

Uradni list

Evropske unije

C 311



Slovenska izdaja

Informacije in objave

Zvezek 57

12. september 2014

Vsebina

I Resolucije, priporočila in mnenja

MNENJA

Evropski ekonomsko-socialni odbor

498. plenarno zasedanje EESO – 29. in 30. april 2014

2014/C 311/01	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o medgeneracijskih in medkulturnih ukrepih za spodbujanje družbenega vključevanja mladih državljanov EU ob začetku dela v drugi državi članici (mnenje na lastno pobudo)	1
2014/C 311/02	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o zaposljivosti mladih – usklajevanje poklicnega usposabljanja s potrebami gospodarstva v času varčevanja.	7
2014/C 311/03	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o preselitvi industrijskih panog nazaj v EU v okviru ponovne industrializacije	15
2014/C 311/04	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o industrijskih spremembah v evropskem farmacevtskem sektorju (mnenje na lastno pobudo)	25
2014/C 311/05	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o vlogi EU v boju proti prisilnemu delu v Evropi in po svetu – prispevek EESO h konferenci MOD 2014 (mnenje na lastno pobudo)	31
2014/C 311/06	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o varstvu potrošnikov in ustreznem obravnavanju prezadolženosti za preprečevanje socialne izključenosti (raziskovalno mnenje).	38

III Pripravljalni akti

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

498. plenarno zasedanje EESO – 29. in 30. april 2014

2014/C 311/07	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Za oživitev evropske industrije COM (2014) 14 final	47
---------------	---	----

SL

2014/C 311/08	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi uredb (ES) št. 715/2007 in (ES) št. 595/2009 v zvezi z zmanjšanjem emisij onesnaževal iz cestnih vozil COM(2014) 28 <i>final</i> – 2014/0012 (COD)	55
2014/C 311/09	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Obravnavanje posledic izgube volilne pravice državljanov Unije, ki uresničujejo pravico do prostega gibanja COM(2014) 33 <i>final</i>	59
2014/C 311/10	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ukrepih za informiranje o kmetijskih proizvodih in njihovo promocijo na notranjem trgu in v tretjih državah COM(2013) 812 <i>final</i> – 2013/0398 (COD).	63
2014/C 311/11	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi uredb Sveta (ES) št. 850/98, (ES) št. 2187/2005, (ES) št. 1967/2006, (ES) št. 1098/2007, (ES) št. 254/2002, (ES) št. 2347/2002 in (ES) št. 1224/2009 ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1434/98 glede obveznosti iztovarjanja COM(2013) 889 <i>final</i> – 2013/0436 (COD)	68
2014/C 311/12	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o kloniranju goveda, prašičev, ovc, koz in enoprstih kopitarjev, rejenih in reproduciranih za kmetijske namene COM(2013) 892 <i>final</i> – 2013/0433 (COD) predlogu direktive Sveta o dajanju hrane iz živalskih klonov na trg COM(2013) 893 <i>final</i> – 2013/0434 (APP) predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o novih živilih COM(2013) 894 <i>final</i> – 2013/0435 (COD)	73
2014/C 311/13	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije – Vzpostavitev jedrnega prometnega omrežja: koridorji jedrnega omrežja in instrument za povezovanje Evrope COM(2013) 940 <i>final</i>	82

I

(Resolucije, priporočila in mnenja)

MNENJA

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

498. PLENARNO ZASEDANJE EESO – 29. IN 30. APRIL 2014

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o medgeneracijskih in medkulturnih ukrepih za spodbujanje družbenega vključevanja mladih državljanov EU ob začetku dela v drugi državi članici (mnenje na lastno pobudo)

(2014/C 311/01)

Poročevalka: **Renate HEINISCH**

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 19. septembra 2013 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Medgeneracijski in medkulturni ukrepi za spodbujanje družbenega vključevanja mladih državljanov EU ob začetku dela v drugi državi članici

(mnenje na lastno pobudo).

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 7. aprila 2014.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 498. plenarnem zasedanju 29. in 30. aprila 2014 (seja z dne 30. aprila) s 187 glasovi za, 2 glasovoma proti in 9 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) se zaveda, da je vse večja delovna mobilnost mladih državljanov EU pomembno in pozitivno dejstvo ene temeljnih svoboščin Evropske unije ter vse pogostejše posledica nuje. Poleg tega prispeva k blaženju kritičnih situacij na trgih dela v državah izvora in državah gostiteljicah. Mladi delovni migranti prispevajo h gospodarskemu in socialnemu razvoju države gostiteljice, pa tudi k nematerialnemu bogastvu, tj. raznolikosti, kar omogoča nove priložnosti za podjetja in družbo.

1.2 Tako mladi delovni migranti sicer izkoriščajo poklicne možnosti, ki so jim na voljo, in se uspešno vključujejo na delovno mesto v državi gostiteljici, vendar pa se družba sooča z novimi izzivi pri vključevanju migrantov v novo življenjsko okolje zunaj dela. Sestava mladih Evropejcev, ki delajo v drugi državi članici, je raznolika. Vsi imajo pravico do podpore med vključevanjem, zlasti tisti z omejenimi jezikovnimi in finančnimi sredstvi.

1.3 EESO meni, da je treba posebnim potrebam in težavam mladih državljanov EU, ki so se zaposlili v drugi državi članici in v njej ne prebivajo zgolj začasno, nameniti večjo pozornost, kar zadeva njihovo vključevanje v družbo in sodelovanje v njej. V nasprotnem primeru lahko pride tako za delavce kot za države gostiteljice do resnih problemov.

1.4 EESO institucije EU in države članice opozarja na porast ksenofobije in rasizma do manjšin in priseljencev ter poziva k odločnemu preprečevanju tega vedenja in ukrepanju zoper skupine, ki ju spodbujajo.

1.5 Evropsko komisijo pozivamo, da z okrepljeno izmenjavo izkušenj in dialogom podpre prizadevanje držav članic za učinkovitejšo politiko vključevanja za to skupino mladih migrantov v EU, ki so že našli delo v drugi državi članici Evropske unije. Zato se EESO zavzema za okrepitev programov, ki se financirajo v okviru programa „Tvoja prva zaposlitev EURES“.

1.6 Vključevanje je družbeni proces, ki se razvija s povezovanjem oseb in skupin, hkrati pa je to dvosmeren proces, saj zajema tako priseljence kot družbo gostiteljico.

1.7 Evropska komisija bi morala najprej spodbuditi izmenjavo dobrih praks ter pripraviti pregled uspešnih konceptov in praks za spodbujanje teh mladih delovnih migrantov pri njihovem prizadevanju za družbeno vključevanje. Pri tem bi bilo treba še posebej priznati in izpostaviti pomen medkulturnih in medgeneracijskih strategij in projektov v okviru „kulture sprejemanja“ držav kot obetavnih podpornih ukrepov.

1.8 EU je sprejela nove instrumente za boj proti diskriminaciji evropskih državljanov, ki uveljavljajo pravico do prostega gibanja; te instrumente je treba učinkovito uporabljati na nacionalni ravni, saj družba, ki dopušča diskriminacijo priseljencev, ni vključujoča.

1.9 Komisija bi morala ta nabor preizkušenih konceptov in projektov dati na voljo državam članicam s priporočilom, naj jih posnemajo na ustvarjalen način. Države članice je treba pozvati, naj Evropsko komisijo seznani z uspešnimi ukrepi različnih izvajalcev, s čimer se bo dokumentacija nadalje razvijala, izmenjava izkušenj pa poglobila.

1.10 EESO priporoča Komisiji, naj tudi preveri, ali so mogoči še drugi ukrepi in kako bi jih bilo mogoče izvesti. Zlasti bi morala razviti koncept, kako preizkušene in inovativne strategije in prakse uporabiti in podpreti z obstoječimi programi, platformami, skladi in pobudami EU.

1.11 EESO Komisiji predlaga, da podpre ukrepe socialnih partnerjev in civilne družbe, ki imajo zelo pomembno vlogo za vključevanje v okviru sprejema in sodelovanja priseljencev.

1.12 EESO meni, da bi morala Evropska komisija pripisati velik pomen temu, da mlade prek njihovih civilnodružbenih organizacij ustrezno vključi v pomembne procese načrtovanja in odločanja o tej temi, da bodo prišle potrebe in težave te ciljne skupine v njih ustrezno do izraza in jih bo mogoče tako uspešno obravnavati.

1.13 Socialni partnerji in njihova podjetja, ki zaposlujejo mlade tujce, nosijo veliko odgovornost. Po mnenju EESO bi morali biti bolj vključeni v oblikovanje programov vključevanja, v katerih bi morale biti bolj upoštevane potrebe mladih delavcev.

2. Uvod

2.1 Mladi državljanji EU so vse bolj mobilni in številni med njimi zapustijo domovino pogosto zaradi obupnih razmer na trgu dela (vendar ne nujno samo iz tega razloga), da bi v drugi državi članici našli zaposlitev. S tem uveljavljajo svojo temeljno pravico do prostega gibanja znotraj EU, uresničujejo cilj večje delovne mobilnosti v EU in izkoriščajo priložnosti, ki se jim pri tem ponujajo. Pravno so izenačeni z državljani države gostiteljice, vendar se soočajo s prav posebnimi izzivi in imajo posebne potrebe.

2.2 Sestava mladih Evropejcev, ki delajo v drugi državi članici, je raznolika. To smelo odločitev za prihodnost zunaj svoje domovine sprejemajo resnično dobro izobraženi mladi ljudje pa tudi mladi z nizko izobrazbo in v težavnem finančnem položaju. Ravno ti imajo več težav pri vključevanju, saj pogosto nimajo zadostnih jezikovnih znanj in potrebnih finančnih sredstev, da bi si ustvarili trden družbeni položaj v novi državi.

2.3 Nujno je, da se lahko mladi enostavno vključijo v družbo, da bi lahko bili v državi gostiteljici, ki jim je ob prihodu tuja ali skoraj nepoznana, deležni družbene resničnosti in se v njej aktivno udeleževali in torej skusili pomembne plati državljanstva tudi v novem okolju.

2.4 Evropska komisija s programom „Tvoja prva zaposlitev EURES“ v okviru vodilne pobude „Mladi v gibanju“ in pobude „Priložnosti za mlade“ spodbuja poklicno mobilnost mladih, da bi dosegli cilj iz strategije Evropa 2020 v zvezi s 75-odstotno stopnjo zaposlenosti in izboljšali delovanje evropskih trgov dela.

2.5 Mnenje na lastno pobudo obravnava težave – doslej ocenjene kot manj pomembne – socialno-kulturnega vključevanja v novem življenjskem okolju, in sicer s čim obsežnejšo udeleženo in sodelovanjem v družbi gostiteljici. Ob tem EESO ugotavlja, da je treba v ločenem mnenju analizirati socialne stroške in druge posledice delovne mobilnosti in migracij, zlasti mladih, ki jih čutijo države in regije izvora.

2.6 Namen mnenja je tako v državah gostiteljicah in izvora kot na ravni EU spodbujati krepitev osveščenosti o tem pomembnem vidiku vključevanja mladih delovnih migrantov EU. Nujnost ustreznega ukrepanja je izražena s ciljem, da se na ravni držav članic na podlagi primerjav posameznih pristopov in specifičnih izkušenj razvijejo koncepti, podprti z dokazi in usmerjeni v uspeh, ki se jim zagotovi podpora na ravni Unije.

2.7 Države gostiteljice in podjetja sicer že ponujajo dokaj učinkovito pomoč, ki pa je v glavnem osredotočena na vidike, povezane z delovnim mestom. Le izjemoma jo dopolnjuje koncept splošne „kulture sprejemanja“. V okviru programa „Tvoja prva zaposlitev EURES“ obstajajo programi za vključevanje mladih delavcev, ki jih organizirajo delodajalci (jezikovni tečaji in tečaji, namenjeni vključevanju, skupaj z administrativno podporo in pomočjo pri selitvi). Večinoma še vedno primanjkuje ustreznih strategij, struktur, metod in izkušenj, da bi tem mladim lahko učinkovito pomagali pri njihovem vključevanju v družbo in kulturo države gostiteljice s spodbujanjem, podporo in tudi zahtevami.

2.8 Ti koncepti in ukrepi morajo biti načrtno oblikovani medgeneracijsko in medkulturno. Bistveno lahko prispevajo k vključevanju in izvajanju evropskega državljanstva v državi gostiteljici. Pri tem je treba čim bolj izkoristiti izkušnje starejše generacije. Zlasti priseljenci iz različnih držav, ki so že uspešno vključeni, lahko z raznolikostjo svojega kulturnega porekla prispevajo inovativne elemente medsebojne podpore in različne oblike solidarnosti.

2.9 Neuspešna družbena vključenost ter pomanjkljivo priznavanje identitete in posebnih potreb teh oseb lahko povzročijo zelo pereče težave tako mladim kot tudi družbi gostiteljici. Razočaranja in novi dvomi o priložnostih pogosto ne vodijo le v izgubo prvotno pozitivnega odnosa do države gostiteljice, temveč se lahko razvijejo celo v agresiven in radikalen odnos ter vedenje.

2.10 Zato mora te mlade doseči sporočilo „pri nas ste cenjeni, dobrodošli in pomagali vam bomo“, da bi se izognili podajanju vtisa „za nas predstavljate problem in motnjo“. Ne nazadnje je treba preprečiti, da se sposobni in motivirani mladi razočarani izselijo v tretje države, s čimer so za Evropsko unijo izgubljeni.

3. Izzivi in težave mladih v tuji državi

3.1 Čeprav dobri sistemi svetovanja in podpore Evropske unije za mlade, ki iščejo zaposlitev v EU, že obstajajo – kot na primer Mladi in mobilnost, EURES, evropski portal za zaposlitveno mobilnost in podobni – in so države gostiteljice razvile številne ukrepe na tem področju, se ti programi v glavnem, četudi ne popolnoma, osredotočajo na vidike politike trga dela ali so vezani na delovno mesto. Druga raznovrstna področja življenja, težave in posebne potrebe mladih se v veliki meri ne zaznavajo oziroma na teh področjih podpora ni na voljo ali pa je nezadovoljiva.

3.2 Bistvena težava prišlekov v državi gostiteljici je dejstvo, da sprva ne poznajo javnih struktur in postopkov ter da ne razumejo družbenih navad in kulture ali pa jih ne razumejo v zadostni meri. To skupaj s pogosto še pomanjkljivim jezikovnim znanjem izredno otežuje dostop do pravic in javnih storitev ter predstavlja nevarnost ekonomske in socialne prikrajšanosti, zlasti zunaj poklicnega življenja.

3.3 Težave v vsakdanu se na primer pojavljajo pri nastanitvi, dostopu do splošnih in posebnih storitev, na primer v zdravstvu in socialnem varstvu, ter pri širokem naboru drugih življenjskih potreb, vključno s preživljanjem prostega časa in izpovedovanjem vere. S takšnimi težavami se srečujejo vsi delavci v državi, ki ni njihova država izvora.

3.4 Kadar so možnosti sodelovanja v družbi nezadostne ali otežene, obstaja nevarnost izolacije. Začne se v povsem vsakdanjih življenjskih situacijah in sega vse do zavračanja, diskriminacije in socialne distance, kar lahko ima precejšnje psihične posledice, vse do socialne in čustvene osamitve. Shajanje s tem je za te mlade še posebej težko, saj se ne morejo zateči po podporo k starim socialnim mrežam, kot so družina, krog prijateljev, ki so jih vajeni, ali prvotni vrstniki.

3.5 Zelo pomembna pot do uspešne vključenosti v družbo gostiteljico je torej dejanska udeležba v splošnem družbenem življenju, in sicer s sodelovanjem v socialnih, političnih, kulturnih in športnih dejavnostih ter izpovedovanju vere, na primer v klubih, društvih, združenjih, strankah in sindikatih. Vendar pogosto obstajajo različne ovire, ki mladim tujcem onemogočajo neproblematično udeležbo, in premalo je uvajanja, spodbujanja in vpeljevanja. To lahko hitro vodi v nematerialno osiromašenje mladih migrantov, kar ima prav tako katastrofalne posledice.

3.6 V zvezi s tem EESO meni, da je nujno okrepiti mrežo EURES, ki se je doslej izkazala za pomanjkljivo ne zgolj z vidika usklajevanja ponudbe in povpraševanja, temveč tudi z vidika podpore vključevanju in integraciji. Ta zadnji vidik je zelo pomemben glede na nedavno razširitev mreže EURES tudi na pripravništva in vajeništva, zaradi česar je mogoče pričakovati, da bodo v procese evropske mobilnosti vključene vse mlajše osebe.

3.7 Ključni prispevek k razvoju programov vključevanja lahko prinese sodelovanje med državo gostiteljico in državo izvora, ki na podlagi celostnega pristopa dopušča „zavestno migracijo“, tako da spodbuja oblikovanje medkulturnih in nadnacionalnih mrež, ki so bližje mladim delavcem migrantom.

4. Pomembna področja za zaščito in podporo mladih delovnih migrantov

4.1 Za mlade delovne migrante je zelo pomembno, da se zunaj delovnega okolja podpira njihova potreba po druženju. To je mogoče doseči s strukturirano komunikacijo ali organizacijo lokalnih oziroma regionalnih prireditev, na katerih se uvede ali spodbuja izmenjava izkušenj ter informacij o pravicah in dolžnostih, težavah in nepravilnostih, možnih rešitvah itd. Družbeni mediji imajo pomembno vlogo pri gradnji novih mrež poznanstev.

4.2 Ker so mladi delovni migranti v veliki večini izjemno motivirani in zagnani, jim je treba ponuditi širok nabor enostavnih možnosti in poti, da lahko opredelijo, razvijejo in izvedejo tudi lastne podjetniške projekte. Pri tem jih lahko podpirajo izkušene starejše osebe, zlasti glede tržnih priložnosti, tehničnih in upravnih pogojev, financiranja, zaposlovanja in podobnem v družbeno-ekonomskem okviru države gostiteljice.

4.3 Področje vprašanj nepoklicne udeležbe in vključitve mladih tujih delavcev je raznoliko in pomembno, vendar zelo zapostavljeno področje, na katerem so potrebni podporni in spodbujevalni ukrepi. Ni dovolj, da mladi na tečajih pridobijo temeljna jezikovna znanja države gostiteljice in na delovnem mestu osvojijo strokovni jezik.

4.4 Da bi se znašli v novem življenjskem okolju, zadovoljili osebne potrebe in se aktivno vključili v družbo, je potrebno veliko več. Zlasti so potrebne zanesljive informacije, ustrezno usmerjanje, praktična povezava jezika s številnimi konkretnimi življenjskimi situacijami ter trajna zanesljiva osebna podpora pri neuspehih in razočaranjih.

4.5 Svetovanje in spodbuda sta med drugim odločilnega pomena pri iskanju stanovanja, v primeru sporov v zvezi z nastanitvijo, pri splošni organizaciji vsakodnevnega življenja, pri finančnih in davčnih vprašanjih, želenem nadaljnjem izobraževanju, izbiri socialnih, kulturnih, verskih ali športnih dejavnosti, drugih oblikah preživljanja prostega časa ter izvajanju državljanskih pravic in političnem udejstvovanju. V vseh teh primerih so lahko v izjemno veliko pomoč drugi mladi tujci, rojaki, ki v državi gostiteljici živijo dalj časa, ter starejši državljani države gostiteljice, ki so osebno pripravljeni nuditi podporo.

4.6 Pri oblikovanju podpornih in svetovalnih ukrepov je treba razlikovati med reševanjem zelo različnih težav in potreb. Najprej gre pogosto za začetne težave bolj pravne, materialne ali tehnične narave, ki jih je z ustrezno pomočjo razmeroma preprosto rešiti. Veliko bolj zapleteno pa je premagati ovire v procesu družbenega vključevanja, pri čemer je lahko potrebna dolgoročna in zanesljiva pomoč.

4.7 Pri sprejemanju težkih odločitev ali v sporih je lahko zelo pomembno, da se mladim priseljencem zagotovijo kontaktne osebe – bodisi „pokrovitelji“ bodisi „mentorji“ – ali svetovalci iz programa EURES, ki jih lahko prosijo za nasvet in s katerimi lahko razvijejo zaupen odnos. Odločilnega pomena je, da imajo takšne osebe na eni strani medkulturne izkušnje in s tem potrebno razumevanje, na drugi pa da znajo učinkovito komunicirati in osebam pomagati, da si bodo znale pomagati same.

5. Nosilci in akterji podpornih ukrepov

5.1 Veliko odgovornost imajo nedvomno socialni partnerji ter podjetja, ki zaposlujejo mlade tujce. Ti lahko poleg tega nudijo svetovanje in konkretno pomoč na nepoklicnih področjih, tako da se zlasti starejše zaposlene spodbuja, naj prevzamejo vlogo sodelujočih in svetovalnih „mentorjev“ ali „pokroviteljev“ mladih delovnih migrantov v podjetju ter jim nudijo pomoč tudi in zlasti zunaj delovnega okolja. Ker pa je to v malih in srednjih podjetjih brez podpore skoraj nemogoče, je to poseben izziv, za katerega je treba poiskati rešitve, na primer tako, da se predvidi vključitev takšnih dejavnosti v programe, ki se financirajo na področju „Tvoja prva zaposlitev EURES“.

5.2 Organizacije civilne družbe se tradicionalno zavzemajo predvsem za nepoklicne težave ljudi in ustvarjajo možnosti za boljšo družbeno vključenost ter močnejšo povezanost družbe. Z različnimi ponudbami, zlasti socialnih, kulturnih, športnih in drugih prostočasnih dejavnosti, ki so ciljno usmerjene v posebne težave in potrebe mladih delovnih migrantov, bi morale to pomembno skupino, ki bo zaznamovala prihodnost, v še večji meri vključiti v zasnovo svojih dejavnosti.

5.3 Tako v okviru delovnih mest kot tudi zunaj poklicnega področja je zelo koristno povezati izkušene starejše osebe z mladimi priseljenci. Znanje in razumnost starejših ljudi, ki so pripravljeni deliti svoje izkušnje z mladimi, imata prav posebno vrednost. Iz tega ne izhajajo samo ustrezne rešitve težav, temveč gre tudi za pomembno obliko dialoga, ki spodbuja družbeno kohezijo. To je zelo koristno za vse udeležene. Če pa imajo partnerji v dialogu poleg tega še raznoliko kulturno ozadje, to pripomore k pomembnim izkustvom odprte, večdimenzionalne družbe, ki vsem nudi dostop in možnosti sodelovanja.

5.4 Kljub vsem obstoječim institucionalnim programom pomoči in podpore so odločilni dejavniki za uspeh ukrepov osebni odnosi. Osebne izkušnje, neposredna komunikacija, osebna zavzetost, zaupanje v sposobnost drugega in skupna doživetja so pospeševalci obetavnega vživljanja v novo delovno okolje in zlasti v drugačno družbo. Zagotavljanje takšne individualne osebne pomoči z neposrednimi medčloveškimi stiki je izjemno pomembna naloga, ki jo je mogoče uresničiti zlasti s strukturirano organizacijo prostovoljnega delovanja. Kdo bi lahko bil ali moral biti nosilec, je odvisno od kulture posamezne države gostiteljice.

5.5 Pomembno je, da si niti na nacionalni niti na evropski ravni ne prizadevamo za enotne rešitve. Gre za potrebe in težave ljudi, za katere ne veljajo določene norme, temveč terjajo raznolike, prilagodljive in vedno znova inovativne odgovore, odvisno od porekla osebe, lokalnih danosti in osebnih razmer posameznika.

5.6 Zelo uspešna oblika osebne pomoči se na primer zagotavlja s tako imenovanimi „Senior Experten Services“ (pomoč starejših strokovnjakov)⁽¹⁾. Pri tem upokojenci prostovoljno nudijo mladim svoje strokovno znanje in izkušnje z zelo raznolikih delovnih področij. Posredovanje znanja in osebno prizadevanje starejših izjemno spodbujata medsebojno razumevanje, sodelovanje in spoštovanje med generacijami, kar bistveno prispeva k socialni koheziji družbe.

5.7 Za obetavne strategije je pomembno, da se obstoječa ponudba in uspešne prakse sistematično dokumentirajo, ocenjujejo na podlagi rezultatov in načelno usklajujejo ter da se za seznanjanje z njimi uporabljajo ciljne informacije. Tesno sodelovanje vseh nosilcev in odgovornih organizacijskih enot ter stalno vključevanje organizacij vseh zainteresiranih strani in deležnikov je nujno potrebno za uspeh. Cilj mora biti zlasti pravilno zbrati posebne potrebe in težave mladih delovnih migrantov, ciljno usmerjeno določiti strategije in ukrepe, ustrezno uporabiti sredstva in zagotoviti spremljanje rezultatov. Mladim delovnim migrantom je treba omogočiti, da so vključeni v vsa odločanja in ocenjevanja.

6. Ugotovitve in možni ukrepi Evropske komisije

6.1 Skozi mobilnost mladih delovnih migrantov se udejanja ena temeljnih svoboščin Evropske unije. Mladi koristijo priložnosti, ki jim jih nudi delovna migracija. S tem se lahko bistveno omilijo problemi trga dela tako v državah izvora kot v državah gostiteljicah. Poseben položaj mladih migrantov EU, zaposlenih v drugi državi članici, ki so zelo pomemben element prihodnosti Evrope, je treba natančneje dokumentirati, analizirati in razumeti.

6.2 Večjo pozornost je treba posvetiti še posebej nepoklicnemu vključevanju mladih iz drugih držav članic EU v družbo države gostiteljice, v kateri so našli delo, saj predstavlja precejšnje izzive in težave. Evropska komisija bi si morala v zvezi s tem prizadevati za čezmejno osveščanje, dokumentiranje ter spodbujanje izmenjave izkušenj in dialoga.

6.3 Zato je treba Evropsko komisijo pozvati, da z ustreznimi ukrepi zbere podatke o uspešnih praksah pri odpravljanju posebnih težav mladih delovnih migrantov pri udeleževanju in sodelovanju v družbi države gostiteljice. Pri tem je treba posebno pozornost posvetiti zlasti medkulturnim in medgeneracijskim konceptom ukrepanja v podporo tem tujim mladim državljanom EU pri njihovih prizadevanjih za učinkovito vključevanje v družbo in sodelovanje v njej, saj so ti koncepti pomembni elementi „kulture sprejemanja“.

6.4 Evropska komisija bi morala takšne prakse priporočati državam članicam, da jih posnemajo na ustvarjalni način. Pa tudi države članice bi bilo treba pozvati, da Evropsko komisijo seznanjajo s svojimi preizkušenimi in inovativnimi koncepti, programi in konkretnimi ukrepi – tako javnih kot zasebnih nosilcev – za lažjanje in podpiranje družbenega vključevanja mladih delavcev iz drugih držav članic, da bi okrepili izmenjavo izkušenj o različnih ponudbah in možnostih na tem področju.

6.5 Na podlagi te evropske dokumentacije bi morala Evropska komisija analizirati, kje bi bilo morda še treba ukrepati in na kakšen način. Poleg tega bi morala razviti koncept, kako pomembne elemente preizkušenih in inovativnih praks uporabiti in podpreti z obstoječimi programi, platformami, skladi in pobudami Evropske unije.

6.6 Evropska komisija bi morala pri premislekih paziti, da bodo mladi sami prek svojih civilnodružbenih organizacij pomembno udeleženi, s čimer bo zagotovila, da bodo njihove potrebe in težave primerno zajete in razumljene ter da bodo zanje ne nazadnje oblikovane ciljno usmerjene ponudbe.

V Bruslju, 30. aprila 2014

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

⁽¹⁾ <http://www.ses-bonn.de/>.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o zaposljivosti mladih – usklajevanje poklicnega usposabljanja s potrebami gospodarstva v času varčevanja

(2014/C 311/02)

Poročevalec: **Dumitru FORNEA**

Soporočevalec: **Tommaso GRIMALDI**

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 11. julija 2013 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Zaposljivost mladih – usklajevanje poklicnega usposabljanja s potrebami gospodarstva v času varčevanja.

Posvetovalna komisija za spremembe v industriji (CCMI), zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 8. aprila 2014.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 498. plenarnem zasedanju 29. in 30. aprila 2014 (seja z dne 30. aprila) s 156 glasovi za in 2 glasovoma proti.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Zaradi resne krize na področju brezposelnosti mladih se morajo vlade, delodajalci, delavci in civilna družba bolj potruditi in sodelovati pri spodbujanju, ustvarjanju in ohranjanju dostojnih ⁽¹⁾ in produktivnih delovnih mest. To vprašanje je postalo tako politični kot tudi gospodarski izziv. EESO je v preteklosti že poudaril, da je potrebna resnična strategija za rast na ravni EU in držav članic, ki bo podprla ustvarjanje boljših in stabilnejših delovnih mest za mlade. Po njegovem mnenju je nujno, da vlade sprejmejo impresivne in korektivne ukrepe, da bi preprečile poglobljanje krize.

1.2 EESO meni, da bi si morale države članice na vse načine prizadevati, da zagotovijo, da se bosta pobuda za zaposlovanje mladih in jamstvo za mlade nemudoma izvajala v celoti, kot je bilo dogovorjeno v sklepih Evropskega sveta iz junija 2013. Treba je bistveno povečati dodeljevanje nacionalnih in evropskih sredstev za izobraževanje in usposabljanje, brezposelnost mladih in dolgotrajno brezposelnost.

1.3 EESO močno priporoča, da se konkretni akcijski načrti, ki so jih že sprejele države članice za zmanjšanje brezposelnosti mladih in povečanje njihove zaposljivosti, redno predložijo v ocenjevanje, pri katerem sodeluje civilna družba. EESO meni, da bi bilo treba pri izvajanju teh načrtov in programov sprejeti konkretne ukrepe, da se mladim diplomantom omogoči pridobitev spretnosti, ki so potrebe za delovna mesta, vključno s strokovnim znanjem na področjih, kot so vodenje in delo v skupinah, reševanje problemov in ustvarjalnost. Tako se lahko izboljšajo nabor njihovih spretnosti in njihove možnosti na trgu dela.

⁽¹⁾ Vlade, delodajalci in delojemalci so v okviru Mednarodne organizacije dela opredelili pojem dostojnega delovnega mesta na podlagi razumevanja, da je delo vir osebnega dostojanstva, socialne kohezije, miru v skupnosti in demokracije ter gospodarske rasti, ki razširja možnosti za kakovostna delovna mesta in razvoj podjetij. Mednarodna organizacija dela, www.ilo.org.

1.4 EESO priporoča, da države članice in vsi sodelujoči organi obravnavajo zaposljivost kot proces v teku, ki vpliva na celotno poklicno življenje. Države članice bi morale predvideti in ustvariti orodja in pogoje, da bi ljudem pomagale obnavljati, izboljšati in ocenjevati njihovo stopnjo zaposljivosti. Večje priznavanje in večja preglednost spretnosti in znanj ter kvalifikacij imata pomembno vlogo pri usklajevanju zaposljivosti mladih, ki iščejo delo, s potrebami trga in njihovo mobilnostjo. EESO podpira politike EU za večje priznavanje in večjo preglednost spretnosti in znanj ter kvalifikacij in z njimi povezanih orodij, kot so evropsko ogrodje kvalifikacij (EQF), evropska klasifikacija spretnosti, kompetenc in poklicev (ESCO), Europass ter sistemi za zagotavljanje kakovosti in prenašanje kreditnih točk.

1.5 EESO je prepričan, da odgovornost za zaposljivost ni le stvar posameznika. Z zaposljivostjo bi se morali skupno ukvarjati vsi deležniki: vlade, socialni partnerji, univerze, šole, lokalne oblasti, delavci posamezniki idr. Močno se priporoča okrepljeno partnerstvo med podjetji in izobraževalnimi institucijami. V zvezi s tem je treba spodbujati kakovostne programe usposabljanja v podjetjih v skladu z načeli in metodami Evropske koalicije za vajeništva in predlaganim okvirom za kakovost pripravništev.

1.6 Države članice bi morale zagotavljati spodbude tistim univerzam ter raziskovalnim in razvojnim ustanovam, ki ponujajo študijske programe v skladu s potrebami globaliziranega trga. To bi lahko pripomoglo tudi k spodbujanju visoke strokovnosti.

1.7 EESO izraža zaskrbljenost zaradi nedavnega trenda zmanjševanja proračuna za izobraževanje v več državah članicah, zato priporoča, da države članice namenijo dovolj sredstev, da se zagotovi, da bo učiteljsko osebje vsem nudilo kakovostno izobraževanje. Učiteljski poklic v Evropi ne velja za privlačnega in učiteljev je premalo, ta problem pa bi se lahko v bližnji prihodnosti še povečal⁽²⁾. Za to, da bodo poklici v izobraževanju postali privlačni, so potrebni dostojni delovni pogoji, plače in pokojnine.

1.8 EESO pozdravlja odločitev Evropske komisije o ustanovitvi programa *Erasmus+*, ki spodbuja tudi čezmejno poklicno usposabljanje, in izraža upanje, da se bo ta nemudoma izvajal v celoti, kot je bilo dogovorjeno. Dobrodošel je zlasti dogovor Evropskega parlamenta in Sveta o priznavanju poklicnih kvalifikacij.

1.9 EESO pozdravlja okvir ukrepov za zaposlovanje mladih, o katerem so se socialni partnerji dogovorili junija 2013. V času gospodarske in socialne krize mora Evropa v celoti izkoristiti potencial svojega prebivalstva, iz vseh socialno-ekonomskih okolij, hkrati pa zagotavljati tudi stroškovno učinkovitost.

1.10 EESO ponovno potrjuje svoje prepričanje, da bi morale pobude EU, namenjene reševanju problema brezposelnosti mladih, privedi do konkretnih ukrepov, ki bodo spodbujali učinkovito industrijsko politiko, usmerjeno k napredovanju evropske industrije in kreptvi njene konkurenčnosti na družbeno sprejemljiv in trajnosten način.

1.11 EESO priporoča, da države članice namenijo posebno pozornost negativnim učinkom sistematičnega zaposlovanja mladih za določen čas, ki ima tudi pomembne posledice za socialne varnostne mreže (manj prispevkov) in socialno kohezijo v državah članicah.

1.12 EESO meni, da je naložba v izboljšanje zaposljivosti mladih ključna za prihodnost evropskih gospodarstev in družbe. Sprejete pobude bi morale biti lahko dostopne vsem mladim, brez diskriminacije ali neenake obravnave spolov, poleg tega pa bi jih morali spremljati konkretni ukrepi za vključevanje. V oblikovanje in izvajanje teh pobud ter ocenjevanje njihovih rezultatov bi morali biti vključeni zadevni deležniki na lokalni, regionalni in nacionalni ravni (vključno s socialnimi partnerji in mladinskimi organizacijami).

⁽²⁾ Glej Pomembni podatki o učiteljih in ravnateljih v Evropi, poročilo Eurydice 2013, Evropska komisija.

1.13 Še naprej bi bilo treba razvijati konkretne nacionalne in lokalne ukrepe, da se vsem zagotovi možnost vseživljenjskega učenja, pri čemer je treba zagotoviti udeležbo socialnih partnerjev in civilne družbe ter redno ocenjevati rezultate.

1.14 Pri modelih učenja na delovnem mestu, kot so dualni sistemi izobraževanja, se velik del usposabljanja izvaja v podjetjih. Mladi delavci bi morali imeti možnost, da se izmenično učijo v šoli in usposabljujejo na delovnem mestu v podjetju. EESO je prepričan v uspeh dualnih sistemov izobraževanja, kot se izvaja v nekaterih državah članicah. Za uspešnost programov vajeništva je ključnega pomena skupna odgovornost javnih in zasebnih akterjev za naložbe v prihodnost.

1.15 Odbor priporoča sprejetje ukrepov, s katerimi bi zagotovili kakovost in ustreznost predlaganih dejavnosti in vzpostavili primeren okvir z jasno opredeljenimi in v praksi uresničljivimi odgovornostmi, pravicami in dolžnostmi posameznih deležnikov. Socialni dialog med delodajalci in sindikati bi bilo treba nadalje razvijati in uporabljati kot pomembno orodje za opredelitev prihodnjih perspektiv trga dela, ustvarjanje delovnih mest, izmenjavo praks usposabljanja, ki bolje ustrezajo potrebam trga dela, ter spodbujanje mladih žensk in moških k izboljšanju njihovih spretnosti in sposobnosti, da bi se bolje odzvali na spreminjajoče se potrebe industrije.

1.16 Sedanja gospodarska in socialna kriza omejuje proračunske odločitve držav članic EU, še zlasti tistih, ki morajo sprejeti proračunske prilagoditve, ta položaj pa se je še poslabšal z zmanjšanjem proračuna EU. Glede na osrednjo vlogo, ki jo ima izobraževanje za razvoj pogojev za zaposljivost, EESO priporoča državam članicam, naj izboljšajo vire, namenjene kakovostnemu izobraževanju, ki jih je treba obravnavati ne kot izdatek, ampak kot nujno naložbo za prebroditev krize in izgradnjo boljše prihodnosti za vse. Zato je EESO podprl evropsko državljansko pobudo z naslovom *Izobrazba je naložba! Ne vključujmo je v primanjkljaj!* ⁽³⁾ EESO opozarja na nevarnost, da bi se zaradi rezov v proračunska sredstva, namenjena izobraževanju in usposabljanju, nujno potrebne pobude in predlogi prelevili zgolj v izjave o dobrih namenih. Glede na pomen izobraževanja in usposabljanja pri reševanju problema brezposelnosti mladih EESO močno priporoča, da Evropska komisija leta 2015 organizira *evropski dan izobraževanja in usposabljanja*.

1.17 EESO meni, da bi morale industrijske panoge in podjetja vlagati v proizvodna sredstva ter izvajati politiko plač in komuniciranja, da se poveča privlačnost industrijskega sektorja. Izboljšanje dialoga med podjetji in združenji poklicnega izobraževanja bi bil lahko pomemben korak pri obravnavanju zaposljivosti in bi lahko izboljšal usklajenost med povpraševanjem in ponudbo.

1.18 Vse pobude, ki so bile sprejete za izboljšanje zaposljivosti mladih, bi bilo treba ustrezno financirati iz Evropskega socialnega sklada in drugih strukturnih skladov. EESO priporoča, da se pri uporabi strukturnih skladov zlasti nameni pozornost zaposljivosti mladih, vključno z reprogramiranjem neporabljenih sredstev, kjer je to primerno.

2. Uvod

2.1 Evropsko gospodarstvo obsega široko paleto podjetij, vključno z velikimi podjetji, MSP in mikro podjetji, ki imajo različne potrebe po delovni sili. Zato potrebuje delavce z različnimi spretnostmi in zmogljivostmi. Te razlike bi bilo treba upoštevati pri pripravi sistemov izobraževanja in usposabljanja. Socialni dialog med delodajalci in sindikati bi bilo treba nadalje razvijati in uporabljati kot pomembno orodje za opredelitev prihodnjih perspektiv trga dela, ustvarjanje delovnih mest, izmenjavo praks usposabljanja, ki bolje ustrezajo potrebam trga dela, in spodbujanje mladih žensk in moških k izboljšanju njihovih spretnosti in sposobnosti, da bi se bolje odzvali na spreminjajoče se potrebe industrije.

⁽³⁾ Na pobudo grških državljanov in s podporo DIKTIO – The Network.

2.2 EU in države članice potrebujejo industrijsko politiko, ki omogoča rast in spodbuja ustvarjanje novih visokokakovostnih delovnih mest ⁽⁴⁾. Evropska komisija meni, da je potrebno močno partnerstvo med EU, državami članicami in industrijo, da se zagotovi okvir za učinkovito sodelovanje in spodbudijo naložbe v tehnologijo in človeške vire, ki bodo evropski industriji dali konkurenčno prednost pred svetovnimi konkurenti. V ta namen in za reševanje splošnega vprašanja zaposljivosti je Evropska komisija obljubila ⁽⁵⁾, da bodo naložbe v ljudi in spretnosti eden od stebrov nove industrijske politike.

2.3 Finančna kriza, ki se je začela leta 2008, je močno prizadela mnoga evropska gospodarstva in okrevanje je doslej potekalo zelo počasi. Vprašanje, ki bi lahko nadalje otežilo okrevanje in katerega posledice za prihodnost bi lahko bile še bolj zaskrbljujoče, je kriza na področju brezposelnosti mladih, zaradi katere morajo vlade, delodajalci, delavci in civilna družba sodelovati pri spodbujanju, ustvarjanju in ohranjanju dostojnih in produktivnih delovnih mest.

2.4 Kaže, da evropski voditelji to krizo obravnavajo resno, vendar je Odbor že v preteklih mnenjih ⁽⁶⁾ poudaril, da nove pobude ne bodo pomagale rešiti problema, če ne bodo obravnavale njegovih temeljev. To vprašanje je postalo tako politični kot tudi gospodarski izziv. Pri tem ne gre posploševati, saj razmere zagotovo niso enake v vsaki državi in na lokalni ravni, vendar je zaključevanje ali financiranje študija, iskanje ne le kratkoročnega delovnega mesta ali pripravništva, temveč resnične zaposlitve, začetek lastnega projekta ali podjetja, neodvisno življenje ali skrb za družino za mnoge mlade Evropejce vsakodnevna bitka. Četudi brezposelnost ni nov pojav v Evropi, je vse večja brezposelnost mladih ena najvidnejših posledic sedanje gospodarske krize, saj se delovna mesta zanje ukinjajo, nova pa se ne odpirajo ⁽⁷⁾.

2.5 Mnoge pozitivne pobude EU (kot je jamstvo za mlade) omogočajo poklicno usposabljanje in pripravništvo. Vendar pa ne zagotavljajo vedno dostopa do delovnega mesta. In to kaže na veliko vrzel: delovna mesta so ponavadi posledica gospodarske rasti. EESO je v preteklosti že poudaril, da je potrebna resnična strategija za rast na ravni EU in držav članic, ki bo podprla ustvarjanje boljših in stabilnejših delovnih mest za mlade. EESO meni, da je nujno, da vlade sprejmejo impresivne in korektivne ukrepe, da bi preprečile poglobljanje krize. Kot je poudarila Evropska komisija: „Mladi so ključni za evropsko dinamičnost in blaginjo v prihodnosti.“ ⁽⁸⁾

2.6 Vendar pa pojem „zaposljivosti“ nima splošno sprejemljive opredelitve, ampak je dinamičen in se ga pogosto razširja, tako da se vanj vključijo tudi okoliščine. Kljub temu, da je ta pojem pomemben v razpravah o trgu dela, pa ga je težko meriti in obstajajo različni pristopi k opredelitvi zaposljivosti. Zaposljivost je odvisna tako od dejavnikov ponudbe kot tudi povpraševanja, na katere posameznik pogosto ne more vplivati. V času gospodarske in socialne krize mora Evropa v celoti uporabiti potencial ustvarjalnosti, energije in zmogljivosti prebivalstva iz vseh družbeno-gospodarskih ozadij. Močne in zelo aktivne organizacije civilne družbe imajo pomembno vlogo pospeševalca.

⁽⁴⁾ Evropska komisija predpostavlja, da bo do leta 2020 delež industrije znašal 16 % BDP EU.

⁽⁵⁾ Evropska komisija, 10. oktober 2012: Močnejša evropska industrija za rast in oživitev gospodarstva.

⁽⁶⁾ UL C 68/11, 6.3.2012, str. 11–14, UL C 143/94, 22.05.2012, str. 94–101, UL C 299/97, 4.10.2012, str. 97–102, UL C 11, 15.1.2013, str. 8–15, UL C 161, 6.6.2013, str. 67–72.

⁽⁷⁾ „V obdobju upada gospodarske rasti, mladi zaposleni niso le zadnji, ki se jih sprejme, ampak tudi prvi, ki se jih odpusti, saj imajo delodajalci več stroškov z odpuščanjem starejših delavcev. Za mlajše delavce je tudi manj verjetno, da so se usposabljali v podjetju, imajo manj spretnosti in so pogosto zaposleni za določen čas.“ [...] „Tudi ko mladi imajo zaposlitev, ne gre nujno za dobro delovno mesto. V razvitem svetu so pogosto zaposleni za določen čas, kar olajšuje njihovo odpuščanje, ali pa so neprimerno zaposleni na delovnih mestih, ki zahtevajo nižje kvalifikacije, kot jih imajo.“ (Svetovni gospodarski forum – Ponazoritev brezposelnosti mladih 2013) <http://www.weforum.org/community/global-agenda-councils/youth-unemployment-visualization-2013>.

⁽⁸⁾ COM (2013) 447 final, junij 2013.

2.7 Zaposljivost v glavnem določata kakovost in primernost izobraževanja in usposabljanja, ki ju zagotavljajo nacionalne in lokalne oblasti. EESO ugotavlja, da si lokalne oblasti prizadevajo za primerno ravnovesje, da bi dosegle izboljšave na tem področju, vendar meni, da sedanji sistemi izobraževanja in usposabljanja ne odražajo vselej jasno sklepov, sprejetih na evropski ravni. Kljub pozivom, ki jih je Komisija v okviru odprte metode koordinacije naslovila na lokalne oblasti, naj izmenjujejo institucionalne rešitve za probleme mobilnosti mladih in usposabljanje, izboljšajo kakovost usposabljanja, izdajanja spričeval in posodabljanja, se ustrezno odzovejo na potrebe trga dela, spoštujejo časovni razpored dosežkov, povezanih s skupnimi cilji, ter s primerjalnimi kazalniki in rezultati analizirajo in uporabljajo ugotovitve študij in raziskav, je še vedno preveč institucionalnih ovir in premalo resnične zavzetosti za resnični evropski skupni prostor za izobraževanje in usposabljanje.

2.8 Delodajalci se zavedajo spretnosti in sposobnosti, ki jih imajo danes zaposleni, vendar se morajo bolje zavedati spretnosti in sposobnosti prihodnjih zaposlenih v hitro spreminjajočem se delovnem okolju, zlasti zaradi razvoja tehnologij, ki zahtevajo od delojemalcev, da neprestano pridobivajo in obnavljajo svoje spretnosti. Lastnosti in potrebe podjetij so različne, zato morata biti izobraževanje in poklicno usposabljanje prilagodljiva in prožna pri poučevanju spretnosti. Kot je EESO poudaril v mnenju SOC/476, je zelo potrebno boljše in ustrežnejše sodelovanje med izobraževalnimi institucijami na vseh ravneh in industrijo.

2.9 Glede na to, da zaposljivost posameznika ni odvisna le od izobrazbe in poklicne usposobljenosti, je pristop, osredotočen zgolj na izobraževanje, preveč omejujoč. Kakovostni programi pripravnništva, učenje ob delu (v šoli ali v podjetjih) ali pripravnništvo in ciljni programi zaposlovanja morajo veljati za ključen način, kako mlade ženske in moške vključiti v trg dela, ne morejo pa se obravnavati kot končna rešitev problema zaposljivosti. Treba je priznati, da so trgi dela vpeti v družbo in kulturo tako kot gospodarske institucije ter da neformalne norme in običaji tudi oblikujejo prakso na trgu dela.

2.10 EESO meni, da se to, kar je bilo obravnavano in potrjeno na evropski ravni v zvezi z izobraževanjem in usposabljanjem, ne more skriti zgolj na izmenjavo dobre prakse. V zvezi s tem obstaja upanje, da se bodo sistemi usposabljanja sposobni odzvati na potrebe zaposlovanja in bodo ustvarili nove strokovne profile, ki se bodo lahko spoprijeli z neprestanimi spremembami pri organizaciji dela in v sodobni družbi. EESO zato ob upoštevanju rokov, določenih v strateškem okviru za evropsko sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju (ET 2020) in deklaraciji iz Bruges, poziva k oceni in podrobni analizi izvajanja zavez v praksi in uresničevanja ciljev.

3. Splošne ugotovitve

3.1 Komisija CCMI je v številnih mnenjih poudarila vrsto gospodarskih, industrijskih in socialnih vprašanj, med drugim zaposljivost in prekvalificiranje, zlasti med sedanjo krizo⁽⁹⁾. Evropski socialni partnerji⁽¹⁰⁾ so v povezavi s predlaganim jamstvom za zaposlovanje mladih, ki ga je Evropska komisija odobrila junija 2013, predstavili okvir za skupne ukrepe na področju zaposlovanja mladih s poudarkom na znanju, prehodu iz šole v zaposlitev, zaposlitvi in razvoju podjetništva.

3.2 Mladi so sedanost in prihodnost Evrope ter bogat vir dinamičnosti naše družbe. Vendar pa socialno in ekonomsko vključevanje mladih predpostavlja in zahteva vrsto uspešnih prehodov. V razmerah, kjer je prehod v odraslo življenje postal bolj zapleten, so kakovostna izobrazba za vse in vključujoči trgi dela ključni elementi za uspeh na tem področju. Potrebujemo celosten pristop za spodbujanje dinamičnih, odprtih in mobilnih trgov dela za mlade z ukrepi in primernimi viri, ki se osredotočajo na ustvarjanje številčnejših in boljših delovnih mest, kakovostne učne rezultate in boljše ujemanje ponudbe znanja in spretnosti s povpraševanjem, vključno z razširjanjem učenja na delovnem mestu po Evropi.

⁽⁹⁾ "Industrijska politika ima močno socialno razsežnost, ki zadeva vse družbene sloje: [...] sektor izobraževanja in univerze, potrošnike in državljane. Nanaša se tako na prestrukturiranje kot tudi na predvidevanje. Zagotoviti bi morala najsodobnejše izobraževanje, usposabljanje in obveščanje ter spodbujati tehnologijo, inovacije, ustvarjalnost in podjetništvo. Treba je tudi predvideti demografske spremembe in se nanje ustrezno odzvati. UL C 327, 12.11.2013, str. 82.

⁽¹⁰⁾ ETUC, BUSINESS EUROPE, UEAPME in CEEP, 11. junij 2013.

3.3 Organizacije civilne družbe so v številnih državah članicah (zlasti tistih, ki jih je sedanja kriza najbolj prizadela) na različne načine poudarjale pomen združevanja individualnega pristopa k potrebam trga dela s kolektivnim pristopom (razmere, okolje, organizacija dela in delovni pogoji), ki bi upošteval pričakovanja in želje mladih. Da bi bili tovrstni ukrepi v celoti uspešni, bi jih bilo treba spodbuditi z evropskim financiranjem in ukrepi za pospeševanje rasti, ne pa omejiti na 6–8 milijard EUR v okviru pobude za zaposlovanje mladih. Ta znesek bi bilo treba bistveno povečati.

4. Posebne ugotovitve

4.1 Načela in načini dela evropske koalicije za vajeništva in okvir za kakovost pripravništev EESO utrjujejo v prepričanju, da so vajeništva, prakse v podjetjih in pripravništva za mlade pomembno sredstvo za pridobivanje spretnosti in delovnih izkušenj ter da bi morala biti del strategij gospodarskih družb. Odbor priporoča, naj države članice in industrija zagotovijo kakovost in ustreznost predlaganih dejavnosti in vzpostavijo primeren okvir z jasno opredeljenimi in v praksi uresničljivimi pristojnostmi, pravicami in dolžnostmi posameznih deležnikov.

4.2 Glede na to, da je pridobitev priznanih univerzitetnih naslovov na različnih ravneh pomembna, vendar ne zadošča več, Odbor meni, da bi bilo treba pri izvajanju načrtov in programov jamstva za mlade sprejeti konkretne ukrepe, ki bodo mladim diplomantom omogočili, da bodo imeli spretnosti, ki so potrebne za delovno mesto, vključno s strokovnim znanjem na področjih, kot so vodenje in delo v skupinah, reševanje problemov in ustvarjalnost. Tako se bodo izboljšale njihove možnosti na trgu dela.

4.3 Pri modelih učenja na delovnem mestu, kot so dualni sistemi izobraževanja, se velik del usposabljanja izvaja v podjetjih. Mladi delavci bi morali imeti možnost, da se izmenično učijo v šoli in usposabljaajo na delovnem mestu v podjetju. EESO je prepričan v uspeh dualnih sistemov izobraževanja, kot se izvaja v nekaterih državah članicah. Za uspešnost programov vajeništva je ključnega pomena skupna odgovornost javnih in zasebnih akterjev za naložbe v prihodnost.

4.4 Spodbujanje učenja je smiselno, če to ni odvisno samo od prizadevanj, ki jih pri tem lahko in tudi mora vložiti vsak posameznik. V nasprotnem primeru bodo skupine, ki so že sedaj najbolj prikrajšane ali odrinjene na rob, še naprej deležne skupinskega izključevanja. Še naprej bi bilo treba razvijati konkretne nacionalne in lokalne ukrepe, da se vsem zagotovi možnost vseživljenjskega učenja, pri čemer je treba zagotoviti udeležbo socialnih partnerjev in civilne družbe ter redno ocenjevati rezultate.

4.5 Pri pregledu sistemov izobraževanja in usposabljanja je pomembno zagotoviti, da poklici v izobraževanju ostanejo privlačni in konkurenčni. Prenova učiteljskega poklica je prav tako v skladu z razvijajočimi se potrebami trga dela. Potrebujemo izredno motivirane in dobro pripravljene učitelje, da bi lahko zadostili raznolikim zahtevam družbe, industrije in študentov.

4.6 Z izobraževanjem, usposabljanjem in poklicnim svetovanjem bi morali mlade ženske in moške podpreti pri njihovih prizadevanjih za pridobitev boljše izobrazbe, kvalifikacij in spretnosti. Gradivo za poklicno usmerjanje bi moralo vsebovati jasne informacije o razpoložljivih delovnih mestih in možnostih za zaposlitev na trgu dela ⁽¹¹⁾. EESO je pozdravil odločitev Evropske komisije o ustanovitvi programa *Erasmus+*, ki spodbuja tudi čezmejno poklicno usposabljanje, in izraža upanje, da se bo ta od januarja 2014 izvajal v celoti, kot je bilo dogovorjeno. Dobrodošel je zlasti nedavno doseženi dogovor Evropskega parlamenta in Sveta o priznavanju poklicnih kvalifikacij.

⁽¹¹⁾ UL C 327, 12.11.2013, str. 58–64.

4.7 Države članice bi morale zagotavljati spodbude univerzam ter raziskovalnim in razvojnim ustanovam, ki ponujajo študijske programe v skladu s potrebami globaliziranega trga; to bi lahko pripomoglo k spodbujanju visoke strokovnosti.

4.8 Uvedba obveznega usposabljanja bi lahko veljala za neko vrsto „kariernega zavarovanja“. Vendar pa vajeništvo in pripravništvo ne smeta postati način za razširjanje poceni ali brezplačne delovne sile. Treba je priznati najboljšo prakso v industriji in ne smejo se tolerirati zlorabe. Vsako učno obdobje ali obdobje usposabljanja se mora zaključiti s podelitvijo spričeval ali potrdil o pridobljenih kvalifikacijah.

4.9 Glede na obstoječe razlike med mladimi moškimi in ženskami, ki vstopajo na trge dela, EESO poudarja, da je treba k brezposelnosti mladih pristopiti z ustreznim upoštevanjem vidika spolov, vključno s konkretnimi ukrepi, kjer je to potrebno. Svet v svojem priporočilu o uvedbi jamstva za mlade tako navaja, da bi programi jamstva za mlade morali upoštevati spol in raznolikost mladih, katerim so namenjeni ⁽¹²⁾.

4.10 Za izboljšanje zaposljivosti si je treba po najboljših močeh prizadevati, da so ukrepi v skladu z dejanskimi razmerami na območju, kjer se izvajajo. Bolj kot se to upošteva pri političnih ukrepih, večja je možnost, da bodo ti povečali zaposljivost. Vsi ukrepi, sprejeti za krepitev gospodarskega razvoja, morajo biti povezani s pogoji na terenu, saj je to edina pot do trajne odličnosti. Vzpostavitev lokalnih partnerstev bo koristna za krepitev dialoga in ukrepov za spopadanje z brezposelnostjo mladih. Lokalne ustanove, univerze, mladinske organizacije, javne oblasti in organi poklicnega usposabljanja, sindikati in delodajalci, ki delujejo na istem lokalnem območju, bi morali najti način za sodelovanje pri opredeljevanju morebitnih skupnih strategij. Lokalne posebnosti in potrebe se bodo tako bolje priznale in upoštevale pri izboljšanju možnosti zaposlovanja mladih.

4.11 Države članice bi morale v učne načrte vključiti podjetništvo in ga spodbujati v modelih učenja na delovnem mestu v skladu z novim akcijskim načrtom za podjetništvo 2020, ki ga je pripravila Evropska komisija. Podjetništvo bi moralo veljati za širok koncept, ki zajema več kot le novo ustanovljena podjetja. Ljudje se morajo naučiti in razumeti, kako biti podjetniki v svojem življenju od mladih let. Izobraževanje o podjetništvu bi moralo ljudi pripraviti na življenje, tako da jih nauči samoiniciativnosti, prevzema odgovornosti in ocene položajev. EESO meni, da je razvoj spretnosti in kompetenc, kot so ustvarjalnost, pobuda, vztrajnost in delo v skupini, pomemben za vse, ne le za bodoče podjetnike, ki želijo ustanoviti podjetje. S temi spretnostmi je treba opremiti generacijo, ki bo delala učinkovito v vseh sektorjih in poganjala potrebno infrastrukturo za uspešno evropsko gospodarstvo.

4.12 Komisija priznava, da je v Evropi „*potrebna temeljita in daljnosežna kulturna sprememba*“ ⁽¹³⁾, da bi v učilnice uvedli učinkovite metodologije za učenje podjetništva. EESO prav tako priporoča uvedbo sprememb pri usposabljanju učiteljev in državam članicam svetuje, naj zagotovijo dovolj sredstev za usposabljanje učiteljev na tem področju. Uresničevanje politike je namreč pogojeno z ustreznim osebjem, ki ga je treba usposabljati in mu zagotavljati podporo.

⁽¹²⁾ „Komisija priznava, da je spol ena od razsežnosti, ki bi jih morali politični ukrepi upoštevati za učinkovit boj proti brezposelnosti mladih. [...] Mladih žensk, ki so brezposelne, se ne izobražujejo ali usposabljaajo, je več kot mladih moških v tej situaciji. [...] Uspešen prehod iz šole na delovno mesto (tj. zaposlitev za nedoločen čas) je pri mladih moških pogostejši. Nasprotno pa so mlade ženske pogostejše zaposlene za določen ali skrajšani delovni čas oziroma svojo poklicno pot pogostejše začnejo v dvojno ranljivem položaju delavk s skrajšanim delovnim časom, ki so zaposlene za določen čas. Svet v svojem priporočilu o uvedbi jamstva za mlade tako navaja, da bi programi jamstva za mlade morali upoštevati spol in raznolikost mladih, katerim so namenjeni.“ Komisar László Andor, GD za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje, maj 2013.

⁽¹³⁾ Sporočilo Evropske komisije o akcijskem načrtu za podjetništvo 2020.

4.13 EESO je v svojih predhodnih mnenjih ⁽¹⁴⁾ opozoril na posledice, ki jih ima vse manjše število sklenjenih pogodb za nedoločen čas za zaposlovanje mladih žensk in moških, ter priporočil, da se obravnavajo tveganja, ki jih prinaša ta trend. Pogodbe za določen čas, ki so za mlade sedaj nekaj vsakdanjega, zlasti na začetku njihove poklicne poti, so privedle do bolj razdrobljenega trga dela. EESO priporoča, da države članice temu namenijo posebno pozornost, saj ima ta vidik velike posledice tudi za socialne varnostne mreže (manj prispevkov) in družbeno kohezijo v državah članicah.

4.14 Sedanja gospodarska in socialna kriza omejuje proračunske odločitve držav članic EU, še zlasti tistih, ki morajo sprejeti proračunske prilagoditve, ta položaj pa se je še poslabšal z zmanjšanjem proračuna EU. EESO opozarja na nevarnost, da bi se zaradi rezov v proračunska sredstva, namenjena izobraževanju in usposabljanju, nujno potrebne pobude in predlogi prelevili zgolj v izjave o dobrih namenih. Zato EESO podpira evropsko državljansko pobudo z naslovom *Izobrazba je naložba! Ne vključujmo je v primanjkljaj!*

4.15 Vse pobude za izboljšanje zaposljivosti mladih bi bilo treba nemudoma uresničiti v vsej Evropi in ustrezno financirati iz Evropskega socialnega sklada in drugih strukturnih skladov. EESO meni, da je to ključna naložba v prihodnost evropskih gospodarstev in družb. Te pobude bi morale biti lahko dostopne vsem mladim, brez diskriminacije. V izvajanje teh pobud in ocenjevanje njihovih rezultatov bi morali biti vključeni zadevni deležniki na lokalni, regionalni in nacionalni ravni (vključno s socialnimi partnerji in mladinskimi organizacijami). EESO priporoča, da se pri uporabi strukturnih skladov zlasti nameni pozornost zaposljivosti mladih, vključno z reprogramiranjem neporabljenih sredstev, kjer je to primerno.

V Bruslju, 30. aprila 2014

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

⁽¹⁴⁾ Mnenje EESO o pobudi priložnosti za mlade, UL C 299, 4.10.2012, str. 97–102.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o preselitvi industrijskih panog nazaj v EU v okviru ponovne industrializacije

(2014/C 311/03)

Poročevalec: **Edgardo Maria IOZIA**

Soporočevalec: **José Custódio LEIRIÃO**

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 19. septembra 2013 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Preselitev industrijskih panog nazaj v EU v okviru ponovne industrializacije.

Posvetovalna komisija za spremembe v industriji, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 8. aprila 2014.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 498. plenarnem zasedanju 29. in 30. aprila 2014 (seja z dne 29. aprila) s 139 glasovi za in 4 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko socialni odbor (EESO) je prepričan, da je za ustavitev gospodarskega propadanja Unije treba oživiti industrijo, zlasti predelovalno, ki je adut proizvodne strukture. S tem mnenjem na lastno pobudo želi opredeliti nekatere instrumente, ki lahko podprejo pobudo Komisije za ponovno industrializacijo Evropske unije, kamor se uvršča vprašanje vračanja podjetij, ki so svojo dejavnost preselila izven EU. Tudi Evropska komisija se je odločila analizirati vprašanje vračanja. EESO je zadovoljen, ker je bil v času priprave tega mnenja Eurofound zadolžen, da pripravi niz potrebnih podatkov, ki bodo omogočili razumevanje obsega pojava vračanja in morebitnih rešitev.

1.2 EESO podpira predlog podpredsednika Komisije Tajanija za razvoj politike ponovne industrializacije Unije, da se delež industrije v evropskem BDP s sedanjih 15,1 % znova poveča na vsaj 20 %, in predlaga, da se projekt razširi in okrepi s ciljem „evropskega socialnega pakta za novo trajnostno in konkurenčno industrijo“. Komisija je v nedavnem sporočilu ⁽¹⁾ zastavila nekaj prednostnih nalog, kot so:

- poglobljeno vključevanje industrijske konkurenčnosti na druga politična področja, pri čemer je treba posebno pozornost nameniti produktivnosti poslovnih storitev, da se poveča industrijska konkurenčnost in na splošno konkurenčnost gospodarstva EU;
- povečanje potenciala notranjega trga z razvojem potrebne infrastrukture, zagotavljanje nespremenljivega, poenostavljenega regulativnega okvira in
- odločno izvajanje instrumentov regionalnega razvoja z nacionalnimi in evropskimi instrumenti, da se podprejo inovacije, znanja in spretnosti ter podjetništvo.

1.3 EESO poziva Evropsko unijo, naj pripravi evropski akcijski načrt o teh vprašanjih, in konkretno priporoča, da se:

- oblikujejo politike za pospešitev inovacij in produktivnosti, da se doseže konkurenčna prednost;
- opredelijo novi bančni instrumenti za lažji dostop do financiranja in pospešitev potrebnih naložb;

⁽¹⁾ COM (2014) 14 final.

- spodbudijo ukrepi za zagotovitev sodelovanja evropske predelovalne industrije v vseh fazah vrednostne verige;
- ponovna industrializacija in vračanje vključita v trajnostno evropsko industrijsko politiko, ki se osredotoča na naložbe, tehnologijo, podjetništvo, izobraževanje, inovacije, raziskave, cene energije, infrastrukturo, trgovino itd.;
- zagotovijo skladni, stabilni in zanesljivi predpisi;
- zagotovi učinkovito delovanje notranjega trga;
- zagotovi okoljska zakonodaja, ki je skladna s cikli konkurenčnosti in naložb evropske industrije;
- posodobi infrastruktura;
- financirajo potrebe podjetij;
- podpira evropska energetska politika;
- zagotovijo kvalificirana delovna mesta na evropskem trgu;
- odpravi pomanjkanje zmogljivosti ter znanja in spretnosti v predelovalni industriji;
- pripravi učinkovit sistem upravljanja s človeškimi viri, ki spodbuja poklicno dejavnost in usposobljenost ter inovativnost, zlasti pa izkorišča ustvarjalne zmožnosti akterjev civilne družbe, kot so nacionalna in evropska združenja inženirjev in raziskovalcev.

EESO poziva države članice, da:

- postavijo nova ali oživijo stara industrijska območja in obrate, ki so zmanjšali svojo dejavnost zaradi preseljevanja predelovalne industrije;
- posodobijo ali obnovijo proizvodne instrumente in procese, da se uskladijo z novimi zahtevami politike trajnostnega razvoja;
- bolj uravnotežijo in povečajo stabilnost davčnega sistema za spodbujanje domače porabe in za pritegnitev neposrednih tujih naložb;
- organizirajo posebne informacijske centre za procese preselitve in vračanja.

1.4 Po mnenju EESO je izjemnega pomena imeti integrirano industrijsko politiko, ki ima jasnejše cilje na evropski, nacionalni, regionalni in lokalni ravni in ki lahko pritegne naložbe v vse sektorje predelovalne industrije (visokotehnološke in nizkotehnološke). Takšna politika bi se morala osredotočiti na globalno vrednostno verigo in vključiti dejavnosti raziskav, inovacij in razvoja.

1.5 EESO je prepričan, da si je nujno zastaviti ambiciozne, obenem pa realistične cilje za ponovno industrializacijo Evrope, ki jih je mogoče uresničiti do leta 2020. V tem okviru bi lahko politike, ki spodbujajo vračanje preseljenih proizvodnih dejavnosti, lahko prispevale k doseganju predlaganih ciljev.

1.6 Glavne razloge za vračanje dejavnosti s Kitajske na Zahod je mogoče povzeti v naslednjih točkah:

- višina stroškov preseljenih dejavnosti presega pričakovanja;
- večja produktivnost, zmanjšanje stroškov in izboljšanje zmogljivosti, ki so jih številna nacionalna zahodna podjetja dosegla z izvajanjem programov stalnega izboljševanja;
- želja po vrnitvi proizvodnje in projektiranja zaradi boljšega sodelovanja na nacionalni ravni;

- vse bolj kompleksni proizvodi in potreba po spreminjanju embalaže, da bi ugodili željam strank;
- zmanjšanje stroškov energije v ZDA;
- močnejše državne pobude za rast v ZDA;
- nujnost prekomerne proizvodnje, da bi napolnili kontejnerje;
- čakanje na proizvode zaradi negotove dostave, nestalna kakovost, carinski postopki;
- višji prevozni stroški zaradi napol praznih ladij;
- obsežnost zaloge zaradi blaga na poti, ciklov, varnostnih zalog, negotovih dostavnih rokov in kontrol kakovosti;
- povečanje izrednih stroškov;
- veliko več napak kot pri lokalnih virih, dodatne kontrole materiala in odpornosti, manj zadovoljne stranke;
- zmanjšanje razkoraka v stroških med državo gostiteljico in državo izvora (stroški delovne sile in prevoza);
- operativni elementi, kot so manjša operativna prožnost, naročanje, togost glede izdaje; kazni za naročila, ki zamujajo;
- naročila, ki morajo upoštevati najmanjšo možno količino proizvodov zaradi velikosti kontejnerjev;
- manjša možnost odziva na povpraševanje strank zaradi fizične ločitve med krajem proizvodnje in krajem razvoja;
- proizvodnja in dobava; učinek na trajanje življenjskega cikla proizvoda;
- večji stroški usklajevanja dobavne verige;
- težave s kakovostjo (slaba kakovost proizvodov);
- razpoložljiva znanja in spretnosti (pomanjkanje dobro usposobljenih tehnikov in kvalificiranih delavcev v državi gostiteljici);
- visoka stopnja brezposelnosti v državi izvora;
- tveganje zaradi menjalnih tečajev.

1.7 Predelovalna industrija potrebuje zanesljivo in prožno dobavo, če naj konkurira na sedanjih trgih. Vračanje proizvodnje je eden od načinov, kako lahko podjetja pokrijejo te potrebe. Osrednje politike v podporo predelovalne industrije, ki se želi vrniti v Evropo ali tu razširiti svojo dejavnost, po mnenju EESO vključujejo oblikovanje ustreznega okolja za podjetja, ki vlagajo, poklicne kvalifikacije, konkurenčne energetske stroške ter dostop do financiranja in trgov.

1.8 Komisija poudarja: „Maloprodajne cene energije EU za industrijo so se povprečno zvišale za 3,5 % letno in cene plina za 1 % med letoma 2008 in 2012. Posledično se na podlagi podatkov Mednarodne agencije za energijo ocenjuje, da so cene industrijske elektrike dvakrat višje kot v ZDA in Rusiji ter za 20 % višje kot na Kitajskem. ⁽²⁾ Cenovni razkorak je večji pri plinu: evropski plin je tri- do štirikrat dražji za evropsko industrijo kot za konkurente iz ZDA, Rusije in Indije, za 12 % dražji kot za Kitajsko, toda cenejši kot za Japonsko. Vendar se dejansko plačane cene za industrijske uporabnike lahko razlikujejo med državami članicami.“ ⁽³⁾

1.9 EESO je podrobno preučil vprašanje energetske intenzivnih sektorjev v Evropi ⁽⁴⁾ ter predlagal vrsto ukrepov in priporočil, da bi lahko tovrstna proizvodnja še naprej ostala v Evropi; tudi ob tej priložnosti ponavlja poziv evropskim institucijam, naj pripravijo skupno energetske politiko in se soočijo z vprašanjem konkurenčnosti dejavnikov kapitala in energije. Socialne partnerje poziva, naj okrepijo sodelovanje v paktu za razvoj, ki upošteva posebnosti in vključuje varstvo evropskega socialnega modela, ki zagotavlja doseganje ciljev Lizbonske pogodbe za socialno tržno gospodarstvo.

1.10 Skladnost politik ima pomembne posledice. Prvič, prihodnji razvoj gre v smeri gospodarstva z nizkimi emisijami CO₂, kar pa terja skladnost na področju raziskav, normativne ureditve in programov podpore. Drugič, vključuje tudi socialno trajnostni razvoj in odnos med konkurenčnostjo in delom, tj. kvalificirano in vključujočo zaposlitev za vse, ki lahko ustvari kakovosten razvoj in s tem dodano vrednost glede konkurenčnosti.

1.11 Po mnenju EESO bi lahko boljši odnosi med podjetji in bankami, ki se osredotočajo na realno gospodarstvo, omogočili uspešne sinergije ter pomagali izkoristiti konkurenčne prednosti zaradi njihove prisotnosti na tujih trgih.

1.12 Evropska podjetja bi se morala usmeriti predvsem v inovacije, kakovost, zanesljivost, rezultate in funkcionalnost svojih proizvodov, količinsko bi morala opredeliti svoj okoljski odtis in si prizadevati za družbeno odgovornost podjetja in proizvodnih procesov. Za zagotovitev konkurenčnosti podjetij pa je prav tako treba obvladati stroške – zlasti izdatke za plače in energijo – in v zvezi s tem sprejeti potrebne ukrepe.

1.13 Prehod naših proizvodnih sistemov, infrastrukture in gospodarstva na trajnostni razvoj ter demografske spremembe, izobraževanje novih rodov in prilagajanje evropske delovne sile na mednarodno delitev dela – za vse to so potrebne velikanske naložbe, da bo to mogoče skladno in usklajeno izpeljati v evropskem merilu.

1.14 Ohranjanje obsežne in raznolike proizvodne baze v Evropi je pomembno za vzdrževanje znanja in sposobnosti, ki jih je težko znova pridobiti, ko se enkrat izgubijo. Konkretna proizvodna znanja in spretnosti v posebnih industrijah lahko v širšem okviru pomembno prispevajo k razvoju novih proizvodov.

1.15 Treba je okrepiti in ohraniti evropske zmogljivosti na področju raziskav in inovacij, ki zagotavljajo trajnosten, stabilen in trajen razvoj; v ta namen pa bodo potrebni pametni predpisi, ki bodo učinkovito in uspešno ustvarjali boljše pogoje, usmerjali tehnološko vodstvo, ustvarjali kakovostna delovna mesta na področju raziskav, inovacij in proizvodnje ter spodbujali varnost in trajnost. ⁽⁵⁾ Podjetja, ki razmišljajo o selitvi, bi morala vedeti, kaj iščejo in kako to doseči znotraj EU. Potrebujemo dostop do zanesljivih podatkov, informacij in nasvetov, da bi lahko predvidele prednosti in slabosti, vključno z realnimi stroški. Predstavništva EU in držav članic v pomembnih državah bi morala povečati svojo pomoč, podobno tudi regionalne in lokalne oblasti. Tako bi preverili, ali ne bi bilo mogoče istega cilja doseči znotraj Unije.

⁽²⁾ Teh cen razlike v kakovosti ne izravnavajo, saj je oskrba z električno energijo v EU z manj prekinitevami oskrbe bolj zanesljiva kot v teh državah.

⁽³⁾ COM (2014) 14 final.

⁽⁴⁾ Dokument ces1857-2011_ac_sl.doc.

⁽⁵⁾ INT/451: Raziskave in razvoj: podpora konkurenčnosti – UL C 277, 17.11.2009, str. 1.

1.16 Glavni razlogi za vračanje so predstavljeni v točki 1.6.

1.17 EESO je zadovoljen, da Evropska komisija proces vračanja vključuje v industrijsko agendo kot element pospeševanja industrijske dejavnosti in ustvarjanja novih delovnih mest, da bi proizvodnja postala motor evropske prihodnosti. Nedavno sklenjen dogovor z Eurofoundom je nekakšen majhen prvi korak v pravo smer.

2. Uvod

2.1 „Ne moremo še naprej dopuščati, da naša industrija zapušča Evropo. Naši kazalniki so kristalno jasni: evropska industrija lahko doseže rast in ustvarja delovna mesta. Danes smo postavili pogoje za trajnostno ponovno industrializacijo Evrope, za razvoj potrebnih naložb v nove tehnologije in za vzpostavitev ozračja zaupanja in podjetništva. Če bomo delali skupaj in obnovili zaupanje, lahko industrijo spet preselimo nazaj v Evropo.“⁽⁶⁾

2.2 V zadnjih letih beležimo postopno preseljevanje proizvodnih dejavnosti iz Evrope v tretje države in postopno deindustrializacijo, zaradi česar se je zmanjšal delež proizvodnje v evropskem BDP, ki je v zgolj nekaj letih padel z 20 na 15 %. Od leta 2008 smo v EU izgubili 3,5 milijona delovnih mest v proizvodnji.

2.3 Preseljevanje proizvodnje oziroma odločitev za to, da se lastna proizvodnja izvaja v tujih državah, je bila vsaj od sedemdesetih let prejšnjega stoletja naprej ena najpogostejših strategij proizvodnih podjetij v najpomembnejših zahodnih industrializiranih državah. Takšni odločitvi vodstva podjetja je pogosto sledila tudi odločitev o zunanjem izvajanju proizvodnih dejavnosti (angl. *out-sourcing*), s čimer so se v ekonomiji pojavili pojmi, kot so „globalna tovarna“ (angl. *global factory*), mednarodna dobavna veriga in globalne blagovne verige (angl. *global commodity chains*), ki so nato postale globalne vrednostne verige.⁽⁷⁾

2.4 Proces „selitve bogastva“ iz držav OECD v velike, goste naseljene države s srednje visokimi dohodki sta v veliki meri vodili Kitajska in Indija, vključene pa so tudi druge države, kot sta Brazilija in Južnoafriška republika. V svetu je 20 glavnih proizvajalcev, tudi iz ZDA in držav članic EU (Nemčija, Italija, Francija, Združeno kraljestvo, Španija in Nizozemska), zabeležilo zelo občuten upad industrijske proizvodne dejavnosti od leta 1990 dalje. V ZDA so se od leta 1987 zasebne naložbe v proizvodnjo zmanjšale za 21 %, na manj kot 11 %.⁽⁸⁾

2.5 „Politike držav članic euroobmočja za boj proti krizi je treba pregledati, ker bi lahko stanje še dodatno zapletle.“ „Če so vzrok te krize vse večja razhajanja med gospodarstvi v euroobmočju, potem moramo spremeniti našo politiko varčevanja. Ta politika sama ne more rešiti problema nekonkurenčnosti v Evropi; ravno nasprotno, stanje lahko še poslabša.“⁽⁹⁾

2.6 Trajanje gospodarske krize in krize državnih dolgov v nekaterih državah z močnim sektorjem proizvodnje je povzročilo nadaljnje krčenje sekundarnih industrijskih dejavnosti. Visoki stroški energije, zlasti za sektorje z veliko porabo energije (na primer jeklarne), so odvrnili naložbe in v nekaterih primerih sprožili preselitev.

⁽⁶⁾ *Industrial revolution brings industry back to Europe*, 10. december 2012, komisar Tajani.

⁽⁷⁾ Poročilo raziskovalnega središča Centro Europa Ricerche o internacionalizaciji št. 3/2013, str. 57.

⁽⁸⁾ *The Mechanics Behind Manufacturing Job Losses*, William T. Gavin v *Economic Synopses*, 2013, št. 20.

⁽⁹⁾ Strokovno predavanje, London School of Economics, 3. december 2013.

2.7 Evropska unija bi morala stremeti k uporabi omogočitenih tehnologij in avtomatizaciji. Pomembno vlogo za prihodnost evropske industrije imajo tudi drugi dejavniki, kot so čista in sodobna proizvodnja, naložbe v pametna omrežja, energetska učinkovitost in trajnostna mobilnost, pa tudi kratkoročna možnost ustvarjanja novih delovnih mest.

3. Evropska industrijska politika in ponovna industrializacija

3.1 Cilj sedanje industrijske politike EU je izboljšati veljavni zakonodajni okvir in okrepiti konkurenčnost podjetij, da bi lahko ohranila vlogo gonilnega elementa trajnostne rasti in zaposlovanja v Evropi. Pravna podlaga industrijske politike EU je člen 173 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

Ponovna industrializacija pomeni vrsto pobud in programov podpore za razvoj gospodarstva in proizvodnje na območjih, ki jih je prizadela industrijska, socialno-gospodarska in okoljska kriza. Za Evropo je zdaj bolj kot kdaj koli prej pomembno, da njeno realno gospodarstvo podpre oživitev rasti in zaposlovanja z novo fazo ponovne industrializacije. Industrija ima pomemben spodbujevalni učinek. Ocenjuje se, da sto delovnih mest, ki se odprejo v tem sektorju, omogoči nastanek še enkrat toliko delovnih mest v drugih delih gospodarstva. ⁽¹⁰⁾ Evropska komisija v sporočilu z naslovom Za oživitev evropske industrije, ki ga je sprejela 22. januarja 2014, države članice poziva, da priznajo ključni pomen industrije za ustvarjanje delovnih mest in rast ter da se vprašanja konkurenčnosti sistematično vključujejo na vsa politična področja. ⁽¹¹⁾

3.2 Leta 2012 je Komisija sprejela strategijo za ponovno industrializacijo Evrope s ciljem povečati delež proizvodnje v evropskem gospodarstvu s 15 na 20 % BDP do leta 2020. Ta pobuda temelji na štirih stebrih: več naložb v inovacije, izobraževanje, tesno povezano s potrebami podjetij, boljši dostop do financiranja in trgov. ⁽¹²⁾

3.3 EESO meni, da mora EU razviti enotno strategijo: evropsko industrijsko politiko, ki bo opredelila strateške sektorje za okrepitev celotne proizvodne verige, tako za končne izdelke kot za polizdelke. EESO je pripravil mnenje ⁽¹³⁾ o sporočilu Komisije o akcijskem načrtu za evropsko jeklarsko industrijo ⁽¹⁴⁾, v katerem je opredelil konkretne in nujne ukrepe za podporo enega od stebrov proizvodnje: osnovnih proizvodov visoke kakovosti, ki pomenijo dejansko dodano vrednost za nadaljnjo industrijsko dejavnost, zlasti strojno in elektronsko industrijo ter inženirstvo, finomehaniko, avtomobilsko industrijo, gradbeništvo in ladjarstvo, če naštejemo le najpomembnejše.

3.4 V številnih mnenjih o spremembah v industriji je EESO predlagal rešitve in načine za vračanje evropske industrije na mesto, ki ji pripada. EESO je popolnoma prepričan, da je oživitev industrije bistvena za gospodarski razvoj, rast in blaginjo, tj. temelje evropskega socialnega modela.

3.5 „Proizvodnja ostaja strojnica gospodarske rasti: v regijah, kjer se je povečal delež industrije, se je bolj povečal tudi BDP. Ena od razlag za to je, da proizvodnja z inovacijo proizvodov in procesov omogoča povečanje produktivnosti tudi v drugih sektorjih: informatizacije storitev ne bi bilo, če ne bi izdelali računalnika. Ravno v proizvodnji namreč potekajo raziskave in razvoj, ki so podlaga za inovacije.“ ⁽¹⁵⁾ ⁽¹⁶⁾

⁽¹⁰⁾ <http://www.labanconota.it/finanza/globalizzazione-delocalizzazione-reindustrializzazione.html>.

⁽¹¹⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/mission-growth/index_en.htm.

⁽¹²⁾ Močnejša evropska industrija za rast in oživitev gospodarstva. Posodobitev sporočila o industrijski politiki (COM(2012) 582 final), 10. oktober 2012.

⁽¹³⁾ V pripravi. CCMI/117, Akcijski načrt za evropsko jeklarsko industrijo.

⁽¹⁴⁾ COM(2013) 407 final.

⁽¹⁵⁾ *Industria motore di ricchezza? La risposta positiva delle regioni europee* (Industrija, motor za raziskave? Pozitiven odgovor evropskih regij), Scenari industriali – Centro studi Confindustria, junij 2011.

⁽¹⁶⁾ Chapter 4, A 'manufacturing imperative' in the EU: the role of industrial policy. *European Competitiveness Report 2013, Towards Knowledge Driven Reindustrialisation* (Poročilo o evropski konkurenčnosti za leto 2013, K ponovni industrializaciji, ki temelji na znanju).

3.6 Razpoložljiva evropska finančna sredstva so se povečala. Financiranje za Obzorje 2020, program za raziskave, razvoj in inovacije, se je s 54 milijard povečalo na 80 milijard EUR. Evropski strukturni in investicijski skladi (skladi ESI) so državam članicam na voljo s sredstvi v višini skoraj 100 milijard EUR za financiranje naložb v inovacije, v skladu s prednostnimi nalogami industrijske politike. Za proračun COSME, evropskega programa za konkurenčnost podjetij in MSI, je za obdobje 2014–2020 namenjenih 2,3 milijarde EUR. SPIRE, trajnostna procesna industrija z učinkovito rabo virov in energije, je novo javno-zasebno partnerstvo, sklenjeno decembra 2013, v okviru programa Obzorje 2020, skupna višina sredstev, ki jih namerava EU v prihodnjih sedmih letih nameniti zanj, pa je 900 milijonov EUR. ⁽¹⁷⁾

3.7 „Nanotehnologija, mikro- in nanoelektronika, tudi na področju polprevodnikov, napredni materiali, biotehnologija in fotonika, robotizacija in 3D tiskanje so področja, ki v Evropski uniji beležijo spektakularno rast. Obvladovanje teh tehnologij omogoča upravljanje prehoda v gospodarstvo, ki temelji na znanju in ima nizke emisije CO₂.“ ⁽¹⁸⁾

3.8 Evropski parlament v osnutku poročila o ponovni industrializaciji Evrope za spodbujanje konkurenčnosti in trajnosti ⁽¹⁹⁾ poudarja, „da prihodnja industrijska moč Evrope temelji na strategiji 'Industrijski prepoved za trajnostno Evropo' (RISE), ki si prizadeva za tehnološke, poslovne in družbene inovacije na poti k tretji industrijski revoluciji, ki vključuje tudi kampanjo za nizkoogljično modernizacijo“.

3.9 Skupna prihodnost je Evropa kot sodobna industrijska lokacija, to pa terja pravo, resnično kampanjo za modernizacijo na najmanj petih področjih: povečanje tehnološke in proizvodne inovativnosti, z naložbami v raziskave in konkurenčnost; zmanjšanje zamud, nepreglednosti in obremenitev javne uprave; lažje delovanje MSP, ponovni zagon ustrezne informacijske in cestne infrastrukture (instrument za povezovanje Evrope, Ten-T, Ten-E in digitalna agenda); kroženje kapitala, ki je dostopen, učinkuje kot vzvod pri iskanju in pritegovanju zasebnih virov ter ima tudi srednjeročne naložbene cilje.

4. Vračanje dejavnosti

4.1 Vračanje dejavnosti (angl. *reshoring*) je prostovoljna strategija podjetij, pri čemer gre za delno ali popolno vrnitev prej preseljene proizvodnje (notranje prevzete (angl. *in-sourced*) ali oddane v zunanje izvajanje (angl. *out-sourced*)) v prvotno državo (angl. *back-shoring*) ali v eno od regij prvotne države. ⁽²⁰⁾ Preselitev (angl. *off-shoring*) je delokalizacija proizvodnje ali dela proizvodnje podjetja iz evropske države v tretjo državo.

4.2 V zadnjih letih so se v številnih panogah odločili del svoje proizvodne verige preseliti izven EU, najprej zato, da bi bili bližje trgom v vzponu, nato pa predvsem zaradi nižjih stroškov delovne sile in bližine virov. Zaradi te težnje je nastal sedanji položaj, ko je evropski trg s 500 milijoni prebivalcev velik potrošnik neevropskih industrijskih proizvodov. Kateri dejavniki lahko vplivajo na vračanje teh podjetij? Na nacionalni in evropski ravni bi vračanje dela teh podjetij prineslo koristi, ki jih ne smemo podcenjevati, kot so ustvarjanje novih delovnih mest, omejitev izgubljanja strokovnega znanja in okrepitev znamke „izdelano v“. Zaradi različne dinamike in ključnih dejavnikov, ki vplivajo na odločitve o preselitvi oziroma vračanju, bi bilo primerno podrobno analizirati prednosti in slabosti tako na nacionalni ravni kot na ravni posameznega podjetja.

4.3 Proces selitve podjetij iz Evrope v Azijo se nadaljuje. Med letoma 2007 in 2009 je približno 40 % podjetij, ki so zaposlovala več kot 50 ljudi, preselilo določen del svoje proizvodnje, zlasti energetske intenzivne. Nasprotno pa je določeno število držav v srednji in vzhodni Evropi ohranilo pomemben delež proizvodne dejavnosti.

⁽¹⁷⁾ http://ec.europa.eu/research/press/2013/pdf/ppp/spire_factsheet.pdf.

⁽¹⁸⁾ Chapter 5. EU production and trade based on key enabling technologies. European Competitiveness Report 2013, Towards Knowledge Driven Reindustrialisation (Poročilo o evropski konkurenčnosti za leto 2013, K ponovni industrializaciji, ki temelji na znanju).

⁽¹⁹⁾ Poročevalec: Reinhard Bütikofer PR\936863SL.doc PE510.843v01-00 2013/2006(INI).

⁽²⁰⁾ Uni-Club MoRe Back-reshoring Research Group.

4.4 Zaradi nadaljevanja krize so evropska podjetja zelo previdna in se izogibajo načrtovanju novih naložb ali zamenjavi dosedanjih dobaviteljev.

4.5 Različni dejavniki v EU negativno vplivajo na proces vračanja, kot na primer:

- zelo močan euro;
- nizka produktivnost;
- visoki socialni stroški v primerjavi z drugimi državami, v katerih so stroški dela veliko nižji, socialna zaščita pa ne obstaja;
- rastoče cene energije;
- pomanjkanje pozitivnih rešitev.

Ena od možnosti bi lahko bilo oblikovanje posebnih pobud za vračanje na območja z bolj omejenimi možnostmi.

4.6 Trend vračanja v ZDA

4.6.1 Ameriška podjetja proizvodnjo postopoma selijo nazaj domov. Ta sprememba odraža dejstvo, da je Kitajska po letih nagle rasti plač in zaradi vrste drugih dejavnikov izgubila konkurenčno prednost kot središče proizvodnje z nizkimi stroški. Eden od elementov, ki so spodbudili vračanje, je bilo zmanjšanje cen energije v ZDA.

4.6.2 Ta nedavni trend na Kitajskem so spodbudili povečanje stroškov dela, cen energije, učinek na inovacije, kraja intelektualne lastnine in večja uporaba tehnike analize celotnih stroškov, ki priznava in obračuna vse stroške in tveganja. Družbe za analize z izračunom celotnih stroškov lastništva (angl. *total cost of ownership*) pomagajo dejansko ugotoviti vse stroške, povezane s procesom preselitve.

4.6.3 Industrijski sektorji, v katerih beležijo vračanje, so proizvodnja orodja in avtomobilska industrija, sektorji osnovnih kovin, strojne opreme, kovinskopredelovalni sektor, sektor robotike, medicinskih in znanstvenih instrumentov, zdravstva, računalništva in elektronike, kemikalij, plastike, embalaže itd.

4.6.4 Logika vračanja velja za vse odločitve proizvodnih podjetij. Ker podjetja uporabljajo bolj celovito analizo celotnih stroškov, odkrivajo, da preselitev dejavnosti zaradi večjih stroškov dela in „skritih stroškov“ pogosto ne pomeni več konkurenčne prednosti.

4.6.5 Obstaja gibanje, v okviru katerega vlada ZDA in različna združenja ustvarjajo novo blagovno znamko *Made in America, Again* (Izdelano v Ameriki, znova), katere cilj je spodbuditi potrošnike k nakupu ameriških proizvodov in opreme. Spet druga pobuda na nacionalni ravni je *Reshore now* (Vračanje, zdaj), da bi se podjetja vrnila na ameriško ozemlje. ⁽²¹⁾

4.6.6 Podjetja, ki so se vrnila, običajno zmanjšajo zaloge za 50 %, obstajajo pa tudi primeri, v katerih se zmanjšanje zalog beleži s faktorji 3 in 6. Razlogi za zmanjšanje zalog so: boljši plačilni pogoji, manjša količina zaloge blaga, krajši in zanesljivejši dobavni roki.

4.6.7 Ustanova Massachusetts Institute of Technology je v okviru svoje raziskave podjetjem zastavila tudi vprašanje, kakšni ukrepi vlade bi lahko imeli zaželen učinek. Med prvih pet ukrepov, ki bi jih ameriška vlada lahko sprejela za spodbujanje vračanja, so ameriška podjetja uvrstila naslednje:

⁽²¹⁾ <http://www.reshorennow.org>.

1. zmanjšanje davkov (68,3 %),
2. davčni dobropis (65,9 %),
3. spodbude za raziskave in razvoj (60,0 %),
4. omogočanje boljšega izobraževanja/usposabljanja za zahtevane spretnosti (43,8 %),
5. nudenje boljše infrastrukture (38,0 %).

4.6.8 Po navedbah Boston Consulting Group so glavni trije dejavniki, ki vplivajo na odločitev o vrnitvi, (i) strošek dela, (ii) bližina kupcev, (iii) kakovost proizvoda. Med drugimi dejavniki so dostop do kvalificirane delovne sile, prevozni stroški, dobavni roki in enostavnost poslovanja. Tudi kazalniki kažejo, da postajajo ZDA nizkocenovni proizvajalec razvitega sveta, zato postajajo vse bolj privlačne.

4.7 Kakšen je rezultat študij in raziskav procesa vračanja podjetij v EU? O procesu vračanja v EU je bilo narejenih le malo raziskav in študij. Na podlagi raziskave o preseljevanju nemških podjetij je bilo ugotovljeno, da je v roku 4 let svoje dejavnosti v EU vrnila šestina do četrtna teh podjetij; francoska podjetja IT, ki so preselila svoje dejavnosti IT, so se pritoževala zaradi nepredvidenih stroškov, slabe kakovosti in logističnih težav. Študija proizvodnih podjetij v Veliki Britaniji, ki so lastno proizvodnjo preselila v letih 2008 in 2009, je pokazala, da jih je 14 % delo že vrnilo domov.⁽²²⁾ V sporočilu z naslovom Celostna industrijska politika za dobo globalizacije – Konkurenčnost in trajnost v središču pozornosti, COM (2010) 614 final je Evropska komisija to zamisel omenila, ni pa uporabila konkretnega izraza vračanje podjetij.

5. Rezultati javnega posvetovanja v Bruslju in Bergamu

5.1 Na javnih posvetovanjih, ki ju je EESO organiziral v Bruslju in Bergamu, so bile predstavljene izkušnje s preselitvijo podjetij in njihovim vračanjem ter prihodnje možnosti v različnih sektorjih proizvodne industrije v okviru procesa ponovne industrializacije v Evropi.

5.2 Svetovno industrijo vodijo predvsem tržne sile, ki pomembno vplivajo na odločitve podjetij o preselitvi oziroma vračanju lastne proizvodne dejavnosti.

5.3 Britanska študija razkriva, da preselitev v države s poceni delovno silo ni vedno ključ do uspeha. Sestavni del tega uspeha je tudi struktura vrednostne in dobavne verige. Čeprav stroški ostajajo glavna tema, pa niso odvisni samo od stroškov dela, ampak tudi od stroškov logistike in upravljanja. Študija je potrdila, da so trije glavni razlogi, zaradi katerih so se podjetja vrnila, nižji prihranek pri stroških od pričakovanega (50 %), težave s kakovostjo (43 %) in bližina trga (36 %). Med drugimi razlogi so sposobnost spoštovanja kratkih rokov dobave, prepoznavnost in stabilnost dobaviteljev ter zaščita intelektualne lastnine.

5.4 Dostop do trgov in kupcev je in bo eden od ključnih dejavnikov, ki vplivajo na odločanje. V nekaterih sektorjih obstajajo geografske ovire za vključevanje na tuje trge, kot so lokalne zahteve, zaradi katerih je potrebna strategija preselitve proizvodnje in prisotnosti na lokalnem trgu.

5.5 Za podjetja je bistvenega pomena dostop do infrastrukture, energije in prevoza. Danes obstajajo države s sodobno in dostopno infrastrukturo, ki lahko tekmujejo z evropskimi. Resno je treba razmisliti o prihodnjih naložbah v ta sektor.

5.6 Poklicno izobraževanje in usposabljanje ima zelo pomembno vlogo, ki je ne gre podcenjevati. Države v razvoju so veliko vlagale in še vedno vlagajo v izobraževanje mladih, ki nato tekmujejo z našimi mladimi. Ti pa se nato izseljujejo, ker v Evropi primanjkuje možnosti zaposlitve za kvalificirane delavce. EESO pripravlja mnenje o razmerju med poklicnim izobraževanjem in usposabljanjem ter podjetji.

⁽²²⁾ Leibl, P., Morefield, R. in Pfeiffer, R. (2011), *A Study of the Effects of Backshoring in the EU*, *Proceedings of the 13th International Conference of American Society of Business and Behavioural Sciences* http://asbbs.org/files/2010/ASBBS_%20Proceedings_13th_Intl_Meeting.pdf.

5.7 ETUC (Evropska konfederacija sindikatov) je 7. novembra 2013 sprejela *Investment plan for good jobs and a sustainable future* (naložbeni načrt za dobra delovna mesta in trajnostno prihodnost), katerega cilj je na celini spet zagotoviti rast, ustvariti do 11 milijonov delovnih mest in večnacionalna podjetja spodbuditi k selitvi dejavnosti v Evropo, kar bi spodbudilo bolj dinamično povpraševanje.

5.8 Preseljevanje velikih industrij je posredno prizadelo MSP, saj so se zmanjšala naročila za proizvodnjo sestavnih delov. Avtomobilska industrija, na primer, je lastno proizvodnjo preselila v države v vzponu predvsem zaradi naraščajočega povpraševanja na teh trgih; v avtomobilski industriji ocenjujejo, da se bo zaprlo približno 70 000 do 85 000 delovnih mest.

5.9 Kovinskopredelovalna industrija pričakuje močno povpraševanje; od tega ga bo do leta 2025 dobri dve tretjini iz držav v vzponu. Zato bi moral ta sektor vzpostaviti mrežo globalnih stikov in zagotoviti svojo prisotnost na trgu. Evropska kovinskopredelovalna in strojna industrija se selita na trge v razvoju, ne samo zaradi stroškov, ampak tudi zato, da bi se na povpraševanje odzvali s strategijo „v državi za državo“ (angl. *in country for country*) ter zajamčili dobavo proizvodov in storitev lokalnim proizvajalcem in potrošnikom.

5.10 Na javnem posvetovanju v Bergamu so bili sprejeti naslednji zaključki ⁽²³⁾:

- preseljevanja v tretje države še ni konec;
- vračanje oziroma selitev v bližnje države sta dve možnosti, ki pa nista edini;
- delovna mesta, ki so spet na voljo v domači državi, niso vedno tista, ki so bila preseljena (različno število, različni delovni profili);
- podjetniki morajo upoštevati „celotne stroške selitve“, ne pa samo stroškov dela (naložbe v delovni kapital, pregledovanje pomanjkljivih delov);
- sindikati morajo upoštevati „stroške dela na enoto proizvoda“, ne pa „stroškov dela na ure opravljenega dela“ (inovacije proizvoda/procesa, organizacija dela);
- nosilci politične odgovornosti morajo upoštevati vse elemente, ki vplivajo na poslovanje.

V Bruslju, 29. aprila 2014

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

⁽²³⁾ Uni-Club MoRe Back-reshoring Research Group.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o industrijskih spremembah v evropskem farmacevtskem sektorju (mnenje na lastno pobudo)

(2014/C 311/04)

Poročevalec: g. ALMEIDA FREIRE

Soporočevalec: g. GIBELLIERI

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 19. septembra 2013 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

Industrijske spremembe v evropskem farmacevtskem sektorju.

Posvetovalna komisija za spremembe v industriji (CCMI), zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 8. aprila 2014.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 498. plenarnem zasedanju 29. in 30. aprila 2014 (seja z dne 29. aprila) s 195 glasovi za, 4 glasovi proti in 12 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Farmacevtski sektor je eden najpomembnejših in strateško odločilnih sektorjev za prihodnost Evrope. Evropa ima kot eno glavnih središč farmacevtskih inovacij bogato dediščino in številne predpogoje za trajen uspeh na tem področju. Vendar pa je prihodnji uspeh pogojen s političnim okoljem, ki podpira ustrezno uporabo inovacij v evropskih sistemih zdravstvenega varstva.

1.2 Farmacevtska industrija ima v primerjavi z ostalimi visokotehnološkimi sektorji ne le najvišjo dodano vrednost na delavca, najbolj intenzivne raziskovalne in razvojne dejavnosti ter največji trgovinski presežek, ampak je tudi edina, ki s svojimi proizvodi, ki prispevajo k zdravju prebivalstva, zagotavlja širši prispevek h gospodarski rasti. Sektor poleg velikih družb, ki zaposlujejo številčno delovno silo, sestavljajo tudi mala in srednja podjetja, katerih marže se pogosto razlikujejo glede na velikost podjetij. Njihova partnerstva z univerzami in drugimi ustanovami po vsem svetu tvorijo povezan sistem bioloških ved.

1.3 Odbor meni, da je zaradi vse večje svetovne konkurence zdaj pravi čas za pripravo nove evropske strategije za biološke vede, ki lahko zagotovi bolj celosten pristop k temu edinstvenemu sektorju, da bodo od njega še naprej imele koristi vse interesne skupine.

1.4 Odbor priporoča, naj nova strategija za biološke vede vključuje tri elemente:

- priporočila glede družbene politike, ki se osredotočajo na prispevek sektorja k reševanju izzivov obvladovanja kroničnih bolezni starajoče se Evrope in na potrebo po zmanjšanju neenakosti na področju zdravstvenega varstva;
- priporočila glede politike na področju znanosti, v skladu s katerimi bi si bilo treba resno prizadevati za razvoj bolj usklajevanega in bolj strateškega vseevropskega delovanja na področju raziskav, ter
- **priporočila glede gospodarske politike**, ki bolj izrecno priznavajo, da so naložbe v zdravstveno varstvo, tudi v zdravila, pomembne za vse segmente družbe. Odbor priporoča vsem državam članicam, naj v sodelovanju s sektorjem pripravijo sporazume, ki bi lahko vsem evropskim potrošnikom (tj. bolnikom) zagotovili enak dostop do sodobnega zdravstva.

1.5 Okrepiti bi bilo treba vlogo in neodvisnost Evropske agencije za zdravila.

1.6 Evropa bi si morala prizadevati za okrepitev in utrditev svojega položaja vodilne sile v svetu na področju zdravil, in sicer s partnerstvi, ki segajo prek njenih meja.

1.7 Prizadevati bi si bilo treba za zmanjšanje neenakosti pri dostopu do zdravil po Evropi.

1.8 Kar zadeva priporočila glede politike na področju znanosti, bi Evropa morala nadaljevati s svojo usklajeno strategijo za medicinske raziskave in raziskave na področju bioznanosti v Evropi ter se bolj osredotočiti na odličnost pri temeljnih biomedicinskih raziskavah ter na izobraževanje in usposabljanje, da bi dosegla vodilni položaj v znanosti, ki bo podprl strategijo Evropa 2020, in okrepila svojo konkurenčnost na svetovni ravni.

1.9 Evropska komisija bi morala v svoje prihodnje sporočilo o industrijski politiki za farmacevtski sektor vključiti intelektualno lastnino.

1.10 Farmacevtski sektor prispeva k strategiji Evropa 2020, ki se osredotoča na zagotavljanje pametne, trajnostne in vključujoče rasti z velikim poudarkom na ustvarjanju kakovostnih delovnih mest in zmanjševanju revščine. To bo mogoče doseči z učinkovitejšimi naložbami v izobraževanje, raziskave in inovacije, politike na strani povpraševanja, ki spodbujajo inovativne proizvode in storitve, ter za spodbujanje gospodarstva z visokokakovostnimi delovnimi mesti, ki zagotavlja socialno in teritorialno kohezijo.

1.11 Te pobude mora podpirati učinkovit socialni dialog v sektorju in pluralistični pristop.

1.12 Odbor poziva Komisijo k nemudnemu ukrepanju in pripravi strategije za farmacevtski sektor, ki bo Evropi zagotovila uspešno farmacevtsko industrijo v celotni vrednostni verigi (raziskave in razvoj, proizvodnja, prodaja in distribucija).

2. Zgodovinski vidik in sedanje stanje farmacevtske industrije

2.1 Prispevek evropske farmacevtske industrije k Evropski uniji je velik, ne le z ekonomskega vidika, ampak tudi z vidika visokokakovostnih delovnih mest, naložb v znanstveno bazo in javnega zdravja. Evropa je v zadnjih 60 letih močno napredovala na področju daljšanja pričakovane življenjske dobe in doseganja boljših rezultatov na področju zdravja. Pri tem je imela veliko vlogo uporaba inovativnih zdravil. Zdaj pa je Evropa pred novim sklopom izzivov.

2.2 Še vedno so prisotne neenakosti pri dostopu do zdravstvenega varstva, zaradi kroničnih in degenerativnih bolezni pa več ljudi živi dlje z določeno obliko bolezni ali invalidnosti. To ima negativne učinke na stroške zdravstvenega varstva in produktivnost.

2.3 Zagotavljanje zanesljive in učinkovite dobavne verige za farmacevtske proizvode za evropske potrošnike je pomembna prednostna naloga. Evropski regulativni okvir bolnikom sicer teoretično zagotavlja, da so deležni enakih kakovostnih standardov ne glede na to, kje je bilo zdravilo proizvedeno. Kljub temu pa bo nadaljnje izboljšanje zanesljivosti dobavne verige, vključno z odpravo tveganja ponarejenih proizvodov, z izvajanjem direktive o ponarejenih zdravilih pomemben mejnik, ki bo z označevanjem vsakega posameznega zavoja zdravil v Evropi s kodo in serijsko številko izboljšal sledljivost, ki je pomemben element.

2.4 Evropska agencija za zdravila (EMA) je bila ustanovljena leta 1995 in je podobna ameriškemu uradu za hrano in zdravila FDA, le da za razliko od njega ni tako centralizirana. Agencijo sta financirala EU in farmacevtski sektor, pa tudi države članice s posrednimi subvencijami, z namenom uskladiti (a ne nadomestiti) delo obstoječih nacionalnih regulativnih organov na področju medicine, ki še naprej delujejo v mreži z EMA.

3. Industrijske spremembe v farmacevtskem sektorju

3.1 Za razvoj novega zdravila po standardih kakovosti, učinkovitosti in varnosti, ki jih določajo regulatorji, je v povprečju potrebno več kot 12 let. Za vsako zdravilo, ki prisluži dovolj denarja za svoj razvoj, je preizkušenih približno 25 000 kemijskih spojin, od katerih jih je v povprečju 25 deležno kliničnega preskusa, pet od njih pa prejme licenco. Ta selekcija je sestavni del inovacijskega procesa. Zaradi zelo tveganih in velikanskih vnaprejšnjih naložb farmacevtskih podjetij iz zasebnega sektorja je tehnologijam, vključenim v razvoj zdravil, zagotovljena določena mera začasne tržne ekskluzivnosti, na primer s patenti.

3.2 Farmacevtske inovacije se navdihujejo pri novih znanostih, zlasti kar zadeva razumevanje biologije. Nova dognanja na področju genomike, proteomike in nanotehnologije ter odkrivanje natančnejših bioloških markerjev ponujajo velike možnosti za nadaljnje izboljšanje zdravil, ki so na voljo zdravnikom. Farmacevtski sektor doživlja strukturne spremembe, ki so posledica odmika od dobro prodajanih zdravil za osnovno zdravstveno oskrbo k bolj specializiranim proizvodom, povečanja konkurence na področju generičnih zdravil in neprestanih izzivov v zvezi s produktivnostjo raziskav in razvoja. Vedno prisoten izziv je tudi ohranjanje ravni porabe za raziskave in razvoj ob pritisku, ki ga predstavlja potreba, da se delničarjem zagotovi kratkoročen donos.

3.3 Sektor neposredno zaposluje 700 000 ljudi (70 % od tega žensk) različnih znanstvenih in tehnoloških poklicev, posredno pa ustvarja še tri- do štirikrat več delovnih mest. Je delodajalec visoke kakovosti. Zaposleni v sektorju so dobro izobraženi, sam pa ustvarja več dodane vrednosti na delavca kot kateri koli drug visokotehnološki sektor. Farmaceutvska podjetja so v primerjavi s podjetji v drugih sektorjih odpornejša na cikle kratkoročnih vzponov in padcev makrogospodarstva. To je pomembna prednost za Evropo.

3.4 Življenjski cikel zdravil je eleganten okvir za zagotavljanje nenehnega pritoka novih uporabnih tehnologij ob istočasnem zagotavljanju razumne vzdržnosti proračuna. Govorimo lahko o treh fazah:

- 1) **raziskave in razvoj**, kjer podjetja iz zasebnega sektorja nase prevzamejo tveganje z namenom, da bi na trg uvedla nova zdravila,
- 2) **trg patentiranih zdravil**: da si podjetja lahko povrnejo stroške naložbe, je pomembno, da sistemi zdravstvenega varstva nove tehnologije uporabljajo na primeren način in da plačujejo primerne cene, ki odražajo vrednost zdravila in finančno stanje zadevnega sistema zdravstvenega varstva,
- 3) **trg zdravil brez patentne zaščite (generikov in podobnih bioloških zdravil)**, kjer konkurenčni izdelki po preteku tržne ekskluzivnosti za zdravila povzročijo padec cen in s tem prihranke za sisteme zdravstvenega varstva, ki jih je mogoče porabiti za financiranje novejših zdravil.

3.5 Zadnja leta je celovitost tega življenjskega cikla pod pritiskom. Faza raziskav in razvoja je postala daljša, dražja in bolj tvegana. Zahteve po več podatkih, ki so jih izrazili ne le regulatorji, temveč tudi plačniki znotraj sistemov zdravstvenega varstva, so farmacevtska podjetja primorale, da porabijo več časa za izvajanje več poskusov, v katerih preskušano zdravilo primerjajo z več primerjalnimi zdravili. Kar zadeva fazo trga patentiranih zdravil so plačniki postali bolj zahtevni in kritični, saj zahtevajo vse več dokazov ne samo o varnosti in učinkovitosti zdravila, ampak tudi o njegovi stroškovni učinkovitosti.

3.6 Nova znanstvena dognanja ponujajo možnost za natančnejše usmerjanje novih zdravil k bolnikom s posebnimi značilnostmi.

3.7 Obseg trga, na katerem si farmacevtska podjetja lahko povrnejo stroške, je zato manjši, kot je bil pri predhodnih generacijah, stroški razvoja pa so se povečali in se še povečujejo.

3.8 Vlade si upravičeno prizadevajo za največjo možno gospodarsko učinkovitost trgov zdravil brez patentne zaščite. Cenovna konkurenca, ki pripomore k nižjim stroškom zdravljenja s starejšimi zdravili, je zanje pomemben način upravljanja proračuna. Vseeno pa je treba vzpostaviti pravo ravnovesje.

3.9 Čeprav je razumno pričakovati racionalno uporabo starejših zdravil, je uporaba novejših in inovativnih zdravil nujna. Po Evropi so prisotne velike razlike v dostopu bolnikov do inovativnih oblik zdravljenja. To ne pomeni samo, da številni bolniki nimajo dostopa do najboljšega zdravljenja, ampak tudi spodbuja uspešno delovanje farmacevtske industrije v Evropi.

3.10 Evropska komisija ocenjuje, da se bo v Evropi število prebivalcev, starih 65 let ali več, do leta 2050 povečalo za 75 %. To pomeni, da bo delež delovno aktivnih ljudi, ki plačujejo za socialno varnost upokojencev, tj. njihovo zdravstveno varstvo in pokojnine, manjši. Za zmanjšanje bremena delavcev je pomembno, da je čim večji delež delovno sposobnega prebivalstva v dovolj dobrem zdravstvenem stanju.

3.11 Dobro zdravstveno varstvo ima lahko tri pomembne koristi: nekateri posamezniki, ki trenutno ne delajo, se lahko vrnejo na delo; zmanjšajo se izostanki z dela (*absentizem*); lahko pomaga pri pojavu t.i. *prezentizma*, prisotnosti na delovnem mestu kljub bolezni, tako da delavci z določeno boleznijo ali invalidnostjo (ki še vedno delajo) z boljšo zdravstveno oskrbo postanejo bolj produktivni.

3.12 Proizvodnja farmacevtskih izdelkov je z vidika trgovinskega presežka (ki je leta 2011 znašal 48,3 milijarde EUR) vodilni visokotehnološki sektor, ki ima tudi najvišji delež naložb v raziskave in razvoj glede na neto prodajo. Izdatki farmacevtskih podjetij za raziskave in razvoj predstavljajo 19,1 % skupnih tovrstnih izdatkov podjetij po vsem svetu. Podjetja iz zasebnega sektorja za raziskave in razvoj letno porabijo približno 100 milijard USD, od tega približno 30 milijard EUR v Evropi. Večji del teh izdatkov predstavljajo klinični preskusi, ki pa ne vključujejo le samih preskusov, ampak tudi študije po začetku trženja, ki so potrebne tudi potem, ko je proizvod že na trgu.

3.13 Številni evropski bolniki se trenutno ne zavedajo koristi novih zdravil. Posledica tega je ne samo zaostajanje evropskega zdravja in produktivnosti, ampak tudi neuresničevanje evropskega potenciala za povečevanje gospodarske vrednosti. V novi študiji, ki jo je objavila družba IMS Health za konferenco o zdravstvenem varstvu, ki jo je organiziralo litovsko predsedstvo EU, so predstavljeni novi podatki, iz katerih so razvidne razlike v dostopu do zdravil po Evropski uniji. V najslabšem položaju so potrošniki v revnejših državah.

3.14 EU mora za odpravo tega stanja oblikovati politiko, v kateri bo novim zdravilom mogoče določiti ceno glede na zmožnost plačevanja posamezne države in tamkajšnje povpraševanje. Zdravila so v primerjavi z drugimi vrstami blaga edinstvena, saj družba pričakuje, da bodo vsi pacienti dobili dostop do zdravil, ki jih potrebujejo. Potreben je dejaven razmislek oblikovalcev evropske politike, da se zagotovi, da evropski enotni trg deluje v največjo korist vseh evropskih državljanov.

Izdatki za zdravila se umetno omejujejo, kar vodi k slabšim rezultatom na področju zdravja. V državah, ki so zaradi finančne krize znatno zmanjšale izdatke za zdravila ali so finančno breme s plačnika v obliki tretje stranke prenesle na posameznika, so se rezultati na področju zdravja nemudoma poslabšali, povečala pa se je uporaba drugih, dražjih oblik zdravljenja kot nadomestilo za slab dostop do zdravil.

4. Pot k novi evropski strategiji za biološke vede

4.1 Čeprav Evropa izpolnjuje številne predpogoje za trajnostno rast, njen vodilni položaj na področju biofarmacevtskih raziskav pravzaprav postopoma prevzemajo ZDA.

4.2 Svetovna farmacevtska industrija, ki je večinoma koncentrirana v EU in ZDA, lahko pomaga pri odpravljanju težav z enakopravnostjo, tako da obema blokoma omogoči, da zaščitita svoje predhodne in prihodnje naložbe v zdravila. Zato je pomembno, da se tako gospodarska kot socialna dimenzija pa tudi interesi potrošnikov ustrezno upoštevajo v sedanjih razpravah o čezatlantskem partnerstvu na področju trgovine in naložb.

4.3 Države s srednjim prihodkom bi morale, ko povečajo svojo blaginjo, plačevati pravičen delež stroškov inovacij na tem rastočem svetovnem trgu. Ne samo, da trenutno ni tako, prisoten je vse močnejši trend, da države, kot je Indija, uvajajo prisilne licence in druge podobne strategije, kot je pretiran pritisk za fiksiranje cen v Koreji. Za reševanje prihodnjih izzivov in izkoriščanje prihodnjih priložnosti smo svoje sklepe in z njimi povezana priporočila zasnovali na treh glavnih vidikih, družbenem, znanstvenem in gospodarskem.

4.4 Kar zadeva priporočila glede družbene politike, se je zaradi demografskih sprememb in izzivov, povezanih s kroničnimi boleznimi, treba osredotočiti na izboljšanje zdravstvenega stanja evropskega prebivalstva. Zdravje je predpogoj za gospodarsko blaginjo.

V Evropi obstajajo velikanske neenakosti, tako med državami kot znotraj njih. Če se to nemudoma ne odpravi, se bo stanje s staranjem našega prebivalstva še poslabšalo.

4.5 Boljša uporaba zdravil in inovacije na področju zdravil lahko imajo ključno vlogo pri reševanju teh izzivov v Evropi. Zgodnje odkrivanje, najboljše prakse pri zdravstveni oskrbi in izboljšanje upoštevanja navodil glede zdravljenja s strani bolnikov so največji izzivi, ki jih industrija in izvajalci zdravstvenega varstva lahko skupaj rešujejo v okviru partnerstva ter tako izboljšajo rezultate. Resno je treba razmisliti o ustvarjanju okolja, v katerem lahko industrija cene določi glede na plačilno zmožnost držav, ne da bi s tem tvegala preusmeritev dobavne verige.

4.6 Bolje bi bilo treba izkoristiti strukturne sklade, da bi izboljšali kakovost infrastrukture zdravstvene oskrbe.

4.7 Evropske vlade bi si morale prizadevati za vzpostavitev evropskega okvira za oceno programov za obvladovanje kroničnih bolezni, in sicer z določitvijo meril in najboljših načinov obravnave bolnikov za njihovo celovito oskrbo, ter za primerno uporabo tako nizkocenovnih kot inovativnih zdravil med oskrbovanjem bolnikov. K uspešnemu izvajanju obvladovanja kroničnih bolezni lahko prispevajo različne zainteresirane strani, kot so vlade, združenja bolnikov in zdravnikov, socialni partnerji in druge ustanove civilne družbe, in sicer tako, da zgradijo platformo za obsežna organizacijska partnerstva in v okviru teh razvijejo sekundarne programe za preprečevanje kroničnih bolezni. Pri tem so skupni ukrepi Komisije v zvezi s kroničnimi boleznimi pomemben korak v pravo smer.

4.8 Temeljne biomedicinske raziskave po Evropi se trenutno organizirajo, upravljajo in financirajo prek več neodvisnih in razdrobljenih programov na ravni držav članic in na evropski ravni. Kljub nekaterim odličnim evropskim pobudam je v resnici med državami članicami preveč tekmovalnosti, v dosego skladne strategije za Evropo pa se vlaga premalo truda. Posledica so različna merila za oceno kakovosti, podvajanje prizadevanj in nespametna poraba finančnih sredstev, zato Evropa na številnih področjih biomedicinskih raziskav zaostaja za ZDA, kar vodi k izgubi konkurenčnosti.

4.9 Krepitev temeljnih in translacijskih raziskav ter ustanavljanje centrov odličnosti svetovnega formata v Evropi sta ključnega pomena, da Evropa ostane privlačna za naložbe v raziskave in razvoj ter proizvodnjo. Ker Evropa redno ne izpolnjuje cilja vlaganja 3 % BDP v raziskave in razvoj, je potrebno ponovno osredotočenje na osnovno znanost in izobraževanje. Pobude, kot sta pobuda za inovativna zdravila in Obzorje 2020, lahko pripomorejo k pospeševanju kulture odprte inovativnosti in sodelovanja ter vzpostavitvi instrumenta financiranja za spodbujanje usmerjenih naložb.

4.10 Kar zadeva priporočila glede gospodarske politike, bi EU morala spodbujati uvedbo okvira za rast in stabilnost v sistem bioloških ved po Evropi, da se izboljšata stabilnost in predvidljivost za vse. Namen takšnega okvira, ki bi ga podpiral socialni dialog v sektorju, bi bil spodbujati uporabo dragocenih novih inovacij, istočasno pa ohranjati zmožnost vlad za predvidljivo upravljanje proračunov. Tovrsten okvir bi se izvajal na ravni držav članic, da bi se upoštevali razlike v demografskem razvoju, dejansko povpraševanje, inflacija, tehnološki dosežki itd. Vključiti bi bilo treba tudi socialno razsežnost.

4.11 V večini držav so zdravila nosila nesorazmerno breme varčevanja znotraj programov konsolidacije javnih financ, čeprav je bila njihova vrednost dokazano večja od vrednosti drugih področij izdatkov za zdravstveno varstvo. To ustvarja nepredvidljivo okolje za farmacevtski sektor in nejasen signal glede zavezanosti Evrope inovacijam ter potencialno ovira države članice pri prizadevanjih za večjo učinkovitost v zdravstvenem varstvu z ustreznimi zdravili in drugih tehnologij.

4.12 Podpiranje vzdržnega pristopa k financiranju zdravstvenega varstva je ključno vprašanje za evropske gospodarske deležnike in zlasti potrošnike. Razvoj bolj vzdržnega pristopa k izdatkom za zdravila lahko pripomore, da se sredstva dodelijo področjem, ki zagotavljajo največje donose, pri čemer se opredelijo tudi možnosti za izboljšano upravljanje zdravil. Za zdravje prebivalstva v vseh državah članicah EU bi bilo treba zagotoviti najnižjo raven financiranja zdravstvenega varstva in zdravil.

4.13 To bi moralo vključevati tudi realna pričakovanja glede rasti na podlagi opažanj v zvezi s staranjem prebivalstva, dejanskimi inovacijami in dolgoročno stroškovno učinkovitostjo zdravstvenega varstva. Takšen okvir bi ublažil škodljiva nihanja v financiranju zdravstvenega varstva, kakršnim smo bili priča v zadnjih treh do petih letih, in pripomogel k dolgoročnemu načrtovanju za vse strani, ki sodelujejo v sistemu zdravstvenega varstva.

4.14 S pomočjo nedavne pobude komisarja Antonia Tajanija je bil narejen velik napredek in opravljeno pomembno delo na področjih etike in preglednosti; dostopa do zdravil, zdravil sirot in zdravil brez recepta v manjših državah; podobnih bioloških zdravil in sporazumov o nadzorovanem vstopu, ki jih Odbor podpira.

4.15 EESO je seznanjen, da namerava Evropska komisija pripraviti pomembno novo sporočilo o industrijski politiki za farmacevtski sektor. To sporočilo prihaja ob pravem času, zato Odbor poziva Komisijo, naj določi ambiciozen načrt, ki bo Evropi zagotovil uspešno farmacevtsko industrijo v celotni vrednostni verigi (raziskave in razvoj, proizvodnja, prodaja in distribucija).

V Bruslju, 29. aprila 2014

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o vlogi EU v boju proti prisilnemu delu v Evropi in po svetu – prispevek EESO h konferenci MOD 2014 (mnenje na lastno pobudo)

(2014/C 311/05)

Poročevalka: **Béatrice OUI**

Evropski ekonomsko-socialni odbor je na plenarnem zasedanju 11. decembra 2013 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

vlogo EU v boju proti prisilnemu delu v Evropi in po svetu – prispevek EESO h konferenci MOD 2014

Strokovna skupina za zunanje odnose, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 10. aprila 2014.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 498. plenarnem zasedanju 29. in 30. aprila 2014 (seja z dne 30. aprila) s 167 glasovi za in 1 vzdržanim glasom.

1. Sklepi in priporočila

Trgovina z ljudmi nima mesta v civilizirani družbi. Pa vendar je te vedno več in prisilno delo je postalo ena od stalnic na določenih področjih trga dela ter veliko tržišče za organiziran kriminal. Na dnevnem redu 103. seje konference Mednarodne organizacije dela, ki bo junija 2014, bo tudi razprava o krepitvi boja proti prisilnemu delu. Od prvih konvencij Mednarodne organizacije dela na to temo iz leta 1929 (št. 29) in iz leta 1957 (št. 105) se je namreč značaj prisilnega dela spremenil. Če je bilo včasih značilno predvsem za države, je dandanes osredotočeno v zasebno gospodarstvo in ga je zaradi globalizacije, migracij, neformalnega gospodarstva ter globaliziranih kriminalnih omrežij vedno več. Evropska unija je sprejela direktivo o boju proti trgovini z ljudmi, ki obravnava tudi prisilno delo ⁽¹⁾. Države in socialni partnerji Mednarodne organizacije dela bi morali junija sprejeti nov mednarodni instrument. Evropski ekonomsko-socialni odbor bo v tem okviru oblikoval predloge na podlagi izkušenj, ki jih ima Evropa na svojem ozemlju in zunaj svojih meja, s posebnim poudarkom na vlogi, ki jo ima in bi jo lahko v še večji meri imela civilna družba pri dejanskem izvajanju temeljnih pravic. Opazovalna skupina za trg dela bo zadolžena za spremljanje napredka izvajanja tako direktive o trgovini z ljudmi kot besedil o boju proti prisilnemu delu, ki jih je sprejela MOD.

1.1 Priporočila

1.2 Priporočila Evropski uniji:

V okviru MOD bi morali sprejeti skupno stališče, naj se cilji evropske direktive o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti njenih žrtev, kakor tudi cilji strategije za odpravo trgovine z ljudmi ⁽²⁾ (2012), vključijo v mednarodno delovno pravo.

1.3 Priporočila državam članicam:

— na prihodnji konferenci Mednarodne organizacije dela sprejeti dodatni protokol h konvenciji št. 29, dopolnjen s priporočilom, s katerim se trgovina z ljudmi vključi med prisilno delo, ter zapolniti vrzeli na področju preprečevanja, zaščite žrtev, povračila škode žrtvam ter kaznovanja trgovcev z ljudmi, tako da se v mednarodno pravo vnese to, kar v evropskem pravu že obstaja,

— ratificirati konvencijo št. 189 o delavcih v gospodinjstvu,

⁽¹⁾ 2011/36/EU, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:SL:PDF>.

⁽²⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61999J0192:SL:NOT>.

- okrepiti sredstva delovnih inšpekcij ter sodelovanje med njimi na evropski ravni,
- uskladiti politike glede trgovine z ljudmi in priseljavanja ter zagotoviti dejansko izvajanje Direktive 2011/36 o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti njenih žrtev ⁽³⁾,
- odpravljati vzroke z zmanjševanjem revščine in ranljivosti žrtev ter z ozaveščanjem javnosti.

1.4 Priporočila podjetjem delodajalcem ter vlagateljem:

- zagotoviti, da v dobavni verigi ni prisilnega dela in da se spoštujejo človekove pravice, tako v Evropi kot v tretjih državah, ob upoštevanju smernic OECD za večnacionalne družbe ter tristranske deklaracije MOD o načelih večnacionalnih podjetij in socialne politike,
- spremljati delo in sodelovati pri koaliciji podjetij proti trgovini z ljudmi, ki jo bo Evropska komisija kmalu vzpostavila.

1.5 Priporočila sindikalnim organizacijam:

usposabljanje svoje članke, da bodo znali komunicirati z žrtvami ter jih spremljati pri njihovih ukrepanjih, zlasti v občutljivih panogah, kot so kmetijstvo, gradbeništvo, restavracije, hoteli ali delo na domu; sodelovati s specializiranimi nevladnimi organizacijami pri spremljanju migrantov brez dokumentov, ki jih je treba obravnavati kot žrtve, ne pa kot kršitelje.

1.6 Priporočila združenjem:

Potrošniška združenja mora zanimati izvor izdelkov, zahtevati morajo preglednost celotne proizvodne verige.

Združenja, ki pomagajo migrantom brez dokumentov, organizirajo delavce v gospodinjstvih ali se borijo za odpravljanje prostitucije, bi morala biti priznani partnerji, ki jim bi bilo treba v boju proti prisilnemu delu prisluhniti.

2. Splošne ugotovitve

2.1 Kaj je prisilno delo?

Prisilno delo je v konvenciji MOD št. 29, ki jo je ratificiralo 177 držav, opredeljeno kot „vsako delo ali storitev, ki zahteva od posameznika opravljanje dela, za katero se le-ta ni prostovoljno odločil, pod pretnjo kakršnekoli kazni“. Opredelitev vključuje zapornike v delovnih taboriščih, suženjsko delo zaradi odplačevanja dolgov in trgovino z ljudmi za namene prisilnega dela (delavci niso plačani, odvzeti so jim osebni dokumenti itd.). Težko je razlikovati med izkoriščanjem delavcev in prisilnim delom. Po mnenju Mednarodnega urada za delo kot prisilno delo običajno šteje dolgo in težko delo v zelo težkih razmerah, ki je plačano zelo malo ali sploh nič, ki se izvaja brez privolitve delavca, kateremu se grozi s kaznovanjem. Kaznovanje je lahko fizično – udarci, mučenje, spolna zloraba – ali psihološko – prekomerno zadolževanje, odvzem osebnih dokumentov, grožnje z ovadbo službam za priseljence, zatiranje družinskih članov itd ⁽⁴⁾. Nekdanje spone sužnjev sta danes zamenjala strah in ekonomska stiska.

Prisilno delo je tudi v skladu z Direktivo 2011/36 o trgovini z ljudmi prepoznano kot ena od oblik izkoriščanja.

⁽³⁾ UL L 101/1, 15.4.2011.

⁽⁴⁾ MOD in Evropska komisija sta skupino strokovnjakov zaprosila za pripravo operativnih kazalnikov za odkrivanje trgovine z ljudmi. V tem dokumentu je ena stran namenjena posebej izkoriščanju delovne sile: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—declaration/documents/publication/wcms_105023.pdf.

2.2 Kje se dogaja prisilno delo?

Sektorji, v katerih je največ prisilnega dela, so: gospodinjstvo, kmetijstvo, gradbeništvo, proizvodni obrati (tekstil, igrače). Medtem ko je prisilno delo v zasebnem sektorju prikrita dejavnost, v zakonito gospodarstvo prodre preko podizvajalcev in agencij za zaposlovanje. Prisilno delo se tako prikrađa v dobavno verigo zasebnih družb, tudi zelo velikih. V tem primeru gre najpogosteje za prisilno delo zunaj Evropske unije: najbolj prizadeto je azijsko-pacifiško območje (56 %). Srednja in južna Evropa ter države Skupnosti neodvisnih držav so območja z največjim deležem prisilnega dela na svetu (4,2 od 1 000 prebivalcev). Trinajst od devetnajstih držav tega območja je na pragu EU. Vendar pa v nasprotju s tem, kar si marsikdo misli, Evropska unija in industrializirane države niso povsem brez prisilnega dela (7 %) ⁽⁵⁾. V vseh državah Evropske unije so bili ugotovljeni primeri prisilnih delavcev v gospodinjstvih ali v kmetijstvu. Odrasli in otroci so prisiljeni opravljati tudi nezakonite ali neformalne gospodarske dejavnosti, vključno z beračenjem. Te podatke je treba primerjati s podatki o korupciji v Evropski uniji, saj ravno ta otežuje boj proti prisilnemu delu.

2.3 Kdo izvaja prisilno delo?

Čeprav niso vsi prisilni delavci migranti z neurejenim statusom, so ti prav gotovo najbolj ranljiva skupina in predstavljajo večino žrtev. Ujeti so v začaran krog: so žrtve, ki si ne upajo pritoževati se, saj se bojijo, da bi jih poslali nazaj v domovino. Pogosto so tudi posredniki migranti z neurejenim statusom, ki izkoriščajo sonarodnjake. Kategorije, ki so najbolj izpostavljene prisilnemu delu, so: etične ali rasne manjšine, migranti, obubožani, med temi v največji meri ženske in otroci. Ženske so večinoma žrtve trgovine z namenom spolnega izkoriščanja, pa tudi za delo v gospodinjstvih, kjer so izolirane. Žrtve so pogosto krhke osebe, ki niso vključene v sindikate in se niso sposobne braniti ali zaščititi. Razmah neformalne ekonomije posrednikom povečuje možnosti delovanja. Boj proti razširjanju tega pojava onemogoča tudi pomanjkanje delovnih inšpekcij in policijskih služb.

Gospodarska kriza, ki pretresa Evropo od leta 2008, je delavce spodbudila, da so zapustili svojo državo, da bi našli delo v bogatejših državah. Državam izvora zdaj primanjkuje njihove kvalifikacije, zato dajejo delo migrantom iz še bolj oddaljenih krajev, ki prav tako iščejo boljše življenjske pogoje. Ti se soočijo z vrsto težav, ki si jih prej niso predstavljali: so brez dokumentov, v negotovih službah, brez socialnega varstva in se ne morejo vrniti v domovino. Takšen položaj ogroža mnoge družine in je dobra podlaga za razmah trgovcev z ljudmi.

2.4 Prisilno delo v številkah

— Po ocenah MOD iz leta 2012 je v svetu skoraj 21 milijonov ljudi žrtev prisilnega dela – od tega 58 % žensk in deklet. Četrtnina žrtev so mladoletni pod 18 let. Več kot 19 milijonov jih izkoriščajo zasebniki ali zasebna podjetja in več kot 2 milijona države ali uporniške skupine. Med temi, ki jih izkoriščajo zasebniki ali podjetja, je 4,5 milijona žrtev prisilnega spolnega izkoriščanja. Po taistih podatkih MOD je povprečno trajanje prisilnega dela 18 mesecev.

Nasprotno od tega, kar si mislimo, podatki Eurostata za leto 2013 o trgovini z ljudmi v Evropi kažejo, da so v državah članicah žrtve po večini državljani EU – 61 % v obdobju med letoma 2008 in 2010. Prav tako je bila tudi večina posrednikov, ki so jih preganjali, državljanov EU (67 % v letu 2008, 76 % v letu 2010) ⁽⁶⁾. Kljub temu pa se je število žrtev, za katere so je ugotovilo ali predvidevalo, da niso iz držav EU, med letoma 2008 in 2010 potrojilo, z 12 % se je povečalo na 37 %, kar potrjuje, da je priseljevanje iz tretjih držav dejavnik ranljivosti. Število ljudi, za katere je bilo ugotovljeno ali se je predvidevalo, da so žrtve trgovine z ljudmi, je bilo leta 2010 največje v Italiji (2 381), sledile so Španija (1 605), Romunija (1 154) in Nizozemska (993), najmanj pa jih je bilo na Madžarskem (10), Portugalskem (8), Malti (4) in v Litvi (3) ⁽⁷⁾. V državah članicah EU je bilo med skupaj predvidoma 880 000 prisilnimi delavci 270 000 (30 %) žrtev spolnega izkoriščanja in 610 000 (70 %) žrtev prisilnega dela ⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking_in_Persons_2012_web.pdf.

⁽⁶⁾ EUROSTAT (2013), Trafficking in Human Beings, http://ec.europa.eu/anti-trafficking/EU+Policy/Report_DGHome_Eurostat.

⁽⁷⁾ Poudariti je treba, da podatki Eurostata za leto 2013 temeljijo izključno na podatkih, ki so jih sporočile države članice, in ne beležijo neugotovljenih žrtev trgovine z ljudmi. Vse države članice niso posredovale podatkov. Poleg tega se v veliki meri razlikujejo tudi metode, ki so jih uporabljali različni nacionalni organi. Zato so neposredne primerjave med državami lahko zavajajoče.

⁽⁸⁾ BIT (2012): *Svetovna ocena mednarodnega urada za delo o prisilnem delu: rezultati in metodologija*, Ženeva 2012. Podatki Mednarodnega urada za delo se nanašajo na predvideno število (za razliko od uradno sporočenega števila) oseb, ki so v položaju, ko morajo prisilno delati. Podatki so ocena minimalne stopnje, saj so bila uporabljena stroga merila potrjevanja in ekstrapolacije podatkov. Podane so ocene za posamezna območja. Ni razdelitve po državah, saj je zelo malo držav skušalo izvesti ocene na nacionalni ravni. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/-declaration/documents/publication/wcms_182004.pdf.

2.5 Kako deluje trgovina z ljudmi?

Povezava med trgovino z ljudmi in prisilnim delom je močna in besedila jo priznavajo (čeprav žrtve prisilnega dela niso vedno tudi žrtve trgovine z ljudmi). Revščina in/ali oboroženi spopadi, neravnovesja v razvoju posameznih geografsko bližnjih območij sprožijo proces izseljevanja. Sredstva, ki jih uporabljajo trgovci z ljudmi, so zavajanje, grožnje, zadolževanje. Žrtve pogosto novačijo, prevažajo ali nastanijo nasilno, pod prisilo ali s pomočjo goljufije. Z ustvarjanjem dolgov in manipuliranjem pridobijo in ohranijo nadzor nad človekom. Delavci migranti si pogosto sposodijo velike vsote denarja, da trgovcem z ljudmi plačajo za organizacijo prevoza, pridobitev potovalnih dokumentov ter plačilo stroškov, ki so potrebni, da dobijo delo. Denar si sposodijo od prijateljev in sorodnikov; kdor se namerava izseliti, namreč predvideva, da bo nekoč lahko podpiral svojo družino in skrbel za njeno prihodnost. Vrniti se, ne da bi odplačali dolg, je za večino delavcev migrantov nedopustno, tudi če ugotovijo, da obljubljene zaposlitve ne bodo dobili ali da jih bodo izkoriščali neomejeno časa. Za potne liste in prevoz ter nato nastanitev in hrano morajo plačati izjemno veliko denarja. V mnogih državah delavci migranti brez dokumentov nimajo dostopa do sodišča⁽⁹⁾.

2.6 Posledice prisilnega dela

Ne samo, da gre za kršitev človekovih pravic, prisilno delo tudi škoduje podjetjem in delavcem. Poštena podjetja trpijo zaradi nelojalne konkurence tistih, ki uporabljajo proizvode, ki so sad prisilnega dela; delavci pa trpijo posledice obstoja prisilnega dela, ki se kažejo v nižanju njihovih plač in slabšanju tako delovnih pogojev kot tudi financiranja družbene solidarnosti.

2.7 Komu prisilno delo prinaša koristi?

Trgovina z ljudmi je zelo donosen posel: kdor ga financira ali ga vsiljuje, ustvarja gromozanski nezakonit dobiček. Leta 2005 je bil letni dobiček na svetovni ravni, ustvarjen s prisilnim delom, ocenjen na 44,3 milijarde ameriških dolarjev, od teh jih je 31,6 milijarde ustvarila trgovina z ljudmi. 15,5 milijarde ameriških dolarjev, torej 49 %, je bilo ustvarjenih v industrializiranih državah⁽¹⁰⁾, med drugim tudi v Evropski uniji. Trgovina z ljudmi napaja kriminalne mreže v enaki meri kot trgovina z orožjem ali drogo.

3. Posebne ugotovitve

3.1 Instrumenti za boj proti prisilnemu delu

Ena od temeljnih pravic delovnega prava je, da človek dela ne opravlja pod prisilo, da uživa svobodo združevanja in pogajanja, določena je minimalna starost zaposlitve (prepoved dela otrok), pri zaposlitvi in poklicu ne sme biti diskriminacije – tako zatrjujejo OZN, MOD, OECD in Evropska unija (Listina EU o temeljnih pravicah, člen 5; Evropska konvencija o človekovih pravicah, člen 4). Poleg konvencij MOD št. 29 in 105 je mogoče ukrepati tudi na podlagi drugih konvencij, npr. konvencije št. 189 o delavcih v gospodinjstvu, konvencij št. 81 in 129 o delovni inšpekciji, konvencij št. 97 in 143 o delavcih migrantih ter konvencije št. 181 o zasebnih agencijah za zaposlovanje.

Temeljna pravica je univerzalna in jo je treba izvajati tudi v državah, ki niso ratificirale temeljnih konvencij na podlagi Deklaracije MOD o temeljnih načelih in pravicah pri delu ter njenih nadaljevanj. V skladu z vodilnimi načeli OZN o podjetništvu in človekovih pravicah so večnacionalna podjetja, ne glede na vlogo, ki jo ima država, odgovorna za spoštovanje človekovih pravic⁽¹¹⁾ v državah, kjer se nahajajo.

Prisilno delo je tudi v evropski Direktivi 2011/36 opredeljeno kot ena od oblik izkoriščanja. Direktiva opredeljuje vse oblike izkoriščanja kot kaznivo dejanje ter usklajuje kazni za izkoriščevalce in podjetja, ki uporabljajo prisilno delo. Vsebuje tudi določbe glede preprečevanja, zaščite žrtev in povračila škode žrtvam.

⁽⁹⁾ Nekemu irskemu delodajalcu je bila izrečena denarna kazen v višini 90 000 EUR zaradi zaposlovanja prisilnega delavca, ki ga ni plačeval. Delodajalec se je pritožil, češ da delavec nima pravice do povračila škode, ker nima dovoljenja za bivanje, in sodišče je pritožbi ugodilo (<http://www.mrci.ie/resources/publications/mrciupdates/the-fight-for-justice-muhammads-story-part-ii/>).

⁽¹⁰⁾ Patrick Belser, *Forced Labor and Human Trafficking: Estimating the Profits*, (Prisilno delo in trgovina z ljudmi: ocena dobičkov), delovni dokument, Ženeva, Mednarodni urad za delo, 2005. http://www.ilo.org/sapfl/Informationresources/ILOPublications/WCMS_081971/lang-en/index.htm.

⁽¹¹⁾ OZN (2011), Poročilo posebnega predstavnika generalnega sekretarja, zadolženega za vprašanja človekovih pravic ter čeznacionalnih in drugih podjetij, John Ruggie, UN GA A/HRC/17/31, www.ohchr.org/Documents/.../GuidingPrinciplesBusinessHR_FR.pdf.

Vendar pa ne priznavanje pravic in ne številni mednarodni dokumenti prisilnega dela niso odpravili. Kriminalne mreže se igrajo z mejami in izkoriščajo vrzeli različnih sistemov.

Konvencije MOD bi bilo treba dopolniti, da bi se lahko odzivali ne današnje oblike prisilnega dela. Konvencije namreč ne omenjajo trgovine z ljudmi, preprečevanja, zaščite žrtev in povračila škode, ki so jo utrpeli.

3.2 Vrzeli obstoječih instrumentov

Zelo velika je razdalja med močjo (temeljne pravice) in številom standardov, določenih s predpisi (OZN) in konvencijami (MOD) ali prostovoljno sprejetih (smernice OECD za večnacionalne družbe⁽¹²⁾, ISO 26000⁽¹³⁾, tristranska deklaracija MOD o večnacionalnih podjetjih in socialni politiki⁽¹⁴⁾, zunaj finančno poročanje) ter njihovim izvajanjem. Če že obstajajo načrti boja, zanje pogosto ni predvidenih ne proračunskih sredstev, ne spremljanja, ne ocenjevanja. Primanjkuje tudi usklajenosti med instrumenti: politike priseljevanja, nadzora meja in zaščite človekovih pravic so pogosto protislovne, medtem ko politike sodelovanja, ki bi lahko bile vzrodi boja proti trgovini z ljudmi, tega vidika ne omenjajo.

Obilica raznih besedil še ni jamstvo za učinkovitost. Besedilom mednarodnih institucij je treba danes dodati še zasebno ponudbo označevanja, kot so: kodeksi ravnanja, certifikati, oznake itd. V Evropi obstaja 240 oznak, med katerimi so mnoge samoopredeljene in zanje ni predvideno preverjanje. Nekatera večnacionalna podjetja se na primer v svojih kodeksih ravnanja zavezujejo, da bodo povsod spoštovala lokalno pravo: ta trditev je sporna v državah, v katerih ženske trpijo diskriminacijo ali kjer ni sindikalne svobode. Obstajajo kodeksi ravnanja, ki so bili spisani zato, da bi pomirili potrošnike in vlagatelje, a zanje ni predviden noben nadzor ali preverjanje, in prisilnega dela pravzaprav ne omenjajo, saj to omogoča zmanjševanje stroškov in večanje dobičkov.

3.3 Boj proti prisilnemu delu na ozemlju EU in zunaj nje

3.3.1 Odpraviti je treba vrzeli obstoječih besedil. V okviru MOD bi morale evropske države nastopiti enotno in se zavzeti za sprejetje dodatnega protokola h konvenciji MOD št. 29 ter priporočila z namenom okrepiti preprečevanje, nadzor in zaščito žrtev ter plačilo odškodnine žrtvam.

Na ozemlju Evropske unije

- Evropska unija je sprejela direktivo o boju proti trgovini z ljudmi (2011/36/EU) in ustrezno strategijo (mnenje EESO – SOC/467). Evropska strategija za odpravo trgovine z ljudmi posveča poseben ukrep izkoriščanju delovne sile kot ene od premalo preučenih oblik ter predvideva vrsto ukrepov, ki vključujejo delovne inšpektorje, pristojne organe in Evropsko komisijo. Vendar pa so to novejša besedila, ki še niso prinesla pričakovanih učinkov. Poleg tega pa tudi gospodarska kriza, kadar so njena posledica zmanjševanje sredstev policije in delovne inšpekcije ter razmah sive ekonomije, vpliva na porast revščine in negotovosti ter povečuje tveganje širjenja prisilnega dela. Preventiva je gotovo ozaveščanje, izobraževanje, informiranje, pa tudi boj proti sivi ekonomiji in revščini, pri čemer je treba posebno pozornost namenjati najbolj ranljivemu prebivalstvu, med katero sodijo tudi priseljenci, ki ne govorijo jezika države gostiteljice.
- Delovna inšpekcija mora imeti na voljo dovolj sredstev za nadzor, okrepiti je treba evropsko sodelovanje, tako da se ustanovi agencija, zadolžena za čezmejna vprašanja, ter da se razširi mandat platforme za sodelovanje delovnih inšpekcij, da bi pokrivala tudi prisilno delo ter usklajevala druge pristojne organe (davčno upravo) v boju proti neprijavljenemu delu.
- Delovna inšpekcija, socialne službe in sindikalisti bi morali imeti na voljo kazalnike (Ima delavec potni list? Se lahko prosto giblje? Dobiva plačo?) za odkrivanje prisilnega dela in uporabe storitev policije⁽¹⁵⁾.

⁽¹²⁾ OECD (2011), Smernice OECD za večnacionalne družbe, <http://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/principesdirecteursdelocdealintentiondesentreprisesmultinationales.htm>.

⁽¹³⁾ ISO 26000 – Družbena odgovornost podjetij, <http://www.iso.org/iso/fr/home/standards/iso26000.htm>.

⁽¹⁴⁾ MOD (2006), Tristranska deklaracija o načelih večnacionalnih podjetij in socialne politike, 4. izdaja, http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_124923/lang-fr/index.htm.

⁽¹⁵⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/-declaration/documents/publication/wcms_105023.pdf.

- Agencije za zaposlovanje (in nameščanje), ki iščejo delovno silo v drugih državah Unije in še dlje (za delo v gradbeništvu, kmetijstvu, za odvoz smeti in čiščenje...), je treba nadzorovati in spremljati, da bi se izognili goljufivim praksam. Evropska strategija za odpravo trgovine z ljudmi predvideva, da bo Evropska komisija sodelovala z Evropsko fundacijo za izboljšanje življenjskih in delovnih razmer (Eurofound) pri razvijanju vodnika za javne oblasti o dobri praksi na področju spremljanja agencij za zaposlovanje (in nameščanje) ter agencij za zagotavljanje začasnega dela, s ciljem preprečiti trgovino z ljudmi. Vodnik bi moral vključevati sisteme izdajanja dovoljenj ter obravnavati odgovornost tovrstnih agencij.
- Žrtve je treba zaščititi, zagotoviti jim je treba pravice, vključno s pravicami za nazaj (zaostanki pri izplačilu plač in socialna varnost), plačati jim je treba odškodnino za škodo, ki so jo dejansko utrpeli. Žrtev se ne sme preganjati zaradi kaznivega dejanja priselitve, posedovanja ponarejenih osebnih dokumentov ali zaradi kaznivih dejanj, storjenih pod prisilo⁽¹⁶⁾. Pregarjati je treba trgovce z ljudmi in zločince. Zaseg premoženja trgovcev bi moral omogočiti povračilo škode njihovim žrtvam.
- Žrtve morajo imeti možnost vložiti tožbo na sodišču in zato se jim dovoli ostati na ozemlju, dokler traja postopek pred sodiščem, tudi če so nezakonito vstopile na ozemlje Evropske unije. Dodelitev dovoljenja za bivanje ne bi smeli pogojevati s tem, ali so žrtve pripravljene sodelovati s policijo in pravosodjem, saj so mnoge med njimi doživele travme in so imele s policijo pogosto zelo negativne izkušnje. Zato se bojijo, da se bodo v primeru pričanja proti svojim izkoriščevalcem, slednji znesli nad njihovimi sorodniki v domovini. Direktiva 2011/36 predvideva določene obveznosti za države članice glede pomoči žrtvam in njihove zaščite. Izvajanje teh ukrepov mora biti čim bolj učinkovito, da bi bila zaščita žrtev, tudi najranljivejših, ustrezna.

3.3.2 Zunaj Evropske unije je treba bolj upoštevati, da so se zaradi globalizacije, nevladnih organizacij in večnacionalnih podjetij pojavili novi akterji. Pravila STO ne upoštevajo dovolj izrecno konvencij MOD. Pri delu STO bi moral prisostvovati tudi opazovalec MOD. Okrepiti je treba tudi izvajanje sklepov in priporočil nadzornih mehanizmov MOD v zakonodaji in praksi držav članic MOD. Priporočila pogosto ostanejo le na papirju, saj ni politične volje in/ali finančnih sredstev in ustreznih upravnih zmogljivosti za njihovo izvajanje.

3.3.3 Evropska unija pripravlja direktivo o družbeni odgovornosti podjetij⁽¹⁷⁾, ki bo zahtevala, da podjetja z več kot 500 zaposlenimi v poročila o svoji dejavnosti vključijo izjavo nefinančne narave o vplivu njihovih dejavnosti na okoljska, socialna in kadrovska vprašanja, kamor sodijo tudi spoštovanje človekovih pravic in prizadevanja za boj proti korupciji. Direktiva je v skladu s pravili MOD (mnenje EESO INT/698).

3.3.4 Razvojna politika in politika zunanje pomoči bi lahko bila vzvod, če bi bila pomoč pogojena s spoštovanjem človekovih pravic, ki jih morajo spoštovati tako države kot akterji, zlasti večnacionalna podjetja, ki izkoriščajo vire držav prejemnic pomoči. Poleg tega bi razvojna pomoč morala vključevati tudi projekte za izboljšanje upravnih zmogljivosti z ustreznim izobraževanjem delovnih inšpektorjev in socialnih partnerjev o izvajanju konvencij MOD. Trgovinska in razvojna politika bi se morali okrepiti s ciljem boljšega izvajanja človekovih pravic. Ratifikacija in dejansko izvajanje konvencij MOD (št. 29 in 105) o prisilnem delu ter drugih temeljnih konvencij MOD bi morala biti del trgovinskih sporazumov, sporazumov o sodelovanju ter pridružitvenih sporazumov med EU in tretjimi državami ter predmet rednega spremljanja. Organizacije civilne družbe bi morale biti preko organov za spremljanje vključene v izvajanje trgovinskih sporazumov ter njihovega poglavja o trgovini in trajnostnem razvoju.

⁽¹⁶⁾ OSCE guidelines on non-punishment 2013 (smernice OECD o nekaznovanju 2013), <http://www.osce.org/cthb/101083>.

⁽¹⁷⁾ Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi direktiv Sveta 78/660/EGS in 83/349/EGS glede razkritja nefinančnih informacij in informacij o raznolikosti nekaterih velikih podjetij in skupin – COM(2013) 207 final – 2013/0110 (COD).

3.3.5 Računati na civilno družbo

3.3.5.1 Povečati vlogo podjetij pri spoštovanju in promoviranju človekovih pravic, kar OECD navaja v smernicah za večnacionalne družbe⁽¹⁸⁾. Enako predlaga tudi Ruggiejevo poročilo (OZN)⁽¹⁹⁾, ki vključuje vlade, podjetja, civilno družbo in vlagatelje. To poročilo podjetjem priporoča izvedbo študij tveganja (potrebna skrbnost). Podjetja se morajo zavarovati in tako postati akterji boja proti kršitvam temeljnih pravic. Večnacionalne družbe in vlagatelji morajo prevzemati odgovornost, ker je to v njihovem interesu, pa tudi zato, da jih bo možno preganjati, kadar ne bodo dovolj skrbni. Tudi podjetja morajo biti odgovorna za izvajanje standardov MOD. Točnost njihovih izjav morajo preverjati zunaj finančne in neodvisne bonitetne agencije.

3.3.5.2 Veliko evropskih večnacionalnih podjetij, in ta so na vrhu, je v mednarodne okvirne sporazume, ki so jih zlasti o družbeni odgovornosti podjetij podpisala z mednarodnimi sindikalnimi zvezami, vključilo boj proti prisilnemu delu. Nova strategija EU glede družbene odgovornosti podjetij za obdobje 2011–2014⁽²⁰⁾ izraža pričakovanje, da bodo evropska podjetja prevzela odgovornost na področju spoštovanja človekovih pravic⁽²¹⁾.

3.3.5.3 Tudi naložbe so vzvod: številni vlagatelji so se zavezali načelom OZN za odgovorne naložbe⁽²²⁾ in družbeno odgovorne naložbe predstavljajo danes 22 % vseh naložb, od tega jih je 49 % evropskih.

3.3.5.4 Podjetja morajo delovati preko odgovornih politik kupovanja, pa tudi uprave in lokalnih skupnosti, tako da si v javnih razpisih zagotovijo, da imajo podjetja, s katerimi sodelujejo, sredstva za odpravo prisilnega dela iz njihove nabavne verige.

3.3.5.5 Evropske nevladne organizacije, ki so tudi na vrhu glede pravic potrošnikov, morajo vedeti, kje in pod kakšnimi pogoji so proizvedena oblačila in obutev⁽²³⁾ ali živilski proizvodi iz tretjih držav. Zahteve po večji preglednosti in sledljivosti vseh sestavin določenega proizvoda ali storitve bi morale omogočiti odpravo prisilnega dela.

3.3.5.6 Več sindikalnih organizacij ima izkušnje, ki jih lahko deli (organiziranje izobraževanj za vzpostavljanje stikov s prisilnimi delavci, delovne metode s specializiranimi nevladnimi organizacijami pri pomoči migrantom brez dokumentov), vendar pa se vsi ne zavedajo celotne razsežnosti problema, veliko jih misli, da tega pri njih ni ali da ne morejo ničesar storiti. Države bi sindikalnim organizacijam lahko pomagale organizirati delavce, ki delajo na črno.

Sindikalne organizacije iz držav, ki dajejo naloge, bi morale podpreti včlanjevanje v sindikate v državah, kjer se nalogi izvršujejo, ter zahteve delavcev iz tretjih držav po plačah, ki jim omogočajo dostojno življenje in delovni urnik.

Odbori za evropski sektorski socialni dialog so način za ozaveščanje in delovanje proti prisilnemu delu.

V Bruslju, 30. aprila 2014

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

⁽¹⁸⁾ <http://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/principesdirecteursdelocdealintentiondesentreprisesmultinationales.htm>.

⁽¹⁹⁾ http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/A.HRC.17.31_fr.pdf.

⁽²⁰⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:0681:SOM:SL:HTML>.

⁽²¹⁾ EU (2011), Obnovljena strategija EU za družbeno odgovornost podjetij za obdobje 2011–2014, COM(2011) 681 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:fr:PDF>.

⁽²²⁾ Spletna stran o „Načelih OZN za odgovorne naložbe“: <http://www.unpri.org/> (v angleščini).

⁽²³⁾ Spletna stran kampanje *Clean Clothes* (čista oblačila): <http://www.cleanclothes.org/> (v angleščini).

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o varstvu potrošnikov in ustreznem obravnavanju prezadolženosti za preprečevanje socialne izključenosti (raziskovalno mnenje)

(2014/C 311/06)

Glavna poročevalka: **Reine-Claude MADER**

Stalni predstavnik Grčije pri Evropski uniji, Theodoros SOTIROPOULOS, je v dopisu z dne 6. decembra 2013 v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije v imenu prihodnjega grškega predsedstva Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosil za raziskovalno mnenje o naslednji temi:

Varstvo potrošnikov in ustrezno obravnavanje prezadolženosti za preprečevanje socialne izključenosti.

Zaradi nujnosti postopka je Evropski ekonomsko-socialni odbor na 498. plenarnem zasedanju 29. in 30. aprila 2014 (seja z dne 29. aprila) za glavno poročevalko imenoval Reine-Claude MADER ter mnenje sprejel s 164 glasovi za, 12 glasovi proti in 4 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) izjemno pozorno spremlja problem prezadolženosti, ki se je s finančno krizo, zvišanjem življenjskih stroškov in uporabo gotovinskih kreditov še povečal. Svoje stališče o nujnosti ukrepanja na evropski ravni je izrazil v različnih mnenjih.

1.2 Ugotavlja, da so vzroki sicer znani, ni pa usklajene opredelitve pojma prezadolženosti niti možnosti za jasen pregled stanja v državah članicah, zato poziva k sprejetju skupne opredelitve.

1.3 Ta bi morala vključevati naslednje elemente: (i) gospodinjstvo kot ustrezno mersko enoto za količinsko opredelitev prezadolženosti, (ii) prevzete finančne obveznosti, (iii) neformalne zaveze znotraj družine ali skupnosti, (iv) nezmožnost plačila, (v) strukturno prezadolženost, (vi) dostojen življenjski standard in (vii) insolventnost.

1.4 EESO poudarja, da je treba varstvo potrošnikov resnično upoštevati v vseh ukrepih, sprejetih za dokončno oblikovanje notranjega trga.

1.5 Za obvladovanje prezadolženosti so potrebni izobraževanje, preventivno ukrepanje in ustrezni postopki za ponovno vključitev prezadolženih oseb v normalno gospodarsko življenje.

1.6 V ta namen sta nepogrešljiva splošen pregled nad problematiko prezadolženosti gospodinjstev in sprejetje učinkovitih ukrepov.

1.7 Za finančno izobraževanje je treba naprej poskrbeti v šolah, vedno pa mora biti na voljo tudi javnosti na splošno. V tej zvezi EESO spodbuja informacijske kampanje, pri katerih morajo sodelovati vse zainteresirane strani in na ta način prispevati k dopolnjevanju izkušenj.

Poudarja, da so združenja potrošnikov in združenja družin nepogrešljiva pri razširjanju informacij in zagotavljanju pomoči ljudem, ki jo želijo.

1.8 Nekatere države članice so oblikovale postopke za preprečevanje in obravnavanje primerov prezadolženosti, vendar pa se ti med seboj razlikujejo.

EESO meni, da bi bilo treba v vseh državah članicah vzpostaviti primeren poenoten postopek na podlagi člena 38 Listine o temeljnih pravicah, člena 114 PDEU ali člena 81 PDEU v skladu s splošnimi načeli, ki bi jih Komisija predstavila v predlogu direktive. Tako bi dejansko pokazali, da je Parlament zainteresiran za reševanje problemov evropskih državljanov.

1.9 Z uporabo teh načel je treba poskrbeti, da bo postopek hiter in brezplačen, da se sodni pregon začasno ustavi, ko se začne postopek za omejitev prezadolženosti, da se terjatve preverijo, da se ohrani glavno prebivališče, da se navadne upnike obravnava enakovredno, da je v najtežjih primerih prezadolženosti na voljo možnost izbrisa dolga in da se prezadolženi osebi pusti dovolj sredstev za dostojno vsakodnevno preživljanje, tako da se potrošnika hitro ponovno vključi v gospodarsko in družbeno življenje.

1.10 Odbor opozarja tudi, kako pomemben je dostop do bančnih storitev, ki ga je treba še naprej zagotavljati za prezadolžene osebe, da bi se tako izognili kakršnemu koli socialnemu izključevanju.

1.11 Za boj proti prezadolženosti je poleg tega potreben tudi evropski okvir za preprečevanje oduševanja.

1.12 Vendar pa za zmanjšanje števila primerov prezadolženosti ne zadostuje zgolj vzpostavitev ustreznega instrumenta. Sprejeti bi bilo treba tudi ukrepe za večjo ozaveščenost gospodinjstev in boljše finančno izobraževanje, za kar bodo potrebna namenska sredstva.

1.13 Odbor opozarja tudi, da prezadolženosti ni mogoče obvladati brez upoštevanja predpisov. V zvezi s tem znova poudarja, da podpira koncept „odgovornega kreditiranja“, ki pomeni, da morajo tako posojilodajalci kot posojilojemalci uporabljati poštene in etične prakse.

2. Uvod

2.1 Komisija je leta 2013 v svojem „svežnju za socialne naložbe“ ⁽¹⁾ ugotovila, da se je od začetka krize število deložacij in brezdomcev močno povečalo, ter opozorila, da je prezadolženost eden izmed vzrokov za to stanje.

2.2 Prezadolženost se je začela povečevati v začetku 80. let prejšnjega stoletja in prizadene vse več ljudi, pri čemer ni prizaneseno nobeni socialno-poklicni kategoriji.

2.3 To ne more več veljati zgolj za problem posameznika, na katerega vplivajo njegovi nagoni in strasti. Danes je prezadolženost odraz socialne in družbene krize.

2.4 Leta 2013 je Evropska centralna banka ugotovila, da ima dolgove pri finančnih institucijah več kot polovica prebivalstva držav euroobmočja ⁽²⁾.

2.5 Ta raziskava je pokazala, da se prezadolženost običajno pojavi zaradi nepričakovanega upada dohodkov, predvsem zaradi izgube zaposlitve, bolezni, ločitve ali celo prekomerne potrošnje ⁽³⁾.

2.6 Francija je bila po Danski, ki je leta 1984 sprejela celovito ureditev glede prezadolženosti pri posameznikih, druga evropska država, ki je ukrepala podobno s sprejetjem zakona z dne 31. decembra 1989 o preprečevanju in reševanju težav, povezanih s prezadolženostjo posameznikov in družin ⁽⁴⁾.

2.7 Prezadolženost je opaziti v vseh državah članicah v različnem obsegu. S finančno krizo, ki je destabilizirala gospodarstvo v številnih državah, se je še povečala. Rešitev te problematike je še toliko pomembnejša, ker finančne posledice čutijo vsi gospodarski akterji; dejansko so podjetja, zlasti MSP, prav tako oslABLJENA zaradi neporavnanih plačil svojih strank, ki niso več plačilno sposobne.

⁽¹⁾ COM(2013) 83 final; mnenje EESO, UL C 271, 19.9.2013, str. 91.

⁽²⁾ Evropska centralna banka (2013). Raziskava Evrosistema „Household Finance and Consumption Survey: Results from the first wave“, Statistics Paper Series, april 2013, str. 57–71.

⁽³⁾ Eurofound 2013, Household over-indebtedness in the EU: The role of informal debts, Urad za publikacije Evropske unije, Luxembourg.

⁽⁴⁾ Poročilo senata: „Le traitement du surendettement“ (Obravnavanje prezadolženosti), služba za evropske zadeve, april 1989.

2.8 Trenutno je ta pojav še bolj zaskrbljujoč, ker je prizadel revne delavce in brezposelne, ki imajo veliko neplačanih računov za osnovne storitve, kot so energija, voda, zavarovanje in telefon, ter zamujajo pri plačevanju najemnine, ljudi iz srednjega razreda, pogosto zaradi življenjskih preizkušenj, pa tudi upokojene, ki imajo nižje pokojnine zaradi varčevalnih politik oziroma ki finančno podpirajo svoje bližnje ⁽⁵⁾. Vzroki za prezadolženost so znani: brezposelnost, negotova delovna mesta in določene družinske razmere. Najbolj prizadeta so enostarševska gospodinjstva. V nekaterih primerih so razlogi za prezadolženost lahko tudi življenjske preizkušnje, razveza, ločeno življenje, smrt, bolezen ali invalidnost, ki je povezana z visokimi stroški zdravstvene oskrbe. Pretirani stroški vpisa na univerze v nekaterih državah članicah prav tako znatno prispevajo k prezadolženosti mladih.

2.9 Nedavno povečanje prezadolženosti vključuje še eno sociološko kategorijo: ljudi iz srednjega razreda, ki so izgubili službo in se soočajo z visokimi stroški odplačevanja hipotek na svoje domove ter kratkoročno nimajo možnosti najti novo zaposlitev.

2.10 Razlogi za prezadolženost in njene posledice med posameznimi kategorijami prizadetih oseb in znotraj njih so torej izjemno raznoliki.

2.11 Nevarnost prezadolženosti še povečuje neravnovesje med naraščanjem prihodkov in povečevanjem življenjskih stroškov, kar je povezano s spreminjajočim se načinom življenja, nacionalnimi varčevalnimi politikami in zviševanjem vsakodnevnih izdatkov, npr. za energijo, stanovanje, elektronske komunikacije, telefon, prevoz in finančne stroške.

2.12 Razlog za prezadolženost v družbi izobila je pogosto tudi najemanje kreditov, ki ga spodbujajo agresivne in zavajajoče oglaševalske kampanje, da bi s tem nadomestili pomanjkanje prihodkov ali pridobili blago in storitve. V zvezi s tem je treba opozoriti, da dolg bolj ogroža ranljive skupine prebivalstva, saj te zaradi slabe plačilne sposobnosti nimajo dostopa do vseh oblik kreditiranja. Preostanejo jim najdražje možnosti, kot so „gotovinski krediti“, kar je pogosto povezano s plačilnimi karticami različnih izdajateljev z visokimi obrestnimi merami.

2.13 Ponudbe za tako vrsto kreditnih kartic pogosto prispejo v gospodinjstva po pošti in vsebujejo besedilo, kot na primer „čestitamo, postali ste dobitnik brezplačnega kredita, ki ga lahko odplačate brez dodatnih stroškov“, pri čemer niso upoštevana pravila o obveščanju in zaščiti potrošnikov. EESO poziva, naj se predvidijo strogi predpisi, ki bi urejali obdobje in zgornjo mejo uporabe teh kartic ⁽⁶⁾.

2.14 Posebno pozornost je treba nameniti tudi vprašanju obrestnih mer za stanovanjske oziroma potrošniške kredite. Nekatera posojila se dodeljujejo za spremenljive in neomejene obrestne mere, ki se lahko glede na delovanja trga znatno spremenijo.

2.15 Določena posojila se pod pretvezo, da bodo z njimi gospodinjstva spet postala plačilno sposobna, dodelijo s progresivno obrestno mero v pričakovanju povečanja prihodka, kar pa se ne zgodi, saj so v nekaterih državah zaradi krize določili zgornjo mejo plač ali pa pride celo do izgube zaslužka.

2.16 Nekaterе države članice zaradi neusklajenosti na evropski ravni tudi nimajo predpisov za urejanje oderuštva.

2.17 Nekatera prezadolenjena gospodinjstva, ki zamujajo s plačili ali vračili, se znajdejo v večji nevarnosti, da bodo izključena iz družbe in prikrajšana za osnovne storitve ali celo za bivališče, pri čemer ne smemo pozabiti, da zaradi te negotovosti nastanejo tudi težave pri dostopu do zdravstvene oskrbe. Tako je bilo na primer leta 2012 več kot 75 000 prezadolenih Špancev deložiranih, kar je za 16,7 % več kot v letu 2011 ⁽⁷⁾.

2.18 Čeprav se glavni razlogi za prezadolženost v posameznih državah članicah razlikujejo, se v zvezi z njimi že nakazuje soglasje. Toda Odbor je že v prejšnjih mnenjih opozoril, da je stanje na evropski ravni nemogoče oceniti tako natančno, kot bi bilo potrebno, ker za to ni potrebnih sredstev ⁽⁸⁾. Evropskega pregleda nad tem ni. Če bi želeli tak instrument vzpostaviti, bi se bilo treba poleg tega najprej dogovoriti o tem, kaj „prezadolženost“ sploh pomeni ter s kakšnimi merili in metodami jo ovrednotiti.

⁽⁵⁾ Eurofound 2013, op. cit.

⁽⁶⁾ UL C 18, 19.1.2011, str. 24.

⁽⁷⁾ L'Expansion.com, tiskovna agencija AFP, objavljeno 22. marca 2013.

⁽⁸⁾ UL C 44, 16.2.2008, str. 74.

2.19 Odbor je to že ugotovil in pozval k pripravi zelene knjige s priporočili o pripravi izvedljivih rešitev in organizaciji posvetovanja v elektronski obliki.

2.20 V tej zvezi EESO želi, da bi se na evropski ravni oblikovala skupna delovna opredelitev prezadolženosti, temelječa na nezmožnosti potrošnika, da poravnava vse svoje dolgove, ne glede na to, kakšne vrste so, in svoje obveznosti. Brez take opredelitve, na podlagi katere bi bilo mogoče natančno oceniti ta večplasten pojav, dejansko obstaja tveganje, da bo javno ukrepanje neuspešno.

2.21 Odbor podpira zamisel o ustanovitvi evropske opazovalne skupine za prezadolženost, brez dodatnih proračunskih odhodkov in ob upoštevanju učinkovitih obstoječih nacionalnih praks.

2.22 EESO tudi meni, da bi bilo treba vprašanje prezadolženosti obravnavati, še preden se pojavi, in sicer s finančnim izobraževanjem, ki je nepogrešljivo za razvoj odgovorne in nadzorovane potrošnje.

3. Za skupno evropsko delovno opredelitev prezadolženosti

3.1 Iz študije, objavljene februarja 2008⁽⁹⁾, o splošnem pregledu opredelitev in sprejetih ukrepov za obvladovanje prezadolženosti v 18 državah članicah in eni državi Evropskega združenja za prosto trgovino⁽¹⁰⁾ je razvidno, da o opredelitvi prezadolženosti ni soglasja, saj se koncepti v posameznih državah razlikujejo.

3.2 Prezadolženost je kompleksen, večplasten in spreminjajoč se pojav, kakor je poudarjeno v statistični analizi iz leta 2013, ki jo je naročil Generalni direktorat Evropske komisije za zdravje in potrošnike (GD SANCO)⁽¹¹⁾.

3.3 Tudi Svet Evrope⁽¹²⁾ je poudaril, da lahko ta pojav vključuje probleme v zvezi z zapadlostjo obrokov posojil in vsakodnevne težave pri plačevanju računov.

3.4 Iz različnih virov je razvidno, da je merska enota v večini primerov gospodinjstvo. Skoraj polovica nacionalnih opredelitev vključuje trajanje zadolženosti oziroma dejstvo, da je strukturne narave. Večina se jih nanaša na zmožnost izpolnjevanja prevzetih obveznosti.

3.5 Nakazujejo se torej nekateri skupni elementi, navedeni v nadaljevanju, ki bi se lahko uporabili za skupno osnovo.

3.6 EESO meni, da bi bilo treba pri skupni delovni opredelitvi prezadolženosti upoštevati naslednje elemente:

- gospodinjstvo kot ustrezno mersko enoto za količinsko opredelitev prezadolženosti⁽¹³⁾;
- prevzete finančne obveznosti. Sem sodijo hipoteke, potrošniški krediti, računi za telefon, digitalno komunikacijo, osnovne storitve (voda, gretje, elektrika, zdravstvena oskrba itd.), najemnine in tekoči izdatki (hrana, prevoz, izobraževanje itd.);
- neformalne zaveze znotraj družine ali skupnosti. EESO opozarja, da je treba to merilo upoštevati, saj ima vedno večjo vlogo pri prezadolženosti;

⁽⁹⁾ Towards a common operational European definition of over-indebtedness, študija, ki so jo za GD Evropske komisije za zaposlovanje, socialne zadeve in enake možnosti izvedli OEE (Evropska opazovalna skupina za varčevanje), CEPS (Center za evropske politične študije) in PFRC (Raziskovalni center za osebne finance, Univerza v Bristolu).

⁽¹⁰⁾ Avstrija, Belgija, Bolgarija, Češka, Finska, Francija, Grčija, Irska, Italija, Litva, Luksemburg, Nemčija, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Španija, Švedska, Združeno kraljestvo in Norveška.

⁽¹¹⁾ The over-indebtedness of European households: updated mapping of the situation, nature and causes, effects and initiatives for alleviating its impact. Civic Consulting of the Consumer Policy Evaluation Consortium (CPEC), 17. januar 2013.

⁽¹²⁾ Priporočilo Rec(2007)8 Odbora ministrov državam članicam o pravnih rešitvah za probleme zadolženosti. Svet Evrope, 20. junij 2007.

⁽¹³⁾ Ta opredelitev izhaja iz metodologije Evropskega sistema računov (ESR) 95.

- nezmožnost plačevanja. Prezadolženo gospodinjstvo ni sposobno plačevati vsakodnevnih izdatkov oziroma izdatkov, povezanih s prevzetimi obveznostmi in neformalnimi zavezami;
- strukturna prezadolženost. To je časovno merilo, ki vključuje trdovratne in nenehne finančne probleme;
- dostojen življenjski standard. Gospodinjstvo mora biti sposobno izpolnjevati svoje prevzete finančne sposobnosti in neformalne zaveze, ne da bi pri tem omejilo svoje minimalne izdatke za ohranjanje obstoječega življenjskega standarda;
- insolventnost. Gospodinjstvo ni sposobno urediti svojega finančnega stanja s svojimi finančnimi in drugimi sredstvi.

4. Preprečevanje prezadolženosti

4.1 *Finančno izobraževanje in odgovorno potrošništvo*

4.1.1 Za zmanjšanje števila primerov prezadolženosti ne zadostuje zgolj uvedba zakonodajnega instrumenta. Potreben je celovit pristop. Da bi se prezadolženosti izognili v čim večji meri, je treba sprejeti preventivne ukrepe.

4.1.2 V razpravah o finančnih storitvah se redno izpostavlja potreba po finančnem izobraževanju, vendar se temu ne namenijo ustrezna sredstva. O tem se lahko prepričamo že, če primerjamo zneske sredstev, ki se namenjajo za oglaševanje, in sredstev, namenjenih za finančno izobraževanje.

4.1.3 EESO je med predlaganimi ukrepi že izpostavil potrebo po razvoju izobraževanja za trajnostno potrošnjo⁽¹⁴⁾. Meni, da je finančno izobraževanje bistvenega pomena, saj pripomore k dobremu upravljanju osebnega proračuna in preprečevanju prezadolženosti.

4.1.4 EESO opozarja, da preventivnega izobraževanja v nobeni izmed naštetih 18 držav članic ne zagotavlja en sam ponudnik. Poziva, naj Evropska unija vzpostavi izobraževalni sistem, ki bi izpolnjeval zastavljeni cilj.

4.1.5 Odbor poziva k vključitvi finančnega izobraževanja v šolske učne načrte. Pri tem opozarja, da mora biti izobraževanje prilagojeno starosti in znanju učencev, da bo ustrezalo njihovim potrebam.

4.1.6 Komisija bi morala poleg tega spodbuditi države članice, da bi oblikovale nacionalne programe za finančno izobraževanje, ki bi jih izvajali bodisi učitelji bodisi bi se izvajali v okviru javno-zasebnih partnerstev, ter bolj opozarjati na obstoječa orodja na evropski ravni.

4.1.7 EESO meni, da bi bilo treba informacijske kampanje in kampanje ozaveščanja na temo financ okrepiti, saj bi morale to izobraževanje doseči vse skupine prebivalstva. Te kampanje bi lahko po njegovem mnenju vodili različni socialno-ekonomski akterji, javni organi, nevladne organizacije, poslovna združenja in združenja potrošnikov. Na ta način bi izkoristili dopolnjevanje različnih virov informacij pri uresničevanju cilja splošnega pomena. V nekaterih državah se je izkazalo, da so take informacije potrebne, zato so pripravile programe, dostopne državljanom.

4.1.8 EESO poleg tega tudi meni, da je pomembno, da imajo osebe, ki to želijo, skozi vse življenje enostaven dostop do informacij, svetovanja in pomoči glede upravljanja svojega proračuna ali reševanja morebitnih problemov s svojo kreditno institucijo oziroma s ponudnikom storitev ali upravnim organom. Zato meni, da je treba podpreti in ovrednotiti dosedanje delo združenj potrošnikov, ki so blizu javnosti in nudijo pomoč tako, da organizirajo informativna srečanja ter brezplačno spremljajo zadevne osebe in jim pomagajo.

⁽¹⁴⁾ UL C 318, 29.10.2011, str. 24.

4.1.9 Zadolženosti ni mogoče obvladati, če se predpisi v zvezi s potrošniškimi krediti, stanovanjskimi posojili in nepoštenimi poslovnimi praksami (nepošteni pogodbeni pogoji, zavajajoče oglaševanje, agresiven marketing) ne upoštevajo po črki in v duhu ⁽¹⁵⁾.

4.2 *Preprečevanje prezadolženosti s spodbujanjem odgovornega posojanja ter odvračilnimi kaznimi za kršitve obveznosti strokovnjakov v zvezi z obveščanjem*

4.2.1 Strokovnjaki morajo ravnati odgovorno od trenutka, ko objavijo ponudbo, pri oglaševanju, pa tudi pri svetovanju in pojasnilih potrošnikom pri sklepanju pogodb. To zahteva osebni pristop in obžalovanja vredno je, da to trenutno še ni običajna praksa, kljub temu, da imajo v večini držav v zvezi s tem že sprejete predpise in kodekse ravnanja. Nujno bi bilo treba poskrbeti za preglednost glede proizvodov, zlasti posojil v tujih valutah, s tem povezanih tveganj za osebe v vlogi poroka in zakonca, ki so pri tem posredno udeleženi, pa tudi za jasnost informacij, ne glede na vrsto medija.

4.2.2 EESO podpira koncept „odgovornega kreditiranja“, saj vključuje odgovornost pogodbenih partnerjev ⁽¹⁶⁾. Nadzor nad dodeljevanjem kreditov z uporabo registrov je v skladu s tem pristopom.

4.2.3 EESO glede na občutljivost teme meni, da je treba posebno pozornost nameniti obdelavi osebnih podatkov.

4.3 *Preprečevanje prezadolženosti z zakonskim urejanjem kreditiranja in sektorja potrošniških kreditov*

4.3.1 V Direktivi 2008/48/ES o potrošniških kreditnih pogodbah ⁽¹⁷⁾ je predpisano, da morajo države članice od posojilodajalcev oziroma kreditnih posrednikov zahtevati, da pri oglaševanju potrošniku zagotovijo jasne informacije in mu dajo na voljo možnost primerjave; v direktivi so določene tudi glavne finančne informacije, ki morajo biti vključene v pogodbo.

4.3.2 Ta direktiva, ki temelji na obveščanju potrošnika, ne zadošča za preprečevanje prezadolženosti.

4.3.3 Z učinkovito zakonodajo na tem področju je treba predvideti izobraževalne ukrepe za strokovnjake in potrošnike.

4.3.4 Nekatere države članice so se tako odločile za strožje predpise in določile, da je treba potrošnika s potrošniško kreditno pogodbo opozoriti pred določenimi zlorabami oziroma ga spomniti, da ima pravico pridobiti podroben načrt odplačevanja.

4.3.5 EESO poziva k strožji in ambicioznejši zakonodaji, kot je Direktiva 2006/114/ES o zavajajočem in primerjalnem oglaševanju ⁽¹⁸⁾, s katero bi prepovedali določene oblike zavajajočega ali nedopustnega oglaševanja, zlasti kadar je namenjeno ranljivim potrošnikom, ki imajo že tako težave pri odplačevanju svojih dolgov ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁵⁾ Ta vprašanja so vključena v Direktivo 2011/83/EU o pravicah potrošnikov (UL L 304, 22.11.2011, str. 64).

⁽¹⁶⁾ UL C 44, 16.2.2008, str. 74 in UL C 318, 29.10.2011, str. 24.

⁽¹⁷⁾ UL L 133, 22.5.2008, str. 66.

⁽¹⁸⁾ UL L 376, 27.12.2006, str. 21.

⁽¹⁹⁾ Oglasi za „brezplačne kredite“, „tudi za kreditno nesposobne“, ali „tudi za tiste s spiska dolžnikov nacionalne banke“, ali oglasi, ki pod nepoštenimi pogoji spodbujajo k „reprogramiranju“ že prej sklenjenih kreditnih pogodb oziroma poudarjajo, kako enostavno ali hitro je mogoče kredit dodeliti.

4.4 Boj proti oderuštvu

4.4.1 Evropski potrošnik bi bil bolje zaščiten, če bi obstajal evropski okvir za boj proti oderuštvu. Zato je bistvenega pomena določiti najvišji znesek skupnih stroškov kredita, ki vključuje vse obresti in pristojbine, povezane s kreditno pogodbo in izražene v odstotkih, po metodi, ki je znana kot efektivna obrestna mera. Ta se lahko spreminja glede na vrsto kredita in izposojeni znesek.

4.4.2 Razmere na tem področju v Evropi so zelo različne ⁽²⁰⁾.

4.4.3 Za posojila posameznikom se na splošno uporabljajo zaščitne klavzule, toda nekatere države so popolnoma liberalizirale svoje predpise glede oderuštva v zvezi s posojili podjetjem. Samo Francija in Italija sta še vedno izjemi.

4.4.4 V večini držav nadzor nad obrestnimi merami ne temelji na zakonih, temveč na sodni praksi. Tako je na primer v Združenem kraljestvu in v Španiji.

4.4.5 V Nemčiji sodišča ocenijo, ali gre za oderuštvo, pri čemer upoštevajo povprečne tržne obresti, ki jih za različne vrste kredita vsak mesec objavlja Zvezna banka Nemčije (Bundesbank). Razlika velja za čezmerno, če je dvakrat večja od tržnega povprečja.

4.4.6 Poleg Francije ima tudi Italija zakon, ki ureja obrestne mere. Višina obrestne mere, ki velja za oderuško, se v Italiji ravno tako ponovno oceni vsako četrletje. Obrestna mera pa velja za oderuško, če je več kot 50 % višja od povprečne bančne obrestne mere.

5. Obvladovanje prezadolženosti

5.1 Številne države članice so uvedle pravne postopke za obvladovanje prezadolženosti. Iz razpoložljivih podatkov je kljub pomanjkanju primerjalnih študij o zakonodaji oziroma statističnih podatkov za vseh 28 držav članic razvidno, da je splošni cilj pri obvladovanju prezadolženosti najti rešitev, ki bo gospodinjstvom omogočila, da se izognejo socialni izključenosti, in jim po možnosti pomagala odplačati dolgove glede na njihove plačilne zmožnosti. V nekaterih ureditvah je v primeru, ko so prezadolžene osebe v resnično nevzdržnem položaju, predviden delni oziroma popolni odpis dolgov, s čimer dobijo novo priložnost.

5.2 Pri tem je zanimiv primer insolvenčno pravo podjetij, o čemer je EESO objavil mnenje ⁽²¹⁾.

5.3 Večina evropskih držav je za obvladovanje prezadolženosti uvedla sodne postopke, ki se razlikujejo glede na svojo naravo ter kar zadeva pogoje dostopa in značaj dolgov.

5.3.1 V vseh teh državah obstaja tudi možnost, da sodnik za prezadolžene osebe in njihove upnike odredi načrt za poravnavo obveznosti. Pred sprejetjem odločitve je običajno še faza „prijateljske“ poravnave, v kateri se posamezne strani skušajo sporazumeti o načrtu, in če jim to uspe, sodišče ta načrt tudi odobri ⁽²²⁾.

⁽²⁰⁾ Člen L313-3 francoskega zakonika o potrošnji. V Franciji je oderuštvo prestop, ki se kaznuje z zaporno kaznijo dveh let in/ali globo v višini 45 000 EUR. Poleg tega je treba vse preveč zaračunane zneske povrniti in jih dodati k odplačani glavnici dolga. Če je bil dolg vmes odplačan, mora posojilodajalec povrniti vse neupravičeno prejete zneske, skupaj z obrestmi. Za vsako kategorijo financiranja je določeno, kaj pomeni oderuška obrestna mera. To vsako četrletje določi Banka Francije (Banque de France) in jo nato objavi v Uradnem listu.

⁽²¹⁾ UL C 271, 19.9.2013, str. 55.

⁽²²⁾ Odločitev je lahko del dejanskega postopka in temelji na sodni odločbi o odobritvi tega postopka (Francija, Belgija) ali pa je obvezen predpogoj, ki ni del postopka (Nizozemska).

5.3.2 Sočasno z ukrepanjem sodišča se lahko na podlagi teh postopkov imenuje tudi sodni uradnik (mediator za dolgove v Belgiji, skrbnik na Nizozemskem), ki sprejema prijave terjatev in jih preverja, poizveduje o življenjskih razmerah in premoženjskem stanju prezadolženih oseb, po potrebi določi, kakšne dohodke potrebujejo za izpolnjevanje tekočih obveznosti, zadrži presežek dohodkov za poplačilo terjatev upnikov, poskrbi za prodajo določene lastnine zadevnih oseb, pripravi načrt za poravnavo obveznosti in nadzoruje njegovo izvajanje ter preverja poštenost prezadolženih oseb⁽²³⁾.

5.3.3 EESO v tej zvezi poudarja, da je treba na evropski ravni predpisati, da se določene nujno potrebne lastnine v nobenem primeru ne sme zaseči ali prodati po zelo nizki ceni.

5.3.4 Uvedba takih postopkov navadnim upnikom običajno onemogoči, da bi začeli posamične sodne postopke v zvezi s premoženjem ali dohodki zadevnih oseb. Slednje se seveda ne smejo še bolj zadolžiti, saj lahko sicer izgubijo pravico do poravnalnega postopka.

5.3.5 Odbor meni, da bi s poenotenjem teh postopkov lahko zaščitili potrošnika pred socialno izključenostjo, vendar pod pogojem, da bi bili ti postopki za dolžnike, ki so načeloma v težkem položaju, hitri, enostavni in brezplačni.

5.3.6 Že na začetku postopka bi bilo treba poleg tega začasno ustaviti sodni pregon, da bi se tako izognili pritisku upnikov.

5.3.7 EESO opozarja, da je potrebna faza preverjanja terjatev, s čimer bi zagotovili spoštovanje pravic različnih strank.

5.3.8 Ugotavlja, da se v nekaterih državah vprašanje glavnega prebivališča obravnava ločeno, da se prepreči deložacija družin, kar Odbor pozdravlja in meni, da bi se to moralo izvajati sistematično, saj bi s tem onemogočili socialno izključitev družin, kar bi moral biti glavni cilj v interesu družbe.

5.3.9 Priporoča, da se v najtežjih primerih prezadolženosti predvidi delni ali popolni odpis dolga, da bi s tem preprečili socialno izključenost.

5.3.10 Odbor je mnenja, da uvedba postopka za obvladovanje prezadolženosti ne bi smela povzročiti prepovedi uporabe osnovnih bančnih storitev, kajti te so nujno potrebne za gospodarsko in družbeno življenje.

5.3.11 EESO poudarja, da morajo namenska sredstva za delovanje teh instrumentov omogočati obravnavanje vsakega primera posebej. Zato meni, da so sheme pomoči za ljudi, ki menijo, da jih potrebujejo, smotrne.

6. Zagotavljanje visoke ravni zaščite potrošnikov za utrditev enotnega trga

6.1 EESO meni, da je treba za izpolnitev tega cilja in vzpostavitev enotnejšega notranjega trga v vseh državah članicah uvesti enoten postopek na podlagi Listine o temeljnih pravicah, člena 114 PDEU ali člena 81 PDEU v skladu s splošnimi načeli, ki bi jih Komisija lahko predlagala v direktivi ob upoštevanju smernic v nadaljevanju besedila.

6.2 EESO poudarja, da se nekateri predlagani ukrepi v določenih državah članicah že izvajajo in da bi bilo koristno, če bi jih uporabljali povsod.

⁽²³⁾ Včasih ta nadzorna vloga ni predvidena, temveč del navedenih nalog izvaja upravni organ (v Franciji je to okrožna komisija, fr. Commission départementale).

6.3 Mehanizmi pomoči za prezadolžene osebe

6.3.1 Svetovanje glede finančnih storitev in potrošnje, obveznost svetovanja v bančnih in kreditnih institucijah ter pomoč pri upravljanju proračuna za zadolžene osebe pogosto ne zadostujejo in zanje niso primerni. Nacionalne oblasti morajo zato ljudem v težavah dati na razpolago službe za socialno pomoč, ki jim lahko, če to želijo, takoj pomagajo, ali jim zagotoviti brezplačno pravno pomoč. V zvezi s tem bi lahko države članice podprle in formalizirale vlogo združenj za varstvo potrošnikov pri zagotavljanju pravne pomoči.

6.3.2 V najtežjih primerih zadolženosti se lahko predvidi socialna pomoč pri plačevanju stroškov električne energije in plina, najemnine, hrane in zdravstvenega varstva ter pri odplačilu dela ali celotnega dolga upnikom.

6.3.3 Vzpostaviti je treba tudi postopek za konkretno preučitev položaja ljudi, preverjanje zakonitosti zneskov, ki se od njih zahtevajo, izposlovanje možnosti pri upnikih, da se pripravi načrt za poravnavo obveznosti, ali za oblikovanje drugih rešitev, kot je sodni postopek, ter za nudenje informacij o njihovih pravicah in obveznostih.

7. Evropska opazovalna skupina za prezadolženost

7.1 EESO se zavzema za ustanovitev evropske opazovalne skupine za prezadolženost, brez dodatnih proračunskih odhodkov. Ta instrument bi temeljil na obstoječih nacionalnih sistemih in bi moral odpraviti težave zaradi pomanjkanja zanesljivih statističnih podatkov ter omogočiti poglobljeno analizo vzrokov za prezadolženost in skupin prezadolženih ljudi, primerjavo razmer v posameznih državah članicah in predlaganih ukrepov za odpravo prezadolženosti ter spremljanje razvoja tega pojava.

7.2 Poleg opazovalne skupine bi lahko vzpostavili tudi mrežo za izmenjavo informacij, v kateri bi lahko sodelovale vse zainteresirane strani in ki bi lahko vključevala tudi dialog o dobrih praksah.

7.3 Za boj proti prezadolženosti potrošnikov in preprečevanje socialne izključenosti je potreben celosten pristop. Tega problema ni mogoče učinkovito odpraviti s posamičnimi neusklajenimi ukrepi na evropski ravni. Za potrošnike, javne organe in podjetja je izjemno pomembno, da izboljšajo sodelovanje ter tako oblikujejo bolj ustvarjalne in učinkovite metode.

7.4 Opazovalna skupina bi bila lahko sestavljena iz oddelkov, v katerih bi se ukvarjali z naslednjimi vprašanji: zbiranje podatkov, obstoječi pravni okviri ter ukrepi ozaveščanja in izobraževanja.

7.5 Člani skupine bi bili tako iz javnega kot zasebnega sektorja. Zasebni sektor bi lahko zastopali člani strokovnih združenj ter nacionalnih in evropskih združenj potrošnikov iz različnih gospodarskih panog in geografskih območij, ki se udeležujejo v boju proti prezadolženosti. Dejavno bi sodelovali pri delu oddelkov skupine, po potrebi v okviru specializiranih delovnih skupin.

7.6 Javni sektor bi predstavljal nacionalni strokovnjaki, ki jih imenujejo države članice in ki so navezali stike z zasebnim sektorjem ter imajo izkušnje na področju prezadolženosti in varstva potrošnikov. Tudi nacionalni predstavniki bi morali imeti določene izkušnje pri ozaveščanju javnosti.

V Bruslju, 29. aprila 2014

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

III

(Pripravljalni akti)

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

498. PLENARNO ZASEDANJE EESO – 29. IN 30. APRIL 2014

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Za oživitev evropske industrije

COM(2014) 14 final

(2014/C 311/07)

Poročevalka: **ga. Sirkeinen**

Evropska komisija je 28. januarja 2014 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Za oživitev evropske industrije

COM(2014) 14 final.

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 31. marca 2014.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 498. plenarnem zasedanju 29. in 30. aprila 2014 (seja z dne 29. aprila) s 139 glasovi za, 1 glasom proti in 2 vzdržanima glasovoma.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja sporočilo o oživitvi evropske industrije in meni, da

- se težave, s katerimi se soočajo evropske industrije, ne zmanjšujejo in da brez konkurenčne industrijske baze Evropa ne bo zagotovila rasti in ustvarila več delovnih mest;
- je potreben močnejši sklop predlogov za industrijsko politiko EU, da bi se podjetja odločila za naložbe v regiji;
- bo vključujoče in zeleno gospodarstvo glavni izziv v naslednjih nekaj letih;
- je glavna naloga EU na področju industrijske politike ustrezno povezati področja politike in razširjati najboljše prakse;
- je glavna naloga držav članic zagotoviti pravilno in učinkovito delovanje infrastruktur znanja ter informacijskih, prometnih in energetskih infrastruktur za vse;

- sporočilo kaže na številne nedokončane naloge ter poudarja potrebo po izvajanju na ravni EU in držav članic;
- Komisija pošilja pomembno sporočilo, da je treba evropske industrije vključiti v mednarodne vrednostne verige.

1.2 EESO priporoča, da ustrezni akterji čim prej podprejo in izvedejo stališča in predloge iz sporočila.

1.3 Poleg tega priporoča, da:

- se cilj 20 % deleža industrije v BDP do leta 2020 dopolni z vidiki kakovosti, zlasti za ugotavljanje ustvarjanja dodane vrednosti na mednarodni ravni;
- cilj zagotavljanja okolju prijaznih evropskih industrij spremlja močna spodbuda v smeri oblikovanja večjega števila industrijskih in storitvenih sektorjev, ki bodo temeljili na novih tehnologijah in znanju, imeli večjo dodano vrednost ter bodo konkurenčni;
- je najpomembnejši cilj evropske industrijske politike povečati možnosti evropskih podjetij za doseganje ključnih položajev v mednarodnih vrednostnih mrežah ter ustvariti čim večjo dodano vrednost za Evropo;
- se večja pozornost nameni vlogi storitev in da se razvijejo ustrezne politike, zlasti storitve na podlagi znanja kot take in zaradi njihovega potenciala kot ključnih gonil produktivnosti v vseh poslovnih sektorjih;
- za zagotavljanje zdrave konkurence za spodbujanje inovacij bi morale politike EU na področju konkurence in državne pomoči pomagati podjetjem pri uresničevanju ciljev EU na področju rasti, zlasti premeščanje delovnih mest, ne da bi pri tem izkrivljale konkurenco, na mednarodni ravni pa bi si bilo treba prizadevati za enake konkurenčne pogoje;
- se vsi akterji, vključno z delojemalci in delodajalci, vključijo v ustvarjanje ugodnega in predvidljivega okolja za industrijo, s pobudami na ravni regij;
- se okrepijo strukture upravljanja za mikroekonomske politike EU, pri čemer mora Evropski svet prevzeti jasno vodilno vlogo, Svet za konkurenčnost izvajati nadzor nad odločitvami drugih sestav Sveta, kar zadeva konkurenčnost, Komisija pa organizirati učinkovito povezovanje predlogov politike;
- se financiranje inovacij v okviru EU dosledno usmeri v šest horizontalnih področij, ki jih je določila Komisija, ob upoštevanju novih velikopoteznih tehnologij, kot so masovni podatki, robotika in 3D-tisk; ter
- se sprejmejo vsi razumni ukrepi za znižanje evropskih cen energije.

2. Uvod

2.1 Gospodarska kriza je pokazala **pomen industrije za gospodarsko stabilnost, zaposlovanje, inovativnost in mednarodno uspešnost** evropskih gospodarstev. Industrija predstavlja več kot 80 % evropskega izvoza ter 80 % zasebnih izdatkov za raziskave in inovacije. Približno 15 % delovnih mest v EU je v industriji, poleg tega pa vsako delovno mesto v proizvodnji ustvari od 0,5 do 2 delovni mesti v drugih sektorjih. Današnja delovna mesta v industriji so visokokakovostna, plače pa so nad povprečjem. Industrija ni cilj sam po sebi, temveč omogoča zaposlovanje in ohranjanje visokih življenjskih standardov.

2.2 Industrija EU še vedno ustvarja velik presežek v globalni trgovini proizvedenih izdelkov in je vodilna svetovna sila v trajnosti. Vendar pa poročilo o evropski konkurenčnosti za leto 2013 kaže, da se je **delež evropske industrije v svetovni industrijski proizvodnji** v zadnjem desetletju **zniževal**. Razlika v produktivnosti v odnosu do ZDA se je znova povečala. Po kratkem okrevanju v obdobju 2009–2011 se je delež industrije v BDP EU znova znižal na 15,1 %, kar je precej pod ciljem 20 % do leta 2020. Od leta 2008 je bilo izgubljenih 3,5 milijona delovnih mest. Vendar se podatki med državami članicami močno razlikujejo.

2.3 Industrijska politika je dejansko ena od vodilnih pobud strategije Evropa 2020. EESO je objavil **mnenja o ključnih predlogih Komisije v letih 2010 in 2012** ⁽¹⁾ ter pripravil številna druga mnenja o različnih vidikih industrijske politike, vključno s sektorskimi analizami v okviru dela posvetovalne komisije EESO za spremembe v industriji (CCMI) ⁽²⁾, trenutno v zvezi z vračanjem proizvodnje in zaposljivostjo mladih. To mnenje temelji na navedenih prejšnjih mnenjih in jih dopolnjuje.

2.4 **Sporočilo Komisije** določa ključne prednostne naloge Komisije za industrijsko politiko kot prispevek k razpravi o industrijski politiki v okviru Evropskega sveta, predvideni za marec 2014. Sporočilo **vsebuje pregled že izvedenih ukrepov ter predlaga nekatere nove ukrepe** za pospešitev doseganja teh prednostnih nalog. Kaže, da so industrijska politika in druge politike EU med seboj vse bolj povezane, in navaja razloge za nadaljevanje postopka vključevanja.

3. Splošne ugotovitve

3.1 **EESO pozdravlja sporočilo Komisije**, ki prihaja v razmerah gospodarske krize in vse večje zaskrbljenosti zaradi konkurenčnosti evropskih industrij. Težave, s katerimi se sooča industrija, se ne zmanjšujejo – ravno nasprotno. Globalno poslovno ozračje se nenehno in vse hitreje spreminja, naša podjetja pa se morajo biti sposobna nanj odzvati. Evropa brez konkurenčne industrije ne bo mogla zagotoviti višje rasti in ustvarjati več delovnih mest. Poleg tega pristop, odvisen samo od storitev oblikovanja in inženiringa, brez proizvodnje in stikov s končnimi uporabniki, najverjetneje ne bo uspešen na dolgi rok.

3.2 Glede na resnost položaja bi EESO **pričakoval močnejši sklop predlogov za industrijsko politiko EU z jasno vizijo** in nujnimi ukrepi. Potrebna so jasna sporočila, ki bi podjetja prepričala, da bo Evropa v prihodnosti privlačna regija za naložbe. Obravnavano sporočilo zajema malo novosti v primerjavi s sporočiloma iz let 2010 in 2012. V glavnem vsebuje pregled preteklih in načrtovanih ukrepov na glavnih prednostnih področjih industrijske politike, kakor je opredeljeno zgoraj. To kaže na številne nedokončane naloge ter poudarja potrebo po njihovem izvajanju na ravni EU in držav članic.

3.3 EESO podpira sklepe iz sporočila, vključno s ciljem 20-odstotnega deleža industrije v BDP, čeprav pod naslednjim pogojem: cilj 20 % je zgolj količinski, medtem ko bi bilo v skladu s prizadevanji EU za socialno in okoljsko trajnostno konkurenčnost bolj ustrezno, da se **dodajo kakovostni vidiki**. Cilj 20 % bi morali spremljati drugi cilji, zato EESO poziva Komisijo, naj te cilje dodatno preuči ter pri tem zlasti poudari vprašanja, ki bodo zagotovila dodano vrednost v mednarodnem okviru.

3.4 EESO zlasti pozdravlja jasno sporočilo Komisije, da je treba **evropska podjetja vključiti v mednarodne vrednostne verige**. Dejansko bi bilo mogoče današnje visoko specializirane, zelo zapletene in dinamične industrijske dejavnosti bolje imenovati vrednostne mreže. Podjetja tekmujejo na svetovni ravni za ključne položaje v teh mrežah. Cilj evropske industrijske politike bi moral biti povečati možnosti evropskih podjetij za doseganje takšnih ključnih položajev ter dosegati čim večjo dodano vrednost za Evropo. Politike in cilje bi bilo treba ustrezno zasnovati.

⁽¹⁾ UL C 327, 12.11.2013, str. 33, UL C 327, 12.11.2013, str. 1, UL C 181, 21.6.2012, str. 125.

⁽²⁾ UL C 198, 10.7.2013, str. 45, UL C 299, 4.10.2012, str. 54, UL C 327, 12.11.2013, str. 82.

3.5 EESO meni, da bo zeleno in vključujoče gospodarstvo glavni izziv v naslednjih letih. Do leta 2050 je treba prek prenovljene industrijske politike prednostno vzpostaviti okolju bolj prijazno evropsko industrijo, začeti prehod na gospodarstvo, ki bo imelo nizke emisije ogljika in bo učinkovito z vidika virov. Vendar Evropa za uspeh takšnega premika potrebuje razvoj v smeri ustvarjanja večjega števila industrijskih in storitvenih sektorjev, ki bodo **temeljili na znanju in novih tehnologijah, imeli večjo dodano vrednost ter bodo inovativni, konkurenčni in trajnostni** in ki se bodo financirali na podlagi ambicioznega naložbenega načrta, če se želita zagotoviti rast industrije in ustvarjanje delovnih mest.

3.6 Izpolnjevanje še neizpolnjenih potreb v družbi skupaj s konkurenco spodbuja inovacije, vsa podjetja na notranjem trgu pa bi morala ne glede na poslovni model tekmovali pod **enakimi konkurenčnimi pogoji**. EESO meni, da bi bilo treba preprečiti konkurenco med državami članicami pri dajanju državne pomoči. Eden od ciljev politike državne pomoči bi moral biti predvideti dajanje predkonkurenčne pomoči podjetjem, ki lahko prispevajo k ciljem rasti EU, pri tem pa omejijo izkrivljanje konkurence. Državna pomoč, če in kadar se zagotovi, bi morala podjetjem pomagati pri njihovem razvoju in prilagajanju, ne pa podpirati trajno nekonkurenčnih dejavnosti. Enaki konkurenčni pogoji so potrebni tudi na globalnih trgih, zlasti za energetsko intenzivne industrije.

3.7 Več pozornosti je treba nameniti **vlogi storitev**. Medsebojna odvisnost storitev in proizvodnje je širše priznana, saj industrijske dejavnosti vključujejo vse več elementov zagotavljanja storitev, poleg tega pa so številne storitve odvisne od uspešnosti industrije. Vendar je potencial na znanju temelječih storitev in storitev IKT kot izvoznih industrij samih po sebi ter njihove vključitve v vse poslovne sektorje kot ključnih dejavnikov produktivnosti ogromen. Oblikovati je treba posebne politike, da se podpre izkoriščanje tega potenciala.

3.8 Vse akterje – institucije EU, države članice, regije, delojemalce in delodajalce ter druge zainteresirane strani – je treba vključiti v zapleteno nalogo **oblikovanja ugodnejšega okolja** za industrijo. Pobude bi morale temeljiti na regionalnih posebnostih, ki se med seboj dopolnjujejo in plodno vzajemno delujejo. Okvir politike mora biti stabilen in predvidljiv, vključno z nacionalno zakonodajo na področjih, kot je obdavčitev.

3.9 EESO poziva k **močnejšim strukturam upravljanja** za mikroekonomske politike. Evropski svet bi moral prevzeti jasno strateško vodstvo. Svet za konkurenčnost bi moral imeti močnejšo vlogo ter izvajati dejanski nadzor nad z industrijo povezanimi odločitvami drugih sestav Sveta, kar zadeva konkurenčnost. Komisija bi morala zagotoviti povezovanje svojega dela z učinkovitimi poslovnimi rešitvami. Države članice morajo dosledno izvajati skupne sklepe, vprašanja industrijske politike pa je treba v celoti vključiti v evropski semester, vključno z izdajo priporočil za posamezne države.

4. Posebne ugotovitve po področjih politike

4.1 Celostni, enotni evropski trg

4.1.1 Osrednja naloga vlad je omogočiti zagotavljanje in dostop do **prvorazrednih prometnih, informacijskih in energetskih omrežij za vse**, kar ustreza razvojnim potrebam družbe, vključno s podjetji. Potrebni vidiki, ki jih na tem področju priznava Komisija, so infrastruktura, povezana z vesoljsko tehnologijo, približevanje informacijskih in energetskih mrež ter infrastrukture za distribucijo alternativnih goriv.

4.1.2 **Meje znotraj EU ne bi smele biti pomembne** pri delovanju infrastruktur in dostopu do njih. Preostale regulativne, upravne in tehnične ovire je treba odpraviti. Finančne vire na ravni EU in nacionalni ravni bi bilo treba usmeriti v potrebne naložbe na tem področju ter pri tem pritegniti čim več zasebnih sredstev.

4.1.3 EESO se strinja s Komisijo, da je treba nujno sprejeti zakonodajne predloge o enotnem trgu, ki so v obravnavi. **Države članice še vedno ne izvajajo in izvršujejo ustrezno** zakonodajnega okvira, zaradi česar lahko Komisija upravičeno sprejme nadaljnje ukrepe glede neskladnosti.

4.2 Naložbe v inovacije in nove tehnologije

4.2.1 EESO je v prejšnjih mnenjih o industrijski politiki podal stališča o pobudah EU na področju inovacij in novih tehnologij, pri čemer jih je v glavnem močno podprl in poudaril potrebo po **zadostnih sredstvih EU, držav članic in zasebnega sektorja**.

4.2.2 EESO je zlasti podprl Komisijino izbiro **šestih strateških horizontalnih področij** napredne proizvodnje, ključnih omogočitenih tehnologij, proizvodov na biološki osnovi, čistih vozil in plovil, trajnostnega gradbeništva in surovin ter pametnih omrežij in digitalne infrastrukture ter njene ukrepe na teh področjih. Nove tehnologije z velikim potencialom, ki jim je treba nameniti pozornost, vključujejo robotiko, masovne podatke, 3D tisk, industrijski internet in industrijsko oblikovanje. Finančna sredstva EU, kot so sredstva za Obzorje 2020 in regionalni programi financiranja, je treba dosledno usmerjati v inovacije na teh področjih. EESO poziva tudi k hitrejšemu izvajanju skupnosti znanja in inovacij za proizvodnjo z dodano vrednostjo.

4.2.3 **Časovno obdobje, potrebno za uvedbo inovacij na trgu**, je izjemno pomembno za konkurenčnost industrije. Krepitev instrumenta tveganega kapitala ter drugih zmogljivosti EIB za deljenje tveganj kot tudi inovativna uporaba strukturnih skladov so primeri zelo potrebnih ukrepov EU za privabljanje zasebnih naložb v tvegane raziskovalne projekte.

4.3 Dostop do finančnih sredstev

4.3.1 Kljub izboljšanju gospodarskih razmer je **dostop** podjetij **do bančnih posojil** še vedno omejen, zlasti za MSP. EESO zato podpira prizadevanja EU na tem področju: oblikovanje bančne unije, pobuda za financiranje MSP, uredba o kapitalskih zahtevah, direktiva o trgih finančnih instrumentov (MiFID), revidirana direktiva o preglednosti ter ukrepi za krepitev vseevropskega trga tveganega kapitala.

4.3.2 Za povečanje posojilnih zmoglosti bank bi morala EU vzpostaviti **pravo ravnovesje** med večanjem finančne stabilnosti in zadovoljevanjem potreb podjetij po kapitalu. Poleg tega regulativni ukrepi, usmerjeni v finančni sektor, ne bi smeli ovirati zasebnih posojil.

4.3.3 MSP v EU so bolj odvisna od finančnih sredstev bank kot drugje. Prizadevanja na ravni EU in nacionalni ravni bi morala razširiti **različne načine financiranja podjetij** na druge vire, kot so kapitalski skladi, tvegani kapital in jamstva za podjetja ter načini hibridnega financiranja. Razviti je treba načrt s pristopom k financiranju na podlagi življenjskega cikla, pri čemer je treba opredeliti inovativne instrumente.

4.4 Energija

4.4.1 EESO z zadovoljstvom ugotavlja, da je Komisija priznala pomen cen energije za konkurenčnost industrije. Evropske **cene energije** so znatno višje od cen glavnih konkurentov; cene elektrike so dvakrat višje od cen v ZDA in Rusiji ter 20 % višje kot na Kitajskem. Cene plina so tri do štirikrat višje od cen v ZDA, Rusiji in Indiji ter 12 % višje kot na Kitajskem.

4.4.2 Razlika v cenah energije med EU in njenimi konkurenti je deloma posledica dejavnikov, ki jih z ukrepi politike EU ni mogoče spremeniti. Vendar je treba sprejeti **vse razumne ukrepe za zmanjšanje razlik**, zlasti z vidika ponovne vzpostavitve energetske intenzivnih proizvodnih sektorjev in delovnih mest v Evropi. Industrije EU so bile do zdaj sposobne deloma nadoknaditi zvišanje stroškov energije z izboljšanjem učinkovitosti, vendar se ta sposobnost zmanjšuje.

4.4.3 **Zanesljiva oskrba z energijo** je ključna za vse industrije. Trenutno se pojavljajo resna opozorila, da je treba zmanjšati odvisnost od energije iz nestabilnih in nezanesljivih virov. Raznolika mešanica energetskih virov, o kateri so se skupaj dogovorile države članice in ki upošteva okoljske zaveze, je močan skupni interes EU.

4.4.4 Nekateri ukrepi energetske politike, zlasti za povečanje uporabe obnovljivih energetskih virov, so imeli za dodaten cilj **ustvarjanje novih delovnih mest**. Glede na do zdaj razpoložljive informacije se zdi, da se to ni uresničilo; obstoječe študije v glavnem kažejo na nevtralen ali majhen pozitiven neto učinek na delovna mesta, medtem ko se strukture delovnih mest močno spreminjajo.

4.5 Surovine in učinkovita raba virov

4.5.1 EESO podpira prizadevanja Komisije v okviru **diplomacije na področju surovin** in njene načrte za odpravo izkrivljanj cen pri vložkih za industrijo.

4.5.2 **Raziskovanje in izkoriščanje** surovin v EU je treba okrepiti ter uskladiti ustrezno zakonodajo. Kar zadeva zakonodajne pobude o učinkovitosti virov in odpadkih, jih je treba skrbno oblikovati, da se zagotovijo optimalni rezultati, hkrati pa preprečijo nepotrebna (kratkoročna) stroškovna bremena za podjetja. Za učinkovito uporabo načela postopnosti pri uporabi biomase je potrebna politična nevtralnost pri dostopu do biomase.

4.6 Nadgradnja spretnosti in omogočanje industrijskih sprememb

4.6.1 V Evropi je trenutno pet milijonov brezposelnih, na trgu dela pa dva milijona prostih delovnih mest. **Neusklajenost med ponudbo spretnosti in povpraševanjem po njih** ter usposabljanje so na vrhu dnevnega reda industrijske politike.

4.6.2 Povečati je treba število in kakovost diplomantov **znanstvenih, tehnoloških, inženirskih in matematičnih** smeri na vseh ravneh **ter intenzivno spodbujati dostop žensk vseh starosti do teh sektorjev in poklicev**.

4.6.3 **Pripravištvu** in na primer dualni sistemi izobraževanja jasno prispevajo k strokovnim profilom, povezanim z stvarnimi potrebami trga dela. Države članice in socialni partnerji morajo preučiti najboljše prakse in jih uporabljati, vključno z učinkovitimi modeli čezmejnega pripravištva.

4.6.4 EU, države članice in socialni partnerji lahko dosežejo napredek v industriji na področju novih tehnologij in inovacij samo, če bodo oblikovali politike za izboljšanje znanja zaposlenih in razvili programe vseživljenjskega učenja, da se poplačajo njihove naložbe. Priznanje spretnosti in znanja ter kvalifikacij in izboljšanje delovnih pogojev sta bistvena za vključenost zaposlenih. Okrepljeni socialni dialog bi moral imeti bistveno vlogo pri oživitvi evropske industrije.

4.7 MSP in podjetništvo

4.7.1 EESO še naprej močno podpira prizadevanja EU za spodbujanje MSP, vključno z različnimi poslovnimi modeli, da se načelo „najprej pomisli na male“ uresniči v praksi. **Akt za mala podjetja** je treba posodobiti, pa tudi dodatno prenoviti in razširiti, da se obravnavajo preostale ovire za razvoj in rast. Te reforme bi morale biti povezane z evropskim semestrom.

4.7.2 Pomembno in ambiciozno vprašanje „za milijon dolarjev“ je, pravzaprav, kako **spremeniti miselnost Evropejcev**, tako da bodo začeli ceniti podjetništvo in prevzemanje tveganja.

4.7.3 EESO meni, da ukrepov za **zmanjšanje regulativnih in upravnih stroškov**, zlasti program REFIT, ter odpravo ovir za rast podjetij ni mogoče sprejeti v škodo predpisov, ki ščitijo potrošnike, okolje, zdravje in varnost zaposlenih ter njihovo obveščanje in posvetovanje z njimi, in da morajo ti ukrepi spoštovati sporazume, sklenjene v okviru socialnega dialoga.

4.7.4 **Mreže in grozdi za sodelovanje** bi lahko MSP zagotovili sredstva za rast, kakor je poudarila Komisija. Pristop bi lahko vključeval vse sektorje, podjetja vseh velikosti ter vseevropske in mednarodne vrednostne verige-.

4.8 *Internacionalizacija podjetij EU*

4.8.1 EESO podpira ukrepe Komisije za zagotavljanje **dostopa do pomembnih mednarodnih trgov** za podjetja EU. Stalno si je treba v duhu vzajemnosti prizadevati za ambiciozne sporazume o prosti trgovini in druga trgovinska pogajanja, vključno z ZDA kot največjim trgovinskim partnerjem EU kot tudi med EU in državami južnega Sredozemlja in vzhodnega partnerstva.

4.8.2 Uporabiti bi bilo treba dvostranske in večstranske instrumente za zagotovitev, da bodo glavni **trgovinski partnerji EU izpolnjevali svoje mednarodne obveznosti**.

4.8.3 Industrijski standardi se v različnih gospodarskih regijah močno razlikujejo, kar ustvarja ovire za trgovino ter na splošno preprečuje vzpostavitev enakih konkurenčnih pogojev. Ob upoštevanju spoštovanja bistvenih zahtev na področju zdravja, varnosti, varstva okolja in varstva potrošnikov, predvidenih v členu 114 PDEU, EESO podpira spodbujanje **mednarodnih standardov in regulativnega sodelovanja** kot tudi ukrepe, vključno z nadzorom trga, za zagotovitev, da lahko podjetja EU ohranijo svoje pravice intelektualne lastnine. Sporočilo bi lahko bilo bolj konkretno, kar zadeva s tem povezane konkretne ukrepe.

V Bruslju, 29. aprila 2014

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

PRILOGA

k MNENJU

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora Naslednji amandma, ki je bil med razpravo zavržen, je prejel vsaj četrtino glasov (člen 54(3) poslovnika):

Točka 3.5

Spremeni se tako:

„EESO meni, da bo konkurenčno zeleno in vključujoče gospodarstvo glavni izziv v naslednjih letih. Do leta 2050 je treba prek prenovljene industrijske politike prednostno vzpostaviti okolju bolj prijazno evropsko industrijo, začeti prehod na gospodarstvo, ki bo imelo nizke emisije ogljika in bo učinkovito z vidika virov. Vendar Evropa ~~za uspeh takšnega premika~~ potrebuje razvoj v smeri ustvarjanja večjega števila industrijskih in storitvenih sektorjev, ki bodo temeljili na znanju in novih tehnologijah, imeli večjo dodano vrednost ter bodo inovativni, konkurenčni in trajnostni ~~in ki se bodo financirali na podlagi ambicioznega naložbenega načrta~~, če se želita zagotoviti rast industrije in ustvarjanje delovnih mest. Ti ambiciozni cilji zahtevajo še bolj učinkovite okvirne pogoje za naložbe.“

Obrazložitev

- 1) Če gospodarstvo ni konkurenčno, ne bo okoljsko ali kako drugače trajnostno. Da bi gospodarstvo lahko ustvarilo zadostne vire za vzdrževanje uspešne, vključujoče in zelene družbe, mora biti konkurenčno na globalni ravni.
- 2) Stilistične spremembe.
- 3) Prehod naših proizvodnih sektorjev na segmente z večjo dodano vrednostjo itd. je pomemben ne samo za zelenitev, temveč tudi za zagotovitev uspešne prihodnosti Evrope tudi z drugih vidikov.
- 4) Industrijska politika ni in ne sme biti vprašanje javnih naložbenih načrtov. Nasprotno, biti mora sklop ukrepov za oblikovanje poslovnega ozračja, ki privablja zasebne naložbe pod tržnimi pogoji. Izkušnje, med drugim tudi iz moje države iz 70. let, kažejo, da so velike javne naložbe in načrti za industrijo po načelu „izberi zmagovalca“ za davkoplačevalce dragi in ne prinašajo nobenih dolgoročnih koristi.

Rezultat glasovanja

Za: 41
Proti: 81
Vzdržani: 11

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi uredb (ES) št. 715/2007 in (ES) št. 595/2009 v zvezi z zmanjšanjem emisij onesnaževal iz cestnih vozil

COM(2014) 28 final – 2014/0012 (COD)

(2014/C 311/08)

Glavni poročevalec: **Virgilio RANOCCHIARI**

Evropski parlament in Svet Evropske unije sta 6. oziroma 18. februarja 2014 sklenila, da v skladu s členom 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) zaprosita Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi uredb (ES) št. 715/2007 in (ES) št. 595/2009 v zvezi z zmanjšanjem emisij onesnaževal iz cestnih vozil

COM(2014) 28 final – 2014/0012 (COD).

Zaradi nujnosti postopka je Evropski ekonomsko-socialni odbor na 498. plenarnem zasedanju 29. in 30. aprila 2014 (seja z dne 29. aprila) imenoval Virgilia Ranocchiarija za glavnega poročevalca in mnenje sprejel s 158 glasovi za, 2 glasovoma proti in 5 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO že od nekdaj podpira vse ukrepe, ki tudi z vidika tehnološkega razvoja prispevajo k zmanjšanju emisij onesnaževal in splošneje k izboljšanju kakovosti zraka.

1.2 V obravnavanem predlogu pa je vendarle zaznati zmedo glede načina in časovnih okvirov, določenih za doseg želenega zmanjšanja, kot je pojasnjeno v nadaljevanju mnenja.

1.3 Zlasti je opazno pomanjkanje, v nekaterih primerih celo neobstoj ustrezne ocene učinka nekaterih predlaganih ukrepov, ki sta očitno v nasprotju z načelom „pametne pravne ureditve“, ki je bilo že večkrat poudarjeno pri tem vprašanju in tudi pri drugih vprašanjih velikega socialnega, gospodarskega in okoljskega pomena.

1.4 Podobno zmedo je zaznati pri pretirani uporabi delegiranih aktov na področjih, ki jih po pomenu ni mogoče z gotovostjo šteti kot „nebistvene elemente“ akta, na podlagi katerih naj bi spadali v kategorijo delegiranih aktov.

1.5 EESO zato poziva, da:

— se odpravi uporaba delegiranih aktov, pri katerih dokazi in študije, ki sta jih že opravili Evropska komisija ali UN/ECE ⁽¹⁾, dovoljujejo takojšnjo uporabo nekaterih predvidenih ukrepov (npr. povečanje mase za nekatera lahka tovorna vozila in izključitev vozil na zemeljski plin iz merjenja emisij amonijaka);

— se opravijo jasne in poglobljene ocene učinka za vse druge predlagane ukrepe, ki se zdijo pomanjkljivi s tega vidika in ki naj bi se vseeno razvili z uporabo delegiranih aktov.

⁽¹⁾ Ekonomska komisija Združenih narodov za Evropo.

1.6 Kot je omenjeno zgoraj, bi po mnenju EESO sozakonodajalca z bolj utemeljeno, popolno in pregledno oceno predloga prispevala k zmanjšanju, če že ne popolni odpravi zgoraj omenjene zmede.

2. Predlog Komisije

2.1 Namen predloga je vnesti vrsto sprememb v naslednje veljavne uredbe:

— Uredba št. 715/2007 o homologaciji motornih vozil glede na emisije iz lahkih potniških in gospodarskih vozil (Euro 5 in Euro 6);

— Uredba št. 595/2009 o homologaciji motornih vozil in motorjev glede na emisije iz težkih vozil (Euro VI).

2.2 Komisija želi s tem predlogom prispevati k zmanjšanju emisij onesnaževal in, z nekaterimi predvidenimi ukrepi, k poenostavitvi obstoječe zakonodaje.

2.3 Najpomembnejše spremembe glede avtomobilov in lahkih gospodarskih vozil so:

2.3.1 V sedanji izračun emisij CO₂ se vključijo tudi emisije metana, s čimer se pridobijo nove informacije o skupni masi ekvivalentov emisij CO₂. Ta ukrep bi prispeval tudi k reviziji mejnih vrednosti emisij skupnih ogljikovodikov, ki trenutno obsegajo emisije metana (CH₄) in nemetanskih ogljikovodikov (NMHC), s čimer se deregulira poseben izračun emisij metana. Vse to bi moralo olajšati vstop na trg vozilom na zemeljski plin, ki je zanje drugače zaradi mejnih vrednosti emisij skupnih ogljikovodikov težaven.

2.3.2 Revizija mejnih vrednosti emisij izpušnih plinov pri nizkih temperaturah (Euro 6).

2.3.3 Določitev posebne mejne vrednosti za emisije NO₂ (dušikovega dioksida), ki so bile do sedaj vključene v podatek za skupne emisije dušikovih oksidov (NO_x).

2.3.4 Revidirani postopek meritev za mejne vrednosti delcev in uvedba nove mejne vrednosti števila delcev, ki slednje sestavljajo.

2.3.5 Revizija zahtev glede neomejenega dostopa do informacij o popravilu in vzdrževanju vozil, s posebnim poudarkom na zahtevah MSP.

2.4 Pri težkih vozilih so najpomembnejše naslednje spremembe:

2.4.1 Nova opredelitev največje dovoljene mase z razširitvijo uporabe zakonodaje o emisijah lahkih vozil (Uredba št. 715/2007) tudi za vozila, ki bi zaradi različnih različic izvedbe lahko sodila v področje uporabe tako uredbe o lahkih kot uredbe o težkih vozilih, da bi se izognili obveznosti dvojne homologacije istega vozila. To bi bilo mogoče, če bi tem vozilom dovolili, da dosežejo skupno težo 5 000 kg, ne da bi se pri tem znižala raven zaščite okolja.

2.4.2 Za vsa težka vozila trenutno velja mejna vrednost emisij amonijaka (NH₃). Nevarnost uhajanja amonijaka (ki se uporablja v sistemih nadzora emisij) dejansko obstaja v vozilih z dizelskim motorjem, ki uporabljajo takšne sisteme. V vozilih na bencin ali zemeljski plin pa takšne nevarnosti ni in Komisija predlaga, da ta omejitev ne velja za avtobuse in težka vozila na stisnjen zemeljski plin (CNG), ki so okolju nedvomno bolj prijazni in bi drugače bili prisiljeni v precejšnje povečanje nepotrebnih stroškov.

2.5 Za uresničitev naštetega želi Komisija dobiti možnost sprejemanja delegiranih aktov brez časovne omejitve in to od začetka veljavnosti uredbe.

3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO mora izraziti nekaj dvomov glede oblike tega predloga, načinov njegovega izvajanja in njegovega časovnega razporeda.

3.2 Najprej gre za samo strukturo uredbe, s katero se v en sam zakonodajni akt združijo različne spremembe, ki veljajo bodisi za lahka bodisi za težka vozila; takšen način ne sodi v okvir „pametne in pregledne zakonodaje“, ki je bila med glavnimi zavezami CARS 21 ⁽²⁾, potrjena pa je bila tudi v akcijskem načrtu CARS 2020, ki se še vedno izvaja ⁽³⁾.

3.3 Ocena učinka, ki spremlja dokument, se v mnogih primerih zdi pomanjkljiva, pri nekaterih predlaganih ukrepih pa naravnost odsotna, čeprav bodo imeli pomembne posledice na ceno vozil.

3.4 Komisija želi znova dobiti možnost, da v skladu s členom 290 PDEU uporabi instrument delegiranih aktov (kakih deset), s čimer bi se zmanjšala konkretna vsebina nadrejenega zakonodajnega akta, tj. uredbe.

3.4.1 Pri tem je treba dodati, da se uporaba delegiranih aktov v uredbi predvideva tudi za nekatera vprašanja, povezana z emisijami vozil in njihovim omejevanjem, torej vprašanja, o katerih sta zaradi njihovega pomena vedno odločala sozakonodajalca in ki bi jih težko šteli za „nebistvene dele“ uredbe, zaradi česar bi lahko sodila v kategorijo za delegirane akte.

3.4.2 EESO je v svojih mnenjih večkrat poudaril pretirano uporabo delegiranih aktov in njihove problematične plati znova potrdil v nedavnem poročilu ⁽⁴⁾, v katerem je opozoril na vse večji maneverski prostor Komisije na tem področju in zastavil vprašanja glede preglednosti sistema, pravilne uporabe postopka in učinkovitosti nadzornih mehanizmov.

4. Posebne ugotovitve

4.1 EESO ima močne dvome o vključitvi metana (CH₄) kot ekvivalenta CO₂ (glej točko 2.3.1), saj bi takšna izbira pomenila revizijo sedanjih predpisov o CO₂ (uredb št. 443/2009 in 510/2011). Cilji, ki so navedeni v teh uredbah so bili določeni, ne da bi se upošteval ekvivalent CO₂, katerega morebitna uvedba bi zahtevala natančno oceno učinka za pravilno revizijo zgoraj navedenih uredb. Vključitev ekvivalenta CO₂ bi imela posledice tudi za potrošnike, pa naj bo to v smislu revizije obdavčitve v tistih državah članicah, v katerih temelji na emisijah CO₂, ali pa zaradi tveganja, da se povzroči zmeda med uporabniki, vajenimi sedanjega označevanja emisij CO₂. Vse to zaradi drobnih razlik v vrednostih, ki se jih zdaj meri s CO₂ (povečanje bi bilo manjše od 1 gr/km), posledica pa bi bilo občutno bolj zapleteno spremljanje.

4.2 Glede omejitve emisij izpušnih plinov pri nizkih temperaturah (točka 2.3.2) EESO priporoča, da se pred morebitno revizijo mejnih vrednosti opravi obsežna in poglobljena ocena učinka, ki bi obravnavala tudi ogljikov monoksid (CO) in ogljikovodike (HC), ne pa samo dušikovih oksidov (NO_x) in dušikovega dioksida (NO₂).

4.3 Tudi v primeru dušikovega dioksida (točka 2.3.3), ki je zelo močno onesnaževalo, bi morala odločitev o določitvi posebne omejitve z delegiranim aktom podpreti poglobljena ocena učinka.

⁽²⁾ CARS 21: Konkurenčen ureditveni okvir za avtomobilsko industrijo v 21. stoletju, COM(2007) 22 final.

⁽³⁾ CARS 2020: Akcijski načrt za konkurenčno in trajnostno avtomobilsko industrijo v Evropi, COM(2012) 636 final.

⁽⁴⁾ Informativno poročilo INT/656 z dne 18. 9. 2013 o boljši pripravi zakonodaje: izvedbeni in delegirani akti.

4.4 Glede revidiranega postopka meritev za mejno vrednost za delce (točka 2.3.4) EESO ugotavlja, da je bila v primeru uvedbe mejne vrednosti števila delcev (uredba 692/2008) mejna vrednost mase delcev znižana s 5,0 mg/km na 4,5 mg/km prav zato, da se uskladi s številom delcev. Predlog se zdi kljub temu neupravičen in v nasprotju s tem, kar je nedavno potrdila delovna skupina UN/ECE ⁽⁵⁾ (v kateri sodeluje tudi Komisija), tj. da postopka za delce ni treba revidirati.

4.5 Glede dostopa do informacij (točka 2.3.5) želi EESO spomniti, da bi morala Komisija v skladu s členom 9 Uredbe št. 715/2007 do 2. julija 2011 o tem predstaviti poročilo, ki še ni bilo pripravljeno. Samoumevno torej je, da je kakršno koli odločitev o tem mogoče sprejeti samo po tem, ko Svet in Evropski parlament to poročilo preučita.

4.6 EESO ceni prožnost, ki naj bi se uveljavila glede omejitev emisij za nekatera lahka vozila, ki bi se, ko so dokončana, lahko znašla v kategoriji težkih vozil in bi zato zanje veljala obveznost dvojne homologacije (točka 2.4.1). Uvedba omejitve 5 000 kg skupne teže vozila se zdi v skladu s sedanjo omejitvijo 2840 kg takšne referenčne mase. Kljub temu pa se ne zdi upravičena uporaba delegiranih aktov za posodobitev preskusnega postopka. Vendar bi po mnenju EESO takšen predlog, o katerem se razpravlja že nekaj časa, moral začeti veljati takoj, morda kot prehodna določba, ne da bi bil zanj potreben postopek delegiranega akta. Trajanje ukrepa bo namreč omejeno, saj se pričakuje, da bo na sedežu UN/ECE v Ženevi v kratkem potrjen nov postopek WLTP (World light duty test procedure, svetovni preskusni postopek za lahka tovorna vozila), s katerim bodo revidirani vsi preskusni postopki za lahka vozila in ki bo po navedbah Komisije v veljavi od leta 2017 dalje.

4.7 Nazadnje EESO Komisijo podpira tudi glede predloga, da se iz merjenja emisij amonijaka (točka 2.4.2) izključijo vozila na zemeljski plin, saj gre za to, da se popravi določba, ki diskriminira vozila na zemeljski plin (CNG). O tem se je razpravljalo že pri Uredbi št. 595/2009, potem pa se je to iz nerazumljivih razlogov spregledalo v končnem besedilu te uredbe.

V Bruslju, 29. aprila 2014

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ Ekonomska komisija Združenih narodov za Evropo, s sedežem v Ženevi, katere naloga je med drugim poenotiti tehnične predpise na svetovni ravni s sodelovanjem 58 držav podpisnic in EU (WP 29).

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Obravnavanje posledic izgube volilne pravice državljanov Unije, ki uresničujejo pravico do prostega gibanja

COM(2014) 33 final

(2014/C 311/09)

Samostojni poročevalec: **Andris GOBIŅŠ**

Evropska komisija je 7. marca 2014 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, svetu, evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij
Obravnavanje posledic izgube volilne pravice državljanov Unije, ki uresničujejo pravico do prostega gibanja*

COM(2014) 33 final.

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 7. aprila 2014.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 498. plenarnem zasedanju 29. in 30. aprila 2014 (seja z dne 29. aprila) z 203 glasovi za, 5 glasovi proti in 8 vzdržanimi glasovi.

1. Stališče Odbora

1.1 Državljeni EU so v središču člena 10(3) PEU, ki določa: „Vsak državljan ima pravico sodelovati v demokratičnem življenju Unije.“ To mora biti samoumevno tudi za pravico udeležbe na volitvah, ki je bistveni sestavni del demokracije in temeljna človekova pravica.

1.2 Ena izmed temeljnih pravic državljanov EU je prosto gibanje. Državljeni EU lahko bivajo in delajo v kateri koli od 28 držav članic.

1.3 Listina EU o temeljnih pravicah – ki ima enako pravno vrednost kot pogodbe – v členih 39 in 40 navaja, da imajo državljani EU, ki uveljavljajo temeljno pravico do prostega gibanja, pod enakimi pogoji kot državljani države, v kateri prebivajo, pravico do udeležbe na evropskih in lokalnih volitvah. Listina pa ne predvideva udeležbe na nacionalnih volitvah.

1.4 23 držav članic EU svojim državljanom, ki živijo v tujini v EU, omogoča glasovanje na nacionalnih volitvah. Po navedbah v neuradni raziskavi organizacije *Europeans Throughout the World* (ETTW), izvedene za to mnenje, organizacije izseljencev v Evropi med drugim omenjajo naslednje pozitivne razloge za ohranitev volilne pravice:

- Udeležba na volitvah – lokalnih, regionalnih, nacionalnih ali evropskih – je temeljna demokratična pravica, ki jo je treba podpirati in varovati.
- Da bi bile nacionalne volitve zares demokratične, je treba prisluhniti glasu vseh državljanov – tudi tistih, ki so se odločili, da bodo živeli in delali v tujini.

- Volilne pravice za nacionalne volitve izseljencem omogočajo, da ohranjajo pomembne vezi z domovino ter so še naprej „odgovorni državljani“ in „dobri Evropejci“.
- Izseljenci so že po definiciji „ambasadorji“ matičnih držav in se pogosto morajo soočiti s posledicami političnih odločitev, sprejetih v matičnih državah.
- Glasovanje na tujem v Evropi velja za uresničevanje evropskega slogana „združeni v raznolikosti“.

1.5 Pet držav članic EU – Ciper, Danska, Irska, Malta, in Združeno kraljestvo – državljanom, ki živijo na tujem v EU, ne omogoča udeležbe na nacionalnih volitvah, bodisi takoj ko zapustijo matično državo bodisi čez nekaj časa. Ni jasno, koliko državljanov EU je prizadetih ali potencialno prizadetih zaradi tovrstne izgube volilne pravice, vendar se ocenjuje, da približno 3 milijoni.⁽¹⁾

1.6 Večina državljanov, ki so zaradi takšnih politik izgubili volilno pravico, se tudi ne more udeležiti nacionalnih volitev v državi, kjer živijo.⁽²⁾ Te prakse so povzročile izgubo volivcev: skupina državljanov nima pravice do glasovanja na nacionalnih volitvah.

1.7 Eden od pogosto uporabljenih argumentov v prid izgube volilne pravice je, da državljani, ki živijo na tujem, izgubijo stik z matično državo. To je morda držalo v preteklosti. Vendar pa danes državljani EU, ki živijo na tujem, zaradi sodobne komunikacijske tehnologije zlahka ohranijo tesne stike z matično državo. Aktualno dogajanje v matični državi lahko spremljajo po televiziji, radiu in internetu – zlasti slednji je zelo razširjeno orodje za interakcijo in sodelovanje. Domov lahko potujejo hitro in poceni. Mnogokrat v matični državi celo plačujejo davke ali prejemajo pokojnino. Kraj fizičnega bivanja težko velja za ustrezno merilo za odločitev o izgubi volilne pravice.

1.8 V priporočilu z dne 29. januarja 2014 Komisija poziva teh pet držav članic, naj državljanom omogočijo ohranitev volilne pravice na nacionalnih volitvah, če izkazujejo trajno zanimanje za politično življenje v matični državi, na primer z vlogo za ohranitev vpisanosti v volilni imenik. Odbor bi odobral splošni poziv vsem državam članicam, naj zagotovijo, da bo glasovanje za državljane, ki živijo v tujini, enako preprosto kot za državljane, ki živijo v matični državi.

1.9 Odbor v celoti podpira to priporočilo, ki spremlja sporočilo, na katerega se nanaša to mnenje.

1.10 Člen 20 PDEU določa, da se državljanstvo Unije doda nacionalnemu državljanstvu. Zato se lahko zdi čudno, da je nekaterim državljanom odvzeta temeljna – volilna – pravica, medtem ko uveljavljajo drugo temeljno pravico – pravico do prostega gibanja. Razumljivo je, da mnogi v tem vidijo nasprotje s celotno filozofijo državljanstva EU.

1.11 Jasno je, da so predpisi glede volilne pravice na nacionalnih volitvah nacionalna – in ne evropska – pristojnost. EU tega pomembnega načela ne postavlja in tudi ne sme postavljati pod vprašaj. Toda s stališča državljanov je na tem področju potreben napredek. Državljanji morajo še naprej biti upravičeni do uveljavljanja tistih temeljnih pravic, ki so jih sprejele vse države članice v pogodbah EU, in jim v nacionalnih zakonodajah ne sme biti odvzeta pravica do tega.

⁽¹⁾ Po podatkih Eurostata je leta 2013 na tujem v EU živelo 1,17 milijona državljanov EU iz petih omenjenih držav članic, vendar ti podatki ne zajemajo tujcev, ki so državljani EU, ki živijo v Grčiji, v Franciji, na Hrvaškem, na Cipru, v Litvi, v Luksemburgu, na Malti in v Združenem kraljestvu (všteti pa so irski državljani, ki živijo v Združenem kraljestvu).

⁽²⁾ Kot navaja Komisija, nobena država članica nima splošne politike, na podlagi katere bi državljanom drugih držav članic, ki prebivajo na njenem ozemlju, podelila pravico voliti na nacionalnih volitvah. Vendar so izjeme: „državljanji Commonwealtha, ki izpolnjujejo pogoje“ lahko glasujejo na nacionalnih parlamentarnih volitvah v Združenem kraljestvu in državljani Združenega kraljestva imajo pravico do glasovanja na nacionalnih parlamentarnih volitvah na Irskem.

1.12 Odbor spodbuja teh pet držav članic, naj iščejo možnosti za večjo prožnost. Rešitve se bodo seveda razlikovale glede na posamezno državo. Bistveno je, da vsi državljani EU ohranijo pravico do glasovanja na nacionalnih volitvah v državi izvora. Odbor te države članice spodbuja, naj razmislijo o stališču Evropske komisije, da namesto omejevanja volilne pravice na podlagi njihovega prebivališča izseljencem dajo možnost, da izkažejo svoje trajno zanimanje za politično življenje v državi izvora. Časovne omejitve za ohranitev volilne pravice že po njihovi naravi utegnejo biti arbitrarne.

1.13 Odbor poleg tega želi poudariti pomen zagotavljanja jasnih informacij izseljencem o njihovih pravicah in o tem, kako je te pravice mogoče uveljavljati.

1.14 Odbor poziva pristojne nacionalne oblasti, naj postopke za prijavo in glasovanje kar se da poenostavijo in jih napravijo pregledne.

1.15 Na koncu Odbor poudarja, da je izguba volilne pravice na nacionalnih volitvah samo eden od primerov poseganja v državljanske pravice, ki jih izkušajo državljani, ko v EU živijo v tujini. Odbor poziva Komisijo, naj pripravi oris vseh takšnih kršitev za celovit pregled trenutnega položaja v Evropi, pri tem pa posebno pozornost nameni možnostim za aktivno državljanstvo in sodelovanje pri vsakodnevnem sprejemanju odločitev.

2. Dodatne osnovne informacije

2.1 Priporočilo Komisije ponuja dober pregled pravnega položaja v vseh petih državah članicah. Na podlagi informacij ETTW Odbor želi dodati nekaj ugotovitev k navedbam Komisije.

2.2 *Ciper*: okoli 480 000 državljanov Cipra živi v drugih državah EU, in sicer večina v Veliki Britaniji. Kljub povedanemu so se ti državljani lahko udeležili lanskim nacionalnim volitev. Z drugimi besedami, zdi se, da med pravnim položajem in dejanskimi praksami vlada razkorak.

2.3 *Danska*: okoli 140 000 danskih državljanov živi v drugih državah EU. Danska ustava določa, da se ima danski državljan pravico udeležiti volitev v danski parlament, če ima v državi stalno prebivališče. Vendar so bile uvedene številne izjeme. V nekaterih okoliščinah državljani pravico do glasovanja obdržijo 12 let ali v nekaterih primerih še več. Te izjeme postavljajo pod vprašaj ustavni argument za trajno „splošno“ izgubo volilne pravice danskih državljanov, ki živijo na tujem.

2.4 *Irsko*: Število državljanov, ki živijo na tujem, je zelo visoko – po nedavni uradni oceni jih je okoli 3 milijone, od katerih jih približno pol milijona živi v drugi državi članici EU. Med argumenti proti dodeljevanju volilnih pravic izseljencem je tudi ta, da bi lahko imeli odločilno vlogo v irski politiki. Toda nedavni razvoj dogodkov kaže, da bi irski državljani, ki živijo na tujem, utegnili znova pridobiti volilne pravice. 78 % delegatov sedanje ustavne konvencije je naklonjenih temu, da bi izseljencem podelili pravico do glasovanja na predsedniških volitvah. V reformnem zakonu za senat (Seanad – zgornji dom parlamenta) je bilo celo predlagano, da bi izseljenci morali imeti pravico do glasovanja na volitvah v senat. Odgovora vlade ustavni konvenciji še ni, zdi pa se, da prihaja do sprememb glede vprašanja izgube volilne pravice na Irskem.

2.5 *Malta*: 101 700 Maltežanov živi v drugi državi članici EU, večina od njih v Združenem kraljestvu. ⁽³⁾ Malteška ustava določa, da ima malteški državljan volilno pravico, če „ima prebivališče na Malti in je v osemnajstmesečnem obdobju pred vpisom v volilni imenik nepretrgano prebival vsaj šest mesecev ali več obdobj, ki skupaj znesejo šest mesecev“. V prelomni sodni zadevi leta 2003 je malteško sodišče odločilo, da je „prebivališče“ v malteški zakonodaji treba tolmačiti kot „običajno prebivališče“, saj bi restriktivnejša interpretacija „prebivališča“ kot „fizičnega prebivališča“ pomenila kršitev Evropske konvencije o človekovih pravicah. Sodbi sodišča niso sledile ustavne spremembe.

2.6 *Velika Britanija*: Okoli 2,2 milijona britanskih državljanov živi v drugi državi članici. Predpisi o njihovi udeležbi na volitvah v britanski parlament so se v zadnjih 30 letih trikrat spremenili. Pred letom 1985 izseljenci sploh niso mogli voliti, po letu 1985 pa so državljani izgubili volilno pravico šele, ko so na tujem prebivali pet let. To obdobje so leta 1989 zvišali na 20 let in leta 2000 znižali na 15 let, to obdobje pa je še vedno v veljavi. Pred kratkim, na strankarskem kongresu 1. in 2. marca 2014, so liberalni demokrati – ki so del vladne koalicije – sklenili, da bi državljani Velike Britanije morali imeti volilno pravico na nacionalnih volitvah.

V Bruslju, 29. aprila 2014

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

⁽³⁾ Po navedbi malteške vlade.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ukrepih za informiranje o kmetijskih proizvodih in njihovo promocijo na notranjem trgu in v tretjih državah

COM(2013) 812 final – 2013/0398 (COD)

(2014/C 311/10)

Poročevalec: **Igor ŠARMÍR**

Evropski parlament in Svet sta 9. oziroma 11. decembra 2013 sklenila, da v skladu s členi 42, 43(2) in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ukrepih za informiranje o kmetijskih proizvodih in njihovo promocijo na notranjem trgu in v tretjih državah

COM(2013) 812 final – 2013/0398 (COD).

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 1. aprila 2014.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 498. plenarnem zasedanju 29. in 30. aprila 2014 (seja z dne 30. aprila) s 154 glasovi za, 4 glasovi proti in 4 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) ceni prizadevanja Komisije za poenostavitev in večjo učinkovitost politike za promocijo evropskih kmetijsko-živilskih proizvodov.

1.2 EESO še posebej pozdravlja cilj Komisije, da precej poveča proračunska sredstva za ukrepe za promocijo in oblikuje celovito promocijsko strategijo.

1.3 EESO se strinja, da je treba še bolj podpreti promocijo v tretjih državah, ki imajo velik potencial za absorbiranje evropskih kmetijsko-živilskih proizvodov; doslej je bilo za ukrepe za promocijo v teh državah dodeljenih manj kot 30 % proračunskih sredstev, namenjenih promociji. Vendar pa se zdi cilj dodelitve 75 % proračunskih sredstev za ukrepe za promocijo v tretjih državah nesorazmeren glede na to, s kakšnimi izzivi se dejansko sooča evropski kmetijsko-živilski sektor. Primerneje bi bilo zagotoviti enak delež sredstev za promocijo v Evropi in v tretjih državah, tj. v razmerju 50:50.

1.4 Po mnenju EESO se evropski kmetijski proizvodi na trgu EU soočajo z vse ostrejšo konkurenco uvoženih proizvodov. Zato bo treba okrepiti ukrepe za informiranje o evropskih kmetijskih proizvodih in njihovo promocijo v EU, toliko bolj, ker velika večina evropskih potrošnikov ne pozna primerjalnih prednosti teh proizvodov.

1.5 EESO priporoča, da se v zelo jasno opredeljenih okoliščinah državam članicam izjemoma omogoči, da svoje kmetijsko-živilske proizvode promovirajo na svojem ozemlju.

1.6 EESO predlaga, naj se živilski proizvodi sekundarne predelave (ki niso naštet v Prilogi I PDEU) izrecno navedejo v členu 5 kot upravičeni proizvodi; poziva tudi, naj se črta določba o izrecni izključitvi ribiških proizvodov in proizvodov akvakulture.

1.7 EESO priporoča, da se evropska podpora za promocijo vina ne zagotovi samo takrat, ko je v program vključen še en živilski proizvod, ampak tudi, kadar je ta program povezan s projektom na področju kmečkega turizma.

1.8 EESO predlaga, naj se za podporo EU za promocijo mleka, posebej namenjenega otrokom v šolah Unije, nameni 60 % sredstev, tako kot v primeru sadja in zelenjave.

1.9 EESO poziva, naj se ohrani obveznost držav članic, da prispevajo do 30 % stroškov promocijskih kampanj, saj sicer veliko potencialnih kandidatov ne bo imelo potrebnih finančnih sredstev za izvajanje promocijskih programov. EESO poudarja, da morajo imeti strokovne organizacije iz vseh držav članic enake možnosti za pridobitev podpore za promocijo svojih kmetijsko-živilskih proizvodov.

1.10 EESO predlaga, naj se organizacijam omogoči, da prošnje za pridobitev podpore EU vložijo prek enega mesta na Komisiji, in naj se informacije o prošnjah pošljejo državi članici, iz katere prihaja organizacija, ki je prošnjo vložila, preden Komisija sprejme odločitev.

1.11 EESO priporoča, da se poenostavijo upravni postopki, povezani s pripravo in spremljanjem promocijskih programov, zlasti bi bilo treba zmanjšati število poročil, ki jih zahteva Komisija. Še posebej pomembno je, da se zmanjšajo upravne obremenitve. Potrebna je večja prožnost, da bi programe v fazi izvajanja lahko prilagajali spreminjajočim se tržnim pogojem. Za doseg tega cilja bi bilo treba zmanjšati količino podrobnih informacij, ki jih je treba navesti pri predložitvi programov ⁽¹⁾.

2. Splošne ugotovitve

2.1 Politika podpore za promocijo kmetijskih proizvodov je potrebna, da se zagotovi rast evropskega kmetijstva. Izvajalci dejavnosti v kmetijsko-živilskem sektorju se namreč pri uveljavljanju na evropskem in svetovnem trgu soočajo z vse ostrejšo konkurenco.

2.2 Uredba (ES) št. 3/2008 je omogočila izvajanje ukrepov za promocijo ob podpori Evropske unije. Izkazalo se je, da so njeni mehanizmi primernejši za reševanje izzivov globaliziranega gospodarstva kot sistem iz uredb (ES) št. 2702/1999 in (ES) št. 2826/2000. V promocijskih kampanjah, izvedenih v skladu z Uredbo (ES) št. 3/2008, so bile izpostavljene kakovost, hranilna vrednost in varnost kmetijsko-živilskih proizvodov Evropske unije, poudarjene pa so bile tudi druge značilnosti in prednosti teh proizvodov, na primer način pridelave, označevanje, dobrobit živali in spoštovanje okolja. Dejavnosti promocije so se lahko izvajale v obliki oglaševalskih kampanj, promocije na prodajnem mestu, kampanj obveščanja, udeležbe na razstavah in sejnih itd. EU je med letoma 2000 in 2012 sofinancirala 552 promocijskih programov.

2.3 Vendar pa so izkušnje z izvajanjem sistema podpore za promocijo kmetijskih proizvodov iz Uredbe (ES) št. 3/2008 že pokazale na omejitve te uredbe, saj je v času gospodarske in finančne krize bistvenega pomena, da je na voljo več sredstev in da so ukrepi za promocijo bolj ciljno usmerjeni.

2.4 Pred tem predlogom sta bila objavljena *Zelena knjiga o promociji kmetijskih proizvodov in informiranju o njih: strategija z veliko evropsko dodano vrednostjo za promocijo evropskih specialitet* (COM(2011 436 final) in *sporočilo Komisije – Promocija kmetijskih proizvodov in informiranje o njih: strategija z veliko evropsko dodano vrednostjo za promocijo evropskih specialitet* (COM(2012) 148 final).

Svoje mnenje o obeh dokumentih je podal tudi Evropski ekonomsko-socialni odbor ⁽²⁾. Odbor izraža zadovoljstvo, da je Komisija v veliki meri upoštevala sklepe in priporočila iz teh dveh mnenj EESO, zlasti v zvezi s povečanjem proračunskih sredstev in poenostavitvijo upravnega postopka.

⁽¹⁾ Mnenje EESO o *promociji kmetijskih proizvodov in informiranju o njih: strategija z veliko evropsko dodano vrednostjo za promocijo evropskih specialitet*, UL C 43, 15.2.2012, str. 59–64.

⁽²⁾ UL C 43, 15.2.2012, str. 59–64, in UL C 299, 4.10.2012, str. 141–144.

2.5 Eden od ciljev predloga je tudi oblikovanje evropske promocijske strategije, ki bi omogočala večjo ciljno usmerjenost ukrepov. Na podlagi te strategije bi se moralo povečati število programov, namenjenih tretjim državam, in multiprogramov (ki jih predložijo organizacije iz več držav članic) ter odpraviti pomanjkljivost, tj. da potrošniki na notranjem trgu zelo slabo poznajo prednosti evropskih kmetijskih proizvodov. Tako je bilo med letoma 2010 in 2011 samo 30 % proračunskih sredstev, dodeljenih za ukrepe za informiranje in promocijo, predvidenih za ukrepe na trgih tretjih držav, čeprav imajo ti trgi velik potencial rasti. Poleg tega samo 14 % Evropejcev prepozna logotipe proizvodov z zaščiteno označbo porekla (ZOP) ali proizvodov z zaščiteno geografsko označbo (ZGO).

2.6 V skladu s predlogom se bo skupni znesek pomoči precej zvišal, projekti pa bodo ocenjeni samo na ravni Evropske komisije brez predhodne ocene na ravni držav članic.

2.7 Med drugimi pomembnimi novostmi v predlogu so: možnost določitve okvira za označevanje porekla proizvodov ali blagovnih znamk, razširitev seznama upravičencev na organizacije proizvajalcev in povečanje števila upravičenih proizvodov.

3. Posebne ugotovitve

3.1 Nova promocijska strategija

3.1.1 Eden od ciljev prihodnje promocijske strategije je zagotoviti večjo podporo za izvajanje ukrepov v tretjih državah. Ta cilj je nedvomno pomemben, saj lahko novi trgi, ki imajo velik potencial rasti, absorbirajo velik del evropske proizvodnje, če bi potrošnike prepričali o konkretnih prednostih evropskih kmetijsko-živilskih proizvodov. Vendar pa se ta strateška prednostna naloga ne sme izvajati na račun ukrepov za promocijo na notranjem trgu, kjer se evropski kmetijsko-živilski proizvodi soočajo tudi z vse ostrejšo konkurenco uvoženih proizvodov. Zato se zdi cilj, da se 75 % ocenjenih odhodkov dodeli za izvajanje ukrepov za informiranje o kmetijskih proizvodih Unije in njihovo promocijo v tretjih državah (uvodna izjava 8) nesorazmeren in pretiran glede na izzive, s katerimi se trenutno sooča evropsko kmetijstvo. Določiti bi bilo treba bolj uravnotežen cilj, da se za izvajanje teh ukrepov nameni 50 % odhodkov.

3.1.2 Uvoženi proizvodi so pogosto cenejši od evropskih proizvodov, ne samo zaradi manjših socialno-ekonomskih stroškov, ampak tudi zaradi manj strogih proizvodnih standardov glede varnosti in sledljivosti živil ter zdravja in varnosti zaposlenih. Vendar pa se, kot je ugotovljeno v predlogu, večina potrošnikov iz držav članic ne zaveda „celovite kakovosti“ ⁽³⁾ evropskih kmetijsko-živilskih proizvodov. Zato si je treba za promocijo evropskih proizvodov v enaki meri prizadevati na notranjem trgu kot na trgih tretjih držav. To je še toliko bolj nujno, ker si v nasprotju z večino prebivalcev tretjih držav številni Evropejci lahko privoščijo prednosti teh proizvodov in jih bodo kupovali tudi v prihodnje, če bodo vanje prepričani. Zaradi globalizacije in posledic krize, ki jih občuti velik del evropskega prebivalstva, bodo EU nedvomno vedno pogostejše preplavljali poceni proizvodi iz tretjih držav.

3.1.3 Splošna pravila EU prepovedujejo promocijo proizvodov ene same države članice, saj bi se taka promocija lahko obravnavala kot protekcionizem. To se zdi smiselno, saj na skupnem trgu ne sme biti ovir. Kljub temu bi lahko v nekaterih dobro utemeljenih primerih za to pravilo predvideli izjeme. Tako bi bila izjema potrebna zlasti, ko so ogroženi določeni cilji evropske integracije, na primer cilj uravnoteženega regionalnega razvoja. Včasih zgolj zaradi delovanja tržnih sil pride do tega, da se v državi članici namesto njenih domačih proizvodov začnejo uporabljati uvoženi proizvodi druge države članice; rast kmetijstva ene države se tako doseže na račun kmetijstva druge države. Zato Odbor meni, da bi bilo upravičeno izjemoma dovoliti oziroma podpreti – za vsak primer posebej in v skladu z natančno določenimi merili – promocijo kmetijskih proizvodov države članice na njenem domačem trgu.

⁽³⁾ Mnenje EESO o kmetijskem modelu Skupnosti: Kakovost proizvodnje in obveščanje potrošnikov kot dejavnika konkurenčnosti, UL C 18, 19.1.2011, str. 5–10.

3.1.4 Prednostni nalogi Evropske unije sta uravnotežen teritorialni in socialni razvoj ter zanesljiva preskrba s hrano. Vendar razvoj še zdaleč ni uravnotežen, razmere pa se ne izboljšujejo. Poleg tega se je v številnih državah članicah delež zanesljive preskrbe s hrano zmanjšal na zelo zaskrbljujočo raven: na Slovaškem je na primer stopnja samooskrbe zgolj 47-odstotna. Učinkovito kmetijstvo je nedvomno ključni pogoj za uresničitev omenjenih ciljev, kmetijstvo pa ne more ustrezno delovati, če nima dovolj trgov. Zaton kmetijstva v nekaterih državah članicah je neposredno povezan z manjšo prodajo domačih kmetijsko-živilskih proizvodov na notranjem trgu držav. Razlogi za to so kompleksni, vendar pa so za oživitve kmetijstva med drugim potrebne kampanje obveščanja potrošnikov posamezne države, ki izpostavljajo prednosti domačih proizvodov.

3.1.5 Tako je na podlagi zanesljivih kazalnikov znano, da zmanjšanje nakupa domačih proizvodov v nekaterih državah članicah ni vedno posledica boljšega razmerja med kakovostjo in ceno uvoženih proizvodov, ampak je lahko to povezano z drugimi dejavniki. V bivših komunističnih državah srednje Evrope so na primer najpomembnejši veliki trgovci na drobno trgovske družbe iz zahodne Evrope, ki imajo seveda privilegirane odnose z dobavitelji iz držav, kjer so prvotno imele sedež in kjer se pogosto nahajajo odkupni centri za nove države.

3.2 Upravičeni proizvodi

3.2.1 V uvodni izjavi 6 in drugih uradnih informativnih dokumentih, ki jih je objavila Komisija, je navedeno, da bo promocijska shema odslej odprta za vse kmetijsko-živilske proizvode, razen proizvodov, naštetih v Prilogi I PDEU (kmetijski proizvodi sekundarne predelave), kot so čokolada, sladkorni izdelki, pivo itd., ki so do podpore upravičeni v okviru evropskih shem kakovosti. To naj bi bila ena od najpomembnejših novosti nove ureditve. Vendar pa v členu 5 predloga o upravičenih proizvodih in temah to ni omenjeno, saj so kot upravičeni proizvodi opredeljeni samo kmetijski in živilski proizvodi, našteti v Prilogi I, ter vina in žgane pijače. To se zdi problematično, saj vsebina teh določb ni jasna.

3.2.2 Med upravičenimi proizvodi je samo za vino predviden pogoj za pridobitev podpore za ukrepe za informiranje in promocijo, in sicer, da se hkrati izvaja promocija še katerega drugega proizvoda. To se pojasnjuje s tem, da sta informiranje o vinih Unije in njihova promocija ena od najpomembnejših ukrepov programov pomoči vinskemu sektorju, ki jih predvideva SKP v okviru skupne ureditve trga. Vendar pa je načelo promocije vina skupaj z drugimi živili v nasprotju z izključitvijo ribiških proizvodov in proizvodov akvakulture, ki se naravno dopolnjujejo z nekaterimi vini. EESO poziva, naj se določba o izključitvi teh proizvodov v členu 5 črta.

3.2.3 Po drugi strani pa so evropska vina izpostavljena še posebej ostri konkurenci vin iz „Novega sveta“, kar je povzročilo zmanjšanje proizvodnje v evropskih državah in povečanje proizvodnje v državah, kot so Čile, Argentina, Južna Afrika, Avstralija, Združene države Amerike in celo Kitajska. Razlogi za to so kompleksni, vendar so na splošno uvožena vina cenejša in imajo manj „dodatnih“ prednosti (zelo malo geografskih označb, nobene uradne kontrole kakovosti, tipične lastnosti, povezane z letnikom vina ali zelo omejenim območjem proizvodnje, manj sort grozdja itd.), promocija teh vin pa je zelo močna. Poleg tega so zmogljivosti proizvajalcev iz tretjih držav za redno zagotavljanje zadostnih količin proizvodov z nespremenjenimi organoleptičnimi lastnostmi po zanimivih cenah zelo privlačne za velike trgovce na drobno, ki take dobavitelje iščejo. Veliko bolj raznolik evropski vinski sektor težje izpolnjuje takšne zahteve.

3.2.4 Za kakovostna evropska vina je treba torej izvajati še več ukrepov za informiranje in promocijo, da bi potencialne kupce opozorili na njihovo primerjalno prednost. Če je treba iz že omenjenih razlogov (točka 3.2.2) pogojevati podporo promocije evropskih vin, Odbor priporoča, da se poleg možnosti, da se promocija za vino izvaja hkrati s promocijo drugih kmetijskih proizvodov, predvidi še dodatna možnost, in sicer, da bi promocijo vin lahko povezali z dejavnostmi na področju kmečkega turizma. Tak način promocije se je že izkazal kot učinkovit v številnih državah srednje Evrope.

3.2.5 To vzajemno koristno povezavo s kmečkim turizmom bi lahko razširili na vse kmetijske in živinorejske proizvode, pa tudi na ribiške proizvode in proizvode iz akvakulture, da bi dosegli čim več sinergije in tako spodbujali diverzifikacijo virov prihodka na podeželskih in obalnih območjih.

3.3 Izvajanje in upravljanje enostavnih programov

3.3.1 V okviru sistema, vzpostavljenega z Uredbo (ES) št. 3/2008, nacionalni organi držav članic dvakrat letno opravijo predizbor kampanj, ki bi bile lahko upravičene do podpore Unije. Nato prejete predloge posredujejo Evropski komisiji, ki opravi končni izbor. V skladu s tem predlogom bi ta postopek poenostavili in vzpostavili točko „vse na enem mestu“ za izbor programov, ki bi ga izvajala Komisija enkrat letno. To nedvomno pomeni poenostavitev upravnega postopka. Po tem, ko bo Komisija opravila izbor, pa se bo upravljanje enostavnih programov (iz ene same države članice) še naprej izvajalo skupaj z državami članicami.

3.3.2 EESO predlaga, naj se organizacijam omogoči, da prošnje za pridobitev podpore EU vložijo prek enega mesta na Komisiji, in naj se informacije o prošnjah pošljejo državi članici, iz katere prihaja organizacija, ki je prošnjo vložila, preden Komisija sprejme odločitev.

3.3.3 Evropska unija je lahko v prejšnjem sistemu financirala polovico stroškov kampanje. Prispevek strokovne organizacije, ki je predlagala kampanjo, je moral znašati najmanj 20 % stroškov. Preostanek so morali financirati nacionalni organi⁽⁴⁾. V nekaterih primerih (pri promociji sadja in zelenjave, namenjene evropskim šolarjem) je lahko prispevek Evropske unije znašal do 60 % stroškov.

3.3.4 V sistemu, predvidenem v predlagani uredbi, bosta programe sofinancirali samo organizacija predlagateljica in Evropska unija. Nacionalne oblasti tako ne bodo več dolžne (in za to tudi ne bodo imele možnosti) prispevati k stroškom programov.

3.3.5 Finančni prispevek Unije lahko znaša 50 % stroškov programa, lahko pa tudi 60 % v primeru multiprogramov, programov, usmerjenih na eno ali več tretjih držav, ali ukrepov za promocijo sadja in zelenjave, namenjenih otrokom v šolah Unije.

3.3.6 EESO pozdravlja dejstvo, da je zdaj predvidenih več primerov, ki so upravičeni do finančnega prispevka EU v višini 60 % stroškov programa. Vendar pa bo prispevek organizacije predlagateljice očitno višji kot v prejšnjem sistemu, saj nacionalne oblasti ne bodo več mogle sodelovati. To bo zagotovo odvrnilo od sodelovanja organizacije s skromnejšimi sredstvi, premožnejšim organizacijam pa omogočilo, da v večji meri kot prej izkoristijo shemo podpore ukrepom za informiranje in promocijo.

3.3.7 Zato EESO meni, da bi bilo treba ohraniti možnost, da nacionalne oblasti prispevajo k stroškom ukrepov za promocijo (v višini do 30 %), vsaj v primerih, kadar države članice sodelujejo pri upravljanju (enostavnih) programov.

3.3.8 Prav tako bi bilo zaželeno odobriti višji prispevek EU (60 % stroškov) za ukrepe za informiranje in promocijo mleka, namenjene otrokom v šolah Unije. Danes morajo namreč otroci – če se želijo prehranjevati zdravo in uravnoteženo – uživati ne samo več sadja in zelenjave, ampak tudi več mleka in mlečnih izdelkov.

V Bruslju, 30. aprila 2014

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

⁽⁴⁾ Uredba (ES) št. 3/2008, člen 13(3).

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi uredb Sveta (ES) št. 850/98, (ES) št. 2187/2005, (ES) št. 1967/2006, (ES) št. 1098/2007, (ES) št. 254/2002, (ES) št. 2347/2002 in (ES) št. 1224/2009 ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1434/98 glede obveznosti iztovarjanja

COM(2013) 889 final – 2013/0436 (COD)

(2014/C 311/11)

Samostojni poročevalec: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Evropski parlament in Svet sta 13. januarja 2014 oziroma 16. januarja 2014 sklenila, da v skladu s členoma 43 in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi uredb Sveta (ES) št. 850/98, (ES) št. 2187/2005, (ES) št. 1967/2006, (ES) št. 1098/2007, (ES) št. 254/2002, (ES) št. 2347/2002 in (ES) št. 1224/2009 ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1434/98 glede obveznosti iztovarjanja

COM(2013) 889 final – 2013/0436 (COD).

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 1. aprila 2014.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 498. plenarnem zasedanju 29. in 30. aprila 2014 (seja z dne 29. aprila) s 199 glasovi za, 1 glasom proti in 7 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) po sprejetju nove skupne ribiške politike (SRP), ki kot novost uvaja obveznost iztovarjanja tako vrst, za katere se uporabljajo celotni dovoljeni ulov (TAC) in kvote, kot tudi vrst z najmanjšimi referenčnimi vrednostmi ohranjanja, meni, da je treba navedeni obveznosti iztovarjanja prilagoditi veljavno zakonodajo, v skladu s katero so zavržki v določenih okoliščinah obvezni.

1.2 Vendar meni, da je predlog Komisije preveč kompleksen ter da bo povzročil prekomerno in nesorazmerno dodatno delo za ribiče pri izvajanju obveznosti iztovarjanja. Zato meni, da bi bilo treba staviti na bolj pragmatično, jasnejšo, enostavnejšo in prožnejšo zakonodajo, ki bo ribičem dejansko zagotovila dovolj časa za prilagoditev v prehodnem obdobju brez strogih sankcij.

1.3 EESO izraža obžalovanje, da ni bila izvedena predhodna ocena učinka, s katero bi se analizirale posledice uporabe obveznosti iztovarjanja za različne flote.

1.4 EESO meni, da so tehnični ukrepi temeljnega pomena za ribiško dejavnost in da bi bilo treba zato odločitve v zvezi s temi ukrepi sprejemati na podlagi neposrednega stika s pristanišči, da bi morali biti ti ukrepi specifični za konkretne primere in začasni ter da bi bilo treba pri tem upoštevati hitre in učinkovite procese sprejemanja odločitev, ki omogočajo prilagoditev na spreminjajoče se okoliščine in na razvoj prizadetih vrst.

1.5 Odbor poziva sozakonodajalca, naj upošteva njegove pripombe o novih opredelitvah, sestavi ulova, beleženju ulova, novih obveznostih nadzora, dovoljenjih za ribolov, dovoljenjih odstopanjih, nadzoru prek sistema televizije zaprtega kroga (CCTV) in o sankcijah.

2. Ozadje

2.1 11. decembra 2013 je bila sprejeta Uredba (EU) št. 1380/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o skupni ribiški politiki. Ta uredba se je začela uporabljati 1. januarja 2014.

2.2 Njeno sprejetje razveljavlja Uredbo Sveta (ES) št. 2371/2002, s katero je bil vzpostavljen sistem Skupnosti za ohranjanje in trajnostno izkoriščanje ribolovnih virov v okviru skupne ribiške politike, ki je bil v veljavi od 1. januarja 2003 do 31. decembra 2013.

2.3 Z novo uredbo o SRP se spreminjajo in razveljavljajo različne uredbe, odločbe in direktive, da bi se prilagodile na nove določbe iz navedene uredbe.

2.4 Ena od njih, ki je tudi predmet tega mnenja, je izražena v členu 15 o ukrepih za ohranjanje in trajnostno izkoriščanje morskih bioloških virov, ki se nanaša na obveznost iztovarjanja.

2.5 Že samo zaradi ureditve glede obveznosti iztovarjanja, ki je vključena v novo Uredbo (EU) št. 1380/2013, je treba spremeniti sedem predhodnih uredb (ES) ter razveljaviti dodatno uredbo.

3. Splošne pripombe

3.1 Postopek reforme SRP iz Uredbe (EU) št. 1380/2013 je trajal dlje, kot je bilo v začetku predvideno, njen začetek veljavnosti pa se je odložil za eno leto, v veliki meri zaradi sporne določitve obveznosti iztovarjanja, ki je poznana tudi kot prepoved zavržkov.

3.2 Mogoče je trditi, da je glavni cilj nove SRP postopna odprava zavržkov za ves ribolov v Evropski uniji z uvedbo obveznosti iztovarjanja.

3.3 V točki 1.8 sklepov mnenja o reformi SRP je EESO izrazil mnenje, da je politika o prepovedi zavržkov „želen cilj“, vendar se je zavzel „za bolj postopen in sorazmeren pristop, ki vključuje postopno zmanjševanje zavržkov, pri čemer je treba pospeševati in spodbujati uporabo bolj selektivnega ribolovnega orodja, izvajati ukrepe za spodbujanje ribolova, usmerjenega v proizvode, ki prinašajo dodano vrednost, iskati nove prodajne možnosti ter prilagoditi infrastrukturo plovil in ribiških pristanišč“.

3.4 S tega vidika je primerno opozoriti, da je predlog osnovne uredbe o SRP uvedel prepoved zavržkov, in sicer med 1. januarjem 2014 in 31. decembrom 2015, glede na vrste.

3.5 Evropski parlament in Sveta sta konec leta 2013 dosegla politični dogovor, ki določa nov časovni okvir za začetek veljavnosti obveznosti iztovarjanja prek bolj postopne uporabe, kot pa je bila sprva predvidena, in sicer se razširja na obdobje od 1. januarja 2015 do 1. januarja 2019.

3.6 Da bi bila obveznost iztovarjanja operativna, je treba odpraviti ali spremeniti nekatere določbe v sedanjih uredbah o tehničnih ukrepih, ukrepih za upravljanje in ukrepih za nadzor, ki so v nasprotju z obveznostjo iztovarjanja in obvezujejo ribiče k zavržkom.

3.7 Svet je pozval Komisijo, naj čim prej spremeni obstoječo ureditev. Komisija namerava razviti nov okvir tehničnih ukrepov, ki naj bi olajšal polno izvajanje obveznosti iztovarjanja. Vendar pa ta novi okvir skoraj zagotovo ne bo sprejet pravočasno, da bi v obveznost iztovarjanja, ki začne veljati 1. januarja 2015, zajel prvo skupino vrst ribolova.

3.8 Zato je potrebna zakonodaja, ki bi ob sočasni pripravi novega okvira odpravila vse pravne in praktične ovire za izvajanje v prehodnem obdobju.

3.9 Ta nova zakonodaja, ki je po mnenju EESO nujna za pravilno izvajanje nove SRP, je predmet predloga Komisije in bo analizirana v naslednjih točkah.

4. Splošne ugotovitve

4.1 Na začetku predloga so predstavljene nekatere spremembe opredelitev, ki so skupne različnim uredbam, kot je uvedba novega termina, imenovanega „nenamerni ulov“, ali nadomestitev poimenovanja „najmanjša velikost za iztovarjanje“ s poimenovanjem „najmanjša referenčna velikost ohranjanja“.

4.2 Namen večine sprememb v uredbah, ki se nanašajo na tehnične ukrepe, je odpraviti obveznost zavržkov, ki jo sedanja zakonodaja uvaja iz treh razlogov:

- neizpolnjevanje pravil o sestavi ulova;
- nedoseganje najmanjših velikosti za iztovarjanje;
- neizpolnjevanje določb o prilovu.

4.3 Komisija predlaga, da se ohrani veljavnost obveznosti zavržbe tistega ulova, ki ni predmet obveznosti iztovarjanja, in da se z odstopanji odpravi ulov, ki bo še naprej predmet obveznosti iztovarjanja in ki bo poleg tega odštet od kvot.

4.4 EESO meni, da so tehnični ukrepi temeljnega pomena za ribiško dejavnost in da bi bilo treba zato odločitve v zvezi s temi ukrepi sprejemati na podlagi neposrednega stika s pristanišči, da bi morali biti ti ukrepi specifični za konkretne primere in začasni ter da bi bilo treba pri tem upoštevati hitre in učinkovite procese sprejemanja odločitev, ki omogočajo prilagoditev na spreminjajoče se okoliščine in na razvoj prizadetih vrst. Žal proces sprejemanja odločitev EU tega ne dopušča.

4.5 EESO meni, da je predlog Komisije zelo kompleksen ter da bo povzročil prekomerna in nesorazmerna dodatna bremena za ribiče pri izvajanju obveznosti iztovarjanja. Zato meni, da bi morala biti zakonodaja bolj pragmatična, jasnejša, enostavnejša in prožnejša, da bo ribičem dejansko zagotovila prehodno obdobje, kot je veljalo v drugih državah, za prilagoditev brez strogih sankcij. Po mnenju EESO novi ukrepi nadzora, uvedeni za to, da se od samega začetka zagotovi popolno spoštovanje zakonodaje, v zvezi s katero ne obstajajo predhodne izkušnje, zato niso upravičeni.

4.6 S tega vidika EESO izraža obžalovanje, da še ni bila izvedena predhodna ocena učinka, s katero bi se analizirale posledice uporabe obveznosti iztovarjanja za različne flote. Zlasti meni, da je ta analiza posebno pomembna pri pelagičnem ribolovu, ki se izvaja na zunanjih ribolovnih območjih pod vodstvom regionalnih ribiških organizacij, pri čemer je potrebna izčrpna predhodna ocena za usklajeno izvajanje evropske zakonodaje, ki bo upoštevala že obstoječe predpise v teh ribiških organizacijah, tako da ne bo prišlo do neenake obravnave in ogrožanja konkurence med evropskimi flotami, ki so dejavne na zunanjih ribolovnih območjih.

5. Posebne ugotovitve

5.1 Kar zadeva opredelitev „nenamernega ulova“, pri katerem gre za naključen ulov morskih organizmov, ki jih je prepovedano loviti v opredeljenih okoliščinah, Odbor meni, da je sicer opredelitev enostavna, vendar ne popolnoma zadovoljiva, saj gre običajno za neizogibne in dragocene neciljne vrste, ki se zaradi razdelitve kvot ali drugih predpisov ne bi smele loviti z določenim orodjem ali jih ne bi smel loviti določeni subjekt. EESO meni, da je ustrežnejša opredelitev „naključni ulov, ki ni popolnoma v skladu z veljavno zakonodajo“.

5.2 Kar zadeva opredelitev „najmanjše referenčne velikosti ohranjanja“, gre trenutno zgolj za spremembo poimenovanja, v skladu s katerim je treba vrsto, ki ne doseže te velikosti in za katero velja obveznost iztovarjanja, iztovoriti ločeno in na nadzorovan način, da se prepreči njen ponoven vstop v prodajno verigo, medtem ko bodo vrste, za katere ta obveznost ne velja, še naprej odvržene nazaj v morje. EESO meni, da bi bilo treba upoštevati možnost napak, da se zajamejo tehnične težave, povezane s temeljitim ločevanjem različnih najmanjših referenčnih velikosti ohranjanja pri vrstah, za katere velja obveznost iztovarjanja, saj bi v nasprotnem primeru prišlo do velike pravne negotovosti.

5.3 Glede na spremembo klavzul o sestavi ulova, v skladu s katerimi je zdaj treba raztovoriti vrste, za katere velja obveznost iztovarjanja, v nekaterih primerih ni jasno, ali je treba ta nenamerni ulov upoštevati pri izračunu odstotkov glede sestave. S tega vidika Odbor meni, da ostaja odprto vprašanje, pri katerih kvotah bo treba upoštevati takšen ulov; na to vprašanje je težko odgovoriti, če ni znano, kakšno prožnost bodo omogočili različni predvideni mehanizmi, kako bo v prihodnje potekala izmenjava kvot med državami članicami (*swaps*) in kakšna bo politika Komisije pri določanju TAC za različne vrste pri mešanem ribolovu. Če je merilo čim večji trajnostni donos, bo prišlo do neravnovesij, ki bodo privedla do splošnega pomanjkanja določenih kvot kot tudi do omejevanja številnih vrst ribolova.

5.4 Beleženje ulova in zavržkov

5.4.1 S spremembo člena 14 Uredbe (ES) št. 1224/2009 o izpolnjevanju in predložitvi ribolovnih ladijskih dnevnikov se v odstavku 1, ki se je glasil „v katerem so zlasti navedene vse količine vsake vrste, ki so jo ujeli in jo hranijo na krovu nad 50 kg v ekvivalentu žive teže“, zadnji stavek „nad 50 kg v ekvivalentu žive teže“ črta. EESO meni, da ta ukrep močno otežuje delo, zlasti na manjših plovilih, čeprav se to poglavje nanaša zgolj na plovila, daljša od 10 metrov. Če je namen izboljšanje podatkov, je to z zadovoljivo natančnostjo mogoče doseči z vzorčenjem.

5.4.2 Odbor poleg tega meni, da lahko sprememba točke f), ki se zdaj glasi „vključno s posebej zabeleženimi količinami ali kosi pod najmanjšo referenčno velikostjo ohranjanja, ki velja za te vrste“, v določenih okoliščinah pomeni tudi nesorazmerno količino dela, zlasti v malem priobalnem ribolovu.

5.4.3 V odstavku 4 je bilo določeno, da „kapitani ribiških plovil Skupnosti v svoj ribolovni ladijski dnevnik zabeležijo tudi vse ocenjene zavržke nad 50 kg v ekvivalentu žive teže za vse vrste“. EESO meni, da bo črtanje sklicevanja na 50 kg v navedenem odstavku prav tako pomenilo znatno delo, ki ni bilo niti predvideno. Upoštevati je treba, da se besedilo nanaša na vse vrste, na tiste, za katere velja obveznost iztovarjanja, kot tudi na tiste, za katere ta obveznost ne velja.

5.5 EESO zlasti opozarja na novo obveznost nadzora, ki jo za poveljnike uvaja člen 15(3) Uredbe (ES) št. 850/98, saj ni mogoče predvideti, kaj bo določeno plovilo ujelo na enem ribolovnem potovanju, od poveljnikov pa ni mogoče zahtevati sposobnosti za vedeževanje. Čeprav je besedilo nejasno, kar zadeva praktične rezultate te zahteve ali njeno neizpolnjevanje, bi lahko privedlo do sankcij za poveljnike ali do poslabšanja kakršnih koli sporov. Zato Odbor meni, da bi bilo treba to točko črtati, saj lahko privede do resne pravne negotovosti.

5.6 Odbor meni, da je zahteva po obveznem dovoljenju za individualni ribolov za plovila, za katera velja obveznost iztovarjanja, nekoliko pretirana, saj bo prizadela veliko število manjših plovil ter ustvarila ogromno upravnih bremen, če se upoštevajo dodatne zahteve za države članice glede poročanja. EESO meni, da bi bilo bolje, da se iz navedene zahteve po dovoljenju izključijo plovila, katerih ribolovna potovanja trajajo manj kot en dan.

5.7 Druge dodatne obveznosti glede nadzora

5.7.1 Nova pravila nadzora se na splošno uporabljajo za vse vrste ribolova ter za večja in manjša plovila. EESO znova poudarja, da so ti ukrepi zlasti neprimerni za manjša plovila, saj bodo povzročili velika upravna bremena za industrijo in uprave ter praktične težave za delo na krovu.

5.7.2 Komisija predlaga ločeno razporejanje ulova vrst manjše velikosti, pri čemer določa, da se „za vsak stalež posebej shrani v škatle, predelke ali zabojnike“. Odbor meni, da manjša plovila tega ukrepa morda ne bodo mogla izvesti in da se zdi delna izključitev, predvidena za plovila, krajša od 12 metrov, nezadostna. Zato meni, da bi bilo treba iz te zahteve izključiti vsaj vsa plovila, ki opravljajo eno- ali dvodnevna ribolovna potovanja, ne glede na njihovo velikost.

5.8 Sankcije in opazovalci

5.8.1 Predlagano besedilo člena 90(1)(c) Uredbe (ES) št. 1224/2009 določa, da je kakršno koli neizpolnjevanje obveznosti iztovarjanja huda kršitev. EESO meni, da je ta določba pretirana in prehuda in da bi jo bilo treba iz predloga umakniti.

5.8.2 Čeprav je v tem členu določeno, da bo resnost zadevne kršitve določil pristojni organ zadevne države članice, Odbor meni, da bo zakonodaja tako kompleksna in težko uresničljiva, da se bodo vsi poveljniki na vseh plovilih težko izognili še tako majhnim nenamernim kršitvam.

5.9 EESO meni, da je določitev večjih dovoljenih odstopanj za manjše količine ulova razumna. Vendar meni, da predlagane meje niso realne, zlasti ker je bila umaknjena omejitev 50 kg iz deklaracij in ker se zahteva beleženje količine vseh zavržkov. Odbor namesto tega predlaga, da se o novih dovoljenih odstopanjih, ki vključujejo te zahteve glede poročanja, individualno pogaja in razpravlja v okviru posameznega ribolova.

5.10 Po mnenju Komisije vključitev odstavka o elektronski opreми za daljinsko spremljanje, čeprav ta zdaj ni obvezna, ustreza potrebi po regulativnem okviru za ta sistem, ki bo eden od sistemov, ki so zdaj na voljo v okviru uredbe o nadzoru. EESO meni, da bi bilo treba jasneje določiti in dobro opredeliti pogoje, pod katerimi bi lahko ta sistem postal zavezujoč.

V Bruslju, 29. aprila 2014

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o kloniranju goveda, prašičev, ovc, koz in enoprstih kopitarjev, rejenih in reproduciranih za kmetijske namene

COM(2013) 892 final – 2013/0433 (COD)

predlogu direktive Sveta o dajanju hrane iz živalskih klonov na trg

COM(2013) 893 final – 2013/0434 (APP)

predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o novih živilih

COM(2013) 894 final – 2013/0435 (COD)

(2014/C 311/12)

Poročevalec: **José María ESPUNY MOYANO**

Evropski parlament in Svet sta 16. januarja 2014 oziroma 15. in 17. januarja 2014 sklenila, da v skladu s členi 43, 304 in 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjih dokumentih:

Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o kloniranju goveda, prašičev, ovc, koz in enoprstih kopitarjev, rejenih in reproduciranih za kmetijske namene

COM(2013) 892 final – 2013/0433 (COD)

Predlog direktive Sveta o dajanju hrane iz živalskih klonov na trg

COM(2013) 893 final – 2013/0434 (APP)

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o novih živilih

COM(2013) 894 final – 2013/0435 (COD).

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 1. aprila 2014.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 498. plenarnem zasedanju 29. in 30. aprila 2014 (seja z dne 30. aprila) s 174 glasovi za, 2 glasovoma proti in 5 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Kloniranje

1.1.1 EESO meni, da je potrebno in primerno, da se zakonsko uredi kloniranje živali v EU, s ciljem zagotoviti enotne pogoje proizvodnje za kmete, hkrati pa varovati zdravje in dobrobit živali ter upoštevati pričakovanja potrošnikov.

1.1.2 Ob upoštevanju nasprotovanja državljanov in potrošniških organizacij ter nezadostnega poznavanja tehnologije EESO podpira začasno opustitev kloniranja živali in uvoz živalskih klonov za kmetijske namene v EU.

1.1.3 EESO meni, da ta opustitev ne temelji na znanih zdravstvenih tveganjih, temveč na vprašanjih etike in dobrobiti živali.

1.1.4 EESO razume, da se prepoved ne sme uporabljati v primerih, ko gre za kloniranje za raziskovalne namene, kadar je uporaba te tehnike upravičena.

1.1.5 EESO meni, da se bo lahko ta začasna prepoved pregledala šele v prihodnosti ob upoštevanju izkušenj držav članic z izvajanjem predpisov, znanstvenega in tehničnega napredka ter razvoja na mednarodni ravni kakor tudi stališč državljanov in potrošniških organizacij.

1.1.6 EESO se sprašuje, ali dejansko obstajajo ustrezne tehnike, ki zlasti pri uvozu omogočajo razlikovanje kloniranih živali od živali, vzrejenih z danes dovoljenimi tehnikami v EU; v tem smislu poziva, da se obveznost popolne sledljivosti razširi na uvožene izdelke, kar je edino verodostojno jamstvo o izvoru živali in nepogrešljiv instrument obvladovanja zdravstvenega tveganja.

1.1.7 EESO ponovno vztraja, da se mora zakonodaja, ki se uporablja v EU, nanašati tudi na uvožene živali, zato da naši kmetje ne bodo v slabšem položaju kot kmetje iz tretjih držav.

1.1.8 EESO meni, da je lahko kloniranje grožnja kakovostni proizvodnji in trajnosti evropskega gospodarstva in kmetijsko-živilske industrije. Poleg tega lahko širjenje kloniranja v kmetijske namene povzroči prehod bogastva od delavcev in proizvajalcev k raziskovalnim središčem, ki so lastniki patentov.

1.2 Trženje hrane iz živalskih klonov

1.2.1 EESO meni, da je potrebno in primerno, da se sprejmejo nedvoumne določbe o začasni prepovedi dajanja hrane iz živalskih klonov na trg ter da se pri tem upošteva različna občutljivost državljanov in potrošniških organizacij.

1.2.2 EESO podpira to, da se poleg začasne prepovedi kot dodatni ukrep uvede začasna prepoved uporabe tehnike kloniranja živali in začasna opustitev trženja hrane iz živalskih klonov v EU.

1.2.3 EESO ugotavlja, da se bo prepoved v prihodnosti lahko pregledala ob upoštevanju izkušenj držav članic z izvajanjem predpisov, znanstvenega in tehničnega napredka ter razvoja na mednarodni ravni, pa tudi stališč državljanov in potrošniških organizacij.

1.2.4 EESO meni, da morajo države članice, glede na to, da je v določenih državah zunaj EU kloniranje živali dovoljeno, sprejeti ustrezne ukrepe za preprečevanje uvoza hrane iz živalskih klonov iz tretjih držav v EU.

1.2.5 EESO izraža zaskrbljenost zaradi pomanjkanja ustreznih sistemov za odkrivanje mesa in mleka kloniranih živali med živali, ki so uvožena iz tretjih držav; zato poziva, da se obveznost popolne sledljivosti razširi na uvožene izdelke, kar je edino verodostojno jamstvo o njihovem izvoru in nepogrešljiv instrument obvladovanja zdravstvenega tveganja.

1.2.6 EESO se zaveda, da je treba ohraniti zaupanje potrošnikov in glede na to, da ni dovolj varnih instrumentov za analizo, da bi razlikovali med kloni in njihovi potomci ter tradicionalno vzgojenimi živalmi, in da ni jasnega in varnega sistema sledljivosti in označevanja, opozarja na morebitne prihodnje negativne posledice za trg z živalskimi proizvodi.

1.3 Nova živila

1.3.1 Po mnenju EESO je posodobitev zakonodaje o novih živilih potrebna in primerna, saj ne bo prispevala zgolj k večji pravni varnosti, temveč tudi k večji varnosti živil; zato podpira predlog Komisije, čeprav meni, da bi bilo treba upoštevati še nekaj predlogov.

1.3.2 EESO meni, da mora biti pojem novega živila, ki se nanaša na „vsa živila, ki se niso v večjem obsegu uporabljala za prehrano ljudi v Uniji“, natančneje opredeljen in da je zato treba sprejeti ustrezna merila.

1.3.3 EESO meni, da je treba skrbno preučiti učinek modela generičnih odobritev, ki ga obravnava predlog, saj nikakor ne bi smel ogroziti prihodnjih inovacij.

1.3.4 EESO meni, da bi moral biti postopek odobritve tradicionalnih živil iz tretjih držav preprostejši in temeljiti na jasnih merilih za dokazovanje „dolge tradicije varne uporabe živila v tretji državi“, navedene v predlogu.

1.3.5 EESO meni, da bi sezname Unije morali biti jasni, posodobljeni ter lahko dostopni tako za potrošnike kot za gospodarske subjekte. Ti sezname bi morali poleg odobrenih novih in tradicionalnih živil iz tretjih držav vključevati tudi živila, ki niso bila odobrena, in razloge za njihovo zavrnitev. Tako bi se povečala preglednost in zagotovila potrebna pravna varnost.

1.3.6 EESO ugotavlja, da ni predviden noben sistem ali rok za revizijo seznama, zato predlaga, da se v uredbi določi mehanizem, da bo seznam po potrebi mogoče revidirati.

1.3.7 EESO meni, da mora javna oblast prizadevanja podjetij na področju raziskav, razvoja in inovacij zaščititi z ustreznim varstvom podatkov. Zato predlaga, da je merilo za upravičenost zaščite vlagatelj in ne mnenje, ki ga ima Komisija o vlogi.

1.3.8 EESO meni, da bi se morali prehodni ukrepi nanašati tudi na proizvode, ki na dan začetka veljavnosti uredbe ne izpolnjujejo zahtev, ki jih ta določa.

2. Povzetek predlogov

2.1 Kloniranje

2.1.1 Predlog določa predpise glede kloniranja živali za kmetijske namene v EU in dajanja zarodkovnih in živalskih klonov na trg.

2.1.2 Pri tem se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

- a) „živali, rejene in reproducirane za kmetijske namene“ pomeni živali, rejene in reproducirane za proizvodnjo hrane, volne, kož, krzna ali za druge kmetijske namene. Ne vključujejo živali, rejene in reproducirane izključno za druge namene, kot so raziskave, proizvodnja zdravil in medicinskih pripomočkov, ohranjanje redkih pasem ali ogroženih vrst, športni in kulturni dogodki;
- b) „kloniranje“ pomeni nespolno reprodukcijo živali s tehniko, pri kateri se jedro celice posamezne živali prenese v jajčno celico, iz katere je bilo jedro odstranjeno, da se ustvarijo gensko identični posamezni zarodki („zarodkovni kloni“), ki se lahko naknadno vsadijo v nadomestne matere za pridobivanje populacije gensko identičnih živali („živalski kloni“);
- c) „dajanje na trg“ pomeni prvič omogočiti dostopnost živali ali proizvoda na notranjem trgu.

2.1.3 Države članice bodo začasno prepovedale kloniranje živali za kmetijske namene v EU in dajanje zarodkovnih in živalskih klonov na trg.

2.1.4 Iz prepovedi so izrecno izključene živali, rejene in reproducirane izključno za druge namene, kot so raziskave, proizvodnja zdravil in medicinskih pripomočkov, ohranjanje redkih pasem ali ogroženih vrst, športni in kulturni dogodki.

2.1.5 Države članice bodo določile kazni za kršitve nacionalnih predpisov, sprejetih za izvajanje direktive.

2.2 Trženje hrane iz živalskih klonov

2.2.1 Predlog upošteva predstave potrošnikov o uporabi hrane iz živalskih klonov.

2.2.2 Predlog določa začasno prepoved dajanja živil iz kloniranih živali na trg.

2.2.3 Opredelitve:

a) „kloniranje“ pomeni nespolno reprodukcijo živali s tehniko, pri kateri se jedro celice posamezne živali prenese v jajčno celico, iz katere je bilo jedro odstranjeno, da se ustvarijo gensko identični posamezni zarodki („zarodkovni kloni“), ki se lahko naknadno vsadijo v nadomestne matere za pridobivanje populacije gensko identičnih živali („živalski kloni“);

b) „hrana“ pomeni hrano, kot je opredeljena v členu 2 Uredbe (ES) št. 178/2002.

2.2.4 Prepovedan je uvoz živil živalskega izvora iz tretjih držav, v katerih se hrana iz živalskih klonov lahko zakonito daje na trg ali se iz njih izvaža, če niso izpolnjeni vsi posebni pogoji za uvoz.

2.2.5 S tem predlogom se zagotavlja, da se na trg EU ne dajejo živila, kot sta meso in mleko, pridelana iz klonov.

2.2.6 Države članice določijo kazni, ki se uporabljajo za kršitve nacionalnih predpisov, sprejetih za izvajanje te direktive.

2.3 Nova živila

2.3.1 Prvotni evropski predpisi o novih živilih so iz leta 1997 in predlagana uredba jih posodablja.

2.3.2 Cilj tega predloga je zagotoviti varnost hrane, varovati javno zdravje in zagotoviti delovanje notranjega trga za živila, pri tem pa podpirati inovativnost v živilskem sektorju.

2.3.3 Namen predloga je racionalizirati postopek odobritve ter izboljšati njegovo učinkovitost in preglednost. Pojasnjuje tudi opredelitev novega živila in upošteva nove tehnologije, ki na živilo vplivajo.

2.3.4 Uvaja hitrejšo in bolj sorazmerno oceno varnosti tradicionalnih živil iz tretjih držav z dolgo tradicijo varne uporabe.

2.3.5 Predlog ohranja obstoječa splošna merila za opredelitev novega živila:

a) živilo, ki se ni uporabljalo v pomembnem obsegu za prehrano ljudi v Uniji pred 15. majem 1997, konkretno;

(i) živilo, za katero se uporablja nov postopek proizvodnje, ki se pred 15. majem 1997 ni uporabljal za proizvodnjo živil v Uniji, če se je zaradi navedenega postopka znatno spremenila sestava ali struktura živila, ki vpliva na njegovo hranilno vrednost, način njegove presnove ali raven neželenih snovi;

(ii) živilo, ki vsebuje namensko proizvedene nanomateriale, kot so opredeljeni v členu 2(2)(t) Uredbe (EU) št. 1169/2011, ali je iz njih sestavljeno;

(iii) vitamine, minerale in druge snovi, ki se uporabljajo v skladu z Direktivo 2002/46/ES, Uredbo (ES) št. 1925/2006 ali Uredbo (EU) št. 609/2013, pri čemer velja naslednje:

uporabljen je bil nov postopek proizvodnje, kot je opredeljen v točki (i) tega odstavka, ali take snovi, ki vsebujejo namensko proizvedene nanomateriale;

(iv) živilo, ki se je v Uniji pred 15. majem 1997 uporabljalo izključno v prehranskih dodatkih, kadar je namenjeno uporabi v živilih, ki niso prehranski dodatki, kot so opredeljeni v točki (a) člena 2 Direktive 2002/46/ES.

2.3.6 Predlog vsebuje tudi druge opredelitve temeljnih pojmov, na primer „tradicionalno živilo iz tretjih držav“ in „dolga tradicija varne uporabe živila“.

2.3.7 Za nova živila se izvaja ocena varnosti in jih je treba odobriti po usklajenem postopku.

2.3.8 Predlog določa, da se lahko v EU dajo na trg samo nova živila, ki so uvrščena na seznam EU in izpolnjujejo naslednje pogoje:

— na podlagi razpoložljivih znanstvenih dokazov ne pomenijo tveganja;

— ne zavajajo potrošnika;

— v primerjavi s tradicionalnimi živilami, ki naj bi jih nadomestila, nimajo manjše hranilne vrednosti.

2.3.9 Sedanji sistem posamičnih odobritev bo nadomestil sistem generičnih odobritev.

2.3.10 Vse vloge za odobritve novih živil se bodo predložile Komisiji, ki bo Evropsko agencijo za varnost hrane (EFSA) prosila za znanstveno mnenje o oceni tveganja. Na podlagi tega mnenja bo Komisija preučila vključitev novega živila na seznam Unije, pri čemer ji bo pomagal Stalni odbor za prehranjevalno verigo in zdravje živali (SCOFAH).

2.3.11 Za tradicionalna živila iz tretjih držav sta uvedena ocena varnosti in obvladovanje tveganja, ki temeljita na dolgi, najmanj 25-letni tradiciji varne uporabe živil v tretji državi.

2.3.12 V primeru utemeljenih pripomb glede varnosti določenega tradicionalnega živila iz tretje države se zahteva ocena agencije EFSA, ki ji sledi postopek, podoben standardnemu postopku odobritve, vendar s krajšimi roki. Komisija lahko ob upoštevanju mnenja agencije EFSA po potrebi zahteva spremljanje po dajanju novega živila na trg, zaradi varnosti živil.

2.3.13 Predlog predvideva pravico do varstva podatkov, tako da se v ustrezno utemeljenih primerih lahko posamične odobritve izdajo za največ pet let.

2.3.14 Države članice določijo kazni, ki se uporabljajo za kršitve nacionalnih predpisov, sprejetih za izvajanje določb uredbe.

3. Splošne ugotovitve

3.1 Kloniranje

3.1.1 EESO podpira predlog direktive, vendar se zaveda pomanjkljivih tehnično-znanstvenih spoznanj, ki so na voljo, problemov, povezanih z dobrobitjo živali, in nasprotovanja državljanov in potrošnikov, in meni, da bo v določenem času potrebna revizija začasne prepovedi kloniranja živali ob upoštevanju izboljšav tehnologije ter napredka znanosti, mednarodnih razmer in potrebne konkurenčnosti vpletenih panog.

3.1.2 EESO želi spomniti, da so se države članice zavezale, da lastniki ali rejci sprejmejo ukrepe, potrebne za zagotavljanje dobrobiti živali v reji in zagotavljanje, da se tem živalim ne povzročijo nepotrebne bolečine, trpljenje ali poškodbe ⁽¹⁾.

3.1.3 EESO ocenjuje, da je zelo pomembna ključna vloga agencije EFSA pri ocenjevanju možnih tveganj, povezanih z uporabo tehnike kloniranja živali, in njen prispevek pri sprejemanju odločitev, povezanih z njihovo uporabo.

3.1.4 EFSA je v zvezi z dobrobitjo živali odkrila probleme, ki se nanašajo na zdravje nadomestnih mater in samih klonov (veliko število splavov, disfunkcija placente, vsajanje v več nadomestnih mater za pridobitev enega klona, nenavadno veliki zarodki, pogini ob skotitvi), kar pomeni, da je kloniranje tehnika z visoko smrtnostjo.

3.1.5 Kloniranje ogroža biotsko raznovrstnost in genetsko dediščino ter s seboj prinaša problem odpornosti na nova tveganja in nove povzročitelje zoonoz, ki prihajajo v Evropo (npr. virus Schmallenberg).

3.1.6 EESO meni, da je lahko kloniranje grožnja kakovostni proizvodnji in trajnosti evropskega gospodarstva in kmetijsko-živilske industrije. Poleg tega lahko širjenje kloniranja v kmetijske namene povzroči prehod bogastva od delavcev in proizvajalcev k raziskovalnim središčem, ki so lastniki patentov.

3.2 Trženje hrane iz živalskih klonov

3.2.1 EESO podpira predlog direktive, vendar se zaveda pomanjkljivih tehnično-znanstvenih spoznanj, ki so na voljo, problemov, povezanih z dobrobitjo živali, in nasprotovanja državljanov in potrošnikov, in meni, da bo potrebna revizija začasne prepovedi dajanja hrane iz živalskih klonov na trg ob upoštevanju izboljšav tehnologije ter napredka znanosti, mednarodnih razmer in konkurenčnosti vpletenih panog.

3.2.2 EESO se zaveda, da je treba ohraniti zaupanje potrošnikov in glede na to, da ni dovolj varnih instrumentov za analizo, da bi razlikovali med kloni in njihovi potomci ter tradicionalno vzgojenimi živalmi, in da ni jasnega in varnega sistema sledljivosti in označevanja, opozarja na morebitne prihodnje negativne posledice za trg z živalskimi proizvodi.

3.2.3 EESO ugotavlja, da ni bilo do zdaj še niti enega zahtevka za odobritev trženja živil, pridobljenih s kloniranjem.

⁽¹⁾ Direktiva Sveta 98/58/ES (člen 3).

3.2.4 EESO poudarja vlogo agencije EFSA pri ocenjevanju možnih tveganj, povezanih z uporabo tehnike kloniranja.

3.2.5 EESO poudarja, da v ocenah agencije EFSA nič ne kaže na kakršno koli razliko, z vidika zdravstvene varnosti, med mesom in mlekom klonov in njihovih potomcev ter mesom in mlekom tradicionalno vzrejenih živali.

3.2.6 Prepoved trženja živil iz živalskih klonov ne temelji na znanih zdravstvenih tveganjih, temveč na vprašanjih etike in dobrobiti živali.

3.3 Nova živila

3.3.1 EESO z zadovoljstvom sprejema predlog revizije veljavnih predpisov o novih živilih, glede na to, da so bili ti sprejeti leta 1997, saj ugotavlja, da so se v minulih 17 letih pojavile pomembne inovacije.

3.3.2 EESO meni, da mora biti predlog dovolj jasen in popoln, da ga gospodarski subjekti lahko izvajajo.

3.3.3 EESO meni, da je za napredovanje enotnega trga potrebno in primerno vzpostaviti centraliziran postopek za odobritve in usklajen sistem sankcij.

3.3.4 EESO Komisiji čestita, da daje pomembno vlogo agenciji EFSA pri ocenjevanju tveganj novih živil, kar bo povečalo varnost in zaščito potrošnikov in industrije.

3.3.5 EESO meni, da pojem „*živila, ki se v večjem obsegu uporablja za prehrano ljudi*“ ni dovolj jasen.

3.3.6 EESO opaža potrebo po jasnih merilih za utemeljevanje „*dolge tradicije varne uporabe živila v tretji državi*“, saj gre za zahtevo, ki jo je treba izpolnjevati za odobritev tradicionalnih živil iz tretjih držav.

3.3.7 EESO izraža zaskrbljenost glede zaupnosti podatkov, ki jih vlagatelj predloži v vlogi za odobritev novega živila.

3.3.8 EESO meni, da je treba poglobiti in razjasniti prehodne ukrepe, ki so predvideni v predlogu.

3.3.9 EESO meni, da je pomembno, da Komisiji pomaga Stalni odbor za prehranjevalno verigo in zdravje živali (SCOFAH).

4. Posebne ugotovitve

4.1 Kloniranje

4.1.1 Kloniranje ni tehnika, ki bi se danes uporabljala v EU za kmetijske namene.

4.1.2 Kljub temu pa se kloniranje izvaja v državah, kot so Argentina, Brazilija, Kanada in ZDA, čeprav te države niso mogle natančno opredeliti obsega proizvodnje kloniranih živali.

4.1.3 Državljeni EU so na splošno izrazili negativno mnenje o uporabi tehnik kloniranja za pridobivanje živali za kmetijske namene.

4.1.4 Glede na to, da predlog direktive določa začasno prepoved kloniranja živali za kmetijske namene in dajanja zarodkovnih in živalskih klonov na trg v EU, bodo morale države članice sprejeti potrebne ukrepe za odvzem vzorcev in nadzor, da bi zagotovile izvajanje dogovorjenega ukrepa.

4.1.5 Na tem področju še vedno ni veljavnih, potrjenih in usklajenih metod analize. Zato menimo, da morajo Komisija in države članice začeti potrebno delo na tem področju.

4.1.6 EESO poziva tudi države članice, naj uskladijo svoje sisteme sankcij, ki se uporabljajo v primeru kršitev, da bi se izognili pojavom permissivnejših ali popustljivejših območij, kar bi lahko povzročilo „tekmovalno v zniževanju standardov“.

4.2 Trženje hrane iz živalskih klonov

4.2.1 Glede na to, da predlog direktive določa začasno prepoved kloniranja živali za kmetijske namene in dajanja zarodkovnih in živalskih klonov na trg v EU, bodo morale države članice sprejeti potrebne ukrepe za odvzem vzorcev in nadzor, da bi zagotovile izvajanje dogovorjenega ukrepa.

4.2.2 Na tem področju še vedno ni veljavnih, potrjenih in usklajenih metod analize. Zato menimo, da morajo Komisija in države članice začeti potrebno delo na tem področju.

4.3 Nova živila

4.3.1 Opredelitev pojma „novo živilo“

EESO meni, da opredelitev novega živila v predlogu temelji na potrošnji in da bi ga bilo treba natančneje opredeliti, da bi se izognili temu, da bi ta opredelitev pokrivala tudi živilske proizvode, ki niso nova živila (npr. pica z novimi sestavinami).

4.3.2 Pojem „znatne spremembe“

EESO meni, da bi bilo treba natančno opredeliti merila za ugotavljanje, kaj pomeni znatna sprememba, zato da bi lahko določili, ali novo živilo spada v področje uporabe predloga.

4.3.3 Pojem „živila, ki se v večjem obsegu uporablja za prehrano ljudi“

EESO je presenečen nad pojmom „*živilo, ki se v večjem obsegu uporablja za prehrano ljudi*“, saj je dvoumen (v določeni regiji? v določeni državi? na določenem geografskem območju? glede na specifično populacijo?).

4.3.4 Centraliziran postopek za odobritev

V enem od prejšnjih mnenj ⁽²⁾, ki je pravzaprav še vedno veljavno, je EESO glede tega ugotovil naslednje: „*Centralizacija ocenjevanja in odobritve novih živil (EFSA in Komisija) je nujno potrebna, treba pa je vzpostaviti tudi preprost, jasen, učinkovit in natančno opredeljen postopek z določenimi roki ...*“.

Četudi so v predlogu določeni nekateri roki (npr. devet mesecev za izdajo mnenja agencije EFSA, nato še devet mesecev, da Komisija izda ustrezeni izvedbeni akt za odobritev novega živila), bi bila potrebna večja jasnost in natančnost, da bi gospodarski subjekt lahko podrobneje vedel, v kateri fazi je vloga, ki jo je podal.

4.3.5 Sezname

V omenjenem mnenju je EESO opozoril: „*Pobuda za pripravo seznamov (...), na katere se uvrščajo nova živila, bo prispevala k boljšemu obveščanju potrošnikov in večji pravni varnosti podjetij. Taki sezname niso novost, saj se vedno pogosteje uporabljajo (gl. na primer uredbo o prehranskih in zdravstvenih trditvah na živilih ali uredbo o dodajanju vitaminov, mineralov in nekaterih drugih snovi živilom)*“.

⁽²⁾ UL C 224, 30.8.2008, str. 81.

Ta ugotovitev še vedno v celoti velja, z izjemo tega, da bo seznam, ki ga zdaj predlaga Komisija enoten in ne bo ločenih seznamov.

4.3.6 Varstvo pravic intelektualne lastnine

EESO v omenjenem mnenju opozarja: "Za razvoj novih živil so potrebna velika prizadevanja in obsežne naložbe podjetij na področju raziskav in razvoja, zato jim je treba zagotoviti ne le preproste, hitre in ekonomsko izvedljive postopke, temveč tudi varstvo znanja in dosežkov, ki ne ovira konkurenčnosti. Obseg varstva podatkov, do katerega imajo podjetja pravico v skladu s predlogom, ni jasno opredeljen (omenjene so le odobritve, ne pa, kaj se zgodi z zahtevki, ki se zavrnejo, ipd.)

V omenjenem mnenju je navedeno tudi to: „Vključitev instrumenta, kot je varstvo podatkov, v prihodnjo uredbo, bo podjetjem dalo občutek varnosti v zvezi z gospodarskimi in človeškimi viri, ki jih namenijo inovacijam, varstvo podatkov pa bodo videli kot instrument, ki jim zagotavlja varnost, potrebno za nove inovacije in vse večjo konkurenčnost na vedno bolj zahtevnem trgu z vedno bolj zahtevnimi potrošniki.“

Te ugotovitve so še vedno povsem veljavne.

V Bruslju, 30. aprila 2014

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije – Vzpostavitev jedrnega prometnega omrežja: koridorji jedrnega omrežja in instrument za povezovanje Evrope

COM(2013) 940 final

(2014/C 311/13)

Poročevalec: **g. COULON**

Soporočevalec: **g. BACK**

Evropska komisija je 13. februarja 2014 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Sporočilo Komisije – Vzpostavitev jedrnega prometnega omrežja: koridorji jedrnega omrežja in instrument za povezovanje Evrope

COM(2013) 940 final.

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 11. aprila 2014.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 498. plenarnem zasedanju 29. in 30. aprila 2014 (seja z dne 29. aprila) z 209 glasovi za, 4 glasovi proti in 4 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja sporočilo kot pomembno in koristno pomoč pri izvajanju ključnih koridorjev jedrnega omrežja in njihovih vnaprej določenih projektov, kakor je opredeljeno v delu I Priloge I k uredbi o vzpostavitvi instrumenta za povezovanje Evrope (Uredba (EU) št. 1316/2013), in sicer na podlagi meril iz uredbe o smernicah Unije za razvoj vseevropskega prometnega omrežja in razveljavitvi Sklepa št. 661/2010/EU (smernice – Uredba (EU) št. 1315/2013).

1.2 EESO izraža zadovoljstvo, ker je sporočilo osredotočeno na sistem upravljanja, ki je ključni dejavnik učinkovitega izvajanja in prispeva k razvoju delovnih načrtov kot korak k usklajenemu čezmejnemu načrtovanju koridorjev, da se dosežejo skladne zmogljivosti in preprečijo ozka grla.

1.3 EESO poudarja pomen usklajenega in učinkovitega vzajemnega delovanja med koordinatorji, katerih dejavnost bo ključna za učinkovito izvajanje, forumi za koridorje z njihovimi delovnimi skupinami ter zlasti javnimi in zasebnimi zainteresiranimi stranmi na različnih ravneh, vključno s civilno družbo.

1.4 EESO ugotavlja, da bo zagotavljanje jasnega in skladnega usklajevanja izjemno zahtevna naloga, če se upoštevata geografski obseg koridorjev jedrnega omrežja ter potreba po usklajevanju z drugimi pobudami, na primer tovarnimi železniškimi koridorji, vzpostavljenimi na podlagi Uredbe (ES) št. 913/2010, pobudo NAIADES II za razvoj prometa po celinskih plovniških poteh, pomorskimi avtocestami in sistemi za upravljanje železniškega prometa ERTMS, kot tudi potreba po sodelovanju z zasebnimi in javnimi zainteresiranimi stranmi. Še vedno se zdi, da so za rešitev te težave na voljo instrumenti, kot je na primer uporaba delovnih skupin.

1.5 Ob upoštevanju vloge EESO kot vezi med institucijami EU in civilno družbo ter ob upoštevanju pobude za začetek participativnega dialoga s civilno družbo v zvezi z izvajanjem bele knjige o prometni politiki EU iz leta 2011 ⁽¹⁾ menimo, da bi sodelovanje predstavnika EESO pri delu posameznega foruma za koridorje prineslo dodano vrednost.

⁽¹⁾ UL C 299, 4.10.2012, str. 170.

1.6 S tega vidika je za EESO pomembno, da sistem upravljanja velja za razumljivega in preglednega. EESO verjame, da bodo sprejeti ustrezni ukrepi za zagotovitev doseganja tega pomembnega cilja, da se povečata zanimanje in podpora javnosti za izvajanje TEN-T.

1.7 EESO opozarja na temeljite in nepristranske predhodne projektne študije, ki tudi lahko igrajo pomembno vlogo pri vzpostavljanju okvira za pregleden dialog. Upoštevati bi bilo mogoče tudi potrebo po mehanizmu za reševanje sporov.

1.8 Vseeno EESO ugotavlja temeljne pomanjkljivosti glede učinkovitosti sistema upravljanja, ki je na vsaki točki odločanja popolnoma odvisen od soglasja držav članic in ki ne temelji na močnem sistemu pravnega izvrševanja v primerih, kadar se cilji iz smernic ali uredbe o instrumentu za povezovanje Evrope neustrezno izvajajo.

1.9 Glede na sistem upravljanja, ki ima značilnosti mehkega prava in temelji na soglasju držav članic in lastnikov infrastrukture, ki je nujni predpogoj za osnovne odločitve o razvoju infrastrukture in novogradnjo, je sofinanciranje EU še posebej pomembno. EESO meni, da je treba sofinanciranje s strani EU dosledno uporabljati kot sredstvo za doseganje sporazumov o gradnji in njihovo pravočasno izvedbo. Pri tem velja sklicevanje na točko 4.7 v nadaljevanju.

1.10 EESO poleg tega izraža zaskrbljenost zaradi majhnih proračunskih sredstev na ravni EU ter počasnosti in nejasnih obetov glede razvoja alternativnih mehanizmov financiranja, kot so projektne obveznice in javno-zasebna partnerstva.

2. Uvod

2.1 Evropski parlament in Svet sta decembra 2013 sprejela smernice in uredbo o instrumentu za povezovanje Evrope.

2.2 Smernice pomenijo nov okvir za vzpostavitev večmodalnega čezmejnega infrastrukturnega omrežja za spodbuditev z viri gospodarne in trajnostne mobilnosti ljudi in blaga v EU, da se izboljšata dostopnost in konkurenčnost Evropske unije v obdobju pred letom 2030/2050.

2.3 V uredbi o instrumentu za povezovanje Evrope je določeno sofinanciranje EU za projekte prometne infrastrukture in s tem povezane prednostne naloge za obdobje večletnega finančnega okvira 2014–2020.

2.4 Smernice in uredba o instrumentu za povezovanje Evrope so pomemben sestavni del izvajanja ciljev bele knjige o prometni politiki iz leta 2011.

2.5 Glavni cilji sporočila o vzpostavitvi jedrnega prometnega omrežja: koridorji jedrnega omrežja in instrument za povezovanje Evrope (COM (2013)940) (sporočilo) so naslednji:

- pojasniti, kako namerava Komisija podpreti izvajanje koridorjev jedrnega omrežja in njihove strukture upravljanja;
- zagotoviti informacije o razpoložljivih proračunskih sredstvih, razvoju instrumentov financiranja in prednostnih nalogah financiranja;
- zagotoviti smernice za prosilce/upravičence o vodenju projekta in pričakovanjih Komisije.

2.6 Komisija je kot dopolnilo k sporočilu objavila delovni dokument služb Komisije, v katerem je določena metodologija za načrtovanje jedrnih in celovitih omrežij, določenih v smernicah (SWD (2013)542).

3. Glavni elementi predloga

3.1 V sporočilu sta pojasnjena vloga in delovanje koridorjev jedrnega omrežja. Poleg tega je poudarjena vloga evropskih koordinatorjev in foruma za koridor, ki ga po možnosti dopolnjujejo delovne skupine, kot posvetovalnega telesa ter veznega člena med koordinatorjem in državami članicami EU, organi na vseh ravneh in drugimi zainteresiranimi stranmi.

3.2 Opisani sta vlogi koordinatorja in foruma pri pripravi delovnega načrta za vsak koridor do decembra 2014 kot tudi odločilna vloga zadevnih držav članic v procesu izvajanja, vključno s sestavo foruma in potrditvijo delovnega načrta. Delovni načrt naj bi bil revidiran leta 2017, sočasno z delovnim načrtom, ki ga bo oblikovala Komisija za izvajanje uredbe o instrumentu za povezovanje Evrope, ter leta 2023. V okviru delovnega načrta se bo analiziralo trenutno stanje koridorja, poleg tega pa bodo opredeljene potrebe, kot so ozka grla in težave v zvezi z interoperabilnostjo, vključno z upravnimi in podobnimi ovirami za optimalne in trajnostne storitve multimodalnega prometa, ter predlagane rešitve, vključno s financiranjem.

3.3 V sporočilu sta na kratko navedena tudi dva horizontalna koordinatorja, in sicer za pomorske avtoceste in za skupni signalizacijski sistem železniškega prometa (ERTMS).

3.4 V sporočilu je poudarjen tudi pomen sodelovanja med koridorji jedrnega omrežja in devetimi tovrstnimi železniškimi koridorji, vzpostavljenimi v skladu z Uredbo (ES) št. 913/2010, ki morajo biti zastopani v forumu za koridor jedrnega omrežja. Navedeni so tudi drugi projekti, v sporočilu pa je izraženo upanje, da bodo zainteresirane strani, vključene v te projekte, pripravljene sodelovati v forumih za koridorje ter prispevale k razvoju delovnega načrta za koridorje.

3.5 Pobuda Marco Polo se bo še naprej izvajala, vendar se bo financirala v skladu z opredelitvijo inovativnih in trajnostnih storitev tovrstnega prometa, ki so povezane s smernicami in se financirajo v okviru uredbe o instrumentu za povezovanje Evrope.

3.6 Preostanek sporočila obravnava financiranje prednostnih nalog v okviru uredbe o instrumentu za povezovanje Evrope, pri čemer je prednost namenjena projektom za koridorje (čezmejnimi povezavam, ozkim grlom in multimodalnemu prometu). Podan je tudi pregled prednostnih nalog financiranja, ki ne vključujejo koridorjev, vključno z manjšim zneskom za projekte celovitega omrežja.

3.7 V sporočilu so navedena načela upravljanja nepovratnih sredstev in glavna pričakovanja v zvezi s projekti. Navaja, da Komisija ohranja pravico do delnega financiranja projekta, če ta vsebuje elemente, ki ne spadajo v opredeljene prednostne naloge. Zamude ali slabo upravljanje projektov lahko vodijo v zmanjšanje ali prekinitev finančne pomoči in prerazporeditve sredstev. Intenzivnost financiranja za projekte znotraj najvišjih stopenj financiranja iz uredbe o instrumentu za povezovanje Evrope bo v veliki meri temeljila na analizah stroškov in koristi in na pomenu projektov glede na delovne načrte koridorjev.

3.8 Od skupnih 26,3 milijarde EUR za TEN-T za obdobje 2014–2020 je 11,3 milijarde EUR namenjenih za države, upravičene do financiranja iz Kohezijskega sklada. Znesek za države, upravičene do sredstev Kohezijskega sklada, bo v celoti namenjen vnaprej določenim projektom jedrnega omrežja v teh državah, kakor je opredeljeno v Prilogi I k uredbi o instrumentu za povezovanje Evrope. Dodelitev za posamezne države v obdobju 2014–2016 bo potekala v skladu z načeli Kohezijskega sklada. Intenzivnost financiranja bo višja od običajnih najvišjih stopenj financiranja za TEN-T, saj se bodo uporabljala načela Kohezijskega sklada. Načela upravljanja in vodenja pa bodo ostala enaka. Sprejeti bodo posebni ukrepi za podporo dejavnostim programa v državah, upravičenih do financiranja iz Kohezijskega sklada.

3.9 V sporočilu je kratek opis razvojnih načrtov in virov, namenjenih razvoju finančnih instrumentov. Znesek, namenjen za ta projekt, bo v veliki meri odvisen od uveljavitve teh instrumentov na trgu.

4. Splošne ugotovitve

4.1 EESO pozdravlja sporočilo kot dragoceno pomoč za zainteresirane strani, ki jim je razvoj omrežja TEN-T v interesu. Čeprav je njegova dodana vrednost verjetno največja za zainteresirane strani, ki se zanimajo za vnaprej določene projekte iz Priloge I k uredbi o instrumentu za povezovanje Evrope in ki sodelujejo pri koridorju jedrnega omrežja, pa je zanimivo tudi za druge akterje.

4.2 Sporočilo v številnih točkah presega besedilo smernic in uredbe o instrumentu za povezovanje Evrope ter izboljšuje možnosti za proaktivno ravnanje zainteresiranih strani ter za optimizacijo njihovega načrtovanja. EESO ugotavlja, da je številna vprašanja iz sporočila Odbor že obravnaval v svojih mnenjih o predlogu smernic ⁽²⁾ in v predlogu uredbe o instrumentu za povezovanje Evrope ⁽³⁾.

4.3 EESO meni, da je sporočilo dovolj kakovostno, da lahko služi kot koristno orodje za podporo izvajanju smernic TEN-T in za spodbuditev vzorcev vedenja, ki bodo izboljšali čezmejno sodelovanje med vpletenimi akterji ter sinergije med različnimi programi, navedenimi v sporočilu.

4.4 Vendar želi EESO podati nekatere pripombe za pojasnitev nekaterih vprašanj, da bi lahko sporočilo še bolj učinkovito služilo svojemu namenu.

4.5 Struktura upravljanja, ki zajema koordinatorja, forum za koridorje in delovne načrte vsakega koridorja jedrnega omrežja, lahko pospeši izvajanje koridorjev jedrnega omrežja in vnaprej določenih projektov v okviru teh koridorjev, kakor je predvideno. Zato je pomembno, da se vzpostavi struktura upravljanja in čim prej zagotoviti njeno delovanje. EESO zato pozdravlja prizadevanja iz sporočila za načrtovanje začetka delovanja sistema upravljanja in priprave delovnega načrta.

4.6 Vendar želi Odbor ob tem izraziti obžalovanje, ker je sistem upravljanja, ki je bil v začetku predlagan za koridorje jedrnega omrežja, nekoliko oslavljen v primerjavi s predlogom Komisije o smernicah (COM/2011/0650 final/2 – 2011/0294 (COD)). EESO meni, da je ključen ustrezen nadzor izvajanja.

4.7 Glede na te okoliščine EESO poudarja poseben pomen točno določenega načrtovanja gradnje, ki ga usklajujejo in o katerem so se dogovorili Evropska komisija, države članice in lastniki infrastrukture. To bo odločilen dejavnik izboljšanja omrežja TEN T. EESO meni, da bi morala biti ena glavnih nalog usklajevalcev pomagati pri teh postopkih usklajevanja ter zagotoviti, da bodo ti postopki vodili v zavezujoče sporazume in da se bodo ti sporazumi spoštovali. Financiranje EU bi se lahko uporabilo za sklepanje sporazumov in njihovo izvajanje.

4.8 Po drugi strani pa EESO pozdravlja določbe o sodelovanju z zasebnimi in javnimi zainteresiranimi stranmi v členu 50 smernic kot podlago za kulturo dialoga, o katerem govori tudi sporočilo ⁽⁴⁾. EESO poudarja, da je treba dialog, tudi s splošno javnostjo, vzpostaviti že v zgodnji fazi, da se zagotovi preglednost in vzpostavi zaupanje.

4.9 Kar zadeva ukrepe koordinatorja, EESO poudarja pomen njegovih obveznosti ter možnosti za reševanje težav in prispevek k napredku na področju zadevnega koridorja, ki so povezane z navedenim delovnim mestom. Koordinatorji imajo tudi pomembno odgovornost, da zagotovijo, da bo vsesplošno skladen razvoj koridorjev postal del razvoja enotnega, tehnično interoperabilnega, trajnostnega in produktivnega evropskega prometnega prostora. Pomemben predpogoj za to je, da se koordinatorju zagotovi ustrezno tajniško osebje.

⁽²⁾ UL C 143, 22.5.2012, str. 130.

⁽³⁾ UL C 143, 22.5.2012, str. 134.

⁽⁴⁾ UL C 299, 4.10.2012, str. 170.

4.10 EESO poudarja, da morajo biti tako zaradi verodostojnosti kot tudi za zagotavljanje čim večjega koristnega prispevka v forumu za koridorje zastopane vse skupine zainteresiranih strani, vključno z nacionalnimi, regionalnimi in lokalnimi organi, tržnimi akterji, zaposlenimi iz zadevnih sektorjev, socialnimi partnerji in uporabniki.

4.11 EESO poudarja pomen skladnosti med načrtovanjem v okviru delovnih načrtov koridorjev in večletnim delovnim načrtom, o katerem bo odločala Komisija v okviru uredbe o instrumentu za povezovanje Evrope. Vendar Odbor meni, da to ne bo problematično glede na skupne prednostne naloge iz sporočila in seznam vnaprej določenih projektov iz Priloge I k uredbi o instrumentu za povezovanje Evrope. Ker se zdi, da bodo zadevni načrti pripravljeni vzporedno, EESO poudarja pomen s tem povezanih navodil iz sporočila, in sicer na podlagi določb iz smernic in uredbe o instrumentu za povezovanje Evrope.

4.12 Odbor pozdravlja pomen, ki ga sporočilo upravičeno namenja usklajevanju med dejavnostmi koridorja ter tovrstnimi železniškimi koridorji (Uredba (EU) št. 913/2010), programom NAIADES II za celinske plovne poti (COM/2013/0623 final), pristaniško pobudo za izboljšanje učinkovitosti pristanišč (COM/2013/0295 final) ter projekti za trajnostni razvoj, da se prepreči podvajanje dela in ustvarijo sinergije. EESO poleg tega izraža obžalovanje, da za to usklajevanje ni nobenega sistema in nobene pravne določbe, z izjemo obveznosti iz smernic za sodelovanje med koridorjem jedrnega omrežja in tovrstnimi železniškimi koridorji, v katerih je tudi navedeno, da morajo biti ustrezni železniški koridorji zastopani v forumu za koridorje. EESO se sprašuje, ali morda ne bi bilo koristno, da se v forumu za koridorje zagotovi zastopnost vsaj drugih projektov ali programov, ki vključujejo projekte, pomembne za posamezen koridor. Primer enega od teh projektov je „Swiftly Green“, ki je čezmejni projekt vrste zelenega koridorja z geografskim položajem, ki ga uvršča v koridor jedrnega omrežja severnega Sredozemlja. Sporočilo namenja veliko pozornost pomorskim avtocestam, zato bi lahko enako veljalo tudi za tekoče projekte pomorskih avtocest na posameznem koridorju. Vendar EESO vztraja, da je treba upoštevati delo, ki se že izvaja, in čim bolj izkoristiti obstoječe infrastrukture.

4.13 Podobne težave, ki veljajo za različne vrste koridorjev ali projektov, se lahko pojavijo tudi v primeru križanja ali prekrivanja koridorjev jedrnega omrežja. EESO poudarja, da je treba poiskati načine za reševanje teh situacij na pregleden in gospodaren način.

4.14 EESO opozarja na inherentno dvojnost strukture upravljanja koridorjev in odločitev glede financiranja, ki jih sprejema Komisija glede na posebna merila in neodvisno od strukture upravljanja koridorjev. EESO s tega vidika pozdravlja izjavo iz sporočila, ki priznava pomen delovnih načrtov koridorjev z vidika odločitev o financiranju.

4.15 EESO sicer poudarja praktični in formalni pomen koridorjev jedrnega omrežja in njihove strukture upravljanja ter osredotočenost nanju v smislu upravnih virov in financiranja, vendar želi ponovno poudariti stališče, ki ga je že izrazil v mnenju o predlogu smernic, in sicer ali niso koridorji jedrnega omrežja dejansko tretja in najvišja kategorija v omrežju TEN-T⁽⁵⁾.

4.16 EESO se strinja s prednostnimi nalogami iz sporočila in ugotavlja, da je bila velika prednost dana železniškim povezavam in povezavam s pomorskimi avtocestami zlasti med otoki ali polotoki in kopnim kot tudi ukrepom za zmanjšanje ekološkega odtisa emisij toplogrednih plinov v prometu. EESO želi v zvezi s tem omeniti pomorske povezave čez Baltsko morje, v Severnem morju čez Biskajski zaliv ter med številnimi sredozemskimi pristanišči, ki vse pomenijo skrajšanje prometnih razdalj po kopnem in/ali razvoj kombiniranega prevoza.

4.17 EESO izraža zaskrbljenost zaradi neustreznosti razpoložljivih proračunskih sredstev EU in nejasnosti v zvezi možnostmi za razvoj alternativnih mehanizmov financiranja, vključno s projektnimi obveznicami in zasebno-javnimi partnerstvi.

⁽⁵⁾ UL C 143, 22.5.2012, str. 130.

5. Posebne ugotovitve

5.1 EESO ugotavlja, da vsota zneskov, ki se predlaga za sofinanciranje EU v zvezi s prednostnimi nalogami iz sporočila, presega vsoto, ki je na voljo za financiranje. V sporočilu nič ne kaže na to, da so bile upoštevane možnosti uporabe finančnih instrumentov ali do kakšne mere.

5.2 Sporočilo namenja veliko pozornost analizi stroškov in koristi kot orodju za oceno projekta. Kar zadeva projekte v državah, ki so upravičene do kohezijskih sredstev, se sporočilo sklicuje na posebno metodologijo, ki se uporablja za izračun stroškov in koristi pri uporabi kohezijskih sredstev. Za države, ki niso upravičene do kohezijskih sredstev, pa se sporočilo ne sklicuje na navedeno metodologijo, temveč na priznano metodologijo. EESO se sprašuje, ali ne bi bilo mogoče predlagati ene ali več priporočenih metodologij, na primer pri objavi razpisov za zbiranje predlogov. To lahko izboljša preglednost in ustvari enake konkurenčne pogoje. To bi pomenilo korak dlje od objave temeljnih načel za oceno stroškov in koristi ter evropske dodane vrednosti, kakor je določeno v členu 51 smernic.

5.3 EESO s tega vidika opozarja, da je treba pri preučevanju projektov upoštevati socialne, okoljske in gospodarske vidike v skladu s strategijo Evropa 2020. Pri tem je treba zagotoviti, da načrtovana infrastruktura ustreza dejanskim potrebam in da se bo ustrezno uporabljala.

5.4 Sporočilo zelo na kratko obravnava možnost večje uporabe inovativnih finančnih instrumentov za financiranje TEN-T, ki je predvidena v uredbi o instrumentu za povezovanje Evrope. Glavna obravnavana težava zadeva možno tržno uveljavitev, kar se zdi do zdaj nerešeno vprašanje. EESO je s tem seznanjen in se sklicuje na svoje ugotovitve iz zgoraj navedenih mnenj o predlogu smernic in o predlogu uredbe o instrumentu za povezovanje Evrope ter na mnenje o pobudi za projektne obveznice⁽⁶⁾. Odbor s tega vidika tudi opozarja, da je trg pozitivno sprejel projekte, ki so bili uvedeni v obdobju testiranja projektnih obveznic, prav tako pa opozarja na prihodnjo oceno tega poskusnega obdobja.

V Bruslju, 29. aprila 2014

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

⁽⁶⁾ UL C 143, 22.5.2012, str. 134.

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



Urad za publikacije Evropske unije
2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

SL