



Slovenska izdaja

## Informacije in objave

Letnik 62

22. marec 2019

Vsebina

### I Resolucije, priporočila in mnenja

MNENJA

#### Evropski ekonomsko-socialni odbor

#### 539. plenarno zasedanje EESO, 12. 12. 2018–13. 12. 2018

2019/C 110/01	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Stroški nepriseljevanja (in ne vključevanja) (mnenje na lastno pobudo) . . . . .	1
2019/C 110/02	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Trajnostno vključujoče biogospodarstvo – nove priložnosti za evropsko gospodarstvo (mnenje na lastno pobudo) . . . . .	9
2019/C 110/03	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Lažji dostop nedržavnih akterjev do podnebne financiranja (mnenje na lastno pobudo) . . . . .	14
2019/C 110/04	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Položaj romskih žensk (raziskovalno mnenje na zaprosilo Evropskega parlamenta) . . . . .	20
2019/C 110/05	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Enakost spolov na evropskih trgih dela (raziskovalno mnenje na zaprosilo Evropskega parlamenta) . . . . .	26
2019/C 110/06	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Izvajanje okoljske zakonodaje EU na področjih kakovosti zraka, vode in odpadkov (raziskovalno mnenje) . . . . .	33

### III Pripravljalni akti

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

#### 539. plenarno zasedanje EESO, 12. 12. 2018–13. 12. 2018

2019/C 110/07	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Evropski maloprodajni sektor, primeren za 21. stoletje (COM(2018) 219 final) . . . . .	41
---------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

2019/C 110/08	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Poročilo o politiki konkurence za leto 2017 (COM(2018) 482 final) . . . . .	46
2019/C 110/09	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Sveta o spremembi Uredbe Sveta (EU) 2015/1588 z dne 13. julija 2015 o uporabi členov 107 in 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije za določene vrste horizontalne državne pomoči (COM(2018) 398 final – 2018/0222 (NLE)) . . . . .	52
2019/C 110/10	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ukrepih Unije po njenem pristopu k Ženevskemu aktu Lizbonskega sporazuma o označbah porekla in geografskih označbah (COM(2018) 365 final – 2018/0189 (COD)) . . . . .	55
2019/C 110/11	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Spremenjeni predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 1093/2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski bančni organ), Uredbe (EU) št. 1094/2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine), Uredbe (EU) št. 1095/2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski organ za vrednostne papirje in trge), Uredbe (EU) št. 345/2013 o evropskih skladih tveganega kapitala, Uredbe (EU) št. 346/2013 o evropskih skladih za socialno podjetništvo, Uredbe (EU) št. 600/2014 o trgih finančnih instrumentov, Uredbe (EU) 2015/760 o evropskih dolgoročnih investicijskih skladih, Uredbe (EU) 2016/1011 o indeksi, ki se uporabljajo kot referenčne vrednosti v finančnih instrumentih in finančnih pogodbah ali za merjenje uspešnosti investicijskih skladov, Uredbe (EU) 2017/1129 o prospektu, ki se objavi ob ponudbi vrednostnih papirjev javnosti ali njihovi uvrstitvi v trgovanje na reguliranem trgu, in Direktive (EU) 2015/849 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma (COM(2018) 646 final – 2017/0230 (COD)) . . . . .	58
2019/C 110/12	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o evropski mejni in obalni straži in razveljavitvi Skupnega ukrepa Sveta št. 98/700/PNZ, Uredbe (EU) št. 1052/2013 Evropskega parlamenta in Sveta ter Uredbe (EU) 2016/1624 Evropskega parlamenta in Sveta – Prispevek Evropske komisije k srečanju voditeljev in voditeljic 19. in 20. septembra 2018 v Salzburgu (COM(2018) 631 final – 2018/0330 (COD)) . . . . .	62
2019/C 110/13	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog Uredbe evropskega parlamenta in sveta o preprečevanju razširjanja terorističnih spletnih vsebin – Prispevek Evropske komisije k srečanju voditeljev v Salzburgu 19. in 20. septembra 2018 (COM(2018) 640 final – 2018-0331 (COD)) . . . . .	67
2019/C 110/14	Mnenje – Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU, Euratom) št. 1141/2014 kar zadeva postopek preverjanja v zvezi s kršitvami pravil o varstvu osebnih podatkov v okviru volitev v Evropski parlament (COM(2018) 636 final – 2018/0328 (COD)) . . . . .	72
2019/C 110/15	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ustanovitvi Evropskega obrambnega sklada (COM(2018) 476 final) . . . . .	75
2019/C 110/16	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za prilagoditev globalizaciji (ESPG) (COM(2018) 380 final) . . . . .	82
2019/C 110/17	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi programa Ustvarjalna Evropa (2021–2027) in razveljavitvi Uredbe (EU) št. 1295/2013 (COM(2018) 366 final) . . . . .	87

2019/C 110/18	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o minimalnih zahtevah za ponovno uporabo vode (tekoči program) (COM(2018) 337 final) . . . . .	94
2019/C 110/19	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o uskladitvi obveznosti poročanja na področju okoljske politike ter posledični spremembi direktiv 86/278/EGS, 2002/49/ES, 2004/35/ES, 2007/2/ES, 2009/147/ES in 2010/63/EU, uredb (ES) št. 166/2006 in (EU) št. 995/2010 ter uredb Sveta (ES) št. 338/97 in (ES) št. 2173/2005 (COM(2018) 381 final – 2018/0205 (COD)) . . . . .	99
2019/C 110/20	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter razveljavitvi Uredbe (EU) št. 508/2014 Evropskega parlamenta in Sveta (COM(2018) 390 final – 2018/0210 (COD)) . . . . .	104
2019/C 110/21	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Evropa, ki varuje: čist zrak za vse (COM(2018) 330 final) . . . . .	112
2019/C 110/22	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1224/2009, uredb Sveta (ES) št. 768/2005, (ES) št. 1967/2006 in (ES) št. 1005/2008 ter Uredbe (EU) 2016/1139 Evropskega parlamenta in Sveta glede nadzora ribištva (COM(2018) 368 final – 2018/0193 (COD)) . . . . .	118
2019/C 110/23	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2008/106/ES o minimalni ravni izobraževanja pomorščakov in o razveljavitvi Direktive 2005/45/ES (COM(2018) 315 final – 2018/0162 (COD)) . . . . .	125
2019/C 110/24	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Sveta o vzpostavitvi Programa za raziskave in usposabljanje Evropske skupnosti za atomsko energijo za obdobje 2021–2025, ki dopolnjuje okvirni program za raziskave in inovacije Obzorje Evropa (COM(2018) 437 final – 2018/0226 (NLE)) . . . . .	132
2019/C 110/25	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog sklepa Sveta o spremembi Odločbe 2007/198/Euratom o ustanovitvi Evropskega skupnega podjetja za ITER in razvoj fuzijske energije ter dodelitvi prednosti le-temu (COM(2018) 445 final – 2018/0235 (NLE)) . . . . .	136
2019/C 110/26	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Sveta o vzpostavitvi programa pomoči pri razgradnji jedrske elektrarne Ignalina v Litvi (program Ignalina) in razveljavitvi Uredbe Sveta (EU) št. 1369/2013 (COM(2018) 466 final – 2018/0251 (NLE)) – Predlog uredbe Sveta o vzpostavitvi namenskega finančnega programa za razgradnjo jedrskih objektov in ravnanje z radioaktivnimi odpadki ter razveljavitvi Direktive Sveta (Euratom) št. 1368/2013 (COM(2018) 467 final – 2018-0252 (NLE)) – Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o oceni in izvajanju programov pomoči EU pri razgradnji jedrskih elektrarn v Bolgariji, Litvi in na Slovaškem (COM(2018) 468 final) . . . . .	141
2019/C 110/27	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Priporočilo za sklep Sveta o odobritvi začetka pogajanj o konvenciji o ustanovitvi večstranskega sodišča za reševanje naložbenih sporov (COM(2017) 493 final) . . . . .	145
2019/C 110/28	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi instrumenta za predpristopno pomoč (IPA III) (COM(2018) 465 final – 2018/0247 (COD)) . . . . .	156
2019/C 110/29	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Instrument za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje ter instrument za sodelovanje na področju jedrske varnosti (COM(2018) 460 final – 2018/0243 (COD)) . . . . .	163



## I

(Resolucije, priporočila in mnenja)

## MNENJA

## EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

539. PLENARNO ZASEDANJE EESO, 12. 12. 2018–13. 12. 2018

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Stroški nepriseljevanja (in ne vključevanja)**

**(mnenje na lastno pobudo)**

(2019/C 110/01)

Poročevalec: **Pavel TRANTINA**

Soporočevalec: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Sklep plenarne skupščine	15. 2. 2018
Pravna podlaga	člen 29(2) poslovnika mnenje na lastno pobudo
Pristojnost	strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	7. 11. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	12. 12. 2018
Plenarno zasedanje št.	539
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	149/09/13

### 1. Povzetek sklepov in priporočil

1.1 EESO meni, da priseljevanje pozitivno vpliva na rast prebivalstva in delovne sile. Če naravni prirast prebivalstva postane negativen, lahko priseljevanje prispeva k ohranjanju nespremenjenega števila celotnega prebivalstva in delovne sile. Priseljevanje sicer ni dokončna rešitev za spopadanje s posledicami staranja prebivalstva v Evropi, bi pa bilo mogoče z njim reševati tudi težave s pomanjkanjem delovne sile ter spretnosti in znanj, ki niso povezane z demografskimi procesi.

1.2 Nepriseljevanje bi za Evropo imelo naslednje posledice:

- Gospodarstva držav članic bi utrpela veliko škode; trgi dela bi se znašli pod morda neznosnim pritiskom, propadli bi celotni industrijski sektorji, zmanjšala bi se kmetijska proizvodnja, gradbeništvo ne bi zmoglo pokriti povpraševanja.
- Povečali bi se demografski izzivi; pokojninski sistemi bi morda postali nevdržni, zdravstvo in sektor dolgotrajne oskrbe bi se lahko zlomila, določena območja bi naglo izgubljala prebivalce; dejansko bi bila ogrožena socialna kohezija.

- Popolna prepoved zakonitega priseljevanja bi neizogibno pripeljala do številnejših poskusov nezakonitega priseljevanja, kar bi vodilo v pretirane varnostne in policijske ukrepe ter preveliko zatiranje, s čimer bi nastali velikanski stroški; okrepili bi se črni trg dela, izkoriščanje in sodobno suženjstvo, priča pa bi bili tudi obupanim poskusom združitve družine.
- Rasizem in ksenofobija bi se še bolj razcvetela, že ustaljeni prebivalci migrantskega izvora, celo druge ali tretje generacije, bi postali tarče nezaupanja in ogorčenja javnosti.

1.3 Nasprotno pa lahko države gostiteljice z migracijami zapolnijo prosta delovna mesta in odpravijo pomanjkanje strokovno usposobljene delovne sile, ohranjajo gospodarsko rast in vzdržujejo storitve za starajoče se prebivalstvo, kadar v določenem lokalnem okolju primanjkuje mladih. Pokojninsko vrzel je mogoče odpraviti s prispevki novih mladih delavcev migrantov. Priseljenci prinašajo energijo in inovacije, države gostiteljice pa obogati kulturna in etnična raznolikost. Priseljevanje lahko prispeva k oživitvi območij, ki izgubljajo prebivalstvo, vključno s šolami, ki lahko dobijo novo življenje. Države izvora imajo koristi od nakazil (denarja, ki ga migranti pošiljajo domov), katerih zneski presegajo zneske zunanje pomoči. Migranti, ki se vrnejo v države izvora, s seboj prinesejo prihranke, spretnosti in znanja ter mednarodna poznanstva.

1.4 Za uresničitev vseh priložnosti, ki jih prinašajo migracije, je potreben pristop, ki med drugim omogoča boljše izkoriščanje spretnosti in znanj migrantov. EESO je prepričan, da je treba to podpirati z ustreznimi politikami in mehanizmi potrjevanja spretnosti in znanj ter poziva EU in države članice, naj podprejo njihovo čimprejšnje oblikovanje. Ustrezno izvajanje partnerstev za znanja in spretnosti z državami nečlanicami EU bi poleg tega prineslo vzajemne koristi tako EU kot državam izvora migrantov.

1.5 EU bi morala sprejeti politike in ukrepe, ki podpirajo varne, urejene in redne migracije, ter okrepiti vključevanje in socialno kohezijo.

1.6 Nevključevanje prinaša gospodarska, socialno-kulturna in politična tveganja in stroške. Zato so naložbe v vključevanje migrantov najboljši način za preprečevanje morebitnih prihodnjih stroškov, težav in napetosti. Z javnimi politikami bi morali odpravljati bojazni, pomisleke in skrbi ljudi iz različnih delov družbe EU, da bi preprečili govor, ki je sovražen do EU in do tujcev. V ta namen bi morale ustrezne politike vključevati jasen, dosleden in utemeljen nabor obveznosti za same migrante, hkrati pa tudi dosledno obsodbo protimigrantske retorike in ravnanj.

1.7 EESO poudarja, da je spodbujanje vključevanja bistveno za krepitev temeljnih vrednot in načel EU, med katerimi so ključne raznolikost, enakopravnost in nediskriminacija. Vključevanje zadeva celotno družbo, vključno z migranti, ki se naselijo v državi gostiteljici, ne glede na njihov status ali izvor. Kljub temu so za posebej ranljive skupine ljudi (kot so begunci) potrebne posebne politike. Najboljših rezultatov pa ni mogoče doseči s pavšalno rešitvijo, temveč s pristopom, ki temelji na skupnosti ter zagotavlja prilagojeno in usmerjeno podporo. Zato je nujno, da se države članice EU učijo druga od druge in si iskreno prizadevajo za vzpostavitev okolja, v katerem je mogoče doseči vključevanje migrantov in preprečiti tveganja.

## 2. Ozadje in cilji mnenja

2.1 Največji tokovi migracij, kar jih je Evropa doživela od druge svetovne vojne, so med državljani sprožili zaskrbljenost glede nadaljnjih nekontroliranih tokov migracij in poudarili pomen skupnega pristopa v boju proti nedovoljeni migraciji in zagotovitve zmožnosti EU za ukrepanje. Države članice EU se soočajo z izzivi glede upravljanja in financiranja migracij in komuniciranja o njih ter s povezanimi bojznimi državljanov. Nekateri politiki so te razmere sicer zlorabili, EESO pa je prepričan, da je nujno treba spremeniti diskurz o migracijah in se vrniti k razumni razpravi na podlagi dejstev. Begunci in migranti ne bi smeli veljati za nevarnost, temveč za priložnost za evropski gospodarski in socialni model.

2.2 Sedanje politike, ki nadzor nad migracijami uvrščajo med najpomembnejše prednostne naloge zunanje politike, slabijo položaj EU v zunanjih odnosih, zaradi česar je podvržena izsiljevanju in izgubi verodostojnosti, kar zadeva človekove pravice. EESO je prepričan, da morajo EU in države članice preseči sedanji model in zagotoviti, da se spodbujajo zakoniti načini vstopa na ozemlje EU, ki olajšujejo urejen postopek migracije in uspešno vključevanje. Z varnimi in zakonitimi potmi je mogoče ublažiti pritisk na azilni sistem EU.

2.3 Dokler bodo trgi EU spodbujali povpraševanje po delovni sili, bo prihajalo tudi do migracij: regularnih ali drugačnih. Vsaj za nekatere poklice bo povpraševanje naraščalo (sektor oskrbe, delo v gospodinjstvu, socialne storitve, gradbeništvo ipd.)<sup>(1)</sup>.

2.4 Visoka predstavnica Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko Federica Mogherini je v osrednjem govoru na dnevih civilne družbe junija leta 2017 spregovorila o globalni Evropi ter njeni vlogi v zvezi z mirom in stabilnostjo<sup>(2)</sup>. Dejala je, da Evropa potrebuje migracije iz gospodarskih in kulturnih razlogov. Predlagala je, naj EESO pripravi študijo ali poročilo o ceni nepriseljevanja, saj je imela občutek, da bi nekateri evropski gospodarski sektorji propadli, če bi nekega dne vsi migranti izginili. V poročilu bi ekonomski in socialni akterji predstavili svoje mnenje o tem, kakšna bi bila Evropa brez migrantov. To mnenje na lastno pobudo je odgovor na predlog visoke predstavnice.

2.5 Migracije imajo več obrazov – lahko so regularne, nedovoljene ali humanitarne. Slednje se pojavljajo v zadnjih treh letih kot posledica vojne v Siriji in drugih delih sveta. Migracijski tokovi so tudi mešani in delovne migracije lahko vključujejo sezonske, fizične ali visoko usposobljene delavce. Ta dokument se osredotoča predvsem na varne, urejene delovne migracije (in z njimi povezano združitev družine), ki jih podpira EU; obravnava pa tudi druge oblike priseljevanja v EU in morebitni prispevek migrantov, ki pridejo v Evropo v okviru (začasnih) humanitarnih migracij (prosilci za azil) in neregularnih migracij.

### 3. Splošne ugotovitve

#### 3.1 Demografska gibanja – staranje in upadanje prebivalstva v EU

3.1.1 Evropa se na začetku 21. stoletja spopada s staranjem prebivalstva, stagnacijo ali celo zmanjševanjem števila domačega prebivalstva, visoko brezposelnostjo, v nekaterih ključnih državah pa tudi z nizko gospodarsko rastjo. Hkrati je Evropa še vedno ena od glavnih destinacij migrantov<sup>(3)</sup>.

3.1.2 Spremembe v velikosti delovne sile so eden od glavnih izzivov v Evropski uniji. Čeprav se ponudba delovne sile (velikost delovne sile) ne razvija neodvisno od povpraševanja po delovni sili, je mogoče njeno prihodnje gibanje oceniti s kombinacijo različnih scenarijev udeležbe na trgu dela in napovedi gibanja števila prebivalstva, kot so ugotovili avtorji publikacije *European Demographic Data Sheet 2018* (evropski demografski podatki za leto 2018)<sup>(4)</sup>. Delovna sila v Evropski uniji trenutno vključuje okrog 245 milijonov delavcev. Za oceno prihodnje ponudbe delovne sile do leta 2060 so avtorji opredelili tri scenarije udeležbe na trgu dela, po katerih naj bi bilo v Evropski uniji 214, 227 oziroma 245 milijonov delavcev.

3.1.3 Po drugih napovedih, na primer tisti, ki jo je Evropska komisija predstavila v svojem informativnem pregledu za socialni vrh v Göteborgu leta 2017, naj bi bilo leta 2060 razmerje med starejšim prebivalstvom in delovno sposobnim prebivalstvom le še ena proti dve, medtem ko je danes ena proti štiri. To močno ogroža ohranitev evropskega socialnega modela, kakršnega poznamo danes.

3.1.4 Priseljevanje pa pozitivno vpliva na rast prebivalstva in delovne sile. Če naravni prirast prebivalstva postane negativen, lahko priseljevanje prispeva k ohranjanju nespremenjenega števila celotnega prebivalstva in delovne sile. Priseljevanje bi bilo lahko tudi rešitev za pomanjkanje delovne sile ter spretnosti in znanj, ki ni povezano z demografskimi procesi. Vendar, kot v svojem poročilu o stroških in koristih priseljevanja v Evropo<sup>(5)</sup> utemeljuje inštitut *Hamburg Institute of International Economics (HWWI)*, priseljevanje ni dokončna rešitev za spopadanje s posledicami staranja prebivalstva v Evropi (saj se starajo tudi priseljenci).

<sup>(1)</sup> Ocenjuje se, na primer, da je bilo med 4,3 milijona priseljencev v EU leta 2016 2 milijona državljanov tretjih držav, 1,3 milijona državljanov drugih držav članic EU, približno 929 000 ljudi, ki so se priselili v državo članico EU, katere državljanji so (npr. državljanji, ki se vračajo, ali državljanji, ki so bili rojeni v tujini), ter približno 16 000 ljudi brez državljanstva.

<sup>(2)</sup> Osrednji govor Federice Mogherini na dnevih civilne družbe leta 2017.

<sup>(3)</sup> Migration data portal (portal s podatki o migracijah).

<sup>(4)</sup> European Demographic Data Sheet 2018.

<sup>(5)</sup> *The costs and benefits of European immigration* (Stroški in koristi priseljevanja v Evropo), Econstor.

### 3.2 Potencial delovne migracije iz tretjih držav

Migracije imajo lahko naslednje učinke<sup>(6)</sup>:

#### 3.2.1 Učinki na države gostiteljice:

- Zapolniti je mogoče prosta delovna mesta in odpraviti pomanjkanje strokovno usposobljene delovne sile.
- Ohranjati je mogoče gospodarsko rast.
- Vzdrževati je mogoče storitve za starajoče se prebivalstvo, kadar v lokalnem okolju primanjkuje mladih.
- Pokojninsko vrzel je mogoče odpraviti s prispevki novih mladih delavcev migrantov, ki prav tako plačujejo davke.
- Priseljenci prinašajo energijo in inovacije.
- Države gostiteljice obogati kulturna in etnična raznolikost.
- Priseljevanje lahko prispeva k oživitvi območij, ki se spopadajo z upadanjem števila prebivalcev, vključno s šolami, v katerih se število učencev zmanjšuje.

#### 3.2.2 Učinki na izvirne države:

- Države v razvoju imajo koristi od nakazil (denarja, ki ga migranti pošiljajo domov), katerih zneski danes pogosto presegajo zneske zunanje pomoči<sup>(7)</sup>, pa tudi od kulturne izmenjave.
- Brezposelnost se zmanjša, mladi migranti pa si izboljšajo možnosti za življenje.
- Migranti, ki se vrnejo v države izvora, s seboj prinesejo prihranke, spretnosti in znanja ter mednarodna poznanstva.

## 4. Stroški nepriseljevanja

### 4.1 Ohranjanje gospodarske rasti in izpolnjevanje potreb trga dela

4.1.1 Priseljevanje iz tretjih držav neposredno in posredno vpliva na gospodarsko rast: kaže se jasna povezava med rastjo delovne sile s priseljevanjem in rastjo skupnega BDP. Švedska je denimo v zadnjih letih dodelila več tisoč delovnih dovoljenj razvijalcem informacijskih tehnologij, obiralcem jagod in kuharjem. Priseljevanje delavcev precej prispeva v švedsko gospodarstvo: podjetja, ki zaposlujejo priseljene delavce, rastejo hitreje od primerljivih podjetij. Priseljeni delavci iz držav, ki niso članice EU ali Evropskega gospodarskega prostora, letno k švedskemu BDP prispevajo več kot 1 milijardo EUR in ustvarijo za več kot 400 milijonov EUR prihodkov od davkov<sup>(8)</sup>.

4.1.2 Migranti so med letoma 2004 in 2014 prispevali 70 % k povečanju delovne sile v Evropi<sup>(9)</sup>. Učinek tako velikega pomanjkanja delovne sile v evropskem gospodarstvu in posameznih državah članicah je težko določiti. Poleg tega se v tujini rojeni prebivalci ponavadi vključijo v tržne niše (segmentacija), ki bodisi hitro rastejo bodisi upadajo, kar zagotavlja večjo prožnost pri odzivanju na potrebe trga dela EU.

4.1.3 Migrantsko prebivalstvo tudi soustvarja razmere glede zaposlovanja v posamezni državi, saj prispeva k potrošnji in ustvarjanju novih delovnih mest. Podjetniki z migrantskim ozadjem prispevajo h gospodarski rasti in zaposlovanju, pogosto oživijo zapostavljene obrti in rokodelstvo ter so vse bolj udeleženi pri zagotavljanju blaga in storitev z dodano vrednostjo<sup>(10)</sup>. EESO zato priporoča, da se okrepi „ustvarjalnost in inovativnost“ migrantov podjetnikov, na ravni EU ter nacionalni in lokalni ravni pa sprejmejo posebni ukrepi. Tako bi odpravili diskriminacijo in ustvarili enake pogoje za vse, da bi lahko prispevali k vključujoči rasti in kakovostnim delovnim mestom<sup>(11)</sup>.

<sup>(6)</sup> Na podlagi sklepov, predstavljenih na spletni strani združenja Embrace *The pros and cons of Migration* (Prednosti in slabosti migracij).

<sup>(7)</sup> Perspectives on Global Development 2017, OECD.

<sup>(8)</sup> DAMVAD Analytics (2016): *Labour immigration contributes to Swedish economic development* (Priseljevanje delavcev prispeva k švedskemu gospodarskemu razvoju).

<sup>(9)</sup> OECD (2014): *Is migration good for the economy?* (Ali so migracije dobre za gospodarstvo?) Razprave o migracijski politiki.

<sup>(10)</sup> Rath, J., Eurofound (2011), *Promoting ethnic entrepreneurship in European cities* (Spodbujanje etničnega podjetništva v evropskih mestih), Urad za publikacije Evropske unije, Luxembourg.

<sup>(11)</sup> UL C 351, 15.11.2012, str. 16.



4.1.4 EESO tudi meni, da bi lahko socialna podjetja glede na svojo pretežno usmerjenost v sektor oskrbe in dejavnosti s področja ekonomije delitve in krožnega gospodarstva spodbujala in podpirala ne samo ustvarjanje novih delovnih mest, temveč tudi podjetništvo in dostop migrantov iz tretjih držav do gospodarskih dejavnosti <sup>(12)</sup>.

4.1.5 Merjenje fiskalnega učinka priseljevanja je zapleteno. OECD kljub temu trdi <sup>(13)</sup>, da je bil skupni fiskalni učinek migrantov v zadnjih petdesetih letih nevtralen, tj. da so se vsi stroški, ki so morda nastali zaradi njih, izravnali s prihodki iz pobranih davkov in dajatev.

4.1.6 Iz zaključkov raziskovalne študije, ki jo je opravilo podjetje Oxford Economics <sup>(14)</sup>, izhaja, da so delavci migranti prispevali k ohranjanju ponudbe delovne sile na ustrezni ravni, kar je omogočilo gospodarski razcvet v obdobju 2004–2008. Razpoložljivost migrantskega dela je, kot kaže, pomembno vplivala na to, da so nekatera podjetja preživela ali da jim proizvodnje ni bilo treba preseliti v tujino (avtorji omenjene študije navajajo anketo, v kateri je 31 % od 600 sodelujočih podjetij navedlo, da so migranti pomembno prispevali k preživetju njihove organizacije, pri čemer je ta delež v zdravstvenem sektorju, sektorju socialnega varstva in kmetijskem sektorju znašal 50 %).

4.1.7 Jasno je, da je priseljevanje lahko gospodarsko koristno tako za države izvora kot za države gostiteljice, pri čemer pa imajo ob sedanjih gospodarskih in trgovinskih strukturah od njega največ koristi bogate in močne države. Migracije lahko prispevajo tudi h kulturnemu zблиževanju narodov in spodbujanju medsebojnega razumevanja, vendar se pojavijo napetosti, če si hkrati ne prizadevamo, da bi ovrgli nesporzume, predsodke in mite, ki jih ima lokalno prebivalstvo, pa tudi migrantske skupnosti.

## 4.2 Odpravljanje pomanjkanja strokovno usposobljene delovne sile

4.2.1 Po podatkih študije, ki jo je po naročilu EESO opravil *Institute for Market Economics (IME)* <sup>(15)</sup> in je bila objavljena 24. julija 2018, je na splošno evropsko gospodarstvo zaradi neskladja med znanji in spretnostmi delavcev ter potrebami trga dela vsako leto za dobrih 5 % manj produktivno, kot bi lahko bilo sicer. Študija navaja, da se na vsako opravljeno uro dela ustvari izguba v višini 80 eurocentov. Glede tega so najbolj prizadeti poklici na področju informacijske tehnologije in komunikacij, zdravniški poklic ter drugi poklici na področju znanosti, tehnologije in inženiringa. Ta pojav vpliva tudi na učitelje, medicinske sestre in babice. Po trditvah avtorjev se ta trend poslabšuje zaradi zmanjševanja števila prebivalstva in tehnološkega razvoja. Pomanjkanje strokovno usposobljene delovne sile bi lahko delno odpravili z delovno migracijo.

4.2.2 Za uresničitev vseh možnosti, ki jih na tem področju prinašajo migracije, pa je potreben pristop, ki med drugim omogoča boljše izkoriščanje spretnosti in znanj ter kvalifikacij migrantov. Priseljenci so običajno preveč kvalificirani za ponujena delovna mesta <sup>(16)</sup>.

4.2.3 Pomanjkanje strokovno usposobljene delovne sile je mogoče delno odpraviti le s potrjevanjem spretnosti in znanj ter kvalifikacij priseljencev. Vendar pa so mehanizmi EU za potrjevanje še vedno v fazi razvoja in odvisni od držav članic. Države članice in akterji na terenu še ne uporabljajo dovolj orodja EU za profiliranje znanj in spretnosti. Kljub temu obstajajo nevladne pobude, kot so kartice kompetenc ali ocenjevanje poklicnih izkušenj prek spleta organizacije Bertelsmann Stiftung <sup>(17)</sup>.

4.2.4 Ustrezno izvajanje partnerstev za znanja in spretnosti z državami nečlanicami EU bi prineslo vzajemne koristi tako EU kot državam izvora migrantov.

<sup>(12)</sup> UL C 283, 10.8.2018, str. 1.

<sup>(13)</sup> International Migration Outlook 2013, OECD.

<sup>(14)</sup> Nekdanji oddelek severnoirske pokrajinske vlade za zaposlovanje in učenje, Združeno kraljestvo: *The Economic, Labour Market and Skills Impacts of Migrant Workers in Northern Ireland* (Vpliv delavcev migrantov na gospodarstvo, trg dela ter spretnosti in znanja na Severnem Irskem).

<sup>(15)</sup> EESO (2018): *Skills Mismatches – An Impediment to the Competitiveness of EU Businesses* (Neskladje v znanju in spretnostih – ovira za konkurenčnost podjetij v EU) (ISBN: 978-92-830-4159-7).

<sup>(16)</sup> LABOUR-INT: *Integration of migrants and refugees in the labour market through a multi-stakeholder approach* (Vključevanje migrantov in beguncev na trg dela s pristopom z več deležniki).

<sup>(17)</sup> Meine Berufserfahrung zählt.

### 4.3 Podpiranje sektorja oskrbe

4.3.1 Primanjkljaj delovne sile v zdravstvu je tempirana bomba. Stanje je kritično <sup>(18)</sup> in pomanjkanje delovne sile se bo še povečalo, če ne bo ustreznih političnih odzivov. Evropska komisija je že leta 1994 oskrbo opredelila kot strateški sektor, leta 2010 pa je opozorila, da bo do leta 2020 primanjkovalo že dva milijona zdravstvenih delavcev, če ne bodo sprejeti nujni ukrepi za odpravo pomanjkanja do milijona delavcev v sektorju dolgotrajne oskrbe <sup>(19)</sup>.

4.3.2 V mnogih državah članicah močno primanjkuje delovne sile na področju oskrbe. Zaposlovanje tako negovalcev z dokumenti kot negovalcev brez dokumentov blaži to pomanjkanje. Zlasti južnoevropski sistemi oskrbe so v veliki meri odvisni od negovalcev, ki živijo z oskrbovancem. V Italiji, na primer, približno tri četrtine delovne sile za oskrbo na domu sestavljajo priseljenki oskrbovalci, ki živijo z uporabnikom <sup>(20)</sup>.

4.3.3 Delovne sile v sektorju oskrbe primanjkuje tudi v državah srednje in vzhodne Evrope, na kar vpliva še vse večje povpraševanje po teh storitvah v zahodni Evropi. Iz Poljske na primer v druge države prihaja zelo veliko negovalcev, čeprav teh delavcev na Poljskem močno primanjkuje. Primanjkljaj se nadomešča z delavci, ki na Poljsko prihajajo iz Ukrajine in drugih držav zunaj EU <sup>(21)</sup>.

4.3.4 Pomembno je tudi omeniti velik gospodarski prispevek, ki ga s plačanim delom družinam in skupnostim ustvarjajo migrantke, in nujnost odpravljanja neenake obravnave žensk in moških na trgu dela <sup>(22)</sup>. Raziskave kažejo, da je večina delavk migrantk zaposlena v poklicih storitvenega sektorja (kot so gostinske storitve, pomoč v gospodinjstvu in zdravstvo). K slabšemu položaju migrantk na trgih dela v EU prispevajo nezakonito delo, podzaposlenost in zaposlenost za določen čas, zato je treba sprejeti nadaljnje ukrepe, ki bodo zagotovili enako obravnavo in zaščitili ranljive osebe.

### 4.4 Upadanje števila prebivalcev na podeželskih in oddaljenih območjih

4.4.1 Prebivalstvo na podeželskih, gorskih in otoških območjih upada, zaradi česar se nezadržno slabšajo gospodarske in socialne razmere, kar se z dodatnim odseljivanjem ljudi v mesta še stopnjuje. Z upadom prebivalstva se zmanjša količina denarja v obtoku znotraj skupnosti, kar vpliva na obstoj lokalnih podjetij, trgovin in prometnih povezav, pa tudi na obseg osnovnih objektov in storitev, ki so na voljo.

4.4.2 Ponekod, na primer na Irskem ali v Brandenburgju, problem upadanja števila prebivalcev rešujejo z naseljevanjem migrantov. Kar zadeva kmetijstvo, je denimo migrantsko delo na Severnem Irskem odločilno prispevalo k preživetju sektorja, ki se spopada z resnimi težavami, povezanimi s ponudbo in staranjem delovne sile. Migrantsko prebivalstvo je pripravljeno sprejeti dela s plačami in pogoji, ki so jih lokalni prebivalci zavrnil, in živeti v vaseh, ki so izpostavljene velikemu tveganju upada števila prebivalstva, kljub dejstvu, da gre morda za zaposlitve v zelo nereguliranem sektorju, v katerem obstaja tveganje izkoriščanja delovne sile <sup>(23)</sup>.

4.4.3 Politika EU za razvoj podeželja ponuja vrsto možnosti, ki lahko podeželskim skupnostim pomagajo pri prihodu migrantov. Več organizacij za razvoj podeželja je opozorilo na možno pomoč, ki jo lahko podeželje uporabi za migrante, katerih prihod lahko prispeva k oživitvi območij z malo prebivalci oziroma propadajočim gospodarstvom. Evropski parlament je leta 2017 v študiji poudaril pomen pomoči za vključevanje migrantov v družbo in na trg dela <sup>(24)</sup>.

<sup>(18)</sup> UNI Europa UNICARE (2016).

<sup>(19)</sup> Evropska komisija (2013).

<sup>(20)</sup> Služba Evropskega parlamenta za raziskave (2016).

<sup>(21)</sup> UL C 487, 28.12.2016, str. 7.

<sup>(22)</sup> Poročilo *Migrant women in the EU labour force. Summary of findings* (Migrantke v delovni sili EU, povzetek ugotovitev), Evropska komisija.

<sup>(23)</sup> Nori, M. (2017): *The shades of green: migrants' contribution to EU agriculture: context, trends, opportunities, challenges* (Odenki zelene: prispevek migrantov h kmetijstvu EU: ozadje, trendi, priložnosti, izzivi).

<sup>(24)</sup> *EU rural development policy and the integration of migrants* (Politika EU za razvoj podeželja in vključevanje migrantov), Evropski parlament.

#### 4.5 Vprašanje kulturne raznolikosti

4.5.1 Nezadostno število migrantskega prebivalstva bi negativno vplivalo na raznolikost v državah EU, zaradi česar bi se uveljavil ksenofobičen in samozadosten diskurz, ki je v nasprotju z vodilnimi načeli EU. Poleg tega bi izgubili njihov prispevek k širitvi vrednot, kot sta enaka obravnava in nediskriminacija, saj je vidnost prebivalcev z migrantskim poreklom prispevala k doseganju napredka v zadnjih letih.

4.6 Na podlagi navedenega je treba možnost nepriseljevanja v EU zavrnilo kot nerealno, neizvedljivo in izjemno škodljivo.

### 5. Stroški ne vključevanja (in kako se jim izogniti)

5.1 Da bi uresničili vse možnosti, ki jih prinašajo migracije v Evropo, kot je navedeno zgoraj, ter hkrati čim bolj zmanjšali s tem povezana in dolgotrajna tveganja ter socialno-ekonomske stroške, ki se jim je mogoče izogniti, je bistveno vzpostaviti pogoje za uspešno vključevanje migrantov.

5.2 Glavne točke, relevantne za to, kako EU razume ta pojem, so navedene v skupnih osnovnih načelih politike vključevanja priseljencev v EU, ki jih je Svet sprejel leta 2004<sup>(25)</sup>. V teh načelih se vključevanje razume kot dinamičen, dvosmeren proces vzajemnega prilagajanja vseh priseljencev in rezidentov v državah članicah. To je v nasprotju s splošno razširjeno zmotno predstavo o vključevanju kot asimilaciji, tj. enosmernem procesu, v katerem se posamezniki odpovedo svojim nacionalnim in kulturnim značilnostim ter prevzamejo nacionalne in kulturne značilnosti svoje nove države prebivanja<sup>(26)</sup>. Bistveni element življenja in udejstvovanja v EU pa je razumevanje in sprejemanje njenih temeljnih vrednot, kot je bilo znova poudarjeno v akcijskem načrtu EU za vključevanje državljanov tretjih držav iz leta 2016<sup>(27)</sup>.

5.3 Poudariti je treba, da vključevanje zadeva vse migrante, ki se naselijo v državi gostiteljici, ne glede na njihov status ali izvor. Kljub temu so za posebej ranljive skupine ljudi (kot so begunci) potrebne posebne politike, najboljših rezultatov pa ni mogoče doseči s pavšalno rešitvijo, temveč s pristopom, ki temelji na skupnosti.

5.4 Zaposlovanje je ključni del procesa vključevanja. Države članice ter gospodarski in socialni partnerji zato vključevanje migrantov na trg dela obravnavajo kot prednostno nalogo. Povpraševanje po delavcih migrantih pa je dejansko še naprej eden od ključnih dejavnikov spodbujanja priseljevanja.

5.5 Druge bistvene spremenljivke, ki določajo vključevanje migrantov na strani države sprejema, so med drugim: gotovost in predvidljivost priseljenskega statusa, možnosti in ovire za pridobitev državljanstva, možnosti za združitev družine, razpoložljivost jezikovnih tečajev, zahteve glede znanja jezika in poznavanja kulture, politične pravice ter splošna odprtost posamezne družbe in njena pripravljenost sprejeti migrante, jim pomagati in vzpostaviti odnose z njimi (in obratno).

5.6 Poleg tega je vključevanje migrantov tesno povezano s številnimi politikami, povezanimi z varstvom na delovnem mestu, stanovanji, zdravstvenim varstvom, izobraževanjem, pravicami žensk, enakopravnostjo in nediskriminacijo.

5.7 Za merjenje politik, oblikovanih na tem področju, je bil uveden indeks politike vključevanja priseljencev (MIPEX – *Migrant Integration Policy Index*), na podlagi katerega je mogoče dobiti primerljive podatke o državah članicah EU in več drugih državah<sup>(28)</sup>. Njegovi rezultati potrjujejo obstoječe razlike med državami članicami, vključno s trdovratno razliko med vzhodom in zahodom.

5.8 Če vključevanja migrantov ni, lahko pričakujemo naslednja tveganja in/ali stroške:

#### 5.8.1 Gospodarske posledice:

— izključitev migrantov iz formalnega trga dela (in porast neprijavljenega dela),

<sup>(25)</sup> *Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the EU* (Skupna osnovna načela politike vključevanja priseljencev v EU).

<sup>(26)</sup> Več o tej pojmovni razliki je npr. v članku *Assimilation vs integration* (Asimilacija v primerjavi z vključevanjem), Centre for the Study of Islam in the UK (Center za islamske študije v Združenem kraljestvu), RE teachers Resource Area.

<sup>(27)</sup> Akcijski načrt za vključevanje državljanov tretjih držav.

<sup>(28)</sup> *Migrant Integration Policy Index 2015: How countries are promoting integration of immigrants* (Kako države spodbujajo vključevanje priseljencev).

- večji stroški reševanja socialnih problemov, potem ko se pojavijo, namesto njihovega preprečevanja,
- nezmožnost migrantov, da bi v celoti uresničili svoj potencial (kar se pogosto prenese na naslednje generacije).

#### 5.8.2 Družbeno-kulturne posledice:

- migranti se ne poistovetijo z vrednotami in normami države gostiteljice ter jih ne sprejemajo,
- povečanje družbeno-kulturnih razlik med migrantskimi skupnostmi in skupnostjo države gostiteljice,
- strukturna diskriminacija migrantov, vključno s pomanjkanjem ustreznega dostopa do storitev,
- porast ksenofobije in medsebojnega nezaupanja,
- povečevanje jezikovnih ovir,
- prostorska segregacija, ki vodi vse do getoizacije,
- razpad splošne socialne kohezije.

#### 5.8.3 Posledice na področju varnosti:

- porast sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva,
- upad kazenskega pregona in morebitno povečanje stopnje kriminala, zlasti na socialno izključenih območjih,
- potencialna radikalizacija in večja podpora skrajnim ideologijam (s strani migrantskih skupnosti in družbe gostiteljice).

5.9 Glede na navedeno so naložbe v vključevanje migrantov najboljši način za preprečevanje morebitnih prihodnjih stroškov, težav in napetosti.

5.10 Ustrezne politike bi morale vključevati jasen, dosleden in utemeljen nabor obveznosti za same migrante, hkrati pa tudi dosledno obsodbo protimigrantske retorike in ravnanj.

5.11 Zato je nujno, da se države članice učijo druga od druge in si iskreno prizadevajo za vzpostavitev okolja, v katerem je mogoče doseči vključevanje migrantov in preprečiti omenjena tveganja.

5.12 Povsem odkrito je treba povedati, da so vladna prizadevanja za kriminalizacijo ali drugačno marginalizacijo migrantov, podžiganje etničnega nacionalizma in zmanjševanje financiranja ukrepov vključevanja (vključno s tem, da se sredstva, ki jih daje na voljo EU, ne razdelijo), kar se v zadnjem času dogaja v nekaterih državah članicah, v neposrednem nasprotju s temi cilji in lahko dolgoročno povzročijo nepopravljivo škodo.

5.13 Navsezadnje je spodbujanje vključevanja bistveno za krepitev temeljnih vrednot in načel EU, med katerimi so ključne raznolikost, enakopravnost in nediskriminacija.

V Bruslju, 12. decembra 2018

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Trajnostno vključujoče biogospodarstvo – nove priložnosti za evropsko gospodarstvo****(mnenje na lastno pobudo)**

(2019/C 110/02)

Poročevalec: **Mindaugas MACIULEVIČIUS**Soporočevalka: **Estelle BRETNALL**

Sklep plenarne skupščine	15. 2. 2018
Pravna podlaga	člen 29(2) poslovnika mnenje na lastno pobudo
Pristojnost	posvetovalna komisija za spremembe v industriji (CCMI)
Datum sprejetja mnenja komisije CCMI	25. 9. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	12. 12. 2018
Plenarno zasedanje št.	539
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	205/3/3

**1. Sklepi in priporočila****1.1 Uvedba dolgoročnega, usklajenega in preglednega okvira politike in spodbud za podporo biogospodarstva.**

Za obravnavo mnogih horizontalnih družbenih izzivov so potrebna močna politična prizadevanja in politično okolje EU bi lahko bolje spodbujalo inovativne proizvode na biološki osnovi ter trajnostno proizvedene surovine v EU. S finančnimi ali davčnimi spodbudami bi lahko pospešili potrebne naložbe, saj so za ta področja pristojne države članice in regije, ne EU. Organizacije grozdov, ki združujejo mala in srednja podjetja (MSP), pa tudi primarni proizvajalci trajnostne biomase, imajo ključno vlogo pri razvoju odnosov med akterji v dobavni verigi. S stalnim, posodobljenim evidentiranjem<sup>(1)</sup> ter ukrepi za merjenje učinkov biogospodarstva bi lahko opredelili obstoječe grozde, dejavne na področju proizvodov na biološki osnovi. Prav tako bi morali sprejeti ukrepe, s katerimi bi olajšali razvoj novih grozdov na evropski, regionalni in nacionalni ravni, kjer je to potrebno.

**1.2 Vloga kmetov, lastnikov gozdov ter njihovih zadrug je ključna pri zagotavljanju učinkovitega izkoriščanja naravnih virov in prispevka h krožnemu biogospodarstvu.**

Z močnim večletnim finančnim okvirom, skupno kmetijsko politiko in evropsko strategijo za gozdove je treba podpreti svetovalne službe, usposabljanje in izmenjavo znanja, da se bolje zadosti potrebam kmetov in kmetijskih zadrug. Spodbujati je treba konkretne primere za krepitev ozavešanja in ponazoritev koristi biogospodarstva za celotno vrednostno verigo. To bo privabilo mlade kmete in novince, da bodo na tem področju ustanovili podjetja. Tudi organizacije proizvajalcev in zadruge bi morali spodbujati kot pomembne instrumente za povečanje mobilizacije in dodane vrednosti obstoječe biomase v EU. Zato je nujno treba podpirati kmetijstvo in gozdarstvo EU, da se nadaljujejo naložbe in inovacije na področju trajnostne proizvodnje biomase.

**1.3 Podpora oblikovanju trga ter omogočanje potrošnikom in javnosti, da se ozaveščeno odločajo za proizvode in industrijo, ki jih podpirajo z vsakodnevnimi nakupi.**

Evropska unija mora za boljšo ozaveščenost potrošnikov ter usklajeno in točno sporočanje o proizvodih na biološki osnovi pripraviti komunikacijsko strategijo, v katero bodo vključeni vsi partnerji vrednostne verige in vsi ostali deležniki. Pomemben prvi korak je bila vzpostavitev jasnih vseevropskih standardov za proizvode na biološki osnovi, ki lahko utrejo pot uvedbi ukrepov za oblikovanje trga, da se med potrošniki in javnimi naročniki nadalje spodbudi uporaba proizvodov na biološki osnovi, proizvedenih v EU.

<sup>(1)</sup> <https://biconsortium.eu/news/mapping-european-biorefineries>

1.4 **Zagotavljanje vzdržne donosnosti naložb s skladom, ki nudi vse na enem mestu.** Pametno urejanje s predpisi in usklajeno izvajanje na več ravneh po vsej EU bi morala biti prednostna naloga, da se odpravijo ovire in zmanjša upravno breme, hkrati pa se zagotovi trajnost. S spletnim orodjem bi na primer lahko ugotovili, kakšno financiranje je na voljo in ali prosilec izpolnjuje merila upravičenosti do tega mehanizma. Sistem bi prav tako zagotavljal povezave in vire, ki so potrebni za neposredno zaprosilo za sredstva iz mehanizma financiranja. To bi lahko bil trg, ki bi nudil informacije o financiranju ter iskalce sredstev povezoval s potencialnimi financerji (na primer po vzoru spletišča za množično financiranje). Skupno podjetje za industrijske panoge, ki temeljijo na rabi biomase, bi moralo delovati tudi po izteku sedanjega večletnega finančnega okvira. To je nujno, da se podprejo nove in obstoječe vrednostne verige proizvodov na biološki osnovi, okrepi konkurenčnost obstoječih proizvodnih obratov ter prispeva k razvoju podeželja, ustvarjanju delovnih mest ter spodbujanju podjetij.

1.5 **V okviru politike EU za regionalni razvoj po letu 2020 bi bilo treba zagotoviti dovolj sredstev za nadaljnji razvoj podeželja.** Osredotočiti bi se morali predvsem na podporo naložb v infrastrukturo in storitev, potrebnih za učinkovita in trajnostna podeželska podjetja na področju biogospodarstva.

1.6 **Izkoriščanje znanstvenih priložnosti in podpora prevzemanju inovacij s prožnim, sorazmernim in trdnim pravnim okvirom.** Raziskave so ključne za omogočanje, izvajanje in ocenjevanje inovacij v biogospodarstvu. Komerzialno izkoriščanje je odvisno ne le od kakovostnih raziskav, ampak tudi ustreznega strateškega, pravnega in družbenega okvira za zagotavljanje hitrega prenosa znanja v industrijo. Vodilnim akterjem bi bilo treba zagotoviti prostor in podporo, ki sta potrebna za razvoj inovacij in napredek znotraj zakonskih okvirov. V primerih, ko je s predpisi boljše mogoče podpreti razvoj celotnega biogospodarstva in so potrebne domiselne rešitve, bi bilo treba z deležniki skleniti dogovore o inovacijah in zelene dogovore. Inovacije so tudi ključnega pomena pri krepitevi trajnostne proizvodnje biomase v EU.

1.7 **Okrepitev programov izobraževanja, usposabljanja in pridobivanja spretnosti za nove talente in sedanje delavce.** Z izkoriščanjem potenciala biogospodarstva bi lahko ustvarili nova delovna mesta. Vendar uvedba novih tehnologij prinaša pomembne izzive glede organizacije dela ter znanj in spretnosti, ki jih potrebujejo delavci. Zato sta izjemno pomembna stalen razvoj in prilagajanje znanj in spretnosti posameznikov skozi celo življenje. Izjemno pomembno je, da si vsi deležniki – proizvajalci biomase, ponudniki izobraževanja, podjetja, sindikati, zavodi za zaposlovanje in vlade – prizadevajo za izboljšanje kakovosti in odzivnosti izobraževanja in poklicnega usposabljanja, da se z večjo povezanostjo sistemov izobraževanja in trgov dela zmanjša neskladje med ponudbo znanj in spretnosti ter povpraševanjem po njih. Splošni razvoj spretnosti in znanj ter usklajevanje njihove ponudbe in povpraševanja bi morala biti sestavni del širšega svežnja ukrepov, ki vključujejo politiko za zaposlovanje, industrijo, inovacije in okolje.

1.8 **Preučevanje možnosti uporabe biomase. Učinkovitejša uporaba obstoječe zaloge biomase mora biti prednostna naloga, da se zadosti vse večjemu povpraševanju po surovinah.** Izboljšati je treba tudi kakovost in količino obdelovalnih kmetijskih površin in spodbuditi uporabo opuščenih, manjvrednih ali premalo izkoriščenih zemljišč. Pri razvoju biogospodarstva imajo lahko ključno vlogo proizvajalci surovin, zlasti kmetje in lastniki gozdov. Zato je treba ozaveščati o morebitnih možnostih (uporabe različnih kmetijskih rastlin) in razviti infrastrukturo za zbiranje, shranjevanje in prevoz biomase. Ključno vlogo imajo lahko tudi manj zapleteni sistemi poročanja o trajnosti, bolj raznolika proizvodnja biomase in večje predelovalne zmogljivosti. Odpadki in ostanki kot alternativni viri biomase ter trajnostno gospodarjenje z evropskimi gozdovi prinašajo priložnosti za biogospodarstvo in bioenergijo. Treba je oceniti trajnostne tokove odpadkov, potrebne pa so tudi nadaljnje naložbe v izkoriščanje lesa in ostankov. Poleg tega je treba razviti tehnologije, ki bodo kos raznolikosti, ki je značilna za te proizvode. Ponekod bo morda treba prilagoditi nacionalno politiko, da bo dopuščala uporabo odpadkov v proizvodih na biološki osnovi.

## 2. Splošne ugotovitve

2.1 Biogospodarstvo zajema proizvodnjo obnovljivih bioloških virov ter njihovo pretvorbo v hrano, krmo, proizvode na biološki osnovi in bioenergijo. Zajema kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo, živilsko industrijo, proizvodnjo celuloze in papirja ter dele kemične, biotehnološke in energetske industrije. V tem mnenju ne obravnavamo posebej raziskav genomov, celičnih procesov in bioinformatike. Cilj strategije EU za biogospodarstvo iz leta 2012 je bil „zagotoviti pogoje za bolj inovativno in konkurenčno družbo, ki gospodarno izkorišča vire in v kateri je prehranska varnost usklajena s trajnostno

rabo bioloških obnovljivih virov za industrijske namene, hkrati pa je zagotovljeno varstvo okolja“. Komisija je leta 2017 pregledala svojo strategijo EU za biogospodarstvo iz leta 2012 in ugotovila, da so se cilji strategije izkazali za relevantne ter da se v Evropi in širše vse bolj priznava pomen priložnosti, ki jih ponuja biogospodarstvo.

2.2 Kljub temu, da so cilji strategije EU za biogospodarstvo iz leta 2012 še vedno aktualni za soočanje z izzivi prehranske in hranilne varnosti in da so bili doseženi zadani cilji spremljajočega akcijskega programa, je treba zaradi najnovejšega razvoja politike – med drugim ciljev trajnostnega razvoja ZN in Okvirne konvencije o spremembi podnebja (zaveze COP21) – preusmeriti ukrepe in oceniti obseg strategije. Število svetovnega prebivalstva bo po pričakovanjih do leta 2050 naraslo na skoraj 10 milijard, zato je treba učinkoviteje izkoriščati biološke vire, da bosta na voljo varna, hranljiva, visokokakovostna in cenovno dostopna hrana za več ljudi – pri čemer bo okoljski in podnebni vpliv na proizvodno enoto manjši – in zadostna količina obnovljivega biološkega materiala za proizvodnjo pomembnega deleža energije, ki jo sedaj pridobivamo iz fosilne surove nafte, in sicer skupaj z vetrno, sončnično in drugimi obnovljivimi viri energije.

2.3 Trajnostno biogospodarstvo je horizontalni gospodarski sektor in tvori jedro trajnostnih gospodarskih strategij po vsem svetu. Biogospodarstvo ima lahko glavno vlogo pri evropski konkurenčnosti. Sedaj je pomembno, da se opredelijo in izkoristijo njegove možnosti, tako na evropski ravni kot tudi na ravni držav članic in regij. Ostale države, kot so ZDA, so z vodenjem od zgoraj navzdol razvile biogospodarstvo, ki ustvarja skoraj 400 milijard USD ter neposredno, posredno in inducirano podpira več kot štiri milijone delovnih mest <sup>(2)</sup>.

2.4 Biogospodarstvo nudi rešitve za zmanjšanje emisij CO<sub>2</sub> in odvisnosti od uvoza fosilnih virov. Gozdovi v EU na primer vežejo količino ogljika, ki predstavlja 10-odstotni delež letnih emisij v EU, hkrati pa so trajnostni in stalni vir biomase za obnovljivo energijo. Poleg tega bi po ocenah 100 000 kemikalij, ki se trenutno proizvajajo, v teoriji lahko pridobivali iz obnovljivih surovin. To ne pomeni, da bi se morale vse pridobivati iz obnovljivih surovin, vendar pa je teoretično to mogoče. Tako bomo lahko vsakodnevne gospodinjske artikle proizvajali lokalno in iz obnovljivih virov, hkrati pa bomo s tem pripomogli k ustvarjanju delovnih mest in rasti v Evropi, ki ima še vedno veliko tehnološko prednost.

2.5 Vendar pa na poti k večjim inovacijam v biogospodarstvu EU ostajajo pomembne ovire. Ena od njih je cenovna konkurenčnost proizvodov, tako v primerjavi s fosilnimi alternativami kot tudi s podobnimi proizvodi od drugod po svetu. Na stroškovno učinkovitost vplivajo mnogi dejavniki, vključno s stopnjo zrelosti tehnologije, stroški dela, subvencijami za fosilna goriva in amortizacijo, pa tudi nizko stopnjo tržne podpore za proizvode na biološki osnovi. Problemu konkurenčnosti je treba prišteti še težave pri dostopu do financiranja za inovativne projekte in proizvodne enote, pogosto pomanjkljivo ozaveščenost končnih uporabnikov o proizvodih na biološki osnovi in pomanjkanje znanj in spretnosti ter odnosov na operativni ravni, ki so potrebni za razvoj sektorja. Poleg tega so postopki za odobritev novih projektov na področju materialov biološkega izvora vse daljši in težavnejši, kar povzroča precejšnjo pravno negotovost in finančna tveganja za gospodarske akterje.

### 3. Posebne ugotovitve

3.1 Sektorji biogospodarstva v EU po ocenah ustvarjajo letni promet v višini približno 2 bilijona EUR in zaposlujejo okoli 19,5 milijona ljudi <sup>(3)</sup>, večinoma na podeželskih in obalnih območjih, kar je približno 8,5 % delovne sile EU28. Razvoj biosektorja v vsej EU naj bi kmetijstvu, gozdarstvu in podeželskim skupnostim prinesel koristi v obliki delovnih mest in ustvarjanja prihodka. Predelava biomase in proizvodnja proizvodov na biološki osnovi prinašata nove poslovne priložnosti na področju gojenja in trženja različnih kmetijskih rastlin. Skupaj s konvencionalnimi poljščinami, kot so žita, oljnice, krompir in sladkorna pesa, nove poljščine, kot so trava, gozdarski pridelki, morske alge in mikroalge veljajo za potencialne vire prihodkov na podeželskih in obalnih območjih v prihodnosti.

<sup>(2)</sup> Glej informativni dokument ameriškega ministrstva za kmetijstvo (USDA) *Fact Sheet: An Economic Impact Analysis of the U.S. Biobased Products Industry: 2016 Update*: <https://www.biopreferred.gov/BPResources/files/BiobasedProductsEconomicAnalysis2016FS.pdf>.

<sup>(3)</sup> Vsi navedeni podatki so vzeti iz Znanstvenega in političnega poročila Skupnega raziskovalnega središča: Poročilo o biogospodarstvu za leto 2016, na voljo na <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC103138/kjna28468enn.pdf>.

3.2 Obstoječe biorafinerije so za družine in skupnosti na podeželju že zdaj vir za preživljanje in krepitev gospodarskega položaja. Biorafinerije – tovarne, ki uporabljajo obnovljive surovine (tj. biomaso, stranske proizvode in sproizvode ter odpadke) namesto fosilnih virov – so jedro biogospodarstva: nahajajo se na podeželskih in obalnih območjih, blizu obnovljivih surovin, ki jih predelujejo, v središču proizvodnje hrane in krme, industrijske proizvodnje ter proizvodnje lesa in energije.

3.3 Biorafinerije izkoriščajo vse dele rastline, ki jo predelujejo, in pri tem proizvajajo minimalno količino odpadkov. Biorafinerije v EU z učinkovito in inovativno tehnologijo proizvajajo širok nabor proizvodov, kot so živila, krma, kemikalije, vlakna in goriva, ki so obnovljivi, znova uporabni, jih je mogoče reciklirati, kompostirati ali so biološko razgradljivi. Ker so proizvodi in sestavine na biološki osnovi tako vsestranski, je njihova uporaba zelo široka, na primer za krmo za akvakulturo, gradnjo, kozmetiko, karton, čistila, goriva, maziva, barve, papir, farmacevtske izdelke, plastiko in druge industrijske izdelke. Tako sestavine fosilnega izvora nadomeščajo obnovljive sestavine.

3.4 Postavitev novih ter razvoj in razširitev obstoječih biorafinerij je naložba v prvovrstni obrat. Biorafinerije so kapitalsko intenzivne, imajo dolgo amortizacijsko dobo in so izpostavljene tehnološkim in tržnim tveganjem. Zato je pomemben jasen, stabilen in podporen regulativni in finančni ovir za spodbujanje teh naložb v Evropi. Danes je na voljo vrsta instrumentov, med drugim Obzorje 2020 (predlagana nova zakonodaja o Obzorju Evropa je dobrodošel, ambiciozen program za inovacije in raziskave) in Skupno podjetje za industrijske panoge, ki temeljijo na rabi biomase, evropski strukturni in investicijski skladi, Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja, InnovFin – finančna sredstva EU za inovatorje, Evropski sklad za strateške naložbe in nenazadnje Evropska investicijska banka za posojila in jamstva. Vendar pa dostop do njih ni vselej enostaven. Ta ozka grla bi lahko odpravili z enotnim okencem za podjetja za dostop do izčrpnih informacij po meri, ki ustrezajo njihovim potrebam.

3.5 V tem smislu je nujno potrebno sodelovanje s civilno družbo, med drugim s kmeti, lastniki gozdov in industrijo, da se spodbudi razprava o bolj konkurenčnem biogospodarstvu za Evropo, ki prinaša koristi za vse. Za spremembo modela v smeri nizkoogljičnega gospodarstva, ki temelji na obnovljivih virih energije, bo nujno obveščanje o koristih biogospodarstva. V tem smislu bi bile pri vzpostavljanju trajnostne in zanesljive industrije biogospodarstva lahko pomembno orodje sheme certificiranja in označevanja, ki dajejo zaupanje industrijskim odjemalcem, javnim naročnikom in potrošnikom.

3.6 EU, države članice in regionalne oblasti lahko pomembno prispevajo k rasti biogospodarstva s spodbujanjem tržnega povpraševanja po obnovljivih in pametnih izdelkih in storitvah, ki so gospodarni z viri. Države članice bi v prihodnje strateške načrte SKP morale vključiti konkretne ukrepe za razvoj in/ali nadaljnjo podporo naložb ter spodbujanje trajnostnih rešitev za kmete, lastnike gozdov in njihove zadrage v EU, da se poveča njihova konkurenčnost in učinkovitost. Kjer je z izdelki na biološki osnovi mogoče trajnostno nadomestiti enake izdelke iz virov na podlagi fosilnega ogljika, bi bilo to treba omogočiti s pripravo nove zakonodaje, kot je sveženj o krožnem gospodarstvu, in z morebitno revizijo obstoječe relevantne zakonodaje, da se spodbudi zamenjava tradicionalnih proizvodov na podlagi fosilnega ogljika, s proizvodi na biološki osnovi. Poleg tega se lahko uporabijo obstoječa standardizacija, kot je TC411, in obstoječe sheme certificiranja in/ali nove prostovoljne sheme označevanja, kot je shema „biobased“.

3.7 Javni naročniki na nacionalni in regionalni ravni bi se morali pogosteje sklicevati na tovrstna verodostojna potrdila in oznake o vsebnosti materialov biološkega izvora. Nizozemski organ za standardizacijo NEN je leta 2016 na primer uvedel novo shemo certificiranja „biobased“ (<http://www.biobasedcontent.eu/>). Z njo se ugotavlja količina biomase, ki jo vsebuje proizvod. Tako pomaga podjetjem, da nudijo pregledne in verodostojne informacije o vsebnosti materialov biološkega izvora v izdelku, tako v komunikaciji med podjetji kot v komunikaciji med podjetji in potrošniki. Temelji na evropskem standardu EN 16785-1:2015 (ki zagotavlja metodo za ugotavljanje vsebnosti materialov biološkega izvora v trdnih, tekočih in plinskih proizvodih z uporabo radiokarbonske in elementne analize). Skladnost ugotavljajo certifikacijski organi, ki so z NEN sklenili sporazum. Po uvedbi tega certificiranja sta sedaj pomembna ozaveščanje in spodbujanje uporabe obnovljivih surovin v veljavni in prihodnji evropski zakonodaji.

3.8 V gozdarstvu imajo sheme certificiranja pomembno vlogo pri zagotavljanju trajnostnega izkoriščanja biomase. Šestdeset odstotkov gozdov v EU ima certifikat Programa za potrjevanje certificiranja gozdov (PEFC) in/ali Sveta za nadzor gozdov (FSC). Poleg tega gozdarstvo EU deluje v skladu z najvišjimi svetovnimi okoljskimi standardi, zapisanimi v zakonodaji, kot so uredba EU o lesu, predpisi o rabi zemljišč, spremembi rabe zemljišč in gozdarstvu (LULUCF), direktivi o pticah in habitatih ter sveženj o krožnem gospodarstvu.



3.9 Zato je izjemno pomembno, da se izboljša komunikacija med podjetji ter med podjetji in potrošniki. Bistveno je, da se na podlagi točnih, pomembnih in dostopnih informacij okrepi ozaveščanje javnosti za zagotavljanje razvoja pametnega, trajnostnega in vključujočega biogospodarstva, za oblikovanje trga za trajnostne proizvode na biološki osnovi in spodbujanje bolj trajnostne potrošnje in proizvodnje. Zlasti na regionalni in lokalni ravni so potrebne kampanje ozaveščanja javnosti, vključno z nagradami ali priznanji ter razstavami o vlogi tehnologije in znanosti v biogospodarstvu.

3.10 Tako je zelo pomembno, da se poskrbi za jasna in točna sporočila javnosti. Ker biogospodarstvo nudi številne možnosti za reševanje družbenih problemov, ga je treba meriti s celovito ekonomsko oceno, s katero se bodo pridobile informacije o velikosti biogospodarstva v vseh sektorjih, njegovem prispevku h gospodarski rasti in povezanimi učinki na trgu dela. V tem pogledu ima osrednjo vlogo znanost, zato je nujno, da se ohranijo naložbe v interdisciplinarne in temeljne raziskave, da bo EU izkoristila svoj potencial, da bo prispevala k svetovnim raziskavam in inovacijam na področju prehranske in hranilne varnosti, konkurenčnosti in na znanju temelječega biogospodarstva. Bistveno je, da se zakonodajno stališče EU v celoti opira na napredne znanstvene ugotovitve in izkušnje z vsega sveta ter da so postopki odločanja o regulativnem nadzoru pregledni.

3.11 Izjemno pomembno je izobraževanje v osnovnih in srednjih šolah, da se vzgoji generacija, ki bo razumela izzive in izkoristila priložnosti, ki jih ponuja biogospodarstvo. S poučevanjem o načelih krožnosti, hkratnem delovanju na globalni in lokalni ravni ter zburanjem zanimanja za raziskovanje bomo novo generacijo pripravili na to, da bo našla pravo pot. Univerze so že pripravile nove učne načrte, ki na primer združujejo biološke vede, tehniške vede in trženje. S takim interdisciplinarnim pristopom in okoljem, ki spodbuja zagona podjetja, se študente lahko spodbuja, da postanejo podjetniki v biogospodarstvu. Poklicno usposabljanje je treba razvijati, da bo ustrezalo potrebam po znanju in spretnostih v primarni proizvodnji, predelavi, prometu in drugih relevantnih sektorjih. Tudi kasneje v življenju morajo delavci nadgrajevati svoja znanja in spretnosti ter kompetence. To lahko podprejo programi vseživljenjskega učenja, ki povezujejo ponudnike izobraževanja s proizvajalci, delodajalci in delavci, raziskovalci ter inovatorji.

V Bruslju, 12. decembra 2018

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Lažji dostop nedržavnih akterjev do podnebnega financiranja****(mnenje na lastno pobudo)**

(2019/C 110/03)

Poročevalec: **Cillian LOHAN (IE-III)**

Pravna podlaga	člen 29(2) poslovnika mnenje na lastno pobudo
Sklep plenarne skupščine	15. 2. 2018
Pristojnost	strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	27. 11. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	12. 12. 2018
Plenarno zasedanje št.	539
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	114/6/7

**1. Sklepi in priporočila**

1.1 V sporazumih o podnebnem financiranju so bila sicer obljubljena znatna finančna sredstva, vendar želi Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) opozoriti na težave, ki jih imajo majhni nedržavni akterji, ki delujejo na področju podnebnih sprememb, pri dostopu do finančnih sredstev, s katerimi se lahko podprejo in izvajajo potencialno transformativne pobude.

1.2 Tokove podnebnega financiranja v Evropski uniji je treba nujno spremljati in beležiti. To bo olajšalo merjenje učinka za nedržavne podnebne akterje in zagotovilo možnost ocenjevanja napredka pri širšem preoblikovanju gospodarstva v model z nizkimi emisijami ogljika.

1.3 Viri financiranja se razlikujejo, razlikujejo pa se tudi pobude na lokalni ravni, ki potrebujejo dostop do financiranja. Trenutno ne obstajajo mehanizmi za odpravo tega neskladja. V ta namen bi bilo treba na ravni EU vzpostaviti vključujoč forum za podnebno financiranje.

1.4 EESO predlaga **forum za podnebno financiranje, ki bi obravnaval ključna vprašanja** in povezal ključne deležnike, da se ugotovijo ovire, oblikujejo rešitve in določijo najučinkovitejši mehanizmi za boljšo porazdelitev financiranja, vključno s storitvijo posredovanja, ki bi projekte povezovala z ustreznimi viri podnebnega financiranja.

1.5 Vzpostaviti (in nato učinkovito promovirati) bi bilo treba mehanizem, ki bi dosegel pobude, ki potrebujejo manjše zneske, in bi imel naslednje značilnosti:

- poenostavljen postopek vlaganja vlog,
- poenostavljene zahteve glede poročanja,
- ujemajoče financiranje,
- podpora projektom v fazi zasnove, pred vložitvijo vloge za pridobitev sredstev,
- podpora za krepitev zmogljivosti, mreženje, izmenjavo in razvoj platform na lokalni, regionalni, nacionalni in evropski ravni.

1.6 Osredotočanje na financiranje podnebnih ukrepov ne bi smelo pomeniti zanemarjanja odgovornosti pri financiranju na drugih področjih. Pri vsem financiranju bi bilo treba preveriti skladnost s podnebnimi ukrepi, da izplačila zunaj podnebnega financiranja ne bi negativno vplivala na zaveze in cilje na področju podnebja. Pri tem je treba upoštevati člen 2 (1)(c) Pariškega sporazuma, po katerem je treba finančne tokove uskladiti z razvojnimi usmeritvami, ki vodijo v zmanjšanje emisij toplogrednih plinov in v večjo odpornost družbe proti spremembi podnebja.

1.7 Razviti je treba nabor orodij z jasno komunikacijsko strategijo, ki bo nedržavnim akterjem na vseh ravneh omogočil razumevanje in dostop do podnebnega financiranja. Ta orodja bi morala razvijalcem projektov olajšati zasnovno projektov, ki bodo prispevali k nizkoogljičnemu gospodarstvu, odpornemu na podnebne spremembe.

## 2. Uvod

2.1 To mnenje temelji na prejšnjih mnenjih EESO o vzpostavitvi koalicije za uresničitev zavez iz Pariškega sporazuma <sup>(1)</sup> in o prispevku nedržavnih akterjev h krepitvi podnebnih ukrepov <sup>(2)</sup> ter nedavni študiji EESO <sup>(3)</sup>, v kateri so obravnavane ovire, ki preprečujejo večje vključevanje nedržavnih akterjev v ukrepanje proti podnebnim spremembam.

2.2 Leta 2018 je EESO pozval k evropskemu dialogu o ukrepih nedržavnih akterjev za boj proti podnebnim spremembam, da bi okrepili in povečali področje uporabe in obseg podnebnih ukrepov nedržavnih akterjev v Evropi. Ob tem je navedel, da dialog ne bi smel biti namenjen zgolj poudarjanju in predstavljanju ukrepov, temveč tudi navdihovanju novih partnerstev med državnimi in nedržavnimi akterji ter odzivanju na potrebe slednjih. Prav tako bi morali pospešiti vzajemno učenje, usposabljanje in izmenjavo izkušenj med nedržavnimi akterji; povečati razpoložljiva finančna sredstva **in olajšati dostop do njih**.

2.2.1 Z izrazom nedržavni akterji poimenujemo akterje, ki niso podpisniki Okvirne konvencije Združenih narodov o spremembi podnebja (UNFCCC). To široko pojmovanje vključuje različne vrste podjetij, tudi mala in srednja ter mikropodjetja, vlagatelje, zadruga, mesta in regije, sindikate, skupnosti in skupine državljanov, verske organizacije, mladinske skupine ter druge nevladne organizacije.

2.2.2 Predlagani proces evropskega dialoga o ukrepih nedržavnih akterjev za boj proti podnebnim spremembam bi moral olajšati dostop do financiranja za nedržavne ukrepe. To bi moralo vključevati:

- pregled možnosti financiranja,
- svetovanje glede načrtov, ki jih je mogoče financirati,
- preverjanje, kako obstoječa finančna vrednostna veriga (tako javna kot zasebna) zagotavlja financiranje za načrtovane podnebne naložbe nedržavnih akterjev,
- analizo možnosti za učinkovito financiranje/porazdelitev financiranja za manjše projekte s transformativnim potencialom,
- analizo sedanjih postopkov dialoga in posvetovanja z nedržavnimi akterji, da bi vzpostavili nove tehnike in dobre prakse za povečanje uporabe obstoječih evropskih in mednarodnih skladov,
- zavzemanje za to, da bi prihodnji večletni finančni okvir EU služil ambicioznejšim ciljem nedržavnih akterjev na področju podnebne politike in spodbujal njihove ukrepe,
- iskanje inovativnih načinov financiranja (vzajemno financiranje, množično financiranje, mikrofinanciranje, zelene obveznice itd.).

<sup>(1)</sup> Mnenje EESO Vzpostavitev koalicije za uresničitev zavez iz Pariškega sporazuma (UL C 389, 21.10.2016, str. 20).

<sup>(2)</sup> Mnenje EESO Prispevek nedržavnih akterjev h krepitvi podnebnih ukrepov (UL C 227, 28.6.2018, str. 35).

<sup>(3)</sup> Študija EESO o zbirki orodij za večstranska partnerstva na področju podnebja – politični okvir za spodbujanje podnebnih ukrepov od spodaj navzgor.

2.3 Podnebno financiranje je mogoče razlagati na različne načine, vendar ga stalni odbor za finance okvirne konvencije Združenih narodov o spremembi podnebja (UNFCCC) opredeljuje kot „financiranje, ki je namenjeno zmanjšanju emisij in spodbujanju ponorov toplogrednih plinov, njegov cilj pa je zmanjšati ranljivost in ohraniti odpornost človeških in ekoloških sistemov na negativne učinke podnebnih sprememb“.

2.4 To mnenje obravnava podnebno financiranje v povezavi z državami članicami EU in akterji v teh državah, ki niso pristopili k UNFCCC, da se organizacijam civilne družbe, občinam in organom lokalne samouprave omogoči dostop do finančnih instrumentov, s katerimi se lahko podpre zasnova in izvajanje projektov, pobud in dejavnosti, ki prispevajo k zmanjšanju emisij ter krepijo odpornost skupnosti na podnebne spremembe.

2.5 Namen tega mnenja je v smislu podnebne pravičnosti<sup>(4)</sup> zagotoviti, da se s stroški podnebnih ukrepov nesorazmerno ne obremenijo najrevnejši in najbolj ranljivi člani družbe.

2.6 Financiranje prvih korakov prehoda na nizkoogljično gospodarstvo ter prilagajanja podnebnim spremembam in njihove blažitve je ključnega pomena za zagotovitev pravičnega prehoda in pospešitev ukrepov na lokalni ravni.

2.7 Mikro projekti in manjši projekti imajo pogosto težave pri dostopu do zneskov v višini od 2 000 EUR to 250 000 EUR. Z učinkovitimi mehanizmi bi bilo treba zagotoviti, da manjši ukrepi, ki jih vodi skupnost, niso izključeni iz transformativnega potenciala podnebnega financiranja.

2.8 EU je v zadnjem desetletju uspešno razvila vrsto mehanizmov za financiranje, ki so prilagojeni tem potrebam – evropski instrument za demokracijo in človekove pravice (EIDHR), globalno zaveznitvo o podnebnih spremembah (GCCA), finančne instrumente za sofinanciranje nevladnih organizacij in decentralizirano sodelovanje – ki bi lahko spodbudili razvoj ustreznih instrumentov za boj proti podnebnim spremembam.

### 3. Ugotovljene težave

#### Ozadje

3.1 EESO odločno podpira agendo Združenih narodov za trajnostni razvoj do leta 2030 in Pariški sporazum. A če bomo nadaljevali po sedanjih potih, bomo zvišanje temperature v najboljšem primeru omejili na 3 °C ali več, kar je precej pod cilji, predvidenimi v Pariškem sporazumu. Za prehod na trajnost so potrebna velika prizadevanja in znatne naložbe. V skladu s posebnim poročilom Medvladnega panela za podnebne spremembe (IPCC) o posledicah globalnega segrevanja za 1,5 °C nad predindustrijsko ravnjo se ocenjuje, da bodo skupne letne energetske naložbe s ciljem blažitve posledic in omejitve segrevanja na 1,5 °C v obdobju od 2015 do 2050 v povprečju znašale približno 900 milijard USD.

3.2 Za obvladovanje podnebnih sprememb so sicer potrebne obsežne naložbe, vendar ne v obsegu naložb, ki so bile v preteklih letih potrebne za reševanje finančnega sektorja pred zlomom. V ta namen so bile uporabljene naložbe v višini 2,5 bilijona EUR. Morebitni zlom ekosistemov, od katerih je odvisno naše življenje, upravičuje odziv v vsaj enakem obsegu.

3.3 Razprava o financiranju boja proti podnebnim spremembam se pre pogosto osredotoča na oblikovanje novih izrecnih proračunskih vrstic, medtem ko Pariški sporazum poziva k uskladitvi vseh finančnih tokov z razvojnimi usmeritvami, ki vodijo v zmanjšanje emisij toplogrednih plinov in v večjo odpornost družbe proti spremembi podnebja.

3.4 Marakeško partnerstvo in svetovni program za ukrepanje proti podnebnim spremembam ponujata možnosti za vključitev nedržavnih akterjev v formalni proces okvirne konvencije Združenih narodov o spremembi podnebja. Zajemanje ukrepov v EU in financiranje teh ukrepov, da se čim bolj okrepi njihov potencialni učinek, nista v središču pozornosti pri zasnovi finančnih svežnjev.

3.5 Čeprav je bil dosežen napredek pri financiranju boja proti globalnemu segrevanju in njegovim posledicam, pa ta še ni zadosten. V zadnjem poročilu Medvladnega panela za podnebne spremembe<sup>(5)</sup> je jasno navedeno, da smo v kritičnem obdobju in da bodo v naslednjem desetletju potrebni radikalni ukrepi za omejitev učinkov na obvladljive ravni. Trajnostnim financam in gospodarstvu je treba dati politično prednost, zlasti z jasno in stabilno zakonodajo, ki zagotavlja spodbude.

<sup>(4)</sup> Mnenje EESO *Podnebna pravičnost* (UL C 81, 2.3.2018, str. 22).

<sup>(5)</sup> Posebno poročilo Medvladnega panela za podnebne spremembe (IPCC) o posledicah globalnega segrevanja za 1,5 °C nad predindustrijsko ravnjo (oktober 2018).

3.6 Ni dovolj, da se določen odstotek proračuna nameni za podnebno financiranje, če se drug del proračuna porabi za dejavnosti, ki podnebju škodujejo. Pri vsaki porabi sredstev je treba opraviti presojo o njenem vplivu na podnebje. Po ocenah delovnega dokumenta Mednarodnega denarnega sklada se na svetovni ravni fosilni energiji letno nameni 5,3 bilijona USD neposrednih in posrednih subvencij, kar pomeni več kot 15 milijard USD na dan. Niti s predvidenim Zelenim podnebnim skladom v višini 100 milijard USD letno ni mogoče izravnati negativnih posledic teh subvencij.

3.7 Energetski prehod ne bo izveden uspešno, pravočasno in v skladu z zavezami EU v okviru Pariškega sporazuma, če bo politika zanemarjala vprašanje energetske revščine. Potrebna je pravična porazdelitev finančnih in socialnih stroškov in koristi, povezanih s trajnostnim energetske prehodom v Evropi, med vsemi ravnmi upravljanja in tržnimi akterji, vključno z državljani. Iz znanstvene študije, opravljene v okviru projekta za razvoj nizkoogljičnega ogrevanja in hlajenja v Evropi (*Heat Roadmap Europe*)<sup>(6)</sup>, je razvidno, da lahko Evropa z obstoječimi tehnologijami ter na cenovno sprejemljiv in stroškovno učinkovit način do leta 2050 svoje emisije toplogrednih plinov zmanjša za 86 % v primerjavi z letom 1990.

3.8 Pri raziskavah, opravljenih za pripravo tega mnenja, se je pokazalo pomanjkanje informacij o tokovih namenskih sredstev za podnebne ukrepe v državah članicah. Težko je presoditi, ali se razpoložljiva sredstva razdelijo, da se omogoči več dostopnih financiranj v manjšem obsegu, in kakšen je transformativni učinek financiranja. Pomanjkljivo spremljanje in poročanje povečujeta nejasnost zaznanih težav ter ovirata razvoj najbolj učinkovitih rešitev.

#### *Dostop za podjetja, tudi mala in srednje velika*

3.9 Dostop do financiranja ostaja glavni izziv za vse vrste nedržavnih akterjev, vključno z različnimi izzivi za MSP in večja podjetja. Ta izziv ne zadeva le razpoložljivosti več in dodatnih sredstev, temveč tudi jasnost obstoječih mehanizmov financiranja.

3.10 Poleg tega je težko opredeliti, kaj pomenijo „zelene naložbe“. Vlagatelji se v prvi vrsti ukvarjajo s tveganjem in donosom ter težko ocenijo potencialni učinek predlaganega projekta na podnebje in izmerijo njegove možnosti za uspeh. Zasebni posojilodajalci ne bodo naklonjeni financiranju projekta brez jasnega razumevanja naložbenih tveganj in mehanizmov za zmanjšanje tveganja – drugače povedano brez jamstev.

#### *Dostop lokalnih in regionalnih oblasti*

3.11 Dejavniki, ki omejujejo dostop do financiranja za organe na podnacionalni ravni, vključujejo: slabe bonitetne ocene; omejene zmogljivosti za mobilizacijo zasebnega financiranja zaradi nezadostnega obsega naložb v nizkoogljično infrastrukturo in nepriljubljenih profilov tveganja in donosa; državne omejitve, ki so jih določile nacionalne vlade glede tega, če in v kakšni višini lahko organ na podnacionalni ravni najame posojilo iz zasebnega sektorja.

#### *Dostop za skupnostne pobude*

3.12 Trenutno je v Evropi na lokalni ravni več tisoč pobud na temo podnebnih sprememb in trajnosti. Te pobude pomembno prispevajo k ciljem EU na področju podnebja, energije in trajnosti, vendar so večinoma odvisne od prostovoljcev, pri razvoju in rasti pa jih ovira pomanjkanje finančnih sredstev in strokovne podpore. Pogosto so potrebna zelo skromna finančna sredstva; brez njih pobude le s težavo napredujejo in uvajajo projekte. Transformativni potencial teh pobud trenutno ni izkoriščen.

3.13 V številnih primerih pobude na lokalni ravni težko dostopajo do običajnih virov financiranja. Pogosto je minimalni znesek finančnih sredstev, za katerega se lahko zaprosi, previsok in znatno presega potrebe ali sposobnost upravljanja manjših lokalnih pobud. Zahteve glede sofinanciranja ustvarjajo dodatne ovire.

3.14 Med težavami, ki jih imajo manjše skupine pri dostopu do financiranja, so izpolnjevanje zahtev glede ujemačnega financiranja, prekomerna birokracija in zapleteni postopki. Čeprav so tovrstni projekti/pobude posamično majhni, je njihov skupni učinek lahko velik. Poleg tega zadostno financiranje majhnih skupnostnih programov na lokalni ravni prinaša številne posredne prednosti in koristi.

<sup>(6)</sup> Projekt je financiral program za raziskave in inovacije Obzorje 2020 v okviru sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev št. 695989 – *Heat Roadmap Europe*.

3.15 Financiranje je vedno ali vsaj večinoma usmerjeno v projekte in ne obravnava potrebe po sredstvih v podporo procesom na različnih ravneh, od skupnostne organizacije in krepitev zmogljivosti na lokalni ravni do mreženja, izmenjave in razvoja platform na regionalni, nacionalni in evropski ravni. Finančna podpora na tem področju bi pomembno prispevala h krepitvi angažmaja državljanov in skupnosti pri podnebnih ukrepih ter pripomogla k zagotavljanju zadostne organizacije in sodelovanja v podporo širitvi projektov in razvoju politik.

#### *Dostop za financiranje inovacij*

3.16 Tudi mladi podjetniki se soočajo s številnimi izzivi, ki zadevajo dostop do financiranja, pomanjkljivo znanje in izkušnje, dostop do trgov in širitev po zagonski fazi. Financiranje inovacij je ključni del rešitve za podnebno krizo, vendar je inovativnost potrebna tudi pri mehanizmih financiranja in njihovi uporabi. Pobude, kot je skupnost znanja in inovacij za podnebne spremembe v okviru Evropskega inštituta za inovacije in tehnologijo, si prizadevajo za spopadanje s temi izzivi z vključevanjem vidikov podnebja na finančnih trgih, demokratizacijo informacij o podnebnih tveganjih in podpiranjem naložb v inovativna zagonska podjetja.

## **4. Predlagane rešitve**

4.1 EESO predlaga, da se na ravni EU ustanovi forum za podnebno financiranje z decentraliziranim omrežjem. To bi povežalo vse zadevne strani in omogočilo usklajen odziv na težave, opredeljene v tem mnenju. Forum bi lahko razvijal potrebne mehanizme, opisane v tem mnenju.

4.2 Forum za podnebno financiranje bi moral biti med drugim platforma za dialog, ki bo pomagala povezati posebej obetavne in učinkovite rešitve nedržavnih akterjev z zasebnimi in institucionalnimi vlagatelji. Poleg tega je za kar največji učinek v državah članicah EU in tretjih državah potrebna močna osredotočenost na potencial za širitev in posnemanje. EESO bi s svojo mrežo organizirane civilne družbe po vsej Evropi lahko kot glasnik lokalnih pobud, ki potrebujejo dostop do finančnih sredstev, pomembno prispeval v okviru foruma za podnebno financiranje.

4.3 Učinkovito komuniciranje bo bistven del vsake uspešne strategije za reševanje težav, povezanih s podnebnim financiranjem. Komunikacija mora potekati v vse smeri, pri čemer je treba jasno opredeliti občinstvo ter o možnostih in pogojih za dostop do financiranja komunicirati v učinkovitem, natančnem in primernem jeziku.

4.4 Evropska komisija in druge institucije EU bi za nedržavne akterje morale pripraviti smernice za uporabo obstoječih mehanizmov financiranja. Potreben je sistem za opredelitev, analizo, sintezo in razširjanje informacij o različnih virih financiranja, ki so na voljo za podnebne ukrepe nedržavnih akterjev. To lahko temelji na delu, ki ga opravlja Evropski odbor regij, ki opredeljuje ukrepe za razvoj nabora orodij, vključno z lahko razumljivimi informacijami za lokalne in regionalne oblasti o financiranju, ki je na voljo za podnebne ukrepe.

4.5 Poleg tega je potreben mehanizem za spremljanje, ki bo omogočil jasno beleženje tokov podnebnega financiranja ter tako pripomogel k opredelitvi ovir, z osredotočanjem na praktične rešitve pa tudi k njihovi odpravi. To je nujen prvi korak. S postopkom sistematičnega beleženja bi lahko tudi pomembno prispevali k razumevanju ovir, s katerimi se soočajo manjši nedržavni akterji pri dostopu do financiranja. Z beleženjem financiranja bi lahko tudi opredelili vrzeli pri zajemanju pozitivnih podnebnih ukrepov, ki bi morali biti del svetovnega programa za ukrepanje proti podnebnim spremembam.

4.6 EESO EU poziva, naj bo v svetu zgled za to, kako zajeti prispevek nedržavnih akterjev za uresničitev podnebnih ciljev. Evropski nedržavni akterji, ki delujejo na področju podnebnih sprememb, zlasti manjši, od evropskih institucij pričakujejo pomoč pri mobilizaciji namenskih sredstev za podnebne ukrepe ter boljši dostop do financiranja prek preprostejših postopkov in poročanja. Tako bi se lahko zajeli številni ukrepi, ki so v boju proti podnebnim spremembam trenutno prezrti. Za projekte pod določenim finančnim pragom, na primer 50 000 EUR, bi se za vložitev vloge in poročanje na primer lahko uvedel poenostavljen enostranski obrazec.

4.7 Obstaja potreba po dodatnem financiranju v obliki nepovratnih sredstev v manjšem obsegu s poenostavljenimi postopki vložitve vloge in poročanja, ki bi bilo zlasti namenjeno lokalnim ukrepom v zvezi s podnebnimi spremembami in trajnostjo, ter brez zahtev glede nedosegljivih stopenj sofinanciranja. Z mehanizmi, ki omogočajo združevanje projektov, bi lahko izboljšali učinek financiranja in olajšali dostop do njega. Te instrumente je treba nujno razviti.

4.8 Razviti bi bilo treba podporni mehanizem, ki bi projektom omogočal uporabo strokovnega znanja v fazi pred vložitvijo vloge za financiranje, da bi bili projekti učinkovito in ustrezno zasnovani.

4.9 Na ravni EU je potreben splošen razmislek o inovativnih mehanizmih financiranja. Nedržavni akterji bi morali biti vključeni v to razpravo od začetka, da se zagotovita preprostost in jasnost meril za dodeljevanje sredstev.

4.10 Na splošno bi bilo treba vzpostaviti tesnejše sodelovanje med obstoječimi skladi in finančnimi programi za podnebje in trajnost na eni strani ter mrežami nedržavnih akterjev na drugi. Pri tem gre za vprašanje izmenjave znanja, komunikacije in dialoga. To lahko olajša forum za podnebno financiranje.

4.11 Finančni ukrepi bi lahko spodbujali tudi ukrepe ali okolju prijazno ravnanje nedržavnih akterjev. Z davčnimi olajšavami na nacionalni ravni bi na primer lahko pripomogli k nizkoogljični proizvodnji in spodbudili sodelovanje nedržavnih akterjev pri podnebnih ukrepih.

4.12 Pri določitvi novega večletnega finančnega okvira EU bi se morda lahko omogočili podnebni ukrepi nedržavnih akterjev, ki nastanejo od spodaj navzgor, da bi lahko učinkovito prispevali k uresničevanju podnebnih zavez EU iz Pariškega sporazuma. V zvezi s tem se EESO zavzema za vsaj 40-odstotno povečanje izdatkov EU za uresničevanje podnebnih ciljev<sup>(7)</sup>. Poleg tega EESO poziva k hitremu opuščanju subvencij za fosilna goriva ter k nefinanciranju (neposrednemu ali posrednemu) energije iz fosilnih goriv iz evropskih sredstev.

4.13 Razviti je treba orodje za preverjanje skladnosti s podnebnimi ukrepi, da se zagotovi, da se z javnimi izdatki ne podpirajo dejavnosti, ki zaostrejujejo podnebno krizo. To bi moralo veljati tudi za zasebne programe financiranja. Če se v okviru proračuna določen del sredstev nameni za podnebno financiranje, to ne bi smelo pomeniti, da se drugi deli proračuna ali financiranja lahko dodelijo dejavnostim, ki ovirajo doseganje podnebnih ciljev. Izpolniti je treba cilj iz člena 2 (1)(c) Pariškega sporazuma.

4.14 Glavni finančni instrument EU v podporo lokalnemu razvoju od spodaj navzgor je pristop lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost. Ta pristop je najprimernejši za podporo teh pobud od spodaj navzgor, saj ponuja možnost zagotavljanja nepovratnih sredstev in podpore, ki so prilagojeni lokalnim okoliščinam. EESO je decembra 2017 sprejel mnenje o prednostih pristopa v obliki lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, za celostni lokalni razvoj in razvoj podeželja<sup>(8)</sup>, v katerem je Evropsko komisijo pozval, naj preuči in podrobno analizira možnosti, da se na ravni EU oblikuje rezervni sklad za lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost. Poleg tega je v mnenju priporočil, da Evropska komisija ne glede na to poskrbi, da bodo imele vse države članice državni sklad za lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, s prispevki iz vseh štirih skladov ESI (EKSRP, ESRR, ESS in ESPR). Struktura lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, bi lahko bila ena od možnosti za podporo mikro in malih projektov iz točke 2.7.

4.15 Da bi bila celotna finančna vrednostna veriga bolj trajnostna, EESO podpira načrt o financiranju trajnostne rasti<sup>(9)</sup>, ki ga je Komisija sprejela marca 2018. EESO je v svojih mnenjih<sup>(10)</sup> pripravil konkretna priporočila v zvezi s tem akcijskim načrtom.

V Bruslju, 12. decembra 2018

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Luca JAHIER

<sup>(7)</sup> Mnenje EESO *Evropski finančno-podnebni pakt* (UL C 62, 15.2.2019, str. 8).

<sup>(8)</sup> Mnenje EESO *Prednosti pristopa v obliki lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost* (UL C 129, 11.4.2018, str. 36).

<sup>(9)</sup> Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropski centralni banki, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Akcijski načrt: financiranje trajnostne rasti.

<sup>(10)</sup> Mnenja EESO *Aksijski načrt za trajnostno financiranje* (UL C 62, 15.2.2019, str. 73), *Financiranje trajnostne rasti: taksonomija in referenčne vrednosti* (UL C 62, 15.2.2019, str. 103), *Dolžnosti institucionalnih vlagateljev in upraviteljev premoženja v zvezi s trajnostjo* (UL C 62, 15.2.2019, str. 97).

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Položaj romskih žensk  
(raziskovalno mnenje na zaprosilo Evropskega parlamenta)**

(2019/C 110/04)

Poročevalec: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

Zaprosilo	Evropski parlament, 30. 5. 2018
Pravna podlaga	člen 304(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	7. 11. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	12. 12. 2018
Plenarno zasedanje št.	539
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	196/2/5

### 1. Sklepi in priporočila

1.1 Velik delež romskih žensk (in deklet) je izpostavljen večplastni in presečni diskriminaciji, zaradi česar ne morejo v celoti uveljavljati svojih pravic. Romske ženske so najranljivejša manjšina v EU, zato je odprava takšnih razmer izredno pomembna naloga in obveznost evropskih demokracij.

1.2 EESO se zahvaljuje številnim romskim ženskam, ki se borijo ali so se borile proti diskriminatornim strukturam in institucionalnemu nasilju, da bi dosegle svobodno sobivanje v Evropi brez diskriminacije.

1.3 Nemudoma bi bilo treba odpraviti ločeno izobraževanje, katerega slabo kakovost je mogoče pripisati prav diskriminaciji, ter zagotoviti, da bi imela tudi romska dekleta dostop do vseh vidikov kakovostnega javnega izobraževanja. Čim prej bi bilo treba natančno pregledati ureditev za šole s prilagojenim programom in postopke usmerjanja.

1.4 EESO pričakuje, da si bodo države članice prednostno prizadevale za odpravo zdravstvene prakse, ki krši standarde storitev, da bodo spoštovale razumne etične zahteve in zakonodajo, sprejeto na tem področju, ter da bodo nezakonito prakso, kot je prisilna sterilizacija, zavračanje zdravstvene oskrbe na podlagi etnične pripadnosti ali opravljanje storitev slabše kakovosti, opredelile za kaznivo dejanje.

1.5 Države članice bi morale nemudoma odpraviti diskriminatorne oblike in načine zaposlovanja ter začeti izvajati strukturirano politiko, s katero bi izboljšale možnosti romskih žensk za zaposlitev.

1.6 Opredeliti in sprejeti je treba najnižji sprejemljiv standard za bivališča in javne storitve ter ga spoštovati kot temeljno pravico in ga po potrebi vključiti v ustavo držav članic.

1.7 Odločno in nediskriminatorno bi bilo treba ukrepati proti vsem oblikam trgovine z ljudmi in kaznivim dejanjem iz sovraštva, katerih žrtve so Romi, zlasti ženske, ki pripadajo tej skupnosti.

1.8 Romske ženske imajo zelo malo možnosti za oblikovanje in ocenjevanje politike, ki bi lahko vplivala na njihovo usodo, zato bi bilo treba zagotoviti, da bi bile v takih programih ustrezno zastopane.

1.9 V nasprotju s sedanjim dogajanjem v večini držav članic bi bilo treba v strategijah za izboljšanje stanja po letu 2020 nameniti posebno pozornost pomislekom in interesom romskih žensk.



## 2. Položaj romskih žensk v Evropski uniji

2.1 Velik delež romskih žensk (in deklet) je izpostavljen večplastni in presečni diskriminaciji, zaradi česar še vedno težko uveljavljajo svoje pravice. Romske ženske so najranljivejša manjšina v EU. To je treba obravnavati kot sistemsko kršitev demokracije, pravne države in temeljnih pravic, ki močno slabi evropsko idejo, temelječo na vrednotah, zapisanih v členu 2 Pogodbe o Evropski uniji <sup>(1)</sup> in v Listini Evropske unije o temeljnih pravicah <sup>(2)</sup>. V zadnjih letih je bil na tem področju dosežen le manjši napredek.

2.2 Čeprav v večini držav članic niso na voljo podatki, razčlenjeni glede na etnično pripadnost ali spol, Agencija Evropske unije za temeljne pravice jasno opozarja na neugoden položaj romskih žensk (zlasti v raziskavi EU-MIDIS II <sup>(3)</sup>). Zdi se, da so romske ženske v vseh sektorjih družbe v slabšem položaju tako v primerjavi s splošnim prebivalstvom kot tudi z romskimi moškimi.

2.3 EESO je prepričan, da je evropska ideja močna toliko, kolikor imajo lahko od nje koristi najšibkejši državljani EU. Zato sprejetje potrebnih ukrepov za izboljšanje položaja romskih žensk in deklet ter spodbujanje njihovega opolnomočenja ni le dolžnost institucij in držav članic EU, temveč je tudi preskus kakovosti njihove demokratične ureditve in zrelosti njihove pravne države.

## 3. Splošne pripombe

3.1 V členu 2 Pogodbe o Evropski uniji sta med glavnimi vrednotami, na katerih temelji evropska ideja, med drugim navedena enakost in spoštovanje človekovih pravic, med njimi pravic pripadnikov manjšin. O **resničnem** uveljavljanju teh pravic je mogoče govoriti le, če se zagotovijo konkretne spremembe tudi v korist najbolj marginaliziranih in diskriminiranih družbenih skupin, saj gre pri diskriminaciji, segregaciji in anticiganizmu za očitno zanikanje teh vrednot.

3.2 Za krepitev ekonomskega položaja romskih žensk ter uveljavljanje njihovih človekovih pravic in temeljnih svoboščin, do katerih so upravičene na politični, ekonomski, družbeni, kulturni in civilni ravni ter ki morajo biti zagotovljene z ustavo, je potrebna enakost pravic romskih moških in žensk.

3.3 V zvezi s tem EESO v skladu s svojimi prejšnjimi mnenji <sup>(4)</sup> podpira cilje okvirne strategije EU, pri čemer opozarja zlasti na potrebo po skladnem izvajanju in na nezadosten napredek.

3.4 Poleg tega ugotavlja, da je anticiganizem navzoč na skoraj vseh ravneh delovanja držav članic, in sicer na upravni in institucionalni ravni, s čimer se Romom onemogoča pravičen dostop do javnih storitev, hkrati pa, da bi uveljavljali enake pravice in bili deležni obveznega enakega obravnavanja, da bi bili pri sprejemanju političnih odločitev o vprašanih, ki se nanašajo nanje, zastopani sorazmerno s svojim deležem v celotnem prebivalstvu in da bi bili zaščiteni pred posledicami diskriminacije. To zlasti velja za romske ženske.

3.5 Da bi vodili evidenco o sistematičnih kršitvah pravic romskih žensk, Odbor poziva, naj se v sodelovanju z neodvisnimi in verodostojnimi organizacijami iz romske skupnosti, s katerimi bi se posvetovali in jih uradno priznali, pripravijo bele knjige, s čimer bi postavili temelje za zgodovinsko spravo.

3.6 EESO se zahvaljuje številnim romskim ženskam, ki se borijo ali so se borile proti diskriminatorskim strukturam in institucionalnemu nasilju, da bi dosegle svobodno sobivanje v Evropi brez diskriminacije.

## 4. Posamezna področja javne politike <sup>(5)</sup>

### 4.1 Izobraževanje

4.1.1 Ločeno izobraževanje je vedno nezakonito, zato so tudi njegovi rezultati neizogibno slabši. Negativne posledice segregacije v šolah še posebej prizadenejo romske deklice in jim zapirajo možnosti za družbeno mobilnost. Zato je treba uporabiti vsa pravna sredstva in ciljno usmerjeno pomoč javne politike ter kriti potrebne dodatne izdatke, da bi v skladu

<sup>(1)</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>

<sup>(2)</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=sl>

<sup>(3)</sup> <http://fra.europa.eu/en/project/2015/eu-midis-ii-european-union-minorities-and-discrimination-survey/publications>

<sup>(4)</sup> UL C 248, 25.8.2011, str. 16, UL C 67, 6.3.2014, str. 110, UL C 11, 15.1.2013, str. 21.

<sup>(5)</sup> Med mnogimi predlogi, ki so jih doslej oblikovali romske skupnosti, organizacije civilne družbe, ki se zavzemajo za pravice Romov, znanstvene skupnosti, mednarodne organizacije in EESO, bodo v tem mnenju omenjeni le tisti, ki so posebej pomembni za uveljavljanje pravic romskih žensk.

s pričakovanji EU odpravili slabo kakovost ločenega izobraževanja, ki je posledica diskriminacije. Hkrati je treba romskim deklicam zagotoviti dostop do vseh delov kakovostnega javnega izobraževanja. Vlade morajo poskrbeti, da bodo na voljo ustrezni človeški viri, usposabljanje in učni programi.

4.1.2 Neutemeljene diagnoze duševne prizadetosti in segregacijo v šolah, katerih žrtve so lahko romski otroci, je treba šteti za eno od najhujših kršitev njihovih pravic, ker je s tem ogrožena njihova prihodnost, zato bi jih morale redno preverjati neodvisne specializirane institucije. Zagotoviti je treba, da se lahko postopek preverjanja neovirano začne na zahtevo katere koli zainteresirane strani, zlasti starša ali skrbnika in tudi šole.

4.1.3 V primeru suma ponavljajočih se napak pri presoji, zlasti sistematičnih, katerih namen ali rezultat je segregacija, je treba zagotoviti, da bodo države članice čim prej opravile temeljito preiskavo vzrokov, objavile njene ugotovitve, jih ocenile v okviru nacionalnih mehanizmov za boj proti segregaciji ter sprejele ustrezne zakonodajne in izvedbene ukrepe.

4.1.4 Ob tem je treba poskrbeti za približevanje učne ravni razredov s prilagojenim programom splošni ravni v rednem izobraževanju, tako da ne bi šlo več zgolj za pedagoško slepo ulico.

4.1.5 EESO priporoča, naj se državam, kjer se segregacija v šolah ne zmanjšuje ali se celo povečuje, omejijo ali zamrznejo evropska sredstva, v primeru sistematičnih težav pa odzamejo. Upa, da se bodo v takih primerih hitro in učinkovito začeli izvajati mehanizmi Evropske unije za pravno varstvo (člen 7 in mehanizem za zaščito pravne države).

4.1.6 Da bi imele romske ženske večje možnosti za izobraževanje in da bi zmanjšali tveganje njihovega osipa, je treba zanje oblikovati vrsto programov, s katerimi bodo dobile drugo priložnost za usposabljanje in nadaljevalno izobraževanje ter s tem dostop do drugih zaposlitev, ne samo do zaposlitev, ki jih subvencionirajo javne oblasti, ter drugorazrednih zaposlitev, ki niso v celoti prijavljene ali so atipične, kar jim onemogoča družbeno mobilnost.

## 4.2 Zdravje

4.2.1 Romske ženske, ki pogosto živijo v getih ali na težko dostopnih območjih, so pri zdravstveni oskrbi pogosto tarča zavrnitve, obrekovanja ter fizičnega in psihičnega nasilja. Na področju reproduktivnega zdravja imajo na splošno zelo omejen dostop do svojih pravic. EESO odločno poziva države članice, naj za skupine prebivalstva, ki živijo ločeno, nemudoma vzpostavijo in začnejo uporabljati mobilne enote z ustrezno opremo in zmogljivostmi. Zahteva tudi, naj se pregleda izvajanje storitev v zvezi z materinstvom in nosečnostjo ter naj se uvedejo potrebne izboljšave.

4.2.2 Od držav članic pričakuje, da bodo prednostno obravnavale odpravo primerov zdravstvene prakse, s katerimi se kršijo razumni etični standardi in ustrezna zakonodaja, ter da bodo po potrebi sistematično uvedle kazenski pregon. Zagotoviti bi bilo treba brezplačna in lahko dostopna pravna sredstva za uveljavljanje pravic do zdravstvenega varstva ter posebne storitve, ki bi odražale dejanske potrebe oseb, kot so vzpostavitev informacijskih točk o zdravju, usposabljanje in napotitev zastopnikov pacientovih pravic ali izvajanje javnozdravstvenih pobud za ločene skupine prebivalstva.

4.2.3 Nujno je, da se vlade jasno in javno zavežejo načelu enakega dostopa do zdravstvenega varstva in njegovemu izvajanju v praksi ter se borijo proti praksi, ki je v nasprotju s tem, in da pripravijo programe za ozaveščanje vseh ustreznih oseb. Sprejeti je treba zakonodajne ukrepe, s katerimi bi zagotovili, da bodo romske ženske in otroci, ki nimajo osnovnega zdravstvenega zavarovanja, tega deležni.

## 4.3 Prisilna sterilizacija

4.3.1 V več državah, kjer so v preteklosti sistematično kršili reproduktivne pravice žensk in množično izvajali prisilno in obvezno sterilizacijo ter jo uporabljali kot politično orodje države, se politične oblasti niso nikoli opravičile ali prevzele odgovornosti, kjer pa so to storile, ni prišlo do sodnega epiloga ali denarne odškodnine. Odbor predlaga, naj si evropski zakonodajalec čim bolj prizadeva, da bi države članice v okviru harmonizacije evropske kazenske zakonodaje znatno podaljšale ali celo povsem odpravile rok zastaranja za tovrstna kazniva dejanja, ki so po vsebini podobna kaznivim dejanjem zoper človečnost, in sprejele posebno zakonodajo, da bi lahko žrtve prejele dejansko odškodnino in finančno nadomestilo.

4.3.2 Te razmere je treba v celoti in na pošten način osvetliti ter zagotoviti popolno preglednost, da bi spodbudili spravo in onemogočili vse prihodnje kršitve javnih organov. EESO zato priporoča, naj odbori neodvisnih odgovornarjev v sodelovanju z žrtvami in njihovimi predstavniki v omenjenih državah članicah obravnavajo kršitve, ki so bile na tem področju storjene v preteklosti, ter objavijo rezultate v okviru družbene sprave, kot je bilo storjeno na Švedskem z belo knjigo.

#### 4.4 Zaposlovanje

4.4.1 Položaj romskih žensk na trgu dela je veliko slabši kot položaj romskih moških, pri čemer vsi zaposlitveni kazalniki kažejo, da je stopnja zaposlenosti romskih žensk kritično nizka.

4.4.2 EESO poziva države članice, naj sprejmejo ciljno usmerjene in splošne ukrepe, ki so potrebni, da bi okrepile ekonomski položaj romskih žensk ter da bi jim v ta namen zagotovile potrebna znanja in spretnosti. Spodbujanje socialnih podjetij, oblikovanje programov mikrokreditov ter zagotavljanje prostega in nediskriminatornega dostopa do ugodnosti, povezanih s trgom dela, so izredno pomembni v boju proti revščini in socialni izključenosti.

4.4.3 Podjetniki so postali pomembni pri ustvarjanju delovnih mest in imajo glavno vlogo pri blaginji lokalnih in regionalnih skupnosti. To je zlasti pomembno za romske skupnosti. V okviru politike, povezane s potrebami romskih podjetnic ter malih in srednjih podjetij, je treba sprejeti posebne ukrepe, s katerimi bi opolnomočili romske ženske, poleg tega pa bi podprli pobude v zvezi s projekti skupnosti in ustanavljanjem podjetij. Ker večina držav članic takšne politike, namenjene podpori romskih žensk, ne izvaja, jih EESO poziva, naj izkoristijo vse njene možnosti.

4.4.4 Odbor poziva javne oblasti na vseh ravneh družbe, naj organizirajo usposabljanje na trgu dela ter ustvarijo delovna mesta in zadostno število subvencioniranih oblik zaposlitve. Poskrbeti morajo za kritje potnih stroškov in pomoč za nadaljevalno usposabljanje in poklicno izpopolnjevanje ter z orodji ciljno usmerjene javne politike omogočiti romskim ženskam v ranljivem položaju usklajevanje poklicnega in družinskega življenja.

4.4.5 Države članice morajo storiti vse, kar je v njihovi moči, da odpravijo ranljiv položaj romskih žensk na trgu dela ter različne oblike (tako rekoč) prisilnega dela, dela v sivi ekonomiji in nezakonitega dela, katerega žrtve so.

4.4.6 Glede na to, kako pomembno je vključevanje romskih žensk na trg dela, je treba oblikovati programe druge priložnosti na področju zaposlovanja, predvideti pa je treba tudi pomoč mediatorjev ter kritje potnih stroškov in pomoč za usposabljanje. Poleg tega je treba storiti vse, kar je mogoče, za odpravo diskriminacije na delovnem mestu in ozaveščanje podjetnikov.

#### 4.5 Nastanitev, javne storitve

4.5.1 Katastrofalne posledice segregacije v vsakdanjem življenju najbolj občutijo ženske in otroci. EESO zato poudarja, da je treba tudi na teh območjih vzpostaviti najnižji sprejemljiv standard za bivališča, javne storitve in infrastrukturo, ki bi ga bilo treba uveljavljati kot temeljno pravico in bi bil po možnosti vključen v ustavo držav članic.

4.5.2 EESO predlaga, naj bo izpolnjevanje teh potreb (na primer oskrba s pitno vodo in električno energijo, odvajanje ali čiščenje odpadnih voda, asfaltiranje cest, zbiranje odpadkov, dostopnost javnih storitev itd.) osnovni pogoj za dodatne naložbe v urbani razvoj ter za pridobitev in uporabo subvencij.

4.5.3 Odpraviti je treba neupravičene in nezakonite postopke deložacije ter zagotoviti, da bodo lahko romske ženske, ki so žrtve teh postopkov, deležne posebnega, razpoložljivega in dostopnega pravnega varstva. Ženskam, ki so žrtve prisilnih izselitev, je treba zagotoviti odškodnino.

#### 4.6 Odprava struktur nasilja

4.6.1 Romske ženske in dekleta so v primerih diskriminacije in segregacije posebej ranljive ter zlahka postanejo žrtve kaznivih dejanj in nasilja. Nesorazmerno pogosto so žrtve vseh znanih oblik izkoriščanja in trgovine z ljudmi.

4.6.2 Odbor se strinja, da sta trgovina z ljudmi in nasilje nad romskimi ženskami očitni kršitvi temeljnih človekovih pravic, ki sta izrecno prepovedani z Listino Evropske unije o temeljnih pravicah, in da bi morale države članice na podlagi tega ukrepati <sup>(6)</sup>. Tem hudim kaznivim dejanjem, ki temeljijo na povpraševanju in so se v zelo različnih oblikah izkazala kot zelo donosna za mednarodni organizirani kriminal, so romske ženske in otroci nesorazmerno izpostavljeni.

4.6.3 EESO upa, da bodo države članice v svoje nacionalne sisteme kazenskega prava nemudoma vključile kazni za te nove vrste kaznivih dejanj, ki se stalno razvijajo, da bodo zoper njih sprejele usklajene in ciljno usmerjene sodne ukrepe ter da bodo prekinile ali čim bolj odpravile načine za pridobivanje dobička pod prisilo. Obravnavati je treba širše družbenoekonomske okoliščine, v katerih so ta kazniva dejanja storjena, prepoznati revščino, diskriminacijo in ranljivost ter skladno oblikovati (strateške, zakonodajne, finančne, izobraževalne, raziskovalne in druge) instrumente socialne politike, s katerimi jih bo mogoče odpraviti.

4.6.4 Nasilje nad romskimi ženskami lahko izvira tako iz družbe na splošno kot iz njihove lastne skupnosti. Vsekakor je treba odločno ukrepati proti vsem osamljenim primerom nasilja in njegovim organiziranim oblikam kot del pristopa, usmerjenega v žrtve ter vezanega na spol, pri katerem se upoštevata posebna ranljivost žensk in otrok ter posebna zaščita, do katere morajo biti upravičeni.

4.6.5 Obenem se mora ta pristop osredotočati na človekove pravice. Odbor pozdravlja dejstvo, da je EU s podpisom Evropske komisije postala pogodbenica Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima, znane pod imenom Istanbulska konvencija. Vse države članice EU poziva, naj konvencijo ratificirajo ter jo brez pridržka in odločno začnejo izvajati, pri čemer je treba upoštevati posebno izpostavljenost romskih žensk na tem področju.

4.6.6 Romske ženske in dekleta so poleg tega nesorazmerno tarče in žrtve kaznivih dejanj iz sovraštva in zlasti sovražnega govora. Sprejeti je treba ukrepe, s katerimi bi jim olajšali dostop do pravnega varstva, ter s pomočjo organizacij civilne družbe oblikovati orodja, s katerimi bi ljudi ozavestili za prepoznavanje tovrstnih kaznivih dejanj.

4.6.7 EESO podpira geografsko širitev in izvajanje programa JUSTROM, ki je skupni program Sveta Evrope in Evropske komisije, njegov cilj pa je zagotoviti dostop romskih žensk do pravnega varstva.

4.6.8 Odbor opozarja, da je tudi vse institucionalne oblike anticiganizma in segregacije mogoče šteti za obliko hudega kaznivega dejanja. Poudarja, da je pomembno zagotoviti zaščito pred tovrstnimi kaznivimi dejanji pri institucionalnih storitvah, ki jih financira država (zavodi za zaščito otrok, socialne službe in zdravstveno varstvo), ter v državnih strukturah za ohranjanje javnega reda in s tem povezanih organizacijah (policija, kazenskoopravni sistem in zapori), kjer je ranljivost romskih žensk posebno velika. Odbor opozarja, da je v teh primerih pomembno zagotoviti brezplačen in preprost dostop do pravnega varstva.

4.6.9 V nacionalnem in mednarodnem pravu je treba pojem pod prisilo sklenjene zgodnje zakonske zveze opredeliti kot obliko trgovine z ljudmi in ustrezno ukrepati. Žrtvam prisilnih otroških porok je treba dati na voljo vsa orodja in programe za preprečevanje in zaščito, ki so na voljo v okviru boja proti trgovini z ljudmi.

#### 4.7 Vključevanje in sodelovanje

4.7.1 Romske ženske imajo zelo malo možnosti za oblikovanje in ocenjevanje politike, ki bi lahko vplivala na njihovo lastno usodo. EESO zato poudarja, da jih je treba na podlagi načela „ničesar o nas brez nas“ na ustrezni ravni nujno vključiti v oblikovanje, načrtovanje, izvajanje in ocenjevanje vseh programov, ki so namenjeni njim ali njihovim skupnostim, in sicer bi morala pri teh dejavnostih v zvezi s programi, posebej namenjenimi romskim ženskam, sodelovati vsaj večina romskih žensk, pri tistih, namenjenih romski skupnosti, pa vsaj 30 % romskih žensk. Vzpostaviti bi bilo treba sistem ocenjevanja, ki bi omogočal zanesljive meritve teh deležev.

4.7.2 EESO predlaga, naj se ti deleži sodelovanja preverljivo uporabijo v organizacijah, ki so pristojne za nacionalno in regionalno politiko vključevanja (nacionalni, regionalni in okrožni usklajevalni odbori, odbori za boj proti segregaciji itd.).

---

<sup>(6)</sup> Člen 5(3) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

4.7.3 Vlade in oblasti poziva, naj s predstavniki romskih žensk začnejo dejanski in vsebinski politični dialog na vseh družbenih ravneh ter zanj oblikujejo institucionalni okvir. Predlaga, naj se v ta namen ustanovijo posebne pravne institucije, na primer odbori žensk v okviru nacionalnih platform za Rome, v katerih bodo romske ženske ciljno zastopane, ali neodvisni varuh človekovih pravic romskih žensk.

4.7.4 Odbor poudarja, da v sedANJI evropski okvirni strategiji in nacionalnih strategijah za vključevanje Romov stališče romskih žensk pogosto ni izraženo ali je slabo zastopano. Mnenju predstavnikov romskih žensk je treba nameniti veliko več pozornosti tako v okviru procesov po letu 2020 kot pri pripravi prihodnjih strategij za socialno vključevanje.

V Bruslju, 12. decembra 2018

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Enakost spolov na evropskih trgih dela**  
**(raziskovalno mnenje na zaprosilo Evropskega parlamenta)**

(2019/C 110/05)

Poročevalka: **Helena DE FELIPE LEHTONEN**

Zaprosilo	Evropski parlament, 3. 5. 2018
Pravna podlaga	člen 29(1) poslovnika
Sklep plenarne skupščine	...
Pristojnost	strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	7. 11. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	12. 12. 2018
Plenarno zasedanje št.	539
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	151/2/4

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Za večjo enakost spolov na trgih dela je treba po mnenju Evropskega ekonomsko-socialnega odbora (EESO) oblikovati **celostno in ambiciozno evropsko strategijo**, s katero bi odpravili sistemske in strukturne ovire ter na njeni podlagi sprejeli ustrezne politike, ukrepe in programe financiranja EU za izboljšanje enakosti spolov ter tako spodbujali „enakopravnejšo ekonomsko neodvisnost žensk in moških“. S tem bi prispevali tudi k izvajanju evropskega stebra socialnih pravic.

1.2 V tem mnenju je ponovno poudarjeno, da je treba **še naprej obravnavati nekatere dobro opredeljene izzive**, kot sta razlika v plačilu med spoloma ter usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja, o katerih je EESO že podal mnenji <sup>(1)</sup>.

1.3 EESO meni, da so potrebna nadaljnja prizadevanja za odpravo razlik v plačilu med spoloma, ki še vedno obstajajo. V celoti podpira cilje mednarodnega zaveznitva za enako plačilo, da si je treba prizadevati za odpravo razlik v plačilu med spoloma do leta 2030. Obžaluje nizko stopnjo izvajanja priporočila Evropske komisije o preglednosti plač (iz leta 2014) ter poziva države članice in EU k sprejetju ustreznih ukrepov za njegovo pospešitev.

1.4 EESO opozarja, da ima preglednost plač pomembno vlogo v boju proti razlikam v plačilu med spoloma <sup>(2)</sup>. Kot sredstvo za spodbujanje nepristranskosti pri plačah in zaposlovanju priporoča spolno nevtralni plačni sistem.

1.5 EESO se strinja, da je treba okrepiti ukrepe za zmanjšanje horizontalne spolne segregacije v izobraževanju, usposabljanju in na trgu dela. Za preprečevanje spolnih stereotipov ter segregacije pri izobraževanju, usposabljanju in poklicnih izbirah bi bilo treba izvajati kampanje za ozaveščanje in druge ukrepe, pri tem pa v celoti izkoristiti nove tehnologije. Izboljšanje delovnih pogojev in plač v sektorjih, v katerih prevladujejo ženske, bi lahko spodbudilo več moških, da bi se odločili za te poklice.

<sup>(1)</sup> UL C 129, 11.4.2018, str. 44, UL C 262, 25.7.2018, str. 101.

<sup>(2)</sup> UL C 129, 11.4.2018, str. 44.

1.6 Potrebni bi bilo več prizadevanj za vključevanje žensk na trg dela in krepitev vloge žensk v ranljivih skupinah, in sicer ob upoštevanju medsektorskega pristopa<sup>(3)</sup>.

1.7 EESO ceni prizadevanja Komisije za natančnejše spremljanje otroškega varstva in dolgotrajne oskrbe v okviru evropskega semestra. To bi morala biti srednje- in dolgoročna prednostna naloga tudi v prihodnje. EESO podpira uvedbo novega razmisleka z državami članicami o barcelonskih ciljih iz leta 2002 glede otroškega varstva, da bi cilji postali bolj ambiciozni in da bi ta pristop razširili na oskrbo drugih vzdrževanih oseb.

1.8 EESO poziva Parlament in Svet, naj v prihodnjih evropskih strukturnih skladih uvedeta **novi in ustrezni kazalniki** za boljše spremljanje finančnega prispevka EU za različne storitve oskrbe in za enakost med spoloma.

1.9 EESO pozdravlja novi predlog ESS+ v okviru večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027, ki je usmerjen v podpiranje enakosti spolov in spodbujanje udeležbe žensk na trgu dela z ukrepi za izboljšanje usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja ter dostopa do otroškega varstva ter drugih storitev oskrbe. Vendar meni, da bi morali biti pri razdeljevanju sredstev EU bolj pozorni na razlike med spoloma in da bi morala biti enakost med spoloma samostojen cilj, raje kot da se povezuje z bojem proti diskriminaciji in bojem proti rasizmu.

1.10 EESO pozdravlja tudi program InvestEU za obdobje 2021–2027, ki podpira naložbe v socialno infrastrukturo. Parlament in Svet poziva, naj to novo priložnost odločno podpreta, da bi spodbudili potrebne naložbe v otroško varstvo (tudi varstvo po pouku).

1.11 Podjetništvo med ženskami ni tako razširjeno kot med moškimi in ga je treba spodbujati, da bi izkoristili ogromen potencial digitalnega gospodarstva in tehnoloških inovacij. Izboljšati je treba dostop do financiranja in olajšati prehajanje med zaposlitvenimi statusi.

## 2. Ozadje in izzivi

2.1 Mnenje EESO je bilo pripravljeno kot odgovor na zaprosilo Evropskega parlamenta za raziskovalno mnenje o enakosti spolov na evropskih trgih dela. Na zaprosilo Evropskega parlamenta so v mnenju obravnavani učinki ukrepov, predvidenih v *Priporočilu Komisije o krepitvi načela enakega plačila za ženske in moške s preglednostjo* in potreba po nadaljnjem delovanju na področju odpravljanja razlik v plačilu med spoloma.

2.2 V členih 2 in 3(3) PEU ter Listini Evropske unije o temeljnih pravicah je zapisano, da je pravica do enakosti spolov ena od temeljnih vrednot Unije in kot taka predstavlja pomembno nalogo. Evropski steber socialnih pravic določa enakost spolov in pravico do enakega plačila za delo enake vrednosti kot eno od 20 načel, ki so nujna za poštene in dobro delujoče trge dela ter sisteme socialnega varstva.

2.3 Evropska unija in države članice spodbujajo enakost spolov na trgu dela s kombinacijo zakonodajnih in nezakonodajnih instrumentov, priporočili, smernicami za politiko in finančno podporo. Evropska komisija je v svojem delovnem dokumentu z naslovom *Strategic Engagement for Gender Equality 2016–2019* (Strateška prizadevanja za enakost spolov 2016–2019), potrdila prednostne naloge, ki jih je treba izvajati: enaka ekonomska neodvisnost žensk in moških; enako plačilo za delo enake vrednosti; enakost pri odločanju; dostojanstvo, integriteta in odprava nasilja na podlagi spola ter spodbujanje enakosti spolov zunaj meja EU.

2.4 V letu 2017 se je stopnja zaposlenosti žensk še naprej počasi, a neprekinjeno zviševala skladno s stopnjo zaposlenosti moških, pri čemer je dosegla rekordnih 66,5 %, medtem ko je stopnja zaposlenosti moških znašala 78,1 %. Razlika v zaposlenosti med spoloma, ki znaša 11,5 odstotne točke, pa se od leta 2013 ni spremenila. Poleg tega cilj EU, po katerem naj bi bilo do leta 2020 zaposlenih 75 % žensk in moških, verjetno ne bo izpolnjen. Vrednost indeksa enakosti spolov Evropskega inštituta za enakost spolov se je z 62 točk leta 2005 zvišala na 65 točk leta 2012 in le na 66,2 točki leta 2015, kar je delno posledica krize. V več državah članicah pri ukrepih za spopadanje s krizo ni bil ustrezno upoštevan negativni vpliv na enakost spolov.

<sup>(3)</sup> UL C 367, 10.10 2018, str. 20.

2.5 Kljub splošnemu napredku na področju enakosti spolov na evropskih trgih dela še vedno obstajajo neenakosti med ženskami in moškimi. Horizontalna in vertikalna segregacija je pomemben dejavnik, ki prispeva k neprilagojeni razliki v bruto plačilu na uro med spoloma, ki trenutno znaša okrog 16 %. Ta razlika je še večja zaradi prevlade žensk v zaposlitvah s krajšim delovnim časom ter v slabše plačanih sektorjih, kakor tudi večjega deleža različnih oblik starševskega dopusta med ženskami, kar povzroča prekinitve poklicne poti, manj napredovanj in manj pridobljenih pokojninskih pravic.

2.6 Sedanja razlika v zaposlenosti med spoloma pomeni za EU pomembno gospodarsko in družbeno izgubo, ki po ocenah znaša 370 milijard EUR na leto. Zaradi demografskega izziva in zmanjševanja števila delovno sposobnega prebivalstva mora Evropa v celoti izkoristiti potencial vseh žensk na trgu dela ter upoštevati, da lahko njihovo udeležbo na trgu dela posebej ovira prekrivanje rase, etnične pripadnosti, družbenega razreda, starosti, spolne usmerjenosti, narodnosti, vere, spola, invalidnosti ter statusa begunke ali migrantke.

2.7 Medtem ko običajno velja, da so ženske večinoma zaposlene na slabše plačanih in nižje kvalificiranih delovnih mestih ter v sektorjih, kot so zdravstvo, socialne storitve, izobraževanje, javna uprava in trgovina na drobno, so moški bolj zastopani v inženirstvu, gradbeništvu in prometu. Moških je v poklicih na področju izobraževanja, zdravstva in socialnih storitev vse manj, k čemur dodatno prispeva tudi pomanjkanje vzornikov, pogosto pa tudi manj privlačni delovni pogoji in plača. Enako velja za ženske, ki so premalo zastopane v poklicih na področju naravoslovja, tehnologije, inženirstva in matematike. Leta 2016 je bilo od vseh strokovnjakov s področja IKT v EU le 17 % žensk.

2.8 Medtem ko v Svetu EU poteka razprava o novi zakonodaji EU (direktivi o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja) so ženske pri delu še vedno „kaznovane“ zaradi materinstva, tudi med nosečnostjo in po porodu, kar je v mnogih državah članicah še vedno problem. Vrzeli v stopnji zaposlenosti je še posebno velika pri materah in ženskah, odgovornih za varstvo ali oskrbo. Leta 2016 je bilo več kot 19 % neaktivnih žensk neaktivnih zato, ker so morale skrbeti za otroke ali odrasle. Povprečna stopnja zaposlenosti žensk z otrokom, mlajšim od šestih let, je za 9 odstotnih točk nižja od stopnje zaposlenosti žensk brez otrok, v nekaterih državah pa ta razlika znaša kar 30 odstotnih točk.

2.9 EESO je resno zaskrbljen zaradi obsežnosti spolnega nadlegovanja žensk na delovnem mestu, kakor tudi zaradi vse pogostejšega kibernetnega nadlegovanja žensk. Opozarja na potrebo po boljšem izvrševanju Direktive 2006/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta <sup>(4)</sup>, ki prepoveduje nadlegovanje in diskriminacijo na delovnem mestu <sup>(5)</sup>.

2.10 EESO poziva tudi k sprejetju splošnih in posebnih ukrepov v korist žensk iz ranljivih skupin, ki imajo pogosto večje težave pri vstopanju na trg dela. Poudarja potrebo po medsektorskem pristopu, da bi povečali možnosti žensk, ki se soočajo z številnimi vrstami diskriminacije, na trgu dela.

2.11 Podjetništvo med ženskami je še vedno premalo razvito. Ženske predstavljajo 52 % celotnega evropskega prebivalstva, vendar le 34,4 % samozaposlenih in 30 % novih podjetnikov v EU. Samozaposlene ženske so v slabšem položaju kot samozaposleni moški. 76,3 % samozaposlenih žensk v EU-28 ne zaposluje drugih, medtem ko je samozaposlenih moških brez zaposlenih 69 %. Moški so tako pogosteje lastniki podjetij z zaposlenimi, medtem ko so ženske pogosteje samozaposlene brez zaposlenih in zato izpostavljene večjemu tveganju, da bodo njihovi dohodki nizki. Ustvarjalnost in podjetniški potencial žensk sta premalo izkoriščena vira gospodarske rasti in delovnih mest, ki bi ju bilo treba dodatno razviti z namenom ustvarjanja uspešnih podjetij.

2.12 Delo s krajšim delovnim časom je lahko za moške in ženske dragocen način za izboljšanje usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja. Vendar ženske pogosteje delajo s krajšim delovnim časom kot moški (več kot 70 % jih ima krajši delovni čas), zabeleženo pa je bilo tudi povečanje slabše plačanih delovnih mest (prodaja na drobno, čiščenje in pomoč). Stopnje neprostoVOLjnega dela s krajšim delovnim časom so tako med ženskami kot med moškimi še vedno zaskrbljujoče.

<sup>(4)</sup> UL L 204, 26.7.2006, str. 23.

<sup>(5)</sup> UL C 351, 15.11.2012, str. 12, UL C 242, 27.7.2015, str. 9, UL C 367, 10.10.2018, str. 20.



Cilj 75-odstotne zaposlenosti v EU do leta 2020 bo mogoče doseči le s celostno strategijo, ki jo sestavljajo skladna kombinacija politik ter ukrepi za spodbujanje udeležbe na trgu dela, kakovostnih zaposlitev, zagotavljanje enakega obravnavanja pri zaposlovanju in spodbujanje bolj uravnotežene porazdelitve odgovornosti za varstvo med staršema in za oskrbo med oskrbovalci drugih oskrbovanih sorodnikov.

### 3. Področja, na katerih je potrebno dodatno ukrepanje, da bi dosegli enakost spolov na evropskih trgih dela

#### 3.1 Obravnavanje preglednosti plač za odpravo razlik v plačilu med spoloma

3.1.1 Razlika v plačilu med spoloma je ena najbolj trdovratnih ovir za enakost spolov na trgu dela in v družbi ter za gospodarsko rast. EESO v celoti podpira mednarodno zavezništvo za enako plačilo (EPIC), ki je svetovna pobuda v okviru MOD. Agencije ZN za ženske in OECD, vključuje tudi vlade, delodajalce, sindikate in civilno družbo, njen cilj pa je, da bi razlike v plačah odpravili do leta 2030. EESO poziva EU, naj okrepi prizadevanja za odpravo razlik v plačah med spoloma v EU do leta 2030.

3.1.2 EESO ponavlja svoja priporočila glede akcijskega načrta EU za spoprijemanje z razliko v plačilu med spoloma<sup>(6)</sup>. Priznava tudi, da sta bila prenovljena direktiva o enakosti spolov 2006/54/ES ter priporočilo Komisije državam članicam o krepitvi načela enakega plačila za ženske in moške (2014/124/EU) ključna pri odpravljanju razlike v plačilu med spoloma in sta še vedno veljavna. Vendar so potrebna še večja prizadevanja. Komisija v svojem poročilu o izvajanju Direktive 2006/54/ES iz leta 2013 ugotavlja, da je eden najbolj problematičnih vidikov direktive praktično izvajanje določb o enakem plačilu v državah članicah.

3.1.3 Zavezništvo EPIC je ugotovilo, da pomanjkanje preglednosti plačil pomembno vpliva na razlike v plačah med moškimi in ženskami in da večja preglednost plač lahko prispeva k zmanjšanju razlike v plačilu med spoloma. Preglednost plačil ima pomembno vlogo v boju proti morebitni plačni diskriminaciji. EESO izraža zaskrbljenost zaradi nizke stopnje izvajanja priporočila o preglednosti plačil iz leta 2014. Čeprav večina držav članic izvaja določene ukrepe s ciljem povečanja preglednosti plač, v tretjini držav članic taki ukrepi sploh ne obstajajo. EESO poziva države članice, naj za spodbuditev poštenega pristopa k zaposlovanju in plačevanju pospešijo izvajanje priporočila, na primer s predvidevanjem možnosti, da posamezniki zahtevajo podatke glede višine plačil ali da delodajalci v podjetjih določene velikosti poročajo o plačah ali izvajajo revizije plač. Upoštevati je treba tudi potrebo po popolnem spoštovanju zasebnosti (podatkov o zaposlenih ter splošnih odnosov med delodajalci in delojemalci).

3.1.4 Za uveljavitev načela enakosti plač in odpravo razlik v plačah med spoloma je treba izboljšati sinergijo med različnimi razpoložljivimi ukrepi. Med temi se močno priporočajo spolno nevtralni plačni sistemi, saj spodbujajo nepristranski pristop do zaposlovanja in plač.

3.1.5 Socialni partnerji lahko najbolje ponovno presodijo vrednost znanj in spretnosti ter poklicev. Za doseg tega cilja in odpravo razlike v plačilu med spoloma so bistveni socialni dialog in kolektivna pogajanja.

3.1.6 Na evropski ravni se razlika v plačilu obravnava tudi v okviru evropskega semestra. Leta 2017 je bila razlika v plačilu med spoloma poudarjena v devetih poročilih za posamezne države, na 12 držav članic pa so bila naslovljena priporočila za posamezne države, osredotočena na naložbe v zmogljivosti otroškega varstva in na odvrčalne davčne ter druge ukrepe, povezane z razliko v plačilu med spoloma.

<sup>(6)</sup> UL C 262, 25.7.2018, str. 101.

3.1.7 Posebno pozornost bi bilo treba nameniti ozaveščanju o nezavedni pristranskosti ali povečevanju razlike v plačilu pri zaposlovanju ali napredovanju. Za zmanjševanje razlike v plačah med spoloma sta pomembna tudi podpora poslovnih organizacij ter sodelovanje med socialnimi partnerji, oblastmi in organi za enakost pri iskanju ustreznih rešitev.

### 3.2 Izobraževanje, segregacija in stereotipi

3.2.1 S še vedno obstoječo segregacijo v izobraževanju, usposabljanju in na trgu dela, ki jo spodbujajo stereotipi in ovire na trgu dela, **se je treba spopadati** od zgodnjega otroštva. Takšna segregacija je močno povezana z razliko v plačilu med spoloma. Jasneje bi bilo treba opozoriti na težnjo po podcenjevanju nekaterih poklicev, med drugim tudi na vodstvenih delovnih mestih. Boljše plače in delovne razmere v sektorjih, v katerih prevladujejo ženske, bi lahko delovale kot spodbuda, da bi se za te poklice odločalo več moških, tako bi se tudi lažje spopadli z vprašanjem segregacije med spoloma na delovnem mestu.

3.2.2 Čeprav so ženske pri izobraževanju uspešnejše, se pri opravljanju svojega poklica v nekaterih sektorjih, v katerih prevladujejo moški, kot je IKT, srečujejo s številnimi ovirami. Tudi če se nekatera dekleta odločijo za izobraževanje na področju naravoslovja, tehnologije, inženirstva in matematike, ta področja za svojo poklicno pot nato izbere le 10 % žensk. Zato je treba odpravljanju segregacije in stereotipov v izobraževanju dati večji poudarek ter omenjene sektorje med ženskami bolje promovirati.

3.2.3 Pomanjkanje moških v sektorjih izobraževanja, zdravstva in socialnih storitev dosega skrb vzbujajoče razsežnosti. EESO poleg tega poziva, naj se s kampanjami za ozaveščanje in spodbujanjem vzornic na ravni EU in nacionalni ravni med ženskami spodbujajo poklici na področjih IKT ter naravoslovja, tehnologije, inženirstva in matematike, med moškimi pa poklici na področju izobraževanja, zdravstva in socialnih storitev.

### 3.3 Storitve oskrbe za izboljšanje usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja

3.3.1 Usklajevanje poklicnega, zasebnega in družinskega življenja je eden od glavnih izzivov za starše in druge ljudi, ki so odgovorni za oskrbo. Ženske so nesorazmerno prizadete, saj ponavadi skrbijo za oskrbovane sorodnike. Boljše usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja je še posebej izziv za starše samohranilce in ljudi iz ranljivih skupin. EESO je pozdravil pobudo Evropske komisije za večjo udeležbo staršev z otroki na trgu dela in pomoč staršem pri doseganju boljšega ravnovesja med zasebnim in poklicnim življenjem.

3.3.2 Porazdelitev starševskih odgovornosti in odgovornosti za oskrbo je pomembna za zagotavljanje enake udeležbe na trgu dela<sup>(7)</sup>. Delež očetov, ki izkoristijo očetovski in starševski dopust, je na splošno majhen, očetje pa ga običajno izkoristijo le, kadar je plačan. Nujno je sprejeti ukrepe, s katerimi bi moške spodbudili, da bolj sodelujejo v družinskem življenju, pri čemer bi morali upoštevati morebitne stroške in organizacijsko delo za podjetja, zlasti mala in mikro podjetja.

3.3.3 Ker so obveznosti oskrbe eden od glavnih razlogov za nizko udeležbo žensk na trgu dela, sta barcelonska cilja bistvenega pomena, vendar nista bila zadostno izpolnjena. Dokazana je pozitivna povezava med otroškim varstvom in stopnjo zaposlenosti žensk. EESO obžaluje, da je barcelonske cilje več kot 15 let po njihovem sprejetju doseglo tako malo držav, ter poziva k morebitni reviziji, s katero bi določili ambicioznejše cilje kot spodbudo za pospeševanje enakosti spolov.

Cenovna dosegljivost in dostopnost otroškega varstva in drugih storitev oskrbe ostaja izziv, zlasti za družine z nižjimi dohodki. Zato je zelo pomembna dobra kombinacija kakovostnih javnih in zasebnih ustanov za oskrbo. Poleg tega je delovni čas otroškega varstva še vedno dejanska ovira za zaposlene starše.

<sup>(7)</sup> UL C 129, 11.4.2018, str. 44.

3.3.4 EESO opozarja tudi, da morajo biti zaposlenim staršem na voljo ustanove za zunajšolsko varstvo njihovih otrok. Te bi morale biti na voljo v državah, v katerih se šolski dan konča zgodaj, starši pa se navadno odločijo za zaposlitev s krajšim delovnim časom, da bi premostili to časovno vrzel. Da bi razumeli razsežnost in posledice te strukturne težave za enakost spolov na trgu dela, bi moralo biti na voljo več podatkov.

3.3.5 Rasti sektorja oskrbe, ki ponuja pomemben neizkoriščen potencial za delovna mesta, je treba zaradi vztrajne spolne segregacije ter številnih primerov slabih delovnih razmer in nizkih plač nameniti posebno pozornost. Kot je EESO že zahteval, bi bilo treba zbrati ustrezne podatke o različnih vidikih sistemov plačane oskrbe in preferencah na tem področju v Evropi. Vključevati bi morali hitro razvijajoče se storitve nege na domu in poseben primer negovalcev, ki živijo z oskrbovancem<sup>(8)</sup>, od katerih mnogi uporabljajo mobilnost v EU ali pa so migranti iz tretjih držav, ki poročajo o slabih delovnih pogojih in plačilu. EESO poziva Komisijo, naj sprejme celostne ukrepe za sektor oskrbe.

3.3.6 EESO ceni prizadevanja Komisije za natančnejše spremljanje otroškega varstva in dolgotrajne oskrbe v okviru evropskega semestra in priporočil za posamezne države, naslovljenih na države članice.

#### 3.4 *Financiranje enakosti spolov: večletni finančni okvir*

3.4.1 EESO pozdravlja novi predlog ESS+ v okviru večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027, ki bo usmerjen v podpiranje enakosti spolov, enakih možnosti in nediskriminacije ter v spodbujanje udeležbe žensk na trgu dela z ukrepi za izboljšanje usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja ter dostopa do otroškega varstva. EESO spodbuja institucije EU in države članice, naj izvajajo njegovo priporočilo glede ESS+ in podpore za enakost spolov<sup>(9)</sup>.

3.4.2 EESO meni, da bi morali biti pri razdeljevanju sredstev EU bolj pozorni na razlike med spoloma. EESO skrbi, da spajanje ciljev glede enakosti spolov ter ciljev glede boja proti diskriminaciji in rasizmu v en sam cilj zmanjšuje njihovo preglednost in jasnost glede zneskov, dodeljenih za posamezne cilje. Razmisliti bi bilo treba, kako bi bilo to najbolje obravnavati.

3.4.3 EESO poudarja, da je treba vlagati v visokokakovostne, cenovno dosegljive in dostopne storitve in zmogljivosti oskrbe za vse. Predlog Komisije glede ESS+ je korak v pravo smer pri povečanju naložb v otroško varstvo. Takšno financiranje bi bilo treba dodatno spodbujati, pri tem pa graditi na primerih dobre prakse, ki jih bo zbrala Komisija.

3.4.4 EESO pozdravlja tudi program InvestEU kot del večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027 in njegovo prednostno nalogo spodbujanja naložb v socialno infrastrukturo, ki bi lahko pozitivno vplivala na enakost spolov.

3.4.5 EESO je zaskrbljen, ker trenutno nimamo nobene ocene o tem, kako so države članice uporabile sredstva EU za podporo zagotavljanju storitev zdravstvenega varstva. S tem se je treba spopasti v naslednjih programih financiranja, tako da se v prihodnje strukturne sklade, med njimi ESS+, vključi ustrezne kazalnike za države članice, da bi lahko boljše spremljali finančni prispevek EU k različnim storitvam oskrbe ter enakost med spoloma.

#### 3.5 *Davčni sistemi in sistemi prejemkov*

3.5.1 Iz razpoložljivih dokazov je razvidno, da se ženske, kadar vstopajo na trg dela ali želijo delati več, spopadajo z močnimi ekonomskimi dejavniki, ki jih odvrčajo od dela. Sistemi davčnih olajšav so urejeni tako, da lahko prejemnike drugega dohodka v gospodinjstvu, ki so najpogosteje ženske, odvrčajo od zaposlitve. Neposredna posledica tega je, da so vplačani prispevki v pokojninske sisteme nižji oziroma teh prispevkov sploh ni, kar pozneje pomeni nižje pokojnine in celo revščino.

<sup>(8)</sup> UL C 487, 28.12.2016, str. 7.

<sup>(9)</sup> Glej mnenje EESO o Evropskem socialnem skladu+ (UL C 62, 15.2.2019, str. 165).

3.5.2 V okviru evropskega semestra je bilo že poudarjeno, da je treba sisteme davčnih olajšav prilagoditi in tako preprečiti močne odvračalne dejavnike za prejemnike drugega dohodka v gospodinjstvu, ki se želijo zaposliti ali delati več. Razvoj na tem področju v državah članicah bo treba natančno spremljati.

### 3.6 Podjetništvo med ženskami

3.6.1 Podjetništvo je lahko s kakovostnimi delovnimi mesti in uspešnimi poklicnimi potmi priložnost za ekonomsko neodvisnost žensk, saj ženskam lahko pomaga iz revščine in socialne izključenosti ter prispeva k bolj uravnoteženi zastopanosti spolov pri odločanju. Žensko podjetništvo je treba podpreti z izboljšanjem kakovosti ukrepov socialnega varstva in dostopa do njih <sup>(10)</sup> ter vključevanjem podjetniškega izobraževanja v izobraževanje in usposabljanje.

3.6.2 Kar zadeva samozaposlitev, so ženske pogosteje samozaposlene brez zaposlenih in se soočajo z večjim tveganjem, da bodo revne, medtem ko je med lastniki podjetij z zaposlenimi več moških. Ženske se prav tako spopadajo z več strukturnimi ovirami pri dostopu do financiranja, s stereotipi in pomanjkanjem zaupanja. Te ovire je treba odpraviti, k čemur lahko pripomorejo mentorstvo, poslovni angeli in nove oblike financiranja. Obstoječe mreže v poslovnih organizacijah bi bilo treba dejavneje spodbujati in širiti.

### 3.7 Digitalno gospodarstvo

3.7.1 Spremembe na trgu dela, ki jih povzročajo globalizacija, tehnološki razvoj in demografske spremembe, prinašajo nove obete tako za zaposlene kot tudi za podjetja. Novi in rastoči sektorji (npr. IKT, zeleno gospodarstvo, industrija 4.0 in elektronsko trgovanje) ponujajo ženskam številne priložnosti na dobro plačanih delovnih mestih. EESO je izpostavil tudi problem digitalnega razkoraka med spoloma ter številne izzive, s katerimi se je treba spopasti. Podal je tudi priporočila za odpravo neravnovesij, povezanih z izobraževalnimi sistemi in trgom dela <sup>(11)</sup>.

3.7.2 Da bi lahko ženske in moški v digitalnem gospodarstvu delovali samozavestno, mora biti njihov položaj na nacionalni ravni glede pravic, socialne varnosti in obveznosti pri delu in v pogodbah med podjetji jasneje opredeljen. Izobraževanje in usposabljanje bi morala imeti osrednje mesto v strategijah za spodbujanje poklicev na področjih IKT, naravoslovja, tehnologije, inženirstva in matematike ter zelenih poklicev med ženskami, vidik spola pa bi bilo treba vključiti v strategijo za enotni digitalni trg.

### 3.8 Okrepljeno sodelovanje med vsemi akterji

3.8.1 Vloga socialnih partnerjev pri pogajanjih o kolektivnih pogodbah je pomembna za obravnavanje številnih razsežnosti enakosti spolov in enakega plačila na evropskih trgih dela. Na ravni EU so socialni partnerji za obravnavanje vlog spolov, spodbujanje žensk pri odločanju, podpiranje usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja ter odpravljanje razlike v plačilu med spoloma leta 2005 sprejeli okvir ukrepov za enakost spolov, čemur so sledili skupni ukrepi na nacionalni ravni. Leta 2008 so revidirali svoj sporazum o starševskem dopustu iz leta 1996 (Direktivo 2010/18/EU <sup>(12)</sup>), leta 2012 pa razvili nabor orodij za povečevanje enakosti spolov v praksi.

3.8.2 Tudi organizacije civilne družbe lahko koristno pripomorejo k spodbujanju enakosti spolov na trgu dela, zlasti ko gre za ranljive skupine.

3.8.3 EESO se zavzema za novo in ambiciozno strategijo EU za doseganje enakosti med spoloma na evropskih trgih dela, ki bi jo bilo treba skladno vnesti v vse prihodnje evropske strategije zaposlovanja, evropski steber socialnih pravic in evropsko razsežnost agende ZN za trajnostni razvoj do leta 2030.

V Bruslju, 12. decembra 2018

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Luca JAHIER

<sup>(10)</sup> UL C 173, 31.5.2017, str. 45.

<sup>(11)</sup> UL C 440, 6.12. 2018, str. 37.

<sup>(12)</sup> UL L 68, 18.3.2010, str. 13.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Izvajanje okoljske zakonodaje EU na področjih kakovosti zraka, vode in odpadkov****(raziskovalno mnenje)**

(2019/C 110/06)

Poročevalec: **Arnaud SCHWARTZ**

Zaprosilo	Evropski parlament, 3. 5. 2018
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije raziskovalno mnenje
Sklep predsedstva	17. 4. 2018 (v pričakovanju zaprosila)
Pristojnost	strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje
Datum sprejetja mnenja strokovne komisije	27. 11. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	12. 12. 2018
Plenarno zasedanje št.	539
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	117/2/6

**1. Sklepi in priporočila**

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja cilj pregleda izvajanja okoljske politike, da se izvede jasen pregled stanja v vseh državah članicah, ki bi razkril njihove glavne pomanjkljivosti pri izvajanju prava EU na področju okolja, ter da se državam članicam, ki so pri izvajanju tega prava v zaostanku, priporočijo ukrepi za odpravo teh pomanjkljivosti in zagotovi podpora, zlasti z novim orodjem za medsebojno tehnično pomoč.

1.2 EESO v svojem mnenju <sup>(1)</sup> o tem vprašanju ugotavlja, da pregled izvajanja okoljske politike EU razkriva, da je slabo, razdrobljeno in neenakomerno izvajanje okoljske zakonodaje EU resna težava v številnih državah članicah EU. Zdi se, da je tako v preteklosti kot tudi danes med temeljnimi vzroki za slabo izvajanje, ugotovljenimi v okviru pregleda izvajanja okoljske politike, pomanjkanje politične volje številnih vlad držav članic, da bi korenite izboljšave opredelile kot politično prednostno nalogo in v ta namen zagotovile zadostna sredstva (npr. v okviru večletnega finančnega okvira). Zato EESO poudarja, da je pravilno izvajanje okoljskega pravnega reda EU v interesu evropskih državljanov ter da prinaša realne gospodarske in družbene koristi.

1.3 EESO v omenjenem mnenju <sup>(2)</sup> tudi poudarja, da je učinkovito izvajanje ukrepov za varstvo okolja delno odvisno od tega, ali se civilni družbi (zaposlenim, delavcem in drugim predstavnikom družbe) omogoči dejavna vloga. Poleg tega EESO ponovno poziva k dejavnejšemu in strukturiranemu vključevanju civilne družbe, s katerim bi lahko okrepili preglede izvajanja okoljske politike. Po mnenju EESO je treba organizacijam civilne družbe na nacionalni ravni omogočiti, da prispevajo svoje strokovno znanje in vpogled tako v poročilih za posamezne države kot tudi v strukturiranih dialogih v državah in pri nadaljnjih ukrepih. Zato je EESO še naprej pripravljen spodbujati dialog s civilno družbo na ravni EU v okviru resnično trajnostnega in krožnega gospodarstva.

1.4 EESO v svojem mnenju o akcijskem načrtu EU za izboljšanje okoljske skladnosti in upravljanja <sup>(3)</sup> ponovno poudarja, da sedanje pomanjkljivosti spodkopavajo zaupanje državljanov v učinkovitost zakonodaje EU, ter ponovno

<sup>(1)</sup> Mnenje o pregledu izvajanja okoljske politike EU (UL C 345, 13.10.2017, str. 114).

<sup>(2)</sup> Glej opombo 1.

<sup>(3)</sup> Mnenje o ukrepih EU za izboljšanje okoljske skladnosti in upravljanja (UL C 283, 10.8.2018, str. 83).

poziva države članice in Komisijo, naj namenijo precejšnja sredstva za zaposlitev dodatnega osebja, da se bo lahko spremljalo izvajanje okoljskega upravljanja in zakonodaje.

1.5 EESO poudarja, da so v nekaterih primerih potrebne tudi okoljske naložbe, ozaveščanje javnosti ali močne verige za izvrševanje zakonodaje in da, četudi inšpektorji za okolje že obstajajo, EU in države članice potrebujejo tudi specializirane sodnike in tožilce.

1.6 EESO tudi opozarja, kot je že navedel v svojem mnenju <sup>(4)</sup>, da se morajo poleg ukrepov v zvezi z zadevnimi državami članicami in javnostjo, namenjenih obveščanju in ozaveščanju o pravilih, ki jih je treba spoštovati, sprejeti tudi ukrepi za spremljanje in izvrševanje zakonodaje na ravni EU, kar naj bi počela Komisija kot „varuhinja Pogodb“. V akcijskem načrtu <sup>(5)</sup> namreč niso posebej omenjeni razlogi za neizpolnjevanje pravil, kot sta oportunitizem in pomanjkanje politične volje. Čeprav je podpora državam članicam potrebna, EESO ponovno poudarja, da nezavezujoči ukrepi iz tega akcijskega načrta ne morejo biti edina strategija za izboljšanje okoljske skladnosti.

1.7 Cikel pregleda izvajanja okoljske politike in akcijskega načrta traja dve leti, pri čemer EESO poudarja, da bi moral imeti dejavno vlogo pri spremljanju in rednem razvoju njune vsebine, da bi se v tem procesu rednih izboljšav okoljske politike Evropske unije upoštevalo tudi mnenje civilne družbe.

1.8 EESO prav tako poziva EU, naj v tekoče spremljanje in ocenjevanje izvajanja okoljske zakonodaje vključi civilno družbo, saj številni dokumenti Evropske komisije kažejo, da so mnoge pomanjkljivosti posledica pomanjkanja sodelovanja med različnimi ravnmi oblasti (nacionalno, regionalno, lokalno) pri odzivanju na to izvajanje.

1.9 Državljeni Unije menijo, da je varstvo okolja izjemnega pomena, toda večina jih meni, da EU in nacionalne vlade ne naredijo dovolj za zaščito okolja. Svet, Parlament in Komisija bi morali ob podpori EESO tesneje sodelovati pri izpolnjevanju pričakovanj državljanov. Konkretno: EESO bi lahko zaprosili za pripravo raziskovalnega mnenja o možnih načinih za večji prispevek civilne družbe k oblikovanju in izvajanju okoljske zakonodaje EU.

1.10 EESO poziva Komisijo, naj nemudoma objavi seznam vseh pomanjkljivosti pri izvajanju okoljske zakonodaje EU na področju kakovosti zraka, vode in odpadkov v državah članicah, ki so bile ugotovljene pri pregledu izvajanja okoljske politike. Seznam bi moral deloma temeljiti na navedbah, predloženih Komisiji, in na posvetovanju z organizirano civilno družbo. Poleg tega poziva Komisijo, naj opredeli in nato sprejme ukrepe za odpravo teh pomanjkljivosti. EESO je v mejah svojih sredstev in strokovnega znanja pripravljen prispevati k tej opredelitvi in sodelovati pri ocenjevanju prihodnjega izvajanja teh ukrepov.

1.11 EESO meni, da Komisija ne bi smela le predlagati zakonodaje, temveč bi morala tudi olajšati in podpirati njeno izvajanje ter zagotoviti večjo skladnost med veljavnimi besedili in jih bolj prilagoditi znanstvenemu napredku in mednarodnim zavezam na področju varovanja javnega zdravja in ponovne vzpostavitve pravilnega delovanja ekosistemov. Brez teh ekosistemov ne bo mogoče doseči ne gospodarskega razvoja ne socialne pravičnosti. Zlasti je izvajanje okoljske zakonodaje bistvenega pomena za doseganje ciljev trajnostnega razvoja OZN in dejansko uresničevanje podnebnih sporazumov. Zato EESO pristojne organe opozarja na različne primere izboljšav okoljske zakonodaje na področju kakovosti zraka, vode in odpadkov, ki so navedeni v tem mnenju.

1.12 Na koncu je treba omeniti, da se glede na nedavni predlog direktive o plastičnih proizvodih za enkratno uporabo zdi jasno, da je široko sprejemanje predlaganih ukrepov rezultat obveščanja in medijskih kampanj o onesnaževanju oceanov s plastiko, s čimer se je povečala raven ozaveščenosti državljanov o tem vprašanju. EESO meni, da to velja tudi za številne druge ukrepe, ki bi lahko ljudem, ki živijo v EU, zagotovili zdravo okolje za življenje in prilagajanje podnebnim motnjam ter zaustavili upad biotske raznovrstnosti. EESO v zvezi s tem poudarja, da so za ozaveščanje javnosti o teh velikih izzivih 21. stoletja potrebni dejavna udeležba civilne družbe pri izobraževanju prebivalstva in pričakovana povečana prizadevanja evropskih, nacionalnih in lokalnih organov, v sodelovanju z javnimi in zasebnimi snovalci odločitev (zlasti malimi in srednjimi podjetji ter malo in srednjo veliko industrijo).

## 2. Splošne ugotovitve

2.1 EESO pozdravlja pripravljenost za sodelovanje, ki jo je Evropski parlament izrazil z zaprosilom za to raziskovalno mnenje o izvajanju okoljske zakonodaje Evropske unije na področju kakovosti zraka, vode in odpadkov.

<sup>(4)</sup> Glej opombo 3.

<sup>(5)</sup> COM(2018) 10 final.

2.2 Izvajanje evropske okoljske zakonodaje na področju kakovosti zraka, vode in odpadkov je povezano zlasti z varstvom ekosistemov, poleg tega pa utira pot za nove gospodarske priložnosti in pozitivne spremembe za zdravje Evropejcev. Izvajanje zakonodaje ne sproža le vprašanja prenosa direktiv v nacionalno zakonodajo, kar je le prvi korak, temveč vključuje tudi ustanovitev potrebnih javnih organov ali nudenje obstoječih sredstev na področju človeških virov, znanja in odgovornosti, strokovnega znanja in izkušenj ter finančnih sredstev. V številnih primerih so potrebne (javne in/ali zasebne) okoljske naložbe (na primer za čiščenje vode in obdelavo odpadkov), v drugih primerih pa je treba pravno urediti dejavnosti, ki negativno vplivajo na okolje (npr. za ohranitev kakovosti zraka).

2.3 Izboljšano izvajanje okoljske zakonodaje EU bi moralo v vseh državah članicah postati prednostna naloga, zato je treba okrepiti javne organe, pristojne za ta vprašanja. EESO je v več svojih predhodnih mnenj že vključil priporočila v zvezi s tem in širše tudi v zvezi z izvajanjem obstoječe okoljske zakonodaje EU na področju kakovosti zraka, vode in odpadkov. EESO se bo zato na vseh teh področjih, torej na področju zraka<sup>(6)</sup>, vode<sup>(7)</sup> in odpadkov<sup>(8)</sup>, skliceval na ta mnenja.

2.4 Poleg mnenj o posameznih področjih je treba izpostaviti tudi splošnejša mnenja EESO, ki prav tako vsebujejo priporočila, pomembna za sedanje vprašanje, kot so mnenja o dostopu do pravnega varstva<sup>(9)</sup> ali o sedanjem izvajanju zakonodaje in upravljanju<sup>(10)</sup> ter o varstvu kolektivnih interesov potrošnikov<sup>(11)</sup>, strateška mnenja<sup>(12)</sup> ter mnenja, ki zajemajo geografski okvir, širši od Evropske unije, in obravnavajo cilje trajnostnega razvoja<sup>(13)</sup>, sporazume o prosti trgovini<sup>(14)</sup> ali podnebne spremembe<sup>(15)</sup>.

2.5 Poleg izvajanja veljavne zakonodaje, ki spodbuja vzpostavitev enotnega trga za svobodno in neizkrivljeno konkurenco, vrednega zaupanja državljanov, tako proizvajalcev kot potrošnikov – zakonodaje, ki zagotavlja visoke standarde kakovosti in varnosti na področju varstva prebivalstva in njihovega okolja – se zdi bistveno odpraviti njene pomanjkljivosti, obenem pa doseči, da Unija v okviru dvostranskih in večstranskih trgovinskih pogajanj sistematično zagotovi spoštovanje enakovrednih socialnih in okoljskih predpisov za uvožene izdelke.

2.6 Zato je treba vse ugotovitve, priporočila in sklepe iz tega raziskovalnega mnenja namesto kot tveganje obravnavati kot priložnost za usmerjanje naših dejavnosti, tako da bi ustvarili prednosti v smislu konkurence ali sodelovanja, ki bi zagotovile smisel in prihodnost na gospodarski, socialni in okoljski ravni.

2.7 Na koncu je treba opozoriti, da je treba na vseh treh področjih – zrak, voda in odpadki – preprečiti razlike med državami članicami pri uporabi evropskega prava, saj bi te lahko povzročile izkrivljanje konkurence, okoljsko in socialno neenakost ali nastajanje umetnih meja, ki bi ovirale upravljanje virov, ki so skupni in že po naravi čezmejni. Za okrepitev vseh obstoječih in prihodnjih ukrepov bi morali najti načine za uskladitev davkov na onesnaževanje in virov ter bolje prilagoditi obstoječa orodja glede na zunanje učinke, ki morajo biti zajeti. Okoljske politike se ne bi več smele uporabljati

<sup>(6)</sup> Mnenji Čist zrak za Evropo (UL C 451, 16.12.2014, str. 134) in Odprava azbesta v EU (CCMI/130) (UL C 251, 31.7.2015, str. 13).

<sup>(7)</sup> Mnenja Akcijski načrt za naravo, ljudi in gospodarstvo (UL C 129, 11.4.2018, str. 90), Mednarodno upravljanje oceanov: prispevek EU k odgovornemu upravljanju oceanov (UL C 209, 30.6.2017, str. 60) in Kakovost vode, namenjene za prehrano ljudi (UL C 367, 10.10.2018, str. 107).

<sup>(8)</sup> Mnenja Omejevanje uporabe nekaterih nevarnih snov (UL C 345, 13.10.2017, p. 110); Možnosti za rešitev vprašanja stičišča med zakonodajo o kemikalijah, proizvodih in odpadkih (UL C 283, 10.8.2018, str. 56); Evropska strategija za plastiko v krožnem gospodarstvu (vključno z obdelavo odpadkov z ladij) (UL C 283, 10.8.2018, str. 61); Vloga pridobivanja energije iz odpadkov v krožnem gospodarstvu (UL C 345, 13.10.2017, str. 102); Sveženj o krožnem gospodarstvu (UL C 264, 20.7.2016, str. 98).

<sup>(9)</sup> Mnenje o dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (UL C 129, 11.4.2018, str. 65).

<sup>(10)</sup> Glej opombi 1 in 3.

<sup>(11)</sup> Mnenje Nov dogovor za potrošnike (UL C 440, 6.12.2018, str. 66).

<sup>(12)</sup> Mnenji Prehod na bolj trajnostno evropsko prihodnost (UL C 81, 2.3.2018, str. 44) in Novi trajnostni ekonomski modeli (UL C 81, 2.3.2018, str. 57).

<sup>(13)</sup> Mnenji Agenda 2030 – Evropska unija, ki si prizadeva za cilje trajnostnega razvoja na svetovni ravni (sprejeto 20. oktobra 2016) (UL C 34, 2.2.2017, str. 58), in Osrednja vloga trgovine in naložb pri uresničevanju in izvajanju ciljev trajnostnega razvoja (UL C 129, 11.4.2018, str. 27).

<sup>(14)</sup> Mnenje Poglavlja o trgovini in trajnostnem razvoju v sporazumih EU o prosti trgovini (UL C 227, 28.6.2018, str. 27).

<sup>(15)</sup> Mnenji Pariški protokol – načrt za obravnavo svetovnih podnebnih sprememb po letu 2020 (UL C 383, 17.11.2015, str. 74) in Podnebna pravičnost (UL C 81, 2.3.2018, str. 22).

kot prilagodljive spremenljivke, temveč bi morale postati glavni vzvod za strateško preusmeritev človeških, obrtnih, kmetijskih in industrijskih dejavnosti v EU ter se na podlagi pozitivnega zgleда uveljaviti tudi v drugih regijah, kjer se nahajajo njeni politični in trgovinski partnerji.

### 3. Posebne ugotovitve

#### 3.1 Izvajanje okoljske zakonodaje EU na področju kakovosti zraka

Kakovost zraka je poleg vode, narave in odpadkov eden od sektorjev, kjer prihaja do največjega števila kršitev. Komisija je maja 2018 okrepila izvrševalne ukrepe proti šestim državam članicam, ki so kršile pravila EU o kakovosti zraka, in jih privedla pred Sodišče<sup>(16)</sup>. EESO je seznanjen, da Komisija trenutno izvaja preverjanje ustreznosti direktive o kakovosti zraka, pri čemer ocenjuje uspešnost direktiv o kakovosti zunanjega zraka v obdobju 2008–2018. Prizadevanja za ustrežnejše izvajanje zakonodaje o kakovosti zunanjega zraka bi zlasti prispevala k uresničevanju cilja trajnostnega razvoja 11 o trajnostnih mestih.

Pri kakovosti zraka je treba upoštevati, da ima onesnaženost zraka trojni učinek, in sicer na:

1. zdravje, do tolikšne mere, da ostaja onesnaževanje zunanjega zraka in zraka v zaprtih prostorih velik dejavnik tveganja v Evropski uniji<sup>(17)</sup> in drugod. Je celo glavno tveganje za zdravje in okolje na svetovni ravni<sup>(18)</sup>, saj povzroči 6,5 milijona prezgodnjih smrti na leto in pomeni visoke stroške za družbo, zdravstvene sisteme, gospodarstvo in vse tiste, katerih zdravje je prizadeto. V nedavnem poročilu Evropskega računskega sodišča o onesnaženosti zraka je bilo ocenjeno, da znaša število prezgodnjih smrti približno 400 000 letno, pri čemer je bilo ugotovljeno, da zdravje evropskih državljanov ni vedno dovolj zaščiteno in da ukrepanje EU ni prineslo pričakovanih učinkov;
2. biotsko raznovrstnost (učinki na rastline, gozdove itd.);
3. stavbe, med njimi seveda zgodovinske, ki so povezane s turizmom.

#### 3.1.1 Zrak v zaprtih prostorih

- (a) Da bi izboljšali kakovost zraka v zaprtih prostorih, je treba potrošnikom na oznakah kupljenih izdelkov, kot so gradbeni material, dekorativni izdelki, pohištvo ali gospodinjski izdelki, zagotoviti informacije o emisijah. V ta namen bi morala EU na podlagi primerjave zakonodaj držav članic oblikovati usklajen okvir, ki bi temeljil na sedanjih dobrih praksah.
- (b) Uvesti je treba obveznost rednega vzdrževanja in nadzora nad kakovostjo prezračevanja po izgradnji in izročitvi stavbe v uporabo. Dolgoročno spremljanje stavb bi nedvomno pozitivno vplivalo na zdravje, pa tudi na porabo energije.
- (c) Da bi zaščitili ranljive skupine prebivalstva, tudi tiste, katerih dihalni sistemi je oslabiljen ali se še vedno razvija in zato potrebujejo boljše kakovost zraka, je treba temu namenjene akcijske načrte izvajati v ustanovah, ki so odprte za javnost in v katere prihajajo zlasti majhni otroci.
- (d) Kot zadnje bi bilo koristno uskladiti prakse čiščenja zraka. EU bi morala opredeliti merila za merjenje njihove učinkovitosti in varnosti, zlasti da se preprečijo morebitne poslovne nepravilnosti ali celo nepravilnosti na področju zdravja, ki bi bile lahko posledica sedanjega sorazmernega pomanjkanja pravil.

#### 3.1.2 Zrak zunaj

- (a) Za boljšo kakovost zraka in za večje zaupanje med državljani in evropskimi institucijami ne zadostuje le doslednejše izvajanje veljavnih pravil in strožje kaznovanje njihovih kršitev, temveč bi bilo treba v določbah evropskih direktiv končno upoštevati tudi manjkajoča priporočila Svetovne zdravstvene organizacije (SZO), kadar ta zagotavljajo višjo raven varstva za zdravje prebivalstva.

<sup>(16)</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3450\\_sl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_sl.htm)

<sup>(17)</sup> Po navedbah Evropske agencije za okolje.

<sup>(18)</sup> Po navedbah SZO.



- (b) Zdaj se merita le kazalca PM10 in PM2,5 (mikrometrška lestvica), čeprav imajo nekateri izredno majhni delci z zdravstvenega vidika veliko večji učinek na zdravje (nanometrična lestvica), ker prodrejo globlje v človeško telo in se lahko kopičijo v vitalnih organih. Evropska zakonodaja bi ta dejstva morala upoštevati in zagotoviti merjenje teh delcev, da bi se tudi njihova prisotnost v zraku postopno zmanjševala.
- (c) Enaki ukrepi so potrebni za policiklične aromatske ogljikovodike in različna druga onesnaževala, ki se jih še ne spremlja, med njimi tista, ki so povezana s sežigalnimi, ladijskim prevozom, kopenskimi vozili, gradbenimi stroji itd., zlasti ker bi nenehni napredek na področju znanosti in tehničnih zmogljivosti že zdaj omogočal boljše varovanje zdravja in ekosistemov.
- (d) Direktiva o nacionalnih zgornjih mejah emisij<sup>(19)</sup> ima ključno vlogo pri zmanjševanju emisij onesnaževal zraka v državah članicah, vendar v skladu z načelom subsidiarnosti predlaga le okvirne ukrepe za izpolnjevanje zavez držav članic glede zmanjšanja emisij. Ureditev je prešibka, ker omogoča preveč prožnosti pri izvajanju.
- (e) Mogoče so tudi druge izboljšave, saj v direktivi ni predlagan cilj zmanjšanja emisij metana, ki je kot predhodnik ozona in zelo močan toplogredni plin ključni vir onesnaževanja zraka.
- (f) Za zagotovitev skladnosti med različnimi evropskimi zakonodajami bi bilo treba v okviru skupne kmetijske politike (SKP) opredeliti cilje na področju onesnaževanja zraka v kmetijskem sektorju. Ta je na primer odgovoren za več kot 95 % emisij amoniaka, onesnaževala, ki je obravnavano v direktivi o nacionalnih zgornjih mejah emisij. Zagotoviti je treba ustrezna orodja v okviru skupne kmetijske politike, da bi države članice dosegle svoje cilje glede zmanjšanja emisij na tem področju.
- (g) Na koncu je treba opozoriti, da količinska opredelitev onesnaževal zdaj temelji na njihovi teži (v  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ), čeprav toksikologi na znanstvenih srečanjih že več let poudarjajo, da bi jih bilo ustrežneje opredeliti glede na število delcev. Ta pristop je bolj smiseln tudi zato, ker gre za izredno majhne delce, ki jih vdihavamo ljudje<sup>(20)</sup>.

### 3.2 Izvajanje okoljske zakonodaje EU na področju upravljanja voda

Pri vprašanju vode je treba opozoriti, da se okvirna direktiva kljub splošni ustreznosti še vedno premalo izvaja, saj večini držav članic ni uspelo vzpostaviti dobrega okoljskega stanja, kot je bilo predvideno za leto 2015. Enako velja za Naturo 2000 zaradi splošnega neuspeha pogodbenega instrumenta. Uvesti je mogoče različne izboljšave in novosti, zlasti na podlagi znanstvenega napredka na področju delovanja tal ter razpršitve in medsebojnega delovanja nekaterih onesnaževal. To vprašanje je obravnavano v nadaljevanju. Napredek pri izvajanju zakonodaje EU o vodi bi pripomogel k uresničitvi več ciljev, povezanih s ciljem trajnostnega razvoja 6 o dostopu do čiste vode in sanitarij.

Eno od najpomembnejših področij, povezanih z vodo, je izvajanje direktive o čiščenju komunalne odpadne vode, pri katerem so med državami članicami velike razlike glede skladnosti zaradi prepletenosti vprašanj upravljanja in financiranja. Čeprav je Komisija v tem mandatu vložila veliko naporov v obravnavo tega vprašanja, so potrebe po financiranju na tem področju še vedno velike, rešiti pa je treba tudi težave, povezane z upravljanjem. Na podlagi dokazanih izkušenj ravnanja s trdnimi odpadki bi bilo treba razviti nove načine, da bi postali proizvajalci odgovorni za financiranje dodatnega čiščenja odpadnih voda, s katerim bi skušali zajeti nova onesnaževala, kot so farmacevtski izdelki in mikroplastika.

#### 3.2.1 Dovodni lovilniki

- (a) Da bi se izboljšalo stanje površinskih voda ter preprečilo nazadovanje okoljske zakonodaje in upravljanja, je treba opredeliti nekatere pojme, kot so *ekološka kontinuiteta*, *vodotok* in *mokrišče*. Bistveno je na primer, da so pravila o opredelitvi mokrišč določena na evropski ravni, saj je pristop, ki temelji izključno na zaščiti, preveč zapleten, da bi ga bilo mogoče ustrezno prenesti v nacionalno pravo, vsaj v nekaterih državah članicah.
- (b) Prav tako bi bilo koristno oblikovati enoten okvir za ocenjevanje, ki bi bil jasen in skupen vsem zainteresiranim stranem, ki sodelujejo pri izvajanju zakonodaje na tem področju.

<sup>(19)</sup> Direktiva o nacionalnih zgornjih mejah emisij.

<sup>(20)</sup> <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048969711005730?via%3Dihub>

- (c) Ne glede na to, ali govorimo o nanodelcih, na primer v tekstilni in agroživilski industriji, ali endokrinih motilcih, kot so tisti v farmacevtski industriji in kmetijstvu, je treba njihovo širjenje v okolju zmanjšati pri viru in določiti omejitve, ki v površinskih in podzemnih vodah ne smejo biti presežene zaradi njihovega vpliva na ekosisteme, zlasti v prehranskih verigah, ki vključujejo ljudi. V ta namen bi bilo treba končno zagotoviti sredstva, da se dolgoročno določijo tudi pragovi za učinek „koktajla“ teh snovi, različnih snovi, ki se že spremljajo, in njihovih stranskih proizvodov razgradnje.

### 3.2.2 Podzemne vode

- (a) Na področju zakonodaje o vodah so določbe iz Direktive o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike<sup>(21)</sup>, ki urejajo povračilo stroškov za različne kategorije uporabnikov, internalizacijo zunanjih učinkov in določanje cen na podlagi stroškov, premalo zavezujoče in natančne, da bi lahko zagotovile zadosten učinek.
- (b) S podnebnimi spremembami se lahko pojavijo težave s podzemnimi vodami, saj na nekaterih mestih urbanistično načrtovanje in kmetijske prakse povzročijo neželeno prekinitev vodnega kroga, povezano s pozidavo tal ali šibko biološko aktivnostjo tal, kar namesto naravnega pronicanja, čiščenja in skladiščenja vode pospešuje površinsko odtekanje vode, erozijo in blatne plazove. Da se prepreči nadaljnje poslabšanje teh pojavov, bi morala EU končno sprejeti zakonodajo za spodbujanje živih tal, katerih prednost bi bila tudi sočasno odzivanje na probleme, povezane s kakovostjo in količino razpoložljive vode za ekosisteme, prehrano ljudi ter kmetijske in industrijske dejavnosti.
- (c) Zaradi vloge pri ustvarjanju padavin z evapotranspiracijo ter pri filtriranju, čiščenju in skladiščenju vode v tleh in podtalnici bi bilo treba gozdom, živim mejam ter v manjši meri trajnim travinjem in površinam, ki se dolgoročno obdelujejo brez oranja, nameniti več pozornosti in zagotoviti, kolikor je to mogoče, da bodo take površine prisotne in razpršene po vsej Evropi. To je še toliko bolj pomembno, ker v veliki meri pomagajo tudi drugim živim bitjem, med njimi številnim spremljevalcem kultur, pri soočanju z vročinskimi valovi ter drugimi skrajnimi in vse pogostejšimi vremenskimi pojavi.

### 3.2.3 Direktiva o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike

Zaradi boljšega izvajanja okvirne direktive o vodah bi bilo treba njeno besedilo o nekaterih vidikih, ki so delno obravnavani zgoraj, spremeniti v skladu z naslednjimi točkami:

- (a) Status vode v preambuli „voda ni kot ostali tržni proizvodi“ je treba nadomestiti z „voda ni tržni proizvod“.
- (b) Glede na stanje voda v Evropi je treba na podlagi preventivnega in previdnostnega načela odpraviti vse izjeme, na primer v členih 4(5) ali 7(4).
- (c) Zaradi stanja voda je treba za vse projekte, ki bi lahko vplivali na vodo in vodno okolje, zahtevati presojo vplivov na okolje. Zato je treba črtati „poenostavljeni postopek presoje tveganja“ (člen 16).
- (d) Pregledati je treba načelo „onesnaževalec plača“, zlasti njegove načine uporabe, in sicer:
- s spremembo člena 9: namesto „Države članice upoštevajo načelo povračila stroškov storitev za rabo vode, skupaj z okoljskimi stroški in stroški virov, ob upoštevanju ekonomske analize, izvedene po Prilogi III, in zlasti skladno z načelom „plača povzročitelj obremenitve““ bi bilo treba zapisati: „Države članice uveljavijo povračilo neposrednih in posrednih stroškov v zvezi z vplivom človekovega delovanja na vodo v skladu z načelom „plača povzročitelj obremenitve““;
  - s črtanjem izjem iz člena 9(4),
  - z vključitvijo vseh sektorjev, in sicer z natančnejšo opredelitvijo treh področij (kmetijstvo, industrija, gospodinjstva), za katere države članice določijo pravila za preprečevanje eksternalizacije stroškov. V letnem poročilu bi se po sektorjih opredelili pogoji za izvajanje tega procesa.
- (e) Tudi vse izraze tipa „zagotovijo, da“ ali „omogočijo“ je treba nadomestiti z dejansko obveznostjo (na primer v členu 11 (5) ali členu 14(1)).
- (f) Prav tako je treba znižati mejne vrednosti onesnaževal, tudi v kombinaciji z drugimi direktivami (na primer o nitratih, kemikalijah itd.), in posodobiti prednostne snovi (na primer z vključitvijo perfluoriranih spojin, nanotehnologije itd.).

<sup>(21)</sup> Okvirna direktiva o vodah.

- (g) Izboljšati je treba udeležbo javnosti (člen 14), zlasti pri načrtovanju. Sodelovanje javnosti je treba razširiti na programe osnovnih in dopolnilnih ukrepov ter na vse predhodne upravne nadzore.
- (h) V zvezi s spori (člen 23) je treba dodati, da morajo države članice v skladu z Aarhusko konvencijo uvesti pravila in postopke, ki bodo javnosti zagotavljala pravna sredstva v sporih glede vode.

### 3.3 Izvajanje okoljske zakonodaje Evropske unije na področju odpadkov

V oceni učinka nedavno sprejete zakonodaje o odpadkih je bilo opredeljenih več težav z izvajanjem: pravna/regulativna vprašanja in tudi vprašanja povezana z upravljanjem in krepitvijo ozaveščenosti. Pomanjkljivosti pri izvajanju okvirne direktive o odpadkih so pogosto posledica pomanjkanja gospodarskih instrumentov, npr. takih, s katerimi bi recikliranje postalo privlačnejše od odlaganja odpadkov. Vendar lahko vzpostavitev takih gospodarskih instrumentov povzroči težave občinam. Lokalni organi pogosto nimajo zmogljivosti za prenos evropskih ukrepov in instrumentov na lokalno raven, kar kaže na problem upravljanja. Izvrševanje je prav tako velik problem v več državah članicah. EESO priznava, da si je Komisija v zadnjih letih skupaj z državami članicami prizadevala za obravnavo pomanjkljivosti pri izvajanju, na primer z zagotavljanjem tehnične podpore in posebnih smernic o tem, kaj bi bilo treba spremeniti, prek ukrepov za spodbujanje skladnosti, izvedenih v letih 2012 in 2015.

Nedavno sprejeti zakonodajni predlogi o odpadkih bi morali rešiti nekatere težave pri izvajanju in prispevati k uresničevanju cilja trajnostnega razvoja 12 o trajnostni potrošnji in proizvodnji, vendar je treba vprašanja v zvezi z upravljanjem in izvrševanjem še vedno reševati na nacionalni ravni. EESO je skupaj s Komisijo vzpostavil evropsko platformo deležnikov za krožno gospodarstvo, ki je že dosegla pomembne rezultate, in sicer olajšanje zbiranja odpadkov ter izmenjavo in razširjanje strokovnega znanja in izkušenj ter dobrih praks med različnimi zainteresiranimi stranmi. Ta platforma je ključno orodje, ki ga je treba še bolj izkoristiti za spodbujanje izvajanja zakonodaje EU na tem področju.

#### 3.3.1 Preprečevanje nastajanja odpadkov

- (a) Nedavni pregled politike o odpadkih <sup>(22)</sup> je priložnost za močno podporo ukrepom za zmanjšanje naših potreb pri viru (tudi naše povpraševanje po surovinah in sekundarnih surovinah) ter nastajanja novih odpadkov, zlasti tistih, ki so nevarni za ekosistem in človekovo zdravje. To pomeni, da moramo razmisliti o naših potrebah ter o stvareh, ki jih proizvedemo, in njihovi zasnovi, da bodo uporabne dlje in jih bo mogoče preoblikovati z najmanjšo možno izgubo materiala, kar bo na splošno vplivalo na okolje, energetska neodvisnost in gospodarsko vzdržnost.
- (b) Že pri zasnovi naših izdelkov je treba izločiti strupene in nevarne sestavine, ki lahko otežijo prihodnje recikliranje, da bi tako „odpadke“ nadomestili s „trajnostnimi materiali“ in krožnim gospodarstvom.
- (c) V zvezi z embalažo bi morala prevladovati zmernost, poleg tega pa bi bile koristne čim večje, postopne in obvezne spremembe, da se prepreči izkrivljanje konkurence na področju različnih sistemov vračanja in ponovne uporabe, ki že obstajajo oziroma bodo še razviti.
- (d) Preprečevanje nastajanja odpadkov je odvisno tudi od tega, ali je družba sposobna zagotoviti ponovno uporabo in popravilo izdelkov. Zato je potrebna ambiciozna zakonodaja EU, ki ne bo omejena na prostovoljne ukrepe, temveč bo določala zavezujoče cilje, ki jih je treba izpolniti.
- (e) EU si mora zadati bolj ambiciozne cilje za povečanje učinkovitosti rabe virov v naših proizvodnih sistemih, da bi gospodarski razvoj ločili od porabe naravnih virov in posledičnih vplivov na okolje.

#### 3.3.2 Ravnanje z odpadki

- (a) Za vzpostavitev in ohranitev zaupanja prebivalstva, tako proizvajalcev kot potrošnikov, je treba zlasti s stalnim upoštevanjem najnovejših znanstvenih spoznaj v prihodnje preprečiti kakršen koli škandal v zvezi s krožnim gospodarstvom, zlasti na področju zdravja, ki bi lahko bil povezan s koncentracijo ali razpršitvijo onesnaževal v recikliranih materialih (na primer brom ali endokrini motilci) ali v okolju (nanomateriali ali mikroplastika).

<sup>(22)</sup> [http://ec.europa.eu/environment/waste/target\\_review.htm](http://ec.europa.eu/environment/waste/target_review.htm)

- (b) Tak pristop bo toliko bolj verodostojen in učinkovitejši, če bo za izboljšanje stopnje recikliranja vseh vrst materialov sledljivost njihovih sestavin vzpostavljena že v fazi njihove proizvodnje in če bo zagotovljena čim večja preglednost na poti do njihovega prvega stika s potrošnikom.
- (c) To pomeni, da je treba v Evropski uniji tako za reciklirane kot za neobdelane materiale zagotoviti enako raven varstva zdravja ljudi in okolja. Pri recikliranih materialih ne sme biti dovoljena uporaba nevarnih kemikalij v višjih koncentracijah. Zato bi morala Evropska agencija za kemikalije pri omejevanju in določanju mejnih vrednosti za kemikalije v skladu z uredbo REACH <sup>(23)</sup> določiti enake omejitve za reciklirane materiale. Pri materialih, ki ne izpolnjujejo teh omejitev, je treba snov odstraniti ali jo opredeliti kot neprimerno za ponovno uporabo in recikliranje.
- (d) Poleg okoljsko primerne zasnove, ki bi morala veljati za pametne telefone ter druge električne in elektronske izdelke, bi morala EU oblikovati in tudi sprejeti ustrezno politiko ravnanja z odpadki na svojem ozemlju, namesto da dopušča njihov odvoz v tujino.
- (e) V skladu z analizo življenjskega kroga so vse možnosti recikliranja boljše od sežiganja (zlasti zaradi sive energije, na primer v plastiki), z izjemo lesa v nekaterih posebnih primerih in nekaterih nevarnih odpadnih proizvodov/materiala. Tako kot odlaganje je treba tudi sežiganje postopno odpraviti in določiti ambiciozne cilje na tem področju.

V Bruslju, 12. decembra 2018

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

---

<sup>(23)</sup> Uredba REACH – Uredba (ES) št. 1907/2006 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 396, 30.12.2006, str. 1, kot je bila spremenjena z UL L 136, 29.5.2007, str. 3).

## III

(Pripravljalni akti)

## EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

539. PLENARNO ZASEDANJE EESO, 12. 12. 2018–13. 12. 2018

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Evropski maloprodajni sektor, primeren za 21. stoletje**

(COM(2018) 219 final)

(2019/C 110/07)

Poročevalec: **Ronny LANNOO**Soporočevalec: **Gerardo LARGHI**

Zaprosilo	Evropska komisija, 18. 6. 2018
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	21. 11. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	12. 12. 2018
Plenarno zasedanje št.	539
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	171/3/2

### 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja sporočilo Komisije o posodobitvi maloprodajnega sektorja. Odbor ponovno poudarja gospodarski in družbeni pomen maloprodajnega sektorja za vse deležnike in družbo kot celoto <sup>(1)</sup>. EESO poudarja, da je že v prejšnjih mnenjih priporočil vzpostavitev odprtega gospodarskega okolja, namenjenega zagotavljanju poštene konkurence, s čimer bi ustvarili pogoje za pozitiven soobstoj velikih, srednjih, malih in mikro trgovcev na drobno ter sodelovanje med njimi.

1.2 Ohranjanje in spodbujanje raznolikosti v maloprodajnem sektorju sta ključna za izpolnjevanje potreb potrošnikov ter za zaščito in spodbujanje evropskega proizvodnega sistema. EESO zato meni, da treba doseči ravnotežje med ukrepi, ki so v korist velikim trgovcem na drobno in so v obravnavanem sporočilu zelo jasno določeni, ter ustreznimi ukrepi, s katerimi se izpolnjujejo potrebe mikro in malih podjetij.

1.3 EESO ugotavlja, da se Komisija v svojem predlogu preveč osredotoča na ceno kot vidik, ki je za potrošnike najbolj zanimiv, zanemarljivo pa druge ključne vidike, kot so informacije, kakovost in personalizacija izdelkov, bližina, mobilnost, krožno gospodarstvo, trajnost, razmerje med kakovostjo in ceno ter predprodajne in poprodajne storitve. Komisija bi morala diverzifikacijo izdelkov ustrezno zaščititi v korist vseh strani.

<sup>(1)</sup> Promet v letu 2016: 9 864 468,4 milijona EUR; število podjetij (v letu 2015): 6 205 080; vrednost proizvodnje (v letu 2015): 2 687 115 milijonov EUR. Leta 2016 je bilo v tem sektorju zaposlenih 33 399 447 ljudi, od tega 27 892 082 uslužbencev.

1.4 Odbor meni, da bi bilo treba pravico do ustanavljanja obravnavati v skladu z načelom subsidiarnosti in da je mogoče potrebe vseh vključenih deležnikov najboljše obravnavati z doseganjem soglasja na nacionalni, regionalni in lokalni ravni.

1.5 EESO zlasti meni, da nekatere ovire za svobodo ustanavljanja in nekatere omejitve opravljanja dejavnosti, kot trenutno obstajajo v nekaterih državah članicah, ovirajo ustanavljanje novih podjetij, vendar popolna liberalizacija ne zagotavlja potrebnega ravnotežja med velikimi, malimi in družinskimi podjetji.

1.6 EESO meni, da so nacionalni predpisi o odpiralnem času trgovin in delovnem času ključnega pomena pri zagotavljanju enakih konkurenčnih pogojev med podjetji različnih velikosti, predvsem pa pri zagotavljanju ustrezne socialne zaščite tako zaposlenim kot samozaposlenim, ob hkratnem upoštevanju spremenjenih potrošniških navad.

1.7 EESO ponavlja, da je doseganje soglasja na nacionalni ali podnacionalni ravni najboljši način za določanje odpiralnega časa ter za zadovoljevanje potreb potrošnikov po dostopu do določenih izdelkov in storitev ter želje nekaterih podjetij, da imajo trgovine odprte ob nedeljah in praznikih, pri čemer je treba zagotoviti tudi, da lahko podjetniki in zaposleni usklajujejo delo in družinsko življenje ter določen čas namenijo usposabljanju.

1.8 EESO v skladu z evropskim stebrom socialnih pravic poudarja tudi, da je treba vsem delavcem v sektorju, bodisi v spletni trgovini ali trgovini zunaj spleta, zagotoviti pošteno plačilo in kakovost dela. Zlasti opozarja na pogodbe o zaposlitvi več tisoč zaposlenih pri spletnih podjetjih, ki še vedno niso predmet kolektivnih pogajanj, ter pogodbe, ki jih s svojimi zaposlenimi sklepajo veliki trgovci na drobno in katerih edini namen je zagotovitev dodatne delovne sile ob koncu tedna, ko v trgovine pride več kupcev (zaradi česar se poveča število pogodb o občasnem delu) ali po katerih delo ob koncu tedna ali nočno delo ne šteje za nadurno delo. EESO prav tako meni, da bi se z vzpostavitvijo učinkovitega mehanizma socialnega dialoga, v katerem sodelujejo tudi mala in mikro podjetja, podjetjem zagotovile boljše razvojne priložnosti, delavcem pa boljši sistem zaščitnih ukrepov.

1.9 Odbor se strinja s Komisijo, da je treba dolgoročno spodbujati in podpirati inovacije v maloprodajnem sektorju, vseživljenjsko učenje delodajalcev in delavcev ter promocijo izdelkov. Vseeno meni, da bi moral poleg predloga Komisije ta proces v zvezi z digitalnim prehodom spremljati tudi poseben časovni načrt, za katerega bi moralo biti zagotovljeno ustrezno financiranje, poseben poudarek pa bi moral biti namenjen malim in mikro podjetjem v sodelovanju z organizacijami, ki zastopajo mala in srednja podjetja.

1.10 EESO poziva oblasti na vseh ravneh, naj v tesnem sodelovanju z vsemi deležniki pripravijo poseben akcijski načrt za prihodnost evropskega sektorja maloprodaje v 21. stoletju (tj. obveščanje, usposabljanje, financiranje, dobre prakse itd.).

## 2. Kratka vsebina dokumenta Komisije

2.1 Cilj obravnavanega sporočila je z opredelitvijo dobrih praks prispevati k sprostitvi potenciala maloprodajnega sektorja za gospodarstvo EU. Zato si morajo institucije EU in države članice prizadevati za podporo konkurenčnosti sektorja v času, ko se ta spreminja zaradi hitre rasti elektronskega trgovanja in spreminjanja potrošniških navad.

2.2 Za uspešno delovanje enotnega trga je treba sprejeti ustrezne ukrepe na vseh ravneh. Maloprodajni sektor EU po produktivnosti zaostaja za drugimi sektorji, kar je posledica kopičenja davčnih predpisov na vseh ravneh in zamude pri prehodu na digitalni trg.

2.3 Trgovci na drobno se pri ustanavljanju trgovin in opravljanju dejavnosti srečujejo s številnimi omejitvami, od katerih so mnoge utemeljene z legitimnimi cilji javne politike, vendar lahko ustvarijo tudi ovire za zagonska podjetja in produktivnost.

2.4 Odpiranje novih trgovin je ključno za uspešno delovanje sektorja. Pomembno je, da lahko trgovci v zvezi z dostopom na trg izvajajo strategije, ki združujejo spletno prisotnost in prisotnost zunaj spleta. S preprostimi, preglednimi in učinkovitimi postopki ustanavljanja lahko maloprodajni sektor izboljša svojo produktivnost.

2.5 Komisija priporoča, naj države članice ocenijo in po potrebi posodobijo svoje regulativne okvire, pri čemer naj se, kjer je to ustrezno, zgledujejo po dobrih praksah, razvitih v drugih državah članicah.

2.6 Omejitve opravljanja dejavnosti običajno vplivajo predvsem na trgovce na drobno s fizičnimi prodajalnami. Javni organi bi morali oceniti usklajenost, sorazmernost in učinkovitost teh omejitev, da bi zagotovili enake konkurenčne pogoje kot za elektronsko trgovanje.

2.7 Stroški izpolnjevanja obveznosti znašajo od 0,4 % do 6 % letnega prometa trgovcev na drobno, kar je težko breme zlasti za mikro podjetja. Za spodbujanje razvoja maloprodajnega sektorja v končno korist potrošnikom je potreben širok pristop: poenostavitev regulativnih okvirov in zagotavljanje, da so primerni za večkanalno okolje, ter zmanjšanje preveč obremenjujočih in dragih ukrepov ter postopkov, ki veljajo za trgovce na drobno, da se zagotovi skladnost s temi pravili.

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja prizadevanja Komisije za posodobitev maloprodajnega sektorja z namenom reševanja novih izzivov, povezanih z digitalizacijo in elektronskim trgovanjem.

3.2 Odbor je že v svojih prejšnjih mnenjih, zlasti v mnenju INT/682 o evropskem akcijskem načrtu za maloprodajni sektor<sup>(2)</sup>, priporočil, naj se vzpostavi odprto ekonomsko okolje, ki bi zagotavljalo pošteno konkurenco med poslovnimi subjekti enake velikosti. EU bi zlasti morala vzpostaviti pogoje za raznolikost, pozitiven soobstoj in sodelovanje med velikimi, srednjimi, malimi in mikro trgovci na drobno na spletu in zunaj njega. Spodbujanje raznolikosti v maloprodajnem sektorju EU je odličen način za odzivanje na različne potrebe potrošnikov, pa tudi za zaščito in spodbujanje evropskega proizvodnega sistema.

3.3 EESO ugotavlja, da se Komisija preveč osredotoča na ceno kot vidik, ki je za potrošnike najbolj zanimiv, medtem ko bi moral biti glavni cilj zagotavljanje natančnih informacij za potrošnike (ozaveščenost potrošnikov). Potrošniki bi morali imeti možnost, da pri nakupu izdelka upoštevajo tudi druge vidike, kot so njegova kakovost, personalizacija, trajnost, mobilnost potrošnikov, bližina, razmerje med kakovostjo in ceno, predprodajne in poprodajne storitve, učinek na krožno gospodarstvo in okoljska merila. Diverzifikacija izdelkov pomeni dodano vrednost za proizvodni in maloprodajni sektor EU, zato bi jo Komisija morala ustrezno zaščititi<sup>(3)</sup>.

3.4 EESO meni, da je pristop Komisije pristranski v korist velikih trgovcev na drobno in da ga je treba uravnotežiti s potrebami malih in mikro podjetij. Odbor tako meni, da je treba zagotoviti soobstoj velikih podjetij ter mikro in družinskih podjetij.

3.5 EESO se strinja, da bi lahko nekatere omejitve pravice do ustanavljanja in omejitve opravljanja dejavnosti, ki veljajo v nekaterih državah članicah, ovirale ustanavljanje in širitev novih podjetij. Kljub temu meni, da popolna liberalizacija pravice do ustanavljanja ne bi bila vsestranska rešitev. Poleg tega bi bilo treba v zvezi s tem upoštevati načelo subsidiarnosti ter doseči soglasje na nacionalni, regionalni in lokalni ravni, da bi se lahko ustrezno odzvali na lokalne potrebe in potrebe vseh deležnikov.

3.6 EESO se ne strinja z negativno razlago Komisije glede sodbe v zadevi Visser. Po mnenju Odbora ta sodba potrjuje namen zakonodajalca glede direktive o storitvah, saj kodificira sodno prakso Sodišča Evropske unije v zvezi s svobodo ustanavljanja in prepoveduje le nekatere zahteve, kot je preverjanje gospodarskih potreb, hkrati pa priznava, da „cilj varstva mestnega okolja [...] lahko [...] pomeni nujni razlog v splošnem interesu, ki upravičuje ozemeljsko omejitev“. Te potrebe je treba uravnotežiti v skladu z načeloma sorazmernosti in subsidiarnosti.

3.7 V zvezi s tem se lahko v procesu oblikovanja enotnega evropskega trga stori veliko, da bi se poenostavili postopki za ustanovitev podjetja ter da bi bili ti postopki pregledni in enotni, pri čemer bi se upoštevale upravičene obstoječe ozemeljske omejitve, določene v skladu z načelom subsidiarnosti.

3.8 Po mnenju EESO je izredno pomembno, da se nekatera posebna ekonomska okolja ohranijo in zaščitijo, zlasti kadar so povezana z ohranjanjem nacionalne zgodovinske in umetnostne dediščine ter uresničevanjem ciljev socialne in kulturne politike; drugačen pristop bi lahko negativno vplival na lokalne skupnosti in potrošnike<sup>(4)</sup>.

<sup>(2)</sup> UL C 327, 12.11.2013, str. 20.

<sup>(3)</sup> UL C 440, 6.12.2018, str. 165.

<sup>(4)</sup> Glej opombo 2.

3.9 EESO na splošno meni, da bilo treba čezmejno širitev, razširitev in elektronsko trgovanje obravnavati kot resno možnost, podjetja v dogovoru z njihovimi združenji pa v tem procesu podpirati. Vendar to v skladu z glavnim interesom potrošnikov (večkanalna distribucija in storitve) ne more veljati za obveznost ali edini način za rast vseh podjetij. Zato je bistveno dolgoročno spodbujati in podpirati inovacijske procese, usposabljanje in promocijo izdelkov, vključno z ustreznim financiranjem malih in mikro podjetij ter organizacij, ki jih zastopajo.

3.10 Za učinkovito politiko na področju maloprodaje je treba vzpostaviti ravnotežje med dobičkonosnostjo in učinkovitostjo glede na lokacijo. Dolgoročne (srednjeročne) vidike je treba upoštevati zlasti glede fizičnih prodajalnih ter njihove povezave z obstoječimi in morebitnimi prihodnjimi gradnjami (stanovanji, razpoložljivimi storitvami ipd. in s tem z obstoječimi mestnimi središči in soseskami). EESO meni, da bi morala Komisija v sodelovanju z ustreznimi nacionalnimi in regionalnimi organizacijami svoj predlog dopolniti z uvedbo strukturnih ukrepov, namenjenih vključitvi dejavnikov teritorialnega razvoja za lokalne skupnosti in mestna središča (turistična območja, lokalno prostorsko načrtovanje, gradbeni predpisi in pogoji ipd.).

3.11 EESO meni, da imajo nacionalni predpisi o odpiralnem času trgovin in delovnem času v skladu z novimi tehnološkimi rešitvami ključno vlogo pri zagotavljanju enakih konkurenčnih pogojev med podjetji različnih velikosti ter ustrezne socialne zaščite za zaposlene in samozaposlene, predvsem pa so ključno orodje za socialno zaščito samozaposlenih in zaposlenih.

3.12 EESO ponavlja, da je doseganje soglasja na nacionalni ali podnacionalni ravni z zadevnimi organizacijami najboljši način za določanje odpiralnega časa. Dejansko je izredno pomembno, da se zadovoljijo potrebe potrošnikov po dostopu do določenih izdelkov in storitev ter želja nekaterih podjetij, da imajo trgovine odprte ob praznikih ali zvečer, ter potrebe lastnikov mikro podjetij in njihovih zaposlenih po počitku, s čimer se zagotavlja tudi, da lahko usklajujejo delo in družinsko življenje ter določen čas namenijo usposabljanju.

3.13 EESO v skladu z evropskim stebrom socialnih pravic poudarja tudi, da je treba vsem delavcem v sektorju, bodisi v spletni trgovini ali trgovini zunaj spleta, zagotoviti pošteno plačilo in kakovost dela. Zlasti opozarja na pogodbe o zaposlitvi več tisoč zaposlenih pri spletnih podjetjih, ki še vedno niso predmet kolektivnih pogajanj, ter pogodbe, ki jih s svojimi zaposlenimi sklepajo veliki trgovci na drobno in katerih edini namen je zagotovitev dodatne delovne sile ob koncih tedna, ko v trgovine pride več kupcev (zaradi česar se poveča število pogodb o občasnem delu) ali po katerih delo ob koncu tedna ali nočno delo ne šteje za nadurno delo. EESO prav tako meni, da bi se z vzpostavitvijo učinkovitega mehanizma socialnega dialoga, ki vključuje tudi mala in mikro podjetja, podjetjem zagotovile boljše razvojne priložnosti, delavcem pa boljši sistem zaščitnih ukrepov.

3.14 EESO pozdravlja priporočilo, naj javni organi malim podjetjem olajšajo uvajanje digitalnih tehnologij. Vendar to ne sme biti edina možnost. Tradicionalne trgovine ostajajo ključne ne le za rast v EU, temveč tudi zaradi socialne kohezije, zlasti v lokalnih skupnostih in za potrošnike, ki se ne znajdejo v digitalnem okolju. Zato bi morala trgovanje na spletu in trgovanje zunaj spleta soobstajati. V zvezi s tem EESO meni, da Komisija podcenjuje težave, s katerimi se pri elektronskem trgovanju in tovrstnem ustvarjanju dobička spopadajo mala in mikro podjetja.

3.15 EESO se strinja s Komisijo, da je treba delodajalcem, ki se želijo ukvarjati z elektronskim trgovanjem, omogočiti kakovostno usposabljanje. Kljub temu meni, da je položaj bolj zapleten ter da se mala in srednja podjetja, zlasti mala in mikro podjetja, spopadajo z več izzivi, kot so a) spreminjanje in prilagajanje njihove notranje organizacije, b) znanje tujih jezikov, c) pridobivanje in razumevanje pravnih in upravnih informacij, d) vzpostavitev učinkovitega in konkurenčnega sistema dostave ter e) odpravljanje davčnega in socialnega dampinga na ravni EU (goljufije na področju DDV, ponarejanje ipd.). EESO zato poziva Komisijo in države članice, naj mala in srednja podjetja ter njihova združenja vseskozi podpirajo pri prehodu na elektronsko trgovanje s širokim pristopom, ki upošteva vse pogoje, potrebne za ustanavljanje uspešnih spletnih podjetij.

3.16 EESO meni, da je elektronsko trgovanje za številna mala in srednja podjetja lahko pomembna priložnost. Poleg tega opozarja, da je Komisija pred kratkim objavila prvi predlog za ureditev razmerij med platformami in podjetji na digitalnem trgu. Ukrep je osredotočen na preglednost, vendar ne odpravlja nekaterih pogostih zlorab, ki ovirajo pošteno konkurenco



med komercialnimi uporabniki in velikimi spletnimi platformami (npr. klavzule o pariteti cen, davčni damping, različno obdavčenje) <sup>(5)</sup>. Odbor zato priporoča, naj Komisija ustvari enake konkurenčne pogoje, kar zadeva pošteno konkurenco na digitalnem trgu.

3.17 Po mnenju EESO je treba za zagotovitev pogojev za odpravljanje neskladnosti v znanju in spretnostih v maloprodajnem sektorju, zlasti za mikro, mala in srednja podjetja, ki neto ustvarijo največ delovnih mest, sprejeti različne ukrepe, in sicer izboljšati prepoznavanje in predvidevanje potreb po znanjih in spretnostih, vključno z usmerjanjem, izboljšati rezultate izobraževanja in usposabljanja glede na potrebe trga dela, vključno s spodbujanjem poklicnega in strokovnega izobraževanja in usposabljanja, izboljšati okvirne pogoje za učinkovitejšo usklajevanje ponudbe in povpraševanja ter zagotoviti boljšo podporo za potrebe mikro, malih in srednjih podjetij po usposabljanju.

3.18 EESO pozdravlja, da Komisija namenja pozornost stroškom izpolnjevanja obveznosti, zlasti za mala podjetja, in da opozarja na premajhno ozaveščenost o posebnostih sektorja.

#### 4. Posebne ugotovitve

4.1 EESO Komisijo poziva k obravnavi vse večjega problema devitalizacije mestnih središč ter posledic, ki jih ima ta za družbo in okolje. Prijetnost življenja v velikih in majhnih mestih, je zlasti odvisna od preživetja številnih malih in mikro podjetij (lokalnih trgovin), ki izpolnjujejo potrebe številnih potrošnikov, vendar tvegajo, da jih bo izrinila vse večja koncentracija velikih skupin trgovcev na drobno.

4.2 EESO obžaluje, da v sporočilu nista omenjena trajnostni maloprodajni sektor ter potencialna vloga malih in mikro trgovcev na drobno v tem procesu. Vendar je potreben ugodnejši okvir, da bi ta podjetja seznanili s povezavo med trajnostnimi izbirami in konkurenčnostjo ter jim zagotovili prilagojene informacije, tehnično pomoč in potrebne kreditne sheme za izvedbo možnih izboljšav. Ker lahko mali in mikro trgovci na drobno le malo vplivajo na potrošnike in proizvajalce, jim izbor ne bi smeli vsiljevati.

4.3 V sporočilu niso obravnavane napetosti v pogodbenih razmerjih med podjetji, npr. neuravnotežene franšizne pogodbe, zamude pri plačilih in nepošteno trgovinske prakse. Zlasti vse večja koncentracija moči med velikimi trgovci v Evropi pomeni resne izzive <sup>(6)</sup>. Da bi odpravili izkrivljeno konkurenco in ohranili konkurenčnost, bi moralo sporočilo obravnavati obe navedeni vprašanji.

4.4 EESO priporoča Komisiji, kot je že poudaril v mnenju „Nov dogovor za potrošnike“, naj opredeli in začne izvajati učinkovit sistem reševanja sporov, ki bo omogočal obvladovanje zlorab gospodarske moči in praks, ki izkrivljajo konkurenco.

V Bruslju, 12. decembra 2018

*Predsednik*  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Luca JAHIER

<sup>(5)</sup> UL C 440, 6.12.2018, str. 177.

<sup>(6)</sup> Glej opombo 3.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Poročilo o politiki konkurence za leto 2017**

(COM(2018) 482 final)

(2019/C 110/08)

Poročevalka: **Baiba MILTOVIČA**

Zaprosilo	Evropska komisija, 5. 9. 2018
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	21. 11. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	12. 12. 2018
Plenarno zasedanje št.	539
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	188/1/9

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO izraža zadovoljstvo z zgoščenostjo in osredotočenostjo poročila za leto 2017, ki ga spremlja obsežen delovni dokument služb Komisije. Učinkovita in udejanjena politika konkurence je temelj trajnostnega tržnega gospodarstva, saj lahko zagotovi enake konkurenčne pogoje za proizvajalce izdelkov in ponudnike storitev, zaupanje potrošnikov in spodbujanje konkurence ter uresničuje temeljne socialne cilje, kot je potrošnikova svoboda izbire, pa tudi politične cilje, kot sta dobrobit evropskih državljanov in spodbujanje povezovanja evropskega trga. Pomembno vlogo ima tudi v odnosih s tretjimi državami, saj spodbuja pozitivno dinamiko na poslovnem, okoljskem in socialnem področju mednarodne politike.

1.2 V poročilu za leto 2017 je velik poudarek namenjen skladnosti s predpisi in izvrševanju, poleg tega pa so v njem predstavljeni primeri odločnega ukrepanja Komisije. Potrošniki ter mala in srednja podjetja so pogosto v slabšem položaju, ker morda velika podjetja zlorablajo svoj prevladujoči položaj na trgu, zato so ukrepi za odpravo protikonkurenčnih praks nadvse dobrodošli.

1.3 Zaradi naraščanja protikonkurenčne dejavnosti na trgih EU so organi držav članic, pristojni za konkurenco, vse bolj pomembni za dosledno izvajanje konkurenčnega prava. Z direktivo o Evropski mreži za konkurenco plus (ECN+), ki naj bi organom držav članic, pristojnim za konkurenco, omogočila večjo učinkovitost, se krepijo nacionalne zmogljivosti na tem področju.

1.4 Okrepitev avtonomnosti nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, in zagotavljanje ustreznih sredstev sta bistvenega pomena. Za učinkovito delo so potrebni dejanska neodvisnost, strokovno znanje in usposabljanje, zato je treba uporabo direktive ECN+ pozorno spremljati, da se to doseže. Spodbujati je treba preventivne ukrepe za preprečevanje protikonkurenčnega ravnanja in povečati kazni, da bodo od njega učinkovito odvrčale.

1.5 EESO se strinja s Komisijo glede področja zasebnopravnega uveljavljanja pravil varstva konkurence in je mnenja, da bi morali pravni sistemi vseh držav članic omogočati skupinske tožbe. Komisija bi morala še naprej spremljati učinkovitost kolektivnih pravnih sredstev pri kršitvah konkurenčnega prava v različnih državah članicah in po potrebi sprejeti nadaljnje ukrepe. V zvezi s tem predlog Komisije o zastopniških tožbah, vključen v sveženj o novem dogovoru za potrošnike, vzbuja razočaranje.

1.6 Upoštevati je treba nadaljnje predloge o franšizingu, ki jih je treba vključiti v uredbo o skupinskih izjemah<sup>(1)</sup> za ponovno vzpostavitev poslovnega in pogodbenega ravnovesja med franšizojemalci in franšizodajalci.

<sup>(1)</sup> Uredba Komisije (EU) št. 330/2010 (UL L 102, 23.4.2010, str. 1).

1.7 Preučiti je treba morebitne primere obsežnih parakomercialnih dejavnosti lokalnih oblasti, ki morda dobivajo javne subvencije in s tem omogočajo nepošteno konkurenco, da se ugotovi, ali je treba prilagoditi pravila o državni pomoči ali druge instrumente.

1.8 Glede direktive o zaščiti žvižgačev se priporoča, naj se pri njenem prenosu in izvajanju v okviru nacionalne zakonodaje zagotovi, da imajo žvižgači stalen dostop do predstavnikov sindikatov in v vseh okoliščinah popolno zaščito.

1.9 V povezavi z izvrševanjem konkurenčnega prava se predlaga, da bi se s podrobno analizo praks energetskih regulatorjev v vseh državah članicah, ki bi jo v sodelovanju s CEER in ACER izvedla Komisija, lahko opredelili ukrepi za odpravo omejevalnih praks, ki še naprej škodujejo potrošnikom.

1.10 Z novim pregledom delovanja verige distribucije živil v prihodnjih poročilih o politiki konkurence se lahko ugotovijo in predlagajo rešitve glede ukrepanja proti nadaljnjemu in morda neustreznemu uveljavljanju tržne moči prevladujočih trgovcev na drobno.

1.11 V digitalnem gospodarstvu obstaja vrsta protikonkurenčnih praks, nenehno pa se porajajo tudi nove. Odbor je zaskrbljen, da za spremljanje tega naglo razvijajočega se in finančno živahnega sektorja ni na voljo dovolj sredstev, zato poziva, da se v okviru večletnega finančnega okvira temu namenijo posebna sredstva.

1.12 Tudi izven neposrednega področja politike konkurence je več dejavnikov, ki povzročajo zaskrbljenost zaradi možnosti izkrivljanja trga: gre za velike razlike med državami članicami glede politike obdavčitve dohodka pravnih oseb, zaposlovalne prakse, znane kot socialni damping, prakse iz gospodarstva priložnostnih del ter vprašanja, povezana s krožnim gospodarstvom in globalno gospodarsko vzdržnostjo. Odbor poziva Komisijo, naj uporabi vsa svoja pooblastila in zmogljivosti ter zagotovi, da se ta siva področja, kjer obstajajo protikonkurenčna ravnanja, po možnosti spremljajo, razčistijo in odpravijo.

1.13 Konkurenčno pravo je eden od najstarejših delov pravnega reda EU, ni pa vedno kos izzivom tega stoletja. Obsežen in sistematičen pregled konkurenčnega prava EU bi zlasti koristil umetnemu ločevanju trga od socialnega in okoljskega področja, pri čemer bi bilo treba upoštevati gospodarske, okoljske in socialne cilje.

## 2. Kratka vsebina poročila o politiki konkurence za leto 2017

2.1 Politika konkurence je osnova enotnega trga ter je v veljavi od Rimske pogodbe in ustanovitve Evropske unije, kot jo poznamo danes. Vzpostavljena je bila z okvirom, določenim v členih 101 in 102 PDEU, v katerih sta pojasnjena njena vsebina in obseg.

2.2 Leta 2017 so bili izvedeni posebni ukrepi v korist potrošnikov in evropske industrije na ključnih področjih: digitalno gospodarstvo, energija, farmacevtski in agrokemijski sektor, mrežne gospodarske panoge in finančni trgi. V tem povzetku so poudarjene glavne točke poročila, ki je povzetek obsežnega dela v več gospodarskih sektorjih.

2.3 Politiko je treba zapisati v pravilih, pravila pa je treba izvajati. Evropska komisija je ustanovni član Mednarodne mreže za konkurenco in je dejavna tudi v okviru vseh mednarodnih organizacij, ki delujejo na področju konkurence, vključno z OECD, UNCTAD, STO in Svetovno banko. Komisija zlasti tesno sodeluje z nacionalnimi organi, pristojnimi za konkurenco, in je predlagala nova pravila v obliki direktive<sup>(2)</sup>, da bodo lahko učinkoviteje izvajali protimonopolna pravila EU.

2.4 Pomembno je, da imajo posamezniki, ki vedo za obstoj ali delovanje kartela ali druge vrste kršitev protimonopolnih pravil, možnost, da tovrstne prakse prijavijo. Zdej je žvižgačem na voljo novo orodje za anonimno prijavo, ki to olajša in se aktivno uporablja.

2.5 Poenostavljene so bile zahteve glede obveščanja o ukrepih manjših in manj problematičnih državnih pomoči ter uvedene oprostitev, 24 držav članic pa se je pridružilo platformi Transparency Award Module (modul za preglednost dodeljevanja državne pomoči), ki zagotavlja informacije o državnih pomočeh.

<sup>(2)</sup> [http://ec.europa.eu/competition/antitrust/proposed\\_directive\\_sl.pdf](http://ec.europa.eu/competition/antitrust/proposed_directive_sl.pdf).

2.6 Na koncentriranih trgih se strogo izvajajo pravila konkurence. Komisija je v farmacevtskem sektorju opravila prvo preiskavo v zvezi s pomisleki o praksah oblikovanja previsokih cen v farmacevtski industriji; pregledala je več združitvev v agrokemijskem sektorju in prepovedala združitvev v cementni industriji, s katero bi se zmanjšala konkurenca.

2.7 V energetske sektorju so bili sprejeti izvršilni ukrepi glede državne pomoči in mehanizmov zmožljivosti, preiskava poslovnih praks podjetja Gazprom v Srednji in Vzhodni Evropi pa se nadaljuje s predhodno ugotovitvijo, da gre za kršitev protimonopolnih pravil EU.

2.8 Na področju prometa so bili pregledani prevzemi v letalskem sektorju, pri čemer so bila ugotovljena protikonkurenčna ravnanja v železniškem prometu v Litvi, čemur so sledile kazni in popravni ukrepi, zagotovitev državne pomoči v prometnem sektorju v Grčiji in Bolgariji pa je bila odobrena. Pri podjetju Scania je bil izveden protikartelni ukrep glede cestnega prevoza blaga, več podjetij v sektorju avtomobilskih delov pa je prejelo visoke kazni.

2.9 Z razširitvijo uredbe o splošnih skupinskih izjemah na letališča in pristanišča se je olajšala zagotovitev ustrezne državne pomoči.

2.10 Komisija je v svoji preiskavi predlagane združitve med Deutsche Börse in London Stock Exchange Group ugotovila, da bi se s tem ustvaril monopol, zato jo je prepovedala.

2.11 Politika konkurence EU se bo morala konstruktivno in ustvarjalno odzvati na izziv, ki ga prinaša izstop Združenega kraljestva iz EU. V skladu z navodili Evropskega sveta mora vsak prihodnji trgovinski sporazum zagotoviti enake konkurenčne pogoje, zlasti v smislu konkurence in državne pomoči.

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO pozdravlja poročilo za leto 2017, ki vsebuje več primerov osredotočanja Komisije na koristi in varstvo potrošnikov. Posledica tega pristopa ni le krepitev povezovanja enotnega trga, temveč tudi krepitev gospodarskega razvoja in povezanih ciljev socialne politike.

3.2 V zadnjem letu je bil v mnenjih EESO pogosto poudarjen pomen učinkovite in uporabne politike konkurence. Merila za dobrobit in koristi potrošnikov, skupaj z ohranitvijo učinkovite strukture konkurence, zagotavljajo podlago za obravnavo izkoriščanja, izključevalnih ravnanj in omejevalnih sporazumov. S spodbujanjem dobre gospodarske prakse trdna politika konkurence spodbuja krepitev evropskih podjetij na konkurenčnih svetovnih trgih in se zavzema za socialne cilje, na katerih temelji.

#### 3.3 Emisije iz vozil

3.3.1 EESO v svojem mnenju o ukrepih EU za izboljšanje okoljske skladnosti in upravljanja <sup>(3)</sup> ugotavlja, da nezadostno spoštovanje mehanizmov za zagotavljanje okoljske skladnosti in upravljanja žal povzroča nelegalno konkurenco in gospodarsko škodo. Odbor ugotavlja, da sta skladnost in spoštovanje pravne države bistvenega pomena za močno politiko konkurence.

3.3.2 V zvezi s tem je Odbor zadovoljen, da je predhodna preiskava Komisije v zvezi z morebitnim kartelom, ki vključuje podjetja BMW, Daimler, Volkswagen, Audi in Porsche, in sicer glede tega, ali so podjetja omejila razvoj sistemov selektivne katalitične redukcije in filtrov za delce, s čimer so morda omejila uvajanje okolju prijaznejših tehnologij, ekipo za protikonkurenčna ravnanja spodbudila k uvedbi uradne preiskave.

#### 3.4 Kolektivna pravna sredstva

3.4.1 Odbor je seznanjen s končnim prenosom direktive o odškodninskih tožbah <sup>(4)</sup>, ki delno obravnava vprašanje vzpostavitve pravnega mehanizma za kolektivne tožbe. Vendar umik predloga direktive, ki ga je pripravil GD za konkurenco v letu 2009, skupaj s predlogom, pred kratkim vključenim v sveženj o novem dogovoru za potrošnike, kaže na

<sup>(3)</sup> UL C 283, 10.8.2018, str. 69.

<sup>(4)</sup> Direktiva 2014/104/EU Evropskega parlamenta in Sveta o odškodninskih tožbah zaradi kršitve protimonopolnih pravil (UL L 349, 5.12.2014, str. 1).

pomanjkanje politične volje za sprejetje pomembnih ukrepov za vzpostavitev resnično učinkovitega okvira za zastopniške tožbe na evropski ravni. EESO zato poziva Komisijo, naj še naprej spremlja učinkovitost mehanizmov kolektivnih tožb za kršitve konkurenčnega prava v različnih državah članicah in naj po potrebi sprejme nadaljnje ukrepe.

### 3.5 *Fransizing v maloprodajnem sektorju*

3.5.1 EESO ugotavlja, da vse večji problem predstavljajo franšizne pogodbe v maloprodajnem sektorju, kar ima lahko resne posledice za konkurenco. Zaradi večjega spora med nizozemskim franšizodajalcem HEMA in več franšizojemalci glede obstoječih pogodb in dela zaslužka od internetne prodaje je na primer prišlo do odpovedi franšiznih pogodb. Odbor poziva Komisijo, naj preuči ta primer in predstavi dodatne predloge o franšizingu, ki bi jih bilo mogoče vključiti v uredbo o skupinskih izjemah za ponovno vzpostavitev poslovnega in pogodbenega ravnotežja med franšizojemalci in franšizodajalcem.

### 3.6 *Subvencije na ravni lokalnih oblasti*

3.6.1 V več državah članicah lokalne oblasti za razvoj poslovnih dejavnosti uporabljajo sredstva ali objekte v javni lasti. Če je prisoten element subvencije, lahko to povzroči nelojalno konkurenco. Mala in srednja podjetja v gostinskem in turističnem sektorju se na primer srečujejo s subvencioniranimi dejavnostmi v menzah športnih klubov, rekreacijskih centrov itd. Lokalne oblasti imajo v lasti klube in društva ali jim ponujajo javna sredstva, pri čemer so ti subjekti pogosto oproščeni plačila DDV in so upravičeni do socialnih premij, kot je prostovoljno delo. Te parakomercialne dejavnosti so pogosto organizirane (v smislu prometa in prihodkov) kot običajne poslovne dejavnosti. Odbor poziva Komisijo, naj ta pojav spremlja in preveri, ali se pravila o državni pomoči lahko prilagodijo ali drugi instrumenti razvijejo na ravni EU, da bi uredili te lokalne dejavnosti, ki so v nekaterih primerih celo subvencionirane s sredstvi EU.

### 3.7 *Informacije o državni pomoči*

3.7.1 Razpoložljivost in uporaba platforme Transparency Award Modul (modul za preglednost dodeljevanja državne pomoči) je posebej dobrodošla, saj zainteresiranim stranem (Komisiji, konkurentom in širši javnosti) omogoča preverjanje skladnosti državne pomoči s pravili. Doslej je bilo objavljenih približno 30 000 dodelitev pomoči.

## 4. **Posebne ugotovitve**

### 4.1 *Direktiva ECN+*

4.1.1 EESO je zadovoljen, da je v poročilu poseben poudarek namenjen izvrševanju, in ob tej priložnosti ponovno izraža svoje mnenje <sup>(5)</sup> o direktivi <sup>(6)</sup> ECN+, ki omogoča večjo učinkovitost organov, pristojnih za konkurenco.

4.1.2 Odbor je že izrazil svoje mnenje, da bi bila na tem področju uredba lahko učinkovitejši zakonodajni instrument, vendar priznava potrebo po sorazmernosti. Poleg tega mora politika konkurence zagotavljati enake možnosti, organi, pristojni za konkurenco, pa morajo imeti na razpolago pravne ukrepe in instrumente, ki so potrebni za boj proti skrivnim kartelom.

4.1.3 Čeprav bi morala direktiva ECN+ zagotoviti neodvisnost, sredstva in učinkovito zbirko orodij za izvrševanje, vprašanja o avtonomiji in zmogljivostih organov, pristojnih za konkurenco, ostajajo nerešena. Za učinkovito delo so potrebni resnična neodvisnost, strokovno znanje in usposabljanje. Spodbujati je treba preventivne ukrepe za preprečevanje protikonkurenčnega ravnanja in povečati kazni, da bodo od njega učinkovito odvrčale. Organi, pristojni za konkurenco, morajo prav tako imeti pravico, da sami sprožijo sodne postopke.

<sup>(5)</sup> UL C 345, 13.10.2017, str. 70.

<sup>(6)</sup> Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o krepitevi vloge organov držav članic, pristojnih za konkurenco, da bodo učinkoviteje izvajali pravila konkurence in zagotavljali pravilno delovanje notranjega trga (COM(2017) 142 final).

## 4.2 Zaščita žvižgačev

4.2.1 Glede obveščanja javnosti o pravilih konkurence je potrebno še nekaj dela. Tako se bo povečala učinkovitost novih orodij, ki so na voljo za poročanje o kršitvah, kot je orodje za žvižgače. Čeprav EESO z zadovoljstvom ugotavlja, da se to orodje redno uporablja, ima veliko pomislekov v zvezi s predlagano direktivo, katere cilj je okrečiti zaščito žvižgačev<sup>(7)</sup>.

4.2.2 EESO želi Komisijo opozoriti na svoje mnenje o tej direktivi<sup>(8)</sup>, v katerem priporoča, da področje uporabe te direktive ne sme biti omejeno na skladnost s pravom EU, temveč mora biti precej širše in mora vključevati skladnost z nacionalnim pravom.

4.2.3 Prav tako je pomembno omeniti vključitev pravic delavcev ter kot primer pravnih oseb omeniti predstavnike sindikatov in nevladnih organizacij. Žvižgači morajo imeti dostop do predstavnikov sindikatov v vseh fazah postopka.

## 4.3 Digitalno gospodarstvo

4.3.1 EESO ugotavlja, da je bila konec leta 2017 sprejeta nova uredba o sodelovanju na področju varstva potrošnikov<sup>(9)</sup>, ki bi morala zagotoviti boljše usklajevanje med potrošniškimi mrežami, da bi se lahko izvrševali ukrepi preprečevanja čezmejnih protikonkurenčnih praks. Uredba na primer določa prakse geografskega blokiranja v sektorju elektronskega trgovanja, ki je po svoji naravi čezmejno vprašanje. Evropski potrošniški centri so to vprašanje obravnavali več let, pri čemer so zbirali čezmejne primere in prakse. Skupaj z Evropsko mrežo za konkurenco in mrežo za sodelovanje na področju varstva potrošnikov se zdaj pričakujejo bolj usklajeni izvršilni ukrepi.

4.3.2 Na naglo rastočem področju digitalnega gospodarstva se nenehno porajajo najrazličnejše druge protikonkurenčne prakse. Z uporabo zapletenih algoritmov, na primer, se lahko cena prilagodi glede na podatke o potencialnem kupcu, zbrane iz različnih spletnih virov, podjetja pa se lahko z njihovo pomočjo tudi lotevajo nedovoljenega spletnega dogovarjanja. Komisija mora imeti na voljo ustrezne proračunske vire, da bo lahko te prakse spremljala in jih preprečevala.

4.4 EESO meni, da bi bilo boljše sodelovanje med organi, pristojnimi za konkurenco, in potrošniškimi organizacijami koristno za obe strani, zlasti ker imajo nacionalne potrošniške organizacije zelo dobro izhodišče za obveščanje organov, pristojnih za konkurenco, o domnevnih kršitvah. Dejansko lahko na podlagi lastne obravnave pritožb oblastem zagotovijo dragocene podatke.

4.5 Energetska unija lahko spodbudi stalen proces zagotavljanja lojalne konkurence v energetske sektorju EU, ki je še vedno območje s širokim razponom cen za potrošnike in industrijo, kjer je mogoče omejiti tržne možnosti. EESO meni, da bo podrobna analiza regulativnih praks, ki se zelo razlikujejo med državami članicami, podlaga za konstruktiven dialog pri reševanju neskladij, pri čemer morajo to analizo skupaj izvesti organi za varstvo konkurence, nacionalni energetski regulatorji in Komisija. Pri tem se bodo lahko ugotovili pomanjkanje izbire in omejevalna ravnanja, na primer v sistemih daljinskega ogrevanja.

4.6 Stalen problem je neustrezno uveljavljanje tržne moči v maloprodajnem živilskem sektorju. Komisija postavlja vprašanje, ali so verige velikih trgovcev na drobno pridobile preveliko pogajalsko moč (v dvostranskih pogajanjih z dobavitelji) in kupno moč (na splošno na trgu) zaradi svoje dvojne vloge kupcev in konkurentov (z zasebnimi znamkami)<sup>(10)</sup>. Odbor poziva k ukrepanju v skladu z nedavnim mnenjem o tej temi<sup>(11)</sup> in ponavlja svoje priporočilo, da naj Komisija v prihodnja poročila o politiki konkurence vključi spremljanje delovanja verige distribucije živil.

<sup>(7)</sup> Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije (COM(2018) 218 final).

<sup>(8)</sup> Mnenje EESO o krepitvi zaščite žvižgačev na ravni EU. Poročevalka: Franca Salis-Madinier (UL C 62, 15.2.2019, str. 155).

<sup>(9)</sup> Uredba (EU) 2017/2394 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 345, 27.12.2017, str. 1).

<sup>(10)</sup> Delovni dokument služb Komisije, SWD(2018) 349 final.

<sup>(11)</sup> UL C 283, 10.8.2018, str. 69.

#### 4.7 *Konkurenčno pravo in širši javni interes*

4.7.1 Izkrivljanje trga lahko povzroči tudi vrsta dejavnikov, ki ne sodijo na ozko področje politike konkurence. Gre za velike razlike med državami članicami glede politike obdavčitve dohodka pravnih oseb, zaposlovalne prakse, znane kot socialni damping, prakse iz gospodarstva priložnostnih del ter vprašanja, povezana s krožnim gospodarstvom in globalno gospodarsko vzdržnostjo.

4.7.2 Konkurenčno pravo, ki izvira iz ekonomskih perspektiv iz sredine 20. stoletja, mora zdaj biti kos izzivom 21. stoletja. Začeti bi morali obsežen in sistematičen pregled konkurenčnega prava EU, da bi se preseгло umetno ločevanje trga od socialnega in okoljskega področja, pri čemer je treba upoštevati gospodarske, okoljske in socialne cilje.

4.7.3 EESO je prepričan, da je treba kot cilje javnega interesa pri izvajanju konkurenčnega prava poleg interesov potrošnikov upoštevati tudi zaveze EU glede ciljev trajnostnega razvoja in Pariškega sporazuma o podnebnih spremembah.

4.7.4 Priznati je treba posledice koncentracij na trgu na prihodnje rodove potrošnikov in proizvajalcev. Presoditi bi bilo treba različne modele izračunavanja škodljivih dolgoročnih posledic, kot se na primer že izvaja pri javnem naročanju z izračunom stroškov v življenjski dobi.

4.8 EESO je v več nedavnih mnenjih<sup>(12)</sup> pozval h krepitvi ukrepov za pravično obdavčitev, ki jih izvaja Evropska komisija (glede multinacionalk in posameznikov), saj veliko vprašanj ostaja nerešenih, med drugim v zvezi z bojem proti davčnim goljufijam, davčnimi oazami, agresivnim davčnim načrtovanjem in nepošteno davčno konkurenco med državami članicami.

4.9 Še naprej prihaja do znatnega izkrivljanja trga, ki je posledica zelo različnih sistemov obdavčitve dohodkov pravnih oseb med državami članicami, pri čemer stopnja obdavčitve dohodkov pravnih oseb znaša med 9 in 35 %, v nekaterih državah pa v kategorijah, kot so pravice intelektualne lastnine, obstajajo celo nižje stopnje obdavčitve. Ker je davčna politika v nacionalni pristojnosti, bo EU s politiko konkurence vedno težko zmanjševala povzročena izkrivljanja.

4.10 Direktiva proti izogibanju davkom, ki se mora s prenosom v nacionalno pravo držav članic začeti izvajati s 1. januarjem 2019, določa pravila proti praksam izogibanja davkom, ki neposredno vplivajo na delovanje notranjega trga in vsebuje elemente, ki naj bi preprečevali nekatere različne nacionalne pristope, kar je treba pozdraviti.

V Bruslju, 12. decembra 2018

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

---

<sup>(12)</sup> UL C 262, 25.7.2018, str. 1; UL C 197, 8.6.2018, str. 29; UL C 81, 2.3.2018, str. 29.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Sveta o spremembi Uredbe Sveta (EU) 2015/1588 z dne 13. julija 2015 o uporabi členov 107 in 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije za določene vrste horizontalne državne pomoči**

(COM(2018) 398 final – 2018/0222 (NLE))

(2019/C 110/09)

Poročevalec: **Jorge PEGADO LIZ**

Zaprosilo	Evropska komisija, 12. 7. 2018
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	21. 11. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	12. 12. 2018
Plenarno zasedanje št.	539
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	205/3/4

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO je seznanjen s predlogom uredbe o spremembi Uredbe (EU) 2015/1588 z dne 13. julija 2015 o uporabi členov 107 in 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije za določene vrste horizontalne državne pomoči (COM(2018) 398 final), katere cilj je dodati dve novi vrsti pomoči v pooblastitveno uredbo, kar Komisiji omogoča, da sprejme skupinske izjeme (Uredba Sveta (EU) 2015/1588 <sup>(1)</sup> z dne 13. julija 2015).

1.2 EESO meni, da je ta predlog v okviru vrste novih predlogov, ki se nanašajo zlasti na naslednji večletni finančni okvir, potreben in pravočasen ter da je bistvenega pomena za učinkovito delovanje številnih ukrepov, predvidenih v teh novih pobudah. Predlog zagotavlja, da bo imela Komisija pomembno vlogo pri izboru s finančno pomočjo podprtih projektov v skladu s skupnim interesom Unije ter da bo javna podpora dopolnjevala zasebne naložbe in bo pregledna.

1.3 EESO se strinja s tem novim predlogom Komisije in ga podpira. Meni tudi, da je primerno spodbujati ustrezne deležnike, naj upoštevajo smernice iz kodeksa najboljših praks.

## 2. Predlog Komisije

2.1 Komisija je 6. junija 2018 v okviru vrste novih predlogov, ki se nanašajo zlasti na naslednji večletni finančni okvir <sup>(2)</sup>, predstavila predlog uredbe o spremembi Uredbe (EU) 2015/1588 z dne 13. julija 2015 o uporabi členov 107 in 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije za določene vrste horizontalne državne pomoči <sup>(3)</sup>.

2.2 Glede na to, da je cilj tega predloga izboljšati prepletanje nekaterih programov financiranja EU, zlasti v okviru programov COSME in Obzorje Evropa ali programa za digitalno Evropo, novega sklada InvestEU in podpore evropskemu teritorialnemu sodelovanju s pravili o državni pomoči, bo moral omogočiti ciljne spremembe sedanjih pravil o državni pomoči, da bo mogoče čimbolj nemoteno kombinirati javno financiranje držav članic, vključno s sredstvi iz evropskega strukturnega in investicijskega sklada, ki se upravljajo na nacionalni ravni, in sredstva skladov EU, ki jih centralno upravlja Komisija, ne da bi pri tem izkrivljali konkurenco na trgu EU.

<sup>(1)</sup> UL L 248, 24.9.2015, str. 1.

<sup>(2)</sup> COM(2018) 321 final z dne 2. aprila 2018.

<sup>(3)</sup> COM(2018) 398 final.



2.3 Namen predloga je vključiti dve novi vrsti pomoči v pooblastitveno uredbo, kar Komisiji omogoča, da sprejme skupinske izjeme, in sicer na podlagi opredelitve jasnih meril združljivosti (Uredba (EU) 2015/1588 z dne 13. julija 2015), pri čemer zagotovi, da je vpliv na konkurenco in trgovino med državami članicami omejen. S sprejetjem tovrstnih skupinskih izjem bi bilo mogoče znatno poenostaviti upravne postopke za države članice in Komisijo na podlagi jasno opredeljenih predhodnih pogojev združljivosti.

2.4 Na kratko, Komisija torej predlaga, da se členu 1(1)(a) Uredbe (EU) 2015/1588 dodata naslednji točki:

„(xv) financiranje, usmerjeno ali podprto s finančnimi instrumenti ali proračunskimi jamstvi EU, ki se centralno upravljajo, kadar je pomoč v obliki dodatnega financiranja iz državnih virov;

(xvi) projekte, ki prejema sredstva iz programov evropskega teritorialnega sodelovanja EU.“

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO je v nedavno sprejetih mnenjih podprl nove programske pobude Komisije, zlasti v okviru svojih mnenj:

- (a) InvestEU <sup>(4)</sup>;
- (b) Obzorje Evropa <sup>(5)</sup>;
- (c) Umetna inteligenca za Evropo <sup>(6)</sup>;
- (d) Obnovljeni evropski načrt za raziskave in inovacije <sup>(7)</sup>;
- (e) Evropski sklad za regionalni razvoj in Kohezijski sklad <sup>(8)</sup>;
- (f) Uredba o evropskem teritorialnem sodelovanju za obdobje 2021–2027 <sup>(9)</sup>;
- (g) Instrument za povezovanje Evrope <sup>(10)</sup>;
- (h) Izvajanje projektov TEN-T <sup>(11)</sup>;
- (i) Povezana in avtomatizirana mobilnost <sup>(12)</sup>;
- (j) Program za digitalno Evropo <sup>(13)</sup>.

3.2 Ta predlog Komisije je potreben za učinkovito delovanje več ukrepov, predvidenih v teh novih pobudah, katerih seznam je predložen v informativne namene, saj razprave med sozakonodajalcema še vedno potekajo, in odločilno prispeva k vodilni vlogi Komisije pri izbiri s pomočjo podprtih projektov in shem v skladu s skupnim interesom Unije in k temu, da bo javna podpora dopolnjevala zasebne naložbe in bo pregledna.

3.3 Členi 107, 108 in 109 v poglavju z naslovom Skupna pravila o konkurenci so matrične določbe temeljnega zakonodajnega akta EU (PDEU), ki urejajo državne pomoči.

<sup>(4)</sup> ECO/474 (UL C 62, 15.2.2019, str. 131).

<sup>(5)</sup> INT/858 (UL C 62, 15.2.2019, str. 33).

<sup>(6)</sup> UL C 440, 6.12.2018, str. 51.

<sup>(7)</sup> UL C 440, 6.12.2018, str. 73.

<sup>(8)</sup> ECO/462 (UL C 62, 15.2.2019, str. 90).

<sup>(9)</sup> UL C 440, 6.12.2018, str. 116.

<sup>(10)</sup> UL C 440, 6.12.2018, str. 191.

<sup>(11)</sup> TEN/669 (UL C 62, 15.2.2019, str. 269).

<sup>(12)</sup> TEN/673 (UL C 62, 15.2.2019, str. 274).

<sup>(13)</sup> TEN/677 (UL C 62, 15.2.2019, str. 292).

- 3.4 Zaradi uporabe Uredba (EU) 2015/1588 z dne 13. julija 2015 določa uporabo členov 107 in 108 PDEU za določene vrste horizontalne državne pomoči, ne glede na to, ali so to naložbe ali državna poročta.
- 3.5 To uredbo je treba prilagoditi, da se lahko dosežejo cilji iz predloga Komisije, ki jih EESO v celoti podpira.
- 3.6 EESO se zato strinja s spremembami, ki jih je treba uvesti v Uredbi (EU) 2015/1588, kot so določene v predlogu Komisije, saj so po njegovem mnenju bistvene za uresničevanje navedenih ciljev.
- 3.7 Poleg tega je EESO zadovoljen, da je Komisija nekaj dni po objavi obravnavanega predloga objavila tudi Kodeks najboljših praks pri izvajanju postopkov za nadzor državne pomoči<sup>(14)</sup>, ki razveljavlja kodeks, objavljen leta 2009, in vključuje sporočilo o poenostavljenem postopku<sup>(15)</sup>.
- 3.8 EESO pozdravlja to pobudo, da bi se čim bolj izkoristila posodobljena pravila o državni pomoči, kot so tista iz tega predloga, da bi državam članicam, prejemnikom pomoči in deležnikom zagotovili smernice o delovanju postopkov v zvezi z državnimi pomočmi v praksi in „da bi postopki državne pomoči postali čim bolj pregledni, enostavni, jasni, predvidljivi in pravočasni“.
- 3.9 Kodeks najboljših praks iz leta 2018 ni mišljen kot izčrpen in ne ustvarja novega prava. V njem je opisan postopek in podane smernice v zvezi z obravnavano tematiko. V skladu z besedilom ga je treba brati v povezavi z vsemi drugimi besedili, sprejetimi pred njim.
- 3.10 Njegov glavni cilj je spodbujati sodelovanje deležnikov s Komisijo med kontrolami ter uvesti postopek, ki bo za podjetja in države lažje razumljiv.
- 3.11 Izboljšuje tudi postopek obravnavanja pritožb v zvezi z državno pomočjo, tako da od pritožnikov zahteva, da dokažejo interes takoj po vložitvi pritožbenega obrazca, in določa okvirne roke za obravnavanje pritožb.

V Bruslju, 12. decembra 2018

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

---

<sup>(14)</sup> Sporočilo Komisije C(2018) 4412 final z dne 16. julija 2018.

<sup>(15)</sup> UL C 136, 16.6.2009, str. 13.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ukrepih Unije po njenem pristopu k Ženevskemu aktu Lizbonskega sporazuma o označbah porekla in geografskih označbah**

(COM(2018) 365 final – 2018/0189 (COD))

(2019/C 110/10)

Poročevalec: **Arnold PUECH d'ALISSAC**

Zaprosilo	Evropski parlament, 10. 9. 2018 Svet, 17. 10. 2018
Pravna podlaga	člen 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	21. 11. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	12. 12. 2018
Plenarno zasedanje št.	539
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	208/1/3

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Geografske označbe so edinstven in dragocen vir za proizvajalce iz Evropske unije na vse bolj liberaliziranem in konkurenčnem svetovnem trgu.

1.2 Evropska komisija bi morala vedno delovati tako, da bi zaščitila proizvodne modele in sheme kakovosti, ki slovijo po svetu zaradi svoje trajnosti, kar koristi potrošnikom in proizvajalcem.

1.3 Posebnost označb je, da poudarjajo lokalno razsežnost proizvoda, tj. lokalne kulturne vidike in znanje, ozemlje in njegove kmetijsko-ekološke posebnosti. Te značilnosti je treba ohraniti.

1.4 Opažamo, da se je na svetovni ravni razmahnilo uradno označevanje kakovosti in porekla.

1.5 EESO poudarja ta pozitiven vidik in pozdravlja predlog Evropske komisije za mednarodno zaščito registriranih označb porekla in geografskih označb v okviru Ženevskega sporazuma in njegove pravne prakse ter meni, da si je treba prizadevati za oblikovanje harmoniziranega okvira za zaščito oznak kakovosti na mednarodni ravni in pri tem delovati celovito, tako da bi v celoti zaščitili in spodbujali sistem označevanja kakovosti.

1.6 Predlagati bi bilo treba sistem, ki bi zagotavljal pravično obravnavo vseh evropskih proizvajalcev, ki želijo, da bi bile njihove geografske označbe priznane tudi na mednarodni ravni.

1.7 EESO meni, da bi bilo treba pravice, pridobljene z geografskimi označbami, ki so že registrirane in zaščitene na evropski ravni, ohraniti, da bi preprečili kazni in neenako obravnavo.

## 2. Predlog uredbe

2.1 Namen predloga Komisije je zagotoviti pravni okvir za učinkovito sodelovanje Evropske unije v Lizbonski uniji o označbah porekla in geografskih označbah v okviru Svetovne organizacije za intelektualno lastnino (WIPO), ko bo Evropska unija postala pogodbenica Ženevskega akta.

2.2 Ženevski akt določa zavezo vsake pogodbenice, da na svojem ozemlju zaščiti registrirane označbe porekla in geografske označbe v okviru svojega pravnega sistema in prakse. Vsaka pogodbenica tako zaščiti registrirane označbe porekla in geografske označbe, razen če to zavrne.

2.3 Evropska komisija predlaga, naj Evropska unija, ko bo postala pogodbenica Ženevskega akta, predloži seznam geografskih označb (o katerem se dogovori z državami članicami), ki jih želi zaščititi v okviru sistema Lizbonskega sporazuma. Po pristopu Evropske unije k Lizbonski uniji bo zahtevke za mednarodno registracijo dodatnih geografskih označb, zaščitene in registrirane v Uniji, mogoče vložiti na pobudo Komisije ali na zahtevo države članice ali zainteresirane skupine proizvajalcev.

2.4 Vzpostaviti bi bilo treba ustrezne postopke, s katerimi bi lahko Komisija presojala označbe porekla in geografske označbe s poreklom iz tretjih pogodbenic, ki so registrirane v mednarodnem registru. Unija bo morala spoštovati označbe porekla in geografske označbe iz tretjih pogodbenic, registriranih v mednarodnem registru skladno s poglavjem III Ženevskega akta.

2.5 Akt zahteva zlasti, da vsaka pogodbenica zagotovi učinkovita pravna sredstva za zaščito registriranih označb porekla in registriranih geografskih označb (glej člen 14 Ženevskega akta Lizbonskega sporazuma <sup>(1)</sup>).

2.6 Sedem držav članic Evropske unije je članic Lizbonske unije, s čimer so sprejele zaščito imen tretjih držav. Da bi jim zagotovili sredstva za izpolnjevanje njihovih mednarodnih obveznosti, ki so jih sprejele pred pristopom Evropske unije k Lizbonski uniji, bi bilo treba opredeliti prehodno ureditev, ki bi imela učinke samo na nacionalni ravni in ne bi vplivala na trgovino v Uniji ali mednarodno trgovino.

2.7 Pristojbine, ki jih je treba plačati v skladu z Ženevskim aktom in Skupnim pravilnikom za vložitev zahtevka za mednarodno registracijo označbe porekla ali geografske označbe, krije država članica, iz katere je označba porekla ali geografska označba (glej člen 11 Ženevskega akta Lizbonskega sporazuma <sup>(2)</sup>).

2.8 Unija je vzpostavila enotne in izčrpne sisteme zaščite geografskih označb. Zaščitena imena proizvodov, zajeta v teh sistemih, so v vsej Uniji celovito zaščitena na podlagi enotnega postopka za vložitev zahtevka. Predlog je skladen s splošno politiko Unije za spodbujanje in krepitev zaščite geografskih označb v okviru dvostranskih, regionalnih in večstranskih sporazumov.

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO pozdravlja predlog Evropske komisije za mednarodno zaščito registriranih označb porekla in geografskih označb v okviru Ženevskega sporazuma in njegove pravne prakse. V okolju, ki postaja vse bolj globalizirano, zlasti v trgovini z agroživilskimi proizvodi, si je treba prizadevati za oblikovanje harmoniziranega okvira za zaščito oznak kakovosti na mednarodni ravni.

3.2 Evropska komisija bi morala vedno delovati tako, da bi zaščitila svoje proizvodne modele in sheme kakovosti, ki slovijo po svetu, ker so koristni za zdrave potrošnikov ter gospodarsko in okoljsko vzdržni.

3.3 Geografske označbe so dragocen in edinstven vir (5,7 % prodaje v agroživilski industriji oz. 54 milijard EUR leta 2010 <sup>(3)</sup>) za proizvajalce iz Evropske unije na vse bolj liberaliziranem svetovnem trgu. Prizadevanje, da bi bili konkurenčni na področju kakovosti, pa je brezplodno, če glavno orodje, ki se uporablja za naše kakovostne proizvode, tj. geografske označbe, ni dovolj zaščiteno na mednarodnih trgih.

3.4 EESO poudarja, da je z geografskimi označbami mogoče jasno razlikovati konkurenčne proizvode in obveščati potrošnike o poreklu proizvoda. V nasprotju z blagovnimi znamkami je namen geografskih označb poudariti povezavo med proizvodom in njegovim ozemljem porekla. Njihova posebnost je, da poudarjajo lokalno razsežnost proizvoda, tj. lokalne kulturne vidike in znanje, ozemlje in njegove kmetijsko-ekološke posebnosti. Te značilnosti je treba ohraniti.

<sup>(1)</sup> [http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo\\_pub\\_239.pdf](http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_239.pdf)

<sup>(2)</sup> Prav tam.

<sup>(3)</sup> Glej povabilo k oddaji ponudb št. AGRI-2011-EVAL-04.

3.5 EESO je že leta 2008 v svojem mnenju o geografskih označbah in označbah porekla <sup>(4)</sup> poudaril, da se „v evropski civilni družbi [...] ozaveščenost potrošnikov o značilnostih kmetijsko-živilskih proizvodov že nekaj časa stalno izboljšuje, kar ustvarja povpraševanje po kakovostnih proizvodih“. To velja danes bolj kot kadar koli prej, saj evropski potrošniki vedno bolj povprašujejo po kakovostnih proizvodih iz nekega ozemlja, območja ali države, katerih kakovost, sloves in druge značilnosti so tesno povezani z geografskim poreklom <sup>(5)</sup>.

3.6 Francoski ekonomski, socialni in okoljski svet v svojem nedavnem mnenju z naslovom *Les signes officiels de qualité et d'origine des produits alimentaires* (Uradne označbe kakovosti in porekla živil) ugotavlja, da se je na svetovni ravni zelo povečalo uradno označevanje kakovosti in porekla. Geografskih označb je vse več, da bi zadostili čedalje večjemu povpraševanju potrošnikov in poudarili zgodovino, dediščino in podedovano znanje na nekem območju.

3.7 EESO želi spomniti, da je po ugotovitvah organizacije FAO <sup>(6)</sup> opaziti zelo pozitiven učinek geografskih označb na cene ne glede na vrsto proizvoda, regijo porekla ali trajanje registracije.

3.8 Vidiki, povezani z zaščito geografskih označb, so v dvostranskih sporazumih, ki so že sklenjeni ali o njih potekajo pogajanja, vse bolj osrednjega pomena. EESO želi poudariti ta pozitiven vidik, vendar hkrati meni, da je treba delovati celovito, tako da bi v celoti zaščitili in spodbujali sistem označevanja kakovosti.

3.9 EESO meni, da bi bilo treba zato ponovno razmisliti o predlogu, v skladu s katerim bi na ravni EU uvedli pozitiven seznam, kar ni v skladu z zahtevo po celoviti zaščiti sistema geografskih označb. Predlagati bi bilo treba sistem, ki bi zagotavljal pravično obravnavo vseh evropskih proizvajalcev, ki želijo, da bi bile njihove geografske označbe priznane tudi na mednarodni ravni. To še toliko bolj drži, saj se pri izbranih merilih ne upoštevajo druga bistvena socialno-ekonomska merila za razvoj gospodarstva nekaterih območij Evropske unije. V povezavi z geografskimi označbami se pogosto razvije lokalno gospodarstvo, ki ustvarja delovna mesta, pomembno vpliva na druge gospodarske sektorje, kot je turizem, in je koristno za načrtovanje rabe zemljišč.

3.10 EESO poziva Komisijo, naj upošteva posledice prihodnjih novih odnosov med Evropsko unijo in Združenim kraljestvom ter vpliv, ki bi ga lahko imelo oblikovanje pozitivnega seznama na potekajoča pogajanja, na katerih bi morali v celoti zaščititi sistem kakovosti Evropske unije. Združeno kraljestvo bo moralo tudi po izstopu iz EU spoštovati geografske označbe, ki so zaščitene s sistemom, ki ga je uporabljalo doslej.

3.11 EESO poudarja, da evropski agroživilski sektor močno ogroža ponarejanje proizvodov. Evropska komisija v poročilu <sup>(7)</sup>, ki ga je nedavno objavila, ugotavlja, da se najpogosteje ponarejajo prav agroživilski proizvodi.

3.12 EESO želi spomniti, da je sedem držav EU že dejanskih članic Lizbonskega sporazuma (Bolgarija, Francija, Madžarska, Italija, Portugalska, Češka in Slovaška) in da je z njim doslej registriranih več kot 1 000 geografskih označb, za katere je z enotnim postopkom registracije zagotovljena mednarodna zaščita zaščiteneh označb porekla (ZOP) in zaščiteneh geografskih označb (ZGO).

3.13 EESO meni, da bi bilo treba pravice, pridobljene z geografskimi označbami, ki so že registrirane in zaščitene na evropski ravni, ohraniti, da bi preprečili kazni in neenako obravnavo.

3.14 EESO na koncu opozarja na študijo iz leta 2012 o tržni vrednosti geografskih označb v Uniji <sup>(8)</sup>, ki je doslej edina na voljo, a se stopnja povečanja vrednosti zaradi geografskih označb (angl. *value premium rate*) od takrat očitno ni bistveno spremenila.

V Bruslju, 12. decembra 2018

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Luca JAHIER

<sup>(4)</sup> UL C 204, 9.8.2008, str. 57.

<sup>(5)</sup> Uredba (EU) št. 1151/2012 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 343, 14.12.2012, str. 1), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?qid=1540542863415&uri=CELEX:32012R1151>.

<sup>(6)</sup> Organizacija Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo.

<sup>(7)</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/report\\_on\\_eu\\_customs\\_enforcement\\_of\\_ipr\\_2017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/report_on_eu_customs_enforcement_of_ipr_2017_en.pdf) (zaenkrat je na voljo samo v angleščini).

<sup>(8)</sup> [https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/value-gi\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/value-gi_en) (zaenkrat je na voljo samo v angleščini).

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Spremenjeni predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 1093/2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski bančni organ), Uredbe (EU) št. 1094/2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine), Uredbe (EU) št. 1095/2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski organ za vrednostne papirje in trge), Uredbe (EU) št. 345/2013 o evropskih skladih tveganega kapitala, Uredbe (EU) št. 346/2013 o evropskih skladih za socialno podjetništvo, Uredbe (EU) št. 600/2014 o trgih finančnih instrumentov, Uredbe (EU) 2015/760 o evropskih dolgoročnih investicijskih skladih, Uredbe (EU) 2016/1011 o indeksih, ki se uporabljajo kot referenčne vrednosti v finančnih instrumentih in finančnih pogodbah ali za merjenje uspešnosti investicijskih skladov, Uredbe (EU) 2017/1129 o prospektu, ki se objavi ob ponudbi vrednostnih papirjev javnosti ali njihovi uvrstitvi v trgovanje na reguliranem trgu, in Direktive (EU) 2015/849 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma

(COM(2018) 646 final – 2017/0230 (COD))

(2019/C 110/11)

Glavni poročevalec: **Petr ZAHRADNÍK**

Zaprosilo	Evropski parlament, 4. 10. 2018 Svet Evropske unije, 12. 11. 2018
Pravna podlaga	člen 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	12. 12. 2018
Plenarno zasedanje št.	539
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	121/0/4

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) ceni prožnost, s kakršno se Evropska komisija odziva na nastale težave v bančnih in finančnih institucijah ter sprejema dodatne ukrepe za izkoreninjenje praks pranja denarja in financiranja terorizma.

1.2 Hkrati meni, da bi tesnejše usklajevanje in racionalizacijo postopkov med nadzornimi organi moralo spremljati tudi usklajevanje dejavnosti z drugimi ustreznimi subjekti, da bi bilo mogoče ta zelo nevarni problem učinkovito obravnavati.

1.3 EESO opozarja, da tehnološke in komunikacijske možnosti ne le omogočajo oblikovanje inovativnih finančnih produktov v korist imetnikov vlog in vlagateljev, temveč so hkrati velika skušnjava za storilce kaznivih dejanj na področju pranja denarja in financiranja terorizma. Zato poziva, naj bodo sprejete rešitve čim bolj usmerjene v odpravo prihodnjih tveganj.

1.4 EESO poudarja vse večji pomen tega problema v odnosih s tretjimi državami glede na zaostrovanje geopolitičnih, varnostnih in političnih tveganj, ter opozarja na potrebo po čim večji pripravljenosti EU za odpravo pranja denarja in financiranja terorizma ter preprečevanje zlorabe finančnega trga in finančnih institucij v EU.

1.5 EESO priznava in spoštuje to, da so predlagani ukrepi sicer pomembni, vendar le delni koraki glede usklajevanja, organizacije in pristojnosti, na katere se mora navezati dodaten sklop ukrepov, da se problem uspešno reši. Hkrati se strinja z Evropsko komisijo, da je za izvedljivost in vzdržnost izbranega pristopa bolj priporočljivo ravnati bolj postopno, da to ne bi občutno ogrozilo stabilnosti in delovanja obstoječega sistema.

1.6 EESO je prepričan, da je v okviru novega ravnovesja pristojnosti nadzornih organov zaželeno najti uravnoteženo razmerje med Evropskim bančnim organom (EBA) z novimi, okrepljenimi pristojnostmi in nacionalnimi nadzornimi organi, da bodo lahko vsi zadevni subjekti optimizirali uporabo svojih zmogljivosti za želeno rešitev problema.

1.7 EESO poudarja pomen, ki ga ima za izpolnitev cilja predlaganih ukrepov notranje in zunanje komuniciranje na temo pranja denarja in financiranja terorizma. Pri notranjem komuniciranju je ključnega pomena optimizirati in ohraniti pretok informacij med pristojnimi nadzornimi organi; pri zunanjem komuniciranju gre za obveščeno in ozaveščanje zainteresirane javnosti kot obliko preprečevanja in pripravljenosti na možnost pojava tega kaznivega dejanja.

1.8 EESO zanima, na podlagi katerih dokumentov je bil bančni sektor označen kot najbolj izpostavljen zlorabam kaznivega dejanja pranja denarja ter financiranja terorizma, zaradi česar so se okrepili položaj in pristojnosti Evropskega bančnega organa, ne pa tudi preostalih dveh nadzornih organov EU.

1.9 Veselilo bi ga, da bi natančneje opredelili nove odnose glede usklajevanja in sinergij na področju preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma med Evropskim bančnim organom in drugimi evropskimi in nacionalnimi nadzornimi organi ter zlasti nadzornimi organi tretjih držav.

## 2. Splošno ozadje predloga in ključna dejstva

2.1 Od leta 2011 je v EU v veljavi novi sistem nadzora finančnega trga, ki je občutno prispeval k njegovi stabilnosti in omejevanju tveganja ter privedel k uskladitvi pravil finančnih trgov v EU in k zblizjevanju dejavnosti nadzora nad njimi. Vendar pa se je zaradi nadaljnega razmaha tehnoloških in finančnih inovacij razširil tudi razpon kriminalnih dejavnosti, ki izkoriščajo finančni sektor za spodbujanje kaznivih dejanj in za legalizacijo prihodkov od njih. Obe vrsti teh dejavnosti sta seveda ne le močno družbeno nezaželeni in nesprejemljivi, temveč hkrati izkrivljata delovanje in učinkovitost finančnih trgov, ker njun glavni cilj ni čim večji donos na podlagi objektivnih možnosti razvoja posameznih sredstev in njihovo plemenitenje, pač pa utaja, prikrivanje in nerazkritje; to ravnanje pa je povezano s tem, da finančna sredstva niso nujno dodeljena optimalno.

2.2 Namen predlaganih ukrepov tako ni le preprečiti ali omejiti možnosti storitve kaznivega dejanja ali legalizacije njegovih rezultatov, temveč tudi ohranjanje zdravja finančnih institucij, ki se zlorablajo pri tem kaznivem dejanju, njihove stabilnosti in varnosti za stranke in vlagatelje. S tem se omejijo tudi politična tveganja in tveganja za ugled tako posameznih držav članic kot tudi EU kot celoto.

2.3 Glede na to da so finančni trgi danes mednarodni in medsebojno povezani kot še nikoli prej, je za namene tega predloga zelo pomembno vzpostaviti sistem, ki izpolnjuje svojo funkcijo v čezmejnem okolju, saj empirične analize kažejo, da so tovrstna kazniva dejanja čedalje pogostejše čezmejna, med drugim s sodelovanjem subjektov iz tretjih držav. Še tako dobro organiziran boj proti tej kriminalni dejavnosti zgolj na ravni ene države je torej za končni uspeh teh prizadevanj nezadosten. Zato je nadvse pomembno učinkovito sodelovanje med nacionalnimi nadzornimi organi na področju preprečevanja pranja denarja oziroma nacionalnimi organi nadzora nad finančnim trgom ter organi EU s tega področja pa tudi z nadzornimi organi tretjih držav.

2.4 Predlagani ukrep, ki je predmet tega mnenja, je le delni ukrep v teh prizadevanjih. Da bi bila prizadevanja uspešna, je bistvena koordinacija z drugimi elementi, ki skupaj sestavljajo sistematičen in dosleden pristop, ki bo storilec čim bolj oteževal ta kazniva dejanja.

2.5 Predlog se osredotoča predvsem na:

- optimizacijo uporabe strokovnega znanja in virov s centralizacijo nalog pri Evropskem bančnem organu, povezanih s preprečevanjem pranja denarja in financiranja terorizma ter bojem proti njima, na celotnem finančnem trgu,

- pojasnitev obsega in vsebine nalog, povezanih s preprečevanjem pranja denarja, za katere je pooblaščen Evropski bančni organ,
- krepitev orodij za izvajanje nalog preprečevanja pranja denarja,
- krepitev usklajevalne vloge Evropskega bančnega organa za mednarodna vprašanja v zvezi s preprečevanjem pranja denarja.

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO meni, da je boj proti pranju denarja in financiranju terorizma čedalje pomembnejša tema ne le zaradi dinamičnih tehnoloških sprememb in finančnih inovacij, pač pa tudi zaradi številnih nedavno odkritih primerov, v katerih je bil bančni in finančni sistem v več državah članicah EU zlorabljen v kaznive namene. V zvezi s tem je pomembno tudi povečano geopolitično tveganje, vključno s terorističnim delovanjem.

3.2 EESO je zaskrbljen, ker ta problem še otežuje dejstvo, da k tem kaznivim dejanjem in prizadevanjem za legalizacijo prihodkov od njih, ki nastanejo s posredovanjem finančnega sektorja, prihaja ne samo na čezmejni podlagi znotraj EU, temveč tudi v povezavi s kriminalnimi dejavnostmi, ki segajo v tretje države. Veseli ga, da si predlog Evropske komisije dejavno prizadeva za rešitev tega problema.

3.3 V zvezi s tem ugotavlja, da je, čeprav je bil pregled Evropskega sistema finančnega nadzora obravnavan v letu 2017 <sup>(1)</sup> in je EESO o njem že izdal mnenje <sup>(2)</sup>, sprejeto na plenarnem zasedanju 15. februarja 2018, zaradi novih izkušenj in okoliščin treba predlog spremeniti in vanj vključiti dodatne elemente za izboljšanje njegove učinkovitosti. Vsebina navedenega mnenja ostaja še naprej aktualna in popolnoma relevantna. Hkrati Odbor odobrava prožen odziv Evropske komisije na vrsto bančnih škandalov v različnih državah EU, ki je potrdila, da so storilci kaznivih dejanj sposobni izkoriščati tako tehnološka in komunikacijska orodja kot veljavno zakonodajo. Pri tem razkrivajo slabosti ureditve EU na področju pranja denarja.

3.4 EESO ugotavlja, da so novi elementi predloga predvsem tehnične in organizacijske narave, čeprav bi morale biti rešitve za izboljšanje sedanjih razmer širše in celovitejše. Ob tem dodaja, da se predlog nanaša le na ozek nabor vprašanj, ki zadevajo razširitev pooblastil Evropskega bančnega organa in okrepitev njegovega usklajevanja z nacionalnimi nadzornimi organi s področja boja proti pranju denarja (nadzorniki za preprečevanje pranja denarja) in v nekaterih pogledih in nekaterih primerih tudi določen nadzor nad njimi. Po drugi strani ne obravnava denimo dejavnosti finančnih obveščevalnih enot (FIU). Predlog se nanaša na usklajevanje dejavnosti in postopkov na splošno, ne pa na konkretno vsebino boja proti pranju denarja.

3.5 EESO opozarja in poudarja, da pranje denarja omogoča legalizacijo prihodkov iz dejavnosti, ki so nezdržljive z zakonodajo in kaznive, hkrati pa vodi v nerazumno dodeljevanje sredstev, saj je glavni namen teh dejavnosti „ne biti odkrit“ in „oprati“ vložena sredstva ali jih prenesti na mesto, kjer bo storjeno še eno kaznivo dejanje, ne pa nujno zaslužiti. Pri tem spoštuje in hkrati poudarja dejstvo, da se predlagana novela ne ukvarja z analizo novih trendov in okoliščin, v katerih danes prihaja do pranja denarja. Na področju izkoreninjenja te nepoštena prakse se predlog strogo in ozko osredotoča na izbrana področja, med katerimi prevladujeta okrepitev vloge Evropskega bančnega organa med evropskimi nadzornimi organi na področju problematike boja proti pranju denarja in financiranju terorizma ter njegovo boljše usklajevanje in komuniciranje z nacionalnimi nadzornimi organi za preprečevanje pranja denarja, ki so večinoma del organov nadzora nad bančnim oziroma finančnim trgovom.

3.6 EESO meni, da je v tem pogledu ključna ustrezna porazdelitev pristojnosti med Evropskim bančnim organom in nacionalnimi organi, pri čemer je treba spoštovati načelo subsidiarnosti. Krepitev pristojnosti Evropskega bančnega organa pri reševanju čezmejnih poslov je nujna, legitimna in upravičena, po drugi strani pa EESO dodaja, da pri reševanju izključno nacionalnih primerov, ki jih Evropski bančni organ ni zmožen v celoti prepoznati, nujno pristojnost ohraniti v rokah nacionalnih organov.

<sup>(1)</sup> Izvirni zakonodajni predlog COM(2017) 536 final z dne 20. septembra 2017. Njegov cilj je bilo okrepiti zmogljivosti evropskih nadzornih organov pri zagotavljanju usklajenega in učinkovitega nadzora nad finančnim trgovom, ni pa se izrecno posvečal okrepitevi pooblastil organov na področju boja proti pranju denarja in financiranju terorizma.

<sup>(2)</sup> UL C 227, 28.6.2018, str. 63.



3.7 Glede na to da je tema pranja denarja in financiranja terorizma bistvenega pomena za zagotavljanje zdravega gospodarskega in finančnega okolja po vsej EU, se EESO sprašuje, ali ne bi bilo primerno oblikovati posebne organizacije v okviru izvršne veje EU, na primer novega generalnega direktorata za to področje. Glede na oblikovanje nove Komisije jeseni 2019 ta tema pridobiva še večji pomen.

3.8 EESO se prav tako sprašuje, na podlagi česa se predlaga, da bi ključno usklajevalno vlogo pri obravnavanju tega problema imel Evropski bančni organ. Ali to pomeni, da Evropska komisija meni, da največje možnosti za pranje denarja in financiranje terorizma v EU obstajajo v bančnem sektorju?

3.9 EESO podpira, da bi se v okviru tega predloga zagotovilo učinkovito komuniciranje o obravnavanem problemu, ki bi moralo biti usmerjeno ne le v učinkovit prenos sporočil med vsemi vpletenimi nadzornimi organi (notranjo komunikacijo), temveč tudi v zagotavljanje ustrezne obveščenosti javnosti (strank finančnega sektorja in širše javnosti).

#### 4. Posebne ugotovitve

4.1 EESO se zavzema, da bi predlog zelo konkretno opredelil področja in povezave, v katerih si bo Evropski bančni organ zagotovil prevladujoč položaj nad preostalimi nadzornimi organi EU na področju boja proti pranju denarja in financiranju terorizma v obliki bolj celovitega pooblastila za celoten finančni trg.

4.2 V istem duhu poziva, naj se natančneje pojasnijo pogoji, pod katerimi lahko Evropski bančni organ izvaja nadzor nad postopki državnih organov nadzora ali neposredno izdaja sklepe posameznim gospodarskim subjektom v finančnem sektorju.

4.3 Hkrati ga zelo zanima način sodelovanja z nadzornimi organi v tretjih državah.

4.4 EESO poziva tudi k pojasnitvi, kako bodo centralizirane vse ustrezne informacije v zvezi s pranjem denarja in financiranjem terorizma, ki jih predložijo nacionalni organi, če gre za tajne ali strogo tajne vire, in kako bodo ti zaščiteni.

V Bruslju, 12. decembra 2018

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o evropski mejni in obalni straži in razveljavitvi Skupnega ukrepa Sveta št. 98/700/PNZ, Uredbe (EU) št. 1052/2013 Evropskega parlamenta in Sveta ter Uredbe (EU) 2016/1624 Evropskega parlamenta in Sveta**

**Prispevek Evropske komisije k srečanju voditeljev in voditeljic 19. in 20. septembra 2018 v Salzburgu**

(COM(2018) 631 final – 2018/0330 (COD))

(2019/C 110/12)

Glavni poročevalec: **Antonello PEZZINI**

Zaprosilo	Komisija, 29. 10. 2018 Evropski parlament, 22. 10. 2018
Pravna podlaga	člen 304 PDEU
Pristojnost	strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	12. 12. 2018
Plenarno zasedanje št.	539
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	127/1/5

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO je prepričan, da so na območju prostega gibanja zunanje meje skupne meje, in kdor vstopi na kateri koli del ozemlja Unije, vstopi na skupno območje svobode, varnosti in pravice Evropske unije, kar vključuje vse povezane pravice in dolžnosti, ki jih imajo državljani ter nacionalne in evropske institucije.

1.2 EESO odločno poziva k izboljšanju upravljanja migracij in k temu, naj se v sodelovanju z državami članicami obravnavajo globlji vzroki, ki ljudi ženejo k iskanju boljšega življenja v tujini.

1.3 Glede na to, da ni dokončnega okvira, ki bi ga sprejele vse države članice, glede skupne politike v zvezi z migracijami in razvojno pomočjo za države, od koder prihajajo migranti, EESO priporoča, da se na Komisijo še ne prenesejo pooblastila za samostojno sprejemanje aktov.

1.4 EESO močno podpira predlog, da se Agenciji zagotovi stalni operativni del, ki bi ga sestavljalo 10 000 oseb, da bi tako v sodelovanju z državami članicami lahko skrbela za:

- varovanje zunanjih meja EU,
- preprečevanje nedovoljenih gibanj,
- upravljanje zakonitih migracij,
- učinkovito vračanje migrantov brez urejenega statusa.

1.5 EESO priporoča, da se potrebno sodelovanje med Agencijo in nacionalnimi organi, pristojnimi za nadzor meje, opredeli in organizira na evropski ravni.

1.6 Po mnenju EESO je ravno tako pomembna jasna in soglasna opredelitev nalog Agencije, da se preprečijo podvajanje pristojnosti in spori glede tega, zato poziva, naj se določi jasna in transparentna linija poveljevanja med osebjem Agencije in nacionalnimi uradniki.

1.7 EESO priporoča, da bi imela Agencija v primerih posebnega in nesorazmernega izziva na zunanjih mejah možnost, da na prošnjo zadevne države članice organizira in usklajuje hitro posredovanje na mejah ter v dogovoru in sodelovanju z zadevno državo, ki mora ohraniti nadzor in pristojnost za upravljanje, napoti stalne enote, opremljene z lastno sodobno opremo.

1.8 EESO podpira priporočila za osebje Agencije, tako glede „spoštovanja človeškega življenja“ in omejitve uporabe strelnega orožja kot zavrnitev in izdaje vizumov na meji, saj gre za dve pomembni pristojnosti nacionalnih organov za javni red.

1.8.1 V zvezi s tem EESO priporoča, da se v obeh primerih omogoči sklicevanje držav članic na načelo subsidiarnosti in da se v kadrovskih predpisih za osebje Agencije zahteva visoka raven obveznosti, zlasti glede spoštovanja zaupnosti.

1.9 EESO močno priporoča okrepitev nadzornih mehanizmov iz Priloge V (Poglavje 3) predloga v primeru kršitve pravil s strani osebja. Mehanizmi bi morali predvidevati tožbo na sodiščih Unije.

1.10 Glede na vlogo, ki bi jo imela ta agencija glede pridržanja oseb in njihovega morebitnega vračanja v državo izvora, EESO priporoča usposabljanje njenih statutarnih uslužbencev v zvezi s spoštovanjem temeljnih pravic.

1.11 Po mnenju EESO mora Agencija namenjati velik delež svojega proračuna za posodabljanje svoje opreme.

1.12 EESO meni, da bi morala cikel večletne strateške politike za evropsko integrirano upravljanje meja v posvetovanju z EESO opredeliti Evropski parlament in Svet, letni načrt pa bi morala pripraviti mejna in obalna straža, pri čemer bi moralo biti obvezno poročanje na letni ravni o dokončanih ukrepih, porabljenih sredstvih in opravljenih misijah.

1.13 Kar zadeva mednarodno sodelovanje, EESO priporoča tesno povezavo med ukrepi, predvidenimi v predlogu uredbe, in sprejetjem drugih ustreznih politik, zlasti v okviru Sporazuma iz Cotonouja.

1.14 EESO priporoča okrepitev posvetovalnega foruma, ki bi Agenciji pomagal in v katerem bi sodelovale ustrezne organizacije, in poziva, naj se v dejavnosti foruma prek EESO vključijo tudi organizacije civilne družbe.

## 2. Uvod

2.1 Na območju prostega gibanja so zunanje meje skupne – te danes obsegajo več kot 50 000 kilometrov, zato lahko varnostno vprašanje v eni državi članici ali na njenih zunanjih mejah vpliva na vse druge države članice.

2.1.1 Skupno območje svobode, varnosti in pravice zato temelji na medsebojnem zaupanju, zlasti v primeru novih izzivov, razširjenih groženj in nepredvidljivih pojavov, ki zahtevajo okrepljeno sodelovanje, posredovanje usposobljenega osebja in boljše obveščanje; potrebna je torej solidarnost tudi v praksi, ki združuje in krepi vrednote posameznih držav članic.

2.2 V Lizbonski pogodbi meje ureja naslov V tretjega dela PDEU, in sicer poglavje o politiki glede mejne kontrole, azila in priseljevanja, pri čemer je cilj uvedba „integriranega sistema upravljanja zunanjih meja“, določenega v členu 77(1) (c) PDEU, z namenom vzpostavitve „območja svobode, varnosti in pravice“.

2.3 Iz ustanovnih pogodb je poleg tega razvidno, da mora prosto gibanje državljanov znotraj Unije urejati skupna politika upravljanja in nadzora oseb, ki prihajajo iz tretjih držav.

2.3.1 Razširitev sedanjega in nezadostnega nadzora na zunanjih mejah oziroma ponovna uvedba ponovnega notranjega nadzora, ki pomeni korak v preteklost, bi za EU kot celoto pomenila višje stroške, kar bi močno škodilo enotnemu trgu, ki je eden od največjih uspehov evropskega združevanja.

2.4 Evropsko integrirano upravljanje meja, ki temelji na štiristopenjskem modelu nadzora dostopa, zajema:

— ukrepe v tretjih državah, kot so ukrepi, določeni v okviru skupne vizumske politike,

- ukrepe v zvezi s sosednjimi tretjimi državami,
- ukrepe za ostrejši in boljši nadzor zunanjih meja,
- analizo tveganj in ukrepe glede schengenskega območja in vračanja.

2.5 Po vzpostavitvi omrežja nacionalnih strokovnjakov pod okriljem skupnega organa SCIFA<sup>(1)</sup> v obdobju 2002–2003 je bila ustanovljena Evropska agencija za upravljanje operativnega sodelovanja na zunanjih mejah držav članic Evropske unije (Frontex)<sup>(2)</sup>.

2.6 To agencijo je leta 2016 nadomestila druga<sup>(3)</sup> na podlagi izkušenj **Evropske agencije za mejno in obalno stražo**, da bi se izboljšal nadzor zunanjih meja držav članic in schengenskega območja ter da bi se:

- pripravila ocena ranljivosti držav članic glede zmogljivosti nadzora oseb na mejah,
- organizirale skupne operacije in hitro posredovanje na mejah, da bi okrepili zmogljivosti držav članic pri nadzorovanju zunanjih meja in se soočili z izzivi, ki so posledica nezakonitega priseljevanja in organiziranega kriminala,
- zagotovila pomoč Komisiji pri usklajevanju podpornih skupin, kadar se država članica srečuje z nesorazmernimi migracijskimi pritiski na določenih območjih na svojih zunanjih mejah,
- zagotovil praktičen odziv v razmerah, ki zahtevajo nujno ukrepanje na zunanjih mejah,
- zagotovila tehnična in operativna pomoč pri akcijah iskanja in reševanja oseb v stiski na morju, do katerih pride med operacijami varovanja meja,
- prispevala k vzpostavitvi hitre rezervne sestave najmanj 1 500 mejnih policistov,
- imenovali uradniki za zvezo Agencije v državah članicah,
- organizirale, usklajevale in izvajale operacije vračanja in posredovanja,
- spodbudilo operativno sodelovanje med državami članicami in tretjimi državami na področju upravljanja meja.

2.7 Evropska agencija za mejno in obalno stražo je od ustanovitve oktobra 2016 postala osrednji organ EU za vračanje<sup>(4)</sup>, ki države članice učinkovito podpira pri vračanju oseb, ki nimajo pravice do bivanja v EU.

2.8 Parlament je svoje stališče s tega področja podal v več resolucijah, v katerih je navedel, da „je zelo zaskrbljen glede izvajanja uredbe o evropski mejni in obalni straži [Uredba (EU) 2016/1624]“, in poudaril, da mora večnamenske operacije izvajati Evropska agencija za mejno in obalno stražo, da bi se odzvali na potrebo, da morajo biti sredstva za iskanje in reševanje na morju<sup>(5)</sup> prisotna na ustreznih območjih, in da je treba uveljaviti popolnoma delujočo strategijo za celovito upravljanje zunanjih meja.

2.9 EESO je sprejel resolucijo<sup>(6)</sup> v podporo schengenskemu območju, v kateri je Svet in države članice pozval, naj zagotovijo prosti pretok, v enem od svojih mnenj<sup>(7)</sup> pa poudaril, da mora razširitev pooblastil agencije Frontex „spremljati izboljšanje preglednosti glede njenega upravljanja in ukrepanja ter večje prevzemanje odgovornosti“.

<sup>(1)</sup> Strateški odbor za priseljevanje, meje in azil (SCIFA).

<sup>(2)</sup> Ustanovljena z Uredbo Sveta (ES) št. 2007/2004 (UL L 349, 25.11.2004, str. 1), kakor je bila spremenjena z uredbami Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 863/2007 (UL L 199, 31.7.2007, str. 30), (EU) št. 1168/2011 (UL L 304, 22.11.2011, str. 1) in (EU) št. 1052/2013 (UL L 295, 6.11.2013, str. 11).

<sup>(3)</sup> Uredba (EU) 2016/1624 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 251, 16.9.2016, str. 1), ki je začela veljati 6. oktobra 2016.

<sup>(4)</sup> EU je doslej **sklenila 17 sporazumov o ponovnem sprejemu**. Sporazum iz Cotonouja (okvir EU za odnose z 79 afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami) vključuje tudi določbe o vračanju migrantov brez urejenega statusa v njihove države izvora.

<sup>(5)</sup> V skladu z Uredbo (EU) št. 656/2014 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 189, 27.6.2014, str. 93).

<sup>(6)</sup> UL C 133, 14.4.2016, str. 1.

<sup>(7)</sup> UL C 303, 19.8.2016, str. 109.

2.10 EESO je poleg tega odločno poudaril<sup>(8)</sup>, da je treba izboljšati „sodelovanje med agencijo Frontex in nacionalnimi organi“ in „usklajevanje med različnimi agencijami in institucijami, ki so pristojne za mejni nadzor, nadzor obale, pomorsko varnost, reševanje na morju, carino in ribištvo“, ter opozoril, da bi bilo treba „za izboljšanje upravljanja zunanjih meja sprejeti tudi reformo skupnega evropskega azilnega sistema“.

2.11 „Kadar je na zunanjih – tako morskih kot kopenskih – mejah Unije ogroženo življenje ali varnost ljudi, je glavna naloga mejne straže in drugih organov na terenu, da jih rešijo in jim ustrezno pomagajo“<sup>(9)</sup>.

2.12 EESO v skladu z agendo EU o migracijah in Globalnim dogovorom o varnih, urejenih in zakonitih migracijah (*Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*<sup>(10)</sup>) odločno poudarja potrebo po izboljšanju upravljanja migracij z obravnavo globljih vzrokov, ki ljudi ženejo k iskanju boljšega življenja drugje.

### 3. Predlog Komisije

3.1 Cilja predloga Komisije sta reforma evropske mejne in obalne straže z vzpostavitvijo novih zmogljivosti Agencije, zlasti z ustanovitvijo stalne enote evropske mejne in obalne straže ter nakupom lastne opreme Agencije, ter ustrezno obravnavanje drugih novih ali potencialnih nalog.

3.2 V okviru skupnih stroškov za obstoječa in prihodnja pooblastila, ki znašajo 1,22 milijarde EUR za obdobje 2019–2020 in 11,27 milijarde EUR za obdobje 2021–2027, Komisija predlaga ustanovitev stalne enote evropske mejne in obalne straže z izvedbenimi pristojnostmi in 10 000 predstavniki operativnega osebja Agencije<sup>(11)</sup> do leta 2020, da se slednji zagotovi lastna učinkovita in prilagodljiva operativna veja, njeno delovanje pa uskladi z operativnimi potrebami.

3.3 Stalna enota mora biti ustanovljena kot del dobro delujoče evropske mejne in obalne straže, v okviru katere bi se države članice, Unija in agencije EU<sup>(12)</sup>, zlasti Evropska agencija za mejno in obalno stražo, dobro usklajevale in si prizadevale za skupne cilje politik.

3.4 Določbe predloga ne veljajo za Dansko, Irsko in Združeno kraljestvo (razen v primeru morebitnega sodelovanja, ki pa še ni določeno), za Gibraltar pa velja začasna odložitev uporabe. Po drugi strani pa veljajo tudi za Islandijo, Norveško, Švico in Lihtenštajn, saj pomenijo razvoj določb schengenskega pravnega reda.

### 4. Splošne ugotovitve

4.1 EESO je prepričan, da je treba na območju prostega gibanja zunanje meje obravnavati kot skupne meje, in kdor vstopi na kateri koli del ozemlja Unije, vstopi na skupno območje svobode, varnosti in pravice, kar vključuje vse povezane pravice in dolžnosti.

4.2 EESO meni, da se je predolgo odlašalo z vzpostavitvijo integriranega sistema upravljanja zunanjih meja, določenega v členu 77(2)(d) PDEU, v skladu z nujno potrebno definicijo, ki bi bila skupna vsem državam članicam.

4.3 EESO podpira cilj, v skladu s katerim bi uvedba lastne in stalne operativne veje Agencije Evropski uniji **zagotovila** dovolj zmogljivosti za varovanje zunanjih meja, preprečevanje sekundarnih gibanj in učinkovito vračanje migrantov brez urejenega statusa.

4.4 EESO je kot prva institucija predlagal vzpostavitev evropske mejne straže<sup>(13)</sup> in v celoti podpira cilj varovanja zunanjih meja s stalno enoto in učinkovitim evropskim integriranim upravljanjem zunanjih meja. Agencija bi morala v duhu deljene odgovornosti redno spremljati upravljanje zunanjih meja, in sicer ne zgolj na podlagi poznavanja razmer in analize tveganj, temveč tudi s prisotnostjo strokovnjakov, ki so del njenega osebja, v državah članicah.

<sup>(8)</sup> Glej opombo 7.

<sup>(9)</sup> Prav tam.

<sup>(10)</sup> <https://www.iom.int/global-compact-migration>

<sup>(11)</sup> Evropska agencija za mejno in obalno stražo.

<sup>(12)</sup> Na primer Evropska agencija za pomorsko varnost (EMSA), Evropska agencija za nadzor ribištva (EFCA), Satelitski center Evropske unije (Satcen), Europol ali Evropska agencija za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov s področja svobode, varnosti in pravice (eu-LISA).

<sup>(13)</sup> UL C 128, 18.5.2010, str. 29, UL C 303, 19.8.2016, str. 109; mnenje EESO *Sklad za azil in migracije in Sklad za integrirano upravljanje meja* (SOC/600, UL C 62, 15.2.2019, str. 18).

4.5 EESO meni, da bi morala imeti Agencija v primerih posebnega in nesorazmernega izziva na zunanjih mejah možnost, da na prošnjo države članice organizira in usklajuje hitro posredovanje na mejah ter v dogovoru in sodelovanju z zadevno državo, ki mora ohraniti glavno odgovornost za upravljanje svojih delov zunanje meje, napoti pripadnike stalne enote evropske mejne in obalne straže.

4.6 Po mnenju EESO so posamezna posredovanja Agencije na podlagi sklepa Evropske komisije „v izjemnih razmerah in na podlagi preglednega postopka, v skladu s katerim je treba o tej odločitvi nemudoma obvestiti evropska zakonodajalca“<sup>(14)</sup>, sicer koristna, vendar je zaradi odsotnosti dokončnega okvira, ki bi bil skupen vsem državam članicam, glede migracijske politike Unije in razvojne pomoči v državah izseljevanja prenatrjeno, da bi se na **Komisijo trajno preneslo pooblastilo**, v skladu s katerim bi lahko samostojno sprejemala akte v zvezi z določanjem prednostnih nalog politik in zagotavljanjem strateških smernic za integrirano upravljanje meja.

4.7 EESO sicer podpira možnost, da se na Komisijo prenesejo izvedbena pooblastila v zvezi s priločnikom EUROSUR in FADO, skupnimi pravili za oblikovanje slik stanja in obvladovanje tveganj ter zagotavljanjem finančne podpore stalni enoti.

4.8 EESO meni, da bi morala cikel večletne strateške politike za evropsko integrirano upravljanje meja v posvetovanju z EESO opredeliti Evropski parlament in Svet, letni načrt pa bi morala v skladu s časovnim načrtom, ki ga določi upravni odbor Agencije, pripraviti mejna in obalna straža, pri čemer bi moralo biti obvezno poročanje na letni ravni o dokončanih ukrepih, porabljenih sredstvih in opravljenih misijah.

4.9 EESO meni, da je treba okrepiti posvetovalni forum, ki bi izvršnemu direktorju in upravnemu odboru Agencije pomagal pri vprašanjih, povezanih s temeljnimi pravicami in izvajanjem večletnega strateškega cikla, in v katerem bi sodelovali Evropski azilni podporni urad, Agencija Evropske unije za temeljne pravice, Visoki komisariat Združenih narodov za begunce in druge ustrezne organizacije, in poziva, naj se v dejavnosti foruma prek EESO vključijo tudi organizacije civilne družbe.

## 5. Posebne ugotovitve

5.1 EESO močno priporoča okrepitev nadzornih mehanizmov iz Priloge V, kar zadeva tako uporabo strelnega orožja kot zavrnitve in izdaje vizumov na mejah, pri čemer gre v obeh primerih za pomembno pristojnost nacionalnih organov za javni red.

5.1.1 Podobno je treba nameniti pozornost Prilogi III in Prilogi V, da se zagotovi usklajenost nacionalne zakonodaje z zakonodajo EU in prepreči različno ravnanje oseb, ki bi na istem delovnem mestu z enakim strokovnim znanjem in kvalifikacijami sledile različnim pravilom delovanja.

5.2 Treba bi bilo izrecno zagotoviti raven obveznosti, določenih na ravni države članice, zlasti v zvezi s spoštovanjem zaupnosti.

5.3 Glede na to, da so na meji poleg nacionalnih mejnih uslužbencev in osebja Agencije prisotni še drugi organi, tj. carina, fitosanitarna inšpekcija, varnostni organi, finančna inšpekcija, služba za priseljevanje in vračanje, urad za kulturno posredovanje, urad za temeljne pravice, EASO, ETIAS, EUROSUR in urad za zvezo, bi EU po mnenju EESO morala zagotavljati stalna usposabljanja, v katera bi bili vključeni predstavniki teh organov in osebje agencije<sup>(15)</sup>.

5.4 Poleg tega bi bilo treba zagotoviti, da ni diskriminacije pri obravnavi in delovnih pogojih med osebjem Agencije in nacionalnimi organi, ki imajo enako izobrazbo, znanje in kvalifikacije in opravljajo enake naloge.

5.5 Kar zadeva mednarodno sodelovanje, EESO priporoča tesno povezavo med ukrepi, predvidenimi v tem predlogu uredbe, in drugimi ustreznimi politikami, vključno z ukrepi na področju gospodarskih in trgovinskih in sporazumov, zlasti v okviru dialoga med Evropsko unijo in državami AKP v okviru Sporazuma iz Cotonouja.

V Bruslju, 12. decembra 2018

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

<sup>(14)</sup> Glej opombo 7.

<sup>(15)</sup> Člen 69 določa sodelovanje Agencije za mejno in obalno stražo z 12 drugimi agencijami in službami EU.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog Uredbe evropskega parlamenta in sveta o preprečevanju razširjanja terorističnih spletnih vsebin**

**Prispevek Evropske komisije k srečanju voditeljev v Salzburgu 19. in 20. septembra 2018**

(COM(2018) 640 final – 2018-0331 (COD))

(2019/C 110/13)

Poročevalec: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Zaprosilo	Evropski svet, 24. 10. 2018 Evropski parlament, 22. 10. 2018
Pravna podlaga	člen 114(1) in člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo
Sklep predsedstva	11. 12. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	12. 12. 2018
Plenarno zasedanje št.	539
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	126/0/3

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja pobudo za večjo varnost prebivalstva EU, vendar se v razpravah glede varnosti in svobode vedno zavzema za nujno obrambo svoboščin, kot so svoboda izražanja, svoboden dostop do informacij in komunikacije ter zaupnost sporočil, pa tudi za dostop do učinkovitega pravnega sredstva in pravičnega sojenja v razumnem roku.

1.2 Nedavni teroristični napadi na ozemlju EU so pokazali, kako teroristi zlorabljajo družbena omrežja za novačenje in usposabljanje podpornikov. Teroristi uporabljajo šifrirane oblike komunikacije za načrtovanje in omogočanje terorističnih dejavnosti, splet pa za povečevanje svojih grozodejstev in pozivanje drugih, naj sledijo njihovem zgledu ter sejejo strah v širši javnosti.

1.3 EESO poziva k čim natančnejši določitvi meril za opredelitev nejasnih pravnih pojmov, na primer „teroristične informacije“, „teroristična dejanja“, „teroristične skupine“ in „povečevanje terorizma“.

1.4 Teroristične vsebine, ki se s takšnimi nameni objavljajo na spletu, se razširjajo prek ponudnikov storitev gostovanja, ki omogočajo nalaganje vsebin tretjih oseb. Te vsebine so se izkazale za ključne pri radikalizaciji in kot navdih za dejanja tako imenovanih volkov samotarjev v več nedavnih terorističnih napadih v Evropi.

1.5 Tudi nekateri tehnološki previdnostni ukrepi (avtomatizirani parametri, algoritmi, iskalniki itd.) so zelo uporabni, vendar je nujno posredovanje človeka kot mediatorja in posrednika pri ustreznem presojanju teh vsebin.

1.6 EESO poudarja, da se je treba boriti proti razširjanju terorističnih informacij in digitalnemu novačenju na družbenih omrežjih. Obenem se je treba boriti proti cenzuri in samocenzuri na internetu. Odbor opominja, da je na področju interneta bistveno, da se vsem prebivalcem EU zagotovita dejanska pravica do obveščenosti ter pravica do svobodnega izražanja mnenja.

1.7 Varna uporaba interneta in boj proti radikalnim skupinam bi morala pomagati izboljšati zaupanje v internet in tako zagotavljati gospodarski razvoj te gospodarske panoge.

1.8 EESO želi poudariti, da je treba oceniti učinke izvajanja tega predloga na mala in srednje velika podjetja kakor tudi možnost prehodnega izvajanja, ki bi jim olajšala prilagajanje novim predpisom, ne da bi vplivala na svobodno konkurenco, ki koristi velikim operaterjem.

1.9 Predlagani regulativni ukrepi za varno uporabo interneta ter zaščito mladih in prebivalstva morajo biti strogo zakonsko urejeni ter vsem zagotavljati pravico do obveščenosti in pritožb na upravne odločbe.

1.10 EESO poudarja, da je treba ocenjevati tudi ponudnike dostopa, upravitelji družbenih omrežij pa bi morali izvajati proaktivne ukrepe za spodbujanje pritožb in neposrednega ukrepanja združenj, nevladnih organizacij in uporabnikov proti tem vsebinam: tem „nasprotnim diskurzom“ je treba dati večjo veljavo, da bi lahko delovali preventivno.

1.11 Pri prilagoditvi pogojev predloga tem malim podjetjem je treba upoštevati veliko število digitalnih platform na evropski ravni in razlike v velikosti teh podjetij.

1.12 EESO poudarja, da je treba uporabnike izrecno spomniti na nacionalne predpise o uporabi ali ustvarjanju teroristične vsebine. Poziva tudi, naj se zagotavlja pravica do pritožbe na upravno odločbo z jasno razlago te pravice in spletnimi orodji za njeno uveljavljanje.

## 2. Ozadje predloga

2.1 Internet zaradi vsesplošne razširjenosti uporabnikom omogoča, da komunicirajo, delajo, se družijo, ustvarjajo, pridobivajo in izmenjavajo informacije in vsebine z milijoni posameznikov po vsem svetu, zato Komisija predlaga uvedbo mehanizmov za preprečevanje posredovanja in razširjanja terorističnih vsebin <sup>(1)</sup>.

2.2 Pojme je treba razlikovati, beseda „internet“ je preširoka, saj pomeni hkrati splet, družbena omrežja in temno omrežje. Zajema tudi omrežje stvari, ki je v elektronskem bojevanju očitna varnostna luknja. Danes na primer osebe, ki novačijo podpornike Islamske države, lažje komunicirajo prek spletnih igralnih konzol kot pa prek spleta. Priprava in omogočanje terorističnih dejavnosti se ne navezuje na internet ali družbena omrežja, temveč na temno omrežje. Poleg tega velika internetna podjetja Google, Apple, Facebook, Amazon in Microsoft niso dejavna v temnem omrežju ali v okviru šifriranih omrežij.

2.3 Možnost doseganja tako širokega občinstva z minimalnimi stroški pa privablja tudi storilce kaznivih dejanj, ki želijo internet zlorabiti za nezakonite namene. Nedavni teroristični napadi na ozemlju EU so pokazali, kako teroristi zlorabljajo internet za novačenje in usposabljanje podpornikov, načrtovanje in omogočanje terorističnih dejavnosti, povečevanje svojih grozodejstev in pozivanje drugih, naj sledijo njihovem zgledu ter skupaj z njimi sejejo strah v širši javnosti.

2.4 Nedvomno je forum EU o internetu združil različne akterje, vendar na njem niso sodelovali vsi zadevni ponudniki storitev gostovanja, poleg tega pa obseg in hitrost napredka vseh ponudnikov storitev gostovanja skupaj ne zadoščata za ustrezen odziv na to težavo. Potrebna so konkretna prizadevanja za ustrezno usposabljanje moderatorjev v okviru družbenih omrežij.

2.5 Teroristične vsebine s takšnimi nameni se razširjajo po spletu prek ponudnikov storitev gostovanja, ki omogočajo nalaganje vsebin tretjih oseb. Te vsebine so se izkazale za ključne pri radikalizaciji in kot navdih za dejanja tako imenovanih volkov samotarjev, do katerih je prišlo na primer v več terorističnih napadih v Evropi. Ugotovljeno je bilo tudi, da močno vplivajo na mlajše skupine prebivalstva.

## 3. Povzetek predloga uredbe in splošne ugotovitve

3.1 EESO se že izrazil svoje mnenje <sup>(2)</sup> o nezakonitih spletnih vsebinah, ta nova pobuda Komisije pa se posebej nanaša na teroristične spletne vsebine.

3.2 Osebnostno področje uporabe predloga vključuje ponudnike storitev gostovanja, ki svoje storitve ponujajo v EU, ne glede na njihov sedež ali velikost.

<sup>(1)</sup> COM (2018) 640 final.

<sup>(2)</sup> UL C 237, 6.7.2018, str. 19.



3.3 Menimo, da bi bilo treba vključiti ponudnike informacij in spletne iskalnike ter strani ali omrežja za gostovanje.

3.4 Mala in srednje velika internetna podjetja nimajo tehničnih, človeških in finančnih zmogljivosti za učinkovito ukrepanje proti teroristični vsebini. EESO meni, da bi morale biti mogoče roke in postopke prilagoditi tovrstnim podjetjem in jim dati na voljo več časa za izvajanje uredbe.

3.5 Prav tako je treba oceniti tudi preventivne in proaktivne ukrepe nevladnih organizacij, sindikatov in civilne družbe na splošno.

3.6 Da bi bilo teroristične vsebine mogoče odstraniti, uredba uvaja odredbo o odstranitvi, ki jo lahko pristojni organ v državi članici izda kot upravno ali sodno odločbo. V takih primerih mora ponudnik storitev gostovanja vsebino odstraniti ali onemogočiti dostop do nje v eni uri.

3.7 Opredelitev teroristične vsebine se lahko med državami razlikuje, kar je treba pojasniti, da bi preprečili samovoljnost in pravno negotovost.

3.8 Enourni rok ni realističen, saj na primer v Franciji od obvestila do odstranitve vira v primeru pedofilov zdaj preteče 16 ur, v primeru terorističnih spletnih mest pa 21 ur, saj je za lociranje spletnih mest potrebno zelo veliko časa. EESO meni, da bi bilo treba določiti bolj realističen in učinkovit rok.

3.9 Uredba zahteva, da ponudniki storitev gostovanja po potrebi sprejmejo proaktivne ukrepe, sorazmerne s stopnjo tveganja, in da med drugim z uporabo orodij za avtomatizirano odkrivanje iz svojih storitev odstranijo teroristične vsebine. To je bistvenega pomena. Da bi lahko oblikovali tehnološka orodja, si moramo prizadevati za tehnološke inovacije in jih podpirati.

3.10 Komisija predlaga uporabo instrumentov za avtomatizirano odkrivanje in poziva podjetja, naj si močno prizadevajo za podpiranje raziskav za oblikovanje ustreznih tehnoloških orodij.

3.11 Kot del ukrepov za zaščito vsebin, ki niso teroristične, pred odstranitvijo po pomoti so v predlogu določene obveznosti za uvedbo pravnih sredstev in pritožbenih mehanizmov, da bodo uporabniki lahko izpodbijali odstranitev svoje vsebine. Poleg tega uredba uvaja obveznosti glede preglednosti ukrepov proti terorističnim vsebinam, ki jih sprejmejo ponudniki storitev gostovanja, s čimer se zagotavlja odgovornost do uporabnikov, državljanov in javnih organov.

3.12 Nujna niso le prizadevanja za nadzor in revizijo vsebin, temveč tudi za človeško in tehnološko mediacijo. Cenzura, ki jo opravljajo človeški mediatorji, je lahko zelo skrb zbujujoča z vidika spoštovanja pravic delavcev pa tudi spoštovanja pravic do pravicah do obveščeniosti in spoštovanja zasebnega življenja vseh prebivalcev EU.

3.13 EESO meni, da bi moral ponudnik obvestiti lastnika, katere strani ali informacije namerava cenzurirati. Spomniti je treba, da imajo ljudje pravico do obveščeniosti o upravni odločbi.

3.14 Da bi posameznikom zagotovili pravico do obveščeniosti o upravni odločbi, EESO poziva ponudnike dostopa, naj v svojih politikah glede vsebine navedejo pravice in dolžnosti strank, na primer glede obveščanja ustvarjalcev informacij o odredbi o odstranitvi ter pravnih ureditvah, ki so na voljo strankam.

#### **4. Razlaga posameznih določb predloga**

4.1 Spletna propaganda teroristov je namenjena spodbujanju posameznikov k izvajanju terorističnih napadov, med drugim tako, da ponuja podrobna navodila o tem, kako se povzroči največja škoda. Po takih zločinih se običajno širi nadaljnja propaganda, ki taka dejanja povečuje in spodbuja k podobnim dejanjem. Ta uredba prispeva k zaščiti javne varnosti z zmanjšanjem dostopnosti terorističnih vsebin, ki podpirajo in spodbujajo kršitev temeljnih pravic.

4.2 Za namene te uredbe so v predlogu podane naslednje opredelitve pojmov:

„ponudnik storitev gostovanja“ pomeni ponudnika storitev informacijske družbe, ki vključujejo shranjevanje informacij, ki jih zagotovi ponudnik vsebin in na njegovo zahtevo, ter dajanje shranjenih informacij na voljo tretjim osebam <sup>(3)</sup>;

„ponudnik vsebin“ pomeni uporabnika, ki je zagotovil informacije, ki jih ponudnik storitev gostovanja hrani ali jih je hranil na zahtevo uporabnika <sup>(4)</sup>;

EESO predlaga vključitev nove točke:

„ponudnik informacij“ pomeni iskalnik, ki omogoča identifikacijo vsebine in dostop do nje.

4.3 V zvezi s pojmom „teroristična vsebina“ kot eno ali več naslednjih informacij:

- (a) napeljevanje k storitvi terorističnih kaznivih dejanj in njihovo zagovarjanje, tudi s povečevanjem, s čimer se povzroči nevarnost storitve takih dejanj;
- (b) spodbujanje prispevanja k terorističnim kaznivim dejanjem;
- (c) promoviranje dejavnosti teroristične skupine, zlasti s spodbujanjem udeležbe v teroristični skupini ali podpore teroristični skupini v smislu člena 2(3) Direktive (EU) 2017/541;
- (d) dajanje navodil o metodah ali tehnikah, ki se uporabljajo za storitev terorističnih kaznivih dejanj <sup>(5)</sup>;

EESO predlaga vključitev nove točke:

novačenje in usposabljanje oseb za storitev ali podpiranje terorističnih dejanj.

4.4 Opredelitev vsebine, ki se cenzurira, je zelo kratka, ker obstaja veliko besedil, slik, videoposnetkov ter drugih vsebin in formatov, ki terorizma ne povečujejo z nagovarjanjem h konkretnim dejanjem, temveč spodbujajo in poudarjajo ekstremistično doktrino, ki vodi v nasilje.

4.5 Uredba prispeva tudi k boju proti podjetjem, katerih dejavnosti spodbujajo in povečujejo ekstremistično doktrino, ki vodi v nasilje. Prispevati bi morala tudi k boju proti dejavnostim novačenja oseb na družbenih omrežjih.

4.6 Člen 1 določa predmet urejanja in navaja, da uredba določa pravila za preprečevanje zlorabe storitev gostovanja za razširjanje terorističnih spletnih vsebin, vključno z dolžnostmi skrbnega ravnanja ponudnikov storitev gostovanja in ukrepi, ki jih morajo uvesti države članice.

4.7 Izraz zloraba storitve gostovanja za razširjanje spletne teroristične vsebine je treba spremeniti tako, da se doda razširjanje vsebine, sporočil ali reklamnih materialov, ter vključiti tudi navedbo spletnega naslova (URL) in informacij za dostop do teroristične vsebine ali sporočil, saj to zajema spletne iskalnike.

4.8 Člen 5 pa določa, da morajo ponudniki storitev gostovanja sprejeti ukrepe za hitro ocenjevanje vsebine, o kateri jo je z obrazcem obvestil pristojni organ v državi članici ali organ EU, vendar ne nalaga zahteve po odstranitvi navedene vsebine, prav tako pa ne določa konkretnih rokov za ukrepanje.

4.9 EESO meni, da če želimo biti učinkoviti, moramo za zagotovitev pravne varnosti začeti pripravljati – zaprt – seznam meril za opredelitev vrst vsebin in sporočil terorističnega značaja ali ki širijo terorizem, da bi se izognili samovoljnim odločitvam glede umikanja vsebin ter zaščitili pravico do obveščanja in svobodo izražanja mnenj. Uredba bi morala vključevati tudi potrebna merila za opredelitev vsebin na evropski ravni, kot so informacije o terorističnih skupinah, informacije, ki povečujejo terorizem ali upravičujejo teroristična dejanja, tehnične in metodološke informacije, ki lajšajo izdelavo orožja, ki bi se lahko uporabljalo za napade, ali pozive, katerih cilj je novačenje.

4.10 Člen 14 določa vzpostavitev kontaktnih točk tako pri ponudnikih storitev gostovanja kot na strani držav članic, da se olajša komunikacija med njimi, zlasti v zvezi z obvestili in odredbami o odstranitvi. EESO meni, da bi v interesu varovanja človekovih pravic, ki so ogrožene, te kontaktne točke morale vključevati specializirane sodnike, ki bi

<sup>(3)</sup> COM(2018) 640 final, člen 2(1).

<sup>(4)</sup> COM(2018) 640 final, člen 2(2).

<sup>(5)</sup> COM(2018) 640 final, člen 2(5).

prepoznavali tovrstne probleme in bi bili ne le usposobljeni za odkrivanje terorističnega odnosa, ravnanja in delovanja, ampak bi se spoznali tudi na tehnologije. Te sposobnosti bi morali zahtevati tako od ponudnikov storitev gostovanja kot od pooblaščenec držav članic, da se olajša komunikacija med njimi, zlasti v zvezi z obvestili in odredbami o odstranitvi.

4.11 V uredbi je treba natančno opredeliti obveznost ponudnikov storitev gostovanja, da vsem zagotovijo dostopne informacije za ustrezno delovanje kontaktnih točk ter določijo vsebino in način komunikacije s člani teh točk.

4.12 Člen 16 zahteva, da ponudniki storitev gostovanja, ki nimajo sedeža v nobeni državi članici, a ponujajo storitve v EU, imenujejo pravnega zastopnika v EU. EESO meni, da je treba to zahtevo razširiti na ponudnike dostopa in internetno panogo, da bi vključili spletne iskalnike, socialna omrežja, telefonske internetne aplikacije in industrijo iger.

4.13 Ponudniki storitev gostovanja, ki so dejavni na internetu, imajo ključno vlogo v digitalnem gospodarstvu, saj povezujejo podjetja in državljane ter omogočajo javno razpravo in razširjanje ter prejemanje informacij, mnenj in zamisli, s čimer pomembno prispevajo k inovacijam, gospodarski rasti in ustvarjanju delovnih mest v EU. EESO meni, da bi jo bilo treba razširiti tudi na ponudnike internetnih storitev, storitev gostovanja vsebin in digitalnih družbenih omrežij ter na podjetja, ki ponujajo storitve internetne telefonije.

4.14 V predlogu uredbe je naveden sklop ukrepov, ki jih morajo uvesti države članice za prepoznavanje terorističnih vsebin, omogočanje ponudnikom storitev gostovanja, da jo hitro odstranijo, ter olajšanje sodelovanja s pristojnimi organi v drugih državah članicah, ponudniki storitev gostovanja in po potrebi ustreznimi organi EU. EESO meni, da je namen vsega tega omejitev vsebine, povezane s terorizmom, omogočanje, da jo ponudniki storitev gostovanja hitro odstranijo, ter zmanjšanje dejavnosti propagande in novačenja teroristov na internetu.

V Bruslju, 12. decembra 2018

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

---

**Mnenje – Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU, Euratom) št. 1141/2014 kar zadeva postopek preverjanja v zvezi s kršitvami pravil o varstvu osebnih podatkov v okviru volitev v Evropski parlament**

(COM(2018) 636 final – 2018/0328 (COD))

(2019/C 110/14)

Glavna poročevalka: **Marina YANNAKOUDAKIS**

Zaprosilo	Evropski parlament, 1. 10. 2018 Svet, 24. 10. 2018
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo
Sklep predsedstva	16. 10. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	12. 12. 2018
Plenarno zasedanje št.	539
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	109/2/3

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO podpira stališče Evropske komisije, da je ta uredba potrebna glede na nedavne dogodke v zvezi z domnevno nezakonito obdelavo osebnih podatkov (zadeva Facebook/Cambridge Analytica).

1.2 EESO priznava, da so v današnjem svetu tehnološki razvoj, družbeni mediji in shranjevanje osebnih podatkov v podjetjih v EU dejstvo. V potrebo po teh orodjih nihče ne dvomi, saj prehajamo v svet visoke tehnologije. Pri tem je izziv delovati na tem področju tako, da so hkrati zagotovljene zaščita državljanov EU, transparentnost in svoboda, kar zadeva temeljne človekove pravice.

1.3 Z uporabo podatkov in družbenimi mediji so se bistveno spremenile predvolilne kampanje političnih strank, saj zdaj lahko ciljajo na potencialne volivce. Ta razvoj je privedel do večje teže družbenih medijev kot načina za vplivanje na volilne odločitve ljudi. EESO pričakuje, da bo Organ za evropske politične stranke in evropske politične fundacije <sup>(1)</sup> (v nadaljnjem besedilu „Organ“) preučil področja, kjer bi lahko prišlo do zlorabe podatkov, predlagal, kako to zaustaviti, in vzpostavil nadzor, da se zagotovita varstvo in uporaba podatkov v okviru natančno določenih parametrov.

1.4 EESO podpira cilje predloga in se strinja, da je demokracija ena od temeljnih vrednot, na katerih temelji EU, in da za zagotovitev delovanja predstavniške demokracije na evropski ravni ustanovne pogodbe določajo, da so državljani Evropske unije neposredno zastopani v Evropskem parlamentu (EP).

1.5 Ta zastopanost je v obliki izvoljenih poslancev izmed političnih strank ali posameznikov v državah članicah, ki so sodelovali na volitvah. Volilna platforma se je razvila v zadnjem desetletju z večjo vlogo družbenih medijev. Na te spremembe mora zdaj odgovoriti Evropska komisija in kadrovska okrepitev Organa je eden od načinov za zagotovitev, da bodo osebni podatki zaščiteni in se ne bodo zlorabljali za politične namene. Pri tem je najprej treba zagotoviti, da volitve potekajo pod enakimi pogoji in da nobena skupina ne more imeti prednosti pred drugimi na podlagi uporabe teh podatkov.

<sup>(1)</sup> [www.appf.europa.eu](http://www.appf.europa.eu)

1.6 Da bi zagotovili pravilno delovanje Organa, je treba jasno opredeliti njegova pooblastila in pristojnosti. Trenutno organi za varstvo podatkov v državah članicah zagotavljajo, da politične stranke ne zlorablajo podatkov. Pogoje sodelovanja med Organom in nacionalnimi organi za varstvo podatkov je treba ustrezno opredeliti. Pri vsem tem se organi za varstvo podatkov v številnih državah članicah soočajo z omejenimi sredstvi in Komisija bi morala razmisliti o njihovem financiranju, da bi lahko sodelovali z Organom.

1.7 EESO je v mnenju o varstvu osebnih podatkov<sup>(2)</sup> že opozoril na morebitne probleme zaradi zlorabe podatkov in obravnaval sporna vprašanja.

1.8 EESO podpira predlog, da se zagotovi dodatno osebje Organu, da bo lahko bolje sodeloval z državami članicami prek organov za varstvo podatkov, da se zagotovi ustrezno preiskovanje kršitev varstva podatkov in naložitev sankcij v primeru teh kršitev.

1.9 EESO ugotavlja, da postopke za volitve v Evropski parlament urejajo države članice znotraj okvira EU. Pričakuje, da bodo o kršitvah pravil o varstvu podatkov Organu sporočali bodisi organi za varstvo podatkov bodisi posamezne stranke.

## 2. Razlogi za pripravo mnenja

2.1 Nedavni dogodki so opozorili na to, da lahko državljani postanejo tarča množičnih dezinformacijskih spletnih kampanj, namenjenih diskreditaciji in delegitimizaciji volitev. Poleg tega se domneva, da so bili zlorabljeni tudi osebni podatki, da bi se vplivalo na demokratično razpravo in svobodne volitve.

2.2 Maja 2018 je začela veljati Splošna uredba o varstvu podatkov (GDPR), ki določa stroga pravila glede obdelave in varstva osebnih podatkov. Velja za vse evropske in nacionalne politične stranke in druge udeležence v volilnem okviru, vključno s posredniki podatkov in platformami družbenih medijev.

2.3 Pred volitvami v Evropski parlament leta 2019 je Evropska komisija predlagala številne konkretne spremembe Uredbe (EU, Euratom) št. 1141/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2014 o statutu in financiranju evropskih političnih strank in evropskih političnih fundacij<sup>(3)</sup>, s čimer naj bi zagotovili, da bodo volitve potekale v skladu s trdnimi demokratičnimi pravili in ob polnem spoštovanju evropskih vrednot, kot so demokracija, pravna država in spoštovanje temeljnih pravic.

2.4 S predlaganimi spremembami bi se omogočilo sankcioniranje evropskih političnih strank in fundacij, ki vplivajo oziroma poskušajo vplivati na potek volitev z zlorabo pravil o varstvu podatkov. Sankcije so določene v višini 5 % letnega proračuna evropske politične stranke ali fundacije. Sankcije bo nalagal Organ. Poleg tega kršitelji ne bi bili upravičeni do financiranja iz splošnega proračuna Evropske unije za leto, v katerem je sankcija naložena.

2.5 Predlog določa postopek preverjanja, ali so nacionalni nadzorni organi za varstvo podatkov ugotovili kršitve varstva podatkov, ki so vplivale na izid volitev v EP. Postopek vključuje „odbor neodvisnih uglednih oseb“, ki deluje na zahtevo Organa. Odbor neodvisnih uglednih oseb se ustanovi v skladu s členom 11 Uredbe. Sestavlja ga šest strokovnjakov, ki jih imenujejo Evropska komisija, Evropski parlament in Svet, vendar niso zaposleni pri teh institucijah.

2.6 Da bi imel Organ na razpolago dovolj osebja za neodvisno in učinkovito opravljanje svojih nalog, je poleg tega predlagano, da se poveča za sedem oseb (poleg sedanjih treh, kar vključuje direktorja).

## 3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO podpira cilje predloga in se strinja, da je demokracija ena od temeljnih vrednot, na katerih temelji EU. Da bi se na evropski ravni zagotovilo delovanje predstavnške demokracije, ustanovne pogodbe določajo, da so državljani Evropske unije neposredno zastopani v Evropskem parlamentu. Zato je bistvenega pomena, da lahko državljani svoje demokratične pravice uresničujejo nemoteno in brez ovir. Kakršen koli poseg v svobodno izbiro med volilnim postopkom je nedemokratičen in nesprejemljiv.

<sup>(2)</sup> UL C 248, 25.8.2011, str. 123.

<sup>(3)</sup> UL L 317, 4.11.2014, str. 1.

3.2 EESO ugotavlja povečano uporabo osebnih podatkov v volilnih kampanjah. Tako so med volitvami v Združenem kraljestvu leta 2017 kandidati več kot 40 % sredstev za oglaševanje porabili za digitalne kampanje. S tega vidika je privlačnost osebnih podatkov za nagovarjanje določenih skupin razumljiva. Vendar ni sprejemljivo, da se osebni podatki izmenjujejo brez vrednosti zadevne osebe, in to je bistvena zloraba človekovih pravic.

3.3 Razvoj interneta, hitrost posredovanja informacij in posledice na svetovni ravni zahtevajo odločen pristop k varovanju shranjenih podatkov. Splošna uredba o varstvu podatkov določa stroge predpise v zvezi s tem. Predvsem se morajo osebni podatki obdelovati zakonito in pošteno. Trenutno lahko politične stranke legitimno uporabljajo podatke v skladu s Splošno uredb o varstvu podatkov, in sicer ob upoštevanju nekaterih meril. Politično agitiranje je postalo bolj odvisno od družbenih medijev. Če bi poskušali to zaustaviti, to ne bi bilo ravno v korist demokraciji, saj bi omejilo možnosti političnih strank, da svoje potencialne volivce obveščajo o svojem političnem programu.

3.4 EESO priznava suverenost držav članic v volilnem procesu in Komisija mora pri ukrepanju to spoštovati. EU ne more sprejemati zakonodaje za sankcioniranje nacionalnih političnih strank, saj je to v pristojnosti držav članic, pač pa lahko samo predlaga ukrepe za sankcioniranje evropskih političnih strank. Komisija zato predlaga spremembo te uredbe, ki ureja njihov statut in financiranje. S tem bi odločbe Organa v primeru dokazanih zlorab postale bolj konkretne.

#### 4. Posebne ugotovitve in priporočila

4.1 EESO priznava, da ima Organ trenutno premalo osebja. Z direktorjem in dvema zaposlenima ima že tako zelo veliko delovno obremenitev, z bližajočimi se evropskimi volitvami pa se bo pritisk še povečal. Zato EESO podpira predlog, da bi imel Organ trajno zaposleno osebje in da bi imel njegov direktor pooblastila organa za imenovanja, saj je bistvenega pomena, da je na voljo dovolj osebja, ki bi volitve ustrezno spremljalo.

4.2 Z uporabo podatkov in družbenimi mediji so se bistveno spremenile predvolilne kampanje političnih strank, saj zdaj lahko ciljajo na potencialne volivce. Ta razvoj je privedel do večje teže družbenih medijev kot načina za vplivanje na volilne odločitve ljudi. EESO pričakuje, da bo Organ preučil področja, kjer bi lahko prišlo do zlorabe podatkov, predlagal, kako to zaustaviti, in vzpostavil nadzor, da se zagotovita varstvo in uporaba podatkov v okviru natančno določenih parametrov.

4.3 Po mnenju EESO je potrebna večja jasnost glede tega, kaj je poskus vplivanja na volitve s kršitvijo pravil o varstvu podatkov. Razmisliti bi bilo treba o ustanovitvi delovne skupine, ki bi jo sestavljali organi za varstvo podatkov iz držav članic in Organ, da bi se ustvarile najboljše delovne prakse med Organom in organi za varstvo podatkov, saj za varstvo podatkov znotraj EU ni meja.

4.4 Direktor Organa je imenovan s postopkom, določenim v členu 6(3) Uredbe. Deluje neodvisno in ne odgovarja institucijam EU. Mora pa predložiti letno poročilo Evropski komisiji in Evropskemu parlamentu in bilo bi smiselno Evropski parlament pooblastiti, da to poročilo oceni in o njem glasuje. S tem bi zagotovili, da bi bil Organ odgovoren za svoja dejanja, postopek pa bolj transparenten.

V Bruslju, 12. decembra 2018

*Predsednik*  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Luca JAHIER

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ustanovitvi Evropskega obrambnega sklada**

(COM(2018) 476 final)

(2019/C 110/15)

Poročevalec: **Aurel Laurențiu PLOSCEANU**Soporočevalec: **Eric BRUNE**

Zaprosilo	Evropski parlament, 2. 7. 2018 Svet, 4. 7. 2018
Sklep predsedstva Odbora	10. 7. 2018
Pravna podlaga	člen 173(3) in člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	posvetovalna komisija za spremembe v industriji (CCMI)
Datum sprejetja mnenja komisije CCMI	22. 11. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	12. 12. 2018
Plenarno zasedanje št.	539
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	200/1/6

**1. Sklepi in priporočila**

1.1 EESO meni, da je treba globalno strategijo EU in izvedbeni načrt za varnost in obrambo nujno dosledno izvajati v skladu s skupno deklaracijo EU-NATO iz julija 2016 in načelom kolektivne varnosti Združenih narodov.

1.2 EESO že od leta 2017 zagovarja oblikovanje evropske obrambne unije in podpira evropski obrambni akcijski načrt, vključno z vzpostavitvijo skupnega evropskega obrambnega sklada. Odbor meni, da namen tovrstne krepitev evropske obrambe ni spodkopavanje, temveč krepitev zveze NATO in čezatlantskih odnosov.

1.3 EESO odločno podpira predlog uredbe o ustanovitvi Evropskega obrambnega sklada v okviru večletnega finančnega načrta za obdobje 2021–2027, ki ga je Komisija objavila 13. junija 2018.

1.4 EESO poziva k bistvenemu izboljšanju evropskega sodelovanja na področju obrambe. Zaradi omejenega sodelovanja med državami članicami na področju obrambe dejansko prihaja do podvajanj, obrambna industrija pa je še vedno močno razdrobljena. Nezadostno povezovanje pri povpraševanju na trgu ne spodbuja nadnacionalnega sodelovanja med podjetji in nadaljnega povezovanja industrije. Posledica tega so neučinkovito dodeljevanje sredstev, prekrivanje industrijskih zmogljivosti, tehnološke vrzeli in pomanjkanje novih programov, zlasti skupnih programov.

1.5 EESO podpira cilj doseganja strateške neodvisnosti z razvojem ključnih tehnologij na kritičnih področjih in strateških zmogljivosti. Ta cilj je tesno povezan s potrebo po temeljiti oceni in usklajevanju, kar bi omogočilo obvladovanje, ohranjanje in proizvajanje teh tehnologij na evropski ravni, tako da bi EU lahko odločala in po potrebi ukrepala samostojno.

1.6 EESO meni, da je eden od temeljnih pogojev za razvoj skupnih obrambnih zmogljivosti krepitev industrijske in tehnološke baze evropske obrambe.

1.7 EESO poudarja, da si mora Evropska unija prizadevati za ohranjanje, vzdrževanje in razvoj visoko usposobljene delovne sile in zagotoviti delavce s takimi znanji in spretnostmi.

- 1.8 EESO predlaga, naj Evropska unija pospeši svoja prizadevanja za uskladitev izvoznih pravil znotraj Unije.
- 1.9 EESO odločno podpira poseben poudarek na MSP, tudi na zagonskih podjetjih, med drugim na področju raziskav in razvoja v obrambne namene.
- 1.10 EESO meni, da proračunska podpora EU, namenjena obrambnim dejavnostim, ne bi smela nadomestiti nacionalnih izdatkov za obrambo, temveč bi morala okrepiti in izboljšati sodelovanje na področju obrambe. Dodeljevanje proračunskih sredstev EU obrambnim raziskavam prav tako ne bi smelo iti na račun civilnih raziskav v drugih sektorjih. Tudi če odločitve o naložbah v obrambo in obrambnih razvojnih programih še naprej ostanejo v pristojnosti držav članic, bi Evropski obrambni sklad lahko prinesel dodano vrednost EU z dajanjem spodbud za skupne raziskave in razvoj proizvodov in tehnologij na področju obrambe.
- 1.11 EESO je trdno prepričan, da bi se z večjo usklajenostjo in racionalizacijo evropske obrambne politike lahko povečala učinkovitost s povečanjem tržnega deleža industrijske in tehnološke baze evropske obrambe ter boljšo porazdelitvijo proizvodov med državami, regijami in podjetji.
- 1.12 Evropski obrambni sklad bo prinesel koristi le, če bo podprl dejavnosti, ki so resnično pomembne. Njegov delovni program bi moral zato temeljiti na trdnem evropskem obrambnem načrtovanju, v okviru katerega se opredelijo glavne evropske prednostne usmeritve glede zmogljivosti.
- 1.13 EESO podpira politiko sodelovanja, ki bo spodbujala vključevanje MSP in držav, ki niso podpisnice pisma o nameri; pri tem ne gre pozabiti, da lahko s svojimi znanji in spretnostmi prispevajo k tehnološki in industrijski bazi obrambne industrije.
- 1.14 EESO podpira predlog za omejitev pravice do evropskih sredstev v primeru evropskih podjetij, ki so pod nadzorom istega subjekta, ter za zahtevanje jamstev, kadar tretja država sodeluje v dejavnostih, ki jih podpira Evropski obrambni sklad.
- 1.15 EESO podpira tudi zamisel, da bi evropska sredstva morala upravljati Evropska komisija, vendar meni, da lahko Evropska obrambna agencija ustrezno sodeluje pri opredelitvi potreb po obrambni opremi in v Organizaciji za skupno oborožitevno sodelovanje, pri čemer se lahko opre na dobre in slabe izkušnje in sodeluje pri upravljanju programov, saj bi bilo podvajanje znanj in spretnosti škodljivo za učinkovitost sistema.
- 1.16 EESO podpira zamisel, da je treba raziskave in razvoj predati odboru za etiko. Etične pogoje je treba jasno določiti in oceniti že v okviru ocene predloga, da se zagotovita pravna varnost in jasnost.
- 1.17 EESO je zaskrbljen glede prihodnjega sodelovanja z Združenim kraljestvom po njegovem izstopu iz EU in se zavzema za visoko raven varnosti in obrambe, pri čemer bi Združeno kraljestvo sodelovalo v Evropskem obrambnem skladu.
- 1.18 EESO meni, da se naša starajoča se celina počuti ogroženo in kaže nagnjenost k obsojanju, pri tem pa včasih pomeša probleme, kot so terorizem in migracijska gibanja, in ji primanjkuje solidarnosti tako znotraj držav članic kot med njimi, medtem ko ponovni vzpon nacionalizma in avtoritarizma evropsko demokracijo postavlja na preizkušnjo. Kljub še tako zanimivemu instrumentu industrijske politike, kot je Evropski obrambni sklad, bo treba nadalje razmišljati o evropski obrambni politiki.

## 2. Predstavitev predloga

- 2.1 Geopolitične razmere so v zadnjem desetletju postale nestabilne: soočamo se s kompleksnimi izzivi in porajajo se nove grožnje, kot so hibridni in kibernetični napadi, vračajo pa se tudi tradicionalni izzivi.
- 2.2 Voditelji 27 držav članic ter Evropskega sveta, Evropskega parlamenta in Evropske komisije so v skupni izjavi 25. marca 2017 v Rimu zapisali, da bo Evropa okrepila svojo skupno varnost in obrambo ter spodbujala bolj konkurenčno in celovito obrambno industrijo.
- 2.3 Evropska obramba se srečuje z veliko neučinkovitostjo na trgu zaradi neizkoriščene ekonomije obsega (razdrobljenost nacionalnih trgov z enim samim kupcem) in podvajanja virov na evropski ravni.



2.4 Povpraševanje izvira skoraj izključno iz držav članic, toda njihovi obrambni proračuni, zlasti sredstva za raziskave in razvoj, so se v zadnjih desetih letih znatno skrčili.

2.5 V letu 2015 je bilo preko evropskih skupnih projektov javnega naročanja nabavljenih le 16 % obrambne opreme, kar je veliko manj od skupnega cilja 35 %, o katerem je bil sklenjen dogovor prek Evropske obrambne agencije.

2.6 Obrambni sektor je močno razdrobljen vzdolž državnih meja, zaradi znatnih podvajanj pa prihaja do neučinkovitosti, saj se ne izkoriščata ekonomija obsega in predaja znanja.

2.7 Sedanji položaj je nevzdržen in razvoj večjih obrambnih sistemov naslednje generacije vse bolj presega zmožnosti posameznih držav članic.

2.8 Pomanjkanje sodelovanja med državami članicami še bolj slabi sposobnost obrambne industrije EU, da bi vzdrževala industrijske in tehnološke zmogljivosti, potrebne za ohranjanje strateške neodvisnosti EU in izpolnjevanje njenih sedanjih in prihodnjih varnostnih potreb.

2.9 Komisija je 7. junija 2017 sprejela sporočilo o vzpostavitvi Evropskega obrambnega sklada, sestavljenega iz raziskovalnega in zmogljivostnega dela, ki mu je bil dodan zakonodajni predlog uredbe o vzpostavitvi evropskega programa za razvoj obrambne industrije v zmogljivostnem delu.

2.10 Predlog uredbe o ustanovitvi Evropskega obrambnega sklada v okviru večletnega finančnega načrta za obdobje 2021–2027 je Komisija objavila 13. junija 2018.

2.11 Evropski obrambni sklad je zasnovan kot instrument za spodbujanje konkurenčnosti in inovativnosti tehnološke in industrijske baze obrambe EU, s čimer prispeva k strateški neodvisnosti EU. Namen instrumenta je spodbuditi nastanek skupnih programov, ki jih brez prispevka EU ne bi bilo, in dati spodbude, ki so potrebne za tesnejše sodelovanje v posameznih fazah industrijskega cikla.

2.12 Posebnih spodbud bodo deležni predvsem skupni raziskovalni projekti z znatno čezmejno udeležbo malih in srednjih podjetij. S tem se bo zagotovila nadaljnja odprtost Evropskega obrambnega sklada za prejemnike iz vseh držav članic, ne glede na njihovo velikost in lokacijo.

2.13 V predlogu je za datum začetka uporabe določen 1. januar 2021, pripravljen pa je za Unijo s 27 državami članicami.

2.14 Obrambne raziskave spadajo na področje okvirnega programa za raziskave in inovacije (Obzorje Evropa), ustrezne posebne določbe zanje, kot so cilji, pravila za sodelovanje in mehanizmi za doseganje rezultatov, pa so opredeljene v tem predlogu.

2.15 Namen predloga je zagotoviti sinergije z drugimi pobudami na področju civilnih raziskav in razvoja, kot so varnost in kibernetna varnost, nadzor meje, obalna straža, pomorski promet in vesolje.

2.16 Sklad bo tesno povezan s projekti, ki se bodo izvajali v okviru stalnega strukturnega sodelovanja na obrambnem področju (PESCO).

2.17 Sklad bo upošteval načrt za razvoj zmogljivosti EU (CDP), v katerem so določene prednostne naloge na področju obrambnih zmogljivosti, in usklajeni letni pregled na področju obrambe EU (CARD).

2.18 V zvezi s tem bi bilo mogoče upoštevati tudi ustrezne dejavnosti zveze NATO in drugih partnerjev, če so v varnostnem in obrambnem interesu Unije.

2.19 Sklad upošteva tudi obrambne dejavnosti, ki se izvajajo v okviru Evropskega mirovnega instrumenta, izvenproračunskega instrumenta, predlaganega zunaj večletnega finančnega okvira.

2.20 Ta predlog omogoča kombiniranje podpore v okviru obrambnega sklada s financiranjem, za katerega jamči sklad InvestEU.

2.21 Sklad naj bi se uporabil za sorazmerno odpravljanje nedelovanja trga ali neoptimalnih naložbenih okoliščin, pri tem pa se ne bi smel podvajati ali v celoti nadomestiti zasebnega financiranja in imeti bi moral jasno evropsko dodano vrednost.

2.22 Unija bo morala prevzeti več odgovornosti za zaščito svojih interesov, vrednot in evropskega načina življenja, pri čemer se bo dopolnjevala z zvezo NATO in sodelovala z njo.

2.23 Da bi se Unija lahko spoprijela s prihodnjimi grožnjami in zaščitila svoje državljane, mora povečati svojo strateško neodvisnost. Za to je potreben razvoj ključnih tehnologij na kritičnih področjih in strateških zmogljivosti za zagotovitev vodilnega položaja na področju tehnologije.

2.24 Odločitve o naložbah v obrambo in obrambnih razvojnih programih bodo še naprej v pristojnosti držav članic, ki bodo zanje tudi odgovorne.

2.25 Predlagani pristop politike je sorazmeren z obsegom in resnostjo težav, ki so bile ugotovljene. Pobuda je omejena na tiste cilje, ki jih države članice same ne morejo zadovoljivo doseči in pri katerih je mogoče pričakovati, da bo EU uspešnejša.

2.26 Pripravljalni ukrep na področju obrambnih raziskav se je začel izvajati aprila 2017 s skupnim proračunom 90 milijonov EUR v treh letih. Prinaša že prve konkretne rezultate, saj so bili leta 2018 podpisani prvi sporazumi o dodelitvi nepovratnih sredstev, vendar vsi projekti še vedno potekajo.

2.27 Predlagana uredba o evropskem programu za razvoj obrambne industrije za obdobje 2019–2020 bo imela proračun v višini 500 milijonov EUR in bi se morala začeti uporabljati 1. januarja 2019.

2.28 Odprto javno posvetovanje o Evropskem obrambnem skladu za vse zainteresirane strani je potekalo od 13. januarja do 9. marca 2018. Z etičnega vidika je bilo izraženih nekaj kritik, vendar zainteresirane strani, na katere predlog neposredno vpliva, pobudo podpirajo. Pravila o pravicah intelektualne lastnine bi bilo treba prilagoditi za področje obrambe.

2.29 Predlagana dodelitev proračunskih sredstev za obdobje 2021–2027 je 13 milijard EUR v tekočih cenah, od tega 4,1 milijarde EUR za raziskovalne ukrepe in 8,9 milijarde EUR za razvojne ukrepe.

2.30 Sklad lahko upravlja izvajalska agencija Komisije, če se z analizo stroškov in koristi potrdi stroškovna učinkovitost.

2.31 Predlagan je sistem spremljanja za podporo poročanju o učinkovitosti in ocenjevanju. Rezultati bodo na voljo postopoma.

2.32 Predlog Komisije za večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027 določa ambicioznejši cilj za vključevanje podnebnih ukrepov v vse programe EU, in sicer je skupni cilj nameniti 25 % odhodkov EU za podnebne cilje. Prispevanje Evropskega obrambnega sklada k doseganju tega splošnega cilja se bo spremljalo s sistemom podnebnih kazalnikov EU na ustrezni ravni razčlenitve, vključno z uporabo natančnejših metodologij, kadar so te na voljo.

2.33 V predlogu je za datum začetka uporabe določen 1. januar 2021.

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO poudarja svoje zahteve, ki jih je predstavil že v mnenjih CCMI/149 (2017), CCMI/116 (2013) in CCMI/100 (2012). Globalna strategija EU in izvedbeni načrt za varnost in obrambo ponujata dobra izhodišča v ta namen. EESO meni, da je treba ti pobudi nujno dosledno izvajati, v skladu s skupno deklaracijo EU-NATO iz julija 2016 in načelom kolektivne varnosti Združenih narodov.

3.2 Zaradi dejanskega geostrateškega položaja in varnostnih razmer mora Evropa okrepiti svoje varnostne in obrambne zmogljivosti. Jasna zavest o skupnih strateških ciljih Unije je bistvena: te za zdaj še ni, zato jo je treba nujno razviti. To je predpogoj za opredelitev potrebnih obrambnih zmogljivosti, ki morajo temeljiti na trajnostni tehnološki in industrijski bazi za evropsko obrambo.

3.3 Umik ZDA iz jedrskega sporazuma z Iranom iz leta 2015, kriza v Ukrajini, skrb zbujačoče razmeščanje ruske vojske na mejah baltskih držav in vzhodni meji EU, nemiri v Libiji, Iraku in Siriji, stalna nestabilnost v Sahelu ter potencialni politični in vojaški spor med osjo ZDA-Izrael-Saudova Arabija in osjo Iran-Sirija-Rusija, kar spremljajo še kibernetске grožnje, porast avtoritarizma v Evropi in vse večja nepredvidljivost ameriške diplomacije: strateško ravnotežje EU še nikoli ni bilo tako zapleteno in skrb zbujačoče.

3.4 Varnostna vprašanja znotraj in okoli EU sodijo med glavne skrbi državljanov in voditeljev držav.

3.5 EU mora na čim bolj sporazumen način obravnavati vsaj štiri izzive: neodvisnost pri odločanju, predvidevanje kriz, politični vpliv in usklajenost naših interesov z našimi demokratičnimi načeli.

3.6 Leta 2017 je EESO zagovarjal razvoj evropske obrambne unije in podprl evropski obrambni akcijski načrt, vključno z vzpostavitvijo skupnega evropskega obrambnega sklada.

3.7 Pozval je k bistvenemu izboljšanju evropskega sodelovanja na področju obrambe. Zaradi omejenega sodelovanja med državami članicami na področju obrambe dejansko prihaja do podvajanj, obrambna industrija pa je še vedno močno razdrobljena. Nepovezано povpraševanje ne spodbuja nadnacionalnega sodelovanja med podjetji in nadaljnega povezovanja industrije. Posledica tega so neučinkovito dodeljevanje sredstev, prekrivanje industrijskih zmogljivosti, tehnološke vrzeli in pomanjkanje novih programov, zlasti skupnih.

3.8 EESO podpira cilj strateške neodvisnosti v zvezi z ugotovljeno kritično industrijsko zmogljivostjo in tehnologijo. Ta cilj je tesno povezan s potrebo po temeljiti oceni in usklajevanju, kar bi omogočilo obvladovanje, ohranjanje in proizvodnjo teh tehnologij na evropski ravni, tako da bi EU lahko odločala in po potrebi ukrepala samostojno.

3.9 EESO podpira odločitve za podporo obrambnemu sektorju v smislu industrijske politike, ki jo narekuje povpraševanje.

3.10 Strinja se, da bi večja učinkovitost nacionalnih proračunov morala omogočiti, da se pokrijejo vse evropske potrebe po obrambni opremi.

3.11 EESO se strinja, da bi usklajenost med programi na evropski ravni morala omogočiti rast evropskega trga, na katerem deluje evropska obrambna industrija.

3.12 Ob tem poudarja, da je eden od temeljnih pogojev za razvoj skupnih obrambnih zmogljivosti krepitev tehnološke in industrijske baze evropske obrambe.

3.13 EESO poudarja, da si mora Evropska unija prizadevati za razvoj visoko usposobljene delovne sile in zagotoviti delavce s takimi znanji.

3.14 EESO predlaga, naj Evropska unija okrepi svoja prizadevanja za uskladitev izvoznih pravil znotraj Unije.

3.15 EESO odločno podpira poseben poudarek na MSP, med drugim na področju raziskav in razvoja v obrambne namene.

3.16 EESO nasprotuje uporabi obstoječih skladov, namenjenih gospodarskim ali socialnim ciljem, za obrambne namene.

3.17 EESO je zavrnil posebno določbo, po katerih bi bila v okviru Pakta za stabilnost in rast nacionalna proračunska sredstva namenjena obrambi. Izdatki za obrambo ne smejo ogroziti javnih financ.

3.18 EESO podpira ustanovitev obrambnega sklada z dvema deloma, ki pokrivata raziskovanje in razvoj zmogljivosti. Ta bi lahko podprl celovit proces načrtovanja naložb v celotnem tehnološkem ciklu. Za odločitve glede javnega naročanja so še vedno pristojne države članice. Oblika skupnega javnega naročanja lahko poveča učinkovitost na strani povpraševanja in prispeva h konkurenčnosti in učinkovitosti evropske obrambne industrije. Proračunska podpora EU, namenjena obrambnim dejavnostim, ne bi smela nadomestiti nacionalnih obrambnih izdatkov, temveč bi morala okrepiti in spodbuditi večje in boljše sodelovanje na področju obrambe. Dodeljevanje proračunskih sredstev EU obrambnim raziskavam prav tako ne bi smelo iti na račun civilnih raziskav v drugih sektorjih. Cilj Evropskega obrambnega sklada je prispevati k nastanku skupnih programov in s podporo dejavnosti raziskav in razvoja spodbuditi tesnejše sodelovanje v vsaki fazi industrijskega cikla. Tudi če odločitve o naložbah v obrambo in obrambnih razvojnih programih še naprej ostanejo v pristojnosti držav članic, bi Evropski obrambni sklad lahko prinesel dodano vrednost EU z dajanjem spodbud za skupne raziskave in razvoj proizvodov in tehnologij na področju obrambe.

3.19 Sektor obrambne industrije ni samo strateško pomemben za varnost in obrambo evropskih državljanov, temveč prispeva tudi največji delež v evropsko gospodarstvo in blaginjo s skupnim prometom okrog 100 milijard EUR/leto in približno 500 000 visoko usposobljenih ljudi, ki so neposredno ali posredno zaposleni. Ta sektor je vir vrhunskih proizvodov, storitev in tehnologij, prizadevanja na področju inovacij, raziskav in razvoja pa so ključnega pomena za konkurenčnost.

3.20 Evropska obrambna industrija in poraba za raziskave in razvoj sta dokaj osredotočeni na šest držav podpisnic pisma o nameri (Francijo, Nemčijo, Italijo, Španijo, Švedsko in Združeno kraljestvo), ki zagotavljajo 95 % naložb, glavni del MSP in srednje velikih kapitalskih podjetij ter največja podjetja. Z večjo usklajenostjo in racionalizacijo evropske obrambne politike bi se lahko povečala učinkovitost prek nadaljnje specializacije držav, regij in podjetij na področju nekaterih tehnologij.

3.21 Države podpisnice pisma o nameri prevladujejo na evropskem obrambnem trgu po številu dejavnih podjetij in količini njihovega prodanega orožja. Največje obrambno podjetje v Združenem kraljestvu je na primer *BAE Systems*. *SAAB* je glavno švedsko podjetje na področju vesoljske in obrambne industrije, največja podjetja v Franciji pa so *Dassault Aviation*, *Naval Group*, *Safran* in *Thales*. V Nemčiji so pomembna podjetja *Rheinmetall*, *ThyssenKrupp Marine Systems* in *Diehl*. *Leonardo* in *Fincantieri* sta glavni podjetji v Italiji. Vseevropsko podjetje *Airbus* je drugo v Evropi za podjetjem *BAE Systems*. Še eno pomembno nadnacionalno podjetje je *MBDA*, tj. skupno podjetje treh evropskih vodilnih podjetij na področju vesoljske in obrambne industrije (*Airbus*, *BAE Systems* in *Leonardo*), ki se ukvarja s proizvodnjo raket in raketnih sistemov. Tudi *KNDS*, ki ima v lasti *Nexter* in *KMW*, postaja vseevropsko podjetje. Nekatera od teh podjetij ne delujejo izključno na obrambnem trgu, kar pojasnjuje različna razmerja med prodajo in številom zaposlenih.

Med manjšimi podjetji je nedavna študija IHS opredelila skoraj 1 600 MSP, ki so dejavna v tem sektorju v Evropi, in ocenila, da je v dobavnih verigah v obrambnem sektorju skupaj od 2 000 do 2 500 MSP. Več teh podjetij je dejavnih na dveh področjih, tj. civilnem in obrambnem. MSP imajo v vsakem primeru pomembno vlogo v obrambni industriji in so ključna za zagotavljanje konkurenčnosti.

3.22 Evropska obrambna industrija ni enakomerno porazdeljena po EU. To pomeni, da povečanje izdatkov za vojaške namene v državah članicah EU ne bo povzročilo enakega pritoka v vse od njih. Če višji izdatki v eni državi pomenijo pritek sredstev v druge države, lahko to povzroči nove trgovinske tokove.

#### 4. Posebne ugotovitve

4.1 Evropski obrambni sklad bo prinesel koristi le, če bo podprl dejavnosti, ki so resnično pomembne. Njegov delovni program bi moral zato temeljiti na trdnem evropskem obrambnem načrtovanju, v okviru katerega se opredelijo glavne evropske prednostne naloge glede zmogljivosti.

4.2 EESO podpira politiko sodelovanja, ki bo spodbujala čezmejno sodelovanje, vključevanje MSP, tudi iz držav, ki niso podpisnice pisma o nameri, ne da bi se pri tem ponovno izvajale politike glede možnosti vrnitve, s katerimi se je včasih še povečalo podvajanje znanj in spretnosti.

4.3 EESO podpira predlog, da so evropska sredstva na voljo samo za evropska podjetja, ki so pod nadzorom evropskih interesov, ter da se zahtevajo jamstva, kadar tretja država sodeluje v dejavnostih, ki jih podpira Evropski obrambni sklad.

4.4 EESO podpira tudi zamisel, da bi odobritve evropskih sredstev morala upravljati Evropska komisija, vendar meni, da lahko Evropska obrambna agencija ustrezno sodeluje pri opredelitvi potreb po obrambni opremi in v Organizaciji za skupno oborožitveno sodelovanje, pri čemer se lahko opre na dobre in slabe izkušnje, in sodeluje pri upravljanju programov, saj bi bilo podvajanje znanj in spretnosti škodljivo za učinkovitost sistema.

4.5 EESO podpira zamisel, da je treba raziskave in razvoj predati odboru za etiko. Etične pogoje je treba jasno določiti in oceniti že v okviru ocene predloga, da se zagotovita pravna varnost in jasnost.

4.6 EESO podpira zamisel o evropski industrijski suverenosti v Evropi, vendar še vedno dvomi o tem, da jo je mogoče uresničiti na političnem področju, saj se večina držav članic Evropske unije vidi kot del Severnoatlantskega zaveznitva, obenem pa so mnoge države še vedno zagovornice državne suverenosti.

4.7 EESO je zaskrbljen glede prihodnjega sodelovanja z Združenim kraljestvom po njegovem izstopu iz EU in se zavzema za visoko raven varnosti in partnerstvo, v okviru katerega bo Združeno kraljestvo sodelovalo v Evropskem obrambnem skladu.

4.8 Evropejci, ki čutijo posledice prelomnih sprememb, ki jih prinaša globalizacija, se že zavedajo nekaterih svojih napak in iluzij. Njihova največja napaka je neukrepanje. Politika strateške vzdržnosti, ki nam je omogočila, da se osredotočimo na gospodarstvo in ki nam je v času hladne vojne in vse do prehoda v novo stoletje prinesla tolikšno blaginjo, nas zdaj najbolj omejuje.

4.9 Evropa je dolgo časa vsiljevala svojo voljo svetu, najprej sama, kasneje pa skupaj z ZDA. V svetu, v katerem se krepijo globalno segregiranje in avtoritarni režimi, postajajo neenakosti v razvoju med državami, pa tudi znotraj njih, nevzdržne. Naša starajoča se celina se počuti ogroženo in kaže nagnjenost k obsojanju, pri tem pa včasih pomeša probleme, kot so terorizem in migracijska gibanja, in ji primanjkuje solidarnosti tako znotraj držav članic kot med njimi, medtem ko ponovni vzpon nacionalizma in avtoritarizma evropske demokracije postavlja na preizkušnjo. Kljub še tako zanimivemu instrumentu industrijske politike, kot je Evropski obrambni sklad, bo v Evropski uniji potreben nadaljnji politični premislek o tem, kaj želimo braniti in kako.

4.10 Pri evropski obrambi ne gre samo za strateške grožnje, zunanja posredovanja, vojaško zmogljivost, tehnološke inovacije in industrijsko odličnost. Največja grožnja, s katero se danes sooča Evropa, je spodkopavanje demokracije, zato skupna obrambna politika ne more več zanemarjati te politične razsežnosti.

V Bruslju, 12. decembra 2018

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za prilagoditev globalizaciji (ESPG)**

(COM(2018) 380 final)

(2019/C 110/16)

Poročevalec: **Vladimír NOVOTNÝ**

Soporočevalec: **Pierre GENDRE**

Zaprosilo	Evropski parlament, 11. 6. 2018 Svet, 22. 6. 2018
Pravna podlaga	tretji odstavek člena 175 in člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	posvetovalna komisija za spremembe v industriji (CCMI)
Datum sprejetja mnenja komisije CCMI	22. 11. 2018
Datum sprejetja na plenarnem zasedanju	12. 12. 2018
Plenarno zasedanje št.	539
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	201/1/3

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO odobrava predlog Komisije, ki bo omogočil nadaljevanje Evropskega sklada za prilagoditev globalizaciji (ESPG) tudi po 31. decembru 2020. Priporoča, da se na področju uporabe ESPG, ki je bilo poleg odpustov zaradi hudih gospodarskih motenj razširjeno na odpuščanje zaradi novih svetovnih finančnih in gospodarskih kriz, upoštevajo bistvene spremembe na področju zaposlovanja, ki jih prinašajo razvoj digitalizacije in umetne inteligence, prehod na brezogljično gospodarstvo in morebitne posledice upada svetovne trgovine. ESPG bi tako moral postati stalen instrument za ublažitev negativnih vplivov izzivov 21. stoletja na trg dela.

1.2 Odbor opaža nejasnosti glede vloge različnih evropskih skladov, zato priporoča, naj se vse zainteresirane strani na jasen in preprost način obveščajo o področju uporabe njihovih ukrepov in o možnem dopolnjevanju. Opozarja, da ESPG ni namenjen za to, da bi nadomestil nacionalne pravne določbe ali določbe, ki izhajajo iz kolektivnih pogodb, lahko pa jih po potrebi dopolnjuje.

1.3 Vlade držav članic poziva, naj v sodelovanju s Komisijo razvijejo mehanizme na državni ravni in okrepijo zmogljivosti upravnih struktur, da se olajša in poenostavi priprava vlog malih in srednjih podjetij za intervencije iz sredstev ESPG ter pomoč delavcem, ki jih je prizadela izguba delovnega mesta.

1.4 EESO znova poziva k vključitvi socialnih partnerjev in drugih organizacij civilne družbe v postopek vlaganja vlog za finančno pomoč iz ESPG že od samega začetka postopka in nato v vseh fazah obdelave vlog, in sicer tako na ravni podjetij, regij, držav članic in EU.

1.5 Odbor podpira predlog Komisije, da bi morali presežni delavci in samozaposlene osebe, ki so prenehale opravljati dejavnost, imeti enak dostop do ESPG ne glede na vrsto pogodbe o zaposlitvi ali delovnega razmerja.

1.6 Države članice in institucije Unije, udeležene pri odločanju o ESPG, poziva, naj naredijo vse, kar je mogoče, da bi skrajšale obravnavo in poenostavile postopke ter tako zagotovile nemoteno in hitro sprejemanje sklepov o uporabi sredstev ESPG.

1.7 Države članice opozarja, naj bodo posebej pozorne na prikrajšane kategorije, vključno z mladimi in starejšimi brezposelnimi ter osebami na pragu revščine, saj se te skupine srečujejo s posebnimi težavami pri iskanju stabilne zaposlitve.

1.8 Opozarja zlasti, da bi morala biti finančna pomoč v interesu prejemnikov na voljo čim hitreje in učinkoviteje.

## 2. Ozadje mnenja, vključno z obravnavanim zakonodajnim predlogom

### 2.1 Nastanek in razvoj Evropskega sklada za prilagoditev globalizaciji

2.1.1 Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji (ESPG) je bil ustanovljen z Uredbo (ES) št. 1927/2006 Evropskega parlamenta in Sveta<sup>(1)</sup> za večletni finančni okvir 2007–2013 z namenom olajšati vrnitev delavcev v zaposlitev na področjih, v sektorjih, na območjih ali trgih dela, ki so jih prizadele hude gospodarske motnje. ESGP zagotavlja pomoč ljudem, vendar ni namenjen za pomoč podjetjem, ki so se znašla v težavah.

2.1.2 Vzporedno z razvojem finančne in gospodarske krize je Komisija leta 2008 izvedla revizijo ESGP, da bi se z veljavnostjo od 1. maja 2009 do 30. decembra 2011 razširilo njegovo področje uporabe in povišala stopnja sofinanciranja s 50 % na 65 %, s tem pa zmanjšalo breme za države članice.

2.1.3 Področje uporabe ESGP je bilo leta 2009 razširjeno še na delavce, ki so zaposlitev izgubili neposredno zaradi svetovne gospodarske in finančne krize.

2.1.4 Za večletni finančni okvir 2014–2020 je bilo področje uporabe ESGP razširjeno z Uredbo (EU) št. 1309/2013 Evropskega parlamenta in Sveta<sup>(2)</sup>. Z razširitvijo so bili poleg odpustov zaradi velikih strukturnih sprememb v svetovni trgovini vključeni tudi odpusti zaradi novih svetovnih finančnih in gospodarskih kriz.

2.1.5 Evropski parlament, Svet in Komisija so 17. novembra 2017 skupno razglasili evropski steber socialnih pravic, katerega načela bodo splošni okvir Evropskega sklada za prilagoditev globalizaciji.

### 2.2 Novi predlog ESGP za obdobje po letu 2020

2.2.1 Osnovni cilj novega predloga je zagotoviti, da ESGP nadaljuje svoje delo tudi po 31. decembru 2020, brez omejitve trajanja, saj gre za poseben instrument, ki je zunaj proračunskih zgornjih mej večletnega finančnega okvira.

2.2.2 ESGP lahko pomoč zagotavlja tudi v primeru nepričakovanih kriz, ki povzročijo resne motnje v lokalnem, regionalnem ali nacionalnem gospodarstvu in lahko na primer vključujejo večjo recesijo pri pomembnih trgovinskih partnerjih ali kolaps finančnega sistema.

2.2.3 Pomoč iz ESGP je na voljo delavcem neodvisno od njihove pogodbe o zaposlitvi ali delovnega razmerja. Vanjo se lahko vključijo ne le delavci s pogodbami o zaposlitvi za nedoločen čas, temveč tudi tisti s pogodbami za določen čas, delavci, zaposleni prek agencij za zagotavljanje začasnega dela, ter lastniki-menedžerji mikropodjetij in samozaposleni.

2.2.4 Vloga za pomoč iz ESGP za delavce se lahko vloži takrat, ko število presežnih delavcev doseže najnižji prag. Prag 250 presežnih delavcev je nižji kot prag v programskem obdobju 2014–2020. V mnogih državah članicah je namreč večina delavcev zaposlena v malih in srednjih podjetjih.

2.2.5 ESGP se osredotoča na aktivne ukrepe na trgu dela, katerih namen je hitra ponovna vključitev odpuščenih delavcev v redno zaposlitev, ne more pa prispevati k financiranju pasivnih ukrepov. Pomoč je mogoča samo, če je zasnovana kot spodbuda za lajšanje udeležbe presežnih delavcev v ukrepih aktivne politike trga dela; delež pomoči v usklajenem svežnju aktivnih ukrepov na trgu dela je omejen.

<sup>(1)</sup> UL L 406, 30.12.2006, str. 1.

<sup>(2)</sup> Uredba (EU) št. 1309/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o Evropskem skladu za prilagoditev globalizaciji (2014–2020) in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1927/2006 (UL L 347, 20.12.2013, str. 855).

2.2.6 Države članice zaprosijo za sredstva iz sklada samo v primeru dejanskih izrednih razmer. ESPG ne more nadomestiti ukrepov, ki jih že krijejo skladi in programi Unije, vključeni v večletni finančni okvir, prav tako ne more nadomestiti nacionalnih ukrepov ali ukrepov, za katere so v skladu z nacionalno zakonodajo ali kolektivnimi pogodbami odgovorna podjetja, ki odpuščajo.

2.2.7 Vloga za pomoč naj bi se vložila, kadar ima veliko prestrukturiranje znaten učinek na lokalno ali regionalno gospodarstvo.

2.2.8 Naknadno oceno obstoječe uredbe je treba izvesti do 31. decembra 2021.

### 3. Splošne pripombe

3.1 EESO odobrava predlog Komisije, ki bo omogočil nadaljevanje ESPG tudi po 31. decembru 2020. V preteklosti je sprejel številna mnenja na to temo, v katerih izrazil podporo ESPG in ki so še vedno aktualna <sup>(3)</sup> <sup>(4)</sup> <sup>(5)</sup> <sup>(6)</sup>.

3.2 Odbor poudarja nenehni pomen ESPG, saj gre za prilagodljiv sklad in ponuja pomoč delavcem, ki izgubijo zaposlitev zaradi obsežnih prestrukturiranj, in jim pomaga čim prej najti drugo zaposlitev. Ob tem priporoča, naj se upošteva položaj zaposlenih, ki se jim bo trajno skrajšal delovni čas brez nadomestila za znižanje plače.

3.3 Meni, da bi bilo koristno zbirati podrobnejše podatke spremljanja, zlasti v zvezi s kategorijami delavcev, delovnimi izkušnjami in izobrazbo, njihovim zaposlitvenim statusom in vrsto zaposlitve. Ker naj bi to pomenilo zapletene upravne postopke in dodatno breme, kot nadomestno možnost podpira zbiranje takih informacij prek spletnih vprašalnikov za prejemnike pomoči, kot predlaga Komisija.

3.4 Odbor podpira predlog Komisije, da bi morali presežni delavci in samozaposlene osebe, ki so prenehale opravljati dejavnost, imeti enak dostop do ESPG ne glede na vrsto pogodbe o zaposlitvi ali delovnega razmerja.

3.5 Po njegovem mnenju bi morali biti finančni prispevki iz sklada usmerjeni predvsem v aktivne ukrepe na trgu dela, s ciljem da se prejemniki pomoči čim prej znova vključijo v trajno zaposlitev; spodbujati bi bilo treba tudi poklicno in geografsko mobilnost delavcev, da se jim olajša ta prehod.

3.6 EESO je seznanjen, da je najvišji znesek za obdobje 2021–2027 225 milijonov EUR letno, in meni, da ta obseg sredstev ustreza trenutnim gospodarskim razmeram v Evropski uniji. Poudarja pa, da ta obseg finančnih sredstev morda v primeru nove globlje krize ali v primerih pospešenih tehnoloških sprememb in energetskega prehoda ne bo zadoščal.

3.7 Priporoča, naj se na polovici večletnega finančnega okvira opravi pregled ESPG tako z vidika črpanja finančnih sredstev kot z vidika praga 250 presežnih delavcev, in Komisijo poziva, naj v sodelovanju s proračunskim organom EU pripravi ustrezen popravek financiranja ESPG.

3.8 Komisija bi morala za tak primer razmisliti o povečanju finančnih sredstev na približno milijardo EUR. Ker je ESPG oblikovan kot sklad za nujne primere, je treba poleg tega zagotoviti, da se čim prej izpeljejo postopki odločanja v zvezi s takšnim povečanjem.

3.9 Države članice opozarja, naj bodo posebej pozorne na prikrajšane kategorije, vključno z mladimi in starejšimi brezposelnimi ter osebami na pragu revščine, saj se te skupine srečujejo s posebnimi težavami pri iskanju stabilne zaposlitve.

3.10 Države članice in institucije Unije, udeležene pri odločanju o ESPG bi morale narediti vse, kar je mogoče, da bi skrajšale obravnavo in poenostavile postopke ter tako zagotovile nemoteno in hitro sprejemanje sklepov o uporabi sredstev ESPG. Opozarja zlasti, da bi morala biti finančna pomoč v interesu prejemnikov na voljo čim hitreje in učinkoviteje.

<sup>(3)</sup> UL C 318, 23.12.2006, str. 38.

<sup>(4)</sup> UL C 228, 22.9.2009, str. 141.

<sup>(5)</sup> UL C 376, 22.12.2011, str. 92.

<sup>(6)</sup> UL C 143, 22.5.2012, str. 17.



3.11 EESO veseli, da bo evropski stebel socialnih pravic splošen okvir smernic za ESPG ter bo Uniji omogočil, da v praksi uresničuje ustrezna načela v primeru velikih prestrukturiranj. Ker je težko opredeliti konkretni dejavnik odpuščanja, priporoča, naj uporaba ESPG v prihodnje temelji predvsem na znatnem učinku prestrukturiranj v povezavi ne le s procesi globalizacije, temveč predvsem z drugimi obsežnejšimi spremembami, kot so razogljičenje, digitalizacija in industrija 4.0 ter z njimi povezanimi tehnološkimi spremembami in prehodom, ter spremembami, ki so posledica raznovrstnih razlogov zaradi velikih selitev ali odpuščanj, finančne ali gospodarske krize. V povezavi s tem izrecno odobrava razširitev področja delovanja ESPG na tveganja na trgu dela, ki jih povzročajo strukturne spremembe zaradi digitalizacije in razvoja na področju razogljičenja.

3.12 Prepričan je, da bi moral biti ESPG bolj usklajen s preostalimi politikami EU ter da bi morale biti podrobneje razčlenjene podrobnosti medsebojnega delovanja ESPG z drugimi skladi in programi (npr. FEAD, ESS, EaSI, Zdravje) in njihovo vzajemno delovanje.

3.13 Ob upoštevanju narave obstoječega imena sklada in njegovih ciljev, ki si med seboj nasprotujejo, in ob zavzemanju za ohranitev angleške kraticice „EGF“ EESO predlaga, da se ime „Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji“ spremeni v „Evropski sklad za prilagajanje in globalizacijo“ ali podobno ime, ki bo v skladu s kratico „EGF“.

3.14 Po njegovem mnenju bo dolgoročno primerno, da se področje uporabe ESPG razširi na podporo programov, kot so na državni ravni razviti programi dela s skrajšanim delovnim časom („Kurzarbeit“ ali „short-time“).

#### 4. Mala in srednja podjetja

4.1 Mala in srednje podjetja zagotavljajo približno 80 % delovnih mest v EU, hkrati pa so v primeru krize ali prehoda najbolj na udaru. Zato Odbor poziva vlade držav članic, naj v sodelovanju s Komisijo razvijejo mehanizme na nacionalni ravni in okrepijo upravne strukture, da bi olajšali in poenostavili pripravo vlog malih in srednjih podjetij za intervencije iz sredstev ESPG ter pomoč delavcem, ki jih je prizadela izguba delovnega mesta.

4.2 EESO podpira predlagano izenačenje zaposlenih in samozaposlenih oseb (člen 7) z izjemo neseštevjanja samozaposlenosti in zaposlenosti v primeru prenehanja glavne dejavnosti.

4.3 Strinja se z zaščito lastnikov zelo majhnih podjetij, ki bi utegnili zaradi posledic gospodarske in finančne krize ali tehnoloških sprememb izgubiti delo, in tudi s tem, da bi te osebe lahko prejele podporo iz ESPG. To pa ne bi smelo pomeniti, da je „samozaposlena oseba“ opredeljena kot „oseba, ki zaposluje manj kot deset delavcev“, kot je navedeno v členu 4 predloga uredbe, ki ga je predložila Komisija. Ta opredelitev bi imela v evropski zakonodaji mnogo različnih posledic, saj bi za take označila različne kategorije dela in gospodarske dejavnosti. Odbor poziva Komisijo, naj za cilj zaščite lastnikov zelo majhnih podjetij poišče drugo rešitev.

4.4 Komisiji predlaga, naj v sodelovanju z državami članicami izboljša učinkovitost ESPG prek informacijske kampanje, ki bi vključevala tudi mala in srednja podjetja ter njihovim zaposlenim olajšala dostop do možnosti za dodelitev pomoči, ki jih ponuja ESPG.

4.5 EESO odobrava novo določitev meril pomoči (člen 5) s poudarkom na razmerah v malih in srednje velikih podjetjih, ki zaposlujejo velik del zaposlenih oseb. Ne glede na omejitve 250 zaposlenih pa je pomembno zlasti, da se upošteva pojem skupine ali ozemelske enote, če več podružnic iz iste skupine, v katerih pride do zaprtja delovnih mest, tega praga ne doseže posamično.

#### 5. Posebne ugotovitve

5.1 EESO priporoča večjo prožnost pri določanju števila presežnih delavcev in primerov prenehanja dejavnosti (člen 6), upravičencev (člen 7) in upravičenih ukrepov (člen 8), da bi prizadeti delavci pomoč dobili čim prej.

5.2 Prav tako priporoča, da se čim bolj poenostavijo upravni postopki za predložitev vloge (člen 9) in s tem pospeši ves postopek. S poenostavitvijo dokumentov in po potrebi uvedbo tehnične pomoči državam članicam je mogoče povečati obseg ukrepov sklada.

5.3 Odbor je prepričan, da je nujno poenostaviti upravne ukrepe (točka 2 priloge k predlogu uredbe), predvsem pravila o spremljanju in poročanju, sistemih upravljanja in nadzora ter ukrepov za preprečevanje goljufij in nepravilnosti.

5.4 EESO podpira omejitve upravičenosti za pridobitev prispevka iz ESPG, kot je navedeno v členu 8(2)(b) predloga, kjer je pojasnjeno, da ESPG ne sme nadomestiti odgovornosti podjetij, ki izhaja iz nacionalne zakonodaje ali kolektivnih pogodb. Na splošno to ne bi smelo izključevati tržnih ukrepov, ki temeljijo na kolektivnih pogodbah iz morebitnega področja podpore iz ESPG.

5.5 Odbor pričakuje, da bo Komisija v predvideni naknadni oceni ESPG veliko pozornost namenila analizi vzrokov za neenakomerno črpanje sredstev ESPG v državah članicah EU, predvsem pa vzrokov za majhno črpanje ali celo nečrpanje pomoči ESPG v teh državah: Bolgarija, Ciper, Češka, Estonija, Hrvaška, Latvija, Luksemburg, Madžarska, Malta, Slovaška in Združeno kraljestvo.

5.6 EESO znova poziva k vključitvi socialnih partnerjev in drugih organizacij civilne družbe v postopek vlaganja vlog za finančno pomoč iz ESPG že od samega začetka postopka in nato v vseh fazah obdelave vlog, in sicer tako na ravni podjetij, regij, držav članic in EU. Glede na svoje podrobno poznavanje lokalnih razmer in posebnosti lahko pomembno vlogo igrajo tudi regionalne oblasti in občine.

5.7 Odbor priporoča Komisiji, naj v uredbi natančneje pojasni, da se pojem „zaposleni“ nanaša tudi na zaposlene člane zadrug.

V Bruslju, 12. decembra 2018

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi programa Ustvarjalna Evropa (2021–2027) in razveljavitvi Uredbe (EU) št. 1295/2013**

(COM(2018) 366 final)

(2019/C 110/17)

Poročevalka: **Emmanuelle BUTAUD-STUBBS**

Soporočevalec: **Zbigniew KOTOWSKI**

Zaprosilo	Evropski parlament, 14. 6. 2018 Svet, 21. 6. 2018
Sklep predsedstva Odbora	19. 6. 2018
Pravna podlaga	člen 173(3) in člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	posvetovalna komisija za spremembe v industriji (CCMI)
Datum sprejetja mnenja komisije CCMI	22. 11. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	12. 12. 2018
Plenarno zasedanje št.	539
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	207/2/2

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO pozdravlja predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi programa Ustvarjalna Evropa (2021–2027) (COM(2018) 366 final) in kazalnike, predstavljene v Prilogi II. Izgradnja močne in združene Evrope mora temeljiti na raznolikosti kulturnih korenin, o kateri je treba izobraževati. Zavedati se je treba, da je nadaljevanje tega programa zelo koristno za razvoj evropske kulture in kultur posameznih držav članic, ki so temelj naše družbe in preizkusni kamen naših demokratičnih vrednot.

1.2 EESO že vrsto let spodbuja pomemben prispevek kulturnih in ustvarjalnih panog k evropskemu ustvarjanju vrednosti in delovnih mest, vključenosti in rasti <sup>(1)</sup>. Po podatkih OECD so leta 2012 v EU panoge, ki temeljijo na avtorskih pravicah <sup>(2)</sup>, ustvarile 4,2 % BDP in 3,2 % delovnih mest. V skladu s členom 2 predloga uredbe (COM(2018) 366) te panoge vključujejo „arhitekturo, arhive, knjižnice in muzeje, umetniške obrti, avdiovizualno področje (vključno s filmom, televizijo, videoigrami in večpredstavnostnimi vsebinami), snovno in nesnovno kulturno dediščino, oblikovanje (med drugim modno oblikovanje), festivale, glasbo, literaturo, uprizoritvene umetnosti, knjige in založništvo, radio in vizualne umetnosti“.

1.3 Ustvarjalne dejavnosti in procese je zaradi njihove posebnosti včasih težko umestiti v splošni okvir delovne zakonodaje in EESO se v celoti zaveda družbenih izzivov, s katerimi bi se morale spopasti nekatere države članice: izboljšanjem delovnih pogojev, odpravo neplačanih delovnih ur, odpravo razlik med spoloma, spodbujanjem dostojnih delovnih pogojev ter boljšega zdravja in varnosti pri delu, izboljšanjem mobilnosti, vključevanjem invalidov in izključenih oseb, politiko proti spolnemu nadlegovanju itd.

1.4 EESO meni, da načrtovani proračun, ki znaša 1,8 milijarde EUR, ne zadošča za uresničitev ambicioznih ciljev programa Ustvarjalna Evropa 2021–2027. Zato se zavzema za njegovo povečanje. Znatna naložba v evropsko ustvarjalnost, umetnike, ustvarjalce, glasbenike, pisatelje, fotografe, arhitekta, avtorje videoiger, filmske ustvarjalce itd. bo

<sup>(1)</sup> UL C 13, 15.1.2016, str. 83, NAT/738 (UL C 440, 6.12.2018, str. 22), SOC/590 (UL C 62, 15.2.2019, str. 148).

<sup>(2)</sup> Glavne panoge, ki temeljijo na intenzivni uporabi avtorskih pravic, zajemajo devet sektorjev: tiskani mediji in književnost, glasba, opera in gledališče, film in video, fotografija, programska oprema in podatkovne zbirke, vizualna umetnost in grafika, oglaševanje, umetnost ter organizacije za kolektivno upravljanje avtorskih pravic.

pripomogla k temu, da bo EU uspešno konkurirala večjim državam z izoblikovanimi strategijami mehke moči (ZDA, Japonska, Južna Koreja) na nacionalni ravni in v okviru mednarodnih organizacij. To evropsko financiranje bi moralo dopolnjevati javno financiranje na nacionalni in regionalni ravni. S posebnimi davčnimi spodbudami bi lahko spodbudili filantropijo (na primer obnovo kulturne dediščine) in olajšali množično financiranje za oblikovanje novih poslovnih modelov.

1.5 EESO meni, da je treba vlagati v pravne in tehnične instrumente za učinkovitejši boj proti vsem oblikam spodbujanja nasilja in diskriminacije, zlasti pri produkciji spletnih videoiger za otroke in mlade.

1.6 EESO podpira vključitev ustvarjalne in kulturne razsežnosti v zunanjo politiko EU (trgovinska politika, mednarodni odnosi itd.)<sup>(3)</sup>.

1.7 Ta doslej najobsežnejša finančna sredstva bi bilo treba pridobiti na tri načine:

- z večjim proračunom za program Ustvarjalna Evropa, ki bi za obdobje 2021–2027 znašal 1 930 000 EUR namesto 1 850 000 EUR in bi vključeval dodatnih 80 milijonov EUR za medsektorski sklop, da bi spodbudili dodatne projekte medsebojnega oplajanja med kulturnimi in ustvarjalnimi panogami (glasbo, modo, oblikovanjem, likovno umetnostjo, kinom, založništvom itd.) ter med njimi in drugimi panogami, ter dodatna sredstva za več usposabljanja na področju medijev v času, ko je pluralizem medijev v EU na preizkušnji,
- s finančno podporo kulturi in ustvarjanju v okviru številnih programov EU, „da se pospeši vključevanje kulture v druge sektorske politike, kar bi prineslo vzajemne koristi za kulturo in zadevni sektor“<sup>(4)</sup>: Obzorje 2020, Evropski socialni sklad, program za digitalno Evropo, Kohezijski sklad in Erasmus,
- s stalno podporo finančni jamstveni shemi, namenjeni kulturnim in ustvarjalnim panogam, za zagotavljanje jamstev in po potrebi podpore lastniškega kapitala za MSP in zagonška podjetja.

1.8 Obnovljena prizadevanja za bolj kulturno in ustvarjalno Evropo bodo zaradi povezovanja ustvarjalnosti, oblikovanja in najsodobnejših tehnologij koristila tudi številnim panogam in industrijskim vrednostnim verigam EU s področij tekstila, oblačil, usnja, pohištva, keramike, igrač, turizma, umetnosti in obrti pa tudi avtomobilske industrije, gradbeništva, zdravja in blaginje, zelene energije in podobno. V Evropi je veliko primerov uspešne preusmeritve nekaterih industrijskih regij in mest v ustvarjalne panoge, ki ustvarjajo večjo dodano vrednost (Torino).

1.9 „Digitalna revolucija“ v teh panogah, ki temeljijo na intenzivni uporabi avtorskih pravic, prinaša še posebej velike priložnosti, zato bi morali spodbujati naložbe v strojno in programsko opremo (na primer umetno inteligenco, veriženje podatkovnih blokov, tridimenzionalni tisk in digitalizacijo arhivov) ter usposabljanje.

1.10 Inovacijski potencial teh panog je neomejen, ker večinoma temeljijo na ustvarjalnosti, spretnostih in znanju ter domišljiji posameznikov. Zato bi bilo treba zanje v okviru programa Obzorje 2020 predvideti poseben proračun (vsaj 3 milijarde EUR, kar je malo manj, kot znaša njihov delež v BDP EU (4,2 %)).

1.11 Na trgu ZDA prihaja do velikih združitvev, ki bodo vplivale na kulturne in ustvarjalne panoge v EU. EESO v zvezi s tem poziva Evropsko komisijo, naj objavi javni razpis za poročilo s poslovnimi informacijami, načrtovano za leto 2019, o glavnih gospodarskih in tehnoloških trendih v ZDA, ki vplivajo na medije, kinematografijo in avdiovizualno področje, ter njihovih morebitnih posledicah za partnerje v EU na področju produkcije, uporabe in distribucije.

<sup>(3)</sup> Oblikovanje strategije EU za mednarodne kulturne povezave, JOIN(2016) 29 final.

<sup>(4)</sup> Citat iz dokumenta za razpravo bolgarskega predsedstva z naslovom *Nadaljnji koraki: dolgoročna vizija za prispevek kulture k EU po letu 2020*, 27. april 2018.

1.12 Ker bi EU-27 imela veliko koristi od nadaljevanja dialoga z Združenim kraljestvom, ki ima v teh panogah eno od ključnih vlog, EESO poziva Evropsko komisijo, naj podpre vsak dvostranski dialog med vlada in mrežami, ki bi lahko privedel do dvostranskega sporazuma, da bi v okviru programa Ustvarjalna Evropa 2021–2027 izvajali široko zastavljene dvostranske programe. V preteklosti (2014–2020) so že bili sklenjeni podobni dvostranski sporazumi s tretjimi državami, kot so Gruzija, Srbija in Ukrajina.

## 2. Splošne ugotovitve

### 2.1 Nova raven ambicij

2.2 Predlog uredbe (COM(2018) 366) temelji na členu 3 PEU: „cilj Unije je krepitev miru, njenih vrednot in blaginje njenih narodov“, Unija „spoštuje svojo bogato kulturno in jezikovno raznolikost ter skrbi za varovanje in razvoj evropske kulturne dediščine.“ Jasno je, da je število izzivov, katerimi se je treba soočiti, večje, zlasti s konkurenco spletnih platform in iskalnikov, koncentracijo panoge okoli omejenega števila pomembnih akterjev in širjenjem dezinformacij.

2.3 Evropska komisija želi z novim programom izvajalcem ponuditi priložnosti za razvoj tehnološko in umetniško inovativnih evropskih čezmejnih pobud za izmenjavo, soustvarjanje, koprodukcijo in distribucijo evropskih del. Njegov namen je tudi okrepiti položaj akterjev EU na evropskem in svetovnih trgih. Primeri dobre prakse na tem področju so dejavnosti sklada Sveta Evrope Eurimages.

### 2.4 Večji proračun, ki še vedno ne zadostuje

2.4.1 Predlagani proračun v znesku 1,85 milijarde EUR za 27 držav članic je večji od sedanjega, toda predstavlja le 1/1 000 sredstev splošnega večletnega finančnega okvira EU za obdobje 2021–2027, ki znaša 1 135 milijard EUR.

2.5 Proračun, ki ga je predlagala Evropska komisija, je razdeljen na tri dele:

- sklop KULTURA s 609 milijoni EUR (33 % skupnega proračuna v primerjavi z 31 % celotnega proračuna za program Ustvarjalna Evropa 2014–2020),
- sklop MEDIA s 1 081 milijoni EUR (58 % celotnega proračuna v primerjavi s 56 % celotnega proračuna za program Ustvarjalna Evropa 2014–2020),
- MEDSEKTORSKI sklop s 160 milijoni EUR (9 % celotnega proračuna v primerjavi s 13 % celotnega proračuna za program Ustvarjalna Evropa 2014–2020).

2.5.1 EESO poziva k dodatnim sredstvom v višini 80 milijonov EUR za medsektorski sklop, da se v celoti razvije potencial projektov medsebojnega oplajanja<sup>(5)</sup> (digitalno gospodarstvo, turizem, umetnost, luksuzno blago, kultura, digitalno tiskanje itd.) in najdejo bolj praktične rešitve na področju medijske pismenosti.

2.5.2 Cilj podpiranja prednostnih projektov, namenjenih širokemu občinstvu, je ustrezen za avdiovizualni sektor (sklop MEDIA), ne sme pa veljati za vse kulturne dejavnosti, zlasti ne na podeželju. Socialna kohezija in socialna vključenost sta v središču evropskega projekta.

### 2.6 Brexit in ustvarjanje in kultura

2.6.1 Novi program se bo po izstopu Združenega kraljestva, ki je ena od držav članic, v kateri imajo kulturne in ustvarjalne panoge ključno vlogo (90 milijard GBP leta 2016, 2 milijona zaposlenih), izvajal znotraj EU-27. EESO meni, da je za dinamiko projekta Ustvarjalna Evropa bistveno, da se ohranijo tesni odnosi z Združenim kraljestvom na področju kulture in spodbuja dvostransko sodelovanje, kjer je to mogoče in potrebno. Cilj posebnega prilagojenega sporazuma z Združenim kraljestvom za nadaljevanje izvajanja ukrepov in programov bi moral temeljiti na členu 8 predloga uredbe in biti v skladu z revidirano direktivo o avdiovizualnih medijskih storitvah.

<sup>(5)</sup> Glej točko 4.6 mnenja EESO (UL C 13, 15.1.2016, str. 83).

## 2.7 Izkušnje, pridobljene s programom Ustvarjalna Evropa 2014–2020

2.7.1 Številne ocenjevalne študije, ki jih je naročila Evropska komisija, so pokazale naslednje glavne omejitve:

- proračunska sredstva ne zadoščajo za doseg velikega učinka na ravni EU ali na sektorski ravni,
- preveč razdrobljeno financiranje za program MEDIA,
- prezapleten dostop do programov in finančnih sredstev EU in prezapleteno upravno poročanje, zlasti za MSP, posameznike ter prosilce, ki za sredstva zaprosijo prvič,
- neenaka razdelitev finančnih sredstev po državah članicah.

2.7.2 Med posvetovanjem, ki ga je 6. oktobra 2016 v Parizu organizirala Sylvia Costa, predsednica odbora Evropskega parlamenta za kulturo in izobraževanje, so različni deležniki opredelili še druge konkretne težave:

- raven uspešnosti razpisov za zbiranje ponudb v okviru sklopa KULTURA je z 11 % prenizka,
- najdaljše obdobje dveh let za književni prevod je prekratko,
- število tretjih držav, ki smejo sodelovati pri nekaterih projektih, je preveč omejeno,
- spodbujati in podpirati bi bilo treba eksperimentiranje in inovacije.

Da bi se te kritike upoštevale, Evropska komisija za obdobje 2021–2027 predlaga nekaj poenostavitev:

- večjo prožnost za prilagajanje delovnih programov nepredvidenim okoliščinam,
- več okvirnih sporazumov o partnerstvu in posredovanih nepovratnih sredstev,
- več spodbud za nagrajevanje rezultatov v zvezi s sposobnostjo za doseganje širšega občinstva,
- sistematično uporabo elektronskih obrazcev, elektronsko poročanje in manj stroge zahteve za poročanje.

## 2.8 Sklop KULTURA

2.8.1 Splošni proračun v višini 609 milijonov EUR bo podpiral čezmejno kroženje del in mobilnost ustvarjalnih izvajalcev, spodbujal partnerstva, mreže in platforme, da bi evropski izvajalci na področju kulture in ustvarjalnosti in dela dosegli širše občinstvo v Evropi in zunaj nje, ter spodbujal evropsko identiteto, dediščino in vrednote z ozaveščanjem o kulturi, umetnostno vzgojo in ustvarjalnostjo v izobraževanju. Podprti bodo tudi posebni ukrepi EU, kot so evropske prestolnice kulture, kulturne nagrade EU in znak evropske dediščine. Prednostna naloga je tudi spodbujati mednarodni razvoj zmogljivosti evropskih kulturnih in ustvarjalnih panog za delovanje na mednarodni ravni.

EESO želi v predlog uredbe vključiti odstavek o ljudski in ljubiteljski ustvarjalnosti, saj natanko na tej obliki ustvarjalnosti temeljita razvoj in razširjanje resničnega humanističnega in umetnostnega posluha.

## 2.9 Sklop MEDIA

2.9.1 Ta program, katerega splošni proračun znaša 1 081 000 EUR, zajema avdiovizualne medije, kino in videoigre. Povezan je z nekaterimi posebnimi pravnimi predpisi: revizijo okvira za avtorske pravice in revidirano direktivo o avdiovizualnih medijskih storitvah.

2.9.2 Prvi instrument (COM(2016) 593 final) je bil sprejet v prvem branju v Evropskem parlamentu (12. septembra 2018).

Trije glavni cilji predloga so: (a) izboljšati dostop do spletnih in čezmejnih vsebin za televizijske in radijske programe na platformah videa na zahtevo; (b) uskladiti in posodobiti izjeme od avtorskih pravic v zakonodaji EU s področja poučevanja, raziskovanja in ohranjanja kulturne dediščine; (c) vzpostaviti dobro delujoč trg za avtorske pravice za medijske hiše, avtorje in izvajalce, ki proizvajajo vsebine za spletne platforme.

2.9.3 Revidirana direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah ima več ciljev: zagotoviti dodatne možnosti za promocijo evropskih del znotraj (najmanj 30 % evropskih del na spletnih video platformah) in zunaj EU, spodbujati sodelovanje po vsej vrednostni verigi od zgodnjih faz produkcije do distribucije in predvajanja ter povečati raven zaščite otrok in potrošnikov.

2.9.4 Cilji proračuna v višini 1 081 000 EUR, namenjenega evropskemu avdiovizualnemu sektorju, vključno s filmsko industrijo, televizijo in videoigrama, so naslednji: (a) spodbujati sodelovanje in inovacije na področju produkcije evropskih avdiovizualnih del; (b) izboljšati kinematografsko in spletno čezmejno distribucijo; (c) podpirati mednarodni vpliv evropskih avdiovizualnih del z boljšo mednarodno promocijo in distribucijo evropskih del in inovativnega pripovedovanja zgodb, vključno z virtualno resničnostjo.

## 2.10 Medsektorski sklop

2.10.1 Splošni proračun v višini 160 milijonov EUR je namenjen podpiranju medsektorskih projektov med ustvarjalnimi in kulturnimi akterji (glasba, mediji, književnost, umetnost itd.), pomoči centrom programa Ustvarjalna Evropa za promocijo programa v njihovi državi ter spodbujanju svobodnega, raznolikega in pluralističnega medijskega okolja, kakovostnega novinarstva in medijske pismenosti (člen 6(c) COM(2018) 366 final).

2.10.2 Po mnenju EESO je zadnji cilj bistvenega pomena: v letu 2017 so se namreč v več državah članicah poslabšale razmere na področju svobode tiska. Glede na te okoliščine EESO poziva k obsežnejšemu financiranju v podporo spodbujanju svobode izražanja in raznolikega pluralističnega medijskega okolja, visokih medijskih standardov glede vsebine medijev ter programov medijske pismenosti, ki državljanom omogoča, da razvijejo kritično razumevanje medijev.

## 3. Posebne ugotovitve

### 3.1 Avtorske pravice v digitalni dobi

3.1.1 Študija OECD iz leta 2015 o avtorskih pravicah v digitalni dobi ponazarja intenzivnost pravnih in javnih razprav o tem, kako prilagoditi nacionalne okvire za avtorske pravice spletni revoluciji.

Ključna vprašanja razprave so: (a) področje uporabe avtorskih pravic, (b) osirotela dela, (c) izjeme in omejitve na področju avtorskih pravic, (d) registracija avtorskih pravic in (e) izvrševanje.

3.1.2 EESO zagovarja nove sorodne avtorske pravice založnikov za digitalno uporabo njihovih medijskih publikacij, kot je opredeljeno v členu 11 predloga direktive o avtorskih pravicah na enotnem digitalnem trgu, zaščito vsebin s strani spletnih storitev, kot je opredeljeno v členu 13, mehanizem prilagoditve pogodbe (člen 15) in mehanizem za reševanje sporov (člen 16).

3.2 Zaradi močne mednarodne konkurence potrebujemo jasno strategijo EU za kulturne in ustvarjalne panoge, tako v politikah notranjega trga kot tudi v zunanji politiki (mednarodna agenda za kulturo, kulturna diplomacija, trgovinska politika).

3.2.1 Ameriška podjetja, kot so Apple s spletno glasbeno trgovino iTunes, ki je od leta 2010 največja na svetu, Netflix s 130 milijoni naročnikov leta 2017 in YouTube z 1 300 000 mesečnimi uporabniki in več kot 5 milijardami ogledov videoposnetkov na dan, so na področju spletnih platform v prevladujočem položaju.

3.2.2 V filmski industriji na primer <sup>(6)</sup> produkcije in koprodukcije iz ZDA predstavljajo 90 % filmov z najvišjo gledanostjo v kinematografih tistega leta (2012), zaradi česar jasno in skoraj nedvomno prevladuje angleški jezik.

---

<sup>(6)</sup> *Diversity and the film industry: An analysis of the 2014 UIS Survey on Feature Film Statistics (Raznolikost in filmska industrija: Analiza raziskave statističnega inštituta organizacije Unesco o statistiki celovečernih igranih filmov iz leta 2014)*, marec 2016, str. 31.

3.2.3 V ZDA v zadnjem času prihaja do velikih združenj, ki potrjujejo pomembne spremembe na področju produkcije, distribucije in uporabe avdiovizualnih vsebin. Kako bodo te velike spremembe v ZDA vplivale na avdiovizualni sektor EU, ki ostaja razdrobljen, ima manj javnega financiranja in stalno nizko raven čezmejnega širjenja zaradi omejenega proračuna in jezikovnih preprek? Zelo bi bila koristna neodvisna študija s kvantitativnimi in kvalitativnimi podatki.

Druge pomembne države, kot so Kitajska, Japonska, Indija in Kanada, so sprejele učinkovite in dolgoročne podpirne ukrepe za širjenje svojega vpliva tako doma kot v tujini. EU bi morala ravnati enako.

### 3.3 Diverzifikacija in prenova poslovnih modelov

3.3.1 Spodbujati bi bilo treba tri smeri inovativnih poslovnih modelov za sektorje EU, ki temeljijo na intenzivni uporabi avtorskih pravic:

(a) uporabo digitalnih orodij (umetna inteligenca, veriženje podatkovnih blokov, tridimenzionalni tisk itd.) kot priložnosti za vsebinsko bogatenje kulturnih dobrin in storitev ter njihovo večjo dostopnost za potrošnike;

(b) priložnosti, povezane z izboljšano prenosljivostjo vsebin v čezmejnih projektih;

(c) iskanje novih načinov ustvarjanja dobička (naročnine, plačilo na ogled itd.) brez izključevanja ranljivih potrošnikov.

3.3.2 V mnogih študijah so bili dokazani učinki prelivanja med kulturnimi in ustvarjalnimi panogami ter številnimi gospodarskimi sektorji, ki vključujejo kulturne ali ustvarjalne prvine. Stičišče kulturnih in ustvarjalnih panog ter digitalnih tehnologij je izjemen vir prelomnih in postopnih inovacij.

3.3.3 Nekatere kulturne dejavnosti, ki se financirajo z javnimi ali zasebnimi sredstvi, seveda ne bi smele biti izključno usmerjene v ustvarjanje dobička. Novi program bi moral zajemati tudi „netržno usmerjene“ dejavnosti.

### 3.4 Dostop do financiranja

3.4.1 Evropski sklad za strateške naložbe je junija 2016 vzpostavil novo jamstveno shemo v korist mikro, malim in srednjim podjetij v kulturnih in ustvarjalnih panogah, ki v svojih državah težko pridobijo posojila. Za ta novi mehanizem je bilo prvotno namenjenih 121 milijonov EUR, s katerimi naj bi ustvarili posojila in druge finančne produkte v vrednosti 600 milijonov EUR.

3.4.2 Po začetnem obotavljanju je devet držav članic – Španija, Francija, Romunija, Belgija, Češka, Finska, Italija, Luksemburg in Združeno kraljestvo – podpisalo sporazume z Evropskim investicijskim skladom za skupno zmogljivost, ki znaša več kot 300 milijonov EUR potencialnih posojil. Evropski investicijski sklad se je leta 2017 odločil prispevati še dodatnih 70 milijonov EUR. Po podatkih poročila Evropskega investicijskega sklada o uporabi jamstvene sheme instrumenta za konvergenco in konkurenčnost (marec 2018) je to shemo izkoristilo 418 ustvarjalnih in kulturnih akterjev, ki so skupaj porabili za 76 milijonov EUR posojil oziroma v povprečju 182 000 EUR na subjekt.

3.4.3 EESO nacionalne in regionalne pristojne oblasti v mestih in na podeželju odločno poziva, naj s spodbujanjem te posebne sheme pripomorejo k razvoju kulturnih in ustvarjalnih panog ter vanje privabijo naložbe in nova podjetja. Njihova naloga je, da preprečijo vse večji razkorak med pametnimi mesti <sup>(7)</sup> z močno koncentracijo kulturnih in ustvarjalnih panog ter podeželjem.

<sup>(7)</sup> 64 % delovnih mest v ustvarjalnih panogah je v mestih. J. Vlegels, W. Ysebaert *Creativiteit, diversiteit en werkomstandigheden: een analyse van de drieënd van culturele en creative arbeid in België*, Sociologos 39, str. 241.



### 3.5 Socialna vprašanja

3.5.1 Podatki iz nekaterih držav članic pričajo o nepoštenih in neustreznih socialnih delovnih pogojih: neplačanih urah, rednem nadurnem delu, pogodbah za določen čas, neželenem delu s skrajšanim delovnim časom, slabih razmerah glede zdravja in varnosti pri delu, premajhnemu vlaganju v usposabljanje, razlikah med spoloma <sup>(8)</sup>, premajhni etnični raznolikosti, spolnem nadlegovanju, nizki stopnji socialnega varstva, nezadostni mobilnosti zaradi dvojnega obdavčenja in oteženem dostopu do vizumov za državljane tretjih držav.

Nekatere države članice so uvedle socialna merila, ki jih morajo izpolnjevati kulturne in ustvarjalne panoge, da lahko črpajo sredstva EU; s tem se podpira evropski socialni model v skladu z vlogo, ki jo lahko ima javno financiranje.

3.5.2 Treba bi bilo spodbujati socialni dialog na nacionalni ravni, da se najdejo ustrezne rešitve za izboljšanje razmer. Na ravni EU je potrebnih več neodvisnih študij o delovnih pogojih v kulturnih in ustvarjalnih panogah, na podlagi katerih bi prenovili politike. Po podatkih nedavne raziskave bi bilo merilo „zaposlitev“ učinkovitejše od „sektorskega“ merila, saj je le 30,7 % delovnih mest, povezanih z ustvarjalnostjo, v kulturnih in ustvarjalnih panogah <sup>(9)</sup>.

#### 3.5.3 Grozdi in mreže

Regionalni grozdi imajo ključno vlogo pri spodbujanju novih modelov sodelovanja in čezmejnih partnerstev. Z novim programom bi bilo treba spodbujati oblikovanje novih regionalnih grozdov in mrež za kulturne in ustvarjalne panoge ter tvorna partnerstva med obstoječimi grozdi in mrežami (Emilija-Romanja, Hamburg, Milano itd.), ki bi spodbujala razširitev in dobre prakse.

V Bruslju, 12. decembra 2018

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

<sup>(8)</sup> Glej okvir ukrepov na področju enakosti spolov odbora za sektorski socialni dialog avdiovizualne panoge.

<sup>(9)</sup> J. Vlegels, W. Ysebaert, Sociologos 39, str. 210–241.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o minimalnih zahtevah za ponovno uporabo vode (tekoči program)**

(COM(2018) 337 final)

(2019/C 110/18)

Poročevalec: **Mindaugas MACIULEVIČIUS**

Zaprosilo	Evropski parlament, 2. 7. 2018 Svet, 26. 6. 2018
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Sklep predsedstva	19. 9. 2017
Pristojnost	strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	27. 11. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	12. 12. 2018
Plenarno zasedanje št.	539
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	140/1/0

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Ta pobuda Evropske komisije je aktualna in zelo pozitivna. Predlagana uredba bo v veliki meri spodbudila pridobivanje varnih dodatnih vodnih virov za namakanje v kmetijstvu z zagotovitvijo vode, ki se prečisti tako, da je varna za uporabo v kmetijstvu in po potrebi ohrani dragoceno vsebnost uporabnih hranil, kot sta dušik in fosfor, ter ustrezne organske snovi, ki bogatijo tla.

1.2 Dodana vrednost takšne ureditve bo predvsem zmanjšanje pritiska na zaloge pitne vode in hkrati spodbuditev javnih in zasebnih naložb v pridobivanje teh dodatnih vodnih virov. Ločena in namenska infrastruktura za čiščenje in oskrbo za kmetijsko uporabo bo dopolnjevala obstoječe vire in infrastrukturo, pri čemer gre za bistveno storitev v pristojnosti države, občine ali zasebnega subjekta – odvisno od države članice.

1.3 EESO pozdravlja predlagano uredbo kot koristen dodatek k uresničevanju ciljev okvirne direktive o vodah in prispevek k svežnju o krožnem gospodarstvu. Spodbudila bo bolj trajnostno uporabo obstoječih vodnih virov in okrepila zaupanje potrošnikov v varnost zadevnih kmetijskih proizvodov.

1.4 Potrošniki se trenutno ne zavedajo različnih standardov o ponovni uporabi vode v državah članicah in mnogi ne vedo, da se prečiščena odpadna voda pogosto uporablja za namakanje. Ta uredba zagotavlja doslednost na podlagi trdnih znanstvenih dokazov, zato lahko velja za odločilni prispevek k politiki na področju varnosti hrane.

1.5 V nasprotju z vtisom, ki ga daje naslov uredbe, je predlog vsebinsko dejansko močno osredotočen na ponovno uporabo komunalne odpadne vode za namakanje. Čeprav je to navedeno v obrazložitenem memorandumu, bi bilo treba to bolj jasno poudariti, da ne bi nastal vtis, da so prezrte možnosti ponovne uporabe vode v industriji in gospodinjstvih.

1.6 Potencial ponovne uporabe vode za napajanje vodonosnikov, ki sicer ni predmet uredbe, je še vedno zanimiv in potrebna bi bila dodatna tehnična analiza, da bi odpravili kompleksne probleme, ugotovljene v okviru ocene učinka.

1.7 EESO močno priporoča, naj se v vseh državah članicah učinkovito nadzirajo vodni viri in izvaja ureditev, ki zagotavlja aktivno prevzemanje odgovornosti in izvrševanje, da bi imela ta uredba čim večji načrtovani učinek. Predvsem je treba bolj dosledno uresničevati prepoved nezakonitega črpanja vode.

1.8 Podpiranje kapitalskih naložb, potrebnih za vzpostavitev infrastrukture za ponovno uporabo vode, je smotno z ekonomskega vidika, pri čemer bi gradnja te infrastrukture potekala s podporo iz strukturnih skladov, zlasti sklada za razvoj podeželja in Kohezijskega sklada.

1.9 Uvoz iz tretjih držav naj sicer ne bi vplival na konkurenčnost, vendar EESO poziva Komisijo, naj izkoristi to priložnost, da s sprejetjem standardov na ravni EU skupaj z Evropsko agencijo za varnost hrane poostri stališče v mednarodnih razpravah o določanju standardov za ponovno uporabo vode, da jih bodo izpolnjevali tudi proizvodi, uvoženi iz tretjih držav. EESO ves čas zagovarja doslednost v mednarodnih kmetijskih standardih in ta uredba bi lahko postavila svetovne standarde na področju ponovne uporabe vode<sup>(1)</sup>.

## 2. Uvod

2.1 Številni deli EU se zaradi podnebnih sprememb in vse večje porabe že soočajo s pomanjkanjem vode<sup>(2)</sup>, tretjina celotnega ozemlja EU pa se že sooča s stalnim pomanjkanjem vode in njeno slabo kakovostjo<sup>(3)</sup>. EESO je v svojih prejšnjih mnenjih poudaril te probleme, pozval k večjim naložbam v čiščenje odpadne vode za ponovno uporabo in izpostavil, da se cilj sklenitve vodnega kroga ne zdi več nerealen<sup>(4)</sup>. Velik delež vodnih virov se uporablja za namakanje v kmetijstvu, zlasti v južnih državah članicah, kjer je kmetijska proizvodnja pomemben del gospodarstva. Namen te uredbe ni povečati površin, ki se že namakajo, temveč povečati varnost in učinkovitost uporabe obstoječih vodnih virov.

2.2 Ohranitev zaupanja potrošnikov v preskrbo s hrano ter regulativni sistem in inšpekcijski pregledi, ki zagotavljajo njeno varnost, so seveda ena od prednostnih nalog Unije. S to uredbo se bo okrepila gotovost na tem področju, na katerem se trenutno standardi v različnih državah članicah močno razlikujejo. Količina vode, ki je na voljo za namakanje, bi se lahko povečala za 4,9 milijarde m<sup>3</sup>, motnje pri oskrbi z vodo pa zmanjšale za več kot 5 %. S tem naj bi bila zagotovljena varnost prečiščene odpadne vode in visoka raven zaščite zdravja ljudi ter živali in okolja.

2.3 Uredba bi lahko okrepila krožno gospodarstvo, izboljšala prehransko varnost v EU in prispevala k javnemu zdravju, saj direktno obravnava potrebo po določitvi usklajenih minimalnih zahtev glede kakovosti prečiščene odpadne vode, ki se uporablja večinoma v kmetijstvu. Z zahtevo, da morajo biti ustrezne in posodobljene informacije o ponovni uporabi vode na voljo na spletu, bo zagotovljena boljša javna transparentnost. Poleg tega predlagana uredba prispeva k uresničevanju ciljev trajnostnega razvoja v EU, zlasti cilja 6 o čisti vodi in kanalizaciji. Prispeva tudi k boljšemu gospodarjenju z vodo v kmetijstvu in kmetom zagotavlja bolj trajnostno oskrbo z vodo, s čimer dopolnjuje predlog Komisije o novi skupni kmetijski politiki.

2.4 Opozoriti je treba, da je uredba predstavljena kot del tekočega programa, katerega dolgoročni namen je obravnavati druge načine ponovne uporabe vode. Vendar pa je ta uredba zelo ozko osredotočena skoraj izključno na obdelavo že prečiščene komunalne odpadne vode, da bi se omogočila njena uporaba v različnih oblikah namakanja v kmetijstvu. Ponovna uporaba v industriji in gospodinjstvih ne spada v področje uporabe tega predloga in je do neke mere že obravnavana, na primer v direktivi o čiščenju komunalne odpadne vode, ki je trenutno predmet revizije<sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> Mnenje EESO – *Kmetijstvo v trgovinskih pogajanjih*, točka 4.3 (UL C 173, 31.5.2017, str. 20).

<sup>(2)</sup> Pomanjkanje vode se pojavi, ko poraba vode preseže razpoložljivo količino v določenem obdobju ali ko je uporaba vode omejena zaradi njene slabe kakovosti.

<sup>(3)</sup> COM(2012) 672 final.

<sup>(4)</sup> Mnenje EESO – *Načrt za varovanje evropskih vodnih virov* (UL C 327, 12.11.2013, str. 93).

<sup>(5)</sup> Direktiva Sveta 91/271/EGS z dne 21. maja 1991 o čiščenju komunalne odpadne vode (UL L 135, 30.5.1991, str. 40).

### 3. Kratka vsebina predloga Komisije

3.1 Predlagana uredba je del celostnega pristopa h gospodarjenju z vodo za reševanje resnega in vse večjega problema pomanjkanja vode v EU. V čistilnih napravah prečiščena komunalna odpadna voda lahko prispeva k varčevanju z vodo in njeni učinkoviti porabi, hkrati pa zagotavlja zanesljiv alternativni vir vode.

3.2 Ponovna uporaba vode ima na splošno manjši vpliv na okolje kot drugi vodni viri in lahko prinese različne okoljske, gospodarske in družbene koristi. Uredba je osredotočena na ponovno uporabo vode za namakanje v kmetijstvu, za katero se trenutno porabi približno četrtnina sladke vode, načrpane v EU.

3.3 Uredba bo veljala za države članice in neposredno za poslovne subjekte in tako morda spodbudila razvoj okoljskih tehnologij in njihovo prevzemanje. V predlogu so določene minimalne zahteve glede kakovosti in nadzora prečiščene odpadne vode, ključne naloge za obvladovanje tveganj in usklajen pristop na ravni EU glede ponovne uporabe vode za namakanje. Predlog konkretno določa:

3.3.1 minimalne zahteve glede kakovosti prečiščene odpadne vode in njen nadzor, vključno z mikrobiološkimi elementi (na primer ravni bakterij *E. coli*) ter zahteve glede rednega in kontrolnega nadzora. Na podlagi tega naj bi bila voda, prečiščena v skladu s predlagano uredbo, varna za namakanje;

3.3.2 ključne naloge za obvladovanje tveganj, s katerimi je minimalnim zahtevam dodana še ena raven zaščite, tj. ugotavljanje morebitnih drugih nevarnosti, ki jih je treba obravnavati, da bi bila ponovno uporabljena voda varna. To predvsem pomeni, da mora upravljavec take čistilne naprave pripraviti načrt za obvladovanje tveganja za ponovno uporabo vode, na podlagi katerega pristojni organ izda dovoljenje, ki se pregleda vsaj vsakih pet let;

3.3.3 večjo transparentnost: nova pravila glede transparentnosti določajo, da morajo biti javnosti prek spleta in na uporabniku prijazen način zagotovljene informacije o praksi ponovne uporabe vode v njihovi državi članici. S posebnim izvedbenim aktom se bodo določila podrobna pravila glede oblike in objave informacij, ki jih je treba zagotoviti.

3.4 Države članice naj bi pripravile bazo podatkov o ponovni uporabi vode ob podpori Evropske agencije za okolje, ki bo redno pripravljala pregled izvajanja uredbe na ravni Unije. Prva ocena naj bi bila opravljena šest let po začetku veljavnosti uredbe.

3.5 Opozoriti je treba, da predlagana uredba od držav članic ne zahteva čiščenja odpadne vode za namakanje. Njen glavni namen je vzpostaviti zaupanje pri vrsti deležnikov: organih, pristojnih za upravljanje voda, kmetih, vlagateljih in potrošnikih, da se pri zagotavljanju vode, ki se uporablja za namakanje, dosledno uporabljajo najvišji standardi varnosti. To bo velik napredek glede na trenutno prakso.

3.6 V oceni učinka, pa tudi v podpornih študijah je podrobna analiza tehničnih problemov, zlasti glede odkrivanja, varnostnih standardov in mejnih vrednosti.

### 4. Splošne ugotovitve

4.1 EESO močno podpira to uredbo, saj prispeva k blaženju posledic podnebnih sprememb in koristno dopolnjuje izvajanje okvirne direktive o vodi in uresničevanje krožnega gospodarstva na splošno. EESO poudarja pozitivne primere obsežne ponovne uporabe vode v kmetijstvu, zlasti na Cipru in v Izraelu, kjer se ponovno uporabi skoraj 90 % prečiščene odpadne vode. Sprašuje se, ali v uredbi o ponovni uporabi vode ne bi bilo treba upoštevati vprašanja v zvezi z rekuperacijo toplote iz vode, preden gre ta v čistilno napravo. Tovrstne naprave bi bilo treba namestiti v enodružinskih hišah in večstanovanjskih stavbah, bazenih ter hotelih.

4.2 Pristop predlagane uredbe je, da je treba pri gospodarjenju z vodo prednost nameniti varčevanju z vodo in ukrepom za doseganje učinkovitosti. Prostovoljna izbira ponovne uporabe vode je predlagana samo v ustreznih primerih, ko je to varno in stroškovno učinkovito. Količino vode, ki so ponovno uporabi za namakanje, je mogoče precej povečati, zlasti

v nekaterih južnih državah članicah EU, kjer to ni pogosta praksa: na primer, v Italiji in Grčiji se ponovno uporabi 5 % vode, v Španiji pa 12 % in spodbudno je, da se delež ponovne uporabe vode vztrajno povečuje.

4.3 EESO ugotavlja, da je namen uredbe poenotiti standarde kakovosti vode za ponovno uporabo, ki jih trenutno ni. Potrošniki se v glavnem ne zavedajo velikih razlik med državami članicami glede kakovosti vode, ki se ponovno uporabi za namakanje. Enotni minimalni standard bo privedel do uvajanja te prakse in naložb, potrošnikom pa zagotovil večjo varnost na področju zdravja.

4.4 EESO ugotavlja, da so v Prilogi 2 obravnavana vprašanja v zvezi s patogeni, onesnaževali, ki povzročajo nove skrbi, stranskimi produkti razkuževanja in odpornostjo proti antibiotikom na podlagi tehničnega poročila Skupnega raziskovalnega središča o znanosti za politiko, v katerem je podrobno obravnavano obvladovanje zdravstvenih in okoljskih tveganj pri ponovni uporabi vode za namakanje v kmetijstvu <sup>(6)</sup>. S tem naj bi se zagotovila zaščita tal, podtalnice, pitne vode in živilskih proizvodov v okviru vsakega posameznega projekta.

4.5 Cene konvencionalnih vodnih virov so pogosto v glavnem prenizke in ne odražajo okoljskih stroškov in stroškov z viri. Še vedno se na veliko nezakonito črpa voda iz rek in zasebnih vodnjakov. V vseh državah članicah je treba učinkovito nadzirati vodne vire in izvajati ureditev, ki zagotavlja aktivno prevzemanje odgovornosti in izvrševanje, da bi imela ta uredba čim večji načrtovani učinek.

4.6 Predlagana uredba določa postopek izdaje dovoljenj za projekte ponovne uporabe vode. To naj bi prispevalo k jasni razdelitvi odgovornosti med različnimi akterji v vodnem krogu, ko gre za ponovno uporabo vode.

4.7 EESO pozdravlja, da uredba spodbuja prilagajanje in projektiranje teh čistilnih naprav, da se omogoči fertigacija. Pri tem postopku se v prečiščeni odpadni vodi ob ustreznem upoštevanju varnostnih vidikov ohranijo topna gnojila, kot sta dušik in fosfor, ter koristne organske snovi, ki bogatijo tla in so v vodni krog prišle iz gospodinjstev ali industrije. Ta dodatna korist je drugotnega pomena glede na glavno korist zagotavljanja novih vodnih virov s ponovno uporabo.

## 5. Posebne ugotovitve

5.1 Opozoriti je treba, da se izraz „ponovna uporaba vode“ nanaša na uporabo vode, ki prihaja iz odpadne vode (predvsem komunalne) in katere kakovost je po čiščenju ustrezna za načrtovano uporabo.

5.2 Ta uredba je predvsem osredotočena na zagotavljanje kakovosti in varnosti ponovne uporabe vode iz komunalnih čistilnih naprav. Njen namen ni regulacija pitne vode ali sprejemanje ukrepov za učinkovito uporabo vode. Vendar pa EESO ugotavlja, da imata učinkovito čiščenje odpadne vode in njena ponovna uporaba znatne okoljske koristi v primerjavi z drugimi možnostmi. Leta 2017 je suša denimo povzročila za približno 2 milijardi EUR izgub za italijanski kmetijski sektor, z ekstremnimi vremenskimi pogoji, ki so prizadeli številne države članice poleti 2018, pa bo škoda po EU verjetno še višja. S ponovno uporabo vode bi lahko zadostili približno 47 % vseh potreb po vodi za namakanje v Italiji, trenutno pa se ta možnost bolj redko uporablja.

5.3 Čeprev je možnosti za ponovno uporabo vode za namakanje v kmetijstvu veliko zlasti v južnih državah članicah, bodo imeli od tehnične in operativne spodbude, ki bo rezultat te uredbe, v prihodnosti korist povesod v EU.

<sup>(6)</sup> *Towards a legal instrument on water reuse at EU level*, JRC.

5.4 Države članice so pristojne za zagotavljanje standardov varnosti hrane, ki jih na splošno določa EU z uredbo o splošni živilski zakonodaji. Predlagana uredba bo zagotovila, da je pri ponovni uporabi vode za namakanje živilskih poljščin varnost potrošnikov na prvem mestu. Uvoženi kmetijski proizvodi iz tretjih držav morajo izpolnjevati zakone EU o varnosti hrane, vendar pa trenutno za namakanje v tretjih državah ni posebnih predpisov. EESO meni, da bi bili lahko skupni standardi EU model za tretje države, zlasti za trgovinske partnerice EU, s katerimi so podpisani dvostranski sporazumi, čeprav se bo o tem treba pogajati na mednarodni ravni. Po svetu se prečiščena in neprečiščena odpadna voda v veliki meri že uporabljata za namakanje, med drugim v številnih državah, iz katerih EU uvaža kmetijske pridelke.

V Bruslju, 12. decembra 2018

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o uskladitvi obveznosti poročanja na področju okoljske politike ter posledični spremembi direktiv 86/278/EGS, 2002/49/ES, 2004/35/ES, 2007/2/ES, 2009/147/ES in 2010/63/EU, uredb (ES) št. 166/2006 in (EU) št. 995/2010 ter uredb Sveta (ES) št. 338/97 in (ES) št. 2173/2005**

(COM(2018) 381 final – 2018/0205 (COD))

(2019/C 110/19)

Poročevalec: **Vladimír NOVOTNÝ (CZ-1)**

Zaprosilo	Evropski parlament, 11. 6. 2018 Svet Evropske unije, 22. 6. 2018
Pravna podlaga	členi 114, 192(1), 207 in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Sklep predsedstva	17. 4. 2018 (v pričakovanju zaprosila)
Pristojnost	strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	5. 10. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	12. 12. 2018
Plenarno zasedanje št.	359
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	208/1/2

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO odobrava predlog Evropske komisije za uskladitev obveznosti poročanja na področju okoljske politike in od njega pričakuje večjo preglednost poročil in njihove priprave, zagotovitev empirične podlage za ocenjevanje učinkovitosti okoljskih politik, poenostavitev postopkov in zmanjšanje upravne obremenitve tako za države članice kot Komisijo.

1.2 EESO v celoti podpira novi pristop Evropske komisije k okoljskemu poročanju, ki temelji na bistvenih posodobitvah postopkov zbiranja okoljskih podatkov, poročanja in naknadnega ocenjevanja z uporabo sistemov INSPIRE in Copernicus, sprotnega prenosa podatkov in njihove računalniške obdelave. Po njegovem mnenju predlog Komisije izpolnjuje načeli „boljšega pravnega urejanja“ (Better Regulation) in programa REFIT.

1.3 EESO priporoča, naj centralne zbirke podatkov Evropske agencije za okolje (EEA) omogočajo povezavo okoljskih podatkov in informacij z geografskimi, ekonomskimi in socialnimi podatki in njihovo celovito razlago.

1.4 Znova poudarja potrebo po vključitvi organizacij civilne družbe v pripravo in obravnavo okoljskih poročil v državah članicah.

1.5 EESO meni, da bi bilo prilagajanje spremembam posameznih zahtev glede okoljskega poročanja ob hkratnem ohranjanju visoke kakovosti okoljskih podatkov in poročil učinkovitejše kot strogo poenoten pristop.

1.6 Prepričan je, da bodo posodobitev okoljskega poročanja in poznejša obdelava in ovrednotenje okoljskih podatkov pomembno prispevali k doseganju ciljev Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Aarhuške konvencije).

1.7 Vlade držav članic EU, njihove urade in agencije, Evropsko komisijo in Evropsko agencijo za okolje poziva, naj okrepijo prizadevanja za večjo dostopnost, jasnost in informativnost okoljskih poročil in informacij za širok krog deležnikov civilne družbe in njenih organizacij na področju teh vprašanj.

1.8 EESO priporoča redne ocene in preglede pravnega reda Unije na področju pridobivanja okoljskih podatkov, informacij in poročanja tudi v prihodnosti, skrajšanje časa med pridobitvijo podatkov, njihovo obdelavo in objavo ter njihovo večjo dostopnost, preglednost in razumljivost.

1.9 Okoljevarstvene organizacije poziva, naj bolj dejavno podprejo ozaveščanje javnosti o stanju okolja v svojih državah ali regijah. Komisijo poziva, naj te dejavnosti financira in jih spodbuja.

## 2. Dokument Komisije

2.1 Komisija je v letu 2017 objavila celovito oceno preverjanja ustreznosti okoljskega poročanja, v katero je bilo zajetih 181 obveznosti poročanja, ki so navedene v 58 aktih okoljske zakonodaje EU.

2.2 Izvedena je bila medsektorska in celovita analiza obveznosti poročanja<sup>(1)</sup>, namenjena izboljšanju preglednosti, zagotavljanju empirične podlage za prihodnja vrednotenja ter poenostavitvi in zmanjšanju upravnega bremena za države članice in Komisijo.

2.3 Pri preverjanju ustreznosti posameznih zakonodajnih aktov so se pokazale možnosti za izboljšanje poročanja v teh zakonodajnih aktih:

- Direktiva 2002/49/ES Evropskega parlamenta in Sveta<sup>(2)</sup> o okoljskem hrupu<sup>(3)</sup>,
- Direktiva 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta<sup>(4)</sup> o okoljski odgovornosti<sup>(5)</sup>,
- Direktiva 2007/2/ES Evropskega parlamenta in Sveta<sup>(6)</sup> – direktiva INSPIRE – infrastruktura za prostorske informacije<sup>(7)</sup>,
- Direktiva 2009/147/ES Evropskega parlamenta in Sveta<sup>(8)</sup> o varstvu ptic in Direktiva Sveta 92/43/EGS<sup>(9)</sup> o ohranjanju naravnih habitatov<sup>(10)</sup>,
- Direktiva 2010/63/EU Evropskega parlamenta in Sveta<sup>(11)</sup> o poskusih na živalih<sup>(12)</sup>,
- Uredba (ES) št. 166/2006 Evropskega parlamenta in Sveta<sup>(13)</sup> o Evropskem registru izpustov in prenosov onesnaževal (Evropski RIPO)<sup>(14)</sup>,
- Direktiva Sveta 86/278/EGS<sup>(15)</sup> o blatu iz čistilnih naprav,
- Uredba (EU) št. 995/2010 Evropskega parlamenta in Sveta<sup>(16)</sup> o sečnji,

<sup>(1)</sup> SWD(2017) 230.

<sup>(2)</sup> UL L 189, 18.7.2002, str. 12.

<sup>(3)</sup> SWD(2016) 454.

<sup>(4)</sup> UL L 143, 30.4.2004, str. 56.

<sup>(5)</sup> SWD(2016) 121.

<sup>(6)</sup> UL L 108, 25.4.2007, str. 1.

<sup>(7)</sup> COM(2016) 478 final in SWD(2016) 273 final.

<sup>(8)</sup> UL L 20, 26.1.2010, str. 7.

<sup>(9)</sup> UL L 206, 22.7.1992, str. 7.

<sup>(10)</sup> SWD(2016) 472 final.

<sup>(11)</sup> UL L 276, 20.10.2010, str. 33.

<sup>(12)</sup> COM(2017) 631 final in SWD(2017) 353 final.

<sup>(13)</sup> UL L 33, 4.2.2006, str. 1.

<sup>(14)</sup> SWD(2017) 711.

<sup>(15)</sup> UL L 181, 4.7.1986, str. 6.

<sup>(16)</sup> UL L 295, 12.11.2010, str. 23.



- Uredba Sveta (ES) št. 338/97 <sup>(17)</sup> (CITES),
- Uredba Sveta (ES) št. 2173/2005 <sup>(18)</sup> o izvrševanju zakonodaje, upravljanju in trgovanju na področju gozdov (FLEGT).

Hkrati poteka usklajevanje trenutnih predlogov Evropske komisije o pitni vodi, obstojnih organskih onesnaževalih, ponovni uporabi odpadne vode in plastičnih proizvodih za enkratno uporabo, ki so bili predstavljeni v letu 2018.

2.4 Na podlagi te ocene sta bila oblikovana predlog za uskladitev posameznih zakonodajnih aktov v zvezi z okoljskim poročanjem in podroben izvedbeni načrt za uresničitev predlaganih sprememb.

2.5 Namen predloga je, da se ob spoštovanju načel potrebnosti, subsidiarnosti in sorazmernosti optimizirajo obstoječe obveznosti glede spremljanja izvajanja, poročanja in preglednosti, ki jih določajo zakonodajni akti EU, ter da se uskladijo zahteve ustreznih zakonodajnih aktov in izboljša empirična podlaga za izvajanje politike EU.

2.6 Predlog vsebuje ukrepe za izboljšanje preglednosti in subsidiarnosti (v osmih pravnih aktih), poenostavitev ali odpravo obveznosti poročanja (v sedmih pravnih aktih), uskladitev časovnega okvira poročanja (v treh pravnih aktih), poenostavitev vseevropskih pregledov in pojasnitev vlog institucij EU (v osmih pravnih aktih) ter pripravo na prihodnja ocenjevanja (v petih pravnih aktih).

2.7 Prispeval bo tudi k temu, da bo imela javnost dostop do jasnih informacij o okolju na nacionalni ravni. Tako ji bo omogočil pregled nad dogajanjem na področju okolja v Evropi kot celoti, javnim oblastem v državah pa pomagal pri reševanju čezmejnih vprašanj. Prispeval naj bi tudi k zmanjšanju obremenitve za države članice in okrepitevi subsidiarnosti ter državljanom približal informacije o izvajanju.

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO odobrava predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o uskladitvi obveznosti poročanja na področju okoljske politike <sup>(19)</sup> kot ključen korak k celoviti posodobitvi postopkov priprave okoljskih poročil in okoljskega poročanja. EESO podpira vključitev sistemov INSPIRE in COPERNICUS, načinov elektronske obdelave podatkov in sprotne prenosa podatkov, pri komuniciranju pa prehod z uradnih pisnih poročil na oblikovanje dinamičnih centralnih zbirk podatkov na ravni Evropske komisije in Evropske agencije za okolje. Poleg tega v skladu s stališčem Komisije in besedilom predloga ugotavlja, da gre dobesedno za spremembo postopkovnega značaja, ne pa samega predmeta posameznih zakonodajnih aktov, ki se nanašajo na izbor okoljskih kazalnikov, seznam reguliranih snovi in njihove mejne vrednosti.

3.2 Poenostavitev in uskladitev postopkov priprave in predložitve okoljskih poročil bosta po njegovem prepričanju prispevali k njihovi večji učinkovitosti in preglednosti. EESO pričakuje, da bo predlog prinesel manjše breme in nižje stroške v povezavi z obveznostmi poročanja, določenimi v zakonodaji EU s področja okolja, in občutno skrajšanje časa od pridobitve podatkov do njihove objave.

3.3 Meni, da je treba povečati ne le dostopnost, temveč tudi razumljivost poročil in okoljskih informacij za širok krog civilne družbe, in znova poudarja nenadomestljivo vlogo civilne družbe ne samo kot uporabnika okoljskih informacij, temveč tudi kot dejavnega udeleženca pri zbiranju, pripravi in obravnavi teh informacij in poročil. V zvezi s tem opozarja na pomen postopkov presoje vplivov na okolje in sodelovanja civilne družbe pri njihovi obravnavi.

<sup>(17)</sup> UL L 61, 3.3.1997, str. 1.

<sup>(18)</sup> UL L 347, 30.12.2005, str. 1.

<sup>(19)</sup> COM(2018) 381 final – 2018/0205 (COD)

3.4 Predlog za revizijo več obstoječih zakonodajnih aktov spada v okvir programa Komisije za ustreznost in uspešnost predpisov (program REFIT<sup>(20)</sup>). V zvezi s tem je EESO sprejel mnenje o programu ustreznosti in uspešnosti predpisov (REFIT)<sup>(21)</sup>, v katerem je izrazil zaskrbljenost zaradi pomanjkljivosti v ocenah okoljskega učinka in poudaril zahtevo po celoviti in uravnoteženi oceni socialnih, ekonomskih in okoljskih vidikov.

3.5 V mnenju o pregledu izvajanja okoljske politike EU<sup>(22)</sup> je opozoril na pomen udeležbe civilne družbe pri odločanju in pregledu, kar je aktualno tudi pri pregledu zakonodajnih aktov o okoljskem poročanju.

3.6 Predlog Evropske komisije se sklicuje na zahteve iz Direktive 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta<sup>(23)</sup> o dostopu do informacij o okolju in Direktive 2007/2/ES o prostorskih informacijah ter zagotavlja skladnost z njima. EESO je sprejel mnenje o dostopu do pravnega varstva na nacionalni ravni v povezavi z ukrepi za izvajanje okoljske zakonodaje EU<sup>(24)</sup>, v katerem je poudaril pomen Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Aarhuške konvencije).

3.7 EESO opozarja na dejstvo, da se predlog Komisije sicer nanaša le na okoljsko poročanje na podlagi zahtev, ki jih določa zakonodaja EU, velik del okoljskih poročil pa se izda na prostovoljni osnovi na ravni poslovnih subjektov, sindikatov, mest, občin in drugih organizacij ter organizacij civilne družbe.

3.7.1 Primer takega prostovoljnega okoljskega poročanja so na primer poročila organizacije Global Reporting Initiative (GRI) na ravni posameznih družb, poročila strokovnih združenj, kot je pobuda Responsible Care Sveta evropske kemijske industrije (CEFIC), poročila o družbeni odgovornosti podjetij, ki pogosto vsebujejo tudi okoljski del, in druga.

3.7.2 Presoja vplivov na okolje in z njo povezane informacije se posredujejo javnosti tudi v okviru sistema okoljskega ravnanja organizacij EMS in EMAS.

3.7.3 Pri navedenih dejavnostih se je na dolgi rok izkazala dejavna vloga organizacij civilne družbe pri obravnavi poročil, kar po eni strani vodi k povečanju zaupanja civilne družbe, po drugi pa podjetniškega sektorja. Na lokalni in mednarodni ravni se na področju okoljskih informacij izvajajo tudi postopki presoje vplivov na okolje.

## 4. Posebne ugotovitve

### 4.1 Izboljšanje preglednosti in subsidiarnosti

EESO je prepričan, da predlog Evropske komisije prinaša dodatno izboljšanje preglednosti in dostopa javnosti do okoljskih informacij na uporabniku bolj prijazen način, ob spoštovanju subsidiarnosti.

### 4.2 Poenostavitev ali odprava obveznosti poročanja

Po mnenju EESO bi bilo za zmanjšanje upravnega bremena smiselno poenostaviti ali ustrezno nadomestiti postopek sporočanja besedilnih informacij in se osredotočiti na izboljšanje dostopa javnosti do informacij. Zato Evropsko komisijo poziva, naj izoblikuje nekaj glavnih zbirnih okoljskih kazalnikov, ki bi bili razumljivi za širok krog pripadnikov družbe vseh držav EU. Tako bi lažje pridobili mnenja o varovanju okolja v državi ali regiji in spodbudili pobude za iskanje sprememb na bolje.

<sup>(20)</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly\\_sl](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_sl)

<sup>(21)</sup> Mnenje EESO o programu REFIT (UL C 230, 14.7.2015, str. 66).

<sup>(22)</sup> Mnenje EESO o pregledu izvajanja okoljske politike EU (UL C 345, 13.10.2017, str. 114).

<sup>(23)</sup> UL L 41, 14.2.2003, str. 26.

<sup>(24)</sup> Mnenje EESO o dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (UL C 129, 11.4.2018, str. 65).

#### 4.3 Uskladitev časovnega okvira poročanja

EESO podpira racionalizacijo rokov za predložitev kart hrupa in akcijskih načrtov v skladu z Direktivo 2002/49/ES<sup>(25)</sup> ter določitev zadostnega obdobja za javno posvetovanje in krepitev udeležbe civilne družbe pri pregledu ali reviziji akcijskih načrtov. Hkrati podpira podobno ureditev druge zakonodaje, pod pogojem da se s tem ne zmanjšata kakovost in dostopnost okoljskih podatkov in poročil.

#### 4.4 Poenostavitev vseevropskih pregledov in pojasnitev vlog institucij EU

Po mnenju EESO je nujno pojasniti in podrobneje opredeliti vlogo Komisije in Evropske agencije za okolje v ustreznih postopkih poročanja.

#### 4.5 Priprava za prihodnja vrednotenja

EESO ocenjuje, da se je pri oceni Evropske komisije pokazala vrsta podvajanj, nedoslednosti in nepotrebnih zahtev tako v strukturi podatkov in poročil in zahtevah za njihovo pogostost ter drugih možnostih za izboljšanje učinkovitosti. Prepričan je, da bo mogoče dodatne možnosti za izboljšave najti tudi v prihodnosti. Zato priporoča redne ocene izvajanja pravnega reda Unije na tem področju, ki bi jih morala opravljati Komisija in od držav članic zahtevati, da predložijo za to potrebne informacije. V zvezi s tem je EESO sprejel mnenje SC/045 o zakonodaji, ki bo ustrezna tudi v prihodnosti<sup>(26)</sup>, v katerem je oblikoval priporočila za nadaljnje ravnanje za prihodnjo zakonodajo.

#### 4.6 Podatki v kontekstu

EESO priporoča, da bi bile centralne zbirke podatkov Evropske agencije za okolje zasnovane tako, da bi bili okoljski podatki in informacije povezani z geografskimi, ekonomskimi in socialnimi podatki in tako omogočali njihovo celovito in verodostojno razlago. Ob tem odobrava ukrepe Evropske komisije za uvedbo boljše zakonodaje, ki bi zmanjšala upravno breme v zvezi s spremembo obveznosti poročanja v skladu z Uredbo (ES) št. 166/2006 (o Evropskem registru izpustov in prenosov onesnaževal – Evropski RIPO) glede obveznosti z omejenim pomenom. Hkrati opozarja na potrebo po spoštovanju načela zaupnosti nekaterih poslovnih skrivnosti, ki pa ne bi smelo ovirati preglednosti in dostopnosti okoljskih poročil in podatkov.

#### 4.7 Nekaj posamičnih sprememb

EESO meni, da bi morale biti predlagane spremembe v prihodnosti prilagojene posebnostim posameznih zakonodajnih aktov, ki uvajajo obveznosti okoljskega poročanja, in da ne bi smeli ubrati posplošenega pristopa. Podpira tudi uskladitev obdobja poročanja med Direktivo 2009/147/ES (direktiva o pticah) in Direktivo 92/43/EGS (direktiva o habitatih).

#### 4.8 Poziv javnosti k delovanju na področju okolja

Okoljevarstvene organizacije poziva, naj bolj dejavno podprejo ozaveščanje javnosti o stanju okolja v svojih državah ali regijah. Komisijo poziva, naj te dejavnosti financira in jih spodbuja.

V Bruslju, 12. decembra 2018

*Predsednik*  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Luca JAHIER

<sup>(25)</sup> Direktiva 2007/2/ES.

<sup>(26)</sup> Mnenje EESO o zakonodaji, ki bo ustrezna tudi v prihodnosti (UL C 487, 28.12.2016, str. 51).

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter razveljavitvi Uredbe (EU) št. 508/2014 Evropskega parlamenta in Sveta**

(COM(2018) 390 final – 2018/0210 (COD))

(2019/C 110/20)

Poročevalec: **Brian CURTIS (UK-II)**

Zaprosilo Sveta	12. 7. 2018
Zaprosilo Evropskega parlamenta	2. 7. 2018
Pravna podlaga	členi 42, 43(2), 91(1), 100(2), 173(3), 175, 188, 192(1), 194(2), 304 in 349 PDEU
Sklep predsedstva	22. 5. 2018 (v pričakovanju zaprosila)
Pristojnost	strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	27. 11. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	12. 12. 2018
Plenarno zasedanje št.	539
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	214/1/3

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO pozdravlja predlog Komisije, ki državam članicam zagotavlja večjo prožnost v skladu z njihovimi strateškimi prednostnimi nalogami in je namenjen podpori trajnostnega poslovnega modela za ribiče in ohranitvi konkurenčnosti ribištva. EESO poziva predvsem k hitremu sprejetju predloga, bolj dostopnemu mehanizmu financiranja in bolj sorazmernemu in usklajenemu sistemu sankcij. Organizirana civilna družba in regionalne platforme deležnikov bi morale biti vključene v vse faze postopka, od priprave osnutkov nacionalnih načrtov do izvajanja in končne ocene.

1.2 Po mnenju EESO bi bilo treba ohraniti sedanjí proračun za Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo (trenutno 6,4 milijarde EUR). To je nujno za korenite spremembe in izboljšave, ki jih od ribištva zahteva Evropska unija. Poudariti je treba, da sedanjí Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo znaša 0,6 % večletnega finančnega okvira 2014–2020, kar pomeni, da bi vsakršno zmanjšanje njegovega financiranja imelo zanemarljiv učinek na skupni proračun EU, lahko pa bi imelo hude posledice za številne obalne regije.

1.3 EESO ugotavlja, da predlog Komisije ne temelji na podrobni oceni ekonomskih in socialnih posledic. To še poslabšuje dejstvo, da je ribištvo v krizi že več kot 20 let. EESO zato poziva Evropsko komisijo (in sicer GD za zaposlovanje), naj takoj ukrepa in uvede socialni dialog na sektorski ravni, da bi določili najustreznejše ukrepe za izravnavo ekonomskih in socialnih posledic.

1.4 EESO poudarja, da se z akvakulturo in modrim gospodarstvom še vedno ni niti približno nadomestilo število izgubljenih podjetij in delovnih mest. EESO spodbuja Komisijo in države članice, naj vzpostavijo poenostavljen mehanizem tako za nove akvakulturne projekte kot za posodobitev obstoječih.

1.5 Novi Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo bi moral prednost namenjati predvsem socialnim vidikom ter okrepiti in financirati ukrepe za spodbujanje in podpiranje socialnega dialoga, varnosti, delovnih pogojev in krepitve zmogljivosti, izboljšanja usposobljenosti delavcev in „generacijske pomladitve“.

1.6 EESO tako z vidika nezakonitega, neprijavljenega in nereguliranega ribolova kot z vidika varnosti hrane spodbuja Evropsko komisijo in države članice, naj odločnejše ukrepajo in zahtevajo popolno sledljivost uvoženih rib. Boj proti vsem oblikam suženjstva in izkoriščanja tako na krovu kot med predelavo na kopnem mora biti temelj nove globalne strategije EU o upravljanju ribištva in oceanov.

1.7 EESO priporoča financiranje novih ladij, da se nadomestijo stare, pod pogojem, da zadevna flota nima presežnih zmogljivosti in da je njena količina ulovljenih ciljnih vrst na ravni največjega trajnostnega donosa. Ta ukrep bi moral vključevati uporabo bolj trajnostnih in učinkovitejših motorjev, da se zmanjšajo emisije CO<sub>2</sub> in zagotovi varnost posadke.

1.8 EESO priporoča, da se ohranijo sedanja merila za zagotavljanje finančne podpore in nadomestil v primeru začasnega ali trajnega prenehanja ribolovnih dejavnosti. Tako ribiči kot lastniki ribiških plovil morajo biti upravičeni do teh finančnih instrumentov.

1.9 EESO podpira predlog za posebne ukrepe, namenjene malemu priobalnemu ribolovu, ki je ključnega pomena za preživetje in kulturno dediščino številnih obalnih skupnosti. Kljub temu je treba za podporo trajnostnega poslovnega modela za mali priobalni ribolov sprejeti tudi prilagojene ohranitvene in tehnične ukrepe tam, kjer je bolj razširjen (npr. v Sredozemskem morju). Ti ukrepi bi morali biti prilagojeni različnim oblikam ribolova in biološkim značilnostim posameznega morja. Po mnenju EESO so učinkovito zbiranje podatkov, nadzor in izvrševanje nujni predpogoji za odgovorno upravljanje ribištva, ki prinašajo socialne in ekonomske koristi za ribiče in lokalne skupnosti.

## 2. Uvod in metodologija

2.1 Novi Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo (ESPR) je del večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027. ESPR je temeljno orodje za podporo doseganju ciljev skupne ribiške politike (SRP), spodbujanje izvajanja pomorske politike Unije in krepitev mednarodnega upravljanja oceanov, zlasti v okviru agende za trajnostni razvoj do leta 2030.

2.2 EESO meni, da je novi dolgoročni proračun EU bistven za trajnostni razvoj, rast in kohezijo ter, splošneje, za prihodnost Evrope. Zato je to mnenje tesno povezano z vsemi drugimi mnenji, v katerih EESO obravnava posamezne sklade v okviru novega večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027 <sup>(1)</sup>.

## 3. Kratka vsebina predloga

3.1 Novi ESPR za obdobje 2021–2027 bo osredotočen na štiri prednostne naloge:

- spodbujanje trajnostnega ribištva in ohranjanja morskih bioloških virov,
- prispevanje k prehranski varnosti s trajnostnimi in konkurenčnimi akvakulturo in trgi,
- omogočanje rasti trajnostnega modrega gospodarstva in spodbujanje uspešnih obalnih skupnosti,
- krepitev mednarodnega upravljanja oceanov ter omogočanje varnosti, zaščite, čistosti in trajnostnega upravljanja morij in oceanov.

3.2 Novi proračun za ESPR bo znašal 6,14 milijarde EUR v tekočih cenah. Sredstva so v osnovi razdeljena na deljeno in neposredno upravljanje. Za deljeno upravljanje z državami članicami je dodeljenih 5,31 milijarde EUR, za neposredno upravljanje s strani Evropske komisije pa 0,83 milijarde EUR.

3.3 Namen predloga Komisije je, da se presežejo omejitve ESPR za obdobje 2014–2020 ter vzpostavi sistem financiranja, ki bo omogočal spopadanje z novimi izzivi v okviru ciljev trajnostnega razvoja. Glavne značilnosti novega ESPR so naslednje:

---

<sup>(1)</sup> Mnenja EESO: Večletni finančni okvir po letu 2020 (UL C 440, 6.12.2018, str. 106); Uredba o skupnih določbah za obdobje 2021–2027 (UL C 62, 15.2.2019, str. 83); Uredba o Evropskem skladu za regionalni razvoj 2021–2027 (UL C 62, 15.2.2019, str. 90); Uredba o evropskem teritorialnem sodelovanju za obdobje 2021–2027 (UL C 440, 6.12.2018, str. 116); Uredba o čezmejnem mehanizmu za obdobje 2021–2027 (UL C 440, 6.12.2018, str. 124); Evropski socialni sklad + (UL C 62, 15.2.2019, str. 165); Predlog programa Obzorje Evropa (novi 9. okvirni program) (UL C 62, 15.2.2019, str. 33).

### 3.3.1 Poenostavitev

ESPR 2014–2020 temelji na togem opisu možnosti financiranja in pravil o upravičenosti, zaradi česar je bilo izvajanje za države članice in upravičence zapleteno. ESPR 2021–2027 zagotavlja širši nabor možnosti, ki državam članicam omogočajo, da podpora namenijo za svoje strateške prednostne naloge. V uredbi so zlasti opisana različna področja podpore v okviru posamezne prednostne naloge, s čimer je zagotovljen prožen okvir za izvajanje. Države članice bodo pripravile svoj program in pri tem navedle najustreznejše metode za izpolnjevanje prednostnih nalog. Pri določanju pravil o upravičenosti jim bo omogočena prožnost.

### 3.3.2 Usklajenost z drugimi skladi EU

V novem večletnem finančnem okviru so pravila, ki se uporabljajo za vse sklade, določena v uredbi o skupnih določbah. Razvile se bodo tudi posebne sinergije z drugimi skladi (ESRR, ESS itd.).

### 3.3.3 Pogojenost

EU se je v skladu s konferenco OZN o trajnostnem razvoju (Rio+20) in ciljem trajnostnega razvoja št. 14 o ohranjanju in trajnostni uporabi oceanov zavezala, da bo spodbujala trajnostno modro gospodarstvo, ohranjanje bioloških virov in doseganje dobrega okoljskega stanja, prepovedala nekatere oblike subvencij za ribištvo, ki prispevajo k presežni zmogljivosti in prelovu, odpravila subvencije, ki prispevajo k nezakonitemu, neprijavljenemu in nereguliranemu ribolovu, ter ne bo uvajala takih subvencij. Zato uredba določa omejitve in pogoje („neupravičene operacije“), da se preprečijo negativni vplivi na ohranjanje ribolovnih virov.

### 3.3.4 Osredotočenost na uspešnost

Učinkovitost podpore ESPR se bo ocenjevala na podlagi kazalnikov. Države članice bodo poročale o napredku pri doseganju zastavljenih mejnikov in ciljnih vrednosti. Komisija bo izvajala letne preglede rezultatov na podlagi letnih poročil o rezultatih, ki jih pripravijo države članice, kar omogoča zgodnje odkrivanje morebitnih težav pri izvajanju in uvedbo popravljalnih ukrepov.

### 3.3.5 Okoljska, socialna in gospodarska trajnost

Med glavnimi cilji SRP sta trajnostni ribolov in akvakultura. V skladu s širokim dojetjem pojma trajnosti bi si bilo treba poleg okoljskih ciljev prizadevati tudi za ekonomske, socialne in zaposlitvene koristi. Ključna metoda za zagotavljanje trajnostnega ribolova bo še naprej največji trajnostni donos. Zagotovljena bo podpora za prehod na bolj trajnostne dejavnosti. Nadomestila za izredno prenehanje ribolovnih dejavnosti se bodo dodeljevala le v primeru večjih posledic takih okoliščin za ribiče <sup>(2)</sup>. V novem ESPR bo poseben poudarek na malem ribolovu, najbolj oddaljenih regijah, izobraževanju in usposabljanju ter podpori zanje. Obveznost iztovarjanja bi lahko ostala ključen vidik, saj ima zelo velike finančne posledice. ESPR bo zato podpiral inovacije in naložbe, ki prispevajo k izvajanju obveznosti iztovarjanja, na primer naložbe v selektivno ribolovno orodje, izboljšave pristaniške infrastrukture in trženje prilova. Na voljo bo tudi podpora ribičem in pristaniščem za sodobno zbiranje izgubljenega ribolovnega orodja in morskih odpadkov ter ravnanje z njimi.

3.4 Več kot 60 % rib, zaužitih v EU, je uvoženih iz tretjih držav <sup>(3)</sup>. Za premostitev te vrzeli je treba poleg ribolovne dejavnosti podpirati tudi akvakulturo, s katero se zagotavlja visoko kakovost in sprejemljive cene rib. ESPR bo zato podpiral spodbujanje in trajnostni razvoj akvakulture, vključno s sladkovodno akvakulturo.

3.5 60 % oceanov je zunaj meja nacionalnih jurisdikcij. To pomeni, da bo morala biti EU bolj dejavna in imeti pomembnejšo vlogo pri svetovnem izzivu upravljanja oceanov. ESPR bo omogočal to zavezanost varnosti, zaščiti, čistoči in trajnostnemu upravljanju oceanov. Izboljšano varovanje meja (sodelovanje obalnih straž) in pomorski nadzor sta vse večja izziva, ki bosta financirana v okviru ESPR 2021–2027.

<sup>(2)</sup> Če se gospodarske dejavnosti zadevnega plovila prekinajo vsaj za 90 zaporednih dni in če gospodarske izgube, ki so posledica prenehanja, znašajo več kot 30 % povprečnega letnega prometa zadevnega podjetja v določenem obdobju.

<sup>(3)</sup> COM(2018) 390 final, str. 12.

3.6 Ta podpora bo dopolnjena s posebnimi finančnimi sredstvi za Evropsko agencijo za nadzor ribištva, sporazumi o partnerstvu o trajnostnem ribištvi ter članstvom Unije v regionalnih organizacijah za upravljanje ribištva in drugih mednarodnih organizacijah, ki prav tako prispevajo k izvrševanju politik Unije v ribištvi in pomorstvu.

#### 4. Splošne ugotovitve

4.1 EESO pozdravlja predlog Komisije, ki državam članicam zagotavlja večjo prožnost v skladu z njihovimi strateškimi prednostnimi nalogami in je namenjen podpori trajnostnega poslovnega modela za ribiče ter ohranitvi konkurenčnosti ribištva. EESO zlasti poudarja, da je glavni problem pri trenutnem ESPR slabo črpanje sredstev<sup>(4)</sup>. Glavna razloga za to sta:

- Zamujanje pri odobritvi in posledično zamujanje pri izvajanju. Sozakonodajalca sta uredbo o ESPR sprejela šele maja 2014, nato pa so države članice potrebovale še nekaj časa, da so oblikovale in sprejele svoje nacionalne programe.
- Trenutni sistem je prezapleten in preveč birokratski. Poleg tega številni ribiči oklevajo, preden oddajo vlogo za sredstva, saj ta lahko pomeni nesorazmerno finančno tveganje. Če v petih letih po končnem plačilu storijo kakšno hudo kršitev<sup>(5)</sup>, retroaktivno postanejo neupravičeni in morajo vrniti vsa sredstva, ki so jih prejeli, kakor določa člen 12(2) predloga (ki ohranja obstoječe določbe). Takšno zahtevo bi bilo treba črtati.

4.2 EESO zaradi zgoraj omenjenih razlogov poziva k hitri odobritvi, bolj dostopnemu mehanizmu financiranja in bolj sorazmernemu in usklajenemu sistemu sankcij. Vsi ribiči bi morali ESPR dojemati kot uporabniku prijazen sistem, namenjen izboljšanju njihove dejavnosti v smislu trajnosti in kakovosti. Ta vidik bo imel bistveno vlogo pri izvajanju in upoštevanju novega ribiškega nadzornega sistema, ki ga je pred kratkim predlagala Evropska komisija<sup>(6)</sup>. EESO priporoča, naj bodo v vse faze postopka, od priprave osnutkov nacionalnih načrtov do izvajanja in končne ocene, vključene organizirana civilna družba ter regionalne platforme deležnikov.

4.3 Novi proračun za ESPR (6,14 milijarde EUR) se je v primerjavi s trenutnim ESPR za obdobje 2014–2020 (6,4 milijarde EUR) zmanjšal (za štiri odstotke). EESO se zaveda, da je izstop Združenega kraljestva iz EU utemeljen razlog za to zmanjšanje sredstev, kljub temu pa poudarja, da je za korenite spremembe, ki jih EU zahteva od ribiškega sektorja, ki zaposluje več kot 150 000 ribičev in 730 000 delavcev v celotni vrednostni verigi in ki ustvarja skoraj 400 milijard EUR prihodkov in čistega dobička na leto, treba zvišati proračun ali ga vsaj ohraniti na enaki ravni kot v zdajšnjem obdobju. Poudariti je treba, da sedanji Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo znaša 0,6 % večletnega finančnega okvira 2014–2020, kar pomeni, da bi vsakršno zmanjšanje njegovega financiranja imelo zanemarljiv učinek na skupni proračun EU, lahko pa bi imelo hude posledice za številne obalne regije.

4.4 EESO ugotavlja, da predlog Komisije ne temelji na podrobni oceni ekonomskih in socialnih posledic. To še poslabšuje dejstvo, da je ribiški sektor že več kot 20 let v krizi, s sprejetimi ukrepi za doseganje bolj trajnostnega ribištva in akvakulture pa se trend ni izboljšal<sup>(7)</sup>. EESO zato poziva Evropsko komisijo (in sicer GD za zaposlovanje), naj takoj ukrepa in uvede socialni dialog na sektorski ravni<sup>(8)</sup>, da bi določili najustreznejše ukrepe za izravnavo ekonomskega in socialnega učinka.

<sup>(4)</sup> Črpanje sredstev iz sedanjega Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo za obdobje 2014–2020 je zelo slabo. Konkretno je bilo 29 % finančnih sredstev dodeljenih za izbrane projekte, porabljenih pa je bilo samo 8 % celotnega proračuna. Vir: Evropska komisija. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/emff#>

<sup>(5)</sup> Za hudo kršitev je določena kazen, ki je lahko različno visoka, odvisno od vrste kršitve. V Španiji lahko na primer znaša med 601 in 60 000 EUR. To pomeni, da se lahko ribiču sorazmerno glede na resnost kršitve naloži kazen v višini 601 EUR, na podlagi člena 12 (2) pa lahko izgubi več sto tisoč evrov podpore za naložbo, ki jo je morda opravil in zanjo prejel plačilo že pred petimi leti. To ima zelo velike posledice zlasti za male ribiče.

<sup>(6)</sup> Mnenje EESO *Nadzor ribištva* (glej stran 118 tega Uradnega lista).

<sup>(7)</sup> V Italiji, na primer, se je na 8 000 km obale število ribiških plovil v zadnjih 30 letih zmanjšalo za približno tretjino. Ladje so v povprečju stare 34 let in jih je nujno treba posodobiti ali zamenjati z novimi. V tem obdobju je bilo izgubljenih 18 000 delovnih mest (v ribiškem sektorju v Italiji je zaposlenih 25 000 delavcev). Podatki: italijansko ministrstvo za kmetijstvo, prehrano in gozdarstvo, 2016.

<sup>(8)</sup> Odbor EU za sektorski socialni dialog na področju morskega ribištva.

4.5 EESO poudarja, da sprejeti ukrepi za razvoj akvakulture in modrega gospodarstva še vedno niti približno ne zadoščajo za nadomestitev izgubljenih podjetij in delovnih mest, zlasti zaradi pretirano birokratskega sistema. EESO spodbuja Komisijo in države članice, naj omogočijo poenostavljen mehanizem tako za nove akvakulturne projekte kot za posodobitev obstoječih s posebnim poudarkom na opredelitvi območij, določenih za akvakulturo, na regionalni ravni.

4.6 Glavni cilj ostaja trajnostno ribištvo in ribiškem sektorju je treba omogočiti, da ga doseže. Vendar ta prioriteta, kot jo predlaga Komisija, ne pojasni, ali so ukrepi, ki se trenutno financirajo s sredstvi ESPR, vključeni v ukrepe za izboljšanje delovnih in varnostnih pogojev, npr. za usposabljanje, svetovanje, spodbujanje človeškega kapitala, socialni dialog, mlade ribiče ter zdravje in varnost. Sektor sam in organi oblasti so ugotovili, da je premalo kvalificiranih delavcev, kar ovira „generacijsko pomladitev“. EESO poziva zakonodajalca, da prednost namenita predvsem socialnim vidikom, da se okrepijo in financirajo ukrepi za spodbujanje in podpiranje socialnega dialoga, varnosti, delovnih pogojev, krepitve zmogljivosti in izboljšanja usposobljenosti delavcev. V nasprotnem primeru se mladi ne bodo želeli zaposliti v tej panogi.

4.7 Posodobitev plovil za povečanje varnosti na krovu brez povečanja ribolovne zmogljivosti, generacijska pomladitev ter ustrezni delovni pogoji, usposabljanje in plače so ključni kazalniki pomanjkljivosti EU pri doseganju rasti in krepitvi položaja. ESPR bi moral ribiče vključiti v ohranjanje morske biotske raznovrstnosti, med drugim tudi s podpiranjem inovativnega orodja za večjo selektivnost, ocenami učinka ali zmanjševanjem učinka ribolova. V tem okviru se s pristopom upočasnjevanja, ki ga je izbrala Komisija, ne bodo rešili vsi problemi, povezani s trajnostjo in konkurenčnostjo.

4.8 EESO opozarja, da je večina rib, uvoženih iz tretjih držav, ulovljena na manj trajnosten način kot v Evropi, pri čemer so slabši tudi delovni pogoji na krovu in pri predelavi na kopnem. Posledično nižje cene pomenijo nepošteno konkurenco ribičem iz EU in onemogočajo doseganje stabilnih najnižjih cen ob prvi prodaji, ki so pogoj za njihovo preživetje. EESO tako z vidika nezakonitega, neprijavljenega in nereguliranega ribolova kot z vidika varnosti hrane spodbuja Evropsko komisijo in države članice, naj odločneje ukrepajo in zahtevajo popolno sledljivost uvoženih rib ter organizirajo kampanje za ozaveščanje potrošnikov o kakovosti evropskih rib. Treba je zajezi tudi dvomljive maloprodajne prakse, kot je ponujanje odmrznjenih rib v vitrinah s svežimi ribami brez jasnih in nedvoumnih oznak.

## 5. Posebne ugotovitve

5.1 EESO podpira novi pristop Evropske komisije, s katerim si prizadeva vzpostaviti splošni okvir brez predpisovalnih ukrepov ter z večjo prožnostjo za države članice, pristojne organe in upravičence. S tem poenostavljenim sistemom se ponuja priložnost za ustvarjanje prilagojenih nacionalnih programov, vendar se morajo pri tem povsod v EU zagotoviti enaki konkurenčni pogoji za dostop do financiranja. Poleg tega bi morala uredba o skupnih določbah, ki vključuje vsa izvedbena pravila, olajšati skupno uporabo različnih programov financiranja EU. Treba bi bilo vzpostaviti jasne mehanizme za preverjanje, da se davkoplačevalski denar dejansko porablja tam, kjer je najbolj potreben, in da se finančna pomoč dodeljuje za trajnostno upravljanje oceanov.

5.2 EESO podpira predlog za določitev štirih glavnih prednostnih nalog in v skladu s svojimi prejšnjimi mnenji še zlasti pozdravlja poseben poudarek na upravljanju oceanov in lokalnem razvoju, da bi se dosegli cilji trajnostnega razvoja in podpiral mali ribolov<sup>(9)</sup>. Poudarja, da so bili na evropskih ladjah nedavno odkriti primeri suženjstva in izkoriščanja<sup>(10)</sup> in da so takšne prakse žal še bolj razširjene v tretjih državah (vključno s suženjstvom otrok). Po njegovem mnenju bi bilo treba v novi globalni strategiji, ki jo je sprejela Komisija, boj proti vsem oblikam izkoriščanja določiti kot glavno nalogo.

5.3 EESO meni, da je ena od ključnih težav pomladitev flote, saj so evropska ribiška plovila v povprečju starejša od 30 let in preprosta nadgradnja pogosto ne zadošča. Zato priporoča, naj se spodbuja financiranje novih ladij, da se nadomestijo stare, pod pogojem da zadevna flota nima presežnih zmogljivosti in da je njena količina ulovljenih ciljnih vrst na ravni največjega trajnostnega donosa. Poleg tega bodo zaradi strategije IMO za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov z ladij,

<sup>(9)</sup> Mnenje EESO Večletni načrt za male pelagične staleže v Jadranskem morju (UL C 288, 31.8.2017, str. 68).

<sup>(10)</sup> <https://www.theguardian.com/world/2018/may/18/we-thought-slavery-had-gone-away-african-men-exploited-on-irish-boats>



katere cilj je zmanjšanje skupnih letnih emisij za najmanj 50 % do leta 2050, večje ladje morale zamenjati svoje motorje, da bi se prilagodile in uskladile s tem mednarodnim ciljem. Zato je nujno vključiti nabavo bolj trajnostnih in učinkovitejših motorjev, da se zmanjšajo emisije CO<sub>2</sub> in zagotovi varnost posadke. Ribišтво je po ocenah FAO namreč potencialno nevarna dejavnost, za znižanje števila smrtnih žrtev, poškodb pri delu in poklicnih bolezni<sup>(11)</sup> pa je potrebno ustrezno usposabljanje s področja zdravja in varnosti pri delu. Iz vseh teh razlogov je treba ribolovne zmogljivosti flote in zaščito biotske raznovrstnosti obravnavati ločeno od prenove plovil in motorjev.

5.4 Podpora za začasno prenehanje ribolovnih dejavnosti je imela doslej ključno vlogo pri izboljšanju stanja staležev, zlasti v obdobju prepovedi ribolova, hkrati pa je ribičem delno krila izgubo prihodka. Komisija ohranja ta ukrep v novem finančnem okviru, vendar predlaga nove zahteve, ki jih v prejšnji uredbi ni bilo. Glede na to, da ni znakov zlorabe sredstev, prejetih za začasno prenehanje dejavnosti, bi morala Komisija spoštovati in ohraniti prejšnja merila, da bi zagotovili podporo čim več ribičem, ki jo potrebujejo. To načelo bi moralo veljati tudi za trajno prepoved ribolova. V obeh primerih morajo biti tudi ribiči upravičeni do te finančne podpore, ne samo lastniki ribiških plovil, kot je določeno v sedanjem ESPR.

5.5 Ribolov je sezonska dejavnost, količina ulova pa ni predvidljiva in lahko včasih preseže potrebe trga. Zato so potrebni instrumenti za ustrezno ravnanje s presežki in stabilizacijo dela ulova pred prodajo, zlasti v primeru zmanjšane ulova. V ta namen bi morali s sredstvi ESPR še naprej podpirati organizacije proizvajalcev, ki potrebujejo možnost za začasno skladiščenje ribiških proizvodov za prehrano ljudi. Ta pomoč bi morala biti na voljo takoj, da bi jo bilo mogoče v celoti izkoristiti. V zvezi s tem EESO podpira ohranitev nadomestil za stroške skladiščenja.

5.6 Še eno ključno vprašanje za prihodnost sektorja je generacijska pomladitev. Nekatere nove pobude za olajšanje nakupa rabljenega plovila, poklicno usposabljanje in izboljšanje delovnih pogojev so lahko koristne, vendar ne odpravijo glavnega problema: nizke donosnosti naložb. Ta je zlasti očitna pri malem ribolovu, ki poteka na ravni družin s plovili, krajšimi od 12 m. EESO opozarja, da je stalno izgubljanje plovil in delovnih mest v nasprotju z napovedjo Komisije, da se bo proizvodnja v ribiškem sektorju EU do leta 2030 v skladu z ocenjeno rastjo na svetovni ravni podvojila<sup>(12)</sup>.

5.7 EESO podpira predlog za posebne ukrepe, namenjene malemu priobalnemu ribolovu, ki je ključnega pomena za preživetje in kulturno dediščino številnih obalnih skupnosti. To predstavlja 75 % vseh ribiških plovil, registriranih v EU, in skoraj polovico vseh delovnih mest. V zadnjih desetletjih je tradicionalni in mali ribolov kriza najhuje prizadela, zato je zanj potrebna posebna strategija, da bi si ponovno zagotovil trden položaj na trgu. Ta pobuda bo pozitivno vplivala tudi na lokalne skupnosti, ki so v težavah.

5.8 EESO meni, da so potrebni inovativni pristopi za upravljanje pravic za mali ribolov, nujno pa je tudi nadaljnje sodelovanje, da bi sektorju pomagali upravljati kvote oz. število dni na morju, povezati proizvodnjo s trženjem in rešiti težave z vrstami, ki omejujejo ribolov (angl. *choke species*). Obalne skupnosti in morsko okolje bodo največ pridobili, če se bodo ribolovne možnosti dodeljevale na podlagi transparentnih okoljskih, socialnih in gospodarskih meril. K spopadanju s temi izzivi lahko prispevajo sredstva za spodbujanje trajnosti in procesov sodelovanja, ki vključujejo ukrepe, kot so spodbujanje delavnic ter oblikovanje procesov sodelovanja, v okviru katerih poteka komunikacija z znanstveniki in drugimi deležniki.

5.9 V programskem obdobju 2014–2020 je bil zelo koristen instrument lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost. Ta strategija je imela pomembno vlogo pri spodbujanju gospodarske diverzifikacije lokalnih skupnosti. EESO zato podpira predlog, naj se razširi na vse sektorje modrega gospodarstva. Z dodeljevanjem sredstev za trajnostno modro gospodarstvo pa bi se morale zagotavljati socialne in ekonomske koristi za sedanje in prihodnje generacije, obnoviti ter varovati raznovrstnost, produktivnost, odpornost in temeljna vrednost morskih ekosistemov ter spodbujati čiste tehnologije, energija iz obnovljivih virov in krožni snovni tokovi.

<sup>(11)</sup> FAO ocenjuje, da je v ribiškem sektorju na svetovni ravni vsako leto več kot 32 000 smrtnih žrtev (<https://safety4sea.com/fishers-fatalities-give-impetus-to-fishing-vessel-safety-work/>).

<sup>(12)</sup> OECD, *Ocean Economy in 2030*, 2016.

5.10 EESO meni, da je izjava z Malte MedFish4Ever iz leta 2017 temelj za ukrepe EU, vendar bi bilo treba kljub temu posamezne ohranitvene in tehnične ukrepe prilagoditi različnim oblikam ribolova in biološkim značilnostim Sredozemskega morja. EESO je namreč ugotovil, da je uspešni model večletnega načrta za staleže ene same vrste (npr. v Baltskem morju) manj učinkovit pri mešanih staležih (npr. v Sredozemskem morju) <sup>(13)</sup>. Poleg tega se način ribolova med severno in južno Evropo povsem razlikuje. Za ribištvo v Sredozemskem morju je značilen zlasti mali in tradicionalni ribolov <sup>(14)</sup>. EESO zato spodbuja raziskave, ki bi vključevale ocene staležev in zbiranje podatkov, da bi se pripravili prilagojeni, učinkovitejši sistemi varstva biotske raznovrstnosti. Učinkovito zbiranje podatkov, nadzor in izvrševanje so nujni predpogoji za odgovorno upravljanje ribištva ter prinašajo socialne in ekonomske koristi za ribiče in lokalne skupnosti.

5.11 Kot je EESO že napovedal <sup>(15)</sup>, je eden glavnih problemov v tem sektorju tako za ribiška podjetja kot nacionalne organe obveznost iztovarjanja zaradi svoje kompleksnosti in visokih stroškov prehoda na bolj trajnostni ribolov (npr. uporaba posebne selektivnega orodja). Novi predlog Komisije o nadzoru ribištva <sup>(16)</sup> naj bi razširil sedanje obveznosti za plovila za mali priobalni ribolov in na splošno določal nove obveznosti in naloge za celoten sektor (obvezna CCTV oprema na krovu). Po mnenju EESO je potreben poenostavljen, prožen in pragmatičen sistem nadzora, na nacionalni ravni pa bi bilo treba zagotoviti ustrezno podporo velikemu številu plovil. Zato bo za uspešno izvajanje novega nadzornega sistema treba čim prej in v celoti porabiti sredstva iz Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo za obdobje 2021–2027, da bi se vsi ribiči lahko prilagodili zahtevam nove uredbe <sup>(17)</sup>.

5.12 EESO poudarja, da nova direktiva EU o zmanjšanju vpliva nekaterih plastičnih proizvodov na okolje <sup>(18)</sup> (tudi uporabljenega ribolovnega orodja) skupaj z novo direktivo o pristaniških sprejemnih zmogljivostih <sup>(19)</sup> odpira nove možnosti in priložnosti za trajnostni ribolov ter krožno gospodarstvo. Ukrep, namenjen spodbujanju vračanja ribolovnega orodja s spodbudami za ribiče, bi bilo treba razširiti na vračanje vseh drugih odpadkov, tudi morskih, zbranih med ribolovom.

5.13 Ta pobuda bi morala biti temeljnega pomena za sektor, saj morajo ribiči v skladu s trenutno zakonodajo plačati, da odpadke odložijo v pristaniščih. Ribiči torej zdaj plačujejo, da čistijo ocean in odlagajo odpadke, ki jih niso sami proizvedli, temveč so jih le zbrali. EESO meni, da bi lahko ribiči zagotavljali pomembno dodano vrednost, z ustreznim usposabljanjem pa bi lahko čiščenje postalo še ena donosna gospodarska dejavnost, podobno kot ribiški turizem (modro gospodarstvo) <sup>(20)</sup>.

5.14 EESO v skladu s predlogom Komisije, naj se četrtnina celotnega proračuna EU nameni ukrepanju v zvezi s podnebnimi spremembami, predlaga, naj se znaten del tega denarja nameni prenovi pristanišč, da bi se sklenil krog ravnanja z morskimi odpadki in spodbujalo krožno gospodarstvo. V okviru širše strategije preprečevanja morskih odpadkov bi bilo treba posebna sredstva nameniti čiščenju rek <sup>(21)</sup>. EESO meni, da bi se s strukturiranim pristopom lahko vzpostavili modeli odprtega upravljanja, ki bi vključevali javne organe in organizirano civilno družbo na lokalni ravni, npr. „rečne pogodbe“, s katerimi bi se spodbudilo oblikovanje čezmejnih mrež <sup>(22)</sup>.

5.15 Več deležnikov je opozorilo na težave pri doseganju enakih konkurenčnih pogojev na območjih, kjer je uporaba morja deljena, zlasti na območjih, ki si jih ribiči iz EU delijo s flotami iz tretjih držav <sup>(23)</sup>. Pomembnejša vloga EU pri mednarodnem upravljanju oceanov bi tako lahko zagotovila več priložnosti v smislu okoljske trajnosti in poštene konkurence.

<sup>(13)</sup> GFCM, *The State of Mediterranean and Black Sea Fisheries* (Stanje ribolova v Sredozemlju in Črnem morju), 2016, str. 26. Kot je poudarila Generalna komisija za ribištvo v Sredozemlju (GFCM) pri FAO, je v morjih z eno samo vrsto rib lažje izvajati usmerjeni ribolov, saj tam sobiva malo vrst rib in je zato lažje določiti omejitve glede ulova. V morjih z več vrstami pa na istem območju živijo številne vrste rib.

<sup>(14)</sup> Mnenji EESO *Reforma SRP*, točka 1.3 (UL C 181, 21.6.2012, str. 183) in *Večletni načrt za male pelagične staleže v Jadranskem morju* (UL C 288, 31.8.2017, str. 68).

<sup>(15)</sup> Mnenje EESO *Obveznost iztovarjanja* (UL C 311, 12.9.2014, str. 68). Točka 1.2: „Predlog Komisije [je] preveč kompleksen ter [...] bo povzročil prekomerno in nesorazmerno dodatno delo za ribiče pri izvajanju obveznosti iztovarjanja. Zato meni, da bi bilo treba staviti na bolj pragmatično, jasnejšo, enostavnejšo in prožnejšo zakonodajo, ki bo ribičem dejansko zagotovila dovolj časa za prilagoditev v prehodnem obdobju brez strogih sankcij“.

<sup>(16)</sup> COM(2018) 368 final.

<sup>(17)</sup> Glej opombo 6.

<sup>(18)</sup> COM(2018) 340 final.

<sup>(19)</sup> COM(2018) 33 final.

<sup>(20)</sup> Mnenje EESO *Plastični proizvodi za enkratno uporabo* (UL C 62, 15.2.2019, str. 207).

<sup>(21)</sup> Poročilo UNEP, 2016. Iz rek prihaja 80 % morskih odpadkov.

<sup>(22)</sup> Glej opombo 20.

<sup>(23)</sup> MEDAC, vprašanja o financiranju ribiškega in pomorskega sektorja po letu 2020, februar 2018.

5.16 EESO podpira izvrševanje kontrol na ladjah iz tretjih držav. Poleg tega poudarja, da bi boljši sistem sledljivosti rib iz tretjih držav koristil pri spopadanju z goljufijami in zagotavljanju varnosti hrane.

V Bruslju, 12. decembra 2018

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Evropa, ki varuje: čist zrak za vse**

(COM(2018) 330 final)

(2019/C 110/21)

Poročevalec: **Octavian Cătălin ALBU**

Zaprosilo	Evropska komisija, 18. 6. 2018
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Sklep plenarne skupščine	19. 6. 2018
Pristojnost	strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	27. 11. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	12. 12. 2018
Plenarno zasedanje št.	539
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	129/0/3

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 V zadnjih tridesetih letih se je zaradi politik, sprejetih po vsej Evropski uniji (EU), kakovost zraka v EU izboljšala. Kljub temu je treba še veliko storiti, saj so dovoljene vrednosti za glavne kategorije onesnaževal zraka pogosto presežene. EESO poziva države članice, naj tesno sodelujejo, saj je to vprašanje ključno za zdravje Evropejcev. Meni, da je čas za svarilo glede kakovosti zraka in stanja okolja.

1.2 EESO meni, da je nujno zmanjšati onesnaževanje, ki ga povzročajo podjetja, institucije, gospodinjstva in promet. Institucije in države članice morajo na tem področju postaviti dober zgled, za pomoč posameznikom pri prehodu na čiste, sodobne in energetske učinkovitejše oblike ogrevanja pa je treba vzpostaviti več podpornih programov.

1.3 Ker je promet eden glavnih virov onesnaženosti zraka, EESO pozdravlja sveženj ukrepov za čisto mobilnost. Ta zajema več pobud, s katerimi se bo poleg emisij CO<sub>2</sub> zmanjšalo tudi onesnaževanje na lokalni in regionalni ravni.

1.4 Dodatni zakonodajni ukrepi, ki jih je za odpravo nekaterih težav, kot je škandal *dieselgate*, predlagala Evropska komisija, ali ukrepi, sprejeti proti državam članicam, ki niso upoštevale veljavnih pravil o onesnaževanju zraka, so korak v pravo smer in EESO ta pristop podpira.

1.5 EESO je trdno prepričan, da morajo nove predpise na področju okolja in prometa dopolnjevati ukrepi v podporo gospodarstvu za spodbujanje inovacij in razvoja novih čistih tehnologij, kot so gorivne celice, električni avtomobili ter alternativni sistemi ogrevanja in prezračevanja.

1.6 EESO je zaskrbljen, da napredek, ki je bil pri zmanjševanju onesnaženosti zraka dosežen v kmetijskem sektorju, ni zadosten. Zato priporoča, da se skupna kmetijska politika skupaj z drugimi finančnimi in naložbenimi instrumenti v bodoče bolj osredotoči na pobude za zmanjšanje vpliva na okolje ter da je bolj dosledna in skladna glede pomoči, ki se kmetom odobrijo za izvajanje programov za uresničevanje tega cilja. V zvezi s tem so dobra zamisel zadruga, v katerih lahko kmetje proizvajajo električno energijo iz bioplina, ki nastaja iz kmetijskih odpadkov.

1.7 Mednarodno sodelovanje je ključno za boj proti onesnaževanju in podnebnim spremembam, pri čemer EESO pozdravlja široko soglasje držav članic glede izpolnjevanja ciljev Pariškega sporazuma. Izmenjava dobre prakse na tem področju in mreža za zeleno diplomacijo sta zelo pomembni. Poleg tega so potrebni posebni ukrepi za zmanjšanje onesnaževal v državah članicah, da bi izpolnili cilje Pariškega sporazuma.

1.8 EESO poziva države članice, naj tesno sodelujejo, saj je to vprašanje ključno za zdravje Evropejcev. Priporoča tudi, naj države članice in Evropska komisija čim tesneje sodelujejo s civilno družbo ter predstavniki lokalnih in regionalnih organizacij civilne družbe pri pripravi in izvajanju programov varstva okolja ter kampanj izobraževanja, obveščanja in ozaveščanja javnosti glede kakovosti zraka.

## 2. Uvod

2.1 V zadnjih dvajsetih do tridesetih letih se je kakovost zraka v EU zaradi posebnih politik, ki so jih na tem področju izvajale EU in države članice, precej izboljšala. Namen teh politik je doseči raven kakovosti zraka, ki ne škoduje zdravju ljudi in okolju ali ju bistveno ne ogroža. Zato se je kljub povečanju BDP EU količina onesnaževal v ozračju zmanjšala, in sicer amoniaka za 8 % in žveplovih oksidov za 72 %<sup>(1)</sup>.

2.2 Kakovost zraka je odločilen dejavnik na področju javnega zdravja. Zrak najbolj onesnažujejo delci (PM<sub>10</sub> in PM<sub>2,5</sub>) in prizemni ozon, na katerega neposredno vplivajo dušikovi oksidi (NO<sub>x</sub>), ki se sproščajo v ozračje. Po podatkih Svetovne zdravstvene organizacije je mogoče 8 % vseh smrti zaradi pljučnega raka in 3 % vseh smrti zaradi srčno-žilnih bolezni pripisati izpostavljenosti onesnaženosti zraka v obliki drobnih delcev<sup>(2)</sup>. Zaradi teh vzrokov v EU vsako leto prezgodaj umre več kot 400 000 ljudi<sup>(3)</sup>.

2.3 Zaradi tega so državljani EU vse bolj zaskrbljeni glede stopenj onesnaženosti zraka<sup>(4)</sup>. Zato so si EU in države članice z zakonodajo zastavile cilj doseči raven kakovosti zraka, ki ne škoduje zdravju ljudi ali okolju, in z doslednim izvajanjem sedanje zakonodaje EU o kakovosti zraka postopno zmanjšujejo škodljive emisije.

2.4 Politike EU na tem področju temeljijo na treh stebrih:

- prvi steber sestavljajo standardi kakovosti zunanega zraka, ki bi jih morale vse države članice pri posameznih onesnaževalih dosegati od leta 2005 ali 2010;
- drugi steber so nacionalni cilji zmanjšanja emisij, ki so bili pred kratkim spremenjeni in morajo biti izpolnjeni do leta 2020 oziroma 2030, vključujejo pa dodatno onesnaževalo: drobne delce (PM<sub>2,5</sub>);
- tretji steber vključuje emisijske standarde za ključne vire onesnaževanja: vozila, ladje ter industrijske obrate in elektrarne. Po škandalu *dieselgate* leta 2015 je bil sprejet sveženj pravil o dejanskih emisijah, ki nastajajo med vožnjo, Komisija pa je za nove avtomobile, dostavna vozila in težka vozila predlagala nove standarde, ki določajo nižje emisije CO<sub>2</sub>.

2.5 Iz poročila Evropske agencije za okolje o kakovosti zraka v Evropi za leto 2017 je razvidno, da so glavni viri onesnaževanja v Evropi promet (cestni in drugi), zgorevanje goriv v podjetjih, institucijah in gospodinjstvih, proizvodnja energije, industrijski procesi, kmetijski sektor in odpadki<sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> Kakovost zraka v Evropi – poročilo za leto 2017 (v angleščini).

<sup>(2)</sup> V svetu devet ljudi od desetih diha onesnažen zrak, vendar v zvezi s tem ukrepa vse več držav (v angleščini).

<sup>(3)</sup> Kakovost zraka v Evropi – poročilo za leto 2017 (v angleščini).

<sup>(4)</sup> Posebna raziskava Eurobarometer št. 468 o odnosu evropskih državljanov do okolja.

<sup>(5)</sup> Kakovost zraka v Evropi – poročilo za leto 2017 (v angleščini).

2.5.1 Cestni promet k skupnim emisijam onesnaževal prispeva 39 % emisij dušikovih oksidov (NOx), 29 % emisij črnega ogljika, 20 % emisij ogljikovega monoksida (CO) ter 11 % emisij delcev PM<sub>10</sub> in PM<sub>2,5</sub>. Komisija si zato v okviru svežnja ukrepov za čisto mobilnost prizadeva uvesti nove standarde emisij CO<sub>2</sub> za leti 2025 in 2030. Nove tehnologije, kot so gorivne celice, alternativna goriva in infrastruktura zanje, se spodbujajo z revizijo predpisov<sup>(6)</sup> in akcijskimi načrti<sup>(7)</sup>. V okviru novega svežnja ukrepov za čisto mobilnost se priporoča tudi integrirana uporaba vlakov in tovornjakov z namenom povečanja učinkovitosti<sup>(8)</sup>, vključno z energetsko učinkovitostjo, ter spodbuja razvoj avtobusnih linij na dolgih razdaljah z namenom zmanjšanja emisij in prometnih zastojev<sup>(9)</sup>.

2.5.2 Zgorevanje goriv v podjetjih, institucijah in gospodinjstvih prispeva k večini onesnaženosti z delci PM<sub>2,5</sub> in PM<sub>10</sub> (42 % oziroma 57 %), ogljikovim monoksidom (CO) in črnim ogljikom, pomembnim onesnaževalom, ki nastaja pri nepopolnem zgorevanju fosilnih goriv in biomase. Vrednosti onesnaženosti za ta sektor se od leta 2000 do leta 2015 večinoma niso spreminjale.

2.5.3 Prizadevanja za zmanjšanje emisij onesnaževal iz sektorja proizvodnje električne energije in energije za ogrevanje (ki k skupnim emisijam SO<sub>2</sub> prispeva 59 %, k skupnim emisijam NOx pa 19 %) so bila usmerjena v razvoj in razširitev alternativnih virov energije in sistemov za soproizvodnjo energije, v posodobitev in povečanje učinkovitosti obratov za proizvodnjo energije, v optimizacijo energetske učinkovitosti postopkov proizvodnje, v povečanje energetske učinkovitosti stavb ter v postopno opuščanje zgorevanja fosilnih goriv in njihovo nadomestitev z metanom.

2.5.4 Za zmanjšanje emisij iz industrijskih obratov (ki predstavljajo 50 % vseh emisij nemetanskih hlapnih organskih spojin in 17 % vseh emisij delcev PM<sub>10</sub>) so bili sprejeti ukrepi, skladni s predpisi, ki veljajo na evropski ravni. Za preprečevanje in nadzor onesnaževanja mora imeti vsak industrijski obrat dovoljenje za obratovanje, ki določa mejne vrednosti emisij za onesnaževala, in sprejeti vse potrebne ukrepe za varstvo okolja.

2.5.5 Ker kmetijski sektor proizvede 95 % vseh emisij amoniaka (NH<sub>3</sub>) in 52 % vseh emisij metana (CH<sub>4</sub>), je njihovo zmanjšanje izredno pomembno. Ukrepi za zmanjšanje teh emisij vključujejo kmetijske ukrepe (uravnotežena uporaba dušika na kmetijah, spodbujanje pokritosti tal in gojenja zelenjave na ornih zemljiščih z namenom povečanja rodovitnosti tal), živinorejske ukrepe (shranjevanje gnoja v zaprtih prostorih in njegova uporaba v obratih za pridobivanje bioplina), energetske ukrepe (uporaba biomase za ogrevanje, namestitve fotovoltaičnih naprav ter zmanjšanje porabe tradicionalnih goriv in električne energije) in kmetijsko-okoljske ukrepe (izboljšanje strokovnega znanja in spretnosti kmetov ter spodbujanje kmetov k uvajanju praks, ki povzročajo manjše emisije).

2.6 EESO izraža zaskrbljenost glede stanja okolja. Na to je že opozoril<sup>(10)</sup> in poudaril, da „je treba okrepiti prizadevanja za preprečevanje okoljske škode, še preden do nje sploh pride, in da bi morala strategija preprečevanja vedno imeti prednost pred odpravljanjem posledic“<sup>(11)</sup>.

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO pozdravlja ukrepe EU, s katerimi naj bi dosegli raven kakovosti zraka, ki ne škoduje ljudem ali okolju, vendar meni, da je treba na ravni EU in nacionalni ravni te ukrepe občutno okrepiti, saj do zdaj doseženi rezultati niso v celoti zadovoljivi. Čeprav je bil pri zmanjševanju emisij onesnaževal dosežen napredek, kakovost zraka še vedno vpliva na javno zdravje<sup>(12)</sup>.

3.2 EESO je zaskrbljen, ker na obsežnih območjih EU koncentracija delcev v ozračju trenutno presega mejne vrednosti. Dnevne mejne vrednosti delcev PM<sub>10</sub> so bile presežene na 19 % opazovalnih postaj, dnevne mejne vrednosti delcev PM<sub>2,5</sub> pa na 6 % teh postaj. Žal je bilo v letu 2015 ravnem delcev PM<sub>10</sub>, ki so presegale mejne vrednosti, izpostavljenih 19 %

<sup>(6)</sup> COM(2017) 653 final – 2017/0291 (COD).

<sup>(7)</sup> COM(2017) 652 final.

<sup>(8)</sup> COM(2017) 648 final – 2017/0290 (COD).

<sup>(9)</sup> COM(2017) 647 final – 2017/0288 (COD).

<sup>(10)</sup> UL C 451, 16.12.2014, str. 134.

<sup>(11)</sup> UL C 283, 10.8.2018, str. 83.

<sup>(12)</sup> Posebno poročilo Evropskega računskega sodišča št. 23/2018.

prebivalcev mest v EU (kar je več kot leto prej), ravnem delcev PM<sub>2,5</sub>, višjim od mejnih vrednosti, pa 7 % prebivalcev mest (manj kot leto prej).

3.3 EESO želi opozoriti, da se v srednji in vzhodni Evropi več milijonov zasebnih stanovanj ogreva s kurjenjem lesa in premoga. Po podatkih Svetovne zdravstvene organizacije ta praksa v srednji in vzhodni Evropi prispeva in bo tudi v prihodnje prispevala k onesnaženosti z delci PM<sub>2,5</sub>, ki ostaja na ravni iz obdobja 2010–2015<sup>(13)</sup>. Da bi širšo javnost spodbudili k prehodu na čistejše oblike ogrevanja, je treba sprejeti še več podpornih ukrepov.

3.4 EESO je zaskrbljen tudi zato, ker so bile vrednosti letnih koncentracij dušikovega dioksida (NO<sub>2</sub>) močno presežene v 22 državah članicah in na 10 % opazovalnih postaj, pri čemer so bile v predelih številnih mest več kot dvakrat višje od dovoljenih vrednosti.

3.5 EESO želi poudariti, da je kakovost zraka ključna za ljudi in podjetja<sup>(14)</sup>. Nosilci odločanja na evropski in nacionalni ravni se morajo torej konkretno lotiti vzpostavljanja in izvrševanja zakonodajnega okvira na tem področju.

3.6 EESO priznava, da si morajo za zmanjšanje količine emisij onesnaževal iz podjetij, institucij in gospodinjstev države članice ob podpori Komisije odločno prizadevati za podpiranje in izvajanje izboljšav na področju energetske učinkovitosti stavb, izboljšanje učinkovitosti elektrarn in toplarn, razširitev in posodobitev omrežij za daljinsko ogrevanje v mestih ter podpiranje alternativnih klimatskih sistemov. Zgled za to je denimo sedež Evropske centralne banke z inovativnim in okolju prijaznim sistemom ogrevanja in prezračevanja.

3.7 EESO opozarja, da ne smemo spregledati problema onesnaženosti zraka v zaprtih prostorih. Kakovost zraka, ki ga dihamo v zaprtih prostorih, je namreč ključna za naše zdravje, zlasti za ranljive skupine prebivalstva. Kajenje, kuhanje, vlaga, prezračevalni sistemi, sveče, čistilna sredstva v obliki detergentov, voskov ali lakov in različni gradbeni materiali lahko postanejo glavni viri onesnaženosti zraka v zaprtih prostorih. Zato je potrebna dosledna politika glede zdravih stavb.

3.8 EESO meni, da morajo države članice in Komisija pripraviti in izvajati nov koncept razvoja mest, v katerem bi se med drugim osredotočile na izvajanje okolju prijaznega prometnega sistema s spodbudami za uporabo električnih ali hibridnih prevoznih sredstev, informacijskimi aplikacijami za opozarjanje prebivalcev v primeru prekoračitve dovoljenih vrednosti onesnaženosti zraka in podporo razširitvi zelenih mestnih površin, da se bistveno izboljša kakovost zraka.

3.9 EESO meni, da je dostop javnosti do informacij in podatkov o kakovosti zraka pomemben dejavnik v boju proti onesnaževanju zraka<sup>(15)</sup>. Z obveščevalnimi in izobraževalnimi kampanjami se lahko poveča ozaveščenost javnosti o nevarnosti onesnaženosti zraka in posledicah ravnanja posameznikov. Upoštevati in pohvaliti bi bilo treba dejavnosti, ki jih za zagotavljanje čistega zraka izvajajo matere, ki jih skrbi vpliv onesnaževal na zdravje njihovih otrok. Te menijo tudi, da so zaradi omejitev prostega gibanja v okolju kršene njihove človekove pravice.

3.10 EESO pozdravlja prizadevanja nevladnih organizacij in posameznikov, ki so sprožili sodne postopke, da bi nacionalne organe pozvali k uvedbi dodatnih ukrepov za zmanjšanje onesnaževanja. V državah, kot so Češka, Nemčija, Italija in Združeno kraljestvo, so sodišča odločila v korist tožnikov<sup>(16)</sup>.

3.11 EESO meni, da je treba oblikovati strategije razogljčenja in cilje glede energije iz obnovljivih virov, s katerimi bi dejansko vplivali na okolje, hkrati pa ne bi zavirali gospodarskega razvoja držav članic.

<sup>(13)</sup> Svetovna zdravstvena organizacija: *Residential heating with wood and coal: health impacts and policy options in Europe and North America* (Ogrevanje stanovanj z lesom in premogom: vplivi na zdravje in možnosti politike v Evropi in Severni Ameriki).

<sup>(14)</sup> Posebna raziskava Eurobarometer št. 468 o *odnosu evropskih državljanov do okolja*.

<sup>(15)</sup> *Kakovost zraka v Evropi – poročilo za leto 2017 (v angleščini)*.

<sup>(16)</sup> Posebno poročilo Evropskega računskega sodišča št. 23/2018.

#### 4. Posebne ugotovitve

4.1 Komisija pripisuje velik pomen upoštevanju standardov za emisije onesnaževal iz motornih vozil, zlasti zaradi škandala *dieselgate*, in preverja, ali se izpolnjujejo ustrezne obveznosti, ki jih določa zakonodaja EU.

4.2 EESO podpira Komisijo, ki je države članice pozvala, naj analizirajo vse mogoče spremembe in izboljšave, da bi emisije teh vozil ostale znotraj veljavnih mejnih vrednosti, in, če ti pogoji niso izpolnjeni, predlagajo obvezen ali prostovoljen umik zadevnih vozil.

4.3 EESO podpira pobudo Komisije, da se proti 16 državam članicam sprožijo postopki za ugotavljanje neskladnosti zaradi onesnaženosti z delci  $PM_{10}$ , proti 13 državam članicam pa zaradi onesnaženosti z dušikovim dioksidom ( $NO_2$ ), in priporoča, naj te države čim prej sprejmejo ukrepe za skrajšanje ali odpravo obdobj, ko so mejne vrednosti onesnaženosti presežene.

4.4 EESO prav tako pozdravlja odločitev Komisije, da je pred Sodiščem Evropske unije sprožila postopek proti trem državam članicam (Madžarski, Italiji in Romuniji) zaradi neupoštevanja mejnih vrednosti za onesnaženost z delci  $PM_{10}$ , proti drugim trem državam članicam (Franciji, Nemčiji in Združenemu kraljestvu) pa zaradi neupoštevanja mejnih vrednosti za onesnaženost z  $NO_2$ . Teh šest držav članic ni pravočasno predlagalo konkretnih in učinkovitih ukrepov za zmanjšanje onesnaženosti na dovoljene ravni.

4.5 Zaradi visoke ravni onesnaženosti, ki jo povzročajo motorna vozila, EESO pozdravlja ukrepe za zmanjšanje emisij, ki jih je Komisija predlagala v svežnju za mobilnost, kot so direktiva o čistih vozilih, novi standardi za emisije  $CO_2$  za avtomobile in težka vozila, akcijski načrt za infrastrukturo za alternativna goriva in pobuda o baterijah. Ti ukrepi bodo tudi nedvomno prispevali k zmanjšanju emisij, obravnavanih v tem mnenju.

4.6 EESO pozdravlja nova pravila, ki jih je predlagala Komisija za precejšnje izboljšanje kakovosti in neodvisnosti postopkov pri homologaciji in preskušanju vozil, preden so dana na trg, in v zvezi z učinkovitejšim preverjanjem vozil, ki so že na trgu. Uredba o določitvi teh pravil, ki naj bi začela veljati septembra 2020, ohranja prepoved odklopnih naprav, si prizadeva zmanjšati vrednosti onesnaževal v emisijah vozil ter določa okvir za prehod na nizko- in brezemisijska vozila.

4.7 Veliko onesnaženost z amoniakom ( $NH_3$ ) in metanom ( $CH_4$ ), ki izhaja iz kmetijstva<sup>(17)</sup>, je treba zmanjšati z aktivnimi ukrepi. EESO meni, da mora biti skupna kmetijska politika v prihodnje bolj osredotočena na pomoč posameznim kmetom in kmetijskim zadrugam pri zmanjševanju emisij, in sicer z zagotavljanjem lažjega dostopa do financiranja s strani evropskih bančnih institucij z namenom izvajanja programov, ki lahko prispevajo k zmanjšanju emisij onesnaževal. Poleg tega bi morali programi za razvoj podeželja v sklopu prihodnje skupne kmetijske politike vključevati kmetijsko-okoljske ukrepe za zmanjšanje teh emisij.

4.8 EESO je zaskrbljen, ker so se kljub izvedenim ukrepom v kmetijskem sektorju emisije  $NH_3$  in  $CH_4$  med letoma 2000 in 2015 zmanjšale le za 7 %, in to navzlic prizadevanjem kmetov. Zaradi povečanja števila glav živine se je po vsej EU za 6 % povečala raven nemetanskih hlapnih organskih spojin, predvsem na račun gnoja, čeprav se je obseg emisij na kilogram mesa zmanjšal.

4.9 Onesnaževanje zraka je čezmejno vprašanje, zato EESO meni, da morajo države članice ukrepati usklajeno na podlagi ciljev in načel, dogovorjenih na ravni EU, pri tem pa upoštevati tudi načelo subsidiarnosti. Precedenčni primeri za to obstajajo in podpreti moramo čim več takih pobud.

4.10 EESO meni, da morajo Komisija in države članice tesno sodelovati s civilno družbo pri obveščanju javnosti ter razvoju lokalnih in regionalnih programov, da bi dosegli večjo usklajenost evropskih in nacionalnih politik.

---

<sup>(17)</sup> Markus Amann, *Measures to address air pollution from agricultural sources* (Ukrepi za zmanjšanje onesnaženosti zraka iz kmetijskih virov).



4.11 EESO pozdravlja široko soglasje na ravni EU glede Pariškega sporazuma o podnebnih spremembah ter meni, da mora EU duh tega soglasja ohraniti tudi v svojih prizadevanjih in ukrepati za doseganje zastavljenih ciljev, s katerimi se bo izboljšala tudi kakovost zraka.

4.12 EESO poziva države članice, ki tega še niso storile, naj razvijejo strategije za opustitev premoga kot vira energije. Sedem držav članic je premog že odstranilo iz svoje mešanice energijskih virov, še devet pa jih to namerava storiti <sup>(18)</sup>.

4.13 EESO meni, da si mora EU dobro prakso izmenjevati tudi z mednarodnimi partnerji. Učinkov onesnaževanja zraka iz drugih delov sveta ne smemo prezreti, saj na nas vplivajo neposredno in posredno. Mreža za zeleno diplomacijo in skladnost v razvojni politiki sta pomembnejši kot kadar koli prej.

V Bruslju, 12. decembra 2018

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

---

<sup>(18)</sup> Overview: National coal phase-out announcements in Europe (Pregled: Postopno opuščanje premoga v Evropi), Europe Beyond Coal.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1224/2009, uredb Sveta (ES) št. 768/2005, (ES) št. 1967/2006 in (ES) št. 1005/2008 ter Uredbe (EU) 2016/1139 Evropskega parlamenta in Sveta glede nadzora ribištva**

(COM(2018) 368 final – 2018/0193 (COD))

(2019/C 110/22)

Poročevalec: **Emilio FATOVIC**

Zaprosilo	Evropski parlament, 10. 9. 2018 Svet, 5. 7. 2018
Pravna podlaga	člena 43(2) in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Sklep plenarne skupščine	19. 6. 2018 in 18. 9. 2018
Pristojnost	strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	27. 11. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	12. 12. 2018
Plenarno zasedanje št.	539
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	219/1/2

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) na splošno podpira zakonodajni predlog Komisije o nadzoru ribištva. Vendar nekateri problemi, na katere so deležniki v sektorju že opozorili, še niso obravnavani oziroma zanje še ni jasnih rešitev.

1.2 EESO ponovno opozarja, da je treba na trajnost gledati z ekonomskega, socialnega in okoljskega vidika. V zvezi s tem je treba opozoriti, da predlog Komisije ne temelji na jasni oceni ekonomskih in socialnih posledic, ki bi bila vsekakor potrebna glede na veliko krizo tega sektorja v več evropskih državah, ki je močno vplivala na delovna mesta in gospodarstvo obalnih skupnosti.

1.3 Predlog Komisije ne upošteva dveh resnih in pomembnih vprašanj, tj. izstopa Združenega kraljestva iz EU in podnebnih sprememb. Obe vprašanji bosta – vsako na svoj način – povzročili spremembe v načinu ribolova in ribolovnih področjih, zato zahtevata nadaljnjo analizo in ustrezne ukrepe za preprečevanje neravnovesij v ribištvu.

1.4 Sistem nadzora in sankcij na podlagi kazenskih točk mora biti usklajen in poenoten po vsej EU, da bi zagotovili pravično konkurenco med deležniki ter kakovost in sledljivost ribiških proizvodov, kar je v interesu evropskih državljanov in njihovega zdravja. Hkrati morajo sankcije temeljiti na merilih za obvladovanje tveganj in biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne.

1.5 Po mnenju EESO je digitalizacija nedvomno pomemben način za zagotovitev boljšega in bolj učinkovitega nadzora. Hkrati pa ugotavlja, da se v primerjavi s prejšnjo zakonodajo obveznosti za ribiče niso bistveno zmanjšale (zlasti v primeru malega ribolova), niti so dovolj poenostavljene, kakor trdi Komisija. Priporočljivo bi bilo dodatno preveriti dejansko izvedljivost nekaterih pravil, pri čemer bi bilo treba posebno pozornost nameniti plovilom, krajšim od 10 metrov.

1.6 EESO nasprotuje temu, da bi za celotni sektor veljala obveznost namestitve sistema CCTV na plovilih, kar je v nasprotju s temeljnimi določbami delovne zakonodaje, pravico do zasebnosti in načelom poslovne tajnosti. Zato predlaga, naj države članice izvajajo ocene tveganja pri nekaterih segmentih flot, za katere so značilne pogoste hujše kršitve,

v primeru ponovljenih kršitev pa naj nadzorni organi od teh plovil zahtevajo namestitev sistema CCTV. Za preverjanje skladnosti z obveznostjo iztovarjanja EESO predlaga, da se poveča prisotnost opazovalcev na krovu in uvede prostovoljni mehanizem nameščanja sistema CCTV s spodbudami za lastnike ladij, ki se odločijo za sodelovanje v tem sistemu. Hkrati priporoča, da se naloži začasna obveznost namestitve sistema CCTV na plovilih z več primeri resnih kršitev.

1.7 Novi ESPR za obdobje 2021–2027 bo imel ključno vlogo pri omogočanju prilagajanja evropskih plovil novi zakonodaji. Bistveno je, da so sredstva zlahka dostopna na nacionalni ravni vsem tistim, ki zanje zaprosijo. EESO nasprotuje zlasti uvedbi retroaktivnih pravil, ki v primeru ene same resne kršitve od gospodarskega subjekta zahtevajo povrnitev vseh že prejetih sredstev in ustrezno poročanje o tem.

1.8 EESO opozarja, da so v tretjih državah najhujši primeri goljufij in kršitev temeljnih določb delovne in okoljske zakonodaje. Vendar pa ribe, ki so bile tako ulovljene, še vedno razmeroma enostavno prihajajo na krožnike evropskih državljanov. Z novim sistemom sledljivosti je treba odgovoriti na te probleme in spremljati celotno dobavno verigo. Treba je še opozoriti, da na nekaterih plovilih EU še vedno prihaja do izkoriščanja delovne sile. Zato se priporoča, naj nadzorni organi temu namenijo posebno pozornost in uvedejo velike kazni, da se to dokončno odpravi.

1.9 EESO opozarja, da je uspešne modele, ki obstajajo za večletni ribolov ene vrste rib, zelo težko prilagoditi mešanemu ribolovu, in da to močno vpliva na okolje in gospodarstvo. Zato priporoča temeljitejši sistem zbiranja podatkov o staležih, da bi razvili *ad hoc* strategije, s katerimi bi bolje zaščitili biotsko raznovrstnost brez večje škode za ribištvo.

1.10 Po mnenju EESO bi bilo treba sistem spodbud za ribiče, predvidenih za vračanje mrež na kopno, razširiti na vse odpadke, zbrane na morju med ribolovom. Ta pobuda bi bila lahko ključna za čiščenje morja, saj morajo trenutno ribiči plačevati za odstranjevanje odpadkov iz morja, ki jih niso ustvarili. Po mnenju EESO bi lahko imeli ribiči ob ustreznem usposabljanju pomembno dodano vrednost in na eni strani skrbeli za čiščenje morja, na drugi pa bi ustvarjali pozitiven mehanizem gospodarskega povezovanja znotraj te dejavnosti.

## 2. Uvod

2.1 Uspeh skupne ribiške politike (SRP) je odvisen v glavnem od izvajanja učinkovitega sistema za nadzor in izvrševanje. Ti ukrepi so določeni v štirih pravnih aktih: (1) uredbi za nadzor ribištva, (2) uredbi o ustanovitvi Evropske agencije za nadzor ribištva (EFCA), (3) uredbi o vzpostavitvi sistema za boj proti nezakonitemu, neprijavljenemu in nereguliranemu ribolovu (uredbi o preprečevanju nezakonitega, neprijavljenega in nereguliranega ribolova) in (4) uredbi o trajnostnem upravljanju zunanjih ribiških flot (SMEF).

2.2 V nasprotju z uredbo SMEF, ki je bila nedavno revidirana, je sedanji sistem za nadzor ribištva nastal pred reformo SRP, zato ni povsem usklajen z njo. Poleg tega so ti ukrepi stari več kot deset let in ne odražajo sedanjih in prihodnjih potreb v zvezi s podatki o ribištvu in nadzorom flot in ne ustrezajo novim ribolovnim praksam in tehnikam, pa tudi novim tehnologijam nadzora in sistemom za izmenjavo podatkov ne. Poleg tega ne upoštevajo nekaterih pomembnih pobud, ki jih je sprejela EU, kot so strategije o plastiki, o enotnem digitalnem trgu in o upravljanju oceanov.

2.3 Čeprav so se s sedanjim sistemom nadzora ribištva zadeve izboljšale, so bile ugotovljene določene pomanjkljivosti, ki so bile potrjene v oceni Komisije v okviru programa REFIT, posebnem poročilu Evropskega računskega sodišča in resoluciji Evropskega parlamenta. Tudi deležniki so potrdili, da ima sedanji sistem omejitve, zato je treba pregledati celoten sedanji zakonodajni okvir.

## 3. Povzetek predloga Komisije

3.1 Predlog Komisije se nanaša na spremembo petih uredb, da bi: 1. odpravili vrzeli s SRP in drugimi politikami EU, 2. poenostavili zakonodajni okvir in zmanjšali nepotrebna upravna bremena, 3. izboljšali razpoložljivost, zanesljivost in popolnost podatkov in informacij o ribištvu, zlasti v zvezi z ulovom, in omogočili izmenjavo in delitev informacij ter 4. odpravili ovire, ki onemogočajo razvoj kulture spoštovanja predpisov in enako obravnavo gospodarskih subjektov v različnih državah članicah in med njimi.

3.2 *Spremembe Uredbe Sveta (ES) št. 1224/2009* <sup>(1)</sup> o vzpostavitvi nadzornega sistema Skupnosti za zagotavljanje skladnosti s pravili skupne ribiške politike

3.2.1 Inšpekcijski pregledi in nadzorovanje: pojasnitev postopka inšpekcijskih pregledov, obveznosti inšpektorjev ter kapitanov in gospodarskih subjektov. Poročila o inšpekcijskih pregledih bodo digitalizirana, kar naj bi olajšalo uporabo in izmenjavo podatkov med zadevnimi organi in državami članicami.

3.2.2 Sankcije: uvaja se seznam skupnih meril za opredelitev hudih kršitev. Določajo se obvezne upravne sankcije in minimalne ravni kazni za hude kršitve, da bi sistem sankcioniranja postal bolj odvrčilen in učinkovit v vseh državah članicah in da bodo zagotovljeni enaki konkurenčni pogoji. Poleg tega je sistem točk strožji in bolj jasen za plovila z dovoljenjem.

3.2.3 Podatki: uvaja se obvezna uporaba digitalnih sistemov za sledenje plovilom in deklaracije o ulovu za vsa ribiška plovila v EU, tudi za tista, ki so krajša od 12 metrov. Za mali ribolov se določa poenostavljen sistem z uporabo mobilnih telefonov. Tudi rekreacijski ribolov bo podrejen strožjemu nadzoru. Z uporabo digitalnih orodij naj bi zagotovili sledljivost celotne dobavne verige (vključno z uvozom iz tretjih držav) in sistematično spremljali dogajanje na krovu, tudi z uporabo sistema CCTV za preverjanje obveznosti iztovarjanja.

3.2.4 Uskladitev z drugimi politikami: poročanje o izgubljenem ribolovnem orodju se poenostavlja z natančnejšo uporabo (elektronskih) ladijskih dnevnikov. Obvezna oprema za izvlek izgubljenega orodja na krovu se zahteva tudi za plovila, krajša od 12 metrov. Uvajajo se tudi ukrepi za označevanje in nadzor ribolovnega orodja za rekreacijski ribolov.

3.3 *Spremembe Uredbe Sveta (ES) št. 768/2005* <sup>(2)</sup> o ustanovitvi Evropske agencije za nadzor ribištva

3.3.1 S predlogom se razširja geografsko območje uporabe pooblastil Agencije za inšpekcijski pregled (EFCA), ki ni več omejeno na mednarodne vode. Uvajajo se spremembe za poenostavitev obdelave in izmenjave informacij ter predpisi, ki poenostavljajo financiranje agencije EFCA.

3.3.2 Evropska komisija je julija 2018 te ukrepe združila v predlogu COM(2018) 499, da bi kodificirala Uredbo (ES) 768/2005 o agenciji EFCA z zamenjavo in dopolnitvijo nekaterih določb. Predlog je EESO že podprl v posebnem mnenju <sup>(3)</sup> na to temo.

3.4 *Sprememba Uredbe Sveta (ES) št. 1005/2008* <sup>(4)</sup> o vzpostavitvi sistema Skupnosti za preprečevanje nezakonitega, neprijavljenega in nereguliranega ribolova, za odvrčanje od njega ter za njegovo odpravljanje

3.4.1 V spremembah sistema potrdil EU o ulovu je predvidena vzpostavitev zbirke podatkov za upravljanje potrdil o ulovu (CATCH), ki omogoča nadzor na podlagi tveganja, zmanjšuje možnosti nezakonitega uvoza in olajšuje upravno breme držav članic. Operativne funkcije sistema CATCH bodo razvite v različnih fazah. Na Komisijo se prenesejo izvedbena in delegirana pooblastila v zvezi z delovanjem in nadaljnjim razvojem sistema CATCH. Inšpekcijski pregledi in sankcije so usklajeni z novimi predpisi.

#### 4. Splošne ugotovitve

4.1 Zakonodajno pobudo Komisije, ki je v skladu s stališči držav članic, lokalnih in regionalnih oblasti ter deležnikov, EESO na splošno podpira. Njen namen je pojasniti zakonodajni okvir o nadzoru in ga poenostaviti, posodobiti in uskladiti z novimi politikami in zakoni ter s tem zagotoviti pravno varnost in olajšati in poenotiti izvajanje v praksi v vseh državah članicah EU.

<sup>(1)</sup> UL L 343, 22.12.2009, str. 1.

<sup>(2)</sup> UL L 128, 21.5.2005, str. 1.

<sup>(3)</sup> Mnenje EESO (NAT/756) – Evropska agencija za nadzor ribištva (kodificirano besedilo) [še ni objavljeno v Uradnem listu].

<sup>(4)</sup> UL L 286, 29.10.2008, str. 1.

4.2 Podrobna analiza predloga pa razkrije, da kljub obsežnemu posvetovanju, ki ga je opravila Komisija, nekateri problemi, na katere so opozorili deležniki iz ribiškega sektorja (npr. obveznost iztovarjanja, pretirana birokracija in sorazmernost sistema kazni), v novem zakonodajnem predlogu niso ustrezno obravnavani oziroma ni jasnih rešitev zanje <sup>(5)</sup>.

4.3 EESO ponovno opozarja, da je treba na trajnost gledati z ekonomskega, socialnega in okoljskega vidika. Trajnostni ribolov ostaja glavni cilj, vendar je treba ribiškemu sektorju omogočiti, da to doseže. Zato okoljskih ukrepov ni mogoče ločiti od potrebe po izboljšanju drugih ključnih vidikov, kot so delovni pogoji in varnost pri delu, generacijska pomladitev, dobiček podjetij, poklicno usposabljanje zaposlenih in preživetje obalnih skupnosti.

4.4 Opozoriti je treba, da predlagana uredba ne upošteva dveh resnih in pomembnih vprašanj, tj. izstopa Združenega kraljestva iz EU in podnebnih sprememb. Prvo vprašanje v bistvu zahteva popolno revizijo evropskega sistema za stabilnost in zmanjšanje ribolovnih možnosti v vodah, ki se trenutno nahajajo v EU. Podnebne spremembe pa po drugi strani povzročajo spremembe v vedenju in habitatih rib, pri katerih prihaja do vse večjih migracij.

4.5 EESO ugotavlja, da predlog Komisije ne temelji na jasni oceni učinka ekonomskih in socialnih posledic. To še poslabšuje dejstvo, da je ribištvo ponekod v EU v krizi že več kot 20 let in da ukrepi, ki jih je do zdaj sprejela Komisija v zvezi s trajnostjo in akvakulturo, niso spremenili tega trenda <sup>(6)</sup>. Zato EESO poziva GD za zaposlovanje, naj nemudoma sproži obsežno razpravo v okviru sektorskega socialnega dialoga <sup>(7)</sup>, da bi ugotovili, kateri ukrepi so najprimernejši za oceno in po potrebi odpravo ekonomskih in socialnih posledic predloga <sup>(8)</sup>.

4.6 V nedavno sprejetem negativnem poročilu Evropskega računskega sodišča se zahteva usklajeno in poenoteno izvajanje sistema nadzora in sankcij na podlagi t. i. sistema točk za dovoljenja po vsej EU, da bi zagotovili pravično konkurenco med deležniki ter kakovost in sledljivost ribiških proizvodov, kar je v interesu evropskih državljanov in njihovega zdravja.

4.7 Po mnenju EESO je digitalizacija nedvomno pomemben način za zagotovitev boljšega in bolj učinkovitega nadzora. Dobro je, da se za plovila, krajša od 12 metrov, določajo poenostavljena pravila digitalnega nadzora (npr. mobilne aplikacije za geolokacijo, čeprav so na odprtem morju območja, ki niso pokrita in kjer je zato nadzor plovil nemogoč). Hkrati pa ugotavlja, da se v primerjavi s prejšnjo zakonodajo obveznosti za ribiče niso bistveno zmanjšale (zlasti v primeru malega ribolova), niti so dovolj poenostavljene, kakor trdi Komisija.

4.8 Digitalne kontrolne naprave morajo omogočati resnični prihranek denarja in časa. Razširitev vseh obveznosti na mali ribolov bi bila mogoča v primeru, da imajo države članice dveletno prehodno obdobje, ki jim omogoča upoštevanje lokalnih posebnosti, čeprav bi lahko bila obremenjujoča v primeru plovil, krajših od 10 metrov, pogosto brez kabine in z eno samo osebo na krovu. Priporočljivo je, da se v tem primeru dodatno preveri dejanska izvedljivost tega in doseže kompromis med potrebo po nadzoru in dejansko zmožnostjo ribičev za izpolnjevanje vseh teh zahtev.

4.9 EESO ugotavlja, da bodo novi ukrepi za razjasnitev sistema sankcij nedvomno koristili sektorju. Pri tem pa je nujno, da se ukrepi izvajajo enotno v vseh državah članicah in da dejansko temeljijo na merilih obvladovanja tveganj in da so sorazmerni in odvrčilni. EESO v predlogu opaža nekaj protislovij, kot je določitev zneska denarne kazni glede na tržno vrednost ulovljenih rib (od dva- do petkratne vrednosti), kar se lahko zelo razlikuje – glede na geografsko območje, obdobje in pogostost posamezne vrste – in bi lahko celo spodbujalo h kršitvam zakonodaje.

<sup>(5)</sup> MEDAC, LDAC in Europêche so večkrat izrazili zahteve in konkretne predloge za odpravo problemov, s katerimi se srečuje ribištvo, vendar nanje Komisija v tem predlogu ni odgovorila.

<sup>(6)</sup> V Italiji, ki ima 8 000 km obale, se je v zadnjih 30 letih število ribiških plovil zmanjšalo za okoli 33 %. Plovila so stara v povprečju 34 let in jih je nujno treba posodobiti ali zamenjati z novimi. V teh 30 letih je bilo izgubljenih 18 000 delovnih mest (ribištvo v Italiji zaposluje 27 000 delavcev). Podatki italijanskega ministrstva za kmetijstvo, prehrano in gozdarstvo za leto 2016.

<sup>(7)</sup> Odbor EU za sektorski socialni dialog za morski ribolov (EUSSDC).

<sup>(8)</sup> Mnenje EESO (NAT/749) – Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo (ESPR) (glej str. 104 tega Uradnega lista).

4.10 ESPR bo nepogrešljiv instrument za prehod na nov sistem nadzora, ki ga je določila Komisija. EESO nasprotuje načelu, ki je del že sedanjega sistema nadzora in ESPR, po katerem ima resna kršitev za posledico takojšnje povračilo vseh sredstev EU, prejetih v preteklih petih letih. Ta togi retroaktivni ukrep je eden od glavnih vzrokov za zamude pri doseganju ciljev ESPR, saj si številni ribiči ne upajo zaprositi za evropska sredstva iz bojazni, da jih bodo morali vračati v primeru hujše kršitve, za katero je včasih določena zelo majhna globa. Zato bi bilo treba zagotoviti, da bi bile sankcije bolj sorazmerne in odvračilne, ne pa da ribiče demotivirajo.

4.11 EESO odločno nasprotuje obveznosti namestitve sistema CCTV na ribiških plovilih za preverjanje izpolnjevanja obveznosti iztovarjanja. Po njegovem mnenju je ukrep te vrste v nasprotju s temeljnimi določbami delovne zakonodaje, pravico do zasebnosti in načelom poslovne tajnosti, zlasti ker je določen za ves sektor in ker ni upravičen z vidika morebitnih tveganj zaradi ponovljene kršitve zakonodaje. Zato predlaga, naj države članice izvajajo ocene tveganja pri nekaterih segmentih flot, za katere so značilne pogoste hujše kršitve, v primeru ponovljenih kršitev pa naj nadzorni organi na teh plovilih zahtevajo namestitev sistema CCTV. EESO je prepričan, da do doseganja ciljev okoljske trajnosti in oživitve sektorja ne bomo prišli s spremljanjem in nadzorom ribolovnih dejavnosti v slogu „velikega brata“, temveč z učinkovito in poenoteno uporabo jasnih, nedvoumnih in transparentnih pravil in sankcij po vsej EU.

4.12 EESO tako predlaga, naj se izboljša in okrepi prisotnost opazovalcev na krovu. Poleg tega priporoča, naj se vzpostavi prostovoljni mehanizem uvedbe sistema CCTV s spodbudami, kot so povečanje količine ulova vrst, ki ne dosegajo največjega trajnostnega donosa, z izrabo rezerve kvot države članice, če je na voljo, ali prednostni in olajšan nadzor in iztovarjanje. Hkrati priporoča začasno obveznost namestitve opreme CCTV na plovilih z več primeri resnih kršitev.

4.13 EESO meni, da bo imel novi ESPR za obdobje 2021–2027 ključno vlogo pri omogočanju prilagajanja plovil novi evropski zakonodaji. Pri tem bo nujno, da bodo sredstva zlahka dostopna na nacionalni ravni vsem tistim, ki bodo zanje zaprosili.

4.14 EESO je v drugih mnenjih<sup>(9)</sup> že opozoril, da je treba ribolovne zmogljivosti določiti na podlagi ustrežnejših meril glede na tonažo in moč motorjev, saj so ti dejavniki odločilni za zagotavljanje varnosti posadke na krovu in za doseg bolj trajnostnih ravni emisij CO<sub>2</sub>.

## 5. Posebne ugotovitve

5.1 Prelov je nedvomno eden od glavnih vzrokov za zmanjšanje števila rib v morju. Vendar pa EESO meni, da bi bilo treba to vprašanje obravnavati skupaj z drugimi, ki ravno tako ogrožajo morske vrste, kot so onesnaženje, podnebne spremembe, pomorski promet in vrtanje pod vodo (onesnaženje s hrupom). Za oblikovanje učinkovitih strategij za zaščito morskih habitatov je potreben bolj odprt pristop.

5.2 Sistem sankcij bi moral biti preprost in nedvoumen, da bi bil učinkovit, kazni pa resnično odvračilne. EESO opozarja, da ima lahko sistem dovoljenj na podlagi točk v nekaterih primerih negativne posledice za posadko in lahko vključuje celo tako strog ukrep, kot je začasni odvzem dovoljenja za ribolov, čeprav se dejansko kaznujejo odločitve in ravnanje kapitana ribiškega plovila. V primeru začasnega odvzema dovoljenja za ribolov<sup>(10)</sup> je treba zaščititi zaposlene na ribškem plovilu, ki naj bi bili v skladu s svojo pogodbo o delu plačani na podlagi deleža ulova, zaradi česar bi ostali brez plače, če ne najdejo dela na drugem plovilu ali drugega dela. Gre za sektor v resnih težavah, to stalno odtekanje človeških virov, veščin in znanja pa bi lahko še bolj ogrozilo možnosti okrevanja.

5.3 EESO se strinja s predlogom, da se sistem nadzora razširi na rekreacijski ribolov, ki je bil v zadnjem času večkrat uporabljen kot način za izogibanje predpisom, ki veljajo za „klasični“ ribolov. Pri tem priporoča, da se posebna pozornost nameni rekreacijskemu ribolovu, ki prinaša dohodek, in se ga loči od rekreacijskega ribolova v osebne namene in porabo. Ta ukrep je pomemben za zaščito ribičev, ki spoštujejo zakone, in za boj proti nelojalni konkurenci ter celo proti nezakonitemu ribolovu.

<sup>(9)</sup> Mnenje EESO (NAT/749) – Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo (ESPR) (glej opombo na strani 8).

<sup>(10)</sup> Dovoljenje za ribolov se lahko zaradi večkratne kršitve pravil odvzame začasno za najmanj 4 mesece in največ 1 leto ali celo trajno.

5.4 Strinja se, da je bistveno zagotoviti sledljivost ribiških proizvodov, hkrati pa meni, da bi z odpravo izjeme evidentiranja ulova, ocenjenega pod 50 kg, v ladijski dnevnik lahko povzročili velike probleme, zlasti malim ribičem. Ti bi namreč lahko za izpolnjevanje upravnih zahtev, ki so lahko zamudne v primeru morij z več vrstami, kot je Sredozemsko morje, izgubili preveč časa pred iztovarjanjem, zaradi česar ne bi mogli prodati ulova po najboljši ceni. Zato priporoča, da se ohrani sedanjí prag in pozorno spremlja, da to ne bi imelo nikakršnih neželenih učinkov.

5.5 EESO podpira novi mehanizem sledljivosti, ki ga je predlagala Komisija, zlasti za uvožene proizvode. Najhujši primeri goljufij in nespoštovanja temeljnih standardov na področju dela (konvencije ILO) in okolja se opažajo ravno v tretjih državah, kljub temu pa nezakonit ulov še vedno razmeroma enostavno prihaja na krožnike evropskih državljanov. Pri vsem tem pa je treba opozoriti, da na nekaterih plovilih EU še vedno prihaja do izkoriščanja delovne sile<sup>(1)</sup>, čemur bi nadzorni organi morali nameniti posebno pozornost in to strogo kaznovati, da se to ne bi več dogajalo.

5.6 EESO opozarja, da se sedanjí okrepljeni nadzor sledljivosti ne sme prekiniti v trenutku „prve prodaje“, saj je treba spremljati celotno dobavno verigo „od morja do krožnika“. Priporoča, da se tudi v to vključijo vsi zadevni akterji, od grosistov do predelave pa vse do maloprodaje.

5.7 Izjava z Malte „MedFish4Ever“, sprejeta leta 2017, je tudi podlaga za ukrepe EU. EESO kljub vsemu meni, da bi bilo treba posebne tehnične ukrepe in ukrepe za ohranjanje ribjih staležev prilagoditi različnim načinom ribolova in biološkim značilnostim morja. Ugotovil je namreč, da je uspešne modele za ribolov ene vrste rib zelo težko prilagoditi mešanemu ribolovu in da močno vplivajo na okolje in gospodarstvo<sup>(2)</sup>. Zato priporoča temeljitejši sistem zbiranja podatkov o staležih, da bi razvili *ad hoc* strategije, s katerimi bi bolje zaščitili biotsko raznovrstnost brez večje škode za ribištvo<sup>(3)</sup>.

5.8 EESO je že v svojih prejšnjih mnenjih<sup>(4)</sup> opozoril, da je neprožen sistem kvot skupaj z novo obveznostjo iztovarjanja eden največjih problemov sektorja. Visoke stroške, povezane s prehodom k bolj trajnostnemu ribolovu (npr. s selektivnim ribolovnim orodjem), je treba v celoti kriti s sredstvi ESPR. EESO se zavzema za poenostavljen in pragmatičen sistem nadzora na podlagi analize tveganj z večjimi ukrepi na nacionalni ravni in s podporo deležnikov, da bi podprli prehod velikega števila plovil.

5.9 Komisija predlaga, da bi vse ribiške proizvode stehali registrirani izvajalci dejavnosti ob iztovoru še pred njihovim skladiščenjem, prevozom ali prodajo. EESO meni, da je treba ohraniti sedanjó možnost pregledovanja vzorcev. Poleg tega priporoča, da se v primeru prevoza ulova pred dajanjem na trg ali prvo prodajo v tretji državi ohranijo sedanje omejitve prenosa obvezne dokumentacije pristojnim organom v 48 urah po iztovoru, da se preprečijo zamude in s tem povezana izguba kakovosti.

<sup>(1)</sup> Glej članek „We thought slavery had gone away“: *African men exploited on Irish boats*, The Guardian.

<sup>(2)</sup> GFCM, *The State of Mediterranean and Black Sea Fisheries* (Stanje ribolova v Sredozemlju in Črnem morju), 2016, str. 26. Kakor navaja GFCM-FAO, je v morjih, kjer sobiva le nekaj vrst rib, ciljni ribolov bolj preprost, zato je lažje določiti omejitve ulova. V morjih z več vrstami pa na istem območju živijo številne vrste rib.

<sup>(3)</sup> Mnenje EESO – Večletni načrt za ribolov malih pelagičnih vrst v Jadranskem morju (UL C 288, 31.8.2017, str. 68). Mnenje EESO (NAT/749) – Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo (ESPR) (glej opombo na strani 8).

<sup>(4)</sup> Mnenje EESO – obveznost iztovarjanja (UL C 311, 12.9.2014, str. 68). Točka 1.2: „Predlog Komisije [je] preveč kompleksen ter [...] bo povzročil prekomerno in nesorazmerno dodatno delo za ribiče pri izvajanju obveznosti iztovarjanja. Zato meni, da bi bilo treba postaviti na bolj pragmatično, jasnejšo, enostavnejšo in prožnejšo zakonodajo, ki bo ribičem dejansko zagotovila dovolj časa za prilagoditev v prehodnem obdobju brez strogih sankcij.“

5.10 EESO je pozdravil predlog Komisije v zvezi s plastiko za enkratno uporabo <sup>(15)</sup>, zlasti spodbujevalne ukrepe v zvezi z vračanjem poškodovanega ali uničenega ribolovnega orodja na kopno, da bi se lahko recikliralo <sup>(16)</sup>. Ta ukrep skupaj z novim ukrepom za pristanišča <sup>(17)</sup> odpira nove možnosti in priložnosti za trajnostni ribolov in krožno gospodarstvo. Po mnenju EESO bi bilo treba sistem spodbud za ribiče, predvidenih za dostavo mrež na kopno, razširiti na vse odpadke, zbrane na morju med ribolovom. Preveriti bi bilo treba tudi, da uvedba večje odgovornosti proizvajalca ribiškim podjetjem ne bi povzročala večjih stroškov za nakup mrež. ESPR bi se lahko izkazal kot najustreznejši finančni instrument za podporo temu.

5.11 Ta pobuda bi bila lahko ključna za čiščenje morja, saj morajo trenutno ribiči plačati za iztovor odpadkov, ki so jih zbrali med ribolovom. Ti predmeti med drugim predstavljajo 90 % tega, kar se ulovi v mreže, poleg tega morajo ribiči odpadke sortirati in če to ni mogoče, jih morajo označiti kot posebne odpadke, kar pomeni posebno obdelavo. V skladu s sedanjimi pravili morajo ribiči plačevati za čiščenje morja od odpadkov, ki jih niso ustvarili. Po mnenju EESO bi lahko imeli ribiči ob ustreznem usposabljanju pomembno dodano vrednost in na eni strani skrbeli za čiščenje morja, na drugi pa bi ustvarjali pozitiven mehanizem gospodarskega povezovanja znotraj te dejavnosti <sup>(18)</sup>.

V Bruslju, 12. decembra 2018

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

<sup>(15)</sup> Mnenje EESO (NAT/742) – Plastični proizvodi za enkratno uporabo (UL C 62, 15.2.2019, str. 207).

<sup>(16)</sup> COM(2018) 340 final.

<sup>(17)</sup> COM(2018) 33 final.

<sup>(18)</sup> Mnenje EESO – Strategija za plastiko v krožnem gospodarstvu (vključno z ukrepi glede morskih odpadkov) (UL C 283, 10.8.2018, str. 61).

Mnenje EESO (NAT/742) – Plastični proizvodi za enkratno uporabo (glej opombo na strani 15).

Mnenje EESO (NAT/749) – Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo (ESPR) (glej opombo na strani 8).



**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2008/106/ES o minimalni ravni izobraževanja pomorščakov in o razveljavitvi Direktive 2005/45/ES**

(COM(2018) 315 final – 2018/0162 (COD))

(2019/C 110/23)

Poročevalka: **Tanja BUZEK**

Zaprosilo	Evropski parlament, 11. 6. 2018 Svet, 6. 6. 2018
Pravna podlaga	člen 100(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	20. 11. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	12. 12. 2018
Plenarno zasedanje št.	539
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	201/3/6

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO na splošno podpira cilje, ki jih je Komisija določila v predlogu o spremembi Direktive 2008/106/ES Evropskega parlamenta in Sveta <sup>(1)</sup> o minimalni ravni izobraževanja pomorščakov in o razveljavitvi Direktive 2005/45/ES Evropskega parlamenta in Sveta <sup>(2)</sup> o vzajemnem priznavanju spričeval pomorščakov, ki jih izdajo države članice. Meni tudi, da so spremembe regulativnega okvira potrebne, sorazmerne in stroškovno učinkovite.

1.2 EESO sicer priznava, da sta obe direktivi pripomogli k izboljšanju izobraževanja in usposabljanja pomorščakov, zaposlenih na ladjah, ki plujejo pod zastavo EU, in k poklicni mobilnosti pomorščakov s spričevalom EU, vendar priporoča, da se na tem področju doseže dodaten napredek. Zato predlaga, da se spremembe Direktive 2008/106/ES izkoristijo za širšo evropsko razpravo med Komisijo, državami članicami, ustanovami za usposabljanje in industrijo, in sicer o tem, kako nadaljevati vlaganja v evropsko bazo znanj in spretnosti o pomorstvu, da bi zaščitili tako konkurenčnost evropskega ladjevja kot zmožnost sektorja za ustvarjanje kakovostnih delovnih mest za evropske pomorščake in druge, ki delujejo na tem področju.

1.3 EESO zlasti priporoča, da se za izboljšanje pomorskega usposabljanja pomorščakov in razvoj evropskega podiplomskega študija pomorstva, ki bi presegal mednarodno dogovorjeno minimalno raven izobraževanja pomorščakov, prizadevanja usmerijo v ustanovitev foruma EU, ki bo vključeval ustanove za usposabljanje, industrijo, širši pomorski grozd in nacionalne pomorske uprave. S takšnim dodatnim usposabljanjem bi omogočili ustvarjanje konkurenčne prednosti za evropske pomorščake, saj bi jim zagotovili znanja in spretnosti, ki presegajo tiste, zahtevane na mednarodni ravni, povečalo pa bi se tudi zanimanje za poklic pomorščaka v EU, zlasti pri ženskah in mladih.

1.4 EESO poudarja, da je izobraževalne sklope pomembno razvijati z ozirom na prihodnost in se pri tem osredotočati na usposabljanje o obvladovanju kakovosti, znanja in spretnosti o okolju ter digitalna znanja in spretnosti. Meni tudi, da bi se moralo spodbujanje naprednih znanj in spretnosti navezovati na različne oblike certificiranja/označevanja.

1.5 EESO tudi priporoča, da se vzpostavi evropska mreža ustanov za izobraževanje in usposabljanje pomorščakov, ki bi izpolnjevale merila kakovosti, da bi tako še izboljšali evropski izobraževalni sistem na področju pomorstva. Ravno tako priporoča, da se v zvezi z izobraževanjem poveljnikov ladij in častnikov uvede model za izmenjave med ustanovami za izobraževanje in usposabljanje pomorščakov po vsej EU, ki bi bil podoben modelu programa Erasmus in prilagojen posebnostim sektorja.

<sup>(1)</sup> UL L 323, 3.12.2008, str. 33.

<sup>(2)</sup> UL L 255, 30.9.2005, str. 160.

1.6 V zvezi s prenovljenim mehanizmom za priznavanje spričeval pomorščakov, ki jih izdajo tretje države, je po mnenju EESO izredno pomembno, da se države članice pred predložitvijo zahtevka Komisiji posvetujejo z nacionalnimi združenji ladjarjev in sindikalnimi organizacijami glede zaželenosti priznanja nove tretje države. EESO želi poleg tega razjasniti, da bo ocena – če je na voljo – števila pomorščakov, ki bodo verjetno zaposleni, le eno od meril pri odločanju o priznanju nove tretje države in da jo bo treba opraviti na pregleden način.

1.7 V zvezi s podaljšanjem roka za sprejetje odločitve o priznanju novih tretjih držav z 18 na 24 mesecev, v določenih okoliščinah pa do 36 mesecev, EESO izraža pomisleke glede ustreznosti takšnega mehanizma, saj se lahko postopek po nepotrebnem podaljša za tretje države, ki nedvomno izpolnjuje vse zahteve. EESO zato poziva, naj se postopek konča v čim krajšem možnem času, pod pogojem, da ga je mogoče podaljšati za toliko časa, kolikor je potrebno, če so potrebni popravni ukrepi.

1.8 Za ustrezno uporabo sredstev Unije EESO predlaga spremembo člena 20, da bi se določbe o preklicu priznanja tretje države uporabljale tudi za tiste tretje države, ki ne zagotovijo ustreznega števila poveljnikov ladij in častnikov za vsaj pet let. EESO želi pojasniti, da bodo končno odločitve o tem ali se priznanje nove tretje države prekliche ali ne, sprejele države članice po običajnem postopku v okviru odbora COSS in da je pri tem postopku možno upoštevati relevantne informacije, ki jih posredujejo države članice.

1.9 Ker varnost v pomorskem prometu ne sme biti ogrožena, EESO priporoča, da se za tiste tretje države, ki ladjevju EU zagotavljajo omejeno število poveljnikov ladij in častnikov, ne uporablja manj stroga ureditev presoje kot za druge države.

1.10 Poleg predlaganih sprememb glede postopka za uvedbo sprememb (člen 27), v skladu s katerim je na Komisijo preneseno pooblastilo za spreminjanje Direktive 2008/106/EC z delegiranimi akti, EESO poziva države članice, naj pravočasno ukrepajo in izvedejo spremembe, da bodo preprečile potrebo po podaljšanih in obdobjih pragmatična razlage, ki so bila v preteklosti potrebna zaradi neukrepanja držav zastave.

## 2. Ozadje mnenja

2.1 Zakonodaja EU o izobraževanju, usposabljanju in izdajanju spričeval za pomorščake temelji predvsem na minimalnih mednarodnih zahtevah iz Konvencije Mednarodne pomorske organizacije (IMO) o standardih za usposabljanje, izdajanje spričeval in ladijsko stražarjenje pomorščakov (v nadaljnjem besedilu: Konvencija STCW), kakor je bila spremenjena.

2.2 Okvir EU, ki z Direktivo 2008/106/ES, kakor je bila spremenjena, na ravni EU vključuje Konvencijo STCW, zagotavlja stroškovno učinkovit skupen mehanizem EU za priznavanje sistemov izobraževanja, usposabljanja in izdajanja spričeval za pomorščake iz tretjih držav. Mehanizem je zasnovan tako, da se presoja in ponovna presoja skladnosti tretjih držav s Konvencijo STCW opravljata centralizirano in usklajeno, zato da ju ne bi bila vsaka država članica dolžna opraviti posamično, zlasti glede na to, da je za ta namen na ravni EU trenutno priznanih več kot 40 tretjih držav.

2.3 Regulativni sistem poleg tega vključuje poenostavljen postopek priznavanja spričeval pomorščakov, ki jih izdajo države članice na podlagi Direktive 2005/45/ES. Cilj te direktive je bil spodbujati mobilnost pomorščakov EU med plovili, ki plujejo pod zastavo EU, s priznavanjem spričeval poveljnikov ladij in častnikov brez dodatnih kompenzacijskih ukrepov.

2.4 Z zgoraj navedenim zakonodajnim okvirom se poskušata zagotoviti visoka raven varnosti človeškega življenja na morju in zaščita morskega okolja z zmanjšanjem tveganja pomorskih nesreč. Splošno prepričanje je, da je za doseg tega cilja bistveno izboljšanje izobraževanja, usposabljanja in izdajanja spričeval za ključno osebje na plovilih, ki plujejo pod zastavo EU.

2.5 Predlog spada v okvir programa Komisije za ustreznost in uspešnost predpisov (REFIT), s katerim se ocenjuje obseg, v katerem so izpolnjeni cilji obeh direktiv. EESO ugotavlja, da je predlagana revizija rezultat poglobljene ocene, ki je vključevala obsežno študijo Evropske agencije za pomorsko varnost (EMSA) – Študija o oceni REFIT za direktivi 2008/ES in 2005/45/ES (Study for the REFIT evaluation of Directives 2008/EC and 2005/45/EC) iz septembra 2017<sup>(3)</sup> javno posvetovanje ob hkratnem bolj ciljno usmerjenem posvetovanju ter posebne delavnice, v katerih so sodelovale države članice skupaj s socialnimi partnerji, torej lastniki ladij in sindikati, ki zastopajo pomorščake.

2.6 Rezultati ocene v okviru programa REFIT so se šteli za splošno pozitivne, poleg tega je bilo ugotovljeno, da je zakonodaja EU prispevala k odpravi ladijskih posadk, ki ne dosegajo standardov, k mobilnosti pomorščakov v Uniji ter k vzpostavitvi enakih konkurenčnih pogojev med pomorščaki, usposobljenimi v EU, in pomorščaki, usposobljenimi v tretjih državah.

2.7 Vendar so bile opredeljene nekatere pomanjkljivosti v zvezi z učinkovitostjo regulativnega okvira in sorazmernostjo nekaterih regulativnih zahtev. Namen predloga Komisije je torej ublažiti ugotovljene pomanjkljivosti s poenostavitvijo in racionalizacijo veljavne zakonodaje. Konkretnije, nadaljnji ukrepi so se šteli za potrebne, in sicer za:

- zagotavljanje usklajenosti z najnovejšimi spremembami Konvencije STCW;
- posodobitev opredelitve spričeval, ki jih države članice medsebojno priznavajo, z združitvijo direktiv 2005/45/ES in 2008/106/ES;
- oblikovanje meril za novo priznanje/ponovno presojo tretjih držav za učinkovitejšo uporabo finančnih in človeških virov;
- opredelitev prednostnih meril za ponovno presojo tretjih držav s poudarkom na državah, ki zagotavljajo največ delovne sile, ob hkratni proučitvi možnosti podaljšanja cikla ponovne presoje za druge države;
- podaljšanje roka za priznanje novih tretjih držav, da se jim omogoči dovolj časa, da po potrebi sprejmejo in izvedejo popravne ukrepe.

### 3. Kratka vsebina predloga

3.1 Splošni cilj predloga je poenostaviti in racionalizirati veljavno zakonodajo. To vključuje zlasti:

- stalno usklajevanje ustrezne zakonodaje EU s Konvencijo STCW;
- izboljšanje učinkovitosti in uspešnosti centraliziranega mehanizma za priznavanje tretjih držav;
- povečanje pravne varnosti glede vzajemnega priznavanja spričeval pomorščakov, ki jih izdajo države članice.

3.2 Komisija mora za delovanje centraliziranega mehanizma za priznavanje spričeval pomorščakov, ki jih izdajo tretje države, zagotavljati precejšnje človeške in finančne vire, pri čemer ji pri tej nalogi pomaga Evropska agencija za pomorsko varnost, da po eni strani ocenjuje nove zahtevke za priznanje, ki jih predložijo države članice, po drugi strani pa opravlja redno ponovno presojo že priznanih tretjih držav.

3.3 Komisija za boljše izkoriščanje razpoložljivih virov predlaga, naj se za preglednejši postopek priznavanja državi članici, ki zahteva priznanje, omogoči, da predstavi razloge za predložitev zahtevka za priznanje. Ta ukrep vključuje uvedbo razprave med državami članicami o potrebi po priznanju novih tretjih držav.

3.4 Komisija poleg tega predlaga prednostna merila za ponovno presojo priznanih tretjih držav na podlagi zamisli, da bi bilo treba razpoložljive vire iz držav, ki ladjevju EU zagotavljajo majhno število pomorščakov, preusmeriti v tretje države, ki zagotavljajo največji delež pomorščakov.

<sup>(3)</sup> <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/legislation/2017-09-stwc-support-study-refit-eval-dirs-20080106-20050045.pdf>

#### 4. Splošne ugotovitve

4.1 EESO podpira predlog Komisije za spremembo Direktive 2008/106/ES o minimalni ravni izobrazbe pomorščakov, med drugim vključitev poenostavljenega postopka priznavanja spričeval pomorščakov, ki jih izdajo države članice, v področje njene uporabe, in o razveljavitvi Direktive 2005/45/ES.

4.2 EESO meni, da je to potrebna sprememba, saj je dejansko mogoče izboljšati učinkovitost upravnega okvira v zvezi s sistemom vzajemnega priznavanja na podlagi te direktive, da se omogoči učinkovitejše razporejanje človeških in finančnih virov Komisije in agencije EMSA.

4.3 Zlasti pozdravlja poudarek, ki ga Komisija daje ravni preglednosti, ki bi morala prevladati pri obdelavi zahtevkov za priznanje spričeval pomorščakov, ki jih izdajo nove tretje države. EESO meni, da je novi postopkovni korak, s katerim se državi članici, ki zahteva priznanje, omogoča, da predstavi razloge za predložitev zahtevka za priznanje, sorazmeren, pregleden in stroškovno učinkovit. Države članice, ki zahtevajo priznanje, bodo še vedno imele možnost, da enostransko priznajo tretjo državo, dokler se ne sprejme skupna odločitev. S postopkom odločanja, ki bo pripeljal do priznanja tretje države, se bo zato vzpostavilo ravnovesje med potrebo po preglednosti glede nadzora in učinkoviti porabi javnega denarja – stroškov, ki bi nastali s priznanjem – in ciljem ohranjanja konkurenčnosti ladjevja EU – konkurenčne prednosti, ki bi jo ladjevje EU imelo z zaposlovanjem pomorščakov iz ustrezne tretje države.

4.4 EESO meni, da je regulativni okvir EU o izobraževanju, usposabljanju in izdajanju spričeval za pomorščake prispeval k zadovoljevanju potreb trga dela v pomorstvu, in sicer s spodbujanem dostopa do zaposlitve na plovilih, ki plujejo pod zastavo EU, za vse poveljnike ladij in častnike z veljavnim spričevalom STCW ne glede na njihovo stalno prebivališče ali državljanstvo. Čeprav ni dvoma, da pomorski promet deluje v okviru globaliziranega trga dela, želi EESO opozoriti, da mora EU ogromno vlagati v lasten nabor pomorskih znanj in spretnosti, da bo zagotovila kritično maso evropskih pomorščakov, ki ohranja konkurenčnost evropskega pomorskega prometa in pomorskih grozdov v vsej EU. Zato je treba zlasti za mlade Evropejce ustvariti možnosti za visoko kvalificirana delovna mesta in obetavno poklicno pot na morju ali v okviru povezanih dejavnosti na obali, ob tem pa ohraniti ali celo povečati delež pomorščakov EU v svetovni pomorski delovni sili (sedanjih 220 000 pomorščakov EU predstavlja 18 % skupnega števila pomorščakov v svetovnem merilu) <sup>(4)</sup>.

4.5 Ob upoštevanju navedenega EESO poziva države članice, naj končno izvedejo priporočila iz strategije EU za pomorski promet do leta 2018 <sup>(5)</sup> in priporočila, ki jih je glede politike Komisiji podala delovna skupina za zaposlovanje in konkurenčnost v pomorstvu (TFMEC) <sup>(6)</sup>, da bi okrepili učinkovitost in uspešnost izobraževalnega sistema v pomorskem prometu. EESO zlasti poziva Komisijo in sozakonodajalca EU, naj obravnavajo priporočila, ki so navedena v nadaljevanju tega oddelka.

4.6 EESO priporoča, da se za izboljšanje pomorskega usposabljanja pomorščakov ter posledično njihovega nameščanja, poklicne poti in mobilnosti prizadevanja usmerijo v ustanovitev foruma EU, ki bo vključeval ustanove za poklicno usposabljanje, industrijo, širši pomorski grozd in nacionalne pomorske uprave. Ena od glavnih nalog takega omrežja bi bila razvoj evropskega podiplomskega študija pomorstva (poimenovan tudi „spričevala o pomorski odličnosti“) <sup>(7)</sup>, ki bi presegal mednarodno dogovorjeno minimalno raven izobraževanja pomorščakov. S takšnim dodatnim usposabljanjem bi omogočili ustvarjanje konkurenčne prednosti za evropske pomorščake, saj bi jim zagotovili znanja in spretnosti, ki presegajo tiste, zahtevane na mednarodni ravni.

4.7 Ob upoštevanju navedenega EESO poudarja, da je izobraževalne sklope pomembno razvijati z ozirom na prihodnost in se pri tem osredotočati na usposabljanje o obvladovanju kakovosti, znanja in spretnosti o okolju ter digitalna znanja in spretnosti. Slednje je izjemnega pomena, ker se tehnologija na ladjah, informacijski in komunikacijski sistemi za izmenjavo podatkov ter podporni sistemi na obali hitro razvijajo. EESO meni, da bi se morale spodbujanje naprednih znanj in spretnosti navezovati na različne oblike certificiranja/označevanja, zato bi evropski pomorščaki z izpopolnitvijo izobraževanja zanje imeli občutno boljše poklicne možnosti. Nadalje bi se s tem povečalo zanimanje za poklic pomorščaka v EU, zlasti pri ženskah in mladih, izboljšali pa bi se tudi učinkovitost in kakovost obratovanja ladij, saj bi se med drugim nadaljevalo inoviranje in znižali stroški.

<sup>(4)</sup> SWD (2016) 326 final.

<sup>(5)</sup> COM(2009) 8 final.

<sup>(6)</sup> Delovno skupino za zaposlovanje in konkurenčnost v pomorstvu je ustanovil podpredsednik Komisije Kallas, svoje poročilo pa je objavila 9. junija 2011.

<sup>(7)</sup> COM(2009) 8 final.

4.8 V tem smislu bi bilo tudi priporočljivo razmisliti o razvoju evropske mreže ustanov za izobraževanje in usposabljanje pomorščakov, ki bi izpolnjevale merila kakovosti, da bi tako še izboljšali evropski izobraževalni sistem na področju pomorstva. EESO zato priporoča, da se za zgled vzame evropska mreža šol za celinsko plovbo – EDINNA (Education Inland Navigation), ki je bila vzpostavljena leta 2009, da bi se bolje usklajevali programi izobraževanja in usposabljanja. Izkazalo se je, da je platforma odlično orodje za lažjo izmenjavo strokovnega znanja in oblikovanje skupnega pristopa k razvoju strokovnih kompetenc. EESO tudi priporoča, da se v zvezi z izobraževanjem poveljnikov ladij in častnikov uvede model za izmenjave med ustanovami za izobraževanje in usposabljanje pomorščakov po vsej EU, ki bi bil podoben modelu programa Erasmus in prilagojen posebnostim sektorja.

4.9 EESO poleg tega poziva k usklajenemu političnemu ukrepanju EU in držav članic za podporo gospodarski panogi pri njenih prizadevanjih za odzivanje na izzive digitalizacije, avtomatizacije in potrebnih okoljevarstvenih sprememb te gospodarske panoge. EESO ugotavlja, da je te izzive mogoče hitreje obvladovati z zagotavljanjem kakovostnega evropskega sistema usposabljanja in izobraževanja pomorščakov, ki bo kos tudi prihodnjim izzivom. V zvezi s tem EESO pozdravlja skorajšnji začetek izvajanja štiriletnega projekta SkillSea. Ta projekt bo spodbujal sodelovanje med gospodarsko panogo – vključno z evropskimi socialnimi partnerji s področja pomorskega prometa, Združenjem ladjarjev Evropske skupnosti (ECSA) in Evropsko federacijo delavcev v prometu (ETF) –, izvajalci izobraževanja in usposabljanja ter nacionalnimi organi za krepitev izobraževalnih programov za pomorščake v Evropi.

## 5. Posebne pripombe

5.1 EESO pozdravlja združitev direktiv 2005/45/ES in 2008/106/ES, saj meni, da omogoča učinkovitejšo izvedbo ter da bo verjetno izboljšala jasnost in poenostavila okvir usposabljanja in izdajanja spričeval za pomorščake. Z njo se bo zlasti obravnavala težava zastarele opredelitve spričeval v Direktivi 2005/45/ES, poleg tega bosta zagotovljeni pojasnitev in uskladitev opredelitve spričeval pomorščakov, ki jih države članice priznavajo. Dejansko je treba zagotoviti posodobitev opredelitve spričeval pomorščakov, da bo v skladu z novimi opredelitvami, uvedenimi leta 2012. Takšna posodobitev bo verjetno izboljšala pravno varnost sheme za vzajemno priznavanje med državami članicami EU.

5.2 Z novim členom 5b naj bi se v področje uporabe Direktive 2008/106/ES vključilo vzajemno priznavanje spričeval pomorščakov, ki jih izdajo države članice. EESO meni, da je ta dodatek nujen, saj se z njim pojasnjuje, katera spričevala se vzajemno priznavajo, da se pomorščakom s spričevalom druge države članice omogoči, da delajo na plovilih, ki plujejo pod zastavo druge države članice.

5.3 EESO v celoti podpira in dodatno spodbuja mobilnost delovne sile, da bi se olajšalo navezovanje stikov med poveljniki ladij ter častniki s spričevalom EU in ladjarji. V zvezi s tem z zadovoljstvom ugotavlja, da je bilo po navedbah Komisije <sup>(8)</sup> samo v letu 2015 v Uniji veljavnih več kot 47 000 overitev spričeval o usposobljenosti, prvotno izdanih v drugi državi članici, kar pomeni približno 25 % skupnega števila poveljnikov ladij in častnikov, ki so na voljo za delo na plovilih, ki plujejo pod zastavo EU.

5.4 Zgoraj navedeni številki kažeta, da je shema za vzajemno priznavanje spričeval pomorščakov, ki jih izdajo države članice, ustvarila spodbudne rezultate, kar zadeva pospeševanje mobilnosti pomorščakov EU med plovili, ki plujejo pod zastavo EU. Poleg tega EESO opozarja, da je izredno pomembno stalno prispevati k zaščiti evropskih delovnih mest na morju, zagotavljanju prihodnosti ustanov za izobraževanje in usposabljanje pomorščakov v EU ter zaščiti evropskega pomorskega znanja in izkušenj kot celote.

5.5 EESO podpira predlog za uskladitev Direktive 2008/106/ES z najnovjšimi spremembami Konvencije STCW, da bi se v Direktivi preprečile pravne nedoslednosti v zvezi z mednarodnim regulativnim okvirom. Takšna uskladitev bo verjetno zagotavljala usklajeno izvajanje na ravni EU ter posadkam omogočila pridobivanje novih znanj in spretnosti ter kompetenc – zlasti izpolnjevanje zahtev Mednarodne pomorske organizacije (IMO) za usposabljanje in kvalifikacije pomorščakov, ki delajo na potniških ladjah in ladjah, za katere velja kodeks za varnost ladij, ki uporabljajo pline ali druga goriva z nizkim vnetiščem (Kodeks IGF), ter kodeks za varnost ladij, ki plujejo v polarnih vodah (Polarni kodeks) –, hkrati pa bo podpirala poklicni razvoj.

5.6 EESO dvomi o nesorazmerni uporabi finančnih in človeških virov Skupnosti za presojo novih tretjih držav, s katero se morda ne bo zagotovilo dovolj veliko število poveljnikov ladij in častnikov. Zato v celoti podpira predlog Komisije, da mora biti vsaki novi zahtevi, ki jo predloži država članica za priznanje tretje države, priložena analiza, ki vključuje oceno

<sup>(8)</sup> SWD(2017) 18 final.

števila poveljnikov ladij in častnikov, ki izvirajo iz te države in bi se lahko zaposlili. Poleg tega je po njegovem mnenju izredno pomembno, da se države članice pred predložitvijo zahtevka Komisiji posvetujejo z nacionalnimi združenji ladjarjev in sindikalnimi organizacijami glede zaželenosti priznanja nove tretje države. Vendar pa želi razjasniti, da bo ocena – če je na voljo – števila pomorščakov, ki bodo verjetno zaposleni, le eno od meril pri odločanju o priznanju nove tretje države in da jo bo treba opraviti na pregleden način.

5.7 Zaradi nadaljnje učinkovitosti in boljše uporabe razpoložljivih virov EESO z zadovoljstvom ugotavlja, da bo v skladu s predlogom (člen 19) treba predložiti utemeljitev, o kateri bodo razpravljale države članice, kadar želi država članica predložiti zahtevek za priznanje nove tretje države. EESO želi pojasniti, da bodo končno odločitev o priznanju ali nepriznanju nove tretje države sprejele države članice po običajnem postopku, tj. s kvalificirano večino v Odboru za varnost na morju in preprečevanje onesnaževanja z ladij (COSS). Nadalje pozdravlja dejstvo, da se dopušča možnost, da države članice v pričakovanju rezultata presoje enostransko priznajo spričevala tretje države. EESO močno podpira takšno možnost, saj ponuja sorazmerno in stroškovno učinkovito rešitev, obenem pa ohranja konkurenčnost ladjeva EU.

5.8 V zvezi s podaljšanjem roka za sprejetje odločitve o priznanju novih tretjih držav z 18 na 24 mesecev, v določenih okoliščinah pa na 36 mesecev, EESO meni, da je predlagani ukrep upravičen, kadar mora tretja država nujno izvesti popravne ukrepe. Vendar izraža pomisleke glede tega, ali je samodejno podaljšanje postopka priznavanja pravičen mehanizem, saj se lahko zgodi, da se postopek po nepotrebnem podaljša tudi za državo, ki očitno izpolnjuje vse zahteve. EESO zato predlaga, da je cilj še vedno, da se postopek konča v čim krajšem možnem času, pod pogojem, da ga je mogoče podaljšati za toliko časa, kolikor je potrebno, če so potrebni popravni ukrepi.

5.9 V revidiranem členu 20 je uveden poseben razlog o preklicu priznanja tretje države zaradi dejstva, da že vsaj pet let ladjevju EU ni zagotovila nobenih pomorščakov. EESO želi pojasniti, da bodo končno odločitev o tem, ali se prekliče priznanje nove tretje države ali ne, sprejele države članice po običajnem postopku v okviru odbora COSS, ki omogoča, da se upoštevajo relevantne informacije, ki jih posredujejo države članice. EESO načeloma podpira to spremembo, vendar želi poudariti, da je zaradi ustrezne uporabe virov še vedno treba upoštevati, ali tretja država ne zagotovi nobenih poveljnikov ladij in častnikov oziroma jih ne zagotovi v zadostnem številu. Glede na navedeno in popolnoma v skladu s postopki predlaga, da se priznanje tretje države lahko prekliče, če tretja država zadostnega števila poveljnikov ladij in častnikov ne zagotovi vsaj pet let.

5.10 EESO ima pomislek v zvezi z razlogi za spremembo člena 21, v skladu s katerim se lahko obdobje ponovne presoje na podlagi prednostnih meril podaljša do deset let. EESO razume, da s strogo matematičnega vidika tretje države, ki zagotavljajo veliko število pomorščakov, teoretično pomenijo večjo grožnjo za varno delovanje plovil od tretjih držav, ki zagotavljajo omejeno število pomorščakov. Iz zgoraj navedenih razlogov in ob predpostavki, da ni ogrožena varnost v pomorskem prometu, EESO priporoča, naj se ne uporablja manj stroga ureditev presoje v zvezi s tistimi tretjimi državami, ki ladjevju EU zagotavljajo omejeno število poveljnikov ladij in častnikov.

5.11 EESO podpira spremembo člena 25a, ki je nujna, da se omogoči pregledna uporaba podatkov, ki jih države članice zagotovijo o številu overitev, ki potrjujejo priznavanje spričeval, izdanih v tretjih državah, za preklic priznanja in dajanje prednosti ponovni presoji tretjih držav, kot je določeno v členih 20 in 21.

5.12 EESO se popolnoma zaveda, da je treba zaradi globalne razsežnosti pomorskega prometa preprečiti kolizijo med mednarodnimi obveznostmi držav članic in njihovimi obveznostmi na ravni Unije. To zahteva stalno usklajevanje evropskega okvira s Konvencijo STCW, ki omogoča vzpostavitev enakih konkurenčnih pogojev med EU in tretjimi državami pri izvajanju mednarodnega okvira izobraževanja, usposabljanja in izdajanja spričeval za pomorščake. EESO meni, da je glede na zgornje premisleke in zaradi morebitnih prihodnjih sprememb Konvencije STCW pomembno, da se Komisiji podeli pooblastilo, da lahko na podlagi delegiranih aktov spreminja potrebne določbe, s čimer se zagotovi nemoteno in hitrejšo prilaganje spremembam Konvencije in Kodeksa STCW.

5.13 V zvezi z zgoraj navedenim EESO poziva države članice, naj pravočasno ukrepajo in izvedejo spremembe, da bodo preprečile potrebo po podaljšanjih in obdobjih pragmatične razlage, ki so bila v preteklosti potrebna zaradi neukrepanja držav zastave.

V Bruslju, 12. decembra 2018

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Sveta o vzpostavitvi Programa za raziskave in usposabljanje Evropske skupnosti za atomsko energijo za obdobje 2021–2025, ki dopolnjuje okvirni program za raziskave in inovacije Obzorje Evropa**

(COM(2018) 437 final – 2018/0226 (NLE))

(2019/C 110/24)

Poročevalka: **Giulia BARBUCCI**

Zaprosilo	Evropska komisija, 12. 7. 2018 Svet Evropske unije, 13. 7. 2018
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	20. 11. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	12. 12. 2018
Plenarno zasedanje št.	539
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	208/3/4

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) odobrava predlog uredbe za program za raziskave in usposabljanje Evropske skupnosti za atomsko energijo (Euratom) za obdobje 2021–2025 in opozarja, da gre za nadaljevanje prejšnjih programov za raziskave in razvoj fuzije, fisije in jedrske varnosti, ter dela Skupnega raziskovalnega središča, ki se usmerja tudi na nova področja delovanja, kot sta zaščita pred sevanjem in razgradnja jedrskih elektrarn.

1.2 EESO meni, da je proračun Euratoma primeren za zastavljene cilje in da ga je treba nujno ohraniti ne glede na izid pogajanj o izstopu Združenega kraljestva iz EU. V zvezi s tem tudi meni, da je treba izstop Združenega kraljestva iz programa Euratoma voditi zelo pozorno, zlasti kar zadeva že zastavljene smeri raziskav, skupno infrastrukturo in socialni učinek na osebje (npr. pogoje dela) na ozemlju Združenega kraljestva ter zunaj njega.

1.3 EESO meni, da je projekt JET (Joint European Torus) ključni dejavnik za razvoj projekta ITER, ki tudi po znanstveni plati pomeni njegovo nadgradnjo. Zato se mu zdi pomembno, da JET deluje še naprej (ali kot projekt EU ali skupni projekt EU in Združenega kraljestva) do začetka delovanja projekta ITER.

1.4 EESO meni, da inovativni vidiki programa, kot so njegova poenostavitev, razširitev ciljev (ionizirajoče sevanje in razgradnja jedrskih objektov), večja sinergija s programom Obzorje Evropa ter možnost financiranja ukrepov izobraževanja in usposabljanja raziskovalcev (npr. ukrepov Marie Skłodowska-Curie), izpolnjujejo pričakovanja državljanov ter krepijo učinkovitost in uspešnost programa.

1.5 Odbor meni, da jedrska varnost ni tog pojem, zaradi česar je potrebno nenehno spremljanje in prilagajanje veljavnih predpisov v skladu z najnovejšimi odkritji in inovacijami skozi celotno življenjsko dobo jedrskih objektov. Posebno pozornost je treba nameniti objektom ob mejah med državami članicami EU ter okrepiti usklajevanje med državnimi in lokalnimi oblastmi in poskrbeti za dejansko vključenost državljanov in delavcev.

1.6 Po mnenju EESO sta izobraževanje, od obveznega šolanja dalje, in usposabljanje ključna dejavnika, ki lahko znanstvene in tehnološke predmete približata mladim. To je nujno potrebno, če želimo v prihodnje povečati število evropskih raziskovalcev na tem področju, saj njihovo sedanje število ne zadošča za potrebe proizvodnega in raziskovalnega sistema.



## 2. Uvod

2.1 Predlog uredbe o vzpostavitvi programa za raziskave in usposabljanje Evropske skupnosti za atomsko energijo (Euratom) za obdobje 2021–2025 je del zakonodajnega svežnja okvirnega programa za raziskave in inovacije Obzorje Evropa za obdobje 2021–2027<sup>(1)</sup>. Predlagani program se bo v skladu s členom 7 Pogodbe Euratom izvajal pet let z možnostjo podaljšanja za dve leti, da bi se uskladal s trajanjem programa Obzorje Evropa in večletnega finančnega okvira.

2.2 Finančna sredstva programa Obzorje Evropa za obdobje 2021–2027 bodo znašala 100 milijard EUR, od tega bosta 2,4 milijarde EUR dodeljeni programu Euratoma. Okvirni program Obzorje Evropa določa tudi referenčni okvir za oblike in načine sodelovanja ter določbe o izvajanju, vrednotenju in upravljanju. Raziskovalna področja, ki jih podpira program Euratoma, niso vključena v program Obzorje Evropa iz pravnih razlogov (različni pogodbi) in razlogov upravljanja (preprečevanje podvajanja), s čimer se krepijo sinergije med njima.

2.3 EESO je pripravil *ad hoc* mnenje o predlogu programa Obzorje Evropa<sup>(2)</sup>, s katerim si to mnenje deli isto vizijo in priporočila, in dve s tem povezani mnenji, in sicer o projektu ITER<sup>(3)</sup> ter o razgradnji jedrskih elektrarn<sup>(4)</sup>.

## 3. Povzetek predloga

3.1 Program za raziskave in usposabljanje Euratoma zadeva različne načine uporabe jedrske energije v Evropi, in sicer za proizvodnjo energije in druge namene na drugih področjih (npr. ionizirajoče sevanje v medicini). Prizadevanja Evropske unije so usmerjena v spodbujanje inovacij in razvoja varnih tehnologij, zmanjšanje tveganj in zagotavljanje optimalne zaščite pred sevanjem. Euratom torej omogoča povezovanje prispevkov držav članic z združevanjem inovacij, raziskav in usposabljanja.

3.2 Predlog vzpostavlja proračun in skupne raziskovalne cilje za neposredne ukrepe (ki jih neposredno izvaja Komisija prek Skupnega raziskovalnega središča (JRC)) in posredne ukrepe (ki jih izvajajo javni ali zasebni subjekti, ki se financirajo v okviru programa), ki se bodo izvajali v skladu z delovnimi programi, dogovorjenimi z državami članicami.

3.3 Program Euratoma za obdobje 2021–2025 se bo izvajal v obliki neposrednega upravljanja. Vendar se lahko Komisija, če se ji zdi ustrezno in učinkovito, odloči za izvajanje prek deljenega ali posrednega upravljanja, pri čemer bo v skladu s členom 10 Pogodbe Euratom izvajanje nekaterih delov programa s pogodbo zaupala državam članicam, osebam ali podjetjem pa tudi tretjim državam, mednarodnim organizacijam ali državljanom tretjih držav.

3.4 V predlaganem programu se bodo nadaljevale ključne raziskovalne dejavnosti tekočega programa Euratoma (**zaščita pred sevanjem, jedrska varnost v objektih in v okviru mednarodne politike, ravnanje z radioaktivnimi odpadki in fuzijska energija**), še bolj pa bodo poudarjeni razgradnja ter neenergetski načini uporabe **ionizirajočega sevanja**. Predlagani proračun v višini 1 675 000 000 EUR za obdobje 2021–2025 je razdeljen med raziskave in razvoj na področju jedrske fužije (724 563 000 EUR), jedrske fisije, jedrske varnosti in varstva pred sevanjem (330 930 000 EUR) ter Skupno raziskovalno središče (619 507 000 EUR).

3.5 S povečanim obsegom ciljev instrument postaja bolj presečne narave, zaradi česar bo bolje služil državljanom. Zlasti zaradi vse več različnih načinov uporabe **ionizirajočega sevanja** je treba ljudi in okolje zaščititi pred nepotrebno izpostavljenostjo sevanju. Tovrstne tehnologije se v Evropi vsakodnevno uporabljajo na različnih področjih, zlasti v medicini. Zato se bodo tudi raziskave o **zaščiti pred sevanjem** razvijale presečno, tako na področju proizvodnje jedrske energije kot tudi medicine, ne bodo pa izključene niti druge oblike uporabe v industriji, kmetijstvu, na področju okolja in varnosti.

3.6 Še eno inovativno področje so raziskave za razvoj in ocenjevanje tehnologij za **razgradnjo in sanacijo okolja** jedrskih objektov, po katerih je vse več povpraševanja. Ta vidik je bistven za sklenitev kroga z drugimi vidiki varnosti, ki jih tekoči program že obravnava: **jedrska varnost** (varnost reaktorjev in gorivnega cikla), **varno ravnanje z izrabljenim**

<sup>(1)</sup> COM(2018) 435 final.

<sup>(2)</sup> INT/858, Obzorje Evropa (UL C 62, 15.2.2019, str. 33).

<sup>(3)</sup> TEN/680, Večletni finančni okvir in ITER (glej stran 136 Uradnega lista).

<sup>(4)</sup> TEN/681, Večletni finančni okvir ter razgradnja jedrskih elektrarn in radioaktivni odpadki (glej stran 141 Uradnega lista).

**gorivom in radioaktivnimi odpadki, zaščita pred sevanjem in pripravljenost na izredne razmere** (nesreče, ki vključujejo radioaktivno sevanje, in raziskave o radioekologiji) ter **ukrepi za izvajanje politik jedrske varnosti, zaščitnih ukrepov in neširjenja**.

3.7 Navedene pobude bodo dopolnjene s posebnim ukrepom za podporo razvoju **fuzijske energije**, potencialno neizčrpnega vira energije z majhnim okoljskim vplivom. Predlog se osredotoča zlasti na zagotavljanje kontinuitete pri izvajanju načrta za fuzijo, ki naj bi privedel do izgradnje prve elektrarne v drugi polovici tega stoletja. EU bo zato še naprej s posebnim programom <sup>(5)</sup> podpirala projekt **ITER**, v prihodnosti pa tudi projekt **DEMO**.

3.8 Nazadnje je v predlogu poleg raziskovalne dejavnosti predvidena tudi možnost sodelovanja jedrskih raziskovalcev v programih izobraževanja in usposabljanja (npr. ukrepi Marie Skłodowska-Curie), da se ohrani visoka raven znanja, predvidena pa je tudi ustrezna finančna podpora za omogočanje dostopa do evropske in mednarodne raziskovalne infrastrukture (vključno z JRC).

#### 4. Splošne ugotovitve

4.1 EESO odobrava predlog uredbe za program Euratoma za obdobje 2021–2025. Zlasti pozitivno ocenjuje vse večje medsebojno delovanje v okviru programa Obzorje Evropa, da se zagotovijo skupni mehanizmi vodenja, dostopa in upravljanja sredstev ter povezovanje med raziskovalnimi in izobraževalnimi dejavnostmi, s čimer se preprečujejo nepotrebna podvajanja.

4.2 EESO meni, da proračun, dodeljen programu Euratoma, ustreza ciljem, ki si jih je EU določila na področju jedrske energije, zato meni, da ga je treba ohraniti ne glede na izid pogajanj o izstopu Združenega kraljestva iz EU. V zvezi s tem tudi meni, da je treba izstop Združenega kraljestva iz programa Euratom voditi zelo pozorno, zlasti kar zadeva že zastavljene smeri raziskav, skupno infrastrukturo in socialni učinek na osebje (npr. pogoje dela) na ozemlju Združenega kraljestva ter zunaj njega <sup>(6)</sup>.

4.3 EESO zlasti poudarja, da je za izvajanje projekta ITER potrebna podpora projekta JET, ki ima sedež v Združenem kraljestvu se financira iz Euratoma. Pravzaprav se prek projekta JET med drugim preskušajo deli obrata ITER, ki je trenutno v izgradnji in ki je z znanstvenega vidika nadgradnja projekta JET. Ta objekt je edini na svetu in ga ni mogoče nadomestiti. Zato se Odboru zdi pomembno, da JET deluje še naprej (ali kot projekt EU ali skupni projekt EU in Združenega kraljestva) do začetka delovanja projekta ITER.

4.4 EESO podpira predlog uredbe, katerega glavni namen je zagotoviti kontinuiteto raziskovalnih dejavnosti in projektov, ki že potekajo, kot je projekt ITER, ki predstavlja pomemben mejnik v prizadevanjih za razogljichenje <sup>(7)</sup>, oskrbo z energijo in industrijski razvoj <sup>(8)</sup>. Novi program vsebuje tudi zanimive novosti ter širi obseg raziskovalnih in inovacijskih dejavnosti za razvoj in rast, ki jih je mogoče financirati.

4.5 EESO je zelo naklonjen predlogu, da se med ukrepe, ki so upravičeni do financiranja, vključijo tudi ukrepi v zvezi z ionizirajočim sevanjem, kar bi okrepilo presečno naravo programa v skladu z *družbenimi izzivi*, opredeljenimi v programu Obzorje Evropa. V zvezi s tem je tudi pomembno, da se rezultati raziskav in inovacij zaradi širokega področja uporabe hitro in sistematično razširjajo v obliki patentov in novih tehnologij <sup>(9)</sup>.

4.6 O rezultatih, doseženih s financiranjem in skupnimi prizadevanji na evropski ravni, je treba obveščati tudi državljane, saj bo to okrepilo njihovo zaupanje v znanost in raziskave ter tudi ozaveščenost o pomenu Evropske unije in posebne strategije za boljšo kakovost življenja vseh.

<sup>(5)</sup> TEN/680, Večletni finančni okvir in ITER (glej opombo na 3. strani).

<sup>(6)</sup> <https://www.nature.com/articles/d41586-018-06826-y>.

<sup>(7)</sup> UL C 107, 6. 4. 2011, str. 37.

<sup>(8)</sup> UL C 229, 31.7.2012, str. 60.

<sup>(9)</sup> INT/858, Obzorje Evropa (glej opombo na strani 2).

4.7 EESO odobrava tudi razširitev financiranja za raziskave in izmenjavo znanja o razgradnji in sanaciji okolja jedrskih objektov, da se izpolnijo vse večje potrebe držav članic ter sklene krog pri upravljanju postopkov v zvezi s proizvodnjo jedrske energije, ki se mora nujno zaključiti z varno sanacijo okolja razgrajenih jedrskih objektov.

4.8 EESO meni, da je razširitev programa na dejavnosti izobraževanja in usposabljanja, kot so ukrepi Marie Skłodowska-Curie, bistvena za ohranjanje visokih standardov znanj in spretnosti v EU. Vendar pa je treba poleg kakovostnih zastaviti tudi količinske cilje, saj je danes evropskih raziskovalcev na tem področju premalo, da bi lahko zadostili vsem potrebam evropskega proizvodnega in raziskovalnega okolja <sup>(10)</sup>.

## 5. Posebne ugotovitve

5.1 Novi okvir za jedrsko varnost, ki je bil vzpostavljen po nesreči v elektrarni Fukušima <sup>(11)</sup>, je odgovor na pomisleke državljanov. Evropska unija je vzpostavila sistem sistematičnega nadzora (medsebojni strokovni pregledi) in dinamičnih večstopenjskih varnostnih mehanizmov, ki so okrepili varnostne standarde jedrskih objektov. EESO priporoča spremljanje pravilnega izvajanja te direktive, njeno posodabljanje in prilagajanje novim izzivom, kar vključuje celotno življenjsko dobo objektov, in sicer od načrtovanja novih reaktorjev in nenehnega prilagajanja obstoječih do njihove razgradnje <sup>(12)</sup>. V zvezi s tem meni, da se lahko z dejavnostmi spremljanja, ki jih izvajajo neodvisni zunanji akterji, zagotovi doseganje višjih varnostnih standardov.

5.2 Ker številni reaktorji ležijo ob meji med dvema ali več državami članicami EU, je treba vzpostaviti okrepljen okvir sodelovanja med državami, da bi se oblikovali mehanizmi za hitro odzivanje v primeru nepredvidljivih čezmejnih nesreč <sup>(13)</sup>, kar bi zagotavljalo učinkovito sodelovanje in usklajevanje med pristojnimi lokalnimi in državnimi oblastmi. Ta postopek mora v skladu s členom 8 Direktive 2014/87/Euratom predvideti tudi učinkovite in obsežne dejavnosti obveščanja in usposabljanja delavcev in državljanov, za katere so predvidene različne oblike podpore prek posebnih virov financiranja. Podobne pobude bi bilo treba izvajati s sosednjimi tretjimi državami, ki se srečujejo z enakimi tveganji <sup>(14)</sup>.

5.3 EESO meni, da bi sklepanje pogodb s podizvajalci za vzdrževanje jedrskih central lahko povzročalo negotovost, zato priporoča, naj bo „omejeno in skrbno nadzorovano“ <sup>(15)</sup>.

5.4 EESO meni, da je bistveno ohraniti in spodbujati zanimanje mladih za znanstvene in tehnološke predmete, za kar je nujna dejavna in zavestna udeležba učiteljev. Ti bi morali z nenehnim usposabljanjem in seznanjanjem z najnovejšimi dosežki biti gonilo znanja in spodbujati odkrite pogovore z dijaki na to temo, brez predsodkov in stereotipov.

5.5 EESO podpira zlasti pobude (tudi prek programa Erasmus+) za spodbujanje naravoslovja, tehnike, inženirstva in matematike v povezavi z umetnostjo v šolah. Takšen pristop spodbuja dijake k sistematičnemu in eksperimentalnemu razmišljanju, saj jim ponuja priložnost za ustvarjalno reševanje konkretnih problemov. Raziskave in projekti, ki jih je v zadnjih letih že financirala EU, so obrodili zelo pozitivne rezultate in dokazali, da takšen pristop spodbuja zanimanje za tehnične, matematične in naravoslovne predmete, ki nato postanejo prva izbira dijakov, ko se odločajo za univerzitetni študij <sup>(16)</sup>.

Bruselj, 12. december 2018

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

<sup>(10)</sup> UL C 237, 6.7.2018, str. 38.

<sup>(11)</sup> Direktiva Sveta 2014/87/Euratom (UL L 219, 25.7.2014, str. 42) in z njo povezane direktive.

<sup>(12)</sup> UL C 341, 21.11.2013, str. 92.

<sup>(13)</sup> UL C 318, 29.10.2011, str. 127.

<sup>(14)</sup> UL C 487, 28.12.2016, str. 104.

<sup>(15)</sup> UL C 237, 6.7.2018, str. 38.

<sup>(16)</sup> UL C 75, 10.3.2017, str. 6.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog sklepa Sveta o spremembi Odločbe 2007/198/Euratom o ustanovitvi Evropskega skupnega podjetja za ITER in razvoj fuzijske energije ter dodelitvi prednosti le-temu**

(COM(2018) 445 final – 2018/0235 (NLE))

(2019/C 110/25)

Poročevalec: **Ulrich SAMM**

Zaprosilo	Evropska komisija, 12. 7. 2018
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo
Datum sprejetja mnenja strokovne komisije	20. 11. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	12. 12. 2018
Plenarno zasedanje št.	539
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	202/0/5

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO meni, da je doseganje čiste energije pomembna prednostna naloga, zato se **fuzijska energija** priznava kot potencialna dolgoročna rešitev, pri čemer ima Evropa vodilno vlogo v razvoju fuzijskih tehnologij, ki so brezogljicne, trajnostne in prispevajo k zanesljivi oskrbi z energijo iz različnih virov.

1.2 EESO poudarja, da so obsežne dolgoročne naložbe, potrebne za razvoj fuzijske elektrarne, še vedno povezane s določenim industrijskim tveganjem, vendar bi bila v primeru uspeha realizacija fuzijske elektrarne nov dejavnik, ki bi z **disruptivno inovacijo** znatno spremenil obstoječo oskrbo z energijo, saj je fuzijskega goriva, ki je skorajda neizčrpen vir energije, v izobilju.

1.3 Predlog obravnava ključne izzive v povezavi z **naslednjim večletnim finančnim okvirom**, da bi se ohranil pozitiven zagon projekta **ITER**. Trenutno se v sodelovanju sedmih svetovnih partnerjev (EU, ZDA, Rusije, Japonske, Kitajske, Južne Koreje in Indije) v Cadarachu v Franciji gradi prvi fuzijski reaktor ITER s toplotno močjo 500 MW. Reaktor naj bi začel delovati leta 2025, delovanje v polnem obsegu (500 MW) pa je načrtovano za leto 2035. EESO pozdravlja pozitiven napredek v zadnjih letih, potem ko so bile težave premagane z obsežno reformo projekta ITER (nov upravni odbor in spremenjen osnovni časovni načrt).

1.4 EESO poziva Komisijo, naj bolj poudari potrebo po nujnosti povezave projekta ITER z evropskimi fuzijskimi raziskavami v organizaciji konzorcija EUROfusion, ki se financira v okviru **programa za raziskave in usposabljanje** (Euratom) in ki upravlja **Joint European Torus (JET)**, pomemben poskusni objekt v Culhamu v Združenem kraljestvu. Poleg gradnje je za ITER potrebna temeljita priprava in le močna evropska raziskovalna skupnost lahko vzdržuje spremljevalne programe in vodilno evropsko vlogo.

1.5 EESO priznava **dodano vrednost EU**, ki se kaže v uspehu konzorcija EUROfusion. To je evropski raziskovalni program, v katerem sodeluje daleč največ držav članic (vse razen Luksemburga in Malte) in s svojimi bistvenimi projekti prispeva k temu, da ima EU na tem področju vodilno vlogo v svetu.

1.6 EESO pozdravlja dejstvo, da novi **evropski časovni načrt** za uresničitev fuzijske energije, ki ga je razvil EUROfusion, jasno opredeljuje pot do prve fuzijske elektrarne na podlagi okrepljenega sodelovanja industrije, izobraževanja fuzijskih znanstvenikov in inženirjev po vsej Evropi ter tesnega sodelovanja s tretjimi državami. Časovni načrt predvideva redno delovanje reaktorja ITER pri visoki zmogljivosti v letu 2035. Na podlagi rezultatov naj bi bila zasnova prve fuzijske elektrarne (DEMO), ki bo prvič dobavljala električno energijo v omrežje, zaključena okoli leta 2040, ko se bo začela gradnja.

1.7 EESO razume, da se ITER sooča z znatnimi težavami, ki jih je mogoče obravnavati le v okviru JET, zato je tako kot drugi zaskrbljen glede učinka **izstopa Združenega kraljestva iz EU** na nadaljevanje projekta JET. Da bi kar najbolj zmanjšali tveganja pri delovanju ITER in optimizirali njegov načrt za raziskave, je po mnenju EESO pomembno, da JET v obdobju med letom 2020 in začetkom delovanja ITER še naprej deluje (kot projekt EU ali skupni projekt EU in Združenega kraljestva), saj ni nadomestnih rešitev v primeru izgube JET v tem obdobju.

1.8 Predlog Komisije vsebuje proračun za ITER, vendar ne omenja zadostnosti proračuna, potrebnega za spremljevalni program za fuzijske raziskave. EESO poudarja, da morajo biti **proračunska sredstva, rezervirana za konzorcij EUROfusion** v obdobju 2021–2025, združljiva s cilji časovnega načrta za fuzijo, v katerem je bistveno delo na ITER.

1.9 EESO izraža zadovoljstvo s primernostjo naložb v fuzijsko tehnologijo za **industrijo ter mala in srednja podjetja**. V obdobju od leta 2008 do leta 2017 je agencija Fuzija za energijo v vsej Evropi oddala javna naročila in dodelila nepovratna sredstva v višini približno **3,8 milijarde EUR**. Od naložb v dejavnosti ITER je imelo koristi vsaj 500 podjetij, tudi malih in srednjih, ter več kot 70 organizacij, ki delujejo na področju raziskav in razvoja, v približno 20 državah članicah EU in Švici. Poleg tega so pogodbenice projekta ITER iz tretjih držav z evropskimi podjetji podpisale pogodbe v podporo izdelavi lastnih komponent za ITER, kar evropskim podjetjem prinaša dodatna **nova delovna mesta in rast**. EESO je seznanjen s tem, da k neto učinku naložb v ITER največ prispeva razvoj izločenih dejavnosti in prenosov tehnologije, ki ustvarjajo nove poslovne priložnosti v drugih sektorjih.

1.10 EESO je prepričan, da lahko evropske fuzijske raziskave nasploh in konkretnije izgradnja reaktorja ITER služijo kot odličen zgled za ponazoritev moči sodelovanja v okviru skupnih evropskih projektov. Pomembno je, da je **javnost obveščena** o rezultatih, doseženih s financiranjem in skupnimi prizadevanji na evropski ravni. Tako se bo povečalo zaupanje ljudi v znanost in raziskave ter okrepilo zavedanje o pomenu Evropske unije.

## 2. Uvod

2.1 **ITER** (kratica za *International Thermonuclear Experimental Reactor* ali mednarodni termonuklearni poskusni reaktor) je projekt, razvit z mednarodnim znanstvenim sodelovanjem, ki ga je leta 2005 začelo izvajati sedem svetovnih partnerjev (pogodbenice Sporazuma ITER: EU, ZDA, Rusija, Japonska, Kitajska, Južna Koreja in Indija). Cilj projekta je dokazati znanstveno in tehnološko izvedljivost proizvodnje fuzijske energije za miroljubne namene z gradnjo in delovanjem prvega fuzijskega reaktorja ITER z močjo **500 MW** v Cadarachu v Franciji. EESO je ta projekt že podprl v več mnenjih<sup>(1)</sup>. ITER je naslednji korak na poti do fuzijske energije, ki je najbolj inovativen in obetaven trajnostni vir energije, ki bo lahko vzporedno z razvojem obnovljivih virov energije kos vse večjemu povpraševanju po energiji.

2.2 Leta 2015 je bil v okviru obsežne reforme projekta ITER imenovan nov upravni odbor v organizaciji ITER in v F4E. Svet ITER je 19. novembra 2016 potrdil **revidirani osnovni časovni načrt za ITER**. V tem časovnem načrtu se za prvo plazmo kot najzgodnejši tehnično izvedljiv datum predvideva december 2025. Delovanje v polnem obsegu (500 MW) z uporabo devterij-tritijevega goriva pa je predvideno leta 2035. Pozitivno oceno napredka projekta ITER v zadnjih letih so potrdile neodvisne ocene, ki priznavajo njegovo stabilizacijo in realistično podlago za njegovo dokončanje.

2.3 Evropski prispevek za Organizacijo ITER zagotavlja agencija EU **Fuzija za energijo (F4E)** s sedežem v Barceloni (Španija). F4E je skupno podjetje, ustanovljeno v skladu s poglavjem 5 Pogodbe Euratom. Na podlagi svojega statuta ima F4E lasten postopek za proračunsko razrešnico v Evropskem parlamentu, na priporočilo Sveta EU. Leta 2015 je bila sprejeta nova finančna uredba F4E; odgovornost za nadzor ITER in s tem F4E je bila z GD RTD prenesena na GD ENER.

2.4 Poleg izgradnje reaktorja ITER se fuzijskim raziskavam zagotavlja temeljita in široko zastavljena znanstvena podpora v okviru **programa za raziskave in usposabljanje**<sup>(2)</sup>, ki dopolnjuje splošni raziskovalni program Obzorje Evropa<sup>(3)</sup>. Poleg klasičnih dejavnosti na področju jedrskih raziskav ta program zajema temeljne raziskovalne dejavnosti za razvoj

<sup>(1)</sup> UL C 302, 7.12.2004, str. 27, UL C 318, 29.10.2011, str. 127; UL C 229, 31.7.2012, str. 60.

<sup>(2)</sup> Mnenje TEN/678 – Program Euratoma za raziskave in usposabljanje za obdobje 2021–2025, poročevalka: Giulia Barbucci (glej stran 132 tega Uradnega lista).

<sup>(3)</sup> Mnenje INT/858 – Obzorje Evropa, poročevalec: Lobo Xavier (UL C 62, 15.2.2019, str. 33).

fuzijske energije v skladu s **časovnim načrtom za fuzijske raziskave**, ki opisuje optimizirano pot, ki poteka prek projekta ITER in demonstracijske elektrarne (DEMO) do komercialne uporabe fuzijskih elektrarn. V časovnem načrtu za fuzijske raziskave so opisane glavne zmogljivosti, ki so potrebne, pa tudi raziskave, ki jih je treba izvajati v podporo ITER in DEMO.

2.5 Časovni načrt za fuzijske raziskave je razvil konzorcij **EUROfusion**, ki je pristojen za usklajevanje evropskih dejavnosti na področju fuzijskih raziskav. Ta konzorcij združuje 30 nacionalnih raziskovalnih inštitutov in približno 150 univerz iz 26 držav EU ter Švice in Ukrajine. Sedež konzorcija EUROfusion je v Garchingu (Nemčija), osrednji poskusni fuzijski reaktor **Joint European Torus (JET)** pa je v Culhamu v Združenem kraljestvu.

### 3. Povzetek predloga

3.1 Predlog<sup>(4)</sup> obravnava ključne izzive v povezavi z **naslednjim večletnim finančnim okvirom**, da bi se ohranil pozitiven zagon projekta, zagotovil stalen napredek pri gradnji in sestavljanju ter ohranila zavezanost vseh pogodbenic Sporazuma ITER. Za soočanje s temi izzivi mora EU prevzeti trajno vodilno vlogo v projektu, to pa je treba podpreti z odličnimi rezultati F4E in celovitim izpolnjevanjem obveznosti EU, kar zadeva njen delež finančnih prispevkov in prispevkov v naravi.

3.2 **Viri**, ki jih **Euratom** potrebuje za uspešno dokončanje objekta in začetek delovanja/poskusne faze, so podrobno navedeni v sporočilu o prispevku EU k prenovljenemu projektu ITER, ki ga je Komisija sprejela junija 2017.

3.3 Komisija poziva Evropski parlament in Svet, da v večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027 določita najvišjo raven obveznosti Euratoma za ITER v višini **6 070 000 000 EUR** (v sedanji vrednosti). To velja za kritično maso finančnih sredstev, ki so potrebna za učinkovitost ukrepov EU v zvezi s projektom ITER v skladu z novo osnovo za izgradnjo reaktorja ITER. Predlagani proračun temelji na prvem tehnično izvedljivem datumu za gradnjo ITER in ne vključuje varnostnih rezerv, zato temelji na domnevi, da je mogoče zmanjšati vsa večja tveganja.

### 4. Splošne ugotovitve

4.1 EESO ugotavlja, da je zagotavljanje konkurenčnosti in zanesljive oskrbe z energijo osrednjega pomena, vendar je vzdržno le v povezavi z bojem proti podnebnim spremembam. Zato so za našo prihodnjo blaginjo in blagostanje ključnega pomena energetski viri, ki so **brezogljični in trajnostni**. Doseganje čiste energije je pomembna prednostna naloga, zato se fuzijska energija priznava kot potencialna dolgoročna rešitev, pri čemer ima Evropa vodilno vlogo v razvoju fuzijskih tehnologij.

4.2 EESO poudarja, da so obsežne dolgoročne naložbe, potrebne za razvoj fuzijske elektrarne, še vedno povezane s določenim industrijskim tveganjem, vendar bi bila v primeru uspeha realizacija fuzijske elektrarne nov dejavnik, ki bi z **disruptivno inovacijo** znatno spremenil obstoječo oskrbo z energijo. Fuzijskega goriva, ki je skorajda neizčrpen vir energije, je v izobilju: tritij je mogoče proizvajati iz litija, kovine, ki je prisotna povsod v zemeljski skorji in morski vodi, devterij pa je v naravi prisoten v vodi.

4.3 EESO želi opozoriti na posebne **varnostne značilnosti** fuzije v primerjavi s konvencionalno jedrsko fisijo. Fuzijska elektrarna je sama po sebi varna: samo nekaj gramov goriva tvori plazmo, ki v primeru nepravilnosti v delovanju hitro ugasne. Pri reakcijah devterija in tritija se sproščajo nevtroni, ki aktivirajo materiale sten. Nastali radioaktivni stranski proizvodi imajo kratko življenjsko dobo. Po določenem času razpada je tako večino materialov mogoče reciklirati, zato niso potrebni nobeni novi objekti za skladiščenje jedrskih odpadkov.

4.4 EESO poziva Komisijo, naj bolj poudari pomembnost povezave projekta ITER z evropskimi fuzijskimi raziskavami, ki jih organizira konzorcij **EUROfusion**. Poleg gradnje so za ITER potrebni temeljita priprava in spremljevalni programi. Koordinirani program, v katerem se uporabljajo JET in drugi reaktorji, skupaj z modeliranjem in simulacijami v Evropi prispeva k preskušanju in razvoju scenarijev obratovanja ITER ter načrtovanju in optimizaciji delovanja ITER in zasnovi DEMO. Delovanje tokamaka JET z mešanico devterija in tritija ter s stenami, kot jih ima ITER, je ključnega pomena za pripravo delovanja ITER.

<sup>(4)</sup> COM(2018) 445 final.

4.5 EESO priznava **dodano vrednost EU**, ki se kaže v uspehu konzorcija EUROfusion. To je evropski raziskovalni program, v katerem sodeluje daleč največ držav članic (vse razen Luksemburga in Malte), ki s svojimi bistvenimi projekti prispevajo k temu, da ima EU na tem področju vodilno vlogo v svetu. Naložbe in financiranje raziskav so prinesli koristi industriji, raziskovalnim organizacijam in univerzam.

4.6 EESO je prepričan, da lahko evropske fuzijske raziskave nasploh in konkretnije izgradnja reaktorja ITER služijo kot odličen zgled za ponazoritev moči sodelovanja v okviru skupnih evropskih projektov. Pomembno je, da je **javnost obveščena** o rezultatih, doseženih s financiranjem in skupnimi prizadevanji na evropski ravni. Tako se bo povečalo zaupanje ljudi v znanost in raziskave ter okrepilo zavedanje o pomenu, ki ga ima Evropska unija pri doseganju oddaljenega in težkega cilja, ki ga ne bi bilo mogoče doseči s prizadevanji in finančnimi sredstvi posamičnih držav in ki bo imel pomembne dolgoročne posledice, ne le v tehnološkem in industrijskem smislu, temveč tudi v raziskavah, industriji ter malih in srednjih podjetjih, kar bo pomembno vplivalo na gospodarstvo in ustvarjanje delovnih mest, tudi v kratkoročnem in srednjeročnem obdobju.

## 5. Posebne pripombe

5.1 EESO ugotavlja, da novi **evropski časovni načrt** za uresničitev fuzijske energije jasno opredeljuje pot do prve fuzijske elektrarne na podlagi okrepljenega sodelovanja industrije, izobraževanja fuzijskih znanstvenikov in inženirjev po vsej Evropi ter tesnega sodelovanja s tretjimi državami. Časovni načrt zajema kratkoročno obdobje do začetka delovanja ITER (leta 2025), srednjeročno obdobje do začetka rednega delovanja ITER pri visoki zmogljivosti (leta 2035) in dolgoročno obdobje do začetka delovanja prve fuzijske elektrarne (DEMO), ki bo prvič dobavljala električno energijo v omrežje.

5.2 ITER je osrednji instrument časovnega načrta, saj naj bi se z njim dosegla večina pomembnih mejnikov na poti do fuzijske energije. Tako je velika večina sredstev, ki se kratkoročno predlagajo za konzorcij EUROfusion, namenjenih za ITER in z njim povezane poskuse, med drugim za **Joint European Torus (JET)** v Culhamu v Angliji. EESO priznava, da je projekt JET dokazal, da sta gradnja in delovanje velike infrastrukture za raziskave fuzijske energije učinkovita ter prinašata največje možne znanstvene in industrijske koristi.

5.3 EESO podpira zahtevo Organizacije ITER, da je treba na podlagi delovanja **JET** v obdobju pred prvo plazmo v ITER pridobiti izsledke, ki bodo pomenili dragocen prispevek. JET ima edinstvene zmogljivosti, saj je edini tokamak, ki lahko deluje s tritijem, je opremljen z materiali prve stene reaktorja ITER in v celoti omogoča daljinsko upravljanje, zato lahko njegovo delovanje prispeva k raziskovalnemu načrtu ITER, da se zmanjšajo tveganja, prihranijo stroški in olajša pridobivanje dovoljenj za delovanje ITER. To je še posebej pomembno, ker proračun za ITER, ki ga predlaga Komisija, ne vključuje varnostnih rezerv, zato temelji na domnevi, da je mogoče zmanjšati vsa večja tveganja.

5.4 EESO razume, da se ITER sooča z znatnimi težavami, ki jih je mogoče obravnavati le v okviru JET, zato je tako kot drugi zaskrbljen glede učinka **izstopa Združenega kraljestva iz EU** na nadaljevanje projekta JET. Da bi kar najbolj zmanjšali tveganja pri delovanju ITER in optimizirali njegov načrt za raziskave, je po mnenju EESO pomembno, da JET v obdobju med letom 2020 in prvim delovanjem ITER še naprej deluje (kot projekt EU ali skupni projekt EU in Združenega kraljestva), saj ni nadomestnih rešitev v primeru izgube JET v tem obdobju.

5.5 Predlog Komisije vključuje proračun za ITER, vendar ne omenja zadostnosti proračuna, potrebnega za spremljevalni program za fuzijske raziskave. Slednje je obravnavano v ločenem predlogu <sup>(5)</sup>, v katerem pa niso omenjene potrebe projekta ITER. EESO poudarja, da morajo biti **proračunska sredstva, rezervirana za konzorcij EUROfusion** v obdobju 2021–2025, združljiva s cilji časovnega načrta za fuzijo, v katerem je bistveno delo na ITER, dejavnosti zasnove za DEMO pa je treba okrepiti.

5.6 EESO izraža zadovoljstvo s primernostjo naložb v fuzijsko tehnologijo za industrijo ter mala in srednja podjetja. Naložbe EU v gradnjo ITER prinašajo pomembne koristi **evropskim podjetjem**, raziskovalna skupnost pa jim daje priložnost, da sodelujejo v prebojnih dejavnostih na področju raziskav in razvoja, tehnologije, oblikovanja in izdelave komponent za ITER. Pri tem se pridobivajo nova znanja in razvijajo izločene dejavnosti, ki spodbujajo gospodarsko rast in

<sup>(5)</sup> COM(2018) 437 final in mnenje TEN/678, poročevalka: Giulia Barbucci (glej opombo 2).

zaposlovanje. V obdobju od leta 2008 do leta 2017 je agencija Fuzija za energijo v vsej Evropi oddala 839 javnih naročil in dodelila nepovratna sredstva v višini približno **3,8 milijarde EUR**. Od naložb v dejavnosti ITER je imelo koristi vsaj 500 podjetij, tudi malih in srednjih, ter več kot 70 organizacij, ki delujejo na področju raziskav in razvoja, v približno 20 državah članicah EU in Švici. Poleg tega so pogodbenice projekta ITER iz tretjih držav z evropskimi podjetji podpisale pogodbe v podporo izdelavi lastnih komponent za ITER, kar evropskim podjetjem prinaša dodatna **nova delovna mesta in rast**.

5.7 EESO je seznanjen z obsežnimi informacijami, ki jih je zagotovila Komisija <sup>(6)</sup> in ki razkrivajo, da k neto učinku naložb v ITER največ prispeva razvoj izločenih dejavnosti in prenosov tehnologije. Tehnologije, razvite za ITER, ustvarjajo nove poslovne priložnosti v drugih sektorjih, saj sodelovanje pri tem projektu povečuje **konkurenčnost** evropskih podjetij v svetovnem gospodarstvu, ponuja priložnost tradicionalnim podjetjem, da vstopijo na **visokotehnološki trg**, evropskim visokotehnološkim panogam ter malim in srednjim podjetjem pa ponuja edinstveno priložnost za inovacije in razvoj proizvodov za uporabo zunaj področja jedrske fuzije.

V Bruslju, 12. decembra 2018

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

---

<sup>(6)</sup> *Study on the impact of the ITER project activities in the EU* (Študija o učinku dejavnosti v okviru projekta ITER v EU), ENER/D4/2017-458, (2018) Trinomics (Rotterdam) in Cambridge Econometrics.



**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora****Predlog uredbe Sveta o vzpostavitvi programa pomoči pri razgradnji jedrske elektrarne Ignalina v Litvi (program Ignalina) in razveljavitvi Uredbe Sveta (EU) št. 1369/2013***(COM(2018) 466 final – 2018/0251 (NLE))***Predlog uredbe Sveta o vzpostavitvi namenskega finančnega programa za razgradnjo jedrskih objektov in ravnanje z radioaktivnimi odpadki ter razveljavitvi Direktive Sveta (Euratom) št. 1368/2013***(COM(2018) 467 final – 2018-0252 (NLE))***Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o oceni in izvajanju programov pomoči EU pri razgradnji jedrskih elektrarn v Bolgariji, Litvi in na Slovaškem***(COM(2018) 468 final)**(2019/C 110/26)*Poročevalec: **Rudy DE LEEUW**

Zaprosilo	Evropska komisija, 12. 7. 2018
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	20. 11. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	12. 12. 2018
Plenarno zasedanje št.	539
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	177/8/6

**1. Sklepi in priporočila**

1.1 EESO podpira predloge Komisije in opozarja na predloge za prihodnjo podporo, ki jih podaja v tem mnenju.

1.2 EESO ne predlaga spremembe predlogov, temveč se zavzema za pozornejše spremljanje dejavnosti na področjih, predstavljenih v mnenju, zlasti pri elementih, kot so:

- pristop, usmerjen na trajnostni razvoj, pri izbiri virov energije,
- ustrezno upoštevanje posebnih razmer glede socialno-ekonomskih vidikov, zlasti v Litvi, pa tudi v drugih državah, ki jih to zadeva,
- razširjanje znanja in izkušenj, pridobljenih z razgradnjo, po vsej EU in izziv usposabljanja delavcev,
- varno in trajnostno ravnanje z ustvarjenimi jedrskimi odpadki,
- okrepitev kazalnikov uspešnosti z vključitvijo rezultatov glede zaščite delavcev pred sevanjem.

1.3 Poleg strokovnjakov in organov bi bilo treba k sodelovanju v spremljanju teh dejavnosti spodbujati tudi civilno družbo in ji pri tem pomagati.

1.4 Odbor Evropsko komisijo poziva, naj oceni razmere, ki jih povzroča konec življenjske dobe več jedrskih elektrarn v EU, in predstavi poročilo s predlogi za omejitev stroškov in tveganj razgradnje reaktorjev in shranjevanja radioaktivnih odpadkov. V poročilu bi bilo treba pozornost nameniti tudi precejšnjemu zmanjšanju zmogljivosti v EU za predelavo goriva in jedrskih odpadkov zaradi izstopa Združenega kraljestva ter preobsežnih zmogljivosti za predelavo v tej državi.

## 2. Kratka vsebina predlogov

2.1 Komisija predlaga, da se v obdobju, ki ga zajema večletni finančni okvir za obdobje po letu 2020 (tj. 2021–2027), nadaljujejo programi financiranja za razgradnjo jedrskih objektov in ravnanje z radioaktivnimi odpadki za Bolgarijo (Kozloduj 1–4) in Slovaško (Bohunice V1 1–2) ter Litvo (Ignalina 1–2).

2.2 Predloga uvajata dve spremembi:

- večjo prožnost pri uporabi proračuna: „Dodatna proračunska prožnost se lahko ustvari s ponovno razdelitvijo sredstev med ukrepe, kjer in ko je potrebno na podlagi napredka iz ukrepov.“ S tem se upošteva spremenljiva in pogosto nepredvidljiva raven odhodkov v posameznem letu,
- vključitev programa razgradnje nekaterih jedrskih objektov Skupnega raziskovalnega središča (JRC) v Nemčiji, Italiji, Belgiji in na Nizozemskem.

## 3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO z zadovoljstvom ugotavlja, da bo zdaj, ko je eden od ciljev programa (tj. bolje odražati potrebe in zagotoviti varno razgradnjo objekta) dosežen, naslednja stopnja osredotočena na dejavnosti razgradnje, ki so težavne z vidika radiološke varnosti. Tudi te dejavnosti je treba oceniti v skladu s pristopom, usmerjenim v trajnostno energetska mešanico, v skladu z mednarodnimi sporazumi, ki jih je podpisala EU (Pariški sporazum o podnebju, zaveze EU glede brezogljivega gospodarstva itd.).

3.2 Poročilo o oceni in izvajanju programov pomoči EU pri razgradnji jedrskih elektrarn v Bolgariji, Litvi in na Slovaškem (v nadaljnjem besedilu: poročilo) potrjuje, da je nadaljevanje programov finančno izvedljivo. EESO ugotavlja, da proračunske ocene za večletni finančni okvir za obdobje po letu 2020 za nadaljevanje in dokončanje programov Kozloduj in Bohunice znašajo manj kot četrtino ustreznih zneskov v večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020, torej 63 milijonov EUR za Kozloduj in 55 milijonov EUR za Bohunice, ter bo zato zagotovljena vzpostavitev dogovorjenega končnega stanja v postopku razgradnje. Proračunske ocene za večletni finančni okvir za obdobje po letu 2020 znašajo 522 milijonov EUR, kar je več kot za večletni finančni okvir za obdobje 2014–2020.

3.3 EESO poudarja, da je glede Litve še nekaj vprašanj. Opozarja, da bo s sredstvi, ki jih je predvidela Komisija, mogoče pokriti zgolj 70 % potreb za to obdobje, zato meni, da predlog ne izkazuje zadostne solidarnosti in finančne pomoči, ki sta potrebni za projekt, ki je zelo pomemben tudi za sosednje države. Uspešna razgradnja nuklearke Ignalina je največji izziv na področju jedrske varnosti v Evropski uniji, zato si je treba zanjo prizadevati in zagotoviti zmanjšanje nevarnosti za državljane Evropske unije.

3.4 EESO ceni pobudo Komisije, da se v program za Bolgarijo in Slovaško dodajo nekateri objekti JRC. Proračunska ocena za razgradnjo jedrskih objektov JRC znaša 348 milijonov EUR. Odbor poudarja, kako pomembna je zgleдна vloga EU pri upravljanju svojih objektov JRC, saj je za to izključno pristojna Komisija (JRC) kot imetnica dovoljenj. V skladu s Pogodbo Euratom mora JRC sprejeti svoje pretekle jedrske obveznosti in razgraditi svoje zaprte jedrske objekte. Program ima velik potencial za ustvarjanje in izmenjavo znanja ter tako državam članicam EU pomaga pri razgradnji njihovih objektov.

3.5 Glede teh izkušenj EESO poudarja tudi pomen merjenja gospodarskih in socialnih posledic razgradnje, na primer za trg dela, kazalnike zdravja in strukturni razvoj neke regije določene države članice. Dejavnosti razgradnje je bistveno izkoristiti za to, da se lahko lokalni delavci dodatno teoretično in praktično usposablajo na področjih dejavnosti, ki so ključne za prihodnost. Tovrstnega usposabljanja se ne sme izključiti iz financiranja.

3.6 EESO pri pozivanju k pozornejšem spremljanju tudi priporoča, da se finančna sredstva iz tega programa dodelijo za zagotavljanje ustreznega sodelovanja lokalnih in nacionalnih zainteresiranih organizacij civilne družbe, da bi zagotovili neodvisno, verodostojno in stalno javno spremljanje dejavnosti, ki se izvajajo s to finančno pomočjo.

3.7 Odbor z zadovoljstvom ugotavlja, da so Slovaška, Bolgarija in Litva dosegle precejšen napredek pri razgradnji svojih reaktorjev v dogovorjenem času. Kljub temu poudarja, da se bo treba v bližnji prihodnosti spopasti z nekaterimi izzivi, denimo razgradnjo sredic reaktorjev in izvedbo drugih operacij v reaktorskih stavbah. Poročilo le bežno omenja omejitve pri ravnanju z jedrskimi odpadki, zlasti za ogljik, ter stare reaktorje v Franciji in Združenem kraljestvu. Po mnenju EESO bi bilo treba v poročilu bolj poglobljeno preučiti vprašanje ravnanja z jedrskimi odpadki, ki je dolgoročno zelo velik problem.

3.8 Odbor poudarja tudi dobro prakso, konkretno na območju elektrarne Ignalina, ko se nekdanjim zaposlenim v jedrski elektrarni pomaga pri iskanju zaposlitve v lokalnem okolju, kar ni le družbeno koristno, temveč tudi spodbuja razvoj posebnih sposobnosti, povezanih z razgradnjo, in prenos znanja. Odbor meni, da je to zanimiv način zadovoljevanja potreb teh ljudi. Temu pristopu bi lahko dodali še ukrepe za usposabljanje delavcev. Raziskovalne inštitute je treba spodbuditi k dejavnemu sodelovanju v teh projektih, ki bi jih bilo treba tudi ustrezno finančno podpreti.

3.9 Področje uporabe programov je skladno s politiko EU na področju varnosti, ki jo obravnavajo tri direktive:

1. Direktiva Sveta 2011/70/Euratom <sup>(1)</sup> o vzpostavitvi okvira Skupnosti za odgovorno in varno ravnanje z izrabljenim gorivom in radioaktivnimi odpadki;
2. Direktiva Sveta 2009/71/Euratom <sup>(2)</sup> o vzpostavitvi okvira Skupnosti za jedrsko varnost jedrskih objektov, kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 2014/87/Euratom <sup>(3)</sup>;
3. Direktiva Sveta 2013/59/Euratom <sup>(4)</sup> o določitvi temeljnih varnostnih standardov za varstvo pred nevarnostmi zaradi ionizirajočega sevanja.

3.10 Vendar zaradi zgodovinskih razlogov programi delno odstopajo glede končne odgovornosti držav članic, da zagotovijo ustrezna finančna sredstva za razgradnjo jedrskih objektov in ravnanje z radioaktivnimi odpadki. Odbor se zaradi solidarnostnih razlogov s tem stališčem strinja.

3.11 Večja jedrska varnost je poleg tega bistvenega pomena ne samo na regionalni ali nacionalni ravni, temveč tudi na evropski in celo svetovni ravni. Zato so skupna prizadevanja za varno reševanje tehnoloških težav z razgradnjo jedrskih elektrarn in pridobivanjem izkušenj in znanja s tega področja tako pomembna ne samo za regije in države članice, ki jih to neposredno zadeva, ampak za celotno Evropsko unijo. Zato EESO tudi poudarja nujnost tesnega sodelovanja med državami članicami in udeleženci programov na eni strani ter Komisijo na drugi.

3.12 Odbor z zadovoljstvom ugotavlja, da je program omogočil razviti nova zelo učinkovita orodja za zmanjševanje količine odpadkov. Komisiji priporoča, naj bo njen pristop k zagotavljanju pomoči pri izmenjavi znanja o tej temi proaktiven.

3.13 Odbor priznava pomen ključnih kazalnikov uspešnosti, ki se uporabljajo za spremljanje napredka pri razgradnji in njenih finančnih stroških. EESO opozarja na prednosti skrbnega spremljanja in učinkovitega izvajanja zahtev programa, ter poudarja, da bi morale dejavnosti, ki jih financira EU, spodbujati kakovostna delovna mesta z najvišjo stopnjo zagotavljanja varnosti in radiološke zaščite, v skladu z ustreznimi prej navedenimi evropskimi direktivami.

#### 4. Posebne ugotovitve

4.1 V skladu s tem EESO meni, da bi morale biti mogoče dobiti konkretnejšo sliko stanja operativnega varstva pred sevanjem na vsaki zadevni lokaciji in pripraviti strategijo na podlagi načela ALARA (angl. *as low as reasonably achievable*, tj. da so doze tako nizke, kakor je to mogoče razumno doseči). Za zagotovitev tega je seveda v skladu s členom 5 Direktive Sveta 2013/59/Euratom o določitvi temeljnih varnostnih standardov za varstvo pred nevarnostmi zaradi ionizirajočega sevanja izključno odgovorna zadevna država članica. Ohranjanje doze sevanja, ki so ji izpostavljeni delavci, v razponu optimizirane

<sup>(1)</sup> UL L 199, 2.8.2011, str. 48.

<sup>(2)</sup> UL L 172, 2.7.2009, str. 18.

<sup>(3)</sup> UL L 219, 25.7.2014, str. 42.

<sup>(4)</sup> UL L 13, 17.1.2014, str. 1.

vrednosti efektivne doze, je simptomatičen pokazatelj, ki ustreza enemu od ciljev programov, tj. osredotočanju na radiološko varnost. Ti podatki morajo biti na voljo v registru, ki ga vodijo varnostni organi in organi za varstvo pred sevanji v zadevnih državah članicah.

4.2 Pomislek obstaja tudi glede končnega odlaganja radioaktivnih odpadkov. Jasno je, da je za to izključno odgovorna zadevna država članica. Odbor vseeno priporoča, naj Komisija poleg izmenjave znanja podpira tudi dinamično sodelovanje med državami članicami, kadar je to pravno mogoče. S tem bo prispevala k doseganju visoke ravni varnosti v okviru razumnih gospodarskih parametrov.

4.3 O sodelovanju z lokalnimi varnostnimi organi je v predlogih, kot je videti, le malo povedanega. Kljub temu je treba nekaterim težavam, prepoznanim v predlogu uredbe Sveta o vzpostavitvi namenskega finančnega programa za razgradnjo jedrskih objektov in ravnanje z radioaktivnimi odpadki ter razveljavitvi Direktive Sveta (Euratom) št. 1368/2013, nameniti dodatno pozornost, zlasti kadar je „zaradi dolgih postopkov pridobivanja dovoljenj od nacionalnih organov oteženo upravljanje programa“. Komisija ima za izboljšanje tega sodelovanja na voljo veliko orodij, zlasti prek skupine evropskih regulatorjev za jedrsko varnost (ENSREG).

4.4 Odbor opozarja, da je več jedrskih elektrarn v EU doseglo konec življenjske dobe in jih bo treba razgraditi. To sicer sodi v izključno pristojnost države članice, vendar EESO Evropsko komisijo poziva, naj oceni razmere in predstavi poročilo s predlogi za omejitev stroškov in tveganj razgradnje reaktorjev in shranjevanja radioaktivnih odpadkov. V poročilu bi bilo treba pozornost nameniti tudi precejšnjemu zmanjšanju zmogljivosti v EU za predelavo goriva in jedrskih odpadkov zaradi izstopa Združenega kraljestva ter preobsežnih zmogljivosti za predelavo v tej državi.

V Bruslju, 12. decembra 2018

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Priporočilo za sklep Sveta o odobritvi začetka pogajanj o konvenciji o ustanovitvi večstranskega sodišča za reševanje naložbenih sporov**

(COM(2017) 493 final)

(2019/C 110/27)

Poročevalec: **Philippe DE BUCK**

Soporočevalka: **Tanja BUZEK**

Zaprosilo	Evropska komisija, 13. 12. 2017
Pravna podlaga	člen 207 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za zunanje odnose
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	23. 11. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	12. 12. 2018
Plenarno zasedanje št.	539
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	206/3/3

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO se popolnoma zaveda, da je reševanje sporov med vlagatelji in državo v okviru trgovinskih in naložbenih sporazumov za veliko zainteresiranih strani vse bolj sporno zaradi vprašanj legitimnosti, doslednosti in preglednosti. Kritika se med drugim, vendar ne izključno, nanaša tudi na postopkovne in materialnopravne pomisleke.

1.2 EESO je aktivno sodeloval v razpravi o reformi in posodobitvi zaščite naložb in v ta namen sprejel mnenji REX/464 in REX/411, v katerih je izrazil več pomislekov in priporočil.

1.3 Zato podpira prizadevanja Evropske komisije za večstransko reformo reševanja sporov med vlagateljem in državo pod okriljem Komisije Združenih narodov za mednarodno trgovinsko pravo (UNCITRAL) ter meni, da mora EU ostati odprta za vse pristope in zamisli, ki so bili v okviru reforme omenjeni.

1.4 EESO zlasti podpira večjo zavezanost preglednosti, saj lahko nevladne organizacije zdaj spremljajo razprave in sodelujejo v njih.

1.5 Po njegovem mnenju je ključnega pomena, da delovna skupina III komisije UNCITRAL v okviru prizadevanj za večjo vključenost sprejema prispevke vseh zainteresiranih strani, in poziva, naj se te na boljši in bolj uravnotežen način vabijo k sodelovanju. Komisijo poleg tega poziva, naj si po najboljših močeh prizadeva za aktivno vključevanje EESO v delovno skupino III.

1.6 EESO od nekdanj priznava, da neposredne tuje naložbe pomembno prispevajo h gospodarski rasti in da morajo biti tuji vlagatelji zaščiteni na svetovni ravni pred neposredno razlastitvijo, da ne smejo biti diskriminirani in da morajo uživati enake pravice kot domači vlagatelji.

1.7 Ob tem pa vztrajno poudarja, da pravica držav do urejanja s predpisi v javnem interesu ne sme biti omajana.

1.8 V zvezi z ustanovitvijo večstranskega sodišča za naložbe EESO poudarja, da je treba obravnavati vrsto temeljnih vprašanj, kot so: področje uporabe, zaščita javnega interesa, dostopnost in odnosi z domačimi sodišči.

1.9 Področje uporabe: čeprav EESO meni, da bi bil primernejši bolj celosten pristop, ki bi zajel pomisleke tako glede materialnopravnih kot tudi postopkovnih vidikov zaščite naložb, se seznanja z dejstvom, da je uporabljeno področje uporabe omejeno na postopkovne vidike reševanja sporov med vlagatelji in državo.

1.10 Javni interes: po mnenju EESO je ključnega pomena, da večstransko sodišče za naložbe na noben način ne vpliva na možnosti EU in držav članic, da izpolnjujejo svoje obveznosti v okviru mednarodnih okoljskih sporazumov ter sporazumov o človekovih pravicah, delu in varstvu potrošnikov, pa tudi ne na njihovo pravico do postopkovne zaščite pred tožbami zoper nacionalno zakonodajo, ki je v javnem interesu. Zato meni, da bi to lahko ustrezno dosegli le z vključitvijo določbe o hierarhiji pravnih aktov in izvetja na podlagi javnega interesa.

1.11 Pravice in nasprotne tožbe tretje strani: dopustnost stališč *amicus curiae* je po mnenju EESO prvi korak, vendar je treba zagotoviti, da ta stališča sodniki ustrezno upoštevajo. Hkrati odobrava vključitev možnosti posredovanja tretjih strani, ki so lahko (lokalni) prebivalci, delavci, sindikati, okoljska združenja ali potrošniki, in priporoča, naj se preuči njihova vloga.

1.12 Odnosi z domačimi sodišči: EESO meni, da večstransko sodišče za naložbe nikakor ne sme negativno vplivati na pravosodni sistem EU in na neodvisnost njenega prava. Ugotavlja, da različne zainteresirane strani različno vidijo vprašanje odnosov med domačimi sodišči in večstranskim sodiščem. Komisijo poziva, naj dodatno preuči primere, ko so notranja pravna sredstva izčrpana, in kako bi bilo mogoče to stanje obravnavati v okviru večstranskega sodišča za naložbe.

1.13 Neodvisnost in legitimnost sodnikov: imenovanje stalnih sodnikov je ključno za razvoj sodne prakse in boljšo predvidljivost. Ti morajo imeti dokazljivo strokovno znanje na mnogih področjih prava. EESO odobrava zavezo, da se določijo jasna in visoka merila za zagotavljanje pravne države in zaupanja javnosti, ter poziva, naj bo izbirni postopek pregleden in naj zanj veljajo načela javnega nadzora.

1.14 Učinkovit sistem: za učinkovito upravljanje večstranskega sodišča za naložbe bi morale skrbeti sodno tajništvo. Hkrati je treba zagotoviti zadostne vire za delovanje sodišča, upravne stroške pa bi morale kriti pogodbenice na enakopravni osnovi ob upoštevanju različnih meril. MSP bi morala uživati enako raven zaščite in enak dostop do postopkov reševanja sporov po razumnih pogojih in stroških. Vse odločbe večstranskega sodišča bi morale biti izvršljive in javne.

1.15 Visoka raven zaščite in morebitno prehodno obdobje: pomembno je opozoriti, da noben sporazum, ki ga sklenejo EU ali države članice, ne bo samodejno v pristojnosti večstranskega sodišča za naložbe. Med morebitnim prehodnim obdobjem se bodo še naprej uporabljali dogovorjeni postopki reševanja sporov, da se zagotovi visoka raven zaščite naložb, dokler večstransko sodišče v okviru prava EU ne bo ustavno in možno.

## 2. Ozadje

2.1 Sistem zaščite naložb, oblikovan na podlagi več kot 3200 pogodb, sklenjenih od sedemdesetih let prejšnjega stoletja, sestavljajo materialnopravne določbe o zaščiti naložb in določbe o postopku reševanja sporov, v katerih je predviden mehanizem, v okviru katerega lahko tuji vlagatelji v skladu s pravnimi določbami iz pogodb vlagajo tožbe zoper države gostiteljice (reševanje sporov med vlagateljem in državo).

2.2 EESO želi opozoriti na nedavno publikacijo političnega analitika Joachima Pohla, objavljeno v okviru delovnih dokumentov OECD o mednarodnih naložbah, z naslovom *Societal benefits and costs of international investment agreements – a critical review of aspects and available empirical evidence* (*Družbene koristi in stroški mednarodnih sporazumov o naložbah – kritičen pregled vidikov in empiričnih dokazov*)<sup>(1)</sup>.

2.3 Reforma reševanja sporov med vlagatelji in državo je v zadnjih letih v središču razprave o naložbeni politiki EU, pri čemer več zainteresiranih strani vse bolj kritizira sistem zaščite naložb zaradi vprašanj legitimnosti, doslednosti in preglednosti. Te kritike se med drugim, vendar ne izključno, nanašajo tudi na postopkovna in materialnopravna vprašanja.

2.4 Pomisleki so bili izraženi zlasti na dveh javnih posvetovanjih, ki ju je organizirala Evropska komisija. Prvo je potekalo med pogajanjimi o čezatlantskem partnerstvu za trgovino in naložbe (TTIP)<sup>(2)</sup> leta 2014, drugo pa v okviru večstranskih prizadevanj za reformo postopkov reševanja naložbenih sporov<sup>(3)</sup> leta 2017.

<sup>(1)</sup> [http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/societal-benefits-and-costs-of-international-investment-agreements\\_e5f85c3d-en](http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/societal-benefits-and-costs-of-international-investment-agreements_e5f85c3d-en).

<sup>(2)</sup> [http://trade.ec.europa.eu/consultations/index.cfm?consul\\_id=179](http://trade.ec.europa.eu/consultations/index.cfm?consul_id=179).

<sup>(3)</sup> [http://trade.ec.europa.eu/consultations/index.cfm?consul\\_id=233](http://trade.ec.europa.eu/consultations/index.cfm?consul_id=233).

2.5 Evropski parlament je v resoluciji o TTIP, sprejeti 8. julija 2015, Komisijo pozval, „naj zamenja sistem reševanja sporov med vlagatelji in državami z novim sistemom, za katerega bodo veljala demokratična načela in preglednost, pri katerem bodo morebitne primere na javnih obravnavah pregledno obravnavali javno imenovani, neodvisni strokovni sodniki; nov sistem naj zajema pritožbeni mehanizem, ki zagotavlja doslednost sodnih odločitev, spoštuje pristojnost sodišč v EU in državah članicah, in zagotavlja, da zasebni interesi ne bodo spodkopavali ciljev javne politike“<sup>(4)</sup>.

### Razvoj na ravni EU

2.6 Komisija je v odgovor na kritike sedanjega sistema reševanja sporov med vlagatelji in državo ter na pritisk civilne družbe, da ga je treba reformirati, predlagala sistem sodišč za naložbe, tj. sistem reševanja sporov med vlagatelji in državo, ter ga vključila v Celovit gospodarski in trgovinski sporazum med EU in Kanado (CETA) ter sporazuma o prosti trgovini s Singapurjem in Vietnamom.

2.7 V zvezi s tem je v členu 8(29) sporazuma CETA predvidena posebna določba, ki pogodbenici poziva, naj razmisli o možnosti ustanovitve večstranskega sodišča za naložbe: „Pogodbenici si skupaj z drugimi trgovinskimi partnerji prizadevata za vzpostavitev večstranskega naložbenega sodnega in pritožbenega mehanizma za reševanje naložbenih sporov. Po vzpostavitvi takega večstranskega mehanizma Skupni odbor CETA sprejme sklep, ki določa, da se o naložbenih sporih v skladu s tem oddelkom odloča v okviru večstranskega mehanizma in da se pripravijo ustrezne prehodne ureditve“.

2.8 Vendar nobeden od zgoraj omenjenih sporazumov še ni ratificiran, poleg tega pa pred Sodiščem Evropske unije poteka postopek o zadevi v zvezi s sistemom sodišč za naložbe, vključenim v sporazum CETA<sup>(5)</sup>. Sodišče odločitve ne bo sprejelo še več mesecev.

2.9 EESO ugotavlja, da v sporazum o gospodarskem partnerstvu med EU in Japonsko ni bilo vključeno nobeno poglavje o zaščiti naložb, ker Japonska ni bila pripravljena sprejeti predloga EU o sistemu sodišč za naložbe.

### Vključevanje EESO

2.10 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) je v celotnem procesu aktivno sodeloval v razpravi o posodobitvi in reformi zaščite naložb, zlasti sistema reševanja sporov med vlagatelji in državo, tudi z organiziranjem dveh javnih posvetovanj, ki sta potekali junija 2016<sup>(6)</sup> in februarja 2018<sup>(7)</sup>. V tem okviru je sprejel mnenje REX/464 o stališču EESO o specifičnih ključnih vprašanjih v pogajanjih o čezatlantskem partnerstvu za trgovino in naložbe (TTIP)<sup>(8)</sup> ter mnenje REX/411 o zaščiti vlagateljev in reševanju sporov med vlagatelji in državo v trgovinskih sporazumih in sporazumih o naložbah med EU in tretjimi državami<sup>(9)</sup>.

2.11 EESO je priznal, da neposredne tuje naložbe pomembno prispevajo h gospodarski rasti; tuji vlagatelji morajo biti zaščiteni na svetovni ravni pred neposredno razlastitvijo, ne smejo biti diskriminirani in morajo uživati enake pravice kot domači vlagatelji.

2.12 Obenem je poudaril, kako pomembno je, da ima država pravico do urejanja s predpisi v javnem interesu, ki je določbe nobenega mednarodnega sporazuma o naložbah ne smejo omajati. Nedvoumna določba, ki horizontalno brani to pravico, je bistvenega pomena.

<sup>(4)</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0252+0+DOC+XML+V0//SL>.

<sup>(5)</sup> Belgija je 6. septembra 2017 Sodišče Evropske unije zaprosila za mnenje o skladnosti sistema sodišč za naložbe z (1) izključno pristojnostjo Sodišča Evropske unije, da poda dokončno razlago prava Evropske unije, (2) splošnim načelom enakosti in zahtevo po praktičnem učinku, ki velja v pravu Evropske unije, (3) pravico dostopa do sodišč ter (4) pravico do neodvisnega in nepristranskega sojenja. ([https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/ceta\\_summary.pdf](https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/ceta_summary.pdf)).

<sup>(6)</sup> <https://www.eesc.europa.eu/sl/node/47646>.

<sup>(7)</sup> <https://www.eesc.europa.eu/sl/node/58812>.

<sup>(8)</sup> Glej mnenje o stališču EESO o specifičnih ključnih vprašanjih v pogajanjih o čezatlantskem partnerstvu za trgovino in naložbe (TTIP) (UL C 487, 28.12.2016, str. 30).

<sup>(9)</sup> Glej mnenje EESO na lastno pobudo Zaščita vlagateljev in reševanje sporov med vlagatelji in državo v trgovinskih sporazumih in sporazumih o naložbah med EU in tretjimi državami (UL C 332, 8.10.2015, str. 45). Mnenje vsebuje prilogo, v kateri je omenjen morebiten večstranski instrument za reševanje sporov med vlagatelji in državo.

2.13 EESO je nazadnje menil, da je bil predlog Evropske komisije za sistem sodišč za naložbe korak v pravo smer, vendar ga je treba na številnih področjih še izboljšati, da bo to sodišče lahko delovalo kot neodvisen mednarodni sodni organ. Poleg tega je ugotovil, da se nekatere zainteresirane strani sprašujejo, ali je v ustrezno delujočih in visoko razvitih nacionalnih pravnih sistemih potreben ločen arbitražni sistem za naložbe.

2.14 EESO je v mnenju o zaščiti vlagateljev in reševanju sporov med vlagatelji in državo v trgovinskih sporazumih in sporazumih o naložbah med EU in tretjimi državami<sup>(10)</sup> izrazil več pomislekov, ki so bolj konkretno povezani z reševanjem sporov med vlagatelji in državo. Ti pomisleki se med drugim nanašajo na navzkrižje interesov in pristranskost arbitrov, neresne zahtevke, naravo arbitraže, zanašanje na reševanje sporov med vlagatelji in državo brez uporabe drugih pravnih sredstev, nepotrebno uporabo sistema reševanja sporov med vlagatelji in državo pri sporih med državami z razvitimi sodnimi sistemi, morebitno nezdržljivost reševanja sporov med vlagatelji in državo s pravom EU ter na nepreglednost postopkov.

### Na večstranski ravni

2.15 Hkrati potekajo tudi večstranski pogovori o reformi reševanja sporov med vlagatelji in državo. Komisija ZN UNCITRAL se je 10. julija 2017 na uradno zaprosilo več članic, tudi držav članic Evropske unije<sup>(11)</sup>, odločila, da ustanovi delovno skupino III pod vodstvom vlad, ki bo imela naslednje naloge: (1) opredeliti in preučiti pomisleke v zvezi z reševanjem sporov med vlagatelji in državo, (2) oceniti, ali je glede na opredeljene pomisleke primerno izvesti reformo, ter (3) oblikovati in komisiji priporočiti ustrezne rešitve, če se izkaže, da je reforma zaželeno<sup>(12)</sup>.

2.16 K sedanji razpravi o reformi reševanja sporov med vlagatelji in državo v širšem smislu prispeva tudi Konferenca ZN za trgovino in razvoj (UNCTAD), ki je pripravila analizo sedanjih mednarodnih sporazumov o naložbah in priporočila za njihovo posodobitev. Ta vključujejo spodbujanje skupnih razlag pogodbenih določb, spreminjanje ali nadomeščanje zastarelih pogodb, sklicevanje na mednarodne standarde, večstranska prizadevanja ter odpoved starih pogodb ali odstop od njih<sup>(13)</sup>.

2.17 Po statističnih podatkih UNCTAD, ki so bili predstavljeni na javnem posvetovanju EESO februarja 2018, je bilo v zadnjih letih odpovedanih in ne več nadomeščenih 107 sporazumov o naložbah, ki so vključevali reševanje sporov med vlagatelji in državo. Lansko leto je bilo prekinjenih več sporazumov o naložbah, kot jih je bilo sklenjenih<sup>(14)</sup>. EESO ugotavlja, da so nekatere države začele spreminjati svoj pristop k reševanju sporov med vlagatelji in državo.

2.18 EESO želi poudariti, da bi poleg reforme reševanja sporov med vlagatelji in državo lahko k zagotavljanju ugodnega naložbenega okolja prispevali tudi različni instrumenti politike, med drugim:

- krepitev domačega sodstva,
- zagotavljanje zavarovanja vlagateljem, na primer prek Mednarodne agencije za zavarovanje investicij Svetovne banke,
- preprečevanje sporov,
- širša uporaba spravniških oblik reševanja sporov, kot je mediacija,
- spodbujanje naložb in
- reševanje sporov med državami.

<sup>(10)</sup> Glej opombo 9.

<sup>(11)</sup> EU ni država in torej ni članica, vendar ima v komisiji UNCITRAL nadgrajen status opazovalke.

<sup>(12)</sup> <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/CN.9/WG.III/WP.142&Lang=E>.

<sup>(13)</sup> [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcb2017d3\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcb2017d3_en.pdf).

<sup>(14)</sup> UNCTAD, dopis o vprašanih, povezanih z mednarodnimi sporazumi o naložbah: *Recent Developments in the International Investment Regime (Nedavni razvoj na področju ureditev mednarodnih naložb)*, maj 2018, na voljo na <http://investmentpolicyhub.unctad.org/Publications/Details/1186>.



2.19 EESO je tudi seznanjen z resolucijo Sveta OZN za človekove pravice št. 26/9 z dne 26. junija 2014, s katero je ta sklenil ustanoviti stalno medvladno delovno skupino za nadnacionalne družbe in druga podjetja z vidika človekovih pravic, ki naj bi pripravila pravno zavezujoč mednarodni akt za urejanje dejavnosti nadnacionalnih družb in drugih podjetij v skladu z mednarodnim pravom s področja človekovih pravic<sup>(15)</sup>. S to t. i. zavezujočo pogodbo ZN, o kateri trenutno razpravljajo njene članice, naj bi se kodificirale mednarodne obveznosti s področja človekovih pravic za dejavnosti nadnacionalnih družb. EESO bo spremljal morebitne učinke te pogodbe v okviru trgovinskih sporazumov in sporazumov o naložbah.

### **Mandat Komisije**

2.20 Evropska komisija je 13. septembra 2017 objavila priporočilo za sklep Sveta o odobritvi začetka pogajanj o konvenciji o ustanovitvi večstranskega sodišča za reševanje naložbenih sporov<sup>(16)</sup>. Svet je mandat, kot so ga spremenile države članice, sprejel 20. marca 2018<sup>(17)</sup>.

2.21 Sprejete pogajalske smernice naj bi vodile do ustanovitve stalnega sodišča z neodvisnimi sodniki, ki bi lahko sprejemali trajne, predvidljive in dosledne odločitve glede naložbenih sporov med vlagatelji in državami na podlagi dvostranskih ali večstranskih sporazumov, kadar se obe (oziroma najmanj dve) pogodbenici dogovorita, da je zanje pristojno to sodišče. Predvideno je tudi pritožbeno sodišče. Sodišče mora na splošno delovati stroškovno učinkovito, pregledno in učinkovito, tudi v zvezi z imenovanjem sodnikov. Omogočati mora tudi posredovanje tretjih strani (na primer zainteresiranih okoljskih organizacij ali združenj delojemalcev).

### **3. Splošne ugotovitve**

3.1 EESO pozdravlja prizadevanja Evropske komisije za večstransko reformo reševanja sporov med vlagatelji in državo. Priznava tudi širšo dinamiko reforme reševanja sporov med vlagatelji in državo, večstranska prizadevanja komisije UNCITRAL in različna nacionalna prizadevanja.

3.2 Po njegovem mnenju je ključno, da EU ostane odprta za vse možnosti reforme reševanja sporov med vlagatelji in državo, zlasti ob upoštevanju več drugih pristopov in zamisli, ki so se pojavili v zvezi s to reformo. Predloge, ki so jih pripravile druge države in organizacije, bi morala preučiti in oceniti zlasti delovna skupina III komisije UNCITRAL.

3.3 EESO v zvezi s tem ugotavlja, da je bilo javno posvetovanje Komisije o možnostih za večstransko reformo reševanja naložbenih sporov osredotočeno zlasti na tehnična vprašanja v zvezi z ustanovitvijo stalnega večstranskega sodišča za naložbe. Poudariti želi, da so zainteresirane strani izrazile zelo različna stališča glede vprašanja, ali je Komisija v oceni upoštevala alternativna mnenja.

3.4 Čeprav se pogajanja za ustanovitev večstranskega sodišča za naložbe še niso začela ter bodo predvidoma dolgotrajna in zapletena, EESO pozdravlja večjo zavezanost Evropske komisije preglednosti, zlasti objavo osnutka pogajalskega mandata. EESO izraža pohvalo Svetu, ker je objavil končni mandat, ki so ga odobrile države članice. To je pomemben korak pri zagotavljanju, da razprave in morebitna pogajanja potekajo pregledno, odgovorno in vključujoče.

3.5 Organiziranje razprav pod okriljem komisije UNCITRAL je zlasti glede preglednosti korak v pravo smer, saj ta omogoča nevladnim organizacijam, da spremljajo pogovore in celo sodelujejo v njih. Kljub temu EESO ugotavlja, da vse zainteresirane strani še nimajo dostopa do postopka in da bi morala komisija UNCITRAL v okviru delovne skupine III k sodelovanju povabiti več organizacij – poslovnih združenj, sindikatov in drugih organizacij v javnem interesu. Postopek odločanja bi moral biti povsem pregleden in temeljiti na soglasju.

<sup>(15)</sup> <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Pages/IGWGOntnc.aspx>.

<sup>(16)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=COM:2017:493:FIN>.

<sup>(17)</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12981-2017-ADD-1-DCL-1/sl/pdf>.

3.6 EESO meni, da je ključnega pomena, da bi delovna skupina zaradi večje vključenosti sprejemala prispevke vseh zainteresiranih strani, in da je treba postopke za izbiro zainteresiranih strani še izboljšati in uravnovesiti. Glede tega poziva Evropsko komisijo, naj poskrbi za aktivnejše vključevanje EESO.

3.7 Ustanovitev večstranskega sodišča za naložbe je dolgoročen projekt, za katerega je potrebno sodelovanje kritične mase držav, ki bi bile pripravljene postati pogodbenice. Zato bi si morala EU čim bolj diplomatsko prizadevati, da prepriča tretje države, naj sodelujejo v pogajanjih. EESO meni, da je zlasti pomembno, da ta projekt izvajajo in podprejo tudi države v razvoju.

3.8 Prihodnje večstransko sodišče za naložbe bi si prizadevalo za poenostavitev postopka reševanja sporov med vlagatelji in državami v okviru velikega števila mednarodnih naložbenih sporazumov. Kljub nekaterim podobnostim med materialnopravnimi določbami o zaščiti naložb, vključenimi v dvostranske pogodbe o naložbah in sporazume o prosti trgovini s poglavji o zaščiti naložb, je težko popolnoma uskladiti sistem.

3.9 V ta namen bi bila potrebna širša reforma. Čeprav se še ne izvaja in ga še preučuje Sodišče, bi lahko sistem sodišč za naložbe, kot je naveden v sporazumu med EU in Kanado (CETA) <sup>(18)</sup> ter sporazumih o prosti trgovini med EU in Singapurjem <sup>(19)</sup>, EU in Vietnamom ter EU in Mehiko, vključen pa bo tudi v prihodnje sporazume <sup>(20)</sup>, zagotovil izkušnje in prispeval k oblikovanju pravil za večstransko sodišče za naložbe.

3.10 Namen priporočila Evropske komisije je vzpostaviti nov sistem za reševanje sporov med vlagatelji in državami. EESO priznava, da bi novi sistem lahko odpravil razloge za več pomislekov, ki jih je izrazila civilna družba, kljub temu pa ostaja nekaj temeljnih odprtih vprašanj, glede katerih so potrebna dodatna pojasnila.

### **Temeljna vprašanja**

3.11 Zainteresirane strani se zavedajo, da je večstranski proces reforme reševanja sporov med vlagatelji in državo še v začetnih fazah, in zastavljajo več temeljnih vprašanj glede ustanovitve večstranskega sodišča za naložbe. Ta se osredotočajo na naslednje vidike: področje uporabe – ali reforma zajema materialnopravne ali postopkovne vidike zaščite naložb ali oboje; dostopnost – ali bodo lahko tožbe na večstranskem sodišču za naložbe vlagali le vlagatelji ali tudi tretje strani, in izčrpanje notranjih pravnih sredstev – ali mora vlagatelj, preden lahko vloži tožbo pri večstranskem sodišču za naložbe, najprej izčrpati razpoložljiva notranja pravna sredstva. Ta vprašanja so obravnavana v tem mnenju.

3.12 EESO želi v zvezi s temi vprašanji poudariti, da bi bilo treba pri ustanovitvi večstranskega sodišča za naložbe upoštevati načelo subsidiarnosti in člen 1 PEU, ki določa, da „se odločitve sprejemajo čim bolj javno in v kar najtesnejši povezavi z državljanji“ <sup>(21)</sup>.

3.13 EESO je seznanjen s pomisleki, da bi lahko večstransko sodišče za naložbe vodilo v širitev sistema reševanja sporov med vlagatelji in državo, ne da bi najprej ustrezno obravnavali pomisleke glede sistema sodišč za naložbe, vključno z njegovo združljivostjo z zakonodajo EU. Meni, da mednarodno sodišče za naložbe ne bi smelo v nobenem primeru postati splošen nadomestek za reševanje domačih sporov v državah z ustreznimi sodnimi sistemi.

3.14 Več zainteresiranih strani je izrazilo znatne pomisleke glede reforme postopka pred oceno materialnega prava, ki bi ga uporabljalo prihodnje večstransko sodišče za naložbe, in glede pooblastila institucionaliziranega večstranskega organa za razlago teh norm. Obstajajo tudi pomisleki, da bi to lahko samo po sebi ustvarilo podlago za nove pristojnosti. Druge zainteresirane strani se strinjajo s stališčem Evropske komisije, da je materialno pravo opredeljeno v osnovnih sporazumih.

<sup>(18)</sup> <https://www.eesc.europa.eu/sl/agenda/our-events/events/multilateral-investment-court-hearing>.

<sup>(19)</sup> Sodišče Evropske unije je v mnenju 2/15 z dne 16. maja 2017 pojasnilo naravo sporazuma o prosti trgovini med EU in Singapurjem ter poudarilo, kateri deli sporazuma so v izključni pristojnosti EU, kateri pa v t. i. mešani pristojnosti, zaradi česar jih morajo ratificirati nacionalni parlamenti (<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-05/cp170052sl.pdf>).

<sup>(20)</sup> Na primer v sporazumu o prosti trgovini med EU in Čilom (ki se trenutno posodablja), sporazumu o gospodarskem partnerstvu med EU in Japonsko (ki je bilo sklenjeno leta 2017 in ne vsebuje poglavja o zaščiti naložb, a sta se pogodbenici dogovorili, da bosta o tem vprašanju še razpravljali in našli rešitev) ter prihodnjih sporazumih o prosti trgovini z Avstralijo in Novo Zelandijo.

<sup>(21)</sup> Poleg tega je to tudi del mednarodnih pogodb o človekovih pravicah, tudi Evropske konvencije o človekovih pravicah.

#### 4. Področje uporabe predlagane reforme: materialnopravne določbe o zaščiti ali postopek reševanja sporov

4.1 EESO ugotavlja, da je področje uporabe predlagane večstranske reforme omejeno na postopkovne vidike reševanja sporov med vlagatelji in državami.

4.2 Meni sicer, da bi bil primernejši bolj celosten pristop, ki bi zajel pomisleke tako glede materialnopravnih kot postopkovnih vidikov zaščite naložb, a priznava, da bi bil tak pristop zapleten in da bi bila zanj potrebna politična podpora na večstranski ravni.

4.3 V zvezi z razpravami v okviru komisije UNCITRAL je delovna skupina III opredelila več izzivov, tudi vprašanje, ali je mogoče pred materialnopravno obravnavati postopkovno reformo reševanja sporov med vlagatelji in državo. UNCITRAL meni, da bi bila to težavna, a ne nemogoča naloga. V okviru tega bo delovna skupina III preučila vprašanja, ki so sicer lahko povezana s postopkom, a obenem lahko pomembno vplivajo na legitimnost in doslednost sistema kot celote, na primer kodeks ravnanja za rzsodnike, financiranje, ki ga zagotovijo tretje strani, in vzporedni postopki.

4.4 Materialnopravna zaščita naložb običajno temelji na več načelih, med drugim na nacionalni obravnavi, obravnavi po načelu največjih ugodnosti, poštenu in enakopravni obravnavi ter jamstvu za prenos kapitala. Vendar pri tožbenih zahtevkih tujih vlagateljev za reševanje spora veljajo omejitve. Zahtevki na primer ne morejo temeljiti izključno na izgubi dobička ali spremembi nacionalne zakonodaje.

4.5 Države sprejemajo različne ukrepe za obravnavanje izraženih pomislekov. Ti segajo od bolj celostnih pristopov, kot je oblikovanje novih modelov sporazumov, s katerimi se nameravajo reformirati tako materialnopravni kot postopkovni vidiki zaščite naložb, do bolj ciljno usmerjenih pristopov, ki se osredotočajo na reformo bodisi materialnopravnega bodisi postopkovnega dela zaščite naložb. EESO ugotavlja, da je EU prek sistema sodišč za naložbe že začela spodbujati bolj celosten pristop, vsaj na dvostranski ravni.

4.6 Cilj, kot ga je opisala Komisija, je, da bi večstransko sodišče za naložbe po ustanovitvi postalo standardni model za reševanje sporov v zvezi z naložbami v vseh prihodnjih sporazumih EU, obenem pa naj bi nazadnje nadomestilo postopkovne mehanizme v obstoječih sporazumih o naložbah EU in držav članic.

4.7 Če bi se to zgodilo, bi bilo treba sedanji sistem reševanja sporov med vlagatelji in državo v tem okviru z ustanovitvijo večstranskega sodišča za naložbe reformirati tako, da bi se po eni strani zagotovila učinkovita zaščita neposrednih tujih naložb, po drugi strani pa v celoti odpravili razlogi za pomisleke zainteresiranih strani. EESO ugotavlja, da je bil v zvezi s tem dosežen znaten napredek, zlasti v okviru zadnjih sodobnih sporazumov o prosti trgovini, ki jih je sklenila EU.

#### 5. Javni interes

5.1 Po mnenju EESO je ključnega pomena, da večstransko sodišče za naložbe nikakor ne zmanjša možnosti EU in držav članic za izpolnjevanje njihovih obveznosti v okviru mednarodnih okoljskih sporazumov ter sporazumov o človekovih pravicah, delu in varstvu potrošnikov.

5.2 Sporazum o ustanovitvi večstranskega sodišča za naložbe bi moral vsebovati zlasti določbo o hierarhiji pravnih aktov, ki zagotavlja, da v primeru kakršnega koli neskladja med mednarodnim sporazumom o naložbah in kakršnim koli mednarodnim okoljskim ali socialnim sporazumom ali sporazumom o človekovih pravicah, ki zavezuje eno pogodbenico, udeleženo v sporu, prevladajo obveznosti iz mednarodnega okoljskega ali socialnega sporazuma ali sporazuma o človekovih pravicah<sup>(22)</sup>, da se prepreči prednost sporazumov med vlagatelji. Ta določba je zlasti pomembna za zagotavljanje, da imajo pogodbenice večstranskega sodišča za naložbe potrebno svobodo za doseganje ciljev v okviru Pariškega sporazuma, za kar so potrebne precejšnje spremembe predpisov za uspešen energetski prehod.

5.3 Potrebna so postopkovna jamstva zoper tožbe, usmerjene proti domači zakonodaji v javnem interesu, da se zagotovi pravica pogodbenic do urejanja s predpisi v javnem interesu, kot se jim zdi ustrezno, ki prevlada nad zaščito vlagatelja. EESO meni, da bi to lahko ustrezno dosegli le z vključitvijo izvetja na podlagi javnega interesa. Vendar morajo to spremljati ustrezna jamstva, da ne bo prihajalo do zlorab iz protekcionističnih razlogov. Pri opredelitvi pravice do urejanja s predpisi

---

<sup>(22)</sup> Za kritično analizo prejšnjih sodnih postopkov v zvezi z reševanjem sporov med vlagatelji in družbo glej Andreas Kulick: *Global Public Interest in International Investment Law (Globalni javni interes v mednarodnem naložbenem pravu)*, Cambridge University Press 2012, str. 225–306.

na področju socialne zaščite je treba v tem okviru izrecno omeniti kolektivne pogodbe, vključno s tristranskimi in splošnimi (*erga omnes*) sporazumi, da jih ne bi razlagali kot pogodbe, ki so v nasprotju z upravičenimi pričakovanji vlagateljev<sup>(23)</sup>.

5.4 EESO ugotavlja, da člen 8(18)(3) sporazuma CETA že določa, da vlagatelj ne sme vložiti tožbe, če je bila naložba izvedena na podlagi goljufivega prikazovanja stvari, prikrivanja, korupcije ali ravnanja, ki so vodili v zlorabo postopka. Prihodnji sporazum o ustanovitvi večstranskega sodišča za naložbe bi moral zagotoviti, da se ta določba uporablja tudi za veljavno zakonodajo glede goljufij, zlorab človekovih pravic ali kršitev (mednarodne) okoljske, socialne ali potrošniške zakonodaje.

5.5 V poslovnik večstranskega sodišča za naložbe bi bilo treba vključiti tudi stroga merila za preprečevanje neresnih zahtevkov in zagotavljanje, da se neutemeljene zadeve hitro zavrnejo. Predhodni pospešeni postopki za zavrnitev neresnih zahtevkov so pomembni, ker se bo s tem odpravil razlog za eno od kritik sedanjega sistema, saj se bodo preprečile prihodnje zlorabe sistema. Poleg tega bo tak pospešen postopek za pravno neutemeljene zahtevke prispeval k nižjim stroškom delovanja sodišča.

5.6 EESO ugotavlja, da je ena izmed perečih tem, omenjenih med javnim posvetovanjem, možnost financiranja sporov, ki ga zagotovijo tretje strani. Tovrstno financiranje morda ne služi prvotnemu cilju sporazumov o naložbah in lahko povzroči neprimerne spodbude. EESO zato priporoča proučitev učinka in potrebe po financiranju, ki ga zagotovijo tretje strani, in njegovem urejanju v okviru večstranskega sodišča za naložbe<sup>(24)</sup>.

## 6. Pravice in nasprotne tožbe tretjih strani

6.1 Po mnenju EESO je dopustnost stališč *amicus curiae*<sup>(25)</sup>, ki so že možna v okviru precejšnega števila postopkov reševanja sporov med vlagatelji in državo, dobrodošel prvi korak za zagotovitev uravnoteženega in pravičnega sistema. Vendar se mu zdi bistveno zagotoviti, da konvencija o ustanovitvi večstranskega sodišča za naložbe ne le omogoča dopustnost stališč *amicus curiae*, temveč zagotavlja tudi, da jih morajo sodniki ustrezno upoštevati pri sprejemanju odločitev.

6.2 EESO zato pozdravlja vključitev možnosti posredovanja tretjih strani v mandat večstranskega sodišča za naložbe. Vendar priporoča preučitev vloge tretjih strani, ki presega veljavna pravila komisije UNCITRAL, da bi zagotovili uravnotežen in pravičen sistem ter učinkovite pravice za prizadete tretje strani, ki so lahko (lokalni) prebivalci, delavci, sindikati, okoljske skupine ali potrošniki.

6.3 EESO veseli, da si Komisija v okviru predloga o sodišču za naložbe v sporazumu TTIP prizadeva za možnost posredovanj tretjih strani in da je v mandatu pojasnjeno, da so taka posredovanja na voljo vsem zainteresiranim stranem s pravnim interesom v zadevi. Komisijo poziva, naj zagotovi, da stalna merila v okviru večstranskega sodišča za naložbe ne bodo nepotrebno omejujoča in da bodo omogočila pravičen dostop do postopkov, in sicer v celoti v skladu z obveznostmi EU iz Aarhuške konvencije in v njihovem duhu.

6.4 Nekatere zainteresirane strani podpirajo stališče, da bi morale večstransko sodišče za naložbe obravnavati tudi tožbe tretjih strani in nasprotne tožbe držav zoper vlagatelje, kar je v skladu z dosedanjim razvojem v okviru starega sistema reševanja sporov med vlagatelji in državo. To sproža več pravnih in praktičnih vprašanj, ki jih je treba natančno preučiti. Ta možnost je na primer odvisna od veljavne zakonodaje, tj. od materialnopravnih določb, vključenih v sporazume v okviru pristojnosti sodišča.

6.5 EESO poziva Komisijo, naj zagotovi, da večstransko sodišče za naložbe vsaj ne onemogoči tožb prizadetih tretjih strani, ki so usmerjene proti tujim vlagateljem. V zvezi s tem bi lahko konvencija o ustanovitvi večstranskega sodišča za naložbe vsebovala določbe, ki bi omogočale take tožbe, ko pogodbenici mednarodnega sporazuma soglašata s pristojnostjo večstranskega sodišča za naložbe za take spore.

<sup>(23)</sup> Glej opombo 8.

<sup>(24)</sup> <http://ccsi.columbia.edu/work/projects/third-party-funding-in-investor-state-dispute-settlement/>.

<sup>(25)</sup> Amicus curiae: dobesedno „prijatelj sodišča“. Oseba z močnim interesom za zadevo na sodišču ali stališči o njej, vendar ni stranka v postopku, lahko sodišče zaprosi za vložitev prispevka, domnevno v imenu ene stranke, v resnici pa za predstavitev lastnega stališča. Več informacij je na voljo na <https://legal-dictionary.thefreedictionary.com/amicus+curiae>.

## 7. Odnosi z domačimi sodišči

7.1 EESO meni, da večstransko sodišče za naložbe pod nobenim pogojem ne sme negativno vplivati na pravosodni sistem EU in neodvisnost zakonodaje EU. Opominja, da je v mnenju REX/411 navedel, da obstajajo številni pomisleki, povezani s Pogodbama EU in ustavnim pravom, glede odnosa med reševanjem sporov med vlagatelji in državo ter pravnim redom EU. Zato se mu je zdelo „izredno pomembno, da Sodišče EU preveri skladnost ISDS s pravom EU v formalnem postopku pridobivanja mnenja, preden pristojne institucije sprejmejo odločitev in pred začetkom začasne veljavnosti katerega koli mednarodnega sporazuma o naložbah, ki ga je izpogajala Komisija“.

7.2 EESO želi v tem kontekstu opozoriti na dva primera, ki ju je proučilo Sodišče in sta temeljila na nekdanjem arbitražnem sistemu reševanja sporov med vlagatelji in državo ter sta relevantna za razpravo. Prvič, Sodišče je v svojem mnenju 2/15 z dne 16. maja 2017 o sporazumu o prosti trgovini med Evropsko unijo in Singapurjem ugotovilo, da EU nima izključne pristojnosti za reševanje sporov med vlagatelji in državo, ter sklenilo, da reševanje sporov med vlagatelji in državo „spore izločuje iz pristojnosti držav članic“. Drugič, Sodišče je v zadevi C-284/16, Slowakische Republik/Achmea BV, o sporazumih o naložbah znotraj EU razsodilo, da reševanje sporov med vlagatelji in državo spore izvzame iz pristojnosti sodišč držav članic EU in posledično tudi iz ureditve pravnih sredstev v pravnem sistemu EU.

7.3 EESO izraža pohvalo belgijski vladi, ker je zaprosila za mnenje v skladu s členom 218(11) PDEU glede združljivosti sistema sodišč za naložbe v sporazumu CETA s Pogodbama EU, kot je EESO predlagal v mnenju z naslovom Stališče EESO o specifičnih ključnih vprašanjih v pogajanjih o čezatlantskem partnerstvu za trgovino in naložbe (TTIP) <sup>(26)</sup>. EESO izraža upanje, da bo mnenje Sodišča 1/17 institucijam EU zagotovilo nujno potrebne smernice o pomembnih vprašanjih evropskega ustavnega prava.

7.4 EESO priznava, da nekatere zainteresirane strani menijo, da je najučinkovitejši način za ohranitev pristojnosti domačih sodišč omejitev zadev na večstranskem sodišču za naložbe na države in mednarodne organizacije, kot je EU. Reševanje sporov med državami je tudi privzeti mehanizem za reševanje sporov po mednarodnem javnem pravu, ki je bil uporabljen v že več sporazumih o naložbah, zato bi moral biti prednostna izbira na področju naložbenega prava. EESO ugotavlja, da nekatere druge zainteresirane strani menijo, da je reševanje sporov med vlagatelji in državo učinkovitejša možnost v primeru naložb, saj po njihovem mnenju zagotavlja nevtralnno, depolitizirano in stroškovno učinkovito reševanje sporov. To je bil privzeti način reševanja sporov v zvezi z naložbami že od njegove vzpostavitve pred desetletji.

7.5 EESO ugotavlja, da imajo zainteresirane strani različne poglede na vprašanje odnosa med nacionalnimi sodišči in večstranskim sodiščem za naložbe. Nekatere menijo, da bi moralo večstransko sodišče za naložbe veljati le za zadnjo možnost, potem ko bi se obvezno izčrpala vsa notranja pravna sredstva, drugi pa, da je pristop brez spreminjanja izbire, ki ga trenutno zagovarja Komisija, dobra podlaga tudi za večstransko sodišče za naložbe.

7.6 Vlagatelj ima v okviru pristopa brez spreminjanja izbire pravico, da se obrne na nacionalna sodišča ali neposredno na sistem sodišč za naložbe/večstransko sodišče za naložbe. Ko pa je postopek na eden od obeh načinov zaključen, ga vlagatelj ne more znova sprožiti pri drugem sodišču. Nekatere zainteresirane strani menijo, da je ta pristop ustrezen odgovor na pomisleke zaradi dejstva, da lahko vlagatelji zahtevajo obravnavo iste zadeve na več sodiščih. Ugotavljajo tudi, da ta pristop uporablja več mednarodnih sporazumov o naložbah <sup>(27)</sup>. Z analizo, ki jo je pripravila konferenca UNCTAD <sup>(28)</sup>, je bilo ugotovljeno, da določba o pristopu brez spreminjanja izbire poskuša izključiti hkratno mednarodno tožbo vlagatelja, da naj bi prišlo do kršitev mednarodnega sporazuma o naložbah, in domače postopke s strani podružnice vlagatelja zaradi domnevnih kršitev pogodbe ali notranje zakonodaje.

<sup>(26)</sup> Glej opombo 8.

<sup>(27)</sup> Številni sporazumi, ki so jih sklenile Združene države Amerike in Kanada, vključujejo določbe v skladu s pristopom brez spreminjanja izbire, npr. dvostranska pogodba o naložbah med Kanado in Jordanijo (2009) v členu 26 o pogojih za predložitev zahtevka v arbitražo.

<sup>(28)</sup> Sklop analiz UNCTAD: *Issues in International Investment Agreements II (Težave pri mednarodnih sporazumih o naložbah II), Investor-State Dispute Settlement (Reševanje sporov med vlagatelji in državo)*, UNCTAD, 2014: [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaeia2013-d2\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaeia2013-d2_en.pdf).

7.7 Zahteva, da se najprej izčrpajo notranja pravna sredstva, je temeljno načelo mednarodnega občega prava in mednarodnega prava o človekovih pravicah. Države članice EU so sklenile tudi več sporazumov o naložbah s tretjimi državami, v katerih se od strank izrecno zahteva, da izčrpajo notranja pravna sredstva<sup>(29)</sup>. Pravilo je utemeljeno s tem, da se državi, kjer je prišlo do kršitve, zagotovi možnost, da kršitev obravnava s svojimi pravnimi sredstvi, v okviru notranjega pravnega sistema, uporablja pa se, kadar naj bi mednarodni in notranji pravni postopki dosegli enak rezultat<sup>(30)</sup>. Meddržavno sodišče je menilo, da je to tako pomembno, da ni mogoča razlaga, da je bilo to pravilo implicitno razveljavljeno z mednarodnim sporazumom<sup>(31)</sup>. Zato se zdi nekaterim zainteresiranim stranem pomembno, da se to pravilo izrecno navede v sporazumu o ustanovitvi večstranskega sodišča za naložbe.

7.8 EESO glede na zgornjo razpravo spodbuja Evropsko komisijo, naj dodatno preuči vprašanje glede izčrpanja notranjih pravnih sredstev in kako bi ga lahko rešili v okviru večstranskega sodišča za naložbe.

## 8. Neodvisnost in legitimnost sodnikov

8.1 Ne glede na to, kakšna bi bila institucionalna struktura večstranskega sodišča za naložbe (ali bi bilo samostojna mednarodna organizacija ali povezano z obstoječo institucijo), bi bilo treba zaščititi njegovo neodvisnost. Imenovanje stalnih sodnikov je ključno za postopno vzpostavitev sodne prakse, s čimer bi se izboljšala predvidljivost in opustil pristop sedanjega reševanja sporov med vlagatelji in državo, ki velja za *ad hoc* pristop.

8.2 Če bi ustanovili večstransko sodišče za naložbe, bi morali biti končni cilj stalni sodniki. V začetnih fazah ustanavljanja bi se moralo sodišče organizirati ob upoštevanju števila zadev, ki jih bo obravnavalo. Slednje je odvisno od števila začetnih pogodbenic konvencije o ustanovitvi sodišča in števila sporazumov, za katere bo sodišče pristojno.

8.3 Čeprav v priporočilih Evropske komisije za mandat ni naveden način imenovanja sodnikov, EESO pozdravlja zavezanost določitvi jasnih in visokih meril, med drugim za kvalifikacije kandidatov in spoštovanje kodeksa ravnanja, kot je Magna carta sodnikov<sup>(32)</sup>, s čimer se bodo preprečila navzkrižja interesov in zagotovila neodvisnost sodnikov. To je ključnega pomena za zagotovitev pravne države in zaupanja javnosti.

8.4 Glede kvalifikacij sodnikov bi bilo treba zahtevati dokazljivo strokovno znanje ne le s področja mednarodnega javnega prava, temveč tudi s področij, kot so naložbeno, potrošniško, okoljsko in delovno pravo, pravo človekovih pravic ter reševanje sporov. Le tako se bo lahko zagotovilo, da bodo imeli sodniki potrebne izkušnje za obravnavanje zadev različnih vrst ter bodo v celoti razumeli in ustrezno ocenili pravni okvir, povezan z različnimi sektorji in vrstami naložb, za katere bo sodišče pristojno.

8.5 Poleg tega se EESO zavzema za postopek imenovanja sodnikov, ki bi bil pregleden in bi temeljil na merilih, s katerimi bi se zagotovilo pravično zastopanje vseh pogodbenic konvencije o ustanovitvi sodišča. Izbirni postopek bi moral biti pregleden, zanj pa bi se morala uporabljati načela javnega nadzora.

8.6 Za izboljšanje verodostojnosti in legitimnosti sistema je nujno tudi zagotoviti preglednost, dostopnost informacij širši javnosti ter dostopnost zainteresiranim stranem, na primer z akreditacijo. Pravila o preglednosti prihodnjega večstranskega sodišča za naložbe bi morala temeljiti na pravilih UNCITRAL o preglednosti pri arbitražnem reševanju sporov med vlagatelji in državo na pogodbeni podlagi ter konvenciji Združenih narodov o preglednosti pri arbitražnem reševanju sporov med vlagatelji in državo na pogodbeni podlagi (konvencija o preglednosti z Mauritiusa).

## 9. Učinkovit sistem

9.1 Za učinkovito upravljanje večstranskega sodišča za naložbe bi moralo biti pristojno sodno tajništvo. Čeprav zaenkrat ni jasno, ali bo sodišče novoustanovljena organizacija ali povezano z obstoječo mednarodno organizacijo, je treba zagotoviti, da se za delovanje tajništva dodelijo ustrezna sredstva.

<sup>(29)</sup> Glej na primer člen 5 dvostranske pogodbe o naložbah med Nemčijo in Izraelom iz leta 1976, člen 8 dvostranske pogodbe o naložbah med Egiptom in Švedsko iz leta 1978, člen 7 dvostranske pogodbe o naložbah med Romunijo in Šrilanko iz leta 1981, člen 8 dvostranske pogodbe o naložbah med Albanijo in Litvo iz leta 2007, člen XI dvostranske pogodbe o naložbah med Urugvajem in Španijo iz leta 1992 ter člen X dvostranske pogodbe o naložbah med Urugvajem in Poljsko iz leta 1991.

<sup>(30)</sup> Interhandel (Švica/ZDA), predhodni ugovori, 1959 I.C.J. Rep., str. 6, na str. 27 (21. marec). Na voljo na <https://www.icj-cij.org/files/case-related/34/034-19590321-JUD-01-00-EN.pdf>, str. 27.

<sup>(31)</sup> Elettronica Sicula S.p.A. (ELSI) (Italija/ZDA), sodba, 1989 I.C.J. Rep., str. 15, 28 I.L.M. 1109 (20. julij), točka 50.

<sup>(32)</sup> <https://rm.coe.int/16807482c6>.

9.2 V osnutku mandata je predlagano, naj upravne stroške krijejo pogodbenice, pri čemer naj bo razdelitev pravična in naj temelji na različnih merilih, kot so stopnja gospodarskega razvoja pogodbenic, število sporazumov posamezne pogodbenice v pristojnosti sodišča ter obseg mednarodnih naložbenih tokov in stanje mednarodnih naložb vsake pogodbenice.

9.3 V osnutku mandata pa ni nobenih informacij glede razdelitve stroškov v zvezi s sojenjem (razen tega, naj bo plačilo sodnikov fiksno). EESO v zvezi s tem prosi za pojasnila.

9.4 Velik delež neposrednih tujih naložb izpeljejo mala in srednja podjetja (MSP), ki morajo biti deležna enake ravni zaščite ter imeti enak dostop do reševanja sporov pod razumnimi pogoji in ob razumnih stroških.

9.5 Proučiti bi bilo treba tudi možnost pravnega mehanizma, ki bi sprtim stranem pomagal doseči sporazumno rešitev spora.

9.6 Vse odločitve večstranskega sodišča za naložbe bi morale biti izvršljive in javne.

#### **10. Visoka raven zaščite in morebitno prehodno obdobje**

10.1 Pomembno je upoštevati, da je sodišče lahko pristojno za posamezen sporazum le, če se s tem strinjata obe pogodbenici. V praksi to pomeni, da noben sporazum, ki ga podpiše EU ali država članica EU, ne bo samodejno v pristojnosti sodišča, če s tem ne soglašata tretja stran.

10.2 Zato bodo v morebitnem prehodnem obdobju med sedanjim sistemom reševanja sporov med vlagatelji in državo in sistemom sodišč za naložbe pa do ustanovitve večstranskega sodišča za naložbe še naprej veljali dogovorjeni postopki reševanja sporov, s čimer se bo zagotovila visoka raven zaščite naložb, saj je ta v okviru zakonodaje EU ustavna in možna, dokler se ne zaključi zadeva, ki jo je Belgija predložila Sodišču Evropske unije <sup>(33)</sup>.

V Bruslju, 12. decembra 2018

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

---

<sup>(33)</sup> Glej opombo 5.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi instrumenta za predpristopno pomoč (IPA III)**

(COM(2018) 465 final – 2018/0247 (COD))

(2019/C 110/28)

Poročevalec: **Dimitris DIMITRIADIS**

Zaprosilo	Evropski parlament, 2. 7. 2018 Evropska komisija, 12. 7. 2018 Svet Evropske unije, 18. 7. 2018
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za zunanje odnose
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	23. 11. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	12. 12. 2018
Plenarno zasedanje št.	539
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	181/1/1

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) podpira predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi instrumenta za predpristopno pomoč (IPA III) za obdobje 2021–2027.

1.2 EESO podpira tudi stališče, da bi morala biti smotrnost umeščena v samo jedro instrumenta IPA III, kar bi omogočilo boljše usmerjanje celotnih dodeljenih sredstev, pri katerem se upoštevajo zaveze upravičenk in njihov napredek pri izvajanju reform. Uporaba kazalnikov smotrnosti, ki je skladna z njegovimi prejšnjimi priporočili za instrument IPA II<sup>(1)</sup>, bo prispevala k skupni oceni instrumenta IPA III.

1.3 EESO meni, da je vzpostavitev instrumenta za predpristopno pomoč v skladu z novo strategijo Evropske komisije za Zahodni Balkan z naslovom *Verodostojna širitvena perspektiva in okrepljeno sodelovanje EU z Zahodnim Balkanom*, objavljeno 6. februarja 2018, in njenimi šestimi vodilnimi pobudami, ki segajo od okrepitve pravne države, okrepljenega sodelovanja na področju varnosti in migracij do skupnih preiskovalnih skupin, evropske mejne in obalne straže, razširitve energetske unije EU na Zahodni Balkan, zniževanja stroškov gostovanja in razvoja širokopasovnih omrežij v regiji<sup>(2)</sup>. Vzpostavitev je tudi v skladu s politiko Evropske unije glede širitve z morebitnim pristopom Turčije v prihodnosti.

1.4 EESO potrjuje svoje stališče na podlagi člena 49 Pogodbe o Evropski uniji, ki določa, da lahko za članstvo v Uniji zaprosi vsaka evropska država, ki spoštuje vrednote, kot so spoštovanje človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin, ter si prizadeva za njihovo spodbujanje.

1.5 EESO veseli dejstvo, da bo referenčni finančni znesek iz predloga uredbe o instrumentu IPA III za obdobje 2021–2027 glede na predlog Evropske komisije znašal približno 14,5 milijarde EUR.

<sup>(1)</sup> Mnenje EESO o instrumentu za predpristopno pomoč in vzpostavitvi evropskega sosedskega instrumenta (UL C 11, 15.1.2013, str. 77).

<sup>(2)</sup> Osnovna načela strategije EU glede širitve na Zahodni Balkan je Komisija 6. februarja 2018 zapisala v sporočilu *Verodostojna širitvena perspektiva in okrepljeno sodelovanje EU z Zahodnim Balkanom*, COM(2018) 65 final.



- 1.6 EESO se tudi strinja, da bo 25 % odhodkov EU namenjenih podpori za doseganje podnebnih ciljev.
- 1.7 EESO pozdravlja dejstvo, da se z instrumentom IPA III uvaja večja prožnost, saj se dodelitve za partnerice ne določijo že na začetku. Programski okvir instrumenta IPA bi moral temeljiti na razvijajočih se potrebah ter zagotavljati ravnovesje med predvidljivostjo in financiranjem na podlagi rezultatov.
- 1.8 EESO poudarja, da bi morale Evropska komisija ter države kandidatke in potencialne kandidatke v celoti sprejeti pripombe, izražene po vmesni oceni instrumenta IPA II <sup>(3)</sup>, in številna prejšnja priporočila EESO <sup>(4)</sup>.
- 1.9 EESO poudarja pomen predpristopne pomoči pri pospeševanju gospodarskih reform in ustvarjanju ugodnega in predvidljivega poslovnega okolja, da se spodbudita podjetništvo in ustanavljanje podjetij ter pomaga MSP pri rasti, s tem pa se povečata konkurenčnost in gospodarska rast ter ustvarjajo nova, dostojna delovna mesta.
- 1.10 EESO poudarja pomen programov gospodarskih reform ter smotrnega vključevanja socialnih partnerjev in drugih organizacij civilne družbe v proces priprave in izvajanja teh programov. Zavzema se za dodelitev dodatnih sredstev, tudi nepovratnih organizacijskih sredstev, za krepitev zmogljivosti socialnih partnerjev in organizacij civilne družbe, da bi lahko te učinkovito sodelovale v teh procesih. Spodbujati je treba izboljšanje kakovosti in vsebine socialnega dialoga v državah kandidatkah in potencialnih kandidatkah.
- 1.11 EESO meni, da je financiranje, ki ga zagotavlja instrument IPA III, pomembno za vključitev gospodarstev Zahodnega Balkana v EU.
- 1.12 EESO podpira stališče, da je napredek upravičenk instrumenta IPA pri izvajanju reform bistven za izboljšanje črpanja (med 64,3 % in 88,9 % za instrument IPA II) in uporabe teh sredstev, ter poudarja, da je treba okrepiti kulturo sodelovanja med upravičenkami z Zahodnega Balkana. Primer Turčije je precej bolj zapleten in kočljiv. Pri financiranju države, v kateri nadaljnega poslabšanja razmer na področju državljanskih pravic ne moremo v celoti izključiti, je potrebna previdnost, pri čemer je treba uporabiti načelo pogojevanja.
- 1.13 EESO poudarja, da je treba s predpristopno pomočjo povečati zmogljivost uprav držav kandidat in potencialnih kandidat, da bi bile pripravljene na prihodnjo uporabo sredstev iz strukturnih skladov in na sodelovanje v skupni kmetijski politiki EU.
- 1.14 EESO je trdno prepričan, da bi morala EU vzpostaviti dosledne in učinkovite mehanizme za spremljanje razdeljevanja predpristopne pomoči med vse kandidatke in potencialne kandidatke. Zlasti v primeru Turčije bi bilo treba več pozornosti nameniti ustavitvi trajnih zamud v različnih sektorjih.
- 1.15 EESO predlaga pospešitev izvajanja instrumenta IPA III, zlasti v prvih letih, da se preprečijo strukturni zaostanki pri sklepanju pogodb in izvajanju ter da se postopoma zmanjšajo sedanje zamude. Komisija bi morala posebno pozornost nameniti posrednemu upravljanju sredstev z upravičenkami. Vmesna ocena je pokazala, da je bil učinek v smislu povečanja čuta odgovornosti sicer pozitiven, vendar pa rezultati pri sklepanju pogodb niso bili dobri in je prihajalo do velikih zamud pri izvajanju, zlasti v Turčiji.
- 1.16 EESO poudarja, da je treba spremljanje izvajati na podlagi kazalnikov, določenih v predlogu Evropske komisije. Relevantni kazalniki smotrnosti bodo opredeljeni in vključeni v programski okvir instrumenta IPA, za prejemnike sredstev EU pa bodo veljale sorazmerne zahteve glede poročanja. Rezultati pomoči iz instrumenta IPA III se bodo med drugim ocenjevali na podlagi poročil o širitvi. Sistem za poročanje o uspešnosti bi moral zagotavljati, da se podatki za spremljanje izvajanja in rezultatov zbirajo uspešno, učinkovito in pravočasno.
- 1.17 EESO meni, da bi morala Komisija redno spremljati ukrepe in pregledovati napredek pri doseganju rezultatov. Učinki instrumenta na lokalni in regionalni ravni se bodo ocenili na podlagi relevantnih kazalnikov in ciljev ter podrobne analize, v kolikšni meri lahko instrument šteje za ustreznega, učinkovitega in uspešnega ter ali zagotavlja dovolj veliko dodano vrednost EU in ali je skladen z drugimi politikami EU. Ocene bodo vključevale pridobljene izkušnje, ki lahko pomagajo opredeliti morebitne pomanjkljivosti/težave ali možnosti za nadaljnje izboljšave ukrepov ali njihovih rezultatov ter povečati njihovo uporabo oz. učinek.

<sup>(3)</sup> [https://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-instrument-pre-accession-assistance-ipa-ii-draft-report\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-instrument-pre-accession-assistance-ipa-ii-draft-report_en)

<sup>(4)</sup> Glej opombo 1.

1.18 EESO je trdno prepričan, da bi bilo treba določiti merila, med kandidatke in potencialne kandidatke pa razširiti dobre prakse, da bi dejavneje črpale sredstva.

1.19 EESO poudarja, da se v novem predlogu uredbe priznava pomen večjega usklajevanja in sodelovanja z drugimi donatorji in finančnimi institucijami, tudi iz zasebnega sektorja.

1.20 EESO poziva Evropsko komisijo, naj obravnava možnost dolgoročnejšega vidika v zvezi z izvajanjem. S tem se bo povečala raven predvidljivosti ter ublažil časovni pritisk, zlasti kadar se v trenutnem obdobju nakopičijo precejšnje zamude.

1.21 EESO meni, da je treba izboljšati splošno kakovost (delovnih) dokumentov, ki se uporabljajo za načrtovanje sektorskega pristopa, pa tudi pojasniti načrtovanje sektorskega pristopa z vsemi relevantnimi stranmi. Zato priporoča tudi sprejetje ukrepov za izboljšanje zmogljivosti Evropske komisije za vključitev horizontalnih vprašanj. Na splošno je treba povečati zmogljivost vseh institucij, ki so udeležene pri izvajanju predpristopne pomoči. To bi moralo vključevati tudi sorazmerno uporabo tehnične pomoči za podpiranje teh institucij v državah kandidatkah in potencialnih kandidatkah.

1.22 EESO je prepričan, da bi bilo treba instrument IPA III uporabiti za ozaveščanje o temeljnih vrednotah EU in dodani vrednosti predpristopne pomoči med splošno javnostjo v državah kandidatkah in potencialnih kandidatkah, in sicer s programi nepovratnih sredstev, ki bi jih upravljale delegacije Evropske unije.

1.23 EESO se strinja, da bi morala biti predpristopna pomoč povezana z (a) pravno državo, (b) dobrim upravljanjem in temeljnimi pravicami, (c) družbenoekonomskim razvojem, (d) prevzemanjem politik in pravnega reda EU, (e) dobrimi sosedskimi odnosi in spravo ter (f) regionalnim sodelovanjem.

## 2. Pravna država, dobro upravljanje in temeljne pravice

2.1 EESO poudarja, da je med standardi EU in standardi v vseh kandidatkah ali potencialnih kandidatkah še vedno velika razlika. Zdi se, da so razmere v Turčiji težavnejše kot v preteklosti, zlasti po neuspelem državnem udaru julija 2016 in razglasitvi izrednih razmer.

2.2 EESO meni, da bi se morale z instrumentom IPA III nadaljevati naložbe v projekte, povezane s pravno državo, ki so državam pomagali vzpostaviti zanesljiv in strokoven kazenski pregon in neodvisne sodne organe, ki niso izpostavljeni zunanjemu vplivu.

2.3 EESO meni tudi, da bi se morali posebni interesi kazati v vzpostavitvi učinkovitega sistema za zaščito mej, upravljanje migracijskih tokov, preprečevanje humanitarnih kriz in zagotovitev azila tistim, ki ga potrebujejo. Na teh področjih bi lahko bila tehnična pomoč EU v podporo praksam dobrega upravljanja zelo koristna. Poleg tega morajo vse kandidatke in potencialne kandidatke razviti mehanizme za preprečevanje organiziranega kriminala ter boj proti terorizmu in nezakonitemu priseljevanju. Turčija bi morala pokazati trdnejšo zavezanost izvajanju sporazuma o ustavitvi toka nedovoljenih migracij v Evropo prek Turčije, ki ga je z EU podpisala 28. marca 2016<sup>(5)</sup>.

2.4 EESO poudarja, da se javni sektor v vseh kandidatkah in potencialnih kandidatkah še vedno sooča s težavami, kot so klientelizem, nepreglednost, korupcija in neenakost.

2.5 EESO se zaveda, da se manjšine v vseh kandidatkah in potencialnih kandidatkah zaradi diskriminatornega ravnanja in odnosa še vedno soočajo s številnimi težavami.

2.6 EESO je trdno prepričan, da bi bilo treba prednost v okviru predpristopne pomoči dati pobudam za preoblikovanje in depolitizacijo javnega sektorja, spodbujanje preglednosti in odgovornosti, okrepitev e-uprave in izboljšanje upravljanja. Predpristopno pomoč bi bilo torej treba uporabiti za ustvarjanje dejanskih možnosti za vključevanje čim širšega kroga organizacij civilne družbe v oblikovanje vladnih politik.

<sup>(5)</sup> <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-turkey-statement-action-plan>.

2.7 EESO je trdno prepričan, da bi bilo treba civilno družbo priznati kot pomembnega akterja pri zagotavljanju pravne države, pri čemer bi morale v programih predpristopne pomoči imeti prednost pobude civilne družbe.

2.8 Poleg tega EESO meni, da bi morale imeti prednost pri predpristopni pomoči tudi financiranje institucij, ki se zavzemajo za enakost in spoštovanje civilnih pravic.

### 3. Družbenoekonomski razvoj

3.1 EESO priznava, da se potreba po finančni pomoči za te partnerice kaže z vztrajno visoko stopnjo brezposelnosti (npr. 21,6 % v nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji in 35,3 % na Kosovu<sup>(\*)</sup>) v prvem četrtletju leta 2018) ter počasnim dohajanjem držav EU glede višine BDP na prebivalca.

3.2 EESO se popolnoma zaveda, da partnerice z Zahodnega Balkana<sup>(6)</sup> in Turčijo pestijo revščina, visoka brezposelnost, siva ekonomija, nizke plače, korupcija, nezakonito ravnanje, izseljevanje kvalificiranih delavcev in beg možganov.

3.3 EESO meni, da je vloga izobraževanja v vseh partnericah z Zahodnega Balkana in Turčiji, z enakopravnim dostopom do izobraževalnih sistemov vred, bistvenega pomena za spodbujanje evropskih vrednot, razvijanje strpnosti do manjšin, povečevanje enakosti spolov, boj proti predsodkom in krepitev socialne kohezije.

3.4 EESO je tudi prepričan, da je treba z instrumentom IPA III izvajati „agendo za socialno kohezijo“ ter odpraviti vrzeli in neskladje v znanju in spretnostih z izboljšanjem uspešnosti in učinkovitosti izobraževalnih sistemov, hkrati pa odpravljati tudi izzive, povezane s trgov delo, ki jih prinašajo digitalizacija in tehnološke spremembe v gospodarstvu. Večja finančna podpora za programe poklicnega izobraževanja, vajeništvo ter programe vseživljenjskega učenja bi ob tesnejšem vključevanju socialnih partnerjev in drugih relevantnih organizacij civilne družbe v oblikovanje teh programov pripomogla k odpravi neskladja med kvalifikacijami in potrebami na trgu dela in zmanjšanju visoke stopnje brezposelnosti pa tudi k zapolnjevanju prostih delovnih mest.

3.5 EESO poudarja, kako pomembno je s predpristopno pomočjo vzpostaviti mehanizme za boj proti revščini in zagotoviti dostop do trga dela, zlasti mladim, ženskam in pripadnikom manjšin, ter s tem preprečiti izseljevanje in beg možganov.

3.6 Po mnenju EESO je za družbenoekonomski razvoj nujno poglobiti in razširiti socialni dialog. Socialni partnerji morajo imeti pomembno vlogo pri oblikovanju in izvajanju politik.

3.7 EESO je trdno prepričan, bi se bilo treba v vseh državah kandidatkah in potencialnih kandidatkah pri razdeljevanju predpristopne pomoči prednostno osredotočiti na izboljšanje zmogljivosti za krepitev makroekonomske stabilnosti ter podpiranje napredka na poti do delujočega tržnega gospodarstva, ki se bo sposobno spopasti s pritiskom konkurence in tržnimi silami znotraj Unije. Posebno pozornost pa je treba posvetiti tudi ravni podjetij v gospodarstvu upravičenk IPA III. Ne smemo namreč zanemariti podjetništva, samozaposlitve, malih in srednjih podjetij ter mikrofinanciranja.

3.8 EESO poziva, naj se pri razdeljevanju predpristopne pomoči posebna pozornost nameni izboljšanju tržne usmerjenosti zasebnega sektorja in konkurenčnosti zasebnih podjetij.

3.9 EESO meni, da bi morala biti v okviru IPA III na voljo nepovratna sredstva za vsaj 36-mesečno delovanje organizacij civilne družbe.

3.10 Po mnenju EESO bi bilo treba še povečati učinek majhnih shem ponovne nepovratne pomoči za podeželske/ lokalne in male organizacije civilne družbe iz IPA II, zlasti z večjim vključevanjem organizacij civilne družbe v vse faze načrtovanja vseh shem ponovne nepovratne pomoči.

3.11 EESO poudarja, da morajo institucije, udeležene pri predpristopni pomoči, zagotavljati pomoč pri krepitevi digitalnih tehnologij in distribucije, varstvu okolja in določanju najvišjih standardov jedrske varnosti.

(\*) To poimenovanje ne vpliva na stališče o statusu ter je v skladu z RVSN 1244 in mnenjem Meddržavnega sodišča o razglasitvi neodvisnosti Kosova.

(6) Mnenje EESO Ekonomska in socialna kohezija ter vključevanje Zahodnega Balkana v EU – izzivi in prednostne naloge (UL C 262, 25.7.2018, str. 15).

3.12 EESO meni tudi, da bi moralo pri pridobivanju predpristopne pomoči prednost imeti ustanavljanje institucij, ki spodbujajo enak dostop do predšolske vzgoje, razvijajo poklicno izobraževanje, izboljšujejo kakovost visokega šolstva in izboljšujejo vseživljenjsko učenje, ter uvajanje mehanizmov in organov, ki urejajo delovna razmerja, postopke kolektivnih pogajanj in reševanje delovnih sporov ter strukturiran dialog med socialnimi partnerji.

#### 4. Prevzemanje politik in pravnega reda EU

4.1 EESO se zaveda, da je med standardi EU in standardi, ki se uporabljajo v vseh kandidatkah ali potencialnih kandidatkah, velika razlika.

4.2 EESO meni, da bi bilo treba države kandidatke in potencialne kandidatke spodbujati, da standarde, politike in prakse, vključno s pravili o državni pomoči, uskladijo s standardi, politikami in praksami Unije.

4.3 EESO poudarja, da morajo države kandidatke in potencialne kandidatke sicer poskrbeti za uskladitev z zakonodajnim delom pravnega reda EU, vendar pa se bodo morale tudi seznaniti in po potrebi uskladiti s politikami, ki se trenutno razvijajo in obravnavajo v EU, kot so evropski steber socialnih pravic, razvojni cilji tisočletja OZN in agenda za trajnostni razvoj do leta 2030, pa tudi s sodelovanjem med državami članicami EU glede tokov beguncev in migrantov ter integriranega nadzora meja.

#### 5. Dobri sosedski odnosi in sprava

5.1 Države kandidatke in potencialne kandidatke Zahodnega Balkana in Turčija še vedno trpijo zaradi posledic vojn in konfliktov, etničnega sovraštva, iredentističnih gibanj in zamrznjenih konfliktov, ki bi lahko znova izbruhnili. Odločno je treba spodbujati rešitev najbolj žgočih dvostranskih vprašanj pred pristopom k EU, čeprav bi se zaradi vztrajanja pri rešitvi vseh nerešenih vprašanj ta proces lahko zavlekel. Spodbujanje obnove trgovinskih in drugih gospodarskih odnosov med državami bi lahko pripomoglo k rešitvi sporov in gospodarski rasti.

5.2 Zato EESO odobrava pobude državnih izobraževalnih in kulturnih zavodov, visokošolskih ustanov in organizacij civilne družbe na področju sprave, dobrih sosedskih odnosov in sprejetja kritičnega odnosa do preteklosti.

5.3 EESO poudarja, da bi se postopek integracije lahko olajšal z izboljšanjem zmogljivosti organizacij civilne družbe in socialnih partnerjev, med drugim tudi poklicnih združenj, ter spodbujanjem povezovanja v mreže na vseh ravneh med organizacijami, ki imajo sedež v EU, in organizacijami upravičenk.

5.4 EESO meni, da bi moral instrument IPA III zagotoviti financiranje za organizacije civilne družbe, ki si prizadevajo izboljšati civilni prostor za delovanje in udeležbo. V okviru instrumenta IPA III bi bilo treba razširiti podporo za infrastrukturo civilne družbe ter regionalne tematske platforme in mreže civilne družbe.

#### 6. Regionalno sodelovanje

6.1 Energetska in prometna omrežja bi morala biti dejavnik razvoja in povezanosti regije. S tem bi zagotovili, da državljani kandidat in potencialnih kandidat na Zahodnem Balkanu in v Turčiji dobijo jasno predstavo o socialnih, gospodarskih in okoljskih prednostih, ki jih prinaša vstop v EU. Energetska učinkovitost in varčevanje z energijo sta na primer dejavnika, ki koristita dejavnostim podjetij ter ustvarjata zelena in tradicionalna delovna mesta.

6.2 EESO meni, da bi bilo treba prednost pri predpristopni pomoči nameniti institucijam in pobudam, ki vzpostavljajo vezi med kandidatki in potencialnimi kandidatki na področjih energije, komunikacij, digitalizacije, inovacij, prometa in varstva okolja. Primer dobre prakse bi lahko bilo sodelovanje med mestoma Kula v Bolgariji in Boljevac v Srbiji, ki sta želeli kupiti specializirana vozila, brezpilotne zrakoplove za nadzor in osebno zaščitno opremo za boj proti gozdnim požarom<sup>(7)</sup>.

6.3 EESO podpira pogodbo o prometni skupnosti, ki jo je EU 12. julija 2017 podpisala z državami kandidatki in potencialnimi kandidatki z Zahodnega Balkana, in pogodbenice spodbuja k njenemu nadaljnjemu razvoju. V povezavi s tem bi morale Evropska komisija, Evropska investicijska banka in partnerice z Zahodnega Balkana naložbe usmeriti v povezavo jedrnega omrežja TEN-T z infrastrukturo na Zahodnem Balkanu. Zato je zdaj potreben skupen program, v katerem bodo določena razpoložljiva sredstva in skupen časovni okvir.

<sup>(7)</sup> <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/SL/C-2018-3051-F1-SL-MAIN-PART-1.PDF>.

6.4 Z izboljšanjem infrastrukture se bodo zmanjšali stroški prevoza in energije, kar bo omogočilo večje naložbe na tem območju in olajšalo trgovino znotraj regije. Poleg tega bo spodbujanje digitalne nadgradnje in postopnega zmanjšanja stroškov mobilnega gostovanja na Zahodnem Balkanu prispevalo k razvoju podjetij, večji produktivnosti in izboljšanju kakovosti življenja. Vendar pomanjkljiva infrastruktura ni glavna ovira za sodelovanje med partnericami z Zahodnega Balkana. Sovražnost, ki izvira iz preteklosti, ter nedokončani in nerešeni spori med njimi omejujejo obseg in vsebino sodelovanja. To bi se lahko delno odpravilo s spodbujanjem projektov čezmejnega sodelovanja v okviru instrumenta IPA.

6.5 Medije in druge oblike komuniciranja bi bilo treba uporabiti, da se poudarita prisotnost in pomen dejavnosti EU v državah kandidatkah in potencialnih kandidatkah. Poleg tega bi bilo treba med celotnim procesom pristopa k EU nadgrajevati usposobljenost lokalnih javnih uslužbencev za vodenje in izvajanje projektov.

## 7. Posebne ugotovitve v zvezi s predlogom uredbe o IPA III

7.1 EESO meni, da predlog temelji na dosežkih in spoznanjih, pridobljenih v prejšnjih programskih obdobjih, ter da je ustrezen za uresničitev ciljev. Kljub temu ponovno poudarja, da so kandidatke in potencialne kandidatke izpostavljene precej drugačnim izzivom kot države članice in da je zato ključna precejšnja prožnost.

7.2 EESO v celoti podpira zastavljene cilje instrumenta IPA III, vendar poudarja, da je neposredne učinke kratkoročno težko ugotoviti. Zato priporoča, da se dodana vrednost prihodnjih posredovanj temeljito oceni v smislu obsega angažmaja, politične teže in zastopanja interesov za večino upravičenk. Pohvaliti bi bilo treba dejstvo, da proračunska podpora, dodeljena v sedanjem programskem obdobju, spodbuja institucionalno spremembo in okrepljen politični dialog v državah prejemnicah (npr. v Srbiji, Črni gori in Albaniji).

7.3 EESO ob upoštevanju težkih razmer v veliki večini upravičenk priporoča, da se ustrezno poenostavijo zahteve glede dokumentacije ter da se pozornost nameni podpori prejemnic pri prevzemanju odgovornosti za rezultate. Zato bi se morala nadaljevati prizadevanja za nadaljnji razvoj posrednega upravljanja, spremljati pa bi jih morali ukrepi za krepitev zmogljivosti, kar bi prispevalo h konstruktivni udeležbi zainteresiranih strani v celotnem procesu priprave programov.

7.4 EESO meni, da je treba v kandidatkah in potencialnih kandidatkah okrepiti dopolnjevanje instrumenta IPA III z ukrepi, ki se financirajo iz drugih virov.

7.5 EESO predlaga, naj se v kandidatkah in potencialnih kandidatkah v procesu pogajanj na nacionalni ravni sprejmejo posebni ukrepi, s katerimi bi se odpravili stalne zamude, ozka grla in neučinkovitosti, ki so nastali v sedanjem programskem obdobju. Seveda bi bilo treba upoštevati razmeroma omejena sredstva instrumenta IPA v primerjavi z nacionalnimi proračuni v nekaterih upravičenkah ter potrebo po trdnem soglasju med Evropsko komisijo in nacionalnimi institucijami ter podpreti politični dialog.

## 8. Dobre prakse

8.1 Obrazce vlog je treba še bolj poenostaviti in zlasti poenotiti v okviru instrumenta IPA, pa tudi v zvezi z drugimi donatorji in zahtevami nacionalne zakonodaje. Smernic in navodil je preveč, zato bi jih bilo treba poenotiti, pri čemer bi se posebnosti nato povzele v ločenem poglavju.

8.2 Izboljšati bi bilo treba kvalifikacije, znanje in spretnosti javnih naročnikov, tudi organov za nadzor/revizijo, zlasti v primerih, ko gre za vprašanje razlage in je za odgovor potrebno veliko časa.

8.3 Nekatero sheme nepovratnih sredstev vključujejo pretirane zahteve glede analize projektne okolja, razmer v regijah itd., kar je za običajne prosilce zelo zahtevno. Velja lahko tudi obratno. Javni naročniki lahko najamejo strokovnjake, ki izvedejo take analize in ocenijo, kako uspešen bi lahko bil projekt.

8.4 Za uporabnikom prijaznejši pristop k prosilcem lahko uradniki v zadevnih javnih organih (ali ponudniki tehnične pomoči) vnaprej pregledajo svežnje vlog ali o njih svetujejo, zagotoviti pa bi bilo treba dodaten čas za izpolnitev upravnih zahtev.

- 8.5 V zvezi s spreminjanjem pogodb bi bilo treba zagotoviti prožnost in hitrejšo obdelavo. Običajno se program določi v enem do dveh letih, sledi pa dolgotrajen postopek oddaje vlog. Zato bi bilo treba omogočiti prožnejše spreminjanje pogodb.
- 8.6 V zvezi z odnosi z javnostmi, znamčenjem in prepoznavnostjo obstajajo možnosti za poenostavitev in optimizacijo zahtev. Poleg tega je treba povečati prepoznavnost projektov, ki jih financira EU.
- 8.7 Sektorsko in projektno dokumentacijo v zvezi s ciljnim vrednostmi kazalnikov bi bilo treba spremeniti, da bi bila usklajena z dejanskim obdobjem izvajanja.
- 8.8 Pogodbe o sektorskih reformah bodo prispevale k izvajanju reform politik in doseganju rezultatov za posamezne sektorje. Možna ukrepa, ki bosta sprejeta v okviru instrumenta IPA III, sta udeležba kvalificiranega osebja v operativni strukturi ter zagotovitev ustrezne in stalne tehnične podpore za operativno strukturo. Okrepiti bi bilo treba čut odgovornosti ključnih zainteresiranih strani v zvezi s postopkom. Kar zadeva izzive pri načrtovanju programov, bi lahko določanje zaporedja pogodb v programu vodilo do kršitve pogodbenega roka, pozneje pa bi lahko v postopku izvajanja nastale številne težave.
- 8.9 Potencialna tveganja, ki so se pojavila med obdobjem poročanja za IPA II, so pokazala, da je treba zagotoviti zavezanost ter učinkovito sodelovanje in usklajevanje med ministrstvi. To je potrebno zaradi zapletenosti ukrepanja in pristojnosti, ki si jih delijo različne nacionalne institucije, saj so predvidene reforme v pristojnosti različnih vladnih resorjev.
- 8.10 Težave pri pripravah na javna naročila/sklepanje pogodb na ravni projektov zajemajo zlasti težave pri izpolnjevanju določenih pogojev, izzive pri usklajevanju z drugimi povezanimi projekti/pogodbami in določanju njihovega zaporedja, pa tudi pomanjkanje zmogljivosti za pravočasno pripravo kakovostne razpisne dokumentacije.
- 8.11 Z vidika sklepanja pogodb so glavna pridobljena spoznanja, ki bi jih bilo treba upoštevati v prihodnosti: neustrezna zmogljivost zaradi fluktuacije zaposlenih v institucijah upravičenk, slaba kakovost dokumentacije, ki jo predložijo upravičenke, pomanjkanje notranjega praktičnega strokovnega znanja za zapletene projekte, potreba po povečanju čuta odgovornosti zainteresiranih strani v zvezi s postopkom, zahtevno določanje zaporedja pogodb v programu, ki bi lahko vodilo do kršitev pogodbenega roka in/ali roka izvedbe, pravočasna izpolnitev pogojev itd.
- 8.12 Pogosto se pojavi težava zaradi neskladja med kazalniki iz začetne sektorske/projektne dokumentacije in poznejšimi vrednostmi ob koncu obdobja poročanja glede programa. Poleg tega sta v nekaterih primerih neustrezna kakovost in obseg kazalnikov, kar preprečuje učinkovito spremljanje izvajanja programa.
- 8.13 Vsebina nekaterih pogodb, ki jih upravljajo decentralizirani organi, je odvisna od rezultatov prejšnjih pogodb, ki so jih sklenili javni naročniki na centralni ravni. Zato obstaja tveganje glede pravočasnosti razpisov in izvajanja pogodb, ki jih upravljajo decentralizirani organi.

V Bruslju, 12. decembra 2018

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Instrument za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje ter instrument za sodelovanje na področju jedrske varnosti**

(COM(2018) 460 final – 2018/0243 (COD))

(2019/C 110/29)

Poročevalec: **Cristian PÎRVULESCU**

Zaprosilo	Evropski parlament, 2. 7. 2018 Evropska komisija, 12. 7. 2018 Svet Evropske unije, 18. 7. 2018
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije člen 206 Pogodbe Euratom
Pristojnost	strokovna skupina za zunanje odnose
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	23. 11. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	12. 12. 2018
Plenarno zasedanje št.	539
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	176/0/1

**1. Sklepi in priporočila****1.1 Instrument za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje**

1.1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) podpira splošne in posebne cilje predloga in meni, da so prizadevanja za racionalizacijo instrumentov, ki se uporabljajo za sosedstvo in tretje države, dobrodošla in koristna. EU mora graditi konstruktiven, realističen in pragmatičen odnos s sosednjimi in tretjimi državami, katerega osrednji element morajo ostati vrednote.

1.1.2 Odbor ugotavlja, da je iz predloga razvidno, da so Komisija in druge evropske institucije ter države članice odločene podpreti razvoj sistemov civilne družbe, demokracije in varstva človekovih pravic. Delovanje novega konsolidiranega instrumenta bi bilo treba v vseh fazah, od načrtovanja do spremljanja in ocenjevanja, usmeriti v spodbujanje vrednot EU, med njimi pravne države, celovitosti, pluralizma, demokracije in varstva človekovih pravic. V zvezi s tem Odbor Evropsko komisijo poziva, naj znatno poveča sredstva, namenjena za človekove pravice in demokracijo ter tematske programe civilne družbe.

1.1.3 Odbor podpira cilj instrumenta za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje, tj. podpirati in spodbujati vrednote in interese Unije po vsem svetu za uresničitev ciljev in načel njenega zunanjega delovanja. V sporočilu je nadalje navedeno, da bo pri izvajanju te uredbe zagotovljena skladnost z drugimi področji zunanjega delovanja in drugimi ustreznimi politikami EU, kot je določeno v agendi za trajnostni razvoj do leta 2030 (v nadaljevanju: agenda 2030). To pomeni upoštevanje učinka vseh politik na trajnostni razvoj na vseh ravneh – na nacionalni ravni, znotraj EU, v drugih državah in na svetovni ravni.

1.1.4 Odbor ob tej priložnosti opominja Evropsko unijo, da je v agendi 2030 predvidena ureditev, v kateri bo vsaka država ob upoštevanju različnih ravni nacionalnega razvoja in zmogljivosti, beležila trajno, vključujočo in trajnostno gospodarsko rast, socialni razvoj, vključno z dostojnim delom za vse, ter varstvo okolja. Gre za ureditev, v kateri so demokracija, dobro upravljanje in pravna država, pa tudi spodbudno okolje na nacionalni in mednarodni ravni, bistveni elementi trajnostnega razvoja.

1.1.5 Pri tej glavni odgovornosti, in sicer podpora akcijskega načrta agende 2030 za ljudi, planet in blaginjo, je potrebna večja osredotočenost na podporne instrumente ter na to, kako so organizirani in skladni s težavno realnostjo globalnih politik. Racionalizacija in poenotenje instrumentov, ki se uporabljajo, sta velik korak na poti k učinkovitim in v prednostne naloge usmerjenim ukrepom pri uresničevanju predlaganih ciljev. EU se pogosto znajde v položaju, ko mora odločno ukrepati na področju podpore ranljivih skupin in posameznikov. To je odgovornost, ki jo mora še naprej izpolnjevati in ustrezno prevzemati.

1.1.6 Države sosedstva in tretje države se spopadajo z velikimi, raznovrstnimi in medsebojno povezanimi težavami. V obstoječem globalnem ozračju, v katerem se zdi, da so reforme, ki spodbujajo demokratizacijo, politično stabilnost in gospodarski razvoj, zastale, mora EU pospešiti svoja prizadevanja, ne pa jih opustiti. Ohranjati mora stalne stike z vladami sosednjih in tretjih držav ter jih motivirati in spodbujati k odgovornemu sodelovanju. Njeni odnosi s temi vladami, ki temeljijo na partnerstvih, bi morali biti stabilni, odločni in trdno usmerjeni v izboljšanje življenjskih razmer tamkajšnjih prebivalcev.

1.1.7 Odbor je naklonjen temu, da bo EU do leta 2030 proaktivno podpirala odpravo revščine in lakote, da se bo borila proti neenakosti znotraj držav in med njimi, da bo izoblikovala miroljubne, pravične in vključujoče družbe, varovala človekove pravice in spodbujala enakost spolov ter opolnomočenje žensk in deklet ter zagotavljala trajno zaščito planeta in njegovih naravnih virov.

1.1.8 Odbor v tem predlogu pozdravlja prizadevanja za zmanjšanje upravnega bremena za institucije EU in države članice ter za večjo osredotočenost na politične cilje in zavezanost zunanjim partnerjem. Odbor pozdravlja in podpira pomembne izboljšave, podane v predlogu: večjo poenostavitev in prožnost ter boljše spremljanje rezultatov.

1.1.9 Odbor pozdravlja dejstvo, da bi se proračunska in nadzorna pooblastila Evropskega parlamenta razširila z vključitvijo dejavnosti, ki se trenutno financirajo iz Evropskega razvojnega sklada, v proračun EU.

1.1.10 Odbor spodbuja Evropsko komisijo, naj nadgradi dosežke in napredek, ki so bili ustvarjeni s prejšnjimi instrumenti. V okviru instrumenta za demokracijo in človekove pravice so bile na primer priznane vse ekonomske, socialne in kulturne pravice ter je bil spodbujen socialni dialog<sup>(1)</sup>. Organizacije civilne družbe, ki se borijo za svobodo, demokracijo, človekove pravice in poštene volitve, so prejele podporo kljub temu, da so imele nekatere vlade do njih sovražen odnos. To zavezo bi bilo treba ohraniti in nadgraditi.

1.1.11 Odbor poudarja pomen demokratičnih in volilnih procesov v sosednjih in tretjih državah ter poziva Evropsko komisijo, naj prednostno obravnava razvoj močnih in neodvisnih volilnih institucij. Institucije EU bi morale tesno sodelovati z Beneško komisijo Sveta Evrope, OVSE in mrežami strokovnjakov za volitve, da bi s svojo temeljno podporo uresničile cilj trdnih in poštenih volilnih postopkov.

1.1.12 Odbor spodbuja države članice k polnemu sodelovanju, da bi prek njihovih dolgoletnih odnosov s sosednjimi in tretjimi državami izboljšali rezultate delovanja instrumenta.

1.1.13 Odbor podpira priporočila, ki jih je Evropski odbor regij navedel v mnenju, prav tako pa spodbuja Komisijo, da vselej zagotovi, da se z ustreznimi zainteresiranimi stranmi, med njimi lokalnimi in regionalnimi organi, opravijo ustrezna posvetovanja in da so jim pravočasno na voljo ustrezne informacije, kar jim omogoča dejavno vlogo pri oblikovanju in izvajanju programov ter povezanem postopku spremljanja programov. Odbor prav tako poudarja, da bi morala biti demokracija na podnacionalni ravni vključena med vodilna načela, saj sta lokalna in regionalna raven tisti, na katerih lahko državljani najbolj neposredno izkusijo demokracijo.

## 1.2 Instrument za sodelovanje na področju jedrske varnosti

1.2.1 V zvezi z vprašanjem evropskega instrumenta za jedrsko varnost je postalo po jedrski katastrofi v Fukušimi popolnoma jasno, da so razsežnosti težav in tveganj v zvezi z uporabo jedrske energije svetovne. Žal v predlogu ni predvideno, da bi se legitimne zahteve državljanov, civilne družbe in podjetniškega sektorja po dolgoročnem načrtovanju na področju jedrske energije obravnavale na strateški in politični ravni.

<sup>(1)</sup> Mnenje EESO o evropskem instrumentu za demokracijo in človekove pravice (EIDHR), poročevalec: g. Iuliano (UL C 182, 4.8.2009, str. 13); mnenje EESO o instrumentu za razvojno sodelovanje Evropske unije: vloga organizirane civilne družbe in socialnih partnerjev, poročevalec: g. Iuliano (UL C 44, 11.2.2011, str. 123).



1.2.2 Odbor pozdravlja namero Komisije, da bi jedrsko področje vključevalo dejavnosti, ki so v skladu z razvojno politiko in politiko mednarodnega sodelovanja na področju zdravja, kmetijstva, industrije in socialnih projektov, namenjenih odpravi posledic jedrskih nesreč. Vendar pa ni jasno, kako bo mogoče to namero uresničiti v praksi s proračunom, ki je na voljo, in obstoječim institucionalnim okvirom.

1.2.3 Mednarodna agencija za atomsko energijo ima bistveno vlogo in bi morala prevzeti odgovornost za zagotavljanje preglednosti in zgodnjega opozarjanja v zvezi z razvojem novih jedrskih elektrarn po svetu. EU bi morala za spodbujanje jedrske varnosti v polni meri sodelovati s svetovnimi institucijami in organizacijami.

1.2.4 Z dodatnimi prizadevanji je treba zagotoviti, da bodo obstoječi in načrtovani obrati v evropskem sosodstvu delovali v skladu z visokimi standardi preglednosti in varnosti. EESO poziva vse države članice, naj podprejo ta cilj in jedrsko varnost uvrstijo med glavne cilje dvostranskih in večstranskih odnosov s partnerskimi državami.

1.2.5 Odbor ob upoštevanju ključnih globalnih izzivov, povezanih z jedrsko energijo, ter številnih jedrskih obratov v sosodstvu tudi meni, da so predvidena finančna sredstva za izvajanje te uredbe za obdobje 2021–2027 v višini 300 milijonov EUR v tekočih cenah znatno premajhna.

## 2. Splošne pripombe

### 2.1 Ozadje predloga – Instrument za sosodstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje

2.1.1 Sporočilo določa glavne prednostne naloge in skupni proračunski okvir za programe EU za zunanje delovanje v okviru razdelka „sosodstvo in svet“, vključno z vzpostavitvijo instrumenta za sosodstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje.

2.1.2 EU bo v okviru tega predloga še naprej lahko imela dejavno vlogo pri spodbujanju človekovih pravic, blaginje, stabilizacije, razvoja, varnosti, boja proti temeljnim vzrokom za nezakonite migracije, trgovine, boja proti podnebnim spremembam in varstva okolja ter na drugih področjih. Vendar bo to lahko naredila celoviteje, če bo ob večji prožnosti sredstva lahko preusmerila tja, kjer bodo potrebna zaradi sprememb v mednarodnem okolju.

2.1.3 Ta predlog zagotavlja okvir, ki omogoča izvajanje politik na področju zunanjega delovanja in mednarodnih obveznosti. Med mednarodnimi obveznostmi so agenda za trajnostni razvoj do leta 2030, Pariški sporazum o podnebnih spremembah, akcijska agenda iz Adis Abebe, Sendajski okvir za zmanjševanje tveganja nesreč za obdobje 2015–2030 in Resolucija Varnostnega sveta OZN št. 2282 (2016) o ohranjanju miru. Okvir politike EU vključuje določbe Pogodb v zvezi z zunanjim delovanjem, ki so podrobneje opredeljene v globalni strategiji EU za zunanjo in varnostno politiko, novem evropskem soglasju o razvoju, prenovljenem partnerstvu EU-Afrika in prenovljeni politiki o evropskem sosodstvu ter drugih dokumentih o politiki. Uredba bo prav tako predstavljala okvir za izvajanje akta o partnerstvu, ki bo nadomestil sedanji Sporazum iz Cotonouja in ki vzpostavlja pridružitve in partnerstvo med članicami skupine afriških, karibskih in pacifiških držav ter Evropsko unijo in njenimi državami članicami.

2.1.4 V oceni učinka je bilo ugotovljeno, da bi bilo mogoče večino instrumentov, razen tistih z zelo specifičnim značajem, kot je človekoljubna pomoč in njeno načelo nevtralnosti, združiti v en instrument, in sicer to velja za: skupno izvedbeno uredbo, instrument za financiranje razvojnega sodelovanja, Evropski razvojni sklad, Evropski sklad za trajnostni razvoj, mandat EIB za zunanja posojila, evropski instrument sosodstva, evropski instrument za demokracijo in človekove pravice, jamstveni sklad, instrument za prispevanje k stabilnosti in miru ter instrument partnerstva. Tisti instrumenti, ki bi morali ostati ločeni, so: instrument za predpristopno pomoč, humanitarna pomoč, proračun za skupno zunanjo in varnostno politiko, čezmorske države in ozemlja, vključno z Grenlandijo, mehanizem Unije na področju civilne zaščite, program „Prostovoljci EU za humanitarne pomoči“, podpora turški skupnosti na Cipru, rezerva za nujno pomoč in novi evropski mirovni instrument.

2.1.5 Združitev več instrumentov v en širši instrument bo omogočila racionalizacijo njihovih upravljavskih in nadzornih sistemov ter tako zmanjšala upravno breme za institucije EU in države članice. Namesto osredotočanja na različne postopke za pripravo programov bi se razprave bolj osredotočile na politične cilje in sodelovanje z zunanjimi partnerji. Poleg tega se bodo ukrepi, ki prejmejo kumulativno financiranje iz različnih programov Unije, revidirali samo enkrat, revizija pa bo zajela vse vključene programe in pravila, ki se uporabljajo zanje.

2.1.6 Poenostavitev ne pomeni zmanjšanja nadzora ali odgovornosti. Institucionalno ravnovesje bi bilo v celoti ohranjeno. Proračunska in nadzorna pooblastila Evropskega parlamenta bi se celo razširila, saj bi se dejavnosti, ki se trenutno financirajo iz Evropskega razvojnega sklada, vključile v proračun EU.

2.1.7 Finančna sredstva naj bi zajemala:

(a) 68 000 milijonov EUR za geografske programe, in sicer:

- vsaj 22 000 milijonov EUR za sosedstvo,
- vsaj 32 000 milijonov EUR za podsaharsko Afriko,
- 10 000 milijonov EUR za Azijo in Pacifik,
- 4 000 milijonov EUR za Ameriko in Karibe;

(b) 7 000 milijonov EUR za tematske programe, in sicer:

- 1 500 milijonov EUR za program za človekove pravice in demokracijo,
- 1 500 milijonov EUR za program za organizacije civilne družbe,
- 1 000 milijonov EUR za program za stabilnost in mir,
- 3 000 milijonov EUR za program za svetovne izzive;

(c) 4 000 milijonov EUR za ukrepe hitrega odzivanja.

2.1.8 Zneskom iz člena 6(2) se doda rezerva za nove izzive in prednostne naloge iz člena 15, ki bo znašala 10 200 milijonov EUR.

2.1.9 Državam, ki najbolj potrebujejo pomoč, zlasti najmanj razvitim državam, državam z nizkim dohodkom ter državam v krizi in po krizi ter v nestabilnih in ranljivih razmerah, vključno z majhnimi otoškimi državami v razvoju, je treba pri dodeljevanju sredstev dati prednost.

2.1.10 Programi za stabilnost in mir ter programi za človekove pravice in demokracijo, kakor tudi ukrepi hitrega odzivanja, so na voljo subjektom iz vseh držav, saj je v interesu Unije, da ima čim širšo ponudbo glede na svetovno raven ukrepov, težke okoliščine, v katerih je nudena pomoč, in potrebo po hitrem ukrepanju. Do sredstev so upravičene tudi mednarodne organizacije.

2.1.11 Novo evropsko soglasje o razvoju (v nadaljnjem besedilu: soglasje), ki je bilo podpisano 7. junija 2017, določa okvir za skupen pristop k razvojnemu sodelovanju Unije in njenih držav članic za izvajanje Agende 2030 in akcijske agende iz Adis Abebe. V središču politike razvojnega sodelovanja so izkoreninjenje revščine, boj proti diskriminaciji in neenakostim, načelo, da se nikogar ne prezre, in krepitev odpornosti.

2.1.12 Zlasti se, kot je bilo dogovorjeno v soglasju, pričakuje, da se bo iz ukrepov na podlagi te uredbe prispevalo 20 % uradne razvojne pomoči, financirane v skladu s to uredbo, za socialno vključevanje in človekov razvoj, vključno z enakostjo spolov ter opolnomočenjem žensk.

2.1.13 Da bi zagotovili sredstva tam, kjer so najbolj potrebna, zlasti v najmanj razvitih državah in državah v nestabilnih razmerah in konfliktih, bi morala ta uredba v obdobju izvajanja Agende 2030 prispevati k doseganju skupnega cilja, v skladu s katerim bi 0,20 % bruto nacionalnega dohodka Unije namenili za najmanj razvite države.

2.1.14 Ta uredba bi morala odražati dejstvo, da se je na strateške prednostne naloge treba osredotočiti tako geografsko (evropsko sosedstvo in Afrika ter države, ki so ranljive in potrebujejo največ pomoči) kot tudi tematsko (varnost, migracije, podnebne spremembe in človekove pravice).

2.1.15 Evropska sosedstva politika, kakor je bila revidirana leta 2015, si prizadeva za stabilizacijo sosednjih držav in krepitev odpornosti, zlasti z vzpostavitvijo glavnih razsežnosti trajnostnega razvoja: gospodarske, socialne in okoljske. Za uresničitev ciljev revidirane evropske sosedstva politike se ta osredotoča na štiri prednostna področja: dobro upravljanje, demokracijo, pravno državo in človekove pravice, s posebnim poudarkom na nadaljnjem povezovanju s civilno družbo; gospodarski razvoj; varnost ter migracije in mobilnost, vključno z odpravljanjem temeljnih vzrokov za nedovoljene migracije in prisilno razseljevanje.

2.1.16 Medtem ko bi se morale demokracija in človekove pravice, vključno z enakostjo spolov ter opolnomočenjem žensk, odražati v celotnem obdobju izvajanja te uredbe, pa bi morala imeti pomoč Unije v okviru tematskih programov za človekove pravice in demokracijo ter organizacije civilne družbe posebno dopolnilno in dodatno vlogo, saj ima globalni značaj in je njeno delovanje neodvisno od soglasja vlad in javnih organov zadevnih tretjih držav.

2.1.17 Med organizacijami civilne družbe bi moral biti širok nabor akterjev z različnimi vlogami in pooblastili, kar zajema vse nedržavne, neprofitne, nepristranske in nenasilne strukture, v okviru katerih se ljudje združujejo, da bi sledili skupnim ciljem in idealom, ki so lahko politični, kulturni, družbeni ali ekonomski. Delujejo na lokalnih, pa tudi na nacionalnih, regionalnih in mednarodnih ravneh ter vključujejo formalne in neformalne organizacije v mestih in na podeželju.

2.1.18 Uredba bi morala Uniji omogočiti, da se odzove na izzive in priložnosti, povezane z migracijami, ter hkrati dopolnjevati migracijsko politiko Unije in zavezo iz Agende 2030. S to zavezo (cilj trajnostnega razvoja 10.7) se priznava pozitiven prispevek migrantov k vključujoči rasti in trajnostnemu razvoju, potrjuje, da je mednarodno priseljevanje večrazsežnostni pojav, ki ima velik pomen za razvoj držav izvora ter tranzitnih in ciljnih držav, pri čemer je potreben skladen in celovit odziv, in se zavezuje k mednarodnemu sodelovanju, da bi se zagotovile varne, urejene in zakonite migracije, pri katerih bi se v celoti spoštovale človekove pravice in zagotavljala humana obravnava migrantov ne glede na njihov status migranta, begunca ali razseljene osebe. Tovrstno sodelovanje bi moralo tudi okrepiti odpornost skupnosti, ki sprejemajo begunce.

## 2.2 Posebne ugotovitve

2.2.1 Cilji trajnostnega razvoja zagotavljajo dobro podlago za povečanje skladnosti med notranjimi in zunanji politikami, pri čemer Odbor meni, da se je treba osredotočiti na cilje trajnostnega razvoja 16.3, 16.6 in 16.7, ki spodbujajo demokracijo, pravno državo, pregledne institucije ter participativen in reprezentativen postopek odločanja, saj so pomembni za poenotenje prizadevanj in njihovo strateško usmeritev.

2.2.2 Prednost novega instrumenta je spodbujanje skladnosti zunanjih ukrepov in delovanja. To skladnost je treba spodbujati na ravni evropskega upravljanja instrumenta ter na ravni sosedstva in tretjih držav, saj centralne in lokalne uprave teh držav nimajo enakih instrumentov za usklajevanje in izvajanje programov. Načrti za usklajevanje različnih dejavnosti na ravni vsake oblasti bi morali biti vzpostavljeni ob pomoči EU ter podpora in sodelovanju civilne družbe in družbenih akterjev.

2.2.3 Zaradi številnih izzivov in potreb partnerskih držav so za vsako državo potrebni izrazitejši procesi načrtovanja. To je priznано tudi v Sredstvih za izvajanje Agende 2030 in cilju trajnostnega razvoja 17, kjer je navedeno, da „obseg in ambicije nove agende zahtevajo oživitve globalnega partnerstva za zagotavljanje njenega izvajanja. To partnerstvo bo delovalo v duhu globalne solidarnosti. Olajšalo bo intenzivno globalno vključevanje v podporo izvajanja vseh splošnih in posebnih ciljev, tako da bo povežalo vlade, zasebni sektor, civilno družbo in druge akterje ter zbralo vsa razpoložljiva sredstva“.

2.2.4 Odbor je prepričan, da bi bilo treba tak proces vzpostaviti in da bi moral biti v njegovem okviru za vsako državo izdelan celovit načrt, za katerega bi bilo potrebno politično soglasje in ki bi pomenil prednostno nalogo na upravni ravni. Načrt bo v praksi zagotavljal sinergije in dopolnjevanja ter pomagal opredeliti ukrepe in učinek evropske podpore na partnerske države.

2.2.5 Odbor meni, da bi morala biti prizadevanja za poenostavitev upravnih in finančnih postopkov prednostna naloga, saj bi s tem organizacijam civilne družbe in lokalnim organom precej olajšali dostop do finančne pomoči EU.

2.2.6 Odbor podpira stališče, da znesek, dodeljen za zunanje delovanje, ne bi smel biti nižji od skupne vsote Evropskega sklada za razvoj in drugih instrumentov za zunanje financiranje. Prav tako soglašajo, da se prožnost ERS prenese v proračun EU.

2.2.7 Odbor poudarja pomen cilja trajnostnega razvoja 16, zlasti strukture upravljanja novega instrumenta in procesov odločanja znotraj slednjega. Kot predstavnik evropske organizirane civilne družbe s strokovnim znanjem in povezavami s številnimi sosednjimi in tretjimi državami je pripravljen igrati vlogo v tem instrumentu v vseh fazah njegovih ukrepov in projektov.

2.2.8 Odbor upa, da nadomestitev obstoječega evropskega instrumenta za demokracijo in človekove pravice, ki podpira cilj trajnostnega razvoja 16, zlasti ukrepe na področju človekovih pravic, temeljnih svoboščin in demokracije v tretjih državah, nikakor ne bo vplivala na vključenost in strukturo teh ukrepov, temveč jih bo predvsem okrepila.

2.2.9 Odbor se zaveda, da obstaja nujna potreba po ukrepanju na nacionalni in mednarodni ravni za boj proti podnebnim spremembam, ter podpira splošni cilj EU, da za ta namen dodeli najmanj 25 % svojega proračuna.

2.2.10 Odbor želi ponoviti izjavo iz Agende 2030 o povezanosti in vključujočem značaju ciljev trajnostnega razvoja, ki so ključni za uresničitev agende. Priporoča, da se vzpostavijo medsektorski programi, ki bi obsegali več pomembnih področij ukrepanja in bi lahko v posameznih tretjih državah zagotovili oprijemljive rezultate. Podnebne spremembe denimo slabo vplivajo na kmetijske dejavnosti v podsaharski Afriki. Dejstvo, da ni mogoče obdelovati zemlje, povzroča razpad skupnosti in je glavni razlog za priseljevanje v Evropo. V praksi bi lahko te ljudi obravnavali kot „podnebne begunce“, pri čemer je potreben celovit odziv, v jedru katerega bi morala biti zaustavitev dezertifikacije, vzpostavljeni pa bi morali biti tudi podporni programi za ogrožene ter tiste, ki so se odločili odseliti.

2.2.11 Tretje države, ki so tudi države izvora migrantov in beguncev, bi morali podpreti pri izboljšanju njihovih zmogljivosti in gospodarske infrastrukture ter jim pomagati pri soočanju z največjimi ekonomskimi, političnimi, socialnimi in okoljskimi izzivi. V okviru instrumenta bi morali obravnavati temeljne vzroke migracij, zlasti v primeru beguncev, in strateško uporabo obstoječih virov za spodbujanje miru, stabilnosti, demokracije in blaginje v partnerskih državah.

2.2.12 Odbor opozarja, da naj bi se 10 % finančnih sredstev EU namenilo odpravljanju temeljnih vzrokov nedovoljenih migracij in prisilnega razseljevanja ter podpiranju upravljanja in vodenja migracij, vključno z zaščito pravic beguncev in migrantov v okviru ciljev te uredbe. Odbor želi ob tej priložnosti EU in države članice pozvati, naj spoštujejo mednarodne obveznosti glede migrantov.

2.2.13 Odbor glede omenjenega procesa načrtovanja v zvezi s spremljanjem, ocenjevanjem in poročanjem o izvajanju uredbe priporoča vključitev perspektive po posameznih državah. Z združevanjem ukrepov in kazalnikov po posameznih državah bi lahko opredelili sinergije in dopolnjevanje ali njihovo pomanjkanje ter njihovo skladnost s temeljnimi cilji politike EU.

2.2.14 Odbor bi načeloma spodbujal Evropsko komisijo, naj vselej zagotovi, da se z ustreznimi zainteresiranimi stranmi v partnerskih državah, tudi organizacijami civilne družbe in lokalnimi organi, opravijo ustrezna posvetovanja in da so jim pravočasno na voljo ustrezne informacije, kar jim omogoča dejavno vlogo pri oblikovanju in izvajanju programov ter povezanih postopkih spremljanja programov.

2.2.15 Odbor pozdravlja namero, da se uporabi načelo prevzemanja odgovornosti, ko gre za partnerske države, ter meni, da je uporaba sistemov partnerskih držav za izvajanje programov prava pot. Vendar je treba poudariti, da je to mogoče le, če bodo vzpostavljeni pravi pogoji in verodostojna zagotovila glede učinkovitosti, integritete in nepristranskosti teh sistemov.

2.2.16 V zvezi s pripravo geografskih programov in vzpostavitvijo posebnega, prilagojenega okvira sodelovanja Odbor priporoča, da Evropska komisija ne upošteva le nacionalnih kazalnikov, temveč se osredotoči tudi na ozemeljsko opredeljene skupnosti, ki jim grozi, da bodo prezrte. Podeželske skupnosti in skupnosti, ki so oddaljene od glavnih mest in mestnih središč, so pogosto v negotovem in ranljivem položaju. Postati bi morale prepoznavne in bi jih bilo treba upoštevati pri načrtovanju.

2.2.17 Pri pripravi geografskih programov bi bilo treba upoštevati položaj neozemeljskih socialnih skupin in skupnosti, ki jih morda pestijo hude težave, kot so denimo mladi, starejši ljudje, invalidi in druge skupine.

### 2.3 Ozadje predloga – evropski instrument za jedrsko varnost

2.3.1 Cilj novega evropskega instrumenta za jedrsko varnost je spodbujati vzpostavljanje uspešnih in učinkovitih standardov za jedrsko varnost v tretjih državah v skladu s členom 206 Pogodbe Euratom, pri čemer se opira na izkušnje s področja jedrske varnosti v Skupnosti Euratom.

2.3.2 Cilj uredbe je dopolniti tiste dejavnosti jedrskega sodelovanja, ki se financirajo v skladu z [uredbo o instrumentu za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje, v nadaljnjem besedilu: uredba NDICI], zlasti dejavnosti v podporo prizadevanjem za visoko raven jedrske varnosti, varstvo pred sevanjem ter uporabo uspešnih in učinkovitih nadzornih ukrepov za jedrske snovi v tretjih državah, pri čemer te temeljijo na dejavnostih znotraj Skupnosti in so skladne z določbami te uredbe. Namen uredbe je zlasti:

- (a) spodbujanje učinkovite kulture jedrske varnosti, uveljavljanje najvišjih standardov jedrske varnosti in varstva pred sevanjem ter stalne izboljšave na področju jedrske varnosti;
- (b) odgovorno in varno ravnanje z izrabljenim gorivom in radioaktivnimi odpadki ter razgradnja in sanacija nekdanjih jedrskih območij in objektov;
- (c) vzpostavitev uspešnih in učinkovitih sistemov nadzornih ukrepov za jedrske snovi.

2.3.3 Ukrepi, financirani na podlagi tega predloga, bi morali biti skladni in se dopolnjevati z ukrepi, ki se izvajajo v okviru instrumenta za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje in zajemajo jedrske dejavnosti, ter v okviru instrumenta za predpristopno pomoč, Sklepa o čezmorskih državah in ozemljih, skupne zunanje in varnostne politike ter novo predlaganega evropskega mirovnega instrumenta, ki se financira zunaj proračuna EU.

2.3.4 Vrednost delovanja jedrske industrije EU na svetovnem trgu bo do leta 2050 znašala 3 bilijone EUR, industrija pa neposredno zaposluje pol milijona ljudi. V 14 državah članicah deluje 129 jedrskih reaktorjev, v 10 od teh držav pa se načrtuje izgradnja novih. EU ima najnaprednejše pravno zavezujoče standarde za jedrsko varnost na svetu, evropska podjetja pa so močno vključena v svetovno proizvodnjo jedrskega goriva. (Sporočilo za javnost EESO *poziva EU k sprejetju celovitejšje jedrske strategije (PINC)*, št. 58/2016, 22. 9. 2016)

#### 2.4 Posebne ugotovitve

2.4.1 Odbor pozdravlja predlog v obliki uredbe, ki zagotavlja njeno enotno uporabo, v celoti zavezujočo naravo in neposredno uporabo. Unija in Skupnost lahko dopolnjujeta in sta odgovorni za dopolnjevanje dejavnosti držav članic pri obravnavanju potencialno nevarnih razmer ali v primeru izredno dragih posredovanj. V predlogu je navedeno, da na nekaterih področjih, na katerih države članice niso dejavne, Unija in Skupnost ostajata glavni in včasih edini akter, ki posreduje.

2.4.2 Po jedrski katastrofi v Fukušimi je postalo popolnoma jasno, da so težave in tveganja v zvezi z uporabo jedrske energije svetovnih razsežnosti. EU ima edinstven profil, zaradi katerega je ena od glavnih odgovornih in domiselnih akterjev na področju globalnih prizadevanj tako za jedrsko varnost kot tehnologije čiste energije.

2.4.3 Žal v predlogu ni predvideno, da bi se legitimne zahteve državljanov, civilne družbe in podjetniškega sektorja po dolgoročnem načrtovanju na področju jedrske energije obravnavale na strateški in politični ravni. Ni jasno, kako bo EU uporabila svoja sredstva za obravnavanje ključnih izzivov na področju jedrske energije v zvezi z vse večjimi pomisleki glede čiste in cenovno dostopne energije ter potrebami po njej v EU in po svetu.

2.4.4 Mednarodna agencija za atomsko energijo ima bistveno vlogo in bi morala prevzeti odgovornost za zagotavljanje preglednosti in zgodnjega opozarjanja v zvezi z razvojem novih jedrskih elektrarn po svetu. EU bi morala pri spodbujanju jedrske varnosti v polni meri sodelovati s svetovnimi institucijami in organizacijami.

2.4.5 EU bi morala dejavno spodbujati najvišje standarde jedrske varnosti in poskrbeti, da se bodo najnaprednejši evropski postopki ter najboljše prakse in tehnologije spodbujali po vsem svetu, da bodo v prihodnje načrtovani reaktorji in obrati varni.

2.4.6 Z dodatnimi prizadevanji je treba zagotoviti, da bodo obstoječi in načrtovani obrati v evropskem sosedstvu delovali v skladu z visokimi standardi preglednosti in varnosti. EESO poziva vse države članice, naj ta cilj podprejo in jedrsko varnost uvrstijo med glavne cilje dvostranskih in večstranskih odnosov s partnerskimi državami.

2.4.7 EESO vztraja pri svojem stališču, da Evropski komisiji v njenem predlogu o usmeritvenem programu (PINC) o ciljih proizvodnje jedrske energije in naložb vanjo <sup>(2)</sup> ni uspelo obravnavati perečih vprašanj na področju konkurenčnosti jedrske energije, njenega prispevka k varnosti oskrbe, boju proti podnebnim spremembam in uresničevanju z ogljikom povezanega cilja ter njene varnosti, niti vprašanj o preglednosti in pripravljenosti na nesreče.

2.4.8 Odbor pozdravlja namero Komisije, da zagotovi skladnost in dopolnjevanje z instrumentom za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje, vključno z izvajanjem dejavnosti na jedrskem področju, ki dopolnjujejo njegove širše cilje. To velja zlasti za miroljubno uporabo jedrske energije v skladu z razvojno politiko in politiko mednarodnega sodelovanja na področju zdravja, kmetijstva, industrije in socialnih projektov, namenjenih odpravi posledic jedrskih nesreč. Vendar ni jasno, kako bosta lahko proračun, ki je na voljo, ter obstoječi institucionalni okvir to namero uresničila v praksi.

2.4.9 Odbor ob upoštevanju ključnih globalnih izzivov, povezanih z jedrsko energijo, ter obstoja številnih jedrskih obratov v sosedstvu meni, da so predvidena finančna sredstva za izvajanje te uredbe za obdobje 2021–2027 v višini 300 milijonov EUR v tekočih cenah precej nezadostna.

V Bruslju, 12. decembra 2018

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

---

<sup>(2)</sup> EESO, mnenje o usmeritvenem jedrskem programu, poročevalec: Brian Curtis, sprejeto 22. septembra 2016 (UL C 487, 28.12.2016, str. 104).



ISSN 1977-1045 (elektronska različica)  
ISSN 1725-5244 (tiskana različica)



**Urad za publikacije Evropske unije**  
2985 Luxembourg  
LUKSEMBURG

**SL**