESO poziva Komisijo, naj izvede oceno učinka morebitne razširitve področja uporabe direktive o rakotvornih in mutagenih snoveh na snovi, strupene za razmnoževanje.

3.2 V strategiji EU za preprečevanje rakavih obolenj, povezanih z delovnim mestom, bi bilo treba več pozornosti nameniti ženskam.

3.2.1 Vzorec izpostavljenosti in mesta pojava raka se lahko med moškimi in ženskami razlikuje. Za rakom dojke na primer zelo redko zbolijo moški, pri ženskah pa je ta oblika raka najpogostejša. K raku dojk lahko prispeva vrsta poklicnih izpostavljenosti.

3.2.2 EESO Komisijo odločno poziva, naj pri reviziji direktive in predlogih sprememb, načrtovanih v letu 2018, bolj sistematično upošteva izpostavljenost žensk rakotvornim snovem pri delu. Pri mnogih vrstah dela, kjer prevladujejo ženske (zdravstvo, čiščenje, frizerstvo itd.), pride do izpostavljenosti rakotvornim snovem, kar se zanemarja. Treba je določiti merila za opredelitev in razvrstitev povzročiteljev endokrinih motenj, ki prispevajo k nekaterim vrstam raka. Treba bi bilo okrepitev preventivne ukrepe pri uporabi citostatičnih proizvodov (npr. kemoterapevtikov) v zdravstvenih poklicih. Ionizirajoča sevanja sicer ne sodijo v področje, ki ga obravnava to mnenje, vendar EESO odločno poziva k okrepitevi drugih direktiv, zlasti Direktive 2013/59/Euratom.

3.3 Med deležniki je široko soglasje glede vloge in pomena zavezujočih mejnih vrednosti za poklicno izpostavljenost. Te mejne vrednosti so pomembne, saj prispevajo k zmanjšanju tveganja tudi v primeru, ko varne ravni izpostavljenosti ne obstajajo. Treba jih je določiti na ustrezni ravni ob upoštevanju znanstvenih dokazov in vidikov izvedljivosti.

3.3.1 Vendar pa v EU ni enotne metodologije za določitev zavezujočih mejnih vrednosti za poklicno izpostavljenost. Komisija trenutno te določa za vsak primer posebej. V večini primerov bi bilo mogoče izboljšati preglednost in skladnost. Nekatere mejne vrednosti so ustrezne, nekatere pa ne zagotavljajo dovolj zaščite. EESO meni, da bi morali biti, ko gre za zdravje in življenje ljudi, dovolj ambiciozni za uresničitev tega izziva.

<sup>(6)</sup> Berilij in anorganske berilijeve spojine, heksaklorobenzen, izpušni plini iz dizelskih motorjev, prah in dim, ki nastaneta pri postopku obdelovanja gume, ter 4,4'-metilen-bis-(2 kloranilin).

3.3.2 Pri tem je treba upoštevati tudi, da imajo države članice različne pristope. Nekatere so zavezujoče mejne vrednosti določile za več kot 100 različnih rakotvornih in mutagenih snovi, druge pa za manj kot 10. Ravni teh mejnih vrednosti se lahko med posameznimi državami razlikujejo. To povzroča težave podjetjem, ki delujejo v različnih državah z različnimi standardi, in lahko v nekaterih primerih privede do neelojalne konkurence.

3.3.3 Po mnenju EESO je zato pomembno, da Komisija v direktivi o rakotvornih in mutagenih snoveh opredeli metodologijo za sprejetje zavezujočih mejnih vrednosti za poklicno izpostavljenost. Ta postopek bi moral vključevati obsežno posvetovanje s socialnimi partnerji, državami članicami in drugimi deležniki, tudi nevladnimi organizacijami. Izkušnje na nacionalni ravni pripomorejo k opredelitvi dobrih praks. EESO meni, da bi bilo treba upoštevati predvsem dva vidika:

3.3.3.1 skladnost zavezujočih mejnih vrednosti za poklicno izpostavljenost, da bi preprečili primere, ko lahko za delavce, izpostavljene določenim snovem, obstaja večje tveganje za pojav raka kot za delavce, izpostavljene drugim snovem. V Nemčiji in na Nizozemskem socialni partnerji podpirajo pristop na podlagi tveganja. To prispeva k temu, da se pri določanju teh mejnih vrednosti upošteva stopnja tveganja kot glavni dejavnik družbenega kompromisa;

3.3.3.2 zavezujoče mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost je treba določiti na podlagi znanstvenih dokazov. Pri tem je treba upoštevati različne dejavnike, kot so izvedljivost in možnosti za merjenje ravni izpostavljenosti. Da bi delodajalcem pomagali pri določanju prednostnih preventivnih ukrepov, bi se morale te mejne vrednosti izrecno nanašati na stopnjo tveganja, povezano z ravno izpostavljenosti.

3.4 V večini primerov je od trenutka izpostavljenosti do pojava raka dolgo obdobje latence. EESO zato meni, da je treba izpostavljene delavce ali delavce, pri katerih obstaja tveganje izpostavljenosti, zaščititi, tako da se v okviru nacionalnih sistemov socialne varnosti ali javnih zdravstvenih sistemov zagotovi vseživljenjski zdravstveni nadzor za vse izpostavljene delavce.

3.5 EESO priporoča, da se večja prizadevanja usmerijo v znanstvene in statistične študije. Rakava obolenja, povezana s poklicem, lahko povzročijo tudi stres, dejavniki, povezani z organizacijo dela, kot je izmensko delo, itd. Več pozornosti in finančnih sredstev bi morali nameniti raziskovanju posledic in morebitnih sinergij kombinacije izpostavljenosti različnim dejavnikom, na primer kemikalij in bioloških ali fizikalnih dejavnikov, kemikalij in organizacije dela itd.

3.6 EESO poudarja, da je ena glavnih nalog na področju varovanja delavcev pred rakotvornimi in mutagenimi snovmi ter snovmi, strupenimi za razmnoževanje, na delovnem mestu, okrepitev nadzora izvajanja in uporabe direktive o rakotvornih in mutagenih snoveh. Države članice bi morale inšpektoratom za delo zagotoviti dovolj finančnih in človeških virov, da bodo lahko izvajali svoje naloge, hkrati pa podjetjem, zlasti MSP, pomagati pri izpolnjevanju teh novih določb. Okrepiti bi morale sodelovanje z Evropsko agencijo za varnost in zdravje pri delu, ki je oblikovala različna orodja, s katerimi bi lahko izboljšali kakovost preventivnih ukrepov na delovnem mestu. Eno od teh orodij je interaktivno spletno orodje za oceno tveganja (OiRA), spletna platforma, ki omogoča oblikovanje sektorskih orodij za oceno tveganja v katerem koli jeziku na enostaven in standardiziran način.

#### 4. Posebne ugotovitve

4.1 Drugi predlog direktive o rakotvornih in mutagenih snoveh uvaja zavezujoče mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost za pet dodatnih rakotvornih snovi.

4.1.1 *Epiklorohidrin* je rakotvorna snov brez praga. V EU je tej snovi izpostavljenih 43 813 delavcev. Komisija predlaga zavezujočo mejno vrednost za poklicno izpostavljenost  $1,9 \text{ mg/m}^3$ . 15 držav članic bo moralo uvesti (7) ali posodobiti (8) svoje mejne vrednosti in jih zmanjšati na  $1,9 \text{ mg/m}^3$ . Ocenjuje se, da v teh 15 državah članicah dela okrog 69 % izpostavljenih delavcev, zato bi jim boljše pravno varstvo z uvedbo te zavezujoče mejne vrednosti koristilo. EESO meni, da bi predlagana zavezujoča mejna vrednost prispevala k zmanjšanju stroškov zdravljenja rakavih obolenj, povezanih z delovnim mestom.

4.1.2 *Etilendibromid* je genotoksična rakotvorna snov brez praga. Ocenjuje se, da je v EU 1,2-dibromoetanu potencialno izpostavljenih manj kot 8 000 delavcev. Komisija predlaga zavezujočo mejno vrednost za poklicno izpostavljenost  $0,8 \text{ mg/m}^3$  ( $0,1 \text{ ppm}$ ). 20 držav članic bo moralo uvesti (11) ali posodobiti (9) svoje mejne vrednosti in jih zmanjšati na  $0,8 \text{ mg/m}^3$ . Ocenjuje se, da v teh 20 državah članicah dela 81 % izpostavljenih delavcev, zato bi jim boljše pravno varstvo z uvedbo te zavezujoče mejne vrednosti koristilo. Predvideva se, da bodo podjetja (tudi mikro in mala podjetja) imela zelo malo dodatnih stroškov. EESO meni, da bi predlagana zavezujoča mejna vrednost prispevala k zmanjšanju stroškov zdravljenja rakavih obolenj, povezanih z delovnim mestom.

4.1.3 *Etildiklorid* je v uredbi CLP (uredbi o razvrščanju, označevanju in pakiranju snovi ter zmesi) razvrščen kot rakotvorna snov 1B. V Evropi je tej snovi potencialno izpostavljenih manj kot 3 000 delavcev<sup>(7)</sup>. Komisija predlaga zavezujočo mejno vrednost za poklicno izpostavljenost 8,2 mg/m<sup>3</sup> (2 ppm). 23 držav članic bo morale uvesti (5) ali posodobiti (18) svoje mejne vrednosti in jih zmanjšati na 2 ppm, zato se pričakuje, da bi boljše pravno varstvo koristilo velikemu številu izpostavljenih delavcev. EESO meni, da bi predlagana zavezujoča mejna vrednost prispevala k zmanjšanju stroškov zdravljenja rakavih obolenj, povezanih z delovnim mestom.

4.1.4 *4,4'-metilendianilin* je genotoksična rakotvorna snov. Ocenjuje se, da je 4,4'-metilendianilinu v zraku izpostavljenih 70–140 ljudi v kemični industriji. Kar zadeva izpostavljenost kože 4,4'-metilendianilinu, je število ljudi precej večje; v tem primeru naj bi bilo izpostavljenih od 390 000 do 3,9 milijona delavcev<sup>(8)</sup>. Komisija predlaga zavezujočo mejno vrednost za poklicno izpostavljenost 0,08 mg/m<sup>3</sup>. 23 držav članic bo morale uvesti (12) ali posodobiti (11) svoje mejne vrednosti in jih zmanjšati na 0,08 mg/m<sup>3</sup>. EESO meni, da bi predlagana zavezujoča mejna vrednost prispevala k zmanjšanju stroškov zdravljenja rakavih obolenj, povezanih z delovnim mestom.

4.1.5 *Trikloroetilen* je Mednarodna agencija za raziskave raka (IARC) razvrstila v skupino rakotvornih snovi 2A, v EU pa je v skladu z uredbo CLP razvrščen v kategorijo rakotvornih snovi 1B. Ocenjuje se, da mu je v EU potencialno izpostavljenih približno 74 000 delavcev. Komisija predlaga kombinacijo zavezujoče mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost 54,7 mg/m<sup>3</sup> (10 ppm) in mejne vrednosti za kratkotrajno izpostavljenost (STEL) 164,1 mg/m<sup>3</sup> (30 ppm). Od 21 držav članic, ki so že uvedle nacionalno zavezujočo mejno vrednost za poklicno izpostavljenost trikloroetilenu, jih je 16 uvedlo tudi STEL. 17 držav članic bo morale uvesti (6) ali posodobiti (11) svoje mejne vrednosti in jih zmanjšati na 54,7 mg/m<sup>3</sup> (10 ppm). Ocenjuje se, da v teh 17 državah članicah dela skoraj 74 % izpostavljenih delavcev, zato bi jim boljše pravno varstvo z uvedbo te mejne vrednosti koristilo. EESO ugotavlja, da so bile v številnih državah članicah uvedene nižje zavezujoče mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost trikloroetilenu, kar organizacije delodajalcev in sindikatov podpirajo. Nižje mejne vrednosti bi bilo treba predvideti tudi na ravni EU, da se zmanjšajo stroški zdravljenja rakavih obolenj, povezanih z delovnim mestom.

4.2 Kompleksne zmesi *policikličnih aromatskih ogljikovodikov* in odpadna motorna olja so sicer navedeni v prilogi, v kateri je opredeljeno področje uporabe direktive, vendar za ti dve rakotvorni snovi niso določene mejne vrednosti.

4.2.1 *Kompleksne zmesi policikličnih aromatskih ogljikovodikov*, ki vsebujejo benzo[a]piren kot kazalnik. Te zmesi so velika skupina organskih spojin. EESO meni, da bi predlagani ukrep prispeval k zmanjšanju stroškov zdravljenja rakavih obolenj, povezanih z delovnim mestom.

4.2.2 *Mineralna olja kot odpadna motorna olja*. Izpostavljenost mineralnim oljem kot odpadnim motornim oljem lahko povzroči kožnega raka. Ocenjuje se, da je tem snovem izpostavljenih 1 milijon delavcev, predvsem v sektorju vzdrževanja in popravila motornih vozil. EESO meni, da bi predlagani ukrep prispeval k zmanjšanju stroškov zdravljenja rakavih obolenj, povezanih z delovnim mestom.

## 5. Snovi ali postopki, ki bi jih bilo treba dodati na seznam

5.1 *Formaldehid*. Komisija ni predlagala zavezujoče mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost formaldehidu. Leta 2009 je IARC ugotovil, da je pri ljudeh dovolj dokazov za vzročno povezavo med formaldehidom in mieloično levkemijo. Na voljo so ustrezne informacije, da se za formaldehid izpeljejo mejna vrednost za poklicno izpostavljenost glede na njegovo škodljivost zdravju, osemurno časovno tehtano povprečje in mejna vrednost za kratkotrajno izpostavljenost. SCOEL je na podlagi razpoložljivih podatkov kot mejno vrednost za poklicno izpostavljenost določil 0,3 ppm (osemurno časovno tehtano povprečje), kot mejno vrednost za kratkotrajno izpostavljenost pa 0,6 ppm. Ob upoštevanju tega je tudi Svetovalni odbor za varnost in zdravje pri delu sklenil, da Komisiji priporoči to mejno vrednost. Evropski socialni partnerji so leta 2016 Komisijo pozvali, da vrednosti glede na škodljivost zdravju, ki jih je predlagal SCOEL, uporabi kot zavezujočo mejno vrednost za poklicno izpostavljenost tej kemikaliji<sup>(9)</sup>. EESO podpira to skupno stališče in meni, da je treba to zavezujočo mejno vrednost sprejeti.

<sup>(7)</sup> Podatki za leto 2009.

<sup>(8)</sup> Inštitut za medicino (IOM, ki se je leta 2016 preimenoval v HDM), raziskovalni projekt P937/9 o 4,4'-metilendianilinu, maj 2011.

<sup>(9)</sup> Zahteva EPF, ETUC, Evropskega združenja proizvajalcev avtomobilov, Evropskega združenja proizvajalcev pnevmatik in gume, Formacare in EPRA za vključitev formaldehida v Prilogo III k Direktivi 2004/37/ES o rakotvornih in mutagenih snoveh, 15. julij 2016.



5.2 *Izpušni plini iz dizelskih motorjev.* Mednarodna agencija za raziskovanje raka (IARC) je leta 2012 vse izpušne pline iz dizelskih motorjev razvrstila v kategorijo rakotvornih snovi 1 (dokazano rakotvorne za ljudi). Po navedbah Komisije je v Evropski uniji več kot tri milijone ljudi pri delu izpostavljenih izpušnim plinom iz dizelskih motorjev. Leta 2010 je bilo vseh delavcev, ki so bili vsaj del svoje delovne dobe izpostavljeni izpušnim plinom, 12 milijonov, kar bi se lahko do leta 2060 povečalo na 20 milijonov. V oceni učinka Komisije je navedeno, da bo to, da ni zakonodaje o preprečitvi izpostavljenosti izpušnim plinom iz dizelskih motorjev, v EU med letoma 2010 in 2069 povzročilo 230 000 smrtnih primerov.

5.2.1 Glavni argument Komisije, da teh plinov ni vključila v Prilogo I in Prilogo III k direktivi o rakotvornih in mutagenih snoveh, je, da bi bilo težko najti pravno opredelitev za razlikovanje med novimi in starimi motorji. Po mnenju EESO namen direktive o rakotvornih in mutagenih snoveh ni opredeliti tehnične standarde za motorje, ampak zagotoviti pravno opredelitev izpušnih plinov iz dizelskih motorjev kot rakotvornega procesa na podlagi znanstvenih dokazov in ocene IARC. Delavci so lahko na delovnem mestu izpostavljeni izpušnim plinom iz več dizelskih motorjev z različnimi standardi izpostavljenosti. Pri opredelitvi izpostavljenosti so pomembni tudi drugi dejavniki: temperature zgorevanja ter vzdrževanje in čiščenje motorjev. Zavezujočo mejno vrednost za poklicno izpostavljenost bi lahko določili ob upoštevanju koncentracije elementarnega ogljika v zraku. EESO meni, da bi bilo treba upoštevati naslednjo ugotovitev SCOEL: „Čeprav toksikološki podatki podpirajo prag (po možnosti 0,02 mg DEP/m<sup>3</sup> ali manj, kar ustreza 0,015 mg EC/m<sup>3</sup>), pa epidemiološki podatki nakazujejo, da obstajajo znatna tveganja za nastanek raka že pri tej ali nižji ravni izpostavljenosti. Zato mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost, ki bi ustrezno ščitila delavce, ni mogoče določiti na podlagi trenutno razpoložljivih podatkov in analiz. Vendar pa se tako toksikološki kot epidemiološki podatki za ljudi še naprej zbirajo in ocenjujejo“<sup>(10)</sup>.

V Bruslju, 31. maja 2017

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Georges DASSIS

<sup>(10)</sup> Mnenje SCOEL št. 403, 2016.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Evropski obrambni akcijski načrt**

(COM(2016) 950 final)

(2017/C 288/08)

Poročevalec: **Christian MOOS**Soporočevalec: **Jan PIE**

Zaprosilo	27. 1. 2017
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	posvetovalna komisija za spremembe v industriji (CCMI)
Datum sprejetja mnenja komisije	7. 4. 2017
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	31. 5. 2017
Plenarno zasedanje št.	526
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	104/1/7

**1. Sklepi in priporočila**

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) podpira razvoj evropske obrambne unije in evropski obrambni akcijski načrt, vključno z vzpostavitvijo skupnega evropskega obrambnega sklada.

1.2 EESO poziva k precejšnjemu izboljšanju evropskega sodelovanja na področju obrambe, saj sta obrambni trg in industrija v EU preveč razdrobljena, kar povzroča neučinkovito uporabo virov, podvajanje struktur, pomanjkanje interoperabilnosti in tehnološke vrzeli.

1.3 EESO podpira cilj strateške neodvisnosti v zvezi z ugotovljeno kritično industrijsko zmogljivostjo in tehnologijo. NATO je še vedno temelj kolektivne obrambe v Evropi.

1.4 EU si mora še naprej prizadevati za preventivno in večstransko diplomacijo. Vendar pa so vojaške zmogljivosti pomemben element izvajanja globalne strategije za zunanjo in varnostno politiko Evropske unije.

1.5 EESO poudarja, da je eden od temeljnih pogojev za razvoj skupnih obrambnih zmogljivosti krepitev tehnološke in industrijske osnove evropske obrambe, ki vključuje tudi visoko usposobljeno delovno silo.

1.6 EESO odločno podpira posebno upoštevanje MSP, med drugim na področju raziskav in razvoja v obrambne namene.

1.7 Sredstva EU lahko spodbudijo inovacije na tehnološkem področju, kjer je razlikovanje med vojaškimi in nevojaškimi nameni postalo težko, če ne celo nemogoče.

1.8 Vendar EESO nasprotuje, da bi obstoječa sredstva za gospodarske ali socialne namene uporabljali za čiste obrambne namene. Cilji, določeni v uredbi o EFSI, skladi ESI, program COSME in naložbe EIB se uporabljajo za nevojaške namene.

1.9 EESO zavrača posebno upoštevanje nacionalnih proračunskih sredstev, namenjenih obrambi v okviru Pakta za stabilnost in rast. Slednje je treba obravnavati v okviru krepitve ekonomske in monetarne unije (EMU), in sicer ne samo v enem sektorju. Izdatki za obrambo ne smejo destabilizirati javnih proračunov.

1.10 EESO podpira ustanovitev obrambnega sklada z ločenim raziskovalnim in zmogljivostnim delom. V ta namen pa je treba povečati proračun EU, saj financiranje raziskovalnega dela za obrambo ne sme iti na račun raziskav na drugih področjih. EESO se zavzema, da se zmogljivostni del financira izključno iz nacionalnih prispevkov. Države članice nabave obrambnih proizvodov ne smejo financirati iz proračuna EU.

1.11 EESO pozdravlja ustanovitev usklajevalnega odbora. Sprejemanje končnih odločitev odbora pa mora biti v pristojnosti civilnih političnih predstavnikov.

1.12 EESO podpira poziv Komisije za popolno uporabo direktiv<sup>(1)</sup> o javnih naročilih in prenosih obrambnih proizvodov znotraj EU, vendar je treba narediti še veliko več, zlasti da se zagotovi čim boljša uporaba direktive o prenosih obrambnih proizvodov.

1.13 EESO podpira razvoj skupnih standardov za obrambno opremo in tudi opremo z dvojno uporabo (hibridni standardi), pri čemer se obstoječi standardi, zlasti NATO standardi, ne smejo podvajati.

1.14 Izvoz orožja bi moral biti omejen na strateške partnerje in zaveznike ter ga je treba pozorno demokratično nadzirati.

## 2. Splošne ugotovitve

2.1 Evropa se v svoji soseščini sooča z vrsto konfliktov, kot je državljanska vojna v Siriji, katerih neposredna posledica so med drugim svetovna razseljevanja v letih 2015 in 2016. S tem ko si je Rusija priključila Krim in se vpletla v oboroženi spopad v vzhodni Ukrajini, je kršila ozemeljsko celovitost neodvisne države in s tem mednarodno pravo. Severna Afrika in Bližnji vzhod sta še vedno nestabilni regiji, ki jima grozi propad držav. Hkrati se zdi, da Evropa in Bližnji vzhod nista več osrednji del varnostne politike ZDA. Evropi grozi, da bo potisnjena vse bolj na obrobje svetovnega dogajanja, njeni čezatlantski partnerji pa jo bodo dojemali kot breme.

2.2 Zaradi tega geostrateškega položaja in varnostnih razmer mora Evropa okrepiti svoje varnostne in obrambne zmogljivosti. Jasno razumevanje skupnih strateških ciljev Unije je bistveno, vendar ga za zdaj še ni, zato ga je treba nujno razviti. To je predpogoj za opredelitev skupnih in nacionalnih zmogljivosti, ki morajo temeljiti na trdni tehnološki in industrijski osnovi za trajnostno evropsko obrambo.

2.3 EESO poudarja svoje zahteve<sup>(2)</sup>, ki jih je predstavil že v mnenjih CCMI/116 (2013) in CCMI/100 (2012). Globalna strategija EU<sup>(3)</sup> in izvedbeni načrt za varnost in obrambo<sup>(4)</sup> ponujata dobra izhodišča v ta namen. EESO meni, da ju je treba nujno dosledno izvajati, v skladu s skupno deklaracijo EU-NATO iz julija 2016 in načelom kolektivne varnosti Združenih narodov.

2.4 EESO meni, da je nujno optimizirati civilne preprečevalne in vojaške obrambne zmogljivosti v Evropi, da bi zagotovili svobodo in mir v Evropi, razširjali stabilnost v evropskem sosedstvu na podlagi vrednot EU, kot so temeljne človekove pravice, in po vsem svetu učinkovito podpirali ukrepe ZN za ohranjanje miru.

2.5 Zato EESO poziva k izboljšanju evropskega sodelovanja na področju obrambe. Podpira ustanovitev evropske obrambne unije v okviru mehanizma EU za stalno strukturno sodelovanje, ki je predviden v ta namen v skladu s členoma 42(6) in 46 Pogodbe o Evropski uniji, in pozdravlja obrambni akcijski načrt, katerega pomemben korak je uvedba skupnega evropskega obrambnega sklada.

<sup>(1)</sup> Direktiva 2009/43/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. maja 2009 o poenostavitvi pogojev za prenose obrambnih proizvodov znotraj Skupnosti (UL L 146, 10.6.2009, str. 1); Direktiva 2009/81/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o usklajevanju postopkov za oddajo nekaterih naročil gradenj, blaga in storitev, ki jih oddajo naročniki na področju obrambe in varnosti, ter spremembi direktiv 2004/17/ES in 2004/18/ES (UL L 216, 20.8.2009, str. 76).

<sup>(2)</sup> Glej tudi mnenji *Obrambna industrija: industrijski, inovacijski in socialni vidiki* (UL C 299, 4.10.2012, str. 17) in *Strategija za krepitev evropskega obrambnega sektorja* (UL C 67, 6.3.2014, str. 125).

<sup>(3)</sup> Mnenje EESO o novi strategiji EU za zunanjo in varnostno politiko (mnenje na lastno pobudo) (UL C 264, 20.7.2016, str. 1).

<sup>(4)</sup> Sklepi sveta o varnosti in obrambi (14149/16), 14. november 2016.

2.6 EESO soglaša s kritičnim odnosom Komisije do pretirane razdrobljenosti trga, ki vodi v neučinkovito uporabo virov, podvajanje struktur, slabo interoperabilnost in tehnološke vrzeli.

2.7 Večina javnih proračunov držav članic je pod konsolidacijskim pritiskom, zato neučinkovite rabe javnih sredstev ni več mogoče upravičiti. EESO zato poziva k odločnemu izvajanju skupnih pristopov. Boljše sodelovanje na prednostnih področjih, ki jih navaja Komisija, je po mnenju EESO šele začetek.

2.8 EESO podpira cilj strateške neodvisnosti v zvezi z ugotovljeno kritično industrijsko zmogljivostjo. NATO je še vedno temelj evropske varnosti in kolektivne obrambe, kar je bilo potrjeno tudi v skupni deklaraciji EU-NATO. V zvezi s tem je pomembno, da vse članice zveze NATO izpolnjujejo zahteve, ki so jim bile postavljene.

2.9 EESO poudarja, da niso vsi elementi akcijskega načrta novi, vendar pozdravlja uvedbo obrambnega sklada, ki pa je precej odvisna od politične volje, da se iz nacionalnih proračunov izplačajo dodatna sredstva. EESO dvomi v pripravljenost nekaterih držav članic, da to uresničijo. Poleg tega si mora Komisija bolj prizadevati za predložitev časovnega načrta za celovito ureditev zanesljive oskrbe, ki bi veljala za vso EU, in za zagotovitev ustreznega izvajanja obeh obrambnih direktiv.

2.10 Načrt iz Bratislave<sup>(5)</sup> je sicer dobro usmerjen, vendar v glavnem pogreva že znane načrte na področju obrambe. Načrtu primanjkuje predvsem strateške doslednosti in veliko preveč je osredotočen na trenutni izziv migracijske krize in varovanja zunanjih meja EU. Močno razseljevanje prebivalstva je sicer povezano z varnostnimi izzivi, a ko se enkrat začne, ga ni mogoče rešiti z vojaškimi sredstvi.

2.11 Nujen pogoj za razvoj skupnih zmogljivosti je oblikovanje oziroma krepitev enotnega obrambnega trga. EESO meni, da je mogoče evropsko industrijsko bazo okrepiti le, če bo rešen tudi problem znanj in spretnosti. Obrambna industrija si nenehno prizadeva ohraniti tehnološko prednost, zato je odvisna od visoko usposobljene delovne sile. Pobuda Evropske komisije za znanja in spretnosti, navedena v akcijskem načrtu, je odgovor na ta problem in je zelo dobrodošla.

2.12 Več naložb in boljše sodelovanje v tej industrijski panogi prav tako prispeva k ohranjanju in ustvarjanju delovnih mest. Boj proti brezposelnosti v EU pa ne sme biti gonilna sila naložbenih odločitev na področju obrambe. Brezposelnost je treba odpraviti drugače, ne s pomočjo oboroževanja. Krepitev evropskih obrambnih zmogljivosti bi se morala ravnati izključno po strateških razmislekih in utemeljeni oceni tega, kar je potrebno za zaščito Evrope in zagotovitev njene zavezniške sposobnosti. To ne sme ogroziti javnih proračunov. EU si mora še naprej predvsem prizadevati za preventivno in večstransko diplomacijo. Vojaške zmogljivosti pa so ključnega pomena za izvajanje varnostnih in obrambnih prednostnih nalog globalne strategije EU.

2.13 EESO podpira stališče, da lahko obrambne raziskave pozitivno vplivajo tudi na razvoj civilnih tehnologij in obratno.

2.14 Strogo razlikovanje med vojaškim in nevojaškim je čedalje bolj zabrisano, ko gre za kibernetike napade, pa tudi pri vprašanju notranje in zunanje varnosti, ki postajata čedalje bolj prepleteni.

2.15 EESO poudarja, da so lahko raziskave na področju kibernetike varnosti tako v civilne kot v obrambne namene in takšnih primerov je še več. Zato je logično, da je takšne inovacije in razvoj mogoče in treba financirati tudi z obstoječimi evropskimi programi, kot je Obzorje 2020. Vendar pa je treba raziskave samo na področju obrambe obravnavati ločeno.

2.16 EESO podpira oblikovanje bolj povezane obrambne industrije in skupnega obrambnega trga v Evropi. Ta cilj ne bi smel biti omejen na glavne države proizvajalke. Pri izvajanju raziskav in projektov na področju obrambe bi bilo treba uporabiti obstoječe zmogljivosti čim več ustreznih zainteresiranih držav članic, da se spodbudi zavezanost skupnemu cilju.

---

<sup>(5)</sup> Delovni program, ki so ga predlagali predsednik Evropskega sveta, predsedstvo Sveta in predsednik Komisije na srečanju 27 voditeljev držav ali vlad 16. septembra 2016, <http://www.consilium.europa.eu/sl/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/>.

2.17 EESO nasprotuje odpiranju obstoječih sredstev, namenjenih gospodarskim ali socialnim ciljem, za obrambne namene in obravnavanju obrambnih izdatkov v okviru Pakta za stabilnost in rast. EESO podpira ustanovitev evropskega obrambnega sklada, ki je omejen na obrambne raziskave ter razvoj in nabavo vojaških zmogljivosti. Hkrati bi moral biti jasno ločen od Evropskega sklada za strateške naložbe (EFSI) in ne bi smel določati izjem, kot so enkratni prispevki v okviru Pakta za stabilnost in rast.

2.18 EESO poziva k polni vključenosti Evropskega parlamenta v vse vidike prihodnje obrambne unije ter k stalnemu dialogu med politiko, vojsko in civilno družbo. EESO bi moral kot posvetovalni organ EU in predstavnik vseh velikih organizacij evropske civilne družbe delovati kot ključni partner v obrambni politiki.

### 3. Posebne ugotovitve

#### 3.1 Ustanovitev Evropskega obrambnega sklada

3.1.1 EESO podpira ustanovitev obrambnega sklada z raziskovalnim in zmogljivostnim delom, ki naj bi bila od leta 2020 v celoti operativna.

3.1.2 EESO podpira ločene vire financiranja za oba dela. Vendar pa financiranje raziskovalnega dela za obrambo ne sme iti na račun raziskav na drugih področjih. EESO se zavzema, da se zmogljivostni del financira izključno iz nacionalnih prispevkov. Za nabavo vojaških zmogljivosti oboroženih sil so pristojne države članice, dokler Evropska unija nima lastnih spremenljivih prihodkov. Prav zato se proračun EU ne bi smel uporabljati za nacionalne nabave prek zmogljivostnega dela načrtovanega obrambnega sklada.

3.1.3 EESO pozdravlja načrtovan usklajevalni odbor, katerega odločitve pa bi morali sprejemati le politični predstavniki. Predstavniki vojske, industrije in civilne družbe lahko sodelujejo v svetovalni vlogi. Tudi Evropski parlament mora imeti v tem odboru svoje mesto in glas.

3.1.4 Komisija bi se morala s svojim delovanjem pri sofinanciranju projektov omejiti na raziskovalni del in tudi za to predvideti poseben program EU za obrambne raziskave po letu 2020 <sup>(6)</sup>. EESO podpira zamisel, da se izvajanje programa prenese na Evropsko obrambno agencijo (EDA).

3.1.5 EESO podpira predkomercialna javna naročila za skupna naročila, da se za sodelujoča podjetja zmanjša naložbeno tveganje, ki je v tej panogi značilno visoko.

3.1.6 Morebitne sinergije med civilnimi in obrambnimi raziskavami je treba izkoristiti, vendar financiranje civilnih raziskav s sredstvi EU (Obzorje 2020) ne bi smelo biti usmerjeno v vojaške namene na račun drugih področij.

3.1.7 EESO podpira združevanje nacionalnih sredstev za nakup novih obrambnih zmogljivosti. Vprašljivo je, ali 5 milijard EUR letno zadostuje za skupni cilj za zmogljivostni del. EESO meni, da bi bile koristne predhodne študije za preverjanje tega referenčnega zneska, kot je predvideno v akcijskem načrtu. Letni znesek skupnega financiranja mora biti po mnenju EESO opredeljen tako, da bodo doseženi cilji, kot so večje sinergije, proračunska razbremenitev in učinkovita nabava oziroma zagotovitev obrambnih zmogljivosti.

3.1.8 EESO podpira oblikovanje zmogljivostnega dela, kakor ga je opisala Komisija in ki ga sestavljata krovna struktura za okvir oziroma pravila skupnega financiranja in druga raven posameznih projektov sodelujočih držav članic. Smiselno je, da so posamezni projekti s kakovostnega in količinskega vidika jasno opredeljeni ter finančno neodvisni drug od drugega.

3.1.9 Podpiramo razvoj stalne kapitalske strukture za zmogljivostni del. Odgovornost je na strani držav članic, ki so vlagateljice. EESO zavrača posebno upoštevanje nacionalnih proračunskih sredstev, ki so temu namenjena v okviru Pakta za stabilnost in rast.

<sup>(6)</sup> Poročilo Evropskega parlamenta o evropski obrambni uniji (2016/2052(INI)).

3.1.10 EESO poudarja, da se proračun EU v skladu s členom 41 PEU ne sme uporabljati za financiranje vojaških operacij. Neupoštevanje tega temeljnega načela bi bilo tudi v nasprotju s posebno naravo varnostne in obrambne politike nekaterih držav članic (člen 42(1) PEU).

### 3.2 Spodbujanje naložb v obrambne dobavne verige

3.2.1 EESO odločno podpira posebno upoštevanje MSP, med drugim na področju raziskav in razvoja v obrambne namene. Skladov ESI, EFSI in programa COSME se ne bi smelo prednostno usmerjati v projekte na področju oboroževanja. Vendar pa se cilji, določeni v uredbi o EFSI, skladi ESI, program COSME in naložbe EIB uporabljajo za nevojaške namene. Poleg tega bi uporaba teh sredstev za vojaške namene predstavljala nevarnost dodatnega podvajanja in še večje razdrobljenosti obrambnega trga.

3.2.2 EU potrebuje trdno in trajnostno industrijsko in tehnološko osnovo za obrambo, zato je izziv najti pravo ravnotežje, tako da bo EU pripravljena financirati to osnovo in da ne bo prišlo do nezaželene odvisnosti od uvoza. Izvoz orožja mora biti omejen na strateške partnerje in zaveznike. Ne smejo ga usmerjati drugi gospodarski vidiki, ki bi lahko prispevali k nastajanju konfliktov v drugih delih sveta. Trenutno obstajajo tudi resni dvomi glede nekaterih zaveznikov. Zato je za izvoz orožja potreben skrben demokratični nadzor.

3.2.3 Podpira se spodbujanje regionalnih grozdov odličnosti, kar mora potekati tudi prek raziskovalnega dela oziroma posebnega programa EU, ki ga je treba vzpostaviti.

### 3.3 Okrepitev enotnega trga za obrambo

3.3.1 EESO poziva k dobro zasnovani evropski industrijski politiki za obrambni sektor, ki mora biti v skladu z vladnimi zahtevami in se financirati z javnimi sredstvi. Podpira poziv Komisije za popolno uporabo direktiv <sup>(7)</sup> o javnih naročilih in prenosih obrambnih proizvodov znotraj EU.

3.3.2 V skladu s členom 346 PDEU lahko države članice pogodbe na področju obrambe in varnosti izvzamejo iz teh določb, če je to potrebno za zavarovanje njihovih bistvenih varnostnih interesov. Direktivi 2009/81/ES in 2009/43/ES zdaj omogočata, da so te izjeme kar najbolj omejene. EESO se strinja s kritiko, da zelo velik del javnih naročil za vojaško blago ni opravljen v okviru predpisov EU o javnih naročilih, zato zaznava potencialni prihranek, ki bi ga bilo mogoče učinkoviteje vložiti v okviru obrambnega sklada.

3.3.3 EESO podpira poenostavljen postopek izdaje dovoljenj s pomočjo splošnih dovoljenj za prenos vojaškega blaga znotraj enotnega trga, zato pozdravlja napovedano pomoč pri razlaganju in priporočila. Vendar je treba narediti še veliko več, zlasti da se zagotovi čim boljša uporaba direktive o prenosih obrambnih proizvodov.

3.3.4 EESO prav tako pozdravlja raziskave o zanesljivosti oskrbe s surovinami v okviru strategije EU za surovine in o nadomeščanju nujno potrebnih surovin. Hkrati obžaluje, da Evropska komisija ni izpolnila svoje naloge iz decembra 2013 o oblikovanju časovnega načrta za celostno ureditev zanesljivosti oskrbe po vsej EU, s čimer bi lahko spodbudila politično ambiciozno izvajanje direktive o prenosih obrambnih proizvodov.

3.3.5 EESO se strinja, da mora biti delujoč enotni trg za obrambo osrednji cilj akcijskega načrta. Obrambne unije brez dostopa do čezmejnega trga in odprtih dobavnih verig si ni mogoče predstavljati. Dostop do razpisov morajo imeti še posebej MSP, ki zagotavljajo pomembne inovacije v tem sektorju.

3.3.6 EESO podpira razvoj skupnih standardov in vzpostavitev popolne interoperabilnosti za vojaško opremo in tudi opremo z dvojno uporabo (hibridni standardi), pri čemer se obstoječi standardi, zlasti NATO standardi, ne smejo podvajati. Takšen načrt je bil predviden že za leto 2014 <sup>(8)</sup>.

<sup>(7)</sup> Glej opombo 1.

<sup>(8)</sup> Sklepi Evropskega sveta z dne 19. in 20. decembra 2013, EUCO 217/13.

3.3.7 EESO podpira razvoj zanesljivih, zavarovanih in stroškovno učinkovitih satelitskih komunikacijskih storitev za institucije EU in nacionalne organe ter spodbujanje naložb v evropsko vesoljsko industrijo.

3.3.8 EESO je seznanjen z nerazjasnjnim razmerjem med civilno in vojaško uporabo sistema Copernicus, zaveda pa se tudi, da je vojska kot sorazvijalka in uporabnica pomembna partnerica Evropske vesoljske agencije (ESA). Tukaj bi bilo mogoče razviti koristne sinergije. Uporabo programa Copernicus pa morajo skupaj ocenjevati politična, znanstvena in vojaška stran. Uporaba v vojaške namene ne sme predstavljati bremena za vesoljsko politiko EU in omejiti civilne uporabe sistema.

3.3.9 EESO vztrajno podpira spodbujanje zmogljivosti na področju kibernetike varnosti in obrambe ter civilno-vojaško sodelovanje na podlagi strategije EU za kibernetiko varnost<sup>(9)</sup>.

3.3.10 EESO podpira skupne pristope za spodbujanje pomorske varnosti na civilnem in vojaškem področju ter optimizacijo interoperabilnih zmogljivosti pomorskega nadzora.

V Bruslju, 31. maja 2017

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

---

<sup>(9)</sup> Skupno sporočilo Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Strategija Evropske unije za kibernetiko varnost: odprt, varen in zanesljiv kibernetiki prostor (JOIN(2013) 1 final); Sklepi Sveta o skupnem sporočilu Komisije in visoke predstavnice Evropske unije za zunanje zadeve in varnostno politiko o Strategiji Evropske unije za kibernetiko varnost: odprt, varen in zanesljiv kibernetiki prostor (11357/13).

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi večletnega načrta za male pelagične staleže v Jadranskem morju in ribolov, ki izkorišča te staleže**

(COM(2017) 97 final - 2017/0043 (COD))

(2017/C 288/09)

Poročevalec: **Emilio FATOVIC**

Zaprosilo	Evropski parlament, 1. marec 2017 Svet, 4. april 2017
Pravna podlaga	členi 43(2), 114(1) in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Sklep plenarne skupščine	24. januar 2017
Pristojnost	strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	17. maj 2017
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	31. maj 2017
Plenarno zasedanje št.	526
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	187/0/2

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO se strinja z ugotovitvami GFCM-FAO <sup>(1)</sup>, da je treba sprejeti ukrepe za zaščito malih pelagičnih staležev, ki trpijo zaradi prelova, in se strinja s splošnim ciljem, da se čim prej uveljavi sistem trajnostnega ribištva in doseganje največjega trajnostnega donosa <sup>(2)</sup> v skladu s skupno ribiško politiko <sup>(3)</sup> (SRP).

1.2 EESO podpira odločitev Komisije, da uporabi uredbo kot pravni instrument za vzpostavitev večletnega načrta za zaščito malih pelagičnih staležev, da bi uskladili veljavne predpise in postopke upravljanja.

1.3 EESO se sicer strinja s cilji varstva okolja in biotske raznovrstnosti, vendar meni, da je predlog Komisije pomanjkljiv in v mnogih pogledih protisloven. Ti problemi so logična posledica številnih protislovij znotraj SRP, na kar je EESO opozoril že v svojih prejšnjih mnenjih <sup>(4)</sup>. Konkretno izraža EESO močno zaskrbljenost, da bi lahko predlog, če ne bo ustrezno povezan in spremenjen, ogrozil doseganje okoljskih ciljev in povzročil resno škodo podjetjem in zaposlenim v sektorju <sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> Generalna komisija za ribištvo v Sredozemlju.

<sup>(2)</sup> Največji trajnostni donos (*Maximum, Sustainable Yield – MSY*) je največja količina rib, ki se lahko ulovi v nedoločenem obdobju, ne da bi ogrozili stalež. To načelo predstavlja enega od temeljev skupne ribiške politike (SRP).

<sup>(3)</sup> Uredba (EU) št. 1380/2013.

<sup>(4)</sup> Mnenje EESO, *Skupna ureditev trgov za ribiške proizvode in proizvode iz ribogojstva* (UL C 181, 21.6.2012, str. 183).

<sup>(5)</sup> Mnenje EESO, *Skupna ureditev trgov za ribiške proizvode in proizvode iz ribogojstva* (UL C 181, 21.6.2012, str. 183), točka 1.17: „EESO obžaluje, da socialna razsežnost, predvidena v vseh fazah ribištva in ribogojstva (proizvodnja, predelava, trženje), v predlogu ni podkrepjena s konkretnimi ukrepi za izboljšanje življenjskih in delovnih pogojev, ter ocenjuje, da bi bilo treba spodbujati udeležbo socialnih partnerjev na ustrezni ravni.“



1.4 EESO meni, da model upravljanja, ki ga predlaga Komisija na podlagi letne ribolovne možnosti, ki jo določi Svet, ne ustreza biološkim značilnostim malih pelagičnih vrst v Jadranskem morju in tamkajšnji raznolikosti ribjih vrst<sup>(6)</sup>, ribolovnemu orodju, vrsti plovil in posadk (mali ribolov)<sup>(7)</sup> ter številu in velikosti pristanišč. Zaradi vsega navedenega meni, da je predlog Svetovalnega sveta za Sredozemsko morje (MEDAC)<sup>(8)</sup> za okrepitev ukrepov glede ribolovnega napora na podlagi pristopa t. i. semaforja primernejši z vidika vsebine in metod, glede na to, da se z njim močno strinja celotna organizirana civilna družba.

1.5 EESO s presenečenjem ugotavlja, da predlog Komisije ne temelji na poglobljeni oceni ekonomskih in socialnih posledic<sup>(9)</sup>. To je še toliko huje, ker je ribištvo v celotnem Sredozemlju v krizi že več kot dvajset let<sup>(10)</sup>, zato bi lahko nove drastične in nepremišljene določbe dokončno uničile ta sektor. EESO poleg tega ugotavlja, da sploh niso predvideni nikakršni ukrepi niti za finančno podporo niti za prestrukturiranje podjetij in prezaposlitev zaposlenih, čeprav se predlaga zmanjšanje ulova sardel in sardonov, ki je osnovni vir preživetja številnih majhnih lokalnih skupnosti (pogosto otočnih) in s tem povezane industrije<sup>(11)</sup>.

1.6 EESO se zato zavzema za hitro vključitev GD za zaposlovanje in začetek panožnega socialnega dialoga prek posvetovanja z odborom za sektorski socialni dialog za morski ribolov (EUSSDC), da se opredelijo najprimernejši ukrepi za ublažitev ekonomskih in socialnih posledic. V zvezi s tem EESO meni, da je Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo najustreznejši finančni instrument za podporo podjetjem in zaposlenim v prehodu na trajnostni ribolov. EESO poleg tega meni, da je preoblikovanje podjetij v ribolovni turizem (modro gospodarstvo<sup>(12)</sup>) ali akvakulturo<sup>(13)</sup> vsekakor lahko ustrezna alternativa, vendar to nikakor ne more nadomestiti načela, da se tradicionalnega ribolova že zaradi bioloških značilnosti rib (tj. njihove potrebe po prostoru) ne da prestrukturirati ali ukiniti.

1.7 Glede na velike okoljske in ekonomske posledice predvidenih ukrepov ter njihove posledice na zaposlovanje EESO meni, da novega načrta upravljanja ribolova ni mogoče določiti z delegiranimi akti, in poziva Komisijo, naj to nemudoma razjasni – na transparenten način in v interesu vseh zadevnih strani<sup>(14)</sup>.

<sup>(6)</sup> Mnenje EESO, *Skupna ureditev trgov za ribiške proizvode in proizvode iz ribogojstva* (UL C 181, 21.6.2012, str. 183), točka 1.6: „EESO podpira predlog o vzpostavitvi večletnih načrtov, s katerimi bi se vsi ribji staleži, kolikor je mogoče, obnovili in ohranili nad ravnmi, ki omogočajo največji trajnostni donos. Ta hvalevreden cilj pa je težko izvedljiv v primeru mešanega ribolova, zato EESO poziva Komisijo, naj najde praktične rešitve za probleme, ki se lahko pojavijo v tej vrsti ribolova.“

<sup>(7)</sup> Mnenje EESO, *Skupna ureditev trgov za ribiške proizvode in proizvode iz ribogojstva* (UL C 181, 21.6.2012, str. 183), točka 1.19: „EESO meni, da je opredelitev malega priobalnega ribolova, ki temelji izključno na merilu dolžine plovil, preveč enostavna in da enači velik del ladjevja za mali priobalni ribolov z industrijskim ribolovom.“

<sup>(8)</sup> MEDAC je posvetovalni organ, ki združuje evropske in nacionalne organizacije civilne družbe, ki zastopajo ta sektor in delujejo na območju Sredozemlja. Vloga MEDAC je pripravljati mnenja o upravljanju ribištva in socialno-ekonomskih vidikih v zvezi z ohranjanjem ribištva v Sredozemlju, naslovljena na države članice in evropske institucije, da bi prispevali k uresničevanju ciljev SRP in zagotovili tehnične rešitve in predloge na zahtevo držav članic.

<sup>(9)</sup> Mnenje EESO, *Reforma skupne ribiške politike* (zelena knjiga) (UL C 18, 19.1.2011, str. 53), točka 3.1.2.2: „Proces za izboljšanje naravnih virov in njihovo ohranjanje na ravni, ki omogoča trajnostno izkoriščanje, bi morale spremljati študije o družbeno-gospodarskem vplivu, namenjene spodbujanju ukrepov za finančno podporo tega sektorja, ki mora biti namenjena zaposlovanju in podjetjem omogočati naložbe in inovacije in razvoj ter v poklicno usposabljanje. V času obnavljanja staležev je treba namreč ribičem zagotoviti dostojno plačilo.“

<sup>(10)</sup> Po mnenju odbora STECF (2016) je bilo v Sredozemlju v obdobju 2008–2014 izgubljenih več kot 10 000 delovnih mest, število plovil se je zmanjšalo za 14 %, število zaposlenih pa za 8 %. Kar zadeva mali ribolov (plovila do 12 metrov dolžine), ki predstavlja več kot 50 % sektorja, se je število plovil zmanjšalo za 16 %, zaposlenih pa za 13 %. Poleg tega je treba upoštevati, da bi lahko imel ta načrt v državah, na katere se neposredno nanaša, uničujoče posledice, če ne bo dobro premišljen – na Hrvaškem, na primer, male pelagične vrste predstavljajo kar 90 % celotnega ulova. V Italiji se je v obdobju 2004–2015 zmogljivost ribiške flote zmanjšala za 17 % z vidika števila plovil, izgubljenih pa je bilo več kot 20 % delovnih mest.

<sup>(11)</sup> Mnenje EESO, *Skupna ureditev trgov za ribiške proizvode in proizvode iz ribogojstva* (UL C 181, 21.6.2012, str. 183), točka 3.3.6, „Odbor meni, da bodo ukrepi, s katerimi naj bi obnovili in ohranjali staleže nad ravnmi, ki omogočajo največji trajnostni donos, vplivali na ribolovne zmogljivosti ladjevij držav članic (...). Zato bi morala Komisija predvideti ukrepe za njihovo prilagoditev in ribiškemu sektorju ponuditi socialne in z delom povezane alternative, ki naj preprečijo sedanjo izgubo delovnih mest zaradi slabega stanja staležev rib.“

<sup>(12)</sup> Mnenje EESO, *Strategija EU za jadransko-jonsko regijo* (UL C 458, 19.12.2014, str. 27), točke 3.3, 3.4 in 3.5.

<sup>(13)</sup> Mnenje EESO, *Održljivo upravljanje ovir za trajnostno akvakulturo v Evropi* (UL C 34, 2.2.2017, str. 73).

Mnenje EESO, *Inovacije v modrem gospodarstvu* (UL C 12, 15.1.2015, str. 93), točka 1.7.

<sup>(14)</sup> Mnenje EESO, *Delegirani akti* (UL C 13, 15.1.2015, str. 145), točka 1.8.

1.8 EESO poudarja, da bi bili lahko vsi ukrepi za varstvo okolja zaman, če ne bo najprej rešen problem nepoštena konkurence in nezakonitega ribolova in če se ne okrepi nadzor, poostrijo kazni in uvede sistem popolne sledljivosti „od morja do krožnika“<sup>(15)</sup> s temeljitim nadzorom higienskih in sanitarnih pogojev tako na meji kot pri viru. Po mnenju EESO je treba predvsem okrepiti sodelovanje med vsemi sredozemskimi državami na podlagi programa in ciljev, določenih v izjavi ministrov, sprejeti 30. marca 2017 na Malti<sup>(16)</sup>.

1.9 EESO meni, da bi bilo treba cilj največjega trajnostnega donosa doseči v razumnem roku. Trenutni rok (tj. 31. december 2020) pa je precej nerealen. Ta ugotovitev temelji na razumevanju časa, ki je potreben za naravno obnovo malih pelagičnih staležev, in trajanju prilagoditve nadzornih organov, podjetij in zaposlenih novi zakonodaji (zlasti v primeru drastičnih sprememb zaradi prehoda z ribolovnega napora na kvote). EESO meni, da morebitna uporaba zaščitne klavzule ne pride v poštev zaradi prekomernih socialnih in ekonomskih posledic.

1.10 EESO poziva Komisijo, naj pojasni operativne vidike regionalizacije in od začetka poveže trajnost ribolovnih virov z dejanskimi stroški podjetij, da bi zagotovili njihov obstoj.

1.11 EESO v interesu evropskih potrošnikov zahteva, da se čim prej izvede podrobna ocena učinka na gibanje cen zaščitnih vrst, tako za ribe za neposredno prodajo kot predelavo. Poleg tega poziva Komisijo, naj opredeli sistem potrjevanja kakovosti „trajnostnega ribolova“, da bi povečali ozaveščenost potrošnikov in ustvarili dodano vrednost za podjetja<sup>(17)</sup>.

## 2. Uvod

2.1 Jadransko morje<sup>(18)</sup> je podobmočje Sredozemlja, ki je izjemno bogato z ribami; med najbolj donosnimi so male pelagične vrste<sup>(19)</sup>, zlasti sardon in sardela<sup>(20)</sup>. Po zadnjih podatkih komisije GFCM-FAO<sup>(21)</sup> in odbora STECF<sup>(22)</sup> staleži sardona in sardele trpijo zaradi čezmernega ribolova, zato jih je treba bolje zaščititi.

2.2 Veliko večino teh rib ujamejo italijanski in hrvaški ribiči v severnem delu Jadranskega morja. Slovenija je pri tem udeležena v zanemarljivi meri (manj kot 1 %), ravno tako Albanija, Bosna in Hercegovina in Črna gora, katerih ulov je podobno skromen (približno 1 %)<sup>(23)</sup>.

2.3 Obstoječi okvir za upravljanje temelji predvsem na omejitvi ribolovnega napora<sup>(24)</sup> in nekaj dodatnih ukrepih, kot so prostorsko-časovne prepovedi in najmanjša velikost ob iztovarjanju. Te ukrepe pa države ne izvajajo usklajeno, dosledno in enako (zlasti glede obdobja biološke obnove<sup>(25)</sup>), kar ustvarja zmedo med gospodarskimi subjekti in preprečuje obnovo staleža.

<sup>(15)</sup> Mnenje EESO, *Skupna ureditev trgov za ribiške proizvode in proizvode iz ribogojstva* (UL C 181, 21.6.2012, str. 183), točka 1.21.

<sup>(16)</sup> IP/17/770, Komisija dosegla desetletno zavezo za rešitev staležev rib v Sredozemskem morju.

<sup>(17)</sup> Mnenje EESO, *Skupna ureditev trgov za ribiške proizvode in proizvode iz ribogojstva* (UL C 181, 21.6.2012, str. 183), točka 4.5.

<sup>(18)</sup> Jadransko morje spada v geografski podobmočji GFCM 17 in 18.

<sup>(19)</sup> Gre za male ribe, ki plavajo blizu gladine (npr. skuša, sled, šur, sinji mol, merjašček, sardon, srebrenka, sardela, papalina itd.).

<sup>(20)</sup> Na Hrvaškem predstavlja ribolov malih pelagičnih vrst 90 % skupnega ulova.

<sup>(21)</sup> Generalna komisija za ribištvo v Sredozemlju je bila ustanovljena leta 1949 v okviru FAO. Glavna naloga GFCM je spodbujanje razvoja in ohranjanje morskih virov ter ustrezno ravnanje z njimi.

<sup>(22)</sup> Znanstveni, tehnični in gospodarski odbor za ribištvo, ustanovljen leta 1993, je posvetovalni organ, ki odgovarja neposredno Evropski komisiji. Sestavlja ga skupina strokovnjakov, ki Komisiji svetujejo v zvezi z upravljanjem ribištva.

<sup>(23)</sup> GFCM, *The State of Mediterranean and Black Sea Fisheries* (Stanje ribolova v Sredozemlju in Črnem morju), 2016, str. 25.

<sup>(24)</sup> Upravljanje ribolovnega napora združuje omejitve zmogljivosti flote s časom, ki ga ta flota lahko preživi na morju.

<sup>(25)</sup> Obdobje biološke obnove je obdobje, v katerem je prepovedan ribolov na določenem območju. Instrument je v EU v veljavi že 30 let in je namenjen zaščiti morskih ribolovnih virov in spodbujanju naravne obnove najbolj lovljenih vrst. Prepoved ribolova za določeno število zaporednih dni ribam namreč omogoča, da zaključijo svoj reproduktivni cikel brez nevarnosti, s čimer se ohranjajo staleži rib.

2.4 MEDAC je v skladu s svojim mandatom pripravil mnenje o malih pelagičnih vrstah v Jadranskem morju in vanj vključil operativne predloge, ki so nastali v okviru dvoletnega posvetovanja z vsemi ustreznimi zainteresiranimi stranmi (podjetniki, zaposlenimi, zadrugami, okoljevarstveniki in potrošniki); objavil ga je 11. marca 2016<sup>(26)</sup>.

### 3. Povzetek predloga Komisije

3.1 Evropska komisija je zaradi zaščite malih pelagičnih staležev v Jadranskem morju, zlasti sardele in sardona, pripravila predlog uredbe o vzpostavitvi večletnega načrta kot odgovor na to okoljsko nujno situacijo. Končni cilj je doseči največji trajnostni donos<sup>(27)</sup> (MSY) do leta 2020, kakor je določeno s skupno ribiško politiko (SRP). Celotni večletni načrt bi bilo treba ocenjevati vsakih pet let.

3.2 Osnutek uredbe je v nasprotju z vsemi sedanjimi ukrepi upravljanja na tem območju in določa enoten sistem upravljanja, omejuje nacionalna odstopanja (zlasti obdobja biološke obnovitve in metode nadzora) ter predvsem uvaja sistem upravljanja na podlagi omejitev ulova<sup>(28)</sup> (TAC) in ne več na podlagi zmanjšanja ribolovnega napora.

3.3 Ta predlog temelji na modelu in vsebini večletnega načrta za nekatere staleže rib v Baltskem morju<sup>(29)</sup> in se opira na mnenje STECF, hkrati pa je v čistem nasprotju s predlogom MEDAC, ki temelji na strožji ureditvi ribolovnega napora (po t. i. sistemu semaforja<sup>(30)</sup>).

3.4 Natančneje, Komisija predlaga vzpostavitev referenčnih točk ohranjanja, izraženih v tonah biomase drstitvenega staleža in razponu ribolovne umrljivosti. Če je po mnenju znanstvenikov posamezni stalež pod referenčno vrednostjo, je treba zmanjšati ulov. Konkretno izvajanje novega sistema upravljanja v praksi pa namerava Komisija v celoti urediti z delegiranimi akti.

3.5 Predlog v zvezi s sprejetjem posebnih ohranitvenih ukrepov določa regionalno sodelovanje med državami članicami. Z „regionalizacijo“ je mogoče spremeniti tudi določene tehnične ukrepe (npr. velikost mrežnega očesa in značilnosti ribolovnega orodja).

3.6 Predlog poleg tega določa, da so pristojni organi sposobni identificirati, locirati in sistematično nadzirati dejavnosti in ulov vseh ribiških ladij, dolžine vsaj osem metrov, z ustrežno digitalno opremo (npr. elektronskimi ribolovnimi ladijskimi dnevniki). Poleg tega bo treba vsa pristanišča digitalno opremiti, da bo mogoče preverjati izkrcani ulov vsakega plovila. V ta namen bo moralo vsako plovilo pristojnim organom svoj prihod v pristanišče najaviti najmanj štiri ure prej.

### 4. Splošne ugotovitve

4.1 EESO se na podlagi znanstvenih študij, objavljenih v zvezi s tem, strinja, da je treba ukrepati in zaščititi trenutno ogrožene staleže malih pelagičnih vrst v Jadranskem morju.

4.2 EESO se tudi strinja z uporabo uredbe kot pravnega instrumenta za krepitev upravljanja in sprejetja enotnih in zavezujočih predpisov za vse zadevne države in zainteresirane strani, da bi odpravili problem posledic ribolova za okolje, do katerih prihaja predvsem zaradi neenakega in neusklajenega izvajanja veljavnih ukrepov upravljanja.

4.3 EESO v skladu s SRP in svojimi prejšnjimi mnenji meni, da je prioriteta doseči največji trajnostni donos, da bi izpolnili okoljske, pa tudi prehranske, ekonomske in proizvodne zahteve<sup>(31)</sup>.

<sup>(26)</sup> MEDAC, *Medac advice on LTMP for small pelagics in GSA 17 (Northern Adriatic)*, ref. 94/2016, marec 2016.

<sup>(27)</sup> Največji trajnostni donos (angl. *Maximum, Sustainable Yield – MSY*) je največja količina rib, ki se lahko ulovi v nedoločenem obdobju, ne da bi ogrozili stalež.

<sup>(28)</sup> Celotni dovoljeni ulov (TAC) pomeni omejitev ribolova nekaterih staležev rib, izražen v tonah. Komisija določa te omejitve na podlagi znanstvenih mnenj o stanju staležev, ki jih pripravljajo posvetovalni organi, kot sta ICES in STECF.

<sup>(29)</sup> Med drugim trske, sleda, papaline in lososa.

<sup>(30)</sup> MEDAC, *Medac advice on LTMP for small pelagics in GSA 17 (Northern Adriatic)*, ref. 94/2016, marec 2016, str. 7–8.

<sup>(31)</sup> Mnenje EESO, *Skupna ureditev trgov za ribiške proizvode in proizvode iz ribogojstva* (UL C 181, 21.6.2012, str. 183).

4.4 Kljub vsemu pa EESO meni, da je predlog Komisije pomanjkljiv in na številnih ključnih mestih protisloven, in izraža bojazen, da bi lahko te pomanjkljivosti ogrozile uresničitev ciljev glede okoljske trajnosti, pa tudi precej škodovale zaposlenim, podjetjem in lokalnim skupnostim.

## 5. Ugotovitve

### 5.1 *Potreba po ustrezni oceni ekonomskih in socialnih posledic in nadomestnih ukrepih zaradi posledic večletnega načrta za podjetja in delovna mesta*

5.1.1 Predlog v nasprotju z željami GFCM-FAO in MEDAC ne vsebuje temeljite ocene socialnih in ekonomskih posledic<sup>(32)</sup>. Ta vidik pa je ključnega pomena, saj je ribištvo v Sredozemlju že več let v krizi<sup>(33)</sup> in bi slabo premišljena reforma lahko imela negativne posledice za podjetja in zaposlene.

5.1.2 EESO poleg tega opozarja, da je Komisija objavila svoj predlog, ne da bi počakala na rezultate dela delovne skupine GFCM-FAO, vzpostavljene v skladu z določbami odstavka 14 Priporočila 40/2016/3, katere naloga je oceniti učinek številnih ukrepov, vključno z omejitvami ulova ali ribolovnega napora za trajnostno upravljanje ribolova malih pelagičnih staležev v Jadranskem morju.

5.1.3 EESO prav tako meni, da predlagani ukrepi ne morejo biti „brez stroškov“ glede na 30-odstotno zmanjšanje ulova, 25-odstotno izgubo prihodka za podjetja in 10-odstotno izgubo delovnih mest. Ne samo da je problematičen način zbiranja podatkov, kakor je že omenjeno, Komisija ni določila nikakršnega ukrepa za ublažitev učinkov uredbe, temveč je preložila ekonomske in socialne stroške večletnega načrta izključno na države članice.

5.1.4 EESO poudarja, da Komisija ni v celoti ocenila učinka na s tem povezane sektorje in lokalne (pogosto otoške) skupnosti, ki se tradicionalno ukvarjajo z ribolovom, na verjetno povišanje cen ter na dvomljivo kakovost in trajnost proizvodov, ki jih bo treba uvoziti iz tretjih držav (zlasti iz Severne Afrike), da bi odgovorili na domače povpraševanje.

5.1.5 Uredba ne določa nikakršnega mehanizma za finančno podporo ali preusmeritev podjetij (na primer v akvakulturo) in nikakršnega ukrepa za zaposlene (ribiče in zaposlene v povezanih sektorjih), ki bodo ostali brez službe, z vidika denarnega nadomestila, usposabljanja in/ali pomoči pri iskanju nove zaposlitve.

### 5.2 *Biološke posebnosti Jadranskega morja*

5.2.1 EESO meni, da uspešni model večletnega načrta za nekatere staleže rib v Baltskem morju ni primeren za Jadransko morje. Kakor navaja GFCM-FAO, v Baltskem morju prevladuje ena vrsta rib in ker v njem sobiva le nekaj vrst rib, je ciljni ribolov v tem morju nekaj preprostega, zato je lažje določiti omejitve ulova. Nasprotno pa je Jadransko morje, tako kot celotno Sredozemlje, večvrstno in na istem območju živi veliko vrst rib<sup>(34)</sup>. V Sredozemlju se edini precedenčni primer omejitve ulova nanaša na modroplavutega tuna, kar je EESO<sup>(35)</sup> načelno podprl, saj gre za vrsto, ki se po svojih značilnostih (zlasti velikosti) in ribolovnih tehnikah zelo razlikuje od malih pelagičnih vrst.

5.2.2 EESO poleg tega ugotavlja, da tradicionalno ribolov v Jadranskem morju poteka na način, ki se zelo razlikuje od tistega v Baltskem morju. Podjetja na Jadranu so družinska z malimi plovili (8 do 12 metrov). Lastniki plovil so pogosto sami ribiči, v povprečni posadki pa so približno 3 osebe. Zato se ribe iztovarjajo v tako številnih malih pristaniščih, ribolov pa je že stoletja pomemben gospodarski dejavnik za celotno skupnost (pogosto otoško).

<sup>(32)</sup> SWD(2017) 63 final.

<sup>(33)</sup> Italijansko ministrstvo za kmetijstvo in gozdarstvo, Nacionalni načrt za ribištvo za obdobje 2017–2019. V obdobju 2004–2015 se je zmogljivost italijanske ribiške flote zmanjšala za 17 % glede na število plovil, za 26 % glede na tonažo in 21 % glede na moč motorja (kW). Zmanjšanje ribolovne zmogljivosti je bilo najbolj opazno med letoma 2010 in 2012, kar je posledica deloma gospodarske krize, deloma pa spontanega umika številnih ribiških ladij zaradi ukrepa trajne ukinitve, določenega v ESR.

<sup>(34)</sup> GFCM, *The State of Mediterranean and Black Sea Fisheries* (Stanje ribolova v Sredozemlju in Črnem morju), 2016, str. 26.

<sup>(35)</sup> Mnenje EESO, *Večletni načrt za obnovo staleža modroplavutega tuna v vzhodnem Atlantiku in Sredozemskem morju* (UL C 24, 28.1.2012, str. 116), točka 1.1: „EESO podpira predloge Evropske komisije in priznava prizadevanja držav članic in ribičev za izpolnitev zahtevnega načrta Mednarodne komisije za ohranitev atlantskega tuna (ICCAT) za obnovo staleža modroplavutega tuna. Ta je že obrodil sadove, vendar ima njegova uporaba resne socialno-ekonomske posledice, ki bi jih bilo treba upoštevati“.

### 5.3 Sistem upravljanja in delegirani akti

5.3.1 Novi sistem upravljanja na podlagi ulova v predlogu ni jasno in natančno razložen, pač pa je predlagan samo zakonodajni okvir, ki naj bi ga naknadno dopolnili z delegiranimi akti. Ker gre za zelo občutljivo temo z okoljskih, ekonomskih in zaposlitvenih vidikov, bi to pomenilo veliko omejitev za podjetja pri načrtovanju njihove ribolovne dejavnosti, od katere je odvisno njihovo preživetje.

### 5.4 Potreba po časovnem okviru v skladu s ciljem največjega trajnostnega donosa

5.4.1 V veljavni uredbi za Baltsko morje, sprejeti leta 2016, imajo podjetja, pa tudi staleži rib, na voljo pet let (do leta 2020), da dosežejo trajnostne ravni ribolova, kar sovпада z iztekom sedanje SRP. Za Jadransko morje pa Komisija, nasprotno, predvideva veliko strožji časovni načrt: manj kot dve leti (2019–2020), pri čemer je edini razlog za to upoštevanje izteka sedanje SRP, ignorira pa se čas, potreben za naravno reprodukcijo malih pelagičnih vrst (ki je odvisen od številnih dejavnikov), pa tudi čas, ki ga podjetja in lokalni organi potrebujejo za prilagoditev bolj omejevalnim ukrepom upravljanja, ki se popolnoma razlikujejo od ukrepov, ki so bili v veljavi v zadnjih 30 letih, kar pomeni, da cilja v zvezi z zaščito okolja najverjetneje ne bo mogoče doseči in da bo uničen sektor (in z njim povezani sektorji), od katerega je odvisnih na stotine obalnih skupnosti.

### 5.5 Nepoštena konkurenca iz tretjih držav in nezakoniti ribolov

5.5.1 Ribištvo v Sredozemlju in tudi na Jadranu je v globoki krizi že več kot dvajset let iz številnih razlogov, med drugim zaradi nepoštena konkurenca iz tretjih držav (zlasti iz severne Afrike, kjer potekata ribolov in prodaja rib brez vsakršnega nadzora), in nezakonitega ribolova (ki pogosto vključuje tudi primere dela na črno). Trenutno je večina zakonitih podjetij že na meji preživetja <sup>(36)</sup>, končni propad sektorja pa rešujejo močne osebne in družinske vezi lastnikov in zmanjšanih posadk.

5.5.2 Zato bi po mnenju EESO prehod s sistema, ki temelji na ribolovnem naporu, na sistem, ki temelji na ulovu (zmanjšanje za 30 %), brez primernih ukrepov v odgovor na nepoštena in nezakonite prakse povzročil takojšnje zaprtje velikega števila podjetij, ki delujejo zakonito, in izgubo delovnih mest, pri čemer ne bodo nujno rešeni okoljski problemi.

### 5.6 Regionalizacija

5.6.1 V predlogu ni podrobno določen način „obdavčitve“. To bi lahko ustvarilo velik problem konkurenca med državami zaradi različnih stroškov, ki jih imajo podjetja v različnih državah zaradi dejavnikov, kot so plače, socialni izdatki, izdatki za zavarovanje in trg.

5.6.2 EESO pri tem ugotavlja, da bi se EU lahko soočila z novimi ostrimi spori, če bo regionalizacija opredeljena le v smislu zaščite ribolovnih virov, pri čemer bo dobiček podjetja odvisen od poslovnih stroškov namesto od rezultata ribolova.

### 5.7 Tehnična oprema in nadzor

5.7.1 EESO se strinja, da je treba povečati učinkovitost nadzora z uporabo digitalnih tehnologij, vendar poudarja, da so za jadransko obalo za razliko od baltske značilna številna majhna pristanišča (FAO-ADRIAMED navaja 238 pristanišč, ki se uporabljajo za ribolov v Italiji, Sloveniji in na Hrvaškem <sup>(37)</sup>) in veliko majhnih plovil. Zato bodo pristojni organi in podjetja (ki so že v krizi) potrebovali nekaj časa in vire za prilagoditev na novo zakonodajo.

5.7.2 EESO poleg tega za razliko od Komisije meni, da bi določanje pristanišč, v katerih se lahko iztovarjajo ribe (z izključitvijo najmanjših), pomenilo resno škodo za lokalne skupnosti. Poleg tega EESO meni, da bi bilo treba natančneje proučiti gospodarske posledice tega ukrepa za manjša plovila, saj naj bi uredba veljala za plovila dolžine 8 metrov ali več.

<sup>(36)</sup> Povprečni letni dohodek ribiča znaša 18 do 20 tisoč EUR, medtem ko znaša v Baltskem in Severnem morju 60 do 80 tisoč EUR.

<sup>(37)</sup> Število pristanišč v posamezni državi: Hrvaška: 147, Italija: 89, Slovenija: 3 ([www.faoadriamed.org](http://www.faoadriamed.org)).

## 5.8 Potrjevanje kakovosti

5.8.1 Predlog ne določa nikakršnega mehanizma potrjevanja kakovosti in označevanja, da bi podprli sektor, ki ga bo prizadela reforma. Ta element bi zelo cenili potrošniki, ki nenehno iščejo kakovostne, zdrave in trajnostne proizvode. Poleg tega bi lahko s temi ukrepi učinkovito odgovorili na nezakonito prakso in nepošteno konkurenco.

## 5.9 Razlike v cenah

5.9.1 Predlog Komisije ne upošteva v zadostni meri sprejetja ukrepov za kompenzacijo naravnih povišanj cen malih pelagičnih vrst zaradi zmanjšanja ulova, kar bo med drugim privedlo do tega, da se bodo te ribe kupovale iz tretjih držav, kjer ni ustreznega nadzora in jamstva, zlasti z vidika okolja.

## 5.10 Vključenost organizirane civilne družbe

5.10.1 EESO s presenečenjem ugotavlja, da mnenje MEDAC z dne 11. marca 2016<sup>(38)</sup>, ki je rezultat stališč vseh zadevnih zainteresiranih strani (podjetij, zaposlenih, zadrug, okoljevarstvenikov in potrošnikov) in več kot dvoletnega dela, ni bilo ustrezno upoštevano – zdi se celo, da se predlog Komisije popolnoma razlikuje, v nekaterih pogledih pa mu celo nasprotuje.

V Bruslju, 31. maja 2017

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Georges DASSIS

---

<sup>(38)</sup> MEDAC, *Medac advice on LTMP for small pelagics in GSA 17 (Northern Adriatic)*, ref. 94/2016, marec 2016.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2003/87/ES zaradi ohranitve obstoječih omejitev področja uporabe za letalske dejavnosti in priprave na izvajanje globalnega tržnega ukrepa po letu 2021**

(COM(2017) 54 final – 2017/0017 (COD))

(2017/C 288/10)

Poročevalec: **Thomas KROPP**

Zaprosilo	Svet, 21. 2. 2017
	Evropski parlament, 13. 2. 2017
Pravna podlaga	člena 192(1) in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Sklep predsedstva	21. 2. 2017
Pristojnost	strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	17. 5. 2017
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	31. 5. 2017
Plenarno zasedanje št.	526
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	192/0/2

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Posledica sprememb, ki jih predlaga Komisija, bo sicer ohranitev regulativnega okvira, veljavnega samo za letalske prevoznike, ki opravljajo lete med letališči znotraj Evropskega gospodarskega prostora (EGP), po letu 2017, vendar predlagane spremembe utirajo pot podpori EU za globalni sistem za izravnavo in zmanjšanje emisij CO<sub>2</sub> za mednarodno letalstvo (CORSIA) <sup>(1)</sup> brez izkrivljanja konkurence ter njegovemu izvajanju od leta 2020.

1.2 Odbor z nekaj zadržki podpira predlog Komisije. Če bo sprejet, bodo okoljske ambicije sistema EU za trgovanje z emisijami (EU ETS) manjše od vsega, kar omogoča, in takšen sistem bi v določeni meri ogrozil domače podnebne cilje EU in mednarodne zaveze; vendar bi EU hkrati verodostojno pokazala svojo podporo globalnemu ukrepu, da se lahko doseže globalni učinek blaženja.

1.3 Razširitev področja uporabe sedanjega sistema EU ETS za letalstvo, da bi zajela vse dohodne in odhodne lete v/iz EGP, bi povzročila tveganje mednarodnih trgovinskih sporov o veljavnosti enostranske ekstrateritorialne uporabe ciljev EU in odložila postopek doseganja soglasja za zagotovitev enotnega izvajanja večstransko dogovorjenega sistema.

1.4 EU mora ukrepati, da bi preprečila izkrivljanje konkurence na enotnem trgu v letalstvu pri izvajanju globalnega tržnega ukrepa v Evropski uniji, pri tem pa zagotoviti čim večjo okoljsko integriteto sistema CORSIA, na podlagi izkušenj s sistemom ETS. V politični razpravi o uporabnosti samostojnega ukrepanja samo za EU je treba upoštevati razvoj sistema CORSIA in to, ali lahko izpolni njene cilje.

<sup>(1)</sup> Na 39. plenarnem zasedanju Mednarodne organizacije civilnega letalstva (ICAO) je skupščina predlagala sprejetje končne resolucije o uvedbi sistema za izravnavo in zmanjšanje emisij CO<sub>2</sub> za mednarodno letalstvo.

1.5 Z zakonodajnim postopkom je treba pohiteti. Predloge je treba sprejeti pred koncem leta 2017, da se lahko pripravljalni ukrepi za izvajanje sistema CORSIA uvedejo v začetku leta 2018. Posebne predpise EU bi bilo treba obravnavati in spreminjati samo za spodbujanje globalnih tržnih ukrepov. Odbor poziva Svet in Evropski parlament, naj ohranita zagon za pravočasno enotno izvajanje sistema CORSIA brez izkrivljanja konkurence.

1.6 Odbor podpira uravnotežen pristop, za katerega se zavzema Komisija in ki ohranja spodbudo, ki jo je Komisija oblikovala s sistemom EU ETS, vendar svetovno vprašanje obravnava globalno ter s tem zmanjšuje stalno tveganje za selitev virov CO<sub>2</sub> in podrejen konkurenčni položaj Evrope. Komisija mora potrošnika seznaniti, da so emisije iz mednarodnega letalstva globalno vprašanje. Če bodo vse države članice Mednarodne organizacije civilnega letalstva (ICAO) ustrezno uvedle sistem CORSIA, bo ta prispeval k ogljično nevtralni rasti, ki povečanje prometa ločuje od povečanja emisij, ne glede na to, kje letalski promet poteka.

1.7 EESO se je odločil pripraviti javno konferenco, na katero bo povabil vse ustrezne deležnike in jim dal priložnost, da izrazijo stališča organizirane civilne družbe glede političnih, socialnih, gospodarskih in okoljskih posledic te regulativne pobude.

## 2. Ozadje

2.1 Sistem EU za trgovanje z emisijami (EU ETS) je bil uveden leta 2005; omejil je emisije industrijskih sektorjev v EGP. Omejitve sestavljajo pravice, ki so skupaj enake količini ton CO<sub>2</sub>, ki se lahko izpustijo v skladu z omejitvijo. Splošna omejitev se vsako leto zmanjša za 1,74 %, kar koristi industrijam, ki potrebujejo manj pravic, in zavezuje industrije, ki onesnažujejo, da kupijo več pravic. Vlade morajo v skladu s sistemom določiti, kako je mogoče doseči prednostne cilje za zmanjšanje emisij, da se bodo zmanjšale skupne emisije CO<sub>2</sub> v EU.

2.2 EU se je leta 2008 dogovorila, da letalstvo kot sektor v svoj sistem za trgovanje z emisijami vključi leta 2012. Sektorju je bila prvič naložena naloga, da namesto držav članic upošteva cilje za zmanjšanje emisij. Emisije iz letalstva so bile začasno omejene pod povprečno raven, ki so jo dosegale med letoma 2004 in 2006. Omejitev dovoljenj za letalstvo je bila ločena od omejitve skupnih emisij v okviru sistema EU ETS. Letalski prevozniki so morali v skladu s sistemom trgovanja z emisijami za letalstvo od leta 2012 predložiti pravice do emisij za vsako tono CO<sub>2</sub>, ki se sprostijo med leti na letališča v EGP ali z njih. Da bi letalski prevozniki lahko obvladali rast prometa in s tem potrebo po rasti letalstva, jim je bila dodeljena pravica do nakupa dodatnih zalog pravic na dražbah, na katerih so drugi sektorji dali na voljo dovoljenja. Omejitev pravic za letalstvo je bila leta 2012 zmanjšana s 97 % emisij v preteklosti (v obdobju 2004–2006) na 95 % te osnove v obdobju 2013–2020. V tem obdobju se letalskim prevoznikom 82 % pravic dodeli brezplačno, 15 % pa se jih proda na dražbi.

2.3 Vključitev letalstva v sistem za trgovanje z emisijami je sprožila zelo burno razpravo. Težave so povezane s samo naravo letalstva kot mednarodne storitvene industrije, katere onesnaževalci s CO<sub>2</sub> so mobilni, zaradi česar je naloga dodelitve pravic do emisij CO<sub>2</sub> v določenem zračnem prostoru nacionalni vladi težavna. Vendar pa je več osnovnih vprašanj na mednarodni ravni nespornih:

2.3.1 Letalstvo povzroči najmanj 2 % svetovnih emisij, od tega mednarodno letalstvo 1,3 %.

2.3.2 Iz blaženja učinkov emisij na podnebne spremembe ne bi smel biti izvzet noben sektor, zato bi bilo treba pomorski in letalski sektor vključiti v globalne sisteme za blaženje učinka CO<sub>2</sub> na podnebne spremembe.

2.3.3 Sčasoma je bilo doseženo soglasje, da pomanjkljivosti davkov za emisije CO<sub>2</sub> odtehtajo prednosti tržnih ukrepov. Davki se v celoti plačujejo od prvega dneva, medtem ko so v sistemih, kot je ETS, predvidene vnaprejšnje brezplačne pravice kot spodbuda za čim večjo učinkovitost in – s prodajo neporabljenih pravic – spremembo stroškov v vir prihodka. Poleg tega davki sami po sebi niso usmerjeni k cilju, temveč se plačujejo v blagajno nacionalnih vlad, medtem ko se lahko tržni mehanizmi združijo z ukrepi izravnave emisij za neposredno kompenzacijo za emisije.



2.4 V središču glavnega spora glede vključitve letalstva v sistem EU ETS je bilo vprašanje mednarodne uporabe sistema. Evropska komisija je trdila, da se s podnebnimi spremembami kot svetovnim pojavom ni mogoče učinkovito spopasti samo z regionalnimi ukrepi. Zato si je prizadevala za izvajanje sistema EU ETS za letalstvo za vse letalske prevoznike, ki letijo na letališča/z letališč v Evropski uniji, ne glede na to, ali so registrirani v državi članici. Vseeno pa je enostranska naložitev takšnega mehanizma tretjim državam v nasprotju s suverenostjo posameznih narodov po vsem svetu. Glede na to, da ni dvostranskega ali večstranskega mednarodnega sporazuma o vključitvi tržnega ukrepa za storitve med suverenimi narodi, je še vedno dvomljivo, v skladu s katero pravno podlago bi lahko Evropska unija naložila takšen sistem tretjim državam. O zakonitosti ukrepanja EU glede letov v tretje države oziroma iz njih je leta 2016 razsodilo Evropsko sodišče <sup>(2)</sup>. EU se je poleg pravnega izziva <sup>(3)</sup> soočala tudi z grožnjo povračilnih trgovinskih sankcij večjih trgovinskih držav.

2.5 Več velikih trgovskih držav, kot so Kitajska, Brazilija, ZDA, Indija in Rusija, je uskladilo prizadevanja za nasprotovanje enostranskemu izvajanju sistema. Komisija je 12. novembra 2012 pod mednarodnim pritiskom objavila predlog o odložitvi sistema trgovanja z emisijami za letalstvo za eno leto. Predlog o odložitvi sta Svet in Evropski parlament uradno sprejela aprila 2013, tik preden so letalski prevozniki morali predati pravice za leto 2012; predlog je retroaktivno zmanjšal področje uporabe sistema trgovanja z emisijami za letalstvo na lete znotraj EGP.

2.6 Marca 2014 je bila sprejeta Uredba (EU) št. 421/2014 Evropskega parlamenta in Sveta <sup>(4)</sup>, s katero je bilo zmanjšano področje uporabe, omejeno na lete znotraj EGP, podaljšano do konca leta 2016, vendar z vrnitvijo k prvotnemu področju uporabe sistema trgovanja z emisijami (vsi leti na letališča v EGP in z njih), če skupščina ICAO leta 2016 ne bi zagotovila dovolj vidnega napredka v smeri globalnega sistema.

2.7 Čepprav je več nevladnih organizacij dvomilo o tem, ali sporazum zadostuje za doseganje koristi, prevladuje mnenje, da je bil Pariški sporazum na podlagi Okvirne konvencije Združenih narodov o spremembi podnebja, ki je bil podpisan 12. decembra 2015 <sup>(5)</sup> v Parizu, pomemben napredek v smeri mednarodnega soglasja o potrebi po nadaljnjih mednarodno usklajenih ukrepih za blaženje vplivov podnebnih sprememb. Sporazum je spodbudil skupno ukrepanje na vseh ravneh. V mesecih po njegovem sprejetju je število vlad podpisnic naraščalo <sup>(6)</sup>.

2.8 Pariški sporazum nadgrajuje konvencijo in prvič združuje vse narode v okviru skupnega cilja, da bi si ambiciozno prizadevali za boj proti podnebnim spremembam ter prilagajanje na njihove vplive, pri čemer je okrepljena podpora prizadevanjem držav v razvoju. Kot takšen začrtuje novo smer v globalnih prizadevanjih za podnebje <sup>(7)</sup>.

2.8.1 Osrednji cilj Pariškega sporazuma je krepitev globalnega odziva na nevarnosti podnebnih sprememb z zadržanjem dviga globalne temperature precej pod 2 stopinjama Celzija nad predindustrijsko ravno ter nadaljevanje prizadevanj za nadaljnjo omejitev dviga temperature na 1,5 stopinj Celzija. Poleg tega je cilj sporazuma krepitev zmožnosti držav za obvladovanje učinkov podnebnih sprememb. Za izpolnitev teh ambicioznih ciljev bodo vzpostavljeni ustrezni finančni mehanizmi, nov tehnološki okvir in okrepljen okvir za izgradnjo zmogljivosti, ki bodo podprli ukrepanje držav v razvoju in najranljivejše države v skladu z njihovimi nacionalnimi cilji. Sporazum zagotavlja tudi večjo preglednost ukrepov in podporo z zanesljivejšim okvirom preglednosti <sup>(8)</sup>.

<sup>(2)</sup> Dokument UL 62015CJO272 – Sodba Sodišča (četrti senat) z dne 21. decembra 2016, Zadeva C–272/15.

<sup>(3)</sup> Po odločitvi leta 2008 o vključitvi letalstva v sistem EU ETS od leta 2012 dalje je eden od ameriških letalskih prevoznikov v Združenem kraljestvu sprožil sodni postopek, v katerem je zastopal stališče, da je sistem trgovanja z emisijami po mednarodnem pravu nezakonit.

<sup>(4)</sup> UL L 129, 30.4.2014, str. 1.

<sup>(5)</sup> [http://unfccc.int/documentation/documents/advanced\\_search/items/6911.php?prifref=600008865](http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?prifref=600008865).

<sup>(6)</sup> Sporazum je ratificiralo 43 držav od 197 pogodbenic konvencije. Prag za začetek veljavnosti Pariškega sporazuma je bil dosežen 5. oktobra 2016. Pariški sporazum je začel veljati 4. novembra 2016. Prva konferenca pogodbenic, ki je štela kot zasedanje pogodbenic Pariškega sporazuma (CMA 1), je bila od 15. do 18. novembra 2016 v Marakešu v Maroku.

<sup>(7)</sup> Besedilo s spletišča UNFCCC.

<sup>(8)</sup> Dodatne informacije o ključnih vidikih sporazuma so na voljo tukaj.

2.8.2 Pariški sporazum od vseh pogodbenic zahteva, da se po svojih najboljših močeh potrudijo z nacionalno določenimi prispevki in ta prizadevanja v prihodnjih letih okrepijo. To vključuje zahteve, da vse pogodbenice redno poročajo o svojih emisijah in prizadevanjih za izvajanje prispevkov<sup>(9)</sup>. Pogodbenice bodo leta 2018 ocenile skupna prizadevanja v povezavi z napredkom pri doseganju cilja, določenega v Pariškem sporazumu, in poročanjem o pripravi nacionalno določenih prispevkov. Prav tako bo vsakih pet let opravljena globalna ocena, da se ugotovi skupni napredek pri izpolnjevanju namena sporazuma, na njej pa bodo temeljili nadaljnji posamezni ukrepi pogodbenic.

2.9 Prevladuje splošno prepričanje, da je Pariški sporazum dal zagon za dosežek na skupščini ICAO leta 2016, posebej za civilno letalstvo<sup>(10)</sup>. Po treh letih pogajanj, vse od 38. skupščine ICAO leta 2013, so se države članice ICAO 6. oktobra dogovorile o izvajanju globalnega tržnega ukrepa, da se nadomesti rast emisij iz mednarodnega letalstva po letu 2020. Plenarna skupščina je sprejela resolucijo o uvedbi sistema za izravnavo in zmanjšanje emisij CO<sub>2</sub> za mednarodno letalstvo (CORSIA)<sup>(11)</sup>. Ta sistem od letalskih prevoznikov zahteva izravnavo nekaterih njihovih emisij, vendar ne nujno zmanjšanja njihovih lastnih emisij.

2.10 V skladu z resolucijo skupščine povprečna raven emisij CO<sub>2</sub> iz mednarodnega letalstva, ki jo zajema sistem v obdobju med letoma 2019 in 2020, predstavlja temelj za ogljično nevtralno rast od leta 2020 dalje, s katero se primerjajo emisije v prihodnjih letih. Če bodo emisije CO<sub>2</sub> iz mednarodnega letalstva, ki jih zajema sistem, kadar koli po letu 2021 presegle povprečne izhodiščne emisije v letih 2019 in 2020, bo razlika predstavljala sektorske zahteve za izravnavo za to leto.

2.11 ICAO se je odločila za postopno uvedbo izvajanja, da bi upoštevala posebne okoliščine in zadevne zmogljivosti držav pogodbenic. Sistem bo na začetku prostovoljen, nato pa bodo v njem sodelovale vse države, razen nekaterih izvzetih držav.

ICAO se je odločila za pristop na podlagi prog, da bi zmanjšala konkurenčni vpliv sistema CORSIA na operaterje. Iz izvzetih prog bodo izvzeti vsi letalski prevozniki, ki letijo na teh progah.

2.12 Pilotna faza (2021–2023) in prva faza (2024–2026) veljata za države, ki sodelujejo prostovoljno. Do 12. oktobra 2016 se je za prostovoljno sodelovanje v globalnem tržnem ukrepu od samega začetka odločilo 66 držav. Druga faza (2027–2035) velja za vse države, razen za izvzete države, če se te ne odločijo za prostovoljno sodelovanje. EESO sporazum pozdravlja, vendar pa utegne biti za izpolnitev podnebnih ciljev EU zaradi njegovega prostovoljnega značaja nujno, da razliko pokrijejo drugi sektorji.

2.13 Temelji sistema CORSIA, o katerih se mora dogovoriti in jih objaviti ICAO, so metodologija za spremljanje, poročanje in preverjanje emisij posameznih operaterjev, merila za enoto emisij in evidence. Vendar pa bo ICAO zagotovila vire, da bodo vse države vzpostavile potrebno infrastrukturo<sup>(12)</sup>. Podrobnosti teh vidikov še niso dogovorjene, bodo pa ključnega pomena za okoljsko učinkovitost sistema CORSIA, ki bi morala biti v skladu z ambicioznimi standardi.

2.14 Letalski prevozniki bodo zahteve za izravnavo, ki veljajo zanje, lahko izpolnili z nakupom izravnalnih dobropisov na trgih ogljika. Enota emisij (ena enota ustreza eni toni CO<sub>2</sub>) se bo zato zunaj mednarodnega letalskega sektorja zmanjšala. Merila enote emisij je treba še oblikovati. Ključno bo zagotoviti, da tona CO<sub>2</sub>, ki jo izpusti letalski prevoznik, dejansko ustreza toni CO<sub>2</sub>, prihranjeni v drugem sektorju.

<sup>(9)</sup> Dodatne informacije o nacionalno določenih prispevkih so na voljo tukaj.

<sup>(10)</sup> Ustrezne mednarodne organizacije, ki bi bila podrejena ZN in bi obravnavala emisije iz vojaških zrakoplovov, ni. Tudi v sistemu EU ETS emisije iz vojaških zrakoplovov niso vključene. Študijska skupina je izrazila interes za oceno učinka vojaških letov za usposabljanje na ravni CO<sub>2</sub>, pri čemer je jasno izvzela lete v okviru uradnih misij. Javne informacije o emisijah iz vojaških zrakoplovov se ne zbirajo niti na regionalni niti na nacionalni ali svetovni ravni.

<sup>(11)</sup> CORSIA je eden od elementov svežnja ukrepov, ki se nanašajo na tehnologijo letal in motorjev, delovanje ter trajnostna alternativna goriva kot nove vire energije.

<sup>(12)</sup> Natančen seznam vseh zahtev je priložen temu dokumentu v Dodatku 1.

2.15 Glede na več kot desetletje trajajoče razprave v ICAO se sporazum, dosežen leta 2016, šteje za zgodovinski. V njem so upoštewane razlike, ki so v preteklosti vedno znova onemogočile doseganje soglasja. Razhajanje mnenj držav članic ICAO je posledica različne gospodarske zrelosti posameznih držav, njihovega gospodarskega vpliva in splošne politike o okoljskih zadevah. Veliko število držav, ki so pripravljene od začetka sodelovati v sistemu CORSIA, bo spodbuda za druge države, da se prav tako vključijo v sistem. Vendar pa je ta trenutek za sistem CORSIA potreben dogovor o metodologiji za spremljanje, poročanje in preverjanje emisij posameznih operaterjev do 1. januarja 2019, o merilih za enoto emisij do leta 2018, o izvajanju regulativnega okvira do leta 2020 ter o izvajanju evidenc do januarja 2021.

### 3. Ocena predloga

3.1 Če se Uredba (EU) št. 421/2014 ne spremeni, bo sedanje besedilo povzročilo ponovno uveljavitev prvotnega področja uporabe sistema EU ETS za letalstvo, ki bo tako zajemalo vse mednarodne lete na letališča/z letališč v EGP. To bi pomenilo, da bi morali letalski prevozniki predati pravice za svoje celotne emisije letov v tretje države in iz njih do 30. aprila 2018<sup>(13)</sup>. Kot je navedeno<sup>(14)</sup>, je bilo izvajanje Uredbe (EU) št. 421/2014 začasno odloženo do ocene izida skupščine ICAO leta 2016. Komisija v svoji oceni<sup>(15)</sup> meni, da je Resolucija ICAO o načelih globalnega tržnega mehanizma (GMBM) skladna z ambicioznimi cilji in politikami EU. Zato je treba besedilo Uredbe (EU) št. 421/2014 spremeniti, da se ponovno prepreči izvajanje instrumenta EU kljub soglasju EU o globalnem tržnem mehanizmu. Predlog Komisije temelji na naslednjih argumentih:

#### 3.1.1 Oblika

Glede na omejen čas za dokončanje zakonodajnega postopka Komisija predlaga, da bi imel ukrep obliko uredbe, ki bi se neposredno uporabljala v vseh državah članicah in bi bila v celoti zavezujoča, tako da lahko vse države članice enotno uporabljajo in izvajajo spremembe, preden začnejo marca in aprila 2018 veljati roki za doseganje skladnosti.

#### 3.1.2 Ocena učinka<sup>(16)</sup>

Komisija se zavzema za nadaljevanje sedanjega stanja, tj. nadaljevanje sedanje uporabe sistema EU ETS za lete znotraj EGP v obdobju 2017–2020 (in s tem brez vrnitve k prvotnemu področju uporabe za mednarodne lete od leta 2017 dalje). Komisija potrjuje, da je sedanje področje uporabe sistema EU ETS znotraj EGP prispevalo k zmanjšanju emisij CO<sub>2</sub> za približno 17 milijonov ton letno in da zato letalstvo prispeva k ciljem podnebnih sprememb, tako kot drugi sektorji. Komisija nadalje potrjuje, da bi bila ohranitev področja uporabe znotraj EGP dobrodošla za tretje države in da bi to omogočilo usmeritev v izvedbo potrebnih ukrepov za pravočasno in usklajeno izvajanje globalnega tržnega mehanizma.

#### 3.1.3 Roki

Komisija predlaga dejansko podaljšanje pristopa odložitve po letu 2016, ki bi se od leta 2017 uporabljal enako kot v letu 2016, kar bi ICAO omogočilo vzpostavitev potrebnih orodij za učinkovito uporabo globalnega tržnega mehanizma. Komisija bi nato izvedla nadaljnje ocene in pregledala sistem EU ETS za obdobje po letu 2020. Ta nova revizija uredbe ni časovno omejena.

3.1.4 Člen 28(a) je spremenjen, tako da odstopanja za mednarodne lete na letališča/z letališč v EGP veljajo tudi po letu 2016, medtem ko so leti znotraj EGP še vedno vključeni.

3.1.5 Uveden je nov člen 28(b), da se pripravi uvedba globalnega tržnega mehanizma. Navedeni člen povezuje izvajanje globalnega tržnega mehanizma z zahtevami za poročanje Komisije Evropskemu parlamentu o stanju izvajanja in stopnji potrebnih sprememb sistema EU ETS, da bi se v celoti uporabljal tudi v EGP<sup>(17)</sup>.

3.1.6 Člen 28(c) pooblašča Komisijo, da sprejme mehanizme spremljanja, poročanja in preverjanja emisij posameznih operaterjev za namene izvajanja globalnega tržnega mehanizma.

<sup>(13)</sup> Kot je določeno v Direktivi 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 275, 25.10.2003, str. 32).

<sup>(14)</sup> Glej odstavek 2.6.

<sup>(15)</sup> Obrazložiteni memorandum k predlogu uredbe COM/2017/054 final – 2017/017 (COD).

<sup>(16)</sup> Glej str. 6 obrazložitenega memoranduma.

<sup>(17)</sup> Ta člen odraža dejstvo, da so leti znotraj EGP mednarodni leti in da bi moral biti sistem CORSIA v skladu z resolucijo ICAO iz leta 2016 edini tržni ukrep za mednarodno letalstvo.

3.1.7 S tehničnega vidika se Priloga 1 spremeni tako, da se podaljša izvzetje nekomercialnih zrakoplovov, ki letno povzročijo manj kot 1000 ton emisij CO<sub>2</sub>, za obdobje 2020–2030. Ti predstavljajo samo 0,2 % vseh emisij, zato bi njihova vključitev pomenila nesorazmerno upravno breme.

3.2 Iz razprav na različnih forumih in poročila Komisije<sup>(18)</sup> je razvidno, da so verjetno sporna tri vprašanja v nadaljevanju.

3.2.1 Strožje določbe v Direktivi o sistemu EU ETS za obdobje 2017–2020. Razen vprašanj o izvedljivosti se zaradi tega zastavlja vprašanje, ali je takšna burna razprava v času, ko bi se bilo treba osredotočiti na izvajanje globalnega tržnega mehanizma, koristna in ali ni celo škodljiva za konkurenčnost industrije in položaj EU v mednarodnih pogajanjih o tehničnih vidikih globalnega tržnega mehanizma; poleg tega ni jasno, ali bi spremembe sistema EU ETS na tej stopnji omogočile zadostno dodano vrednost v smislu zmanjšanja emisij CO<sub>2</sub>, da se upravičijo globalna gospodarska, politična in trgovinska tveganja. Takšni argumenti so prenažljeni vsaj do trenutka, ko bodo obeti sistema CORSIA jasnejši.

3.2.2 Določitev roka za novo revizijo sistema EU ETS. To je razumljivo, saj stalne spremembe v zvezi z odložitvijo ne morejo postati dokončna regulativna pot naprej. Hkrati še ni znana končna oblika sistema CORSIA in njegovo vključevanje v evropske politike bo morala EU preučiti bližje letu 2020. Vendar pa je s tem povezano tveganje zmanjšanja stabilnosti načrtovanja, če bodo deležniki vedeli, da je predpis časovno omejen, ne bodo pa vedeli, ali bo nov predpis nadomestil starega ali pa bo uveljavljena določba o vrnitvi k prvotnemu področju uporabe, kar bi ponovno podžgalo mednarodne trgovinske spore, za katere si številni deležniki ne želijo, da bi se ponovili. Časovna neomejenost ima jasno prednost, da lahko Komisija dokonča svojo oceno učinka in preglede, preden predloži spremembo k direktivi o sistemu EU ETS.

3.2.3 Hitro soglasje med Evropskim parlamentom in Svetom. Navedeni instituciji EU se ne bi smeli zapletati v dolgotrajne razprave o preteklih učinkih sistema EU ETS, temveč bi morali svoje politične razprave osredotočiti na najboljši način za spodbujanje usklajenega in pravočasnega izvajanja globalnega tržnega mehanizma. Posvetovanja o predlogu Komisije je treba zaključiti pred koncem leta 2017, da se prepreči vrnitev k prvotnemu področju uporabe.

4. EESO je zaradi svoje edinstvene sestave in izkušenj v odličnem položaju, da k politični razpravi prispeva s stališči organizirane civilne družbe o političnih, družbenih, gospodarskih in okoljskih posledicah te zakonodajne pobude. Zato se je EESO odločil, da mnenje pospremi s konferenco z udeležbo vseh ustreznih deležnikov.

V Bruslju, 31. maja 2017

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

---

<sup>(18)</sup> Povzetek ocene učinka, priložene dokumentu o spremembi Direktive 2003/87/ES.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Evropski investicijski banki – Pospeševanje inovativnosti na področju čiste energije**

(COM(2016) 763 final)

(2017/C 288/11)

Poročevalec: **Christophe QUAREZ**

Zaprosilo	Evropska komisija, 17. 2. 2017
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	16. 5. 2017
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	1. 6. 2017
Plenarno zasedanje št.	526
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	173/2/7

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja, da je Komisija znova potrdila svojo pripravljenost, da prehod na konkurenčno nizkoogljično gospodarstvo pospeši s celovito strategijo za spodbujanje zasebnih naložb, prilagojenimi finančnimi instrumenti ter financiranjem raziskav in inovacij.

1.2 Komisija v sporočilu<sup>(1)</sup> predstavlja vrsto različnih instrumentov in možnosti financiranja za podporo nizkoogljičnim inovacijam. EESO podpira namero Komisije, da spodbudi nove naložbe v celotni vrednostni verigi inovacij.

1.3 EESO je kljub temu zaskrbljen zaradi kompleksnosti in različnih vrst pomoči. Zato pozdravlja namero Komisije, da vzpostavi svetovalno zmogljivost na enem mestu, ki bi usmerjala nosilce projektov in vlagatelje, vendar poziva k prizadevanjem za poenostavitev finančne ponudbe. EESO dejansko meni, da je teh finančnih pomoči preveč ter da mikropodjetja in lokalne oblasti do njih težko dostopajo.

1.4 EESO predlaga, naj Komisija države članice spodbudi k združitvi virov za izvedbo obsežnih projektov na področju nizkoogljičnih inovacij, da bi tako izboljšali sodelovanje med glavnimi akterji v evropskih raziskavah. S tem se bo pospešilo usklajevanje med akterji v raziskavah, ki bodo tako postali konkurenčnejši.

1.5 EESO opozarja, da evropske podnebne politike sicer morajo spodbujati preoblikovanje teh sektorjev z naložbami in inovacijami, vendar pa to v nobenem primeru ne sme povzročiti njihovega propada. Politika boja proti podnebnim spremembam ne sme privedi do preseljevanja proizvodnih dejavnosti.

1.6 EESO meni, da je najboljša spodbuda za nizkoogljične inovacije zakonodajni okvir, ki določa visoko ceno za CO<sub>2</sub> (trenutno približno 7 EUR/tono), s čimer se vlagateljem zelo jasno pokaže, da za ogljične tehnologije srednjeročno v Evropi ni več mesta.

1.7 EESO se zaveda, da je Evropska unija ena od vodilnih sil v svetu na področju raziskav in inovacij v zvezi s čisto energijo, ki kot pomembna donatorica javnih sredstev temu področju namenja več kot 10 milijard EUR. Raziskave in inovacije so ključnega pomena za vzdrževanje konkurenčnosti Evrope in njenega vodilnega položaja v svetu na področju naprednih energetske tehnologij in energetske učinkovitih rešitev.

<sup>(1)</sup> COM(2016) 763 final.

1.8 EESO pozdravlja dejstvo, da sta pomembna začetek in konec inovacijske verige, pri čemer ima ključno vlogo program Obzorje 2020, ki na podlagi pristopa od spodaj navzgor prek Evropskega raziskovalnega sveta financira prelomne temeljne raziskave, tudi zaradi predvidene ustanovitve evropskega sveta za inovacije, katerega namen je pomagati industrijskim sektorjem, zlasti malim in srednjim podjetjem (MSP), pri ustvarjanju novih trgov.

1.9 EESO se želi bolje seznaniti s projekti Komisije za preučitev novih pristopov za raziskave in inovacije, ki temeljijo na poslanstvu. Zlasti bi bilo treba podrobneje opisati postopek opredelitve in izbire teh projektov.

1.10 EESO priporoča, naj civilna družba sodeluje v okviru nove platforme za energijo in raziskave, ki jo namerava uvesti Komisija, da bi povezala energetske strokovnjake s področja družboslovnih, humanističnih in tehničnih ved.

## 2. Kratka vsebina sporočila Evropske komisije

2.1 Komisija znova potrjuje, da si bo prizadevala za pospeševanje prehoda na konkurenčno nizkoogljično gospodarstvo.

2.2 V ta namen predstavlja sveženj zakonodajnih ukrepov, osredotočenih na tri pomembne cilje:

- energijska učinkovitost na prvem mestu,
- Evropa kot vodilna svetovna sila na področju obnovljivih virov energije,
- poštena obravnava porabnikov.

2.3 V tem okviru Komisija predstavlja celovito strategijo z glavnimi vzvodi politike, ki jih lahko EU uporabi za povečanje zasebnih naložb v inovativnost na področju čiste energije:

- oblikovanje močnih in usklajenih spodbud za zasebne naložbe v raziskave, razvoj in uvajanje čiste energije;
- uporaba ciljno usmerjenih finančnih instrumentov za zmanjšanje tveganja zasebnih naložb v nepreskušene, vendar obetavne tehnologije ali poslovne modele čiste energije, zlasti zaradi znanstvenih, tehnoloških ali tržnih negotovosti;
- usmeritev financiranja Evropske unije (EU) v raziskave in inovacije (zlasti v okviru programa Obzorje 2020);
- razvoj regulativnega okvira za usmeritev subvencij držav članic na področju energije v nizkoogljične vire energije namesto v fosilna goriva.

2.4 Komisija v sporočilu določa štiri prednostna tehnološka področja:

- razogljičenje stavbnega fonda EU do leta 2050. Stavbe zajemajo 40 % povpraševanja po energiji. Približno 75 % stavbnega fonda EU je treba prenoviti, da se poveča energijska učinkovitost;
- krepitev vodilne vloge EU na področju obnovljivih virov energije in ohranitev njenega vodilnega položaja v svetu na področju teh tehnologij;
- razvoj cenovno dostopnih rešitev za shranjevanje energije, zlasti s spodbujanjem ponovnega zagona proizvodnje akumulatorskih celic v Evropi;
- spodbujanje elektromobilnosti z razvojem cenejših akumulatorjev z daljšim delovanjem in hitrejših rešitev polnjenja.

2.5 Komisija poleg tega predlaga usklajena prizadevanja v mestih, regijah in državah članicah za inovativnost na področju čiste energije.

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 Evropska komisija je 30. novembra 2016 predstavila zelo zgoščen sveženj ukrepov z naslovom Čista energija za vse Evropejce, ki vsebuje vrsto predlogov za preoblikovanje trga energije, zlasti energije iz obnovljivih virov, da bi se spoštovale zaveze, sprejete ob podpisu Pariškega sporazuma o podnebnih spremembah.

3.2 EU se je s Pariškim sporazumom obvezala, da bo do leta 2030 emisije toplogrednih plinov zmanjšala za 40 %. Oktobra 2014 pa je določila tudi okvir podnebne in energetske politike do leta 2030 s še dvema ciljema, tj. da se pri proizvodnji električne energije leta 2020 uporabi 20 % obnovljivih virov energije, leta 2030 pa najmanj 27 %, ter da se v istem časovnem okviru doseže od 20 do vsaj 27 % prihrankov energije.

3.3 EESO se je v številnih mnenjih strinjal s tem, da je treba pospešiti prehod na konkurenčno nizkoogljično evropsko gospodarstvo ob upoštevanju stališč in predlogov civilne družbe.

3.4 EESO je pozval k pravičnemu prehodu in vedno nasprotoval temu, da se zaposlovanje postavlja nasproti varstvu okolja. Oba cilja je treba uresničevati enako odločno.

3.5 EESO meni, da evropske podnebne politike morajo spodbujati preoblikovanje teh sektorjev z naložbami in inovacijami, vendar pa to v nobenem primeru ne sme povzročiti njihovega propada. Politika boja proti podnebnim spremembam ne sme privedi do preseljevanja proizvodnih dejavnosti.

3.6 EU je na področju energetskih inovacij doslej poudarek namenjala predvsem razvoju tehnologij in zanemarjala, kar je za državljane dejansko pomembno, tj. zadovoljitev njihovih potreb po energiji, kot so ogrevanje, mobilnost ali razsvetljava.

3.7 Komisija zdaj v svojem sporočilu priznava, da imajo porabniki v energetskem sistemu osrednjo vlogo kot proizvajalci energije v decentraliziranem energetskem omrežju ali tako, da zahtevajo konkurenčne nizkoogljične rešitve.

3.8 EESO ta razvoj pozdravlja, saj se inovacijska strategija za državljane začne z analizo njihovih potreb in ravnanja z energijo.

3.9 Komisija v sporočilu predstavlja vrsto različnih instrumentov in možnosti financiranja za podporo nizkoogljičnim inovacijam. EESO podpira pripravljenost Komisije, da spodbudi dodatne naložbe v celotno vrednostno verigo inovacij, vendar izraža zaskrbljenost zaradi kompleksnosti in različnih vrst pomoči, ki so zato zlasti za inovativna mikropodjetja ter lokalne in regionalne oblasti težko dostopne.

3.10 EESO zato pozdravlja pripravljenost Komisije, da vzpostavi svetovalno zmogljivost na enem mestu, ki bi usmerjala nosilce projektov in vlagatelje, vendar poziva k prizadevanjem za poenostavitev finančne ponudbe.

3.11 Dejansko se je težko znajti med možnostmi, kot so sklad za inovacije v okviru sistema za trgovanje z emisijami, Evropski sklad 2020 za energetiko, podnebne spremembe in infrastrukturo, sklad InnovFin, skupnost znanja in inovacij InnoEnergy, program Obzorje 2020, Evropski sklad za strateške naložbe in Evropska investicijska banka <sup>(2)</sup>.

3.12 EESO je v mnenju Energijske tehnologije in inovacije <sup>(3)</sup> opozoril, da pomembne inovacije ne izhajajo iz industrijskih panog in podjetij s prevladujočo vlogo na trgu, ampak so plod prizadevanj „specialistov“, kot so mala in srednja podjetja.

### 4. Posebne ugotovitve

4.1 EESO odobrava pripravljenost Komisije, da zmanjša subvencije nekaterih držav članic za nafto in premog, vendar opozarja, da je treba predvideti spremembe v industriji in predlagati alternativne možnosti usposabljanja in zaposlovanja delavcev, zlasti v rudarskem sektorju.

<sup>(2)</sup> UL C 268, 14.8.2015, str. 27.

<sup>(3)</sup> UL C 67, 6.3.2014, str. 132.

4.2 Z vidika zaposlovanja je za energetske prehode potrebna podpora javnosti, da ga bodo politično podprle tudi države članice.

4.3 EESO meni, da je najboljša spodbuda za nizkoogljične inovacije zakonodajni okvir, ki določa visoko ceno za CO<sub>2</sub> (trenutno približno 7 EUR/tono), s čimer se vlagateljem zelo jasno pokaže, da za ogljične tehnologije srednjeročno v Evropi ni več mesta.

4.4 Zelo malo se omenja tehnologija za zajemanje in shranjevanje CO<sub>2</sub>, čeprav je po mnenju Komisije nujna za uresničitev ciljev do leta 2050.

4.5 EESO pri tem preseneča, da Komisija ne pojasnjuje, zakaj orodja, ki so bila vzpostavljena po letu 2008 za spodbujanje uporabe tehnologije za zajemanje in shranjevanje CO<sub>2</sub>, niso bila učinkovita.

4.6 EESO odobrava pripravljenost Komisije, da do leta 2050 doseže razogljičenje stavbnega fonda EU. Ta fond prispeva več kot 40 % povpraševanja po končni energiji v EU.

4.7 Izziv toplotne prenove stavbnega fonda je precejšen, vendar EESO v sporočilu Komisije ne najde oprijemljivih orodij in finančne pomoči za doseg tega.

4.8 Obstajajo tehnične rešitve (izolacija, energija iz obnovljivih virov za ogrevanje in sanitarno toplo vodo) za nove stavbe, pogosto zaradi posebnih predpisov glede toplotne energije v državah članicah, vendar pa pomoč za toplotno prenovo starih stavb običajno ni zadostna, čeprav v energijsko potratnih stanovanjih pogosto živijo najbolj prikrajšane družine.

4.9 EESO podpira cilje Komisije v zvezi s prometnim sektorjem, ki je prav tako ogljično intenziven sektor, vendar ima pomisleke glede nekaterih vidikov:

- Dejansko je treba razvijati elektromobilnost s proizvodnjo akumulatorskih celic v Evropi in vključevanjem shranjevanja v električne sisteme, vendar se EESO sprašuje, zakaj Komisija v sporočilu ne omenja regulativnih ali finančnih ureditev za postavitve postaj za polnjenje električnih vozil v cestni in avtocestni mreži v Uniji, kar je nujno, če naj bi spodbudili uporabo električnih vozil.
- EESO Komisijo poziva, naj ukrepe v zvezi s tehnološkimi inovacijami za razogljičenje prometnega sektorja dopolni tako, da se osredotoči na cestni tovorni promet in spodbuja intermodalne rešitve z razvojem oprtnega prevoza in prevoza tovora po plovnih poteh. Zaželeno je tudi, da se spodbuja prehod s prevoza z osebnimi avtomobili na javni prevoz.

4.10 EESO meni, da ima pri financiranju inovacij bistveno vlogo množično financiranje. Ta panoga se hitro razvija (in bo kmalu pomembnejša od tveganega kapitala) in državljanom omogoča, da neposredno sodelujejo v procesu inovacij na področju čiste energije.

4.11 EESO poziva Komisijo, naj spodbuja množično financiranje in sredstva iz tega vira usmeri v štiri tehnološka področja, ki jih opredeljuje kot prednostna (obnovljivi viri energije, rešitve za shranjevanje energije, elektromobilnost, plusenergijska stanovanja).

V Bruslju, 1. junija 2017

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

---



**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Evropska strategija za kooperativne inteligentne prometne sisteme – mejnik na poti h kooperativni, povezani in avtomatizirani mobilnosti**

(COM(2016) 766 final)

(2017/C 288/12)

Poročevalec: **Stefan BACK**

Zaprosilo	Evropska komisija, 27. 1. 2017
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	16. 5. 2017
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	31. 5. 2017
Plenarno zasedanje št.	526
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	150/0/0

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) je zadovoljen s sporočilom Komisije z naslovom Evropska strategija za kooperativne inteligentne prometne sisteme (COM(2016) 766) (v nadaljevanju: strategija) in njegovim ambicioznim ciljem za izvajanje prvega seznama storitev (storitve C-ITS za dan 1) z letom 2019, ki bi mu sledilo oblikovanje drugega seznama storitev (storitve C-ITS za dan 1,5).

1.2 EESO se zaveda številnih potencialnih koristi, ki bi jih prineslo izvajanje strategije, vključno z učinkovitejšim potniškim in tovornim prometom, tudi v vseevropskem prometnem omrežju, večjo energetske učinkovitostjo, zmanjšanjem emisij in manjšim tveganjem nesreč v cestnem prometu. Strategija je pomemben mejnik razvoja kooperativnih inteligentnih prometnih sistemov (angl. *Cooperative Intelligent Transport Systems – C-ITS*) in nazadnje avtomatizirane mobilnosti. EESO ta projekt podpira in ugotavlja, da je za izvajanje digitalnih prometnih sistemov, vključno z infrastrukturo, vozili in inovativnimi storitvami, potrebno zgledno sodelovanje med različnimi sektorji, kot so promet, energija in telekomunikacije.

1.3 EESO ceni dodano vrednost, ki jo za mobilnost, zlasti za prevoz potnikov in blaga, vključno z distribucijskimi sistemi, pomenijo storitve C-ITS za dan 1 in za dan 1,5, in se zaveda, da v evropskih aglomeracijah poteka več testnih projektov, ki presegajo okvir strategije in že vključujejo testiranje avtomatiziranih vozil za prevoz potnikov. EESO se v tem okviru zaveda tudi pomena, ki je v strategiji pripisan preprečevanju morebitnih povratnih učinkov, kot je povečanje prometa in emisij, z ukrepi za vključitev povezanih, kooperativnih in avtomatiziranih vozil v načrtovanje trajnostne mobilnosti in logistike ter spodbujanje javnega prevoza.

1.4 EESO se poleg tega zaveda pozitivnih posledic glede stopnje znanja na področju IT, razvoja novih spretnosti ter večje konkurenčnosti sektorjev, povezanih s podatki, avtomobilizmom in prometom, v EU, zlasti dolgoročno.

1.5 EESO opozarja tudi na pomen zasebnosti in varstva podatkov, kar je že navedel tudi v mnenju o direktivi o inteligentnih prometnih sistemih <sup>(1)</sup>. Poudarja, da je treba podatke za C-ITS uporabljati samo za namene C-ITS in jih ne shranjevati ali uporabljati za druge namene, razen s soglasjem uporabnika. EESO meni, da je to bistveno pojasniti s pravno zavezujočimi določbami, da bi tako ustvarili zaupanje v sistem ter zagotovili skladnost z zakonodajo EU, vključno s členom 8 Listine EU o temeljnih pravicah <sup>(2)</sup>.

1.6 EESO poudarja pomen skupnih standardov in čezmejne interoperabilnosti pri izvajanju notranjega digitalnega trga in za zagotavljanje učinkovitega čezmejnega prometa.

1.7 EESO poudarja, da je pri izvajanju strategije pomembno najti dovolj prostora tudi za lokalne rešitve oziroma rešitve posameznih podjetij, če takšne rešitve pomenijo dodano vrednost, in to tudi v – ustrezno upravičenem in sorazmernem – primeru, če to negativno vpliva na splošno zagotavljanje interoperabilnosti in zahteve glede preglednosti. Podobno tudi izpolnjevanje zahtev glede standardizacije in preglednosti ne sme negativno vplivati na inovacije.

1.8 EESO opozarja, kako pomembni so visoki standardi varnosti, da bi preprečili vdore in kibernetiske napade, visoki standardi varstva podatkov in učinkovito ocenjevanje skladnosti. Iz istih razlogov bodo posebne varnostne rešitve pogosto morale ostati zaupne.

1.9 Izvajanje strategije utegne biti zelo zahteven proces, pri katerem bo morala Komisija pri izbrani metodi usklajevanja nenehno komunicirati, spremljati in ustrezno ukrepati. Za uspešno izvajanje utegne biti odločilno vzpostavljanje zaupanja med partnerji procesa izvajanja in v odnosu do širše javnosti, vključno s potrošniki. EESO pri tem poudarja pravice invalidov do vključevanja, ki so določene v Konvenciji OZN o pravicah invalidov iz leta 2006. EESO opozarja, da bi zaradi povezav s civilno družbo lahko bil koristen partner pri vzpostavljanju dialoga o izvajanju.

1.10 EESO poudarja, da zakonodajni ukrepi, navedeni v strategiji, ne bi smeli biti preveč normativni. Interoperabilnost in skupni standardi zato ne smejo postati cilj sam po sebi, ampak veljati samo, ko njihov namen prinaša dodano vrednost in ko ne ovirajo inovacij in potreb po reševanju konkretnih težav, bodisi na lokalni ravni ali v posameznem podjetju.

1.11 V strategiji je obravnavan prvi korak k uvedbi C-ITS s primerjalno omejenimi učinki na okolje in delovne pogoje (storitve C-ITS za dan 1 in za dan 1,5). Temu bo najbrž sledila uvedba avtomatiziranih vozil z večjim učinkom na delovno silo. Iz tega razloga in zato, da se ustvari ozračje vzajemnega zaupanja, EESO meni, da bi bilo treba v zgodnji fazi začeti socialni dialog, s katerim bi obravnavali morebitne zaplete glede zaposlovanja in delovnih pogojev.

1.12 EESO poudarja nujnost napredovanja k naslednjemu koraku izvajanja C-ITS, tj. razvoju sistemov, ki vključujejo tudi komuniciranje med vozili in upravljanje prometa. V državah članicah z avtomobilsko industrijo že potekata testiranje projektov in priprava zakonodaje, zato EESO meni, da je treba pohiteti, če želi imeti EU pomembno vlogo pri spodbujanju evropskih prizadevanj.

1.13 Pomembno vlogo pri izvajanju strategije naj bi imela platforma C-Roads, ki je bila oblikovana oktobra 2016. Do zdaj se vanjo še niso vključile vse države članice. Po mnenju EESO je nujno, da se ji pridružijo vse države članice.

1.14 EESO ceni pripravljenost Komisije, da izvajanje finančno podpre. V tem okviru opozarja tudi na to, da je treba zagotoviti možnosti za ustrezno načrtovanje ukrepov izvajanja na ravni podjetij, pri tem pa med drugim upoštevati finančne omejitve v sektorju cestnega prevoza blaga.

1.15 EESO obžaluje, da ni jasnega časovnega razporeda za storitve C-ITS za dan 1,5 in nadaljnje storitve. Obžaluje tudi dejstvo, da ni ocene učinka. Poročilo o platformi C-ITS vsebuje elemente, ki omogočajo oceno nekaterih vidikov strategije, vendar po mnenju EESO to ne zadostuje.

<sup>(1)</sup> Uredba 2010/40/EU Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 207, 6.8.2010, str. 1) in UL C 277, 17.11.2009, str. 85.

<sup>(2)</sup> UL L 281, 23.11.1995, str. 31, UL L 119, 4.5.2016, str. 1 in UL C 229, 31.7.2012, str. 90.

## 2. Ozadje

2.1 Sporočilo Komisije z naslovom Evropska strategija za kooperativne inteligentne prometne sisteme (COM(2016) 766) je tesno povezano s političnimi prednostnimi nalogami Komisije, zlasti njeno agendo za delovna mesta, rast in naložbe, enotnim digitalnim trgom in strategijo za energetska unija. Predstavljeno je bilo v okviru t. i. zimskega svežnja o energiji, ki vključuje predvsem predloge o zasnovi notranjega trga za električno energijo, energetske učinkovitosti in obnovljivih gorivih.

2.2 V tej strategiji so energetska vprašanja obravnavana posredno. Predvsem so v njej preučeni razvoj ter praktična in pravna vprašanja razvoja kooperativnih prometnih sistemov, vključno s povezanimi in avtomatiziranimi vozili in infrastrukturo. Povezana je tudi z izvajanjem notranjega digitalnega trga in evropsko strategijo za mobilnost z nizkimi emisijami.

2.3 V strategiji je poudarjen potencial razvoja C-ITS za povečanje konkurenčnosti evropske industrije zaradi velikega tržnega potenciala in možnosti za ustvarjanje delovnih mest. Dodana vrednost ukrepanja na ravni EU izhaja iz večjega obsega storitev na večjem trgu s skupnimi standardi. Razvoj C-ITS je prvi korak k uvedbi avtomatiziranih vozil. Storitve C-ITS morajo temeljiti na skupnih standardih, njihova uvedba pa je predvidena od leta 2019 naprej. Temeljijo na komuniciranju med vozili in med vozili in infrastrukturo, vendar je voznik še vedno potreben.

2.4 V strategiji je opredeljena vrsta storitev C-ITS, ki jih je mogoče uvesti takoj (seznam storitev C-ITS za dan 1), in storitve, ki se bodo uvedle v drugi fazi, saj popolne specifikacije ali standardi morda še ne bodo popolnoma pripravljene za uvedbo z letom 2019 (seznam storitev C-ITS za dan 1,5). Seznam storitev C-ITS za dan 1 vključuje opozorila o nevarnih razmerah ter obvestila in nasvete, seznam storitev za dan 1,5 pa funkcije, kot so informacije o bencinskih črpalkah in polnilnih postajah, upravljanje uličnih parkirišč in informacije o (uličnih in neuličnih) parkiriščih, informacije o parkiriščih P+R (angl. *Park & Ride* – parkiraj in se pelji), povezana in kooperativna navigacija v mesto in iz njega, prometne informacije in pametno načrtovanje poti.

2.5 V strategiji je poudarjena horizontalnost izvajanja C-ITS, ki vključuje vse načine prevoza, industrijo in telekomunikacije. Lažji pretok prometa, ki naj bi ga omogočilo izvajanje te strategije, ne sme pomeniti povečanja prometa in emisij.

2.6 Za izvajanje strategije je predvidenih več konkretnih ukrepov, ki zajemajo naslednjih osem področij.

- Obsežna uvedba vsaj storitev s seznama storitev C-ITS za dan 1 leta 2019 z ukrepi držav članic, lokalnih organov, proizvajalcev vozil, upravljavcev cest in industrije ITS s finančno pomočjo (instrument za povezovanje Evrope, Evropski sklad za strateške naložbe ter evropski strukturni in investicijski skladi). Storitve C-ITS za dan 1,5 in nadaljnji razvoj C-ITS še niso dovolj zreli in Komisija bo njihov razvoj podprla prek programa Obzorje 2020 in morebiti evropskih strukturnih in investicijskih skladov. Seznam storitev se bo posodabljal z nadaljevanjem dela platforme C-ITS.
- Komisija bo sodelovala z vsemi zadevnimi zainteresiranimi stranmi na področju C-ITS, da bi dosegli razvoj skupne politike za varnost in potrdila. To bo tudi podlaga za obravnavanje višjih stopenj avtomatizacije (vključno s komunikacijo med vozili ter komunikacijo med vozili in infrastrukturo). Komisija bo analizirala vloge in odgovornosti evropskega modela zaupanja za C-ITS ter preučila, ali bi morala prevzeti nekatere upravljavske vloge.
- Ponudniki storitev C-ITS bi morali za končne uporabnike pripraviti pregledne in razumljive pogoje uporabe. Komisija bo leta 2018 objavila prvi sklop smernic o varstvu zasebnosti in v okviru pobud za uvedbo C-ITS bi bilo treba z informiranjem ustvariti potrebno zaupanje med končnimi uporabniki, dokazati dodano vrednost uporabe osebnih podatkov in opraviti posvetovanja z organi EU za varstvo podatkov, da bi oblikovali predlogo ocene učinka o varstvu podatkov.
- Komisija in ustrezni akterji bodo z ukrepi zagotovili delovanje komunikacije na frekvenčnem pasu, ki ga določi Komisija.
- Za usklajevanje uvedbe C-ITS na operativni ravni, vključno s preskušanjem in potrjevanjem, se bo uporabila platforma C-Roads. Države članice bi se morale pridružiti tej platformi, če se ji še niso.

- Pobude za uvedbo C-ITS bi morale prispevati k opredelitvi postopka ocene skladnosti za storitve C-ITS za dan 1 in njegovi objavi. Komisija bo za ta postopek pripravila predlogo.
- Komisija bo na podlagi direktive o inteligentnih prometnih sistemih do leta 2018 sprejela delegirane akte o neprekinjenosti in varnosti storitev C-ITS, praktičnem izvajanju splošne uredbe o varstvu podatkov na področju C-ITS, o pristopu s hibridno komunikacijo, o interoperabilnosti in postopkih ocene skladnosti.
- Komisija bo na področju C-ITS razvijala mednarodno sodelovanje.

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO pozdravlja strategijo in prepozna številne potencialno pozitivne posledice njene uspešne izvedbe, kot so učinkovitejši promet, tako blaga kot potnikov, večja energetska učinkovitost in manjše emisije, boljša prometna varnost in razvoj digitalnega gospodarstva.

3.2 Strategija se povezuje z več pomembnimi veljavnimi strategijami, kot so enotni digitalni trg, strategija za energetska unijo in evropska strategija za mobilnost z nizkimi emisijami, ki jih je EESO že pozdravil. EESO podpira tudi horizontalni pristop strategije in novo razsežnost, ki jo to daje prometni politiki.

3.3 V tem okviru se je EESO seznanil s povezavo s strategijo za digitalizacijo evropske industrije, v kateri so kooperativna, povezana in avtomatizirana vozila opredeljena kot prednostna tema za povečanje konkurenčnosti evropske industrije. Tržni potencial takšnih vozil se ocenjuje na „več milijard EUR letno, ustvarilo pa bi se lahko več sto tisoč delovnih mest“. Po mnenju EESO je pri tem primerno ponoviti njegovo stališče iz mnenja TEN/574 o strategiji za enotni digitalni trg, da je naštevanje takšnih morebitnih rezultatov lahko nepotrebno tveganje, saj lahko v najslabšem primeru povzročijo nezaupanje, zlasti ko je – kot v tem primeru – uspešno izvajanje strategije v veliki meri odvisno od interesov držav članic, lokalnih oblasti, avtomobilske industrije in drugih zainteresiranih strani.

3.4 EESO želi opozoriti tudi na pomen, ki ga ima strategija za učinkovito mobilnost, vključno z mobilnostjo v mestih ter prvim in zadnjim kilometrom prevoza blaga in potnikov.

3.5 Po mnenju EESO je pomembna tudi čezmejna interoperabilnost storitev, da se lahko zagotovi nemoten pretok prometa na čezmejnih povezavah. Tako storitve, ki so na voljo že zdaj (storitve C-ITS za dan 1), kot storitve, ki so skoraj pripravljene in zrele za uvedbo od leta 2019 dalje, čeprav še niso čisto pripravljene za obsežno uvedbo (storitve C-ITS za dan 1,5), bodo zelo koristne pri učinkovitem izvajanju omrežja TEN-T, zlasti koridorjev osrednjega omrežja TEN-T.

3.6 Glede na to, da je strategija predstavljena v okviru zimskega svežnja o energiji, bi si EESO želel ne samo ponavljanja dobro znanih števil o delu emisij, ki jih ustvari cestni promet, ampak tudi nekaj podatkov o pričakovanih učinkih strategije glede večje energetske učinkovitosti in zmanjšanja emisij.

3.7 Strategija se bo v veliki meri izvajala s sodelovanjem Komisije, držav članic, lokalnih oblasti in industrije. Komisija namerava za usklajevanje uvedbe C-ITS, preskušanje in potrjevanje, da se zagotovi interoperabilnost in razvijejo preskusi sistema, uporabiti platformo C-Roads, ustanovljeno oktobra 2016, ki se ji je do zdaj pridružilo 12 držav članic EU. Komisija bo podprla razvoj z uvedbo postopka ocene skladnosti. EESO se strinja, da je funkcija usklajevanja za uspešnost procesa uvajanja nepogrešljiva, vendar obžaluje, da se platformi C-Roads niso pridružile vse države članice in da so njene zmožnosti opravljanja nalog učinkovitega foruma za usklajevanje precej pomanjkljive (trenutno je vključenih osem osnovnih in štiri pridružene države članice). Zato predlaga, da Komisija takoj uporabi političen pritisk in tako med državami članicami zagotovi polno sodelovanje v tej platformi.

3.8 EESO ceni, da namerava Komisija sprejeti ukrepe za zagotavljanje skladnosti pri vrsti pomembnih elementov. Tako namerava objaviti „smernice“ glede evropske politike za varnost in potrdila za C-ITS ter jim leta 2018 dodati tudi smernice glede varstva podatkov. Komisija bo poleg tega frekvenčni pas, ki se trenutno uporablja za varne storitve na podlagi evropskega telekomunikacijskega standarda <sup>(3)</sup>, rezervirala za storitve C-ITS. Vendar EESO ugotavlja, da bo Komisija, kjer je to primerno, preučila tudi možnost, da leta 2018 v okviru Direktive 2010/40/EU o inteligentnih prometnih sistemih sprejme delegirane akte o varnosti inteligentnih prometnih sistemov, varstvu podatkov, pristopu komuniciranja in interoperabilnosti. Poleg tega utegne sprejeti zakonodajni akt o zagotavljanju neprekinjenosti storitev inteligentnih prometnih sistemov in določiti pravila o postopkih ocene skladnosti. EESO obžaluje, da iz strategije ni razvidno, kaj bo podlaga za odločanje Komisije o pripravi bodisi zakonodaje bodisi zgolj smernic, ki niso pravno zavezujoče. Glede načrtov Komisije za sprejetje delegiranih zakonodajnih aktov v okviru Direktive 2010/40/EU o inteligentnih prometnih sistemih EESO ponavlja stališče, ki ga je izrazil v mnenju o tej direktivi, da je torej treba spoštovati omejitve, ki jih za takšne akte določa člen 290 PDEU. EESO poudarja tudi nujnost podaljšanja pooblastila za sprejemanje delegiranih aktov na podlagi Direktive 2010/40/EU, ki se po sedmih letih izteče avgusta 2017.

3.9 EESO se strinja z namenom, da se doseže sodelovanje različnih sektorjev in ravni, vpletenih v uvajanje storitev C-ITS, tj. držav članic, lokalnih oblasti, proizvajalcev vozil in prevoznikov. Z uspešnim vključevanjem teh akterjev v dejavnosti izvajanja bi lahko pripomogli k ustvarjanju zaupanja v nove storitve in jim omogočili dober začetek. EESO pri tem poudarja pravice invalidov do vključevanja, ki so določene v Konvenciji OZN o pravicah invalidov, sprejeti 13. decembra 2006.

3.10 EESO se strinja s pomenom, ki ga Komisija daje uporabi jasnega in razumljivega jezika v vseh odnosih s končnimi uporabniki, saj je to pomemben način za ustvarjanje zaupanja v predlagane storitve. V zakonodaji bi bilo treba upoštevati načela programa za boljšo pripravo zakonodaje.

3.11 EESO poleg tega poudarja, kako pomembno se je pri izvajanju strategije izogniti prevelikemu predpisovanju. Pomembno je zagotoviti dovolj možnosti za vzporedne ali posebne rešitve za konkretne namene ali inovacije. Preveč podrobne in toge zahteve bi pri tem lahko bile ovira, zato utegnejo imeti nasprotni učinek.

3.12 EESO podpira pomen, ki ga Komisija daje financiranju, in njeno pripravljenost, da za uvedbo storitev C-ITS, ki jih je mogoče uvesti takoj, sprosti finančna sredstva EU iz programov, kot so instrument za povezovanje Evrope, Evropski sklad za strateške naložbe in evropski strukturni in investicijski skladi, iz programa Obzorje 2020 pa za storitve, ki so še v razvoju. EESO poudarja, kako pomembno je oceniti dodano vrednost projektov, da se zagotovi čim boljša raba omejenih virov. Pri tem želi izpostaviti tudi močno konkurenco v sektorju cestnega prevoza blaga, ki je v strategiji posebej omenjena ter terja predvidljivost in možnosti dolgoročnega načrtovanja naložb, potrebnih za namestitve ali posodobitev sestavnih elementov storitev C-ITS.

3.13 V uvodnem delu strategije je veliko pozornosti namenjene razvoju avtomatizirane vožnje, tj. vozil, ki za vožnjo ne potrebujejo voznika. EESO kljub temu meni, da v strategiji ni obravnavano uvajanje komunikacije med vozili ter med vozili in infrastrukturo. Storitve za dan 1, ki naj bi bile pripravljene leta 2019, vključujejo opozorila o nevarnih razmerah ter obvestila in nasvete, storitve za dan 1,5 pa načrtovanje poti, informacije o bencinskih črpalkah in polnilnih postajah, informacije o parkiriščih itd. Zato se po mnenju EESO tu ne zastavljajo pomembna vprašanja odgovornosti za napake ali nepravilno delovanje sistema ali pomembna socialna vprašanja, ki se pojavijo, ko zaposlene zamenjajo roboti, saj bodo storitve, ki jih obravnava strategija, izvajali in nadzirali ljudje. Vseeno pa želi EESO poudariti, da je treba pri razvoju sistemov C-ITS, vključno s popolnoma avtomatiziranimi vozili, posebno pozornost posvetiti potrebam invalidov.

3.14 EESO z zadovoljstvom ugotavlja, da se pri izvajanju strategije upošteva iskanje skladnosti, in to z medsektorskim razumevanjem vloge C-ITS v prometnem sistemu: iščejo se sinergije med načini prevoza in boljšimi možnostmi mobilnosti/logističnega načrtovanja, ki ga omogočajo nekatere storitve C-ITS, ter z razvojem različnih znanj in spretnosti.

<sup>(3)</sup> Odločba Komisije 2008/671/ES (UL L 220, 15.8.2008, str. 24).

3.15 EESO se je seznanil tudi z analizo stroškov in koristi, ki je bila januarja 2016 predstavljena v končnem poročilu platforme C-ITS in v kateri so predvideni možni rezultati uspešne uvedbe storitev za dan 1 v obdobju 2018–2030; ocenjeno je bilo, da bi letno koristi bistveno presegle stroške, v celotnem obdobju bi bilo razmerje 3: 1. V analizi je navedeno, da bi se koristi začele nabirati približno pet do deset let po prvotnih naložbah in da je želeni rezultat odvisen od velike uporabe teh storitev. EESO kljub temu obžaluje, da Komisija ni opravila analize stroškov in koristi strategije.

3.16 EESO znova poudarja pomen dejavnega in stalnega pritiska na proces izvajanja, da se ne bi ponovilo do zdaj neuspešno izvajanje evropskega sistema elektronskega cestninjenja, ki je bil sprejet leta 2004, kljub številnim prizadevanjem pa se še vedno ne izvaja.

#### 4. Posebne ugotovitve

4.1 EESO se je seznanil z navedbo povezave med povezanimi avtomobili ter evropskima satelitskima navigacijskima sistemoma, GALILEO in EGNOS. Poudarja, da mora biti zmožnost vozil za komunikacijo s satelitskimi navigacijskimi sistemi tehnološko nevtralna, zato je treba zagotoviti, da se lahko povežejo vsi satelitski navigacijski sistemi, čeprav bi bilo treba po možnosti dati prednost evropskima sistemoma.

4.2 EESO poudarja, kako pomembno je dialog s socialnimi partnerji začeti v zgodnji fazi, da se ustvari ozračje preglednosti in zaupanja. Po mnenju EESO je to izjemno pomembno že v sedanji fazi uvajanja C-ITS, čeprav se zdi, da bodo posledice pri socialnih oziroma zaposlitvenih pogojih zanemarljive ali nikakršne – tako bi namreč vzpostavili ozračje zaupanja, še preden se začne kazati veliko večji učinek, ki ga bo imela uvedba avtomatiziranih avtomobilov. EESO pri tem opozarja tudi na pomen zasebnosti in zagotavljanja, da se podatki, ki se nanašajo na zasebnost, brez soglasja ne uporabljajo za druge namene kot za C-ITS. Za to področje bi bilo treba pripraviti jasen in pravno zavezujoč okvir.

4.3 EESO je zadovoljen s pomenom, ki je v strategiji namenjen področju varnosti, vključno z nevarnostjo vdorov in kibernetičnih napadov. Odbor meni, da je to zelo pomembno vprašanje in izjemno pomembno je tudi, da se enako visoki varnostni standardi izvajajo v vseh državah članicah ter tudi v možnih oblikah sodelovanja s tretjimi državami. EESO opozarja na dejstvo, da lahko obveznost obveščanja o varnostnih ukrepih ogrozi sam namen teh sistemov.

4.4 EESO izpostavlja pomen kontinuitete pri izvajanju komunikacijskih sistemov, da bi se v čim večji meri izognili izgubljenim naložbam.

V Bruslju, 31. maja 2017

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

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o notranjem trgu električne energije (prenovitev)**

(COM(2016) 861 final – 2016-379-COD)

**Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o pripravljenosti na tveganja v sektorju električne energije in razveljavitvi Direktive 2005/89/ES**

(COM(2016) 862 final – 2016-377-COD)

**Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ustanovitvi Agencije Evropske unije za sodelovanje energetske regulatorjev (prenovitev)**

(COM(2016) 863 final – 2016-378-COD)

**Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih pravilih notranjega trga električne energije (prenovitev)**

(COM(2016) 864 final – 2016-380-COD)

(2017/C 288/13)

Poročevalec: **Alfred GAJDOSIK**

Zaprosilo	Evropski parlament, 16.1.2017 Svet Evropske unije, 19. 1. 2017
Pravna podlaga	člen 194(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	16. 5. 2017
Datum sprejetja na plenarnem zasedanju	31. 5. 2017
Plenarno zasedanje št.	526
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	185/2/2

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO podpira predlog Komisije o novi zasnovi trga, uredbo o pripravljenosti na tveganja in novo organizacijo sodelovanja energetske regulatorjev. Pomenijo korak naprej od nacionalno reguliranih trgov v smeri tržnega pristopa k električni energiji v EU, ki zagotavlja zanesljivo oskrbo po najnižjih možnih stroških in tako ustreza glavnim interesom vseh odjemalcev električne energije v Evropi, vključno z industrijo, trgovino in gospodinjstvi. Vendar bo ta cilj dosežen le, če bo prišlo do večje elektrifikacije gospodarstva, kar je najučinkovitejši in najprožnejši način za njegovo uresničitev.

1.2 Odbor tako kot v prejšnjih mnenjih poudarja, da so dobro delujoči trgi električne energije prvi pogoj za uresničitev ciljev energetske unije <sup>(1)</sup>. EESO se strinja s stališčem Komisije, da so potrebne precejšnje spremembe zasnove trga, če naj bi ta dobro deloval, zlasti zaradi vse večje uporabe nestanovitnih obnovljivih virov električne energije <sup>(2)</sup>. Vključitev energije iz

<sup>(1)</sup> UL C 383, 17.11.2015, str. 84, UL C 264, 20.7.2016, str. 117.

<sup>(2)</sup> Glej tudi mnenje TEN/626 o stanju energetske unije 2016 (glej stran 100 tega Uradnega lista).

obnovljivih virov v sedanji trg ne bo dovolj, potrebujemo novega. Po mnenju Odbora je sveženj za novo zasnovano trga na splošno dober odziv na potrebo po teh spremembah in utira pot stroškovno učinkovitemu ter finančno vzdržnemu energetskega prehodu.

1.3 EESO ceni splošen pristop v svežnju za novo zasnovano trga, zlasti cilje, da je treba odjemalce postaviti v središče trga energije, povečati dobavo električne energije in okrepiti regionalno sodelovanje. Ustrezna prilagoditev tržnih pravil in regulativnega okvira je pomemben korak naprej za zagotavljanje stabilne oskrbe s čisto energijo za vse evropske odjemalce po najnižjih možnih cenah. Ne glede na to pa so v nekaterih točkah še možne izboljšave. Zlasti so potrebna natančnejša pravila <sup>(3)</sup>.

1.4 Dekarbonizacija je eden od strateških ciljev energetske unije, zato je treba podpreti cilj, da se spodbudijo naložbe v dekarbonizacijo trga električne energije. Najboljši način za napredek na tem področju pa je zagotovitev enakih in pravičnih tržnih pogojev, ki so koristni tako za odjemalce kot za prehod na zeleno gospodarstvo. Popolna internalizacija zunanjih stroškov konvencionalne proizvodnje električne energije, ki vključuje tudi škodo zaradi podnebnih sprememb in škodo za človekovo zdravje, je ključna za učinkovito in uspešno dekarbonizacijo. Ustrezna obdavčitev je najboljši pristop za usmeritev naložb v zeleno električno energijo.

1.5 EESO močno podpira določitev pravice vseh odjemalcev, tudi industrijskih in trgovskih podjetij ter gospodinjstev, da lahko sami proizvajajo, skladiščijo in prodajajo energijo in da lahko lokalne energetske skupnosti podpirajo, razvijajo ali najemajo skupna omrežja. Vendar so potrebna natančnejša pravila, da bo mogoče te pravice tudi uresničiti in premostiti sedanje ovire (dostop do omrežja, nepoštene in nesorazmerne omrežne pristojbine, pravne in upravne ovire ipd.).

1.6 Še več, cilj mora biti evropskim odjemalcem dati priložnost, da so polno udeleženi v celotnem trgu električne energije in torej s tem pri trgovanju in dobavi te energije. V predlogih Komisije pa ni specifičnih pravil za vzpostavitev za to potrebnih pogojev. Razviti je treba decentralizirane točke in strukture trgovanja, ki omogočajo neposredno trgovanje celo z majhnimi količinami energije. Decentralizacija oskrbe in trgovanja z energijo je prvi pogoj za polno vključitev odjemalcev na trg in ne pomeni, da je evropski trg električne energije razdrobljen.

1.7 Komisija upravičeno obravnava nujnost okrepitve kratkoročnih trgov, vendar dolgoročno to ne bo dovolj za naložbe v električno energijo iz obnovljivih virov, ki bodo temeljile na tržnih mehanizmi. V ta namen je treba omogočiti, da se z električno energijo iz obnovljivih virov ravno tako trguje na decentraliziranih trgih nestandardiziranih in standardiziranih terminskih pogodb, kar bo postalo možno le, če se bo z izravnalnimi produkti trgovalo z uporabo prožnosti.

1.8 Mnoge evropske države imajo danes prej preveč kot premalo proizvodnih zmogljivosti, zato bi morali biti mehanizmi zmogljivosti za konvencionalno proizvodnjo električne energije zgolj kratkoročna rešitev, v primeru, da z izravnalnimi produkti ni mogoče zagotoviti potrebne zanesljivosti oskrbe, pri čemer se ne sme pozabiti, da vsi udeleženci na trgu potrebujejo naložbeno stabilnost.

1.9 EESO opominja, da je treba v prihodnji politiki za prehod na nizkoogljično družbo upoštevati problem energijske revščine. Energija proizvajalcev-odjemalcev je lahko eden od pristopov za obravnavo tega problema, vendar le, če je ranljivim odjemalcem omogočen dostop do potrebnega kapitala prek javnih posojil ali pomoči občine, regije ali drugih akterjev, kot so nevladne organizacije.

1.10 EESO poudarja, da so – glede na običajno manjši obseg proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov in v obratih za soproizvodnjo – dobro delujoča, sodobna in pametna distribucijska omrežja vse bolj pomembna. Nacionalna zakonodaja mora mrežnim operaterjem/upravljavcem omrežij omogočiti izvajanje potrebnih naložb in jih k temu spodbujati. Potrebne so tudi naložbe v izboljšanje medsebojne povezanosti nacionalnih elektroenergetskih omrežij. Oboje bo prispevalo k varni oskrbi z energijo in v Evropi ustvarilo nova delovna mesta.

<sup>(3)</sup> Glej tudi mnenje TEN/624 o svežnju čista energija za vse (še ni objavljeno v Uradnem listu).



1.11 EESO poudarja, da je v tržnem okolju in razmerah, v katerih imajo odjemalci osrednjo vlogo, za zagotavljanje višje ravni varnosti pri oskrbi z električno energijo potrebna intenzivna uporaba IKT (informacije in komunikacijske tehnologije), novih metod načrtovanja in novih orodij za uporabo elektroenergetskega sistema, ki kot celota omogočajo sprotno opredeljevanje potreb odjemalcev in omrežij, za kar bodo potrebne obsežne naložbe v raziskave, razvoj in inovacije (glej točko 3.13).

1.12 EESO podpira namen Komisije, da prednostno obravnava neodvisne tržne akterje in tako spodbudi razvoj pomembnih trgov za prožnost, elektromobilnost, shranjevanje energije in energetska izravnava, še preden se mrežnim operaterjem dovoli, da prevzamejo upravljanje ali obratovanje tovrstnih zmogljivosti.

## 2. Vsebina sporočila Komisije

2.1 Komisija v predlaganem sporočilu poudarja, da je za dosego ciljev energetske unije potrebna temeljita reforma trga električne energije. Vključitev energije iz obnovljivih virov v sedanji trg ne bo dovolj, potrebujemo novega.

2.2 Evropska komisija je svojo novo tržno politiko oprla na naslednji načeli:

- pripraviti je treba nova tržna pravila, ki upoštevajo glavne značilnosti energije iz obnovljivih virov – decentralizacija in prožnost – ter prispevajo k večji zanesljivosti oskrbe ter stroškovni učinkovitosti,
- odjemalce je treba postaviti v središče novega trga energije.

2.3 Komisija v predlogu obravnava tudi vprašanje, kako povečati zanesljivost oskrbe z izvajanjem pristopa pripravljenosti na tveganja.

2.4 Četrti vidik je reforma regulativnega nadzora, v okviru katere se znova opredelijo vloga in pristojnosti Agencije za sodelovanje energetske regulatorjev (ACER).

Ker ima to mnenje sektorski značaj, bo ocenjeno predvsem, v kolikšni meri obravnavana zakonodajna besedila izpolnjujejo načela iz točke 2.2. EESO meni, da je to vprašanje obravnavano predvsem v dokumentih o notranjem trgu električne energije (COM(2016) 861 final in COM(2016) 864 final), zato se mnenje osredotoča na ta predloga.

## 3. Splošne ugotovitve o zasnovi trga

3.1 Pogoj za dekarbonizacijo celotnega energetskega sistema, vključno s sektorji ogrevanja in mobilnosti, je ustrezno visok delež energije iz obnovljivih virov v proizvodnji električne energije. Glede na to je pristop Komisije načeloma pravilen: evropski trg električne energije je treba razviti tako, da bo primeren za energijo iz obnovljivih virov. EESO pozdravlja ta jasen pristop kot pomemben korak naprej v smeri dokončanja evropskega trga električne energije, ki bo pomagal premestiti sedanje ovire, kot so ozka grla zaradi premalo povezav, ter razlike na regulativnem in davčnem področju med državami članicami.

3.2 Pri tem je treba kot prvo upoštevati, da je energija iz nestanovitnih obnovljivih virov že po svoji naravi decentralizirana, ali povedano z drugimi besedami:

- vetrnice na kopnem in fotovoltaične naprave so na splošno precej manjše od konvencionalnih proizvodnih obratov,
- vetrna energija na kopnem in sončna energija sta tako rekoč na voljo povsod,
- načrtovati jo je mogoče tako, da se prilagaja potrošnji, pod pogojem, da so uvedene prave tržne spodbude, saj kljub temu, da obnovljivih virov energije ni mogoče obvladovati, je mogoče zelo zanesljivo napovedovati njihovo razpoložljivost.

Enake značilnosti imajo pogosto tudi druge tehnologije, kot se uporabljajo v obratih za sproizvodnjo, ki je visokoučinkovita, zato bo na prihodnjih trgih energije pomembna kot dejavnik prožnosti in energetske izravnave.

3.3 Po eni strani te značilnosti pomenijo posebne prednosti, ki jih Evropska komisija deloma omenja v svojih predlogih o novi zasnovi trga. Vendar pa bi bil predlog lahko bolj usklajen in natančnejši pri usmeritvi teh tržnih pravil v omenjene prednosti. V zvezi s tem opozarjamo na stališče EESO, ki ga je izrazil v mnenju o reviziji direktive o energiji iz obnovljivih virov (TEN/622)<sup>(4)</sup>. Za zasnovo trga je posebej pomembno dejstvo, da energija iz obnovljivih virov in druge decentralizirane tehnologije bistveno prispevajo k večji likvidnosti trga.

3.4 Kot Komisija pravilno poudarja, bo na novem trgu energije veliko več proizvodnih obratov v primerjavi s konvencionalno strukturo, za katero je značilno zelo majhno število elektrarn. Posledica bo precej večja raznolikost akterjev, vključenih v proizvodnjo električne energije. Tukaj je ključnega pomena, da odjemalci postanejo bolj dejavni udeleženci. Kot Komisija ugotavlja v predlogu, proizvodnja električne energije iz obnovljivih virov in sproizvodnja odjemalcem omogočata, da postanejo proizvajalci.

3.5 Pomembno je, da zamisel o dejavni udeležbi odjemalcev velja za vse kategorije odjemalcev, vključno z odjemalci v trgovini in industriji, ki lahko z naložbami v decentralizirane proizvodne tehnologije, namenjene lastni porabi, precej prihranijo pri stroških. Dejavna udeležba odjemalcev bo tako prinesla ne le bolj likvidne trge električne energije, temveč tudi dodatne ekonomske spodbude: mala in velika podjetja bodo lahko izkoristila konkurenčne prednosti, dodana vrednost se bo ustvarjala lokalno, nastanejo lahko nova delovna mesta. Po drugi strani pa mnoga gospodinjstva nimajo finančnih sredstev za to, da bi lahko postala odjemalci-proizvajalci. V pomoč so lahko posojila, ugodna za odjemalce, ter aktivna podpora občin in regij.

3.6 Toda bolj dejavno udeležbo odjemalcev ovirajo trije elementi.

3.6.1 Prvič, zunanji stroški termoelektarn na premog in jedrskih elektrarn tako rekoč niso internalizirani. Pri tem je treba zlasti upoštevati stroške škode za človekovo zdravje in škode zaradi podnebnih sprememb. Ker ti stroški niso internalizirani, je energija iz obnovljivih virov, ki ne povzroča primerljivih zunanjih učinkov, v precej slabšem konkurenčnem položaju. Glede na to, da bolj dejavno udeležbo odjemalcev omogoča predvsem energija iz obnovljivih virov, lahko sklepamo, da je omejeno sodelovanje odjemalcev s političnega vidika zaželeno oziroma se vsaj zavestno tolerira. V celotnem zimskem svežnju ni opaziti nobenih prizadevanj za odpravo tega izkrivljanja na trgu. To je še toliko večje, ker so zaradi neinternaliziranih zunanjih stroškov konvencionalne električne energije še bolj potrebne večje subvencije energije iz obnovljivih virov.

3.6.2 Za sistematično slabši konkurenčni položaj decentraliziranih tehnologij, kot se uporabljajo za pridobivanje energije iz obnovljivih virov ali v obratih za sproizvodnjo, v primerjavi s konvencionalnimi elektrarnami, pa obstaja še en razlog. Sedanja zasnova veleprodajnih trgov daje prednost velikim proizvodnim obratom. Ker pa so obrati za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov in sproizvodnjo v povprečju precej manjši in ne ustvarjajo potrebne ekonomije obsega, so v slabšem konkurenčnem položaju.

3.6.3 Poleg tega mnogi manjši akterji zaradi pravnih omejitev, upravnih pravil, licenc in birokratskih zahtev nimajo dostopa do trga energije. To negativno vpliva na gospodinjstva, pa tudi na odjemalce v trgovskem in industrijskem sektorju.

3.7 Če bi za to obstajala resnična politična volja, bi bilo mogoče te tri pomanjkljivosti sedanjega trga z električno energijo takoj odpraviti. Vendar pa EESO izraža bojazen, da s tem povezana pravila, ki jih predlaga Komisija, niso dovolj jasna.

3.8 Pravilna obdavčitev emisij CO<sub>2</sub>, ki je eden od najbolj perečih problemov v zvezi z zgoraj opisanimi zunanjimi stroški, je najmanj, kar je treba storiti za odpravo izkrivljanja trga v korist konvencionalne proizvodnje električne energije, kot je opisano v točki 3.6.1. EESO je k temu pozval že večkrat<sup>(5)</sup>.

<sup>(4)</sup> Še ni objavljeno v Uradnem listu.

<sup>(5)</sup> UL C 82, 3.3.2016, str. 13.

3.9 Za odpravo slabšega položaja, kot je opisan v točkah 3.6.2 in 3.6.3, bi bilo treba trg električne energije, zlasti pa trgovanje z njo, odpreti za bolj decentralizirane strukture.

3.10 Decentralizacija ne pomeni nujno razdrobljenosti evropskega elektroenergetskega sistema. Ugotovitev Komisije, da je treba omogočiti „prosti pretok električne energije tja, kjer je najbolj potrebna“, je načeloma pravilna. Vendar pa je treba izvesti obsežne naložbe v izboljšanje povezav med nacionalnimi omrežji ter razviti model refinanciranja, ki ne bo preveč obremenil odjemalcev.

3.11 Proizvodnja električne energije, ki se ravna po povpraševanju – torej tudi s pomočjo rešitev za zagotavljanje prožnosti in energetske izravnave, kot so shranjevanje energije v baterijah, pretvorba elektrike v toploto in plin ter vmesniki med vozili in omrežji – je najboljši pristop za to, da se čim bolj zmanjšajo stroški širjenja omrežij. To pojasnjuje, zakaj so energija proizvajalcev-odjemalcev, neposredne transakcije med proizvajalci električne energije in odjemalci ter krepitev odgovornosti za izravnavo, kot predlaga Komisija, pomembna orodja, ki prispevajo k zanesljivosti oskrbe.

3.12 Predlog Evropske komisije na splošno odraža te mehanizme. EESO podpira ta pristop, ki bo prinesel pozitivne učinke, zlasti na premalo razvitih trgih električne energije, ki so v nekaterih državah članicah pretirano regulirani.

3.13 Vendar pa Komisija v predlogu močno zanemarja potencial, ki ga ponuja digitalizacija. Digitalizacija omogoča elektronsko zbiranje podrobnih podatkov o odjemu in proizvodnji, tudi na ravni najmanjših obratov (tj. po kilovatih). Beleženje specifičnih in individualnih profilov odjemalcev s pomočjo pametnih števec – v prihodnosti pa prek interneta stvari – v povezavi z veliko raznolikostjo udeležencev v proizvodnji energije, bo dobesedno vsakemu posameznemu odjemalcu omogočilo, da sam skrbi za svojo energetske izravnavo. Da bo čim več odjemalcev sposobnih prevzeti to vlogo, so potrebni programi izobraževanja in usposabljanja. S tem se odpravijo tudi strukturne pomanjkljivosti (tj. slaba likvidnost trga) decentraliziranih oblik trgovanja, kot so medsebojne transakcije.

3.14 Kot prvi korak bi bilo treba prilagoditi pravila za izravnalno električno energijo (člena 4 in 5 predloga uredbe COM (2016) 861 final), tako da bo mogoče energetske merilne enote registrirati z veliko časovno natančnostjo. Vzpostaviti bi bilo treba posebne kratkoročne trge za trgovanje s temi najmanjšimi enotami energije. Člena 6 in 7 predloga uredbe (COM (2016) 861 final) bi bilo treba ustrezno prilagoditi.

3.15 Na žalost Evropska komisija ne predlaga nobene pobude v zvezi s tem vprašanjem. Namesto tega v členu 3 predloga uredbe (COM(2016) 861 final) navaja, da je treba udeležbo odjemalcev in malih podjetij na trgu omogočiti z združevanjem proizvodnje, kar je v glavnem utemeljeno s portfeljskimi učinki in transakcijskimi stroški. Toda teh ne bi bilo, če bi bilo trgovanje z električno energijo decentralizirano. Potem bi imeli odjemalci električne energije in mala podjetja priložnost, da polno in neposredno sodelujejo na trgu električne energije, če bi želeli imeti aktivno vlogo na njem in bi bili tega zmožni. Zgovorno je dejstvo, da Evropska komisija v členu 3(1)(i), ko govori o „enakih pogojih“, sploh ne omenja trgovanja z električno energijo.

3.16 V tem okviru se zdijo neposredne transakcije med proizvajalci in odjemalci posebej obetavne z ekonomskega vidika, saj lahko z enim cenovnim signalom pokažejo različne cenovne komponente, ki jih – v nasprotju s sedanjim stanjem v mnogih državah članicah – v veliki meri oblikuje trg. Cenovni signal neposrednih transakcij lahko na primer odraža več različnih dejavnikov, kot so:

- pavšalni prispevek k financiranju omrežne infrastrukture,
- spreminjajoč se prispevek za posamezno transakcijo, ki upošteva uporabo pomožnih storitev, potrebnih za posamezno transakcijo v elektroenergetskem omrežju,
- premija za zmogljivosti, namenjena financiranju naprav za proizvodnjo, shranjevanje in pretvorbo električne energije, o kateri se pogajata udeleženca pri transakciji.

3.17 Razvoj poslovnih modelov za decentralizirano trgovanje z električno energijo ne poteka samo v nekaterih državah članicah (npr. Nizozemska in Estonija); na več trgih zunaj Evrope, npr. v ZDA in Avstraliji, se zelo ambiciozni modeli dejansko že uporabljajo. Jasno je, da je to globalni trend. Evropa lahko izkoristi svoje priložnosti za izvoz na svetovne trge energije samo, če bodo evropska podjetja razvila prepričljive modele za decentralizirano in digitalizirano trgovanje z električno energijo. Potem bi morala Evropska unija svojim podjetjem tudi omogočiti, da te modele najprej uporabijo v praksi na svojih domačih trgih.

#### **4. Posebne ugotovitve o posameznih vidikih predloga direktive COM(2016) 864 final ter predlogov uredb COM(2016) 861 final, COM(2016) 862 final in COM(2016) 863 final**

4.1 EESO pozdravlja jasno zavezanost Evropske komisije k dekarbonizaciji trga električne energije. Iz razlogov, navedenih v točki 3.6, pa bo zaradi omejitve prednostnega dispečiranja iz člena 11 predloga uredbe COM(2016) 861 final ta cilj težje doseči, vsaj dokler ne bodo zunanji stroški konvencionalne proizvodnje električne energije v celoti internalizirani. Čeprav je načeloma pravilno, da tehnološka nevtralnost velja za temeljno pravilo pri upravljanju dispečiranja, pa so v ta namen potrebni enaki konkurenčni pogoji. Teh pa ni, ker zunanji stroški konvencionalne proizvodnje električne energije niso internalizirani. Preden se prednostno dispečiranje resno omeji, kot je to predvideno v predlogu Komisije, bi bilo treba doseči popolno internalizacijo zunanjih stroškov.

4.2 Zato bi bilo treba določiti, da se prednostno dispečiranje začasno ohrani v vseh državah članicah, kjer delež energije iz obnovljivih virov znaša manj kot 15 %. Države članice z višjim deležem bi morale Evropski komisiji v razmislek predložiti ustrezen okvir za dispečiranje. Ta ne bi smel izkrivljati mehanizma prostega trga za nizkoogljične in stroškovno učinkovite rešitve za zagotavljanje prožnosti. Evropska komisija bi morala ta okvir pregledati in oceniti, ali lahko podpira dekarbonizacijo.

4.3 V vsakem primeru bi bilo treba za usklajeno politiko minimalne vrednosti iz člena 11(3) predloga uredbe COM(2016) 861 final nadomestiti z ustreznimi opredeljenimi vrednostmi (točki 125 in 127 Smernic o državni pomoči za varstvo okolja in energijo<sup>(6)</sup>), da se majhnim udeležencem na trgu še naprej omogoči poštena konkurenca.

4.4 Še ena ovira za uresničitev cilja glede dekarbonizacije so pravila o ponovnem dispečiranju in omejevanju iz člena 12 predloga uredbe COM(2016) 861 final. Ker so stroški za začetek in ustavitev obratovanja relativno visoki zlasti pri termoelektrarnah na premog, bodo njihovi upravljavci te stroške upoštevali v svojih ponudbah za ponovno dispečiranje. Pri napravah za pridobivanje vetrne in sončne energije teh stroškov ni. Posledica je, da se pogosteje vzamejo iz omrežja, kar je za Evropo korak nazaj z vidika dekarbonizacije. Zato bi moralo tržno ponovno dispečiranje veljati samo za energijo iz neobnovljivih virov.

4.5 EESO podpira stališče Komisije, da se je treba v interesu odjemalcev izogibati izkrivljanjem trga. Evropsko komisijo spodbuja, naj stori več za preprečitev sedanjih in prihodnjih izkrivljanj. Mehanizmi zmogljivosti za konvencionalne elektrarne, kot so določeni v Uredbi COM(2016) 861 final, bi lahko povzročili dodatna velika izkrivljanja na trgu, kar Evropska komisija tudi sama priznava. Zato jih je treba obravnavati kot zadnjo in zgolj kratkoročno možnost za zagotavljanje zanesljive oskrbe. Potrebna so veliko bolj specifična pravila, ki bi določala, kdaj so mehanizmi zmogljivosti dovoljeni.

4.6 Upoštevaty je treba, da se za električno energijo iz nestalnih obnovljivih virov (vetra in sonca) ne morejo enostavno uporabljati mehanizmi zmogljivosti in z njo tudi ni mogoče trgovati na trgih standardiziranih terminskih pogodb. Zato je sicer pravilno okrepiti trgovanje za dan vnaprej in znotraj dneva, vendar pa zaradi posebne stroškovne strukture sončne in vetrne energije (tj. nični mejni stroški) to ne bo privedlo do refinanciranja naložb in energije iz obnovljivih virov. Omogočiti je treba, da bo z električno energijo iz obnovljivih virov mogoče trgovati na trgih standardiziranih terminskih pogodb. Edini predvidljivi način za doseg tega je, da je energija iz obnovljivih virov povezana z rešitvami za energetska izravnava in prožnost. Sem poleg shranjevanja energije v baterijah sodijo še tehnične rešitve, kot je pretvorba elektrike v toploto in plin<sup>(7)</sup>.

<sup>(6)</sup> UL C 200, 28.6.2014, str. 1.

<sup>(7)</sup> UL C 82, 3.3.2016, str. 13.

4.7 Dejansko pa so v državah članicah pri tem precejšnje regulativne ovire, tako da za izravnalne produkte trenutno ni poslovnih modelov. Zakonodajna besedila o zasnovi trga glede tega ne ponujajo nobenih rešitev. Člen 3(1)(f) predloga uredbe COM(2016) 861 final bi bilo treba vsaj dopolniti z besedilom, da morajo tržna pravila in okvir za dispečiranje, ki ga morajo opredeliti države članice, zagotavljati spodbude za uporabo možnosti za prožnost. To lahko pomaga tudi odpraviti oziroma preprečiti ozka grla.

4.8 Glede tega EESO poziva k določitvi jasnih prednostnih nalog. Mehanizme zmogljivosti za konvencionalne elektrarne bi se smelo uporabiti samo, če države članice dokažejo, da ozkih grl ne morejo odpraviti z izravnalno električno energijo iz obnovljivih virov na podlagi rešitev za zagotavljanje prožnosti. To obveznost bi bilo treba vključiti v člen 8 predloga direktive COM(2016) 864, člen 14 predloga uredbe COM(2016) 861 pa bi bilo treba ustrezno prilagoditi.

4.9 Tovrstne izravnalne zasnove prinašajo dodatne prednosti. Ker omogočajo trgovanje z električno energijo iz obnovljivih virov na trgih standardiziranih terminskih pogodb, so trenutno edina možnost, ki obeta, da bo naložbe v naprave za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov mogoče refinancirati na trgu. Poleg tega so lokalno usmerjene in izkoriščajo dejstvo, da je energija iz obnovljivih virov na voljo tako rekoč povsod (glej točko 3.2), zato povečujejo njeno lokalno dodano vrednost.

4.10 Decentralizirana proizvodnja električne energije lahko razbremeni omrežje, če so uvedene prave tržne spodbude, ki pa jih ni. Spremeniti bi bilo treba vsaj izračun omrežnin (člen 16 COM(2016) 861 final), da se zagotovi spodbuda za proizvodnjo v tesni bližini odjemalcev, ki upošteva dejansko porabo. Omrežne stroške za posamezne transakcije proizvodnje in porabe je mogoče na splošno izračunati s pametnimi števci; načelo upoštevanja dejanske porabe pomeni, da bi morali biti osnova za izračun omrežnih stroškov.

4.11 Proizvodnjo električne energije, ki se prilagaja porabi, omogočajo tudi natančna cenovna območja. EESO zato v celoti podpira stališča o tem vprašanju iz uvodne izjave 14 in člena 13 predloga COM(2016) 864 final. Toda če se poziv iz točke 4.10 ne bo upošteval, bi se lahko povečanje učinkovitosti, ki bo doseženo z natančnejšimi cenovnimi območji, izničilo ali izgubilo zaradi omrežnin, ki so določene tako, da ne odražajo dejanske porabe. V dodatno pomoč bi bila evropska primerjalna vrednost za obdavčitev energije, ki bi krepila cenovne signale.

4.12 Natančnejših cenovnih območij se ne sme razumeti kot odmika od dobro povezanega evropskega omrežja, ki je nujno in najboljši način za stroškovno učinkovito zagotavljanje velike zanesljivosti oskrbe.

4.13 Kot je zapisano v točki 3.14, je odprtje trgovanja z električno energijo za odjemalce in proizvajalce-odjemalce pomembno za polno udeležbo na trgu energije. Zato bi bilo treba pojasniti člen 3 predloga direktive COM(2016) 864 final. Odjemalcem je treba omogočiti tudi udeležbo pri trgovanju z električno energijo in ne le udeležbo pri proizvodnji, shranjevanju in elektromobilnosti, kot navaja člen 3(1). V členu 3(2) bi bilo treba jasneje opredeliti ovire za vstop na trg. V skladu s točko 3.6.3 tega mnenja se te ovire nanašajo predvsem na ekonomijo obsega in upravne ovire.

4.14 Ovire se med drugim lahko zmanjšajo tako, da države članice uvedejo posebne strukture trgovanja za male proizvajalce, odjemalce in proizvajalce-odjemalce. Agencija za sodelovanje energetske regulatorjev bi morala biti odgovorna za spremljanje uresničevanja te zahteve. Poleg tega bi bilo mogoče v člen 4 predloga uredbe COM(2016) 861 final vključiti poenostavljena računovodska pravila za majhna združenja odjemalcev in proizvajalcev. V členu 15(1) (a) predloga direktive COM(2016) 864 final bi bilo treba besedo „prodaja“ nadomestiti s „trgovanjem“.

4.15 Glede energijske revščine (uvodna izjava 14 in člen 5 predloga direktive COM(2016) 864 final ter člena 28 in 29 predloga uredbe COM(2016) 861 final): EESO je že večkrat jasno navedel, da je energijska revščina problem, ki ga je treba odpraviti in ga upoštevati v prihodnjih političnih ukrepih za prehod na nizkoogljično družbo. Zato EESO ponavlja stališče, ki ga je izrazil v prejšnjem mnenju na to temo <sup>(8)</sup>, in podpira tudi stališče Komisije ter konkretne predloge. Vendar pa opozarja na stališča iz prejšnjih mnenj <sup>(9)</sup>, namreč da sta lahko energija iz obnovljivih virov in zlasti energija proizvajalcev-odjemalcev v nekaterih okoliščinah trajnostni način za trajno odpravo energijske revščine, če se ranljivim odjemalcem zagotovijo javna posojila in boljši dostop do kapitala s pomočjo lokalnih oblasti, kot so regije ali občine ali zasebni akterji, npr. nevladne organizacije. V tem smislu bi bilo treba tudi razumeti pomen pravil o dejavnih odjemalcih in lokalnih energetskih skupnostih iz členov 15 in 16 predloga Direktive COM(2016) 864 final. V členu 5(2) predloga direktive COM(2016) 864 final bi bilo treba izrecno navesti, da je energija proizvajalcev-odjemalcev ena od možnosti za preprečitev energijske revščine.

4.16 Glede pravic odjemalcev: EESO pozdravlja dejstvo, da je krepitvi moči in zaščiti odjemalcev v predlogu direktive COM(2016) 864 final namenjeno posebno poglavje. V členu 10 bi bilo treba izrecno navesti, da morajo imeti odjemalci pravico izraziti posebne želje glede njihove oskrbe z električno energijo in da je treba zagotoviti upoštevanje teh želja. Člen 15(1)(b) bi bilo treba dopolniti z navedbo, da morajo biti omrežnine točno določene, tako se odjemalcem zaračunajo samo točno določeni omrežni stroški, ki so jih povzročili z lastnimi dejavnostmi, npr. proizvodnjo, shranjevanjem in porabo električne energije ali trgovanjem z njo. Sistem omrežnin bi moral vključevati spodbude za dejavnosti, ki razbremenjujejo omrežje, kot so prenos bremen, lastna poraba ali shranjevanje. Države članice morajo pokazati, kako so pripravile izračun omrežnin v skladu z dejansko porabo. Predvidljivost je ključnega pomena za odjemalce, saj lahko le tako izvedejo ustrezne naložbe.

4.17 EESO pozdravlja dejstvo, da so v členu 16 predloga direktive COM(2016) 864 final opredeljene lokalne energetske skupnosti in so jim dodeljene ustrezne pravice. Odbor je sam pozval k temu v mnenju o energiji in energetskih združenjih proizvajalcev-odjemalcev <sup>(10)</sup>. Glede na to morajo plačila iz člena 16(1)(d) odražati dejansko porabo, tj. določena morajo biti po istem načelu, kot je opisano v točki 4.16 tega mnenja v zvezi s členom 15 predloga direktive COM(2016) 864 final.

4.18 EESO se sicer strinja s tem, da imajo energetske skupnosti pravico do upravljanja lastnih omrežij, vendar meni, da bi morale imeti tudi pravico delovati kot glavni dobavitelj. V tem primeru bi tudi zanje veljale vse s tem povezane obveznosti.

4.19 Glede člena 15 in 16 predloga direktive COM(2016) 864 final je treba opozoriti na naslednje: za dejavnejšo udeležbo odjemalcev in ustanavljanje lokalnih energetskih skupnosti je potrebna raba energije iz obnovljivih virov. Če problemi, opisani v točki 3.6, in pomanjkljivosti iz predloga o energiji iz obnovljivih virov <sup>(11)</sup> ne bodo odpravljeni, bo proces za dejavnejšo udeležbo odjemalcev in ustanavljanje lokalnih energetskih skupnosti močno upočasnen, če ne celo ogrožen.

4.20 Glede podatkov iz pametnih števecov: kot je natančno opisano v točki 3.13 tega mnenja, digitalizacija prinaša veliko priložnosti. Po drugi strani prinaša tudi nekatera tveganja z vidika varstva podatkov in varnosti. EESO pozdravlja dejstvo, da Evropska komisija to vprašanje obravnava v členih 19–23 predloga direktive COM(2016) 864 final.

4.21 EESO se strinja z ustreznim poudarkom, ki ga Komisija namenja učinkovitemu varstvu podatkov, ki se zbirajo s pametnimi števci, in s tem, da se standard EU glede varstva podatkov uporablja tudi za podatke o porabi električne energije. Vendar pa so zanemarjeni vidiki upravljanja in lastništva podatkov ter odprti podatki. V členu 23 bi bilo treba zato zagotoviti, da so podatki – brez omejevanja varstva podatkov in zasebnosti – dostopni za vse zainteresirane strani v anonimizirani in dovolj zgoščeni obliki. Za izkoristek celotnega potenciala digitalizacije sta potrebna izobraževanje in usposabljanje za odpravo digitalne nepismenosti in izključenosti odjemalcev.

<sup>(8)</sup> UL C 341, 21.11.2013, str. 21.

<sup>(9)</sup> UL C 198, 10.7.2013, str. 1, UL C 34, 2.2.2017, str. 44, UL C 82, 3.3.2016, str. 13.

<sup>(10)</sup> UL C 34, 2.2.2017, str. 44.

<sup>(11)</sup> Glej tudi mnenje TEN/622 o reviziji direktive o energiji iz obnovljivih virov (še ni objavljeno v Uradnem listu).

4.22 Glede vloge mrežnih operaterjev: decentralizacija na splošno pomeni, da distribucijska omrežja, pa tudi povezanost med nacionalnimi omrežji, postanejo strateško pomembni. Odločilnega pomena je, da države članice razvijejo okvir, ki operaterjem zagotavlja učinkovite in uspešne spodbude za naložbe v izboljšanje evropskih elektroenergetskih omrežij. To bo poleg tega spodbudilo gospodarsko rast in ustvarilo nova delovna mesta. Glede na to EESO podpira predlog Komisije za okrepitev pristojnosti agencije ACER, ki bi morala s tega vidika spremljati nacionalne politike.

4.23 Členi 32, 33 in 36 predloga direktive COM(2016) 864 final operaterjem distribucijskih sistemov dajejo pogojne pravice glede uporabe rešitev za prožnost in polnilnih mest za električna vozila. EESO sicer pozdravlja nagel napredek pri prožnosti, elektromobilnosti in prodiranju zmogljivosti za shranjevanje na trg, vendar pa je pomembno, da se prednostna obravnava neodvisnih tržnih akterjev, ki jo predlaga Komisija, tudi dejansko upošteva v praksi in da jo spoštujejo operaterji distribucijskih sistemov ter nacionalni regulatorji. To velja tudi za objekte za shranjevanje, ki jih upravljajo operaterji prenosnih sistemov (člen 54 predloga direktive COM(2016) 864 final).

4.24 Ustanovitev evropskega telesa za operaterje distribucijskih sistemov (telesa EU ODS) iz člena 50 predloga uredbe COM(2016) 861 final zato ne bi smela voditi k samostojnemu določanju omrežnih kodeksov, saj bo to še povečalo potencialno tržno moč operaterjev distribucijskih sistemov. Agencija ACER bi morala dobiti pristojnosti za pripravo ustreznega okvira, nacionalne regulatorje pa bi bilo treba s tega vidika okrepiti.

V Bruslju, 31. maja 2017

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

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Evropski investicijski banki – Drugo poročilo o stanju energetske unije**

(COM(2017) 53 final)

**Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Poročilo o napredku na področju energije iz obnovljivih virov**

(COM(2017) 57 final)

(2017/C 288/14)

Poročevalka: **Tellervo KYLÄ-HARAKKA-RUONALA**

Zaprosilo	Evropska komisija, 17. 2. 2017
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	16. 5. 2017
Datum sprejetja na plenarnem zasedanju	31. 5. 2017
Plenarno zasedanje št.	526
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	190/0/1

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja drugo poročilo o stanju energetske unije kot del postopka spremljanja izvajanja in razvoja strategije za energetske unijo. EESO znova poziva k tesnemu energetskega dialogu s civilno družbo na ravni EU ter na nacionalni, regionalni in lokalni ravni, s čimer bi olajšali in spodbudili konkretne ukrepe za močno energetske unijo.

1.2 EESO je bil vedno mnenja, da je zamisel o energetske uniji izjemnega pomena za uspeh Evropske unije. Zato napredka ne bi smeli ocenjevati zgolj glede na elemente same energetske unije, temveč tudi upoštevajoč koristi za državljane in podjetja, vključno z MSP.

1.3 EESO zato poziva Komisijo, naj napredek spremlja z različnih vidikov, kot so gospodarske koristi, nova delovna mesta, boljše vsakodnevno življenje državljanov, sam energetskega sistem, politične in družbene gonilne sile ter uporaba instrumentov politike.

1.4 EESO se zavzema za nemoteno sprejemanje doslej predstavljenih pobud, predvsem pa za njihovo pravočasno izvajanje na ravni EU in v državah članicah. Nacionalni načrti so odločilnega pomena, države članice pa morajo pri tem upoštevati tudi posledice, ki jih bodo njihovi ukrepi nedvomno imeli za druge države.

1.5 EESO poudarja, da je pri energetskega infrastrukturi in na trgih energije kljub napredku še vedno precej pomanjkljivosti. K energetskega varnosti v največji meri prispevajo zadostna in zanesljiva energetskega infrastruktura in zmogljivosti za proizvodnjo energije ter dobro delujoči trgi energije in energetskega učinkovitost. Zato je treba nadaljevati pobude za regionalno sodelovanje ter še naprej razvijati domače vire energije in skrbeti za geografsko raznolikost uvožene energije.



1.6 EESO poudarja, da si je treba še naprej prizadevati za nadaljnji pozitivni razvoj na področju energije iz obnovljivih virov. Posebno pozornost je treba nameniti velikim spremembam v energetskega sistema, ki jih je povzročil nagel porast količine raznovrstne in decentralizirane energije iz obnovljivih virov in jih je treba uspešno obvladovati.

1.7 EESO pozdravlja drugo fazo Evropskega sklada za strateške naložbe (EFSD), saj pomeni priložnost za povečanje javno-zasebnega vlaganja. Tržnih spodbud za zasebne naložbe trenutno ni veliko, zlasti zaradi neskladnih politik. Da bi spodbudili zasebne vlagatelje, je treba nujno poskrbeti za predvidljivo naložbeno okolje, v katerem so bistvenega pomena dolgoročne in zanesljive politične odločitve in zakonodaja.

1.8 EESO poziva Komisijo, naj pripravi celovito oceno trenutnih instrumentov nizkoogljične politike ter tako poskrbi, da bodo za doseganje ciljev na čim bolj učinkovit način uporabljena primerna orodja. V večji meri bi se bilo treba posvetiti problemom v zvezi z davki in dajatvami, zaradi katerih se zvišujejo cene za potrošnike, pa tudi subvencijam, ki izkrivljajo stanje na trgih energije in popačijo naložbene signale.

1.9 Morebitne socialne koristi energetske unije izhajajo iz ustvarjanja delovnih mest ter neposredne in posredne uporabe energije med državljani za vsakdanje dejavnosti. Vendar pa je uresničitev nizkoogljičnega energetskega sistema velikanski izziv, pri čemer je treba poskrbeti za pravičen prehod.

1.10 Za vodilni položaj v svetu pri prehodu na čisto energijo bi si morala EU prizadevati tako, da bi kar najbolje izkoristila svoj pozitivni ogljični odtis (angl. *carbon handprint*), namesto da je usmerjena zgolj v lastne emisije. To pomeni, da bi morala izpostaviti vlogo inovacij ter trgovinskih in naložbenih politik, pa tudi opozoriti, da je treba spodbujati oblikovanje cen ogljika na svetovni ravni.

## 2. Ozadje

2.1 V tem mnenju sta obravnavani drugo poročilo Komisije o stanju energetske unije s prilogami in poročilo Komisije o napredku na področju energije iz obnovljivih virov; v poročilih je prikazan napredek na različnih področjih energetske unije, izpostavljena pa so tudi vprašanja in področja, kjer je potrebno nadaljnje ukrepanje.

2.2 V glavnem poročilu je stanje energetske unije ocenjeno z naslednjih vidikov: prehod na nizkoogljično gospodarstvo, ki je energijsko učinkovito in gospodarno z viri, krepitev moči odjemalcev, infrastruktura, ki bo primerna tudi za prihodnost, izziv na področju naložb in zunanja razsežnost močne energetske unije. Preučeno je tudi stanje petih stebrov energetske unije: energetska varnost, notranji trg energije, energijska učinkovitost, razogljičenje ter raziskave, inovacije in konkurenčnost.

2.3 V poročilu je opisano tudi načrtovano novo krožno potovanje Komisije po državah članicah na temo energetske unije, ki je povezano s pripravo nacionalnih energetskih in okoljskih načrtov, vključevalo pa naj bi tudi lokalne akterje.

2.4 V ločenem poročilu o napredku na področju energije iz obnovljivih virov je opisano stanje v državah članicah in različnih sektorjih, tj. sektorju električne energije, ogrevanja in hlajenja ter prometa, obravnavane pa so tudi upravne ovire pri uvajanju projektov za pridobivanje energije iz obnovljivih virov ter preučena trajnost biogoriv in bioenergije.

2.5 Kar zadeva prihodnost, so v poročilih navedeni ukrepi, ki jih je Komisija novembra 2016 predlagala v svežnju „Čista energija za vse Evropejce“. V glavnem poročilo je vključen tudi posodobljen časovni načrt za energetske unije, ki temelji na prvotnem načrtu iz okvirne strategije za energetske unije iz leta 2015.

## 3. Pripombe glede splošne zamisli o energetske uniji

3.1 EESO je bil vedno mnenja, da je zamisel o energetske uniji izjemnega pomena za uspeh Evropske unije, zato bi se bilo treba z njo odzvati na potrebe evropskih državljanov in podjetij.

3.2 Ena od osnovnih zamisli v zvezi z energetske unijo je, da bi s sodelovanjem med državami članicami izkoristili kar največ prednosti. Pri tem sta za bistven napredek izjemno pomembni politična usklajenost in enotnost, kar velja tako za razvoj enotnega energetskega trga kot za zunanje odnose na področju energije.

3.3 To je še bolj pomembno zdaj, ko se EU sooča z veliko negotovosti, tveganji in grožnjami na globalni ravni, medtem ko se na nacionalni ravni pojavljata nacionalizem in protekcionizem, kar bi lahko ogrozilo napredek enotnega energetskega trga. Energetska unija bi lahko v najboljšem primeru pomembno prispevala k večji splošni enotnosti in globalni moči EU.

3.4 Energetska unija prav zaradi razvoja na področju energije tako v EU kot drugod postaja vedno bolj smiselna. Znotraj EU so v vsakdanjem življenju jasno vidne medsebojna odvisnost držav članic in vzajemne posledice njihovih energetskih odločitev, medtem ko je stanje na področju energije na svetovni ravni vedno bolj nepredvidljivo.

3.5 EESO se strinja z ugotovitvijo Komisije, da energetska unija pomeni več kot le energijo in okolje; je namreč eden osnovnih elementov gospodarskega razvoja, ustvarjanja delovnih mest in blaginje državljanov. To je predvsem vprašanje trajnostnega razvoja EU z vidika gospodarskih, socialnih in okoljskih koristi.

3.6 Z energetske unijo je mogoče gospodarske koristi ustvarjati na različne načine: z gospodarskimi dejavnostmi, ki z uporabo energije pri proizvodnji ustvarjajo dodano vrednost, s samim energetske sektorjem in prek gospodarskih akterjev, ki z zagotavljanjem tehnologij, storitev ali novih poslovnih modelov nudijo energetske in okoljske rešitve. Da bi bilo to izvedljivo, mora energetska unija zagotoviti stabilno in ugodno okolje za evropska podjetja, vključno s pogoji za stroškovno konkurenčnost in inovativno diferenciacijo. Podjetjem bi morali pri tem omogočiti, da lahko vlagajo in zaposlujejo, ter jih pri tem spodbuditi, pri čemer bi bilo treba posebno pozornost nameniti MSP.

3.7 Socialne koristi nastanejo z ustvarjanjem delovnih mest ter pri neposredni in posredni uporabi energije med državljani za najrazličnejše vsakdanje dejavnosti. Vendar pa je uresničitev nizkoogljičnega energetskega sistema velikanski izziv, pri čemer je treba poskrbeti za pravičen prehod in ustvarjanje dostojnih delovnih mest, zlasti na območjih, ki so odvisna od ogljično intenzivnih dejavnosti. EESO opozarja, da je treba v nacionalne načrte vključiti prilagoditvene ukrepe, ter poziva Komisijo, naj ta prizadevanja podpre.

3.8 Da bi preprečili energijsko revščino, je predvsem treba poskrbeti za razpoložljivost cenovno in fizično dostopne energije, kajti državljane pri prehodu na nizkoogljične rešitve ovira tudi ta problem. Skrajni čas je, da končno začne delovati tudi opazovalna skupina za spremljanje energijske revščine. V mnenju EESO o prvem poročilu o stanju energetske unije je navedeno: „Državlani bodo uspeh energetske unije presojali po zelo konkretnih vidikih, kot so zlasti višina cen, [...] dostop do omrežij, varnost oskrbe (preprečevanje prekinitev in popolnih izpadov) [...] in obveščanje potrošnikov glede materialov, ki jih uporabljajo [...]“.

3.9 Kar zadeva okoljske koristi, energetske in okoljske cilji pogosto veljajo za cilje same po sebi. Vendar pa jih je treba obravnavati kot sredstva za uresničitev končnega cilja – izpolnjevanje potreb državljanov in ustvarjanje gospodarske blaginje, na način, ki prispeva tudi k blažitvi podnebnih sprememb, in v skladu z zahtevami iz Pariškega sporazuma. Energetska unija poleg tega prispeva k zmanjšanju onesnaženosti zraka, zato ima pozitivne učinke na zdravje.

3.10 EESO se strinja s Komisijo, da energetske unije ni mogoče ločiti od drugih ključnih evropskih politik, kot so politike na področju digitalizacije, kapitalskih trgov in naložb, znanj in spretnosti, krožnega gospodarstva in varnosti. EESO poleg tega opozarja na tesno povezanost med politiko o energetske uniji in prometno politiko. Energetske in okoljske vidike prometa bi bilo treba obravnavati skupaj z vprašanji trga za promet.

3.11 EESO poudarja, da so predvsem podjetja, delavci, odjemalci in državljani tisti, ki spremembe uresničujejo v praksi. Zato ponovno poziva k tesnemu energetske dialogu s civilno družbo, ki bi moral potekati na vseh ravneh: na ravni EU pri oblikovanju politik, na nacionalni ravni ob pripravi energetskih in okoljskih načrtov ter na lokalni ravni pri sprejemanju spodbujevalnih ukrepov.

#### 4. Pripombe glede stanja energetske unije in nadaljnjih ukrepov

##### 4.1 Izvajanje

4.1.1 Komisija je leto 2016 označila kot leto rezultatov. Večino načrtovanih pobud v zvezi z energetsko unijo je Komisija že objavila, številne izmed njih pa je še vedno treba sprejeti in začeti izvajati. EESO se zavzema za nemoteno sprejemanje teh pobud, predvsem pa za pravočasno izvajanje ukrepov na ravni EU in držav članic.

4.1.2 Nacionalni energetske in okoljske načrti so bistven del postopka izvajanja strategije za energetsko unijo. Ob upoštevanju različnih okoliščin v posameznih državah članicah je najbolj smiselno z udeležbo in sodelovanjem pripraviti nacionalne načrte. Obenem je treba vzpostaviti ustrezen mehanizem upravljanja, s katerim se zagotovita tako izvajanje teh načrtov kot njihova usklajenost s skupnimi cilji. Poskrbeti je treba tudi, da bodo jasno določene vloge in pristojnosti držav članic, EU in drugih akterjev.

4.1.3 Odločitve, sprejete v okviru energetske unije, so dolgoročne in do določene mere nepreklicne. Zato EESO poudarja, da je treba dolgoročne cilje upoštevati v celotnem procesu. Zagotoviti pa je treba tudi zadostno prilagodljivost na nacionalni ravni in na ravni EU, saj se praktični ukrepi ne nadaljujejo linearno iz enega leta v drugo, zaradi spreminjajočih se okoliščin pa je potrebno prožno odzivanje.

4.1.4 Pri ocenjevanju stanja energetske unije se ne bi smeli osredotočiti zgolj na izvajanje političnih ciljev in zakonodaje; namesto tega bi morali pozornost posvetiti predvsem dejanskim razmeram na ravni EU in v državah članicah. To je še posebej pomembno zaradi kompleksnosti številnih (merljivih) ciljev in stebrov energetske unije. EESO pričakuje, da bo Komisija v naslednjem poročilu o stanju energetske unije opisala napredek v praksi in navedla primere uspešno zaključenih projektov ter vključila tudi načrte za nadaljnje ukrepanje, s katerimi bi prispevali k večji medsebojni poveztivosti in boljšemu delovanju trgov ter omogočili prilagoditev družbe na prehod.

4.1.5 Glede na to, da je EESO nedavno pripravil več mnenj o različnih vidikih svežnja „Čista energija za vse Evropejce“, se na tem mestu sklicuje na ta mnenja, saj je v njih natančneje opisal svoje stališče o upravljanju in različnih področjih energetske unije.

##### 4.2 Infrastruktura, naložbe in trgi

4.2.1 Energetski sistem, ki je v samem središču energetske unije, mora pravilno delovati in se razvijati. Gledano s stališča državljanov in podjetij mora izpolniti tri osnovne cilje: zagotoviti energetsko varnost, omogočiti razumne stroške in cene ter ublažiti posledice podnebnih sprememb.

4.2.2 Energetska varnost je še vedno bistvenega pomena, saj sodobno gospodarstvo in sodobna družba niti krajši čas ne moreta delovati brez energije. K energetske varnosti v največji meri prispevajo zadostna in zanesljiva energetska infrastruktura in zmogljivosti za proizvodnjo energije ter dobro delujoči trgi energije in energetska učinkovitost. Energetska varnost ne bi smela biti sopomenka za energetske samozadostnost. Čezmejna izmenjava energije na notranjem trgu ter s tretjimi državami tako kot pri drugih vrstah blaga dejansko izboljšuje zanesljivost oskrbe z energijo, hkrati pa prispeva k ohranjanju cen na konkurenčni ravni. Ne izključuje pa dejstva, da so razlogi za preprečevanje velike odvisnosti od uvoza energije politični. Razvoj domačih virov energije je pomemben tudi z vidika ustvarjanja delovnih mest.

4.2.3 Komisija navaja, da se je odvisnost od uvožene energije v več državah članicah zmanjšala, medtem ko se je v drugih povečala zaradi upada domače proizvodnje energije iz fosilnih goriv. Večina držav članic lahko sedaj svoje potrebe po plinu zadovoljuje prek alternativnih kanalov, saj so na voljo nove čezmejne povezave in terminali za utekočinjen zemeljski plin. Še vedno pa so potrebne naložbe v infrastrukturo, tako kot diplomacija na področju energetike, ki je eden od prvih razpoložljivih mehanizmov za okrepitev energetskega sodelovanja. EESO se na tem mestu sklicuje na svoja predhodna mnenja o teh vprašanjih.

4.2.4 Enotni energetski trg še vedno ovirajo regulativna in infrastrukturna ozka grla, ki onemogočajo zdravo konkurenco in prost pretok zlasti električne energije. Električno omrežje se temeljito spreminja, predvsem zaradi naglega uvajanja raznovrstnih in decentraliziranih obnovljivih virov energije. Za obvladovanje vedno obsežnejših izzivov sta nujno potrebna regionalno sodelovanje in ustrezen skupen zakonodajni okvir, kajti ukrepi, ki jih izvaja ena država članica, imajo konkretne posledice vsaj v sosednjih državah. Pobude za regionalno sodelovanje, kot sta načrt povezovanja baltskega energetskega trga (BEMIP) in skupina na visoki ravni za čezmejno plinsko povezljivost srednje in jugovzhodne Evrope (CESEC), so ključnega pomena za odpravljanje regulativnih in infrastrukturnih ozkih grl.

4.2.5 Na energetske sisteme je močno vplival tudi razvoj digitalnega gospodarstva. Poleg energetske infrastrukture je treba vzpostaviti tudi napredno digitalno infrastrukturo, kar vključuje pametno merjenje za delovanje pametnih energetskih omrežij. Digitalizacijo energetskih sistemov pa je treba dopolniti tudi z ukrepi za povečanje kibernetске varnosti in zagotavljanje ustreznega varstva osebnih podatkov in zasebnosti ter digitalne pismenosti.

4.2.6 Na področju vlaganja v energetski sistem so nujno potrebne naložbe v energetske infrastrukture, pa tudi v energetske učinkovitost, predvsem pri prenovi stavb. EESO se zaveda priložnosti, ki jih nudi Evropski sklad za strateške naložbe (EFSI), ter pozdravlja njegovo drugo fazo, katere cilj je izboljšanje javno-zasebnega sodelovanja. Zato morajo tudi države članice nameniti javna sredstva za naložbe, povezane z energijo.

4.2.7 Tržnih spodbud za zasebne naložbe trenutno ni veliko, zlasti zaradi neskladnih politik. Da bi spodbudili zasebne vlagatelje, je treba nujno poskrbeti za stabilno in predvidljivo naložbeno okolje. EESO zato opozarja, da so bistvenega pomena dolgoročne in zanesljive politične odločitve in zakonodaja.

4.2.8 EESO opozarja na vedno večjo vlogo državljanov na energetskih trgih, vključno z vedno večjim razvojem trenda proizvajalcev-odjemalcev in izboljšanjem lokalnega sodelovanja. Ukrepe, ki naj bi odjemalcem omogočili, da začnejo ravnati bolj premišljeno ter postanejo proizvajalci-odjemalci, je treba spodbujati in jih še okrepiti. EESO je te ukrepe preučil v več predhodnih mnenjih.

4.2.9 Državljeni vseh starosti morajo zato imeti na voljo ustrezne in lahko razumljive informacije o energetskih vprašanjih (npr. označevanje energetske učinkovitosti). Treba pa je omogočiti tudi bolj pravičen dostop do energetskega trga in povečati financiranje malih projektov. Poenostavitev zakonodaje na področju energije v okviru pobude REFIT bi morala zagotoviti prijemljive koristi za odjemalce energije. V večji meri bi se bilo treba posvetiti tudi problemom v zvezi z davki in dajatvami, zaradi katerih se – kljub ravni veleprodajnih cen energije – zvišujejo cene za potrošnike, s tem pa se povečuje energijska revščina.

### 4.3 *Energija iz obnovljivih virov in razogljčenje*

4.3.1 EESO pozdravlja ločeno poročilo Komisije o napredku na področju energije iz obnovljivih virov ter se na splošno strinja s predstavljeno analizo in izzivi. Kar zadeva priporočila, opozarja na svoja stališča o različnih vidikih energije iz obnovljivih virov, ki jih je predstavil v več predhodnih in nedavnih mnenjih.

4.3.2 Glede na poročilo je EU na dobri poti, da uresniči svoje cilje za obdobje do leta 2020, čeprav si bo treba za to še naprej prizadevati. EESO znova poudarja, da je na tem področju zelo pomemben nadaljnji pozitivni razvoj. Opozarja na dejstvo, da je sektor ogrevanja in hlajenja v absolutnem smislu največji sektor glede uporabe energije iz obnovljivih virov. EESO opozarja tudi na odločilno vlogo prometa pri uresničevanju zahtevnih dolgoročnih ciljev v zvezi z emisijami ter podpira razvoj električne energije iz obnovljivih virov in naprednih biogoriv, s čimer bi zmanjšali emisije v prometu.

4.3.3 V poročilu je poudarjeno, da pri uvajanju projektov za pridobivanje energije iz obnovljivih virov še vedno obstajajo precejšnje upravne ovire, kar zadeva storitve „vse na enem mestu“, spletne vloge, roke za postopke, omogočanje malih projektov in opredelitev ustreznih območij. EESO poziva k čimprejšnjemu sprejetju ukrepov za odpravo teh ovir, ki se pojavljajo tudi na drugih področjih.

4.3.4 EESO pozdravlja ugotovitev Komisije, da je EU na dobri poti, da do leta 2020 uresniči cilje v zvezi z energetske učinkovitostjo in emisijami toplogrednih plinov. Instrumenti politike, ki so namenjeni lažjemu prehodu na nizkoogljično gospodarstvo, neustrezna uporaba subvencij (vključno z zelenimi certifikati) ter sistemi trgovanja z emisijami in davki so povzročili neučinkovito ukrepanje in podpovprečne rezultate, saj ni tržnih signalov, ki bi spodbujali naložbe v energijo z nizkimi emisijami CO<sub>2</sub>.

4.3.5 EESO zato poziva Komisijo, naj pripravi celovito oceno trenutnih instrumentov nizkoogljične politike ter tako poskrbi, da bodo za doseganje ciljev uporabljena primerna orodja na čim bolj učinkovit način, pri čemer ne bi smeli obremeniti porabnikov energije.

4.3.6 EESO podpira cilj o zagotovitvi vodilnega položaja pri prehodu na čisto energijo, kar bi omogočilo ustvarjanje poslovnih priložnosti in novih delovnih mest. EU bi si morala pri tem prizadevati, da bi kar najbolje izkoristila svoj pozitivni ogljični odtis (angl. *carbon handprint*), namesto da je usmerjena zgolj v lastne emisije. To bi bilo mogoče uresničiti z oblikovanjem in izvozom okoljskih rešitev, pa tudi proizvodov, pri katerih nastaja manj emisij kot pri njihovi proizvodnji pri konkurentih zunaj EU, čeprav se je treba zavedati, da v svetu vlada huda konkurenca.

4.3.7 Za vodilni položaj so potrebne večje naložbe v inovacije, zlasti v javnem sektorju, katerega delež pri naložbah se je zmanjšal. EESO opozarja tudi na vlogo trgovinskih in naložbenih politik pri uresničevanju energetskih in okoljskih rešitev. Da bi spodbudili uvedbo nevtrálnih in učinkovitih nizkoogljičnih rešitev, je potreben globalen sistem oblikovanja cen ogljika. EESO poziva Komisijo, naj si dejavno prizadeva za takšen mehanizem, ki bi za evropska podjetja ustvaril enake konkurenčne pogoje na izvoznih trgih in pri uvozu blaga.

## 5. Pripombe glede mehanizma in kazalnikov za spremljanje

5.1 Glede na to, da ocena stanja energetske unije temelji na določenih ključnih kazalnikih, je treba poskrbeti, da so to najbolj tehtni kazalniki. EESO pozitivno ocenjuje načrte Komisije za nadaljnji razvoj kazalnikov, na primer za merjenje krepitve moči odjemalcev. V svojem mnenju o prvem poročilu o stanju energetske unije je Komisijo pozval, naj med merila za ocenjevanje energetske unije in učinka energetskega prehoda vključi tudi socialne vidike.

5.2 Merjenje trenutno temelji predvsem na petih stebrih energetske unije ter s tem povezanih političnih in regulativnih ciljih. Ob upoštevanju dejstva, da je vse odvisno od merjenja, EESO poudarja, da je treba spremljati napredek pri doseganju temeljnih ciljev energetske unije, tj. koristi, ki jih prinaša državljanom in podjetjem, s tem pa za prihodnost EU.

5.3 EESO zato poziva Komisijo, naj spremlja razvoj gospodarskih dejavnosti, povezanih z energijo, ter na ta način oblikuje ekonomsko vrednost energetske unije. Spremljati je treba tudi napredek pri ustvarjanju delovnih mest na področju energije, kar bi moralo vključevati tudi oceno morebitnega tveganja za selitev naložb in delovnih mest.

5.4 Da bi energetske unijo približali državljanom, je EESO mnenja, da bi bilo treba spremljati napredek z vidika vsakdanjega življenja odjemalcev, na primer pri računih za energijo, informacijah o izdelkih, povezanih z energijo, zagonu lokalne in decentralizirane proizvodnje energije, pametnem merjenju, postajah za polnjenje električnih vozil, finančni pomoči za proizvajalce-odjemalce ter spodbudah za večjo energetske učinkovitost pri prenovi stavb ipd., ter o tem poročati.

5.5 Družbene gonilne sile bi lahko spremljali s preučevanjem sprememb pri dojetanju energetskih vprašanj, kot so na primer vedno večja zaskrbljenost zaradi onesnaženosti zraka, povečevanje zanimanja za zaposlitvene priložnosti, povezane z energijo, posledice tehnološkega razvoja ter pojav novih akterjev.

5.6 Prav tako bi bilo koristno oceniti ukrepe držav članic glede tega, ali na notranjem trgu in v zunanjih odnosih spodbujajo skladnost ali razhajanja. V zvezi s tem je najpomembnejša ocena posledic brexita za energetske unijo.

5.7 Eden od bistvenih vidikov za izboljšanje mehanizma spremljanja pa je tudi kakovost podatkov. Ti bi morali biti pravočasni, natančni, primerljivi in zanesljivi, kar bo terjalo nenehen razvoj metod zbiranja in obdelave podatkov.

V Bruslju, 31. maja 2017

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

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah, organih, uradih in agencijah Unije in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 45/2001 in Sklepa št. 1247/2002/ES**

(COM(2017) 8 final – 2017/0002 (COD))

(2017/C 288/15)

Poročevalec: **Jorge PEGADO LIZ**

Zaprosilo	Evropska komisija, 26. 4. 2017
Pravna podlaga	člen 16(2) PDEU
Pristojnost	strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	16. 5. 2017
Datum sprejetja na plenarnem zasedanju	31. 5. 2017
Plenarno zasedanje št.	526
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	161/0/2

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Komisija s tem predlogom na splošno pravičen in primeren način z izključno tehnično-pravnega vidika izvaja potrebno prilagoditev sedanje ureditve iz **Uredbe (ES) št. 45/2001 Evropskega parlamenta in Sveta<sup>(1)</sup> in Sklepa št. 1247/2002/ES Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije<sup>(2)</sup> o varstvu osebnih podatkov v institucijah, organih in uradih Unije** novi Splošni uredbi o varstvu podatkov<sup>(3)</sup>, ki se bo po 25. maju 2018 uporabljala v vsej EU.

1.2 EESO kljub temu opozarja na vsebino svojih ugotovitev in priporočil o zdaj že sprejetem predlogu Splošne uredbe o varstvu podatkov, in obžaluje, da v tej končni različici niso popolnoma upoštevani. Poleg tega izraža zaskrbljenost, da bi lahko pozna sprejetje in začetek veljavnosti zaradi hitrega tehnološkega razvoja na tem področju povečala tveganje za protipravno prilastitev podatkov ter zlorabo pri njihovi obdelavi in trženju ter da bi lahko uredba zastarela še pred začetkom izvajanja. Ker je obravnavani predlog prilagoditev Splošne uredbe o varstvu podatkov delovanju evropskih institucij, se enaki pomisleki pojavljajo tudi v zvezi s tem besedilom, zlasti glede nejasnega jezika, ki je povprečnemu državljanu nerazumljiv.

1.3 EESO tudi meni, da bi morale biti delovanje institucij EU vzor za izvajanje postopkov na nacionalni ravni, zato je treba pripravi tega predloga nameniti posebno pozornost.

1.4 EESO zato želi, da bi bili izrecno obravnavani vidiki tega predloga, kot so njegova povezava s Kadrovskimi predpisi za uradnike Evropske unije, obravnava primerov nadlegovanja, ustrahovanja na spletu in prijavljanja nepravilnosti v institucijah EU ter njegova uporaba na področju interneta stvari, masovnih podatkov, uporabe iskalnikov za dostop do osebnih podatkov, njihovo ustvarjanje ali uporabo ter dajanje osebnih podatkov, objavljenih na straneh institucij, na družabna omrežja (Facebook, Twitter, Instagram, LinkedIn itd.).

<sup>(1)</sup> UL L 8, 12.1.2001, str. 1.

<sup>(2)</sup> UL L 183, 12.7.2002, str. 1.

<sup>(3)</sup> Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 119, 4.5.2016, str. 1).

1.5 EESO prav tako želi, da bi predlog vključeval opredelitev varnostnih pogojev informacijskih sistemov za obdelavo podatkov in zaščite pred kibernetскими napadi, kršitvami varstva podatkov ali uhajanjem podatkov, s čimer bi zagotavljali tehnološko nevtralnost, namesto da bi se zanašali izključno na notranja pravila posamezne službe; želi si tudi boljše pojasnitve povezave med varstvom podatkov in bojem proti kriminalu in terorizmu, ne da bi to privedlo do sprejetja nesorazmernih ali pretiranih ukrepov nadzora, ki jih mora sicer vedno spremljati Evropski nadzornik za varstvo podatkov.

1.6 Želi tudi, da bi bili v predlogu opredeljeni usposobljenost, izobrazba in primernost, ki se zahtevajo za imenovanje na položaj pooblaščenega osebe za varstvo podatkov, upravljavca in obdelovalca podatkov v institucijah EU, ki jih prav tako vedno nadzira in spremlja Evropski nadzornik za varstvo podatkov.

1.7 EESO želi tudi, naj predlog zaradi specifičnosti zbranih podatkov, ki so neposredno povezani z zasebnostjo posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, zlasti v zvezi zdravjem, davčne in socialne podatke omeji zgolj na najnujnejše za določen namen ter naj zagotovi najboljše varstvo in zaščitne ukrepe za obdelavo posebno občutljivih osebnih podatkov, pri čemer naj se opre na mednarodne predpise ter najnaprednejše zakonodaje in dobre prakse nekaterih držav članic.

1.8 EESO poudarja, da mora predlog izrecno določati povečanje sredstev za Evropskega nadzornika za varstvo podatkov, da bo mogoče zaposliti dovolj osebja z visoko ravno znanja in tehnične usposobljenosti na področju varstva podatkov.

1.9 EESO znova poudarja, da je treba pri zbiranju in obdelavi podatkov prav tako varovati podatke zakonito ustanovljenih pravnih oseb (podjetij, nevladnih organizacij, gospodarskih družb itd.).

1.10 EESO v posebnih ugotovitvah tudi navaja tudi vrsto sprememb nekaterih predpisov, ki bi, če bi bile sprejete, prispevale k učinkovitejšemu varovanju osebnih podatkov v institucijah EU, ne samo zaposlenih v institucijah EU, temveč tudi tisočih evropskih državljanov, ki z njimi stopajo v stik, zato Komisijo, Evropski parlament in Svet poziva, naj te spremembe upoštevajo v končnem besedilu predloga.

## 2. Razlogi za predlog in njegovi cilji

2.1 Kot Komisija navaja v obrazložitvenem memorandumu, je namen njenega predloga **razveljavitev Uredbe (ES) št. 45/2001** <sup>(4)</sup> **in Sklepa št. 1247/2002/ES** o varstvu osebnih podatkov v institucijah, organih in uradih Unije z dvema ciljema:

- varstvo temeljne pravice do varstva podatkov,
- zagotovitev prostega pretoka osebnih podatkov v EU.

2.2 Svet in Evropski parlament sta po dolgem in zapletenem postopku sprejela Splošno uredbo o varstvu podatkov <sup>(5)</sup>, ki se bo po 25. maju 2018 uporabljala v vsej EU; ta uredba pomeni prilagoditev različnih zakonodajnih instrumentov <sup>(6)</sup>, med drugim Uredbe (ES) št. 45/2001 in Sklepa št. 1247/2002/ES.

2.3 Ob upoštevanju rezultatov anket in posvetovanj z deležniki ter ocenjevalne študije o uporabi uredbe v preteklih 15 letih je Komisija v podrobnem poročilu ugotovila zlasti, da:

- bi se lahko Uredba (ES) št. 45/2001 izvajala bolje, in sicer z uvedbo sankcij, ki bi jih dodeljeval Evropski nadzornik za varstvo podatkov,
- bi lahko odločnejša uporaba nadzornih pooblastil nadzornika privedla do boljšega izvajanja predpisov o varstvu podatkov,

<sup>(4)</sup> EESO je o predlogu te uredbe pripravil mnenje (UL C 51, 23.2.2000, str. 48).

<sup>(5)</sup> Uredba (EU) 2016/679 z dne 27. aprila 2016 (UL L 119, 4.5.2016, str. 1).

<sup>(6)</sup> COM(2017) 10 final, COM(2017) 9 final.



- je treba poenostaviti sistem obveščanja in predhodnih preverjanj, da bi se povečala učinkovitost in zmanjšalo upravno breme,
- morajo upravljavci podatkov sprejeti pristop za obvladovanje tveganj in pred obdelavo izvesti ocene tveganja, da bi se bolje izpolnile zahteve glede hrambe in varnosti podatkov,
- so predpisi o telekomunikacijskem sektorju zastareli, zato je treba to poglavje uskladiti z direktivo o zasebnosti in elektronskih komunikacijah,
- je treba pojasniti nekatere ključne opredelitve iz uredbe, kot so opredelitev upravljavcev podatkov v institucijah, organih, uradih in agencijah Unije, opredelitev prejemnikov in razširitev obveznosti glede zaupnosti na zunanje obdelovalce.

2.4 Glede na naravo in obseg sprememb prejšnjih pravnih instrumentov, se je Komisija odločila, da jih v celoti razveljavi in nadomesti z obravnavanim predlogom uredbe, ki se bo skupaj z drugimi navedenimi določbami začela uporabljati sočasno z Uredbo (EU) 2016/679, kot je določeno v členu 98 te uredbe.

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 Z izključno tehnično-pravnega vidika EESO načelno odobrava:

- potrebo in primernost obravnavane pobude,
- izbrani pravni instrument – uredbo,
- razveljavitev obstoječih instrumentov v celoti,
- izbrano pravno podlago za njeno sprejetje,
- jasno spoštovanje meril sorazmernosti, subsidiarnosti in odgovornosti,
- jasnost in strukturo določb,
- boljšo opredelitev nekaterih konceptov, kot je „veljavna privolitev“,
- izkazano skladnost z drugimi pravnimi instrumenti, s katerimi se povezuje, zlasti z Uredbo (EU) št. 2016/679, predlogom uredbe COM(2017) 10 final in sporočilom Komisije – Oblikovanje evropskega podatkovnega gospodarstva <sup>(7)</sup>,
- možnosti, da so prvič izrecno določene upravne globe za neizpolnjevanje predpisov ali kršitve,
- okrepitev pooblastil Evropskega nadzornika za varstvo podatkov,
- dejstvo, da ta pobuda ni vključena v program REFIT,
- prizadevanje za usklajenost uredbe z drugimi temeljnimi pravicami, zlasti tistimi iz Listine Evropske unije o temeljnih pravicah glede svobode izražanja (člen 11), varstva intelektualne lastnine (člen 17(2)), prepovedi diskriminacije na podlagi rase, etničnega porekla, genskih značilnosti, vere ali prepričanja, političnega ali drugega mnenja, invalidnosti ali spolne usmerjenosti (člen 21), pravic otroka (člen 24), pravice do visoke ravni varovanja zdravja ljudi (člen 35), pravice dostopa do dokumentov (člen 42) in pravice do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča (člen 47).

<sup>(7)</sup> COM(2017) 9 final.

3.2 To ne vpliva na vsebino ugotovitev in priporočil Odbora o predlogu Splošne uredbe o varstvu podatkov <sup>(8)</sup>, ki je zdaj že sprejeta <sup>(9)</sup> ter teh ugotovitev in priporočil ne upošteva v celoti. EESO izraža bojazen, da se bo zaradi poznega sprejetja in začetka veljavnosti uredbe in glede na hiter tehnološki razvoj na tem področju še povečalo tveganje za protipravno prilastitev podatkov in zlorabo pri njihovi obdelavi in trženju in da bo uredba zastarela še pred začetkom izvajanja. Ker je ta predlog prilagoditev Splošne uredbe o varstvu podatkov delovanju evropskih institucij, se enaki pomisleki pojavljajo tudi v zvezi s tem besedilom, zlasti glede nejasnega jezika, ki je povprečnemu državljanu nerazumljiv. Bolje bi bilo oba predloga predstaviti in obravnavati skupaj.

3.3 Ker mora biti delovanje institucij EU vzor za postopke na nacionalni ravni, EESO tudi meni, da bi morala biti v tem predlogu obravnavana vrsta vprašanj.

3.4 Predvsem ni jasno, ali je predlog usklajen s Kadrovskimi predpisi za uradnike Evropske unije (Uredba št. 31 EGS <sup>(10)</sup>), saj ni posebnega ureditvenega okvira, ki bi zagotavljal učinkovitejše varstvo osebnih podatkov uslužbencev in sodelavcev institucij glede njihove zaposlitve, poklicne poti, obdobja veljavnosti pogodb in njihovega morebitnega podaljšanja ter njihovega ocenjevanja.

3.4.1 Če ne v tem aktu, bi bilo treba drugače opredeliti splošne določbe glede zdravstvenih evidenc uslužbencev in njihovih družinskih članov, varstva podatkov, ki jih ustvarijo ali uporabljajo uslužbenci, ter glede njihovih genskih podatkov, obdelave in zaščite sporočil, ki jih po elektronski pošti pošiljajo bodisi državljani organom EU bodisi si jih med seboj ali s tretjimi osebami izmenjujejo uslužbenci uradov, ter glede vsebin in obiskanih spletnih strani <sup>(11)</sup>.

3.4.2 Prav tako bi morali biti brez poseganja v člen 68 posebej obravnavani primeri nadlegovanja, ustrahovanja na spletu in prijavljanja nepravilnosti v institucijah EU.

3.4.3 EESO se sprašuje tudi o uporabi sedanjega predloga in Uredbe (EU) 2016/679 v zvezi z internetom stvari, masovnimi podatki, uporabo iskalnikov za dostop do osebnih podatkov, njihovo ustvarjanje ali uporabo ter dajanje osebnih podatkov, objavljenih na straneh institucij, na družabna omrežja (Facebook, Twitter, Instagram, LinkedIn itd.) ne glede na izrecno privolitev posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki.

3.5 EESO želi, da bi predlog uredbe Komisije poleg sklicevanja na zaupnost elektronskih komunikacij v členu 34 vključeval tudi opredelitev varnostnih pogojev za informacijske sisteme za obdelavo podatkov in zaščito pred kibernetickimi napadi, kršitvami varstva podatkov ali uhajanjem podatkov <sup>(12)</sup>, s čimer bi zagotavljali tehnološko nevtralnost, namesto da bi se zanašali izključno na notranja pravila posamezne službe; želi si tudi boljše pojasnitve povezave med varstvom podatkov in bojem proti kriminalu in terorizmu, ne da bi to privedlo do sprejetja nesorazmernih ali pretiranih ukrepov nadzora, ki jih mora sicer vedno spremljati Evropski nadzornik za varstvo podatkov.

3.6 EESO poudarja, da se medsebojna povezava osebnih podatkov znotraj institucij EU ne more urejati zgolj na podlagi načela odgovornosti iz uvodne izjave 16, zato poziva Komisijo, naj uvede posebno pravilo, v skladu s katerim bi se medsebojna povezava izvedla šele po odobritvi Evropskega nadzornika za varstvo podatkov na prošnjo upravljavca ali prošnjo upravljavca skupaj z obdelovalcem.

3.7 Želi tudi, da bi predlog brez poseganja v vsebino točke 51 preambule in člena 44(3) predloga opredelil usposobljenost, izobrazbo in primernost, ki se zahtevajo za imenovanje na položaj pooblaščenih oseb za varstvo podatkov, upravljavca in obdelovalca podatkov v institucijah EU <sup>(13)</sup>, ki bi bili v primeru kršitve uradnih dolžnosti sankcionirani z resnično odvračilnimi disciplinskimi, civilnimi in kazenskimi sankcijami, ki so navedene v predlogu ter jih prav tako nadzira in spremlja Evropski nadzornik za varstvo podatkov.

<sup>(8)</sup> UL C 229, 31.7.2012, str. 90.

<sup>(9)</sup> Uredba (EU) št. 2016/679.

<sup>(10)</sup> UL 45, 14.6.1962, str. 1385/62 in poznejše spremembe.

<sup>(11)</sup> Kot je npr. zbirka *Avis et Recommandations de la Commission de la Vie privée de la Belgique sur la vie privée sur le lieu de travail* (Mnenja in priporočila belgijske komisije za varstvo zasebnosti o zasebnosti na delovnem mestu), januar 2013.

<sup>(12)</sup> Kot npr. v *Recommandation d'initiative relative aux mesures de sécurité à respecter afin de prévenir les fuites de données* (Priporočilo pobude o spoštovanju varnostnih ukrepov za preprečevanje uhajanja podatkov), belgijska komisija za varstvo zasebnosti, 1/2013, 21. januar 2013.

<sup>(13)</sup> Kot npr. v *Guidelines on Data Protection Officers* (Smernice za pooblaščenih osebe za varstvo podatkov), delovna skupina 243 o členu 29, 13. december 2016.

3.8 Čeprav EESO priznava, da ta predlog povečuje raven varstva v primerjavi z obstoječo Uredbo (ES) št. 45/2001, želi, naj predlog zaradi specifičnosti zbranih podatkov, ki so neposredno povezani z zasebnostjo posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, zlasti v zvezi z zdravjem, davčne in socialne podatke omeji zgolj na najnujnejše za določen namen ter naj zagotovi najboljše varstvo in zaščitne ukrepe za obdelavo posebno občutljivih osebnih podatkov, pri čemer naj se opre na mednarodne predpise ter najnaprednejše zakonodaje in dobre prakse nekaterih držav članic <sup>(14)</sup>.

3.9 Čeprav se EESO zaveda, da se Uredba (EU) 2016/679 in ta predlog uporabljata le za podatke fizičnih oseb, na katere se nanašajo osebni podatki, znova poudarja, da je treba pri zbiranju in obdelavi podatkov prav tako varovati podatke zakonito ustanovljenih pravnih oseb (podjetij, nevladnih organizacij, gospodarskih družb itd.).

#### 4. Posebne ugotovitve

4.1 Podrobna analiza predlaganega besedila je pokazala nekatere dvome in zadržke glede temeljnih načel varstva zasebnosti iz Listine EU o temeljnih pravicah, načela sorazmernosti in previdnostnega načela.

##### 4.2 Člen 3

Institucije in uradi Unije so v členu 3(2)(a) opredeljeni kot institucije, organi, uradi in agencije Unije, ki so bili ustanovljeni s Pogodbo o Evropski uniji, Pogodbo o delovanju Evropske unije ali Pogodbo Euratom ali na njihovi podlagi. EESO se sprašuje, ali ta opredelitev vključuje tudi delovne skupine, svetovalne svete, odbore, platforme, druge skupine itd. ter mednarodna informacijska omrežja, v katera so institucije vključene, a niso v njihovi lasti.

##### 4.3 Člen 4

4.3.1 Ker se ta uredba uporablja za obdelavo podatkov v okviru institucij EU, EESO želi, da se glede na naravo podatkov, ki se obdelujejo, izrecno vključi načelo nediskriminacije.

4.3.2 V zvezi s členom 4(1)(b) bi moral obdelavo osebnih podatkov za namene arhiviranja v javnem interesu, za znanstveno- ali zgodovinskoraziskovalne namene ali statistične namene odobriti Evropski nadzornik za varstvo podatkov, česar člen 58 ne določa.

4.3.3 Prav tako meni, da bi bilo treba vključiti določbo, ki bi bila enakovredna sedanjemu členu 7 Uredbe (ES) št. 45/2001 o prenosu podatkov med institucijami EU.

##### 4.4 Člen 5

4.4.1 Ni jasno, zakaj za člen 5(1)(b) predloga uredbe ne velja zahteva iz točke 2 tega člena, drugače kot za odstavka (c) in (e) člena 6, za katera velja določba iz točke 3 Splošne uredbe o varstvu podatkov.

4.4.2 EESO meni, da bi moralo biti v odstavku (d) poudarjeno, da je privolitev dana v skladu z načelom dobre vere.

##### 4.5 Člen 6

4.5.1 Uporabo tega člena mora vedno odobriti Evropski nadzornik za varstvo podatkov.

4.5.2 V teh primerih je treba posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, še pred zbiranjem podatkov ali v trenutku nove odločitve o zbiranju o tem vedno obvestiti. Posameznik lahko obdelavi podatkov ugovarja ali zahteva popravek, izbris ali omejitev tovrstnega dejanja.

---

<sup>(14)</sup> Glej npr. portugalski zakon o varstvu podatkov (Zakon št. 67/98 z dne 26. oktobra 1998).

#### 4.6 Člen 8

4.6.1 EESO meni, da je izjema od pravila glede veljavnosti privolitve otroka, mlajšega od 16 let (med 13. in 16. letom) – ki je že sama po sebi odstopanje od pravila –, neprimerna in se državam članicam dopušča zgolj zaradi kulturnih razlogov nacionalnega prava (člen 8 Splošne uredbe o varstvu podatkov), vendar ne bi smela biti sprejeta kot pravilo za institucije EU, ki določa starost 13 let (člen 8(1)).

4.6.2 Prav tako ni pojasnjeno, kako naj bi Evropski nadzornik za varstvo podatkov posvetil „posebno pozornost“ otrokom, kot navaja člen 58(1)(b), zlasti glede imenikov uporabnikov iz člena 36, kadar so njihovi podatki javno dostopni.

#### 4.7 Člen 10

4.7.1 Člen 10(1) bi moral zajemati tudi strankarsko pripadnost (ki ni sopomenka političnega stališča) in zasebnost.

4.7.2 Člen 10(2)(b) bi moral predhodno obveščenost posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, zahtevati tudi v primeru obdelave za namene izpolnjevanja obveznosti in izvajanja posebnih pravic tega posameznika.

4.7.3 V členu 10(2)(d) bi morala biti obdelava izvedena zgolj s privolitvijo posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki.

4.7.4 Odstavek (e) sme predstavljati izjemo le, če se lahko iz izjav posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, upravičeno sklepa, da je privolil v obdelavo podatkov.

#### 4.8 Člen 14

Ker institucije EU ne smejo zaračunavati pristojbin za zagotavljanje storitev, mora biti zavrnitev ukrepanja v zvezi z zahtevo posameznika uporabljena zgolj kot skrajno sredstvo.

#### 4.9 Členi 15, 16 in 17

4.9.1 V primeru dodatnih informacij, določenih v členu 15(2), je treba poudariti tudi zahtevo, da se posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, obvesti o tem, ali mora upravljavec odgovoriti obvezno ali neobvezno, in o možnih posledicah, če tega ne stori.

4.9.2 V primeru zbiranja podatkov na odprtih omrežjih je treba posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, obvestiti vedno, kadar lahko njegovi osebni podatki krožijo po omrežjih brez varnostnih pogojev, in mu pojasniti, da ob tem obstaja tveganje, da bi jih videle ali uporabile tretje nepooblaščen osebe.

4.9.3 Pravico iz člena 17(1) je treba zagotavljati svobodno, neomejeno, brezplačno in v razumnih časovnih presledkih, hitro oziroma takoj.

4.9.4 EESO predlaga, da bi moral posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, obvezno pridobiti potrditev, ali se podatki, ki se nanašajo nanj, obdelujejo ali ne.

4.9.5 Informacije iz člena 17(1), zlasti o podatkih, ki bodo obdelani, in o njihovem izvoru, morajo biti pregledne, jasne in razumljive.

#### 4.10 Člen 21

Razume, da izključitev določb, ki so identične določbam iz člena 21(2) in (3) Splošne uredbe o varstvu podatkov, iz predloga uredbe pomeni, da se podatki nikoli ne smejo obdelovati za namene neposrednega trženja, kar je pohvalno, vendar je takšno tolmačenje negotovo, zato je treba v besedilu določbe to izrecno pojasniti.

#### 4.11 Člen 24

4.11.1 EESO meni, da bi bilo treba v členu 24(2)(c) poudariti, da je privolitev možna samo po izrecni obvestitvi posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, o posledicah odločitve za pravne učinke v zvezi z njim, saj bo privolitev samo tako ustrezno ozaveščena.

4.11.2 Glede člena 24(3) EESO meni, da bi moral ustrezne ukrepe opredeliti Evropski nadzornik za varstvo podatkov, in ne upravljavec podatkov.

#### 4.12 Člen 25

4.12.1 EESO je zaskrbljen, da člen 25 predloga uredbe preširoko razlaga člen 23 Splošne uredbe o varstvu podatkov glede omejitev uporabe predpisov, ki določajo temeljne pravice posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki. Zato poziva Komisijo, naj ga kritično pregleda, in sicer tako da na podlagi strogih meril analizira vrsto odstavkov (in morebiti opredeli njihov obseg), zlasti tiste v zvezi z omejitvijo pravice do zaupnosti na elektronskih komunikacijskih omrežjih, opredeljeno v členu 7 Listine o temeljnih pravicah, omenjeno v sedanji direktivi o zasebnosti in elektronskih komunikacijah in ohranjeno v predlogu uredbe, ki jo EESO obravnava v drugem mnenju.

4.12.2 EESO odločno nasprotuje možnosti iz člena 25(2), po kateri lahko institucije in uradi Unije omejijo uporabo omejitev pravic posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, kadar to ne izhaja iz izrecnih pravnih aktov, ki omejitve dovoljujejo. Enako velja za člen 34.

#### 4.13 Člen 26

Pojasniti je treba, da za upravljavce in obdelovalce osebnih podatkov ter osebe, ki se pri opravljanju svojih nalog seznanijo z obdelanimi osebnimi podatki, velja obveznost varovanja poklicne skrivnosti tudi v razumno dolgem obdobju po zaključku opravljanja njihovih nalog.

#### 4.14 Člena 29 in 39

Čprav je prav, da določbe členov 24(3), 40 in naslednjih členov Splošne uredbe o varstvu podatkov niso bile zajete v predlogu uredbe (kodeks ravnanja), kot je izrecno navedeno v točki preambule v zvezi s členom 26, ni primerno, da se v členih 29(5) in 39(7) predloga uredbe sprejme, da je zgolj spoštovanje kodeksa ravnanja iz člena 40 Splošne uredbe o varstvu podatkov zadostno zagotovilo za opravljanje nalog obdelovalca, ki ni institucija ali organ Unije.

#### 4.15 Člen 31

EESO meni, naj se možnost iz člena 31(5) spremeni v obveznost hrambe evidenc dejavnosti obdelave v centralnem, javno dostopnem registru.

#### 4.16 Člen 33

EESO predlaga tudi, da bi morala upravljavec in obdelovalec podatkov nadzorovati nosilce podatkov ter vnos, uporabo in prenos podatkov, da:

- preprečita dostop nepooblaščenih oseb do naprav za obdelovanje podatkov,
- preprečita branje, kopiranje, spreminjanje ali odvzem nosilcev podatkov s strani nepooblaščenih tretjih oseb,
- preprečita nepooblaščen vnos ter nepooblaščen pridobitev informacij, spreminjanje ali izbris vnesenih osebnih podatkov,
- preprečita, da bi lahko sisteme avtomatizirane obdelave podatkov uporabile nepooblaščene osebe prek naprav za prenos podatkov,
- zagotovita preverjanje subjektov, ki se jim lahko posredujejo osebni podatki,
- zagotovita, da imajo pooblaščene osebe dostop zgolj do predhodno odobrenih podatkov.

#### 4.17 Člen 34

EESO pričakuje, da bo ta člen usklajen z določbami predloga uredbe o zasebnosti in elektronskih komunikacijah ter da bo institucije in organe EU glede zaupnosti elektronskih komunikacij nadzoroval Evropski nadzornik za varstvo podatkov.

#### 4.18 Člen 42

EESO je zaskrbljen, da se lahko glede na besedo „po“ v členu 42(1) razume, da je posvetovanje obvezno zgolj po sprejetju akta in da se ga ne bo več opravljalo niti neformalno, kakor je to mogoče sedaj.

#### 4.19 Člen 44

EESO meni, da so lahko načeloma le uradniki imenovani za pooblašcene osebe za varstvo podatkov. V izjemnih primerih, ko imenovanje uradnika ne bi bilo mogoče, bi bilo treba tako pooblaščeno osebo zaposliti na podlagi pogodbe, za katero veljajo pravila javnega naročanja o zagotavljanju storitev, o njej pa bi podal mnenje tudi Evropski nadzornik za varstvo podatkov.

#### 4.20 Člen 45

4.20.1 Če pooblaščena oseba za varstvo podatkov ni uradnik, mora biti možno, da se jo brez poseganja v predhodne določbe in ob upoštevanju narave njenih zadolžitev kadar koli razreši, za kar mora zadostovati pozitivno mnenje Evropskega nadzornika za varstvo podatkov (člen 45(8) uredbe).

4.20.2 Obdobje njenega mandata mora biti 5 let, podaljša pa se lahko samo enkrat.

#### 4.21 Člen 56

Zaradi dobro poznanih nedavnih dogodkov, povezanih z najvišjimi predstavniki institucij, je zaželeno opredeliti razumno dolgo obdobje nezdržljivosti in prepovedi opravljanja nekaterih nalog, predvsem v zasebnih podjetjih, po koncu njihovega mandata.

#### 4.22 Člen 59

V angleški različici je pojem *actions* (ukrepi) iz člena 59(5) preveč omejevalen in bi ga bilo treba nadomestiti s pojmom *proceedings* (postopki).

#### 4.23 Člen 63

EESO glede na občutljivost vsebine tega predloga v zvezi s členom 63(3) meni, da bi bilo treba spremeniti načelo tihe zavnitve, tako da bi moral Evropski nadzornik za varstvo podatkov izrecno odgovoriti na vse prejete pritožbe, ki bi se, če tega ne stori, šteje za odobrene.

#### 4.24 Člen 65

Kot je EESO poudaril v mnenju o predlogu Uredbe (EU) 2016/679, mora predlog poleg že omenjenega v členu 67 določiti tudi možnost odziva na kršitev varstva osebnih podatkov s skupinsko tožbo brez potrebe po posameznem pooblastilu, saj take kršitve običajno ne zadevajo zgolj ene osebe, ampak veliko, včasih nedoločljivo število ljudi.

4.25 Predlog uredbe vsebuje številne dvoumne izraze in pojme, ki bi jih bilo treba pregledati in nadomestiti. To velja npr. za izraze „čim bolj“, „po možnosti“, „brez odlašanja“, „veliko tveganje“, „se upošteva“, „v razumnem roku“ in „zlasti pomembno“.

V Bruslju, 31. maja 2017

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Georges DASSIS

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2003/59/ES o temeljnih kvalifikacijah in rednem usposabljanju voznikov nekaterih cestnih vozil za prevoz blaga ali potnikov in Direktive 2006/126/ES o voznških dovoljenjih**

(COM(2017) 47 final – 2017/0015 (COD))

(2017/C 288/16)

Poročevalec: **Pasi MOISIO**

Zaprosilo	Svet Evropske unije, 20. 2. 2017 Evropski parlament, 1. 3. 2017
Pravna podlaga	člen 91 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	16. 5. 2017
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	31. 5. 2017
Plenarno zasedanje št.	526
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	185/0/0

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO ugotavlja, da direktiva o kvalifikacijah in rednem usposabljanju voznikov težkih tovornih vozil<sup>(1)</sup>, kljub nekaterim pomanjkljivostim, na splošno pozitivno vpliva na evropski sektor cestnega prometa. Z oblikovanjem usklajenega usposabljanja se je izboljšala sposobnost poklicnih voznikov, da opravljajo svoje delo, razvila se je skupna raven storitve v sektorju cestnega prometa in izboljšala privlačnost sektorja za nove udeležence na trgu.

1.2 EESO meni, da lahko obravnavani predlog<sup>(2)</sup> za spremembo te direktive dodatno utrdi načelo EU o prostem gibanju oseb in da pomeni nadaljnji korak k bolj zdravemu in bolj odprtemu prometnemu trgu EU, ki temelji na pošteni konkurenci in ga je mogoče tudi učinkoviteje in pravičneje nadzorovati.

1.3 EESO podpira cilje, določene pri spreminjanju direktive o kvalifikacijah in rednem usposabljanju voznikov, tj. izboljšati cestno varnost v Evropi ter zdravje in varnost pri delu med poklicnimi vozniki. EESO zlasti poudarja, da so bili na področju cestne varnosti v zadnjih nekaj letih doseženi odlični rezultati, zato poziva Komisijo, naj nadaljuje z ukrepi za okrepitev pozitivnega trenda.

1.4 EESO pozdravlja tudi cilj direktive glede uskladitve in poenostavitve upravnih postopkov v različnih državah članicah, tako da bi bili usposabljanja in programi za voznike, ki se izvajajo v kateri koli državi članici v skladu z direktivo, priznani in vzajemno odobreni, brez maneverskega prostora za razlago in brez ločenih dodatnih zahtev. Kljub temu poudarja, da vzajemno priznavanje usposabljanja zahteva popolno enotnost obsega in kakovosti usposabljanja v različnih državah članicah. Da bo to zagotovljeno, bo potreben učinkovitejši nadzor in tesnejše sodelovanje med Evropsko komisijo in organi držav članic.

<sup>(1)</sup> Direktiva 2003/59/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 226, 10.9.2003, str. 4).

<sup>(2)</sup> COM(2017) 47 final.

1.5 Ponarejene vozniške izkaznice, na katerih so zapisane obstoječe poklicne kvalifikacije, in ponarejeni izkazi o usposabljanju, ki v resnici ni bilo opravljeno, izkrivljajo konkurenco na prometnem trgu in škodujejo interesom poklicnih voznikov, ki delajo v skladu s pravili. EESO poziva, da se oblikuje trden sistem, ki zagotavlja pristnost voznških dovoljenj in izkaznic o voznških kvalifikacijah. Sklicujoč se na točko 1.4 svojih priporočil meni, da je treba v prihodnosti izboljšati nadzor odobrenih izobraževalnih ustanov, ki delujejo v različnih državah, da bo mogoče v vsakem posameznem primeru preveriti obseg in kakovost usposabljanja.

1.6 Poleg tega je izredno pomembno povečati skladnost in doslednost zakonodaje EU, ki se uporablja za posamezno ciljno skupino in sektor, v tem primeru poklicne voznike težkih tovornih vozil. To povečuje pravno varstvo posameznikov, ki ravnajo v skladu s pravili, in splošno verodostojnost določb EU.

1.7 Namen spremembe je direktivo bolje uskladiti z najnovejšimi splošnimi trendi, ki so izredno pomembni za promet, kot sta digitalizacija in razogljichenje. EESO podpira ta pristop in ugotavlja, da je treba, kljub temu da se promet hitro avtomatizira in da v sektorju vse bolj prevladuje robotizacija, upoštevati osrednjo vlogo človeškega dejavnika. Zato je treba priznati vse večjo potrebo po digitalnih znanjih in spretnostih v zvezi z usposabljanjem voznikov, pa tudi pomen znanj in spretnosti voznikov pri doseganju ciljev glede nizkih emisij ogljika.

1.8 Ključni izziv na področju, zajetem z direktivo, je zagotoviti, da redno usposabljanje zlasti izpolnjuje posamezne potrebe poklicnih voznikov, in prilagoditi vsebino tako, da zagotavlja optimalno podporo za specifične naloge posameznega voznika. Tako bi morala direktiva omogočati tudi prožnost in preudarnost, kar zadeva vsebino izbranega rednega usposabljanja in načinov izvajanja usposabljanja.

1.9 EESO poudarja, da bi moralo biti med usposabljanjem vsem omogočeno, da vozijo vozilo, še preden pridobijo temeljne kvalifikacije. Zagotoviti je treba, da udeleženci usposabljanja še naprej uživajo tudi pravico, da vozijo vozila, ki se uporabljajo za komercialni prevoz, kar je na primer nujno za omogočanje vodene in nadzorovanega učenja na delovnem mestu v podjetjih, in da je to sprejeto kot del njihovega usposabljanja za pridobitev temeljnih kvalifikacij. Spremenjena direktiva ne bi smela odvzeti te pravice. Po drugi strani pa bi bilo treba zagotoviti, da pravica do združevanja dejavnosti komercialnega prevoza in usposabljanja ne bo povzročila nezdrave konkurence v prometnem sektorju ali oslabil položaja delavcev v njem.

1.10 Čeprav je predlog Komisije na splošno dobro uravnotežen in pomeni korak v pravo smer, bi EESO kljub temu rad predstavil nekatere posebne spremembe, dopolnitve in predloge, ki bi po njegovem mnenju dodatno izboljšali njeno izvajanje v praksi in uporabo na področju usposabljanja voznikov. Ti predlogi so podrobneje predstavljeni v splošnih in posebnih ugotovitvah v nadaljevanju.

## 2. Ozadje

2.1 Direktiva 2003/59/ES se je v obdobju 2007–2009 izvajala po vsej EU. Od vseh poklicnih voznikov tovornih vozil ali avtobusov na ozemlju EU, ki delajo za prevozna podjetja, registrirana v državah članicah EU, pa tudi od samozaposlenih voznikov, ki delajo kot poklicni vozniki v sektorju komercialnega prevoza, zahteva, da opravijo obvezno osnovno usposabljanje za pridobitev potrebnih kvalifikacij.

2.2 Z Direktivo 2003/59/ES je bilo uvedeno tudi načelo vseživljenjskega učenja v okviru dela poklicnega voznika, in sicer z določitvijo števila ur rednega usposabljanja v rednih časovnih presledkih za ohranjanje poklicnih znanj in spretnosti.

2.3 Evropska komisija ocenjuje, da za prevozna podjetja v 28 državah članicah EU, ki spadajo v področje uporabe te direktive, dela približno 3,6 milijona voznikov tovornih vozil ali avtobusov (2,8 milijona voznikov tovornih vozil in 0,8 milijona voznikov avtobusov) <sup>(3)</sup>.

<sup>(3)</sup> SWD(2017) 27 final – Delovni dokument služb Komisije – ocena učinka, 1. februar 2017, str. 10.



2.4 Osnovno usposabljanje traja 140 ali 280 ur, odvisno od starosti voznika in morebitnih predhodnih kvalifikacij. Vsak voznik mora opraviti vsaj 35 ur rednega usposabljanja vsakih pet let.

2.5 Opredeljenih je bilo več področij, na katerih bi bile potrebne spremembe, in sicer na podlagi številnih široko zasnovanih poročil in ocene učinka, ki jih je naročila Komisija v zadnjih letih. Težave in razlike so bile ugotovljene tudi pri uporabi in razlagi direktive v različnih državah članicah.

2.6 Med javnim posvetovanjem, izvedenim za spremembo direktive<sup>(4)</sup>, je Komisija prejela skoraj 400 odgovorov poklicnih voznikov, prevoznih podjetij in delavcev na področju prometa, pa tudi organizacij, ki zastopajo njihove delodajalce, v različnih državah članicah.

2.7 Posvetovanje in različna poročila so prinesla popolnoma enake ugotovitve o težavah z direktivo. Komisija meni, da obstaja splošna ozaveščenost o težavah, ugotovljenih v vsakodnevni praksi, in sicer na področju cestnega prevoza blaga in potnikov, in da se te težave obravnavajo kot dejavnik, ki ovira enotne in pravične dejavnosti na prometnem trgu EU.

2.8 Težave je mogoče razdeliti v tri skupine<sup>(5)</sup>:

- usposabljanje ni vedno vzajemno priznано,
- vsebina usposabljanja ni vedno v celoti usklajena s posameznimi potrebami voznikov po usposabljanju, ki ga zahteva profil njihovega delovnega mesta,
- obstajajo razlike in težave pri razlagi dovoljenih izvzetij iz področja uporabe direktive, ki ustvarjajo pravno negotovost za poklicne voznike.

2.9 Poleg navedenih težav se pojavljajo resne neskladnosti in protislovja v zvezi z zahtevami glede minimalne starosti med direktivo o temeljnih kvalifikacijah in rednem usposabljanju voznikov ter splošnimi določbami o pravicah glede vožnje, določenih v direktivi o vozniških dovoljenjih. To je v državah članicah povzročilo resne probleme, ki jih je treba rešiti brez odlašanja.

2.10 Dodaten argument za spremembo direktive je po mnenju Komisije cilj boljše in manj stroge ureditve v skladu z načeli REFIT.

2.11 Pričakuje se, da se bosta s spremembo direktive povečali jasnost in skladnost ter ustvarila nova delovna mesta v prometnem sektorju, kar vključuje MSP. Z obravnavanjem ugotovljenih težav in ustrezno spremembo direktive bo po mnenju Komisije mogoče doseči znatne prihranke stroškov tako za voznike kot za njihove delodajalce.

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 Trenutno morajo države članice izbirati med dvema različnima pristopoma izvajanja na nacionalni ravni, kar zadeva temeljne kvalifikacije voznikov: (1) udeležba na tečaju in kratek preskus znanja ali (2) samo obsežnejši preskus znanja. Za večjo prožnost in izbiro ter glede na razlike med posameznimi stopnjami kvalifikacij EESO priporoča tudi posodobitev direktive, tako da se vanjo vključi izrecna pravica do istočasne uporabe obeh modelov<sup>(6)</sup>.

3.2 Pri praktičnem usposabljanju za poklicne voznike je treba poudariti tematska področja, povezana s prometom in cestno varnostjo ter zdravjem in varnostjo pri delu, izboljšanjem digitalnega znanja in spretnosti ter poučevanjem o okolju prijaznih načinih vožnje s predvidevanjem, ki so varčni z gorivom.

<sup>(4)</sup> Za sklepe posvetovanja glej: [https://ec.europa.eu/transport/road\\_safety/sites/roadsafety/files/pdf/consultations/cpc\\_main\\_conclusions.pdf](https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/roadsafety/files/pdf/consultations/cpc_main_conclusions.pdf).

<sup>(5)</sup> Delovni dokument služb Komisije SWD(2017) 26 final, Povzetek ocene učinka, priložene predlogu direktive o spremembi direktiv 2003/59/ES in 2006/126/ES.

<sup>(6)</sup> COM(2012) 385 final, Razpredelnica 1, str. 6.

3.3 Pri obravnavanju tega vprašanja je treba upoštevati glavne pomanjkljivosti, na katere so na posvetovanjih opozorili vozniki in drugi akterji v prometnem sektorju, tj. da vsebina usposabljanja ni vedno usklajena s posameznimi potrebami voznikov po usposabljanju, ki jih zahteva profil njihovega delovnega mesta. Zato je treba vsebino tečajev prilagoditi tako, da so optimalno prilagojeni posameznemu vozniku. EESO poudarja, da bo to povečalo privlačnost usposabljanja in spodbudilo poklicne voznike k učenju.

3.4 Če je torej namen nove direktive obvezna vključitev nekaterih tematskih področij v programe temeljnih kvalifikacij in/ali rednega usposabljanja za poklicne voznike, bi morala biti ta področja opredeljena čim bolj prožno, široko in ohlapno, ob upoštevanju stališč EESO, opisanih v točki 3.1.

3.5 Ker se od poklicnih voznikov težkih vozil pogosto zahteva, da zaradi svojega dela opravijo tudi druge vrste usposabljanja v skladu s pravom EU, bi bilo smiselno, da bi se ta usposabljanja bolj celovito potrjevala v okviru rednega usposabljanja, določenega v direktivi o zahtevah glede kvalifikacij in usposabljanja za voznike. S tem bi preprečili prekrivanja pri usposabljanju, zmanjšali birokracijo in prihranili denar, pa tudi povečali motivacijo voznikov za udeležbo na usposabljanju.

3.6 Spremenjena direktiva zagotavlja možnost opravljanja tečajev usposabljanja v obliki e-učenja. EESO ocenjuje to kot pozitivno in meni, da je to pomembna izboljšava usposabljanja poklicnih voznikov. To samo po sebi izboljšuje digitalna znanja in spretnosti in je zlasti koristno za izvajalce v oddaljenih regijah. E-učenje približa usposabljanje učecim se, ki jim ni treba potovati kot pri tradicionalnih oblikah usposabljanja, ko morajo pogosto premagovati velike razdalje.

3.7 Na žalost pa Komisija ni omogočila, da bi se enodnevno usposabljanje, ki traja sedem ur, razdelilo na več delov, temveč ga je treba še vedno izvajati v enem kosu. To za voznike in prevozna podjetja predstavlja veliko težavo. Usklajevanje dela in usposabljanja, izboljševanje učnih rezultatov in zagotavljanje možnosti e-učenja zahtevajo večjo prožnost. Za doseganje ciljev rednega usposabljanja je ključnega pomena, da se zagotovi usposabljanje, ki traja skupaj 35 ur in ne v kosih po sedem ur. To priporočilo bi prispevalo tudi k ciljem REFIT.

3.8 Pridobljena znanja in spretnosti se dokažejo s posebno izkaznico o voznških kvalifikacijah ali navedbo veljavnih kvalifikacij na podlagi vnosa ustrezne kode EU v voznško dovoljenje. Ti dve možnosti sta prepuščeni prosti presoji držav članic. V praksi vedno večjo težavo predstavljajo ponarejeni dokumenti. Zato EESO priporoča, da se čim prej vzpostavi zbirka podatkov na ravni EU, v kateri bi lahko različni subjekti v realnem času preverili dejansko veljavnost poklicnih kvalifikacij voznika. To bi se lahko omogočilo z vključitvijo podatkov o poklicnih kvalifikacijah v sistem RESPER<sup>(7)</sup>, prek katerega si države članice izmenjujejo nacionalne informacije o voznških izpitihi. To bi organom držav članic omogočilo istočasno ugotavljanje veljavnosti pravic glede vožnje in poklicnih kvalifikacij.

#### 4. Posebne ugotovitve

4.1 EESO poziva k takojšnji odpravi protislovij v zvezi z zahtevami glede minimalne starosti med direktivo EU o voznških dovoljenjih<sup>(8)</sup> in direktivo o temeljnih kvalifikacijah in rednem usposabljanju voznikov. Predlaga, da se v ta namen v direktivo o voznških dovoljenjih vključi izjema, na podlagi katere se bodo lahko voznška dovoljenja izdajala v skladu starostnimi omejitvami iz Direktive 2003/59/ES.

4.2 Po mnenju EESO je treba zagotoviti, da so izvzeta iz področja uporabe, ki jih je treba vključiti v direktivo, v vseh vidikih enaka izvzetjem<sup>(9)</sup>, ki se nanašajo na voznike težkih vozil in so vključena v uredbo o času vožnje in počitka<sup>(10)</sup>. Čeprav je bil s sedanjim predlogom za spremembo direktive na tem področju dosežen določen napredek, še vedno obstajajo razlike med izvzetji, določenimi v zgoraj navedenih pravilih. Če seznami izjem niso v celoti usklajeni, tudi neskladnosti in protislovja med temi pravili, ki se uporabljajo za poklicne voznike, ne bodo v celoti odpravljeni.

<sup>(7)</sup> <https://www.eucaris.net/kb/resper/>.

<sup>(8)</sup> Direktiva 2006/126/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 403, 30.12.2006, str. 18).

<sup>(9)</sup> Uredba (ES) št. 561/2006 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 102, 11.4.2006, str. 1).

<sup>(10)</sup> Uredba (ES) št. 561/2006, člena 3 in 13 (UL L 102, 11.4.2006, str. 1).

4.3 Čeprav je cilj izboljšanja cestne varnosti zelo dobrodošel, ima EESO pomisleke glede zahteve v sedanjem predlogu direktive, da mora biti v redno usposabljanje vključena vsaj ena tema, ki je povezana izključno s cestno varnostjo (v praksi en dan od petih dni rednega usposabljanja). Namesto tega bi lahko zahtevo oblikovali v skladu s predlogom v direktivi <sup>(11)</sup> in jo tudi dopolnili tako, da bi se v redno usposabljanje vključil vsaj en dan usposabljanja „s posebnim poudarkom na cestni varnosti, zdravju in varnosti pri delu in racionalizaciji porabe goriva“. S tem bi zagotovili, da bi programi usposabljanja za poklicne voznike v EU vključevali tudi vožnjo s predvidevanjem, ki je varčna z gorivom. Ta področja so sestavni del cestne varnosti.

4.4 V več državah članicah je usposabljanje na delovnem mestu bistveni del usposabljanja voznikov. Vozniki med usposabljanjem na delovnem mestu pod vodstvom in nadzorom opravljajo praktične naloge komercialnega prevoza. To možnost bi bilo treba ohraniti, da se poskrbi, da se vozniki seznanijo z delom že med usposabljanjem, in da se v celoti zagotovi, da imajo novi udeleženci v sektorju strokovna znanja in spretnosti. Zato EESO odločno nasprotuje spremembi v predlogu direktive, ki bi voznikom preprečila opravljanje dejavnosti komercialnega prevoza med usposabljanjem za pridobitev temeljnih kvalifikacij. Vendar je treba poudariti, da mora biti pravica do opravljanja dejavnosti komercialnega prevoza vedno v celoti vključena v usposabljanje (pod nadzorom) in nikakor ne sme povzročiti izkrivljanja konkurence ali socialnega dampinga.

4.5 EESO pozdravlja možnost iz spremenjene direktive, da se odobrijo obvezni tečaji usposabljanja, ki temeljijo na pravilih EU (npr. dodatno usposabljanje o ozaveščanju o invalidnosti za prevoz potnikov, usposabljanje o ADR za prevoz nevarnega blaga in usposabljanje za prevoz živali) in trajajo do sedem ur ali en dan v okviru rednega usposabljanja. Vendar je treba to možnost razširiti, da se omogoči, da usposabljanje traja več dni, ter da se preprečijo prekrivanja usposabljanj in zmanjšajo stroški. Večkratne zahteve glede usposabljanja niso skladne z načeli boljše in manj stroge ureditve in ne obravnavajo enako voznikov, ki so zaposleni v različnih sektorjih prevoza, pri čemer se od nekaterih izmed njih redno zahteva, da zaključijo tako redno usposabljanje v skladu z direktivo kot tudi druga obvezna usposabljanja, pomembna za njihove naloge.

4.6 Predlog o spremembi direktive bi še vedno omogočal e-učenje kot metodo, pri kateri bi se lahko del usposabljanja za pridobitev temeljnih kvalifikacij in del rednega usposabljanja opravljala ločeno. Ta sprememba je načeloma zelo dobrodošla, vendar EESO meni, da bi bilo treba natančneje določiti največje število ur e-učenja, tako da nejasna opredelitev besede „delno“ v predlogu ne bi vodila do zelo različnih razlag in praks v različnih državah članicah.

4.7 Po mnenju EESO je treba vsekakor omogočiti, da se posamezno redno usposabljanje razdeli na več delov. Žal predlog direktive tega ne določa, zato obstaja velika verjetnost, da bo prišlo do protislovij. Glede na to da se lahko del usposabljanja opravi prek e-učenja, bi morala obstajati prožna rešitev, ki bi na primer omogočala, da se eno sedemurno usposabljanje o isti temi razdeli na dva dela, tako da prvi del usposabljanja poteka en dan s predavanji v razredu ali praktičnimi vajami, drugi del pa se odvija drug dan z e-učenjem. To je bistvenega pomena tudi zato, ker so objekti za usposabljanje pogosto na različnih krajih.

V Bruslju, 31. maja 2017

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

---

<sup>(11)</sup> Direktiva 2003/59/ES, člen 7(1) (UL L 226, 10.9.2003, str. 4).

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Skupno sporočilo Evropske komisije in visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko Evropskemu parlamentu in Svetu: Oblikovanje strategije EU za mednarodne kulturne povezave**

(JOIN(2016) 29 final)

(2017/C 288/17)

Poročevalec: **Luca JAHIER**

Zaprosilo	Evropska komisija, 23. 9. 2016
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za zunanje odnose
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	2. 5. 2017
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	31. 5. 2017
Plenarno zasedanje št.	526
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	165/0/0

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 V sedanjih globalnih političnih razmerah, ko so znova ogroženi spoštovanje človekovih pravic, strpnost, sodelovanje in vzajemna solidarnost, ima kultura pomembno vlogo. Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) zato pozdravlja skupno sporočilo, ki odraža jasno razumevanje vpliva kulture, zajema impresivno zbirko programov na ravni EU in na nacionalni ravni ter izpostavlja morebitna področja za dejavnosti na področju mednarodne kulturne izmenjave.

1.2 EESO zdaj poziva k nadaljnjim ukrepom, ki bi od predloga „oblikovanja strategije EU“ privedli do sprejetja in poznejšega izvajanja jasne strategije in akcijskega načrta. V akcijskem načrtu je treba upoštevati štiri strukturne potrebe: zagotoviti je treba jasnost pri upravljanju na ravni EU, poskrbeti za usklajevanje in dodatno podporo na ravni držav članic, natančneje opredeliti finančne vidike ter spodbujati nastajanje mrež medsebojno povezanih kulturnih akterjev, ki predstavljajo živahno civilno družbo na področju kulture.

1.3 EESO poziva, naj se kultura obravnava kot četrti steber trajnostnega razvoja, ki bo enakovreden gospodarskemu, socialnemu in okoljskemu stebru, s čimer se bo lahko v celoti priznal njen pomen za trajnost.

1.4 EESO pozdravlja dejstvo, da kultura velja za ključni temelj miru in stabilnosti. Je torej ključnega pomena za pospeševanje glavnega cilja Evropske unije, ki je „krepitev miru, njenih vrednot in blaginje njenih narodov“ (člen 3 PEU). Zato EESO poziva EU, naj na podlagi evropskih izkušenj prevzame vodilni položaj pri uveljavljanju, varovanju in spodbujanju miru po vsem svetu.

1.4.1 To bi na primer lahko dosegli s pripravo poskusnih pobud, kot je nova pobuda White Dove (Beli golob), ki temelji na vlogi EU v severnoirskem mirovnem procesu, saj bi lahko te pobude dopolnile strategije za reševanje konfliktov z nujno potrebnima vidikoma kulture in miru.

1.4.2 Spodbujanje kulture kot stebra miru in stabilnosti je tesno povezano z opozarjanjem, da je svoboda umetniškega izražanja ena od človekovih pravic, in s podpiranjem globalnih pobud, ki ščitijo pravice umetnikov, pa tudi z nadaljnjim razvojem takšnih pobud na evropski ravni.

1.4.3 EESO je pozoren na primere morebitne zlorabe in manipulacije kulture za krepitev avtoritarnih in populističnih teženj ali v druge politične namene. Izmenjave EU omogočajo izražanje stališč različnih akterjev in pluralistične pristope, brez nadzora, ki je značilen za propagando. Kultura, ki temelji na izjemnem bogastvu raznolikosti, bo neizogibno prispevala k boju proti populističnim težnjam in državno vodeni kulturni propagandi, gradila mostove med ljudmi in omogočila tesnejše sodelovanje in izmenjavo.

1.5 EESO poudarja, da je civilna družba pomemben akter v trajnostni družbi in pri razvoju vseh pobud na področju kulture. EU bi zato morala z naložbami podpirati razvoj strukturirane civilne družbe na področju kulture.

1.5.1 EESO izpostavlja pomen programov, ki raziskujejo povezave med kulturo in gospodarskimi, socialnimi in političnimi razvojnimi strategijami, s tem pa kulturo iz obrobja prestavijo v središče politične sfere.

1.5.2 EESO spodbuja razvoj študijskih programov in programov za izmenjavo na področju kulture v širšem smislu, in sicer s prilagajanjem modela uspešnega programa ERASMUS+.

1.5.3 EESO pozitivno ocenjuje poziv k vzpostavitvi platforme za civilno družbo na področju kulture, na kateri bi sodelovali vsi ustrezni akterji, ter se zavezuje, da bo v prihodnjih letih spodbujal takšna strukturirana posvetovanja in dialog.

1.6 EESO priznava, da so kultura in ustvarjalne industrije ključni dejavniki za gospodarsko rast, ustvarjanje delovnih mest in trajnostni razvoj. V sporočilu so poudarjeni številni vidiki in programi, ki jih EESO v celoti podpira, zato se zavzema za ustrezne naložbe na tem področju.

1.6.1 Pridobivanje znanja in spretnosti na področju kulture in ustvarjalnih industrij je temelj za razvijanje tega potenciala.

1.6.2 EESO podpira razvoj sheme prestolnic kulture na mednarodni ravni, v sodelovanju s Svetom Evrope in Unescom, ter krepitev že obstoječih mrež mest pri njihovih izmenjavah o kulturnih vprašanjih.

1.7 Odbor poudarja, da je treba vidik kulture vključiti med glavne elemente prihodnjih mednarodnih sporazumov, na primer v novo partnerstvo s skupino držav AKP po letu 2020.

1.8 EESO meni, da bi bilo treba pozitivno dinamiko prihajajočega leta 2018, razglašene za evropsko leto kulturne dediščine, uporabiti kot gonilno silo za sprejetje in poznejše izvajanje akcijskega načrta za kulturo v mednarodnih povezavah.

## 2. Pregled skupnega sporočila Komisije in visokega predstavnika

2.1 V skupnem sporočilu so opisani pristopi k oblikovanju strategije EU za mednarodne kulturne povezave v okviru vloge EU kot globalnega akterja.

2.2 V zvezi s to strategijo so v sporočilu predlagani trije stebri: 1) vodilna načela za ukrepanje EU, 2) tri glavna področja za ukrepanje in 3) predlog za strateški pristop h kulturni diplomaciji.

2.3 V predlaganih vodilnih načelih je poudarjeno, da je treba spodbujati kulturno raznolikost in spoštovanje človekovih pravic, saj sta to ključna temelja demokracije, stabilnosti in trajnostnega razvoja, vključno s svobodo izražanja mnenja in umetniškega izražanja. Ne zadostuje le prikazovanje raznolikosti evropskih kultur, temveč je treba poudariti vzajemnost, kar pomeni medsebojno spoštovanje in medkulturni dialog. Poleg tega je v sporočilu izpostavljena potreba po dopolnjevanju in subsidiarnosti glede na sedanja prizadevanja držav članic. Spodbuja se horizontalen pristop, ki presega umetnost v ožjem pomenu besede in vključuje tudi politike ter dejavnosti na področjih medkulturnega dialoga, turizma, izobraževanja, raziskav in ustvarjalnih industrij. Nazadnje je v sporočilu pojasnjeno, da je treba preprečiti podvajanje ter upoštevati sedanje okvire za sodelovanje in finančne instrumente, tj. posebne tematske programe in geografske okvire za sodelovanje, ki jih je EU že predlagala.

2.4 Za pospešitev kulturnega sodelovanja s partnerskimi državami so predlagana tri področja ukrepanja: a) podpiranje kulture kot gonilne sile za trajnostno družbeno in gospodarsko rast, b) spodbujanje kulture in medkulturnega dialoga za vzpostavitev miroljubnih odnosov med skupnostmi in c) krepitev sodelovanja na področju medkulturne dediščine.

2.5 Področje, ki obravnava podporo kulturi kot gonilni sili za trajnostno družbeno in gospodarsko rast, zajema predloge o pomoči drugim državam pri razvoju kulturnih politik, kreptivi kulturnih in ustvarjalnih industrij ter spodbujanju vloge lokalnih oblasti v partnerskih državah.

2.6 Razvoj kulturnih politik je mogoče podpirati s poglobljenimi političnimi dialogi in okrepljenimi sistemi upravljanja, vključno s ciljno izmenjavo izkušenj.

2.7 Poudarjen je pomen kulturnih in ustvarjalnih industrij pri spodbujanju pametne, trajnostne in vključujoče rasti, saj kultura v državah z nizkimi in srednjimi dohodki prispeva 1,5–3,7 % BDP (Unescovi kazalniki kulture za razvoj). Zato sporočilo vsebuje predloge za izmenjavo znanja in izkušenj za nadaljnji razvoj tega sektorja, krepitev ustvarjalnih vozlišč in grozdov, razvoj ustreznega znanja in spretnosti ter vzpostavitev trdnega regulativnega okvira za zagotavljanje podpore MSP in teritorialno sodelovanje.

2.8 Poudarjen je pomen podpiranja kulture pri razvoju mest, pri čemer je posebej izpostavljen njen učinek na rast in socialno kohezijo, omenjena pa sta tudi potreba po javnem prostoru, ki naj bi bil na voljo vsem, ter vpliv avdiovizualnih programov in arhitekture.

2.9 Drugo področje ukrepanja iz sporočila, ki je namenjeno spodbujanju kulturnega in medkulturnega dialoga za vzpostavitev miroljubnih odnosov med skupnostmi, zajema podporo sodelovanju, dialogu in mobilnosti kulturnih izvajalcev in umetniških del.

2.10 Omenjeno je, da lahko medkulturni dialog prispeva k izgradnji miru, saj je kultura instrument za preprečevanje konfliktov ter orodje sprave v pokonfliktnih družbah, naštetih pa so tudi različni obstoječi instrumenti.

2.11 Tretje področje, predlagano v sporočilu, je krepitev sodelovanja na področju kulturne dediščine, ki je pomemben izraz kulturne raznolikosti ter orodje za spodbujanje turizma in gospodarske rasti. Zato je predlagano, da se podprejo raziskave na področju kulturne dediščine, prepreči nezakonito trgovanje in zagotovi prispevek k mednarodnim prizadevanjem za zaščito območij kulturne dediščine pod vodstvom Unesca.

2.12 V tretjem stebru je v sporočilu predlagan strateški pristop EU h kulturni diplomaciji, ki zaradi zagotavljanja dopolnjevanja in sinergij spodbuja sodelovanje med vsemi akterji, kot so vse ravni upravljanja, lokalne kulturne organizacije in civilna družba, Komisija in njen visoki predstavnik, države članice in njihove kulturne ustanove. Predlagane so različne oblike okrepljenega sodelovanja.

2.13 Poleg tega je v sporočilu poudarjen pomen medkulturnih izmenjav študentov, raziskovalcev in diplomantov v okviru sedanjih in prihodnjih programov za izmenjavo.

### 3. Splošne ugotovitve o sporočilu

3.1 EESO pozdravlja skupno sporočilo, ki sta ga predlagala Evropska komisija in visoki predstavnik. Kultura je v današnjem času, ki ga zaznamujejo vse večja socialna razdrobljenost in populistične težnje, vse pomembnejša za krepitev vezi v civilni družbi, spodbujanje medsebojnega razumevanja, raznolikosti in izmenjav, pa tudi pri boju proti preveč enostranskim mnenjem.

3.2 Sporočilo odraža jasno razumevanje vpliva kulture, zajema impresivno zbirko ukrepov na ravni EU in na nacionalni ravni ter poudarja različna možna področja za dejavnosti na področju kulturne izmenjave in diplomacije.

3.3 EESO pa zdaj poudarja, da je treba to strategijo nadgraditi. V akcijskem načrtu je treba natančno določiti glavno usmeritev in strateško pomembne države ter tako omogočiti ciljni pristop in dosledno oceno prve faze strategije, pri čemer je treba upoštevati sedanji instrument za razvojno sodelovanje (2014–2020). Opozarjati je treba na pomen strategije za sodelovanje z državami evropskega sosledstva in državami širitve.

3.4 Kulture v zunanjih odnosih ne smemo obravnavati nevtralnno in neodvisno od političnih razmer v zadevnih državah. Tako v preteklosti kot tudi v sedanjosti najdemo primere morebitne zlorabe in manipulacije kulture za krepitev avtoritarnih in populističnih teženj ter v druge politične namene. Čeprav ima nedvomno tudi kultura v okviru izmenjav v EU določen namen, je treba poudariti, da izmenjave v EU, v nasprotju s propagando, dopuščajo mnenja različnih akterjev in pluralistične pristope. V EU ni elementa nadzora, ki je značilen za propagando. Zato bo kultura, ki temelji na izjemni raznolikosti, neizogibno prispevala k boju proti populističnim težnjam in državno vodeni kulturni propagandi, gradila mostove med ljudmi, rušila vse zidove, ki se vse pogosteje postavljajo, odpravila vse močnejše predsodke ter omogočila tesnejše sodelovanje in izmenjavo.

3.5 Kulturna vzgoja, ki temelji na ustvarjalnih procesih in poudarjanju pomena raznolikosti, vključno z medkulturno izmenjavo, lahko prispeva k razvoju zavesti in odpornosti ljudi na populistično uporabo kulture.

3.6 EESO prav tako poudarja, da je treba po mnenju številnih vpletenih direktorats in akterjev vzpostaviti jasno strukturo upravljanja za usmerjanje sodelovanja, da se pripravijo jasni predlogi in rezultati. Ta struktura pa bi morala biti tudi prožna, da ne bi povzročila dodatnega upravnega bremena. Določiti bi bilo treba glavnega upravitelja razpoložljivih sredstev.

3.7 Čeprav bi morala imeti kultura vrednost tudi sama po sebi, EESO poudarja, da jo je treba tudi povezati s sorodnimi področji, saj bi ji tako omogočili, da podpira zastavljene cilje in ukrepe, ter priznani njen pomen v evropskem projektu. Vendar pa kultura trenutno ni vključena v akcijske načrte, prav tako ne v delovni program Komisije za leto 2017. Kultura bi morala biti vse bolj prisotna v prednostnih nalogah in ukrepih Evropske komisije; prve konkretne ukrepe bi bilo treba vključiti že v njen delovni program za leto 2018.

3.8 Kultura ima ključen pomen pri krepitvi vloge EU kot globalnega akterja, tudi na izrecno navedenih osrednjih področjih, zlasti pa v strategiji EU za Sirijo, globalni strategiji EU in partnerstvu EU-Afrika.

3.9 EESO glede na pomen kulture in ustvarjalnih industrij predlaga sprejem določb, ki bodo zagotovile, da bodo vprašanja s področja kulture in ustvarjalnih industrij vključena v vsa prihodnja pogajanja na mednarodni ravni, tudi v naslednji pogajalski mandat za novo partnerstvo z državami AKP po letu 2020. To pomeni tudi trgovinska pogajanja, med katerimi bi EU morala sprejeti potrebne ukrepe za podporo, zaščito in spodbujanje evropskih kulturnih dejavnosti <sup>(1)</sup>.

3.10 EESO bi moral vprašanje kulture vključiti tudi na dnevni red stalnih organov, ki jih upravlja, ter v svoje vsakdanje delo.

3.11 EESO pozdravlja priznanje pomena, ki ga ima kultura za razvoj naše družbe, in njenega vpliva na ključna politična vprašanja. Kljub temu poudarja, da umetnosti in kulture ne smemo omejiti samo na njuno strateško in materialno vrednost, temveč je treba priznati tudi njuno temeljno vrednost, ki jo imata kot viden znak naše človečnosti.

3.12 Kulturne pravice so bežno omenjene, vendar bi morala strategija obravnavati načelo evropskih vrednot kot temelj za razumevanje kulture, kulturne izmenjave in razvoj. V strategiji bi lahko upoštevali tudi pomembno delo posebnega poročevalca za kulturne pravice (OHCHR) <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Glede tega EESO znova izraža podporo izjemi za področje kulture, kot je navedel v mnenju „o ustvarjalni in kulturni panogi – evropskem adutu v svetovni konkurenci“ (UL C 13, 15.1.2016, str. 83).

<sup>(2)</sup> Urad visokega komisarja za človekove pravice (OHCHR) pomeni svetovno zavezo univerzalnim idealom človekovega dostojanstva.

3.13 Čeprav je v sporočilu navedeno, da ljudje v čezmejni komunikaciji pogosto uporabljajo digitalna orodja, povpraševanje po izmenjavi in medkulturnem sodelovanju pa se je povečalo vzporedno z digitalno revolucijo, ni dovolj poudarka na posledicah in potencialu tega digitalnega prehoda na področju mednarodnih kulturnih odnosov. Zato je treba raziskati učinek digitalnega prehoda in se mu prilagoditi, pri tem pa upoštevati zlasti njegov vpliv na medkulturno izmenjavo med ljudmi ter preučiti njegov potencial, pa tudi tveganje za pristranskost in širjenje napačnih informacij. V tem smislu kulturne izmenjave omogočajo, da ljudje razvijajo svoje interese, in spodbujajo dostop do informacij in virov, ki so na voljo na spletu.

3.14 Trditev, da so digitalna orodja glavni razlog za to povečano izmenjavo, je vprašljiva. Za prevladujočo silo, ki poganja svetovna gibanja, namreč lahko štejemo gospodarske spremembe in socialne izzive.

3.15 EESO glede na trenutne dogodke predlaga, da se v medkulturni dialog v sporočilu vključi tudi medverski dialog, vključno s svetovnonazorskimi in nekonfesionalnimi organizacijami, v skladu s preambulo Pogodbe o Evropski uniji, ki črpa navdih iz „kulturne, verske in humanistične dediščine Evrope“, in členom 17 PDEU. To bi lahko spodbujali s posebnimi poskusnimi pobudami, na primer z ukrepi za študente in učitelje na verskih univerzah in šolah v okviru programa ERASMUS+.

3.16 V sporočilu je omenjen vpliv kulture na trajnostni razvoj kot poddel vključujoče in uravnotežene gospodarske rasti<sup>(3)</sup>. EESO obžaluje, da ta tema ni bolj poudarjena in da niso upoštevani predlogi, da bi kultura postala samostojen steber za podporo trajnosti. To stališče, v katerem je izpostavljeno, da mora kultura veljati za enako pomembno kot druge razsežnosti razvoja, tj. gospodarstvo, socialna vključenost in okolje, so v zadnjih letih podprle že številne organizacije<sup>(4)</sup>. Tudi EESO ta pristop dejavno podpira. To je spet povezano z dojemanjem kulture kot ključnega elementa za izgradnjo vključujoče skupnosti.

3.17 EESO poudarja, da so procesi soustvarjanja osrednjega pomena za umetniški razvoj in izmenjavo, čeprav ta dejavnik v sporočilu ni omenjen. Soustvarjanje ne le krepi izmenjavo in učenje na ravni posameznikov, temveč lahko omogoči inovativno delo, ki pospešuje umetniški razvoj in rast, vključno z gospodarskim in socialnim razvojem.

3.18 EESO poudarja, da se morata kulturna izmenjava in dialog opirati na objektivne podatke, saj to omogoča, da so kulturne in umetniške povezave čim bolj prilagojene določeni državi ali regiji. V ta namen je treba v partnerskih državah in skupaj z njimi preučiti kulturne prakse, prednosti in izzive. Zanimiva pobuda je zbornik kulturnih politik in trendov v Evropi, ki ga je pripravil Svet Evrope.

3.19 Nujni dolgoročni pristopi terjajo tudi stalno spremljanje in pregledovanje, da se zagotovijo vpliv in vzajemne koristi kulturnih izmenjav in interakcije.

3.20 Pri pripravi programov za spodbujanje kulturnih izmenjav je treba upoštevati tudi financiranje storitev prevajanja in tolmačenja.

3.21 EESO poudarja, da je treba pri pripravi novih programov poskrbeti za njihovo predstavitev v EU in v partnerskih državah ter z njimi seznaniti tudi njihove državljane. Pri tem je treba pojasniti pristop, spodbujati dajanje pobud in seznanjati z možnostmi financiranja. Za spodbujanje teh prizadevanj bi lahko nadgradili različne obstoječe kanale (Euronews, programi za podeljevanje kulturnih nagrad).

<sup>(3)</sup> Glej Resolucijo št. 70/214 o *kulturi in trajnostnem razvoju*, ki jo je generalna skupščina ZN sprejela 22. decembra 2015.

<sup>(4)</sup> Glej delo Agende 21 za kulturo in Culture Action Europe v okviru kampanje *The Future We want Includes Culture* (Prihodnost, ki si jo želimo, vključuje kulturo), ki se osredotoča na vlogo kulture v ciljih trajnostnega razvoja.



3.22 EESO poudarja tudi vlogo podnacionalnih struktur, regij in mest, ki jo je treba upoštevati, kot je Evropski odbor regij poudaril v mnenju, sprejetem 7.–8. februarja 2017.

3.23 EESO opozarja na ključen pomen spodbujanja odprte izmenjave in reševanja nesoglasij med državami glede posedovanja umetniških predmetov, ki so del nacionalne kulturne dediščine.

3.24 Čeprav EESO pozdravlja to sporočilo in z zadovoljstvom pričakuje preoblikovanje predlogov v konkretne ukrepe, želi dodatno preučiti področja, ki so v predlogu premalo poudarjena, in sicer a) kultura kot steber miru in stabilnosti, b) kultura in civilna družba ter c) kultura in ustvarjalne industrije za trajnostno rast in razvoj.

3.25 Glede na pomen in prepoznavnost prihodnjega evropskega leta kulturne dediščine EESO predlaga, da se ta okvir in pozitivna dinamika uporabita za pripravo in zagon akcijskega načrta za kulturo v okviru zunanjih odnosov v letu 2018.

#### 4. Kultura kot steber miru, stabilnosti in varnosti

4.1 EESO pozdravlja dejstvo, da kultura velja za ključni temelj miru in stabilnosti. Je torej izjemnega pomena za doseganje glavnega cilja Evropske unije, ki je „krepitev miru, njenih vrednot in blaginje njenih narodov“ (člen 3 PEU).

4.2 Evropska unija mora sprejeti vodilno vlogo pri zagotavljanju, varovanju in spodbujanju miru po vsem svetu, ki ji pripada. Njen model, nagraden z Nobelovo nagrado, ki je po svetovnih vojnah v Evropi ustvaril najdaljše obdobje miru in blaginje, dokazuje, da je sposobna voditi svet na tem področju. Dosedanji dosežki EU na področju človekovih pravic in demokracije, enakosti, strpnosti, razumevanja in vzajemnega spoštovanja so brez primere na mednarodnem prizorišču. Geslo EU Združena v raznolikosti je glede na svetovne izzive sodobnega sveta zdaj pomembnejše kot kadar koli prej v njeni šestdesetletni zgodovini.

4.3 EESO poudarja pomen izmenjav za preprečevanje in reševanje sporov ter spravo po konfliktih. Prostor, ki ga zagotavljata kultura in umetnost, omogoča odprte izmenjave in razvoj medsebojnega zaupanja. Čeprav je kultura v povezavi z razmerami pred konflikti in po njih že omenjena, je treba ta vidik razširiti, zlasti ker imajo tudi kulturni izvajalci iz tretjih držav bogate izkušnje na tem področju, to pa spodbuja vzajemno koristen premislek. Spoštovanje človekovih pravic na področju kulture bi bilo treba vključiti v mirovne sporazume, kar bi tudi omogočilo spoštovanje kulturnih manjšin na nekdanjih konfliktnih območjih<sup>(5)</sup>.

4.4 Vloga EU v severnoirskem mirovnem procesu je zanimiv primer, ki bi lahko nudil podlago za pripravo mirovne strategije na globalni ravni. Ta vloga, ki jo je EU uresničila v okviru edinstvenega programa PEACE<sup>(6)</sup>, bi bila lahko na primer navdih za novo pobudo *White Dove* (Beli golob). Če bi se izvajala na svetovni ravni, bi se lahko vanjo vključili vsi, s tem pa bi zagotovili prispevek civilne in politične družbe na lokalni ravni. Lahko bi jo povezali z novo evropsko solidarnostno enoto in posnemali model ERASMUS+, vendar ne bi bila namenjena izključno mladim. Povezati bi jo bilo mogoče z vsemi ukrepi EU na področju obrambe, varnosti in diplomacije, v strategijah za reševanje konfliktov pa bi prispevala nujno potrebni kulturni in mirovni element. S tem bi spodbujali medkulturni dialog, vzajemno spoštovanje, strpnost in razumevanje prek kulture, izobraževanja in medijev.

4.5 EESO opozarja na vlogo organizirane civilne družbe, političnih ustanov ter lokalnih oblasti pri izgradnji miru in spravi. Izkoristiti je treba njihovo znanje in izkušnje, njihova stališča pa upoštevati in jih spodbujati.

4.6 EESO poudarja, da je treba pobude in izmenjave na področju kulture pripravljati v sodelovanju z lokalnimi akterji in si prizadevati za navezavo stika z lokalnimi prebivalci, tudi s krogi, ki običajno niso zajeti v kulturne in umetniške programe, da bi spodbujali mir in stabilnost.

<sup>(5)</sup> Glej tudi *Information presented by the Northern Ireland Human Rights Commission to the United Nations on The Derry/Londonderry Report on Upholding the Human Right to Culture in Post-Conflict Societies* (generalna skupščina ZN A/HRC/25/NI/5, 27. februar 2014).

<sup>(6)</sup> Mnenje EESO o vlogi EU pri zagotavljanju miru in zunanjih odnosov: Dobre prakse in pogled v prihodnost (UL C 68, 6.3.2012, str. 21).

4.7 Pobude Sveta Evrope na medvladni ravni so hvalevredne. Sodelovanje z njim bi bilo mogoče okrepiti, da bi izkoristili njegovo znanje o državah, članicah te organizacije, ki mejijo na EU. EESO na primer opozarja na okvir kazalnikov na področju kulture in demokracije ter na pobudo *Youth Peace Camp*, ki mladim in mladinskim organizacijam s konfliktnih območij omogoča, da se vključijo v dialog in dejavnosti za reševanje konfliktov, ki temeljijo na izobraževanju o človekovih pravicah in medkulturnem učenju. Ta program bi bil lahko model za kulturni dialog med mladimi.

4.8 Poleg tega EESO opozarja, da kultura vpliva tudi na vprašanja varnosti in zaščite na mestnih območjih, kot je pokazala njegova nedavna študija o kulturi, mestih in identiteti v Evropi. Odbor predlaga, da se spodbujajo izmenjave pozitivnih izkušenj na tem področju <sup>(7)</sup>.

4.9 Poglobiti je treba razumevanje vpliva kulture ali njenega pomanjkanja na radikalizacijo mladih. Poudariti je treba vpliv kulturnih dejavnosti in kulturne dediščine na družbeno stabilnost in kohezijo ter preprečiti zlorabo kulture in dediščine za spodbujanje radikalnih ali nacionalističnih idej.

4.10 Spodbujanje kulture kot stebra miru in stabilnosti mora biti tesno povezano z opozarjanjem na svobodo umetniškega izražanja kot temeljno vrednoto. Na ravni organizacij civilne družbe obstajajo globalne pobude za pomoč preganjanim umetnikom (npr. *Freemuse, Observatoire de la Liberté de la Création Artistique*). Podpreti bi bilo treba njihov razvoj in mrežno povezovanje v okviru evropskih organizacij civilne družbe.

## 5. Kultura in civilna družba

5.1 EESO poudarja potrebo po razvoju dejavne civilne družbe za spodbujanje participativne in vključujoče rasti ter kulturnega razvoja. Dejavnosti civilne družbe je treba spodbujati s kulturnim dialogom in izmenjavo ter dejavnostmi za krepitev zmogljivosti <sup>(8)</sup>. Za soustvarjanje in izmenjavo na ravni posameznikov je med drugim izjemno pomemben tudi razvoj upravne zmogljivosti organizacij civilne družbe.

5.2 Zato EESO soglaša s ciljem, da se okrepi podpora organizacijam civilne družbe, ki delujejo na področju kulture v partnerskih državah. Nujnost vključevanja kulturnih izvajalcev je upravičeno poudarjena, zato želi EESO opozoriti, da ta prizadevanja niso pomembna le za medkulturni dialog, ampak tudi za kulturno raznolikost in kulturne pravice.

5.3 EESO želi izpostaviti potrebo po vključevanju nevladnih organizacij in ustanov, tako v Evropi kot v partnerskih državah, kot dragocenih akterjev in vira za uspešno izmenjavo in dialog. Zato je treba programe nacionalnih izvajalcev koristno uporabiti, združiti sile in se učiti na podlagi njihovih izkušenj. To so na primer dejavnosti Fundacije Roberta Boscha na področju mednarodnih odnosov in projekti Interarts, kot je program *Communities of practice for the public value of culture in the Southern Mediterranean – SouthMed CV* (Dejavne skupnosti za javno vrednost kulture v južnem Sredozemlju), ki ga financira EU v okviru programa EUROMED GD NEAR, njegov namen pa je kulturo prestaviti z obrobja v središče javne sfere ter raziskati njene morebitne povezave z gospodarskimi, socialnimi in političnimi razvojnimi strategijami.

5.4 Odbor opozarja, da se (med)kulturne izmenjave ne smejo omejiti na umetnike in akterje na področju kulture, temveč morajo imeti močno razsežnost ozaveščanja in sodelovanja vseh državljanov. Kljub prizadevanjem, da se to spremeni, so kulturne in umetniške izmenjave običajno namenjene omejenemu številu ljudi, ki pogosto živijo v podobnih socialnih in kulturnih okoljih ter imajo podobno izobrazbo. Zato bi bilo treba izmenjavo o participativnih pobudah s področja kulture in razvoj umetnostne vzgoje izrecno vključiti v kulturne programe. Samo tako bo mogoče izkoristiti potencial umetnosti in kulture za spodbujanje stabilnosti, miru in trajnostnega razvoja.

<sup>(7)</sup> Študija, ki jo je naročil EESO: Kultura, mesta in identiteta v Evropi, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-europe-culture-cities-study>.

Sklepi konference z naslovom Upanje za Evropo: kultura, mesta in nova vizija, ki jo je 20. in 21. junija 2016 v Bruslju organizirala skupina raznih dejavnosti EESO: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-europe-culture-cities-conclusions>.

<sup>(8)</sup> Mnenje EESO o evropskem letu medkulturnega dialoga, (UL C 185, 8.8.2006, str. 42).

5.5 EESO zelo ceni program ERASMUS+ in njegov pomen za izmenjavo ter medsebojno razumevanje. Na ravni EU pa ni podobnih pobud, ki bi bile namenjene kulturnim izvajalcem in državljanom, dejavnim na kulturnem in umetniškem področju. Razmislili bi lahko o pripravi posebnega programa za izmenjavo in mobilnost na področju umetnosti in kulture v širšem smislu.

5.6 Obstajajo številni programi za izmenjavo in študijske obiske, namenjeni umetnikom in kulturnim izvajalcem, ki se na bilateralni podlagi financirajo prek nacionalnih kulturnih institucij. Preučiti bi bilo treba krepitev sinergije med temi programi, vključno s nevladnimi pobudami, kot je sklad Roberto Cimetta.

5.7 Mednarodno sodelovanje in mobilnost je treba priznati kot priložnost za razvoj kulturne identitete v času, ko tudi demografske, družbene in gospodarske spremembe nakazujejo zmanjševanje razdalje med državami in v njih. Te spremembe vplivajo tudi na kulturne procese ter ustvarjajo večji potencial za čezmejno kulturno mrežno povezovanje. Z ustrezno podporo bi lahko mobilnost poleg pozitivnega vpliva na gospodarsko izmenjavo prispevala tudi k razvoju kulturne identitete in posledično spodbujala izgradnjo miru ter socialno kohezijo. Mobilnost je treba skrbno uravnesiti s podporo za razvoj trdnih struktur, ki bodo zagotovile prihodnost kulturnih in ustvarjalnih pobud.

5.8 EESO poudarja, da lahko kulturne mreže pripomorejo k izmenjavam med zaposlenimi v kulturi, oblikovanju kulturne pokrajine in razvoju dejavne civilne družbe na področju kulture. Zato predlaga spodbujanje teh izmenjav v okviru evropskih kulturnih mrež in s financiranjem iz programa Ustvarjalna Evropa. Spodbujali bi lahko tudi povezave z obstoječimi mrežami na mednarodni ravni in razvoj mrež v različnih regijah.

5.9 EESO prav tako poudarja koristnost drugih področij sedanjega programa Ustvarjalna Evropa in poziva k pregledu vseh možnosti za financiranje glede na njihov potencial za kulturno izmenjavo na mednarodni ravni.

5.10 EESO pozdravlja poziv k ustanovitvi foruma za civilno družbo, ki bi vključeval vse ustrezne akterje in imel ključno vlogo pri razvoju navedenega akcijskega načrta za mednarodne kulturne povezave. To bi bil lahko vsakoletni forum, ki bi temeljil na horizontalnih izmenjavah in razpravah, s satelitskimi srečanji v različnih regijah v EU in drugod.

5.11 EESO se zavezuje, da bo v prihodnjih letih spodbujal takšna strukturirana posvetovanja in dialog z ustreznimi akterji na področju zunanjih odnosov. Poleg tega bo dodatno razmislil o tem, kako lahko s svojo vlogo in delovnimi metodami specifično in strukturirano prispeva k izboljšanju razvoja navedenega akcijskega načrta.

## 6. Kultura in ustvarjalne industrije za trajnostno rast in razvoj

6.1 Kulturo je treba v celoti priznati kot četrti steber trajnostnega razvoja. S tem bi omogočili usklajevanje nasprotujočih si pogledov na kulturo, ki velja bodisi za orodje za gospodarsko rast bodisi za nekaj, kar ima vrednost samo po sebi in ne sme biti podrejeno ekonomskim prednostnim nalogam.

6.2 EESO poudarja pomen trajnosti in alternativnih ukrepov za rast, kot je večja blaginja v družbi.

6.3 V sporočilu so izpostavljene številne pomembne točke v zvezi s prispevkom kulture in ustvarjalnih industrij, ki so večinoma MSP <sup>(9)</sup>, k trajnostnemu razvoju, gospodarski rasti in ustvarjanju delovnih mest, kar EESO jasno podpira. Kot je poudarjeno v sporočilu, se je obseg svetovne trgovine z ustvarjalnimi izdelki med letoma 2004 in 2013 <sup>(10)</sup> več kot podvojil; kulturne in ustvarjalne industrije ustvarijo 3 % svetovnega BDP in več kot 30 milijonov delovnih mest <sup>(11)</sup>.

6.4 Poudariti je treba, da moramo vlagati v razvoj ustreznih znanj in spretnosti za izkoriščanje potenciala za rast v ustvarjalnem sektorju. Podpreti je treba lokalne trge. Programi mobilnosti za pridobivanje znanj in spretnosti ne bi smeli zaostri problema bega možganov, ki je v škodo partnerskih držav.

<sup>(9)</sup> Eurostat, 2013: *Key size-class indicators for enterprises in selected cultural sectors* (Ključni kazalniki velikostnih razredov podjetij v izbranih sektorjih kulture), EU-28.

<sup>(10)</sup> *The Globalisation of Cultural Trade: A Shift in Cultural Consumption – International flows of cultural goods and services 2004–2013* (Globalizacija trgovine na področju kulture: spremembe potrošnje kulture – mednarodni tokovi kulturnih dobrin in storitev 2004–2013), Institut za statistiko, UNESCO (UIS), 2016.

<sup>(11)</sup> Poročilo *Cultural Times*, CISAC in UNESCO, 2015.

6.5 Izkušnje z evropskimi prestolnicami kulture so prikazale vpliv kulturnega razvoja na gospodarski in socialni razvoj na mestnih območjih. V sodelovanju z drugimi državami bi lahko pripravili ukrepe za izmenjavo in krepitev zmogljivosti v zvezi z izzivi in strategijami, ki so vodile k omenjenemu razvoju.

6.6 Tudi druge nadvladane organizacije in regije so prevzele model prestolnic kulture kot primer najboljše prakse (ISESCO, islamska organizacija za izobraževanje, znanost in kulturo, na primer imenuje islamske kulturne prestolnice). Proučiti je treba možnosti za sodelovanje in sinergije, da se dosežejo čim večje vzajemne koristi in prenos znanja. Razmisliti bi bilo treba o mednarodnem programu prestolnic kulture ali tesnega partnerstva med mesti v okviru tega programa.

6.7 Drug primer povezav med kraji in mesti je program Sveta Evrope o kulturnih poteh. Ta program bi lahko proučili in razvili na mednarodni ravni ter izkoristili njegov potencial za povečanje kulturnega turizma in razumevanja skupnih mednarodnih kulturnih temeljev.

6.8 EESO poudarja, da je treba spodbujati in olajšati sodelovanje in mrežno povezovanje med mesti v Evropi in drugod. Številna evropska mesta imajo veliko izkušenj z oblikovanjem politik na področju kulture in povezovanjem kulture z drugimi področji trajnostnega razvoja (npr. z gospodarsko rastjo, ustvarjanjem delovnih mest, socialnim vključevanjem, ustvarjalnim izobraževanjem, kulturnim turizmom itd.). To je pomembno za dolgoročno sodelovanje med Evropo in južnimi državami, EU pa bi lahko prispevala tudi k enostavnejšemu sodelovanju in mrežnemu povezovanju med mesti v Evropi in drugod. Ustrezne pobude v zvezi s tem že obstajajo in so lahko primerne za dolgoročno sodelovanje; med njimi sta programa *Pilot Cities* (Pilotna mesta) in *Leading Cities* (Vodilna mesta).

6.9 Pri tem so dragocene tudi mreže mest, ki razvijajo dejavnosti na področju kulture, kot so Eurocities, Mercociudades, Africities, UNESCO Creative Cities Network, Les Arts et la Ville, Cultural Development Network v Avstraliji ali Creative City Network v Kanadi.

6.10 EESO obžaluje, da je v predlaganih ukrepih za oblikovanje skupne strategije premalo poudarka na spolu. Čeprav je enakost spolov steber naših evropskih vrednot, študije kažejo, da so pri prepoznavnosti umetnikov in doseganju ključnih položajev razlike med spoli. Podobno je tudi Unesco opisal predsodke in koristi, ki izhajajo iz kulturnega turizma in ukrepov za kulturni razvoj. Zato EESO vztraja, da se ta vidik upošteva.

V Bruslju, 31. maja 2017

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Georges DASSIS

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi upravljalnih, ohranitvenih in nadzornih ukrepov, ki se uporabljajo na območju Konvencije Regionalne organizacije za upravljanje ribištva v južnem Tihem oceanu (SPRFMO)**

(COM(2017) 128 *final* – 2017/0056 (COD))

(2017/C 288/18)

Zaprosilo	Evropski parlament, 3. 4. 2017 Svet Evropske unije, 10. 4. 2017
Pravna podlaga	člen 43(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	31. 5. 2017
Plenarno zasedanje št.	526
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	181/0/1

Odbor se strinja z vsebino predloga in nima nobenih pripomb, zato je na 526. plenarnem zasedanju 31. maja in 1. junija 2017 (seja z dne 31. maja) s 181 glasovi za in 1 vzdržanim glasom sklenil o tem predlogu podati pozitivno mnenje.

V Bruslju, 31. maja 2017

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Georges DASSIS

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi prilagoditvene stopnje za neposredna plačila, določene v Uredbi (EU) št. 1306/2013, za koledarsko leto 2017**

(COM(2017) 150 final – 2017/0068 (COD))

(2017/C 288/19)

Zaprosilo	Evropski parlament, 6. 4. 2017
Pravna podlaga	člen 43(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	31. 5. 2017
Plenarno zasedanje št.	526
Rezultat glasovanja	177/0/0
(za/proti/vzdržani)	

Odbor je to vprašanje že obravnaval v mnenju CESE 2942/2013, sprejetem 25. maja 2013 (\*), zato je na 526. plenarnem zasedanju 31. maja in 1. junija 2017 (seja z dne 31. maja) s 177 glasovi soglasno sklenil, da o tem ne bo pripravil novega mnenja, saj zagovarja enako stališče kot v navedenem mnenju.

V Bruslju, 31. maja 2017

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Georges DASSIS

---

(\*) Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi prilagoditvene stopnje za neposredna plačila, določene v Uredbi Sveta (ES) št. 73/2009, za koledarsko leto 2013, COM(2013) 159 final – 2013/0087 (COD), UL C 271, 19.9.2013, str. 143.



ISSN 1977-1045 (elektronska različica)  
ISSN 1725-5244 (tiskana različica)



**Urad za publikacije Evropske unije**  
2985 Luxembourg  
LUKSEMBURG

**SL**