



Vsebina

I *Resolucije, priporočila in mnenja*

MNENJA

**Evropski ekonomsko-socialni odbor**

**544. plenarno zasedanje EESO, 19.6.2019–20.6.2019**

2019/C 282/01	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Za prilagojen evropski pravni okvir za podjetja socialne ekonomije (mnenje na lastno pobudo) .....	1
2019/C 282/02	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Za boljše izvajanje stebra socialnih pravic in spodbujanje osnovnih storitev (mnenje na lastno pobudo).....	7
2019/C 282/03	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Za večjo ekonomsko konvergenco in konkurenčnost v makroregijah – primer strategije EU za Podonavje – vloga nadnacionalnih grozdov (raziskovalno mnenje) .....	14

### III Pripravljalni akti

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

##### **544. plenarno zasedanje EESO, 19.6.2019–20.6.2019**

2019/C 282/04	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropski centralni banki, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Evropski investicijski banki – Naložbeni načrt za Evropo: pregled stanja in naslednji koraki (COM(2018) 771 final) .....	20
2019/C 282/05	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu (vrh euroobmočja), Svetu, Evropski centralni banki, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Krepitev mednarodne vloge eura (COM(2018) 796 final) .....	27
2019/C 282/06	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog sklepa Sveta o smernicah za politike zaposlovanja držav članic (COM(2019) 151 final) .....	32
2019/C 282/07	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu in Svetu – Nadaljnja krepitev pravne države v Uniji – Trenutno stanje in možni naslednji koraki (COM(2019) 163 final) .....	39
2019/C 282/08	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog sklepa Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Sklepa št. 1313/2013/EU o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite (COM(2019) 125 final – 2019/0070 (COD)) .....	49
2019/C 282/09	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Evropski investicijski banki – Čist planet za vse – Evropska strateška dolgoročna vizija za uspešno, sodobno, konkurenčno in podnebno nevtravno gospodarstvo (COM(2018) 773 final) .....	51

---

#### **Popravki**

2019/C 282/10	Popravek Mnenja Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) 2015/757, da bi se ustrezno upošteval svetovni sistem zbiranja podatkov o porabi goriva ladij (UL C 240, 16.7.2019) .....	60
---------------	--	----

## I

*(Resolucije, priporočila in mnenja)*

## MNENJA

## EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

## 544. PLENARNO ZASEDANJE EESO, 19.6.2019–20.6.2019

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Za prilagojen evropski pravni okvir za podjetja socialne ekonomije****(mnenje na lastno pobudo)**

(2019/C 282/01)

Poročevalec: **Alain COHEUR**

Sklep plenarne skupščine	12.7.2018
Pravna podlaga	člen 32(2) poslovnika mnenje na lastno pobudo
Pristojnost	strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	28.5.2019
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	19.6.2019
Plenarno zasedanje št.	544
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	159/0/1

**1. Sklepi in priporočila**

1.1 V času, ko evropsko povezovanje išče nov zagon, je spodbujanje različnih oblik podjetij dejavnik pri ustvarjanju delovnih mest, inovacij, socialne kohezije ter konkurenčnosti v Evropi. Zakonodajca EU temelji na poenostavljenem konceptu obstoječih oblik podjetij na enotnem trgu, zato podjetja socialne ekonomije ni mogoče uvrstiti niti med pridobitne kapitalske družbe niti med neprofitne organizacije (s človekoljubnim namenom).

1.2 Podjetja in organizacije socialne ekonomije se upravljajo v skladu s skupnimi značilnostmi, vrednotami in načeli, kot so načelo, da imajo posamezniki in socialni cilji prednost pred kapitalom, prostovoljno in odprto članstvo ter demokratično upravljanje. Njihov namen ni čim bolj povečati kratkoročne dobičke, temveč zagotoviti dolgoročno uspešno poslovanje. Dobiček se ponovno vloži v ustvarjanje ali ohranjanje delovnih mest ali razvoj dejavnosti za doseg socialnega cilja ali pa se ga kolektivno razdeli glede na osebni prispevek članov.

1.3 Pravo EU ne upošteva bistvenih značilnosti socialne ekonomije, zlasti njenega drugačnega odnosa do dobička. Člen 54 PDEU se razlaga tako, da se podjetja delijo na dve skupini: subjekte s človekoljubnim namenom (neprofitna podjetja) in podjetja, ki izvajajo gospodarsko dejavnost za plačilo. V drugo skupino se torej brez razlikovanja in ne glede na pravno obliko uvrščajo vsa podjetja, ki ustvarjajo dobiček, ne glede na to, ali ga razdelijo ali ne.

1.4 V sodni praksi Sodišča Evropske unije in praksi odločanja Evropske komisije ni zaznati zadostnega interesa za podjetja, ki so v nacionalni zakonodaji imenovana „nepridobitna“ ali ki, ne glede na to opredelitev, temeljijo na merilih lastništva, upravljanja in uporabe dobička, v katerih se zelo razlikujejo od dobičkonosnih podjetij kapitalističnega značaja, zlasti pri pogojih za dostop do finančnih sredstev. Poleg tega bi morali imeti možnost, da se zaradi potrebne sprostitev potenciala vseh oblik podjetij in načela nevtralnosti v zvezi z različnimi oblikami organizacije podjetij v pravu EU prepreči razvoj enotnega poslovnega modela.

### 1.5 Zato EESO:

- predlaga, da se v zakonodajo EU vključi pravni okvir za ustrežnejše priznavanje podjetij socialne ekonomije. Ta bi temeljil na novem pojmu omejenega dobička, s katerim bi opredelili vsa podjetja, ki sicer lahko ustvarijo dobiček, vendar ga ne želijo razdeliti med lastnike, temveč želijo delovati v prid solidarnosti in javnega interesa,
- poziva Komisijo, naj izvede študijo o konceptu omejenega dobička in o modelih podjetij, ki delujejo na ta način. Na podlagi te študije bi lahko bolje določili potrebe pravnih, finančnih in fiskalnih okvirov, primernih za ohranitev konkurenčnih sposobnosti teh podjetij, in po potrebi oblikovali dobro prakso,
- poziva Komisijo, naj si še naprej prizadeva za obveščanje zadrug o njihovi upravičenosti do državne pomoči in hkrati ustrezne določbe razširi na vsa podjetja socialne ekonomije,
- prav tako poziva Komisijo, naj oblikuje razlagalno sporočilo k členu 54 Pogodbe o delovanju Evropske unije in drugim členom Pogodbe, ki zadevajo konkurenčno pravo, da bi v pravu EU pojasnili koncept nepridobitnega delovanja,
- poleg tega meni, da bi bilo treba k Pogodbi o delovanju Evropske unije priložiti protokol o raznolikosti oblik podjetij po vzoru protokola št. 26 o storitvah splošnega gospodarskega pomena, in poziva države članice, naj to revizijo vključijo v program prihodnjih reform.

## 2. Splošne ugotovitve

### 2.1 *Politično priznanje socialne ekonomije*

2.1.1 Socialna ekonomija je realnost, ki se pojavlja v gospodarstvu in na ozemlju Evropske unije. Zajema 2,8 milijona podjetij in organizacij različnih oblik, kot so zadruga, vzajemne družbe, socialna podjetja, združenja ali fundacije, ki opravljajo gospodarsko dejavnost, ustvarijo 8 % BDP Unije in zaposlujejo 13,6 milijona delavcev, kar je 6 % zaposlenih v Evropi. Mikropodjetja, mala in srednja podjetja ter velike družbe socialne ekonomije so dejavna v vseh sektorjih. Glede na obseg in raznolikost dejavnosti je socialna ekonomija izjemno pomembna za trajnostno, inovativno, socialno vključujočo in ekološko gospodarsko rast v Evropi.

2.1.2 Socialna ekonomija še vedno ni politično priznana. Določen napredek je bil dosežen, kakor je razvidno iz luksemburške deklaracije o socialni ekonomiji v Evropi „Koraki k izgradnji boljšega ekosistema za podjetja v socialni ekonomiji“ in sklepov Sveta za zaposlovanje, socialno politiko, zdravje in varstvo potrošnikov (EPSCO) o spodbujanju socialne ekonomije kot ključnega gonila gospodarskega in socialnega razvoja v Evropi, ki jih je 28 držav članic prvič sprejelo soglasno. Poleg tega je Evropska komisija leta 2018 obnovila mandat strokovne skupine EU za socialno podjetništvo (GECES), Evropski parlament pa je Komisijo pozval, naj zagotovi, da bodo značilnosti socialne ekonomije upoštewane pri oblikovanju evropske politike.

2.1.3 EESO je že večkrat opozoril, da je treba priznati socialno ekonomijo in v zakonodaji EU dejansko upoštevati različne oblike podjetij ter oblikovati poseben akcijski načrt za socialno ekonomijo.

2.1.4 Evropski steber socialnih pravic ne more biti učinkovit, če vanj niso vključena podjetja socialne ekonomije, zato je treba zagotoviti njihovo dejansko udeležbo v gospodarskem in socialnem razvoju EU. Podjetja socialne ekonomije so v času krize odpornejša od drugih in odigrajo vlogo socialnega blažilca, v običajnem obdobju pa ohranjajo in spodbujajo socialno kohezijo ter so vir socialnih inovacij. Poleg tega mnoga izmed njih tako s svojimi načeli delovanja kot s svojimi dejavnostmi ustrezajo ciljem stebra: njihov prvotni namen je uresničiti cilje, kot so spodbujanje varne in prilagodljive zaposlitve, socialni dialog in udeležba delavcev, varno, zdravo in ustrezno prilagojeno delovno okolje ter inovativni odzivi na nekatere osnovne socialne potrebe.

### 2.2 *Pomanjkanje pravnega priznavanja – dihotočno in poenostavljeno pojmovanje oblik podjetij*

2.2.1 Podjetja socialne ekonomije so v pravu EU priznana v zelo majhni meri. V preteklosti je bilo sprejetih nekaj pobud, ki so omogočile nastanek evropskih zadrug, vzajemnih družb, združenj in fundacij. Med njimi se je uspešno zaključila le pobuda v zvezi z osnutkom uredbe o statutu evropske zadruge.

2.2.2 Statutarni pristop po posameznih kategorijah se zdaj opušta, namesto njega pa se uporabljata dva nova pristopa:

- po eni strani spodbujanje koncepta socialnih podjetij na evropski ravni in izvajanje več finančnih instrumentov za izpolnitev njihovih finančnih potreb,
- na drugi strani pa nezavezujoča priporočila Komisije državam članicam, naj same spodbujajo podjetja socialne ekonomije, zlasti v primeru držav, ki še nimajo vzpostavljenih nacionalnih zakonodajnih okvirov.

2.2.3 Čeprav so Evropski parlament, Svet in Komisija napovedali, da si bodo prizadevali za razvoj celotne socialne ekonomije, so te različne oblike delovanja prilagojene socialnim podjetjem in ne zajemajo vseh podjetij socialne ekonomije. Poleg tega bi se zaradi teh ukrepov lahko ustvarilo preozko pojmovanje socialne ekonomije, ki bi bilo omejeno le na družbene dejavnosti.

2.2.4 Veljavna besedila in nedavni predlogi zakrivajo temeljni problem: celotna zakonodaja EU temelji na dihotomnem in torej poenostavljenem pojmovanju ekonomskih akterjev.

2.2.5 To dihotomijo, ki se je pojavila že v Rimski pogodbi, je sedaj mogoče najti v členu 54 PDEU, ki se nanaša na svobodo ustanavljanja. V skladu z njim sta v zakonodaji EU priznani dve vrsti subjektov: neprofitne organizacije, ki zajemajo le organizacije z ekonomsko nepridobitno dejavnostjo, ter podjetja, ki zajemajo zlasti družbe gospodarskega in civilnega prava, med katera so uvrščene tudi zadrage.

2.2.6 Ne glede na to, ali gre za zadrage, vzajemne družbe, socialna podjetja ali združenja, so vsa podjetja, ki izvajajo ekonomsko vzdržno dejavnost in v nekaterih primerih ustvarjajo presežke, vključena med profitna podjetja kapitalističnega značaja. Vendar podjetja socialne ekonomije ne sledijo cilju povečanja ali donosnosti kapitala, temveč socialnemu cilju.

2.2.7 Neustrezno upoštevanje posebnosti podjetij socialne ekonomije se kaže tudi v konkurenčnem pravu, saj se jih povezuje z drugimi podjetji, ki so opredeljena kot subjekti, ki opravljajo gospodarsko dejavnost na trgu, ne glede na njihov pravni status in način financiranja. Ta ravnodušnost do pravne narave in ciljev podjetij socialne ekonomije in posledično njihovih specifičnih omejitev z ekonomskega in finančnega vidika je včasih podkrepjena s sodno prakso in doktrino, prek katerih se redno uveljavlja stališče, da je standardni akter na trgu podjetje, ki si prizadeva ustvariti dobiček, da bi se čim bolj povečal dobiček ali donosnost vloženega kapitala.

2.2.8 Model pridobitnega podjetja kapitalističnega značaja se je razširil na vse evropske predpise, tako da se podjetja socialne ekonomije, četudi v državah članicah EU zagotavljajo številne koristi splošnega interesa, z izjemo morebitne opredelitve storitev splošnega gospodarskega pomena na nobenem od pravnih področij, kot so pravo o ustanavljanju podjetij, pravo gospodarskih družb, pravo o javnih naročilih ali davčno pravo, ne obravnavajo ločeno od drugih oblik podjetij.

2.2.9 Odkrito politično priznanje je treba dopolniti tudi s priznanjem na pravnem področju, zapisanim v PDEU, da bi odpravili temeljni vzrok nesporazumov.

2.2.10 V zakonodaji EU je uveljavljeno načelo nevtralnosti v zvezi z lastninskopravno ureditvijo v državah članicah.

To pomeni, da lastništvo podjetij ni v pristojnosti EU in da predpisi EU ne smejo določati lastninskopravnih ureditev.

2.2.11 Zakonodaja EU tudi ne sme posegati v odločitev, ali bo podjetje imelo strukturo kapitalističnega značaja, namenjeno ustvarjanju dobička, v kateri je moč odvisna od števila delnic ali deležev v lasti, ali strukturo, ki temelji na socialni ekonomiji, v kateri porazdelitev moči ne temelji na kapitalu, temveč na osebah, in v kateri je razdelitev presežkov strogo omejena ali pa se presežki celo sploh ne razdelijo, saj se v celoti namenijo za izvajanje dejavnosti podjetja.

2.2.12 Toda če se na podlagi nevtralnosti zanemarijo cela področja gospodarstva in se ena vrsta podjetij uveljavi kot model oziroma izhodišče za oblikovanje zakonodaje, potem je to načelo zlorabljeno.

2.2.13 EESO je že leta 2009 v mnenju na lastno pobudo o različnih oblikah podjetij poudaril, da je treba v EU uveljaviti gospodarsko raznolikost.

2.2.14 Pregledati je treba celoten pravni red EU, da bi bolje razumeli posebno vlogo in načine delovanja podjetij, ki delujejo v splošnem interesu in katerih uporaba prihodkov iz dejavnosti strogo sovpađa z uresničevanjem socialnih ciljev.

2.2.15 Poleg profitnih podjetij in neprofitnih organizacij je treba priznati še podjetja socialne ekonomije kot tretjo skupino gospodarskih akterjev, ki prostovoljno omejuje ustvarjanje dobička, da bi dali prednost uresničevanju drugih ciljev.

### 3. Posebne ugotovitve

#### 3.1 Omejeni dobiček: skupne značilnosti podjetij socialne ekonomije

3.1.1 Z uvedbo pojma podjetje z omejenim dobičkom (nizkoprofitno podjetje) bi poudarili temeljno razliko med podjetji socialne ekonomije in podjetji kapitalističnega značaja. Če je subjekt opredeljen kot nizkoprofitno podjetje, to pomeni, da je dobiček sredstvo in ne namen njegove dejavnosti.

3.1.2 Kot prvo, gre za gospodarsko donosno dejavnost, katere obstoj ni odvisen od finančne pomoči ali donacij.

3.1.3 Kot drugo, če se z dejavnostjo ustvarjajo presežki, se ti glede na strukturo podjetja namenijo za oblikovanje rezerve ali delovanje podjetja, da se z naložbami zagotovi nadaljevanje in razvoj njegove dejavnosti. Na primer zadruga lahko del presežka razdelijo svojim članom v obliki popustov ali obresti, pri čemer je mogoče povrniti le omejen del presežka, njegova razdelitev pa je v teoriji sorazmerna s poslovanjem članov v zadrugo in ni odvisna od njihovega kapitalskega deleža.

3.1.4 Kot tretje, edini namen njihove dejavnosti ne more biti ustvarjanje dobička. Podjetja socialne ekonomije s svojo dejavnostjo ne poskušajo doseči ciljev, kot je donosnost vloženega kapitala ali ustvarjanje čim večjega dobička. Njihovi cilji so v skladu z interesi njihovih članov ali v splošnem interesu, pri tem pa pogosto vključujejo tudi druge cilje na področju socialne, teritorialne ali okoljske kohezije.

3.1.5 Omejitve v zvezi z delovanjem in upravljanjem so neločljivo povezane z namenom podjetja in uradno opredeljene v njegovem statutu. Vendar je treba tudi v zakonodaji EU priznati obstoj akterjev, ki ustanavljajo te posebne oblike podjetij, in jim omogočiti razvoj na notranjem trgu.

3.1.6 Z uvedbo pojma omejenega dobička bi:

- (a) preprečili, da se opredelitev socialne ekonomije omeji le na socialna podjetja, tj. podjetja, ki izvajajo določene družbene dejavnosti, saj podjetja socialne ekonomije ne glede na sektor svojega delovanja zadovoljujejo številne gospodarske, socialne in teritorialne potrebe. Ustvarjeni presežki koristijo predvsem članom zadrug in vzajemnih družb ter lokalnim uporabnikom združenj za opravljanje storitev. Nikoli se ne izplačujejo hedge skladom ali vlagateljem iz različnih delov sveta;
- (b) zagotovili spoštovanje nacionalnih razlik v zvezi z oblikami podjetij ob upoštevanju načela subsidiarnosti.

#### 3.2 Medsektorska uporaba

Pojem omejenega dobička se lahko uveljavi v različnih politikah EU:

##### 3.2.1 Svoboda ustanavljanja

3.2.1.1 V zvezi s svobodo ustanavljanja bi s spremembo besedil omogočili uradno priznanje nizkoprofitnih podjetij.

3.2.1.2 Tako bi se lahko člen 54 PDEU in svoboda ustanavljanja nanašala na subjekte civilnega ali gospodarskega prava, vključno z zadrugami in drugimi pravnimi osebami javnega ali zasebnega prava, ne glede na to, ali gre za profitna ali nizkoprofitna podjetja.

3.2.1.3 Svoboda ustanavljanja je za nekatere oblike podjetij socialne ekonomije pravi izziv. Ker se njihov pravni položaj med državami članicami zelo razlikuje, morajo podjetja socialne ekonomije pri uresničevanju te svoboščine v državi članici ustanovitve pogosto sprejeti statute, ki niso v skladu s pravili delovanja, določenimi v matični državi članici. Dejansko za podjetja socialne ekonomije ne obstaja nobena pravna oblika, podobna evropski družbi. Z minimalnim priznavanjem podjetij socialne ekonomije, zlasti s razlagalnim sporočilom v zvezi s členom 54 PDEU, bi bilo mogoče zagotoviti, da bi se posebnosti teh podjetij v pravu EU bolj upoštevale, hkrati pa bi sprožili razmislek o različnih možnih odzivih na problem ustanavljanja podjetij, na primer prek okrepljenega sodelovanja.

3.2.1.4 To bi bil prvi korak v širšem procesu ozaveščanja in podpore za spodbujanje socialne ekonomije na evropski ravni. V ta proces je treba vključiti tako EU kot države članice, ki jih je treba spodbujati k oblikovanju ustreznih nacionalnih okvirov socialne ekonomije za vključevanje prožnih oblik nizkoprofitnih podjetij.

### 3.2.2 Konkurenčno pravo

3.2.2.1 Pojem omejenega dobička bi bilo treba uporabljati tudi v konkurenčnem pravu, in sicer brez poseganja v pravila, ki se uporabljajo za storitve splošnega gospodarskega pomena iz člena 106(2) PDEU, in besedil, ki člen dopolnjujejo ali razlagajo.

3.2.2.2 Čeprav je edino merilo za opredelitev področja uporabe pravil o konkurenci izvajanje gospodarske dejavnosti na trgu, bi lahko pri izvrševanju pravil uvedli nekaj prilagoditev, da bi se upoštevale nekatere posebnosti podjetij socialne ekonomije.

3.2.2.3 Tako je Sodišče EU na področju državnih pomoči priznalo poseben položaj zadrug v primerjavi s profitnimi gospodarskimi družbami zaradi omejitev, s katerimi se srečujejo pri dostopu do financiranja svojih dejavnosti. V eni od sodnih odločb je bilo ugotovljeno, da davčne ugodnosti za zadruge ni mogoče opredeliti kot zagotavljanje selektivne prednosti, saj položaj zadrug ni primerljiv s položajem gospodarskih družb.

Sodišče je kot utemeljitev navedlo posebne značilnosti zadrug v zvezi z nadzorom, njihovim odnosom do članov, s katerimi nimajo izključno gospodarskega razmerja, ter zlasti omejenim dostopom do kapitalskih trgov, zaradi česar je njihova rast odvisna od njihovih lastnih sredstev ali kredita.

3.2.2.4 Komisija se je v svojem sporočilu o pojmu državne pomoči seznanila s stališčem Sodišča o zadrugah. Navedla je, da se ugodna davčna obravnava zadrug ne šteje za državno pomoč.

### 3.2.3 Svoboda opravljanja storitev in javno naročanje

3.2.3.1 Dostop podjetij socialne ekonomije do javnih naročil je Komisija izpostavila kot posebno vprašanje in pri tem poudarila težave, s katerimi se nekatera izmed teh podjetij srečujejo pri sodelovanju na razpisih za zbiranje ponudb.

3.2.3.2 Možnost pridržanih javnih naročil je vnaprej izključena. Velja pa splošna izjema za gospodarske subjekte, katerih glavni cilj je družbeno in poklicno vključevanje invalidov ali prikrajšanih oseb. Poleg tega Direktiva 2014/24/EU državam članicam omogoča, da pravico do sodelovanja v postopkih javnega naročanja za zdravstvene, socialne in kulturne storitve pridržijo za nizkoprofitna podjetja, ki izpolnjujejo nekatera druga merila poslovanja.

3.2.3.3 Opozoriti pa je treba, da so nizkoprofitna podjetja pogosto v slabšem konkurenčnem položaju, kadar sodelujejo v postopkih za oddajo javnih naročil, tj. na razpisih za zbiranje ponudb, namenjenih podjetjem, ki temeljijo na liberalnem in zasebnem modelu. Tudi v tem primeru je lahko manjša velikost in težji dostop do virov financiranja naložb konkurenčna ovira, ne glede na vrsto dejavnosti. Ta različen položaj bi se moral upoštevati pri razdelitvi razpisov na sklope in v merilih za dodelitev, ki se nanašajo na ekonomsko najugodnejšo ponudbo.

### 3.2.4 Davčna ureditev

3.2.4.1 Na davčnem področju je Komisija, prav tako leta 2013, priznala pomen ugodnega davčnega okvira za nagrajevanje družbenega učinka socialnih podjetij. Poleg tega je treba začeti razpravo o ugodnem davčnem okviru, ki bi širše nagrajeval družbeni učinek vseh podjetij na področju socialne, okoljske in teritorialne kohezije.

V Bruslju, 19. junija 2019

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

---



**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Za boljše izvajanje stebra socialnih pravic in spodbujanje osnovnih storitev**

**(mnenje na lastno pobudo)**

(2019/C 282/02)

Poročevalec: **Raymond HENCKS**

Soporočevalec: **Krzysztof BALON**

Sklep plenarne skupščine	24.1.2019
Pravna podlaga	člen 32(2) poslovnika mnenje na lastno pobudo
Pristojnost	strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo
Datum sprejetja mnenja strokovne komisije	22.5.2019
Datum sprejetja na plenarnem zasedanju	19.6.2019
Plenarno zasedanje št.	544
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	128/3/6

## 1. Sklepi in priporočila

### Sklepi

1.1 V skladu z 20. načelom evropskega stebra socialnih pravic je v EU uveden pojem osnovnih storitev, ki kot tak ne obstaja v Pogodbah. Po tem načelu ima „[v]sakdo [...] pravico dostopa do kakovostnih osnovnih storitev, vključno z vodo, sanitarijami, energijo, prevozom, finančnimi storitvami in digitalnimi komunikacijami. Socialno ogroženi so deležni pomoči pri dostopu do teh storitev“.

1.2 Glede na primere storitev, ki so v navedenem načelu opredeljene kot osnovne, EESO meni, da so to storitve splošnega gospodarskega pomena, ki jih že ureja pravo EU oziroma natančneje Protokol št. 26 o storitvah splošnega pomena, ki je priložen Pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU). Razlagalne določbe tega protokola presegajo zgolj jamstvo *dostopa do kakovosti*. Države članice pa so del teh storitev premalo regulirale in jih premalo izvajajo, pri čemer so razlike med državami članicami velike.

1.3 EESO zato pozdravlja dejstvo, da se v 20. načelu evropskega stebra socialnih pravic ponovno poudarja pravica dostopa do osnovnih storitev oziroma storitev splošnega gospodarskega pomena, ki so bistvena prvina socialne pravičnosti in temeljijo na načelu enakega obravnavanja uporabnikov in prepovedi vsakršne diskriminacije ali izključevanja ter na načelu splošnega dostopa do visoke ravni cenovne dostopnosti in kakovosti.

### Priporočila

#### Pravica dostopa

1.4 Da bi se načelo, v skladu s katerim ima vsakdo „pravico dostopa do kakovostnih osnovnih storitev“, učinkovito izvajalo, ga morajo spremljati konkretni ukrepi na področju trajnostnega razvoja in socialne kohezije, pri čemer:

- (a) mora biti zajamčeno z zakonskimi določbami ali drugimi predpisi, v katerih mora biti opredeljeno, opisani pa morajo biti tudi načini njegovega izvajanja na vsakem posameznem področju;
- (b) morajo biti določena nadomestila, ki se lahko zahtevajo v primeru njegovega nespoštovanja;
- (c) mora biti omogočeno, da se v zvezi z njim vložijo pritožbe, tožbe in druga pravna sredstva.

### *Splošni dostop*

1.5 EESO poziva, naj se razjasni pojem splošnega dostopa do storitev splošnega gospodarskega pomena in sprejmejo zakonodajni ukrepi, ki države članice zavezujejo, da opredelijo kazalnike, s katerimi se za vsako storitev splošnega gospodarskega pomena določi splošnost dostopa (gostota točk dostopa do storitve, največja oddaljenost od točke dostopa, rednost storitve itd.). Tako bi preprečili, da se – zlasti na primestnih, podeželskih in redko poseljenih območjih – osnovne storitve splošnega pomena za uporabnike (na primer storitve javnega prevoza, pošte, bančne podružnice) ukinjajo ali slabo vzdržujejo, oziroma bi v takem primeru poiskali enakovredne nadomestne rešitve.

### *Univerzalna storitev*

1.6 Pri storitvah oskrbe z električno energijo, storitvah elektronskih komunikacij ter poštnih in bančnih storitvah, univerzalna storitev, v kateri so zajete, ni sinonim za splošen dostop, saj zagotavlja le omejen dostop do osnovnih storitev. To velja zlasti za elektronske komunikacije, katerih storitve, ki so vključene v univerzalno storitev, še zdaleč ne dohajajo tehnološkega razvoja in niso prilagojene sodobnim komunikacijskim orodjem na trgu ter le povečujejo digitalni razkorak med oddaljenimi regijami in velikimi urbanih središči.

1.7 EESO zato želi, da bi prilagodili univerzalno storitev, zagamčili najsodobnejše storitve in uvedli celovito ozemeljsko pokritost za vse omrežne dejavnosti in še posebej za elektronske komunikacije.

### *Cenovna dostopnost*

1.8 Ker se cenovna dostopnost vedno manj zagotavlja z „razumno“ socialno tarifo, ampak bolj s socialno pomočjo, ki je namenjena izključno najrevnejšim osebam, in ker se z velikimi finančnimi težavami pri dostopu do storitev splošnega gospodarskega pomena ne srečujejo le najbolj ogroženi, EESO ponovno poziva, naj se zagotovi cenovna dostopnost z določitvijo košarice osnovnih storitev, pri čemer bo finančni prispevek gospodinjstva za vsako od teh storitev določen kot delež socialno zajamčene plače/minimalnega dohodka, ki je še sprejemljiv. Če bo ta delež presežen, se bodo cene štejele za previsoke in bodo potrebni regulativni ukrepi ali pa se bo lahko uveljavljala pravica do javne pomoči.

### *Kakovost storitev*

1.9 Ker storitve splošnega gospodarskega pomena v nekaterih državah članicah niso dovolj kakovostne (zamude ali odpovedi v javnem prometu, slaba ali nezadostna ozemeljska pokritost na področju elektronskih komunikacij itd.), EESO poziva države članice, naj za storitve splošnega gospodarskega pomena ohranijo kazalnike, ki merijo zaznano raven zadovoljstva, kot so hitrost, točnost, zanesljivost, udobje, razpoložljivost, sposobnost in ustrežljivost ponudnikov storitev, ter druge vidike, kot so okolje, delovni pogoji in varstvo potrošnikov.

1.10 Kar zadeva nadomestila, ki so določena v evropski zakonodaji zaradi nedoseganja kakovosti (zamude ali odpovedi letov ali vlakov, izgube ali poškodbe poštnih pošiljk), EESO ugotavlja, da nekateri ponudniki storitev morda raje plačujejo (skromna) nadomestila, kot da bi vlagali v kakovost, zato poziva, naj se pregledajo veljavni zneski nadomestil in splošno uvedejo ustrezna nadomestila za vsako storitev splošnega gospodarskega pomena v primeru neizpolnjevanja obveznosti javne službe ali obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve.

### *Ocenjevanje*

1.11 Da bi zagotovili dostop do kakovostnih storitev, je nujno določiti postopek za ocenjevanje njihovega izvajanja. EESO zato poziva institucije odločanja, naj najprej jasno opredelijo pojme, cilje in naloge za vse storitve splošnega pomena (gospodarske in negospodarske).

1.12 EESO tako poziva k ocenjevanju storitev splošnega pomena na nacionalni, regionalni in lokalni ravni v državah članicah, ki mora biti neodvisno, vključevati mora več strani in upoštevati različna stališča, pokrivati gospodarski, socialni in okoljski vidik ter temeljiti na obsežnem sklopu meril, izvajati pa ga je treba ob posvetovanju z vsemi deležniki, pri čemer se mora na ravni EU uporabljati nova metodologija ocenjevanja, usklajena na evropski ravni in opredeljena na podlagi skupnih kazalnikov.

### *Evropski semester*

1.13 V pregled socialnih kazalnikov, ki je vključen v evropski semester in v katerem naj bi se preučilo stanje glede socialnih pravic, razglašeni v evropskem stebru socialnih pravic, niso vključeni kazalniki za osnovne storitve splošnega gospodarskega pomena. EESO zato poziva, naj se osnovne storitve iz 20. načela evropskega stebra socialnih pravic vključijo v pregled socialnih kazalnikov evropskega semestra.

## 2. Uvod

2.1 Evropski parlament, Svet in Komisija so se z göteborgsko listino o evropskem stebru socialnih pravic z dne 17. novembra 2017 zavezali, da bodo izpolnili obljubo, zapisano v Pogodbah, o visoko konkurenčnem socialnem tržnem gospodarstvu, katerega cilj sta polna zaposlenost in socialni napredek.

2.2 Cilj dvajsetih ključnih načel evropskega stebra socialnih pravic je predvsem zapolniti vrzeli v Pogodbah in s tem prispevati k strukturiranju evropskega pravnega reda, urejati uveljavljanje temeljnih pravic in prispevati k uskladitvi vrednot, uveljavljenih v nacionalnem in evropskem pravnem redu.

2.3 Evropski steber socialnih pravic potrjuje nekatere pravice, ki so že določene v pravnem redu Unije, ter dodaja nova načela, namenjena obravnavanju izzivov, ki so nastali zaradi družbenih, tehnoloških in gospodarskih sprememb <sup>(1)</sup>. To temelji na priznanju, da so socialne pravice ali vsaj nekatere izmed njih v državah članicah premalo regulirane in izvajane, pri čemer so med državami članicami precejšnje razlike.

2.4 Ker lahko država članica odgovarja za neupoštevanje splošnih načel evropskega prava, velja naslednje: „Da bi načela in pravice postale pravno izvršljive, je treba najprej sprejeti posebne ukrepe ali zakonodajo na ustrezni ravni“ <sup>(2)</sup>.

## 3. Osnovne storitve

3.1 Po 20. načelu evropskega stebra socialnih pravic z naslovom Dostop do osnovnih storitev ima „[v]sakdo [...] pravico dostopa do kakovostnih osnovnih storitev, vključno z vodo, sanitarijami, energijo, prevozom, finančnimi storitvami in digitalnimi komunikacijami. Socialno ogroženi so deležni pomoči pri dostopu do teh storitev“.

3.2 Pojem osnovnih storitev ne obstaja v Pogodbah, ki obravnavata samo javne storitve (prevoz) in storitve splošnega pomena (gospodarske in negospodarske). Dvajseto načelo ne vsebuje opredelitve pojma osnovnih storitev. Vsebuje le nekaj primerov in ne izčrpnega seznama. Nasprotno se pojem osnovnih storitev redno uporablja v okviru ciljev trajnostnega razvoja OZN in zajema nekatere storitve, ki so vključene tudi v druga načela evropskega stebra socialnih pravic.

3.3 Pravica do osnovnih storitev torej ni omejena le na storitve, naštetih v okviru 20. načela, ampak zadeva tudi druga načela, ki se nanašajo zlasti na otroško varstvo in druge storitve za otroke, zdravstveno varstvo, vključevanje invalidov, dolgotrajno oskrbo, stanovanja in pomoč za brezdomce. Za uveljavljanje pravice dostopa do kakovostnih osnovnih storitev bo torej treba sprejeti konkretne ukrepe, in sicer tako za storitve splošnega gospodarskega pomena kot za zgoraj navedena področja. V zvezi s tem želi EESO spomniti na odgovornost in široko diskrecijsko pravico, ki ju imajo države članice pri opredelitvi, organizaciji in financiranju storitev splošnega pomena, ki ustrezajo potrebam državljanov.

3.4 Glede na to, da ni nobene opredelitve, in ob upoštevanju naštetih primerov storitev iz 20. načela je jasno, da gre tukaj za storitve splošnega gospodarskega pomena, za katere veljajo obveznosti univerzalne storitve ali javne službe iz člena 36 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in člena 14 PDEU ter iz Protokola št. 26 o storitvah splošnega pomena.

3.5 Dvajseto načelo evropskega stebra socialnih pravic torej le potrjuje pravice iz Pogodb. Omeniti pa je treba, da razlagalne določbe Protokola št. 26 o storitvah splošnega pomena, ki je priložen PDEU, presegajo zgolj jamstvo za „dostop do kakovosti“ in zagotavljajo „visoko raven kakovosti, varnosti in cenovne dostopnosti, enako obravnavo ter spodbujanje splošnega dostopa in pravic uporabnikov“. Ker EESO meni, da so storitve splošnega gospodarskega pomena bistveni del strukture socialne pravičnosti, odobrava, da se jih v 20. načelu šteje za osnovne storitve.

3.6 Da bi se načelo, v skladu s katerim ima vsakdo „pravico dostopa do kakovostnih osnovnih storitev“, učinkovito izvajalo, ga morajo spremljati konkretni ukrepi na področju trajnostnega razvoja in socialne kohezije, pri čemer:

- (a) mora biti zajamčeno z zakonskimi določbami ali drugimi predpisi, v katerih mora biti opredeljeno, opisani pa morajo biti tudi načini njegovega izvajanja na vsakem posameznem področju;

<sup>(1)</sup> Uvodna izjava 14 preambule evropskega stebra socialnih pravic.

<sup>(2)</sup> Uvodna izjava 14 preambule evropskega stebra socialnih pravic.

- (b) morajo biti določena nadomestila, ki se lahko zahtevajo v primeru njegovega nespoštovanja;
- (c) mora biti omogočeno, da se v zvezi z njim vložijo pritožbe, tožbe in druga pravna sredstva.

3.7 Storitve splošnega gospodarskega pomena, kot so električna energija, železniški in cestni prevoz potnikov, elektronske komunikacije in poštne storitve (t. i. omrežne dejavnosti), so se od konca osemdesetih let prejšnjega stoletja zaradi enotnega trga postopoma evropeizirale in liberalizirale.

3.8 Vendar se je hitro pokazalo, da za te storitve zgolj skupna pravila o konkurenci in trgu ne zadoščajo ter da so nujno potrebna posebna pravila, da bi vsakemu državljanu zagotovili dostop do storitev, ki veljajo za osnovne in so priznane kot skupne vrednote Unije, po sprejemljivi ceni.

3.9 Njihovo priznanje v primarni zakonodaji je bilo posodobljeno z Lizbonsko pogodbo. Protokol št. 26, ki je priložen PDEU, natančno opredeljuje skupne vrednote Unije, zlasti šest vrednot, ki se morajo spoštovati pri vseh storitvah splošnega gospodarskega pomena po vsej Evropski uniji, tj. visoka raven kakovosti, varnosti in cenovne dostopnosti, enaka obravnava ter spodbujanje splošnega dostopa in pravic uporabnikov.

#### 4. Ocenjevanje izvajanja Protokola št. 26

4.1 Analiza, s katero bi bili ocenjeni vsi pozitivni učinki (znižanje cen, diverzifikacija ponudbe) in vsi negativni učinki (zvišanje cen, oblikovanje oligopolov, izkoriščanje najbolj privlačnih delov trga, negotovost zaposlitve, socialni damping) politike liberalizacije storitev splošnega gospodarskega pomena, ni bila izvedena. Nekatere osnovne storitve, navedene v evropskem stebru socialnih pravic, učinkovito prispevajo h gospodarskemu in družbenemu napredku ter socialnemu povezovanju. Pri drugih storitvah so se zaradi odpiranja konkurenci zvišale cene in/ali zmanjšale naloge javne službe <sup>(3)</sup>.

4.2 Ne samo da so Unija in države članice še bolj dolžne skrbeti za dobro izvajanje storitev splošnega gospodarskega pomena, kar pomeni predvsem to, da mora biti ocenjevanje izvajanja teh storitev progresiven proces, ampak morajo tudi institucije odločanja jasno opredeliti pojme, cilje in naloge. Dokler to ne bo opravljeno, se z ocenjevanjem izvajanja državljanom ne bo moglo zagotoviti storitev splošnega gospodarskega pomena, ki jih imajo pravico pričakovati od svojih institucij, tako nacionalnih kot evropskih.

4.3 Na začetku tega tisočletja je Komisija uvedla vsakoletno horizontalno ocenjevanje uspešnosti mrežnih dejavnosti na podlagi metodologije za horizontalno ocenjevanje storitev splošnega gospodarskega pomena <sup>(4)</sup>. Ta poročila so bila redno predstavljena na javnem posvetovanju v EESO, kjer se je o njih tudi razpravljalo z različnih vidikov. Leta 2007 je Komisija v EESO še soorganizirala delavnico o novi metodologiji ocenjevanja na podlagi študije zunanjega svetovalca, nato pa se je o uvedbi ocenjevanja zgoraj omenjenih storitev splošnega pomena nehalo govoriti.

4.4 EESO ponavlja svojo zahtevo iz mnenja na lastno pobudo o neodvisnem ocenjevanju storitev splošnega pomena <sup>(5)</sup>, v katerem poziva k ocenjevanju storitev splošnega pomena na nacionalni, regionalni in lokalni ravni v državah članicah, ki mora biti neodvisno, vključevati mora več strani in upoštevati različna stališča, pokrivati gospodarski, socialni in okoljski vidik ter temeljiti na obsežnem sklopu meril, izvajati pa ga je treba ob posvetovanju z vsemi deležniki, pri čemer se mora na ravni EU uporabljati nova metodologija ocenjevanja, usklajena na evropski ravni in opredeljena na podlagi skupnih kazalnikov.

#### 5. Pravica dostopa do osnovnih storitev

5.1 V členu 36 Listine o temeljnih pravicah je določeno, da „Unija priznava in spoštuje dostop do storitev splošnega gospodarskega pomena, ki je v skladu s Pogodbama določen v nacionalnih zakonodajah in običajih“, ter ga uvrsti med temeljne pravice in s tem „pospešuje socialno in teritorialno kohezijo Unije“.

5.2 Dvajseto ključno načelo evropskega stebra torej le potrjuje pravico vsakogar do dostopa do kakovostnih storitev splošnega pomena kot sestavni del skupnih vrednot EU. Tako kot Protokol št. 26 tudi evropski steber ne opredeljuje pogojev dostopa, ravni jamstva niti pritožbenih postopkov.

<sup>(3)</sup> Glej raziskave Eurobarometer o storitvah splošnega pomena.

<sup>(4)</sup> COM(2002) 331 final.

<sup>(5)</sup> 267/2008.

5.3 EESO meni, da pojem zagotovljenega dostopa vsakomur temelji na načelih enake obravnave, solidarnosti, univerzalnosti, kontinuitete, bližine uporabniku in cenovne dostopnosti.

## 6. Enaka obravnava

6.1 Enaka obravnava pri storitvah splošnega pomena temelji na enakem (splošnem) dostopu vseh uporabnikov v primerljivem položaju do nacionalnih in čezmejnih storitev in na prepovedi vseh oblik diskriminacije ali socialne izključenosti (na podlagi narodnosti, spola, prebivališča, invalidnosti, starosti itd.).

6.2 Enaka obravnava ali obveznost nediskriminacije vseeno ne preprečuje sprejetja ukrepov, ki predvidevajo posebne ugodnosti za nekatere kategorije uporabnikov (starejše, invalide ali osebe z zmanjšano mobilnostjo itd.).

6.3 Pri nekaterih storitvah je pravica splošnega dostopa zagotovljena bodisi z univerzalno storitvijo bodisi z obveznostmi javne službe, ki jih morajo izpolnjevati ponudniki storitev.

## 7. Univerzalna storitev

7.1 Univerzalna storitev je upravičena v okviru liberalizacije nekaterih storitev splošnega gospodarskega pomena, pri katerih trg sam ne more zagotoviti popolne ozemeljske pokritosti, sprejemljivih cen ali ustrezne kakovosti storitve. Zajema sklop zahtev po storitvah v splošnem interesu, katerih cilj je zagotoviti, da so nekatere predhodno določene storitve na razpolago vsem potrošnikom in uporabnikom na celotnem ozemlju države članice ne glede na njihovo geografsko lokacijo, da so ustrezne kakovosti in imajo ob upoštevanju posebnih nacionalnih okoliščin sprejemljivo ceno<sup>(6)</sup>. Univerzalna storitev je na ravni EU zaenkrat opredeljena le v sektorjih elektronskih komunikacij, poštnih storitev, električne energije in bančnih storitev.

7.2 Opredelitev univerzalne storitve se torej nanaša le na „nekatero storitve“, tj. na omejeno število naštetih storitev. Univerzalna storitev torej ni sinonim za univerzalnost, saj ne zagotavlja dostopa do vseh storitev na trgu.

7.3 To zlasti velja za elektronske komunikacije<sup>(7)</sup>: na tem področju storitve, ki so vključene v univerzalno storitev, še zdaleč ne dohajajo tehnološkega razvoja in niso prilagojene sodobnim komunikacijskim orodjem.

7.4 Veliko držav članic, regij in mest se sooča z znatnimi zamudami na področju širokopasovnih elektronskih komunikacij in/ali popolne ozemeljske pokritosti z mobilno telefonijo (sive ali bele lise), ki so danes osnoven dejavnik za izboljšanje življenjskih pogojev, ker na primer olajšujejo dostop do zdravstvene oskrbe, izobraževanja in drugih javnih storitev. Iz tega izhaja, da se zaradi sedanjih pomanjkljivosti „univerzalne storitve elektronskih komunikacij“ povečuje digitalni razkorak.

7.5 V skladu z zadevno direktivo naj se „[k]oncept univerzalne storitve [...] naprej razvija tako, da bo odražal napredek v tehnologiji in tržni razvoj ter spremembe povpraševanja uporabnikov“<sup>(8)</sup>. Zato bi morala Komisija v skladu z navedeno direktivo vsaka tri leta pregledati obseg univerzalne storitve, zlasti da bi Evropskemu parlamentu in Svetu predlagala, naj se obseg spremeni ali na novo opredeli.

7.6 EESO torej priporoča, da se pogoji dostopa do elektronskih komunikacij prilagodijo tehnološkemu razvoju in zlasti da se predpiše polna ozemeljska pokritost z mobilno telefonijo in širokopasovnim internetom.

## 8. Obveznosti javne službe

8.1 Za nekatere storitve splošnega gospodarskega pomena, ki niso zajete v univerzalni storitvi, je pravica do splošnega dostopa zagotovljena z obveznostmi javne službe, ki jih morajo izpolnjevati ponudniki teh storitev.

<sup>(6)</sup> Zelena knjiga o storitvah splošnega interesa z dne 21. maja 2003.

<sup>(7)</sup> Direktiva 2002/22/ES z dne 7. marca 2002 o univerzalni storitvi in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami.

<sup>(8)</sup> Uvodna izjava 1 Direktive 2002/22/ES z dne 7. marca 2002.

8.2 Javni cestni in železniški prevoz potnikov na primer ni zagotovljen kot univerzalna storitev. Zanj veljajo obveznosti javne službe, ki so določene kot „zahtev[a], opredeljen[a] ali določen[a] s strani pristojnega organa, da se zagotovijo storitve javnega potniškega prevoza v splošnem interesu, ki jih izvajalec, če bi upošteval svoje poslovne interese, ne bi opravljal ali jih ne bi opravljal v istem obsegu ali pod istimi pogoji brez plačila“<sup>(9)</sup>. Iz tega izhaja, da storitvi javnega prevoza, ki izpolnjuje potrebe uporabnikov, ni nujno treba delovati v skladu s tržnimi pravili. Vendar se v številnih državah članicah železniške in cestne linije za javni prevoz potnikov na podeželju in redko poseljenih območjih zaradi nedonosnosti ukinjajo ali pa se slabo vzdržujejo. To velja tudi za druge storitve, kot so poštne (zapiranje uradov) ali bančne storitve (zapiranje podružnic).

8.3 EESO zato poziva, naj se razjasni pojem splošnega dostopa do storitev splošnega gospodarskega pomena in sprejmejo zakonodajni ukrepi, ki države članice zavezujejo, da opredelijo kazalnike, s katerimi se za vsako storitev splošnega gospodarskega pomena določi splošnost dostopa (gostota točk dostopa do storitve, največja oddaljenost od točke dostopa, rednost storitve, število uradov ali podružnic itd.).

## 9. Cenovna dostopnost

9.1 Trg lahko v najboljšem primeru zgolj predlaga ceno, določeno glede na stroške, s čimer pa ne more vsem zagotoviti dostopa do storitve splošnega gospodarskega pomena po sprejemljivi ceni. Ena od nevarnosti svobodne konkurence je torej, da bi ponudniki storitev splošnega gospodarskega pomena zagotavljali le strankam, za katere bi menili, da so plačilno sposobne.

9.2 Da bi se izognili temu tveganju, Protokol št. 26 od držav članic zahteva, da zagotovijo visoko raven cenovne dostopnosti vsake storitve splošnega gospodarskega pomena.

9.3 Cenovna dostopnost je opredeljena kot cena storitev za potrošnike z nizkim/povprečnim dohodkom v primerjavi s potrošniki z različno visokimi dohodki<sup>(10)</sup>.

9.4 Zahteva glede cenovne dostopnosti storitve je torej pomemben dejavnik v boju proti socialni izključenosti, s čimer se želi vsakomur zagotoviti dostop do storitev splošnega gospodarskega pomena ne glede na dohodek. Vendar se 20. načelo evropskega stebra socialnih pravic zdi bolj omejujoče, saj so (le) „[s]ocialno ogroženi [...] deležni pomoči pri dostopu do teh storitev“.

9.5 Omeniti je treba, da se cenovna dostopnost vedno manj zagotavlja z „razumno“ socialno tarifo, ampak bolj s socialno pomočjo, ki je namenjena izključno najrevnejšim osebam. Z velikimi finančnimi težavami pri dostopu do storitev splošnega gospodarskega pomena pa se ne srečujejo le najbolj ogroženi.

9.6 Kadar cilj cenovno sprejemljivega dostopa za vse ni dosežen, lahko regulativni organi sprejmejo ukrepe za uravnavanje cen. Tako so Komisija in sozakonodajalca EU posredovali z uredbo za znižanje in nato ukinitvev pribitkov za mobilne komunikacije znotraj EU (stroški gostovanja), ko se uporabnik giblje znotraj EU, ne pa če uporabnik iz svoje države telefonira nekomu v drugi državi članici EU. Komisija je v predlogu uredbe o storitvah čezmejne dostave paketov napovedala zavezujoče ukrepe, če se stanje v zvezi s previsokimi cenami, ki jih zaračunavajo podjetja za čezmejno dostavo paketov, ne bi izboljšala do konca leta 2018<sup>(11)</sup>.

9.7 V zvezi z ocenjevanjem dostopnosti cen EESO že leta prosi za razjasnitev pojma dostopnosti storitev splošnega gospodarskega pomena in uvedbo zakonodajnih ukrepov, ki bodo državam članicam naložili obveznost, da opredelijo kazalnike za določitev cenovne sprejemljivosti.

9.8 EESO ponovno poziva, naj se zagotovi cenovna dostopnost z določitvijo košarice osnovnih storitev, pri čemer bo finančni prispevek gospodinjstva za vsako od teh storitev določen kot delež socialno zajamčene plače/minimalnega dohodka, ki je še sprejemljiv. Če bo ta delež presežen, se bodo cene šteje za previsoke in bodo potrebni regulativni ukrepi ali pa se bo lahko uveljavljala pravica do javne pomoči.

## 10. Kakovostne osnovne storitve

10.1 Protokol št. 26 države članice poziva, naj zagotovijo visoko raven kakovosti storitev splošnega gospodarskega pomena, evropski steber socialnih pravic pa navaja le „kakovostne“ osnovne storitve.

10.2 V vsakem primeru je kakovostna storitev tista, s katero so uporabniki zadovoljni. Da bi to dosegli, bo treba opredeliti uporabnike, njihove potrebe in pričakovanja. Vendar so pričakovanja pogosto izražena šele potem, ko se uporabnik pritoži zaradi težav.

<sup>(9)</sup> Uredba (ES) št. 1370/2007 z dne 23. oktobra 2007.

<sup>(10)</sup> COM(2002) 331 final.

<sup>(11)</sup> Predlog uredbe COM(2016) 285 final.

10.3 Na ravni EU so standardi kakovosti določeni za številne storitve splošnega pomena, kot so pošne storitve, elektronske komunikacije, oskrba z vodo, zbiranje odpadkov, prevoz potnikov, socialne storitve splošnega pomena itd., vendar pa so ti standardi različni in včasih zelo nizki. Na primer, čeprav ima večina Evropejcev dostop do kakovostne pitne vode, v nekaterih državah številni državljani raje pijejo ustekleničeno vodo, ker vodovodna voda ni dobrega okusa. Potrebno je redno posodabljanje obstoječih standardov, da bi se okrepilo zaupanje potrošnikov in izboljšala kakovost vodovodne vode, to pa bi imelo pozitiven učinek na okolje, saj bi se zmanjšala količina plastičnih odpadkov.

10.4 Kakovost storitve je bistven dejavnik pri ocenjevanju, kot ga predlaga EESO. Države članice bodo torej morale za storitve splošnega gospodarskega pomena ohraniti kazalnike, ki merijo zaznano raven zadovoljstva, kot so hitrost, točnost, zanesljivost, udobje, razpoložljivost, sposobnost in ustrežljivost ponudnikov storitev, ter druge vidike, kot so okolje, delovni pogoji in varstvo potrošnikov.

10.5 Kakovost storitev je neposredno povezana s pravicami potrošnikov. Za nekatere storitve splošnega gospodarskega pomena (železniški promet, pošne storitve) evropska zakonodaja določa nadomestila v primeru nedoseganja kakovosti (zamude ali odpovedi letov ali vlakov, izgube ali poškodbe poštnih pošilk). Glede na velike pomanjkljivosti pri železniškem prevozu potnikov v nekaterih državah članicah EESO ugotavlja, da nekateri ponudniki storitev morda raje plačujejo (skromna) nadomestila, kot da bi vlagali v kakovost. Poleg tega so pravice do nadomestila v primeru zamude v številnih državah članicah omejene na glavne proge, medtem ko so storitve mestnega, primestnega in regionalnega železniškega prevoza potnikov izključene iz vsakršnega nadomestila, v skladu z odstopanji, odobrenimi z evropsko zakonodajo <sup>(12)</sup>.

10.6 EESO poziva k uporabi sistema nadomestil za zamude na vseh potovanjih z vlakom ne glede na razdaljo in k določitvi pravice do nadomestil za vsake pol ure zamude pri prihodu glede na uradni vozni red ali za vsakih 15 minut zamude pri odhodu.

10.7 V zvezi s pravicami potrošnikov EESO poziva k splošnemu pravilu za nadomestilo za vsako storitev splošnega pomena v primeru nespoštovanja obveznosti javne službe.

## 11. Pregled socialnih kazalnikov evropskega semestra

11.1 Pregled socialnih kazalnikov v okviru evropskega semestra naj bi opredelil socialne izzive, s katerimi se srečujejo države članice pri uporabi načel evropskega stebra socialnih pravic.

11.2 S tem orodjem za prvo analizo, ki mu sledi podrobnejša analiza na ravni posamezne države, naj bi se preučilo stanje glede socialnih pravic, razglašeni v evropskem stebru socialnih pravic na podlagi ključnih kazalnikov pregleda socialnih kazalnikov. Vendar med temi ključnimi in sekundarnimi kazalniki pregleda socialnih kazalnikov, ki so zajeti v statistični prilogi poročil držav, ni osnovnih storitev iz 20. načela.

11.3 EESO zato poziva, naj se osnovne storitve iz 20. načela evropskega stebra socialnih pravic vključijo v pregled socialnih kazalnikov evropskega semestra.

V Bruslju, 19. junija 2019

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

---

<sup>(12)</sup> Uredba (ES) št. 1370/2007 z dne 23. oktobra 2007.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Za večjo ekonomsko konvergenco in konkurenčnost v makroregijah – primer strategije EU za Podonavje – vloga nadnacionalnih grozdov****(raziskovalno mnenje)**

(2019/C 282/03)

Poročevalec: **Dimitris DIMITRIADIS**

Zaprosilo	20.9.2018
	pismo Victorja NEGRESCUJA, romunskega ministra za evropske zadeve
Pravna podlaga	člen 304 PDEU
Pristojnost	strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	4.6.2019
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	19.6.2019
Plenarno zasedanje št.	544
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	202/1/2

**1. Sklepi in priporočila**

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) se zaveda, da je medregionalno in nadnacionalno sodelovanje, ki temelji na že vzpostavljenih zgodovinskih, družbeno-gospodarskih in kulturnih vezeh, nujen odgovor na izzive, ki jih prinaša hitra širitev Evropske unije (EU) in ki so deloma posledica vse močnejše svetovne konkurence ter s tem povezane potrebe po razširitvi nadzorovanih trgov, tako v geografskem kot ekonomskem smislu. Vzpostavitev povezanega čezmejnega in medsektorskega sistema sodelovanja, ki temelji na upravljanju na več ravneh, ter oblikovanje strateškega okvira za tematske osi, v katerem bi lahko institucije, ki zagotavljajo financiranje, izvajale ciljno usmerjene projekte v makroregiji, sta izjemnega pomena.

1.2 Štiri makroregionalne strategije so se v prvih desetih letih izvajanja izkazale za koristno orodje kohezijske politike, zlasti ker so okrepile povezovanje in sodelovanje ter omogočile opredelitev pomembnih razvojnih procesov, v katerih sodelujejo državljani in regije. Te strategije z vključevanjem držav kandidat in sosednjih držav pod enakimi pogoji ter s spodbujanjem izmenjave izkušenj prispevajo k oblikovanju tesnejše povezane in širše Evrope.

1.3 Kljub temu pri zmanjševanju socialnih in teritorialnih razlik ter krejitvi okoljske trajnosti še ni bilo večjih uspehov. To gre najverjetneje pripisati kompleksnosti upravljanja in medvladnih ureditev, obsegu birokracije, neenotnosti na medregionalni ravni pri izvajanju dogovorjenih skupnih strategij ter nezadostni vključenosti socialnih partnerjev, družbeno-gospodarskih akterjev in organizacij civilne družbe.

1.4 EESO se strinja, da bi bilo treba makroregionalne strategije razumeti kot laboratorije za razvoj pristopov od spodaj navzgor za reševanje novih izzivov, s katerimi se soočata evropska družba in gospodarstvo. Ti izzivi zadevajo področja, kot so migracije, trajnostna oskrba z energijo, trg dela, izobraževanje in digitalizacija, ki jih države, regije in občine ne morejo obravnavati same. Medregionalno in mednarodno sodelovanje je učinkovitejše in omogoča skupne rešitve.

1.5 Makroregionalne strategije lahko okrepijo evropsko povezovanje in služijo kot pomemben strateški okvir za kohezijsko politiko in politiko trajnostnega razvoja. Financirati bi jih morali skupaj s posebnimi programi, kot je program inovativnih urbanističnih ukrepov (*Urban Innovative Action*). Zdi se priporočljivo, da se med revidiranim procesom načrtovanja kohezijske politike po letu 2020 uvede obvezna uporaba tematskega strateškega okvira, ki izhaja iz makroregionalnih strategij, tudi v drugih politikah, pri širitvi EU in v njenih odnosih s sosednjimi državami.



1.6 Makroregionalne strategije bi morale biti poleg tega usmerjene k naboru politik, ki se spodbujajo v okviru agende ZN za trajnostni razvoj do leta 2030, sprejete leta 2015. S tem bi se okrepila mednarodna prepoznavnost in priznavanje regionalnega sodelovanja v okviru štirih makroregionalnih strategij ter povečala podpora zanj.

1.7 Na podlagi podrobne razprave o zgoraj navedenem je v petem poglavju tega mnenja seznam konkretnih političnih predlogov. Te je mogoče povzeti takole: (i) poleg okrepitve političnih ukrepov je treba zmanjšati upravno breme; (ii) uvesti je treba učinkovito mrežno povezovanje, medsebojno povezovanje in upravljanje baz podatkov ter zagotoviti pomoč javnosti, da bo obstoječe podatke in informacije lahko uporabljala; (iii) prednostno je treba povezovati socialne partnerje, lokalne družbeno-gospodarske akterje ter organizacije civilne družbe v mreže in grozde, tako v teritorialnem (medregionalni grozdi in partnerstva med grozdi) kot v sektorskem smislu (v skladu z načelom „četverne vijačnice“); (iv) v prihodnje bodo makroregionalnim strategijam močno koristile učinkovite mreže za izobraževanje o digitalizaciji proizvodnje ter pobude za učinkovite medregionalne ekosisteme raziskav in inovacij na področju temeljnih in aplikativnih raziskovalnih in razvojnih dejavnosti.

1.8 Z razvojem in izvajanjem makroregionalnih strategij komuniciranja za zainteresirane strani se lahko močno poveča prepoznavnost ter spodbudita mrežno povezovanje in udeležba. Utrjevanje komuniciranja in vzpostavljanje zaupanja med glavno ravno upravljanja makroregionalnih strategij ter socialnimi partnerji, podjetji, lokalnimi akterji, civilno družbo in univerzami bi bilo treba dodatno podpreti s posvetovanji ter nacionalnimi in makroregionalnimi dnevi sodelovanja.

## 2. Ozadje mnenja

2.1 Makroregionalne strategije EU so bile uvedene kot orodja za lažje nadnacionalno izvajanje politik, s čimer krepijo kohezijo na večjih geografskih območjih. Med njihovimi cilji je spodbuditev konkurenčnosti in družbeno-gospodarskega razvoja na območjih, ki se raztezajo prek več držav, tudi držav, ki niso članice EU.

2.2 To raziskovalno mnenje je bilo prvotno zasnovano kot mnenje na lastno pobudo, ki bi podalo pregled obstoječih političnih dokumentov EU na tem področju, vključno s poročilom Evropskega parlamenta o izvajanju makroregionalnih strategij EU <sup>(1)</sup>. Temeljilo bi na ocenah politike EU za krepitev čezmejnega sodelovanja in konvergence, ki jih je pripravil EESO. Na podlagi zaprosila romunskega predsedstva je bila tema razširjena; mnenje tako obravnava tudi pomen nadnacionalnih grozdov <sup>(2)</sup> za večjo konvergenco in konkurenčnost v makroregijah. Namen mnenja je podati predloge za boljše ciljno usmerjanje in izvajanje makroregionalnih strategij. To je mogoče storiti tako, da se najprej podrobneje opredelijo specifične potrebe celotne regije, s čimer se zagotovijo konkretni rezultati, nato pa se zainteresirane strani spodbudijo k dejavnemu sodelovanju ob upoštevanju načela „treh prepovedi“.

2.3 Mnenje je v skladu s političnimi prednostnimi nalogami EESO za leto 2018, zlasti glede krepitev socialne in teritorialne kohezije ter spoštovanja temeljnih pravic. Prav tako je v skladu s prednostnimi nalogami EESO med šestmesečnim predsedovanjem Svetu Evropske unije in z interesi industrije, univerzitetnih krogov, socialnih partnerjev in civilne družbe v makroregijah.

2.4 Pričakovati je, da bo mnenje z objektivno analizo in praktičnimi predlogi, kako okrepiti izvajanje makroregionalnih strategij, konstruktivno vplivalo na oblikovalce politike po vsej Evropi. Prav tako mnenje navaja, ali je treba povečati obseg strategij in katere inovativne instrumente bi lahko predlagali za spodbujanje sodelovanja med zainteresiranimi stranmi, vključno s priložnostmi, ki nastanejo z oblikovanjem nadnacionalnih in medsektorskih grozdov.

## 3. Splošne ugotovitve: dosedANJI razvoj makroregionalnih strategij

3.1 Makroregionalne strategije zaradi zapletenih ureditev upravljanja, obsega birokracije v različnih državah in neenotnega načina izvajanja dogovorjenih skupnih strategij v vključenih regijah niso bile tako uspešne, kot bi lahko bile. To je vodilo k nezadostni vključenosti socialnih partnerjev, družbeno-gospodarskih akterjev in organizacij civilne družbe. Posledično je boljše spremljanje izvajanja makroregionalnih strategij z ustreznimi kazalniki postalo nujno. V ta namen so potrebni zanesljivi in primerljivi podatki, ki morajo biti dovolj podrobni, da odražajo razmere na celotnem zadevnem območju <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> (2017/2040 (INI)).

<sup>(2)</sup> Poudariti je treba, da izraz „grozd“ tukaj pomeni mrežno povezovanje in tematsko ali celovito sodelovanje akterjev in institucij iz zasebnega sektorja, javne uprave, univerz in civilne družbe (ne gre na primer le za mrežno povezovanje malih in srednje velikih podjetij).

<sup>(3)</sup> Glej [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/studies/2017/macro-regional-strategies-and-their-links-with-cohesion-policy](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2017/macro-regional-strategies-and-their-links-with-cohesion-policy).

3.2 Nedavno opravljena analiza je pokazala, da se štiri doslej potrjene makroregionalne strategije – za baltsko, jadransko-jonsko, podonavsko in alpsko regijo – bistveno razlikujejo z vidika gospodarskega razvoja sodelujočih držav. Izkazalo se je, da gospodarska uspešnost močno vpliva na raven regionalnega sodelovanja in učinkovitost izvajanja politik. Poleg tega so na določenih področjih še vedno prisotne težave, kar zadeva zavezanost, odgovornost, vire in zlasti neučinkovito upravljanje.

3.3 Kljub razlikam v makroekonomski uspešnosti so za podonavsko makroregijo značilni trdni odnosi med različnimi območji v regiji ter zadovoljivo povezovanje na področju trgovine, naložb in energije. Pri konkurenčnosti je stanje drugačno, saj zlasti med mestnimi in podeželskimi območji obstajajo bistvene razlike. Pomembna razhajanja obstajajo tudi glede upravljavskih in institucionalnih vidikov.

3.4 Zdi se, da so vse štiri makroregionalne strategije uspešno povezale različne zainteresirane strani, vključno z različnimi akterji iz zasebnega sektorja ter javnimi organi na različnih ravneh upravljanja. Zlasti strategija EU za Podonavje je omogočila visoko raven političnega dialoga in sodelovanja, tudi s tretjimi državami. V zvezi s tem je treba poudariti, da je bil napredek največji na področjih s predhodnimi izkušnjami s sodelovanjem, ki temeljijo na tesnejših, zgodovinskih družbeno-gospodarskih vezeh.

3.5 Zdi se, da je bil zaradi visokih pričakovanj glede rezultatov medregionalnega sodelovanja pomen izgradnje institucionalnih zmogljivosti v zgodnjih fazah priprave makroregionalnih strategij napačno ocenjen. Pri oblikovanju agende za sodelovanje v makroregiji je ključnega pomena poudariti vidike, ki zahtevajo medsektorsko in medteritorialno sodelovanje, zlasti za krepitev institucionalnih zmogljivosti.

3.6 Splošen uspeh makroregionalne strategije je odvisen od tega, ali so bile s skupnimi prizadevanji, ki presegajo meje med regijami, razvite politične rešitve. Za zagotovitev dobrih rezultatov je nujno vzpostaviti sodelovanje od spodaj navzgor, ki vključuje socialne partnerje, družbeno-gospodarske akterje in organizacije civilne družbe, pa tudi zavzete akterje s celotnega geografskega območja, na podlagi pristopa „četverne vijačnice“. Sem sodijo na primer akterji iz industrije, univerz, s področja raziskav in razvoja, upravljanja (zlasti na lokalni in regionalni ravni), civilne družbe in socialnega gospodarstva.

3.7 Z navedenim je povezano dejstvo, da je Komisija obsežno podprla čezmejne grozde z več okviri za načrtovanje in finančnimi instrumenti, kot so Europe INNOVA, Interreg, ESRR in ESS, zlasti na področju razvoja človeškega kapitala in vseživljenjskega učenja. Ker je možno mobilizirati tudi še več drugih lokalnih in/ali zasebnih sredstev, je bil ta že obstoječi okvir dopolnjen s podporo za evropska strateška partnerstva v grozdih v okviru projektov za grozde v programih COSME in INNOSUP-1 za nove industrijske vrednostne verige pod okriljem programa Obzorje 2020 <sup>(4)</sup>. Poleg tega okvir dopolnjujejo tudi instrumenti, kot sta program InvestEU in Instrument za povezovanje Evrope. Zelo nujni so usklajeni ukrepi za zmanjšanje upravnih ovir in za neposredno podporo vzpostavljanja in delovanja podjetniških mrež z davčnimi spodbudami, finančno podporo za raziskave in razvoj v grozdih ter celovitimi strategijami za čezmejno trženje.

3.8 Pri naknadnem ocenjevanju kohezijske politike se obravnava povezava med pametno specializacijo in grozdi. Izkušnje so pokazale naslednje: (i) spodbujanje mrežnega povezovanja in vzpostavljanje grozdov med podjetji sodita med najuspešnejše načine za podpiranje inovacij in razvoja MSP; kljub temu se to orodje le malo uporablja. Eden od primerov je projekt DanuBioValNet, ki vzpostavlja nove vrednostne verige za proizvode na biološki osnovi; (ii) posredovanje v obliki svetovanja in administrativnih storitev (npr. prek regionalnih agencij za razvoj, gospodarskih zbornic, upravljavcev grozdov itd.) povečuje učinek mrežnega povezovanja in oblikovanja grozdov <sup>(5)</sup>.

3.9 Razlike med državami glede izvedbenih pravil so velika ovira za uresničevanje političnih načrtov, razvitih na centralni ravni. Sodelovanje je lahko optimalno učinkovito le, če se sprejmejo sodobni pristopi, kot so projektni grozdi, projektne verige in projektne platforme, saj se s komuniciranjem preide na usklajevanje in nato na soustvarjanje. Financiranje je treba prožno načrtovati ter upoštevati regionalne kompetence in okvirne pogoje. Skrbno je treba preučiti nabor finančnih virov in instrumentov, ki so že na voljo, vključno z instrumentom za predpristopno pomoč II, ki je zelo pomemben.

<sup>(4)</sup> Pomembno je omeniti uspešnost INNOSUP-1 pri spodbujanju oblikovanja grozdov. Prvih šest aktualnih projektov INNOSUP-2015, ki so se začeli v letih 2016 in 2017, je doseglo več kot 2800 MSP (npr. prek dogodkov za povezovanje in pozivov za zbiranje idej/projektov sodelovanja itd.), z njimi pa se neposredno podpira 449 MSP (npr. z boni za podporo inovacijam). Projekti za grozde INNOSUP-1 naj bi kmalu podpirali 2000 MSP.

<sup>(5)</sup> Glej naknadno oceno programov kohezijske politike 2007–2013, financiranih v okviru ESRR in Kohezijskega sklada, delovni sveženj 2 – Podpora MSP, krepitev raziskav in inovacij v MSP ter razvoj MSP, pogodba št. 2014CE16BAT002, končno poročilo, str. 10–11 in 14–17.

3.10 Za boljše usklajevanje in upravljanje makroregionalnih strategij je treba jasno opredeliti vlogo posameznih zainteresiranih strani, zlasti v zvezi s financiranjem. Prihodnji programi bi morali olajšati nadnacionalno sodelovanje, ne le podpirati posameznih projektov. Glede tega bi lokalne zainteresirane strani lahko uskladile svoje prispevke k razpravi o prednostni obravnavi ciljev in orodij za naslednje programsko obdobje 2021–2027, ki še poteka, kar bi lahko bila odlična priložnost za ponoven zagon štirih makroregionalnih strategij ter upoštevanje prednostnih nalog, ki izhajajo iz pristopov pametne specializacije.

#### 4. Posebne ugotovitve: nedavni trendi in posledice za prihodnost makroregionalnih strategij

4.1 Skoraj deset let po začetku izvajanja prve makroregionalne strategije (strategija EU za regijo Baltskega morja) politične in družbeno-gospodarske razmere na mednarodni in regionalni ravni zaznamujejo številni trendi in/ali potrebe, ki so jasno povezane z makroregionalnimi strategijami. Najprej bomo preučili trende, ki so posledica strukturnega družbeno-gospodarskega razvoja, nato pa tiste, ki so povezani z varovanjem okolja in omejenostjo virov.

4.2 Sedanje svetovne gospodarske razmere kažejo, da so povezane poti pomembnejše od nadzora prostorsko omejenih trgov in izvora virov. Iz tega spet izhaja svetovni pomen posameznih regij, vse od Baltskega morja, Vzhodne Evrope in Črnega morja do (vzhodnega) Sredozemlja. Glede na to, da je mobilnost blaga in kapitala v Evropi in Aziji ključnega pomena za prihodnji gospodarski (in politični) ustroj, se interesi in trenja v posameznih širših regijah krepijo. To potrjuje, da je smiselno razvijati specifične makroregionalne strategije in da je njihov uspeh pomemben z globalnega vidika, ter ponazarja nadregionalne prednostne naloge.

4.3 Z navedenim je tesno povezano dejstvo, da prek podonavske ter jadransko-jonske regije potekajo glavni migracijski tokovi. Poleg že omenjene mobilnosti blaga in kapitala se je mobilnost ljudi izkazala za pomembno družbeno-gospodarsko, kulturno in politično vprašanje. Humanitarna vprašanja, gospodarske priložnosti in varnostni pomisleki so vidiki te pomembne in kompleksne teme, ki jo je treba v skladu z zgodovinskim evropskim socialno-političnim pravnim redom vključiti v program vseh makroregionalnih strategij.

4.4 Dejstvo, da dve od makroregionalnih strategij EU zadevata regije ob morju, poudarja pomen morskih povezav, okoljskih vidikov ter z morjem povezanih gospodarskih dejavnosti. Zainteresirane strani, ki sodelujejo v strategiji EU za Baltsko morje in strategiji EU za jadransko-jonsko regijo, bi tako morale posebno pozornost nameniti prednostnim nalogam modre rasti ter tveganjem in priložnostim, ki so povezane z modrim gospodarstvom in na katere med drugim opozarjajo EU, EESO, OZN in WWF.

4.5 Pomemben strateški cilj makroregionalnih strategij je bil spodbujanje ekonomske konvergence v EU, ki je izjemnega pomena za gospodarsko vzdržnost in postopno politično ravnotežje na nacionalni in evropski ravni. Kljub politični volji in temu namenjenim sredstvom EU statistični podatki žal kažejo, da se družbeno-gospodarske razlike med regijami povečujejo, kar povzroča politične pretrese<sup>(6)</sup>. Makroregionalne strategije, zlasti tiste, ki se osredotočajo na Srednjo in Vzhodno Evropo, morajo to resno upoštevati. Okrepiti je treba prizadevanja za izvajanje politik na tem področju, vanje pa resnično vključiti socialne partnerje, lokalne družbeno-gospodarske akterje in organizacije civilne družbe. Obenem se kaže, da makroregionalne strategije precej podpirajo vključevanje novih in potencialnih držav članic v EU. To je očitno v primeru držav Zahodnega Balkana, ki so povezane s strategijo EU za Podonavje in strategijo EU za jadransko-jonsko regijo, pa tudi v primeru Moldavije in Ukrajine, ki prejemata pomoč za izvajanje pridružitvenih sporazumov z EU.

4.6 Raziskave na področju humanistike in družbenih ved so pokazale, da je potreben prehod s pristopa, ki temelji na blaginji, na pristop, ki si prizadeva za optimalno dobro počutje, pri čemer je osredotočenost namesto na kvantitativnih ekonomijah obsega na večji kvalitativni raznolikosti. V tem smislu raznolikost Evrope, ki izhaja iz njenih zgodovinskih in naravnih značilnosti, zlasti v regijah, vključenih v sedanje makroregionalne strategije, v novi globalni eri postane pomembna konkurenčna prednost. Zato je treba zagotoviti, da potreba po spodbuditi socialne in ekonomske konvergence ne bo vodila k politikam, ki bi zmanjševale vrednost te družbeno-kulturne in okoljske raznolikosti kot vira. Ravno nasprotno, makroregionalne strategije bi morale spodbujati ohranjanje raznolikosti v kvalitativnem smislu ter izvajanje projektov, ki bodo okrepili medregionalno soustvarjanje novih proizvodov in storitev.

<sup>(6)</sup> Glej Zarotiadis in Gkagka (2013): European Union: A diverging Union? (Evropska unija: Unija razhajanj?), Journal of Post-Keynesian Economics, zvezek 35, str. 537–567.

4.7 Gleđano na splošno okrepljena mednarodna konkurenca pomeni, da mrežno povezovanje postaja vse pomembnejše. Kljub temu so zaradi eksponentne rasti produktivnosti dela, ki kaže na vse večji pomen kvalitativne diferenciacije, potrebni grozdi in strukture sodelovanja, ki bodo pri horizontalnih dejavnostih izkoriščali z obsegom povezane prednosti – takšne dejavnosti so npr. promocija, logistika in prevoz, raziskave in razvoj –, vendar ohranjali in celo krepili zmožnost zagotavljanja specializiranih proizvodov in storitev. Povedano drugače – zaradi sedanjega razvoja dogodkov na internacionaliziranih trgih je treba razvijati teritorialne in medsektorske grozde (deloma) avtonomnih proizvajalcev. To bi morala biti ena glavnih prednostnih nalog štirih makroregionalnih strategij<sup>(7)</sup>.

4.8 Dodano vrednost je mogoče doseči s povezovanjem posameznih makroregionalnih strategij, kot v primeru strategije EU za regijo Baltskega morja in strategije EU za Podonavje<sup>(8)</sup>. To se zdi izvedljivo, zlasti pri vprašanjih, povezanih z varovanjem okolja in racionalno rabo omejenih virov in energije. Dober primer je uspešno sodelovanje trgovinskih zbornic držav, ki so vključene v strategijo za Podonavlje, ter držav, vključenih v strategijo za jadransko-jonsko regijo<sup>(9)</sup>.

4.9 Makroregionalne strategije, katerih cilj je krepitev gospodarske blaginje, bi se morale vse bolj osredotočati na pobude za čisto tehnologijo in procese, ki spodbujajo prehod z linearnega na krožno gospodarstvo. Takšni primeri so projekti strategije EU za regijo Baltskega morja, ki bodo potekali v okviru pobude za čisto rast, ter projekta CirculAlps in AlpLinkBioECO v okviru strategije EU za alpsko regijo.

4.10 Podnebne spremembe so izziv, ki ga je treba obravnavati na dobro usklajen način na velikih geografskih območjih: ciljno usmerjene okoljske naložbe bi morale prispevati k čim večjemu zmanjšanju posledic ekstremnih vremenskih pojavov in drugih negativnih posledic podnebnih sprememb, obenem pa ohranjati sedanje ekonomske razmere in ekološke značilnosti zadevnih območij. Kot primer lahko navedemo, da bi povečan obseg prevoza po vodnih poteh, predvsem v Podonavju, lahko zmanjšal emisije toplogrednih plinov in povečal kakovost zraka na vseh območjih z gostim cestnim tovornim prometom. Makroregionalno sodelovanje bi moralo voditi k primernim trajnostnim in celostnim prometnim strategijam.

4.11 Zaradi nujnega drastičnega zmanjšanja emisij toplogrednih plinov (kot je navedeno v Pariškem sporazumu iz leta 2015) se vse bolj uveljavljajo obnovljivi viri energije. Ta energetska prehod pomeni postopno opuščanje elektrarn na fosilna goriva in hitro povečevanje števila vetrnih in sončnih elektrarn. Prehod zahteva pomembne spremembe sistema oskrbe z energijo in nove koncepte, ki bodo omogočali tudi več prožnosti pri trgovanju z električno energijo med regijami in državami. Makroregionalno sodelovanje gotovo povečuje verjetnost, da se bodo glede vprašanj v zvezi z energetskim preходом sprejemale pravilne odločitve.

4.12 Zgoraj naštetih vidiki glede potrebne usmerjenosti makroregionalne strategije na splošno sovpadajo z naborom politik, ki se spodbujajo v okviru agende za trajnostni razvoj do leta 2030, ki so jo vse države članice OZN sprejele leta 2015. Makroregionalne strategije bi morale zlasti upoštevati ukrepe za doseg različnih ciljev trajnostnega razvoja, ki se še izvajajo, ter se pri tem po možnosti povezati z obstoječimi regionalnimi strateškimi mrežami za trajnostni razvoj<sup>(10)</sup>. Prilaganje programov štirih makroregionalnih strategij temu okviru bo okrepilo potreben celostni pristop. Prav tako bo povečalo mednarodno prepoznavnost in priznanje regionalnega sodelovanja v EU ter podporo zanj.

## 5. Politični predlogi

5.1 Čeprav je treba okrepiti politične ukrepe in spodbuditi aktivno zavezanost makroregionalnim strategijam, je prav tako treba zmanjšati upravno breme, ki je že zdaj zelo veliko. To bi bilo mogoče doseči s spodbuditvijo neposrednega sodelovanja zainteresiranih strani iz javnega sektorja v okviru evropskih združenj za teritorialno sodelovanje (EZTS) ali njihovega sodelovanja v specifičnih tematskih shemah.

<sup>(7)</sup> Glej sklepe Sveta z dne 12. marca 2018, v katerih Svet poziva k nadaljnjemu razvoju evropske politike grozdov, da bi se regionalni grozdi povezali in razmahnili v vseevropske grozde svetovne odličnosti, temelječe na načelu pametne specializacije, s čimer bi podprli tudi porajajoče se vrednostne verige v Evropi.

<sup>(8)</sup> Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o izvajanju makroregionalnih strategij EU, COM(2019) 21 final.

<sup>(9)</sup> Združenje trgovinskih zbornic v Podonavju je s forumom jadransko-jonskih trgovinskih zbornic podpisalo sporazum o sodelovanju, namenjen izmenjavi izkušenj in sodelovanju pri projektih, pri katerih se obe strategiji dopolnjujeta.

<sup>(10)</sup> Na primer pred kratkim vzpostavljena mreža za trajnostne rešitve za Črno morje (<http://sdsn-blacksea.auth.gr> in <http://unsdsn.org/news/2018/10/31/presenting-a-new-regional-chapter-sdsn-black-sea/>), za Sredozemlje (<http://www.sdsn-mediterranean.unisi.it/>) in Severno Evropo (<https://www.unsdsn-ne.org/>).

5.2 Zanesljivi in podrobni podatki, ki bi omogočali primerjave med regijami in sektorji, niso na voljo. Na splošno je treba uvesti učinkovito mrežno povezovanje in upravljanje obstoječih baz podatkov, ki po možnosti temeljijo na velepodatkih, vendar tudi na konkretnih informacijah.

5.3 Poleg zagotavljanja dostopa javnosti do teh medsebojno povezanih funkcionalnih baz podatkov je treba izboljšati tudi njene zmožnosti, da te podatke in informacije uporablja. Nujno je treba vzpostaviti tehnično podporo za makroregionalne strategije in zagotoviti dostop do orodij za uporabo zadevnih podatkov, da bi podprli lokalne in regionalne vlade, zasebne akterje in zainteresirane strani. To bi morali organizirati na centralni ravni, vendar prilagoditi zadevni regiji.

5.4 Mrežno povezovanje med socialnimi partnerji, lokalnimi družbeno-gospodarskimi akterji in organizacijami civilne družbe v teritorialnem in sektorskem smislu (po pristopu „četverne vijačnice“) ter njihovo aktivno vključevanje v postopek odločanja ter v načrtovanje in ocenjevanje politik bosta izjemno koristna pri izvajanju makroregionalnih strategij v prihodnje, da se okrepi kohezija ter socialna in okoljska trajnost.

5.5 Poleg tega je treba sprejeti naslednje specifične politične pobude za okrepljeno oblikovanje in razvoj medregionalnih grozdov in partnerstev med grozdi <sup>(1)</sup>:

- (i) ponovno je treba določiti merila za sodelovanje v grozdih, podprtih z evropskimi in nacionalnimi sredstvi, da bi povečali udeležbo uspešnejših podjetij, ne da bi ogrozili samoopredeljevanje mrež in relativno avtonomijo sodelujočih partnerjev;
- (ii) financiranje in zlasti druge načine podpiranja grozdov in mrež – npr. davčne in postopkovne ukrepe – bi bilo treba pravočasno razširiti, da trajanje grozdov ne bo omejeno zaradi njihove zasnove in da bi jim omogočili, da dosežejo najvišjo potencialno raven organizacijske zrelosti in finančne samozadostnosti <sup>(2)</sup>;
- (iii) pri nacionalnem in (med)regionalnem strateškem načrtovanju je treba upoštevati spreminjajoče se globalne razmere in načine za podpiranje oblikovanja grozdov na lokalni ravni. Poleg tega je potrebnih več pobud za vzpostavljane struktur, ki med seboj povezujejo obstoječe grozde v regionalnem in medsektorskem smislu, s čimer bi izkoristili komplementarnosti celostnih ukrepov;
- (iv) razumna zahteva po upoštevanju lokalnih značilnosti in posebnosti ima pogosto za posledico grozde, ki z izjemo čezmejne razsežnosti posamezne regije nimajo mednarodne usmeritve. To je treba izboljšati, uporabljene politike za podporo pa bi morale glede na pomen internacionalizacije poslovanja spodbujati družbeno-gospodarsko delovanje na svetovni ravni. Poleg tega se tako lahko prispeva k premoščanju vrzeli med političnimi pobudami in sprejemanjem poslovnih odločitev.

5.6 Obstoječim in prihodnjim makroregionalnim strategijam bodo močno koristile učinkovite pobude za mrežno povezovanje na področju izobraževanja in upravnih storitev, učinkovitih medregionalnih ekosistemov raziskav in inovacij ter temeljnih in aplikativnih raziskovalnih in razvojnih dejavnosti. Na posvetovanjih o reviziji načrta za strategijo EU za Podonavje, ki še potekajo, je bilo omenjeno, da se bodo zmogljivosti lokalnih in regionalnih uprav krepile s pobudami za izgradnjo zmogljivosti, projekti sodelovanja, mrežami za vzajemno učenje, izmenjavo dobrih praks in političnimi priporočili. Vse naštetu bi lahko podprli s financiranjem v manjšem obsegu (z globalnimi nepovratnimi sredstvi ali drugimi instrumenti), namenjenim lokalnim akterjem (malim podjetjem, organizacijam civilne družbe, mladinskim organizacijam, univerzam ipd.), kar bo spodbujalo vključujoče okolje za inovacije na nadnacionalni ravni.

5.7 V obstoječe strukture, kot je program Erasmus, bi lahko vključili zlasti dejavnosti mrežnega povezovanja na področju izobraževanja. Politična priporočila bi morala biti osredotočena na ključne vidike posameznega geografskega območja, da bi ustvarili nove možnosti za izboljšane proizvode in storitve, ki spodbujajo podjetništvo, nenazadnje pa podprli tudi vseživljenjsko izobraževanje lokalnih prebivalcev, ki ga zahteva digitalizacija proizvodnje.

5.8 Regije, vključene v štiri makroregionalne strategije, imajo dolgo tradicijo zgodovinskih, družbeno-gospodarskih, kulturnih in političnih vezi, ki so lahko spodbudne ali problematične. Te povezave je mogoče konstruktivno uporabiti s spodbujanjem alternativnih orodij za medregionalno oblikovanje grozdov in sodelovanje, kot so evropska združenja za teritorialno sodelovanje.

V Bruslju, 19. junija 2019

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

<sup>(1)</sup> Specifični predlogi so v skladu s prvim poročilom o napredku evropskih strateških partnerstev v grozdih, ki ga je pripravila Evropska opazovalnica za grozde in panožne spremembe (#EOCIC) in v katerem je podan pregled prvih rezultatov, izkušenj in dobrih praks, ki jih je dosegla druga generacija evropskih strateških partnerstev v grozdih za njihovo internacionalizacijo (European Strategic Cluster Partnerships for Going International, ESCP-4i).

<sup>(2)</sup> Potreba po pravočasnem povečanju financiranja je povezana tudi s predlogom za skupne pobude grozdov v delu programa za enotni trg, ki se nanaša na program COSME.

## III

*(Pripravljalni akti)*

## EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

## 544. PLENARNO ZASEDANJE EESO, 19.6.2019–20.6.2019

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropski centralni banki, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Evropski investicijski banki – Naložbeni načrt za Evropo: pregled stanja in naslednji koraki**

*(COM(2018) 771 final)*

(2019/C 282/04)

Poročevalec: **Petr ZAHRADNÍK**Soporočevalec: **Javier DOZ ORRIT**

Zaprosilo	Evropska komisija, 18.2.2019
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojna strokovna skupina	strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo
Datum sprejetja mnenja strokovne komisije	4.6.2019
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	19.6.2019
Plenarno zasedanje št.	544
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	180/0/8

**1. Sklepi in priporočila**

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) na splošno podpira naložbeni načrt za Evropo in njegov prispevek k spodbujanju naložb v EU in učinkovitejši uporabi omejenih finančnih sredstev za namene vseevropskih naložb kot nove vrste finančne prerazporeditve v EU. EESO priporoča, da se v EU kot eno od meril za dolgoročno in trajnostno naložbeno politiko določi naložbeni cilj. Ta bi bil lahko del rednega cikla evropskega semestra in bi ga letno ocenjevali.

1.2 Naložbeni načrt za Evropo in z javnimi sredstvi podprte naložbe na splošno bi morali podpirati strateške cilje EU, med drugim: (a) spodbujanje trajnostnega gospodarskega in socialnega zблиževanja navzgor med državami članicami, (b) vzdržne naložbe, v skladu s cilji trajnostnega razvoja Združenih narodov, (c) spodbujanje pravičnega zelenega in digitalnega prehoda, (d) krepitev gospodarske odpornosti evropskih gospodarstev, (e) razvoj strateške infrastrukture, (f) spodbujanje produktivnosti, raziskav, razvoja, inovacij, izobraževanja in strokovnega usposabljanja, (g) povečanje socialnih naložb in (h) podpiranje konkurenčnosti evropskega gospodarstva na svetovni ravni. EESO meni, da so potrebne nadaljnje smernice za uresničevanje teh ciljev tako z geografskega kot tudi sektorskega vidika.

1.3 Nujna vzpostavitev enotnega sistema klasifikacije in kazalnikov za ugotavljanje stopnje trajnosti na podlagi ciljev trajnostnega razvoja Združenih narodov in sklepov Evropskega sveta z dne 20. junija 2017 bi vlagateljem pomagala usmerjati naložbe v trajnostne dejavnosti <sup>(1)</sup>.

1.4 EESO je prepričan, da imajo inovativni finančni instrumenti izjemen potencial na področjih, ki so vključena v predlagani program InvestEU. Odbor verjame v sinergije med programom InvestEU in prihodnjimi programi, ki se bodo upravljali na centralni ravni (kot sta denimo instrument za povezovanje Evrope in Obzorje Evropa), pri čemer je treba prednostno uporabljati instrument, ki temelji na donosu. Da bi to dosegli, je potrebna regulativna poenostavitev pri kombiniranju več programov ali projektov.

1.5 Eden najpomembnejših vidikov dodane vrednosti programa InvestEU je podpiranje velikih evropskih projektov (SESAR, ERTMS, pametna omrežja EU), ki temeljijo na privabljanju zasebnih sredstev, njihova uresničitev pa je odvisna tudi od ukrepanja Komisije, ki mora vzpostaviti ustrezní regulativni in finančni okvir. Komisija bi si morala prizadevati za sodelovanje držav članic pri teh velikih projektih.

1.6 EESO meni, da bi morala biti EU zdaj pripravljena prevzeti večje tveganje, da bi okrepili ustvarjanje delovnih mest in izboljšali življenjski standard. Odbor zato priporoča, naj se za ta instrument dodeli več sredstev v okviru večletnega finančnega okvira.

1.7 EESO močno podpira prizadevanja Komisije za opredelitev glavnih ovir za obsežnejše naložbene dejavnosti na področjih enotnega trga, okolja, povezovanja infrastrukture, potreb glede izobraževanja, znanj in spretnosti ter usklajevanja pravil o državni pomoči.

1.8 Odbor kljub temu meni, da bi bili za zmanjšanje naložbenega primanjkljaja EU, ki je eno najresnejših tveganj za evropsko gospodarstvo, potrebni večji finančni prispevki EU, držav članic in zasebnega sektorja. Zato organe EU poziva, naj v večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027 okrepijo finančno zmogljivost programa InvestEU.

1.9 Odbor po drugi strani meni, da je potrebno več prizadevanj in da je treba sklad EFSI (oziroma program InvestEU) bolje povezati z drugimi naložbenimi programi EU in držav članic, pri čemer bi spodbujali potrebne sinergije, preprečevali podvajanja in prekrivanja med njimi ter usmerjali naložbe k doseganju natančneje opredeljenih ciljev.

1.10 EESO predlaga razširitev področja uporabe programa InvestEU, da se evropskim podjetjem zagotovijo potrebna jamstva pri naložbah zunaj EU in se spodbuja trgovina EU.

1.11 EESO močno priporoča, naj Komisija okrepi prizadevanja za ozaveščanje evropskih podjetij in javnosti o prednostih naložbenega načrta za Evropo, zlasti za MSP, da se bodo zavedali prispevka EU.

## 2. Splošno ozadje predloga in ključna dejstva

2.1 To mnenje se neposredno opira na sklepe mnenja o programu InvestEU <sup>(2)</sup> in drugih mnenj o večletnem finančnem okviru EU za obdobje 2021–2027 ter ekonomski in naložbeni uspešnosti EU <sup>(3)</sup> in te sklepe nadgrajuje. Odbor se s temi sklepi popolnoma strinja, zato jih v tem mnenju ne bo ponavljal.

2.2 Sporočilo Evropske komisije o naložbenem načrtu za Evropo: pregled stanja in naslednji koraki je v celoti skladno s sprejetim mnenjem o programu InvestEU <sup>(4)</sup>, zlasti v naslednjih točkah:

— naložbene dejavnosti so edini večji makroekonomski kazalnik, ki še ni dosegel ravni pred krizo v obdobju 2006–2007, zato je uporaba vseh ustreznih instrumentov za njihovo podporo povsem upravičena in legitimna,

— oblikovanje finančnega instrumenta v podporo naložbam, ki bi temeljil na načelu jamstva, je pomembna inovacija na področju financiranja velikih naložbenih projektov v javnem interesu,

<sup>(1)</sup> V skladu z akcijskim načrtom Evropske komisije o trajnostnem financiranju rasti.

<sup>(2)</sup> UL C 62, 15.2.2019, str. 131.

<sup>(3)</sup> UL C 440, 6.12.2018, str. 106, ULC 62, 15.2.2019, str. 83, UL C 62, 15.2.2019, str. 90, UL C 62, 15.2.2019, str. 126, UL C 62, 15.2.2019, str. 312, in UL C 159, 10.5.2019, str. 49.

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

- vključitev zasebnega kapitala v ta namen je zelo koristna in zaželena. Vendar lahko slabo zasnovana javno-zasebna partnerstva na koncu stanejo več kot neposredno javno naročanje istih storitev. Javne naložbe v visokokakovostne, cenovno ugodne in dostopne javne storitve v EU morajo biti prednostna naloga,
- poleg domačih naložb bi bilo treba podpreti tudi naložbe s pomembno čezmejno razsežnostjo. Ta model je mogoče uporabiti tudi za razvojne naložbe EU zunaj njenega ozemlja,
- izvajanje strukturnih reform na ravni držav članic ter po vsej EU bi lahko okrepilo učinke naložbenih dejavnosti,
- pri naložbah je treba upoštevati potrebe enotnega trga v vseh njegovih razsežnostih, kjer je ustrezno, kakor tudi delovanje finančnih trgov, prometno in energetska infrastrukturo ter pripravljenost človeških virov za soočanje s temi izzivi.

2.3 Sporočilo Evropske komisije je zastavljeno širše kot običajno, saj obravnava potrebo po odpravljanju ovir za večje naložbe in učinkovitejšo uporabo finančnih instrumentov, ki jih podpirajo.

2.4 Čeprav predlog uredbe o programu InvestEU večinoma obravnava tehnične parametre tega instrumenta, se sporočilo Komisije osredotoča zlasti na gospodarsko, politično in socialno ozadje ter analizo in opis okolja, v katerem se bo instrument uporabljal. EESO se strinja s tem splošnim vidikom.

2.5 Prva velika prednostna naloga Junckerjeve Komisije (konec leta 2014 in v začetku leta 2015) je bila pomagati odpraviti oziroma zmanjšati naložbeno vrzel v EU po krizi. Brez zadostnih in donosnih naložb ni mogoče zagotoviti prihodnje gospodarske blaginje Evrope in njene gospodarske konkurenčnosti na svetovni ravni. V ta namen je bil sprejet in se izvaja projekt naložbenega načrta za Evropo, ki ga bo po letu 2020 prvenstveno simboliziral program InvestEU. V njegovem središču je finančni instrument, ki temelji na proračunskem jamstvu. EESO meni, da ta instrument ni le primeren za zagotavljanje naložb v EU, temveč bi lahko postal tudi zelo učinkovita platforma EU za razvoj in podpiranje naložbenih projektov zunaj EU (v povezavi z novimi cilji večletnega finančnega okvira EU za obdobje 2021–2027 na področju zunanjega delovanja, globalizacije in večjega števila zunanjih projektov).

2.6 Donosnost in učinkovitost naložb sta odvisni od trdne gospodarske strukture. Strukturne reforme so torej pogoj, da naložbe dosežejo pričakovani učinek. Večje strukturne pomanjkljivosti povzročajo različne ovire – regulativne, upravne, za pravično konkurenco itd. Gre za resne ovire tako na nacionalni kot na čezmejni ravni.

2.7 EESO ceni dejstvo, da EU podpira čim bolj odprto okolje za naložbe in trgovino, pod pogojem, da se spoštujejo delavske in socialne pravice ter varstvo okolja. Obenem pozorno spremlja vse resnejša globalna politična in strateška tveganja, s katerimi so lahko povezane nekatere tuje naložbe. EESO pozdravlja in podpira uvedbo zaščitne funkcije za določene tuje naložbe, ki v prvi vrsti niso povezane z gospodarskimi ali poslovnimi cilji, temveč s politiko in močjo.

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO ceni koristi naložbenega načrta za Evropo, zlasti v zvezi z naslednjimi vidiki:

- v času krize je zasebno financiranje močno upadlo in finančne potrebe niso bile izpolnjene. Vlagatelji so začeli tveganja obravnavati veliko previdneje in temeljiteje. Naložbeni načrt za Evropo se je izkazal za ustrezno, varno, praktično in dobro premišljeno platformo za krepitev naložb in privabljanje zasebnih sredstev,
- naložbeni načrt za Evropo je pozitivno prispeval k ciljno usmerjenemu in sistematičnemu spremljanju primerov tržnih nepopolnosti in negativnega okolja za naložbe ter pomagal, da se je dojemanje tveganj prilagodilo potrebam na trgu,
- primeri podprtih projektov, navedeni v sporočilu Evropske komisije, jasno kažejo, da se brez naložbenega načrta za Evropo in Evropskega sklada za strateške naložbe (EFSI) zasebni kapital nikoli ne bi namenil za te vrste projektov, če ne bi bila zagotovljena zadostna jamstva in ustrezno kritje tveganj (razen v primeru človekoljubnih vzgibov), javna sredstva za tovrstne projekte pa so že tako omejena,



— v skladu z naložbenim načrtom za Evropo in EFSI morajo projekti prestati test neposrednega finančnega donosa in tako izpolniti standard minimalne kakovosti, ki velja zanje.

3.2 Skupne javne in zasebne naložbe v EU so leta 2018 znašale 20,5 % BDP, kar je še vedno za več kot dve odstotni točki manj kot leta 2007. Stopnja javnih in zasebnih naložb se od leta 2013 počasi zvišuje.

3.3 Javne naložbe v državah EU27 so v obdobju 2014–2018 v povprečju znašale 2,86 % BDP (2,68 % v euroobmočju), medtem ko so med letoma 2009 in 2013 znašale 3,4 % BDP (3,2 % v euroobmočju) <sup>(5)</sup>. Zlasti v obdobju 2014–2017 večinoma ni bilo vlaganj v osnovna sredstva, kar se kaže v zmanjšanju javnega osnovnega kapitala. Na makro ravni je to v nasprotju s cilji naložbenega načrta za Evropo, zato EESO poziva Evropsko komisijo, naj sprejme ukrepe za spodbujanje javnih naložb v državah članicah. Te ukrepe bi morali vključiti v priporočila za posamezne države skupaj z drugimi ustreznimi instrumenti evropskega semestra.

3.4 Največji del te naložbene vrzeli nastane zaradi pomanjkanja zasebnih naložb. Glede na to je bil skupni obseg naložbenega načrta že od začetka prenizek. Evropska unija načrtuje, da bo v petletnem obdobju spodbudila naložbe v višini 500 milijard EUR, kar letno znaša 100 milijard EUR ali približno 0,6 % BDP EU.

3.5 EESO je seznanjen z obsegom vračljivih finančnih instrumentov za podpiranje naložbenih dejavnosti v EU ter z njihovim neizkoriščenim potencialom. Omogočajo na primer temelj za bistveno učinkovitejšo in prikladnejšo uporabo razpoložljivih sredstev. Za razliko od subvencij gre za vračljiva sredstva, ki jih je mogoče uporabiti naknadno in vedno znova, ko se ustvari prihodek. Poleg tega lahko njihovo privlačnost še povečata pričakovana zaostritev monetarne politike in omejena dostopnost do posojil. Z ustrezno obravnavo v sklopu ekonomske politike in upravljanja, lahko omogočijo vzpostavitev trdne finančne podlage za dolgoročno, celo več desetletij dolgo podpiranje naložb v javnem interesu (nujno je opredeliti pojem javnega interesa; zdaj prevladuje mnenje, da so finančni instrumenti ustrezni za obravnavo različnih vrst tržnih nepopolnosti). Razvoj finančnih instrumentov prispeva tudi k diverzifikaciji finančnih produktov na nacionalnih trgih in na vseevropskem posredniškem trgu, obenem pa povečuje njegovo raznolikost in raznolikost razpoložljivih finančnih produktov in rešitev.

3.6 EESO obenem poudarja, da vsak projekt ni upravičen do podpore v okviru finančnih instrumentov (splošni merili za ustreznost sta obstoj tržnega okolja in tveganje tržnih nepopolnosti v različnih oblikah). Če se je izkazalo, da je projekt upravičen do podpore v okviru finančnih instrumentov, se učinek doseže na tri osnovne načine:

- s podporo projektu, ki je sposoben ustvariti dodatne in merljive koristi (npr. povečanje donosnosti, izboljšanje produktivnosti). V tem primeru so upravičenci do pomoči skoraj izključno posamezna podjetja ali njihove skupine, kot so grozdi,
- s prihranki pri izvajanju obstoječih procesov (kot sta zmanjševanje potreb po energiji in stroškov zanj ter zmanjšanje tekočih stroškov z optimizacijo procesov). V tem primeru lahko podporo v okviru finančnih instrumentov enako kot poslovni subjekti prejmejo tudi javni organi,
- z uvedbo finančne udeležbe za potrošnike določenega proizvoda ali storitve. Udeležbo je mogoče dodatno podpreti s ciljno usmerjeno subvencijo ali drugim nacionalnim ali regionalnim programom podpore, ki omogoča vračljivost finančnega instrumenta.

3.7 EESO je seznanjen z bistvenim delom sporočila Evropske komisije, v katerem so obravnavane obstoječe ovire. Gre predvsem za enotni trg ter potrebo po poglobitvi tega trga in odpravi ovir (z odpravljanjem obstoječih upravnih in regulativnih ovir ter tehnološko modernizacijo enotnega trga z uresničevanjem enotnega digitalnega trga in s tem povezane strategije za izvajanje). V mislih imamo tudi razvojni potencial kapitalskih trgov in njihovo združevanje v unijo kapitalskih trgov. Prav tako obstajajo ovire in potencial za povezovanje prometne in energetske infrastrukture, bodisi z razvojem vseevropskega prometnega omrežja bodisi na podlagi energetske unije. Poleg tega je treba upoštevati človeško razsežnost ter zahteve glede izobrazbe, znanja in spretnosti delovne sile (v skladu z načeli evropskega stebra socialnih pravic), pa tudi uskladitev pravil o državni pomoči. Glede optimizacije sinergij v okviru večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027 EESO tudi ugotavlja, da je treba zagotoviti kar najvišjo možno raven skladnosti s skladi ESI.

<sup>(5)</sup> Evropska gospodarska napoved. Statistična priloga. Evropska komisija, november 2018.

3.8 EESO meni, da si je treba bolj prizadevati za večjo skladnost med EFSI (oziroma programom InvestEU) in drugimi naložbenimi programi Evropske unije in držav članic, da se spodbudijo potrebne sinergije in preprečijo podvajanja med programi.

3.9 Za izpolnitev strateških ciljev Unije bi morale biti naložbe, podprete z javnimi sredstvi, usmerjene v doseganje natančno, jasno in strateško določenih ciljev na evropski ravni. Področja, ki bodo prejela podporo, so navedena v točki 1.2 tega mnenja. Zato EESO meni, da bi bilo treba zagotoviti nadaljnje smernice za sklad EFSI in prihodnji program InvestEU, zlasti glede sektorskega dodeljevanja posojil.

3.10 V zvezi z nujno vzpostavitvijo enotnega sistema klasifikacije in kazalnikov za ugotavljanje stopnje trajnosti, predvideno v akcijskem načrtu Evropske komisije o financiranju trajnostne rasti, bi bilo konkretno treba poskrbeti, da bo temeljila na celostnem razumevanju vpliva gospodarskih dejavnosti in naložb na okoljsko trajnost in učinkovito rabo virov ter na socialne cilje in cilje glede upravljanja, v skladu s cilji ZN na področju trajnostnega razvoja in sklepi Evropskega sveta z dne 20. junija 2017. S pomočjo tega pristopa bi vlagatelji lahko usmerjali svoje naložbe v trajnostne dejavnosti, s čimer bi celovito, obsežno, povezano in učinkovito izvajali Agendo 2030 <sup>(6)</sup>.

3.11 V izvirnem Junckerjevem načrtu je bilo določeno jamstvo oziroma varovalni mehanizem v višini 21 milijard EUR, da bi spodbudili naložbe v višini do 315 milijard EUR. S programom InvestEU Komisija predlaga varovalni mehanizem v višini 38 milijard EUR (+9,5 milijarde EUR, ki jih bodo prispevali finančni partnerji), da bi spodbudili naložbe v višini do 650 milijard EUR. Na prvi pogled pobuda InvestEU podvaja učinek Junckerjevega načrta, poleg tega pa državam članicam omogoča, da 5 % svojih dodelitev v okviru kohezijske politike namenijo štirim sklopom jamstva. EESO pozdravlja ta okrepljeni instrument, vendar meni, da obveznost v višini 15,2 milijarde EUR, kar pomeni 1,2 % prihodnjega večletnega finančnega okvira, ne zadostuje za uresničitev cilja glede povečanja naložb na raven pred krizo. Z obveznostjo v višini 2 % (25,5 milijarde EUR) bi na primer lahko spodbudili dodatne javne in zasebne naložbe, ki bi presegle 1 bilijon EUR.

3.12 Spodbujati in podpirati je treba sodelovanje evropskih podjetij in konzorcijev na mednarodnih razpisih za zbiranje ponudb in pri javnem naročanju. Obseg programa InvestEU bi lahko razširili, da bi zajemal vsa geografska območja in zagotavljal jamstva evropskim podjetjem pri naložbah zunaj EU. To bi lahko bil prvi praktični odziv na pobudo En pas, ena pot.

#### 4. Posebne ugotovitve

4.1 EESO priporoča, naj se v skladu z načelom subsidiarnosti ustrezna pozornost nameni odpravljanju ovir na nacionalni in regionalni ravni.

4.2 EESO poziva Evropsko komisijo, naj jasno in nedvoumno opredeli možnosti za povezavo sklada EFSI, prihodnjega programa InvestEU in skladov ESI. Predlog uredbe večkrat omenja sinergije med poglavji in programi večletnega finančnega okvira, vendar so dejanske razmere za sinergije bistveno manj ugodne. Sedanja praksa kaže na omejene možnosti združevanja skladov EFSI in ESI. EESO meni, da to v prihodnje ni zaželeno, in predlaga, naj se določijo jasna pravila, ki bi omogočila uporabo skladov ESI (v obliki subvencije) in sklada EFSI (v obliki finančnega instrumenta) za isti projekt.

4.3 EESO poziva Evropsko komisijo, naj pri zagovarjanju podaljšanja EFSI naložbe obravnava celovito. Državam članicam je treba omogočiti pridobitev potrebnih finančnih virov za javne naložbe. Ker so izdatki v skladu s sedanjimi fiskalnimi pravili Evropske unije vedno povezani z davčnimi prihodki, mora Evropska komisija prevzeti vodilno vlogo z odločnimi ukrepi, ki bodo temeljili na učinkovitih instrumentih za boj zoper davčne goljufije, izogibanje davkom, pranje denarja in nezakonite dejavnosti davčnih oaz. To vključuje odpravo nepošteno davčne konkurence v nekaterih državah članicah, ki omogočajo agresivno davčno načrtovanje multinacionalnih podjetij.

4.4 Nekatere vrste naložb, kot so naložbe v javno infrastrukturo, lahko javni sektor izvaja učinkoviteje in z nižjimi stroški za družbo kot javno-zasebna partnerstva. V teh primerih bi morala Evropska komisija državam članicam omogočiti zadostne naložbe brez zmanjšanja socialnih izdatkov. V skladu z uveljavljeno teorijo in prakso smotrne porabe javnih financ bi morale prihodnje generacije, ki bodo imele koristi od sedanjih naložb, prispevati pravičen delež k njihovem financiranju z izdajo javnih obveznic v sedanjosti. Če bi javne naložbe z višjimi davki ali nižjimi vladnimi izdatki financirala zgolj sedanja generacija, bi to povzročilo nesorazmerno veliko sedanje breme. V praksi to pomeni izboljšanje prožnosti pakta za stabilnost in rast s tako imenovanim zlatim pravilom: izdatki za javne naložbe se ne upoštevajo pri izračunu javnega primanjkljaja. Prožen pristop k izvajanju prilagojenega pakta za stabilnost in rast, ki ga je Komisija uvedla leta 2014, je pozitivno vplival na rast. Treba bi ga bilo ohraniti in usmeriti v naložbe, ki so v velikem javnem interesu.

<sup>(6)</sup> Glej 2019)0325 Zakonodajno resolucijo Evropskega parlamenta z dne 28. marca 2019 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira za spodbujanje trajnostnih naložb (COM(2018)0353 – C8-0207/2018 – 2018/0178(COD)).

4.5 Z reformo ekonomske in monetarne unije bi zagotovili potrebno ureditev za ustrezno naložbeno politiko. Zlasti bi dokončanje bančne unije in unije kapitalskih trgov z začetkom delovanja njunih instrumentov prispevalo k financiranju podjetij, še posebno MSP. Po mnenju EESO gre za nujno nalogo, zato obžaluje zaostanke, ki jih na tem področju povzroča Evropski svet.

4.6 EESO meni, da bi bilo treba zagotoviti nadaljnje usmerjanje glede sektorskega dodeljevanja pomoči v okviru sklada EFSI in prihodnjega programa InvestEU. Po mnenju Odbora bi morale imeti prednost naložbe v treh sektorjih: (a) oblikovanje evropskega zelenega in digitalnega gospodarskega modela, (b) raziskave, razvoj in inovacije ter (c) izobraževanje in usposabljanje. Da bi zagotovili pravičen prehod na izvedljiv zelen in socialen model, bi morali spodbujati naložbe socialne narave v skladu s priporočili skupine na visoki ravni za naložbe v socialno podpora in pomoč<sup>(7)</sup>.

4.7 Revizije, ki jih sta jih opravila Evropsko računsko sodišče in Evropska investicijska banka na primerih projektov v okviru dela za infrastrukturo in inovacije, kažejo, da bi lahko približno tretjino projektov v celoti financirali z viri, ki niso iz sklada EFSI. Predlagatelji projektov so izbrali EFSI predvsem zaradi nižjih stroškov financiranja, deloma pa zaradi daljšega roka zapadlosti posojil.

4.8 Upoštevanje projekta, ki bi ga bilo mogoče uresničiti s finančnimi sredstvi, ki niso sredstva sklada EFSI, kot dodatnega v okviru sklada EFSI, je v nasprotju s splošnim, nestrokovnim razumevanjem dodatnosti. Zastavljajo se vprašanja glede relevantnosti opredelitve in praktičnega izvajanja dodatnosti v ureditvi in praksi sklada EFSI za realno gospodarstvo. To bi lahko ogrozilo verodostojnost močno potrebnega sklada EFSI. EESO zato meni, da bi moral Evropski investicijski sklad svoje dejavnosti v prvi vrsti osredotočiti na projekte, ki so dejansko dodatni v smislu, da jih brez sredstev v okviru sklada EFSI ne bi bilo mogoče izvesti, da bi zagotovili kar največji učinek na realno gospodarstvo in spodbujali zaupanje javnosti v sklad EFSI.

4.9 Kot je ugotovilo Evropsko računsko sodišče, je bila z metodologijo, uporabljeno za ocenjevanje mobiliziranih naložb, v nekaterih primerih precejšnja raven dodatnih naložb v realno gospodarstvo, ki jih je dejansko spodbudila podpora iz sklada EFSI. EESO nadalje meni, da bi morala Evropska komisija upoštevati priporočilo Evropskega računskega sodišča in razviti primerljive kazalnike uspešnosti ter kazalnike za spremljanje za vse finančne instrumente in proračunska jamstva EU, da bi povečali preglednost in možnost ocenjevanja doseženih rezultatov.

4.10 Po ugotovitvah Računskega sodišča je sklad EFSI prav tako deloma nadomestil financiranje iz drugih finančnih instrumentov EU, ki se upravljajo na centralni ravni, zlasti na področjih prometa in energetike. Odbor Komisije in EIB spodbuja, naj obravnavata morebitna prihodnja prekrivanja med operacijami, financiranimi v okviru dela za infrastrukturo in inovacije sklada EFSI, ter finančnimi instrumenti evropskih strukturnih in investicijskih skladov.

4.11 Da bi zagotovili ustrezno ocenjevanje naložb, podprtih s sredstvi sklada EFSI, EESO poziva Evropsko komisijo, naj sistematično uredi zbiranje podatkov, ki je potrebno za izvajanje naknadnih statističnih analiz, da bi lahko ovrednotili predhodne ocene multiplikatorjev za posamezne projekte. To bi lahko prispevalo k izboljšanju prihodnjih predhodnih izračunov.

4.12 EESO priporoča, da se poleg Evropskega svetovalnega vozlišča za naložbe (ki je namenjeno predvsem podpiranju velikih naložbenih projektov z jasno evropsko dodano vrednostjo) vzpostavi mreža nacionalnih in regionalnih svetovalnih uradov z usklajeno metodologijo in razlago po vsej EU, ki bi nudili storitve svetovanja zlasti MSP za njihove bolj regionalno usmerjene projekte.

4.13 EESO ponovno poudarja, da je treba za projekte, ki se financirajo z vračljivim financiranjem v okviru finančnih instrumentov, izvesti teste upravičenosti, in priporoča, naj Evropska komisija oblikuje platformo strokovnjakov. Pri tem je treba upoštevati tri osnovne zahteve za finančne instrumente: učinkovitost (ki jo zagotavlja upravljavec zadevnega sklada z izvajanjem svojih nalog v javnem interesu, ki je kvalitativno drugačno kot pri subvencijah), uporabnost (ki temelji na legitimnosti vsakega programa oziroma njegovega dela, namenjenega vračljivim instrumentom) ter vzdržnost njegovih gospodarskih, socialnih in okoljskih razsežnosti (kar temelji na opredelitvi načela, da bi obnovljivi instrumenti morali biti vračljivi).

(7) Investing in Social Care & Support. A European Imperative (Vlaganje v socialno oskrbo in podpora – evropski imperativ).

4.14 V uredbi o skladu EFSI za jamstva, ki se dodeljujejo v okviru sklada, niso opredeljena merila za geografsko porazdelitev. Določeno je, da porazdelitev temelji na potrebah. Vendar je usmerjevalni odbor sklada EFSI v delu za infrastrukturo in inovacije določil okvirno zgornjo mejo za geografsko diverzifikacijo in geografsko koncentracijo. V uredbi niso vzpostavljene zgornje meje koncentracije za okvir za MSP. Odbor odločno zagovarja stališče, da morata biti naložbeni načrt za Evropo in prihodnji program InvestEU instrumenta za ekonomsko in socialno konvergenco in ne divergenco med državami članicami. Kljub temu, da se je po informacijah Evropske komisije trend v smeri geografske koncentracije v letu 2018 deloma popravil, je to vprašanje dovolj pomembno za sprejetje političnih smernic in regulativnih sprememb, potrebnih za odpravo teh razmer. Odbor kot enega od načinov za izboljšanje razmer pozdravlja vzpostavitev nacionalnih spodbujevalnih bank in institucij v državah, kjer še ne obstajajo, za sodelovanje z EFSI in EIB ter k temu spodbuja vse države članice.

4.15 EESO poudarja, da bo zlasti v naslednjem programskem obdobju fiskalnega okvira pomembnejše, da imajo finančni instrumenti specifično funkcijo za specifičen namen in da predlagana pravila predvidevajo širok nabor kombinacij med njimi, da se omogočijo prilagojene rešitve za posamezne projekte. Vrste finančnih instrumentov niso homogene, posojila, jamstva, neposreden kapitalski vložek ali projektno obveznico pa je mogoče nameniti določeni vrsti projekta. Pri uporabi teh instrumentov je treba v praksi dati prednost posebej prilagojenim rešitvam, saj je ravno z njimi mogoče v celoti izkoristiti potencial finančnih instrumentov.

4.16 Čprav na splošno velja, da so strukturne reforme pomembne za doseganje določene ravni naložb, jih je treba izrecno in natančno opredeliti. Številne strukturne prilagoditve in reforme v času izvajanja varčevalnih politik so v državah, vključenih v program, dodatno zmanjšale zasebno in javno povpraševanje, povečale brezposelnost, okrepile negotovost ter zmanjšale prihodke gospodinjstev in pričakovanja podjetij glede prodaje. S tem so prispevale k povečanju naložbene vrzeli. EESO zato priporoča, naj se spodbujajo reforme, ki (a) izboljšujejo poslovno okolje, (b) spodbujajo financiranje podjetij, zlasti MSP, (c) povečujejo produktivnost, (d) spodbujajo raziskave, razvoj, inovacije in usposabljanje, (e) spodbujajo ustvarjanje kakovostnih delovnih mest, (f) krepijo kolektivna pogajanja ter socialni dialog na evropski in nacionalni ravni, (g) krepijo domače povpraševanje, (h) povečujejo gospodarsko odpornost in (i) omogočajo ustrezno raven javnih naložb, na primer z oblikovanjem učinkovitih zmogljivosti za načrtovanje v javnem sektorju.

4.17 Poleg povečanja sinergij med naložbenimi programi EU in držav članic je treba v javnosti promovirati tudi dosežke teh programov: okoli 945000 MSP bo imelo možnost izkoristiti EFSI, še več pa program InvestEU. Ta MSP se morajo zavedati, da prejemajo podporo EU, za to pa bi lahko poskrbeli s izrecnim pojasnilom in uporabo logotipa Evropske unije v pogodbi o financiranju.

V Bruslju, 19. junija 2019

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

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu (vrh euroobmočja), Svetu, Evropski centralni banki, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Krepitev mednarodne vloge eura**

(COM(2018) 796 final)

(2019/C 282/05)

Poročevalec: **Philip VON BROCKDORFF**

Soporočevalec: **Dimitris DIMITRIADIS**

Zaprosilo	Evropska komisija, 24.1.2019
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	4.6.2019
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	19.6.2019
Plenarno zasedanje št.	544
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	200/3/3

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO ugotavlja, da mednarodna vloga eura še vedno ni takšna, kot je bila pred finančno krizo. Meni, da so ukrepi, ki jih Evropska komisija predlaga v sporočilu, dobrodošli in potrebni, vendar glede na obsežne socialne in gospodarske izzive euroobmočja morda ne bodo zadoščali. Gospodarstvo euroobmočja bi se moralo okrepiti in podpirati močnejšo mednarodno vlogo eura na podlagi socialne kohezije, navzgor usmerjene ekonomske konvergenca ter spodbujanja konkurenčnosti in inovativnosti, zlasti malih in srednjih podjetij (MSP).

1.2 EESO poziva EU, naj okrepi svoja prizadevanja za večjo socialno kohezijo in ekonomsko konvergenca v vsej EU. Med državami članicami in tudi znotraj njih še vedno obstajajo velike razlike, ki ovirajo izkoriščanje gospodarskih priložnosti, ki bi lahko koristile EU kot celoti.

1.3 EESO opozarja, da bi lahko sedanji tehnološki preboji, kot sta finančna tehnologija in digitalizacija, ter pojav drugih mednarodnih valut dolgoročneje spodbujali večpolarni sistem, ki bi temeljil na več ključnih valutah.

1.4 EESO je prepričan, da je mogoče okrepiti mednarodni status eura, in obenem predlaga, naj bo glavna prednostna naloga za euroobmočje zlasti urediti njegove notranje zadeve ter doseči povezanost in blaginjo z izboljšanjem obetov za rast in obnovitvijo vzdržnosti javnih financ. Ta proces, ki med drugim zahteva dokončanje ekonomske in monetarne unije ter bančne unije, bi moral biti prednostna naloga pri doseganju močnejše mednarodne vloge eura.

1.5 Za verodostojnost enotne valute EU, ki je predpogoj za krepitev njene mednarodne vloge, so potrebni nadaljnji ukrepi za zanesljive nacionalne fiskalne politike in politike spodbujanja rasti ter dodatna prizadevanja za bolj zdrav finančni sektor. EESO v zvezi s tem ponavlja, kako pomembno je podpirati MSP in še povečati produktivnost kot sredstvo za krepitev konkurenčnosti euroobmočja na mednarodnih trgih.

1.6 EESO meni, da finančna nestabilnost ne bi smela spodkopati koristi povezovanja trgov, in poziva k stalnemu ukrepanju za zmanjšanje obsega slabih posojil na socialno trajnosten način, zlasti po političnem dogovoru o kapitalskih zahtevah za slaba posojila bank, sklenjenem konec leta 2018.

1.7 EESO meni, da bi bilo treba za močnejšo vlogo eura kot mednarodne valute odpraviti razdrobljenost trga državnih obveznic euroobmočja, zaradi katere so trgi državnih dolžniških instrumentov znatno manj poglobljeni in likvidni. Komisijo poziva, naj prouči možnosti za ustvarjanje likvidnejših in varnejših sredstev v eurih.

1.8 Evropska centralna banka bi lahko nekoliko olajšala pot do močnejše mednarodne vloge eura, predvsem tako, da bi izpolnila svojo nalogo – ohranjala stabilnost cen v euroobmočju. Podpora Evropske centralne banke za makroekonomske politike ter za poglobitev ekonomske in monetarne unije in unije kapitalskih trgov je dodatna spodbuda za krepitev mednarodne vloge eura.

1.9 EESO poleg tega meni, da so potrebni dodatni ukrepi za poglobitev evropskega finančnega sektorja, vključno s krepitvijo infrastrukture evropskega finančnega trga in trdnimi referenčnimi obrestnimi merami. Za okrepitev vloge eura na mednarodnem prizorišču je ključno tudi spodbujanje njegove širše uporabe v strateških sektorjih.

1.10 EESO nazadnje poziva države članice k bolj enotnemu pristopu v mednarodni diplomaciji, ki bi lahko zagotovil boljše trgovske priložnosti. Tak poenoten pristop se lahko okrepi tudi z bolj proaktivno naravnostjo, namenjeno predvsem spodbujanju interesov EU, zlasti s predvidevanjem strateških in diplomatskih pobud Kitajske in ZDA.

## 2. Razlogi za pripravo osnutka mnenja

2.1 V sporočilu Krepitev mednarodne vloge eura <sup>(1)</sup>, ki ga je Komisija objavila decembra 2018, je navedeno, da lahko euro še naprej razvija svojo svetovno vlogo, da bi bolje odražal politično, ekonomsko in finančno težo euroobmočja. Za uresničitev tega cilja je potrebna nadaljnja krepitev struktur ekonomske in monetarne unije, vključno s sprejetjem vseh predlogov v obravnavi, katerih namen sta dokončanje bančne unije in odločilen napredek pri uresničevanju unije kapitalskih trgov.

2.2 Ta delovni dokument je v skladu s pozivi iz predhodnih mnenj EESO <sup>(2)</sup> <sup>(3)</sup>, ki opozarjajo, da je dokončanje bančne unije – zlasti močnejše in enotnejše zavarovalno kritje za vloge – in unije kapitalskih trgov izredno pomembno za zagotovitev konkurenčnega evropskega poslovnega okolja za velika in manjša podjetja ter za vzpostavitev resnično enotne evropske valute.

2.3 V Rimski izjavi iz leta 2017 so se voditelji 27 držav članic ter Evropskega sveta, Evropskega parlamenta in Evropske komisije zavezali, da bo Evropska unija postala močnejša na svetovnem prizorišču z nadgrajevanjem obstoječih partnerstev in vzpostavljanjem novih, spodbujanjem stabilnosti in blaginje na regionalni in svetovni ravni, oblikovanjem svetovnih dogodkov ter prevzemanjem mednarodnih obveznosti <sup>(4)</sup>.

2.4 Predsednik Evropske komisije je septembra 2018 v govoru o stanju v Uniji poudaril, kako pomemben je euro v mednarodnem denarnem sistemu, in pozval k več ukrepom, da bi zagotovili njegovo polno vlogo na mednarodnem prizorišču <sup>(5)</sup>.

2.5 Komisija je v tem okviru določila načrt za poglobitev ekonomske in monetarne unije <sup>(6)</sup>, ki poziva k povezanemu in dobro delujočemu finančnemu sistemu, vključno z dokončanjem bančne unije ter unije kapitalskih trgov.

2.6 V sporočilu o uniji kapitalskih trgov <sup>(7)</sup> je poudarjeno, da Evropska unija potrebuje dobro razvite in povezane kapitalske trge, da bi okrepila mednarodno vlogo eura. Uspešna unija kapitalskih trgov bo prispevala k stabilnemu finančnemu sistemu, boljšemu dostopu do financiranja za podjetja in posledično k več naložbenim priložnostim.

<sup>(1)</sup> COM(2018) 796 final.

<sup>(2)</sup> UL C 262, 25.7.2018, str. 28.

<sup>(3)</sup> UL C 197, 8.6.2018, str. 1.

<sup>(4)</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-17-767\\_sl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-767_sl.htm).

<sup>(5)</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech\\_sl\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech_sl_0.pdf).

<sup>(6)</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu\\_sl.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_sl.pdf).

<sup>(7)</sup> COM(2018) 767 final.

2.7 Podobno je v poročilu Skupnega raziskovalnega središča o znanosti za politiko iz leta 2016 <sup>(8)</sup> navedeno, da bodo trdne makroekonomske politike, poglobitev ekonomske in monetarne unije EU ter razvoj unije kapitalskih trgov prispevali k dodatni krepitvi vloge eura na svetovnih trgovinskih in finančnih trgih.

2.8 Evropska komisija priporoča <sup>(9)</sup> širšo uporabo eura pri projektih in finančnih transakcijah, povezanih z energijo, kot sredstvo za doseganje ciljev energetske politike EU, kar bo zmanjšalo tveganje motenj v oskrbi z energijo, evropska podjetja pa bodo imela večjo avtonomnost.

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 Euro je v 20 letih svojega obstoja močno napredoval. Zelo kmalu se je razvil v drugo najpomembnejšo mednarodno valuto na svetu (na prvem mestu je ameriški dolar) <sup>(10)</sup>, saj ga uporablja ali ga bo uporabljalo približno 60 držav po svetu ali pa bodo svojo valuto vezale na euro. Obenem euro predstavlja približno 20 % mednarodnih rezerv tujih centralnih bank, kar kaže, kako pomemben je kot varen hranilec vrednosti, in petino mednarodnega dolga, ki so ga izdali podjetja in tuje vlade. Nenazadnje se v velikem obsegu uporablja pri mednarodnih plačilih: leta 2017 je bila približno tretjina vrednosti mednarodnih transakcij obračunanih ali poravnanih v eurih (v primerjavi z dvema petinama za ameriški dolar).

3.2 Mednarodna uporaba eura je koristna, saj: (i) niža tečajno tveganje in povezane stroške za evropska podjetja; (ii) večja preglednost cen, kar podjetjem omogoča pridobivanje cenejših surovin, potrošnikom pa nakup cenejšega blaga; (iii) zahteva večjo inflacijsko disciplino, kar načeloma zagotavlja nižje obrestne mere za gospodinjstva in podjetja; (iv) krepi finančno avtonomijo ter zagotavlja dostop do financiranja po ugodnejših posojilnih pogojih za evropska podjetja (vključno z MSP) in vlade, saj evropski finančni trgi postajajo vse bolj povezani, poglobljeni in likvidni, ter (v) nadalje krepi trgovino znotraj EU in mednarodno trgovino.

3.3 Obenem bi krepitev mednarodne vloge eura udeležencem na trgih po vsem svetu zagotovila dodatno izbiro, saj bi mednarodno gospodarstvo tako postalo bolj zaščiteno pred pretresi, povezanimi z velikim zanašanjem številnih sektorjev (npr. sektorjev energetike, blaga in proizvodnje letal) na ameriški dolar.

3.4 Razmerje med dolarjem in eurom je zadnji dve desetletji nespremenjeno. Čeprav se je vrzel med valutama od uvedbe eura postopno manjšala, se je po začetku krize euroobmočja začela spet večati. Po vsej verjetnosti se takšno stanje v bližnji prihodnosti ne bo spremenilo, kljub dejstvu, da euro izdaja največje trgovinsko območje na svetu. Tako se zdi, da krepitev mednarodne vloge eura ni le vprašanje gospodarske velikosti in odprtosti, temveč je povezana zlasti z njegovo omejeno sposobnostjo zagotavljanja stabilnosti v obdobju svetovne finančne stiske.

3.5 Večjo mednarodno uporabo eura ovirajo še drugi dejavniki, kot so:

- (i) zgodovinsko prevladujoča vloga dolarja kot svetovne mednarodne rezervne valute;
- (ii) nižji stroški za uporabo dolarja in njegova večja likvidnost, zlasti pri poslih na denarnem trgu, ter
- (iii) trenutno nedokončano povezovanje evropskih finančnih trgov, na katerih temelji enotna valuta.
- (iv) Močnejši mednarodni vlogi eura poleg tega ne koristi dejstvo, da večina mednarodnih finančnih sistemov uporablja platforme za trgovanje in klirinške dejavnosti ter dejavnosti poravnave plačil, ki se nahajajo zunaj euroobmočja ali jih upravljajo neevropska podjetja.

3.6 Za močnejšo mednarodno vlogo eura sta potrebna še stabilnejše in odpornejše gospodarsko okolje ter bolj nemoteno delovanje finančnega sistema. V ta namen je bilo predlaganih več pobud za spodbujanje uspešnosti gospodarstev euroobmočja <sup>(11)</sup> in boljšo absorpcijo velikih asimetričnih pretresov znotraj euroobmočja <sup>(12)</sup>. Vendar poudarek ne bi smel biti le na absorpciji asimetričnih pretresov, ampak tudi na odpravi različnih načinov obnašanja v euroobmočju, ki so posledica zelo različnih gospodarskih, socialnih in političnih struktur njegovih držav članic. Te razlike, zlasti v fiskalni politiki, gibanju plač, produktivnosti in upravljanju, ogrožajo prihodnje možnosti eura. Brez določene stopnje fiskalne unije je arhitektura skupne valute še naprej nepopolna, euroobmočje pa ostaja občutljivo na prihodnje finančne in gospodarske krize.

<sup>(8)</sup> <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC96913/lbna27754enn.pdf>.

<sup>(9)</sup> C(2018) 8111 final.

<sup>(10)</sup> COM(2018) 767 final.

<sup>(11)</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0814>.

<sup>(12)</sup> COM(2018) 387 final.

3.7 Nadaljnja internacionalizacija eura bi bila lahko povezana z večjim tveganjem za neželjeno začasno rast vrednosti valute, zlasti v obdobju svetovnih pretresov. To bi zmanjšalo konkurenčnost domačih proizvajalcev in prizadelo izvozno uspešnost euroobmočja. Večja mednarodna uporaba eura bi lahko povzročila tudi nekaj stroškov, vendar bi se ti izravnali z drugimi koristmi, kot sta večja avtonomnost in mednarodna transmisija denarne politike.

3.8 Mednarodno vlogo eura je do določene mere spodbujalo že samo euroobmočje, saj so vlagatelji na njem pomembni kupci obveznic, denominiranih v eurih, ki jih izdajajo rezidenti držav zunaj euroobmočja. Vendar je za mednarodno vlogo eura značilna močna regionalna osredotočenost, ki je najizrazitejša v državah, ki se nahajajo v neposredni bližini euroobmočja. Zlasti obstajajo številni dokazi, da ima londonski City ključno vlogo na trgu za obveznice, denominirane v eurih, ki jih izdajajo rezidenti držav zunaj euroobmočja, najsí bo to na strani ponudbe ali povpraševanja ali kot posredniki; glede na to bi brexit lahko vplival na ta trg.

3.9 Širšega vidika bi bila mednarodna vloga eura okrepljena, če bi EU izvajala bolj poenoteno zunanjo politiko in vztrajala pri stalnem večstranskem pristopu k trgovini. Valuta EU lahko uživa velik mednarodni ugled samo, če EU ukrepa enotno in če te ukrepe podpira njena kolektivna diplomatska in gospodarska moč. To bi moralo veljati za sektorje, kot so energetika, promet, industrija in drugi sektorji, v katerih bi morali biti interesi EU in euroobmočja kot celote na prvem mestu. Za EU je ključno tudi, da se enotno opredeli glede geopolitičnega razvoja, kot je vse večji vpliv Kitajske v mednarodni trgovini prek pobude En pas, ena pot, tj. gospodarskega in diplomatskega programa, s katerim bi lahko Kitajska preobrazila in obvladovala trgovino v Aziji in drugod. EU mora temeljito oceniti posledice tega programa, saj bi okreplil svetovno gospodarsko prisotnost Kitajske. EU in zlasti euroobmočje si ne moreta privoščiti, da bi zgolj opazovala, kako se program uvaja, in ne bi ukrepala.

#### 4. Posebne ugotovitve

4.1 Glede na koristi, povezane z eurom, kot so opisane v odstavku 3.2, se morda zdi presenetljivo, da se euroobmočju niso pridružile vse države članice. Razlogi za to se lahko razlikujejo; mednje lahko sodijo pripravljenost zadevne države članice, njeno izpolnjevanje ekonomskih meril, ki so pogoj za pridružitvev euroobmočju, v nekaterih primerih pa tudi preostale pravne ovire za skladnost s temi merili. Nesodelovanje v euroobmočju na splošno kaže na vztrajne razlike znotraj EU z vidika socialne kohezije in gospodarskega zблиževanja. Te je treba odpraviti, če naj bi širitev euroobmočja vodila k še večji gospodarski stabilnosti na njem ter povečala njegovo odpornost na zunanje ekonomske šoke. To pa bi spet okreplilo položaj EU kot svetovnega akterja in dodatno izboljšalo mednarodno vlogo eura.

4.2 Interakcija med fiskalno in denarno politiko v euroobmočju je ključna za prihodnost eura in njegovo mednarodno vlogo. Toda stabilne makroekonomske razmere so odvisne od naravnosti fiskalne in denarne politike, ki mora biti namenjena razpršitvi pomislekov glede vzdržnosti državnega dolga in krepitvi obetov za rast. Tudi tukaj se razmere znotraj euroobmočja razlikujejo zaradi neoptimalne mešanice fiskalnih, strukturnih in denarnih politik po koncu svetovne finančne krize, kar je povzročilo neenakomerno porazdelitev bremena prilagajanja med državami članicami euroobmočja. To je posledica veljavnega institucionalnega okvira, na katerem temelji euro in ki deluje kot ovira za posamezne države članice, poleg tega pa nima instrumentov za zagotavljanje učinkovite in usklajene naravnosti gospodarske in fiskalne politike v euroobmočju.

4.3 To delno pojasnjuje, zakaj znotraj euroobmočja prevladujejo neravnovesja in neenakosti ter zakaj se zdi tako potrebno, da se pospeši navzgor usmerjena konvergenca. To bi pomagalo izboljšati gospodarsko uspešnost ter podpreti socialno in politično stabilnost, ki sta bistveni za močnejšo mednarodno vlogo eura. Kot kaže, so izzivi denarne politike v okviru gospodarskega območja, kjer so gospodarske in socialne razmere držav članic tako raznolike, precejšnji.

4.4 Potrebni so tudi ukrepi za obravnavo problema slabih posojil, ki so precejšnje breme za financiranje gospodarstva EU, saj izkrivljajo dodeljevanje kreditov, slabijo zaupanje na trgih in navsezadnje upočasnjujejo gospodarsko rast. Upoštevati je treba, da so tveganja v bančnih sektorjih držav članic euroobmočja še vedno precej velika in ovirajo razvoj skupnega sistema jamstev za vloge. Jasno je, da zmanjševanje obsega slabih posojil in dokapitalizacija bank vladam in zasebnemu sektorju povzročata stroške. V skladu s svojim prejšnjim mnenjem <sup>(13)</sup> EESO poziva kreditne institucije k odgovornemu posojanju in opozarja, da morajo nacionalni organi ter evropske institucije združiti moči in doseči napredek pri ustvarjanju celovitega in zanesljivega okvira EU za obravnavo slabih posojil.

4.5 Tudi dokončanje bančne unije in nadaljnje povezovanje unije kapitalskih trgov se štejeta za ključni za makroekonomsko stabilnost. Bančna unija je odločilnega pomena za izkoriščanje koristi čezmejnih bančnih dejavnosti v monetarni uniji in še ni dokončana, čeprav je bil dosežen precejšnji napredek. Tudi v euroobmočju so potrebni dodatni koraki naprej v zvezi z drugimi pomembnimi pobudami, namenjenimi utrjevanju finančne unije. Unija kapitalskih trgov bo pomagala krepiti čezmejno finančno povezovanje, banke in kapitalski trgi pa se lahko dopolnjujejo pri financiranju gospodarstva euroobmočja.

<sup>(13)</sup> ULC 367, 10.10.2018, str. 43.



4.6 Bančna unija in unija kapitalskih trgov, ki delujeta skupaj, lahko enotni trg za finančne storitve pripeljeta na naslednjo raven iz dveh razlogov: (i) bolj zdravi, poglobljeni in bolj povezani finančni trgi bi podjetjem omogočili dostop do posojil po ugodnejših pogojih in s tem izvajanje donosnih naložb; (ii) povezovanje finančnih trgov bi izboljšalo okolje za financiranje zlasti za MSP, ki se pogosto opisujejo kot hrbtnica gospodarstva Evrope, kar zadeva ustvarjanje delovnih mest, inovacije in gospodarsko rast. Na povezanem finančnem trgu bi lahko banke lažje izkoriščale ekonomijo obsega s ponujanjem podobnih ali celo istih produktov in storitev v več državah članicah. Poleg tega bi verjetno povečale čezmejne zaloge sredstev in bi lahko oblikovale večje in bolj diverzificirane pakete zavarovanja s premoženjem za listinjene produkte in krite obveznice.

4.7 Dobro delujoč in povezan kapitalski trg velja za zelo pomembnega za delujoče monetarno območje, zato bi morale biti premagovanje obstoječih šibkosti na evropskih kapitalskih trgih prednostna naloga, zlasti v primeru brexita brez dogovora. Vendar bi bilo treba upoštevati, da projekt unije kapitalskih trgov zajema zelo raznolik sklop pristopov, od katerih nekateri morda niso vodili k prvotno načrtovanemu in zelenemu rezultatu. Med primeri lahko omenimo vseevropski osebni pokojninski produkt in pobudo glede trgov listinjenja, čeprav EESO pri prvem priznava pomen državnih pokojnin za ljudi, ki si ne morejo privoščiti zasebnega pokojninskega zavarovanja. Dejansko je bil uspeh unije kapitalskih trgov doslej precej omejen. Kljub temu bodo našteje pobude počasi, vendar gotovo prispevale k okrepitvi mednarodne vloge eura.

4.8 Po koncu finančne krize je treba poleg tega razumeti, da je nadaljnja krepitev mednarodne vloge eura odvisna od finančne stabilnosti euroobmočja. Izdajanje skupnih menic, zadolžnic in obveznic euroobmočja kot varnih sredstev, podobnih tistim, ki jih izdaja ameriško ministrstvo za finance, skupaj z ustrežno strukturo upravljanja (vključno z odpornim in zanesljivim okvirom fiskalne politike), bi okrepilo stabilnost z zagotavljanjem varnih in likvidnih dolžniških instrumentov, primernih za financiranje nepričakovanih povečan javnofinančnih odhodkov.

4.9 Zlasti izdajanje skupnih obveznic euroobmočja bi moral spremljati tudi boljši okvir za nadzor. Upoštevati je treba, da so tovrstni produkti tvegani, morda z združevanjem tveganj in jamstev, zlasti v okviru močno povezane unije kapitalskih trgov.

4.10 Krepitev mednarodne vloge eura, zlasti da bi bil konkurenčen ameriškem dolarju kot rezervna valuta, se ne bi smela šteti za enostranski način za pridobivanje konkurenčne prednosti. Povzroči lahko tudi globalni pritisk na domače gospodarstvo euroobmočja glede na gospodarski razvoj v konkurenčnih državah. Vendar bi lahko učinkovit in enoten odziv zagotovil večjo socialno kohezijo in ekonomsko konvergenco v vsem euroobmočju. Tudi evropske pobude za tesnejše sodelovanje na področju obrambe in v mednarodnih zadevah verjetno lahko okrepijo geopolitično vlogo EU in spodbujajo globalni domet eura.

4.11 Evropska centralna banka bi lahko nekoliko olajšala zahtevno pot do močnejše mednarodne vloge eura, predvsem tako, da bi izpolnila svojo nalogo – ohranjala stabilnost cen v euroobmočju. Njena podpora za makroekonomske politike ter za poglobitev ekonomske in monetarne unije in unije kapitalskih trgov je dodatna spodbuda za krepitev mednarodne vloge eura.

V Bruslju, 19. junija 2019

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

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog sklepa Sveta o smernicah za politike zaposlovanja držav članic**

(COM(2019) 151 final)

(2019/C 282/06)

Poročevalka: **Ana BONTEA**

Zaprosilo	Svet Evropske unije, 12.3.2019
Pravna podlaga	člen 148(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	5.6.2019
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	20.6.2019
Plenarno zasedanje št.	544
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	211/3/10

**1. Sklepi in priporočila**

1.1 EESO ponovno poudarja svoje prejšnje sklepe in priporočila o smernicah za politike zaposlovanja držav članic, da bi zagotovil njihovo uporabo <sup>(1)</sup>.

1.2 EESO pozdravlja evropske in nacionalne ukrepe, ki so omogočili napredek na področju zaposlovanja, in priporoča, naj se še naprej izvajajo in razvijajo, da bi podpirali ekonomsko vzdržnost in socialno trajnost ter spodbujali kvalificirano in usposobljeno delovno silo, ki bo bolje pripravljena na spremembe, zlasti tehnološke, kakor tudi trge dela, ki se odzivajo na gospodarske spremembe, doseganje ciljev polne zaposlenosti in socialnega napredka ter zmanjševanje razlik, poleg tega pa bi prispevali k enakim možnostim za vse, socialni vključenosti in boju proti revščini. Tako bi odpravili regionalne razlike v življenjskih in delovnih razmerah ter izboljšali delovanje trga dela in učinkovitost socialnega dialoga.

1.3 EESO ponovno poudarja, da je treba pri pripravi politik za regulacijo trga dela in socialnih pravic uskladiti medsebojno prepletene vidike konkurenčnosti, produktivnosti in družbene trajnosti/pravic delavcev. Evropske, nacionalne in lokalne institucije bi morale pri izvajanju vseh svojih politik zagotoviti ustrezno ravnovesje med gospodarsko, socialno in okoljsko trajnostjo.

1.4 Izvajati je treba strukturne politike in reforme, ki bodo olajšale ustvarjanje kakovostnih delovnih mest, spodbujanje odgovornega podjetništva ter razvoj MSP in socialnih podjetij.

1.5 EESO poudarja, da je pomembno zagotoviti vključujoče in kakovostno tehnično, poklicno in terciarno izobraževanje enakih možnosti, vključno z visokošolskim izobraževanjem, ter visoko raven ustreznega znanja in spretnosti za zaposlitev, dostojna delovna mesta in podjetništvo, prav tako pa je pomembno spodbujati možnosti vseživljenjskega učenja za vse.

1.6 Dobro delujoč socialni dialog je bistven za izboljšanje zasnove in izvajanja reform, pa tudi za njihovo spremljanje <sup>(2)</sup>.

1.7 EESO ponovno priporoča, naj se nadaljujejo prizadevanja za odpravo neskladij, saj je navzgor usmerjena konvergenca horizontalno načelo, ki ga je treba upoštevati in vključiti v vse politike EU.

1.8 EESO ponovno navaja svoje sklepe in priporočila o evropskem stebru socialnih pravic <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> UL C 237, 6.7.2018, str. 57.

<sup>(2)</sup> UL C 159, 10.5.2019, str. 1, UL C 434, 15.12.2017, str. 30.

<sup>(3)</sup> UL C 262, 25.7.2018, str. 1, UL C 81, 2.3.2018, str. 145, UL C 125, 21.4.2017, str. 10.

## 2. Splošne ugotovitve

2.1 V predlogu sklepa Sveta je predlagano, da se v letu 2019 ohranijo štiri smernice za politike zaposlovanja držav članic iz Priloge k Sklepu (EU) 2018/1215 <sup>(4)</sup>.

2.2 EESO je v svojih prejšnjih mnenjih <sup>(5)</sup> predstavil sklepe in priporočila o smernicah za politike zaposlovanja držav članic, ki jih želi ponovno poudariti v tem mnenju, da bi zagotovil njihovo uporabo.

2.3 EESO pozdravlja evropske in nacionalne ukrepe, ki so omogočili napredek <sup>(6)</sup>, in priporoča, naj se izvajajo in razvijajo tudi v prihodnosti, tako da se bo stalno izboljševala kakovost zaposlovanja, neenakost pa se bo zmanjševala (še vedno namreč obstajajo razlike med državami članicami, regijami in skupinami ljudi na trgu dela, gospodarska rast pa vsem državam, regijam in državljanom ne prinaša enakih koristi, saj je stopnja brezposelnosti in revščine v nekaterih državah še vedno zelo visoka, realni prihodki gospodinjstev pa še niso dosegli ravni pred krizo).

2.4 Države članice in Unija si morajo v posvetovanju s socialnimi partnerji prizadevati, da bodo do leta 2020 oblikovale novo usklajeno strategijo zaposlovanja, ki bo zlasti zagotavljala ekonomsko vzdržnost in socialno trajnost ter spodbujala kvalificirano in usposobljeno delovno silo, ki bo bolj pripravljena na spremembe, zlasti tehnološke, spodbujala bo tudi trge dela, ki se hitro odzivajo na gospodarske spremembe, doseganje ciljev polne zaposlenosti in socialnega napredka ter zmanjševanje razlik, poleg tega pa bo prispevala k izboljšanju delovanja trga dela in učinkovitosti socialnega dialoga.

## 3. Posebne ugotovitve

### 3.1 Spodbujanje povpraševanja po delovni sili in naložb

3.1.1 Kot je poudarjeno v poročilih o državah za leto 2019, se vse države članice srečujejo z ovirami za naložbe na različnih področjih politike. Te ovire so na primer visoko upravno in regulativno breme, nepredvidljivost regulativnih okvirov, učinkovitost pravosodnih sistemov in neučinkovitost javne uprave <sup>(7)</sup> (da lahko države članice dosežejo pričakovane rezultate, potrebujejo ustrezne upravne in tehnične zmogljivosti za reforme in naložbe), zapleteni in dolgotrajni postopki odobritve ter, da ne pozabimo, pomanjkanje znanj in spretnosti zaradi pomanjkljivosti v sistemih izobraževanja in usposabljanja. Pomanjkanje znanj in spretnosti je bilo v poročilih o državah članicah večkrat navedeno kot ovira, ki preprečuje in zavira naložbe. Kljub nedavnim prizadevanjem in napredku <sup>(8)</sup> pri odpravljanju pomanjkljivosti finančnega sistema, je treba omeniti tudi preostale težave, s katerimi se soočajo podjetja, zlasti MSP, pri dodeljevanju posojil, ki jih potrebujejo za naložbe <sup>(9)</sup>. Za odpravo vseh teh slabosti, ki imajo pomembne čezmejne posledice, so potrebni ustrezni ukrepi na evropski in nacionalni ravni, da bi Unija in države članice dosegle ravni naložb izpred krize ter uresničile cilje strategije EU 2020 na področju raziskav in razvoja v podjetjih ter izobraževanja njihovih zaposlenih.

3.1.2 Pripraviti je treba bolj usmerjene naložbene politike, dopolnjene z dobro zasnovanimi strukturnimi reformami, da se olajša ustvarjanje kakovostnih delovnih mest, spodbujanje odgovornega podjetništva in resničnega samozaposlovanja ter podpora za ustanavljanje in rast MSP in socialnih podjetij.

3.1.3 Sprejeti je treba horizontalno, vključujočo in skladno evropsko politiko, ki bo podpirala MSP, načelo „najprej pomisli na male“ (*Think Small First*) pa je treba zamenjati s pristopom „najprej deluj za male“ (*Act small first*). EESO ponavlja svoja prejšnja priporočila <sup>(10)</sup>, vključno z oblikovanjem kazalnika za ocenjevanje ugodnih pogojev za podjetništvo.

<sup>(4)</sup> Sklep Sveta (EU) 2018/1215 z dne 16. julija 2018 o smernicah za politike zaposlovanja držav članic (UL L 224, 5.9.2018, str. 4):

- spodbujanje povpraševanja po delovni sili,
- zagotavljanje večje ponudbe delovne sile in izboljšanje dostopa do zaposlitve, znanj in spretnosti ter kompetenc,
- izboljšanje delovanja trgov dela in učinkovitosti socialnega dialoga,
- spodbujanje enakih možnosti za vse, krepitev socialne vključenosti in boj proti revščini.

<sup>(5)</sup> UL C 332, 8.10.2015, str. 68, UL C 237, 6.7.2018, str. 57.

<sup>(6)</sup> Sporočilo COM(2019) 150 final – Evropska unija že sedem let beleži gospodarsko rast. Stalno gospodarsko okrevanje pozitivno vpliva na trge dela in socialni napredek. Stanje na področju zaposlovanja se še naprej izboljšuje, saj je število zaposlenih v četrtem četrtletju leta 2018 doseglo 240 milijonov, stopnja brezposelnosti (6,6 %) pa se je vrnila na raven iz leta 2000. Samo leta 2017 se je več kot pet milijonov ljudi rešilo revščine in socialne izključenosti.

<sup>(7)</sup> Sporočilo COM(2019) 150 final – (Dodatek 4); glej tudi sporočilo COM(2019) 500 final.

<sup>(8)</sup> Dostop malih in srednje velikih podjetij (MSP) ter podjetij s srednje veliko tržno kapitalizacijo do financiranja v obdobju 2014–2020: priložnosti in izzivi (informativno poročilo), UL C 345, 13.10.2017, str. 15, UL C 197, 8.6.2018, str. 1.

<sup>(9)</sup> Glej opombo 8.

<sup>(10)</sup> COM(2019) 150 final.

3.1.4 Glede na demografske trende je rast produktivnosti bistvena, da se v prihodnosti zagotovi trajnostna gospodarska rast v vseh državah članicah. Največji izziv, s katerim se srečujejo oblikovalci politik in socialni partnerji, je povečanje rasti produktivnosti v Evropi <sup>(11)</sup> z bolj usmerjenimi naložbami v fizični in človeški kapital ter izkoriščanjem tehnološkega napredka v industrijskem in storitvenem sektorju, s krepitvijo produktivnih naložb v inovacije, raziskave in razvoj, projekte, ki spodbujajo rast, ter v fizično in socialno infrastrukturo, kot so omrežja IKT in ustanove za oskrbo. Potrebna so večja prizadevanja za naložbe v ustvarjanje kakovostnih delovnih mest in odpravljanje prekarnih zaposlitev, saj tudi to ovira produktivnost.

### 3.2 *Izboljšanje dostopa do zaposlitve, znanj in spretnosti ter kompetenc* <sup>(12)</sup>

3.2.1 Eden od glavnih vzrokov za zaskrbljenost v letu 2019 je potrditev, da strukturne kompetence niso usklajene z zahtevami na trgu dela, zaradi česar imajo podjetja v EU vse več težav pri zaposlovanju delavcev. To je posledica pomanjkanja ustreznih znanj in spretnosti v EU, kar dodatno povečuje pritisk na proizvodne zmogljivosti. Pomanjkanje znanj in spretnosti ni pomembno le za države z visoko stopnjo zaposlenosti, ampak tudi za države z visoko stopnjo brezposelnosti, še zlasti pa je izrazito v sektorjih, kot so gradbeništvo, storitve na področju IKT, inženiring in finančne storitve <sup>(13)</sup>. Za odpravljanje teh težav je treba sprejeti korenitejša ukrepe, zlasti reformo sistemov izobraževanja in usposabljanja v večini držav ter pristop na osnovi rezultatov v visokem šolstvu.

3.2.2 Prednostne naloge so: zagotavljanje pravičnosti in enakih možnosti, enakopraven dostop do kakovostnega izobraževanja in visoke ravni spretnosti in znanja ter pravične porazdelitve učnih dosežkov.

3.2.3 Izobraževalnim ustanovam in učiteljem je treba zagotoviti podporo, prostor in orodja, ki jih potrebujejo za vključevanje vrednot demokracije, aktivnega državljanstva, kritičnega mišljenja, strpnosti in miru v času, ko se pojavljajo težave pri vključevanju migrantov in beguncev, desničarski ekstremizem in populistični nacionalizem.

3.2.4 Učinkovito poklicno izobraževanje in usposabljanje, ki temelji na izobraževanju v alternaciji, prispeva k povečanju zaposlenosti mladih.

3.2.5 Da bi dosegli popolno digitalno pismenost vseh učiteljev in učencev, pa tudi državljanov, vključno s tistimi, ki živijo na marginaliziranih območjih, je treba zagotoviti ustrezna javna sredstva, sodobno opremo in usposobljeno tehnično osebje.

3.2.6 Boj proti pomanjkanju znanj in spretnosti je večplastna naloga, ki zahteva odločne ukrepe. Na vseh stopnjah je treba spodbujati ustvarjalnost, podjetništvo in mobilnost na področju izobraževanja in usposabljanja ter vseživljenjsko učenje in krepitev povezav med podjetji in ponudniki izobraževanja. Pri tem imajo pomembno vlogo tudi socialna partnerji.

3.2.7 Invalidi in druge prikrajšane skupine poleg dostopa do kakovostnega izobraževanja in poklicnega usposabljanja potrebujejo tudi usmerjene ukrepe in podporo za izboljšanje dostopa do trga dela.

### 3.3 *Izboljšanje učinkovitosti socialnega dialoga na nacionalni in evropski ravni* <sup>(14)</sup>

3.3.1 Dobro delujoč socialni dialog je bistvenega pomena za doseg prejšnjih ciljev približevanja v smeri višjih socialnih standardov ter dostopa do kakovostne zaposlitve, znanj in spretnosti ter kompetenc, pa tudi za izboljšanje zasnove in izvajanja reform, ki iz teh ciljev izhajajo, s čimer bi se povečalo prevzemanje odgovornosti.

3.3.2 V celotnem procesu evropskega semestra je potrebno smiselno in pravočasno sodelovanje socialnih partnerjev, da se izboljša vključenost v politike, saj bi usklajevanje interesov delavcev in delodajalcev olajšalo uspešno izvajanje politik. Sodelovanje med socialnimi partnerji je lahko osnova za uspešno, trajnostno in vključujočo ekonomsko politiko ter politiko zaposlovanja in socialne vključenosti.

<sup>(11)</sup> Glej opombo 10.

<sup>(12)</sup> SOC/622 (v pripravi), UL C 62, 15.2.2019, str. 136, UL C 228, 5.7.2019, str. 16, UL C 237, 6.7.2018, str. 8, UL C 81, 2.3.2018, str. 167, UL C 13, 15.1.2016, str. 57, UL C 161, 6.6.2013, str. 67.

<sup>(13)</sup> Glej študijo o neskladju v znanju in spretnostih iz leta 2018, ki jo je naročil EESO.

<sup>(14)</sup> UL C 159, 10.5.2019, str. 1, UL C 434, 15.12.2017, str. 30.

3.3.3 Socialni partnerji so sposobni najti inovativne rešitve za odzivanje na razvoj družbe in trga dela, demografske spremembe, digitalizacijo in učinke globalizacije. Nacionalni in evropski zakonodajni okvir bi moral zagotoviti prostor za inovacije na ravni podjetij, sektorjev in držav članic, da bi spodbudili razvoj socialnih partnerjev. Evropski socialni sklad (ESS) pomembno prispeva h krepitvi zmogljivosti socialnih partnerjev, kar dokazuje štiristranska izjava z naslovom Nov začetek za socialni dialog (2016), zato EESO poziva Komisijo in države članice, naj zagotovijo izvajanje priporočil socialnih partnerjev <sup>(15)</sup>.

3.3.4 Za sodelovanje socialnih partnerjev v evropskem semestru je potrebna tudi dodatna podpora za krepitev zmogljivosti, kar bi jim omogočilo, da sodelujejo v različnih fazah procesa, tudi pri izvajanju reform. Krepitev zmogljivosti socialnih partnerjev je v nekaterih državah pomembna tudi za prenos rezultatov evropskega socialnega dialoga.

3.3.5 Kot je bilo poudarjeno v poročilih o državah za leto 2019, je mogoče hkrati s pozitivnim razvojem v nekaterih državah članicah opaziti nazadovanje v drugih. V nekaterih državah članicah se je udeležba socialnih partnerjev na nacionalni ravni dejansko zmanjšala. Posvetovanje s socialnimi partnerji bi moralo biti obvezno.

3.3.6 Socialni dialog bi moral imeti večjo vlogo pri zasnovi, izvajanju in spremljanju reform. Poleg poročil o državah in pregleda socialnih kazalnikov je treba upoštevati tudi sporazume med socialnimi partnerji, v katerih so opredeljeni najpomembnejši izzivi in politični dejavniki za izboljšave na trgih dela.

#### 3.4 Spodbujanje enakih možnosti za vse, krepitev socialne vključenosti in boj proti revščini <sup>(16)</sup>

3.4.1 EESO ponovno poudarja, da je treba pri pripravi politik za regulacijo trga dela in socialnih pravic uskladiti medsebojno prepletene vidike konkurenčnosti, produktivnosti in družbene trajnosti/pravic delavcev. Vsi akterji si morajo prizadevati za spodbujanje vključujoče rasti, pa tudi za vzpostavitev ugodnih pogojev za poslovanje podjetij, da bi ustvarili več zaposlitev in bi bile te bolj kakovostne. Pogoj za vzpostavitev pravičnejše družbe je spodbujanje rasti in ustvarjanje bolj vključujočih in trajnostnih delovnih mest. Tako bi prebivalstvu zagotovili pogoje za dostojno delo, zadostne plače in pokojnine ter priložnost za uveljavljanje njegovih pravic.

3.4.2 Kljub izboljšanju razmer po vsej Evropi še vedno obstajajo razlike med državami članicami, med regijami in med različnimi skupinami ljudi na trgu dela. Rast ne koristi vsem državam, regijam in državljanom na enak način. V nekaterih državah je stopnja brezposelnosti in revščine še vedno zelo visoka, realni prihodki gospodinjstev pa še niso dosegli ravni pred krizo. Regionalne razlike ostajajo velike in se v nekaterih državah članicah povečujejo.

3.4.3 Priporočila za posamezne države <sup>(17)</sup> lahko bistveno prispevajo k izboljšanju učinkovitosti smernic za politike zaposlovanja držav članic in stebra socialnih pravic. To je velika priložnost za oblikovanje nacionalnih politik v skladu s smernicami in načeli stebra socialnih pravic z namenom, da se uresničijo skupni cilji. Priporočila bi morala biti osredotočena na zmanjšanje teh razlik ter povečanje in usmerjanje virov v ta namen.

3.4.4 V nekaterih državah članicah stopnje brezposelnosti še niso popolnoma dosegle nekdanje ravni in so še vedno nad 10 %. V številnih državah je položaj mladih še naprej izziv, pri čemer visok delež mladih, ki niso zaposleni, se ne izobražujejo ali usposabljujejo, vzbujajo zaskrbljenost za njihovo sedanjo in prihodnjo zaposljivost <sup>(18)</sup>. V drugih državah pa se poglobljajo težave zaradi pomanjkanja delovne sile, kar zavira nadaljnjo rast.

3.4.5 Na splošno kljub višjim stopnjam zaposlenosti žensk še vedno obstajajo razlike v stopnjah zaposlenosti po spolu, kar povzroča razlike v plačah <sup>(19)</sup>. Težave pri iskanju zaposlitve imajo zlasti nizko usposobljene osebe in osebe z migrantskim ozadjem <sup>(20)</sup>, prikrajšani pa so tudi invalidi <sup>(21)</sup>. Poleg tega v številnih državah članicah obstajajo velike regionalne razlike v zvezi z udeležbo na trgu dela. Demografske spremembe in tehnološki razvoj preoblikujejo evropske trge dela. Te težave je treba reševati s sprejetjem zakonodajnih in upravnih ukrepov ter sodelovanjem med ustreznimi institucijami in socialnimi partnerji.

<sup>(15)</sup> Izjava predsedstva Sveta Evropske unije, Evropske komisije in evropskih socialnih partnerjev – Nov začetek socialnega dialoga, 2016.

<sup>(16)</sup> UL C 367, 10.10.2018, str. 15, UL C 237, 6.7.2018, str. 1, UL C 440, 6.12.2018, str. 135, SOC/620 (v pripravi), UL C 228, 5.7.2019, str. 7.

<sup>(17)</sup> Priporočila za posamezne države.

<sup>(18)</sup> UL C 62, 15.2.2019, str. 142.

<sup>(19)</sup> SOC/610(UL C 240, 16.7.2019, str. 3), UL C 110, 22.3.2018, str. 26, UL C 440, 6.12.2018, str. 37, UL C 262, 25.7.2018, str. 101, UL C 110, 22.3.2019, str. 20.

<sup>(20)</sup> Stroški nepriseljevanja (in ne vključevanja) (informativno poročilo), UL C 264, 20.7.2016, str. 19, UL C 71, 24.2.2016, str. 46.

<sup>(21)</sup> UL C 34, 2.2.2017, str. 15, UL C 367, 10.10.2018, str. 20, SOC/616 (v pripravi).

### 3.5 *Evropski steber socialnih pravic*

3.5.1 Evropski steber socialnih pravic je temeljnega pomena za izboljšanje delovnih in plačnih pogojev ter sistemov socialnega varstva v Evropi, zagotavljanje usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja ter izboljšanje socialnih standardov in približevanja med državami članicami EU – vključno s kolektivnimi pogajanja in dostopom do socialnih storitev. V zvezi z evropskim stebrim socialnih pravic EESO ponovno poudarja sklepe in priporočila, ki jih je izrazil v svojih prejšnjih mnenjih <sup>(22)</sup>.

3.5.2 V poročilih o državah za leto 2019 je posebna pozornost namenjena temu, kako države članice uresničujejo cilje evropskega stebra socialnih pravic. Izvajanje stebra je vodilo za doseganje vključujoče, pravične in trajnostne rasti.

3.5.3 Prihodnost trga dela bi morala biti ključna tema razprave o evropskem stebru socialnih pravic, v kateri je treba obravnavati korenito preobrazbo trga dela. Sprejeti je treba usklajeno evropsko strategijo zaposlovanja, ki bi morala zajemati naslednja področja:

- naložbe in inovacije,
- zaposlovanje in ustvarjanje kakovostnih delovnih mest,
- pravični in pošteni delovni pogoji za vse,
- pravični in nemoteni prehodi na trgu dela ob podpori aktivnih politik trga dela,
- vključevanje vseh deležnikov, zlasti socialnih partnerjev.

3.5.4 Vsi deležniki si morajo skupaj prizadevati, da bi v prihodnosti ustvarili pravičen in vključujoč trg dela, ki bi vsem ponujal možnosti za zaposlitev, podpiral socialni napredek in spodbujal usposobljeno in motivirano delovno silo z dostojnimi dohodki in dostopom do kakovostnih delovnih mest.

3.5.5 Ta napredek je treba financirati, saj je učinkovito izvajanje stebra socialnih pravic v državah članicah odvisno od zadostnih finančnih sredstev za naložbe v socialne politike, namenjene uveljavljanju pravic in načel na podlagi konkretnih političnih pobud. Pri pridobivanju sredstev se je treba opreti na mehanizme, kot sta Evropski socialni sklad in Evropski sklad za strateške naložbe.

### 3.6 *Skladi EU* <sup>(23)</sup>

3.6.1 EESO pozdravlja namero, izraženo v osnutku uredbe o ESS+, da se okrepi povezava med Evropskim socialnim skladom in evropskim semestrom, zlasti z izvajanjem priporočil za posamezne države.

3.6.2 Za nekatere države članice so sredstva EU pomemben del javnih naložb. Z boljšo uskladitvijo sredstev EU z analizo in priporočili v okviru evropskega semestra bi se morali izboljšati rezultati in povečati učinki financiranja kohezijske politike.

3.6.3 Evropski sklad za strateške naložbe ter evropski strukturni in investicijski skladi bi morali imeti ključno vlogo pri ustvarjanju delovnih mest, zagotavljanju gospodarske rasti ter spodbujanju teritorialne in socialne kohezije, vendar EESO meni, da jih je treba uporabljati učinkoviteje in bolj smotrno. Poleg tega je treba pri izvajanju stebra socialnih pravic dati prednost dolgoročnim evropskim naložbam v kakovostno socialno infrastrukturo in storitve, tudi s pomočjo Evropskega sklada za strateške naložbe in Evropske investicijske banke.

### 3.7 *Digitalna preobrazba*

3.7.1 EESO je v številnih mnenjih obravnaval digitalizacijo in njen učinek na organizacijo dela in zaposlovanje <sup>(24)</sup>.

<sup>(22)</sup> UL C 125, 21.4.2017, str. 10, UL C 81, 2.3.2018, str. 145, SOC/614 (v pripravi).

<sup>(23)</sup> UL C 62, 15.2.2019, str. 165.

<sup>(24)</sup> UL C 237, 6.7.2018, str. 8, UL C 129, 11.4.2018, str. 7, UL C 237, 6.7.2018, str. 1, UL C 434, 15.12.2017, str. 36, UL C 434, 15.12.2017, str. 30, UL C 173, 31.5.2017, str. 45, UL C 303, 19.8.2016, str. 54, UL C 13, 15.1.2016, str. 161, UL C 128, 18.5.2010, str. 74, SOC/622 (v pripravi).

3.7.2 Četrta industrijska revolucija bo prinesla velike spremembe, povezane z razvojem na področjih, kot so genetika, umetna inteligenca, robotika, nanotehnologija, 3D-tiskanje in biotehnologija. Te spremembe bodo vplivale na strukturo potrošnje, proizvodnje in dela, spremljali pa jih bodo veliki izzivi, ki bodo zahtevali proaktivno prilagajanje podjetij, javnih organov in državljanov. Vzporedno s tehnološko revolucijo se povečuje vpliv vrste socialno-ekonomskih, geopolitičnih in demografskih dejavnikov, povezanih s temi spremembami, ki vplivajo na številna področja in se vzajemno krepijo. Tem spremembam se prilagaja celotna industrija, zato se večina poklicev bistveno spreminja.

3.7.3 Nekatera delovna mesta izginjajo, druga se hitro razvijajo, obstoječa delovna mesta pa zahtevajo pridobivanje novih znanj in spretnosti. Za odpravljanje pomanjkanja znanj in spretnosti, množične brezposelnosti in naraščajoče neenakosti so potrebni posebni ukrepi, in sicer preusposabljanje in izboljšanje znanj in spretnosti, proaktiven pristop k vseživljenjskemu učenju, ustrezne spodbude in oprema ter večsektorska partnerstva.

3.7.4 Boljše razumevanje spreminjajoče se narave dela in delovnih razmerij v digitalni dobi bi moralo omogočiti učinkovitejšo politiko EU na področju zaposlovanja.

3.7.5 Največ pozornosti je treba nameniti vseživljenjskemu učenju, prekvalifikaciji ter razvoju znanj in spretnosti, da se vsem omogoči zaposlitev v visokotehnološkem in globaliziranem delovnem okolju ter dostop do včasih bistvenih informacij in storitev.

3.7.6 V digitalni dobi je nujno zagotoviti dostop do interneta in možnosti za računalniško opismenjevanje vsem, ki so v negotovem položaju, ter jim omogočiti, da uveljavljajo svoje pravice in uporabljajo socialne storitve, zlasti temeljne.

3.7.7 Nove razlike in socialna tveganja, povezana z digitalno revolucijo, bi lahko nastali tudi zaradi pojava digitalne izključenosti, saj nekateri deli prebivalstva niso dovolj računalniško usposobljeni in nimajo osnovne ravni digitalne pismenosti, da bi lahko dostopali do včasih bistvenih informacij in storitev.

V Bruslju, 20. junija 2019

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

## PRILOGA

Naslednja točka mnenja strokovne skupine je bila spremenjena v skladu z amandmajem, ki ga je sprejela skupščina, vendar je ohranitev besedila v prvotni obliki prejela podporo več kot četrtnine glasov (člen 59(4) poslovnika):

1.4. Izvajati je treba strukturne politike in reforme, ki bodo olajšale ustvarjanje kakovostnih delovnih mest, spodbujanje odgovornega podjetništva, razvoj MSP in socialnih podjetij ter zamenjavo načela „najprej pomisli na male“ (*Think Small First*) s pristopom „najprej deluj za male“ (*Act small first*).

**Rezultat glasovanja**

Za: 117

Proti: 86

Vzdržani: 15

---



**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu in Svetu – Nadaljnja krepitev pravne države v Uniji – Trenutno stanje in možni naslednji koraki**

(COM(2019) 163 final)

(2019/C 282/07)

Poročevalci:

**Jukka AHTELA**

**Karolina DRESZER-SMALEC**

**José Antonio MORENO DÍAZ**

Zaprosilo	Evropska komisija, 10.5.2019
Pravna podlaga	člen 62 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	5.6.2019
Datum sprejetja na plenarnem zasedanju	19.6.2019
Plenarno zasedanje št.	544
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	190/11/12

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO pozdravlja sporočilo Komisije in njena prizadevanja, da bi se za krepitev pravne države uporabili drugi instrumenti. Pomembno je, da se pri teh instrumentih čim bolj okrepi vidik pravne države, saj se mnogi med njimi uporabljajo za druge namene, in da bi bila v njihovo izvajanje čim bolj vključena civilna družba.

1.2 EESO meni, da bi bilo treba v sporočilu podrobneje obravnavati civilno družbo, medije in politična vprašanja, da bi razumeli razmere, in da bi morali imeti vsi, ki jih ta vprašanja neposredno zadevajo, vidnejšo vlogo.

1.3 EESO meni, da bi moralo biti obdobje razmisleka daljše, kar bi omogočilo bolj poglobljeno posvetovanje s civilno družbo in njeno sodelovanje znotraj držav članic, ter da bi morala Komisija dolgoročneje predlagati bolj sistematičen mehanizem za posvetovanje z organizacijami civilne družbe v zvezi s stanjem temeljnih pravic in spoštovanjem pravne države v državah članicah.

1.4 Predvideti je treba načine za zaščito organizacij civilne družbe, ki izvajajo nadzorne funkcije, preiskovalnih novinarjev in neodvisnih medijev, pri čemer je treba predlogom za njihovo zaščito in dejavno vlogo pri zgodnjem opozarjanju nameniti veliko pozornosti v predlogih, ki jih bo Komisija predstavila po koncu obdobja razmisleka.

1.5 EESO pozdravlja okrepljen dostop organizacij civilne družbe do sredstev iz novega večletnega finančnega okvira, vendar meni, da zneska, ki sta v sporočilu Komisije namenjena pravni državi in temeljnim pravicam ter organizacijam civilne družbe, nista dovolj visoka<sup>(1)</sup>. Nadalje bi morala EU obravnavati načine za zagotavljanje večjega obsega temeljnega financiranja organizacijam civilne družbe, ki izvajajo dejavnosti nadzora, ozaveščanja, zagovorništva in reševanja sporov v zvezi s temeljnimi pravicami in pravno državo, v vseh državah članicah.

<sup>(1)</sup> UL C 367, 10.10.2018, str. 88.

1.6 EESO še naprej podpira vzpostavitev mehanizma na ravni EU za spremljanje spoštovanja pravne države in temeljnih pravic. Po njegovem mnenju je nujen pravno zavezujoč evropski mehanizem, tj. okvir, v katerega bodo aktivno vključeni Komisija, Parlament in Svet ter v katerem bo imel EESO pomembno vlogo kot zastopnik civilne družbe. Vsebovati bi moral preprečevalno komponento, tako da bi strokovnjaki in predstavniki civilne družbe lahko zgodaj opozarjali na posebne dogodke in razpravljali o predlogih rešitev, pri čemer bi sodelovali vsi ustrezni deležniki. Tak mehanizem bi pomagal tudi pri delitvi bremen med institucijami in povečal skupno odgovornost v zvezi z ukrepi EU.

1.7 Nadalje EESO predlaga priznavanje in krepitev obstoječih platform civilne družbe ter vzpostavitev letnega foruma o človekovih pravicah in pravni državi na ravni EU, v katerega bi bil vključen tudi sam in ki bi, prvič, nosilec odločanja v EU omogočil, da neposredno od deležnikov, tudi organizacij na lokalni ravni, prejema zgodnja opozorila o nevarnostih, ki ogrožajo vrednote iz člena 2 PEU, ter, drugič, olajšal vzajemno učenje ter nacionalno in čeznacionalno sodelovanje med vsemi ustreznimi deležniki (podjetji, sindikati, organizacijami civilne družbe, nacionalnimi institucijami za človekove pravice in javnimi organi).

1.8 EESO meni, da mora biti v sedanjih okoliščinah glas obstoječih platform in organizacij na lokalni ravni vse bolj množičen. EESO je edinstven organ, ki omogoča resničen dialog med vsemi akterji organizacij civilne družbe, tudi socialnimi partnerji iz vseh držav članic. To zagotavlja dodano vrednost pri spodbujanju raznolikosti in živahnosti civilne družbe. Tak forum bi lahko organizacijam civilne družbe omogočil, da izdajo zgodnje opozorilo.

1.9 Grožnje zoper pravno državo bi lahko omajale medsebojno zaupanje, na katerem temelji EU, kot je pokazala nedavna sodna praksa. Neodvisna nacionalna sodišča so branik, ki zagotavlja, da EU, vključno z notranjim trgov, deluje nemoteno.

1.10 Upoštevati bi bilo treba tudi gospodarske vidike pravne države. Medsebojno zaupanje je vrednota, ki jo je težko izračunati izključno v gospodarskem smislu, vendar je jasno, da ima premajhno zaupanje v sodstvo ali korupcija skupaj s političnim vplivom negativne gospodarske posledice. Tej temi bi bilo treba nameniti več pozornosti, pri čemer je v zvezi z njo treba pridobiti več podatkov in izvesti več raziskav na ravni EU.

1.11 Formalno in neformalno izobraževanje ima bistveno vlogo pri ustvarjanju demokratične kulture in kulture pravne države. Evropski državljani bi morali biti s srcem in razumom predani načelom demokracije in pravne države. EESO poziva Evropsko komisijo, naj predlaga ambiciozno zasnovano strategijo za komuniciranje, izobraževanje in ozaveščanje državljanov o temeljnih pravicah, pravni državi in demokraciji.

## 2. **Uvod in kratka vsebina sporočila**

2.1 Razmere v zvezi s spoštovanjem temeljnih pravic in pravne države so zelo zaskrbljujoče v vsej EU, zlasti ker je bilo treba zaradi njih v nekaterih primerih uporabiti člen 7 PEU. Zato to sporočilo Komisije vsebuje razmislek o tem, kako bi bilo mogoče izboljšati stanje pravne države v EU.

2.2 Sporočilo opozarja na pomembnost pravne države kot temeljne vrednote Evropske unije, ki je podlaga demokratičnega sistema in osnovni pogoj za varstvo temeljnih pravic. Pravna država med drugim vključuje načela, kot so zakonitost, ki vključuje pregleden, odgovoren, demokratičen in pluralističen postopek sprejemanja zakonov, pravna varnost, prepoved samovoljnega izvajanja izvršilne oblasti, učinkovito sodno varstvo s strani neodvisnih in nepristranskih sodišč, učinkovit sodni nadzor, vključno s spoštovanjem temeljnih pravic, delitev oblasti in enakost pred zakonom.

2.3 Komisija določa tri stebre za učinkovito izvrševanje pravne države v Uniji, tj. spodbujanje: krepitev znanja in skupne kulture pravne države, preprečevanje: sodelovanje in podpora za krepitev pravne države na nacionalni ravni in odziv: izvrševanje na ravni Unije ob odpovedi nacionalnih mehanizmov. Natančneje, Komisija vztraja, da je treba spodbujati standarde pravne države, prepoznati opozorilne znake, poglobljati posebno znanje države članice, izboljšati skupno zmogljivost za odzivanje v primeru stopnjevanja in dolgoročno obravnavati pomanjkljivosti s strukturnimi reformami.

## 3. **Splošne ugotovitve**

3.1 EESO pozdravlja posvetovanje, saj priznava pomembnost nedavnih izzivov v zvezi s pravno državo v EU. V zadnjih letih je takih izzivov vedno več, kar kaže na tveganje morebitne globoke krize na področju pravne države in demokracije, zlasti v nekaterih državah članicah. Te krize bi se morali v celoti zavedati in se nanjo ustrezno odzvati. Med drugim bi bilo treba odločno preoblikovati vrednote EU in ustvariti trdne instrumente, s katerimi bi preprečili nadaljnje slabšanje stanja pravne države in ga popravili.

3.2 EESO je že izrazil globoko zaskrbljenost glede razmer na področju temeljnih pravic in spoštovanja pravne države ter od leta 2016 poziva k odločnejšemu ukrepanju. <sup>(2)</sup>

3.3 Pomembno je opozoriti, da Evropska unija ni le skupni trg, ampak unija, ki temelji na skupnih vrednotah, navedenih v členu 2 Pogodbe. Poleg tega priznava pravice, svoboščine in načela iz Listine EU o temeljnih pravicah. To so vrednote, na katerih Unija temelji; hkrati so podlaga za povezovanje in del evropske identitete. Poleg tega, da so merila za pristop, jih morajo države članice spoštovati tudi pozneje, v praksi.

3.4 Pravna država, temeljne pravice in demokracija tvorijo trikotnik treh odvisnih in neločljivo povezanih vrednot. Samo z zagotavljanjem spoštovanja teh treh vrednot, ki so medsebojno povezane, je mogoče preprečiti zlorabo državne moči. Varstvo temeljnih pravic je steber, ki ga je treba še naprej razvijati, in sicer z ratifikacijo vseh ustreznih instrumentov (vključno s konvencijami OZN in Evropsko konvencijo o človekovih pravicah), tesnejšim sodelovanjem med institucijami EU in krepitevijo podpore organizacijam na lokalni ravni in nadzornim organizacijam po vsej Evropi.

3.5 EESO izraža obžalovanje, ker Pogodbi EU ne določata izrecno, da bi morale vse države članice izpolnjevati kopenhavska merila <sup>(3)</sup>. Enako bi jih morale vedno izpolnjevati tako nove kot dolgoletne članice EU. EESO ugotavlja, da institucije EU nimajo na voljo dovolj trdnih in prilagojenih orodij za zaščito pred nevarnostmi, ki danes ogrožajo pravno državo, temeljne pravice in pluralistično demokracijo v državah članicah.

3.6 Sedanji izzivi niso obravnavani pravočasno in z ustreznim odzivanjem na nacionalni ravni in ravni EU: obstoječi instrumenti so imeli omejen vpliv na temeljne dejavnike teh izzivov.

3.7 Najzahtevnejši izzivi se pojavljajo v nekaterih državah članicah, v katerih so se močni politični akterji obrnili proti neodvisnosti sodstva ter proti institucijam in organizacijam, ki sestavljajo in spoštujejo pluralistični demokratični sistem. V sporočilu ta bistveni vidik ni dovolj upoštevan, temveč je v njem zavzeto stališče, da so institucije, tj. parlamenti, vlade in ministrstva, ustavna sodišča in strokovni organi, ločene od politične in volilne konkurence. Zaradi takšnega pasivnega pristopa k strankarski politiki in volitvam ni mogoče pojasniti, zakaj močni akterji delujejo zoper pravno državo in demokracijo ter zakaj se obenem zdijo priljubljeni in neustavljivi. Izzivi, povezani s političnimi, kulturnimi in sociološkimi vidiki pravne države, ki vplivajo na demokracijo, so bistveno področje, ki ga EU doslej ni upoštevala v svojih analizah in odzivih. To delno pojasnjuje omejitve sedanjega pristopa in orodij, vključno s postopkom iz člena 7(1). EESO, ki je povezan s celotno civilno družbo, vključno s socialnimi partnerji, še posebej ponuja primerno okolje za boljšo analizo, razpravo in odziv na politične, sociološke in kulturne vidike izzivov, povezanih z demokracijo in pravno državo.

3.8 Komisija se v zadnjih letih usmerja k vzpostavljanju dopolnjujočih se in kumulativnih mehanizmov za odpravljanje vrzeli med neukrepanjem in ukrepanjem kot zadnja možnost. Kljub temu se ti mehanizmi zdijo nezadostni za sedanje izzive, ki jih pomenijo usklajeni ukrepi, namenjeni pridobivanju moči v institucijah, tudi v sodstvu, ki imajo močno podporo znotraj strankarskih organizacij in med njihovimi podporniki, če že ne v volilnih okrožjih. Pred naraščajočim avtoritarizmom in propadanjem pravne države niso varne niti utrjene demokracije. Varnostni pomisleki se vse bolj uporabljajo, da bi z njimi utemeljili dvome v izvajanje demokratičnih zaščitnih ukrepov ali njihovo izvajanje odložili. Nekatere vlade dodatno otežujejo delo različnim vodilnim organizacijam civilne družbe, namesto da bi jim dale več maneverskega prostora za njihovo delovanje. Zato je bistveno, da EU sprejme bolj proaktiven in preprečevalen pristop.

3.9 EESO se strinja s Komisijo, da je zaradi nedavnih populističnih in avtokratskih tokov potrebno ukrepanje vseh organov EU in civilne družbe EU kot celote, da bi zagotovili ohranjanje vrednot, na katerih temelji EU. EESO odločno nasprotuje vsakršni obliki neliberalne demokracije.

3.10 EESO zato meni tudi, da bi morale biti obdobje razmisleka daljše, kar bi omogočilo bolj poglobljeno posvetovanje z organizacijami civilne družbe in njihovo sodelovanje znotraj držav članic.

<sup>(2)</sup> UL C 34, 2.2.2017, str. 8.

<sup>(3)</sup> Sprejeta na zasedanju Evropskega sveta v Københavnu leta 1993.

3.11 Številne organizacije civilne družbe so EESO obvestile, da so kratka posvetovalna obdobja pogosto težava, povezana s pomanjkanjem preglednosti in smiselnega posvetovanja, zaradi česar je kakovost zakonodaje in pravne države v državah članicah slabša. Glede na to EESO meni, da bi morala Komisija omogočiti obsežnejše posvetovanje s civilno družbo, ki jo vprašanja neposredno zadevajo.

3.12 Organizacije civilne družbe, zagovorniki človekovih pravic, žvižgači in novinarji so najbolj izpostavljeni, ko pravna država začne odpovedovati, in so v zelo težkem položaju, ko v neki državi članici pride do kršitve zakonodaje. Te organizacije spremljajo razmere in prijavljajo kršitve, na lokalni ravni pa lahko zagotavljajo sporočila v okviru zgodnjega opozarjanja. EESO zato meni, da je njihova vloga, pa tudi vloga medijev in preiskovalnega novinarstva, nadvse pomembna. Zato je treba predvideti načine za zaščito organizacij civilne družbe in medijev, da bi lahko dosegli napredek. Predlogom v zvezi z njihovo vlogo je treba nameniti veliko pozornosti v predlogih, ki jih bo Komisija predstavila po koncu obdobja razmisleka.

3.13 Prihodnji večletni finančni okvir bi moral zlasti povečati podporo organizacijam civilne družbe, še posebej tistim, ki se zavzemajo za zaščito vrednot iz člena 2. Organizacijam civilne družbe na vseh ravneh – lokalni, nacionalni in evropski – bi bilo treba zagotoviti temeljno financiranje za krepitev njihovih zmogljivosti in dejavnosti na področju ozaveščanja, spremljanja, dokumentiranja, zagovorništva in reševanja sporov. Da bi okrepili podporo EU vlogi organizacij civilne družbe v Evropi, bi moral prihodnji večletni finančni okvir zagotoviti, da se bo pri namenjanju vseh ustreznih sredstev EU, zlasti na področju socialne, ekonomske in kohezijske politike, upoštevala močna vloga civilne družbe pri oblikovanju, izvajanju in spremljanju teh politik. EU bi morala tudi povečati finančno podporo za neodvisnost in pluralnost medijev v Evropi ter ta vprašanja vključiti v vse ustrezne politike EU, tudi v politiko konkurence. Da bi zagotovili politično prednostno obravnavo teh vprašanj, bi moral biti prihodnji podpredsednik Evropske komisije, pristojen za temeljne pravice, pristojen tudi za nadzor spodbudnega okolja za civilno družbo, zagovornike človekovih pravic in novinarje. EESO tudi ponovno poziva k imenovanju evropskega varuha človekovih pravic za področje državljanskih svoboščin, kateremu bi ti akterji poročali o incidentih, povezanih z motenjem ali omejevanjem njihovega delovanja. <sup>(4)</sup>

3.14 Glede na mandat, ki je bil v skladu s PDEU podeljen EESO kot predstavniku organizirane civilne družbe, je treba to tesno povezati s prihodnjim razvojem institucionalnih pobud na tem področju.

3.15 EESO ima posebno vlogo in mora ukrepati, ko so dejavnosti njegovih članov in civilne družbe na splošno ogrožene znotraj EU. Lahko bi imel in bi tudi moral imeti glavno vlogo pri spodbujanju izmenjave informacij med vsemi ustreznimi deležniki o stanju pravne države v državah članicah z vidika civilne družbe, hkrati pa bi moral imeti vlogo oddajnika (mreža za zgodnje opozarjanje), še preden se pojavijo prvi znaki težav v zvezi s temeljnimi pravicami in pravno državo.

3.16 EESO je leta 2016 sprejel mnenje na lastno pobudo, v katerem je pozival k okrepljenemu ukrepanju Unije na področju temeljnih pravic in pravne države v državah članicah, temu pa je aprila 2018 sledila ustanovitev posebne skupine za preučitev, kako lahko organizirana civilna družba najbolj prispeva k temu.

3.17 Grožnje zoper pravno državo bi lahko omajale medsebojno zaupanje, na katerem temelji EU. Nedavno se je to jasno pokazalo, ko je Sodišče EU razsodilo, da nacionalnemu sodniku ni nujno treba upoštevati evropskega naloga za prijetje, ki ga je izdala država članica EU, če so ugotovljene sistemske ali splošne pomanjkljivosti pravne države v tej državi članici in te lahko vplivajo na neodvisnost sodstva v odreditveni državi članici ter na temeljno pravico tožnika do poštenega sojenja. <sup>(5)</sup>

3.18 Neodvisna nacionalna sodišča so branik, ki zagotavlja, da lahko državljani računajo na izvrševanje svojih pravic v EU, da evropskim podjetjem, ki se ukvarjajo s čezmejno trgovino, ni treba skrbeti, da pravne pogodbe ne bodo izvrševane nepristransko in neodvisno, da lahko delavci, ki delajo v sosednji državi, dosežejo izvrševanje svojih pravic in da lahko organizacije civilne družbe prosto delujejo onkraj meja brez diskriminatornega obdavčevanja tujega solidarnostnega financiranja. Organizacije civilne družbe, socialni partnerji in sveti tujih vlagateljev so EESO izrazili zaskrbljenost zaradi odpovedovanja pravne države in resnih posledic, ki jih ima to za gospodarstvo.

<sup>(4)</sup> UL C 81, 2.3.2018, str. 9.

<sup>(5)</sup> Sodišče Evropske unije, sodba Sodišča (veliki senat) – zadeva C-216/18 PPU, 25. julij 2018.

3.19 Formalno in neformalno izobraževanje ima bistveno vlogo pri ustvarjanju demokratične kulture in kulture pravne države. Zaradi raznolikih oblik politične kulture v Evropi ta naloga ni lahka. Že v preteklosti pa lahko najdemo več uspešnih primerov poučevanja, širjenja in utrjevanja demokratičnih vrednot. Dolgoročno gledano so najboljša zaščita pred nazadovanjem demokracije in pravne države aktivni, izobraženi in vključeni državljani. Evropski državljani bi morali biti s srcem in razumom predani načelom liberalne demokracije, kot je opredeljena v prejšnjem mnenju EESO <sup>(6)</sup>, in pravne države, EU pa bi morala voditi k temu cilju, na primer s spodbujanjem vključevanja teh tem v šolske in visokošolske učne načrte ter s spodbujanjem akademske in strokovne izmenjave med državljani in organizacijami civilne družbe, dejavnimi na teh področjih. EESO poziva Evropsko komisijo, naj predlaga ambiciozno zasnovano strategijo za komuniciranje, izobraževanje in ozaveščanje državljanov o temeljnih pravicah, pravni državi in demokraciji.

#### 4. Ugotovitve o obstoječih orodjih

4.1 EESO se zaveda pomanjkljivosti sedanjih orodij za zaščito vrednot iz člena 2, ki jih imajo na voljo institucije EU. Postopki za ugotavljanje kršitev so običajno preozko zasnovani in osredotočeni, zato ne morejo preprečiti ali ustaviti usklajenih napadov na pravno državo. Pokazalo se je tudi, da je izredno težko zbrati zadostno politično voljo za sprožitev postopka iz člena 7 PEU.

4.2 Kar zadeva sporočilo Evropske komisije iz leta 2014 z naslovom Novi okvir EU za krepitev načela pravne države <sup>(7)</sup>, je ta okvir sicer lažje uporabiti kot člen 7, vendar je njegova učinkovitost vprašljiva, če vlade niso pripravljene sodelovati. Nadalje so pragovi, potrebni za njegovo sprožitev, previsoki in prepozni. EESO priporoča izboljšanje okvira pravne države, med drugim z opredelitvijo jasnejših meril uspešnosti, kazalnikov in rokov, da bi bolje ocenili odziv ustreznih organov in spremljevalne ukrepe EU.

#### 4.3 Postopki za ugotavljanje kršitev in predhodne odločbe

4.3.1 Komisija je v zadnjih nekaj letih začela več postopkov za ugotavljanje kršitev v zvezi s pravno državo, povezanih z vrednotami <sup>(8)</sup>. Take postopke bi bilo treba uporabiti, kadar je to mogoče, vendar ne samostojno, saj se vse kršitve ne nanašajo na pravo Unije. Nekateri strokovnjaki pa zagovarjajo možnost, da bi se lahko v skladu s členom 258 PDEU postopki za ugotavljanje kršitev začeli neposredno zaradi kršitve člena 2 PEU <sup>(9)</sup>, kar bi bilo smiselno preučiti.

4.3.2 Tudi predhodna odločba je lahko koristno orodje. Kljub temu obstajajo različne ovire za to, da bi nacionalna sodišča predhodna vprašanja posredovala Sodišču EU, postopek pa je pogosto zamuden.

#### 4.4 Evropski semester

4.4.1 Glavni cilj evropskega semestra je zagotoviti okvir za usklajevanje ekonomskih politik po vsej EU, vendar zajema tudi boj proti korupciji, učinkovitost pravosodnih sistemov in reformo javne uprave, kar lahko vodi v priporočila za posamezne države <sup>(10)</sup>. Učinkoviti nadaljnji ukrepi pa niso nujno zagotovljeni.

4.4.2 Izražene so bile kritike, da v evropskem semestru socialni partnerji niso v zadostni meri vključeni na ravni EU in nacionalni ravni <sup>(11)</sup>, pri čemer države članice zaenkrat zadovoljivo izvajajo le 20 % priporočil za posamezne države <sup>(12)</sup>.

4.4.3 Evropski semester je predvsem orodje ekonomske in socialne politike, ki usmerja in podpira reforme v državah članicah. Njegovo vlogo pri spremljanju vprašanj v zvezi s pravno državo in opozarjanju nanje pa bi lahko okrepili, tako da bi vidneje vključili kazalnike pravne države, tudi glede vprašanj, kot sta pravna varnost ter dostop podjetij in zaposlenih do pravnih sredstev. Izboljšati bi bilo treba tudi sodelovanje civilne družbe in zagotoviti boljše spremljanje, da bi povečali skladnost.

<sup>(6)</sup> SOC/605 – Močna in raznolika civilna družba za odporno demokracijo (UL C 228 5.7.2019, str. 24).

<sup>(7)</sup> Sporočilo Evropske komisije Novi okvir EU za krepitev načela pravne države, 11. marec 2014.

<sup>(8)</sup> Evropska komisija, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-1957\\_EN.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1957_EN.htm), 3. april 2019.

<sup>(9)</sup> Michel Waelbroeck in Peter Oliver, Enforcing the Rule of Law in the EU: What can be done about Hungary and Poland? (Uveljavljanje pravne države v EU: Kaj je mogoče storiti glede Madžarske in Poljske?), 9. februar 2018.

<sup>(10)</sup> Sporočilo Evropske komisije Nadaljnja krepitev pravne države v Uniji – Trenutno stanje in možni naslednji koraki, 3. april 2019.

<sup>(11)</sup> Evropska konfederacija sindikatov, sporočilo za javnost: ETUC on European Semester Winter Package (ETUC o zimskem svežnju evropskega semestra), 27. februar 2019.

<sup>(12)</sup> Business Europe, Informativni bilten št. 2019-13: A renewed role for the European Semester (Nova vloga evropskega semestra), 11. april 2019.

#### 4.5 Pregled stanja na področju pravosodja v EU

4.5.1 Pregled stanja na področju pravosodja v EU vsebuje informacije o pravosodnem sistemu v vseh državah članicah, na njem pa lahko temeljijo priporočila za posamezne države v evropskem semestru. Pregled stanja v EU vsebuje tudi oceno neodvisnosti pravosodnega sistema na podlagi anketiranja državljanov in podjetij. <sup>(13)</sup> EESO priporoča, da se v anketiranje vključijo tudi organizacije civilne družbe.

#### 4.6 Mehanizem za sodelovanje in preverjanje

4.6.1 Mehanizem za sodelovanje in preverjanje <sup>(14)</sup> je bil oblikovan kot prehodni ukrep za pomoč Romuniji in Bolgariji po njenem pristopu pri obravnavanju več pomanjkljivosti v zvezi z reformo pravosodja, korupcijo in (za Bolgarijo) organiziranim kriminalom. V njegovem okviru je določen sklop meril, ki jih Komisija ocenjuje in v zvezi s katerimi vsako leto poroča o doseženem napredku.

4.6.2 Ta mehanizem se je izkazal za učinkovito orodje. Vendar je iz zadnjega poročila o Romuniji razvidno nazadovanje pri napredku, čeprav je bilo pričakovati, da bodo zastavljeni cilji kmalu doseženi. To vzbuja pomisleke, ali je zahtevanje napredka dovolj strogo in ali mora biti sprememba trdnje zakoreninjena, preden se mehanizem za sodelovanje in preverjanje ukine.

4.6.3 Za relevantnost tega mehanizma pri obravnavanju izzivov na področju pravne države v drugih državah članicah je potrebno temeljitejše ocenjevanje. Kljub temu, da je stopnja zavezanosti posameznih vladajočih strank v teh dveh državah različna, instrument omogoča strukturiran in trajen dialog med Evropsko komisijo in državo članico.

#### 4.7 Podporna služba Komisije za strukturne reforme

4.7.1 Podporna služba za strukturne reforme zagotavlja neposredno podporo nacionalnim organom (metode pregledovanja, usposabljanje, analiza, strokovno svetovanje) ter zajema upravljanje in javno upravo, vključno s preglednostjo in bojem proti korupciji, vendar je v osnovi makroekonomsko orodje. S pravno državo so bili vsebinsko povezani redki projekti. <sup>(15)</sup>

4.7.2 EESO priporoča večjo uporabo posebnih nalog, ko se državi članici izdajo priporočila za posamezno državo v zvezi s pravno državo in bi bilo treba zagotoviti vključenost organizacij civilne družbe v programe reform.

#### 4.8 Evropski strukturni in investicijski skladi ter skladi, ki podpirajo politike s področja pravosodja in varnosti

4.8.1 Eden največjih vzvodov EU za izvrševanje spoštovanja pravne države je financiranje. Evropski parlament je 17. januarja 2019 glasoval za mehanizem (instrument za evropske vrednote) za povečanje financiranja programa EU za pravice in vrednote. Predlog Komisije o skladu za pravosodje, pravice in vrednote te zahteve ne izpolnjuje v celoti.

4.8.2 EESO pozdravlja sklade, povezane s krepitvijo dostopa organizacij civilne družbe do sredstev iz novega večletnega finančnega okvira, vendar meni, da zneska, namenjena pravni državi in temeljnim pravicam oziroma organizacijam civilne družbe, nista dovolj visoka <sup>(16)</sup>.

#### 4.9 Nov mehanizem za zaščito proračuna Unije v primeru splošnih pomanjkljivosti v zvezi z načelom pravne države v državah članicah, ki vplivajo na proračun ali bi lahko vplivale nanj

4.9.1 EESO je pozdravil predlog in predlagal, da bi bil sam bolj vključen v ta mehanizem. <sup>(17)</sup> Nadalje je priporočil, naj se predlog spremeni tako, da bo pojem pravne države širši ter bo zajemal zaščito temeljnih pravic in jamstva za varstvo pluralistične demokracije.

<sup>(13)</sup> Evropska komisija, the 2019 EU Justice scoreboard (Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2019), 2019, str. 63: 3.3.3 *Summary on judicial independence* (Povzetek o neodvisnosti sodstva).

<sup>(14)</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm\\_sl](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm_sl)

<sup>(15)</sup> Le šest primerov v okviru podporne službe za strukturne reforme je usmerjenih v pravno državo: določitev neodvisne analize tožilstva v Bolgariji, reforma ocenjevanja invalidnosti na Češkem, v Grčiji in na Poljskem, krepitev učinkovitosti pravosodnega sistema na Hrvaškem, izboljšanje usklajevanja notranjih revizij v Romuniji, boljše vodenje primerov žvižgaštv v Italiji ter pomoč pri integraciji mladih migrantov in beguncev v Avstriji.

<sup>(16)</sup> UL C 62, 15.2.2019, str. 178.

<sup>(17)</sup> UL C 62, 15.2.2019, str. 173.

4.9.2 Vendar EESO v tem primeru priporoča izjemno previdnost, da bi zagotovili, da ne bodo prizadeti končni upravičenci. Pomembno si je zapomniti in zagotoviti poseben način podpore za neodvisne organizacije, ki so v izjemno občutljivem položaju v svoji državi članici.

4.10 *Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) in Evropsko javno tožilstvo*

4.10.1 Korupcija je eden izmed izzivov pravne države, zato mora EU poskrbeti, da se njena sredstva ne zlorablajo ali uporabljajo za korupcijo.

4.10.2 Preiskave v okviru urada OLAF lahko trenutno izvajajo le tožilci držav članic <sup>(18)</sup>, zgolj 45 % preiskav pa se konča z uradnim pregonom <sup>(19)</sup>, zato EESO podpira novo Evropsko javno tožilstvo <sup>(20)</sup> in vse države EU poziva k sodelovanju <sup>(21)</sup>.

4.10.3 Organizacije civilne družbe, zagovorniki človekovih pravic, žvižgači in novinarji imajo pomembno vlogo pri razkrivanju goljufij, zato EESO znova poudarja, kako pomembna sta strukturiran dialog s civilno družbo ter večja finančna in politična podpora tem akterjem.

4.11 *Proces pristopa k EU in sosedska politika*

4.11.1 EU je leta 2011 uvedla nov pristop k sredstvom evropskega sosedskega instrumenta (evropska sosedska politika), da bi partnerske države spodbudila k spoštovanju vrednot in političnih reform EU. <sup>(22)</sup>

4.11.2 Politična pogojenost je pozitivna stran evropske sosedske politike, ki se uspešno uporablja v državah, naklonjenih reformi.

4.11.3 EU mora odločno ohranjati svojo zavezanost politični pogojenosti v sosedski politiki in procesu pristopa k EU. Da bi ostala verodostojna, mora tudi sama upoštevati enaka merila. Vse države, ki se želijo pridružiti Evropski uniji, se morajo trdno zavezati, da bodo spoštovale „evropske vrednote“. Kandidatke za pristop morajo izpolnjevati kopenhavska merila. <sup>(23)</sup> Pomembno je, da EU te zahteve izvršuje zelo strogo. Krepitev pravne države ni le institucionalno vprašanje, temveč zahteva družbeno preobrazbo.

## 5. **Predlog za prihodnost**

5.1 EESO od leta 2016 podpira vzpostavitev mehanizma na ravni EU za spremljanje spoštovanja pravne države in temeljnih pravic. <sup>(24)</sup>

5.2 Po mnenju EESO je nujen pravno zavezujoč evropski mehanizem, tj. okvir, v katerega bodo aktivno vključeni Komisija, Parlament in Svet ter v katerem bo imel EESO pomembno vlogo kot zastopnik civilne družbe. Ta mehanizem bo dopolnjeval obstoječa orodja <sup>(25)</sup> in bi moral vsebovati preprečevalno komponento, ki bi deležnikom (podjetjem, sindikatom, organizacijam civilne družbe, nacionalnim institucijam za človekove pravice in javnim organom) in strokovnjakom omogočila, da opredelijo pomanjkljivosti, takoj ko se pojavijo na nacionalni ravni, in v zgodnji fazi razpravljajo o tem, kakšno odločitev bodo sprejeli. Pomagal bi tudi pri delitvi bremen med institucijami in povečal skupno odgovornost v zvezi z ukrepi EU na tem področju.

5.3 Vlogo EESO na tem področju bi morali obravnavati glede na njegovo edinstveno sestavo in doseg med ravnjo EU in nacionalno ravnjo. Kot glavni predstavnik civilne družbe zajema organizacije, ki so globoko predane obravnavanju vprašanj s področja pravne države in temeljnih pravic, pa tudi socialne partnerje in druge glavne gospodarske in socialne akterje z nacionalnimi povezavami in povezavami znotraj EU. Zato bi lahko EESO zagotovil jasno dodano vrednost kot vir edinstvenih podatkov in vpogledov z lokalne ravni brez podvajanja z drugimi ustreznimi viri, kar zadeva spodbujanje, preprečevanje in odzivanje.

<sup>(18)</sup> Evropsko računsko sodišče, Posebno poročilo št. 1/2019 – Boj proti goljufijam pri porabi EU: potrebni so ukrepi.

<sup>(19)</sup> Organized Crime and Corruption Reporting Project, EC Adopts New Anti-Fraud Strategy (Evropska komisija sprejela novo strategijo za boj proti goljufijam), 1. maj 2019.

<sup>(20)</sup> Sporočilo Evropske komisije Strategija Komisije za boj proti goljufijam: okrepljeni ukrepi za zaščito proračuna EU, 29. april 2019.

<sup>(21)</sup> Evropski urad za boj proti goljufijam, spletna stran o področjih delovanja.

<sup>(22)</sup> Momin Badarna, The ENP and its Political Conditionality Instrument: is it ineffective? (Ali sta evropska sosedska politika in njen instrument politične pogojenosti neučinkovita?), Mladi evropski federalisti, 15. september 2018.

<sup>(23)</sup> Evropska komisija, Sporočilo o širitveni politiki EU za leto 2018, 17. april 2018.

<sup>(24)</sup> UL C 34, 2.2.2017, str. 8.

<sup>(25)</sup> Kot predlaga Evropski parlament v resoluciji z dne 27. januarja 2014 o razmerah na področju temeljnih pravic v Evropski uniji (2012), P7\_TA(2014)1773, poročevalec Louis Michel, 22. november, točka 9.

5.4 Kot prvi korak je EESO začel izvajati informativne obiske, da bi dobil pregled, kako težave dojemata civilna družba v posameznih državah članicah. Obiskati namerava vseh 28 držav članic <sup>(26)</sup>, pri čemer bo jeseni izdal poročilo o svojih ugotovitvah na podlagi prvih petih obiskov držav. Čeprav ti obiski ne vključujejo mehanizma spremljanja, je seznanjanje s stališči nacionalnih organizacij civilne družbe pomemben prispevek. Zato EESO kot nadaljnji ukrep predlaga priznavanje in krepitev obstoječih platform civilne družbe ter organizacij na lokalni ravni. V sedanjih okoliščinah mora biti njihov glas vse bolj množičen.

5.5 Poleg tega bi bilo treba na evropski ravni vzpostaviti letni forum deležnikov o temeljnih pravicah in pravni državi, v katerem bi sodeloval tudi EESO, ki bi, prvič, nosilec odločanja v EU omogočil, da neposredno od organizacij na lokalni ravni prejemajo zgodnja svarila o nevarnostih, ki ogrožajo vrednote iz člena 2 PEU, ter, drugič, olajšal vzajemno učenje, krepitev zaupanja in sodelovanje med nacionalnimi deležniki, kot so podjetja, sindikati, organizacije civilne družbe, nacionalne institucije za človekove pravice in javni organi. Kar zadeva obliko in način delovanja foruma, bi se bilo treba zgledovati po obstoječih modelih Evropskega foruma za migracije in evropske platforme deležnikov za krožno gospodarstvo. EESO bi zagotavljal tajništvo foruma in gostil njegova srečanja, ki bi jih organiziral skupaj z Evropsko komisijo.

5.6 EESO meni, da je množenje glasov v sedanjih okoliščinah potrebno in da bi lahko organizacijam civilne družbe omogočalo izdajanje zgodnjih opozoril. V nasprotju z letnim kolokvijem o temeljnih pravicah, v katerega je vključeno omejeno število najpomembnejših deležnikov, naj bi bil forum EESO odprt forum za spodbujanje javne razprave. Mandat Agencije Evropske unije za temeljne pravice je v skladu s členom 51 Listine žal omejen na posredovanje v primeru nekaterih kršitev člena 2 PEU. Forum te agencije se udeležujejo zlasti organizacije za človekove pravice, medtem ko EESO zajema organizacije, ki presegajo področje človekovih pravic, vključno s socialnimi partnerji, ter ima izkušnje s sodelovanjem z organizacijami na evropski, nacionalni in lokalni ravni v zvezi z raznolikimi vprašanji. To zagotavlja dodano vrednost pri spodbujanju raznolikosti in živahnosti civilne družbe ter vključuje pomembne gospodarske akterje.

5.7 Upoštevati bi bilo treba gospodarske vidike pravne države. Medsebojno zaupanje je vrednota, ki jo je težko izračunati izključno v gospodarskem smislu, vendar je jasno, da ima premajhno zaupanje v sodstvo ali korupcija skupaj s političnim vplivom negativne gospodarske posledice. EESO poziva Evropsko komisijo, naj več pozornosti nameni posledicam nazadovanja pravne države za vse deležnike, vključno s poslovnim sektorjem, ter zbere več podatkov in analiz o tem. Posledice nazadovanja pravne države za poslovni sektor so med drugim pravna negotovost, nepregledna priprava zakonodaje, nelojalna konkurenca, diskriminatoren dostop do javnih trgov ter nerazpoložljivost dejanskega dostopa do pravnih sredstev ter bi jih bilo treba bolje upoštevati pri analizah in odzivih EU, tudi v okviru evropskega semestra.

5.8 Posebno vprašanje je potreba po močnejši podpori organizacijam civilne družbe (temeljno financiranje za nadzorne organizacije). EU mora razmisliti o načinih za podporo organizacijam civilne družbe, preiskovalnemu novinarstvu in medijem, ki spremljajo nove izzive, ki ogrožajo vrednote iz člena 2, ter o njih poročajo. Po mnenju EESO je instrument financiranja za podporo organizacijam civilne družbe, ki v državah članicah spodbujajo vrednote iz člena 2, potreben, da bi javnost na lokalni ravni podprla te vrednote. Glede tega se EESO sklicuje na sorodno mnenje o predlogih za nov sklad za pravosodje, pravice in vrednote <sup>(27)</sup> ter poziva Svet in Evropski parlament, naj v sklopu odločitve o večletnem finančnem okviru za obdobje po letu 2020 bistveno povečata vire za ta sklad.

V Bruslju, 19. junija 2019

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

<sup>(26)</sup> 27 držav članic, ko bo Združeno kraljestvo zapustilo EU.

<sup>(27)</sup> UL C 62, 15.2.2019, str. 178, o dokumentih COM(2018) 383 final in COM(2018) 384.



## PRILOGA

Naslednji amandmaji, ki so bili med razpravo zavrženi, so prejeli vsaj četrtno glasov (člen 59(3) poslovnika):

**Točka 3.7**

*Najzahtevnejši izzivi se pojavljajo v nekaterih državah članicah, v katerih so se močni politični akterji obrnili proti neodvisnosti sodstva ter proti institucijam in organizacijam, ki sestavljajo in spoštujejo pluralistični demokratični sistem. V sporočilu ta bistveni vidik ni dovolj upoštevan, temveč je v njem zavzeto stališče, da so institucije, tj. parlamenti, vlade in ministristva, ustavna sodišča in strokovni organi, ločene od politične in volilne konkurence. Zaradi takšnega pasivnega pristopa k strankarski politiki in volitvam ni mogoče pojasniti, zakaj močni akterji delujejo zoper pravno državo in demokracijo ter zakaj se obenem zdijo priljubljeni in neustavljivi. Izzivi, povezani s političnimi, kulturnimi in sociološkimi vidiki pravne države, ki vplivajo na demokracijo, so bistveno področje, ki ga EU doslej ni upoštevala v svojih analizah in odzivih. To delno pojasnjuje omejitve sedanjega pristopa in orodij, vključno s postopkom iz člena 7(1), EESO, ki je povezan s celotno civilno družbo, vključno s socialnimi partnerji, še posebej ponuja primerno okolje za boljšo analizo, razpravo in odziv na politične, sociološke in kulturne vidike izzivov, povezanih z demokracijo in pravno državo.*

**Obrazložitev**

Pripravljavci mnenja gredo pri oceni institucij v državah članicah predaleč. Predlagano besedilo se lahko razume kot žalitev za ustanove, ki naj bi skrbele za varstvo pluralističnega sistema. Preostalo besedilo odraža pričakovanja v skladu z analizami, ki jih je opravila EU na področju pravne države.

**Glasovanje**

Za: 47

Proti: 141

Vzdržani: 19

**Točka 5.2**

*Po njegovem mnenju je nujen pravno zavezujoč evropski mehanizem, tj. okvir, v katerega bodo aktivno vključeni Komisija, Parlament in Svet ter v katerem bo imel EESO pomembno vlogo kot zastopnik civilne družbe. Ta mehanizem bo dopolnjeval obstoječa orodja <sup>(1)</sup> in bi moral vsebovati preprečevalno komponento, ki bi deležnikom (podjetjem, sindikatom, organizacijam civilne družbe, nacionalnim institucijam za človekove pravice in javnim organom) in strokovnjakom omogočila, da opredelijo pomanjkljivosti, takoj ko se pojavijo na nacionalni ravni, in v zgodnji fazi razpravljajo o tem, kakšno odločitev bodo sprejeli. Pomagal bi tudi pri delitvi bremen med institucijami in povečal skupno odgovornost v zvezi z ukrepi EU na tem področju. Mehanizem je treba uporabljati previdno, da se na primer ne bo izkoriščal za aktualne politične cilje in povzročil kulturnih konfliktov.*

**Obrazložitev**

Predlagano dopolnilo ne omejuje podpore EESO za vzpostavitev mehanizma, temveč služi kot opomba glede politične nevtralnosti in spoštovanja kulturne raznolikosti.

**Glasovanje**

Za: 42

Proti: 153

Vzdržani: 23

(<sup>1</sup>) Kot predlaga Evropski parlament v resoluciji z dne 27. februarja 2014 o razmerah na področju temeljnih pravic v Evropski uniji v letu 2012, P7\_TA(2014)0173 poročevalec Louis Michel, 22. november, točka 9.

**Točka 1.6**

EESO še naprej podpira vzpostavitev mehanizma na ravni EU za spremljanje spoštovanja pravne države in temeljnih pravic. Po njegovem mnenju je nujen pravno zavezujoč evropski mehanizem, tj. okvir, v katerega bodo aktivno vključeni Komisija, Parlament in Svet ter v katerem bo imel EESO pomembno vlogo kot zastopnik civilne družbe. Vsebovati bi moral preprečevalno komponento, tako da bi strokovnjaki in predstavniki civilne družbe lahko zgodaj opozarjali na posebne dogodke in razpravljali o predlogih rešitev, pri čemer bi sodelovali vsi ustrezni deležniki. Tak mehanizem bi pomagal tudi pri delitvi bremen med institucijami in povečal skupno odgovornost v zvezi z ukrepi EU. Mehanizem je treba uporabljati previdno, da se na primer ne bo izkoriščal za aktualne politične cilje in povzročil kulturnih konfliktov.

**Obrazložitev**

Predlagano dopolnilo ne omejuje podpore EESO za vzpostavitev mehanizma, temveč služi kot opomba glede politične nevtralnosti in spoštovanja kulturne raznolikosti, na katero smo ponosni.

**Glasovanje**

Za: 42

Proti: 153

Vzdržani: 23

Naslednji točki mnenja strokovne skupine sta bili spremenjeni v skladu z amandmajem, ki ga je sprejela skupščina, vendar je ohranitev besedila v prvotni obliki prejela podporo več kot četrtnine glasov (člen 59(4) poslovnika):

**Točka 3.12**

Organizacije civilne družbe, zagovorniki človekovih pravic, žvižgači in novinarji so najbolj izpostavljeni, ko pravna država začne odpovedovati, in so v zelo težkem položaju, ko v neki državi članici pride do kršitve zakonodaje. Te organizacije ~~podpirajo spoštovanje pravic~~, spremljajo razmere in prijavljajo kršitve, na lokalni ravni pa lahko zagotavljajo sporočila v okviru zgodnjega opozarjanja. EESO zato meni, da je njihova vloga, pa tudi vloga medijev in preiskovalnega novinarstva, nadvse pomembna. Zato je treba predvideti načine za zaščito organizacij civilne družbe in medijev, da bi lahko dosegli napredek. Predlogom v zvezi z njihovo vlogo je treba nameniti veliko pozornosti v predlogih, ki jih bo Komisija predstavila po koncu obdobja razmisleka.

**Glasovanje**

Za: 122

Proti: 73

Vzdržani: 20

**Točka 1.11**

Formalno in neformalno izobraževanje ima bistveno vlogo pri ustvarjanju demokratične kulture in kulture pravne države. Evropski državljani bi morali biti s srcem in razumom predani načelom ~~liberalne~~ demokracije in pravne države. EESO poziva Evropsko komisijo, naj predlaga ambiciozno zasnovano strategijo za komuniciranje, izobraževanje in ozaveščanje državljanov o temeljnih pravicah, pravni državi in demokraciji.

**Glasovanje**

Za: 119

Proti: 73

Vzdržani: 21

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog sklepa Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Sklepa št. 1313/2013/EU o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite**

(COM(2019) 125 final – 2019/0070 (COD))

(2019/C 282/08)

Poročevalec: **Panagiotis GKOFAS**

Zaprosilo	Evropski parlament, 14.3.2019 Svet, 27.3.2019
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	23.5.2019
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	19.6.2019
Plenarno zasedanje št.	544
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	171/01/04

## 1. Ozadje

1.1 S sklepom Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Sklepa št. 1313/2013/EU je bil 13. marca 2019 potrjen novi mehanizem Unije na področju civilne zaščite (v nadaljnjem besedilu: mehanizem Unije), ki zagotavlja okvir za sodelovanje in pomoč v primeru večjih nesreč v EU in zunaj nje; mehanizem je bil od leta 2001 uporabljen več kot 300-krat. K mehanizmu so pristopile vse države članice EU, dve od držav članic EGP (Islandija in Norveška), Črna gora, Srbija, Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija in Turčija, pa tudi Združeni narodi (Sendajski okvir za zmanjševanje tveganja nesreč za obdobje 2015–2030) in druge mednarodne organizacije. Akt določa ustanovitev dodatnega nabora virov, rescEU, da se zagotovi pomoč, kadar skupne obstoječe zmogljivosti ne zadostujejo. RescEU bo zlasti vključeval sredstva za boj proti gozdnim požarom iz zraka, pa tudi sredstva za odziv na izredne zdravstvene razmere ter na kemične, biološke, radiološke in jedrske incidente. Strateški dejavnik pripravljenosti in preprečevanja bo tudi mreža znanja za civilno zaščito, namenjena usposabljanju in izmenjavi znanja.

1.2 Namen spremembe je izboljšati preprečevanje tveganja, in sicer se od držav članic zahteva dodaten razvoj ocenjevanja njihovih zmožnosti obvladovanja tveganja in načrtovanja obvladovanja tveganja, zlasti kadar jih sočasno prizadene ista vrsta nesreče, naravna ali nesreča, ki jo povzroči človek, ali pa gre za nepričakovane podnebne spremembe ali nepredvidljive, močne in pogoste potrese, ki povzročijo izgubo človeških življenj in masovno uničenje ekosistemov, civilne in javne infrastrukture, ekonomskih dejavnosti in malih podjetij<sup>(1)</sup>.

## 2. Sklepi

2.1 EESO pozdravlja predlog za revizijo in okrepitev sedanjega okvira mehanizma Unije.

2.2 Za zagotovitev enotnih pogojev za izvajanje postopkov v okviru mehanizma ter glede na ustanovitev in organizacijo mreže znanja za civilno zaščito lahko EESO v določenih svetovalnih skupinah prispeva k redni reviziji smernic za evidentiranje tveganj, poleg tega pa lahko sodeluje s primernimi medinstitucionalnimi pobudami (npr. letnim forumom civilne družbe o oceni, blaženju in preprečevanju tveganj ter pripravi nanje) v partnerstvu s priznanimi in reprezentativnimi družbenimi in gospodarskimi akterji ter čezmejnimi regionalnimi mrežami odpornih mest.

(<sup>1</sup>) Delavnica 10. februarja 2018 v Neaplju, organizirana v okviru partnerstva med EESO in Evropsko komisijo (GD ECHO) ter v sodelovanju s predstavniki Evropske konfederacije sindikatov (ETUC), združenja SMEUnited in OR, organizacijami civilne družbe (WWF, CIME), nacionalnimi organizacijami MSP (GSEVEE, CMA Corse, CNA), sindikati, akademiki iz EU in nacionalnih ustanov, specializiranimi za posamezna področja, raziskovalnimi in izobraževalnimi mrežami (univerzo Sapienza, univerzo Federico II, institutom za vulkanologijo v Neaplju, akademijo za MSP v Avignonu, centrom Anodos), mrežami odpornih mest in regij (Atene, Neapelj in Solun) ter mediji in strokovnim tiskom.

2.3 EESO poziva Svet, Parlament in Komisijo, naj raziščejo izvedljivost evropskega središča za usposabljanje in vzlišča znanja in naj načrtujejo takšno središče, ki bi bilo vpeto v sedanje strukture na nacionalni in podnacionalni ravni, vključno s centri odličnosti, specializiranimi in neodvisnimi raziskovalnimi mrežami in drugimi strokovnjaki, ki lahko takoj pripravijo analizo ukrepanja v primeru neobičajnih katastrof. Središče in vzlišče znanja bi lahko delovala kot konkreten in dostopen instrument, ki se redno posodablja in mladim strokovnjakom omogoča pridobivanje temeljnih kompetenc na področju učinkovitega blaženja tveganj, izkušenim pristo-jcem pa možnost usposabljanja za obvladovanje izrednih razmer za odporne lokalne skupnosti. Če je mogoče, bi se ga lahko razširilo na tretje države, zlasti sosednje, na ranljive skupine na odročnih območjih, akterje mobilnosti in v turizmu, medije ipd.

2.4 Po mnenju EESO je nujno, da se novi cilji in pristop v zvezi z mehanizmom Unije primerno vključijo v sedanji okvir strukturnih in naložbenih politik. Bistveno je zagotoviti primerno teritorialno razsežnost, ki temelji na skupnosti (zlasti na oddaljenih, gorskih in podeželskih območjih ter na otokih). Ukrepi lokalne skupnosti so najhitrejši in najučinkovitejši način za omejitev škode, ki jo povzročijo nesreče.

V Bruslju, 19. junija 2019

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

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in**

**Evropski investicijski banki – Čist planet za vse – Evropska strateška dolgoročna vizija za uspešno, sodobno, konkurenčno in podnebno nevtravno gospodarstvo**

(COM(2018) 773 final)

(2019/C 282/09)

Poročevalec: **Pierre Jean COULON**

Soporočevalec: **Stefan BACK**

Zaprosilo	Evropska komisija, 17.6.2019
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo
Datum sprejetja na plenarnem zasedanju	20.6.2019
Plenarno zasedanje št.	544
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	152/1/1

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO se strinja, da bi nevarnost globalnega segrevanja za 2° C kmalu po letu 2060 – torej nad mejno vrednostjo, določeno v Pariškem sporazumu – zelo poslabšala pogoje za življenje in gospodarstvo v Evropi, zato odločno podpira cilj, da bi EU na socialno pravičen in učinkovit način do leta 2050 postala podnebno nevtravno gospodarstvo. Takšen prehod je mogoč in Evropi koristi.

1.2 Ukrepe na področju podnebnih sprememb je treba sprejeti nemudoma. EESO podpira prednostne naloge, ki jih je v svojem poročilu navedla Evropska komisija. Države članice poziva, naj podprejo cilj, da postane EU do leta 2050 podnebno nevtravno gospodarstvo. K podpiranju tega cilja poziva tudi evropska podjetja, sindikate, nevladne organizacije in nacionalne ekonomsko-socialne odbore.

1.3 EESO pozdravlja pričakovane dobre rezultate pri izvajanju različnih, že sprejetih ukrepov, ki naj bi po ocenah emisije toplogrednih plinov zmanjšali za 45 % do leta 2030 – kar je več od zaveze 40 %, ki jo je EU sprejela na podlagi Pariškega sporazuma – in za 60 % do leta 2050.

1.4 Čeprav to ne zadostuje za uresničitev cilja podnebno nevtralne družbe do leta 2050, so po mnenju EESO ocenjeni rezultati že sprejetih ukrepov za obdobje do leta 2030 takšni, da morajo vsi novi ukrepi upoštevati potrebo po predvidljivosti, s čimer bi omogočili dobro načrtovanje in preprečili nepovratne stroške. Ob tem poudarja, da je treba podjetja, zlasti MSP, jasno in pravočasno obveščati.

1.5 Iz omenjenih razlogov EESO tudi meni, da je treba karseda hitro sprejeti strategijo za obdobje po letu 2030, da bi do leta 2050 prešli na podnebno nevtravno družbo.

1.6 EESO poudarja, da je treba prehod na podnebno nevtrarno družbo izvajati s pomočjo konkurenčnega, socialno pravičnega in večstranskega pristopa ter vzpostaviti ustrezna orodja za polno vključevanje in sprejemanje civilne družbe, vključno z vsemi državljani, podjetji in organizacijami. To zajema zasnovano in izvedbo pri določanju cen ogljika, pri čemer naj se upoštevajo učinki na podjetja in državljane.

1.7 EESO poudarja pomen ukrepov na lokalni in regionalni ravni ter polnega vključevanja lokalnih in regionalnih oblasti.

1.8 EESO poudarja pomen krožnega gospodarstva, biogospodarstva, digitalizacije in ekonomije delitve, ki odločilno prispevajo k učinkovitejši rabi virov in zmanjšanju emisij.

1.9 EESO opozarja na izreden pomen mobilnosti za delovanje notranjega trga EU, kar je priznано v sporočilu, in poudarja pomen iskanja rešitev za zmanjšanje ogljičnega odtisa mobilnosti, med drugim v letalstvu, ki ne bodo vplivale na njeno ključno vlogo za celotno evropsko gospodarstvo in družbo, posameznike in podjetja.

1.10 EESO priznava pomen proizvodnje električne energije iz vseh razpoložljivih in novih virov, ki ne proizvajajo emisij. Za zagotavljanje oskrbe z električno energijo, ki se vse bolj proizvaja iz obnovljivih virov energije, so bistvenega pomena interkonekcija, shranjevanje energije in prilagajanje odjema.

1.11 Zgodnje načrtovanje in določanje ciljev je pomembno za varno načrtovanje v podjetjih, spodbujanje raziskav in razvoja ter ustvarjanje ugodnih pogojev, v katerih bi lahko Evropa, vključno s svojo industrijo in podjetji na splošno, kot prva na trgu izkoristila prednosti in ostala konkurenčna. V zvezi s tem EESO poudarja pomen odnosov s tretjimi državami, saj bi tako lahko več držav vključili v proaktivno podnebno strategijo, hkrati pa zagotovili enake konkurenčne pogoje za evropsko industrijo ter vplivali na določanje standardov.

1.12 Za izvedbo načrtovane strategije je ključno financiranje, zato EESO ponovno priporoča, naj se zagotovijo ustrezna proračunska sredstva za podporo raziskavam, razvoju in uporabi dognanj v industriji.

1.13 EESO poudarja, da je financiranje ključno vprašanje, saj pri njem ne gre le za javna sredstva, temveč je pomembno podpreti tudi mehanizme, ki spodbujajo zelene naložbe.

1.14 EESO poudarja, da prehod na podnebno nevtrarno gospodarstvo ne bo mogoč brez daljnosežnih raziskav in inovacij. Potrebne so najrazličnejše inovacije, med drugimi tudi na področju novih vedenj, poslovnih modelov, družbenih norm, procesov, tehnik, trženja in tehnologij.

1.15 EESO opozarja na pomembno vlogo bioenergije z zajemanjem in skladiščenjem ogljika ter naravnimi ponori ogljika, kot so gozdovi in številne kmetijske površine, ki vežejo ogljik, kot so travinje, pašniki, šotišča itd. Del rešitve problema sta trajnostno gospodarjenje z gozdovi in izkoriščanje potenciala kmetijskih zemljišč za sekvenciranje ogljika.

1.16 EESO ugotavlja, da Evropa predstavlja približno 7 % svetovnega prebivalstva ter ustvarja 20 % svetovnega BDP in 30 % svetovnih visokokakovostnih znanstvenih publikacij. Ker mora biti prehod na podnebno nevtrarno gospodarstvo del svetovnih prizadevanj za boj proti podnebnim spremembam, ima po mnenju EESO lahko EU največ vpliva tako, da drugim državam dokaže, da je tak prehod možen in pozitiven za družbo. Zato bi s projektom 100 evropskih mest, ki bi do leta 2030 postala podnebno nevtralna, dokazali, da lahko prehod na podnebno nevtrarno gospodarstvo postane resničnost in izboljša kakovost življenja.

1.17 EESO meni, da Evropa potrebuje socialni sporazum za prehod na podnebno nevtrarno gospodarstvo, o katerem se morajo dogovoriti EU, države članice, regije, mesta, socialni partnerji in organizirana civilna družba, ter s tem zagotoviti, da zaradi prehoda ne bo nihče zapostavljen. V ta namen bi morala biti Evropski socialni sklad in Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji ustrezno zasnovana in financirana. Prehod na podnebno nevtrarno gospodarstvo je tudi priložnost za izkoreninjenje energijske revščine in izboljšanje kakovosti življenja, ustvarjanje delovnih mest in socialno vključenost ter zagotavljanje enakega dostopa do osnovnih energetskih storitev za vse Evropejce.

1.18 EESO poziva Evropski parlament, naj ustanovi neodvisni odbor EU za podnebne spremembe, ki bo zadolžen za pripravo znanstvenih ocen in oblikovanje političnih priporočil. Nadalje poziva države članice, v katerih tovrstni odbori še ne obstajajo, naj jih ustanovijo na nacionalni ravni in ob upoštevanju nacionalnih posebnosti zagotovijo, da bodo poročali nacionalnim parlamentom in nacionalnim ekonomsko-socialnim odborom.

1.19 EESO še enkrat poudarja, da je treba nujno vzpostaviti učinkovit dialog, ki bo nudil koristen prispevek in s pomočjo katerega bo mogoče sčasoma v celoti sprejeti in podpreti strategijo, ki jo je treba oblikovati in predložiti do leta 2020. Zato predlaga, da se vzpostavi stalen dialog z državljani kot obvezni pripravljalni element pri sprejemanju vseh pomembnih političnih odločitev in pobud v zvezi s pripravo zakonodaje na ravni EU ter na nacionalni in podnacionalni ravni. Prispevek k dialogu in način njegovega upoštevanja bi morala biti vidna javnosti, pri čemer je treba prepoznavnost dialoga zagotoviti tako, da postane odgovornost na ravni komisarja.

## 2. Splošne ugotovitve

2.1 EESO meni, da so podnebne spremembe resna družbena grožnja. Povprečne svetovne temperature se lahko kmalu po letu 2060 povišajo za 2° C, kar je precej nad mejno vrednostjo iz Pariškega sporazuma in bi imelo hude posledice za svetovno gospodarstvo ter življenjske razmere po vsem svetu. Kot je bilo poudarjeno v poročilu Medvladnega foruma OZN za podnebne spremembe iz leta 2018 <sup>(1)</sup> in sporočilu Evropske komisije „Čist planet za vse“ (COM(2018) 773) (v nadaljnjem besedilu: sporočilo), je za zaščito planeta in zaščito Evropejcev pred podnebnimi spremembami potreben občutek nujnosti.

2.2 EESO poudarja, da poleg stroškov, povezanih s prehodom na podnebno nevtravno gospodarstvo, obstajajo tudi stroški neukrepanja. Po navedbah iz sporočila so naravne nesreče, povezane z vremenom, v letu 2017 povzročile rekordnih 283 milijard EUR gospodarske škode, zaradi poplavljanja rek v Evropi pa bi lahko škoda znašala do 112 milijard EUR letno.

2.3 EESO močno podpira cilj, da bi EU do leta 2050 s socialno pravičnim prehodom in na stroškovno učinkovit način postala podnebno nevtravno gospodarstvo (torej da bi dosegla ničelno stopnjo neto emisij toplogrednih plinov). Kot je razvidno iz sporočila, je takšen prehod mogoč in koristen ter je v skladu z zavezami EU na svetovni ravni, in sicer v okviru Pariškega sporazuma in ciljev trajnostnega razvoja OZN.

2.4 EESO pozdravlja dejstvo, da so v svežnju Čista energija za vse Evropejce energetske cilji EU za leto 2030 višji tako za obnovljive vire energije (s 27 % na 32 %) kot za energetske učinkovitost (s 27 % na 32,5 %). V skladu s sporočilom naj bi se emisije toplogrednih plinov do leta 2030 zmanjšale za 45 %, kar je več od 40 %, h katerim se je EU zavezala v okviru Pariškega sporazuma, in pričakovano zmanjšale za 60 % do leta 2050. To ne bo zadoščalo, da bi do leta 2050 dosegli podnebno nevtravnost, zato se EESO strinja, da je nujno oblikovati vizijo gospodarske in družbene preobrazbe, kot je predlagana v sporočilu.

2.5 EESO poudarja, kako pomembna je predvidljivost, da se olajša načrtovanje in preprečijo nepovratni stroški. EESO ceni izjavo iz sporočila, da trenutno niso načrtovane nove politike in spremembe ciljev do leta 2030, in poudarja, da je treba podjetja, zlasti MSP, jasno in pravočasno obveščati.

2.6 EESO se strinja, da bodo za uresničitev cilja podnebne nevtravnosti potrebne strukturne spremembe v vseh delih družbe. Vpliv bodo čutili vsi državljani, podjetja in akterji, zato mora biti civilna družba v celoti vključena, mobilizirana in opremljena z ustreznimi orodji, da bo lahko vplivala na potrebne ukrepe za doseg podnebne nevtravnosti. EESO še opozarja, da je vključitev priлагajanja na podnebne spremembe v dolgoročno načrtovanje ključna za zagotavljanje socialnega in gospodarskega razvoja.

2.7 EESO poudarja, da je nujno stopnjevati ukrepe EU in prevzeti vodilno vlogo, da bi izkoristili prednosti prvega akterja.

2.8 EESO je seznanjen z opredelitvijo sedmih „strateških gradnikov“, ki se nanaša na področja, na katerih bi bilo treba ukrepati in opredeliti okvir, ki bi to omogočal.

(1) Posebno poročilo Medvladnega foruma OZN za podnebne spremembe, sprejeto oktobra 2018.

2.9 EESO podpira pristop za pripravo skupnega portfelja z 12 osrednjimi prednostnimi nalogami, ki bi usmerjale uresničevanje cilja ničelnih emisij. Zlasti opozarja na izjavo, da bodo države članice, podjetja in državljani lahko izbirali načine, s katerimi naj bi dosegli daljnosežno socialno in gospodarsko preobrazbo v vseh sektorjih, in jih prilagajali nacionalnim okoliščinam.

2.10 EESO zlasti poudarja pomen razprav na nacionalni, podnacionalni, deležniški in državljanski ravni kot načina za demokratično sooblikovanje različnih ukrepov, s katerimi se spodbuja prehod na podnebno nevtravno gospodarstvo, med njimi spremembe vedenja. Take razprave bodo prispevale tudi k opredeljevanju ukrepov za pridobivanje podpore javnosti in sodelovanje civilne družbe in državljanov v skladu z nacionalnimi posebnostmi.

2.11 EESO obžaluje, da ni jasno, ali in v kakšnem obsegu bodo države članice izvedbene ukrepe svobodno prilagajale svojim specifičnim razmeram. Koristno bi bilo, da bi med načrtovanim posvetovanjem podali pojasnilo o tem. Preizkus v tem pogledu je izvajanje uredbe o upravljanju energetske unije.

2.12 EESO opozarja na dejstvo, da je večino vprašanj, ki so navedena v osrednjih prednostnih nalogah, Komisija že obravnavala ali jih obravnava, EESO pa je pobeude podprl in podal predloge, med njimi vzpostavitev kontaktnih forumov ter poudarjanje pomena socialnih vidikov in upravljanja.

2.13 EESO prednostne naloge podpira in poudarja, da jih je treba dojemati kot sveženj. Zlasti poudarja pomen financiranja, vlogo državljanov, proizvajalcev-odjemalcev in potrošnikov ter socialni vidik, saj nihče ne sme biti zapostavljen. Ustvariti je mogoče pozitivno sodelovanje državljanov, zlasti tako, da se jim omogoči delitev gospodarskih koristi prehoda. To lahko na primer vključuje dejavno spodbujanje deljenega lastništva pri decentralizirani proizvodnji energije iz obnovljivih virov, kot sta sončna in vetrna energija. Bistveno je, da se zagotovi sprejemanje vseh bremen, kot na primer tistih, ki se pojavijo pri določanju cen ogljika.

2.14 EESO ponovno poudarja pomen vzpostavitve in izboljšanja stikov med upravo in nedržavnimi akterji ter se sklicuje na svoje predloge za vzpostavitev koalicije politikov, uprave in civilne družbe <sup>(2)</sup>.

### **3. Potreba po resnični krovnii industrijski politiki EU za prehod na podnebno nevtravno gospodarstvo s pomočjo ambicioznih raziskav in inovacij, socialnega sporazuma in demokracije**

#### *3.1 Pripombe v zvezi z dvanajstimi prednostnimi nalogami*

3.1.1 EESO se zaveda osnovnega pomena energetske učinkovitosti in energije iz obnovljivih virov za popolno razogljčenje v Evropi. To so že uveljavljene rešitve.

3.1.2 Električna energija kot dejavnik, ki prispeva k razogljčenju, ima velik potencial na več področjih, med drugimi pri ogrevanju in hlajenju (vključno s toplotnimi črpalkami, daljinskim ogrevanjem in daljinskim hlajenjem), e-gorivih ter elektromobilnosti. EESO ugotavlja, da se 55 % električne energije v Evropski uniji že proizvaja iz brezogljčnih virov (25 % iz jedrskih virov ter 30 % iz vetrnih, vodnih, sončnih in drugih obnovljivih virov), in se strinja s trditvijo v sporočilu, da je treba električno energijo v največji možni meri proizvajati iz čistih, podnebno nevtrálnih virov brez emisij.

3.1.3 EESO močno podpira razvoj decentralizirane proizvodnje energije iz obnovljivih virov, na primer z energetskimi zadrugami in proizvajalci-odjemalci <sup>(3)</sup>. Razvoj pametnih in prožnih digitaliziranih sistemov za upravljanje povpraševanja in ponudbe v decentraliziranem elektroenergetskem sistemu na podlagi obnovljivih virov z bistvenim prispevkom proizvajalcev-odjemalcev bo imel v prihodnosti pomembno vlogo. Shranjevanje energije je ključno tudi za obsežno uporabo energije iz obnovljivih virov, saj se stopnja proizvedene energije tako na dnevni kot na letni ravni spreminja.

<sup>(2)</sup> Mnenji EESO Vzpostavitev koalicije civilne družbe in podnacionalnih oblasti za uresničitev zavez iz Pariškega sporazuma (UL C 389, 21.10.2016, str. 20) in Prispevek nedržavnih akterjev h krepitvi podnebnih ukrepov (UL C 227, 28.6.2018, str. 35).

<sup>(3)</sup> Mnenje EESO Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov (UL C 246, 28.7.2017, str. 55).



3.1.4 EESO podpira razvoj čiste mobilnosti z alternativnimi prevoznimi sredstvi, vključno z javnim prevozom, in sicer prek alternativnih pogonskih sistemov, med njimi elektrifikacije ter trajnostnega vodika, plina in biogoriv, za vse načine prevoza, tudi za težka tovorna vozila ter ladijski in letalski sektor, ter z večjo učinkovitostjo, ki jo omogočajo digitalizacija, elektrifikacija ter sodelovalni sistemi. Tako je lahko prometni sistem boljši in učinkovitejši in ima manjši okoljski odtis. EESO zato poziva k pripravi nove bele knjige o prometni politiki, ki bi nadomestila sedanjo. Opozarja na omejene cilje zmanjšanja toplogrednih plinov za sektorje, ki niso vključeni v sistem trgovanja z emisijami, med njimi promet, o katerih se je Evropski svet dogovoril oktobra 2014 <sup>(4)</sup>. Davke in dajatve, vključno z internalizacijo zunanjih stroškov, bi bilo treba uporabiti kot spodbude za večjo učinkovitost, sprejemljivi bi morali biti za vse zadevne akterje in se z njimi ne bi smelo povečati splošne ravni obdavčitve.

3.1.5 EESO se strinja, da sta konkurenčna industrija in krožno gospodarstvo EU pomembna elementa za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, vključno s prehodom na alternativna goriva ter z zajemanjem in uporabo ogljikovega dioksida. Želi si jasne omembe industrije 4.0, digitalizacije in razvoja sodelovalnega gospodarstva kot ključnih ukrepov za izboljšanje energijske učinkovitosti in zmanjšanje emisij <sup>(5)</sup>. Poudarja, da je krožno gospodarstvo eden ključnih vzvodov za blaženje podnebnih sprememb in prehod na podnebno nevtralno gospodarstvo. Strategije krožnega gospodarstva, kot so ukrepi za zmanjšanje vnosa izvornih materialov, izboljšanje uporabe obstoječih virov in zmanjšanje proizvodnje odpadkov, bodo bistveno prispevale k blaženju podnebnih sprememb in vzpostavitvi podnebno nevtralnega gospodarstva <sup>(6)</sup>.

3.1.6 Spodbujanje trajnostnih prehranskih sistemov bo zmanjšalo emisije toplogrednih plinov, med drugim z zaščito in ustvarjanjem več ponorov ogljika. EESO ponavlja svoje stališče, da je mogoče zmanjšati vpliv prehranskih sistemov na okolje s spodbujanjem prehrane z enostavnimi hranili <sup>(7)</sup> ter sezonsko proizvodnjo in porabo hrane. Skrajšati je treba verige za distribucijo hrane in zmanjšati obseg pakiranja.

3.1.7 Evropska industrija je dokazala, da ima zmogljivosti za razvoj alternativnih virov čiste energije. Še vedno vodi v ključnih sektorjih, kot so vetrne elektrarne, vendar je izgubila prednost v drugih, kot je proizvodnja sončnih panelov, ki se je preselila iz Evrope, in sicer deloma zaradi slabih odločitev na področju javne politike, ki so jih sprejele prejšnje nacionalne vlade. Trenutno se v Evropi proizvede le 1 % litijevih baterij v primerjavi s svetovno proizvodnjo. Da bi se izognili ponavljanju takšnih napak v nastajajočih sektorjih, EESO pozdravlja pobude, kot je akcijski načrt za spodbujanje industrije baterij v EU in uresničitev načrtov za vzpostavitev evropskega zaveznitva za baterije, vključno z razvojem novih tehnologij <sup>(8)</sup>.

3.1.8 EESO opozarja, da je treba standarde določati v mednarodnih forumih, kjer lahko EU prevzame vodilni položaj in s tem pridobi konkurenčno prednost.

3.1.9 EESO se strinja, da je treba k sodelovanju pritegniti druga velika in nastajajoča gospodarstva ter ustvariti pozitivni zagon. Pri tem poudarja pomen zagotavljanja poštene konkurence in enakih konkurenčnih pogojev v odnosu do tretjih držav. Ohranjanje konkurenčnosti mora biti pomemben element pri vseh pomembnih političnih odločitvah.

3.1.10 EESO opozarja na izredno veliko potrebo po naložbah ter čezmejnem in čezsektorskem sodelovanju pri načrtovanju, da bi uvedli pametna omrežja, vključno s pametnimi števci in objekti za shranjevanje energije, ki so eden temeljnih pogojev za učinkovito izvajanje obstoječih in prihodnjih načrtov omrežij ter za obvladovanje sprememb pri proizvodnji alternativnih virov energije.

3.1.11 EESO je seznanjen, da sta kot sedmi strateški gradnik predvidena zajemanje in shranjevanje ogljikovega dioksida, kar vsaj zaenkrat ostaja ključno za doseg podnebno nevtralne družbe do leta 2050, zlasti prek bioenergije z zajemanjem in shranjevanjem ogljikovega dioksida. EESO opozarja na analizo Evropskega računskega sodišča, ki je pokazala, da v okviru obstoječega financiranja EU za podpiranje zajemanja in shranjevanja ogljikovega dioksida, kot je program NER 300, ni bil izveden noben uspešen projekt, zato obstaja veliko dvomov o tehnološki izvedljivosti tega postopka in javni podpori zanj.

<sup>(4)</sup> Sklepi Evropskega sveta, 23–24.10.2014, EUCO 169/14, točke I 2.1, 2.2, 2.10–2.13.

<sup>(5)</sup> Mnenja EESO Vlaganje v pametno, inovativno in trajnostno industrijo – Prenovljena strategija EU za industrijsko politiko (UL C 227, 28.6.2018, str. 70), Strateški razvoj industrijske politike do leta 2030 (UL C 62, 15.2.2019, str. 16), Evropska agenda za sodelovalno gospodarstvo (UL C 75, 10.3.2017, str. 33).

<sup>(6)</sup> Poročilo organizacij Circle Economy in Ecofys: Circular Economy: A key lever in bridging the emissions gap to a 1.5°C pathway.

<sup>(7)</sup> Mnenje EESO Prispevek civilne družbe k oblikovanju celostne prehranske politike v EU (UL C 129, 11.4.2018, str. 18).

<sup>(8)</sup> Izjava za tisk, ki jo je podal podpredsednik Maroš Šefčovič aprila 2019, in skupna tiskovna konferenca s Petrom Altmaierjem in Brunom Le Maireom 2. maja 2019.

3.1.1.2 EESO poudarja pomen naravnih ponorov ogljika, kot so gozdovi in številne kmetijske površine, ki vežejo ogljik, kot so travnine, pašniki, šotišča itd. S trajnostnim gospodarjenjem z gozdovi in hkratno uporabo lesnih proizvodov, ki skladiščijo in nadomeščajo fosilne materiale in energijo, je mogoče dolgoročno blažiti podnebne spremembe ter krepiti sposobnost gozdov za prilagajanje nanje. Izkoristiti je treba zmogljivosti kmetijskih zemljišč za vezanje ogljika. Del rešitve sta trajnostno upravljanje gozdov in izkoriščanje potenciala kmetijskih zemljišč za sekvestracijo ogljika.

### 3.2 Okvirni pogoji – pregled

3.2.1 EESO se strinja, da je za uspeh predvidenega preoblikovanja nujno potreben dostop do ustreznega financiranja. Bistveno je, da se pritegne dovolj javnih in zasebnih naložb. EESO zato ponovno poziva, naj se zagotovi, da bo 40 % sredstev Evropskega sklada za strateške naložbe in 40 % proračuna EU vloženi v boj proti podnebnim spremembam ter da bo v proračunu EU in vseh nacionalnih proračunih upoštevano prilagajanje na podnebne spremembe <sup>(9)</sup>. <sup>(10)</sup>, EESO opozarja na tesno povezavo med financiranjem raziskav in inovacij ter uvajanjem inovativnih rešitev na trgu, kot je navedeno v točkah 3.3.5 in 3.3.6.

3.2.2 EESO zato pozdravlja akcijski načrt Komisije za financiranje trajnostne rasti in z njim povezane zakonodajne predloge. Ponovno poudarja, da mora imeti zeleno financiranje pozitivno podobo, hkrati pa je treba pri vsakršnem označevanju ali referenčnih vrednostih upoštevati sektorske in lokalne posebnosti, pa tudi velikost zadevnih podjetij <sup>(11)</sup>.

3.2.3 EESO opozarja na svoje oprijemljive predloge za preusmeritev financiranja k trajnostnim naložbam z okolju prijaznim dodeljevanjem sredstev <sup>(12)</sup>, pri čemer se kot vir financiranja uporabijo ukrepi kvantitativnega rahljanja Evropske centralne banke.

3.2.4 EESO opozarja, da je potreben nabor orodij za lažji dostop do financiranja za male akterje, da bi akterjem na vseh ravneh omogočili dostop do podnebnega financiranja <sup>(13)</sup>.

3.2.5 EESO še poudarja, da se tehnologije, ki so bistvene za podnebno in energijsko preobrazbo, nenehno in dinamično razvijajo, zato so potrebna redna ponovna ocenjevanja načinov in sredstev.

### 3.3 Raziskave in inovacije

3.3.1 EESO poudarja, da brez obsežnih raziskav in inovacij, vključno s socialnimi inovacijami, prehoda na podnebno nevtravno gospodarstvo ne bo mogoče doseči. Potrebne so najrazličnejše inovacije, med drugimi na področju novih vedenj, poslovnih modelov, družbenih norm, procesov, tehnik, trženja in tehnologij.

3.3.2 EESO ugotavlja, da Evropa predstavlja približno 7 % svetovnega prebivalstva ter ustvarja 10 % svetovnih emisij toplogrednih plinov, 20 % svetovnega BDP in 30 % svetovnih visokokakovostnih znanstvenih publikacij. Ker mora biti prehod na podnebno nevtravno gospodarstvo del svetovnih prizadevanj za boj proti podnebnim spremembam, lahko EU po mnenju EESO največ naredi, če drugim državam dokaže, da je tak prehod možen in pozitiven za družbo.

3.3.3 EESO meni, da je Evropa odlična pri razvoju znanosti, vendar je ne zna uporabiti za koristne inovacije. EU in države članice bi morale bolj podpirati raziskave in inovacije v vseh svojih vrednostnih verigah, od temeljnih raziskav do komercialne uporabe, ter vanje vključiti družbene vede in humanistiko, da bi bolje razumele, kaj usmerja energetske odločitve končnih uporabnikov, med njimi MSP in državljanov.

3.3.4 Po mnenju EESO ima EU zgodovinsko priložnost, da svojim podjetjem, inovatorjem, delavcem in vlagateljem omogoči okrepitev njihove vodilne svetovne vloge na cvetočih trgih čiste energije. EU bi morala biti ambicioznejša na vseh področjih čiste energije, od energetske učinkovitosti do elektromobilnosti, da bi evropskim podjetjem zagotovila zanesljiv domači trg, na katerem bi lahko varno uvajala inovacije, pa tudi celovito industrijsko strategijo s ciljem izvažanja rešitev za čisto energijo v ostale dele sveta.

<sup>(9)</sup> Mnenje EESO Evropski finančno-podnebni pakt (UL C 62, 15.2.2019, str. 8).

<sup>(10)</sup> Mnenje EESO Lažji dostop nedržavnih akterjev do podnebnega financiranja (UL C 110, 22.3.2019, str. 14).

<sup>(11)</sup> Mnenji EESO Akcijski načrt: financiranje trajnostne rasti (UL C 62, 15.2.2019, str. 73), in Financiranje trajnostne rasti: taksonomija in referenčne vrednosti (UL C 62, 15.2.2019, str. 103).

<sup>(12)</sup> Mnenje EESO Evropski finančno-podnebni pakt (UL C 62, 15.2.2019, str. 8).

<sup>(13)</sup> Glej opombo 10.

3.3.5 EESO zato poziva Evropsko komisijo, Evropski parlament in Evropski svet, naj zagotovijo, da bodo v prihodnjem večletnem finančnem okviru raziskave in inovacije na področju energije in podnebja ter, kjer je mogoče, njihova uporaba na trgu ustrezno podprti. Zato podpira poziv Evropskega parlamenta, naj se proračun programa Obzorje Evropa za programsko obdobje 2021–2027 poveča na 120 milijard EUR. Nadalje poziva k ustvarjanju sinergije med instrumenti financiranja EU, med katerimi so program Obzorje Evropa, instrument za povezovanje Evrope, inovacijski sklad, strukturni skladi, ITER, program Euratoma za raziskave in usposabljanje, program Erasmus ter orodja, ki jih upravljata Evropska investicijska banka in Evropski investicijski sklad.

3.3.6 EESO pozdravlja predlog za vzpostavitev nalog na področju raziskav in inovacij, kar bi olajšalo usmerjanje raziskav in inovacij k projektom za obravnavo družbenih izzivov, vključno s preходом na podnebno nevtralnno gospodarstvo. V zvezi s tem poziva Evropsko komisijo in Svet, naj vzpostavita poseben projekt, v okviru katerega bi 100 evropskih mest do leta 2030 doseglo podnebno nevtralnno. S tem bi Evropejcem pokazali, da je prehod na podnebno nevtralnno gospodarstvo mogoč in da se z njim lahko izboljša kakovost življenja vseh. Poleg tega bo imela Evropa pri tem priložnost za konkretno sodelovanje z mesti z vsega sveta, začenši z mesti vzhodnega partnerstva in Unije za Sredozemlje, ki se bodo lahko zgedovala po evropskih izkušnjah.

3.3.7 EESO pozdravlja predlog za ustanovitev evropskega sveta za inovacije. Želi, da ta na podlagi izkušenj z že obstoječimi orodji, med njimi Evropskim inštitutom za inovacije in tehnologijo, postane glavno orodje EU, ki bo inovacijam, ki so ključne za prehod na podnebno nevtralnno gospodarstvo, zagotavljal potrpežljivi kapital, ki dopušča tveganje. Nacionalnim zagonskim podjetjem lahko pomaga, da se razvijejo v vodilna evropska podjetja, namesto tega, da jih kupijo ameriški in azijski tekmeči.

3.3.8 EESO v zvezi s tem opozarja na kritično vlogo regionalnih in lokalnih skupnosti pri obravnavi podnebnih izzivov ter povečanju prilagodljivosti in odpornosti na načine, ki bodo neposredno vplivali na lokalne možnosti za obsežno preobrazbo. Številne skupnosti so začele ukrepati že na lastno pobudo in uspešno sodelujejo pri rešitvah, ki so potrebne. EESO poudarja vlogo otokov in EU, med njimi najbolj oddaljenih regij, kot potencialnih inovatorjev politike podnebne nevtralnosti EU in drugih držav.

#### 3.4 *Skupno oblikovanje socialnega sporazuma za prehod na podnebno nevtralnno gospodarstvo*

3.4.1 EESO meni, da bi morale vse evropske, nacionalne in podnacionalne institucije okrepiti podporo za prehod na podnebno nevtralnno gospodarstvo. Zaradi upravičenih pomislekov delavcev v premogovništvu v številnih državah EU in nedavnih socialnih gibanj v Franciji je še bolj očitno, da je treba pokazati, da bi moral biti prehod k okoljsko vzdržnejši družbi hkrati tudi prehod k demokratičnejši in socialno pravičnejši družbi.

3.4.2 EESO meni, da Evropa potrebuje socialni sporazum za prehod na podnebno nevtralnno gospodarstvo, o katerem se morajo dogovoriti EU, države članice, regije, mesta, socialni partnerji in organizirana civilna družba ter s tem zagotoviti, da zaradi prehoda ne bo nihče zapostavljen.

3.4.3 EESO meni, da mora Evropska unija zagotoviti ustrezno financiranje za podporo delavcem, ki jim zaradi prehoda na podnebno nevtralnno gospodarstvo grozi izguba zaposlitve. Poziva Evropsko komisijo, Evropski parlament in Svet, naj zagotovijo, da bosta Evropski socialni sklad in Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji ustrezno oblikovana in financirana za obravnavo izzivov tega prehoda. S tem bi Evropa pokazala, da namerava zagotoviti, da ob prehodu nihče ne bo zapostavljen.

3.4.4 EESO meni, da se lahko znanja in spretnosti delavcev v podnebno nevtralnno gospodarstvu močno razlikujejo od sedanjih znanj in spretnosti številnih delavcev. Prilagoditi je treba programe izobraževanja in usposabljanja ter zagotoviti, da bo prehod na podnebno nevtralnno gospodarstvo vključen med sedanje in prihodnje možnosti za usposabljanje delavcev. Na ta način se bodo evropski delavci hitreje prilagodili in razvili nove spretnosti.

3.4.5 EESO meni, da je prehod na podnebno nevtralnno gospodarstvo priložnost, da se mladim Evropejcem, med njimi brezposelnim, zagotovijo delovna mesta, zato poziva Evropsko komisijo, naj na podlagi pilotnega projekta Erasmus Pro oblikuje zeleni program Erasmus Pro, pa tudi druge projekte, s katerimi bi lahko v rastoče sektorje podnebno nevtralnno gospodarstva (npr. trajnostno kmetijstvo, krožno gospodarstvo, ravnanje z odpadki, energijska učinkovitost, proizvodnja energije iz obnovljivih virov) pritegnili več mladih, in sicer tako, da bi povečali privlačnost in izboljšali delovne pogoje takih delovnih mest.

3.4.6 EESO meni, da je prehod na podnebno nevtrarno gospodarstvo priložnost za izkoreninjenje energijske revščine v Evropi ter izboljšanje kakovosti življenja, ustvarjanja delovnih mest in socialne vključenosti. Evropska unija bi morala vsem Evropejcem zagotoviti enak dostop do osnovnih energetskih storitev. Na podlagi ugotovitev evropske opazovalne skupine za spremljanje energijske revščine bi bilo treba v sodelovanju z deležniki, med njimi potrošniškimi organizacijami, oblikovati evropski akcijski načrt za izkoreninjenje energijske revščine, s katerim bi zagotovili, da bi bili javni ukrepi vedno bolj usmerjeni v odpravljanje temeljnih vzrokov energijske revščine. EESO poudarja, da je treba preiti z blažilnih na preventivne ukrepe, kot je prenova starih stavb v neto ničenergijske stavbe. Socialne tarife in energetske čeki so lahko le začasni ukrepi, ki bi jih bilo treba postopoma nadomestiti z mehanizmi, kot so subvencije za prenovo obstoječih stavb v neto ničenergijske stavbe in nakup električnih avtomobilov.

3.4.7 EESO poziva države članice, naj bolje priznajo in podprejo občutek lastništva med državljani in skupnostmi za vse lokalne pobude, ki so potrebne za vzpostavitev podnebno nevtralnega gospodarstva, med drugimi pobude za spremembo vedenja in lokalno proizvodnjo energije iz obnovljivih virov. Pri mehanizmih podpore in reformah trga energije bi bilo treba omogočiti, da lokalne skupnosti dejavno sodelujejo pri proizvodnji energije ter imajo pravičen dostop do trga energije. Državam članicam, ki nimajo institucionalnih zmogljivosti, bi bilo treba dejavneje pomagati.

3.4.8 EESO pozdravlja cilj Evropske komisije, da bi do leta 2030 zmanjšala število prezgodnjih smrti zaradi onesnaženosti zraka za polovico (v letu 2015 je bilo prezgodnjih smrti v Evropi 400000). Meni, da bi moral boj proti onesnaženosti zraka postati prednostna naloga politike EU in vseh držav članic. Okrepiti je treba regulativne ukrepe za zmanjšanje emisij onesnaževal zraka, ki jih oddajajo vozila in elektrarne. Evropska komisija bi morala k sodelovanju še bolj pritegniti organizacije civilne družbe, zlasti združenja za zaščito otrok in starejših, saj je za ti skupini evropskega prebivalstva tveganje bolezni in smrti zaradi onesnaženosti zraka največje.

3.4.9 EESO je trdno prepričan, da je oblikovanje socialnega sporazuma za prehod na podnebno nevtrarno gospodarstvo bistveno, da se zagotovi pozitivno sodelovanje državljanov pri konkretnih ukrepih za tak prehod.

### 3.5 *Demokracija in upravljanje*

3.5.1 EESO se strinja s pomenom vloge državljanov in regionalnih in lokalnih oblasti ter sodelovanja državljanov, kot je predvideno v okviru dialogov z državljani. V luči zelo razširjenega gibanja mladih poziva Evropsko komisijo in države članice, naj vzpostavijo dialog tudi z njimi.

3.5.2 EESO pozdravlja mnenje Komisije, da so za čisto mobilnost potrebne spremembe v vedenju posameznikov in podjetij. Meni, da to velja za vse sektorje, ki so povezani s prehodom na podnebno nevtrarno gospodarstvo, vključno z energijo, stanovanji, kmetijstvom in hrano. Poudarja, da morajo predvidene daljnosežne spremembe, med njimi spremembe vedenja in življenjskega sloga, sprejeti vsi vpleteni.

3.5.3 EESO meni, da obstoječi postopki svojemu namenu še ne ustrezajo dovolj, da bi jih državljani sprejeli. Poudarja, da bi si morala Evropska komisija ne le prizadevati za socialno sprejemljivost energijskega prehoda, ampak bi morala tudi zagotoviti, da ima demokratično in družbeno podporo.

3.5.4 EESO na podlagi uredbe o upravljanju energetske unije predlaga vzpostavitev stalnega dialoga z državljani, ki naj bo obvezen del pri pripravi vseh pomembnih političnih odločitev in zakonodaje EU, povezanih s podnebnimi spremembami. Pomembna elementa takega dialoga, ki bi moral biti blizu državljanom, bi morala biti preglednost in odgovornost. Zato bi bilo treba dialog prek spleta, četudi je potreben, dopolniti s srečanji in neposrednim stikom s splošno javnostjo. Ustrezno bi ga bilo treba financirati, zagotoviti osebje zanj, za njegovo prepoznavnost pa bi moral poskrbeti zanj pristojni podpredsednik Evropske komisije.

3.5.5 EESO meni, da morajo EU in države članice oblikovanje energetske politike bolj demokratizirati, in sicer z orodji, kot je posvetovalno anketiranje, ter s sistemskim sodelovanjem in potrebnimi viri, da bi lahko organizirana civilna družba sodelovala pri pripravi in izvajanju nacionalnih energetskih in podnebnih načrtov.

3.5.6 EESO ugotavlja, da imajo regije in lokalne oblasti ključno vlogo pri uresničevanju podnebne in energetske politike ter spodbujanju vedenja, potrebnega za njeno učinkovito izvajanje. Opozarja na pobude Konvencije županov in poziva Komisijo, naj podpre podobne pobude in vzpostavi stalen mehanizem posvetovanja, ki bo temeljil na dialogu „talanoa“<sup>(14)</sup>. To vključuje evropski dialog o nedržavnih podnebnih ukrepih, h kateremu je pozval EESO.

<sup>(14)</sup> <https://unfccc.int/topics/2018-talanoa-dialogue-platform>

3.5.7 EESO ponovno poziva k vzpostavitvi evropske službe za informiranje o energiji, ki bi lahko zagotavljala neomejen dostop do kakovostnih podatkov, oblikovala enotno vstopno točko za vse zbirke podatkov, potrebne za ocenjevanje napredka energetske unije, z deležniki oblikovala predpostavke za različne scenarije, zagotovila odprtokodne modele za preizkušanje različnih predpostavk in preverjala skladnost med različnimi napovedmi. Rezultati njenega dela bi morali biti prosto dostopni vsem nosilcem odločanja, podjetjem in splošni javnosti.

3.5.8 EESO poziva Evropski parlament, naj ustanovi neodvisni odbor EU za podnebne spremembe, ki bo zadolžen za pripravo znanstvenih ocen in oblikovanje političnih priporočil. Nadalje poziva države članice, kjer tovrstni odbori še ne obstajajo, naj jih ustanovijo na nacionalni ravni in ob upoštevanju nacionalnih posebnosti zagotovijo, da bodo poročali nacionalnim parlamentom in nacionalnim ekonomsko-socialnim odborom.

V Bruslju, 20. junija 2019

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

---

**POPRAVKI****Popravek Mnenja Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) 2015/757, da bi se ustrezno upošteval svetovni sistem zbiranja podatkov o porabi goriva ladij**

(Uradni list Evropske unije C 240 z dne 16. julija 2019)

(2019/C 282/10)

Stran 43, točka 3.1:

*besedilo:* „To se zdi v nasprotju z novo spremenjeno določbo člena 9(1)(f) (novo besedilo) predloga, po katerem naj bi bilo vsakršno spremljanje prepeljanega tovora (po posameznih plovbah) prostovoljno, saj je prepeljani tovor tukaj parameter prostovoljnega spremljanja; predlagana sprememba zato ni v skladu s sistemom zbiranja podatkov IMO.“

*se glasi:* „To se zdi v nasprotju z novo spremenjeno določbo člena 9(1)(f) predloga, po katerem naj bi bilo vsakršno spremljanje prepeljanega tovora (po posameznih plovbah) prostovoljno, saj je prepeljani tovor tukaj parameter prostovoljnega spremljanja; predlagana sprememba zato ni v skladu s sistemom zbiranja podatkov IMO.“

Stran 43, točka 3.2:

*besedilo:* „Predlagani člen 11(2) (novo besedilo) bi se lahko spremenil tako:“

*se glasi:* „Predlagani člen 11(2) bi se lahko spremenil tako:“.

---



ISSN 1977-1045 (elektronska različica)  
ISSN 1725-5244 (tiskana različica)



**Urad za publikacije Evropske unije**  
L-2985 Luxembourg  
LUKSEMBURG

**SL**