



Slovenska izdaja

Informacije in objave

Letnik 64

30. april 2021

Vsebina

I Resolucije, priporočila in mnenja

RESOLUCIJE

Evropski ekonomsko-socialni odbor

558. plenarno zasedanje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora (*Interactio*), 24. 2. 2021–25. 2. 2021

2021/C 155/01

Resolucija Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Vključevanje organizirane civilne družbe v pripravo nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost – kaj deluje in kaj ne? (na podlagi posvetovanj v 27 državah članicah)

1

III Pripravljalni akti

Evropski ekonomsko-socialni odbor

558. plenarno zasedanje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora (*Interactio*), 24. 2. 2021–25. 2. 2021

2021/C 155/02

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu – Akcijski načrt za pravično in preprosto obdavčitev, ki podpira strategijo za okrevanje (*COM(2020) 312 final*) – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o dobrem davčnem upravljanju v EU in zunaj nje (*COM(2020) 313 final*) – Predlog direktive Sveta o spremembi Direktive 2011/16/EU o upravnem sodelovanju na področju obdavčevanja (*COM(2020) 314 final – 2020/0148 (CNS)*)

8

2021/C 155/03

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Unija kapitalskih trgov za ljudi in podjetja – nov akcijski načrt (*COM(2020) 590 final*)

20

2021/C 155/04

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o strategiji EU za digitalne finance (*COM(2020) 591 final*)

27

2021/C 155/05	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o trgih kriptoinetij in spremembi Direktive (EU) 2019/1937 (COM(2020) 593 <i>final</i> – 2020/0265 (COD)) – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o pilotni ureditvi za tržne infrastrukture na podlagi tehnologije razpršene evidence (COM(2020) 594 <i>final</i> – 2020/0267 (COD))	31
2021/C 155/06	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o digitalni operativni odpornosti za finančni sektor in spremembi uredb (ES) št. 1060/2009, (EU) št. 648/2012, (EU) št. 600/2014 in (EU) št. 909/2014 (COM(2020) 595 <i>final</i> – 2020/0266 (COD)) – Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi direktiv 2006/43/ES, 2009/65/ES, 2009/138/ES, 2011/61/EU, 2013/36/EU, 2014/65/EU, (EU) 2015/2366 in (EU) 2016/2341 (COM(2020) 596 <i>final</i> – 2020/0268 (COD))	38
2021/C 155/07	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropski centralni banki, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Evropski investicijski banki – Letna strategija za trajnostno rast 2021 (COM(2020) 575 <i>final</i>)	45
2021/C 155/08	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi rezerve za prilagoditev na brexit (COM(2020) 854 <i>final</i> – 2020/0380 (COD))	52
2021/C 155/09	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o upravljanju azila in migracij ter spremembi Direktive Sveta 2003/109/ES in predlagane Uredbe (EU) XXX/XXX (Skład za azil in migracije) (COM(2020) 610 <i>final</i> – 2020/0279 (COD)) – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ravnanju v kriznih razmerah in primeru višje sile na področju migracij in azila (COM(2020) 613 <i>final</i> – 2020/0277 (COD))	58
2021/C 155/10	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Spremenjeni predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi skupnega postopka za mednarodno zaščito v Uniji in razveljavitvi Direktive 2013/32/EU (COM(2020) 611 <i>final</i> – 2016/0224 (COD)) – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o uvedbi preverjanja državljanov tretjih držav na zunanjih mejah ter spremembi uredb (ES) št. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 in (EU) 2019/817 (COM(2020) 612 <i>final</i> – 2020/0278 (COD)) – Spremenjeni predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi sistema Eurodac za primerjavo biometričnih podatkov zaradi učinkovite uporabe Uredbe (EU) XXX/XXX [uredba o upravljanju azila in migracij] in Uredbe (EU) XXX/XXX [uredba o preselitvi] za ugotavljanje istovetnosti nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva ter o zahtevah za primerjavo s podatki iz sistema Eurodac, ki jih vložijo organi kazenskega pregona držav članic in Europol za namene kazenskega pregona, ter o spremembi uredb (EU) 2018/1240 in (EU) 2019/818 (COM(2020) 614 <i>final</i> – 2016/0132 (COD))	64
2021/C 155/11	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Val preнове za Evropo – ekologizacija stavb, ustvarjanje delovnih mest, izboljšanje življenj (COM(2020) 662 <i>final</i>)	73
2021/C 155/12	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o temeljnih kvalifikacijah in rednem usposabljanju voznikov nekaterih cestnih vozil za prevoz blaga ali potnikov (kodificirano besedilo) (COM(2021) 34 <i>final</i> – 2021/0018 (COD))	78

Popravki

2021/C 155/13	Popravek Mnenja Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi programa izmenjave, pomoči in usposabljanja za zaščito eura pred ponarejanjem za obdobje 2021–2027 (program „Pericles IV“) (COM(2018) 369 <i>final</i> – 2018/0194 (CNS)) (UL C 440, 6.12.2018)	79
---------------	---	----

I

(Resolucije, priporočila in mnenja)

RESOLUCIJE

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

558. PLENARNO ZASEDANJE EVROPSKEGA EKONOMSKO-SOCIALNEGA ODBORA
(INTERACTIO), 24. 2. 2021–25. 2. 2021

**Resolucija Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Vključevanje organizirane civilne družbe
v pripravo nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost – kaj deluje in kaj ne?**

(na podlagi posvetovanj v 27 državah članicah)

(2021/C 155/01)

Poročevalci: **Gonçalo LOBO XAVIER**

Javier DOZ ORRIT

Luca JAHIER

Evropski ekonomsko-socialni odbor je na plenarnem zasedanju 24. in 25. februarja 2021 (seja z dne 25. februarja) z 268 glasovi za, nobenim glasom proti in 5 vzdržanimi glasovi sprejel naslednjo resolucijo:

1. Uvod

1.1 EESO je sprejel več mnenj, resolucij in izjav o instrumentu za okrevanje NextGenerationEU in njegovih različnih sestavnih delih, zlasti mehanizmu za okrevanje in odpornost. Strinja se z njegovo vsebino in usmeritvijo predlogov reform, ki naj bi pospešile gospodarsko in socialno okrevanje ter privedle do spremembe proizvodnega modela.

1.2 EESO meni, da morajo vse reforme v procesu prestrukturiranja temeljiti na načelih EU: varstvu človekovih in socialnih pravic, demokratičnih vrednotah in pravni državi. Namen naložb v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost mora biti sprostitev celotnega potenciala enotnega trga, krepitev gospodarske odpornosti EU, uresničevanje ciljev Združenih narodov za trajnostni razvoj, vzpostavitev krožnega gospodarstva, doseganje podnebne nevtralnosti v EU najpozneje do leta 2050, spodbujanje inovacij in modernizacije v povezavi z digitalizacijo gospodarstva in družbe ter učinkovito izvajanje evropskega stebra socialnih pravic za zagotovitev socialne kohezije, izkoreninjenje revščine in zmanjšanje neenakosti. S temi naložbami se moramo odzvati na gospodarsko in socialno krizo, ki jo je povzročila pandemija, ter pri njih upoštevati, da bodo posledice obsežnejše, težje in globlje, kot je bilo pričakovano, da se zagotovi hitro okrevanje. Mehanizem za okrevanje in odpornost bi se moral uporabljati dosledno v skladu z mednarodnimi konvencijami in pogodbami, h katerim so pristopile EU in države članice, kot je Konvencija Združenih narodov o pravicah invalidov. EESO meni, da je bistveno zagotoviti dobro upravljanje, budno preprečevanje korupcije pri upravljanju sredstev in demokratično odgovornost.

1.3 EESO meni, da je zelo pomembno, da so reforme namenjene tako izboljšanju produktivnosti gospodarstva kot krepitvi inovativnega gospodarskega tkiva s podporo malim in srednjim podjetjem (MSP) ter podjetjem socialne ekonomije. Poudarja vlogo raziskav na evropski ravni ter njihove povezave s proizvodnim procesom. Meni tudi, da je treba vzpostaviti

mehanizme, da se zagotovi pravičen zeleni in digitalni prehod v EU in vseh državah članicah ter podpre ponovna vključitev oseb, izključenih iz trga dela, v gospodarsko življenje. V zvezi s tem ponovno izraža zaskrbljenost, da v večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027 za pravični prehod niso predvidena zadostna sredstva.

1.4 Odziv institucij EU je bil povsem drugačen kot na krizo leta 2008. Financiranje načrta za okrevanje z izdajo skupnih evropskih dolžniških instrumentov pomeni prelomnico v zgodovini EU. EESO je še posebej zaskrbljen v zvezi s podporo poglobljanju ekonomske in monetarne unije (EMU). To vprašanje bi bilo treba obravnavati na skorajšnji konferenci o prihodnosti Evrope, obenem pa upoštevati pomen vrha v Portu o učinkovitem izvajanju evropskega stebra socialnih pravic, ki ga načrtuje portugalsko predsedstvo. EESO meni, da vključevanje civilne družbe ne sme biti omejeno na gospodarsko, socialno in okoljsko področje, temveč ga je treba razširiti tudi na tako pomembna vprašanja, kot so prihodnost Evrope ter pristopna in predpristopna pogajanja z državami kandidatkami za članstvo v EU.

1.5 Komisija bi morala pri ocenjevanju nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost upoštevati posledice pandemije za posamezne države članice in njihove zmogljivosti.

1.6 EESO bi v tej resoluciji rad izrazil tudi zadovoljstvo z dogovorom, ki sta ga v okviru dialoga decembra lani dosegla Evropski parlament in Svet. Ta dogovor vključuje sprejetje uredbe, ki v členu 18 določa, da morajo biti v pripravo in izvajanje nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost v obliki posvetovanja vključeni socialni partnerji in organizacije civilne družbe.

1.7 Prav sodelovanje civilne družbe pri nacionalnih načrtih za okrevanje in odpornost je tema te resolucije. EESO želi na podlagi poročil, ki so jih pripravile nacionalne delegacije skupine za evropski semester, opraviti začetno oceno o razvoju tega sodelovanja ter evropske institucije in nacionalne vlade seznaniti z ugotovljenimi pomanjkljivostmi. Tako bi lahko pripomogel k temu, da bi nacionalne vlade in evropske institucije sprejele ustrezne korektivne ukrepe pred iztekom roka, do katerega morajo nacionalne vlade Evropski komisiji v potrditev predložiti končne različice nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost. Ocena naj bi pokazala, ne le v kolikšni meri civilna družba sodeluje pri zasnovi načrtov, temveč tudi kakovost njene vključenosti ter preglednost posameznih držav članic pri javnem razgrinjanju osnutkov nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost.

1.8 Socialni partnerji in organizacije civilne družbe na evropski ravni so glede vključenosti v pripravo načrtov za okrevanje v okviru NextGenerationEU povedali, da je bil v primerjavi z običajnimi postopki evropskega semestra dosežen napredek. Poleg tega priznavajo pozitivno vlogo Evropske komisije pri spodbujanju vključenosti civilne družbe na nacionalni ravni. Vendar večina meni, da organizacije civilne družbe dejansko večinoma še vedno niso vključene v zadostni meri, postopki pa ne omogočajo, da bi se njihova mnenja dovolj upoštevala. Socialni partnerji in organizacije civilne družbe pozivajo, naj se te pomanjkljivosti odpravijo v fazah izvajanja in ocenjevanja nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost z vzpostavitvijo bolj formalnih postopkov, ki bi omogočali dejansko izmenjavo.

2. Razlogi za pripravo resolucije

2.1 Svet Evropske unije in Evropski parlament sta 18. decembra 2020 dosegla dogovor o mehanizmu za okrevanje in odpornost. Za dostop do finančnih sredstev bodo države članice v skladu z navodili Evropske unije o postopku posvetovanja pripravile nacionalne načrte za okrevanje in odpornost, v katerih bodo opredelile sveženj naložb in reform. Že v prvih navodilih, objavljenih septembra, so bile države članice pozvane, naj opišejo vsa posvetovanja in prispevke socialnih partnerjev, civilne družbe in drugih ustreznih deležnikov pri pripravi in izvajanju načrta za okrevanje in odpornost⁽¹⁾.

2.2 Dogovor, ki sta ga decembra dosegla Evropski parlament in Svet, med drugim vključuje odstavek o vključenosti socialnih partnerjev in civilne družbe. Člen 18(4)(q) določa, da morajo nacionalni načrti za okrevanje in odpornost vsebovati „[...] povzetek postopka posvetovanja z lokalnimi in regionalnimi organi, socialnimi partnerji, organizacijami civilne družbe [...] in drugimi ustreznimi deležniki, opravljenega v skladu z nacionalnim pravnim okvirom, [za pripravo in, če je mogoče, izvajanje načrta za okrevanje in odpornost,] ter kako se prispevek deležnikov odraža v načrtu za okrevanje in odpornost“⁽²⁾.

⁽¹⁾ SWD(2020) 205 final.

⁽²⁾ UL L 57, 18.2.2021, str. 17..

2.3 Skupina za evropski semester je na svoji prvi seji 16. decembra 2020 sprejela delovni program za obdobje 2020–2023. Pomemben nov element v njem je bila organizacija virtualnih posvetovanj članov EESO v državah članicah januarja 2021. Namen je bil zbrati informacije o vključenosti organizirane civilne družbe v pripravo nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost, da bi EESO na februarskem plenarnem zasedanju lahko sprejel resolucijo o tej temi.

3. Metoda

3.1 Podatki in informacije, potrebni za to poročilo, so bili zbrani januarja 2021.

Skupno je bilo prejetih 26 nacionalnih prispevkov. Posvetovanja so potekala na podlagi lastnega znanja članov, vključevala pa so socialne partnerje in organizacije civilne družbe. V nekaterih državah so bili vključeni nacionalni ekonomsko-socialni sveti ali enakovredni organi, v drugih pa so potekala tudi posvetovanja z vladnimi predstavniki.

3.2 Posvetovanja so temeljila na petih vprašanjih:

- 1) Ali v vaši državi obstajajo mehanizmi za posvetovanje o načrtu za okrevanje in odpornost? Ali so po vašem mnenju zadostni in ustrezni?
- 2) Ali v vaši državi obstajata ločena mehanizma za posvetovanje s socialnimi partnerji in preostalo civilno družbo?
- 3) Vaša država mora svoj nacionalni načrt za okrevanje in odpornost oddati najpozneje do 30. aprila. Kako napreduje ta proces v vaši državi?
- 4) V čem se postopek posvetovanja v zvezi z načrtom za okrevanje in odpornost v vaši državi razlikuje od posvetovanja z organizirano civilno družbo med običajnim postopkom evropskega semestra?
- 5) V kakšni meri se načrt vaše države za okrevanje in odpornost ujema s cilji politik organizirane civilne družbe v vaši državi?

4. Ugotovitve na podlagi rezultatov posvetovanj

4.1 *Vprašanje št. 1: Ali v vaši državi obstajajo mehanizmi za posvetovanje o načrtu za okrevanje in odpornost?*

4.1.1 Velika večina je odgovorila, da je njihova nacionalna vlada vzpostavila neko obliko posvetovalnega mehanizma za vključitev organizacij civilne družbe v pripravo načrta za okrevanje in odpornost. V nekaterih državah članicah so bila že opravljena posvetovanja s civilno družbo, v drugih pa še vedno potekajo ali so predvidena v poznejši fazi.

4.1.2 Uporabljajo se različni mehanizmi, med drugim predložitev pisnih predlogov, srečanja na visoki ravni s pristojnimi ministri, analiza posebej pripravljenih izpolnjenih vprašalnikov ter okrogle mize za razpravo med predstavniki vlade in organizacij civilne družbe. Nekatere države članice so uporabile tudi mehanizme, vzpostavljene za posvetovanje v okviru običajnega postopka evropskega semestra, ter jih nadgradile in prilagodile posebnemu novemu koledarju za evropski semester za leto 2021 in omejujočim okoliščinam zaradi pandemije COVID-19.

4.1.3 Kljub temu je več odgovorov vsebovalo opozorila, da do resnične vključenosti civilne družbe ni prišlo. Med ovirami za sodelovanje je bila navedena očitna nepripravljenost nekaterih nacionalnih vlad, da v pripravo načrta vključijo civilno družbo. Namesto da bi si vlada prizadevala vključiti civilno družbo, so bila posvetovanja pogosto izvedena na pobudo ter po pozivih socialnih partnerjev in drugih organizacij civilne družbe.

4.1.4 Čeprav je bila civilna družba formalno vključena, je bil kot druga ovira za resnično sodelovanje izpostavljen prekratek čas, namenjen posvetovanju s civilno družbo. Udeleženci so kritični do kratkih časovnih rokov, ki so jih določile nekatere vlade, saj lahko ovirajo vsebinsko razpravo in upoštevanje prispevkov civilne družbe k načrtom za okrevanje in odpornost. Veliko držav članic ima sicer vzpostavljen mehanizem za posvetovanje z organizacijami civilne družbe v okviru priprave načrta za okrevanje in odpornost, bistveno manjše število pa jih civilni družbi omogoča resnično sodelovanje in dejansko upošteva njene predloge.

4.1.5 Žal je več anketirancev poročalo, da med pripravo nacionalnega načrta posvetovanje ni bilo opravljeno ali da ni predvideno. Poleg tega so nekateri anketiranci poročali, da je bilo posvetovanje sicer opravljeno, vendar doslej zgolj s socialnimi partnerji in ne širšo civilno družbo.

4.1.6 Na podlagi prejetih informacij⁽³⁾ smo države članice v zvezi s temo te resolucije razvrstili v tri skupine: tiste, v katerih vsaj doslej skoraj ni bilo vključevanja (Danska, Slovaška); tiste, pri katerih je bilo nekaj uradnega ali neuradnega vključevanja, vendar brez možnosti vplivanja (Avstrija, Belgija, Češka, Nemčija, Grčija, Španija, Estonija, Francija, Hrvaška, Madžarska, Irska, Litva, Latvija, Luksemburg, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Romunija, Švedska, Slovenija); ter nazadnje tiste, v katerih je bilo vključevanje bolj strukturirano, kar je v nekaterih primerih vplivalo na nekatere vidike načrtov (Bolgarija, Ciper, Finska, Italija, Malta).

4.1.7 Na splošno odgovori razkrivajo močno željo organizacij civilne družbe, da bi prispevale k pripravi nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost. Predstavniki socialnih partnerjev in organizacij civilne družbe so v odgovorih opisali svoje poskuse, da bi se vključili v pripravo načrtov, na primer s predlogi in navezovanjem stikov z vladnimi predstavniki. V nekaterih državah članicah so te pobude privedle do večje vključenosti civilne družbe v pripravo načrtov, v drugih pa so bile žal neuspešne.

4.2 *Vprašanje št. 2: Ali v vaši državi obstajata ločena mehanizma za posvetovanja s socialnimi partnerji in preostalo organizirano civilno družbo?*

4.2.1 Večina držav članic ima različne postopke za posvetovanje s socialnimi partnerji in ostalimi organizacijami civilne družbe. Anketiranci so povedali, da so socialni partnerji vključeni bolj strukturirano, institucionalizirano in redno, posvetovanja s preostalimi organizacijami civilne družbe pa potekajo priložnostno in neformalno. Kot že omenjeno, so se številne države članice med pripravo načrta za okrevanje in odpornost posvetovale le s socialnimi partnerji in ne s širšo civilno družbo. V eni državi članici pa se vlada posvetuje le s širšo civilno družbo, vključno s socialnimi partnerji, ne pa z organizacijo, ki zajema le socialne partnerje. Manjše število držav članic se je odločilo za uporabo skupnega postopka, ki zajema vse deležnike.

4.3 *Vprašanje št. 3: Vaša država mora svoj nacionalni načrt za okrevanje in odpornost oddati najpozneje do 30. aprila. Kako napreduje ta proces v vaši državi?*

4.3.1 Zbrani odgovori so bili vsebinsko različni. Vsi anketiranci so poročali, da je njihova nacionalna vlada začela pripravljati načrt za okrevanje in odpornost, vendar so bile države članice v različnih fazah postopka.

4.3.2 V večini držav članic prvo različico nacionalnega načrta za okrevanje in odpornost pripravljajo pristojna ministrstva, najpogosteje ministrstvo za finance. V nekaterih državah so se že zaključila posvetovanja s civilno družbo, v drugih pa se posvetovanja z zunanjimi deležniki še niso začela. Številni anketiranci so tudi poročali, da se njihova vlada tesno posvetuje z Evropsko komisijo ali načrtuje, da bo posvetovanje z njo začela kmalu.

4.3.3 Poleg tega je po navedbah anketirancev nekaj držav članic po posvetovanju z Evropsko komisijo v zgodnejši fazi začelo pripravljati drugo različico svojega nacionalnega načrta.

4.4 *Vprašanje št. 4: V čem se postopek posvetovanja v zvezi z načrtom za okrevanje in odpornost v vaši državi razlikuje od posvetovanja z organizirano civilno družbo med običajnim postopkom evropskega semestra?*

4.4.1 Tudi pri tem vprašanju so bili odgovori mešani in niso dali jasne slike. Vendar je mogoče opaziti nekaj podobnosti z odgovori na prejšnja vprašanja: nekateri anketiranci so navedli, da je še prezgodaj za odgovor na to vprašanje, drugi so navedli, da ni dovolj časa za ustrezno posvetovanje, tretji pa so odgovorili, da so socialni partnerji bolj vključeni kot druge organizacije civilne družbe. Nekaj jih je navedlo, da je bil postopek posvetovanja v zvezi z načrtom za okrevanje in odpornost bolj odprt oziroma prilagojen za organizacije civilne družbe kot običajni postopek semestra, še več pa jih navaja, da se vzpostavljeni okvir za posvetovanje z organizacijami civilne družbe med običajnim postopkom semestra ne uporablja za posvetovanje v zvezi z načrtom za okrevanje in odpornost.

⁽³⁾ Poročila različnih držav članic so preučena v prilogi k tej resoluciji. Vse to gradivo je na voljo na spletišču EESO.

4.5 Vprašanje št. 5: V kakšni meri se načrt vaše države za okrevanje in odpornost ujema s cilji politik organizirane civilne družbe v vaši državi?

4.5.1 Odgovore na to vprašanje je mogoče razvrstiti v tri široke skupine, ki so po velikosti približno enake. V eni skupini menijo, da se cilji na splošno ujemajo, bodisi zaradi upoštevanja rezultatov posvetovanja, bodisi zato, ker so bili interesi že prej enaki. V drugi skupini obžalujejo, da so vlade pri pripravi načrtov prezrle javne in splošno znane interese organizacij civilne družbe, v tretji in zadnji skupini pa na to niso mogli odgovoriti bodisi zaradi nezadostnega poznavanja dejstev bodisi zato, ker je bil postopek v zgodnji fazi.

5. Ugotovitve

5.1 Čeprav so se postopki posvetovanja s socialnimi partnerji in organizacijami civilne družbe v zvezi z nacionalnimi načrti za okrevanje in odpornost na splošno izboljšali v primerjavi z običajnim postopkom evropskega semestra v prejšnjih letih, EESO meni, da v večini držav članic še zdaleč niso zadovoljivi glede na upravičene zahteve civilne družbe in tudi glede na pogoje, določene v uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost. Socialni partnerji imajo na splošno sicer več možnosti za sodelovanje, bodisi v okviru socialnega dialoga bodisi v okviru postopkov, povezanih z nacionalnimi načrti za okrevanje in odpornost, možnosti drugih organizacij civilne družbe pa so precej omejene.

5.2 Izsledki raziskave, na kateri temelji ta resolucija, so skladni z izsledki drugih študij⁽⁴⁾, ki so jih izvedle organizacije civilne družbe na evropski ravni o sodelovanju nacionalnih organizacij civilne družbe pri nacionalnih načrtih za okrevanje in odpornost. Glede na izsledke teh študij je bilo v večini držav malo ali nič dejanske vključenosti organizacij civilne družbe. Podatki, ki smo jih januarja zbrali za našo študijo, v zvezi s tem kažejo le rahlo izboljšanje. Podobna stopnja nezadovoljstva je razvidna iz posvetovanja Odbora regij⁽⁵⁾ o vključenosti regionalnih in lokalnih oblasti v pripravo nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost.

5.3 Po mnenju EESO gre za resnično sodelovanje, ko so v uradnih posvetovalnih postopkih, ki temeljijo na pravnih pravilih ter javnih in preglednih postopkih, organizacije civilne družbe ustrezno seznanjene s pisno dokumentacijo, imajo dovolj časa za analizo vladnih predlogov in pripravo lastnih predlogov, ki se ali upoštevajo ali z utemeljitvijo zavrnejo, v vsakem primeru pa se navedejo v zapisnikih ali javnih dokumentih. Ko bodo začeli veljati novi okvirni pogoji, bi bilo treba to posvetovanje ponoviti. Civilna družba nikakor ne nadomešča ali spodkopava primata parlamentarnih demokratičnih institucij, temveč s svojim sodelovanjem dopolnjuje njihovo delo.

5.4 EESO poziva vlade držav članic, ki niso vzpostavile ustreznih postopkov za posvetovanje s socialnimi partnerji in organizacijami civilne družbe, naj jih čim prej uvedejo in se tako uskladijo z določbami uredbe o mehanizmu za hitro ukrepanje. EESO poziva evropske institucije, zlasti Komisijo, naj v okviru svojih pristojnosti doseže, da bodo nacionalne vlade, ki tega še niso storile, izpolnile svoje obveznosti v zvezi s tem. To je še vedno mogoče storiti v rokih, določenih za sprejetje nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost. EESO se strinja s stališčem drugih političnih in družbenih akterjev, da morajo sredstva za financiranje naložb za okrevanje in preobrazbo evropskih gospodarstev in družb čim prej doseči države članice in njihove družbe.

5.5 Na podlagi izkušenj z vključenostjo civilne družbe med pripravo nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost ter ocene vrzeli in pomanjkljivosti v zvezi s tem je treba poskrbeti, da se v prihodnosti, torej med izvajanjem teh načrtov ter pri pripravi načrtov za leto 2022, te vrzeli in pomanjkljivosti odpravijo. Močna vključenost socialnih partnerjev in organizacij civilne družbe na splošno je jamstvo za trajnostne in učinkovite spremembe od spodaj navzgor. Organizacije civilne družbe je treba upoštevati tudi pri izvajanju teh načrtov, saj so te organizacije tudi izvajalke številnih socialnih storitev.

⁽⁴⁾ Civil Society Europe in European Center for Not-for-Profit Law: *Participation of civil society organisations in the preparation of the EU National Recovery and Resilience Plans* (Sodelovanje organizacij civilne družbe pri pripravi načrtov za okrevanje in odpornost v EU), december 2020.

⁽⁵⁾ OR-CEMR: Vključenost občin, mest in regij v pripravo nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost, 20. januar 2021.

5.6 Kadar morajo javni in socialni akterji v kratkem času vložiti precejšnja finančna sredstva, se pojavijo tveganja, kot sta nezmožnost črpanja in porabe sredstev v predvidenem roku ter neučinkovita uporaba teh sredstev. Še večje tveganje pomeni korupcija. EESO poziva nacionalne vlade, naj sprejmejo potrebne ukrepe za izboljšanje zmogljivosti upravljanja in okrepitev preglednosti ter upravnega in parlamentarnega nadzora za odpravo teh tveganj. Pri tem poudarja, da je vključevanje predstaviških organizacij civilne družbe v spremljanje izvajanja nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost močno orodje v boju proti korupciji in neučinkovitosti.

5.7 EESO je zaskrbljen, ker med pripravo nacionalnih poročil, na katerih temelji ta resolucija, v večini držav članic niso bili povsem jasno opredeljeni sistemi upravljanja nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost niti ni bila jasna razdelitev odgovornosti med centralno, regionalno in lokalno ravno za njihovo izvajanje. Premalo jasni so tudi ustrezni mehanizmi za vključevanje organizacij civilne družbe in socialnih partnerjev v izvajanje, spremljanje in prilagajanje nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost.

5.8 Ta resolucija se osredotoča na sodelovanje socialnih partnerjev in organizacij civilne družbe pri nacionalnih načrtih za okrevanje in odpornost v času, ko priprava teh načrtov še ni bila zaključena. Te postopke bi bilo treba izboljšati ter socialnim partnerjem in organizacijam civilne družbe omogočiti, da ustrezno sodelujejo pri izvajanju, spremljanju in prilagajanju načrtov. Seznanjeni smo z vsebino načrtov, kot je opisana v okvirnih programih ter v prvih osnutkih nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost. Iz odgovorov na 5. vprašanje vprašalnika pa je mogoče sklepati, da so glede na mnenja, izražena v tej fazi postopka, v večini držav – desetih od šestnajstih – cilji organizacij civilne družbe pretežno ali delno usklajeni z vsebino okvirnih programov ter osnutkov nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost v skladu s cilji in smernicami, ki sta jih Komisija in Evropski parlament določila za instrument NextGenerationEU ter mehanizem za okrevanje in odpornost. V preostalih šestih državah so bile organizacije civilne družbe v zvezi s tem kritične, v desetih pa niso odgovorile, predvsem ker menijo, da je za to še prezgodaj.

5.9 EESO želi ponoviti nekaj pomislov in zahtev socialnih partnerjev in organizacij civilne družbe glede vsebine nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost:

- Naložbe, skladne s cilji zelenega dogovora in digitalne preobrazbe – ter s tem povezanega pravičnega prehoda – in cilji, povezanimi s šibkimi točkami posameznih držav na socialnem področju ter zaposlovanjem, zdravjem in socialno zaščito, bi morale skupaj z izvajanjem potrebnih strukturnih reform, navedenih v priporočilih za posamezne države za leti 2019 in 2020, privedi do prehoda na bolj okoljsko in socialno trajnosten gospodarski model, ki povečuje produktivnost.
- V nacionalnih načrtih za okrevanje in odpornost bi bilo treba jasno opredeliti povezavo med naložbenimi projekti in programom reform posamezne države ter določiti ustrezne kazalnike, časovne okvire in metodologijo spremljanja.
- Instrument NextGenerationEU nacionalnim proračunom zagotavlja doslej največjo finančno podporo EU. Komisija bi morala pri ocenjevanju nacionalnih načrtov zahtevati, da se evropska sredstva uporabijo tudi za ustvarjanje resnične evropske dodane vrednosti s podpiranjem čezmejnih infrastrukturnih naložb in projektov. Čezmejne naložbe imajo jasne pozitivne učinke prelivanja na gospodarskem in socialnem področju, ki jih je treba bolj promovirati.
- Naložbe v okviru nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost bi morale delovati kot vzvod za druge zasebne naložbe v sektorjih, ki so v teh načrtih opredeljeni kot prednostni. Naložbeni programi morajo v zadostni meri upoštevati upravičene projekte, ki jih predlagajo MSP ter podjetja socialne ekonomije.
- Kot je Olivier De Schutter, posebni poročevalec OZN za izredno revščino in človekove pravice, zelo jasno povedal v svojem govoru na plenarnem zasedanju EESO 28. januarja 2021, obstaja tveganje, da se socialna vprašanja, vključno z instrumenti za boj proti revščini in neenakosti, v nacionalnih načrtih za okrevanje in odpornost ne bodo ustrezno upoštevala. Glede na to, da je digitalizacija gospodarstva in družbe eden od glavnih ciljev instrumenta NextGenerationEU, je pomembno poudariti, da je tveganje, da se digitalna vrzel ne bo zmanjšala, zelo veliko.
- Za spodbujanje in dopolnjevanje gospodarskih in družbenih sprememb, ki jih spodbuja instrument NextGenerationEU, so bistvene naložbe v kakovostno izobraževanje, vseživljenjsko učenje ter raziskave in razvoj, pa tudi naložbe, ki krepijo zdravstvene sisteme in politike javnega zdravja v družbah, ki jih je močno prizadela pandemija COVID-19.

5.10 EESO poziva nacionalne vlade in institucije EU, naj pri sprejemanju nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost upoštevajo navedene pomisleke evropske civilne družbe glede vsebine teh načrtov.

V Bruslju, 25. februarja 2021

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Christa SCHWENG

III

(Pripravljalni akti)

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

558. PLENARNO ZASEDANJE EVROPSKEGA EKONOMSKO-SOCIALNEGA ODBORA
(INTERACTIO), 24. 2. 2021–25. 2. 2021

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu – Akcijski načrt za pravično in preprosto obdavčitev, ki podpira strategijo za okrevanje

(COM(2020) 312 final)

Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o dobrem davčnem upravljanju v EU in zunaj nje

(COM(2020) 313 final)

Predlog direktive Sveta o spremembi Direktive 2011/16/EU o upravnem sodelovanju na področju obdavčevanja

(COM(2020) 314 final – 2020/0148 (CNS))

(2021/C 155/02)

Poročevalec: **Krister ANDERSSON**

Soporočevalec: **Javier DOZ ORRIT**

Zaprosilo	Svet Evropske unije, 28. 7. 2020 Evropska komisija, 12. 8. 2020
Pravna podlaga	člena 113 in 115 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	12. 2. 2021
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	24. 2. 2021
Plenarno zasedanje št.	558
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	220/0/7

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO na splošno podpira zakonodajne predloge Komisije in izraža pohvalo, ker so usklajeni z globalnimi razpravami, ki potekajo na ravni OECD/vključujočega okvira, da bi dosegli globalno soglasje.

1.2 EESO se strinja s pristopom Komisije, da so za dobro davčno upravljanje, ki je temelj za pravično obdavčitev, potrebni davčna preglednost, ki se zagotavlja z izmenjavo informacij med davčnimi organi, lojalna davčna konkurenca, odsotnost škodljivih davčnih ukrepov, učinkovitejši davčni ukrepi in uporaba mednarodno dogovorjenih pravil.

1.3 Prav tako se strinja s Komisijo, ki priznava, da davčna konkurenca sama po sebi ni problematična ⁽¹⁾. Hkrati je skrb vzbujajoče, da v EU obstaja nelojalna davčna konkurenca, ki spodbuja izogibanje davkom. Odbor meni, da sta za učinkovito monetarno unijo potrebni usklajena fiskalna politika in skladnost med fiskalnimi pravili njenih članic.

1.4 EESO podpira pobudo Komisije za pregled kodeksa ravnanja ter izraža pohvalo, da Komisija v svojem predlogu ustrezno upošteva delo OECD in pomen sprejemanja mednarodno dogovorjenih standardov, zlasti glede globalnih načel, po katerih se določa najnižja dejanska stopnja davka od dohodkov pravnih oseb.

1.5 EESO meni, da bi se morali rezultati in dosežki kodeksa ravnanja bolj redno posodabljeni in biti širše dostopni civilni družbi, kar bi bilo v skladu s prizadevanji Komisije za večjo preglednost konkretne dejavnosti in rezultatov kodeksa.

1.6 EESO podpira odločitev Komisije, da bo izvedla zakonodajni ukrep, s katerimi naj bi izboljšala sodelovanje med davčnimi organi in dosegla večjo harmonizacijo postopkovnih pravil na notranjem trgu.

1.7 EESO se strinja s stališčem Komisije, da davčne goljufije in utaje še vedno ogrožajo javne finance, zlasti v času krize, kot jasno dokazujejo najnovejše ocene Komisije; nazadnje je ocenila, da izguba prihodkov v EU, ki jo posamezniki povzročijo z mednarodnimi davčnimi utajami (te zajemajo dohodnino, davke na dohodek iz kapitala ter davke na premoženje in dediščino), znaša 46 milijard EUR. Vrzal pri pobiranju DDV je ocenjena na okrog 140 milijard EUR, od katerih se približno 50 milijard EUR nanaša na čezmejne goljufije ⁽²⁾.

1.8 EESO ugotavlja, da se je ocenjena vrzel ⁽³⁾ zaradi izogibanja davkom od dohodkov pravnih oseb (po več ocenah naj bi znašala približno 35 milijard EUR na leto) zmanjšala, saj jo je pred uvedbo ukrepov za preprečevanje erozije davčne osnove in preusmerjanja dobička Komisija ocenila na približno 50 do 70 milijard EUR na leto. Pozdravlja tudi povezavo med tem izboljšanjem in zakonodajnimi prizadevanji prejšnje Komisije ⁽⁴⁾ na področju izogibanja davkom, ki jo Komisija preučuje. Kljub temu ta vrzel v razmerah, ko je javna poraba zelo pomembna za podpiranje gospodarstva in družbe, ostaja razlog za zaskrbljenost.

1.9 Učinkovitosti ni mogoče doseči brez intenzivnega boja proti davčnim kaznivim dejanjem in davčnim utajam, ki ga je treba izboljšati z okrepljenim upravnim sodelovanjem in bolj usklajenim pravnim okvirom. Fiskalni okvir ne more biti pravičen, če imajo nekatere države članice možnosti, da ga zlahka zaobidejo, kar odvrta druge in povzroča neučinkovitost.

1.10 Glede na kompleksnost, ki je posledica 27 različnih davčnih sistemov, in ob upoštevanju, da ta raznovrstnost modelov ustvarja breme za podjetja in posameznike, ki poslujejo čezmejno, EESO spodbuja države članice, naj ob spoštovanju davčne suverenosti uskladijo zahteve glede davčnega poročanja in izboljšajo sodelovanje med davčnimi upravami.

⁽¹⁾ „[Kodeks ravnanja temelji] na predpostavki, da je treba oblikovati skupna načela o tem, v kolikšni meri lahko države uporabijo svoje davčne režime in politike za privabljanje podjetij in dobičkov, medtem ko davčna konkurenca med državami sama po sebi ni problematična. To je zlasti pomembno na enotnem trgu, kjer svobodo iz Pogodbe povečujejo mobilnost dobičkov in naložb.“ (COM(2020) 313 final, str. 3).

⁽²⁾ Glej tudi Vrzal pri pobiranju DDV: države EU so leta 2018 izgubile 140 milijard EUR prihodkov iz DDV, leta 2020 pa bi se lahko ta znesek zaradi koronavirusa še povečal, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sl/ip_20_1579.

⁽³⁾ COM(2020) 312 final, str. 5. Obstajajo tudi druge ocene (npr. Evropskega parlamenta), po katerih naj bi izguba prihodkov zaradi finančnega kriminala, davčnih utaj in izogibanja davkom znašala 190 milijard EUR. Iz izčrpnega dela OECD v poročilu o eroziji davčne osnove in preusmerjanju dobička (BEPS), ukrep 11, izhaja, da je na svetovni ravni izguba prihodkov pred sprejetjem ukrepov BEPS znašala približno 100–240 milijard USD, tj. 0,35 % svetovnega BDP. Evropska komisija je ocenila, da bi bilo mogoče 50–70 milijard EUR izgube prihodkov pripisati EU, preden so države članice sprejele direktivi proti izogibanju davkom I in II.

⁽⁴⁾ Komisija je v svojem prejšnjem petletnem mandatu objavila 20 pomembnih zakonodajnih predlogov.

1.11 25 ukrepov, ki jih načrtuje Komisija, se zdi smiselnih. Večina se jih nanaša na DDV, kar je ustrezno zaradi visoke izgube prihodkov na področju DDV. Opisani pa so zelo na kratko in zaenkrat je še vedno težko v celoti oceniti njihov konkretni učinek na vsakodnevne dejavnosti evropskih državljanov in podjetij.

1.12 Uvedbo enotne registracije za DDV je treba pozdraviti. Je pomemben korak k oblikovanju poglobljenega enotnega trga, ki bo prispeval k zmanjšanju negotovosti in stroškov pri čezmejnem poslovanju.

1.13 EESO pozdravlja predlog Evropske komisije za posodobitev in uskladitev zahtev glede poročanja o DDV z večjo uporabo poročanja na podlagi transakcij (v realnem času) in izdajanja e-računov.

1.14 EESO prav tako pozdravlja pregled možnosti, da bi se DDV pobiral tudi za finančne storitve. Pri tem je treba izvesti podrobno oceno učinka, ki bi vključevala obravnavo finančnih storitev za namene DDV v državah nečlanicah EU.

1.15 EESO podpira pobudo Komisije o okviru EU za sodelovanje pri izpolnjevanju obveznosti, ki temelji na večjem zaupanju in sodelovanju med več davčnimi upravami pri reševanju čezmejnih davčnih vprašanj na področju davka od dohodkov pravnih oseb. Pomembno je, da so v tem okviru mala in srednja podjetja obravnavana enako kot večja podjetja. Odbor opaža, da je regulativno breme za mala in srednja podjetja precej večje kot za velika multinacionalna podjetja, in poziva Komisijo, naj sprejme ukrepe za zmanjšanje tega bremena za mala in srednja podjetja.

1.16 EESO meni, da je vprašanje vračila davka ključno, zlasti v časih krize, kot je sedanja, ko so posamezniki in podjetja izpostavljeni velikemu likvidnostnemu tveganju.

1.17 EESO želi pozvati Komisijo, naj presodi, kako bi bilo mogoče predlagati preprostejši, bolj usklajen mehanizem odpisa slabih terjatev iz naslova DDV. Ta mehanizem bi moral zagotavljati, da lahko podjetja od davčnih organov hitro in pravočasno terjajo povračilo DDV, ki ga niso mogla pobrati od svojih strank, vendar so ga že plačala davčnim organom.

1.18 EESO meni, da je zelo pomembno vzpostaviti jasna in mednarodno usklajena davčna pravila in pravila zaposlovanja za digitalne platforme. EESO podpira prizadevanje za povečanje preglednosti digitalnih platform, da bi preprečili nedosledne davčne napovedi, ki pomenijo veliko tveganje davčne utaje. Zahteve za poročanje in davčni obrazci bi morali biti v vseh državah članicah enaki.

1.19 EESO poudarja, da bi bilo treba pri izvajanju skupnega davčnega nadzora, ki je načeloma koristno in učinkovito orodje, spoštovati pravice davčnih zavezancev, med drugim tiste iz Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, zlasti kar zadeva pravico do obrambe ter predvidljivost postopkovnih in vsebinskih pravil v zvezi z njimi ter zbiranje dokazov, ki ga v zvezi z morebitnimi sankcijami opravijo preiskovalni davčni organi.

1.20 Kljub doseženemu napredku pri ravnanju držav in jurisdikcij, uvrščenih na seznam z jurisdikcijami, ki niso pripravljene sodelovati v davčne namene, je skupni obseg prigoroljufanega, utajenega, neprijavljenega in opranega denarja še vedno tako velik, da je treba okrepiti prizadevanja.

1.21 EESO sprejema stališče Komisije, da je čas za pregled tega seznama in preučitev, kako bi bilo mogoče povečati njegovo učinkovitost in pravičnost, tudi ob upoštevanju novih izzivov globalnega digitaliziranega gospodarstva. EESO se prav tako strinja s Komisijo, da se jurisdikcijam z majhnim tveganjem in majhnimi zmogljivostmi omogoči, da v razumnem času izboljšajo svoje standarde glede dobrega davčnega upravljanja in preglednosti, kadar so ali bi lahko bile uvrščene na zadevni seznam.

1.22 EESO je predlagal ⁽⁵⁾ vzpostavitev evropskega pakta za učinkovit boj proti davčnim goljufijam in utajam, izogibanju davkom in pranju denarja. Evropsko komisijo je pozval, naj spodbuja politično pobudo, ki bo vključevala nacionalne vlade in ostale evropske institucije pri uresničevanju tega cilja, ter pri tem podpira iskanje soglasja, ki je za to potrebno, in v to vključi civilno družbo. Sodelovanje med državami članicami bi moralo biti glavni steber pakta.

1.23 EESO poudarja, da bi lahko sodelovanje med organizacijami civilne družbe na splošno in vladami prispevalo k ozaveščanju o okoljskih davkih in k razvoju z ustvarjanjem pravičnejših in bolj trajnostnih družb v državah v razvoju in razvitih državah.

1.24 EESO spodbuja Komisijo, naj še naprej ocenjuje učinkovitost predhodnih direktiv o upravnem sodelovanju.

2. Ozadje mnenja in predlogi Komisije

2.1 Ozadje

2.1.1 Eden od glavnih ciljev Komisije ⁽⁶⁾ v sedanjem zakonodajnem obdobju je doseči pravično in učinkovito obdavčitev. Ta cilj je zaradi krize, ki jo je povzročil COVID-19, še bolj strateški. V skladu s Pogodbo so za davčna pravila odgovorne države članice, ki pa lahko, če se tako dogovorijo, sprejmejo direktive in uredbe za izboljšanje delovanja notranjega trga. Za učinkovito monetarno unijo sta potrebni jasna fiskalna politika in skladnost med fiskalnimi pravili njenih članic.

2.1.2 Pandemija COVID-19 je povzročila motnje v gospodarstvih na notranjem trgu. Poleg tega se EU s krizo zaradi COVID-19 spopada v času korenitih sprememb, ki ga zaznamujejo okoljski izzivi, stalne digitalne inovacije in vse večja neenakost med državljani. Od držav članic in evropskih institucij se zato pričakuje odziv, kot ga še ni bilo, pri tem pa morajo uporabiti vsa razpoložljiva sredstva in orodja.

2.1.3 Komisija si v svojih predlogih ⁽⁷⁾ v skladu z načeli socialnega tržnega gospodarstva, zapisanih v Pogodbah, prizadeva za pripravo ustreznega odziva na krizo zaradi COVID-19 ter za upravljanje prehoda na okolju prijaznejši in bolj digitalen scenarij.

2.1.4 Pravična in učinkovita obdavčitev ima v zvezi s tem pomembno vlogo. Učinkovit odziv na glavne izzive, ki jih je sprožila sedanja kriza, je odvisen predvsem od tega, ali imajo podjetja možnost še naprej poslovati na domačem trgu in čezmejno ob enakih konkurenčnih pogojih ter ob podpori učinkovitega in preprostega davčnega sistema, in od držav članic, ki morajo zbrati davčne prihodke, potrebne za financiranje okrevanja s pravično obdavčitvijo državljanov in podjetij. Boj proti davčnim goljufijam, izogibanju davkom in davčnim utajam ter podpiranje evropskih podjetij pri poenostavitvi in uskladitvi njihovega vsakodnevnega upravljanja davkov sta ključna za učinkovito spopadanje s sedanjimi izzivi ⁽⁸⁾.

2.1.5 Obdavčitev je tudi instrument politike, ki prispeva k doseganju podnebne nevtralnosti do leta 2050 ⁽⁹⁾ in drugih okoljskih ciljev evropskega zelenega dogovora ⁽¹⁰⁾. Zato je zelo pomembno zagotoviti ustrezne davčne prihodke za javne proračune, da bi se podprl prehod na zeleno gospodarstvo. Hkrati je treba v gospodarskih politikah priznati neugoden demografski razvoj, saj se prebivalstvo stara.

⁽⁵⁾ Glej mnenje EESO Učinkoviti in usklajeni ukrepi EU za boj proti davčnim goljufijam, izogibanju davkom, pranju denarja in davčnim oazam (UL C 429, 11.12.2020, str. 6).

⁽⁶⁾ Politične usmeritve naslednje Evropske komisije za obdobje 2019–2024.

⁽⁷⁾ Glej COM(2020) 312 final, COM(2020) 313 final, COM(2020) 314 final.

⁽⁸⁾ Glej mnenje EESO Učinkoviti in usklajeni ukrepi EU za boj proti davčnim goljufijam, izogibanju davkom, pranju denarja in davčnim oazam (UL C 429, 11.12.2020, str. 6).

⁽⁹⁾ Glej COM(2020) 312 final. Glej tudi mnenje EESO Mehanizmi obdavčenja za zmanjšanje emisij CO₂ (UL C 364, 28.10.2020, str. 21).

⁽¹⁰⁾ Glej COM(2019) 640 final.

2.1.6 Predlog Komisije, v katerem je predstavljen akcijski načrt za učinkovitejšo in pravičnejšo obdavčitev, je razdeljen na tri različne dele. Prvi del je sporočilo, v katerem so določeni ukrepi za zmanjšanje davčnih ovir za podjetja na enotnem trgu. Komisija si z davčno poenostavitvijo prizadeva zlasti izboljšati poslovno okolje. Drugi del je zakonodajni predlog za revizijo direktive o upravnem sodelovanju z avtomatično izmenjavo informacij med davčnimi upravami, na podlagi česar bo mogoče ustrezno obdavčiti prihodke, ki jih ustvarijo prodajalci na digitalnih platformah. Tretji del je sporočilo o dobrem davčnem upravljanju v EU in zunaj nje, ki ga je Komisija objavila z namenom izboljšati dobro davčno upravljanje v domačih in tujih jurisdikcijah.

2.1.7 Komisija omenja, da je akcijski načrt del širšega in bolj ambicioznega davčnega programa za EU, ki bo v bližnji prihodnosti vključeval pobude glede (i) okoljske obdavčitve, (ii) reforme sistema obdavčitve dohodkov pravnih oseb, s katero naj bi se pravice do obdavčitve ponovno uskladile z ustvarjanjem vrednosti in določile najnižje ravni učinkovite obdavčitve poslovnih dobičkov, (iii) priporočila državam članicam, naj svojo finančno podporo podjetjem v EU pogojujejo s tem, da ni povezav med temi podjetji ter državami in ozemlji⁽¹¹⁾, ki so na seznamu Evropske unije z jurisdikcijami, ki niso pripravljene sodelovati v davčne namene, in iv) preučitve, kako naj se predlogi o obdavčitvi sprejmejo po rednem zakonodajnem postopku iz člena 116 PDEU.

2.1.8 EESO je v več mnenjih izrazil stališča o ukrepih, potrebnih za povečanje učinkovitosti enotnega trga, povečanju lastnih sredstev EU in spodbuditi razprave o glasovanju s kvalificirano večino v davčnih zadevah. Zdaj poziva k čim hitrejšemu ukrepanju glede predlogov Komisije o svežnju za pravično in preprosto obdavčitev.

2.2 Akcijski načrt za pravično in preprosto obdavčitev

2.2.1 Komisija v svojem sporočilu o davčni poenostavitvi predstavlja nov pristop, pri katerem ukrepe proti davčnim goljufijam in davčnim utajam kombinira z ukrepi, namenjenimi poenostavitvi življenja davčnih zavezancev. Načrt vključuje 25 ukrepov, ki naj bi se postopno izvedli v letih do leta 2024⁽¹²⁾.

2.2.2 V zvezi z obveznostmi glede registracije (identifikacija in registracija za DDV) so predvideni posebni ukrepi. Uspešna in učinkovita registracija naj bi bila ključna za zagotavljanje, da vsi davčni zavezanci plačajo pravični delež. Zato Komisija predlaga več ukrepov, s katerimi bi zagotovili učinkovito delovanje in redno posodabljanje podatkovnih zbirk, ki hranijo podatke o davčnih zavezancih. Pomembno je tudi, da je registracija enostavna, zlasti kadar se davčni zavezanci preselijo v drugo državo članico.

2.2.3 En sklop posebnih ukrepov je predviden tudi glede obveznosti poročanja. Poročanje davčnih zavezancev bi moralo biti čim bolj učinkovito in temeljiti na medsebojnem sodelovanju z davčnimi organi. Davčne napovedi bi morale biti preproste, zahtevani podatki pa čim bolj omejeni in obdelani po enostavnih postopkih, izvedenih prek digitalnih storitev „vse na enem mestu“. Veliko držav članic je kot odgovor na pandemijo COVID-19 omililo nekatera pravila o plačevanju DDV.

2.2.4 Da bi bilo plačevanje davkov enostavnejše, naj bi bili sprejeti dodatni ukrepi, in sicer možnost, da davčni zavezanci uporabljajo različne načine elektronskega plačevanja, na primer prek aplikacij za pametne telefone⁽¹³⁾. Znesek davčne obveznosti bi moral biti pravilen od samega začetka, da bi se izognili težavnim postopkom vračila, če je to mogoče. Kadar se pričakujejo vračila, bi jih morale davčne uprave obravnavati takoj, da bi se preprečile težave davčnih zavezancev z denarnim tokom.

2.2.5 Glavni cilj akcijskega načrta Komisije je poleg učinkovitega upravljanja morebitnih sporov tudi zagotavljanje pravne varnosti davčnim zavezancem. Spore bi bilo treba preprečiti, kadar pa se vseeno pojavijo, bi jih bilo treba hitro rešiti med državami članicami v okviru njihovih pravnih sistemov in prava Evropske unije.

⁽¹¹⁾ Ta določba se nanaša na jurisdikcije iz Priloge I ustreznih sklepov Sveta. Seznam se redno posodablja: https://ec.europa.eu/taxation_customs/tax-common-eu-list_en.

⁽¹²⁾ Ukrepi so navedeni v COM(2020) 312 final.

⁽¹³⁾ Evropska komisija (2018). *Study on tax compliance costs for SMEs* (Študija o stroških izpolnjevanja davčnih obveznosti za mala in srednja podjetja).

2.2.6 Po mnenju Komisije je pomembno omogočiti odpravo ali pojasnitev morebitnih nesporazumov, da bi se izognili stopnjevanju sporov. Zato se poleg hitrega reševanja nerešenih primerov, s čimer bi davčnim zavezancem in davčnim organom prihranili čas in denar, spodbuja tudi preprečevanje pravnih postopkov. Nekateri deležniki so že izrazili željo po nadaljnjem posredovanju na ravni EU za preprečevanje in reševanje sporov⁽¹⁴⁾.

2.3 Upravno sodelovanje med davčnimi organi

2.3.1 V zadnjih letih je EU svoja prizadevanja osredotočila na boj proti davčnim goljufijam, davčnim utajam in agresivnemu davčnemu načrtovanju ter na povečanje preglednosti z ustreznim sodelovanjem med davčnimi organi. Čeprav so bile pri izmenjavi informacij dosežene znatne izboljšave, Komisija v svojem predlogu poudarja, da je še vedno treba izboljšati obstoječe določbe.

2.3.2 Komisija si tako prizadeva, da bi se bolje odzvala na izzive, ki jih prinaša digitalizacija gospodarstva, zlasti glede digitalnih platform, katerih uporaba davčnim organom oteži sledljivost obdavčljivih dogodkov in njihovo zaznavanje⁽¹⁵⁾. Problem se dodatno zaostri, kadar se take transakcije izvajajo prek digitalnih platform s sedežem v drugi državi članici ali jurisdikciji zunaj EU⁽¹⁶⁾.

2.3.3 Videti je, da se predstavniki operaterjev digitalnih platform strinjajo glede prednosti standardiziranega pravnega okvira EU za zbiranje informacij s platform in glede možnih prednosti rešitve, podobne točki „vse na enem mestu“, ki že obstaja za DDV.

2.3.4 V zvezi z izmenjavo informacij na zaprosilo se Komisija v predlogu osredotoča na koncept verjetne primernosti. Člen 5a določa opredelitev standarda verjetne primernosti, ki se uporablja v primeru zaprosila za informacije, pri čemer se določijo standard in postopkovne zahteve, ki jih mora upoštevati organ prosilec. Zaposilo za informacije se lahko nanaša na enega ali več davčnih zavezancev, če so ti posamično opredeljeni. Standard verjetne primernosti se ne bi smel uporabljati, kadar se zaprosilo za informacije pošlje kot nadaljnje ukrepanje po vnaprejšnjem davčnem stališču s čezmejnimi učinkom ali vnaprejšnjem cenovnem sporazumu.

2.3.5 Davčni organ mora, preden zaprosi za informacije, izrabiti običajne vire informacij, ki bi jih lahko uporabil za pridobitev teh informacij, in uporabiti vsa razpoložljiva sredstva. Vendar pa se obveznost ne uporablja, če bi se organu prosilcu povzročile nesorazmerne težave in bi tvegala, da ogrozi doseganje svojih ciljev. Če organ prosilec te obveznosti ni spoštoval, lahko zaproseni organ zavrne predložitev informacij.

2.3.6 Oddelek IIa določa pravni okvir za izvajanje skupnega davčnega nadzora. Skupni davčni nadzor je opredeljen kot administrativna preiskava, ki jo skupaj izvajajo pristojni organi dveh ali več držav članic. Pristojni organi zadevnih držav članic v skladu s svojimi pravnimi sistemi usklajeno preučijo primer, povezan z enim ali več davčnimi zavezanci, ki so v njihovem skupnem ali dopolnilnem interesu.

2.4 Dobro davčno upravljanje v EU in zunaj nje

2.4.1 Sporočilo Evropske komisije o dobrem davčnem upravljanju izhaja iz dejstva, da je pravična obdavčitev bistvena za socialni in gospodarski model EU ter da je dobro davčno upravljanje podlaga za pravično obdavčitev in trajnostne prihodke za vzdrževanje tega modela⁽¹⁷⁾. Sporočilo vsebuje predloge za (i) prenovo kodeksa ravnanja na področju podjetniškega obdavčevanja, (ii) pregled seznama držav in ozemelj, ki niso pripravljeni sodelovati v davčne namene, in (iii) spodbujanje dobrega davčnega upravljanja na mednarodni ravni.

⁽¹⁴⁾ Odgovori na javno posvetovanje o oceni direktive o upravnem sodelovanju na področju obdavčevanja, povzeti v Prilogi 2 k Delovnem dokumentu služb Komisije – Ocena Direktive Sveta 2011/16/EU o upravnem sodelovanju na področju obdavčevanja in razveljavitvi Direktive 77/799/EGS (SWD(2019) 328 final).

⁽¹⁵⁾ Nekateri zahtevajo, da bi se morale registrirati v vsaki državi članici. S tem bi se povečalo upravno breme in otežila širitev MSP v nove države in območja.

⁽¹⁶⁾ Predlog direktive Sveta o spremembi Direktive 2011/16/EU o upravnem sodelovanju na področju obdavčevanja (COM(2020) 314 final).

⁽¹⁷⁾ Sporočilo o dobrem davčnem upravljanju v EU in zunaj nje (COM(2020) 313 final).

2.4.2 Kodeks ravnanja na področju podjetniškega obdavčevanja (v nadaljnjem besedilu: kodeks) ⁽¹⁸⁾ je od leta 1997, ko je bil oblikovan, glavni instrument EU za preprečevanje škodljive davčne konkurence, pri čemer določa načela lojalne davčne konkurence in se uporablja za ugotavljanje, ali je davčni režim škodljiv ali ne ⁽¹⁹⁾.

2.4.3 Kodeks je treba kljub njegovim dosežkom posodobiti. Narava in oblika davčne konkurence sta se v zadnjih letih zaradi globalizacije, digitalizacije, vse večje vloge multinacionalnih podjetij v svetovnem gospodarstvu in zapletenih sistemov spodbud, ki so jih uvedle nekatere države članice, bistveno spremenili.

2.4.4 Natančneje, Komisija si prizadeva razširiti področje uporabe kodeksa, da bi zajemalo vse ukrepe, ki predstavljajo tveganje nelojalne davčne konkurence. Poleg tega bi bilo treba kodeks posodobiti tudi, da se zagotovi preučitev čim več primerov zelo nizke obdavčitve v EU in zunaj nje.

2.4.5 Načela, določena v kodeksu, so ena od meril, ki se uporabljajo za oceno tretjih držav v postopku za uvrstitev na seznam EU z jurisdikcijami, ki niso pripravljene sodelovati v davčne namene. Komisija namerava pregledati geografsko področje uporabe seznama EU in pri tem posodobiti prvotni pregled kazalnikov, ki je bil uporabljen pri izboru najpomembnejših jurisdikcij za preverjanje.

2.4.6 Pri razmisleku o geografskem področju uporabe seznama EU se bodo upoštevala tudi merila, ki jih morajo izbrane jurisdikcije izpolnjevati. Črtanje katere od jurisdikcij, ki se trenutno uvršča na področje uporabe seznama EU, bi vplivalo na enake konkurenčne pogoje in ogrozilo pozitivno naravnano delo, ki ga je večina teh jurisdikcij že opravila. Vendar bi bilo treba razmisliti o tem, ali bi bilo mogoče merila EU za uvrstitev na seznam za nekatere jurisdikcije uporabiti bolj ciljno usmerjeno.

2.4.7 Komisija bo v svojem dialogu s tretjimi državami in skladno s pristopom, sprejetim v EU, poudarila tudi okoljske cilje in načelo „onesnaževalec plača“, po katerem je treba negativnim zunanjim učinkom na okolje določiti ceno. Kot je navedeno v sporočilu Komisije, potencial okoljskih davkov še ni dovolj izkoriščen, da bi ti prispevali k trajnostnemu razvoju na svetovni ravni ter pravičnejšim družbam v državah v razvoju. K ozaveščanju na tem področju bi lahko prispevalo sodelovanje med organizacijami civilne družbe na splošno.

2.4.8 Komisija na podlagi dosedanjega izvajanja pravno zavezujoče povezave med standardi dobrega davčnega upravljanja in uporabo sredstev EU meni, da bi se lahko ta sredstva bolje uporabila za okrepitev načel dobrega davčnega upravljanja ⁽²⁰⁾. V zvezi s tem prav tako poziva države članice, naj zahteve EU upoštevajo pri svojih nacionalnih politikah financiranja ter pri pravilih o skladnosti, ki jih uporabljajo njihove spodbujevalne banke in razvojne agencije.

⁽¹⁸⁾ Resolucija Sveta in predstavnikov vlad držav članic, ki so se sestali v okviru Sveta, z dne 1. decembra 1997 o kodeksu ravnanja na področju podjetniškega obdavčevanja (UL C 2, 6.1.1998, str. 2).

⁽¹⁹⁾ Komisija je svoje stališče o škodljivi davčni konkurenci v nasprotju s pošteno davčno konkurenco v preteklosti izrazila različno. Ob predstavitvi predloga direktive o skupni konsolidirani osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb (CCCTB) je Komisija poudarila, da poštena davčna konkurenca, ki temelji na davčnih stopnjah, zagotavlja večjo preglednost in jo je treba spodbujati (COM(2011) 121 konč., str. 4). V sporočilu o dobrem davčnem upravljanju, predstavljenem leta 2020, Komisija smatra, da davčna konkurenca sama po sebi ni problematična, potrebna pa so skupna načela o tem, kako lahko države članice uporabijo svoje davčne režime (COM (2020) 313 final, str. 3). Razumno je sklepati, da obstaja tako dobra davčna konkurenca kot škodljiva oziroma nepoštena davčna konkurenca. O davčnih režimih odločajo države članice, vendar morajo to storiti odprto, pregledno in v skladu s Pogodbo ter ne smejo sprejemati škodljivih in diskriminatornih pravil. EU in države članice morajo zagotoviti dobro delujoč enotni trg z zadostno stopnjo konvergence tudi na davčnem področju.

⁽²⁰⁾ Več instrumentov financiranja preprečuje financiranje projektov, ki prispevajo k izogibanju davkom. Glej finančno uredbo, Evropski sklad za trajnostni razvoj (EFSD), Evropski sklad za strateške naložbe (EFSI) in mandat za zunanja posojila EIB. Glej Sporočilo Komisije o novih zahtevah v zakonodaji EU, ki ureja zlasti operacije financiranja in naložbene operacije, za preprečevanje izogibanja davkom (C(2018)1756, 21.3.2018).

2.4.9 Komisija je predložila tudi priporočilo, naj države članice svojo finančno podporo pogojujejo z neobstojem povezav med upravičenimi podjetji in jurisdikcijami s seznama jurisdikcij, ki niso pripravljene sodelovati v davčne namene. Pri tem vseeno dodaja, da bi morale biti omogočeno izvetje za podjetja, ki imajo v jurisdikcijah s seznama pomembno gospodarsko prisotnost (podprto z osebjem, opremo, sredstvi in prostori). Prizadevanja držav članic na tem področju morajo potekati v skladu s potrebo po zagotovitvi mednarodne davčne pravičnosti.

3. Splošne in posebne ugotovitve

3.1 Akcijski načrt za pravično in preprosto obdavčitev

3.1.1 EESO podpira zakonodajne predloge Komisije in izraža pohvalo, ker so usklajeni z globalnimi razpravami, ki potekajo na ravni OECD/vključujočega okvira, da bi dosegli globalno soglasje⁽²¹⁾. Zlasti opozarja, da je nujno doseči dogovor glede enotnih pravil o načinih razporejanja obdavčljivega dobička med državami na ravni OECD/vključujočega okvira zaradi sedanje hitre digitalizacije gospodarstev in potrebe po učinkovitem boju proti izogibanju davkom.

3.1.2 EESO prav tako ceni regulativni pristop, ki ga Komisija uporablja pri pripravi svojih predlogov in v vseh obravnavanih zakonodajnih določbah. Cilj je izboljšati splošno učinkovitost sistemov obdavčitve, da bi bili ti pravični in zagotavljali potrebne prihodke za izvajanje javne politike, hkrati pa ponujali priložnosti za ustvarjanje delovnih mest in rast.

3.1.3 EESO se strinja s stališčem Komisije, da davčne goljufije in utaje še vedno ogrožajo javne finance, zlasti v času krize, kot jasno dokazujejo najnovejše ocene, na katere Komisija opozarja v obravnavanih predlogih. Po navedbah Komisije je bila v EU izguba prihodkov, ki jo povzročijo posamezniki z mednarodnimi davčnimi utajami (te zajemajo dohodnino, davke na dohodek iz kapitala ter davke na premoženje in dediščino), leta 2016 ocenjena na 46 milijard EUR. Vrzel pri pobiranju DDV pa je bila ocenjena na okrog 140 milijard EUR, od katerih se približno 50 milijard EUR nanaša na čezmejne goljufije⁽²²⁾. Posamezne države članice morajo za odpravo svoje nacionalne vrzeli pri pobiranju DDV storiti veliko več.

3.1.4 EESO je zadovoljen, da se je ocenjena vrzel zaradi izogibanja davkom od dohodkov pravnih oseb – v višini okrog 35 milijard EUR na leto – zmanjšala, saj jo je Komisija prej ocenila na 50 do 70 milijard EUR na leto. Pozdravlja tudi povezavo med tem izboljšanjem in zakonodajnimi prizadevanji prejšnje Komisije na področju izogibanja davkom (več kot 20 direktiv o davkih v petih letih), ki jo Komisija preučuje⁽²³⁾.

3.1.5 Da bi posameznikom in podjetjem v teh težkih časih, ki so posledica krize zaradi COVID-19, zagotovili polno podporo, EESO poziva Komisijo, naj si nadalje prizadeva za zmanjšanje stroškov izpolnjevanja davčnih obveznosti. Ocenjeni stroški izpolnjevanja davčnih obveznosti za velike družbe znašajo približno 2 % plačanih davkov, medtem ko se za mala in srednja podjetja ocenjujejo na približno 30 % plačanih davkov.

3.1.6 Glede na kompleksnost, ki je posledica 27 različnih davčnih sistemov, in ob upoštevanju, da ta raznovrstnost modelov otežuje življenje podjetjem in posameznikom, ki poslujejo čezmejno, EESO spodbuja države članice, naj uskladijo zahteve glede davčnega poročanja in izboljšajo sodelovanje med davčnimi upravami. Skupina za kodeks ravnanja mora s svojim obnovljenim in razširjenim delom odpraviti škodljive davčne ukrepe, da bi ustvarila enake konkurenčne pogoje in skupaj z zakonodajnimi reformami prispevala k spodbujanju zadostne davčne konvergenca, da bi se preprečila neloyalna davčna konkurenca.

⁽²¹⁾ Glej mnenja EESO Učinkoviti in usklajeni ukrepi EU za boj proti davčnim goljufijam, izogibanju davkom, pranju denarja in davčnim oazam (UL C 429, 11.12.2020, str. 6), Obdavčitev v digitaliziranem gospodarstvu (UL C 353, 18.10.2019, str. 17), in Obdavčitev dobička multinacionalnih družb v digitalnem gospodarstvu (UL C 367, 10.10.2018, str. 73).

⁽²²⁾ Glej tudi Vrzel pri pobiranju DDV: države EU so leta 2018 izgubile 140 milijard evrov prihodkov iz DDV, leta 2020 pa bi se lahko ta znesek zaradi koronavirusa še povečal, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sl/ip_20_1579.

⁽²³⁾ Obstajajo tudi druge ocene (npr. Evropskega parlamenta), po katerih naj bi izguba prihodkov zaradi finančnega kriminala, davčnih utaj in izogibanja davkom znašala 190 milijard EUR. Iz izčrpnega dela OECD v poročilu o eroziji davčne osnove in preusmerjanju dobička (BEPS), ukrep 11, izhaja, da je na svetovni ravni izguba prihodkov pred sprejetjem ukrepov BEPS znašala približno 100–240 milijard USD, tj. 0,35 % svetovnega BDP. Evropska komisija je ocenila, da bi bilo mogoče 50–70 milijard EUR izgube prihodkov pripisati EU, preden so države članice sprejele direktivi proti izogibanju davkom I in II.

3.1.7 Zdi se, da je 25 ukrepov, ki jih načrtuje Komisija, zelo smiselnih. EESO jih na splošno podpira. Večina se jih nanaša na DDV, kar je ustrezno zaradi visoke izgube prihodkov na področju DDV. Opisani pa so zelo na kratko in zaenkrat je še vedno težko v celoti oceniti njihov konkretni učinek na vsakodnevne dejavnosti evropskih državljanov in podjetij. Države članice morajo odločno ukrepati, da bi uveljavile svoja nacionalna pravila in zmanjšale nacionalne težave v zvezi z DDV, hkrati pa morajo odločneje čezmejno sodelovati.

3.1.8 Zelo dobrodošla je uvedba enotne registracije za DDV z nadaljnjo razširitvijo uporabe sistema „vse na enem mestu“, podobno kot v svežnju o e-trgovanju. Čeprav ni podrobnejših podatkov o tem, kateri sektorji bodo zajeti, se lahko razširitev uporabe sistema „vse na enem mestu“ na člene 36–39 Direktive Sveta 2006/112/ES ⁽²⁴⁾ (v nadaljnjem besedilu: direktiva o DDV), ki zajemajo dobavo blaga med podjetji in potrošniki (B2C), šteje za zelo pomemben korak naprej. Razširitev sistema „vse na enem mestu“ na čezmejno dobavo plina, elektrike, toplote ali energije za hlajenje (člen 39 direktive o DDV) bi bila lahko denimo koristna tudi pri poglobljanju energetskega trga EU in olajševanju energetskega prehoda.

3.1.9 EESO pozdravlja predlog Evropske komisije za posodobitev in uskladitev zahtev glede poročanja o DDV z večjo uporabo poročanja na podlagi transakcij (v realnem času) in izdajanja e-računov. S poročanjem na podlagi transakcij imajo davčne uprave popoln pregled nad različnimi dobavnimi verigami v realnem času, zaradi česar je davčni nadzor bolj ciljno usmerjen, goljufije in potencialno tvegane trgovce pa je mogoče odkriti veliko prej. Izpolnjevanje zahtev glede poročanja pa mora biti enostavno in zahteve ne smejo povzročiti visokih upravnih stroškov ali dragih naložb, zlasti za MSP ⁽²⁵⁾. Podobno bi bilo mogoče s pogostejšo uporabo in harmoniziranim standardom izdajanja e-računov znižati stroške hrambe in izpolnjevanja obveznosti za podjetja ter okrepiti boj proti goljufijam na področju DDV.

3.1.10 EESO prav tako pozdravlja pregled možnosti, da bi se DDV pobiral tudi za finančne storitve. Veliko podjetij ima dodatne stroške, saj nekatera podjetja in finančne institucije niso dolžni plačevati DDV. Poleg tega izvzeti subjekti ne morejo uveljavljati odbitka vstopnega DDV, kadar ustvarjena dodana vrednost ni obdavčena z DDV. To je zapletena zadeva in EESO pričakuje, da se bodo izvedle celovite ocene učinka. EESO ugotavlja, da bi imelo povečanje prihodkov iz DDV pozitivne posledice tudi za proračun EU.

3.1.11 EESO ugotavlja, da imajo države članice za spopadanje z goljufijami v zvezi z DDV možnost uporabljati sistem obrnjene davčne obveznosti, ki se že uporablja za boj proti goljufijam z davčnim vrtiljakom na področju DDV. EESO poziva Komisijo, naj oceni, katera metoda najučinkoviteje odpravlja goljufije z davčnim vrtiljakom in pomeni najmanjše upravno breme.

3.1.12 Davčne uprave se zanašajo na davčne zavezance, da jim bodo predložili pravilne informacije, nekatere države članice pa so za izboljšanje tega partnerstva vzpostavile sisteme sodelovanja pri izpolnjevanju obveznosti, ki pa zaenkrat žal delujejo samo na nacionalni ravni. Glede na to EESO podpira pobudo Komisije o okviru EU za sodelovanje pri izpolnjevanju obveznosti, ki temelji na večjem zaupanju in sodelovanju med več davčnimi upravami pri reševanju čezmejnih davčnih vprašanj na področju davka od dohodkov pravnih oseb. Pomembno je, da so v tem okviru mala in srednja podjetja obravnavana enako kot večja podjetja.

3.1.13 Še vedno ni jasno, kako bo okvir EU za sodelovanje pri izpolnjevanju obveznosti deloval v praksi, EESO pa si močno želi oceniti ta razvoj ter konstruktivno sodelovati v fazah priprave in izvajanja.

3.1.14 Na podlagi prve ocene je videti, da je preventivni dialog za reševanje čezmejnih davčnih sporov, ki ga načrtuje Komisija, koristen in pozitiven dosežek, tudi ob upoštevanju, da si poslovna skupnost zanj že dolgo prizadeva. Usklajen pristop več držav članic bi bil zelo dobrodošel, čeprav je treba še oceniti, kako ga je mogoče konkretno izvajati, pri tem pa kot izhodišče vzeti sedanjo heterogeno ureditev ⁽²⁶⁾.

⁽²⁴⁾ Direktiva Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L 347, 11.12.2006, str. 1).

⁽²⁵⁾ Obstajajo številni primeri, kako so države zmanjšale vrzel pri pobiranju DDV. Kot zgled je bila omenjena reforma v Estoniji leta 2014.

⁽²⁶⁾ Glej mnenje EESO Izboljšanje mehanizmov za reševanje sporov o dvojnem obdavčevanju (UL C 173, 31.5.2017, str. 29).

3.1.15 Vprašanje vračila davka je vedno ključno, zlasti v časih krize, kot je sedanja, ko so posamezniki in podjetja izpostavljeni velikemu likvidnostnemu tveganju. Med pandemijo COVID-19 je več držav pospešilo izplačevanje vračil DDV in povračil na splošno, da bi imela podjetja dovolj denarja za spopadanje z izredno neugodnimi gospodarskimi razmerami brez primere.

3.1.16 Ker se nekatera podjetja že srečujejo z likvidnostnimi težavami, se bodo računi verjetno plačevali z zamudo ali na koncu sploh ne bodo plačani, zaradi česar bodo morala podjetja, ki so na svojih računih obračunala DDV, znesek tega DDV v ustreznem obdobju za obračun DDV posredovati davčnim organom, čeprav tega zneska dejansko ne bodo prejela (nastala bo t. i. slaba terjatev). Glede na to bi EESO pozval Komisijo, naj presodi, kako bi bilo mogoče predlagati preprostejši, bolj usklajen mehanizem odpisa slabih terjatev iz naslova DDV. Ta mehanizem bi moral zagotavljati, da lahko podjetja od davčnih organov hitro in pravočasno terjajo povračilo DDV, ki ga niso mogla pobrati od svojih strank, vendar so ga že plačala davčnim organom.

3.1.17 EESO poziva nacionalne davčne uprave, naj še naprej tako hitro obravnavajo povračila neposrednih in posrednih davkov, pri čemer predlaga usklajen upravni pristop v vsej Evropi in ugotavlja, da bi bil skupni sistem davčnih odtegljajev za čezmejne portfeljske naložbe prvi korak naprej.

3.1.18 Davčne goljufije, davčne utaje in povezana kazniva dejanja se preganjajo pred nacionalnimi sodišči držav članic na podlagi zelo različnih kazenskih predpisov. Vendar imajo ta davčna kazniva dejanja v mnogih primerih nadnacionalno razsežnost. Odbor meni, da je treba to upoštevati, hkrati pa upoštevati tudi strukturo kazni, zlasti v primeru skupnega davčnega nadzora več držav članic. Oceniti bi bilo treba posledice različnih kazni v državah članicah.

3.1.19 EESO pozdravlja pobudo Komisije glede priporočila o pravicah davčnih zavezancev na enotnem trgu. Pregled držav članic nad dobro prakso glede poenostavitve in digitalizacije na področju davkov lahko prispeva k boljšim odnosom med davčnimi zavezanci in davčnimi organi v EU, večji obveščenosti državljanov o davkih in uspešnejšemu pobiranju prihodkov. EESO meni, da je to dober primer pobude mehkega prava.

3.2 Upravno sodelovanje med davčnimi organi

3.2.1 EESO podpira odločitev Komisije za zakonodajno ukrepanje, katerega namen je boljše sodelovanje med davčnimi organi in večja harmonizacija postopkovnih pravil na notranjem trgu.

3.2.2 Predlog je dejansko popolnoma v skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 5 PDEU, saj predvideva, da se vprašanja, ki jih države članice ne morejo ustrezno urediti, rešujejo s posredovanjem evropskega zakonodajalca.

3.2.3 EESO podpira prizadevanje za okrepitev pristojnosti mreže Eurofisc, s čimer bi ta postala osrednja referenčna točka za čezmejna davčna kazniva dejanja.

3.2.4 Z uporabo določb sedanje direktive se je dejansko pokazalo, da so med državami članicami precejšnje razlike, saj so nekatere države članice pripravljene v celoti sodelovati in si izmenjevati informacije, medtem ko druge uporabljajo restriktiven pristop ali celo zavračajo izmenjavo informacij.

3.2.5 EESO podpira tudi prizadevanje za povečanje preglednosti digitalnih platform, da bi preprečili nedosledne davčne napovedi, ki pomenijo veliko tveganje davčne utaje. Čeprav so nekatere države članice v svojih nacionalnih pravnih sistemih uvedle obveznost poročanja, izkušnje kažejo, da nacionalne določbe proti davčnim utajam niso vedno popolnoma učinkovite, zlasti kadar obravnavajo čezmejne dejavnosti. Pravno varnost in jasnost pa je mogoče zagotoviti z enotnim sklopom zahtev glede poročanja in davčnih obrazcev, ki bi se uporabljal v vseh državah članicah.

3.2.6 EESO pozdravlja tudi sorazmernost predloga Komisije glede postopkovnega sodelovanja med nacionalnimi davčnimi organi, saj predlagane spremembe, kot kaže, ne presegajo tistega, kar je potrebno za doseganje cilja učinkovitejše izmenjave informacij in boljšega upravnega sodelovanja.

3.2.7 Sistem kazni za operaterje platform, ki ne izpolnjujejo obveznosti poročanja, kot je določen v členu 25a predloga direktive o upravnem sodelovanju na področju obdavčevanja, se mora, čeprav gre za nacionalno pristojnost, v vseh državah uporabljati čim bolj enotno, da bi se zagotovila njegova učinkovitost.

3.2.8 Glede na to, da ugotovljena izkrivljanja v delovanju notranjega trga, kar zadeva operaterje platform, segajo prek meja ene same države članice, predstavljajo skupna pravila EU dejansko najmanjše možno posredovanje, ki je potrebno za učinkovito reševanje teh težav. Skladno s tem razmišljanjem EESO spodbuja Komisijo, naj nadalje razvije svojo vlogo in sodelovanje v okviru OECD na področju digitalizacije gospodarstev, da bi se med davčnimi organi izoblikoval skupen mednarodni pristop k reševanju globalnih vprašanj.

3.2.9 Člen 12a(6) določa, da se skupni davčni nadzor izvede v skladu s postopkovnimi ureditvami, ki se uporabljajo v državi članici, v kateri potekajo ukrepi v zvezi z davčnim nadzorom. Dokaze, zbrane med skupnim davčnim nadzorom, bi morali vzajemno priznavati vsi pristojni organi sodelujočih držav članic.

3.2.10 EESO poudarja, da bi bilo treba pri izvajanju skupnega davčnega nadzora, ki je načeloma koristno in zelo učinkovito orodje, spoštovati temeljne pravice davčnih zavezancev in dosledno upoštevati načela Listine Evropske unije o temeljnih pravicah⁽²⁷⁾, kar zadeva pravico do obrambe ter predvidljivost postopkovnih in vsebinskih pravil, ki se nanje nanašajo, ter zbiranje dokazov, ki ga opravijo preiskovalni davčni organi v zvezi z morebitnimi sankcijami.

3.2.11 Nabor podatkov, ki si jih morajo izmenjati in posredovati davčne uprave, bi moral biti opredeljen tako, da zajema le minimalne podatke, potrebne za odkrivanje nezadostnega poročanja ali neporočanja, v skladu z obveznostmi iz Splošne uredbe o varstvu podatkov⁽²⁸⁾, kar bi se moralo dosledno razlagati in uporabljati. Kakršne koli morebitne negativne učinke na osebne podatke bi bilo treba zmanjšati z ustreznimi informacijskimi in postopkovnimi ukrepi, s posebnim poudarkom na njihovem zbiranju, pripravi in poznejšem shranjevanju.

3.2.12 EESO poudarja, da mora biti v skladu s pravili Splošne uredbe o varstvu podatkov uporaba skupinskih zaprosil dobro utemeljena, taka zaprosila pa je treba obravnavati previdno, tako da se pri tem ne kršijo pravice fizičnih in pravnih oseb ter ne prihaja do tako imenovanega „iskanja na slepo“.

3.2.13 EESO spodbuja Komisijo, naj še naprej ocenjuje učinkovitost predhodnih direktiv o upravnem sodelovanju⁽²⁹⁾.

3.3 Dobro davčno upravljanje v EU in zunaj nje

3.3.1 EESO se strinja s pristopom Komisije, da so za dobro davčno upravljanje, ki je temelj za pravično obdavčitev, potrebni davčna preglednost, ki se zagotavlja z izmenjavo informacij med davčnimi organi, izogibanje nelojalni davčni konkurenci, odsotnost škodljivih davčnih ukrepov in uporaba mednarodno dogovorjenih pravil. Prav tako se strinja z Evropskim parlamentom, da bi morala EU odločno ukrepati proti škodljivi davčni konkurenci in agresivnemu davčnemu načrtovanju, zlasti v davčnih oazah.

3.3.2 EESO podpira pobudo Komisije za pregled kodeksa ravnanja ter izraža pohvalo, da Komisija v svojem predlogu ustrezno upošteva delo OECD in pomen sprejemanja mednarodno dogovorjenih standardov, zlasti glede globalnih načel, po katerih se določa najnižja dejanska stopnja davka od dohodkov pravnih oseb.

3.3.3 EESO meni, da bi se morali rezultati in dosežki kodeksa ravnanja bolj redno posodabljati in biti širše dostopni civilni družbi, kar bi bilo v skladu s prizadevanji Komisije za večjo preglednost konkretne dejavnosti in rezultatov kodeksa.

⁽²⁷⁾ Glej Listino Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 202, 7.6.2016, str. 389).

⁽²⁸⁾ Delovni dokument služb Komisije – Ocena Direktive Sveta 2011/16/EU o upravnem sodelovanju na področju obdavčevanja in razveljavitvi Direktive 77/799/EGS (SWD(2019) 328 final) (UL L 119, 4.5.2016, str. 1).

⁽²⁹⁾ SWD(2019) 327 final.

3.3.4 Komisija v okviru svojega pristopa priznava, da davčna konkurenca sama po sebi ni problematična ⁽³⁰⁾. Hkrati sta Komisija in Evropski parlament že večkrat izrazila zaskrbljenost, ker v EU obstaja nelojalna davčna konkurenca, ki spodbuja izogibanje davkom. Odbor meni, da je za rešitev tega kompleksnega problema potrebnega veliko dela. Nedavno je sprejel mnenje ⁽³¹⁾, v katerem predlaga vzpostavitev evropskega pakta za učinkovit boj proti davčnim goljufijam in utajam, izogibanju davkom in pranju denarja. Evropsko komisijo je pozval, naj spodbuja politično pobudo, ki bo vključevala vlade in ostale evropske institucije pri uresničevanju tega cilja, pri tem podpira iskanje soglasja, ki je za to potrebno, in v to vključi civilno družbo. Sodelovanje med državami članicami bi moralo biti glavni steber pakta.

3.3.5 EESO kot regulativno možnost podpira tudi razširitev področja uporabe kodeksa ravnanja v EU, da bi bili v njem zajeti tudi drugi ukrepi, ki vplivajo na davčno konkurenco. Posodobitev, s katero bi se zagotovila preučitev režimov, zaradi katerih je obdavčitev v EU ali zunaj nje zelo nizka ali je sploh ni, bi morala biti že opravljena. Vendar je kodeks nezavezujoč instrument, ki mora obravnavati vprašanja, ki jih evropska zakonodaja ne ureja.

3.3.6 Komisija trdi, da je treba zagotoviti tudi, da bo postopek za uvrstitev na seznam EU jasnejši za tretje države, pri tem pa povečati preglednost glede tega, zakaj je neka jurisdikcija uvrščena na seznam ali zakaj ni. Večja usklajenost standardov, ki so jih sprejele države članice EU, ter boljše usklajevanje med nacionalnimi seznamami in seznamom EU bi bila koristna, saj EU in več držav članic uporabljajo različne standarde, kar bi lahko povzročilo zmedo.

3.3.7 Komisija ocenjuje tudi tako imenovani črni seznam davčnih oaz, ki se vodi od leta 2017, in je preučila več sto škodljivih davčnih režimov po vsem svetu, pri čemer so številne jurisdikcije, uvrščene na seznam, dale Svetu zavezo, da bodo obravnavale izražene pomisleke glede nelojalne davčne konkurence in omejene preglednosti. EESO sprejema stališče Komisije, da je čas za pregled omenjenega seznama in preučitev, kako bi bilo mogoče povečati njegovo učinkovitost in pravičnost ob upoštevanju novih izzivov globalnega digitaliziranega gospodarstva. EESO se prav tako strinja s Komisijo, da se jurisdikcijam z majhnim tveganjem in majhnimi zmogljivostmi omogoči, da v razumnem času izboljšajo svoje standarde glede dobrega davčnega upravljanja in preglednosti, kadar so ali bi lahko bile uvrščene na zadevni seznam.

V Bruslju, 24. februarja 2021

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Christa SCHWENG

⁽³⁰⁾ Očitno je, da Komisija tako kot OECD razlikuje med dobro in pregledno davčno konkurenco ter škodljivo in nepošteno davčno konkurenco.

⁽³¹⁾ Glej mnenje EESO Učinkoviti in usklajeni ukrepi EU za boj proti davčnim goljufijam, izogibanju davkom, pranju denarja in davčnim oazam (UL C 429, 11.12.2020, str. 6).

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Unija kapitalskih trgov za ljudi in podjetja – nov akcijski načrt

(COM(2020) 590 final)

(2021/C 155/03)

Poročevalec: **Pierre BOLLON**

Zaprosilo	Evropska komisija, 11. 11. 2020
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	12. 2. 2021
Datum sprejetja na plenarnem zasedanju	24. 2. 2021
Plenarno zasedanje št.	558
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	226/1/4

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO pozdravlja sporočilo Komisije z naslovom *Unija kapitalskih trgov za ljudi in podjetja – nov akcijski načrt*. Sporočilo je nujno potrebno nadaljevanje tistega, kar je bilo doseženega s prvim načrtom iz leta 2015 in njegovim vmesnim pregledom iz leta 2017, ki ju je EESO podprl v mnenjih o *akcijskem načrtu o oblikovanju unije kapitalskih trgov* ⁽¹⁾ in o *vmesnem pregledu akcijskega načrta za unijo kapitalskih trgov* ⁽²⁾. V zadnjih dveh letih je objavil tudi več mnenj o temah, ki so tesno povezane z unijo kapitalskih trgov, na primer mnenji na lastno pobudo *Za bolj odporno in trajnostno evropsko gospodarstvo* ⁽³⁾ ter *Nova vizija za dokončanje ekonomske in monetarne unije* ⁽⁴⁾.

1.2 Prvotna cilja akcijskega načrta, ki sta mobilizacija kapitala v Evropi ter njegovo usmerjanje v podjetja, infrastrukturo in dolgoročne projekte, ki bi pozitivno vplivali na zaposlovanje, sta še vedno povsem aktualna in izjemno pomembna za odločen napredek EU-27, njenih podjetij in državljanov pri krepitvi finančne in gospodarske geostrateške suverenosti EU ter pri nujnem podnebnem in socialnem prehodu ter digitalni preobrazbi. EESO poudarja, da bo mogoče z unijo kapitalskih trgov doseči načrtovane cilje le, če bosta finančna stabilnost in zaščita potrošnikov še naprej prednostni nalogi, da bi preprečili hude negativne posledice za podjetja, delavce, potrošnike in celotno gospodarstvo.

1.3 Nepričakovana in huda kriza zaradi COVID-19 zahteva okrepitev in pospešitev akcijskega načrta. Evropska podjetja vseh velikosti so bila prisiljena povečati svojo zadolženost in bodo morala v prihodnjih mesecih in letih zbrati lastniški kapital ali lastna sredstva, da bodo lahko vlagala v prihodnost in hkrati ustvarjala delovna mesta.

1.4 Sporazum o brexitu, ki je bil sklenjen konec decembra 2020, je še en ključen razlog za okrepitev prizadevanj za unijo kapitalskih trgov. Finančna središča EU-27 bodo morala biti sposobna ponujati storitve, ki jih je doslej zagotavljal londonski City. V EU-27 je treba razviti močno povezane, funkcionalne in pravične finančne in kapitalske trge. EESO meni, da bo potreben enotnejši pravilnik, da se izognemo vrzelim in omejitvam, ki vodijo k nezadostni ekonomiji obsega.

⁽¹⁾ UL C 133, 14.4.2016, str. 17.

⁽²⁾ UL C 81, 2.3.2018, str. 117.

⁽³⁾ UL C 353, 18.10.2019, str. 23.

⁽⁴⁾ UL C 353, 18.10.2019, str. 32.

1.5 EESO odobrava vseh 16 ukrepov, ki jih predlaga Komisija, in poudarja, da je treba pripraviti prednostni vrstni red pobud ter jih usklajevati (s konkretnimi mejniki za merjenje napredka). Hkrati izpostavlja tiste, ki se mu zdijo najbolj bistveni, in podaja usmerjene dopolnilne predloge.

1.6 Čeprav je javno financiranje pomembno, je jasno, da bi bilo treba bolj izkoristiti raven prihrankov v Evropi, ki je v primerjavi z drugimi regijami visoka. Splošni osnovni pogoj za doseg tega cilja je izboljšanje finančnega izobraževanja Evropejcev (ukrep 7). EESO priporoča opredelitev in spodbujanje primerov dobre prakse in izkušenj s poučevanjem in učenjem, pridobljenih na nacionalni ravni. Priporoča tudi, naj bodo vse zainteresirane strani, tudi predstavniki delavcev in potrošnikov, vključene v pripravo in izvajanje ukrepov za finančno izobraževanje po vsej Evropi. Tako bodo trdna pravila o zaščiti vlagateljev učinkovitejša, asimetričnost informacij, ki jih imajo na voljo ponudniki finančnih storitev in državljani, pa se bo zmanjšala. EESO zlasti priporoča, naj se pri prihodnji reviziji okvira ključnih kompetenc upošteva tudi finančna pismenost.

1.7 Za razvoj strateške avtonomije EU v ključnih sektorjih in zmogljivostih se EESO strinja s pristopom Komisije, ki predlaga tehnične ukrepe: (i) poenostavitev pravil za kotiranje za MSP (ukrep 2); (ii) omogočanje čezmejnimi delničarjem, da bolje uveljavljajo svoje pravice (ukrep 12); (iii) izboljšanje čezmejnih storitev poravnave (ukrep 13); (iv) vzpostavitev sistema stalnih informacij po trgovanju za lastniške instrumente (ukrep 14) ter ustrezno usmerjen portal InvestEU (ukrep 15). Prvi dodaten in pozitiven ukrep bi bil, da bi Komisija ocenila izvedljivost možnosti, da se evropskim investicijskim skladom omogoči uporaba kode ISIN „eu“, s čimer bi se povečala njihova čezmejna razpoložljivost.

1.8 EESO se strinja z Evropskim računskim sodiščem, ki je ugotovilo, da nova zakonodaja o listinjenju sicer pomeni pozitiven korak naprej, vendar v praksi bankam ni pomagala povečati posojilne zmogljivosti, zlasti za MSP. Torej je mogoče stanje še izboljšati (ukrep 6), pod pogojem, da bodo vzpostavljene učinkovite kontrole, s katerimi se prepreči ponovno pojavljanje sistemskih tveganj.

1.9 Ko gre za male vlagatelje, je pomembno upoštevati načelo subsidiarnosti, saj so posamezne varčevalne navade močno zakoreninjene v nacionalnih vzorcih. Zato EESO priporoča, naj Komisija v prizadevanjih za izboljšanje kakovosti finančnih nasvetov (ukrep 8), ki so zelo dobrodošla, upošteva koristi, ki jih zagotavljajo različni modeli, ter dejstvo, da so za spodbujanje državljanov k naložbam ključne razpoložljivost nasvetov ter primerljive in ustrezne oziroma smiselne informacije.

1.10 Glede pokojnin velja, da dodatna, za vse enaka vseevropska pravila o naložbenih sistemih, ki bi dopolnjevali dokladne pokojninske sisteme, ne bi bila koristna, saj so določbe o upokojevanju globoko zasidrane v nacionalni socialni zakonodaji; izjema je vseevropski osebni pokojninski produkt (PEPP), ki je dober instrument za čezmejne delavce in bo uspešen, če bo sprejeta zakonodaja druge stopnje, ki jo bo zlahka izvajati, in če bodo potrošniki razumeli glavne značilnosti produktov s tem imenom. EESO zato pozdravlja predlog Komisije (ukrep 9) o zbiranju, izmenjavi in spodbujanju primerov dobre prakse.

1.11 Energetski prehod ima v načrtu Komisije upravičeno pomembno mesto zaradi boja proti podnebnim spremembam. EESO priporoča, naj se pri tem upoštevajo okoljska in (z večjim poudarkom) socialna merila ter merila v zvezi z upravljanjem, hkrati pa naj se spodbujajo gospodarsko okrevanje ter ohranjanje in ustvarjanje delovnih mest. Zelena in socialna agenda bi morali postati konkurenčna prednost za Evropo. Kot drugi dodaten ukrep bi bilo pomembno vlagateljem omogočiti dostop do zanesljivih podatkov o okoljskih in socialnih merilih ter merilih v zvezi z upravljanjem, da bi se zmanjšala njihova sedanja odvisnost od prodajalcev, izdajateljev indeksov in bonitetnih agencij iz tretjih držav.

1.12 EESO priporoča, naj se v okviru unije kapitalskih trgov v celoti upoštevajo različne oblike naložb s socialnim učinkom, zlasti na področju socialne ekonomije, s čimer se pozitivno prispeva k splošnemu interesu in skupnemu dobru. Evropski sklad za socialno podjetništvo bi bilo treba izdatno podpreti, po možnosti s pregledom Uredbe (EU) št. 346/2013 Evropskega parlamenta in Sveta ^(?), s katero je bil vzpostavljen.

1.13 Poleg navedenih ukrepov se EESO zavzema za dve vrsti prednostnih nalog, ki bi, če bi bili sprejeti v okviru tega akcijskega načrta in bi jih države članice izvedle (dobrodošel bi bil program spremljanja), omogočili socialno in okoljsko odgovoren evropski finančni sistem, ki bi lahko učinkoviteje opravljal vlogo posrednika med ponudbo in povpraševanjem, ker bi bil konkurenčnejši in odpornejši na pretrese.

^(?) Uredba (EU) št. 346/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. aprila 2013 o evropskih skladih za socialno podjetništvo (UL L 115, 25.4.2013, str. 18).

1.14 Prva prednostna naloga je **izboljšati učinkovitost unije kapitalskih trgov** s tremi ključnimi ukrepi: (i) vzpostavitev enotne evropske točke dostopa, ki bo med drugim vlagateljem pomagala pri izbiri izdajateljev (ukrep 1); (ii) uporabo enotnega pravilnika, ki bo temeljil na natančnem nadzoru in preprečevanju arbitraže in vrzeli ter sodelujočim na trgih po vsej Evropi (nobeno finančno središče ne bo prevladalo) omogočil izkoriščanje ekonomije obsega (ukrep 16); (iii) poenostavitvijo postopkov davčnega odtegljaja pri viru in hkrati povečanjem njihove odpornosti proti goljufijam (ukrep 10).

1.15 Druga prednostna naloga je **usmeriti dolgoročne prihranke v dolgoročne naložbe**. Visoka raven prihrankov v Evropi, ki je za EU-27 prednost, podjetjem in državljanom ne koristi dovolj. EESO podpira tri ključne ukrepe za spremembo tega stanja: (i) v okviru pregleda evropskih dolgoročnih investicijskih skladov (EDIS) bi bilo treba olajšati vlaganje prihrankov institucij in prebivalstva v delnice MSP ter podjetij s srednje veliko tržno kapitalizacijo, ki bodisi kotirajo na borzi ali pa ne, in v infrastrukturne projekte (ukrep 3); (ii) načrtovani pregled zavarovalniškega bonitetnega okvira bo priložnost za okrepitev vloge zavarovateljev na kapitalskih trgih z boljšim upoštevanjem dolgoročne in stabilne narave njihovih naložb v lastniški kapital (ukrep 4); (iii) razvoj delničarstva zaposlenih bi bil dobrodošel tretji dopolnilni element v akcijskem načrtu, kot je Evropski parlament oktobra 2020 jasno izpostavil v samoiniciativnem poročilu, ki ga je pripravila poročevalka Isabel Benjumea. Razširjeno lastništvo delnic med zaposlenimi, pa tudi njihova udeležba pri dobičku, bi – če bi se pravično izvajala – dejansko prispevala k socialni koheziji in gospodarski uspešnosti. Novi akcijski načrt za unijo kapitalskih trgov bi lahko bil priložnost za spodbujanje takšnih shem v skladu s socialno agendo.

1.16 EESO na koncu priporoča, da bi morali vsi novi predpisi, povezani z gradnjo unije kapitalskih trgov, poleg tradicionalnih preskusov (Ali so koristni za razvoj enotnega trga in ali ščitijo evropske potrošnike?) prestatati še štiri dodatne preskuse v smislu dosežkov politike:

- Ali pozitivno vplivajo na konkurenčnost evropskih finančnih družb v svetu ter krepijo strateško geopolitično avtonomijo EU?
- Ali ščitijo stabilnost finančnih trgov?
- Ali pozitivno vplivajo na dolgoročno financiranje evropskih podjetij, zlasti MSP ter podjetij s srednje veliko tržno kapitalizacijo, in na zaposlovanje?
- Ali pozitivno vplivajo na podnebni in socialni prehod ter digitalno preobrazbo?

2. Ozadje mnenja

2.1 Cilj unije kapitalskih trgov je v vsej EU oblikovati resnično enoten trg kapitala ter olajšati pretok naložb in prihrankov med vsemi državami članicami. Dobro delujoč in povezan evropski kapitalski trg bi prispeval k trajnostni rasti, povečal konkurenčnost Evrope in okrepil vlogo EU na svetovnem prizorišču.

2.2 Unija kapitalskih trgov je tudi ključnega pomena za uresničitev več ključnih ciljev EU, kot so vzpostavitev vključujočega in odpornega gospodarstva, prehod na digitalno in trajnostno gospodarstvo, strateško odprta avtonomija v vse bolj kompleksnem globalnem gospodarskem okolju ter prispevanje k okrevanju po pandemiji COVID-19. Ti cilji zahtevajo ogromne naložbe, ki jih zgolj z javnimi sredstvi in tradicionalnim bančnim financiranjem ni mogoče izvesti.

2.3 Evropska komisija je prvi akcijski načrt za unijo kapitalskih trgov sprejela leta 2015. EU je od takrat napredovala pri njeni izgradnji, vendar še obstajajo pomembne ovire za enotni trg. Poleg tega je treba prvotni niz ukrepov v zvezi z unijo kapitalskih trgov dopolniti z novimi, tudi za soočenje z novimi izzivi, kot so digitalna preobrazba in okoljski prehod ter zelo nujna prizadevanja za okrevanje po pandemiji COVID-19.

2.4 Komisija v tem novem akcijskem načrtu ⁽⁶⁾ določa seznam 16 novih ukrepov za odločen napredek k dokončanju unije kapitalskih trgov in uresničitev treh ključnih ciljev:

- podpreti zeleno, digitalno, vključujoče in odporno okrevanje gospodarstva z dostopnejšim financiranjem za evropska podjetja,
- zagotoviti, da bo EU še varnejša za dolgoročno varčevanje in vlaganje posameznikov,
- povezati nacionalne trge kapitala v resnično enoten trg.

2.5 EESO že vse od začetka aktivno sodeluje pri oblikovanju skupnega evropskega trga kapitala. V prvem mnenju, ki ga je objavil o tej temi, je obravnaval zeleno knjigo o oblikovanju unije kapitalskih trgov ⁽⁷⁾, nato pa je izrazil še stališče o prvotnem akcijskem načrtu o oblikovanju unije kapitalskih trgov ⁽⁸⁾ in njegovem vmesnem pregledu ⁽⁹⁾ ter o številnih zakonodajnih predlogih, pripravljenih na podlagi teh akcijskih načrtov. V tem mnenju EESO podaja priporočila o novem akcijskem načrtu za unijo kapitalskih trgov na podlagi preteklega dela, ki ga je opravil, pa tudi ob upoštevanju novih prednostnih nalog in izzivov v Evropi.

3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO pozdravlja novi akcijski načrt za unijo kapitalskih trgov kot potrebno nadaljevanje tistega, kar je bilo doseženega s prvim načrtom iz leta 2015. Nadaljevanje načrta je še nujnejše glede na nepričakovano krizo zaradi COVID-19, ki zaradi svojih razsežnosti nekoliko spreminja analizo, ki temelji na odličnem delu naslednje skupine strokovnjakov na visoki ravni za unijo kapitalskih trgov in foruma na visoki ravni o uniji kapitalskih trgov, zato so upravičene nekatere prilagoditve in okrepiteve. EESO obžaluje počasno izvajanje akcijskega načrta iz leta 2015, ki je v veliki meri posledica premajhne podpore nekaterih držav članic. Tudi uresničevanje bančne unije, še enega velikega projekta, ki trenutno poteka, zamuja. EESO meni, da je potrebna močna politična volja držav članic za podporo ukrepom, potrebnim za vzpostavitev unije kapitalskih trgov, ki naj ne bi bila cilj sama po sebi (proces pregleda v okviru evropskega semestra bi se morda lahko uporabil kot orodje za spremljanje napredka). Varna in pravilno delujoča unija kapitalskih trgov je ključna za podporo gospodarskega okrevanja in prestrukturiranja po krizi zaradi COVID-19, pa tudi za podporo ustreznih kapitalskih, infrastrukturnih in socialnih naložb po vsej EU ter evropskega zelenega dogovora in digitalne preobrazbe. V zvezi s tem EESO priznava tudi pomen javnega financiranja, ki ima ključno vlogo pri privabljanju zasebnih naložb in zmanjšanju negotovosti. Pomembne bi bile lahko tudi tuje naložbe, ki bi dopolnile evropske prihranke.

3.2 Poleg tega, kot je navedla tudi Evropska komisija, „obstaja tveganje, da bo kriza povečala razlike znotraj Unije, kar bi ogrozilo skupno ekonomsko in socialno odpornost“. V tem okviru želi EESO poudariti pomen prednostne razvrstitve pobud in njihovega usklajevanja. Akcijski načrt za unijo kapitalskih trgov opredeljuje 16 ukrepov, torej je dokaj obsežen program. Zaradi obremenitve gospodarstev, naraščajoče zadolženosti držav članic in zasebnih podjetij ter precej različnih posledic pandemije za države EU in različne sektorje gospodarstva je treba o akcijskem načrtu za unijo kapitalskih trgov dobro razmisliti in ga pregledati, k čemur EESO prispeva s tem mnenjem, da se omogoči socialno odgovoren evropski finančni sistem, ki bi učinkoviteje opravljal vlogo posrednika med ponudbo in povpraševanjem, obenem pa bi bil bolj odporen na pretese.

3.3 Prednost bi morali imeti ukrepi, ki lahko odpravijo sistemska tveganja, povezana z visoko stopnjo javnega in zasebnega dolga. Hkrati bi bilo treba prednostno zagotavljati podporo podjetjem, ki jih je prizadela kriza, vendar so sposobna preživeti, in novo nastalim podjetjem, da bi razvijali zaposlovanje in konkurenčnost gospodarstva EU, zlasti ker se zdi, da pandemija COVID-19 azijskih gospodarstev ni prizadela tako močno kot zahodne države. Tudi zunanja odvisnost pri financiranju gospodarstva lahko vključuje sistemska tveganja in cilj akcijskega načrta za unijo kapitalskih trgov bi moral biti, da bi se bolj zanašali na evropske prihranke. Raven prihrankov v Evropi je v primerjavi z drugimi regijami visoka in bi jo bilo treba bolje izkoristiti. Splošni osnovni pogoj za doseg takšnega cilja je izboljšati finančno izobraževanje oziroma pismenost evropskih državljanov (ukrep 7). Na tem področju EESO priporoča, da se opredelijo primeri dobre prakse in izkušen s poučevanjem in učenjem o tej temi, pridobljenih na nacionalni ravni, ter se spodbujajo po vsej Evropi, da bodo trdna pravila o varstvu vlagateljev učinkovitejša in se bo zmanjšala asimetričnost informacij, ki jih imajo na voljo ponudniki finančnih storitev in državljani (ustrezne informacije so ključne). EESO priporoča, naj se pri prihodnji reviziji okvira ključnih kompetenc upošteva tudi finančna pismenost in naj bodo vse zainteresirane strani, tudi predstavniki delavcev in potrošnikov, vključene v razvoj in izvajanje ukrepov za finančno izobraževanje.

⁽⁶⁾ COM(2020) 590 final.

⁽⁷⁾ UL C 383, 17.11.2015, str. 64.

⁽⁸⁾ UL C 133, 14.4.2016, str. 17.

⁽⁹⁾ UL C 81, 2.3.2018, str. 117.

3.4 Socialno odgovoren finančni sistem mora predvsem opravljati funkcijo posrednika med ponudbo finančnih sredstev in povpraševanjem po njih, hkrati pa biti odporen na šoke, saj ima nestabilen finančni sektor hude negativne posledice za podjetja, delavce, potrošnike in celotno gospodarstvo. EESO zato poudarja, da bo mogoče z unijo kapitalskih trgov doseči načrtovane cilje, če bosta finančna stabilnost in zaščita potrošnikov še vedno prednostni nalogi njenega akcijskega načrta. Predvsem se ne sme zmanjšati zaščita malih vlagateljev. Pri poglobljanju unije kapitalskih trgov se je treba izogniti regulativni arbitraži in vrzelim v zakonodaji.

3.5 Kot je prav tako navedla Evropska komisija, obstaja „stratešk[i] interes[...] za dobavne verige na notranjem trgu, da se razvije strateška neodvisnost EU v ključnih sektorjih in zmogljivostih“. V tem smislu bi bilo treba podpreti več tehničnih predlogov iz novega akcijskega načrta za unijo kapitalskih trgov, kot so enostavnejša pravila za kotiranje za MSP (ukrep 2), razširjanje elektronskega glasovanja in napredek pri opredelitvi delničarja v EU, ki bo čezmejnem delničarjem omogočila boljše uveljavljanje pravic (ukrep 12), izboljšanje čezmejnega opravljanja storitev poravnave (ukrep 13) in vzpostavitev sistema stalnih informacij po trgovanju za lastniške instrumente (ukrep 14). Dodaten pozitiven ukrep bi bil, da bi Evropska komisija ocenila smiselnost in izvedljivost možnosti, da se evropskim investicijskim skladom omogoči uporaba kode ISIN „... eu“, s čimer bi se povečala njihova čezmejna razpoložljivost. S temi ukrepi bo imela unija kapitalskih trgov tudi bistveno vlogo pri podpori MSP ter družb vseh velikosti pri zelenem prehodu in digitalni preobrazbi ter pri izboljšanju njihovih možnosti za dostop do financiranja po poteh, ki dopolnjujejo bančni sektor.

3.6 Glede zakonodaje o listinjenju se EESO strinja z oceno Evropskega računskega sodišča, da ta zakonodaja sicer pomeni pozitiven korak naprej, vendar še ni pripeljala do predvidenega okrevanja na evropskem trgu listinjenja po finančni krizi niti bankam ni pomagala povečati posojilne zmogljivosti, med drugim v korist malih in srednjih podjetij. Transakcije so še vedno osredotočene na majhno število razredov sredstev (kot so hipotekarni krediti in posojila za nakup avtomobila), pa še to samo v nekaterih državah članicah. Trg listinjenja bi bilo treba dejansko izboljšati (ukrep 6) z učinkovitimi kontrolami, da bi preprečili ponovno pojavljanje sistemskih tveganj zaradi oslABLJENE ureditve.

3.7 Globlja finančna povezanost je temelj unije kapitalskih trgov, vendar je pomembno ohraniti pragmatičen in realen pristop pri presoji nekaterih njenih vidikov. Pri naložbah malih vlagateljev pogosto prevladajo nacionalne preference in posebni vzorci, kar izhaja iz potrebe po bližini pri iskanju finančnih nasvetov. Pri obravnavi trgov za prihranke posameznikov je treba upoštevati tudi jezikovne ovire. Poleg tega poenotenost ne pomeni nujno učinkovitosti modelov distribucije maloprodajnih finančnih produktov. Komisija bi morala v prizadevanjih za izboljšanje kakovosti finančnih nasvetov (ukrep 8), ki so zelo dobrodošla, upoštevati koristi, ki jih zagotavljajo različni modeli, ter dejstvo, da so za spodbujanje državljanov k naložbam ključni razpoložljivost in kakovost nasvetov ter primerljive in jasne informacije, tudi o vzdržnosti, skupaj z zanesljivimi in zaupanje vzbujajočimi pravili.

3.8 V zvezi s pokojninami bi bilo treba poleg vseevropskega osebneega pokojninskega produkta (PEPP) ohraniti nacionalne vzorce, ki temeljijo na socialni zakonodaji, če so zadovoljivi, čeprav niso vsi enaki. EESO torej v celoti podpira predlog iz akcijskega načrta za unijo kapitalskih trgov o izmenjavi primerov dobre prakse, kot so samodejna vključitev, nacionalni sistemi za sledenje, ki so dostopni vsem državljanom, in nacionalni pregledi s kazalniki. Dodati bi bilo treba razpoložljivost svetovanja in večjo vključenost predstavnikov varčevalcev, delavcev in upokojenecv. Vsekakor bi moral biti cilj, da se dokladni pokojninski sistemi dopolnijo in ne oslABLJIO (ukrep 9).

3.9 EESO priporoča, naj se v okviru unije kapitalskih trgov v celoti upoštevajo različne oblike naložb s socialnim učinkom, zlasti na področju socialne ekonomije, ki pozitivno prispevajo k splošnemu interesu in skupnemu dobremu. Evropski sklad za socialno podjetništvo bi bilo treba obsežno podpreti, po možnosti s pregledom Uredbe (EU) št. 346/2013, s katero je bil vzpostavljen.

3.10 Okoljski vidiki in energetske prehode so imeli pred krizo zaradi COVID-19 upravičeno pomembno mesto v programu EU in Komisije. V novih okoliščinah pandemije EESO predlaga, naj okoljska in (s še večjim poudarkom) socialna merila ter merila v zvezi z upravljanjem ostanejo ena najpomembnejših prednostnih nalog in se obravnavajo ob upoštevanju okrevanja gospodarstva, obnavljanja in ohranjanja zaposlenosti ter finančne stabilnosti. EU bo morala pri tem upoštevati tudi vidik konkurenčnosti, da bi zeleno in socialno agendo ohranila kot prednost za Evropo. Med drugim bo

pomembno zanašati se na evropske ponudnike informacij in ocen, ki bodo temeljile na skladnih in zanesljivih standardih, obenem pa si na svetovnem prizorišču prizadevati za doslednost v svetovnem merilu. Poleg tega bi bila dobrodošla posebna ureditev o agencijah za ocenjevanje okoljskih in socialnih meril ter meril v zvezi z upravljanjem, bodisi kot sprememba Uredbe (EU) št. 462/2013 Evropskega parlamenta in Sveta⁽¹⁰⁾ (v nadaljnjem besedilu: uredba o bonitetnih agencijah) ali kot ločena uredba v skladu z aktom o digitalnih trgih.

3.11 Pandemija COVID-19 je hkrati zaostрила razlike med državami članicami, zlasti zaradi hudih negativnih posledic za več sektorjev, kot sta turizem in promet. Za prednostne je treba šteti vse ukrepe, ki bi lahko ublažili te gospodarske razlike, na primer spodbujanje čezmejnega financiranja za manj razvite evropske države. Vzpostavitev portala InvestEU bi lahko tako financiranje olajšala, če bo natančno ciljno usmerjen (ukrep 15). Ključni sta tudi konkurenčnost in konvergenca Evrope, ki potrebuje močne akterje vseh velikosti, ki bodo sposobni konkurirati na svetovni ravni in bodo pri tem za seboj potegnili še druge akterje. V ta namen morajo oblikovalci evropskih politik zagotoviti enake konkurenčne pogoje z drugimi trgi po svetu.

3.12 EESO priznava, da akcijski načrt za unijo kapitalskih trgov ni pripeljal do preloma pri odpravljanju glavnih ovir za čezmejne kapitalske tokove in da nekatere države članice še vedno uporabljajo politike namenskega omejevanja kapitala in likvidnosti, s tem pa preprečujejo ustrezno razporejanje virov, povzročajo razdrobljenost trga in upočasnjujejo gospodarsko okrevanje.

3.13 Tudi brexit je moteč dejavnik, ki ga je treba upoštevati. Finančni trgi na celini se zdijo precej razdrobljeni in imajo neenako raven likvidnosti. Zaradi tega bi bila EU-27 lahko izpostavljena resničnemu tveganju še večje odvisnosti od zunanjih finančnih trgov, ki so bolj povezani; veliko evropskih podjetij se je v preteklosti odločilo za kotiranje v Združenem kraljestvu ali ZDA. EESO se strinja z izjavo Računskega sodišča, da bi morala Komisija (po našem mnenju pa tudi Evropski parlament in Svet) vsem državam članicam s slabše razvitimi trgi kapitala priporočiti, naj izvedejo ustrezne reforme. Poudariti je treba tudi, da je vzpostavitev razvite tržne infrastrukture za EU bistvenega pomena za finančno in gospodarsko avtonomijo ter bi lahko imela za posledico večjo mednarodno vlogo eura.

3.14 Če povzamemo stališče EESO, ki presega navedene tehnične ukrepe, EESO med 16 predlogi iz akcijskega načrta zagovarja dve vrsti prednostnih nalog:

- **okrepitev finančnih trgov, da se izboljša učinkovitost.** To bi morali olajšati trije ključni ukrepi: (i) vzpostavitev enotne evropske točke dostopa, ki bo med drugim vlagateljem pomagala pri izbiri izdajateljev (ukrep 1); (ii) uveljavitev enotnega pravilnika, zlasti v zvezi z mesti trgovanja, glavnimi nasprotnimi strankami in ponudniki podatkov; konvergenca nadzora in tesnejše sodelovanje bi bila na splošno ključna za preprečitev regulativne arbitraže in vrzeli (ukrep 16); (iii) poenostavitev čezmejnih naložb in uvedba skupnega, standardiziranega vseevropskega sistema za oprostitev davčnega odtegljaja pri viru, s čimer se preprečijo davčne goljufije in davčna arbitraža (ukrep 10),
- **preusmeritev dolgoročnih prihrankov v dolgoročne naložbe.** Visoka raven prihrankov v Evropi, ki je za EU-27 prednost, realnemu gospodarstvu ne koristi dovolj. Pri pregledu evropskih dolgoročnih investicijskih skladov (EDIS) je treba prenoviti okvir te vrste dolgoročnih skladov, kar bo zlasti olajšalo vlaganje dolgoročnih prihrankov institucij in prebivalstva v delnice MSP ter podjetij s srednje veliko tržno kapitalizacijo, ki bodisi kotirajo na borzi ali pa ne, ter v infrastrukturne projekte (ukrep 3). Boljši bonitetni sistem za naložbe zavarovalnic in bank v lastniški kapital naj bi povečal in ne zmanjšal učinkovitost bonitetnih pravil (ukrep 4). Poleg tega bi si morale države članice prizadevati za ponovno uravnoteženje neenakega obravnavanja dolžniškega in lastniškega kapitala pri obdavčitvi, kot je poudaril Evropski parlament v svojem samoiniciativnem poročilu o nadaljnjem razvoju unije kapitalskih trgov⁽¹¹⁾. Pri tem ne bi smel biti cilj zmanjšanje skupnega zneska prihodkov od davkov. Spodbujanje delničarstva med zaposlenimi, ki ni zajeto v akcijskem načrtu, je še ena pomembna tema, za katero bi si lahko Komisija ponovno prizadevala, kot si je že. Lastništvo delnic med zaposlenimi, pa tudi njihova udeležba pri dobičku, bi – če bi se pravično izvajala – dejansko

⁽¹⁰⁾ Uredba (EU) št. 462/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o spremembi Uredbe (ES) št. 1060/2009 o bonitetnih agencijah (UL L 146, 31.5.2013, str. 1).

⁽¹¹⁾ Poročilo o nadaljnjem razvoju unije kapitalskih trgov: boljši dostop do financiranja kapitalskih trgov, zlasti za mala in srednja podjetja, in lažje sodelovanje za male vlagatelje.

prispevala k socialni koheziji in gospodarski uspešnosti. Za preprečitev, da bi bili delavci po nepotrebem izpostavljeni tveganjem, sta ključna vključenost njihovih predstavnikov in trdna zaščita vlagateljev. Unija kapitalskih trgov bi morala biti nova priložnost za spodbujanje teh sistemov v skladu s socialno agendo in pozivom iz samoiniciativnega poročila Evropskega parlamenta.

3.15 S temi zadnjimi ukrepi bi zagotovili dobrodošlo prvo in pomembno hitro spodbudo za unijo kapitalskih trgov, obenem pa napredovali pri ključnih, vendar težjih ciljeh, kot je večje približevanje na ciljnih področjih insolvenčnega prava (ukrep 11) ali bolj povezan sklop evropskih borz in mest trgovanja.

3.16 EESO želi poleg vidikov iz tega mnenja priporočiti še, da se v smislu rezultatov politike v vsaki novi ureditvi pretehtajo potencialni pozitivni ali škodljivi učinki na konkurenčnost evropskih subjektov. Cilj je okrepiti finančne družbe iz EU v svetu ter povečati strateško geopolitično avtonomijo EU na njeni poti k nujnemu podnebnemu in socialnemu prehodu ter digitalni preobrazbi.

V Bruslju, 24. februarja 2021

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Christa SCHWENG

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o strategiji EU za digitalne finance

(COM(2020) 591 final)

(2021/C 155/04)

Poročevalec: **Petru Sorin DANDEA**

Soporočevalec: **Jörg Freiherr FRANK VON FÜRSTENWERTH**

Zaprosilo	Evropska komisija, 11. 11. 2020
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	12. 2. 2021
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	24. 2. 2021
Plenarno zasedanje št.	558
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	237/0/5

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja sveženj o digitalnih financah, ki ga je sprejela Komisija, in meni, da vsebuje strateške zakonodajne in nezakonodajne elemente za razvoj tega sektorja.

1.2 Program s štirimi prednostnimi nalogami, ki ga je predstavila Komisija, v bistvu zajema skoraj vsa pomembna področja digitalne preobrazbe finančnega sektorja EU. EESO podpira te pristope Komisije.

1.3 Komisija se v zvezi z izvajanjem digitalnih finančnih storitev pravilno opira na močne udeležence na evropskem trgu, vendar EESO meni, da ne bi smeli zanemariti posebne vloge, ki jo imajo specializirani regionalni in/ali združni oziroma vzajemni lokalni ponudniki v finančnem sektorju.

1.4 Finančni sektor EU se zaradi digitalizacije sooča z obsežno preobrazbo, ki je tesno povezana z daljnosežnim prestrukturiranjem, zapiranjem podružnic, spremembami poklicnih kvalifikacij zaposlenih in povsem novimi oblikami dela. Teh pomembnih izzivov ne bi smeli prezreti, saj so velik zalogaj za ponudnike in seveda za zaposlene v finančnem sektorju.

1.5 Komisija naznanja, da je treba proučiti vzpostavitev platforme EU za digitalne finance. EESO se strinja in priporoča, da se v ta proces vključijo socialni partnerji in predstavniki civilne družbe.

1.6 EESO meni, da so pri obravnavi izzivov in tveganj, ki so povezani z digitalno preobrazbo, predpisi za ponudnike tehnologije, varstvo potrošnikov, zagotavljanje dostopa do finančnih storitev, operativna odpornost ter varnost omrežij in informacijskih sistemov bistveni za oblikovanje enotnega digitalnega trga za finančne storitve.

1.7 Na področju kibernetske varnosti EESO pozdravlja projekt GAIA-X, ki naj bi ponudil alternativo prevladujočemu položaju ZDA in Kitajske na področju storitev v oblaku. Cilj tega projekta, pri katerem sodeluje tudi Evropska komisija, je doseči podatkovno suverenost EU ali upravljanje podatkov prek oblakovnega omrežja s sedežem v EU.

1.8 Zavezanost Komisije načelu „enaka dejavnost, enako tveganje, enaka pravila“ je temeljnega pomena in ima ključno vlogo pri reševanju novih izzivov, vključno z zagotavljanjem enakega nadzora. EESO meni, da je posebej pomembno, da se vzpostavijo enaki konkurenčni pogoji za vse finančne institucije.

2. Predlogi Evropske komisije

2.1 Komisija je 24. septembra 2020 predstavila sveženj o digitalnih finančnih, ki zajema strategijo za digitalne finance ⁽¹⁾, strategijo za mala plačila ⁽²⁾, zakonodajne predloge za regulativni okvir EU za kriptoimetja ⁽³⁾ in tehnologijo razpršene evidence, na kateri temeljijo ⁽⁴⁾, pa tudi predloge za regulativni okvir EU za digitalno operativno odpornost ⁽⁵⁾.

2.2 V posebej razgibanem okolju digitalnih inovacij, ki jih je dodatno pospešila kriza zaradi COVID-19, Komisija predlaga strategijo z enim strateškim ciljem in štirimi prednostnimi nalogami ter povezanimi ukrepi za digitalne finance. To strategijo obravnava to mnenje EESO.

2.3 Strateški cilj, ki ga je določila Komisija, je sprejeti digitalne finance v korist potrošnikov in podjetij. Štiri prednostne naloge pa so: (1) odpraviti razdrobljenost enotnega digitalnega trga za finančne storitve, s čimer bi evropskim potrošnikom omogočili dostop do čezmejnih storitev in pomagali evropskim finančnim podjetjem pri širjenju njihovih digitalnih dejavnosti, (2) zagotoviti, da regulativni okvir EU spodbuja digitalne inovacije v interesu potrošnikov in učinkovitosti trga, (3) vzpostaviti evropski finančni podatkovni prostor za spodbujanje inovacij, ki temeljijo na podatkih, in sicer na temeljih evropske podatkovne strategije, vključno z boljšim dostopom do podatkov in souporabo podatkov v finančnem sektorju, in (4) obravnavati nove izzive in tveganja, povezane z digitalno preobrazbo.

3. Splošne in posebne ugotovitve

3.1 Komisija s pobudo za oblikovanje in izvajanje nove strategije za digitalne finance v Evropi (ki je del njenega sveznja o digitalnih finančnih) potrjuje velik pomen digitalizacije v finančnem sektorju (digitalnih finančnih storitev), ki je postal posebej očiten med krizo zaradi COVID-19. Program s štirimi prednostnimi nalogami, ki ga je predstavila Komisija, v bistvu zajema skoraj vsa pomembna področja digitalne preobrazbe finančnega sektorja EU. EESO podpira te pristope Komisije.

3.2 Komisija se v zvezi z izvajanjem digitalnih finančnih storitev pravilno opira na močne udeležence na evropskem trgu, vendar EESO meni, da je treba obravnavati posebno vlogo, ki jo imajo specializirani regionalni in/ali združni oziroma vzajemni ponudniki v finančnem sektorju, saj raznolikost v tem sektorju prispeva k izpolnjevanju posebnih potreb potrošnikov ter malih in srednjih podjetij, pripomore pa tudi h konkurenčnosti trgov. EESO poziva Komisijo, naj si prizadeva za sorazmernost, kar zadeva naravo, obseg in kompleksnost finančnih institucij in njihovih produktov.

3.3 Sporočilo Komisije je izredno tehnično in ne obravnava naslednje problematike: finančni sektor EU se zaradi digitalizacije sooča z obsežno preobrazbo, ki je tesno povezana z daljnosežnim prestrukturiranjem, zapiranjem podružnic, spremembami poklicnih kvalifikacij zaposlenih in povsem novimi oblikami dela. Teh pomembnih izzivov ne bi smeli prezreti, saj so velik zalogaj za ponudnike in seveda za zaposlene v finančnem sektorju. EESO se zavzema za socialni dialog, da bi našli rešitve na področjih, na katerih poteka preobrazba.

3.4 Komisija navaja, da bo dobro delujoč notni trg za digitalne finančne storitve pomagal izboljšati dostop potrošnikov in malih vlagateljev v EU do finančnih storitev. EESO podpira ta pristop Komisije. Za zmanjšanje razdrobljenosti enotnega digitalnega trga za finančne storitve je nujno, da se omogoči razvoj trgov.

3.5 Komisija navaja, da je treba proučiti vzpostavitev platforme EU za digitalne finance. EESO se strinja in priporoča, da se v ta proces vključijo socialni partnerji in predstavniki civilne družbe.

⁽¹⁾ COM(2020) 591 final.

⁽²⁾ COM(2020) 592 final.

⁽³⁾ COM(2020) 593 final.

⁽⁴⁾ COM(2020) 594 final.

⁽⁵⁾ COM(2020) 595 final in COM(2020) 596 final.

3.6 Praktične izkušnje kažejo, da bo enotni trg za digitalne finančne storitve deloval le, če bo novim strankam omogočen hiter in enostaven dostop do finančnih storitev (vstopanje, t. i. on-boarding). EESO opozarja na ključno težavo na področjih, ki jih je izpostavila Komisija.

3.7 Zaradi neenakih pravil o pranju denarja v državah članicah je čezmejna uporaba digitalnih identitet znatno težja, če ne nemogoča. Pravila o identifikaciji strank bi bilo treba uskladiti po vsej EU. EESO zato priporoča, da se zagotovi vseevropska pravna interoperabilnost digitalnih identitet.

3.8 Pri oblikovanju strategije EU za digitalne finance ne bi smeli pozabiti na vprašanje varnosti državljanov. V strategijo bi bilo treba vključiti priporočilo državam članicam, naj hkrati z izvajanjem strategije sprejmejo pravne in organizacijske ukrepe za preprečevanje kraje identitete. Ta problem postaja z razvojem digitalnih storitev in proizvodov čedalje bolj razširjen in če ne bodo sprejeti ustrezni ukrepi, bo oviral izvajanje strategije.

3.9 EESO podpira predloge Komisije o oblikovanju inovacijam prijaznega in konkurenčnega okvira za finančne trge, ki bo koristil potrošnikom in sektorju. Pri tem pa je treba zagotoviti, da bodo nadzorne prakse in zakonodaja EU še naprej temeljile na vodilnem načelu tehnološke nevtralnosti in pregledih obstoječih zahtev glede dokumentacije v papirni obliki.

3.10 Vendar na digitalnem trgu nekatera podjetja na področju finančne tehnologije ponujajo storitve finančnim podjetjem, medtem ko jim druga konkurirajo. EESO meni, da bi morala Komisija upoštevati ta vprašanja pri pripravi novih predpisov. Zato priporoča, naj bodo novi predpisi namenjeni podpiranju partnerstev med uveljavljenimi finančnimi institucijami in sektorjem finančne tehnologije. Čeprav je jasno, da so banke najpomembnejše institucije, bi se bilo treba v zakonodaji izogniti preprostem dobesednemu prepisovanju zahtev, ki morda ne ustrezajo vsem vrstam finančnih storitev. V zakonodaji bi bilo treba razlikovati med produkti, namenjenimi potrošnikom, na katere je mogoče gledati kot na blago, in kompleksnejšimi produkti, pri katerih so področje uporabe in prodajne storitve velikega pomena.

3.11 EESO meni, da je treba souporabo podatkov razširiti zunaj finančnega sektorja, in Komisijo opozarja na svoje mnenje ⁽⁶⁾ o sporočilu o evropski strategiji za podatke, v katerem je pozdravil njen predlog o strategiji za podatke, ki določa medsektorsko souporabo podatkov kot prednostno nalogo, njen cilj pa je izboljšanje uporabe, souporabe in upravljanja podatkov ter dostopa do njih z zakonodajnimi ukrepi za posamezne sektorje. V mnenju je tudi poudaril, da bi bilo treba vzpostaviti takšen okvir, ki bi združeval visoke standarde varstva podatkov, medsektorsko in odgovorno souporabo podatkov, jasna merila za upravljanje in kakovost podatkov po posameznih sektorjih ter večji nadzor posameznikov nad podatki. Nujno je treba zagotoviti, da se podatki, ki jih zbira odvisno podjetje za plačilne storitve velike tehnološke podjetniške skupine (BigTech), ne posredujejo matičnemu podjetju oziroma ne združujejo s podatki, ki jih to hrani. Da bi to načelo delovalo, so potrebni požarni zidovi med odvisnim podjetjem, ki opravlja plačilne storitve, in matičnim podjetjem.

3.12 EESO meni, da so pri obravnavi izzivov in tveganj, ki so povezani z digitalno preobrazbo, pravna ureditev za ponudnike tehnologije, varstvo potrošnikov, zagotavljanje dostopa do finančnih storitev, operativna odpornost ter varnost omrežij in informacijskih sistemov bistveni za oblikovanje enotnega digitalnega trga za finančne storitve.

3.13 EESO na področju kibernetske varnosti opozarja, da večina evropskih sistemskih finančnih institucij uporablja storitve finančne tehnologije, ki jih zagotavljajo podjetja zunaj EU. Zakonodajna pobuda o digitalni operativni odpornosti (DORA) ⁽⁷⁾, ki jo je predlagala Komisija, se lahko v nekaterih primerih izkaže za nezadostno. Zato EESO pozdravlja projekt GAIA-X, ki naj bi ponudil alternativo prevladujočemu položaju ZDA in Kitajske na področju storitev v oblaku. Cilj tega projekta, pri katerem sodeluje tudi Evropska komisija, je doseči podatkovno suverenost EU ali upravljanje podatkov prek oblakovnega omrežja s sedežem v EU. Glede na to, da se bomo vse bolj zanašali na digitalne storitve, je v interesu deležnikov v EU, da so neodvisni od zunanjih ponudnikov storitev v oblaku, v interesu EU pa je, da okrepi svojo gospodarsko in politično suverenost. Poleg tega bi evropsko oblakovno omrežje olajšalo pretok podatkov med državami članicami.

⁽⁶⁾ UL C 429, 11.12.2020, str. 290.

⁽⁷⁾ COM(2020) 595 final. Glej tudi s tem povezano mnenje EESO *Digitalna operativna odpornost* (ECO/536) (glej stran 38 tega Uradnega lista).

3.14 Zavezanost Komisije načelu „enaka dejavnost, enako tveganje, enaka pravila“ je temeljnega pomena in ima ključno vlogo pri reševanju novih izzivov, vključno z zagotavljanjem enakega nadzora. Glede na vse večji vpliv velikih tehnoloških družb, platform in tehnoloških podjetij ter koristne dejavnosti tehnoloških podjetij v finančnem sektorju EESO meni, da je posebej pomembno vzpostaviti enake konkurenčne pogoje za vse tržne akterje na tem področju.

3.15 Komisija razmišlja o strategiji za podporo splošnega finančnega izobraževanja s poudarkom na digitalizaciji in vlaganje vanj. To lahko omogoči večjo odprtost digitalnih storitev in učinkovitejše varstvo potrošnikov ne glede na njihovo starost, spol ali poklicni status. EESO poziva Komisijo, naj si še naprej prizadeva v tej smeri.

V Bruslju, 24. februarja 2021

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Christa SCHWENG

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o trgih kriptoinetij in spremembi Direktive (EU) 2019/1937*(COM(2020) 593 final – 2020/0265 (COD))***Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o pilotni ureditvi za tržne infrastrukture na podlagi tehnologije razpršene evidence***(COM(2020) 594 final – 2020/0267 (COD))**(2021/C 155/05)***Poročevalec: Giuseppe GUERINI**

Zaprosilo	Evropski parlament, 13. 11. 2020 Svet Evropske unije, 18. 11. 2020
Pravna podlaga	člena 114 in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	12. 2. 2021
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	24. 2. 2021
Plenarno zasedanje št.	558
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	235/1/8

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) podpira pobudi Komisije za predlog uredbe o trgih kriptoinetij in spremembi Direktive (EU) 2019/1937 Evropskega parlamenta in Sveta⁽¹⁾ ter predlog uredbe o pilotni ureditvi za tržne infrastrukture na podlagi tehnologije razpršene evidence.

1.2 EESO meni, da je ukrep Komisije potreben in nujen za celovito ureditev tehnologije, ki je vse bolj razširjena, se v praksi čedalje pogosteje uporablja, hkrati pa se nenehno razvija in hitro spreminja.

1.3 EESO zato podpira hitro izvedbo različnih ukrepov Komisije za prilagoditev regulativnega okvira, potrebnih za posodobitev finančnih storitev, ne da bi zanemarili varstvo potrošnikov in bonitetna pravila.

1.4 Ukrepi na evropski ravni so nujni, saj so nekatere države članice v preteklih mesecih sprejele nacionalne regulativne instrumente v obliki bodisi zakonodajnih ukrepov bodisi priporočil in smernic, ki so jih izdali regulativni organi iz tega sektorja. Takšni ukrepi bi lahko povzročili razdrobljenost regulativnega okvira, kar bi lahko ogrozilo konsolidacijo notranjega trga in zvišalo stroške podjetij za izpolnjevanje obveznosti.

1.5 EESO zato podpira cilje Komisije, s katerimi se želi v enotnem regulativnem okviru (i) zaščititi končne uporabnike digitalnih financ, (ii) ohraniti finančno stabilnost, (iii) zaščititi celovitost finančnega sektorja EU ter (iv) zagotoviti enake konkurenčne pogoje za različne subjekte gospodarskega in finančnega sistema.

⁽¹⁾ Direktiva (EU) 2019/1937 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2019 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije (UL L 305, 26.11.2019, str. 17).

1.6 EESO se strinja tudi s ciljem, da bi za izdajatelje globalnih stabilnih kovancev veljale strožje zahteve glede kapitala, pravic vlagateljev in nadzora, saj je treba upoštevati morebitno sistemsko pomembnost teh instrumentov.

1.7 EESO upa, da bodo sprejeti konkretni ukrepi, ki bodo spodbujali ustrezno obveščenost in ozaveščenost potrošnikov in malih vlagateljev, da bi zmanjšali informacijsko asimetrijo, ki bi lahko te subjekte še posebej obremenila, kadar gre za nove in izredno tehnične teme, obravnavane v tem mnenju.

1.8 EESO priporoča, da se posebna pozornost nameni preverjanjem pred izvedbo postopkov za izdajo dovoljenja za poslovanje, ki so določeni v predlogih, obravnavanih v tem mnenju, zlasti glede zanesljivosti udeležencev na trgu, ki morajo pridobiti dovoljenje. S tem bi preprečili negativne posledice oportunističnega in škodljivega vedenja.

1.9 Tehnologija razpršene evidence še ni toliko standardizirana in interoperabilna, da bi omogočala zanesljivo oceno stopnje tehnične zanesljivosti in kibernetске odpornosti infrastrukture, ki jo vzpostavijo udeleženci na trgu, zato EESO predlaga, da se čim bolj jasno opredeli regulativna ureditev, ki naj bi se uporabljala za te nenehno razvijajoče se instrumente, saj bi bilo treba zaradi spremembe njihove narave morda uporabiti drugačne regulativne določbe.

1.10 Glede na še vedno prisotna tehnološka tveganja EESO z zaupanjem sprejema predlog glede pilotne ureditve za tržne infrastrukture na podlagi tehnologije razpršene evidence. S pomočjo pilotne ureditve se namreč opredeli prostor za preizkušanje v nadzorovanem okolju, ki dovoljuje začasno odstopanje od veljavnih pravil, regulativnim organom in udeležencem na trgu pa omogoča, da postopno pridobijo izkušnje z uporabo tehnologije razpršene evidence v tržnih infrastrukturah, pri čemer se zaščitita celovitost tega trga in finančna stabilnost.

1.11 Čeprav je predlog o pilotni ureditvi treba pozdraviti, EESO meni, da je petletni rok za poročilo Evropskega organa za vrednostne papirje in trge Komisiji predolg, saj se tehnologija digitalnih financ hitro spreminja. Prav tako bi bilo koristno nameniti pozornost načinu izstopa iz pilotne ureditve za preizkušanje, da bi zaščitili sodelujoče v tej fazi.

1.12 EESO na koncu izraža veliko zaskrbljenost v zvezi z uporabo uredbe o trgih kriptoinmetij, in sicer zaradi „prehodne ureditve“, po kateri za kriptoinmetja, ki so na trgu pred začetkom veljavnosti omenjene uredbe, velja stalna izjema pri uporabi določb te uredbe. Takšna izjema utegne za že izdana kriptoinmetja pravzaprav pomeniti neke vrste regulativno izjemo, ki odstopa od načela enake obravnave, po katerem bi bilo treba enako tvegane dejavnosti enako obravnavati.

2. Predloga Komisije

2.1 To mnenje se nanaša na pobudi Komisije za (i) predlog uredbe o trgih kriptoinmetij in spremembi Direktive (EU) 2019/1937 in (ii) predlog uredbe o pilotni ureditvi za tržne infrastrukture na podlagi tehnologije razpršene evidence. Predloga sodita v sveženj ukrepov Komisije, ki vključuje sporočilo Komisije o strategiji EU za digitalne finance in predlog uredbe o digitalni operativni odpornosti, ki sta obravnavani v mnenjih EESO *Strategija za digitalne finance* ⁽²⁾ oziroma *Digitalna operativna odpornost* ⁽³⁾.

2.2 Predlog uredbe o trgih kriptoinmetij (in spremembi Direktive (EU) 2019/1937)

2.2.1 Cilj uredbe o trgih kriptoinmetij je zagotoviti pravno varnost za kriptoinmetja, ki niso zajeta v veljavni zakonodaji EU, ter določiti enotna pravila za izdajatelje kriptoinmetij in ponudnike s tem povezanih storitev (ponudnike storitev v zvezi z virtualnimi sredstvi). Z uredbo se želi nadomestiti obstoječe nacionalne okvire, ki trenutno niso zajeti z veljavno evropsko zakonodajo, in s tem poskrbeti za tako želene enake pogoje.

2.2.2 Komisija je v svojem predlogu poudarila potrebo po „skupnem pristopu z državami članicami glede kriptovalut, da bomo razumeli, kako čim bolj izkoristiti priložnosti, ki jih ustvarjajo, in obravnavali nova tveganja, ki jih lahko predstavljajo“.

⁽²⁾ Mnenje EESO *Strategija za digitalne finance* (ECO/534) (glej stran 27 tega Uradnega lista).

⁽³⁾ Mnenje EESO *Digitalna operativna odpornost* (ECO/536) (glej stran 38 tega Uradnega lista).

2.2.3 Predlog ima štiri cilje: (i) zagotoviti pravno varnost, (ii) podpreti inovacije v sektorju z velikim potencialom, (iii) zagotoviti ustrezno raven varstva potrošnikov in vlagateljev ter celovitost trga in (iv) zagotoviti finančno stabilnost.

2.2.4 Predlog zajema ne le izdajatelje kriptoiometij, ampak tudi podjetja, ki opravljajo storitve, povezane s temi instrumenti, kot so denimo podjetja, ki imajo kriptoiometja strank v skrbništvu, podjetja, ki strankam omogočajo nakup ali prodajo kriptoiometij za denar, in podjetja, ki upravljajo trgovanje platforme. Zato so med varovalke uvrščene tudi kapitalske zahteve in zahteve glede upravljanja ter pravice vlagateljev v odnosu do izdajatelja.

2.2.5 Zlasti kadar so nekateri žetoni, vezani na sredstva, in e-denarni žetoni priznani kot pomembni (po obsegu, vrednosti, številu strank, zaradi česar se uvrščajo med svetovne stabilne kovance), bodo za izdajatelje veljale strožje zahteve.

2.2.6 Glede na dejansko možnost, da bi postali stabilni kovanci v prihodnosti splošno sprejeti in potencialno systemske narave, predlog Komisije vključuje tudi zaščitne ukrepe za obravnavo morebitnih tveganj za finančno stabilnost in urejeno denarno politiko, ki bi lahko nastala zaradi stabilnih kovancev.

2.2.7 Taki instrumenti so kriptoiometja, ki imajo za razliko od znanega bitcoina razmeroma stabilno ceno, saj je ta vezana na prav tako stabilno menjalno sredstvo (in sicer institucionalno valuto), in bi lahko zato že v bližnji prihodnosti postali zelo razširjeni plačilni in naložbeni sistemi.

2.2.8 Podrobneje naslov II predloga ureja javne ponudbe in trženje kriptoiometij, razen žetonov, vezanih na sredstva, in e-denarnih žetonov, in navaja, da je izdajatelj upravičen, da taka kriptoiometja ponudi javnosti ali zaprosi za uvrstitev takih kriptoiometij v trgovanje na platformi za trgovanje, če izpolnjuje (i) zahteve iz člena 4, kot je obveznost, da je izdajatelj pravna oseba, (ii) obveznost, da pripravi informativni dokument, imenovan tudi bela knjiga, o kriptoiometju (člen 5), (iii) ter obveznost, da o taki beli knjigi uradno obvesti pristojne organe in jo objavi (člena 7 in 8).

2.2.9 Informativni dokument (bela knjiga) ne bo potreben, če je celotna vrednost ponudbe kriptoiometij v obdobju 12 mesecev nižja od 1 000 000 EUR, s čimer se prepreči preveliko upravno breme za mala in srednja podjetja.

2.2.10 Komisija predlaga tudi pojasnilo, da obstoječa opredelitev „finančnih instrumentov“, ki opredeljuje področje uporabe direktive o trgih finančnih instrumentov, vključuje finančne instrumente, ki temeljijo na tehnologiji razpršene evidence. Prav tako predlaga posebno ureditev za kriptoiometja, ki jih ne ureja veljavna zakonodaja o finančnih storitvah, in e-denarne žetone.

2.2.11 Nadalje se ureditev osredotoča na izdajanje kriptoiometij (ali žetonov) udeležencev na trgu, ki nameravajo poslovati na evropskem enotnem trgu in bodo morali upoštevati:

- zahteve glede preglednosti in razkritja v zvezi z izdajanjem zadevnih žetonov in njihovo uvrstitvijo v trgovanje,
- sistem izdaje dovoljenj in nadzora nad ponudniki storitev in izdajatelji stabilnih kovancev,
- operativne, organizacijske in upravljalne zahteve za izdajatelje stabilnih kovancev (tj. zlasti uporabniških žetonov, ne pa tudi drugih zadevnih žetonov) in ponudnike storitev,
- pravila o varstvu potrošnikov, kar zadeva izdajo in skrbništvo kriptoiometij ter trgovanje z njimi,
- ukrepe za preprečevanje zlorabe trga in zagotavljanje celovitosti trgov, kjer se trguje s kriptoiometji.

2.3 Predlog uredbe o pilotni ureditvi za tržne infrastrukture na podlagi tehnologije razpršene evidence (DLT)

2.3.1 Predlog o pilotni ureditvi za tržne infrastrukture na podlagi tehnologije razpršene evidence ima štiri splošne cilje: (i) zagotoviti pravno varnost, (ii) podpreti inovacije, tako da se odpravijo ovire za uporabo novih tehnologij razpršene evidence v finančnem sektorju, (iii) zagotoviti varstvo potrošnikov in vlagateljev ter celovitost trga in (iv) zagotoviti finančno stabilnost.

2.3.2 Za doseganje teh ciljev pilotna ureditev z določbami, ki so posebej namenjene zagotavljanju finančne stabilnosti ter varstva potrošnikov in vlagateljev, uvaja ustrezna jamstva, na primer tako, da omejuje vrste finančnih instrumentov, s katerimi se lahko trguje.

2.3.3 V predlogu uredbe je predlagano, da se z uvedbo pilotne ureditve EU za preizkušanje tržnih infrastruktur na podlagi DLT podjetjem v EU omogoči izkoriščanje celotnega potenciala obstoječega okvira, kar bi nadzornikom in zakonodajalcem omogočilo, da prepoznajo ovire v predpisih, regulativni organi in podjetja pa bi postopoma pridobili dragoceno znanje o uporabi DLT.

2.3.4 Prav iz teh razlogov in zaradi potrebe po postopnem pristopu se instrument pilotne ureditve šteje za najbolj sorazmernega s cilji, saj trenutno ni dovolj dokazov, ki bi upravičili uvedbo pomembnejših in obsežnejših stalnih sprememb regulativnega okvira.

2.3.5 Namen tega predloga je zagotoviti pravno varnost in prožnost udeležencem na trgu, ki želijo upravljati tržno infrastrukturo na podlagi DLT, in sicer z določitvijo enotnih zahtev za njihovo upravljanje. Dovoljenja, izdana v skladu z navedeno uredbo, bi udeležencem na trgu omogočila upravljanje tržne infrastrukture na podlagi DLT in zagotavljanje storitev v vseh državah članicah z ustreznim nadzorom.

2.3.6 Natančneje, člen 1 določa predmet urejanja in področje uporabe predloga, v členu 2 so določeni izrazi in njihove opredelitve, med drugim opredelitve pojmov „tržna infrastruktura na podlagi DLT“, „večstranski sistem trgovanja na podlagi DLT“ ali „DLT MTF“, „sistem poravnave vrednostnih papirjev na podlagi DLT“ in „prenosljivi vrednostni papirji na podlagi DLT“.

2.3.7 V členu 3 so opisane omejitve, kar zadeva prenosljive vrednostne papirje na podlagi DLT, ki se lahko uvrstijo v trgovanje v tržnih infrastrukturah na podlagi DLT ali jih te infrastrukture evidentirajo. Za delnice bi morala znašati tržna kapitalizacija ali okvirna tržna kapitalizacija izdajatelja prenosljivih vrednostnih papirjev na podlagi DLT manj kot 200 milijonov EUR; za javne obveznice, ki niso državne obveznice, krite obveznice in podjetniške obveznice, znaša omejitev 500 milijonov EUR. Tržne infrastrukture na podlagi DLT ne bi smele uvrstiti v trgovanje ali evidentirati državnih obveznic.

2.3.8 V členu 4 so določene zahteve za DLT, ki so enake kot za večstranski sistem trgovanja (MTF) v skladu z Direktivo 2014/65/EU Evropskega parlamenta in Sveta⁽⁴⁾, in so navedena izvzeta, ki jih omogoča ta uredba. V členih 7 in 8 je določen postopek za posebno dovoljenje za upravljanje DLT MTF oziroma sistema poravnave vrednostnih papirjev na podlagi DLT ter so vključene podrobnosti o informacijah, ki jih je treba predložiti pristojnemu organu. V členu 9 je opredeljeno sodelovanje med tržno infrastrukturo na podlagi DLT, pristojnimi organi in ESMA. V členu 10 je navedeno, da bo ESMA najpozneje po petih letih Komisiji predložila podrobno poročilo o pilotni ureditvi.

3. Splošne in posebne ugotovitve

3.1 EESO se strinja s cilji Komisije in s tem mnenjem potrjuje, da je koristno in pomembno do sredine leta 2022 izvesti različne ukrepe za prilagoditev regulativnega okvira, potrebne za posodobitev finančnih storitev, ne da bi pri tem kadar koli zanemarili varstvo potrošnikov in celovitost trga.

⁽⁴⁾ Direktiva 2014/65/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o trgih finančnih instrumentov ter spremembi Direktive 2002/92/ES in Direktive 2011/61/EU (prenovitev) (UL L 173, 12.6.2014, str. 349).

3.2 Natančneje se želi s predlagano zakonodajo poskrbeti za pravno varnost pri regulativni obravnavi kriptoinmetij. Jasno opredeljen regulativni okvir za vse vrste kriptoinmetij in tudi vse subjekte, ki ponujajo s tem povezane storitve, je pogoj za oblikovanje inovativnih rešitev in ustvarjanje dodane vrednosti na tem trgu. Zlasti izbira uredbe namesto direktive bo prispevala k ustrezni skladnosti vsebine in izvajanja novih pravil na notranjem trgu.

3.3 EESO ugotavlja, da se ta zakonodajni ukrep Komisije že dolgo pričakuje, zato želi poudariti, kako zelo potreben in nujen je danes za celovito ureditev tehnologije, ki se nenehno razvija in hitro spreminja.

3.4 EESO meni, da so koristni predvideni ukrepi za (i) zaščito končnih uporabnikov digitalnih financ, (ii) ohranitev finančne stabilnosti, (iii) zaščito celovitosti finančnega sektorja EU ter (iv) zagotavljanje enakih konkurenčnih pogojev za različne subjekte gospodarskega in finančnega sistema.

3.5 EESO podpira predlog, s katerim bi zagotovili, da bi za izdajatelje pomembnih kriptoinmetij, znanih kot globalni stabilni kovanci, veljale strožje zahteve glede kapitala, pravic vlagateljev in nadzora. Regulativni ukrepi so nujni, da bi preprečili nastanek denarnih tokov, ki bi bili neodvisni od nadzora centralnih bank, organov v sektorju in demokratičnih institucij.

3.6 EESO pozdravlja taksonomska prizadevanja Komisije, da se pri opredeljevanju konceptov kriptoinmetij in tehnologije razpršene evidence upoštevajo različne vrste kriptoinmetij, s čimer bodo opredelitve primerne tudi ob morebitnem prihodnjem razvoju tehnologije in trgov.

3.7 EESO kljub temu meni, da bi bilo mogoče z natančnejšo opredelitvijo različnih podkategorij kriptoinmetij in njihovega področja uporabe doseči večjo jasnost. Tako bi se lahko izognili tveganju, da bi pri obravnavi tipov kriptoinmetij iz kategorije preostalih kriptoinmetij, „ki niso žetoni, vezani na sredstva, ali e-denarni žetoni“, prišlo do različnih razlag.

3.8 EESO pozdravlja pozornost, ki je v predlogu uredbe namenjena preprečevanju regulativnega podvajanja in je razvidna iz izjem pri uporabi uredbe o trgih kriptoinmetij, navedenih v členu 2(2) predloga. Gre za ustrezne in relevantne ukrepe, saj se zdi potrebno izogniti prekrivanju zahtev in podvajanju ureditev iz predloga uredbe o trgih kriptoinmetij in denimo direktive MiFID.

3.9 Pomembno je namreč, da med regulativnimi ureditvami ni navzkrižij, ker bi se sicer povečala regulativna negotovost, posledično pa bi nastali čezmerni stroški zagotavljanja skladnosti in breme za udeležence na trgu, kar bi lahko omejilo inovacije. Zaradi jasne ločitve med obema področjema in zagotavljanja potrebne pravne varnosti bi bilo treba opredeliti naložbene žetone, s čimer bi podali jasne smernice glede značilnosti, na podlagi katerih se kriptoinmetije šteje za finančni instrument.

3.10 EESO zato ceni institucionalno vključenost in operativno strokovnost EBA⁽⁵⁾ in ESMA⁽⁶⁾ tako v fazi pred objavo predlogov, ki ju obravnava to mnenje, kot v pričakovanem upravnem sodelovanju med temi evropskimi organi v sektorju in nacionalnimi pristojnimi organi v fazi izvajanja novih pravil.

3.11 Ker je Komisija uporabo predloga v glavnem omejila na uporabniške žetone in stabilne kovance, je regulativni ukrep omejila na sredstva, ki niso finančni instrumenti in naložbeni produkti in se lahko opredelijo kot digitalna predstavitev pravic, ki izhajajo iz naložb in podjetniških dejavnosti, upravljanih prek tehnologij razpršene evidence. Na ta način morajo biti žetoni in kriptoinmetija vezani na dejanske vrednosti in so zato manj izpostavljeni tveganju oportunistične uporabe, ki bi lahko omogočila ustvarjanje prihrankov brez potrebne zaščite vlagateljev.

3.12 EESO meni, da je potrebna jasnejša razvrstitev t. i. hibridnih žetonov. Nekatera kriptoinmetija lahko po izdaji dejansko spreminjajo svojo funkcijo, s čimer se spremeni njihova narava v skladu z vnaprej določenimi pogoji. Zato je treba jasneje določiti regulativno ureditev, ki se uporablja za te spreminjajoče se hibridne instrumente, saj sprememba njihove narave utegne pomeniti uporabo različnih regulativnih določb.

⁽⁵⁾ Evropski bančni organ.

⁽⁶⁾ Evropski organ za vrednostne papirje in trge.

3.13 EESO podpira tudi ukrepe EU za odpravljanje morebitnih ovir za inovacije na področju novih digitalnih tehnologij, ki izhajajo iz zakonodaje na področju finančnih storitev. Ta namreč ne more vedno slediti hitrim tehnološkim inovacijam, ki se vrstijo druga za drugo.

3.14 Med inovacijami, ki imajo prelomen potencial za finančni in denarni sektor, si posebno pozornost nedvomno zasluži tehnologija razpršene evidence (DLT), h kateri na primer prištevamo znano tehnologijo veriženja podatkovnih blokov, ki je infrastruktura, na kateri temelji uspeh bitcoina in drugih oblik kriptometij.

3.15 EESO meni, da lahko EU s predlaganimi spremembami Direktive (EU) 2019/1937 zagotovi učinkovito uporabo obstoječih pravil v novem okviru. Poleg tega lahko evropska ureditev zajamči varen razvoj novega regulativnega okvira, kot je okvir iz predloga uredbe o pilotni ureditvi za tržne infrastrukture na podlagi tehnologije razpršene evidence.

3.16 Taki ukrepi morajo zagotoviti regulativno jasnost, ki bo institucionalnemu finančnemu sektorju omogočila večjo učinkovitost prek širše uporabe tehnologije razpršene evidence, pa tudi odziv na včasih nenadzorovano širitev alternativnih kriptovalut ali plačilnih sistemov, ki jih razvijajo udeleženci na trgu in za katere pravila ne veljajo.

3.17 Ukrepi na evropski ravni so nujni tudi zato, ker so nekatere države članice začele sprejemati regulativne instrumente v obliki bodisi zakonodajnih ukrepov bodisi priporočil in smernic sekundarnih regulativnih organov ali institucij, kot so centralne banke ali kontrolni in nadzorni organi finančnih trgov.

3.18 Čeprav se strinja s poglobitnimi nameni in cilji, lahko takšni ukrepi na notranjem trgu ustvarijo neenoten in razdrobljen regulativni okvir. Po drugi strani nekatere države do zdaj še niso sprejele nobenih pobud, kar ravno tako prispeva k neenotnemu in razdrobljenemu regulativnemu okviru, kjer soobstajajo različni regulativni ukrepi ali pa teh sploh ni.

3.19 EESO meni, da bi morale biti razlage uredbe in sklepov pristojnih nacionalnih organov v postopku izdaje dovoljenj medsebojno čimbolj skladne, s čimer bi poskrbeli za enake pogoje in se izognili izkoriščanju najugodnejše ureditve med različnimi državami članicami, saj lahko imetniki dovoljenj izkoristijo ureditev za prenosljivost dovoljenj po vsej EU.

3.20 S tega vidika EESO podpira odločitev Komisije, da bo ukrepala z ustrežno uredbo, ki bo zagotovila enotno in sočasno ureditev na evropski ravni, saj je enotna in poenotena ureditev v skladu z načelom subsidiarnosti, določenim v Pogodbah, gotovo učinkovitejša od različnih državnih ukrepov.

3.21 EESO ceni, da sta poglobitna cilja predlagane ureditve zagotoviti preglednost informacij in vzpostaviti ustrezen sistem dovoljenj. Pred predlogoma, ki sta predmet tega mnenja, regulativni ustroj namreč ni vključeval pogoja glede izdaje dovoljenja za sredstva na podlagi tehnologije razpršene evidence in učinkovitega nadzora nad poslovanjem.

3.22 EESO upa, da bodo sprejeti konkretni ukrepi za spodbujanje ustrezne obveščenosti in ozaveščenosti potrošnikov in malih vlagateljev glede novih pravil, ki bodo odobrena, pri čemer bi bilo treba izpostaviti tako tveganja kot prednosti in priložnosti novih tehnologij, ki se uporabljajo v finančnem in naložbenem sektorju. Cilj je zmanjšati informacijsko asimetrijo, ki je že značilna za finančni sektor in bi lahko še posebej močno in nesorazmerno obremenila potrošnike in male varčevalce, kadar gre za nove in zaradi njihove tehnične narave težko razumljive teme, ki so obravnavane v tem mnenju.

3.23 EESO priporoča, da se posebna pozornost nameni preverjanjem, ki se opravijo pred izdajo dovoljenja, zlasti kar zadeva podjetniško zanesljivost subjektov, ki se jim izda dovoljenje, da bi preprečili oportunistično in škodljivo vedenje.

3.24 Videti je namreč, da tehnologija razpršene evidence še danes ni toliko standardizirana in interoperabilna, da bi omogočala zanesljivo oceno stopnje tehnične zanesljivosti in kibernetske odpornosti infrastrukture, ki jo vzpostavijo udeleženci na trgu. Zato je treba nameniti pozornost zagotavljanju visoke ravni varstva potrošnikov in vlagateljev.

3.25 EESO upa na konkreten napredek na področju digitalne operativne odpornosti, ki je obravnavana v posebnem predlogu uredbe o digitalni operativni odpornosti. Ta je del svežnja ukrepov na področju digitalnih financ, ki obravnava kritične vidike, izpostavljene v finančnem sektorju, in želi s pravnega vidika pojasniti določbe o tveganjih, povezanih z informacijsko in komunikacijsko tehnologijo (IKT). S tem bi se zmanjšala regulativna zapletenost in upravno breme za podjetja, kot je poudarjeno v mnenju EESO *Digitalna operativna odpornost* (*).

3.26 S tega vidika EESO z zaupanjem sprejema predlog uredbe o pilotni ureditvi za tržne infrastrukture na podlagi tehnologije razpršene evidence, v katerem Komisija obravnava tržne infrastrukture, namenjene trgovanju in poravnavi poslov s finančnimi instrumenti v obliki kriptoinmetij, podrobno določa zahteve in predhodne pogoje za pridobitev posebnega dovoljenja za upravljanje večstranskega sistema trgovanja na podlagi DLT in te zahteve umešča v okvir nadzora, ki ga izvajajo organi v sektorju.

3.27 Poleg tega pilotna ureditev pomeni izbiro pristopa regulativnega peskovnika, v okviru katerega se opredeli prostor za preizkušanje v nadzorovanem okolju, ki omogoča začasno odstopanje od veljavnih pravil. Tak pristop bo regulativnim organom in udeležencem na trgu omogočil, da postopno pridobijo izkušnje z uporabo tehnologije razpršene evidence v tržnih infrastrukturah, in tako zagotovil čas, potreben za ustrezno obvladovanje tveganj za vlagatelje, celovitost trga in finančno stabilnost.

3.28 Pilotna ureditev (ali regulativni peskovnik) bo tako omogočil empirični pristop, ki temelji na dejanskem in začasnem preizkušanju, da bi v poznejši fazi na podlagi pridobljenih izkušenj zagotovili odločnejšo regulativno prilagoditev, ne da bi pri tem ovirali uvedbo in celovit razvoj tehnologije razpršene evidence in inovacij, ki bi jih lahko omogočila uporaba te tehnologije. Posebno pozornost bi bilo treba nameniti koncu preizkušanja v okviru pilotne ureditve, da bi zaščitili uporabnike in sodelujoče pri preizkušanju.

3.29 Čeprav je predlog Komisije o pilotni ureditvi treba pozdraviti, EESO meni, da je petletni rok za poročilo Evropskega organa za vrednostne papirje in trge Komisiji predolg, saj se tehnologija digitalnih financ hitro spreminja.

3.30 Prav tako bi bilo treba po predložitvi poročila ESMA razmisliti o možnosti končanja pilotne ureditve in jo začeti postopoma opuščati, kar bi udeležencem na trgu omogočilo, da iz ureditve postopno izstopijo in si pri tem povrnejo čim več stroškov, ki so jih imeli s preizkušanjem. EESO meni, da bi se lahko model pilotne ureditve uporabil tudi za priznanje vloge investicijskih podjetij in bank, ki izvajajo dejavnosti v zvezi z delovanjem trgovalne infrastrukture na podlagi DLT ter skrbništvom in upravljanjem vrednostnih papirjev.

3.31 EESO na koncu izraža veliko zaskrbljenost v zvezi z uporabo uredbe o trgih kriptoinmetij kot celote, in sicer zaradi „prehodne ureditve“, po kateri za kriptoinmetja, ki so na trgu pred začetkom veljavnosti omenjene uredbe in se uvrščajo v kategorijo preostalih kriptoinmetij, „ki niso žetoni, vezani na sredstva, ali e-denarni žetoni“, velja stalna izjema pri uporabi določb te uredbe (člen 123).

3.32 EESO zato poziva, naj se možnost, da za že izdano kriptoinmetje velja stalna izjema, pozorno pretehta, da ne bi bilo ogroženo načelo enake obravnave, po katerem je treba enako tvegane dejavnosti enako obravnavati. Bolje bi bilo, da bi bila ta določba resnično začasna in bi se za kriptoinmetja iz te kategorije, ki so že na voljo na trgu, določilo prilagoditveno obdobje.

V Bruslju, 24. februarja 2021

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Christa SCHWENG

(*) Mnenje EESO *Digitalna operativna odpornost* (ECO/536) (glej stran 38 tega Uradnega lista).

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o digitalni operativni odpornosti za finančni sektor in spremembi uredb (ES) št. 1060/2009, (EU) št. 648/2012, (EU) št. 600/2014 in (EU) št. 909/2014

(COM(2020) 595 final – 2020/0266 (COD))

Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi direktiv 2006/43/ES, 2009/65/ES, 2009/138/ES, 2011/61/EU, 2013/36/EU, 2014/65/EU, (EU) 2015/2366 in (EU) 2016/2341

(COM(2020) 596 final – 2020/0268 (COD))

(2021/C 155/06)

Poročevalec: Antonio GARCÍA DEL RIEGO

Zaprosilo	Evropski parlament, 17. 12. 2020 Svet Evropske unije, 22. 12. 2020
Pravna podlaga	člen 53(1), člen 114(1) in člen 304 PDEU
Pristojnost	strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	12. 2. 2021
Datum sprejetja na plenarnem zasedanju	24. 2. 2021
Plenarno zasedanje št.	558
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	243/1/4

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO pozdravlja predlog akta o digitalni operativni odpornosti (DORA), ki ga je objavila Evropska komisija, saj je njegov namen zagotoviti pravno jasnost glede določb o tveganju v zvezi z IKT, zmanjšati regulativno kompleksnost, vzpostaviti skupen nabor standardov za zmanjševanje tveganj v zvezi z IKT ter olajšati harmonizirani nadzorni pristop, hkrati pa zagotavljati pravno varnost in potrebne zaščitne ukrepe za finančna podjetja in ponudnike storitev IKT. Akt DORA ne povečuje le odpornosti sektorja proti tveganjem na področju IKT, temveč je tudi v interesu več deležnikov, vključno s strankami, vlagatelji in zaposlenimi, ter prispeva k trajnostnemu razvoju.

1.2 EESO priporoča, da se učinkovitost akta DORA poveča z naslednjimi ukrepi:

1.2.1 Na področje uporabe akta se vključijo vsi ponudniki kritičnih finančnih storitev, ki razvijajo finančne dejavnosti, z njega pa izključi uporaba storitev IKT za nekritične funkcije.

1.2.2 Zagotovi se doslednost v opredelitvi in področju uporabe med aktom DORA in zahtevami, določenimi v obstoječih smernicah, ki so jih izdali evropski nadzorni organi.

1.2.3 Pri upravljanju IKT se da prednost okviru za pristop, ki temelji na načelih in tveganju ter olajšuje izvajanje kontrol, ki so kos izzivom prihodnosti, prožne in sorazmerne s tveganji.

1.2.4 V zvezi z incidenti, povezanimi z IKT, se zagotovi popolna usklajenost s kompletom orodij za odzivanje na kibernetске incidente in odpravo posledic, ki ga je razvil Odbor za finančno stabilnost.

1.2.5 V zvezi s testiranjem digitalne operativne odpornosti se poleg velikosti finančne institucije poudarita tudi kompleksnost in kritična narava storitve; izogibanje obveznemu oddajanju del v zunanje izvajanje omejenemu številu zunanjih preizkuševalcev in zagotavljanje vzajemnega priznavanja rezultatov testiranja.

1.2.6 Zahteve glede zunanjega izvajanja se združijo v enotna pravila, da bi se pravna varnost uveljavljala za vse udeležence na trgu in zanesljivo izpolnjevala nadzorniška pričakovanja.

1.2.7 Zagotovi se, da je mogoče priporočila glavnih nadzornikov izvajati v celoti, ter določijo jasne vloge in odgovornosti za različne organe, ki sodelujejo pri nadzoru ključnih tretjih ponudnikov storitev.

1.2.8 Da bi preprečili omejevanje pogodbene svobode podjetij in njihove zmožnosti dostopa do storitev ponudnikov z visoko dodano vrednostjo, se zagotovi dostop do storitev, ki veljajo za ključne in so oddane v zunanje izvajanje tretjim ponudnikom storitev s sedežem v tretjih državah.

1.2.9 V sistem kazni se vključi sorazmernost, da se preprečijo dejavniki, ki ponudnike storitev IKT odvrtačajo od izvajanja storitev za finančne subjekte EU, ter opusti se sedanje sklicevanje na svetovni promet.

1.2.10 Zagotovi se jasnost glede možnosti podjetij, da si izmenjujejo informacije o kibernetičnih grožnjah, pri čemer bi morali biti dogovori o tem prostovoljni. V predlog akta DORA se vključi izrecna določba, ki dovoljuje izmenjavo osebnih podatkov.

1.2.11 Razmislili bi lahko o zvišanju praga za izjemo v predlogu, da se izvamejo mikro in mala podjetja, kot so opredeljena v členu 2(2) Priloge I k Priporočilu Komisije 2003/361/ES⁽¹⁾ (podjetja, ki imajo manj kot 50 zaposlenih in katerih letni promet in/ali letna bilančna vsota ne presega 10 milijonov EUR), ter o zmanjšanju števila zahtev, ki se uporabljajo za MSP, sorazmerno s profilom digitalnega tveganja subjekta.

1.3 EESO podpira pooblastila glavnih nadzornikov za izvajanje revizijskih in inšpekcijskih postopkov nad ključnimi tretjimi ponudniki storitev, saj bi glavni nadzorniki tako bolje razumeli tveganja, ki bi jih lahko pomenili ti ponudniki. To bi lahko prispevalo k racionalizaciji postopkov, po katerih banke oddajajo delo v zunanje izvajanje.

2. Ozadje mnenja

2.1 Evropski potrošniki in podjetja se vse bolj opirajo na digitalne finančne storitve, kar je tesno povezano s tem, da udeleženci na trgu uporabljajo vse več inovativnih rešitev, ki temeljijo na novih tehnologijah. Digitalna preobrazba je ključna za evropsko okrevanje ter oblikovanje trajnostnega in odpornega evropskega gospodarstva.

2.2 Evropska komisija je v skladu s svojima prednostnima nalogama, da se Evropa pripravi na digitalno dobo ter vzpostavi gospodarstvo, ki bo pripravljeno na prihodnost in bo delovalo za dobrobit ljudi, predstavila **sveženj o digitalnih finančah**. V njem so opisani ukrepi, s katerimi se lahko dodatno omogoči in podpre potencial digitalnih financ v smislu inovacij in konkurence ter hkrati ublažijo s tem povezana tveganja.

2.3 Poleg predloga za digitalno operativno odpornost sveženj o digitalnih finančah vključuje novo strategijo za digitalne finance v finančnem sektorju EU⁽²⁾, predlog uredbe o trgih kriptoimetij in predlog uredbe o pilotni ureditvi za tržne infrastrukture na podlagi tehnologije razpršene evidence⁽³⁾.

⁽¹⁾ UL L 124, 20.5.2003, str. 36.

⁽²⁾ Glej mnenje EESO ECO/534 – Strategija EU za digitalne finance (glej stran 27 tega Uradnega lista).

⁽³⁾ Glej mnenje EESO ECO/535 – Kriptoimetja in tehnologija razpršene evidence (glej stran 31 tega Uradnega lista).

2.4 **Digitalna operativna odpornost** je sposobnost podjetij, da vzdržijo vse motnje in grožnje, povezane z informacijsko in komunikacijsko tehnologijo (IKT). Vse večja odvisnost finančnega sektorja od programske opreme in digitalnih procesov pomeni, da so tveganja na področju IKT sestavni del tega sektorja. Finančna podjetja so postala tarča kibernetičnih napadov, ki povzročijo veliko finančno škodo ter resno škodijo ugledu potrošnikov in podjetij. Ta tveganja je treba dobro razumeti in upravljati, zlasti v stresnih razmerah.

2.5 Čeprav se je zaradi reform, ki so sledile finančni krizi leta 2008, odpornost finančnega sektorja EU okrepila, so bila tveganja na področju IKT obravnavana le posredno. Ker na evropski ravni ni bilo celovitega regulativnega okvira o digitalni operativni odpornosti, se je bilo treba zanašati na nacionalne regulativne pobude. To je privedlo do zmanjšanja čezmejne učinkovitosti in razdrobljenosti enotnega trga, kar slabi stabilnost in celovitost finančnega sektorja EU. Zato Komisija predlaga, da se vzpostavi celovit okvir za digitalno operativno odpornost finančnih subjektov v EU.

2.6 Namen **zakonodajnega predloga za digitalno operativno odpornost (DORA)** ⁽⁴⁾ je izboljšati in racionalizirati ukrepe finančnih subjektov za upravljanje tveganj na področju IKT, vzpostaviti temeljito testiranje odpornosti sistemov IKT, spodbujati izmenjavo informacij in povečati ozaveščenost nadzornikov o kibernetičnih tveganjih in incidentih, povezanih z IKT, s katerimi se srečujejo finančni subjekti, ter pooblastiti finančne nadzornike za nadzor tveganj, ki izhajajo iz odvisnosti finančnih subjektov od tretjih ponudnikov storitev IKT. V predlogu je predvidena tudi uvedba doslednega mehanizma poročanja o incidentih, ki bi lahko prispeval k zmanjšanju upravnih bremen za finančne subjekte in okrepil učinkovitost nadzora.

2.7 Komisija je predstavila tudi predlog direktive ⁽⁵⁾, saj je treba določiti začasno izvzetje za večstranske sisteme trgovanja in spremeniti ali pojasniti nekatere določbe v obstoječih direktivah EU o finančnih storitvah, da bi dosegli cilje predloga za digitalno operativno odpornost.

2.8 Sektor IKT se uvršča med največje gospodarske panoge na svetu, trg IKT pa je bil leta 2019 po ocenah vreden več kot pet bilijonov USD, medtem ko naj bi do leta 2022 njegova vrednost dosegla več kot šest bilijonov USD. Nenehna rast nas opominja na vse večjo razširjenost in pomen tehnologije v današnji družbi. Glede na oceno učinka predloga je **finančni sektor največji uporabnik IKT na svetu, pri čemer njegov delež v skupnih odhodkih za IKT znaša okrog 20 %**.

2.9 **Pandemija COVID-19 je spodbudila porast digitalnih finančnih storitev**, medtem ko so mreže podružnic finančnih institucij še vedno premalo izkoriščene. S tem se bodo spodbudile naložbe v digitalna samopostrežna orodja, aplikacije odprtih finančnih storitev in storitve z dodano vrednostjo. Na splošno bodo sedanje razmere prisilile finančne institucije k večjemu vlaganju v informacijsko infrastrukturo, prednostnemu obravnavanju selitve ključnih delovnih obremenitev in posodobitvi obstoječih aplikacij. V evropskem finančnem sektorju že poteka obsežna digitalna preobrazba, njegova sposobnost konkuriranja na svetovni ravni pa bo v veliki meri odvisna od tega, ali in koliko bodo evropske institucije lahko izkoristile najnaprednejše tehnologije.

3. Splošne ugotovitve

3.1 **EESO pozdravlja predlog za digitalno operativno odpornost (DORA), ki ga je objavila Evropska komisija** in ki obravnava številne zahteve finančnega sektorja, njegov namen pa je zagotoviti pravno jasnost glede določb o tveganju v zvezi z IKT ter zmanjšati regulativno kompleksnost in upravno breme, ki sta posledica različnih pravil, ki se uporabljajo za finančne subjekte v EU. Akt DORA ne povečuje le odpornosti sektorja na tveganja na področju IKT, temveč je tudi v interesu več deležnikov, vključno s strankami, vlagatelji in zaposlenimi, ter prispeva k uresničevanju trajnostnega razvoja.

3.2 EESO meni, da je akt DORA pomemben korak k vzpostavitvi skupnega nabora standardov za zmanjševanje tveganj na področju IKT in olajšanje harmoniziranega nadzornega pristopa, vendar je pri tem treba paziti, da se ne ustvarijo ovire, ki bi finančnim institucijam EU lahko preprečevale sodelovanje v globalnem inovativnem procesu.

⁽⁴⁾ COM(2020) 595 final.

⁽⁵⁾ COM(2020) 596 final.

3.3 Po mnenju EESO si organi EU kot krovni cilj prizadevajo doseči sorazmerno in na tveganju utemeljeno ureditev, pri kateri bi bila nadzornikom na voljo orodja za obravnavanje pomislekov, hkrati pa bi zagotovili pravno varnost in potrebne zaščitne ukrepe za finančna podjetja in ponudnike storitev IKT.

4. Posebne ugotovitve

4.1 Področje uporabe in prekrivajoča se regulativna vprašanja

4.1.1 Vključitev dodatnih ustreznih udeležencev na finančnem trgu

EESO priznava in pozdravlja, da je predlagana zakonodaja namenjena širokemu spektru udeležencev na finančnem trgu, s čimer se bo zagotovila dosledna uporaba njenih zahtev v celotnem finančnem sektorju EU. Vendar priporoča, naj oblikovalci politik EU na njeno področje uporabe vključijo tudi udeležence na finančnem trgu, ki ne štejejo za del njenega področja uporabe, denimo ponudnike hipotekarnih posojil in ponudnike potrošniških posojil, in sicer v ustrezni meri, glede na tveganje, ki ga lahko predstavljajo za sistem. Za vse ponudnike finančnih storitev, ki razvijajo enake dejavnosti in prevzemajo enaka tveganja, bi morala veljati enaka pravila in nad njimi bi se moral izvajati enak nadzor, da bi zagotovili enak minimalni okvir za digitalno odpornost, ki bi ščitil potrošnike in finančno stabilnost.

4.1.2 Skladnost na mednarodni ravni in ravni EU ter z obstoječimi predpisi

Bistveno je, da se podjetjem, zlasti tistim, ki poslujejo čezmejno, zagotovi jasnost, pri čemer je treba poskrbeti, da so opredelitve in izrazi dosledni, ter preprečijo podvajanja, prekrivanja in različne razlage, kako podobna regulativna pričakovanja izpolnjevati v različnih jurisdikcijah. EESO priporoča, naj oblikovalci politik EU opredelitev operativne odpornosti spremenijo tako, da bo skladna z opredelitvijo Baselskega odbora za bančni nadzor (BCBS) ⁽⁶⁾, in poskrbijo, da bo to glavna ureditev, ki se uporablja za finančne institucije EU, da bi tako preprečili tveganje nasprotij z drugimi. Poleg tega je veliko od načel in zahtev iz akta DORA opredeljenih že v obstoječih smernicah o zunanjem izvajanju ⁽⁷⁾, tveganja na področju IKT in zahteve glede upravljanja varnostnih tveganj pa so določena že v smernicah EBA. Da bi dosegli harmonizacijo regulativnih zahtev EU, bo ključno zagotoviti doslednost v opredelitvi in področju uporabe med aktom DORA in zahtevami iz obstoječih smernic.

4.1.3 EESO prav tako priporoča Evropski komisiji, naj poskrbi, da bosta sedanji pregled direktive o varnosti omrežij in informacijskih sistemov ter predlog akta DORA vsebovala enake opredelitve in zahteve za finančne subjekte glede politike poročanja o varnostnih incidentih.

4.2 Upravljanje tveganj na področju IKT

Nekateri elementi okvira so preveč osredotočeni na skladnost z zahtevami, namesto na to, kako lahko podjetja dokažejo rezultate v okviru pristopa, ki temelji na načelih in tveganju. Ker so ti elementi preveč preskriptivni in podrobni, obstaja tveganje, da bodo ob spreminjajočem se okolju kibernetičnih tveganj in tveganj na področju IKT sčasoma zastareli. EESO priporoča pristop, ki bolj temelji na načelih in tveganju ter olajšuje izvajanje kontrol, ki so kos prihodnjim izzivom, prožne in sorazmerne s tveganji.

4.3 Incidenti, povezani z IKT

EESO priporoča popolno usklajenost med kompletom orodij za odzivanje na kibernetične incidente in odpravo posledic (CIRR) ⁽⁸⁾, ki ga je nedavno objavil Odbor za finančno stabilnost ter vsebuje primere dobre prakse za poročanje o incidentih, ter predlaganim upravljanjem in razvrščanjem incidentov, povezanih z IKT, in poročanjem o njih, kot je predvideno v aktu DORA. Med njimi so namreč prekrivanja, ki ustvarjajo regulativno negotovost in povečujejo regulativno breme za podjetja.

⁽⁶⁾ Baselski odbor za bančni nadzor, *Principles for operational resilience* (Načela za operativno odpornost), 6. november 2020.

⁽⁷⁾ Npr. v smernicah EBA in EIOPA ter v osnutku smernic ESMA, ki so bile v postopku posvetovanja.

⁽⁸⁾ Odbor za finančno stabilnost, *Final Report on Effective Practices for Cyber Incident Response and Recovery* (Končno poročilo o učinkovitih praksah odzivanja na kibernetične incidente in odpravljanja posledic), 19. oktober 2020.

4.4 Testiranje digitalne operativne odpornosti

4.4.1 EESO pozdravlja vseevropski sistem penetracijskega testiranja na podlagi analize groženj, saj se bo z njim povečala učinkovitost in zmanjšala razdrobljenost. Vendar priporoča, naj se organi ne osredotočajo le na velikost ali obseg finančne institucije, temveč tudi na kompleksnost in kritičnost storitve, pri tem pa po potrebi upoštevajo načelo sorazmernosti, da odpravijo razlikovanje med osnovnim testiranjem za vse finančne institucije in naprednejšim testiranjem za pomembne finančne institucije ter zagotovijo, da bodo stranke manjših finančnih subjektov enako zaščitene in da bodo za vse finančne subjekte vzpostavljeni enaki konkurenčni pogoji.

4.4.2 EESO priporoča, naj oddajanje testiranja v izvajanje zunanjim preizkuševalcem ne bo obvezno, saj je njihovo število omejeno. Podjetja imajo morda svoje interne ekipe za testiranje, ki poznajo okolje podjetja ter so sposobne hitro izvesti naprednejše in ciljno usmerjene teste.

4.4.3 Pregledati bi bilo treba vključevanje tretjih ponudnikov storitev IKT v penetracijsko testiranje na podlagi analize groženj. Zaradi dejstva, da lahko tretji ponudniki storitev IKT izvajajo storitve za več strank, bi lahko prišlo do precejšnjega podvajanja testiranja, kar bi lahko prineslo pomembna tveganja za tretje ponudnike storitev IKT in njihove stranke.

4.4.4 Poleg tega EESO priporoča, naj se izrecno omeni **vzajemno priznavanje rezultatov testiranja** glede na njegovo vlogo pri zmanjševanju tveganja in zagotavljanju nemotenega delovanja notranjega trga ter zato, da bi preprečili zviševanje stroškov za finančne subjekte, ki poslujejo čezmejno.

4.5 Upravljanje tveganj tretjih oseb na področju IKT in okvir nadzora nad ključnimi tretjimi ponudniki storitev IKT

4.5.1 Zagotavljanje skladnosti z obstoječimi smernicami o zunanjem izvajanju

EESO pozdravlja dejstvo, da se z aktom DORA vzpostavlja skupen regulativni okvir za dobro upravljanje tveganj tretjih oseb na področju IKT za vse udeležence na finančnem trgu v Evropi. Vseeno bo ključno zagotoviti popolno usklajenost med to skupno podlago, določeno v ključnih načelih (členi 25, 26 in 27), ter obstoječimi pravili, kot so smernice evropskih nadzornih organov o zunanjem izvajanju (tj. odprava obstoječega nasprotja glede področja uporabe med „zunanjim izvajanjem“ in „storitvami tretjih oseb“⁽⁹⁾). Poleg tega je po mnenju EESO to velika priložnost za organe EU, da zahteve glede zunanjega izvajanja združijo v enotno uredbo, ki bi bila dovolj natančna, da bi se preprečile razlike v razlagi, ter s katero bi se lahko zagotovila pravna varnost vsem udeležencem na trgu in omogočilo zanesljivo izpolnjevanje nadzorniških pričakovanj.

4.5.2 Zahteve, ki se uporabljajo za kritične ali pomembne dejavnosti, oddane v zunanje izvajanje

Da bi se ohranila osredotočenost na tveganja, je treba pri uporabi člena 25(2) Uredbe natančneje opredeliti, kako se bo uporabljalo načelo sorazmernosti, pri čemer mora Uredba določati zahteve, ki bi se uporabljale za kritične ali pomembne dejavnosti, oddane v zunanje izvajanje, in zahteve, ki bi se uporabljale za ostale dejavnosti⁽¹⁰⁾. EESO priporoča, naj bo uporaba storitev IKT za nekritične funkcije izključena s področja uporabe akta DORA.

4.5.3 Okvir neposrednega nadzora nad ključnimi tretjimi ponudniki storitev IKT

EESO pozdravlja uvedbo okvira neposrednega nadzora, ki bo ob odsotnosti horizontalnega nesektorskega okvira EU finančnim organom omogočal stalno spremljanje dejavnosti ključnih tretjih ponudnikov storitev IKT. V predlagani uredbi bi morali organi EU priznati dejstvo, da se z vključitvijo ključnega ponudnika storitev IKT v ta nadzor izpostavljenost finančnih institucij tveganju zmanjša zaradi stalnega spremljanja njegovih dejavnosti. Zato bi moral ta novi okvir nadzora z zmanjšanjem dela bremena, s katerim se zdaj soočajo finančni subjekti, prispevati tudi k racionalizaciji postopkov, po katerih banke oddajo delo v zunanje izvajanje, denimo v zvezi z izvajanjem revizijskih in inšpekcijskih postopkov glede tretjih ponudnikov storitev, ki veljajo za ključne ponudnike.

⁽⁹⁾ V aktu DORA so storitve tretjih oseb na področju IKT omenjene le v zvezi s ključnimi načeli za dobro upravljanje tveganj tretjih oseb na področju IKT (poglavje V), medtem ko področje uporabe smernic EBA o zunanjem izvajanju temelji na opredelitvi zunanjega izvajanja, v skladu s katero se taka dejavnost izvaja redno ali neprekinjeno (odstavek 26). Smernice EBA določajo tudi seznam izjem, ki ne štejejo za zunanje izvajanje (odstavek 28).

⁽¹⁰⁾ Prav tako bo ključno, da se v aktu DORA in smernicah EBA o zunanjem izvajanju uskladi opredelitev kritičnih ali pomembnih funkcij. V smernicah EBA so opredeljeni dejavniki, ki bi jih morale finančne institucije upoštevati pri presojanju, ali se dogovor o zunanjem izvajanju nanaša na funkcijo, ki je kritična ali pomembna (odstavki 29, 30 in 31).

4.5.4 EESO podpira predlog, da se glavnim nadzornikom podelijo pooblastila za izvajanje revizijskih in inšpekcijskih postopkov nad ključnimi tretjimi ponudniki storitev, saj bi glavni nadzorniki tako pridobili boljše razumevanje tveganja, ki bi ga lahko pomenili ti ponudniki, glede na to, da njihove procese in poslovne prostore poznajo iz prve roke, namesto da se zanašajo na vsakokratna poročila, ki jih predložijo nadzorovane finančne institucije, in inšpekcijske preglede, ki jih izvajajo nacionalni pristojni organi. Čeprav bi bilo treba politike finančnih subjektov za zmanjševanje tveganj in njihove zakonske obveznosti ohraniti, se od finančnih institucij ne bi smelo zahtevati, da ponovno izvedejo inšpekcijske preglede in revizije, če jih je pred tem izvedel že glavni nadzornik.

4.5.5 Glavni nadzornik in pristojni nacionalni organi

Po zaključku postopka nadzora bodo uresničevanje priporočil glavnega nadzornika nadalje spremljali pristojni nacionalni organi, ki bodo ugotovitve glavnega nadzornika za imenovane ključne tretje ponudnike storitev morda uresničevali po svojem pristopu. EESO priporoča, naj se zagotovi popolna jasnost glede vlog in odgovornosti različnih organov, da bi se izognili položaju, ko razlike v razlagi na vsako od strank ključnih tretjih ponudnikov storitev vplivajo različno glede na njihov pristojni organ, in tako zmanjšali tveganje razdrobljenosti. Ta priporočila bi morala biti tudi v celoti izvršljiva glede na to, da je člen 37 zdaj nejasen glede njihove zavezujoče narave.

4.5.6 Ustavitve uporabe ključnega tretjega ponudnika storitev

DORA daje nacionalnim finančnim regulatorjem pooblastilo, da lahko od strank zahtevajo, naj začasno ustavijo ali opustijo uporabo ponudnika storitev IKT, dokler tveganja, opredeljena v priporočilih, niso odpravljena. Zahteve po takojšnji prekinitvi sodelovanja s ključnim tretjim ponudnikom storitev bi zagotovo vplivale na obstoječe ali prihodnje poslovanje in sprejemanje poslovnih odločitev (npr. z odvrčanjem od naložb v EU) ter morebiti vplivale tudi na finančno stabilnost. Pristojni organi bi morali, preden sprejmejo to odločitev, poleg drugih dejavnikov natančno preučiti tudi potencialni negativni učinek prekinitve izvajanja zadevne storitve na finančne subjekte, ki uporabljajo zadevnega ključnega tretjega ponudnika storitev⁽¹⁾, ter določiti jasna merila za takšno zahtevo in predvideti morebitne popravne ukrepe.

4.5.7 Če se bo ta možnost na koncu ohranila, EESO priporoča, naj bodo finančni subjekti obveščeni dovolj vnaprej in naj imajo na voljo dovolj časa, da prekinejo pogodbeni dogovor s ponudnikom.

4.6 Ohranitev svetovne konkurenčnosti evropskih finančnih podjetij

4.6.1 Z novim okvirom se mora ohraniti sposobnost evropskih finančnih podjetij, da dostopajo do vsaj enakih tehnologij kot njihovi svetovni konkurenti. Finančna podjetja EU konkurirajo v svetovnem merilu, zaradi prihodnjega regulativnega okvira EU pa ne bi smela biti v slabšem položaju, s tem ko bi imela omejen dostop do najnaprednejših tehnologij, vse dokler ponudniki teh tehnologij izpolnjujejo standarde EU glede odpornosti in varnosti.

4.6.2 Tretji ponudniki storitev s sedežem v tretjih državah

Uredba ne bi smela omejevati možnosti oddajanja storitev, ki veljajo za ključne, v izvajanje tretjim ponudnikom storitev s sedežem v tretjih državah. S tem omejevanjem bi se nedvomno omejevali pogodbeni svoboda posameznih subjektov in zmožnost dostopa evropskih finančnih institucij do storitev ponudnikov z visoko dodano vrednostjo, ki jih v Evropi zelo verjetno ne bo dovolj. To je še pomembnejše zato, ker je predlagani okvir nadzora omejen na finančni sektor, s čimer se vzpostavljajo neenaki konkurenčni pogoji za druge akterje, za katere ta uredba ne velja, in bi lahko sčasoma prispeval k povečanju tveganja koncentracije, kar je prav to, kar se želi z aktom DORA preprečiti.

⁽¹⁾ Eno od meril za imenovanje ponudnika storitev IKT za ključnega tretjega ponudnika storitev IKT bi bila stopnja nadomestljivosti tega ponudnika storitev, ob upoštevanju, da ni resničnih alternativ, ali da so težave pri delni ali popolni selitvi storitev (člen 28(2)). Če bi finančne institucije prekinile sodelovanje s ključnim tretjim ponudnikom storitev, bi storitev, ki jo je ta izvajal, težko prenesle na drugega ponudnika. Poleg tega bi zahteva, da se izpostavljene finančne institucije preusmerijo k drugemu ponudniku storitev, na koncu prispevala k večji koncentraciji na evropskem trgu, kar bi bilo v izrecnem nasprotju z namenom te uredbe.

4.6.3 Kazni na podlagi svetovnega prometa

Akt DORA predvideva kazni, ki se glede na svetovni promet naložijo ponudnikom storitev IKT, če ne izpolnijo zahtev finančnih nadzornikov EU. Z nesorazmerno uporabo teh kazni bi lahko svetovne ponudnike storitev IKT odvrnili od zagotavljanja storitev finančnim podjetjem EU, zaradi česar bi slednja lahko dejansko imela na voljo manjšo izbiro ponudnikov. Poleg tega bi lahko to neključne tretje ponudnike storitev zaradi strahu, da bodo kaznovani z nesorazmernimi denarnimi kaznimi, odvrnilo od tega, da bi se odločili za sodelovanje v sistemu nadzora, zaradi česar bi se zmanjšala konkurenca na predhodnem trgu. EESO se zavzema za to, da se v sistemu kazni uvede določena raven sorazmernosti, kar je ključno za preprečevanje odvrčanja ponudnikov storitev IKT, ki želijo storitve izvajati za finančne subjekte EU.

4.7 Dogovor o izmenjavi informacij

4.7.1 Pravočasna izmenjava informacij je bistvena za učinkovito zaznavanje napadnih vektorjev ter prepoznavanje in preprečevanje morebitnih groženj, zato EESO pozdravlja določbo, ki finančnim institucijam omogoča sklepanje prostovoljnih dogovorov o izmenjavi informacij o kibernetičnih grožnjah.

4.7.2 EESO priporoča tudi, naj organi EU v pogoje tega predloga vključijo jasno podlago, ki bi omogočala izmenjavo osebnih podatkov (kot so naslovi IP), saj bi se s tem zmanjšala negotovost in povečala sposobnost finančnih subjektov, da okrepijo svoje obrambne zmogljivosti, bolje prepoznavajo grožnje in zmanjšajo tveganje širjenja negativnih učinkov med njimi. Zaradi zaupne in občutljive narave podatkov je potrebna dodatna jasnost.

V Bruslju, 24. februarja 2021

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Christa SCHWENG

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropski centralni banki, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Evropski investicijski banki – Letna strategija za trajnostno rast 2021

(COM(2020) 575 final)

(2021/C 155/07)

Poročevalec: **Krzysztof BALON**

Zaprosilo	Evropska komisija, 11. 11. 2020
Pravna podlaga	člen 304 PDEU
Pristojnost	strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	12. 2. 2021
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	25. 2. 2021
Plenarno zasedanje št.	558
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	237/2/22

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) z zadovoljstvom ugotavlja, da je v uredbi o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost ⁽¹⁾ končno potrjen pomen resničnega vključevanja organizacij civilne družbe in socialnih partnerjev v razvoj nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost. Zavzema se tudi za uvedbo obveznega načela pogojenosti, ki bo vlade zavezovalo k vključevanju socialnih partnerjev in drugih organizacij civilne družbe v načrtovanje in izvajanje nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost ter drugih instrumentov večletnega finančnega okvira na podlagi minimalnih standardov, opredeljenih na ravni EU.

1.2 EESO je prepričan, da sta za učinkovito izvedbo skupnih ukrepov v okviru letne strategije za trajnostno rast 2021 in uspešno uporabo evropskega mehanizma za okrevanje in odpornost nujna izboljšanje pogojev za gospodarski razvoj, zlasti pa še naprej popolnoma delujoč enotni trg, zlasti z vidika preprečevanja motenj v prostem pretoku oseb in blaga. Ohranjanje odprtih meja v schengenskem območju je še vedno ključnega pomena za okrevanje in krepitev odpornosti, pa tudi za spodbujanje evropske solidarnosti in identitete. EESO opozarja, da države članice ne bi smele uvajati nobenih ureditev, ki bi – neposredno ali posredno – omejevale svobodo gibanja, razen če so bile usklajene na ravni EU.

1.3 EESO ugotavlja, da javni dolg zaradi najemanja posojil, potrebnih za financiranje programov v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost, ne bi smel bremeniti prihodnjih generacij EU. Zato priporoča državam članicam, naj sredstva iz mehanizma namenijo za proračunske odhodke, povezane s sedanjo krizo, in naj sedanje razmere obravnavajo kot priložnost, da bi naša gospodarstva in družbe postala trajnostna in pravična. Vendar EESO tudi priznava, da so javne naložbe v infrastrukturo in izobraževanje nujne, da bi prihodnjim generacijam zagotovili ekonomsko, socialno in okoljsko vzdržnost, hkrati pa so tudi podlaga za dolgoročno blaginjo, prihodke in konkurenčnost.

1.4 Ker so posojila v okviru instrumenta izredno sredstvo, uporabljeno v izrednih razmerah, EESO hkrati predlaga, da se jih v fiskalnem okviru EU srednjeročno ne upošteva v proračunskem primanjkljaju posameznih držav članic EU. Poleg tega je odločilnega pomena nadaljevati fiskalno politiko, ki podpira gospodarski razvoj, zato EESO svari pred prezgodnjo opustitvijo podpornih ukrepov, kot je splošna odstopna klavzula, in se zavzema za uvedbo novih fiskalnih pravil, ki bi upoštevala družbeno in gospodarsko stvarnost po pandemiji.

⁽¹⁾ Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. februarja 2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost (UL L 57, 18.2.2021, str. 17).

1.5 EESO pozdravlja, da se v letni strategiji trajnostne rasti 2021 ustrezno obravnavajo izzivi v zvezi s pandemijo COVID-19 v okviru evropskega zelenega dogovora. To pomeni, da se bodo še naprej izvajale dejavnosti za spodbujanje bolj trajnostnega in socialno vključujočega ekonomskega modela, zlasti pa prehoda z običajnega modela rasti na model, ki je okolju prijazen. Vendar poudarja, da bo zeleni prehod uspel le, če bodo nacionalni načrti za okrevanje in odpornost skladni s teritorialnimi načrti za pravični prehod, ki se predlagajo v okviru mehanizma za pravični prehod.

1.6 EESO meni, da bi morala digitalna preobrazba prispevati ne le k rasti produktivnosti, temveč tudi h kakovostnejšemu izobraževanju ter večjemu političnemu, družbenemu in kulturnemu udejstvovanju vseh prebivalcev EU. Pri podpiranju enakega dostopa do digitalne infrastrukture, opreme in kompetenc bi bilo treba posebno pozornost nameniti starejšim, invalidom, osebam, ki jim grozi socialna izključenost, in drugim ranljivim skupinam. EESO meni, da bi moral biti eden od ciljev digitalne preobrazbe splošni dostop vseh prebivalcev EU do širokopasovnega interneta kot brezplačne javne storitve.

1.7 EESO obžaluje, ker je v strategiji premalo pozornosti namenjene socialnim vprašanjem, predvsem glede na nujno potrebo po doslednem izvajanju evropskega stebra socialnih pravic. Ravno tako z zaskrbljenostjo ugotavlja, da pristop, ki se predlaga v strategiji, ni popolnoma trajnosten. Prizadevanja za hiter prehod na zeleno in digitalno gospodarstvo namreč ne smejo povzročiti nadaljnega naraščanja revščine in poglobljanja socialne izključenosti. Ključno bo poskrbeti za to, da bodo koristi gospodarskega okrevanja enakomerno porazdeljene, kar bo prispevalo ne le k večji socialni pravičnosti, temveč tudi k stabilizaciji povpraševanja, kar je pogoj za gospodarsko okrevanje.

1.8 EESO meni, da lahko sedanji družbeno-gospodarski položaj mladih, med drugim odlaganje ključnih življenjskih odločitev, na primer o tem, da si ustvarijo družino, negativno vpliva na prihodnji razvoj EU. Zato poziva k nemotenemu izvajanju okrepljenega jamstva za mlade in spremljajočih pobud.

1.9 Eden od načinov za zagotavljanje stabilnosti javnih financ bi moralo biti po mnenju EESO povečanje učinkovitosti obstoječih in uvajanje novih instrumentov za boj proti davčnim utajam, neprijavljenemu delu in sivi ekonomiji, ki je povezana s pomanjkljivo zaščito pravic delavcev, pranju denarja in korupciji, tudi glede nadnacionalnih družb, tako na ravni EU kot v državah članicah.

1.10 EESO predlaga, da se skupne, usklajene evropske vodilne pobude, ki jih predlaga Evropska komisija, pregledajo, da bi se bolj upoštevali socialni vidiki prehoda, na njihov seznam pa naj se dodata razvoj socialnega gospodarstva v povezavi z akcijskim načrtom za socialno gospodarstvo ter enak dostop do cenovno dosegljivih in visokokakovostnih sistemov zdravstvenega varstva in socialnih storitev.

1.11 EESO priporoča, naj Komisija pripravi dodaten dokument, v katerem bo na jasnejši in enostavnejši način predstavila vsebino sporočila, da bodo organizacije civilne družbe lahko razpravljale o njem.

2. Uvod

2.1 Evropska komisija je 17. septembra 2020 objavila sporočilo *Letna strategija za trajnostno rast 2021* ⁽²⁾, 11. novembra 2020 pa je EESO zaprosila za mnenje o tem dokumentu. EESO v celoti podpira vodilno misel iz sporočila Komisije, namreč da je treba zaradi nenadne in globoke recesije, ki jo je povzročila pandemija COVID-19, zaščititi državljane EU, njihovo zdravje in delovna mesta, hkrati pa v celotni EU zagotoviti pravičnost, vzdržnost in makroekonomsko stabilnost.

2.2 Strategija se osredotoča na premoščanje nenadne in globoke recesije, ki jo je povzročila pandemija COVID-19, ob sočasnem zagotavljanju nemotene delovanja enotnega trga in nadaljevanju trajnostnega, pravičnega in demokratičnega prehoda v smeri evropskega zelenega dogovora v skladu s cilji OZN glede trajnostnega razvoja. EESO pri tem ugotavlja, da je dokument vsebinsko bolj srednjeročno naravnani, čeprav je v naslovu navedeno leto 2021.

⁽²⁾ COM(2020) 575 final.

2.3 Komisija opozarja na prelomen pomen dogovora o naslednjem večletnem finančnem okviru in instrumentu *Next Generation EU*, vključno z mehanizmom za okrevanje in odpornost, ki ga je Evropski svet dosegel 21. julija 2020. Dogovor je bil dokončno potrjen decembra 2020, ko ga je odobril Evropski parlament, kar je omogočilo začetek veljave z njim povezane zakonodaje na evropski ravni. Enako pomembno pa je, da države članice v skladu s svojimi ustavnimi postopki hitro odobrijo sklep o virih lastnih sredstev, da bo Komisija lahko najela posojila na trgu za financiranje programov v okviru tega instrumenta.

2.4 EESO se strinja s stališčem v sporočilu, da je za učinkovito izvajanje skupnih ukrepov v okviru letne strategije za trajnostno rast 2021 ter za uspešno uporabo evropskega mehanizma za okrevanje in odpornost bistveno, da enotni trg še naprej v celoti deluje, zlasti zaradi preprečevanja motenj v prostem pretoku oseb in blaga. Zato EESO pozdravlja priporočilo Sveta o skupnem in usklajenem pristopu k omejevanju prostega gibanja, sprejeto 12. oktobra 2020⁽³⁾. Ohranjanje odprtih meja v schengenskem območju, brez uvajanja kontrol na meji, je ključnega pomena za okrevanje in krepitev odpornosti, pa tudi za spodbujanje evropske solidarnosti in identitete. Države članice ne bi smele uvajati nobenih ureditev, ki bi neposredno ali posredno omejevale svobodo gibanja, razen če so bile usklajene na ravni EU.

2.5 EESO meni, da bodo ukrepi za zagotavljanje ugodnih pogojev za podjetja zasebnemu sektorju omogočili, da izpolni svojo vlogo pri uresničevanju ciljev strategije. Med takšne ukrepe bi lahko sodili zmanjšanje upravnega bremena za MSP, znižanje ovir za vstop na trg za nova podjetja, odprava pomanjkanja nujnih znanj in spretnosti, lažje financiranje poslovnih projektov in prilagoditev pravil novim gospodarskim tveganjem.

2.6 Okoljska trajnost, produktivnost, pravičnost in makroekonomska stabilnost, ki so v Letni strategiji za trajnostno rast 2021 opredeljene kot ključne razsežnosti, so v središču evropskega semestra in ostajajo vodilna načela načrtov držav članic za okrevanje in odpornost. EESO hkrati opozarja, da je treba priporočila, ki jih je Svet pripravil v preteklih letih v okviru evropskega semestra, pregledati in oceniti, ali so izvedljiva v gospodarskih in družbenih razmerah, ki jih je povzročila pandemija.

3. Evropski mehanizem za okrevanje in odpornost – za trajnostno konkurenčnost

3.1 Mehanizem za okrevanje in odpornost, ki je temeljni element pobude *Next Generation EU*, mora biti eden glavnih orodij za okrevanje gospodarstva. Z njegovim učinkovitim izvajanjem bi lahko do leta 2024 ustvarili 2-odstotno rast BDP in 2 milijona novih delovnih mest⁽⁴⁾. EESO ob tem poudarja, da je mehanizem kratkoročno sicer usmerjen predvsem v okrevanje in krepitev odpornosti, vendar bi morala biti njegova glavna naloga v srednje- in dolgoročnem obdobju podpora zelenemu prehodu in digitalni preobrazbi.

3.2 Za zagotovitev sinergij bodo države članice lahko pod določenimi pogoji kombinirale financiranje iz različnih instrumentov, predvsem iz kohezijske politike EU in mehanizma za okrevanje in odpornost. Pri tem je nujno, da povečajo sposobnost črpanja sredstev EU, med drugim z ustreznimi mehanizmi pravne države in dobrega upravljanja, kakovostno javno upravo in učinkovitim bojem proti korupciji. Poleg tega morajo evropski semester prilagoditi začetku delovanja mehanizma, kar med drugim pomeni, da morajo nacionalni reformni program ter načrt za okrevanje in odpornost združiti v enem samem skupnem dokumentu.

3.3 EESO z zadovoljstvom ugotavlja, da je bila v okviru mehanizma uvedena preglednica rezultatov, ki se bo posodabljala vsakih šest mesecev, in meni, da bo prispevala k večji preglednosti, kar lahko zelo dobro vpliva na povečanje zaupanja med državami članicami. Pomagala bo tudi pri spremljanju razdeljevanja in uporabe sredstev, pa tudi pri razširjanju primerov najboljše prakse iz držav, v katerih se sredstva uporabljajo.

3.4 Hkrati se EESO zaveda potencialnega tveganja, da bi države članice sredstva iz mehanizma uporabile za kritje proračunskih odhodkov, ki niso povezani s krizo. Zato priporoča strog nadzor nad njihovo usmerjeno porabo.

⁽³⁾ COVID-19: Svet sprejel priporočilo za usklajevanje ukrepov, ki vplivajo na prosto gibanje.

⁽⁴⁾ COM(2020) 575 final, str. 2.

3.5 EESO meni, da je bila pobuda *Next Generation EU* pripravljena in sprejeta v pravi obliki in ob pravem času. Finančna podpora v okviru te pobude bo omogočila okrevanje gospodarstva in lahko EU pomaga, da bo zaradi javnih naložb v infrastrukturo, izobraževanje in boj proti podnebnim spremembam po krizi še močnejša in odpornejša. Vendar je treba opozoriti, da bo treba posojila, ki so bila najeta za financiranje programov v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost, vrniti. Komisija bi lahko v sporočilu predstavila še en scenarij za financiranje načrta, pri katerem bi upoštevala možnost, da v prihodnje pride do novih kriz. Vendar EESO tudi priznava, da so javne naložbe v infrastrukturo in izobraževanje nujne, da bi prihodnjim generacijam zagotovili ekonomsko, socialno in okoljsko vzdržnost, hkrati pa so tudi podlaga za dolgoročno blaginjo, prihodke in konkurenčnost.

4. Zeleni prehod

4.1 EESO pozdravlja, da se izzivi v zvezi s pandemijo COVID-19 ustrezno obravnavajo v okviru evropskega zelenega dogovora. To pomeni, da se bodo – kljub turbulencam, ki jih povzroča globalni izziv COVID-19 – še naprej izvajale že opredeljene dejavnosti za spodbujanje bolj trajnostnega in socialno vključujočega ekonomskega modela, ciljev trajnostnega razvoja, zlasti pa prehoda z običajnega modela rasti na model, ki je okolju prijazen. S prehodom na evropski zeleni dogovor se odpirajo posebne priložnosti za razvoj podjetij, ki temelji na modelu socialne ekonomije.

4.2 V zvezi s tem EESO podpira stališče evropskih institucij, da bi moral vsak nacionalni načrt za okrevanje in odpornost nameniti najmanj 37 % odhodkov za cilje, povezane s podnebjem.

4.3 EESO poudarja, da bo zeleni prehod uspel le, če bodo nacionalni načrti za okrevanje in odpornost skladni s teritorialnimi načrti za pravični prehod, ki se predlagajo v okviru mehanizma za pravični prehod.

5. Digitalna preobrazba in produktivnost

5.1 EESO podpira določitev vsaj 20-odstotne ravni odhodkov, povezanih z digitalnim področjem, v nacionalnih načrtih za okrevanje in odpornost.

5.2 Hkrati svari pred tem, da bi se digitalizacija obravnavala zgolj kot instrument za krepitev produktivnosti. Digitalna preobrazba bi morala prispevati k izboljšanju splošnega izobraževanja, večji kakovosti življenja ter večjemu političnemu, družbenemu in kulturnemu udejstvovanju vseh prebivalcev EU.

5.3 EESO se glede tega strinja s stališčem, ki ga je Komisija izrazila v sporočilu, da je treba podpirati enak dostop do digitalne infrastrukture, opreme in kompetenc. Meni, da je treba posebno pozornost nameniti spodbujanju dostopa in digitalnih kompetenc starejših, invalidov in tistih, ki jim grozi socialna izključenost. Ugotavlja tudi, da bi moral biti eden od ciljev digitalne preobrazbe splošni dostop vseh prebivalcev EU do širokopasovnega interneta kot brezplačne javne storitve.

6. Pravičnost

6.1 Pandemija COVID-19 je razkrila nujno potrebo po ukrepih za okrepitev socialne pravičnosti. Kriza bo po vsej verjetnosti poglobila socialne neenakosti, med drugim razlike v bogastvu in dohodku pri dostopu do zdravstvene oskrbe, izobraževanja in stanovanj, pa tudi razlike v pričakovani življenjski dobi. Mnogi državljani EU se bodo v letu 2021 soočili z vse večjo revščino, socialno izključenostjo, strahom pred prihodnostjo in izgubo blaginje. V takšnih razmerah bo ključno enakomerno porazdeliti koristi gospodarskega okrevanja, da se doseže večja socialna pravičnost in stabilizira povpraševanje, kar je pogoj za okrevanje gospodarstva.

6.2 Krizo, s katero se soočamo, je treba razumeti tudi kot priložnost za preoblikovanje družbeno-gospodarskega modela v Evropi. Mehanizem za okrevanje in odpornost bi moral spodbujati evropski model gospodarskega in družbenega razvoja na temelju socialnega vključevanja ter ustvarjanja in podpiranja visokokakovostnih delovnih mest^(?).

(?) *How good is your job? Measuring and assessing job quality (Kako dobra je vaša zaposlitev? Merjenje in ocenjevanje kakovosti zaposlitev)* (OECD, februar 2016).

6.3 V strategiji je premalo pozornosti namenjene socialnim vprašanjem. To se zlasti nanaša na nujno potrebo po doslednem izvajanju evropskega stebra socialnih pravic na ravni držav članic, ki morajo ukrepati za zagotavljanje enakih možnosti, vključujočega izobraževanja, pravičnih delovnih pogojev, univerzalnega dostopa do storitev splošnega pomena in njihove cenovne dostopnosti ter ustreznega socialnega varstva. Prizadevanja za hiter prehod na zeleno in digitalno gospodarstvo ne smejo povzročiti nadaljnjega naraščanja revščine in socialne izključenosti. Zato za učinkovit odziv na posledice pandemije COVID-19 ni dovolj zgolj skrbno spremljanje gospodarskih učinkov. Spremljati je treba tudi socialne kazalnike, pa ne le z vidika zaposlovanja, temveč tudi z vidika socialne izključenosti, naraščajočih razlik in diskriminacije.

6.4 Kriza je pokazala, kako pomembno je ohraniti obstoječa delovna mesta in ustvariti nova ter okrepiti sisteme socialne varnosti. Milijoni ljudi, ki delajo brez socialne zaščite, so izgubili možnosti za preživetje. Zato so nujne reforme za kakovostnejše in varnejše zaposlitve ter za ohranitev in razvoj programov zaposlovanja. EESO se strinja s splošnim ciljem, da si je treba še naprej prizadevati za zblíževanje plač in določitev ustreznih minimalnih plač v državah članicah ter za krepitev sistemov kolektivnih pogajanj in vloge socialnih partnerjev po vsej EU v skladu z nacionalnimi sistemi, ki urejajo odnose med delodajalci in delojemalci. Komisija je predstavila predlog direktive, ki vključuje te cilje, EESO pa trenutno pripravlja mnenje o tem predlogu. Poziva tudi k zagotovitvi ustreznih ravni varnosti in dostojnega življenja za tiste, ki so izgubili službo.

6.5 EESO z zadovoljstvom ugotavlja, da sporočilo vključuje prizadevanja za večjo družbeno-gospodarsko kohezijo in za okrepljeno spodbujanje zaposlovanja mladih, žensk, tveganih skupin in oseb, ki jim grozi socialna izključenost. Vendar hkrati poudarja, da so potrebna še večja prizadevanja na tem področju ter pogumne in konkretne pobude in spodbude za ukrepe in podporo vseh zainteresiranih strani.

6.6 EESO z zaskrbljenostjo ugotavlja, da v strategiji ni dovolj upoštevan sedanji družbeno-gospodarski položaj mladih, med drugim dejstvo, da odlagajo ključne življenjske odločitve, na primer o tem, da bi si ustvarili družino, kar lahko negativno vpliva na prihodnji razvoj EU. Zato poziva k hitremu izvajanju okrepljenega jamstva za mlade in podobnih pobud, ki bodo mladim olajšale dostop do trga dela in različnih oblik podpore. Sicer bi lahko – popolnoma v nasprotju z idejo *Next Generation EU* – nastala t. i. „korona generacija“, ki nikoli ne bo v celoti razvila svojega potenciala.

6.7 Še ena skupina, ki jo je kriza zelo prizadela, so starejši delavci, ki so izrinjeni s trga dela, kar spodkopava socialno ravnovesje med generacijami in hkrati negativno vpliva na sedanje in prihodnje sisteme socialne varnosti.

6.8 EESO pozdravlja namen strategije, da se spodbuja konvergenca in poveča odpornost regij ter tako zmanjšajo teritorialne razlike. Vendar je zaskrbljujoče, da so bila sredstva za Sklad za pravični prehod okrnjena v primerjavi s prvotnim predlogom Evropske komisije, toliko bolj, ker bodo nujni neposredne javne naložbe, ustvarjanje alternativnih industrijskih panog in ustanavljanje novih podjetij na področjih, na katere bo podnebni prehod najbolj vplival. V zvezi s tem EESO opozarja tudi, da je treba spretno prilagoditi pravila državne pomoči.

6.9 EESO meni, da uresničevanje vizije, predlagane v strategiji, morda ne bo deležno popolnega sprejemanja in razumevanja, saj ni novih mehanizmov upravljanja, s katerimi bi se lahko državljani in podjetja, pa tudi javni in zasebni akterji na lokalni in regionalni ravni proaktivno vključili v postopek opredeljevanja in reševanja problemov na lokalni ravni. Tukaj bi bile lahko v pomoč vrednote evropskega modela deljenega upravljanja, ki je opisan v beli knjigi iz leta 2001.

7. Makroekonomska stabilnost

7.1 EESO se zavzema za iskanje ravnovesja med stabilnostjo javnih financ in podporo gospodarskemu razvoju na podlagi aktivne politike javnih naložb in sistema javnega naročanja, ki upošteva socialne cilje. Okrevanje gospodarstva in družbe ter zeleni prehod in digitalna preobrazba bodo odvisni ne le od zasebnih naložb, temveč tudi od ustreznega javnega financiranja.

7.2 Za stabilnost javnih financ je po mnenju EESO nujno povečati učinkovitost obstoječih instrumentov in uvesti nove, tako na ravni EU kot v državah članicah, za boj proti davčnim utajam, neprijavljenemu delu, prepogostim oblikam zaposlitve, pri katerih pravice delavcev niso dovolj zaščitene, sivi ekonomiji, pranju denarja in korupciji, tudi glede nadnacionalnih družb.

7.3 Nujno je nadaljevati fiskalno politiko, ki se zavzema za krepitev zaupanja, odpravljanje neenakosti in izogibanje dodatnim tveganjem. Zato EESO sviri pred prezgodnjo opustitvijo podpornih ukrepov, kot je splošna odstopna klavzula. Če se bo ta uporabljala samo do konca leta 2021, bodo morale države članice od leta 2022 dalje postopoma zmanjševati svoje primanjkljaje. Posojila v okviru mehanizma bodo zanje priložnost, da spodbudijo rast in likvidnost svojih gospodarstev, hkrati pa bodo s temi posojili povečale svoje proračunske primanjkljaje. S tem prihaja do paradokсне situacije, da bodo možnosti za spodbuditev rasti, ki jih nudijo posojila v okviru mehanizma, morda omejene, če bodo morale države članice hkrati sprejemati še ukrepe za konsolidacijo javnih financ.

7.4 Glede na to, da so ta posojila izreden ukrep, sprejet v izrednih razmerah, je morda smiselno uvesti posebna pravila za njihovo obravnavanje v fiskalnem okviru EU, na primer to, da se ne upoštevajo v proračunskem primanjkljaju države članice.

7.5 Poleg tega EESO predlaga uvedbo novih fiskalnih pravil, ki bodo upoštevala gospodarsko in družbeno stvarnost po koncu pandemije.

7.6 EESO se v celoti strinja z navedbo v sporočilu, da je treba zagotoviti visokokakovostno in učinkovito javno upravo ter storitve splošnega pomena, hkrati pa opozarja, da je treba zato v nekaterih državah članicah poskrbeti za dostojne in stabilne pogoje zaposlovanja.

7.7 Proračunski primanjkljaj, ki je povezan s stroški izhoda iz krize, zmanjšuje možnosti za uvedbo enotne evropske valute v državah članicah, ki tega še niso storile, in povečuje nezaupanje v euro. Zato je po mnenju EESO nujno pregledati merila za vstop v euroobmočje, pa tudi izvesti ukrepe za stabilizacijo eura v odnosu do drugih vodilnih valut in kriptovalut.

8. Evropske vodilne pobude

8.1 EESO pozdravlja namen Evropske komisije, da opredeli skupne, usklajene evropske vodilne pobude in izrecno spodbuja države članice k njihovem upoštevanju v svojih nacionalnih načrtih za okrevanje in odpornost.

8.2 Hkrati EESO poziva k pregledu predlaganih pobud, da bi v večji meri upoštevale socialne vidike prehoda in bolj prispevale k doseganju ciljev OZN glede trajnostnega razvoja do leta 2030 ter uresničevanju šestih prednostnih nalog Komisije v obdobju 2019–2024 ⁽⁶⁾.

8.3 EESO poleg tega predlaga, da se na seznam evropskih vodilnih pobud vključijo razvoj socialnega gospodarstva v povezavi z evropskim akcijskim načrtom za socialno gospodarstvo ter ukrepi za spodbujanje enakega dostopa do cenovno dosegljivih in visokokakovostnih zdravstvenih sistemov ter socialnih storitev ob upoštevanju lokalnih posebnosti.

9. Vloga civilne družbe ter socialni dialog in dialog z državljani

9.1 Da bi EU premagala krizo in uspešno izvajala pobudo *Next Generation EU*, morajo pri tem sodelovati vsi njeni državljani. Zato EESO z zadovoljstvom ugotavlja, da je v uredbi o vzpostavitvi mehanizma za okrevanje in odpornost, ki je bila sprejeta decembra 2020, končno potrjen pomen resničnega vključevanja organizacij civilne družbe in socialnih partnerjev v razvoj nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost. V skladu s členom 18(4)(q) uredbe morajo nacionalni načrti za okrevanje in odpornost vključevati povzetek postopka posvetovanj z lokalnimi in regionalnimi organi, socialnimi partnerji, organizacijami civilne družbe, mladinskimi organizacijami in drugimi zainteresiranimi stranmi, ki je bil izveden

⁽⁶⁾ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_sl.

za pripravo in izvajanje načrta, pa tudi informacije, kako se njihov prispevek upošteva v načrtu. EESO opozarja na ključno vlogo socialnih partnerjev in drugih organizacij civilne družbe pri načrtovanju, izvajanju in ocenjevanju dejavnosti tako v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost kot tudi drugih elementov evropskega semestra v državah članicah.

9.2 EESO pozdravlja dejstvo, da je demokracija vključena v sporočilo kot ena ključnih vrednot ukrepov, ki se sprejemajo v zvezi s strategijo. Hkrati opaža, da gre zgolj za priporočila, ki niso dovolj upoštevana pri načrtovanih ukrepih, na primer za izvajanje evropskih vodilnih pobud ali pa priznavanje partnerske vloge organizacij civilne družbe kot ključnih akterjev participativne demokracije.

9.3 Odrekanja in omejitve, ki so posledica krize, bo veliko lažje prenašati, če bodo organizacije civilne družbe obsežno vključene v upravljanje krize in organizacijo informativnih kampanj, predvsem na lokalni in regionalni ravni. Lokalni mediji in izobraževalne ustanove bi morali podpreti civilno družbo na tem področju, države članice pa bi bilo treba spodbujati k finančni podpori tovrstnih dejavnosti, tudi s sredstvi EU, kadar je to možno.

9.4 EESO odločno poziva države članice, regije in lokalne oblasti, naj v praksi uresničijo model soustvarjanja, ki ga zagovarja Komisija, in naj politike, programe in ukrepe pripravljajo *skupaj* z državljani EU namesto *zanje*.

9.5 EESO je že večkrat pozval k tesnejšemu vključevanju socialnih partnerjev in drugih organizacij civilne družbe v proces evropskega semestra. Dosledno upoštevanje načela partnerstva pri načrtovanju, izvajanju in ocenjevanju nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost je – v času krize še bolj kot kdaj koli prej – pogoj za njihovo uspešno uresničitev. Kakovost dialoga z družbo in javnih posvetovanj se je zlasti v prvi fazi krize močno poslabšala. To je v mnogih primerih vodilo k slabi kakovosti zakonodaje in težavam pri njenem izvajanju, zlasti za podjetja. EESO poleg tega opozarja, da v sporočilu Komisije niso omenjena kolektivna pogajanja.

9.6 S tega vidika in ob upoštevanju prispevkov držav članic za pripravo resolucije o vlogi civilne družbe v nacionalnih načrtih za okrevanje in odpornost EESO izrecno podpira uvedbo obveznega načela pogojenosti, ki bo vlade zavezovalo k vključevanju civilne družbe v načrtovanje in izvajanje teh načrtov na podlagi minimalnih standardov, opredeljenih na ravni EU.

9.7 EESO ravno tako opozarja na ključen pomen dialoga z mlajšo generacijo v EU – *Next Generation EU* – kamor sodi tudi dialog v okviru mladinskih organizacij.

9.8 Jezik, ki ga Komisija uporablja v sporočilu, naslovljenemu na institucije in organe EU, ni razumljiv za širšo populacijo EU, zato bodo organizacije civilne družbe o sporočilu težko razpravljale⁽⁷⁾. EESO zato predlaga, naj Komisija pripravi dodaten dokument, v katerem bo bolj jasno in preprosto predstavila vsebino sporočila.

V Bruslju, 25. februarja 2021

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Christa SCHWENG

⁽⁷⁾ Dober primer uporabe preprostega jezika v sporočilih Komisije je dokument COM(2020) 698 final.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi rezerve za prilagoditev na brexit

(COM(2020) 854 final – 2020/0380 (COD))

(2021/C 155/08)

Glavni poročevalec: **Florian MARIN**

Zaprosili	Evropski parlament, 18. 1. 2021 Evropski svet, 20. 1. 2021
Pravna podlaga	člen 175(3) in člen 304 PDEU
Pristojnost	strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo
Datum sprejetja na plenarnem zasedanju	24. 2. 2021
Plenarno zasedanje št.	558
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	242/0/2

1. Sklepi in priporočila

1.1 Po mnenju EESO je izstop Združenega kraljestva iz EU (brexit) izredno zapleten in težek proces. Sporazum o trgovini in sodelovanju med EU in Združenim kraljestvom ⁽¹⁾ sicer odpravlja del gospodarske in socialne škode, ki bi jo povzročil scenarij brez dogovora, vendar je prihodnje gospodarske in finančne izgube v tako zgodnji fazi zelo težko količinsko opredeliti. Nedvomno so potrebni usmerjeni in hitri ukrepi za ublažitev gospodarskih in socialnih posledic.

1.2 Novo partnerstvo postavlja sedanjo gospodarsko, družbeno in trgovinsko soodvisnost EU in Združenega kraljestva na veliko preizkušnjo. EESO že ugotavlja negativne posledice za čezmejno mobilnost ter ovire za trgovino z blagom in storitvami, kar bi lahko privedlo do izgube delovnih mest in stečajev podjetij, zlasti MSP. V sedanjem prilagoditvenem obdobju sta izrednega pomena večja prožnost in več razumevanja v odnosu do zainteresiranih strani v EU.

1.3 EESO pozdravlja vzpostavitev rezerve za prilagoditev na brexit (v nadaljnjem besedilu: rezerva) ⁽²⁾ v okviru posebnih instrumentov zunaj zgornjih mej proračuna EU iz večletnega finančnega okvira ⁽³⁾. Meni, da sta kohezija in solidarnost med državami članicami temeljni vrednoti EU, in ceni dejstvo, da se bo rezerva uporabljala retroaktivno, tj. od julija 2020 dalje.

1.4 Pravice delavcev je treba takoj zaščititi, o vzajemnem priznavanju kvalifikacij pa se je treba še naprej pogajati. EESO priporoča, naj vse države članice takoj začnejo organizirati informacijske kampanje za krepitev ozaveščenosti državljanov glede novih pravil, ki so zdaj v veljavi. Da bodo ta prizadevanja res uspešna, je treba vanje v celoti vključiti socialne partnerje in organizacije civilne družbe. Sindikati ter organizacije delodajalcev in civilne družbe imajo ključno vlogo pri vzpostavljanju trdnega gospodarskega in socialnega partnerstva z Združenim kraljestvom.

1.5 EESO predlaga, naj se za ribištvo vzpostavi popolnoma ločena rezerva, namenjena podpori le temu sektorju. Posebno pozornost bi bilo treba nameniti tudi drugim sektorjem, kot sta turizem in kmetijstvo. Razmisliti bi bilo treba tudi o ustreznih naložbah v infrastrukturo in podpori za državljane EU, ki se po brexitu vračajo v domovino.

⁽¹⁾ Sporazum o trgovini in sodelovanju med Evropsko unijo in Evropsko skupnostjo za atomsko energijo na eni strani ter Združenim kraljestvom Velika Britanija in Severna Irska na drugi strani (UL L 444, 31.12.2020, str. 14).

⁽²⁾ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi rezerve za prilagoditev na brexit (COM(2020) 854 final – 2020/0380 (COD)).

⁽³⁾ Dolgoročni proračun EU za obdobje 2021–2027 in sveženj za okrevanje.

1.6 EESO pričakuje, da bodo razprave med zainteresiranimi stranmi o tem, kdo bo dobil največji kos rezerve, dolgotrajne, in meni, da bi bilo treba takoj zagotoviti dodatna sredstva. Glede tega poziva sozakonodajalca, naj povišata predlagano zgornjo mejo.

1.7 EESO poziva vse države članice, naj ukrepajo odgovorno in razpoložljiva sredstva namenijo regijam, podjetjem, delavcem in državljanom, ki jih najbolj potrebujejo. V nasprotnem primeru bi se lahko pojavili dvomi o solidarnosti, na kateri temelji takšna rezerva, in njene možnosti za uspeh bi bile ogrožene.

1.8 Člen 5(1)(a) bi bilo treba spremeniti tako: „ukrepe za pomoč podjetjem, delavcem, ki so v procesu preusposabljanja in poklicne prekvalifikacije, ter lokalnim skupnostim, na katere je izstop negativno vplival“. Poleg tega bi bilo treba člen 5(1)(d) spremeniti tako: „ukrepe za podporo ohranitvi delovnih mest in zaposlovanju, vključno s shemami skrajšanega delovnega časa, prekvalifikacije in usposabljanja v prizadetih sektorjih“. Temu ustrezno bi bilo treba prilagoditi tudi kazalnik 15.4 iz Priloge II.

1.9 Obdobje upravičenosti bi se lahko podaljšalo za dodatni dve leti, da se vsem državam članicam zagotovi dovolj časa za uporabo njihovega deleža rezerve in ublažitev pretresov, ki so posledica izstopa Združenega kraljestva.

1.10 EESO meni, da bi bilo treba majhen del rezerve nameniti za tehnično podporo v primerih, kadar se vzpostavi nov sistem upravljanja, vendar je trdno prepričan, da bi bilo treba največji del rezerve nameniti podpori zaposlovanju in gospodarskim dejavnostim.

1.11 Novi carinski postopki, regulativno breme in naraščajoči stroški prevoza še posebej negativno vplivajo na MSP. Ker MSP večinoma nimajo dovolj upravnih in pravnih zmogljivosti za izvajanje celovitega načrta izrednih ukrepov, EESO poziva, da se jih podpre s specifičnimi ukrepi.

1.12 Kadar je to možno, in v soglasju z Evropsko komisijo, EESO priporoča poenostavljeno obračunavanje stroškov. S poenostavljenimi pravili in manj birokracije v procesu izvajanja bi prispevali k hitrejši porazdelitvi finančnih sredstev.

1.13 EESO poziva, naj se v vsaki državi članici oblikuje odbor za spremljanje, katerega glavna naloga bo odpravljanje morebitnih tveganj, ki bi se lahko pojavila med izvajanjem, in hkrati zagotavljanje formalnega vključevanja civilne družbe vanj. Odbor bi morali sestavljati predstavniki socialnih partnerjev, nevladnih organizacij in javnih ustanov, ki sodelujejo pri uporabi rezerve.

1.14 EESO predlaga, da se zagotovi več jasnosti glede upravljanja, in sicer tako, da se imenuje organ za upravljanje rezerve. Evropska komisija bi morala poskrbeti za enake konkurenčne pogoje med državami članicami.

1.15 EESO poziva k oblikovanju okvira za vmesno ocenjevanje uspešnosti na temelju specifičnih kazalnikov uspešnosti, ki bi jih opredelile države članice, Evropska komisija pa letno ocenjevala. Meni, da se bodo z omejeno uporabo razpoložljivih sredstev sorazmerno povečale negativne gospodarske in socialne posledice brexita.

1.16 Z vključitvijo Evropskega kodeksa dobre prakse za partnerstvo⁽⁴⁾ v okviru evropskih strukturnih in investicijskih skladov v upravljanje rezerve se bo okrepila pomembna vloga zainteresiranih strani in organizacij civilne družbe kot posrednikov.

1.17 Na koncu EESO predlaga, naj Evropska komisija Evropskemu parlamentu in Svetu v treh mesecih od predvidenega roka predloži poročilo o oceni uspešnosti, učinkovitosti in dodane vrednosti rezerve.

⁽⁴⁾ Delegirana uredba Komisije (EU) št. 240/2014 z dne 7. januarja 2014 o Evropskem kodeksu dobre prakse za partnerstvo v okviru evropskih strukturnih in investicijskih skladov (UL L 74, 14.3.2014, str. 1).

2. Uvod

2.1 Sporazum o trgovini in sodelovanju med EU in Združenim kraljestvom, ki je bil podpisan po štirih letih pogajanj, zagotavlja podlago za prihodnje partnerstvo. Sestavljajo ga trije novi stebri:

- sporazum o prosti trgovini,
- novo partnerstvo za varnost državljanov in
- horizontalni sporazum o upravljanju.

2.2 Glavna pravila igre so torej jasna, vendar se morajo državljanji in podjetja prilagoditi novi situaciji ter podrobno preučiti nove omejitve in izzive v posameznih sektorjih. V tako zgodnji fazi je sicer zelo težko oceniti prihodnje gospodarske in finančne izgube, vseeno pa je jasno, da je treba usmerjeno in hitro ukrepati za ublažitev negativnih gospodarskih in socialnih posledic.

2.3 Izstop Združenega kraljestva iz EU je zelo zapleten in težek proces. Države članice bodo morda morale okrepiti nadzorne ukrepe na morju, v pristaniščih in na letališčih za dodatno spremljanje in kontrole pri izdajanju certifikatov in dovoljenj za proizvode ter za skladnost z zahtevami glede sedeža, fitosanitarnimi standardi ter pravili glede etiketiranja in označevanja. Morda bodo morale razmisliti tudi o posebnih kampanjah ozaveščanja o posledicah izstopa za državljanje in podjetja ter te kampanje posodabljati.

2.4 Zaradi novih carinskih in regulativnih kontrol prihaja do zamud in dodatnih stroškov, s tem pa tudi do pogostih motenj v dobavnih verigah. Nova pravila, ki so zdaj v veljavi, in nove zahteve glede skladnosti že vplivajo na običajno poslovanje, zlasti letos, ko se pričakuje največ negativnih posledic. Dodatni davki, ki se zdaj obračunavajo, kot je DDV, lahko ovirajo gospodarske odnose in poslovna partnerstva. Da bi kar najbolj zmanjšali negativne posledice brexita za gospodarstvo EU, so potrebna dejavna prizadevanja vseh zainteresiranih strani: EU, držav članic, delodajalcev, sindikatov, organizacij civilne družbe itd.

2.5 Poleg tega še ni jasno, kako se bodo vzajemno priznavale kvalifikacije, kako bo zagotovljen pretok podatkov in katera pravila bodo veljala za sektor storitev. Nujno so potrebna nadaljnja pogajanja, da se poiščejo izvedljive rešitve, ki bodo koristile obema stranema.

2.6 Po drugi strani se moramo navaditi na dejstvo, da imamo opraviti z dvema različnima trgovina ter dvema različnima regulativnima in pravnima območjema. Ta sprememba je velika ovira za vse zainteresirane strani in bo vplivala tako na javne uprave kot na državljanje in podjetja. Novo partnerstvo postavlja sedanjo gospodarsko, družbeno in trgovinsko soodvisnost EU in Združenega kraljestva na težko preizkušnjo. Negativne posledice za čezmejno mobilnost ter ovire za trgovino z blagom in storitvami so že vidne. To bi lahko privedlo do izgube delovnih mest in stečajev podjetij, zlasti MSP.

2.7 V predlogu uredbe so natančno navedeni upravičeni javni odhodki, kamor sodijo zlasti ukrepi za pomoč podjetjem in lokalnim skupnostim, za podporo zaposlovanju, vključno s preusposabljanjem in usposabljanjem, za ohranitev delovnih mest, določitev pravil za izdajanje certifikatov in dovoljenj, za komuniciranje za krepitev ozaveščenosti ter ukrepi za podporo delovanju na meji.

3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO pozdravlja Sporazum o trgovini in sodelovanju, ki ga sta EU in Združeno kraljestvo podpisala čisto na koncu prehodnega obdobja. Sporazum ureja prihodnje odnose, hkrati pa ščiti celovitost enotnega trga ter zagotavlja pravno varnost in enake konkurenčne pogoje. Odpravlja večino gospodarske in socialne škode, ki bi jo povzročil scenarij brez dogovora, ter ga je mogoče označiti kot konec prvega poglavja v novih odnosih med EU in Združenim kraljestvom. Javne oblasti bi morale v sedanjem prilagoditvenem obdobju pokazati večjo prožnost in več razumevanja v odnosu do

zainteresiranih strani v EU. EU in države članice pa bi morale nameniti posebno pozornost zaščiti enotnega trga ter njegovih delovnih, socialnih, okoljskih in živilskih standardov, da se prepreči tveganje zlorabe tržne moči.

3.2 Sporazum o ničelnih tarifah za trgovino z blagom, če se spoštujejo pravila o poreklu, in na splošno prosti pretok kapitala sta pomembna dosežka. Vendar je EESO zaskrbljen, ker še ni dogovora glede pretoka oseb (od 30. junija 2021 dalje) in storitev. Za povrh se brexit dogaja v času krize zaradi COVID-19, ki je že povzročila naraščanje brezposelnosti in zmanjšanje prihodkov. EESO je izredno zaskrbljen tudi zaradi naraščajočih družbenih neenakosti, ki postajajo vse vidnejše po vsej EU, in ponavlja, da mora biti „izvajanje evropskega stebra socialnih pravic prednostna naloga tudi v kohezijski politiki“⁽⁵⁾.

3.3 Po mnenju EESO je Komisija izbrala ustrezen instrument, ki se bo izvajal v okviru deljenega upravljanja. Uredba bo zagotovila jasno in standardizirano uporabo pravil v vseh državah članicah ter skupne obveznosti poročanja in roke, da se ohranijo enaki konkurenčni pogoji med državami članicami.

3.4 EESO pozdravlja vzpostavitev rezerve za prilagoditev na brexit v okviru posebnih instrumentov zunaj zgornjih meja proračuna EU iz večletnega finančnega okvira, ki je namenjena odpravljanju negativnih gospodarskih in socialnih posledic v vseh državah članicah, podpora podjetjem in zaposlovanju v najbolj prizadetih sektorjih ter pomoči regionalnim in lokalnim skupnostim. Skupni izzivi, kot je brexit, zahtevajo usklajen odziv. EESO meni, da sta kohezija in solidarnost med državami članicami temeljni vrednoti EU.

3.5 Rezerva za prilagoditev na brexit naj bi dopolnila dodatna sredstva, ki so na voljo z instrumentom Next Generation EU⁽⁶⁾ in večletnim finančnim okvirom. Je popolnoma nov instrument, s katerim bi zagotovili podporo za blažitev negativnih posledic izstopa Združenega kraljestva iz EU, hkrati pa okrepi ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo ter ohranjali delovna mesta. EESO je že predlagal, „naj Komisija razmisli o vzpostavitvi instrumenta EU, s katerim bi v prihodnosti lahko obvladovali tovrstne politične situacije in krize“⁽⁷⁾.

3.6 Sindikati ter organizacije delodajalcev in civilne družbe imajo ključno vlogo pri vzpostavljanju trdnega gospodarskega in socialnega partnerstva z Združenim kraljestvom.

3.7 EESO pozdravlja navedbo, da so do rezerve upravičene vse države članice in da bo 80 % dodeljenega predfinanciranja izplačanega že v letu 2021. To je jasen dokaz evropske solidarnosti in usklajenega pristopa za ublažitev kratkoročnih posledic brexita.

3.8 Pri predlagani metodi dodeljevanja se upoštevata pomen trgovine z Združenim kraljestvom kakor tudi pomen ribištva, vendar bi bilo treba po mnenju EESO obe področji ločiti. Formula dodelitve, ki jo predlaga Komisija, v osnovi pomeni, da naj bi faktor, povezan z ribištvom, znašal 600 milijonov EUR. Zato EESO predlaga, da se za ta sektor vzpostavi popolnoma ločena rezerva, ki bo namenjena izključno podpori ribištvu. Posebno pozornost bi bilo treba nameniti tudi drugim sektorjem, kot sta turizem in kmetijstvo.

3.9 Zelo jasno je tudi, da gre pri tej rezervi za sklad za prilagoditev, namenjen odpravi gospodarskih in socialnih posledic brexita. EESO meni, da rezerva v višini 5,4 milijarde EUR ne zadošča za ublažitev negativnih posledic brexita. Zato meni, da bi bilo treba takoj zagotoviti dodatna sredstva, bodisi z dodatnim proračunom za rezervo ali preko ločenih skladov. Glede tega poziva sozakonodajalca (Parlament in Svet), naj povišata predlagano zgornjo mejo.

3.10 EESO meni, da brexit na nekatere sektorje bolj vpliva kot na druge. V okviru rezerve bi bilo treba med drugim prednostno obravnavati tudi kmetijstvo in turizem ter jima nameniti razpoložljiva sredstva. Turizem je izredno prizadela kriza zaradi COVID-19, brexit pa bo v tem sektorju ustvaril še več ovir. Tudi kmetje so močno prizadeti v državah, kot sta na primer Irska in Nizozemska.

⁽⁵⁾ Mnenje EESO o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj in Kohezijskem skladu, (UL C 62, 15.2.2019, str. 90).

⁽⁶⁾ NextGenerationEU.

⁽⁷⁾ Mnenje EESO o spremembi Solidarnostnega sklada v primeru izstopa brez dogovora (UL C 14, 15.1.2020, str. 84).

4. Posebne ugotovitve

4.1 Nekatere države članice so že sprejele nacionalne ukrepe za odpravo negativnih posledic brexita za njihova gospodarstva in postopke v javni upravi. Zato je retroaktivna uporaba rezerve, tj. od julija 2020 dalje, pomemben način zagotavljanja podpore.

4.2 Več kot štirje milijoni državljanov EU so v Združenem kraljestvu dobili nov status rezidenta⁽⁸⁾, zato je treba nemudoma zaščititi pravice delavcev, o vzajemnem priznavanju kvalifikacij pa se je treba še naprej pogajati. Države članice bi morale takoj začeti organizirati informacijske kampanje, da bi povečale ozaveščenost državljanov o novih pravilih, ki so zdaj v veljavi, pa tudi o prizadevanjih EU za razširitev sporazuma. Da bodo ta prizadevanja zares uspešna, je treba vanje v celoti vključiti socialne partnerje in organizacije civilne družbe.

4.3 Za ustrezno podporo regijam in sektorjem, ki jih je prizadel brexit, bi bilo treba oblikovati posebne sheme podpore. Vse države članice bi morale ukrepati odgovorno in razpoložljiva sredstva nameniti regijam, podjetjem, delavcem in državljanom, ki jih najbolj potrebujejo, in ne tistim, ki jih je najlažje financirati. V nasprotnem primeru bi se lahko pojavili dvomi o solidarnosti, na kateri temelji takšna rezerva, in njene možnosti za uspeh bi bile ogrožene.

4.4 Obdobje upravičenosti bi se lahko podaljšalo za dodatni dve leti, da se državam članicam zagotovi dovolj časa za uporabo njihovega deleža rezerve in ublažitev pretresov, ki so posledica izstopa Združenega kraljestva. EESO poziva vse države članice, naj skrbno razmislijo o ustreznih naložbah v infrastrukturo in podpori državljanom EU, ki se po brexitu vračajo v domovino.

4.5 Meni tudi, da bi bilo treba del rezerve nameniti za tehnično pomoč v primerih, ko se vzpostavi nov sistem upravljanja. Uporaba tehnične pomoči za upravljanje, spremljanje, obveščanje, komuniciranje, reševanje pritožb, nadzor in revizijo bo namreč prispevala k uspehu instrumenta, boljšemu obvladovanju tveganja in zagotavljanju, da se dodeljeni finančni viri učinkovito porabljajo.

4.6 Nekatere javne uprave, zlasti tiste, ki so glavne vstopne in izstopne točke za trgovino z Združenim kraljestvom, so že izvedle znatne naložbe v infrastrukturo in človeške vire, vključno z usposabljanjem. To velja tudi za države članice, ki imajo posebne odnose z Združenim kraljestvom na področju turizma. Kljub temu je EESO trdno prepričan, da bi bilo treba največji del rezerve nameniti podpori zaposlovanju in gospodarskim akterjem.

4.7 Predlog Komisije vključuje poseben ukrep, ki omogoča skrajšanje nadzornega obdobja za MSP s petih na tri leta od zadnjega plačila finančnega prispevka. EESO pričakuje, da bodo negativne posledice najbolj čutila ravno MSP, in meni, da bi bilo treba precejšen del rezerve nameniti zagotavljanju gospodarske in finančne podpore zanje, končni cilj pa bi moral biti ohranjanje zaposlovanja in preživetje podjetij.

4.8 Na MSP še posebej negativno vplivajo novi carinski postopki, regulativno breme in naraščajoči stroški prevoza. To še povečuje dodatno breme, ki ga je povzročila pandemija COVID-19, saj se morajo podjetja v državah članicah prilagajati vladnim omejitvam gibanja. MSP večinoma nimajo ustreznih upravnih in pravnih zmogljivosti za izvajanje celovitega načrta izrednih ukrepov, zato EESO poziva k specifičnim ukrepom za podporo najbolj prizadetim MSP z uporabo sredstev, ki so na voljo v okviru rezerve. Države članice se spodbujajo, da v okviru omejitev z državno pomočjo podprejo prizadevanja MSP.

4.9 EESO meni, da je mogoče zaradi poenostavitve rezervo upravljati z obstoječimi sistemi upravljanja. Kadar je to možno, in v soglasju z Evropsko komisijo, je treba uporabiti poenostavljeno obračunavanje stroškov. Spodbujanje poenostavljenih pravil in manj birokracije v procesu izvajanja ter preprečevanje dodatnih finančnih in upravnih bremen bo prispevalo k hitrejši porabi finančnih virov in boljšim rezultatom pri blažitvi negativnih posledic brexita.

⁽⁸⁾ Evropska komisija – pravice državljanov.

4.10 Ker je rezerva popolnoma nov instrument in ker je skoraj nemogoče oceniti resnične negativne posledice, ki jih bo imel brexit, EESO predlaga, da se v vsaki državi članici oblikuje odbor za spremljanje. Odbore bi morali sestavljati predstavniki socialnih partnerjev, nevladnih organizacij in javnih ustanov, ki sodelujejo pri uporabi rezerve. Sestajati bi se morali najmanj dvakrat letno, da bi ocenili, kako rezerva prispeva k zmanjšanju negativnih posledic brexita. Njihov glavni namen bi bil odpraviti morebitna tveganja, ki bi se lahko pojavila med izvajanjem, hkrati pa zagotoviti formalno vključenost civilne družbe vanj. Širšo (neorganizirano) družbo bi bilo treba obveščati o napredku pri izvedbenem načrtu, končno poročilo pa bi moralo vsebovati povzetek dejavnosti komuniciranja. Zagotoviti bi bilo treba usklajevanje na ravni EU, da se zaščitijo enaki konkurenčni pogoji na enotnem trgu, EESO pa bi moral biti dejavno vključen, skupaj z Evropskim parlamentom.

4.11 EESO predlaga, da se zagotovi več jasnosti glede upravljanja rezerve. Predvsem je pomembno imenovati organ upravljanja rezerve in določiti, ali jih bo več.

4.12 Potreben je okvir za vmesno ocenjevanje uspešnosti na temelju specifičnih kazalnikov uspešnosti, ki bi jih opredelile države članice, Evropska komisija pa bi jih letno ocenjevala. S tem bi zagotovili tesno spremljanje ter ocenjevanje izvajanja in porabe, hkrati pa ugotovili, katere države članice ne uporabljajo finančnih virov ali beležijo omejen napredek. Z omejeno uporabo sredstev se bodo sorazmerno povečale negativne gospodarske in socialne posledice brexita.

4.13 V proces izvajanja je treba uradno vključiti civilno družbo. Z vključitvijo Evropskega kodeksa dobre prakse za partnerstvo v okviru evropskih strukturnih in investicijskih skladov v upravljanje rezerve se bo „okrepila pomembna vloga zainteresiranih strani in organizacij civilne družbe kot posrednikov, projekti pa se bodo približali končnim upravičencem“⁽⁹⁾. Postopek izbora partnerjev bi moral biti pregleden in jasen, izbranim organizacijam pa bi bilo treba zagotoviti dovolj ustreznih informacij.

4.14 Komisija predlaga, da do 30. junija 2026 izvede temeljito oceno uspešnosti, učinkovitosti in dodane vrednosti rezerve, Parlamentu in Svetu pa bi poročala leto pozneje. EESO meni, da bi Komisija lahko poročala Parlamentu in Svetu tri mesece pozneje, torej konkretno 30. septembra 2026.

4.15 Po mnenju EESO bi bilo treba člen 5(1)(a) spremeniti tako: „ukrepe za pomoč podjetjem, delavcem, ki so v procesu preusposabljanja in poklicne prekvalifikacije, ter lokalnim skupnostim, na katere je izstop negativno vplival“. Poleg tega bi bilo treba člen 5(1)(d) spremeniti tako: „ukrepe za podporo ohranitvi delovnih mest in zaposlovanju, vključno s shemami skrajšanega delovnega časa, prekvalifikacije in usposabljanja v prizadetih sektorjih“. Temu ustrezno bi bilo treba prilagoditi tudi kazalnik 15.4 iz Priloge II.

V Bruslju, 24. februarja 2021

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Christa SCHWENG

⁽⁹⁾ Mnenje EESO o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj in Kohezijskem skladu (UL C 62, 15.2.2019, str. 90).

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora**Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o upravljanju azila in migracij ter spremembi Direktive Sveta 2003/109/ES in predlagane Uredbe (EU) XXX/XXX (Sklad za azil in migracije)***(COM(2020) 610 final – 2020/0279 (COD))***Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ravnanju v kriznih razmerah in primeru višje sile na področju migracij in azila***(COM(2020) 613 final – 2020/0277 (COD))**(2021/C 155/09)*Poročevalec: **Dimitris DIMITRIADIS**

Zaprosilo	Evropski parlament, 11. 11. 2020 Evropska komisija, 27. 11. 2020
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	8. 2. 2021
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	25. 2. 2021
Plenarno zasedanje št.	558
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	235/5/25

1. Sklepi in priporočila

1.1. Za zagotavljanje ravnotežja pri obravnavi prošelj za azil, tako da dobijo mednarodno zaščito osebe, ki jo potrebujejo, ali da se uspešno vrnejo osebe, ki mednarodne zaščite ne potrebujejo, ne bi smele biti odgovorne samo posamične države članice, ampak bi morala to vprašanje urejati EU kot celota.

1.2. EESO priznava, da so migracije človeški in strukturni pojav ter da sta azil in mednarodna zaščita temeljni pravici pregnanih oseb, za države pogodbenice Ženevske konvencije pa pravna obveznost po mednarodnem pravu. Opozarja, da bi bilo treba v predlogih uredb, ki sta obravnavani v tem mnenju, zaščititi temeljne pravice in osebne podatke.

1.3. EESO pozdravlja boljše obveščanje prosilcev za azil o postopku vlaganja prošnje za azil, predvidenem v teh uredbah, ter ustreznih pravicah in obveznostih, kar jim bo omogočilo boljše uveljavljanje teh pravic. Pravica do pritožbe bo okrepljena z opredelitvijo obsega pritožbe in cilja, da sodišča sprejemajo odločitve v usklajenih rokih. Prilagojena so bila tudi pravila glede pravnih sredstev, da bi znatno pospešili in uskladili pritožbeni postopek.

1.4. Poleg tega EESO z zadovoljstvom ugotavlja, da bodo okrepljene pravica do zasebnega in družinskega življenja ter pravice mladoletnikov brez spremstva z razširitvijo področja uporabe na sorojence ter družine, oblikovane v tranzitnih državah, v skladu z merili za združitev družine in z uporabo načela otrokove koristi.

1.5. EESO se zaveda pomembnosti predlogov, ki imata pravni status uredb, ki so – za razliko od direktiv – v celoti zavezujoče in se neposredno uporabljajo v državah članicah v skladu s Pogodbama. Vse zadevne predlagane uredbe pa je treba v interesu celovite politike sprejeti hkrati: če ena od njih ne bi bila sprejeta, bi to zelo slabo vplivalo na izvajanje drugih. Poleg tega nekatere države članice v preteklosti niso spoštovale zavezujočega prava EU, zato je izvajanje več določb predlaganih uredb zelo dvomljivo.

1.6. EESO pozdravlja dejstvo, da sta predloga rezultat obsežnih posvetovanj z deležniki, nacionalnimi in lokalnimi organi ⁽¹⁾, organizacijami civilne družbe ter nevladnimi in mednarodnimi organizacijami, kot sta visoki komisar Združenih narodov za begunce (UNHCR) ⁽²⁾ in Mednarodna organizacija za migracije (IOM) ⁽³⁾, ter možganskimi trusti in univerzami.

1.7. EESO z zadovoljstvom ugotavlja, da se uredbi sklicujeta na načeli solidarnosti in pravične delitve odgovornosti, vendar meni, da to breme ni dovolj uravnoteženo z ustrežno stopnjo solidarnosti. Preprosto povedano, solidarnost, v obliki premestitev, ne more biti prostovoljna. Biti mora zavezujoča, in sicer v obliki obveznih premestitev.

1.8. EESO je zaskrbljen tako za varnost ljudi, ki prosijo za mednarodno zaščito ali iščejo boljše življenje, kot za dobrobit držav ob zunanjih mejah EU, ki jih skrbi, da bodo migracijski pritiski preseglji njihove zmogljivosti.

1.9. EESO se strinja, da dublinska uredba ni bila zasnovana za obvladovanje migracijskega pritiska ali za pravično delitev odgovornosti med državami članicami. Prav tako ne obravnava upravljanja mešanih migracijskih tokov in posledičnega pritiska na migracijske sisteme držav članic.

1.10. Ker pa splošen koncept pakta o migracijah in azilu temelji na nadzoru meje in preprečevanju sekundarnega gibanja, se s tem povečujejo odgovornost in breme držav prvega vstopa ter obveznosti, ki so predvidene v predlogih za preverjanje pred vstopom in nadzor meje. Te obveznosti pomenijo breme za zadevne države, saj se zaradi njih poveča število ljudi, ki morajo ostati na meji, kar ima lahko hude posledice za njihovo dobro in dobro gostiteljske družbe.

1.11. EESO šteje za spodbudno priznanje dejstva, da potrebujemo širši koncept solidarnosti in da bi morala biti solidarnost po naravi obvezna, da bi se lahko predvidljivo in uspešno odzivali na spreminjajoče se razmere z naraščajočim deležem mešanih migracijskih tokov proti Uniji ter da bi zagotovili pravično delitev odgovornosti v skladu s Pogodbo. Toda s tem niso izpolnjena pričakovanja po solidarnostnem mehanizmu, s katerim bi se resnično zmanjšalo breme držav prvega vstopa.

1.12. EESO predlaga, da bi predlagano politiko vračanja v države izvora podpiral sistem jasnih spodbud in odvračilnih ukrepov za tretje države. Poleg tega bi morala politika vračanja temeljiti na močnejši vlogi in angažmaju EU, kadar ima zadevna država članica vpliv na določeno tretjo državo, pa bi jo morale podpirati nacionalne politike. Več prizadevanj je treba vložiti v t. i. trojno povezavo humanitarne pomoči, razvojnega sodelovanja in vzpostavljanja miru v državah izvora proslincev za azil.

1.13. EESO bi podprl takojšnje in obvezne ukrepe, kot so predvideni v predlogu Evropske komisije, saj bi celina, ki je tako velika in premožna kot Evropa, morala biti zmožna več prispevati k učinkoviti zaščiti beguncev.

1.14. Glede na to, da je izbira med premestitvijo in prevzemom vračanja prostovoljna, bi se EESO lahko strinjal z obveznim dodeljevanjem premestitev. Če bi se namreč vse države odločale za financiranje vračanj, ne pa za premestitev ali bi sprejele le majhno število premestitev, bi se sedanji položaj v državah prvega vstopa še poslabšal.

1.15. EESO bi razmislil o predlogu glede potrebe po mehanizmih za spremljanje, da bi lahko nadzirali postopek od preverjanja do vračanja in njegovo skladnost s temeljnimi pravicami. S takimi mehanizmi bi se lahko med drugim preprečila zavračanja na meji. Poleg tega je treba omogočiti dovolj časa za vzpostavitev mehanizma, saj se zdijo splošni postopki, predlagani v uredbi o uvedbi preverjanja in uredbi o azilnih postopkih, težko izvedljivi v predvidenem časovnem okviru.

⁽¹⁾ Na primer berlinski akcijski načrt za novo evropsko azilno politiko z dne 25. novembra 2019, ki ga je podpisalo 33 organizacij in občin.

⁽²⁾ Priporočila UNHCR glede pakta o migracijah in azilu, ki ga je predlagala Evropska komisija, januar 2020.

⁽³⁾ Priporočila IOM glede novega pakta Evropske unije o migracijah in azilu, februar 2020.

1.16. EESO podpira okrepitev uredbe o ravnanju v kriznih razmerah in primeru višje sile z uvedbo vsebinskih pravnih določb o varstvu osebnih podatkov. Poleg tega predlaga, naj se določi, da lahko v kriznih razmerah država začasno opusti izvajanje mednarodnih obveznosti za tako dolgo, dokler trajajo krizne razmere.

1.17. EESO dvomi v učinkovito uporabo določb, predvidenih v obravnavanih predlogih uredb, in je zaskrbljen, da ljudje, ki potrebujejo azil, zaradi slabe zasnove predvidenih postopkov morda ne bodo mogli uveljavljati svojih pravic.

2. Ozadje

2.1. Kriza leta 2015 je razkrila znatne strukturne slabosti in pomanjkljivosti v zasnovi in izvajanju evropske azilne in migracijske politike, vključno z dublinskim sistemom, ki ni bil zasnovan za zagotavljanje trajnostne delitve odgovornosti za prosilce za mednarodno zaščito po vsej EU. Evropski svet je v sklepih z dne 28. junija 2018 pozval k reformi dublinske uredbe na podlagi ravnotežja med odgovornostjo in solidarnostjo glede oseb, izkrcanih po operacijah iskanja in reševanja.

2.2. Novi pakt o migracijah in azilu, predstavljen skupaj s predlogom nove uredbe o upravljanju azila in migracij, pomeni svež pogled na migracije, ki temelji na celovitem pristopu k upravljanju migracij. Namen tega predloga je vzpostaviti skupni okvir za upravljanje azila in migracij na ravni EU kot ključni prispevek k celovitemu pristopu ter spodbujati vzajemno zaupanje med državami članicami.

Med nedavno migracijsko krizo so še posebej do izraza prišli naslednji izzivi.

2.2.1. Pomanjkanje celovitega pristopa k izvajanju evropske azilne in migracijske politike:

— neenaki pogoji v državah članicah, kar ovira prizadevanja za zagotavljanje dostopa do postopkov, enake obravnave, jasnosti in pravne varnosti.

2.2.2. Pomanjkljivosti na ravni posameznih držav in neuskkljenost na področju upravljanja azila in migracij na ravni EU:

— izzivi povezave med vračanjem in azilom,

— omejena uporaba programov podpore pri prostovoljnih vrnitvah,

— neobstoj poenostavljenih postopkov ob prihodu,

— zamude pri dostopu do ustreznega azilnega postopka in počasna obravnava prošenj,

— težave pri uporabi postopka na meji.

2.2.3. Odsotnost širokega in prožnega solidarnostnega mehanizma:

— premestitev ni edini učinkoviti odziv za obvladovanje mešanih tokov.

2.2.4. Neučinkovitosti dublinskega sistema:

— netrajnostna delitev odgovornosti v sedanjem sistemu,

— sedanja pravila o prenosu odgovornosti prispevajo k nedovoljenemu gibanju,

— neučinkovita obdelava podatkov,

— postopkovne neučinkovitosti dublinskega sistema ustvarjajo upravno breme.

2.2.5. Neobstoj ciljnih mehanizmov za obvladovanje izrednih kriznih razmer:

— težave EU pri zagotavljanju dostopa do azilnih ali drugih postopkov na mejah v izrednih kriznih razmerah.

2.2.6. Neobstoj pravičnega in učinkovitega sistema za uveljavljanje temeljnih pravic ter težave pri opredeljevanju novih zakonitih poti do azila in učinkoviti obravnavi razlogov za migracije, vključno s humanitarnimi vidiki ter vprašanji razvoja in miru.

2.3. Upamo, da bodo v predlogih ti izzivi obravnavani na spodaj opisan način.

2.3.1. Bolj učinkovit, celovit in usklajen sistem upravljanja migracij:

- celovit pristop k učinkovitemu upravljanju azila (predlog uredbe o vzpostavitvi skupnega okvira za upravljanje azila in migracij na ravni EU),
- celovit postopek azila in vračanja ter lažja uporaba pospešenih postopkov in postopkov na meji,
- koordinirana, učinkovita in hitra faza preverjanja (predlog uredbe o uvedbi preverjanja državljanov tretjih držav, prijatih zaradi nezakonitega prehoda zunanje meje, ki so se izkrcali po operacijah iskanja in reševanja ali ki zaprosijo za mednarodno zaščito na mejnih prehodih).

2.3.2. Pravičnejši in celovitejši pristop k solidarnosti in premestitvi:

- solidarnostni mehanizem, ki zagotavlja obvezno solidarnost s širšim področjem uporabe (predlog uredbe o upravljanju azila in migracij).

2.3.3. Poenostavljena in učinkovitejša pravila za zanesljivo upravljanje migracij:

- širša in pravičnejša opredelitev meril odgovornosti za omejitev prenehanja ali prenosa odgovornosti (predlog uredbe o upravljanju azila in migracij),
- učinkovitejše zbiranje/obdelava podatkov, ki omogoča štetje prosilcev in ne prošenj in vključuje posebno kategorijo za operacije iskanja in reševanja (prenovitev uredbe Eurodac),
- izboljšana postopkovna učinkovitost (predlog uredbe o upravljanju azila in migracij).

2.3.4. Ciljni mehanizem za obvladovanje izrednih kriznih razmer (predlog uredbe o ravnanju v kriznih razmerah).

2.3.5. Efektivnejše spoštovanje temeljnih pravic migrantov in prosilcev za azil ⁽⁴⁾.

3. Ugotovitve o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o upravljanju azila in migracij ter spremembi Direktive Sveta 2003/109/ES in predlagane uredbe (EU) XXX/XXX (Sklad za azil in migracije)

3.1. V paktu o migracijah in azilu so pravilno poudarjene nedoslednosti med azilnimi sistemi in sistemi vračanja držav članic ter potreba po okrepitvi solidarnosti v EU z odpravo pomanjkljivosti pri izvajanju ter po izboljšanju in okrepitvi sodelovanja s tretjimi državami. Vendar ni jasno, ali bo z ravnanjem po načelu prostovoljne in selektivne solidarnosti mogoče premagati velike izzive pri usklajevanju v zadnjem desetletju, zlasti glede na to, da so države prvega vstopa nesorazmerno obremenjene.

3.2. EESO v svojem mnenju SOC/649 ⁽⁵⁾ ugotavlja, da bi države članice v okviru novega solidarnostnega mehanizma lahko sodelovale pri premestitvi ali prevzemu vračanja oseb z neurejenim statusom. EESO ima pomisleke glede izvedljivosti mehanizma, ki temelji na hipotetični prostovoljni solidarnosti. V predlogu niso omenjene spodbude, ki bi bile potrebne za sodelovanje držav članic v tem mehanizmu – zlasti glede na to, da so nekatere od njih zavrnile sodelovanje v prejšnjem mehanizmu premestitev ⁽⁶⁾, ali dejstvo, da ne gre za izrecno obveznost. Ta mehanizem, ki temelji na solidarnosti, bi lahko imel tudi nasprotni učinek, torej da bi bil posameznik premeščen v prevzemno državo članico, če se vračanje dejansko ne izvede v osmih mesecih, kar vodi v vrzeli v odgovornosti v zvezi z osebami v postopku vračanja. Poleg tega predlagani novi

⁽⁴⁾ SWD(2020) 207 final.

⁽⁵⁾ UL C 123, 9.4.2021, str. 15.

⁽⁶⁾ Sodba v skupnih zadevah C-715/17, C-718/17 in C-719/17 Komisija proti Poljski, Madžarski in Češki.

solidarnostni mehanizem države članice odvrča od sodelovanja pri premeščanju, ki je bolj nujna, težavna in draga možnost, ter jih namesto tega spodbuja k vračanju⁽⁷⁾. Zato je treba uvesti zavezujoče solidarnostne ukrepe v obliki obveznih ukrepov, kot je določeno v sporočilu Evropske komisije.

3.3. EESO pozdravlja skrajšanje rokov za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas s petih na tri leta za osebe z mednarodno zaščito, če se odločijo ostati v državi članici, ki jim je to zaščito zagotovila. Jasno je, da je cilj olajšati vključevanje v lokalne skupnosti, čeprav bi se lahko zdelo, da omejuje mobilnost znotraj EU, kar potrjuje, da breme še naprej ostaja na državah prvega vstopa.

3.4. EESO pozdravlja predstavljeni koncept pravične delitve odgovornosti, vendar meni, da breme odgovornosti ni dovolj uravnoteženo z ustrežno stopnjo solidarnosti.

3.5. EESO pozdravlja ukrepe za izboljšanje usklajevanja med nacionalnimi strategijami na področju politik azila in vračanja, vendar obžaluje, da je bilo predstavljenih več predlogov o usklajevanju instrumentov vračanja kot pa o usklajevanju azilnih postopkov in postopkov za sprejem beguncev.

3.6. EESO je seznanjen s težavami, s katerimi se srečujejo države članice pri zagotavljanju dejanskih vrnitev, ter pripravljenostjo Komisije, da si prizadeva za skupen in učinkovit evropski sistem vračanja. Predlog temelji na izboljšanju operativne podpore pri vračanju in predvideva imenovanje nacionalnih koordinatorjev za vračanje. EESO obžaluje, da težave pri izvajanju programov vračanja niso ustrezno opredeljene⁽⁸⁾, zaradi česar je ta pristop – ki je strateškega pomena – odvisen od pripravljenosti tretjih držav izvora ali tranzita za sodelovanje. EU bi zato morala prevzeti močnejšo vlogo glede splošne politike vračanja.

3.7. EESO opozarja, da mora biti solidarnost samodejna. Solidarnostne obveznosti držav članic prvega vstopa niso sorazmerne. Postopki so še vedno zapleteni in dolgotrajni ter ne dajejo zagotovil za premestitev. Obstajajo samo obvezni postopki na meji brez samodejnega mehanizma delitve. Ukrepi, ki jih morajo države članice sprejeti, so izboljšanje infrastrukture (šotori, pomoč v naravi itd.), finančna podpora ali prostovoljne vrnitve. Ni jasnih meril za to, kako bodo posamične države prispevale. To ni učinkovito – s tem se samo poveča pritisk na državo vstopa, in izvajanje traja dolgo (8 mesecev), zato obstaja nevarnost, da bodo prosilci pobegnili. Potreben je mehanizem, ki je bolj samodejen in zagotavlja boljše porazdelitev prosilcev v vse države članice.

3.8. Poleg tega EESO opozarja, da tri različne kategorije izrednih razmer (primeri pritiska ali nevarnosti povečanega pritiska, primeri kriznih razmer ter primeri operacij iskanja in reševanja) niso praktične za namene solidarnosti. Države članice bodo morale prositi za podporo v eni od treh kategorij. Komisija bo odločila, ali je zahtevek veljaven (na podlagi 21 ocenjevalnih meril), in prosila druge države za praktično pomoč, ki se lahko zagotovi predvsem na dva načina: s premestitvijo ali prevzemom vračanja. To je nesmotrn in zamuden postopek: najprej je treba prositi za solidarnost, nato se oblikuje mnenje, nato se lahko prispeva v obliki prostovoljne solidarnosti, nakar se sprejme odločitev o obvezni solidarnosti. Tudi v primeru obvezne solidarnosti je odločitev Komisije odvisna od mnenja posebnega odbora. Če ta odbor ne da pozitivnega mnenja, se ne sprejmejo nobeni ukrepi.

3.9. EESO meni, da so opredelitve premalo natančne (zlasti v uredbi o ravnanju v kriznih razmerah in primeru višje sile) in da koncept migracijskega pritiska ni jasno opredeljen, čeprav se v predlaganem besedilu uredbe pogosto omenja.

3.10. Ideja, po kateri bi države članice izvajale vračanje glede na svoje odnose s tretjimi državami, kljub svoji privlačnosti ne bo nujno delovala, saj bi se razmere v državi izvora lahko spremenile ali pa lahko zadevne države enostavno prepovejo vračanje. Temu se pridružuje še problem dejanskega odvzema prostosti; tisti, ki jih je treba vrniti, seveda ostanejo na meji, zaradi česar se država prvega vstopa spremeni v velik preddeportacijski center. V praksi niti ni gotovo, da bi se s pospešitvijo postopkov (predvidenih v uredbi o preverjanju) resnično povečalo število vrnitev, saj so vrnitve odvisne predvsem od sodelovanja s tretjimi državami, s katerimi se mora EU še pogajati in doseči sporazum (na primer o izdajanju vizumov). S tem se ne bi povečala le verjetnost kršitev človekovih pravic, ampak tudi pritisk na lokalne skupnosti.

⁽⁷⁾ Žal ni zaščitnih ukrepov, s katerimi bi preprečili, da nekatere vlade prevzemajo vlogo ključnih akterjev vračanja v okviru populistične mobilizacije proti migrantom in beguncem.

⁽⁸⁾ Sporočilo COM(2017) 200 final.

3.11. EESO razume, da bi lahko državo, v kateri ima migrant enega ali več sorojencev, v kateri je delal ali študiral ali v kateri je bila izdana viza, določili kot državo, pristojno za obravnavo prošnje za azil – kar je temelj novega postopka upravljanja azila. Čeprav je ta razširitev meril dobrodošla, zgoj potrjuje težko breme, ki ga še vedno nosijo države prvega vstopa.

4. Ugotovitve o uredbi Evropskega parlamenta in Sveta o ravnanju v kriznih razmerah in primeru višje sile na področju migracij in azila

4.1. EESO pozdravlja uvedbo elementa kriznih razmer in višje sile na področju migracij in azila, vendar meni, da sta opredelitvi nejasni in neustrezni. Zaradi tega in odsotnosti objektivnih kazalnikov ni pravne varnosti.

4.2. EESO poudarja, da je uredba o ravnanju v kriznih razmerah in primeru višje sile sicer priložnost za obvezno solidarnost, vendar obravnava postopkovno podporo, ne pa solidarnostnih ukrepov v izrednih razmerah. Solidarnost spodkopavajo zapleteni in birokratski postopki, ki so potrebni za njeno izvajanje. Jasno je, da je treba v kriznih razmerah ali ob pritiskih zagotoviti premestitve. Poleg tega bi bilo treba sprejeti ukrepe, s katerimi bi preprečili, da bi se države članice znašle v kriznih razmerah.

4.3. EESO poudarja, da mora biti uvedba postopkov in mehanizmov za obvladovanje kriznih razmer in primerov višje sile na področju migracij in azila skladna tudi s temeljnimi pravicami in splošnimi načeli Unije ter mednarodnim pravom.

4.4. EESO pozdravlja dejstvo, da bo lahko država članica, ki v kriznih razmerah aktivira mehanizem, za največ tri mesece začasno opustila izvajanje svojih mednarodnih obveznosti (na primer obveznost obravnave prošenj za azil). Poleg tega bi bilo treba določiti, da se to obdobje lahko podaljšuje, dokler trajajo krizne razmere. Morda bi bilo koristno pojasniti, kako se bo ugotavljal obstoj kriznih razmer, in določiti jasna merila za primer, ko je ali bi lahko bila zmogljivost države presežena.

4.5. EESO pozdravlja predlog, da se državam članicam zagotovi dodaten čas, potreben za obvladovanje kriznih razmer, ter hkrati učinkovit in hiter dostop do ustreznih postopkov in pravic, ter to, da lahko Komisija odobri uporabo postopka kriznega upravljanja na področju azila in postopka kriznega upravljanja na področju vračanja za obdobje šestih mesecev, ki se lahko podaljša do največ enega leta. Po izteku ustreznega obdobja se podaljšani roki, določeni v postopkih kriznega upravljanja na področju azila in vračanja, ne bi smeli uporabljati za nove prošnje za mednarodno zaščito.

4.6. Vendar EESO meni, da omejeno področje uporabe predloga, tj. razširitev ali pospešitev postopkov, slabi delovanje mehanizma, ki se uporablja v primeru solidarnostnih ukrepov v kriznih razmerah.

4.7. Čeprav EESO meni, da je lahko ta predlog priložnost za utemeljevanje obvezne solidarnosti, ni vključen v normativni del zadevne uredbe. EESO zato meni, da bi ga bilo treba vključiti v normativni del uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o upravljanju azila in migracij ter spremembi Direktive Sveta 2003/109/ES in predlagane Uredbe (EU) XXX/XXX (Skład za azil in migracije), da bi preprečili negotovosti in odpravili tveganje nesprejetja, saj je med njima vzajemna odvisnost.

V Bruslju, 25. februarja 2021

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Christa SCHWENG

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Spremenjeni predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi skupnega postopka za mednarodno zaščito v Uniji in razveljavitvi Direktive 2013/32/EU

(COM(2020) 611 final – 2016/0224 (COD))

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o uvedbi preverjanja državljanov tretjih držav na zunanjih mejah ter spremembi uredb (ES) št. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 in (EU) 2019/817

(COM(2020) 612 final – 2020/0278 (COD))

Spremenjeni predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi sistema Eurodac za primerjavo biometričnih podatkov zaradi učinkovite uporabe Uredbe (EU) XXX/XXX [uredba o upravljanju azila in migracij] in Uredbe (EU) XXX/XXX [uredba o preselitvi] za ugotavljanje istovetnosti nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva ter o zahtevah za primerjavo s podatki iz sistema Eurodac, ki jih vložijo organi kazenskega pregona držav članic in Europol za namene kazenskega pregona, ter o spremembi uredb (EU) 2018/1240 in (EU) 2019/818

(COM(2020) 614 final – 2016/0132 (COD))

(2021/C 155/10)

Poročevalec: **Panagiotis GKOFAS**

Zaprosilo	Evropska komisija, 27. 11. 2020
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	8. 2. 2021
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	25. 2. 2021
Plenarno zasedanje št.	558
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	210/9/28

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO se seznanja z novim paktom o migracijah in azilu, ki je namenjen obravnavi večplastnega in zapletenega pojava. Meni, da nove uredbe prispevajo k večji varnosti meja v EU, saj vzpostavljajo boljše in varnejše postopke za nadzor oseb, ki vstopajo v EU. Kljub temu je izredno nujna celovita, skupna strategija EU, ki bo odporna in usmerjena v prihodnost. Takšno strategijo bi bilo treba pripraviti že veliko prej. Toda glede vprašanja migracij in azila na splošno sedanjega predloga ni mogoče opisati kot odločnega koraka naprej, ki pa bi bil izredno potreben. **Kar je še huje: štiri ali pet zadevnih držav članic bo moralo na podlagi načela nevstopa⁽¹⁾ vzpostaviti „centre zaprtega tipa“ za šest ali sedem mesecev, morda celo dlje, dokler ne bodo znani rezultati postopkov, zato bodo razmere precej slabše kot prej.**

1.2 Potrebna so večja in dodatna prizadevanja Evropske komisije in držav članic EU. EESO je v mnenjih, ki jih je nedavno sprejel (SOC/649⁽²⁾ in SOC/669⁽³⁾), kritično ocenil ključne vidike uredbe o upravljanju azila in migracij ter uredbe o azilnih postopkih. Poleg tega opozarja, da se mu zdijo možnosti za izvajanje vseh devetih različnih uredb – po njihovi

⁽¹⁾ Pojem „nevstopa“ obstaja tako v schengenskem pravnem redu kot v pravnem redu Unije na področju azila (člen 43 direktive o azilnih postopkih).

⁽²⁾ UL C 123, 9.4.2021, str. 15.

⁽³⁾ Glej stran 58 tega Uradnega lista.

preučitvi in stikih s Komisijo – z več vidikov problematične. Potrebna je celovitejša strategija o migracijah, da se zagotovijo boljše sinergije med različnimi uredbami EU in odgovori na pomembna vprašanja v državah članicah, na katere migracije bolj vplivajo.

1.3 EESO izraža zaskrbljenost zaradi novih mejnih postopkov, zlasti z vidika nujnosti, da se zaščiti pravica do vložitve prošnje za azil, in naslednjih vprašanj:

- zgrešena zasnova „držav z nizko stopnjo ugodno rešenih prošenj za azil“,
- slabo opredeljeni pravni pojmi (grožnja za varnost, javni red), ki povzročajo pravno negotovost,
- otroci migranti, stari od 12 do 18 let, ki se v skladu s Konvencijo ZN o otrokovih pravicah iz leta 1989 obravnavajo kot otroci,
- razmere in kraj nastanitve ljudi med postopki na mejah in možnosti za preprečevanje pravne negotovosti z zagotavljanjem pravice do učinkovitega sodnega varstva.

1.4 EESO priznava dodano vrednost in nujnost skupnih, celovitih in učinkovitih azilnih postopkov, ki ustrezajo mednarodnim konvencijam in pravnim jamstvom, ter potrebo po zaupanju EU in držav članic, ki izhaja iz otipljivih mehanizmov solidarnosti, in po pravični delitvi obveznosti ter zavez. Toda skupnega azilnega sistema, ki bi bil celovit ter bi izkazoval solidarnost in odgovornost pravično porazdelil med države članice, v tem predlogu Komisije ni. **Določbo o solidarnosti bi bilo treba vključiti tudi v uredbo o azilnih postopkih, takoj po pregledu in z informacijsko podporo iz sistema Eurodac. Če v tej uredbi ne bo določeno, da „obvezna solidarnost“ pomeni „obvezno premestitev“, ali če ne bodo vzpostavljeni postopki, ki ljudem omogočajo, da zaprosijo za azil v državah članicah EU, ne da bi morali prestopiti meje EU, uredba v praksi ne bo delovala. Obstajati bi morale tudi spodbude za premestitev in odvrčanje od nje. V vsakem primeru bi moralo biti možno, da se azilni postopki v skladu z uredbo izvajajo tudi v drugih državah članicah in ne le v državi prvega vstopa.**

1.5 EESO poudarja, da je treba učinkovitost predlaganih novih postopkov stalno meriti s **sistemi spremljanja spoštovanja temeljnih pravic**, zlasti v zvezi s pravicami ranljivih oseb in otrok, **posamično presojo prošenj za azil in učinkovitimi pravnimi sredstvi**. Zastavlja pa se vprašanje, kje in kako se bodo izvajali izboljšani novi pakt in spremljajoči predlogi ter s kakšno ureditvijo solidarnosti, premestitev ali preselitev.

1.6 EESO podpira **celovitejši in bolj uravnotežen informacijski sistem za upravljanje migracij, ki temelji na izboljšani zbirki podatkov Eurodac, s poudarkom na prošnjah in prosilcih**. Dobil je vtis, da Komisija priznava potrebo po skupnem pristopu k obveznemu preverjanju prstnih odtisov ter zdravstvenih in varnostnih tveganj pred vstopom, vendar kljub sofisticiranemu sistemu, ki je predlagan, posamezniki žal ne morejo zaprositi za azil v državi članici, ki ni država prvega vstopa, kar pa bi moralo biti možno. **Pravila za določitev države članice, ki je odgovorna za obravnavo prošnje za azil, ki so zdaj opredeljena v uredbi o upravljanju azila in migracij, bi bilo treba vključiti v uredbo o azilnih postopkih, kar bi omogočilo, da prošnje na podlagi sistema Eurodac obravnavajo tudi druge države članice.**

1.7 EESO se sicer zavzema za nove, hitreje postopke odločanja na mejah EU, pri katerih se spoštujejo vse temeljne in človekove pravice ter pravni postopki, vendar se ob tem zastavlja veliko vprašanj, na primer: kako bomo te postopke izvajali in zagotovili? Kako bomo izvajali vračanje? Kje je solidarnost v uredbi o azilnih postopkih, da uredbe o upravljanju azila in migracij sploh ne omenjamo – je solidarnost tukaj sploh zagotovljena? Ali gre lahko posameznik, ko mu je azil odobren, v državo članico, ki ni država prvega vstopa (*)? Bodo države članice lahko odobrile azil za zaščito ljudi v stiski ali jih bodo začele zavračati? EESO zato poziva Komisijo, naj temeljito preveri in pojasni vse dele predloga ter zlasti odgovori na vprašanje, kako se s tem novim paktom izboljšuje skupni azilni postopek in uresničuje pravica do vložitve prošnje za azil.

(*) V skladu z določbami uredbe o pogojih za azil so pravice in ugodnosti, ki jih zagotavlja status begunca/status subsidiarne zaščite, vezane na državo članice, ki je status odobrila.

1.8 EESO je zaskrbljen zaradi novih postopkov preverjanja državljanov tretjih držav na zunanjih mejah. Ta novi mehanizem povečuje pritisk na države članice z zunanjimi morskimi mejami EU in spodbuja nastanek centrov zaprtega tipa na zunanjih mejah ali v njihovi bližini. Podobni centri zbujejo resne pomisleke z vidika varstva človekovih pravic in zagotavljanja sprejemljivih življenjskih pogojev za njihove prebivalce.

1.9 Rezultat postopkov na meji bo bodisi odobritev azila bodisi zavrnitev in vrnitev. V primeru azila je za vključevanje zadevnih oseb odgovorna država članica, ki azil odobri. Po scenariju novega pakta to pomeni, da bo to vključevanje potekalo v južnih državah, brez možnosti premestitve v druge države članice ali njihove solidarnosti. Če azil ni odobren, mora država članica prosilca, ki mu je bil azil zavrnen, vrniti. Pri tem pristopu je treba poiskati načine sklepanja sporazumov EU s tretjimi državami izvora in tranzita ter zagotoviti učinkovite postopke, kot je določeno v mednarodnem pravu in instrumentih za človekove pravice. Države članice posamično ne smejo sklepati medsebojnih sporazumov in Komisija takega postopka sploh ne omenja.

1.10 Izzive na področju upravljanja migracij, povezane zlasti s hitro identifikacijo oseb, ki potrebujejo mednarodno zaščito, ali vračanjem (tistih, ki ne potrebujejo zaščite) v praksi, bi morala **celotna EU obravnavati enotno, toda za sedanje predloge tega ni mogoče trditi**. Pravzaprav mora zadevo obravnavati samo država članica prvega vstopa, breme pa ni pravično porazdeljeno, na primer na podlagi obveznih premestitev prosilcev med azilnimi postopki na podlagi uredbe ter med pregledovanjem prošenj za azil.

1.11 Zlasti je pomembno oblikovati boljši postopek, ki bi omogočal identifikacijo oseb, ki verjetno ne bodo dobile zaščite v EU ⁽⁵⁾. Komisija v predlogu uvaja **preverjanje pred vstopom**, ki bi se moralo uporabljati za vse državljane tretjih držav, ki so prisotni na zunanji meji, vendar ne izpolnjujejo pogojev za vstop, ali za državljane tretjih držav po izkrcanju po operaciji iskanja in reševanja. Žal pa se „preverjanje pred vstopom“ izvaja na meji na ozemlju države prvega vstopa v EU. „Pred vstopom“ torej pomeni, da gre zadevna oseba v „center za pridržanje zaprtega tipa“ in ostane tam brez kakršne koli možnosti premika, dokler organi države članice ne odločijo, ali ji bodo odobrili azil ⁽⁶⁾ ali jo vrnilo v državo izvora ali tranzita, vendar le, če je vrnitev mogoča, kar v večini primerov ni.

1.12 EESO podpira dejstvo, da **okvir EU uvaja enotna pravila za preverjanje migrantov brez urejenega statusa**, ki so bili prijeti na ozemlju katere od držav članic in **so se ob vstopu na schengensko območje izognili nadzoru meje. Namen tega je zavarovati schengensko območje in zagotoviti učinkovito upravljanje nedovoljenih ali nezakonitih migracij**.

1.13 EESO poziva institucije, agencije in socialne partnerje EU, naj sodelujejo pri pripravi nadaljnjih politik in programov (kot je partnerstvo za privabljanje talentov), izmenjavah primerov dobre prakse in programih večstranskega tesnega sodelovanja v zvezi z obstoječimi humanitarnimi koridorji. Poziva tudi k pripravi novih pravnih okvirov, uvedbi hitrih postopkov, ki omogočajo širšo uporabo **humanitarnega vizuma** za večje število ljudi (s prilagoditvami veljavnih določb iz člena 25 Uredbe (ES) št. 810/2009 Evropskega parlamenta in Sveta ⁽⁷⁾), in vključitvi **prevzema vračanja med redne zakonite kanale za vstop** na področju politike priseljevanja, ki se uporablja za državljane tretjih držav. EESO opozarja zakonodajalca na dejstvo, da že veljavna zakonodaja EU, kot sta Schengenski sporazum in Lizbonska pogodba, že ureja **subsidiarno in začasno zaščito** oseb, ki bežijo zaradi vojn ali naravnih nesreč. To dokazuje, da **je mogoče z uporabo zakonodajnih instrumentov, ki so državam članicam Evropske unije že na voljo, zagotoviti zakonit vstop ranljivim osebam, ki potrebujejo mednarodno zaščito**.

⁽⁵⁾ Delež migrantov, ki prihajajo iz držav, za katere je stopnja ugodno rešenih prošenj za azil nižja od 25 %, se je s 14 % leta 2015 povečal na 57 % leta 2018.

⁽⁶⁾ Glede pridržanja med postopkom na meji glej odstavka 179 in 183 sodbe Sodišča Evropske unije, zadeva C-808/18: „Državam članicam je dovoljeno, da prosilce za mednarodno zaščito, ki se javijo na njihovih mejah, preden jim dovolijo vstopiti na svoje ozemlje, pridržijo“ v smislu člena 2(h) Direktive 2013/33, in sicer pod pogoji, določenimi v navedenem členu 43, in za zagotovitev učinkovitosti postopkov, ki jih določa ta člen 43.“ „Poleg tega iz člena 43(1) Direktive 2013/32 izhaja, da je pridržanje, ki temelji na tej določbi, upravičeno le zato, da se zadevni državi članici omogoči, da pred priznanjem pravice prosilca za mednarodno zaščito do vstopa na njeno ozemlje preuči, ali prošnja ni nedopustna [...] ali je ni treba zavrniti kot neutemeljene [...]“

⁽⁷⁾ Uredba (ES) št. 810/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o vizumskem zakoniku Skupnosti (Vizumski zakonik) (UL L 243, 15.9.2009, str. 1).

2. Splošne in posebne ugotovitve

2.1 Novi evropski pakt zagovarja **celostno oblikovanje politik, ki združuje politike na področjih azila, migracij, vračanja, varovanja zunanjih meja, boja proti tihotapljenju migrantov in odnosov s ključnimi tretjimi državami ob upoštevanju vsevladnega pristopa**. Vseeno bodo predlagane in tukaj obravnavane uredbe na koncu močno obremenile države članice južne Evrope. Neizogibna posledica tega bo, da jih ne bo mogoče uporabljati in načrtovani rezultati ne bodo doseženi. Države članice bodo po razumnem časovnem obdobju dejansko prisiljene zavrniti veliko prošenj za azil, celo tiste, ki izpolnjujejo pogoje za odobritev, da bi preprečile vse večje število ljudi, ki bodo skupaj pridržani v nehumanih pogojih.

2.2 Države članice na jugu Evrope nimajo druge izbire, kot da se spremenijo v centre za pridržanje ali čakanje na odhod.

2.3 To mnenje se osredotoča na tri od devetih instrumentov iz novega svežnja: **(i) novo uredbo o preverjanju; (ii) spremenjeni predlog za revizijo uredbe o azilnih postopkih; (iii) spremenjeni predlog za prenovo uredbe o Eurodacu**.

3. Posebne ugotovitve o novi uredbi o preverjanju

3.1 V novi **uredbi o preverjanju je predlagan postopek preverjanja pred vstopom** na ozemlju države prvega vstopa, ki bi se moral uporabljati za vse državljane tretjih držav, ki so prisotni na zunanji meji, vendar ne izpolnjujejo pogojev za vstop, ali za državljane tretjih držav po izkrcanju po operaciji iskanja in reševanja.

3.2 Razpoložljivi podatki kažejo, da namesto državljanov tretjih držav z očitnimi potrebami po mednarodni zaščiti, ki so v EU prihajali v letih 2015 in 2016, zdaj deloma prihajajo mešane skupine oseb.

3.3 Posebne ugotovitve o ciljih in glavnih elementih postopka preverjanja

3.3.1 Cilj preverjanja je prispevati k novemu celovitemu pristopu k migracijam in mešanim migracijskim tokovom z zagotavljanjem hitrega ugotavljanja identitete oseb ter vseh tveganj za zdravje in varnost. Vsi državljani tretjih držav, ki so prisotni na zunanji meji in ne izpolnjujejo pogojev za vstop, ali tretji državljani po izkrcanju po operaciji iskanja in reševanja pa naj se hitro napotijo na ustrezní postopek. Dodaten cilj bi moral biti, da se zagotovi koristen instrument in tudi drugim državam EU omogoči sodelovanje ter presoja prosilca med azilnimi postopki na podlagi uredbe.

3.3.2 Predlog določa, da bi bilo treba temeljne pravice vpletenih oseb zaščititi z mehanizmom, ki ga vzpostavijo države članice.

3.3.3 Preverjanje bi moralo zajemati zlasti:

- (a) predhodni pregled zdravstvenega stanja in ranljivosti;
- (b) preverjanje identitete na podlagi informacij v evropskih podatkovnih zbirkah;
- (c) evidentiranje biometričnih podatkov (tj. podatkov o prstnih odtisih in podobi obraza) v ustreznih podatkovnih zbirkah, če ti podatki še niso bili evidentirani, ter
- (d) varnostno preverjanje s poizvedbo v ustreznih nacionalnih podatkovnih zbirkah in podatkovnih zbirkah Unije, zlasti v schengenskem informacijskem sistemu (SIS), da se preveri, ali oseba ogroža notranjo varnost.

3.3.4 Preverjanje bi moralo biti obvezno in ne bi smelo potekati le v državah prvega vstopa, temveč bi se moralo izvajati v vseh državah članicah v skladu z načelom solidarnosti EU. Kot je opisano v novem paktu, se bodo azilni postopki izvajali le v državah prvega vstopa. **Če v tej uredbi ne bo določeno, da „obvezna solidarnost“ pomeni „obvezno**

premistitev“, ali če ne bodo vzpostavljeni postopki, ki ljudem omogočajo, da zaprosijo za azil v državah članicah EU, ne da bi morali prestopiti meje EU, uredba v praksi ne bo delovala. Obstajati bi morale tudi spodbude za premistitev in odvratanje od nje. V vsakem primeru bi se morali azilni postopki izvajati tudi v drugih državah članicah in ne le v državi prvega vstopa.

3.3.5 Predlagano preverjanje naj bi po pričakovanjih prineslo dodano vrednost glede na sedanje postopke in se, z izjemo preverjanja zdravstvenih težav, ne bi smelo izvajati zgolj v državah z zunanjimi mejami.

3.3.6 Z neodvisnim, učinkovitim in stalnim mehanizmom za spremljanje bi bilo treba nadzorovati zlasti spoštovanje temeljnih pravic v postopku preverjanja, pa tudi spoštovanje veljavnih nacionalnih pravil v primeru pridržanja in **spoštovanje načela nevračanja**. Poleg tega bi bilo treba zagotoviti hitro in ustrezno obravnavo pritožb.

3.3.7 S predlogom se priznava tudi vloga agencij EU – agencije Frontex in Agencije Evropske unije za azil, ki lahko pristojne organe spremljata in podpirata pri vseh njihovih nalogah, povezanih s preverjanjem – vendar ni dovolj jasna. Pomembno, vendar zelo nejasno vlogo dobiva tudi Agencija za temeljne pravice, ki naj bi države članice podpirala pri razvoju neodvisnih mehanizmov za spremljanje temeljnih pravic v postopku preverjanja, pa tudi spoštovanja veljavnih nacionalnih pravil v primeru pridržanja in spoštovanja načela nevračanja.

4. Spremenjeni predlog za revizijo uredbe o azilnih postopkih

4.1 Po mnenju EESO je odločitev za novi, spremenjeni zakonodajni predlog v obliki uredbe EU namesto sedanje direktive primerna, vendar ostaja nerešeno očitno vprašanje, kako to uredbo izvrševati in izvajati v vseh državah članicah, zlasti tistih, proti katerim je sprožen postopek za ugotavljanje kršitev. **EESO lahko ta predlog podpre samo, če se države članice na jugu zaradi tega ne bodo spremenile v centre za pridržanje oseb ali čakanje na odhod.**

4.2 EESO pozdravlja namero Komisije, navedeno v predlogu, da izboljša usklajevanje in skupne postopke za priznanje in odvzem mednarodne zaščite ter za nadaljnjo harmonizacijo odločb o azilu in vrnitvi. Obžaluje pa, da je bilo podanih več predlogov za usklajevanje centrov zaprtega tipa za pridržanje v državah prvega vstopa kot pa za skupni azilni sistem, tako da je obveznost obravnavanja prosilcev za azil naložena izključno državam prvega vstopa. Tako prevlada vtis, da **so predlogi, ki naj bi se izvajali, naslovljeni samo na države na jugu, premistitve med postopki na meji pa sploh niso omenjene.**

4.3 Poleg tega EESO obžaluje, da v predlogu niso ustrezno opredeljene morebitne težave pri izvajanju programov vračanja, zlasti v zvezi s pripravljenostjo tretjih držav, držav izvora ali tranzita, da z EU sodelujejo v praksi.

4.4 EESO poudarja, da je nujno potrebna celovitejša strategija, ki bi temeljila na sistemu uravnotežene in deljene odgovornosti za upravljanje migracijskih tokov med državami EU in tretjimi državami.

4.5 Poudarja tudi, da je treba družinam z otroki zagotoviti ustrezno zaščito, in poziva Komisijo, naj posebno skrb nameni mladoletnikom brez spremstva, splošni učinkovitosti smernic o azilnem postopku, kazalnikom operativnih standardov in zbiranju primerov dobre prakse (ki jih je objavil Evropski azilni podporni urad (EASO)). **Nesprejemljivo je, da se kot otroci obravnavajo samo tisti, ki so mlajši od 12 let, in ne mlajši od 18 let, kot določa mednarodno pravo. V skladu s Konvencijo ZN o otrokovih pravicah iz leta 1989 je otrok vsaka oseba v starosti do 18 let.**

4.6 Organizacije civilne družbe so v nedavnih posvetovanjih predlagale, naj se spremenijo nekatera pravila za določitev odgovornosti in zagotovi mehanizem obvezne solidarnosti, tudi za osebe, izkrcane po operaciji iskanja in reševanja. **Nevladne organizacije so se zavzele tudi za opredelitev skupnega razumevanja odgovornosti med državami članicami in pozvale, naj spremenjena dublinska pravila vključujejo trajnejši mehanizem za premestitev⁽⁸⁾. EESO se sprašuje, kako bi bilo mogoče v okviru novega spremenjenega predloga realno izvajati ustrezno delujoč mehanizem solidarnosti med državami članicami. Pravila za določitev države članice, ki je odgovorna za obravnavo prošnje za azil, ki so zdaj opredeljena v uredbi o upravljanju azila in migracij, bi bilo treba vključiti v uredbo o azilnih postopkih, kar bi omogočilo, da prošnje na podlagi sistema Eurodac obravnavajo tudi druge države članice.**

5. Spremenjeni predlog iz leta 2016 za prenovitev uredbe Eurodac

5.1 **Namen spremembe predloga za prenovitev uredbe Eurodac iz leta 2016 je vzpostaviti povezavo med posamezniki in postopki, ki se zanje uporabljajo, da se izboljšata nadzor nezakonitih migracij in odkrivanje nedovoljenih gibanj.**

5.2 Glavni cilj sistema Eurodac je identificirati prosilce za azil ter s prstnimi odtisi in podatki o podobi obraza (biometrični podatki) olajšati zagotavljanje dokazov za pomoč pri določanju države članice, odgovorne za obravnavo prošnje za azil, vložene v EU.

5.3 EESO ni prepričan, da bi z uporabo sistema Eurodac⁽⁹⁾ dobili ustrezno orodje za boj proti nezakonitim migracijam niti da bi Eurodac učinkovito podprl države članice pri spremljanju dodeljevanja pomoči za prostovoljno vračanje in reintegracijo⁽¹⁰⁾.

5.4 Predlog, ki spreminja predlog iz leta 2016, temelji na začasnem dogovoru med sozakonodajalcema in dogovorjene spremembe dopolnjuje, da bi se Eurodac **preoblikoval v skupno evropsko podatkovno zbirko, ki bi podpirala politike EU na področju azila, preselitve in nezakonitih migracij.**

5.5 Predlog naj bi poleg tega omogočil zbiranje natančnejših in popolnejših podatkov, ki bi bili upoštevanj pri oblikovanju politik, pri čemer bi **štetje ne le prošenj, ampak tudi posameznih prosilcev**, prispevalo k boljšemu nadzoru nad nezakonitimi migracijami in odkrivanju nedovoljenih gibanj. **EESO pa meni, da mora ta sofisticirani sistem migrantu omogočiti tudi, da za azil zaprosi v drugi državi članici, ne le v državi prvega vstopa.**

5.6 Namen Eurodaca je tudi podpreti opredelitev primernih političnih rešitev na tem področju, saj **omogoča pripravo statistike z združevanjem podatkov iz več podatkovnih zbirk.**

5.7 EESO se strinja, da je treba skupna pravila o odvzemu prstnih odtisov in podatkov o podobi obraza državljanov tretjih držav za namene Eurodaca v vseh državah članicah uporabljati enako.

5.8 EESO podpira oblikovanje **instrumenta na podlagi znanja, ki bi Evropski uniji zagotavljal informacije o številu državljanov tretjih držav, ki v EU vstopijo nezakonito ali po operacijah iskanja in reševanja ter zaprosijo za mednarodno zaščito. Te informacije so nepogrešljive za trajnost in na dokazih temelječ razvoj migracijske in vizumske politike.**

⁽⁸⁾ Projektno poročilo Centra za evropske politične študije (CEPS): *Search and rescue, disembarkation and relocation arrangements in the Mediterranean. Sailing Away from Responsibility?* (Iskanje in reševanje, izkrcanje in ureditve premestitev v Sredozemlju. Beg pred odgovornostjo?), junij 2019.

⁽⁹⁾ Izboljšale se bodo zmogljivosti držav članic za spremljanje na tem področju in preprečilo večkratno zaprošanje za pomoč za prostovoljno vračanje in integracijo, saj bodo imele države članice takojšen dostop do teh informacij, oseba, ki ji bo odobrena pomoč v eni državi članici, pa ne bo smela odpotovati v drugo z namenom, da pridobi drugo vrsto pomoči ali boljšo pomoč. Države članice trenutno nimajo skupne podatkovne baze ali drugega načina za ugotavljanje, ali je oseba v postopku vračanja že pridobila podporo za vračanje in reintegracijo. Te informacije pa so ključne za boj proti zlorabam in dvojnemu koristim.

⁽¹⁰⁾ Sistem vstopa/izstopa državam članicam omogoča identificirati državljane tretjih držav, ki na ozemlju EU prebivajo nezakonito, čeprav so v EU vstopili zakonito. Vendar pa noben sistem ne omogoča identificirati nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, ki so v EU vstopili nezakonito na zunanjih mejah. Sedanji sistem Eurodac je idealna podatkovna baza za gostovanje takšnih informacij, saj tovrstne podatke že vsebuje. Zaenkrat je namen zbiranja tovrstnih podatkov zgolj pomoč pri določitvi države članice, ki je odgovorna za obravnavo prošnje za azil. Identifikacija nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav in tistih, ki so prek zunanjih meja nezakonito vstopili na območje Evropske unije, bo državam članicam zlasti v pomoč pri ponovnem dokumentiranju državljanov tretje države za namene vračanja.

5.9 Prav tako je eden od ciljev Eurodaca zagotoviti dodatno podporo nacionalnim organom, ki obravnavajo prosilce za azil, katerih prošnja je že bila zavrnjena v drugi državi članici, in sicer podporo v obliki označevanja zavrnjenih prošenj, vendar morajo imeti nacionalni organi pravico, da ponovno pregledajo prošnjo, ki jo je obravnavala druga država članica.

V Bruslju, 25. februarja 2021

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Christa SCHWENG

PRILOGA

Naslednji amandma, ki je bil med razpravo zavržen, je prejel vsaj četrtno glasov (člen 43(2) poslovnika):

Točka 2.2

Spremeni se tako:

2.2 *Države članice na jugu Evrope nimajo druge izbire, kot da se spremenijo v vzpostavijo zaprte centre za pridržanje ali čakanje na odhod, v katerih je položaj prosilcev za azil zelo problematičen z vidika življenjskih razmer in pravic.*

Obrazložitev

Sedanje besedilo se lahko res napačno razlaga, saj se države same ne spreminjajo v centre za pridržanje ali kaj podobnega. V državah so bili vzpostavljeni centri za čakanje na odhod.

Rezultat glasovanja

Za: 96

Proti: 100

Vzdržani: 47

Naslednji točki mnenja strokovne skupine sta bili spremenjeni v skladu z amandmajema, ki ju je sprejela skupščina, vendar je bila oddana več kot četrtna glasov za ohranitev besedila v prvotni obliki (člen 43(2) poslovnika):

1.1 *EESO se seznanja z novim paktom o migracijah in azilu, ki je namenjen obravnavi večplastnega in zapletenega pojava. Meni, da nove uredbe prispevajo k večji varnosti meja v EU, saj vzpostavljajo boljše in varnejše postopke za nadzor oseb, ki vstopajo v EU. Kljub temu je izredno nujna celovita, skupna strategija EU, ki bo odporna in usmerjena v prihodnost. Takšno strategijo bi bilo treba pripraviti že veliko prej. Toda glede vprašanja migracij in azila na splošno Komisija žal ponuja isti predlog v novi preobleki, ki pa, kot je to običajno, za države južne Evrope ni primerna. **Kar je še huje: štiri ali pet zadevnih držav članic se bo spremenilo v „centre zaprtega tipa za pridržanje oseb“⁽¹⁾ za najmanj šest ali sedem mesecev, morda celo dlje, dokler ne bodo znani rezultati postopkov, zato bodo razmere 20-krat slabše kot prej.***

Rezultat glasovanja

Za: 105

Proti: 99

Vzdržani: 43

1.2 *EESO poudarja, da Komisija glede njegovih predlogov ni pokazala ravno veliko dobre volje. V vseh mnenjih (SOC/649, SOC/669 in SOC/670) se je kritično izrazil o sprejetju uredbe o upravljanju azila in migracij ter uredbe o azilnih postopkih. Poleg tega opozarja, da se mu zdijo možnosti za izvajanje teh devetih različnih uredb – po njihovi preučitvi in stikih s Komisijo – neuresničljive. Tipično je, da Komisiji ne uspe obravnavati priseljevanja kot ene same teme; posamezne predloge ali priporočila raje odlaga v okviru drugih uredb. Posledica je, da tem ni mogoče obsežno povezati in se namesto tega obravnavajo posamično znotraj področja uporabe posameznih uredb. Povedano enostavneje: pri vsaki opazki se s prstom pokaže na drugo pravilo, tj. Komisija preprosto ignorira vse pripombe z obrazložitvijo, da zanje velja drugo pravilo.*

⁽¹⁾ Pojem „nevstopa“ obstaja tako v schengenskem pravnem redu kot v pravnem redu Unije na področju azila (člen 43 direktive o azilnih postopkih).

Rezultat glasovanja

Za: 101

Proti: 97

Vzdržani: 41

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Val prenove za Evropo – ekologizacija stavb, ustvarjanje delovnih mest, izboljšanje življenj

(COM(2020) 662 final)

(2021/C 155/11)

Poročevalec: **Pierre Jean COULON**

Soporočevalec: **Aurel Laurențiu PLOSCEANU**

Zaprosilo	Evropska komisija, 11. 11. 2020
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	11. 2. 2021
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	24. 2. 2021
Plenarno zasedanje št.	558
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	212/0/5

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja predlog Evropske komisije za evropsko strategijo z naslovom Val prenove za Evropo – ekologizacija stavb, ustvarjanje delovnih mest, izboljšanje življenj. Evropska unija in njeni državljani takšno strategijo nujno potrebujejo, zato jo EESO namerava podpreti ter k njej dejavno prispevati s svojimi razmisleki in predlogi.

1.2 EESO meni, da morajo biti stanovanjske in druge stavbe – te imajo 40-odstotni delež v skupni porabi energije v Evropski uniji – vključene v val prenove, ki ga vodi Evropska unija, in sicer v okviru celostnega pristopa na podlagi dolgoročnih naložb, splošnega interesa, trajnostnega razvoja, varovanja zdravja (tudi pri ravnanju z azbestom pri delih), zelenega prehoda in učinkovitega izvajanja evropskega stebra socialnih pravic v zvezi s trajnostnimi in cenovno dostopnimi stanovanji.

1.3 EESO torej podpira strategijo vala prenove, saj gre za pristop, ki bo Evropski uniji prinesel koristi na treh področjih, in sicer podnebne, pri okrevanju z ustvarjanjem lokalnih delovnih mest ter v boju proti pandemiji in energijski revščini, pa tudi pri spodbujanju cenovno dostopnih stanovanj za vse, tudi za ranljive osebe.

1.4 EESO meni, da je glede na posebno razsežnost strategije in njeno časovnico do leta 2050 potreben trden, razumljiv in prilagojen pravni in finančni okvir, ki bo zajemal vzpostavitev posebnega evropskega naložbenega sklada, večletnih naložbenih načrtov in novega zelenega semestra, pa tudi oblikovanje posebnega in prilagojenega pravnega okvira, na primer na področju državne pomoči, stopenj DDV, javnih naročil, zelenih hipotekarnih posojil in standardov energijske učinkovitosti.

1.5 EESO poziva Komisijo, naj uvede spodbude, da bi se na lokalni ravni vzpostavila industrializacija procesov toplotne prenove in povečal njihov obseg, hkrati pa vzpostavi nov program Erasmus za toplotno prenovo do leta 2050, da bi pri mladih Evropejcih vzbudila zanimanje za ta nova delovna mesta prihodnosti.

1.6 EESO tudi poziva, da je treba po vzoru programa ELENA Evropske investicijske banke države članice spodbuditi, da uvedejo javne službe za diagnostiko, tehnično pomoč in svetovanje, zlasti za gospodinjstva, da bi preprečili vsakršne zlorabe neposrednega trženja in goljufije pri mehanizmih za podporo pri toplotni prenovi.

1.7 EESO predvsem meni, da bi se morala Evropska unija v okviru te strategije z ustrezno komunikacijo o veljavnih mehanizmih in možnostih dostopa do njih približati svojim državljanom in območjem, kjer prebivajo.

1.8 EESO poziva k resnični sinergiji med opazovalnico stavbnega fonda in opazovalnico za energijsko revščino.

2. Splošne ugotovitve

2.1 EESO pozdravlja sporočilo, ki ga je sprejela Evropska komisija, z naslovom Val prenove za Evropo – ekologizacija stavb, ustvarjanje delovnih mest, izboljšanje življenj. Obsežna prenova stavb v Evropski uniji – zasebnih in socialnih stanovanj ter javnih in poslovnih stavb – je danes nujno potrebna zaradi strukturnega pomanjkanja dolgoročnih naložb na tem področju ter spopadanja s podnebnimi, okoljskimi, gospodarskimi in socialnimi vplivi, pa tudi zaradi upoštevanja stroškov neukrepanja na tem področju.

2.2 Odbor podpira strategijo, ki jo je predlagala Komisija ter katere cilj je prispevati k podnebni nevtralnosti, uporabljati načela krožnosti, prispevati k ciljem trajnostnega razvoja in konkurenčnosti Evrope ter varovati kulturno dediščino in predvsem pravico vsakogar do cenovno dostopnega, za življenje prijetnega, dostopnega in zdravega stanovanja v skladu z 19. načelom evropskega stebra socialnih pravic.

2.3 Glede na to, da imajo stanovanjske in druge stavbe 40-odstotni delež v skupni porabi energije v Evropski uniji, morajo biti vključene v val prenove, in sicer v okviru celostnega pristopa na podlagi dolgoročnih naložb, splošnega interesa, trajnostnega razvoja in zelenega prehoda.

2.4 V pandemiji se je pokazalo, da imajo stanovanja ključno vlogo pri zdravstvenem obvladovanju krize ter da je treba gleda na omejitve, povezane z zaježitvenimi ukrepi, razmisliti o njihovi uporabi in posledično o njihovi zasnovi.

2.5 Pandemija je predvsem izpostavila nesprejemljivo povezavo med zdravstveno primernostjo stanovanj, energijsko revščino in odpornostjo na pandemijo.

2.6 Strategija vala prenove stavb zato temelji na pristopu trojnih koristi, saj bo pomembno prispevala k boju na področju podnebja, zajemala obsežne dolgoročne naložbe in ustvarila lokalna delovna mesta, ki bodo lahko dejavno prispevala k okrevanju, prispevala pa bo tudi k boju proti energijski revščini in spodbujala socialno kohezijo in vključenost z vzpostavitvijo cenovno ugodne stanovanjske ponudbe za državljanke Evropske unije.

2.7 Val prenove stavb je zato treba spodbujati s stalnimi in konvergentnimi signali in izvodi, tako v smislu ureditve in pomoči Evropske unije kot v smislu večletnih naložbenih načrtov držav članic. Ti morajo biti razumljivi in dostopni ter morajo upoštevati raznolikost in naložbeno logiko vključenih akterjev, med katerimi so evropska gospodinjstva, ki živijo v lastnih stanovanjih kot polni lastniki ali solastniki, gospodinjstva, ki oddajajo eno ali več stanovanj na trgu, organizacije za socialna stanovanja, ki imajo posebne naloge splošnega pomena in s tem povezane obveznosti javne službe, javni organi in njihove javne stavbe, zaščitene zgodovinske stavbe ter podjetja in njihove nepremičnine. Val prenove torej zajema veliko potencialnih akterjev, ki jih bo treba prepričati, da bodo do leta 2050 dolgoročno vlagali v svoje domove in druge stavbe, in sicer prek mehanizmov financiranja, ki bodo prilagojeni vrsti stavb in bodo združevali dolgoročna posojila ali zelena posojila, državna poročstva in nepogrešljiva nepovratna sredstva, zlasti za gospodinjstva.

2.8 Val prenove stavb bo moral biti podprt zlasti z evropskim gibanjem za industrializacijo in povečanje števila prenov na lokalni ravni, da bi zmanjšali stroške prenov in skrajšali trajanje del za gospodinjstva, ki bivajo v stanovanjih, ter oddajanjem procesov v zunanje izvajanje in njihovo digitalizacijo. To industrializacijo bodo morali spremljati novi konstrukcijski modeli, ki bodo temeljili na ustreznih tehničnih zahtevah in gradbenih standardih, predvsem pa evropska kampanja za promocijo te nove panoge in novih potencialnih delovnih mest med mlajšimi generacijami v okviru uvedbe programa Erasmus za toplotno prenavo do leta 2050, k čemur poziva Odbor. Posebno pozornost bo treba nameniti tudi tveganjem socialnega dampinga, ki so povezana z zunanjim izvajanjem del in drugimi načini oddajanja del podizvajalcem.

2.9 Komisija mora hkrati zagotoviti približevanje obstoječih določb, določb, ki jih je treba revidirati, in predlaganih novih določb ne le državam članicam in njihovim dolgoročnim naložbenim strategijam, ampak tudi gospodinjstvom in najemodajalcem socialnih stanovanj, javnim organom in podjetjem, ki na koncu sprejmejo odločitve glede posameznih dolgoročnih naložb in bodo v skladu z lastno logiko napajali val do leta 2050.

2.10 To približevanje je treba upoštevati tako pri reviziji veljavnih določb, na primer v zvezi z direktivo o energetske učinkovitosti stavb, javnimi naročili ali shemami državne pomoči, zlasti kar zadeva socialna stanovanja, posebno stopnjo DDV in zelena hipotekarna posojila, kot pri določbah in elementih pogojenosti v evropskem načrtu za okrevanje Next Generation EU in kohezijski politiki za obdobje 2021–2027, ki morajo biti razumljivi ciljnim evropskim gospodinjstvom. Načrtu za okrevanje je treba dati nov zagon z resnično politiko konkretnih predlogov in priporočil ter s postopkom usklajevanja obstoječih nacionalnih opazovalnic.

2.11 Odbor poziva evropsko opazovalnico stavbnega fonda, naj sodeluje z evropsko opazovalnico za energijsko revščino.

2.12 Odbor poziva, naj se v državah članicah organizira javna služba za spodbujanje vala toplotne prenove ter diagnostično in tehnično pomoč pri dejavnostih toplotne prenove, zlasti za gospodinjstva, da bi preprečili vsakršno zlonamerno prakso pri trženju obnovitvenih del.

3. Ugotovitve – Okrepitev prenove stavb za podnebno nevtralnost in okrevanje

3.1 Obsežna prenova stavb v Evropski uniji – zasebnih in socialnih stanovanj ter javnih in poslovnih stavb – je danes nujno potrebna zaradi strukturnega pomanjkanja dolgoročnih naložb na tem področju ter spopadanja s podnebnimi, okoljskimi, gospodarskimi in socialnimi vplivi.

3.2 Odbor se strinja z ugotovitvami Komisije, da je treba zaradi podnebnih razmer nujno ukrepati na področju prenove stanovanjskih in drugih stavb ter da je treba krizo zaradi COVID-19 izkoristiti za ponovni razmislek o njih, njihovo preoblikovanje in posodobitev na podlagi pristopa, ki bo prinesel trojne, tj. okoljske, družbene in gospodarske koristi. To je resnično edinstvena priložnost, da sprejmemo ukrepe, ki bodo sočasno prispevali k doseganju podnebne nevtralnosti, okrevanju in socialni koheziji.

Odbor želi opozoriti na vprašanje raznolikosti teh stavb, zlasti stanovanj, potrebnih prenove, saj mednje sodijo tako enodružinske hiše kot tudi veliki stanovanjski kompleksi iz sovjetskih časov in delavska predmestja. V tej veliki raznolikosti stanovanj se lahko za vzhodnoevropske stanovanjske bloke, zelo stare hiše iz podcenjenih mestnih središč, predmestna stanovanja in stanovanja na podeželju določijo posebne prioritete. Glede na to, da je stanovanjski fond zastarel in ga je treba prenoviti tako zaradi izboljšanja kakovosti življenja državljanov kot zaradi tehničnega napredka pri gradnji, je treba državljanom zagotoviti dostop do financiranja, saj je to trenutno velika ovira za prenavo. Upoštevati bo treba tudi dostopnost za invalide. Evropska unija mora to priložnost izkoristiti tudi za obsežne ukrepe, da se bo z ustrezno komunikacijo približala svojim državljanom in območjem, kjer prebivajo.

3.3 Odbor podpira predlagani cilj, da bi se do leta 2030 podvojila letna stopnja energetske prenove stanovanjskih in drugih stavb, hkrati pa bi se spodbujale temeljite prenove, kar pomeni 35 milijonov stavbnih enot do leta 2030, pri čemer bo treba to stopnjo ohraniti še naprej, da bi dosegli cilj podnebno nevtralne EU do leta 2050. Najbolje bi bilo, če bi to podvojitev presegli in si prizadevali za potrojitev stopnje.

3.4 Odbor poudarja, da gre za ambiciozen cilj, ki se bo izvajal naslednjih 30 let, in da je treba temeljito uskladiti veljavne zakonodajne in regulativne okvire na tem področju ter mehanizme za finančno pomoč zadevnim gospodinjstvom, najemodajalcem socialnih stanovanj, javnim organom in drugim lastnikom ustreznih stavb kot potencialnim vlagateljem, ki jih je treba prepričati, da bi dolgoročno vlagali v skladu s svojo logiko in zmožnostmi. To dokazujejo tudi prizadevanja držav članic in njihovih regionalnih organov upravljanja, da bi vzpostavili povezavo med instrumentom za okrevanje Next Generation EU in kohezijsko politiko za obdobje 2021–2027.

4. Ugotovitve – Ključna načela za prenavo stavb do let 2030 in 2050

4.1 Odbor se strinja, da je treba sprejeti celovito in celostno strategijo, ki bo vključevala ustrezne akterje, in sicer na podlagi sedmih ključnih načel: energetska učinkovitost na prvem mestu, cenovna dostopnost, razogljičenje in vključevanje obnovljivih virov energije, življenjski cikli in krožnost, visoki zdravstveni in okoljski standardi, izzivi ekološkega in digitalnega prehoda ter na koncu spoštovanje estetike in arhitekturne kakovosti.

4.2 Odbor poudarja, da je treba v skladu z 19. načelom evropskega stebra socialnih pravic posebno pozornost nameniti dosegljivosti stanovanj in naložb, ki jih morajo izvesti zadevna gospodinjstva kot lastniki, ki bivajo v svojem stanovanju, najemniki ali solastniki nepremičnin v slabem stanju, zlasti kadar gre za neizolirane stavbe in boj proti energijski revščini, pa tudi najemodajalci socialnih stanovanj, ki morajo pri določanju višine najemnine upoštevati obveznosti javne službe glede cenovne dostopnosti, opredeljene v skladu z njihovimi posebnimi nalogami javne službe, kot jih določi država članica.

4.3 EESO poudarja, da je izolacija votlih sten in tal ukrep, ki omogoča največ prihrankov CO₂, obenem pa je tudi najenostavnejši in najcenejši. Vendar so tudi ti razmeroma cenovno ugodni ukrepi kljub zmanjšanju stroškov energije za številne lastnike stanovanj še vedno predragi, zato se EESO zavzema, da bi nacionalne vlade oblikovale mehanizem za njihovo subvencioniranje. Nizozemski izračuni kažejo, da za izvedbo ukrepov zadošča že subvencija v višini 2 000 EUR na stanovanje. Takšen mehanizem poleg občutnega zmanjšanja emisij CO₂ prinaša tudi številna delovna mesta v gradbenem sektorju, ki ga je kriza zaradi COVID-19 močno prizadela. Podobno velja v Franciji, kjer je bil nedavno za vsa gospodinjstva uveden dodatek za toplotno prenovo njihovih stanovanj (MaPrimeRenov).

4.4 Upoštevati je treba tudi sklepe in priporočila iz mnenja EESO *Delo z azbestom pri energetski prenovi*, da se bo med energetsko prenovo spodbujalo k odstranjevanju azbesta, kjer je to potrebno in možno ⁽¹⁾.

5. Ugotovitve – Uresničevanje hitrejše in temeljitejše prenove za boljše stavbe

5.1 Odbor se strinja z analizo Komisije, ki govori o številnih ovirah pri posameznih odločitvah za naložbe in zapletenem dostopu do finančnih sredstev, zlasti na lokalni ravni. Zapleti se pojavljajo tako pri dostopu do nacionalnih mehanizmov kot do strukturnih skladov, predvsem v fazi ocenjevanja projektov, težave pa povzročajo tudi roki za izplačilo pomoči. Za doseganje zastavljenih ciljev bi bilo treba to zapletenost in pomanjkljivosti čim prej odpraviti, tudi pri izvajanju določb kohezijske politike za obdobje 2021–2027, in sicer vse od leta 2021.

5.2 Odbor je seznanjen z dejstvom, da je Komisija omenjene ovire opredelila v okviru javnega posvetovanja, in s predlogi za krepitev obveščanja, pravne varnosti in spodbud za naložbe, zadostno in dobro usmerjeno financiranje, zmogljivosti za pripravo in izvajanje projektov, spodbujanje celovite in celostne prenove, prilagajanje ekosistema trajnostni prenovi in uporabo prenove kot vzvoda za preprečevanje energijske revščine ter za spodbujanje zagotavljanja dostopnih stanovanj s posebno evropsko pobudo. Predlogi se morajo izvajati v skladu z načeli enostavnosti, vnaprej določene kombinacije finančnih sredstev, ki jih lahko mobilizirajo javni organi in se medsebojno dopolnjujejo, ter sorazmernega nadzora državne pomoči.

5.3 Odbor podpira predlog Komisije, da bi evropska opazovalnica stavbnega fonda postala pristojna za vodenje evropske evidence o energijski učinkovitosti in za podporo pri pripravi spodbud na tem področju. Opazovalnica bi morala sodelovati z evropsko opazovalnico za energijsko revščino, ki jo je treba za ta namen ponovno oživiti.

5.4 Odbor priznava, da so trenutne razmere posebne z vidika možne mobilizacije evropskih sredstev za toplotno prenovo v okviru instrumenta za okrevanje Next Generation EU na eni strani in v okviru kohezijske politike za obdobje 2021–2027 na drugi strani. Obstaja najmanj 13 mehanizmov, ki lahko prispevajo k sofinanciranju toplotne prenove, bodisi z nepovratnimi sredstvi bodisi z dolgoročnimi posojili po ugodnejših obrestnih merah in državnimi poroštvi.

5.5 Odbor meni, da bi morala Evropska unija zaradi teh posebnih razmer poleg oblikovanja količinskih ciljev prenove tudi spodbuditi države članice in okrepiti njihove letne programe za naložbe v toplotno prenovo ter zagotoviti, da se ti programi vsako leto ocenijo v okviru evropskega semestra, tako da bi poleg ekonomskega upravljanja vzpostavila posebno zeleno upravljanje ali uporabila odprto metodo koordinacije.

⁽¹⁾ UL C 240, 16.7.2019, str. 15.

5.6 Odbor meni, da je treba te edinstvene razmere izkoristiti tudi za boj proti energijski revščini in njeno izkoreninjenje, tako da bi temu področju dali prednost pri uporabi finančnih sredstev. Pristojnosti evropske opazovalnice za energijsko revščino je treba razširiti in jo postaviti na vodilni položaj v evropski mreži opazovalnic za energijsko revščino v državah članicah.

5.7 Odbor pa želi Komisijo seznaniti tudi s težavami, s katerimi se potencialni vlagatelji, zlasti gospodinjstva in najemodajalci socialnih stanovanj, spoprijemajo pri povezovanju različnih kanalov financiranja in njihovem usklajevanju z različnimi predpisi, upravičenimi osnovami in veljavnim nadzorom. Ob upoštevanju časovnice do leta 2050 bi bilo treba te mehanizme poenotiti, da bi bili za gospodinjstva in ustrezne javne organe lažje razumljivi in dostopnejši.

5.8 Glede na trajanje teh naložb in cilja za leto 2050 Odbor predlaga, naj Komisija zaradi poenostavitve in jasnosti za evropska gospodinjstva, ki jih to zadeva, preuči, ali bi bilo mogoče vzpostaviti poseben naložbeni sklad s podporo Evropske investicijske banke (EIB), ki bi zagotavljal tehnično pomoč, povezoval obstoječe mehanizme in zagotavljal neprekinjeno delovanje do leta 2050.

5.9 Odbor podpira odločitev Komisije, da bo v tem okviru pregledala sheme državnih pomoči, ki se uporabljajo za naložbe v toplotno prenovo. Sheme državnih pomoči za toplotno prenovo je treba poenostaviti, da ne bi ovirale odločitev za naložbe, ki so izjemno pomembne. Odbor pozdravlja tudi odločitev Komisije, da bo leta 2021 ocenila Sklep Komisije 2012/21/EU⁽²⁾ o državni pomoči v obliki nadomestila za javne storitve. Pomoč za toplotno prenovo socialnih stanovanj spada v to shemo pomoči, ki se uporablja za izpolnjevanje obveznosti javne službe.

5.10 Odbor podpira predlog Komisije o uvedbi evropske pobude za dostopna stanovanja s financiranjem 100 inovativnih in participativnih usmerjalnih projektov, osredotočenih na celovito prenovo okrožij s socialnimi stanovanji, kar se bo uporabilo kot model za obsežen razvoj v Evropski uniji. Glede na zmožnost najemodajalcev socialnih stanovanj, da vlagajo kot izvajalci storitev splošnega gospodarskega pomena, pri čemer imajo podporo EIB, bosta povečanje števila dejavnosti in industrializacija mehanizmov za prenovo stavb prispevala k ustvarjanju lokalnih delovnih mest, pa tudi k zmanjšanju stroškov prenove drugih stanovanj in javnih stavb z vzpostavitvijo novih lokalnih industrijskih panog.

5.11 Odbor predlaga Komisiji, naj na podlagi izkušenj z mehanizmom ELENA in s podporo EIB spodbuja države članice, da bodo organizirale javne službe za tehnično pomoč pri dejavnostih toplotne prenove, zlasti za gospodinjstva, ki jih to zadeva, da bi preprečili zlorabe neposrednega trženja in goljufije, ki so se v nekaterih državah članicah že pojavile pri izvajanju toplotnih prenov.

5.12 Odbor v celoti podpira pristop Novi evropski Bauhaus, ki ga je predsednica Ursula von der Leyen prvič omenila v govoru o stanju v Uniji, nadalje pa je bil razvit v obravnavanem sporočilu. Pristop bo združeval strokovnjake z različnih področij, da bodo razmišljali o stavbah jutrišnjega dne in ustvarili trajnostni način življenja v prihodnosti. Odbor poziva vse zainteresirane strani, naj sodelujejo v javnem posvetovanju, ki ga je začela Komisija.

V Bruslju, 24. februarja 2021

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Christa SCHWENG

⁽²⁾ Sklep Komisije 2012/21/EU z dne 20. decembra 2011 o uporabi člena 106(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije za državno pomoč v obliki nadomestila za javne storitve, dodeljenega nekaterim podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena (UL L 7, 11.1.2012, str. 3).

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o temeljnih kvalifikacijah in rednem usposabljanju voznikov nekaterih cestnih vozil za prevoz blaga ali potnikov (kodificirano besedilo)

(COM(2021) 34 final – 2021/0018 (COD))

(2021/C 155/12)

Zaprosilo	Svet Evropske unije, 8. 2. 2021 Evropski parlament, 8. 2. 2021
Pravna podlaga	člena 91 in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	24. 2. 2021
Plenarno zasedanje št.	558
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	234/0/8

Odbor se v celoti strinja z vsebino predloga in nima nobenih pripomb, zato je na 558. plenarnem zasedanju 24. in 25. februarja 2021 (seja z dne 24. februarja) z 234 glasovi za, in 8 vzdržanimi glasovi sklenil o tem predlogu podati pozitivno mnenje.

V Bruslju, 24. februarja 2021

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Christa SCHWENG

POPRAVKI**Popravek Mnenja Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi programa izmenjave, pomoči in usposabljanja za zaščito eura pred ponarejanjem za obdobje 2021–2027 (program „Pericles IV“) (COM(2018) 369 final – 2018/0194(CNS))**

(Uradni list Evropske unije C 440 z dne 6. decembra 2018)

(2021/C 155/13)

Naslovnica, kazalo vsebine, in stran 199, naslov:

- besedilo:* „Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi programa izmenjave, pomoči in usposabljanja za zaščito eura pred ponarejanjem za obdobje 2021–2027 (program „Pericles IV“) (COM(2018) 369 final – 2018/0194(CNS))“
- se glasi:* „Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi programa izmenjave, pomoči in usposabljanja za zaščito eura pred ponarejanjem za obdobje 2021–2027 (program „Pericles IV“) (COM(2018) 369 final – 2018/0194(COD))“.
-

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



Urad za publikacije
Evropske unije
L-2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

SL