

# Uradni list

## Evropske unije

C 75



Slovenska izdaja

### Informacije in objave

Letnik 60

10. marec 2017

Vsebina

#### I Resolucije, priporočila in mnenja

##### MNENJA

##### Evropski ekonomsko-socialni odbor

##### 521. plenarno zasedanje EESO – 14. in 15. December 2016

|               |                                                                                                                                                                           |    |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2017/C 075/01 | Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Funkcionalna ekonomija (mnenje na lastno pobudo) . . . . .                                                                | 1  |
| 2017/C 075/02 | Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Spodbujanje inovativnih in hitro rastočih podjetij (mnenje na lastno pobudo) . . . . .                                    | 6  |
| 2017/C 075/03 | Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Ustrezen okvir za preglednost podjetij (mnenje na lastno pobudo) . . . . .                                                | 14 |
| 2017/C 075/04 | Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Glavni temeljni dejavniki, ki bodo vplivali na skupno kmetijsko politiko po letu 2020 (mnenje na lastno pobudo) . . . . . | 21 |
| 2017/C 075/05 | Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Vključitev „dregljajev“ v evropske politike (mnenje na lastno pobudo) . . . . .                                           | 28 |

#### III Pripravljalni akti

##### EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

##### 521. plenarno zasedanje EESO – 14. in 15. December 2016

|               |                                                                                                                                                                                                                                               |    |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2017/C 075/06 | Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Evropska agenda za sodelovalno gospodarstvo (COM(2016) 356 final) . . . . .         | 33 |
| 2017/C 075/07 | Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru – Letni program dela Unije za evropsko standardizacijo za leto 2017 (COM(2016) 357 final) . . . . . | 40 |

SL

|               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |    |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2017/C 075/08 | Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 1286/2014 Evropskega parlamenta in Sveta o dokumentih s ključnimi informacijami o paketnih naložbenih produktih za male vlagatelje in zavarovalnih naložbenih produktih v zvezi z datumom začetka njene uporabe (COM(2016) 709 final – 2016/0355 (COD)) . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 44 |
| 2017/C 075/09 | Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 345/2013 o evropskih skladih tveganega kapitala in Uredbe (EU) št. 346/2013 o evropskih skladih za socialno podjetništvo (COM(2016) 461 final) . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 48 |
| 2017/C 075/10 | Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 99/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o evropskem statističnem programu za obdobje 2013–2017 s podaljšanjem programa na obdobje 2018–2020 (COM(2016) 557 final – 2016/0265(COD)) . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 53 |
| 2017/C 075/11 | Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi uredb (EU) št. 1316/2013 in (EU) 2015/1017 v zvezi s podaljšanjem Evropskega sklada za strateške naložbe ter uvedbo tehničnih izboljšav za ta sklad in Evropsko svetovialno vozlišče za naložbe (COM(2016) 597 final – 2016/0276 (COD)) . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 57 |
| 2017/C 075/12 | Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu – Vmesni pregled/revizija večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020 – Proračun EU, usmerjen v rezultate (COM(2016) 603 final) – Predlog uredbe Sveta o spremembi Uredbe (EU, Euratom) št. 1311/2013 o večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020 (COM(2016) 604 final – 2016/0283 (APP)) – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, in spremembi Uredbe (ES) št. 2012/2002, uredb (EU) št. 1296/2013, (EU) št. 1301/2013, (EU) št. 1303/2013, EU št. 1304/2013, (EU) št. 1305/2013, (EU) št. 1306/2013, (EU) št. 1307/2013, (EU) št. 1308/2013, (EU) št. 1309/2013, (EU) št. 1316/2013, (EU) št. 223/2014, (EU) št. 283/2014, (EU) št. 652/2014 Evropskega parlamenta in Sveta ter Sklepa št. 541/2014/EU Evropskega parlamenta in Sveta (COM(2016) 605 final – 2016/0282 (COD)) . . . . . | 63 |
| 2017/C 075/13 | Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog direktive Sveta o spremembi Direktive (EU) 2016/1164 v zvezi s hibridnimi neskladji s tretjimi državami (COM(2016) 687 final – 2016/0339 (CNS)) . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 70 |
| 2017/C 075/14 | Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namene visoko usposobljene zaposlitve (COM(2016) 378 final – 2016/0176 (COD)) . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 75 |
| 2017/C 075/15 | Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev (COM(2016) 128 final – 2016/0070 (COD)) . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 81 |
| 2017/C 075/16 | Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (prenovitev) (COM(2016) 465 final) – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite ter spremembi Direktive Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (COM(2016) 466 final) – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi skupnega postopka za mednarodno zaščito v Uniji in razveljavitvi Direktive 2013/32/EU (COM(2016) 467 final) . . . . .                                                                                                                       | 97 |

|               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |     |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2017/C 075/17 | Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vključitvi emisij toplogrednih plinov in odvzemov zaradi rabe zemljišč, spremembe rabe zemljišč in gozdarstva v okvir podnebne in energetske politike do leta 2030 ter spremembi Uredbe (EU) št. 525/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o mehanizmu za spremljanje emisij toplogrednih plinov in poročanje o njih ter za sporočanje drugih informacij v zvezi s podnebnimi spremembami (COM(2016) 479 <i>final</i> – 2016/0230(COD)) – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o zavezujočem letnem zmanjšanju emisij toplogrednih plinov v državah članicah v obdobju 2021–2030 za trdno energetska unijo in izpolnitev zavez iz Pariškega sporazuma ter o spremembi Uredbe (EU) št. 525/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o mehanizmu za spremljanje emisij toplogrednih plinov in poročanje o njih ter za sporočanje drugih informacij v zvezi s podnebnimi spremembami (COM(2016) 482 <i>final</i> – 2016/0231 (COD)) | 103 |
| 2017/C 075/18 | Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi večletnega načrta za pridnene staleže v Severnem morju in ribištvo, ki izkorišča te staleže, ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 676/2007 in Uredbe Sveta (ES) št. 1342/2008 (COM(2016) 493 <i>final</i> – 2016/0238 (COD))                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 109 |
| 2017/C 075/19 | Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sveženj o letalskem prometu II, ki vsebuje Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih pravilih na področju civilnega letalstva in ustanovitvi Agencije Evropske unije za varnost v letalstvu ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 216/2008 Evropskega parlamenta in Sveta (COM(2015) 613 <i>final</i> – 2015/0277 (COD)) in Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu – Evropski letalski varnostni program – (COM(2015) 599 <i>final</i> )                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 111 |
| 2017/C 075/20 | Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Spletne platforme in enotni digitalni trg: priložnosti in izzivi za Evropo (COM(2016) 288 <i>final</i> )                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 119 |
| 2017/C 075/21 | Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Krepitev odpornosti evropskega sistema kibernetske varnosti ter spodbujanje konkurenčne in inovativne industrije kibernetske varnosti (COM(2016) 410 <i>final</i> )                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 124 |
| 2017/C 075/22 | Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Okrepitev dvostranskih trgovinskih odnosov med EU in Turčijo ter posodobitev carinske unije                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 129 |
| 2017/C 075/23 | Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Dostojno življenje: od odvisnosti od pomoči do samozadostnosti (COM(2016) 234 <i>final</i> )                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 138 |
| 2017/C 075/24 | Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Celostna politika Evropske unije za Arktiko (JOIN (2016) 21 <i>final</i> )                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 144 |



## I

*(Resolucije, priporočila in mnenja)*

## MNENJA

## EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

521. PLENARNO ZASEDANJE EESO – 14. IN 15. DECEMBER 2016

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Funkcionalna ekonomija****(mnenje na lastno pobudo)**

(2017/C 075/01)

Poročevalec: **Thierry LIBAERT**

|                                               |                                                           |
|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| Pravna podlaga                                | člen 29(2) poslovnika<br>mnenje na lastno pobudo          |
| Sklep plenarne skupščine                      | 21. 1. 2016                                               |
| Pristojnost                                   | strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo |
| Datum sprejetja mnenja strokovne skupine      | 4. 10. 2016                                               |
| Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju | 15. 12. 2016                                              |
| Plenarno zasedanje št.                        | 521                                                       |
| Rezultat glasovanja<br>(za/proti/vzdržani)    | 169/0/3                                                   |

**1. Sklepi in priporočila**

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) se v tem mnenju zavzema za to, da družba začne gospodarski prehod iz faze čezmernega izkoriščanja in tratenja virov v bolj trajnostno fazo, kjer bo bolj cenjena kakovost kot količina, z večjo zaposlenostjo. EESO ponavlja svojo željo, da Evropa prevzame pobudo na področju inovativnih novih oblik gospodarstva.

1.2 EESO meni, da je treba funkcionalno ekonomijo podpreti, saj omogoča odziv na vse ali nekaj naštetih izzivov. Ni namenjena sama sebi, ampak je sredstvo, ki služi novim ciljem modela potrošnje.

1.3 Ker domnevne prednosti funkcionalne ekonomije na gospodarskem, okoljskem in družbenem področju spremljajo precejšnja negotovost in številne neznanke, bi bilo treba opraviti podrobno oceno vrst proizvodov in storitev, da bi lahko opredelili prednosti in po potrebi določili pogoje, ki jih je treba spoštovati za to, da bi izvajanje funkcionalne ekonomije dejansko prineslo koristi.

1.4 Nato bi bilo treba spodbujati označevanje (okoljskih, družbenih, gospodarskih itd.) učinkov proizvoda ali storitev, pridobljenih z dejavnostjo funkcionalne ekonomije, torej „dostopa“ ali „uporabe“ namesto „lastništva“. Na podlagi takšnega označevanja bo potrošnik lahko razmislil, ali se je bolje odločiti za nakup določenega proizvoda ali storitve, ter sprejel utemeljene odločitve. Zato je bistveno, da so informacije, ki jih posredujejo podjetja, kakovostne in verodostojne. Treba je torej opredeliti organe in mehanizme, ki bodo v očeh potrošnikov za to jamčili.

1.5 EESO priporoča, da države članice in zainteresirane strani spodbujajo odgovorno potrošnjo, predvsem med procesom šolanja, in pri tem poudarijo funkcionalno ekonomijo. Ta bi lahko s pametno uporabo pripomogla k premagovanju številnih izzivov, povezanih s sedanjo potrošnjo.

1.6 Bolj na splošno EESO priporoča pospešitev raziskav in dosežkov glede novih metod proizvodnje in potrošnje v povezavi s funkcionalno ekonomijo:

- okoljsko primerna zasnova proizvodov, s katero je mogoče že na začetku zagotoviti trajnostno uporabo virov in upoštevati okoljski vpliv dobrin skozi njihovo celotno življenjsko dobo. Funkcionalna ekonomija lahko prinese novo zasnovo proizvodov, ki jih je mogoče bolje popravljati, prilagajati itd.;
- krožno gospodarstvo, v povezavi z mnenjem EESO o svežnju o krožnem gospodarstvu <sup>(1)</sup>, katerega namen je pristop „od zibelke do zibelke“, da se torej odpadki enega podjetja spremenijo v vir za druge. Funkcionalna ekonomija bi lahko omogočila boljše izkoriščanje soproizvodov in zunanjih učinkov nekaterih proizvodov za proizvodnjo drugih;
- sodelovalno gospodarstvo, obravnavano v mnenju EESO z dne 21. januarja 2014 <sup>(2)</sup>, ki se v svojih teoretičnih temeljih opira na funkcionalno ekonomijo. Razvoj teh oblik izmenjave lahko skupaj pod določenimi pogoji okrepi koristi funkcionalne ekonomije, zlasti na okoljskem področju;
- gospodarstvo skupnega dobrega, v povezavi z mnenjem EESO z dne 17. septembra 2015 <sup>(3)</sup>.
- ekonomija delitve, ki ji je bilo posvečeno posebno mnenje EESO z dne 13. maja 2016 <sup>(4)</sup>.

1.7 Evropski zakonodajni sveženj bi lahko omogočil strukturirati ponudbo funkcionalne ekonomije, zlasti v povezavi z novimi vprašanji glede potrošnje, kot so sodelovalna potrošnja, zastaranje, seznanjenost potrošnikov s temi modeli, ter pravni in davčni režim, ki je bolj naklonjen inovativnim podjetjem.

1.8 Uvedba funkcionalne ekonomije v mestih in regijah omogoča odzivanje na nove izzive trajnostnega razvoja območij, to pa s preizkušanjem novih ekonomskih modelov. Funkcionalna ekonomija lahko pomaga izkoristiti adute različnih območij, izstopiti iz standardizacije in množične proizvodnje, ki je delno kriva za razočaranje nad sedanjo potrošnjo, ter upoštevati vse zunanje učinke proizvodnega sistema. Poleg tega so mesta zaradi svoje goste naseljenosti, ki spodbuja vzajemno delovanje, med najbolj primernimi območji za razvoj rešitev funkcionalne ekonomije.

1.9 Da bi se lahko ustrezno odzvali na ta temeljni prehod v novi ekonomski model, ki ima pomembne in sistemske posledice na številnih področjih, se priporoča oblikovanje nove stalne horizontalne strukture v EESO, ki bo analizirala nadaljnji razvoj dogodkov.

1.10 V času, ko dobrih primerov še ni veliko in niso vedno deležni pozornosti, ki si je zaslužijo, bi bila koristna platforma za izmenjavo, ki bi poskrbela za večjo prepoznavnost pobud funkcionalne ekonomije na evropski ravni. Takšna platforma bi se lahko vključila v projekt evropske platforme za krožno gospodarstvo, ki ga je EESO podprl pri sprejetju mnenja o svežnju o krožnem gospodarstvu, ki ga je predstavila Evropska komisija.

1.11 Funkcionalna ekonomija lahko omogoči prestrukturiranje različnih vrednosti, ki sestavljajo vrednost dobrine. Tako bi v okviru funkcionalne ekonomije morale nekako sobivati vrednosti uporabe, pa tudi vrednost dela.

1.12 Bistveno bo pojasniti in poenostaviti zavarovalna vprašanja, povezana z modeli funkcionalne ekonomije: končnemu porabniku jih bo treba v okviru razvoja nove ponudbe funkcionalne ekonomije jasno predstaviti.

<sup>(1)</sup> UL C 264, 20.7.2016, str. 98.

<sup>(2)</sup> UL C 177, 11.6.2014, str. 1.

<sup>(3)</sup> UL C 13, 15.1.2016, str. 26.

<sup>(4)</sup> UL C 303, 19.8.2016, str. 36.

## 2. Opredelitev in vsebina: od lastništva do uporabe

2.1 Funkcionalna ekonomija temelji na uporabi proizvodov in ne na njihovem posedovanju. Gre pa za več kot zgolj dopolnitev „proizvoda“ s „storitvijo“: funkcionalna ekonomija vključuje vse spremembe porabe in pri tem v večji meri upošteva končnega uporabnika in z viri bolj gospodarne poslovne modele, celo tako, da se ustvarja del dobička tudi za lokalna območja. V skladu s tem pristopom podjetja ne prodajajo proizvoda, temveč njegovo funkcijo, ki jo zaračunajo na podlagi uporabe proizvoda. Proizvajalcem je zato v interesu, da v okviru svojega poslovnega modela razvijejo kakovostne objekte, ki jih je mogoče popravljati in zlahka vzdrževati, ter prilagodijo proizvodno verigo in logistiko.

2.1.1 Osnovni ekonomski vzorec je torej ta, da vrednost izhaja iz koristi, ki jo prinaša uporaba (vrednost uporabe), pa tudi iz same dobrine oziroma storitve ali iz tega, kako drugi gledajo nanjo (vrednost iz dela ali vrednost za zamenjavo).

2.1.2 V tradicionalnem gospodarskem sistemu proizvajalci ustvarjajo vrednost, potrošniki pa jo s porabo uničijo. V funkcionalni ekonomiji se morajo interesi obeh strani združiti, uskladiti, da bi vsak to vrednost ohranjal in celo ustvarjal. V sedanji digitalni revoluciji sta proizvodnja in izkoriščanje podatkov, ki se proizvedejo z uporabo in njenim poznavanjem, primer takšnega novega vira in vrednosti, ki jo ustvarita obe strani.

2.1.3 Nov razvoj glede trenutno zgolj teoretičnega pojma „proizvajalec-potrošnik“ (neologizma, ki povezuje v preteklosti ločeni vlogi proizvajalca in potrošnika) ponazarja spreminjanje zgolj linearnih ali vertikalnih gospodarskih odnosov v bolj prepletene ali horizontalne sheme ali organizacije.

2.1.4 Funkcionalna ekonomija lahko spodbudi dematerializacijo ekonomije, pri čemer se vsi stroški vključijo v končno ceno. Pospešiti bi morala ločevanje med gospodarsko dejavnostjo in okoljskim učinkom.

2.2 Dve šoli mišljenja ponujata dva bolj ali manj izdelana modela izvajanja koncepta funkcionalne ekonomije. Prva se osredotoča na uporabo pri ponudbi storitev in se navezuje na splošno idejo storitvenega gospodarstva. Na novo razmišlja o lastniških odnosih, vendar pa se ne sprašuje o proizvodih. Druga se osredotoča na zunanje vidike funkcionalne ekonomije, ki omogočajo opredelitev novih rešitev, kjer prodaja dobrin ali storitev velja za povezano celoto (obravnavava vprašanja dela ali proizvodnje nematerialnih virov, tudi lokalne vire) in kjer je potrošnik del zamišljene rešitve.

2.3 EESO podpira uravnotežen pristop. Ne gre za to, da se enotno podpira funkcionalna ekonomija, ampak da se jo podpre pod pogojem, da prinaša odgovor na nove napovedane izzive.

## 3. Izzivi

3.1 Funkcionalna ekonomija je zanimiva, saj vsaj teoretično – ali pod določenimi pogoji – omogoča odziv na večplastne izzive, povezane s sodobno potrošnjo: na gospodarskem, družbenem, okoljskem in kulturnem področju.

3.2 S celostnim pristopom lahko, zlasti na lokalni ravni, ustvari dodatno korist ali pozitivne zunanje učinke. Tako lahko na primer lokalne oblasti s kooperacijskimi in horizontalnimi načini dela v storitve javne razsvetljave vključijo vidike, kot so ekonomski učinek, varnost javnih površin pa tudi zmanjšanje svetlobnega onesnaževanja in porabe energije. Bolj kot optimizacija posameznega parametra je povezovanje različnih ciljev tisto, kar omogoča odziv na večplastne izzive in obvladovanje stroškov.

3.2.1 Ker naložbe postanejo vzajemne, je funkcionalna ekonomija lahko sredstvo za spodbujanje inovacij za trajnostni razvoj, zlasti pa čistih ali zelenih tehnoloških inovacij. Te pogosto zahtevajo več kapitala kot klasične rešitve, ta ekonomski model pa omogoča njihovo širitev prek potrošnikov, ki individualno sicer ne bi imeli dovolj finančnih sredstev. Uporabniki lahko na primer s pogodbo o energetske učinkovitosti za majhen mesečni znesek dobijo na voljo včasih drage tehnologije in storitve, ki zagotavljajo prihranek energije.

3.3 Okoljsko gledano sedanji načini potrošnje, ki temeljijo na osebni lastnini, pomenijo preslabo uporabo dobrin in s tem precejšnje tratenje naravnih virov (npr. avtomobil se danes 95 % časa ne uporablja in v mestih se v avtomobilu v povprečju naenkrat prevaža le nekaj več kot ena oseba (1,2 osebe)).

3.3.1 S kupovanjem storitev mobilnosti (sedež za določeno število kilometrov, vozilo za določen čas in določeno število kilometrov ipd.) se lahko uporaba teh virov poveča. Funkcionalna ekonomija lahko torej poveča intenzivnost uporabe številnih potrošniških dobrin, hkrati pa ustvari več vrednosti za manjši okoljski odtis.

3.3.2 Določitev cen storitev funkcionalne ekonomije, v katere so vključeni vsi stroški proizvoda in storitev in ne zgolj mejni stroški, omogoča, da se uporabniki bolje zavedajo dejanskih stroškov. Gre za cenovni signal, ki je bližje dejanskim stroškom proizvodnje in spodbudi bolj odgovorno ravnanje (na primer: ko uporabnik kupi eno uro souporabe avtomobila, plača tudi amortizacijo vozila, zavarovanje, parkiranje, gorivo itd., torej sorazmerni delež vseh stroškov skupaj. Potrošnik si bo tako bolj prizadeval za razumno uporabo tega vozila, v nasprotju z „lastniško“ uporabo, kjer se običajno za strošek uporabe smatra samo gorivo.).

3.4 S socialnega vidika lahko funkcionalna ekonomija z zmanjšanjem stroškov dostopa do proizvoda ali storitve (z vzajemnostjo skupinske naložbe ali z omejitvijo stroška želene uporabe na sam strošek dostopa) večjemu številu potrošnikov omogoči storitve, da katerih do tedaj niso mogli priti. Ključno vprašanje – z ekonomskega, pravnega in zavarovalnega vidika – je torej identiteta vlagatelja in imetnika kapitala, ki se ga da na razpolago uporabnikom. To vprašanje bo verjetno predstavljalo velike izzive za novo zakonodajo, ki jo je treba pripraviti.

3.4.1 Socialna vprašanja so številna in podobno kot okoljske izzive jih je treba skrbno raziskati, da bi se lahko odločili o primernosti funkcionalne ekonomije na tem področju, zlasti pa določili pogoje njene uporabe za napredek družbe.

3.5 Sprememba vzorca, ki pomeni prehod z „lastništva“ na „dostop“, ni brez posledic. Gre za preobrat z modela potrošnje, ki temelji na razkazovanju in želji po posnemanju drugih, na bolj zmerno potrošnjo, ki je ne vodi toliko občutek prisile in je vsaj manj odvisna od lastništva materialnih dobrin.

3.6 Z digitalizacijo bi se lahko obseg funkcionalne ekonomije razširil iz izključnega, prvotnega področja odnosov med podjetji. Z zmanjšanjem stroškov razširjanja in vzpostavljanja lahko digitalne rešitve vsem posameznikom zagotovijo rešitve funkcionalne ekonomije na zelo različnih področjih (glasba, mobilnost, oprema, bivališča itd.). S tega vidika je treba za to, da bi spodbudili sožitje s sedanjim ekonomskim modelom, razmisliti o prilagojenem fiskalnem in regulativnem okviru in ga naglo uveljaviti.

3.7 Nedavno delo in izkušnje kažejo, da prakse funkcionalne ekonomije uspejo in se uveljavijo, če s svojimi rešitvami izboljšajo doživetje uporabnika in kakovost življenja potrošnika, ne pa toliko zaradi izključno gospodarskih ali okoljskih meril. To dokazujeta primer souporabe avtomobila, ki je omogočila rešitev ključnega vprašanja parkiranja v središču mesta, in primer pretočnega prenosa (angl. *streaming*), saj daje možnost skoraj takojšnjega dostopa do zelo obsežnega kataloga.

#### 4. Ovire in omejitve

4.1 Funkcionalna ekonomija lahko v nekaterih primerih povzroči pospešitev ritma porabe in obnavljanja proizvodov. Pri mobilni telefoniji ali prodaji vozil v dolgoročen najem ni čisto gotovo, da ti modeli (običajno dolgoročni najem z možnostjo nakupa) prispevajo k podaljšanju življenjske dobe proizvodov ali njihovem boljšemu recikliranju ob koncu življenja.

4.2 Pri izvajanju konkretnih primerov so najbolj znane velike industrijske skupine, svojo vlogo v utrjevanju in razširjanju funkcionalne ekonomije v družbi pa imajo tudi bolj tradicionalni sektorji, kot je kmetijstvo, na primer prek skupinskih nakupov, ter zagonska podjetja. Kot kaže, znajo tudi mala in srednja podjetja najti nove rešitve za svoje stranke v okviru tega koncepta in njegovega izvajanja. Tudi različne strukture, kot so zadruge, utegnejo biti naklonjene bolj horizontalnim načinom upravljanja, kjer je uporabnik polno udeležen.

4.3 Z zmanjšanjem stroškov dostopa do proizvoda ali storitve je lahko funkcionalna ekonomija adut za državljane z nizkimi prihodki, saj omogoča določeno prožnost in prilagodljivost pri dostopu do storitev in proizvodov. Hkrati pa lahko poveča ranljivost teh državljanov z nizkimi prihodki, če ne bodo več zmogli plačevati pravice do dostopa do določene storitve, njene uporabe ali naročnine zanjo. S tega stališča in v času vse večje negotovosti v številnih evropskih državah se lastnina lahko zdi boljša možnost, ki ljudem v negotovih razmerah daje več varnosti. Poleg tega neenakopravnost glede dostopa do nekaterih dobrin in storitev ni samo vprašanje ekonomskega kapitala (finančnih virov), ampak tudi kulturnega ali izobraževalnega kapitala (socialno okolje, usposabljanje).

4.4 S socialnega vidika bi lahko potrošnik, torej državljan, zaradi funkcionalne ekonomije postal še bolj odvisen od gospodarskih organizacij ali določenega tehničnega in ekonomskega sistema. Po sklenitvi naročnine za določeno storitev je proizvod, dan na voljo, težko ali celo nemogoče popravljati, spreminjati ali prilagajati. Funkcionalna ekonomija lahko torej okrepi zunanjo odvisnost, če pri storitvah uporabniki niso v zadostni meri vključeni v razvoj proizvodov in rešitev. Poiskati in spodbujati bi bilo treba ekonomske modele in modele upravljanja, ki so naklonjeni avtonomiji potrošnikov (pri odločitvah, vedenju in navadah).

4.5 Digitalizacija bi lahko omogočila razširitev uporabe funkcionalne ekonomije na vse potrošnike, vendar se z njo postavlja tudi vrsta vprašanj: prisvajanje vrednosti s strani določenih platform, optimizacija davkov ali izogibanje plačevanju davkov, spoštovanje zasebnosti (zlasti pri uporabi zbranih podatkov), ekonomska koncentracija (monopol platform) in vprašanja, povezana z delom (omenjena v točki 1.6).

4.6 Glede na vse te ovire in omejitve zgolj prehod na „storitveno gospodarstvo“ funkcionalne ekonomije ne more zavarovati pred vsemi temi tveganji. Premagati bi jih bilo moč z bolj celovitim pristopom funkcionalne ekonomije, ki obravnava vprašanja upravljanja podjetja, dela in lokalnih povezav, potrošnik pa se upošteva že pri zasnovi storitve in skozi ves življenjski cikel proizvoda.

4.7 Pri več naštetih vprašanjih in zlasti glede konkurence ali spoštovanja zasebnosti je zagotovo potrebno pravno ukrepanje.

## 5. Za evropsko dinamiko funkcionalne ekonomije

5.1 Razlogov, zakaj bi morala Evropska unija obravnavati tematiko funkcionalne ekonomije, je več: so okoljske, socialne, kulturne pa tudi gospodarske narave. Poleg tega so v okviru tega razmisleka pomembni tudi digitalni izzivi ter splošna povezava z novimi ekonomskimi modeli, kot so sodelovalno gospodarstvo, krožno gospodarstvo ipd., zlasti zaradi hitrosti sprememb, ki jih prinašajo.

5.2 V Evropi se funkcionalna ekonomija pojavlja kot sredstvo, s katerim lahko podjetja poustvarjajo dodano vrednost in spodbujajo delovno intenzivne rešitve (zlasti v poznejši fazi, na področju vzdrževanja, popravil ipd., a tudi v zgodnji fazi priprave inovativnih ekonomskih modelov in zasnove s tem povezanih storitev) ter za povečanje konkurenčnosti določenih sektorjev. Namesto standardizirane in neprilagojene proizvodnje bi z razvojem storitev, ki so optimalno prilagojene potrebam potrošnikov, lahko pripomogla k povrnitvi zaupanja med podjetji in potrošniki ter potrošnji dala nov smisel.

5.3 Inovacijske službe velikih podjetij, lokalni organi in mnogi strokovnjaki se zavzemajo za promocijo funkcionalne ekonomije, zato je medlost evropskega odziva presenetljiva. Čeprav je funkcionalna ekonomija v središču krožnega gospodarstva, v nedavnem poročilu Komisije na to temo z naslovom „Zaprtje zanke“ sploh ni omenjena.

5.3.1 Kljub negotovostim in omejitvam je funkcionalna ekonomija v sedanjih negotovih političnih in gospodarskih razmerah v Evropi priložnost, da Evropa izkoristi in razvije znanje in spretnosti številnih akterjev.

V Bruslju, 15. decembra 2016

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Georges DASSIS

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Spodbujanje inovativnih in hitro rastočih podjetij****(mnenje na lastno pobudo)**

(2017/C 075/02)

Poročevalec: **Antonio GARCÍA DEL RIEGO**

|                                               |                                                                                      |
|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| Sklep plenarne skupščine                      | 21. 1. 2016                                                                          |
| Pravna podlaga                                | člen 29(2) poslovnika<br>mnenje na lastno pobudo                                     |
| Pristojnost                                   | strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo |
| Datum sprejetja mnenja strokovne skupine      | 29. 11. 2016                                                                         |
| Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju | 14. 12. 2016                                                                         |
| Plenarno zasedanje št.                        | 521                                                                                  |
| Rezultat glasovanja<br>(za/proti/vzdržani)    | 220/1/8                                                                              |

**1. Sklepi in priporočila**

1.1 EESO spodbuja Komisijo, naj nadaljuje s prizadevanji za oblikovanje predlogov politik, s katerimi bi pospešili ustanavljanje inovativnih in hitro rastočih podjetij, ter priporoča, naj te pobude izvaja, vodi in usklajuje ena enota, odgovorna za ocenjevanje, spremljanje in doseganje sinergij med inovativnimi politikami različnih generalnih direktorátov. S temi predlogi politik bi morali okrepiti enotni trg ter grozde in ekosisteme, v katerih se ustanavljajo inovativna zagonska podjetja, razviti lastniški kapital evropskih kapitalskih trgov, spodbuditi akademski načrt s poudarkom na delovnih mestih za prihodnost ter čim bolj zmanjšati stroške in nepotrebno birokracijo pri ustanavljanju novega podjetja.

1.1.1 Komisija bi morala nadaljevati delo, povezano z izvrševanjem veljavnih pravil na enotnem trgu: dolgoročni projekti usklajevanja, na primer na področjih računovodskih standardov in standardov insolventnosti, samodejno priznavanje poklicnih kvalifikacij in izobrazbe, pospešeno izvajanje strategije za enotni digitalni trg in celovito izvajanje pobude za unijo kapitalskih trgov<sup>(1)</sup> bi veliko pripomogli k temu, da bi EU izkoristila vse možnosti resničnega enotnega trga. Enostavna in učinkovita pogodbená čezmejna pravila bi morala spodbuditi čezmejno elektronsko poslovanje in zmanjšati pravno razdrobljenost potrošniške zakonodaje ter stroške usklajevanja za podjetja.

1.1.2 Lastniško financiranje za podporo zagonskim podjetjem v fazi razvoja je treba še razširiti. Med drugim to pomeni bolj nevtralen davčni sistem, ki dolžniško in lastniško financiranje obravnava enako, tako da omogoča odbitek tako plačil obresti kot tudi izplačil dividend<sup>(2)</sup>. Zagonska podjetja bi morala imeti možnost uporabe svežnjev z „delniško opcijo“, da bi privabila in zadržala talente.

<sup>(1)</sup> EESO je podprl pobude za unijo kapitalskih trgov v mnenjih o akcijskem načrtu o oblikovanju unije kapitalskih trgov (UL C 133, 14.4.2016, str. 17), listinjenju (UL C 82, 3.3.2016, str. 1) in prospektu (UL C 177, 18.5.2016, str. 9).

<sup>(2)</sup> EESO vztrajno poziva k ukrepom za odpravo davčnih spodbud v davčnih sistemih, glej npr. mnenje o financiranju podjetij in alternativnih mehanizmih financiranja (UL C 451, 16.12.2014, str. 20).

1.1.3 Ustvariti in spodbujati bi bilo treba kulturo lastniškega kapitala, tudi z izobraževalnimi in nezakonodajnimi pobudami. Evropski finančni sistem mora razviti likvidnostne naložbene produkte, ki ustrezajo malim vlagateljem, da bi jih spodbudili k vlaganju v inovativna mala podjetja.

1.1.4 Prav tako je nujno odpraviti odvečno birokracijo in zmanjšati čezmerno prenašanje zakonodaje, da bi čim bolj zmanjšali upravna bremena in preprečili, da bi se podjetnikom povzročalo nepotrebne stroške in izgubo časa.

1.1.5 Z novimi političnimi ukrepi, s katerimi bo EU postala privlačna za talente, je treba v vseh državah članicah okrepiti in pospešiti razvoj novih vrst sodelovanja med univerzami in poslovnim svetom, tako z velikimi kot manjšimi podjetji.

1.1.5.1 EESO spodbuja Komisijo, naj odpravi vse pravne ovire za izmenjavo študentov in mladih podjetnikov<sup>(3)</sup>, na primer z oblikovanjem programa Erasmus za mlade podjetnike.

1.1.5.2 Za večjo seznanjenost z obetavnimi podjetji EESO priporoča oblikovanje podatkovne zbirke s pomočjo platforme, ki bi bila del Evropskega svetovalnega vozlišča za naložbe (EIAH) in Evropskega portala naložbenih projektov (EIPP)<sup>(4)</sup>. V to bi bila vključena evropska hitro rastoča podjetja iz različnih sektorjev, ki bi bila izbrana na podlagi objektivnih in transparentnih meril in bi jih bilo mogoče primerjati z drugimi podjetji in merili.

1.1.6 EESO meni, da lahko z izmenjavo in ocenjevanjem dobrih praks dobimo dragocen vpogled za eksperimentiranje z novimi politikami<sup>(5)</sup>.

1.2 Evropski investicijski sklad (EIF) in Evropsko investicijsko banko (EIB) pozivamo k podpiranju inovativnih podjetij s posebnim tveganjem in začetnim kapitalom, da bi olajšali prenos tehnologije z univerz in raziskovalnih središč. To bi bilo lahko v obliki jamstev za prva posojila, s čimer bi odpravili začetne pomisleke v zvezi z zasebnim financiranjem.

1.3 Evropski sklad za strateške naložbe (EFSD), sklad 21 milijard EUR iz jamstev EU in kapitala Evropske investicijske banke, bi moral imeti ključno vlogo pri pomoči inovativnim projektom pri širitvi in vstopanju na trg. Poleg tega bi lahko bil EFSD model za prihodnje proračune EU s premikom s tradicionalnega modela financiranja projektov na podlagi nepovratnih sredstev na učinkovitejši model na podlagi naložb, pri čemer bi se „množično“ zbirala sredstva za projekt. S skladom EFSD so se uspešno financirala relativno tvegana področja, ki bi jih lahko drugače mimogrede spregledali<sup>(6)</sup>.

1.4 EESO poziva k oblikovanju obsežnejše palete naložb, da bi spodbudili naložbe v fazi rasti, vključno z „asimetričnimi skladi“ z različnim donosom za različne vrste vlagateljev in alternativnimi metodami financiranja, kot je množično financiranje (*crowdfunding*)<sup>(7)</sup>. Upoštevati bi bilo treba tudi nastajanje podtrgov, da bi evropskim MSP olajšali dostop do trga.

1.5 Komisija bi morala obravnavati razlike med zakonodajo EU in ZDA glede obravnave naložb v programsko opremo in odpraviti zakonodajne ovire, ki evropskemu finančnemu sektorju onemogočajo naložbe v digitalni razvoj.

## 2. Pregled trenutnega stanja

2.1 Mala in srednja podjetja (MSP) so eden ključnih elementov evropskega gospodarstva, saj bistveno prispevajo k ustvarjanju delovnih mest in gospodarski rasti<sup>(8)</sup>.

<sup>(3)</sup> Glej mnenje EESO o angažiranih univerzah, ki oblikujejo Evropo (UL C 71, 24.2.2016, str. 11).

<sup>(4)</sup> Evropsko svetovalno vozlišče za naložbe: <http://www.eib.org/eah/index.htm>.

Informacije o Evropskem portalu naložbenih projektov: <https://ec.europa.eu/eipp/desktop/en/index.html>.

<sup>(5)</sup> Glej točko 4.

<sup>(6)</sup> European Digital Forum, *From Start-up to Scale-up: Growing Europe's Digital Economy*, Sergey Filippov in Paul Hofheinz, 2016, str. 3–5.

<sup>(7)</sup> Prav tam, str. 5.

<sup>(8)</sup> Opredelitev MSP, ki se uporablja v EU (UL L 124, 20.5.2003, str. 36).

2.1.1 Leta 2015 je več kot 22,3 milijona MSP v Evropski uniji predstavljalo 99,8 % vseh nefinančnih podjetij, zaposlovalo 90 milijonov ljudi (66,9 % vseh zaposlenih), proizvedlo 57,8 % skupne dodane vrednosti <sup>(9)</sup> in ustvarilo 85 % novih delovnih mest. Evropa mora zagotoviti oblikovanje nove vrste MSP, da bi nadomestili 200 000 MSP, ki gredo vsako leto v stečaj <sup>(10)</sup>, kar vpliva na 1,7 milijona delavcev. Še pomembnejša za prihodnjo gospodarsko rast pa so podjetja, ki se osredotočajo na inovacije, rast in izvoz.

2.2 Ustanavljanje hitro rastočih zagonskih podjetij je bistvenega pomena zaradi njihove osredotočenosti na inovacije v hitro rastočih sektorjih z visoko dodano vrednostjo. To so podjetja, ki bodo v prihodnosti ustvarjala delovna mesta in spodbujala rast produktivnosti, kar je ključno za izboljšanje življenjskega standarda. V Evropi se na nekaterih področjih sicer beleži napredek, vendar se zaostaja pri prehodu iz zagonske faze v fazo širitve, kar naj bi privedlo do ustvarjanja rasti in delovnih mest, ki jih potrebujemo v Evropi <sup>(11)</sup>.

2.3 To mnenje na lastno pobudo se osredotoča na podjetja v fazi širitve (*scale-up*): tj. hitro rastoča podjetja, katerih povprečna letna rast števila zaposlenih (ali prometa) je večja od 20 % v triletnem obdobju in ki imajo na začetku obdobja opazovanja najmanj 10 zaposlenih <sup>(12)</sup>. Ena od ključnih značilnosti teh podjetij je uporaba poslovnih modelov z visoko stopnjo nadgradljivosti. Nadgradljivost je sposobnost rasti na področjih dostopa do trga, prihodkov in strukture, ki jo sprožijo npr. hitro podvajanje poslovnega modela na različnih trgih ali nove prakse vodenja.

2.3.1 Raziskava OECD v 11 državah <sup>(13)</sup> je pokazala, da podjetja v fazi širitve v vseh teh 11 državah predstavljajo manj kot 10 % podjetij, vendar ustvarijo do dve tretjini vseh novih delovnih mest <sup>(14)</sup>.

2.4 Zagonska podjetja so kratkoročno običajno manj dobičkonosna in so odvisna od zunanjega financiranja. Če ta inovativna podjetja ne morejo financirati svojih načrtov širitve, se ne morejo razširiti, kar pomeni, da bodo njihove osnovne možnosti za rast produktivnosti in ustvarjanje delovnih mest najverjetneje omejene.

2.4.1 V analizi Svetovne banke <sup>(15)</sup> je ocenjeno, da je leta 2007 povprečna stopnja slabih posojil MSP na razvitih trgih znašala 6,93 % – več kot dvakrat več od stopnje posojil velikim podjetjem, ki je znašala 2,54 %. Med krizo se je stopnja slabih posojil na Portugalskem, v Španiji in Italiji ter na Irskem močno zvišala na 10 do 25 %.

2.4.1.1 Politike, ki spodbujajo banke, da odobrijo posojila bolj tveganim podjetjem, zlasti podjetjem v zgodnji fazi z omejenim zavarovanjem, bi lahko pripeljale do bolj tveganih bank, omejevanja kreditiranja in povečanja finančne nestabilnosti <sup>(16)</sup>.

2.5 Evropa se mora osredotočiti na neovirano delovanje „prehoda financiranja“, ki trenutno ne deluje.

2.5.1 Prehod financiranja ima štiri faze: začetno fazo (ki se financira z nepovratnimi sredstvi, začetnim kapitalom in s strani družine in prijateljev), fazo rasti lastniškega kapitala (množično financiranje, mikrofinanciranje, poslovni angeli), fazo vzdržne rasti (listinjenje, zasebni kapital, tvegani kapital, institucionalni vlagatelji, zasebne obveznice) in izhodno fazo (nakup, trgi javnega kapitala).

<sup>(9)</sup> [http://www.eif.org/news\\_centre/publications/eif\\_annual\\_report\\_2015.pdf](http://www.eif.org/news_centre/publications/eif_annual_report_2015.pdf).

<sup>(10)</sup> *Bankruptcy and second chance for honest failed entrepreneurs* (Stečaj in druga priložnost za poštene neuspešne podjetnike) – politika Evropske komisije. Dan podjetnikov, 12. november 2015.

<sup>(11)</sup> Zagonsko podjetje je običajno opredeljeno kot podjetniški projekt v iskanju ponovljivega in nadgradljivega poslovnega modela. Ta novoustanovljena podjetja so običajno zelo inovativna in tipično slonijo na idejah, tehnologiji in poslovnih modelih, ki jih prej ni bilo. Po drugi strani pa se podjetje v fazi širitve (*scale-up*) hitro razvija in raste z vidika dostopa do trga, prihodkov in števila zaposlenih. Glej *Octopus High Growth Small Business Report 2015*, London, Octopus, 2015.

<sup>(12)</sup> <https://www.linkedin.com/pulse/20141201163113-4330901-understanding-scale-up-companies>.

<sup>(13)</sup> Združeno kraljestvo, Finska, Španija, Italija, ZDA, Kanada, Norveška, Nizozemska, Danska, Nova Zelandija in Avstrija.

<sup>(14)</sup> *Supporting investors and growth firms* (Podpiranje vlagateljev in podjetij rasti), T. Aubrey, R. Thillaye in A. Reed, 2015, str. 11.

<sup>(15)</sup> <http://siteresources.worldbank.org/INTFR/Resources/BeckDemirgucKuntMartinezPeria.pdf>.

<sup>(16)</sup> *Supporting investors and growth firms* (Podpiranje vlagateljev in podjetij rasti), T. Aubrey, R. Thillaye in A. Reed, 2015, str. 21.

### 3. Gradniki za razvoj inovacijskega ekosistema, ki spodbuja širitev podjetij

3.1 Značilnost uspešnih inovacijskih ekosistemov, ki spodbujajo podjetja v fazi širitve, so trdna, med seboj povezana omrežja raziskovalnih in izobraževalnih institucij, velikih podjetij in vlagateljev tveganega kapitala ter ustvarjalnost in podjetniški talent (<sup>17</sup>).

3.1.1 Običajno zagonska podjetja nastanejo v tehnoloških središčih, povezanih z vrhunskimi univerzami, ki so ključne akterke v razvoju dinamičnega poslovnega okolja, saj so vir nadarjenih študentov in znanstvenikov. Močni, dobro povezani grozdi izboljšujejo produktivnost podjetij, narekujejo smer in hitrost inovacij ter spodbujajo ustanavljanje novih podjetij. ZDA in Kitajska, pa tudi nekatera središča v Evropi, vodijo dolgotrajno bitko za privabljanje nadarjenih ljudi in kapitala ter spodbujanje inovacij.

3.1.2 Vendar razdrobljenost evropskega trga dela ovira prehod zagonskih podjetij v fazo širitve. Zato je nujno olajšati mobilnost delovne sile znotraj EU ter privabljati talente iz tretjih držav, kar deluje kot magnet, s čimer bi ustvarili pozitivno dinamiko.

3.1.3 Spodbudili bi lahko program Erasmus za mlade podjetnike. To je v skladu z vodilnim načelom rasti in delovnih mest in ta pobuda bi olajšala mobilnost, podjetja pa bi jo dobro sprejela.

3.1.3.1 Nedavno je bilo sprejetih nekaj politik za pritegnitev talentov izven EU. Modra karta, uvedena leta 2009, je pospešila vstop usposobljenih delavcev z delodajalcem v EU (<sup>18</sup>). Na nacionalni ravni so nekatere evropske države že vzpostavile posebne postopke za vizume za podjetnike, za kar se zdaj odločajo tudi druge države (<sup>19</sup>).

3.1.4 Izredno uspešen primer tehnološkega središča je Oxbridge, vplivna regija, ki vključuje britanski univerzi Oxford in Cambridge. Rast in inovacije v britanski visokotehnološki skupnosti so se nadaljevale tudi v dolgotrajnem obdobju gospodarske recesije in stagnacije med letoma 2008 in 2012 (<sup>20</sup>).

3.1.4.1 Številne evropske univerze pa nimajo statusa, strukture ali pripravljenosti, da bi ustvarile pogoje za rast podjetij na svojih kampusih ali se za to zavzemale pri organih oblasti (<sup>21</sup>). Vodstvo univerz in organi oblasti bi morali razviti povezave z industrijo z vlaganjem v urade za prenos tehnologije na kampusih in izobraževanje o podjetništvu (<sup>22</sup>).

3.1.5 Odcepljena podjetja, ki so rezultat prenosa tehnologije z univerz, imajo težave s preходом v fazo širitve zaradi pomanjkanja sredstev in strokovnega vodenja. Zato je ključnega pomena, da lahko računajo na podporo javnih institucij pri premagovanju posledic začetne nepripravljenosti zasebnih ponudnikov financiranja za naložbe v odcepljena podjetja s tehničnim profilom, ki delujejo kot preveč tehnična in tvegana in pogosto niso dobro razumljena.

3.2 Za razliko od ameriških državljanov evropski državljani s podobno stopnjo izobrazbe ustanavljajo nova podjetja bistveno redkeje. Med številnimi razlogi za to so velika nenaklonjenost tveganju, upravna bremena, slabo razvita kultura druge priložnosti, slabo razviti izobraževalni programi o podjetništvu in pomanjkanje kulture zasebnega kapitala. Pozornost bi bilo treba posvetiti tudi zgodnjemu razvoju podjetniške kulture na osnovnošolski in srednješolski ravni.

(<sup>17</sup>) Tataj, D., *Innovation and Entrepreneurship. A Growth Model for Europe beyond the Crisis* (Inovacije in podjetništvo. Model rasti za Evropo po krizi), Tataj Innovation Library, New York, 2015.

(<sup>18</sup>) <https://www.apply.eu/directives/>.

(<sup>19</sup>) <http://tech.eu/features/6500/European-start-up-visa>.

(<sup>20</sup>) [www.cambridge.gov.uk/sites/default/files/documents/cnfe-aap-io-employment-sector-profile.pdf](http://www.cambridge.gov.uk/sites/default/files/documents/cnfe-aap-io-employment-sector-profile.pdf).

(<sup>21</sup>) *Clustering for Growth, How to build dynamic innovation clusters in Europe* (Grozdenje za rast – kako v Evropi oblikovati dinamične inovacijske grozde), str. 11.

(<sup>22</sup>) Glej mnenje EESO o angažiranih univerzah, ki oblikujejo Evropo (UL C 71, 24.2.2016, str. 11).

3.2.1 Pravzaprav se pri ustanavljanju novih podjetij Evropejci najbolj bojijo stečaja: 43 % v Evropi v primerjavi z 19 % v ZDA. V ZDA <sup>(23)</sup> je pripravljenost tveganja večja zaradi dokaj učinkovite in nekaznovalne obravnave stečajev podjetij, pa tudi na splošno pozitivnejšega odnosa do neuspešnih podjetij. Razvoj bolj podjetniško usmerjene kulture bi morala biti prednostna naloga tako oblikovalcev politike kot izobraževalnih institucij.

3.2.1.1 Nedavna študija je pokazala, da imajo podjetja, ki so jih ustanovili tisti, ki so začeli znova, višji promet in rast zaposlovanja ter boljše možnosti za pridobitev zunanjega financiranja <sup>(24)</sup>. V Španiji je uspešnih le 20 % podjetnikov, ki ustanovijo prvo zagonsko podjetje, medtem ko stopnja uspeha tistih, ki poskusijo drugič, dosega osupljivih 80 %.

3.3 Hitro rastočim in inovativnim podjetjem banke pogosteje zavrnejo posojila, saj ta podjetja nimajo dovolj kapitala, enega od ključnih delov bonitetne ocene, ki jo opravi banka <sup>(25)</sup>. Lastniško financiranje je zato bistveno za zagonska podjetja in podjetja, ki imajo velike načrte za širitev, hkrati pa negotove ali negativne napovedane denarne tokove. Bančna posojila bi bilo zato treba dopolniti z izboljšanjem raznolikosti in prožnosti virov financiranja s posebnim poudarkom na vlozi lastniškega kapitala.

3.4 V Evropi je treba ustvariti in spodbujati kulturo lastniškega kapitala, evropski finančni sistem pa mora razviti naložbene produkte, ki bodo primerni za male vlagatelje, in slednjim zagotoviti potrebna likvidna sredstva za naložbe v inovativna mala podjetja.

3.4.1 Zaradi pomanjkanja financiranja v kasnejših fazah evropska zagonska podjetja ne morejo rasti tako hitro kot zagonska podjetja v ZDA in morajo začeti prej ustvarjati prihodke, da bi preživela, ali pa se prezgodaj prodajo po znižani ceni. Tako je bilo do leta 2009 med najboljšimi 1 000 podjetji po tržni kapitalizaciji le 5 % evropskih podjetij, ki so bila na novo ustanovljena po letu 1980. V ZDA je ta delež znašal 22 % <sup>(26)</sup>.

3.4.1.1 Zanimivo je, da je več kot polovica vsega svetovnega tveganega kapitala zagotovljenega v ZDA, v Evropi pa le 15 %. Leta 2013 je bilo v ZDA zagotovljenih 26 milijard EUR tveganega kapitala, v Evropi pa 5 milijard EUR, medtem ko so poslovni angeli v evropska zagonska podjetja vložili 6 milijard EUR, v ZDA pa kar 20 milijard EUR.

3.4.1.2 V EU je torej veliko pomanjkanje naložb poslovnih angelov, ki so v ZDA trikrat višje, in financiranja s tveganim kapitalom, ki je v ZDA kar petkrat višje. To je ključna razlika, saj je za preobrazbo podjetij v večje in uspešnejše subjekte potreben prav takšen kapital.

3.4.1.3 Glavni razlog za to je velika razdrobljenost industrije tveganega kapitala v EU zaradi državnih meja. S približno 60 milijoni EUR je povprečen evropski sklad tveganega kapitala za polovico manjši od povprečnega sklada v ZDA in 90 % naložb tveganega kapitala je skoncentriranih v samo osmih državah članicah EU (Danska, Finska, Francija, Nemčija, Nizozemska, Španija, Švedska in Združeno kraljestvo) <sup>(27)</sup>. Zaradi različnih pravil v posameznih državah članicah se podjetja tveganega kapitala soočajo z visokimi stroški pri zbiranju sredstev po Evropi. Zato so majhna in imajo manj sredstev za podporo rastočih podjetij. Če bi bili trgi tveganega kapitala v EU takšni kot v ZDA, bi bilo med letoma 2008 in 2013 za financiranje podjetij na voljo kar 90 milijard EUR dodatnih sredstev <sup>(28)</sup>.

3.4.1.4 Prav tako je problematična nezadostna vključenost zasebnih vlagateljev. V zadnjem desetletju je evropski sektor tveganega kapitala postal vse bolj odvisen od javnih institucij, ki so prispevale 31 % <sup>(29)</sup> vseh naložb v letu 2015 v primerjavi s samo 15 % <sup>(30)</sup> v letu 2007. Cilj ne sme biti zmanjšanje javnih sredstev, temveč povečanje zasebnih sredstev. Treba je razširiti bazo vlagateljev in povečati njeno raznolikost, da bo sektor lahko dolgoročno samozadosten.

<sup>(23)</sup> *Bankruptcy and second chance for honest failed entrepreneurs* (Stečaj in druga priložnost za poštene neuspešne podjetnike) – politika Evropske komisije.

<sup>(24)</sup> Raziskava profesorice Kathryn Shaw na *Stanford Graduate School of Business*.

<sup>(25)</sup> *Supporting investors and growth firms* (Podpiranje vlagateljev in podjetij rasti), T. Aubrey, R. Thillaye in A. Reed, 2015, str. 40.

<sup>(26)</sup> <http://eref.knowledge-economy.net/uploads/documents/Born%20to%20Grow.pdf>.

<sup>(27)</sup> Evropska komisija, Oblikovanje unije kapitalskih trgov, zelena knjiga, op. cit.

<sup>(28)</sup> Prav tam.

<sup>(29)</sup> <http://www.investeurope.eu/media/476271/2015-european-private-equity-activity.pdf>.

<sup>(30)</sup> [http://www.investeurope.eu/media/340371/141109\\_EVCA\\_FOF\\_scheme.pdf](http://www.investeurope.eu/media/340371/141109_EVCA_FOF_scheme.pdf).

3.4.1.5 Za spodbuditev javno-zasebnih partnerstev bi bilo treba razmisliti o asimetričnih skladih. To so skladi tveganega kapitala z različnimi pogoji in različnim donosom za različne vrste vlagateljev glede na njihove naložbene cilje in ob upoštevanju različnih interesov partnerjev v različnih oblikah sodelovanja. Ti že obstajajo na Finskem, v Grčiji, Združenem kraljestvu in na Nizozemskem.

3.4.2 Upoštevati bi bilo treba tudi nastajanje podtrgov, da bi evropskim MSP olajšali dostop do trga. Omogočiti bi morali nizke stroške borzne kotacije in prožen pristop, prilagojen potrebam manjših in dinamičnih podjetij. Dobri primeri so londonski *Alternative Investment Market* (AIM), pariški *Nouveau marché* in madridski *Mercado alternativo bursatil* (MAB). Ta sistem prožnih pravil pa je lahko dvorezni meč. Mala podjetja lahko lažje dostopajo do borze za trgovanje z delnicami, vendar se lahko neizkušeni vlagatelji soočijo s težavami pri ocenjevanju dejanske stopnje tveganja podjetja.

3.4.3 Posebna ureditev za posamezne sektorje včasih ovira podjetja v EU, da bi tako kot podjetja v ZDA vlagala v razvoj tehnologije. Tako na primer za evropske, ameriške in švicarske finančne subjekte veljajo drugačni predpisi glede potrebnih naložb v programsko opremo in druga neopredmetena sredstva, ki so nujna za digitalni razvoj.

3.4.3.1 Bančništvo je daleč največji sektor informacijske tehnologije na svetu: 700 milijard USD se porabi za inovacije v IT; 1 od 5 EUR se porabi v finančnem sektorju in 5 do 10 % naložb<sup>(31)</sup>. Zato so banke glavni akter digitalne preobrazbe in glavni financer digitalnega gospodarstva.

3.4.3.2 Vendar pa zakonodajni okvir onemogoča njihove prepotrebne naložbe v informacijsko tehnologijo. V finančnih predpisih bi morala biti programska oprema obravnavana kot navadno premoženje in banke v EU ne bi smele biti prisiljene odbijati te naložbe za namene kapitalskih zahtev.

3.5 Različne davčne obravnave po državah članicah in po različnih vrstah financiranja ovirajo razvoj vseevropskih kapitalskih trgov, kar vpliva tako na vlagatelje kot tudi na izdajatelje.

3.5.1 V večini sistemov obdavčevanja dohodkov pravnih oseb v Evropi ima financiranje z zadolževanjem prednost pred financiranjem z lastniškim kapitalom, saj je pri prvem mogoč odbitek stroškov obresti, v primeru drugega pa odbitka za izplačilo dividend ni. Tako naklonjenost zadolževanju bi lahko odpravili z davčnimi olajšavami za stroške financiranja tako z lastniškim kapitalom kot tudi z zadolževanjem<sup>(32)</sup>.

3.5.1.1 Davčne spodbude imajo pomembno vlogo pri pridobivanju sredstev za hitro rastoča podjetja v zgodnji fazi, zato številne vlade po svetu dovoljujejo davčne olajšave za posameznike in podjetja, ki so sredstva vložili v visokotehnološka zagonska podjetja ali kvalificirane sklade tveganega kapitala<sup>(33)</sup>.

3.5.1.2 Tradicionalno privlačni za zaposlene in nove podjetnike so programi delniških opcij, saj bi se številni izmed njih odpovedali nadomestilu v obliki plače. V večini držav članic je davčna obravnava delniških opcij zelo neugodna, saj se obravnavajo kot običajni dohodek in so obdavčene z najvišjo davčno stopnjo. Spodbujati bi bilo treba prednostno davčno obravnavo delniških opcij po zgledu ameriških *Incentive Stock Options* (ISOs)<sup>(34)</sup>.

3.5.2 Izpolnjevanje obveznosti DDV podjetja veliko stane, zlasti v primeru čezmejne prodaje blaga ali storitev. EESO z zadovoljstvom ugotavlja, da je Komisija napovedala, da bo v okviru strategije za enotni digitalni trg do konca leta 2016 pripravila zakonodajne predloge za zmanjšanje upravnega bremena, ki ga podjetjem nalagajo različni režimi DDV. Med temi predlogi Komisije je tudi predlog za uvedbo praga, do katerega blago in storitve ne bi bile predmet DDV, s čimer bi pomagali zagonskim in mikro podjetjem<sup>(35)</sup>.

<sup>(31)</sup> Združenje evropskih bank, 16. september 2016.

<sup>(32)</sup> Serena Fatica, Thomas Hemmelgarn in Gaëtan Nicodème, *The Debt-Equity Tax Bias: Consequences and Solutions*, European Commission Taxation Papers/Working Paper 33-2012: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_papers/taxation\\_paper\\_33\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_33_en.pdf).

<sup>(33)</sup> Glej točko 4.3.

<sup>(34)</sup> <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/26/1.422-2>.

<sup>(35)</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-1024\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1024_en.htm).

3.6 Sprostitev vseh možnosti enotnega trga je bistvenega pomena, da lahko začnejo zagonska podjetja svoje storitve in proizvode v zgodnji fazi ponujati po vsej EU in se hitro razširijo, da postanejo konkurenčna na globalnih trgih.

3.6.1 Enostavna in učinkovita čezmejna pogodbeni pravila za potrošnike in podjetja so prednostna naloga strategije za enotni digitalni trg. To bi spodbudilo čezmejno e-trgovino v EU, saj bi odpravilo pravno razdrobljenost na področju potrošniškega pogodbenega prava. Odstranitev ovir, ki so posledica različnega pogodbenega prava, bi povečala potrošnjo v EU za 18 milijard EUR, BDP pa bi se povečal za 4 milijarde EUR v primerjavi s sedanjo ravno (<sup>36</sup>).

3.7 Nepotrebna upravna bremena poleg tega podjetnikom povzročajo dodatne stroške in izgubo časa.

3.7.1 V obdobju 2013–2015 so povprečni stroški za ustanovitev podjetja v EU znašali 4,1 % BDP na prebivalca, v ZDA pa 1,17 % (<sup>37</sup>).

3.7.2 Kar zadeva čas, potreben za ustanovitev podjetja v EU, je bila prijava v povprečju zaključena v 11,6 dneva. V ZDA je za ustanovitev podjetja potrebnih le 6 dni.

3.8 Asimetričnost informacij je še en razlog, zakaj v Evropi ni dovolj hitro rastočih podjetij. Vlagatelji nimajo popolnega pregleda nad vsemi naložbenimi priložnostmi. Poleg tega se neevropski vlagatelji srečujejo z dodatnimi omejitvami, ko poskušajo razumeti posebnosti posameznih nacionalnih trgov. Poseben portal, vključen v evropsko svetovalno vozlišče za naložbe (EIAH) in Evropski portal naložbenih projektov (EIPP) (<sup>38</sup>), bi pomagal k prepoznavnosti hitro rastočih projektov in zmanjšal asimetričnost informacij.

#### 4. Predstavitev nekaterih od številnih trenutnih primerov dobre prakse

4.1 Več držav je razvilo dobre prakse za podporo zagonskih podjetij in podjetij v fazi širitve. EESO Komisiji priporoča, naj skrbno preuči možnosti za njihovo izvajanje na evropski ravni.

4.1.1 Nemčija od podjetij zahteva, da se pridružijo nemški gospodarski zbornici (IHK), ki jim nato zagotavlja podporo in svetovanje (<sup>39</sup>).

4.1.2 Preučiti bi bilo treba državne jamstvene sheme za posojila, kakršna so v Italiji, Združenem kraljestvu, na Poljskem in v Franciji, ter državno sofinanciranje, kakršno je v Nemčiji in na Švedskem (<sup>40</sup>).

4.1.3 Združeno kraljestvo ponuja davčne spodbude, da bi povečali dotok denarja v bolj tvegana sredstva, v okviru shem EIS, SEIS in VCT (<sup>41</sup>).

4.1.4 Dežela Piemont v Italiji je razvila omrežja v 12 industrijskih grozdih ter povezala podjetja, univerze in lokalno upravo (<sup>42</sup>).

4.1.5 V španski avtonomni skupnosti Baskija zadruga Elkar-Lan spodbuja ustanavljanje drugih zadrug s popolno analizo izvedljivosti projekta, usposabljanjem ter dostopom do subvencij in finančne pomoči (<sup>43</sup>).

(<sup>36</sup>) [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6264\\_sl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6264_sl.htm).

(<sup>37</sup>) [www.theglobaleconomy.com/USA/Cost\\_of\\_starting\\_business](http://www.theglobaleconomy.com/USA/Cost_of_starting_business).

(<sup>38</sup>) Glej opombo 4.

(<sup>39</sup>) <http://www.dihk.de/en>.

(<sup>40</sup>) *Supporting investors and growth firms* (Podpiranje vlagateljev in podjetij rasti), T. Aubrey, R. Thillaye in A. Reed, 2015, str. 36.

(<sup>41</sup>) *Enterprise Investment Scheme (EIS), Seed Enterprise Investment Scheme (SEIS) in Venture Capital Trust (VCT)*.

(<sup>42</sup>) [cordis.europa.eu/piemont/infra-science\\_technology\\_en.html](http://cordis.europa.eu/piemont/infra-science_technology_en.html).

(<sup>43</sup>) [www.elkarlan.coop](http://www.elkarlan.coop).

4.1.6 Kot kaže primer Estonije, bi lahko digitalizacija storitev javne uprave pomenila prelomnico za lažjo rast visokotehnoloških in inovativnih podjetij. Na vseevropski ravni bi imel razvoj e-uprave zelo velik učinek.

4.1.7 V času podatkovno vodenega gospodarstva lahko konkurenčno prednost pomenijo neopredmetena sredstva, ki jih je težko oceniti in ovrednotiti s tradicionalnimi mehanizmi financiranja. Britanski urad za intelektualno lastnino je razvil načine za odkrivanje in merjenje teh sredstev na podlagi denarnega toka <sup>(44)</sup>.

4.1.8 V Združenem kraljestvu t. i. *Future Fifty*, posebna skupina znotraj *Tech City UK*, podpira 50 najboljših britanskih digitalnih podjetij v fazi rasti. Program zagotavlja dostop do strokovnega znanja znotraj javnega in zasebnega sektorja, ustvarja povezave do britanske baze institucionalnih vlagateljev in ponuja individualizirano podporo podjetjem za hitro rast in ustvarjanje pogojev za pripravljenost na prvo javno ponudbo (IPO) <sup>(45)</sup>, združitev in prevzem ter širitev po svetu <sup>(46)</sup>.

4.1.9 Zvezna vlada ZDA je leta 2015 uvedla program STEM, ki je namenjen spodbujanju otrok k študiju naravoslovja, tehnologije, inženirstva in matematike. Osrednjega pomena je priprava študentov na prihodnje potrebe trga dela <sup>(47)</sup>. Vse večji pomen se daje t. i. prenosljivim znanjem in STEAM, pri čemer se „A“ nanaša na družboslovje (*arts*).

## 5. Pobude Evropske komisije za spodbujanje ustanavljanja in rasti zagonskih podjetij

5.1 Evropska komisija se je izredno potrudila, da bi podprla podjetnike, in je v zadnjih nekaj letih uvedla več pobud, postopek pa so vodili različni generalni direktorati: GD CONNECT <sup>(48)</sup>, GD EAC <sup>(49)</sup>, GD GROW <sup>(50)</sup>, GD RTD <sup>(51)</sup> in GD FISMA <sup>(52)</sup>.

5.2 Številne od teh pobud so bile uvedene nedavno, zato je še prezgodaj, da bi ocenili njihove učinke. Kljub temu je EESO prepričan, da je Komisija na pravi poti, in jo spodbuja, naj si še naprej prizadeva v tej smeri in se pri tem posvetuje z ustreznimi evropskimi in nacionalnimi zainteresiranimi stranmi.

V Bruslju, 14. decembra 2016

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Georges DASSIS

<sup>(44)</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/banking-on-ip>.

<sup>(45)</sup> Prva javna ponudba ali vstop na borzo.

<sup>(46)</sup> <http://futurefifty.com/>.

<sup>(47)</sup> <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/03/23/fact-sheet-president-obama-announces-over-240-million-new-stem-commitmen>.

<sup>(48)</sup> Akcijski načrt za podjetništvo 2020.

<sup>(49)</sup> Program Erasmus.

<sup>(50)</sup> Strategija za enotni trg.

<sup>(51)</sup> Program za raziskave in inovacije Obzorje 2020.

<sup>(52)</sup> Unija kapitalskih trgov.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Ustrezen okvir za preglednost podjetij**  
**(mnenje na lastno pobudo)**  
(2017/C 075/03)

Poročevalka: **Vladimíra DRBALOVÁ**

|                                               |                                                                                      |
|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| Sklep plenarne skupščine                      | 21. 1. 2016                                                                          |
| Pravna podlaga                                | člen 29(2) poslovnika<br>mnenje na lastno pobudo                                     |
| Pristojnost                                   | strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo |
| Datum sprejetja mnenja strokovne skupine      | 29. 11. 2016                                                                         |
| Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju | 14. 12. 2016                                                                         |
| Plenarno zasedanje št.                        | 521                                                                                  |
| Rezultat glasovanja<br>(za/proti/vzdržani)    | 219/3/14                                                                             |

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Odbor meni, da je preglednost podjetij ključna, ter podpira vse pobude za spodbujanje dolgoročno trajnostnega in predvidljivega podjetništva. Preglednost je pomembna za vse deležnike, pa tudi za sama podjetja, za izboljšanje njihovega ugleda in okrepitev zaupanja delavcev, potrošnikov in vlagateljev.

1.2 Odbor priznava, da večina podjetij, ki poslujejo v EU, deluje pregledno. Kljub temu pa so številni nedavni škandali pokazali, da je treba preglednost izboljšati, tako da bi na splošno postala del trajnostnih strategij podjetij. Vlagatelji in delničarji vse bolj pozorno spremljajo ne samo kazalnike donosnosti podjetij, temveč tudi kazalnike kakovosti, povezane z družbeno odgovornostjo podjetij <sup>(1)</sup>, ki prispevajo k zmanjšanju socialnih tveganj in zagotavljanju trajnostnega razvoja podjetij. Zaradi potreb podjetij in drugih deležnikov morajo biti informacije ustrezne, njihovo zbiranje pa stroškovno učinkovito.

1.3 Odbor ugotavlja, da bi morale vlade držav članic podjetja motivirati in spodbujati, da bi v preglednosti videla prednost, saj je tudi dobra priložnost za poslovanje, ter jih podpirati pri izpolnjevanju teh zahtev.

1.4 Odbor meni, da si je treba prizadevati, da so informacije, ki jih predložijo podjetja, uporabne in obsežne, pa tudi kakovostne in verodostojne. Pri izboljševanju preglednosti bi se bilo treba osredotočiti na dosežene rezultate ter postopek poročanja in razkritja informacij. Poročanje bi moralo zagotavljati informacije o pretekli uspešnosti, hkrati pa biti usmerjeno v prihodnost.

1.5 Odbor priporoča, da Komisija določi naslednje korake, da bodo podjetja lahko izpolnila zahteve glede preglednosti in ostala konkurenčna na svetovni ravni.

1.6 EESO se na splošno zaveda, da mala in srednja podjetja delujejo v različnih pogojih. Zato bi pravila zanje morala biti poenostavljena, da bi lahko poročala na ustrežnejši način in bi s tem zagotovili popolno preglednost. EESO pozdravlja projekt krepitev zmogljivosti, ki bi MSP pomagal premagati te izzive.

<sup>(1)</sup> COM(2011) 681 final.

1.7 Po mnenju Odbora se bodo morale vse nadaljnje pobude za razkritje informacij osredotočiti na informacije, ki jih deležniki dejansko potrebujejo, med drugim skupni nabor kazalnikov, hkrati pa je treba upoštevati naravo podjetja in sektorja, v katerem deluje.

1.8 Odbor poudarja, da politika podjetja na področju družbene odgovornosti in preglednosti brez zavezanosti zaposlenih ni učinkovita, zato bi morali biti ti vključeni v posvetovanja socialnih partnerjev.

1.9 Število zainteresiranih za poročila podjetij narašča in vse več skupin deležnikov se zanima za vse več vidikov poslovanja. Po mnenju Odbora je zato treba oceniti sedanji model poročanja in zagotoviti, da bo ustrezal svojemu namenu.

## 2. Splošno ozadje

2.1 Komisija je leta 2010 objavila **sporočilo s 50 predlogi za izboljšanje notranjega trga**. V njem je navedeno, da morajo tudi podjetja sodelovati pri teh skupnih prizadevanjih tako, da pokažejo ustrezno odgovornost in preglednost v odnosu do svojih delavcev in delničarjev ter družbe na splošno. Komisija je poudarila, da bi bilo njihovo upravljanje mogoče še dodatno izboljšati, zlasti v zvezi s sestavo in raznolikostjo upravnih odborov, vključno z zastopanostjo žensk, da se okrepijo zaposlovanje, podjetniški duh in trgovina<sup>(2)</sup>. Ugotovljeno je bilo, da podjetniška etika in vrednote prispevajo k okrevanju gospodarstva.

2.2 Komisija je leta 2011 objavila **obnovljeno strategijo EU za družbeno odgovornost podjetij za obdobje 2011–2014**<sup>(3)</sup>, v kateri je predlagala novo opredelitev družbene odgovornosti kot „odgovornosti podjetij za njihove učinke na družbo“. Eden od sestavnih delov strategije je bil akcijski načrt za združitev finančnega in družbenega poročanja.

2.3 Odbor je leta 2012 sprejel mnenje o obnovljeni strategiji EU za družbeno odgovornost podjetij<sup>(4)</sup>, v katerem je poudaril, da je politična pobuda za družbeno odgovornost podjetij v težavnih gospodarskih in političnih razmerah priložnost za pozitivno sodelovanje s poslovno skupnostjo. Pomembno je prepoznati različne motive za dejavnosti družbene odgovornosti podjetij. Sporočilo navaja različne koristi, ki bi jih bilo treba ob primerih dobre prakse v večji meri promovirati, da bi podjetja obveščali in spodbujali k odločnejšim zavezam na področju družbene odgovornosti podjetij.

2.4 Odbor je v zadnjih letih pripravil še številna druga mnenja, ki jih omenja v tem mnenju. V njih je poudarjen pomen družbene odgovornosti podjetij, preglednosti njihovega delovanja, razkrivanja nefinančnih informacij in vključevanja ustreznih deležnikov – vlagateljev, potrošnikov, zaposlenih in njihovih sindikalnih zastopnikov, nevladnih organizacij – v ta proces. V tem mnenju se želi Odbor osredotočiti na ustrezen okvir celotnega procesa.

## 3. Za socialno odgovorna in pregledna podjetja

3.1 Gospodarska kriza leta 2008 in njene socialne posledice so nekoliko omajale zaupanje državljanov v podjetja. Javnost in vlagatelji so postali bolj pozorni na socialno in etično delovanje podjetij. Zdaj je tudi več skupin deležnikov, ki jih zanima več vidikov podjetništva.

3.2 Vlagatelji želijo preglednost in nadzor nad svojimi naložbami ter želijo vedeti, kako njihov denar vpliva na okolje in družbo v negativnem ali pozitivnem smislu. Najpomembnejši viri nefinančnih informacij za vlagatelje so poročila o trajnosti/družbeni odgovornosti podjetij in letna poročila. Kvalitativne politične izjave so pomembne za oceno finančne nagrade, vendar se za bistvene štejejo kvantitativni ključni kazalniki uspešnosti.

<sup>(2)</sup> COM(2010) 608 final.

<sup>(3)</sup> COM(2011) 681 final.

<sup>(4)</sup> UL C 229, 31.7.2012, str. 77.

3.3 Delavci so prve žrtve podjetij, ki se ne menijo za predpise, in nepreglednosti njihovega delovanja. In vendar imajo ravno zaposleni ključno vlogo pri razvoju podjetja: od tega so odvisni varnost njihove zaposlitve, njihova plača, zdravje in delovni pogoji. Imajo pravico, da zahtevajo preglednost, obveščenost in sodelovanje pri sprejemanju odločitev o finančnih razmerah ter socialni, okoljski in gospodarski politiki svojih podjetij.

3.4 Potrošniki si želijo preglednost in jo na področjih, ki so zanje pomembna, tudi pričakujejo. Z vidika odnosov z drugimi deležniki (delavci, državljani in potrošniki) je v velikem interesu podjetij, da sprejmejo politiko preglednega delovanja. Pogosto to preprosto pomeni seznanitev potrošnikov z dejstvi in pomoč pri premišljenem odločanju o nakupih. Taka podjetja so na koncu nagrajena z zvestobo bolje obveščenih strank <sup>(5)</sup>. V zvezi s tem je prehranska industrija zelo občutljivo področje. Najnovejša raziskava Centra za integriteto živil (Centre for Food Integrity – CFI) <sup>(6)</sup> dokazuje, da večja preglednost pomeni večje zaupanje potrošnikov v živila, in opisuje jasno pot za uresničitev tega.

3.5 Z globalizacijo se povečuje število poslovnih partnerjev in deležnikov, ki jih zanima več informacij o širših vidikih podjetništva v številnih državah.

3.6 Preglednost krepi zaupanje, podjetja pa potrebujejo zaupanje družbe. Pričakovanja državljanov se pogosto razlikujejo od njihove predstave o ravnanju podjetij. Ta razlika je deloma posledica neodgovornega ravnanja nekaterih podjetij, pa tudi pretiravanja nekaterih podjetij pri poudarjanju lastnih zaslug na okoljskem in socialnem področju. V nekaterih primerih je vzrok tudi nezadostna seznanjenost javnosti z dosežki podjetij in omejitvami, ki jih zavezujejo.

**3.7 To je bil razlog za sklop delavnic o preglednosti podjetij, ki jih je Evropska komisija začela leta 2009.** Evropska podjetja so te delavnice pozitivno sprejela kot koristno pobudo v ravno pravem času – sredi krize, ko bi lahko preglednost in družbena odgovornost podjetij na splošno prispevali k povrnitvi zaupanja javnosti v podjetništvo, ki se je zaradi aktualne gospodarske krize nekoliko zmanjšalo. Ta pobuda je bila namenjena različnim skupinam deležnikov (delodajalcem, sindikatom, nevladnim organizacijam, medijem). Raziskava naj bi Komisiji služila kot izhodišče za sprejetje nadaljnjih ukrepov.

3.7.1 Pobuda je prinesla naslednje ugotovitve:

- Številna podjetja že dosegajo pozitivne rezultate na področju preglednosti. Družbena odgovornost podjetij je zdaj vključena v poslovne strategije podjetij.
- Dostop do informacij je pomemben za različne deležnike, vendar ti potrebujejo različne vrste informacij za različne namene. V različnih sektorjih veljajo različni pogoji in v ospredju so različne potrebe.
- Mnenja se razlikujejo zlasti glede ključnih kazalnikov uspešnosti. Večina drugih deležnikov v državah članicah daje prednost jasnemu osnovnemu naboru kazalnikov, vključno z vprašanji na področju dela in okolja. Podjetja so mnenja, da je potrebna prožnost, saj enoten model za vse ni ustrezna rešitev.
- Ključno vprašanje za MSP so zmogljivosti za zagotavljanje informacij. Ko je vključenih veliko različnih deležnikov, vsak od njih pa zahteva različne informacije in ima različna pričakovanja, je lahko upravno breme za podjetja veliko.
- Pri razvoju preglednosti se je treba osredotočiti na dosežene rezultate, pa tudi na postopek poročanja in razkritja informacij. Družbena odgovornost podjetij bi bilo treba vključiti v poslovne strategije in celovito poročanje je eden od načinov za to.

<sup>(5)</sup> <https://www.visioncritical.com/5-brands-employed-transparency-marketing- and won/>.

<sup>(6)</sup> *A clear view of transparency and how it builds consumer trust* (Jasen pogled na preglednost in njeno krepitev zaupanja potrošnikov), raziskava o zaupanju potrošnikov iz leta 2015, Center za integriteto živil.

- Preglednost in praksa objavljanih poročil o družbeni odgovornosti podjetij sta dodatni adut za podjetja in njihove zaposlene, za uporabnike njihovih proizvodov in storitev – ki so potrošniki in državljani – ter za vlagatelje.

#### 4. Komisija stopnjuje zahteve glede preglednosti in nefinančnega poročanja

4.1 V strategiji EU za družbeno odgovornost podjetij Komisija navaja, da bi se lahko z razkritjem socialnih in okoljskih informacij podjetij, vključno z informacijami o vplivu na podnebje, izboljšalo njihovo sodelovanje z deležniki in prepoznavanje večjih tveganj za trajnost. To je pomemben sestavni del odgovornosti, ki lahko prispeva k povečanju zaupanja javnosti v podjetja. Zaradi potreb podjetij in drugih deležnikov morajo biti informacije ustrezne.

4.1.1 Komisija tudi priznava, da vedno več podjetij razkriva socialne in okoljske informacije, pri čemer mala in srednja podjetja tovrstne informacije pogosto razkrivajo neformalno in prostovoljno. Po ocenah enega vira približno 2 500 evropskih podjetij objavlja poročila o družbeni odgovornosti ali trajnosti, kar uvršča Evropsko unijo na prvo mesto na svetu na tem področju <sup>(7)</sup>.

4.2 Komisija je leta 2013 na pobudo Evropskega parlamenta predložila zakonodajni predlog o **preglednosti socialnih in okoljskih informacij, ki jih dajejo na voljo podjetja v vseh sektorjih** <sup>(8)</sup>. Ta sprememba „računovodskih direktiv“ naj bi za nekatera velika podjetja (trenutno približno 6 000 podjetij in subjektov v EU) uvedla obveznost razkrivanja pomembnih nefinančnih informacij in informacij o raznolikosti v njihovih letnih poročilih.

4.2.1 V nekaterih državah poteka prenos te direktive v nacionalno zakonodajo po posvetovanju s podjetji, da bi se pri uporabi izkoristila prožnost direktive, preprečilo prekoračenje njenih okvirov ter zagotovili pravna varnost in skladnost z resničnimi potrebami podjetij. EESO je pripravil mnenje <sup>(9)</sup> o tem vprašanju, v katerem poudarja pravico do uporabe tega prožnega in ustreznega instrumenta za izboljšanje komuniciranja z delničarji, vlagatelji, delavci in drugimi deležniki ter pozdravlja dejstvo, da je ta predlog usmerjen samo na velika podjetja.

4.2.2 Komisija na podlagi ugotovitev javnega posvetovanja pripravlja nezavezujoče smernice o nefinančnem poročanju. Za lažje nadaljnje posvetovanje z deležniki <sup>(10)</sup> je Komisija predložila dokument, ki ponazarja ozadje in navaja ključna načela razkrivanja nefinančnih informacij. Posredovane nefinančne informacije morajo biti pomembne, zanesljive, uravnotežene in razumljive, obsežne in natančne, strateške, usmerjene naprej in v deležnike, kvalitativne in kvantitativne, dosledne ter se nanašati na določeno podjetje/sektor.

4.3 V skladu s strategijo Evropa 2020, ki se zavzema za izboljšanje poslovnega okolja v Evropi, je Komisija leta 2014 objavila **predlog direktive glede ustvarjanja sodobnega in učinkovitega okvira korporativnega upravljanja za evropska podjetja, vlagatelje in zaposlene** <sup>(11)</sup>, ki mora biti prilagojen potrebam današnje družbe in spreminjajočim se gospodarskim razmeram.

4.3.1 Ta predlog naj bi prispeval k dolgoročni vzdržnosti podjetij v EU in ustvaril dolgoročnojšo perspektivo delničarjev ter tako izboljšal pogoje poslovanja v EU za podjetja, ki kotirajo na borzah. Odbor je v svojem mnenju <sup>(12)</sup> poudaril, da bo predlog pomagal pri doseganju stabilnejšega, trajnostnega korporativnega upravljanja in naložbenega okolja v Evropi, poleg tega pa ugotovil, da Komisija v svoji oceni učinka navaja, da bodo njegovi predlogi povzročili le rahlo povečanje upravnega bremena družb, ki kotirajo na borzi. To ravnovesje bo treba med oceno direktive nujno preučiti.

4.4 Komisija je oktobra 2015 objavila novo strategijo z naslovom Trgovina za vse – Za odgovornejšo trgovinsko in naložbeno politiko, v kateri je opisana vizija usmeritve politike EU, ki odraža potrebo po odgovornejši in preglednejši trgovinski politiki.

<sup>(7)</sup> CorporateRegister.com.

<sup>(8)</sup> COM(2013) 207 final.

<sup>(9)</sup> UL C 327, 12.11.2013, str. 47.

<sup>(10)</sup> Delavnica z deležniki o nezavezujočih smernicah glede razkrivanja nefinančnih informacij, ki jo je 27. septembra 2016 v Bruslju organizirala Evropska komisija/GD FISMA.

<sup>(11)</sup> COM(2014) 213 final.

<sup>(12)</sup> UL C 451, 16.12.2014, str. 87.

4.4.1 Komisija je v poglavju o trgovinski in naložbeni politiki, ki temelji na vrednotah, zapisala, da bo okrepila pravice potrošnikov z izboljšanjem pobud za družbeno odgovornost podjetij in primerno skrbnost v celotni proizvodni verigi s poudarkom na spoštovanju človekovih pravic ter okoljskih in socialnih vidikov vrednostnih verig, vključno s pravicami delavcev. Komisija si prizadeva za krepitev razsežnosti trajnostnega razvoja v sporazumih o prosti trgovini.

4.4.2 V svojem mnenju <sup>(13)</sup>, osredotočenem na dostojno delo v okviru globalnih oskrbovalnih verig, Odbor navaja, da ima EESO „veliko izkušenj na področju trajnosti, s sodelovanjem pri izvajanju in spremljanju namenskih poglavij sporazuma o prosti trgovini in sodelovanjem v številnih odborih civilne družbe, ki mu omogočajo, da predlaga pravilno ravnanje med nujnimi zakonskimi zahtevami na področju človekovih pravic in pravic delavcev, preglednosti in boja proti korupciji ter nujno prožnostjo multinacionalnih podjetij za organizacijo in razvoj njihovih globalnih oskrbovalnih verig na učinkovit način, ki ustreza lokalnim razmeram“.

4.4.3 Višji standardi za objavljanje poročil o nefinančnih zadevah utegnejo biti pomembno vprašanje v trgovinski politiki. Urejanje na svetovni ravni, vključno s trgovinskimi sporazumi, bi moralo okrepiti preglednost objavljanja nefinančnih informacij v državah, kot so Združene države Amerike in Kitajska, da se evropskim podjetjem zagotovijo enaki konkurenčni pogoji.

4.4.4 Evropska komisija namerava okrepiti pobude za spodbujanje predvsem večnacionalnih podjetij, da poročajo o primerni skrbnosti, **ambicioznejši načrt glede pridobivanja mineralov na območjih, prizadetih zaradi konfliktov** <sup>(14)</sup>, iskanje novih odgovornih partnerstev v vrednostni verigi in objavo seznama poročil podjetij o odgovorni vrednostni verigi.

4.4.5 Kar zadeva zahteve Komisije glede etične trgovine ter spodbujanja in varstva človekovih pravic, se lahko pričakujejo tudi nove zahteve za podjetja zaradi izvajanja akcijskega načrta EU za človekove pravice za obdobje 2015–2018 <sup>(15)</sup>. Svet za zunanje zadeve v svojih sklepih (iz junija 2016) poudarja ključno vlogo, ki jo ima preglednost poslovanja pri omogočanju trgov, da prepoznajo, spodbujajo in nagrajujejo spoštovanje človekovih pravic.

4.5 Komisija je januarja 2016 predstavila **sveženj proti izogibanju davkom**, ki naj bi zagotovil učinkovito obdavčenje in večjo preglednost na področju obdavčitve.

4.5.1 Eno izmed področij, ki je pod še posebno budnim nadzorom ter **zadeva večnacionalna podjetja in skupine, je poročanje po posameznih državah** (in sicer obveznost sestaviti in posredovati davčni upravi poročilo o transakcijah znotraj skupine, ki zajema podatke o prihodkih, dobičku, plačanemu davku od dohodka podjetij itd.). V tej fazi sveženj zajema izmenjavo informacij med različnimi davčnimi upravami držav članic.

4.6 Komisija je v začetku aprila 2016 <sup>(16)</sup> predlagala, naj večnacionalna podjetja objavijo posebno poročilo o davku, ki ga plačajo od dohodka pravnih oseb, ter druge davčne informacije. Večnacionalna podjetja, katerih promet presega 750 milijonov EUR, morajo ne glede na to, ali imajo sedež v EU ali zunaj nje, izpolniti te dodatne zahteve glede preglednosti. Ta obveznost velja tudi za njihove podružnice in odvisna podjetja. Odbor je v zvezi s tem ravno sprejel mnenje o boju proti izogibanju davkom <sup>(17)</sup>, v katerem spodbuja Komisijo, naj bo v zahtevah po davčni preglednosti podjetij bolj ambiciozna in zniža prag 750 milijonov EUR prometa ali pa določi časovni okvir za njegovo postopno znižanje.

4.6.1 Vendar pa bi Komisija morala upoštevati načela notranjega trga EU in konkurenčnosti Unije. Enostranske zahteve v okviru EU lahko povzročijo nepričakovane posledice, če bodo podjetja zunaj Unije oproščena teh obveznosti. Zato bi morala ta obveznost veljati tudi za podjetja zunaj EU, kar bi dosegli s pogajanjem o mednarodnih trgovinskih sporazumih.

<sup>(13)</sup> UL C 303, 19.8.2016, str. 17.

<sup>(14)</sup> JOIN(2014) 8 final.

<sup>(15)</sup> SWD(2015) 144 final.

<sup>(16)</sup> COM(2016) 198 final.

<sup>(17)</sup> UL C 487, 28.12.2016, str. 62.

4.7 Evropska komisija sodeluje z drugimi mednarodnimi organizacijami, kot so Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD), Mednarodna organizacija dela (MOD), Svetovna zdravstvena organizacija (SZO) in Svetovna banka, ter krepí sinergije z njihovimi instrumenti za dobro poslovanje in upravljanje gospodarskih družb ter preglednost in odgovornost podjetij<sup>(18)</sup>. Ti instrumenti se redno revidirajo in omogočajo podlago za zahteve glede odgovornosti in preglednosti podjetij v zvezi z njihovo socialno in okoljsko politiko ter politiko človekovih pravic. Spodbujajo tudi preprečevanje tveganj ter analizo in opredelitev ukrepov na podlagi previdnostnega načela. Ti instrumenti so v prvi vrsti namenjeni večnacionalnim podjetjem, prav tako pa bi se morali uporabljati kot priporočilo za podjetja na nacionalni ravni. Vsakršna revizija teh instrumentov bi se morala osredotočiti zlasti na njihovo boljše izvajanje.

4.8 Okrepljene zahteve na svetovni in evropski ravni glede preglednosti podjetij so bile prenesene na raven podjetij, ki delujejo v državah članicah. Vloga Evropske komisije bi morala biti usmerjati in usklajevati politike držav članic EU, da se zmanjša tveganje različnih pristopov<sup>(19)</sup>.

4.8.1 Strategija Evropske komisije na področju odgovornega podjetništva in njena priporočila državam članicam na nacionalni ravni pogosto ustvarijo vtis, da lahko samo država upravlja in nadzira odgovorno podjetništvo in preglednost.

4.8.2 Podjetja priznavajo, da so sama gonilna sila preglednega in odgovornega ravnanja. To je bilo priznано tudi v sporočilu Komisije z naslovom Izvajanje partnerstva za rast in delovna mesta: Evropa – središče odličnosti za družbeno odgovornost podjetij<sup>(20)</sup>.

4.8.3 Glavna odgovornost vsakega podjetja je ustvarjanje vrednosti ne le za svoje delničarje, temveč tudi za zaposlene, okolje in skupnost, pa tudi ustvarjanje in ohranjanje delovnih mest. Tudi države članice bi morale ustvariti razmere, ki spodbujajo podjetja in podpirajo njihova prizadevanja za odgovornost in preglednost.

## 5. Iskanje ustreznega okvira za poročanje podjetij

5.1 Odbor priznava, da je nefinančno poročanje zelo pomembno za poročanje podjetij, saj pomaga pri oblikovanju popolne slike podjetništva.

5.2 Regulativno okolje poslovanja za podjetja postaja vse bolj zapleteno. Za boljše obravnavanje potreb deležnikov je treba vzpostaviti ustrezen okvir za poročanje podjetij, hkrati pa se je treba izogniti nepotrebnim upravnim in finančnim obremenitvam. Družbeno odgovornost podjetij in preglednost bi bilo treba spodbujati in izkoristiti tudi kot priložnost za podjetja, da se izognejo socialnemu tveganju in zagotovijo lasten trajnostni razvoj.

5.3 V zadnjem desetletju se povečuje poudarek na različnih vidikih nefinančnih informacij. Za razkrivanje socialnih in okoljskih informacij obstaja več mednarodnih okvirov, vključno s pobudo za globalno poročanje.

5.4 Zastavlja se vprašanje, ali se lahko vsem potrebam teh deležnikov zadosti z enim poročilom ali nizom poročil? Je potreben skupek poročil ali koncept enotnega obsežnega poročila, kot je na primer koncept „core&more“<sup>(21)</sup>, ki ga je predlagalo Evropsko združenje računovodij (FEE) leta 2015?

5.5 Razprave o prihodnjem poročanju podjetij morajo upoštevati različne potrebe po informacijah različnih skupin deležnikov glede na velikost in naravo subjekta, ki poroča.

<sup>(18)</sup> Primer so vodilna načela OECD za večnacionalna podjetja ali tristranska izjava MOD o večnacionalnih podjetjih in socialni politiki.

<sup>(19)</sup> COM(2011) 681 final.

<sup>(20)</sup> COM(2006) 136 final.

<sup>(21)</sup> *The future for corporate reporting – creating the dynamic for change* (Prihodnost poročanja podjetij – ustvarjanje dinamike za spremembo), FEE, oktober 2015.

5.6 Evropski ekonomsko-socialni odbor v mnenju o razkritju nefinančnih informacij opozarja, „da bi bilo treba Komisijo pozvati, naj predlaga ali omogoči proces, v katerega bo vključenih ‚več akterjev‘<sup>(22)</sup>, da bi se bolje opredelila glavna načela in referenčni standardi, ki bodo olajšali primerjavo in – dolgoročno gledano – uskladitev“.

5.6.1 V zvezi s tem je Odbor že poudaril potrebo po korektivnih ukrepih zoper izkrivljanje podjetniških vrednot s kratkoročnim razmišljanjem. V svojem mnenju o *vključevanju delavcev*<sup>(23)</sup> je opozoril, da „je treba opredeliti načine, kako lahko politika EU preusmeri prevladujočo težnjo, da se enostransko zagotavlja preglednost podjetij v interesu delničarjev, v širše razumevanje podjetja kot *trajnostnega podjetja*, kar koristi njegovemu dolgoročnemu razvoju“.

5.7 Četudi bo prihodnost trajnostnega poslovanja tesno povezana s socialnim okoljem in spoštovanjem potrošnikov, bi se morale vse nadaljnje pobude za razkritje informacij osredotočiti na dejanske potrebe deležnikov.

V Bruslju, 14. decembra 2016

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Georges DASSIS

---

<sup>(22)</sup> UL C 327, 12.11.2013, str. 47.

<sup>(23)</sup> UL C 161, 6.6.2013, str. 35.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Glavni temeljni dejavniki, ki bodo vplivali na skupno kmetijsko politiko po letu 2020**

**(mnenje na lastno pobudo)**

(2017/C 075/04)

Poročevalec: **Simo TIAINEN**

|                                               |                                                             |
|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| Sklep plenarne skupščine                      | 21. 1. 2016                                                 |
| Pravna podlaga                                | člen 29(2) poslovnika<br>mnenje na lastno pobudo            |
| Pristojnost                                   | strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje |
| Datum sprejetja mnenja strokovne skupine      | 24. 11. 2016                                                |
| Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju | 15. 12. 2016                                                |
| Plenarno zasedanje št.                        | 521                                                         |
| Rezultat glasovanja<br>(za/proti/vzdržani)    | 188/2/8                                                     |

## **1. Sklepi in priporočila**

1.1 Skupna kmetijska politika (SKP) že več kot pol stoletja prispeva k izgradnji Evropske unije. V tem trenutku je vrnitev k osnovam priložnost za novo dolgoročno vizijo SKP, ki bi dajala jasne in konkretne smernice ne le za kmete, temveč tudi za več milijonov državljanov. Kot Odbor dosledno poudarja, bi morala prihodnja SKP zagovarjati evropski kmetijski model, ki temelji na načelih prehranske neodvisnosti in trajnosti ter na odzivanju na dejanske potrebe evropskih državljanov, najsi gre za kmete, kmetijske delavce ali potrošnike.

1.2 EESO pozdravlja začetne razprave in razmislek o prihodnosti SKP po letu 2020. Ker cilji SKP, ki so določeni v Pogodbi – in se od leta 1957 niso spremenili – ter novi izzivi, s katerimi se mora SKP spopasti, še nikoli niso bili pomembnejši, je nujno treba izvesti poglobljeno analizo sedanje SKP in rezultatov prejšnje reforme. Namen tega mnenja je podati nekaj predlogov in sodelovati pri razmisleku o prihodnosti SKP.

1.3 Glede na večplastnost SKP in težave pri izvajanju zadnje reforme kmetje potrebujejo predvsem politično stabilnost in dolgoročno vizijo kmetijske politike. Zlasti glede na Lizbonsko pogodbo bo za razmislek, izmenjavo ciljev, razpravo o izzivih in iskanje rešitev nedvomno potrebnih več let. Zato bi se morale evropske institucije čim prej dogovoriti, da bi sedanje obdobje SKP podaljšale za vsaj dve leti.

1.4 V SKP bi bilo treba okrepiti položaj mladih in novih kmetov in kmetic, in sicer ne le s posebnimi instrumenti, temveč z dejansko stabilnostjo politike. Kmetje potrebujejo več stabilnosti, da bi lahko izvajali naložbe z večdesetletnim vlaganjem in se spoprijeli z izzivom generacijske prenove.

1.5 Prihodnja SKP bi morala na eni strani upoštevati raznolikost modelov kmetovanja in regionalne posebnosti, na drugi pa tudi raznolikost gospodarskih, socialnih in okoljskih ciljev. Lastna proizvodnja živil in kmetijstvo sta pomembna ter sta del kulture vseh svetovnih narodov. Evropska prehranska politika bi se morala osredotočati na zdravo in kakovostno hrano ter omogočati sinergije s skupno kmetijsko politiko. Eno glavnih načel SKP bi moralo biti ohranjanje živega in trajnostnega kmetijstva v vseh regijah EU.

1.6 Pri naslednji reformi SKP bi morala biti poenostavitev prva temeljna prednostna naloga. SKP se mora izvajati bolj gladko, prav tako je treba vzpostaviti razumnejši sistem nadzora in sankcij. Nadvse pomembno je zagotoviti pravočasna plačila kmetom.

1.7 SKP je politika, ki vključuje neposredne ukrepe na evropski ravni, in glede na to, da bo razvojenitev preferenciala Skupnosti pomenila znižanje cen proizvajalcev, mora biti prihodnja SKP zmožna odgovoriti na vse izzive, s katerimi se sooča, tudi na pretrese na trgih. Za soočanje z vsemi temi izzivi in zagotavljanje ustreznih orodij na evropski ravni je treba preusmeriti okvir te politike.

1.8 Evropska komisija bo v letu 2017 nadaljevala svoje delo in opravila široko posvetovanje o poenostavitvi in posodobitvi SKP. Pomembno je, da je evropska civilna družba v ta proces dejavno vključena. EESO bi moral ustanoviti študijsko skupino, ki bo spremljala ta proces in k njemu tudi prispevala.

## 2. Uvod

2.1 Kmetijstvo je ključno za strateške, gospodarske, okoljske in socialne izzive prihodnosti. SKP je zgodba o uspehu Evrope, v glavnem zato, ker evropski potrošniki zaradi nje v zadnjih desetletjih uživajo varnejšo hrano po vse nižjih cenah. Vendar se na določenih območjih soočamo s težavami glede biotske raznovrstnosti, okolja in krajine, ki jih je treba reševati. Proizvodnja visokokakovostne hrane na podlagi trajnostnega kmetijstva je ena pomembnejših zahtev, ki jih imajo državljani in potrošniki. Da bi izpolnili njihova pričakovanja, potrebujemo skupno kmetijsko politiko, ki bo zagotavljala zdravo in varno hrano, visoko kakovost po pravičnih cenah, varstvo okolja, ohranjanje krajine in dinamično gospodarstvo na podeželju.

2.2 Ko kmetje proizvajajo živila v naši tržno usmerjeni družbi ter s tem zagotavljajo prehransko varnost, vplivajo tudi na preskrbo z vodo ter kakovost vode, zraka in tal oziroma na naravno okolje kot celoto, obenem pa omogočajo zaposlovanje na podeželju in ohranjajo podeželsko krajino. Mnogi od teh stranskih učinkov bi morali veljati za javno dobro.

2.3 Kmetijstvo in gozdarstvo sta močno prepletena, saj obsegata velik del rabe tal v EU. Gozdarstvo je zato pogosto udeleženo v zagotavljanju javnih dobrin.

2.4 Dejavniki, ki vplivajo na SKP po letu 2020, so predvsem izzivi, s katerimi se bo moralo spoprijeti kmetijstvo, ob tem pa tudi dejstvo, da gre za evropsko vprašanje, ki vključuje poseben proces reforme, razpoložljivost proračunskih sredstev, predvsem pa jasno vizijo za naslednja desetletja.

2.5 Skupna kmetijska politika je bila vedno ena ključnih politik EU, ki je v širšem interesu evropske civilne družbe. Zato je pomembno, da je EESO proaktiven pri pripravi na naslednjo reformo SKP, ki se bo nanašala na obdobje po letu 2020.

## 3. Pomembni prihodnji izzivi kmetijstva

### *Izziv prehranske varnosti*

3.1 Glede na pričakovane svetovne demografske trende bo treba leta 2050 na svetu zagotavljati hrano za približno 9 milijard ljudi. Z izboljševanjem življenjskega standarda v več regijah sveta se povečujeta povpraševanje po hrani in prehod na prehrano, ki vsebuje več živalskih proizvodov. Te spremembe bi do leta 2050 lahko podvojile povpraševanje po hrani. EU mora prevzeti svoj del odgovornosti za svetovno prehransko varnost, vendar pa izvoz evropskih kmetijskih proizvodov ne more rešiti problema lakote po svetu. Opozoriti je treba, da mora prehranska varnost temeljiti na trajnostnih sistemih lokalne hrane. Vsak narod mora prevzeti odgovornost za svojo prehransko varnost, kar priporoča tudi Organizacija ZN za prehrano in kmetijstvo (FAO). Po mnenju EESO se mora EU osredotočiti tudi na prenos znanja in izmenjavo izkušenj o tem, kako bi lahko več hrane in boljše hrano pridelali trajnostno in lokalno na drugih koncih sveta.

3.2 Povpraševanje po hrani v Evropi naj bi po pričakovanjih ostalo precej stabilno in obenem raznoliko glede na kakovost, zdravje, etiko, izvor itd.

### *Okoljski izzivi*

3.3 Kmetijstvo in okolje sta na različne načine zelo tesno povezana v vseh regijah. Kmetijstvo in gozdarstvo sta ključna za ohranjanje narave in biotske raznovrstnosti, za kakovost vode in tal ter manjšo onesnaženost.

### *Energetski izziv*

3.4 V okviru podnebne in energetske politike EU je določen cilj, da bi do leta 2030 povečali delež obnovljivih virov energije na vsaj 27 % porabe energije. Ta delež naj bi se v prihodnosti še povečal. Kmetijstvo in gozdarstvo bi lahko zagotavljala biomaso, s čimer bi ta cilj dosegli v okviru gospodarstva zelene rasti. Izboljšati pa morata tudi svojo energijsko učinkovitost.

### *Prilagajanje podnebnim spremembam in blažitev njihovih posledic*

3.5 Komisija je 20. julija 2016 predstavila paket zakonodajnih predlogov, v katerih so določena podrobna pravila za okvir podnebne in energetske politike EU do leta 2030. To bo odziv EU za ublažitev podnebnih sprememb, kot je bilo decembra 2015 dogovorjeno v sporazumu s konference pogodbenic COP 21. Kmetijstvo in gozdarstvo sta del rešitve, ki bi omogočila zmanjšanje emisij in shranjevanje ogljika v tleh ali lesu. Za obvladovanje izziva prehranske varnosti in ublažitev podnebnih sprememb bodo potrebni zelena rast, agroekološki pristop in trajnostno intenziviranje v okviru učinkovite kmetijske proizvodnje. Poleg tega bo prilagoditev podnebnim spremembam ključna za prihodnost kmetijstva.

### *Uravnotežen razvoj podeželja*

3.6 Kmetijstvo in gozdarstvo ter vse s tem povezane oblike biogospodarstva so bistvene za ohranjanje podeželske dinamike in krepitev uravnovešenega razvoja podeželja ter pomembne za zaposlovanje, kulturo, teritorialno kohezijo in turizem na podeželskih območjih po vsej EU. Upadanje števila in staranje prebivalcev na številnih oddaljenih območjih, v gorskih regijah in na območjih z omejenimi možnostmi ostajata prevladujoč demografski trend. Javne politike, zlasti SKP, bi morale sprejemati ukrepe za ohranitev kmetijstva in podporo proizvajalcev po vsej EU, vključno z regijami s posebnimi težavami. Plačila kmetijam na podeželskih območjih z naravnimi ovirami so nujna za razvoj podeželja, sicer kmetovanje na takih območjih ne bi moglo preživeti.

3.7 Sinergije med obema stebroma SKP so pomembne in bi jih bilo treba še okrepiti. Zadnja reforma krepi povezavo in skladnost med vsemi evropskimi strukturnimi in investicijskimi skladi in tako bi morale biti tudi v prihodnosti.

3.8 EESO se strinja s tem, da se je v okviru vseh skladov ESI razširila in zavezujoča postala uporaba metode lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, da se zagotovi uravnotežen razvoj podeželskih območij. Možnost uporabe lokalnih akcijskih skupin v okviru lokalnih partnerstev in v sodelovanju s kmeti, da se poiščejo in financirajo lokalni projekti, pozitivno vpliva na kakovost življenja prebivalstva. To bi lahko prispevalo k učinkovitemu boju proti odseljevanju in staranju prebivalstva na podeželskih območjih EU.

3.9 Za ohranitev kmetijstva je ključna generacijska pomladitev, položaj mladih in/ali novih kmetov in kmetic pa bi bilo treba okrepiti z vsemi instrumenti, ki so na voljo. Za sektorje oziroma regije, v katerih so iz gospodarskih, socialnih ali okoljskih razlogov zelo pomembne posebne vrste kmetovanja ali posebni kmetijski sektorji, so nujno potrebna tudi vezana plačila. SKP bi lahko bila ravno tako jasno osredotočena na spodbujanje aktivnih kmetov in proizvodnje.

### *Nestanovitnost cen in prihodkov*

3.10 Kmetijstvo je posebna gospodarska dejavnost, za katero ne veljajo običajne ekonomske zakonitosti. V tržnem gospodarstvu so razlike v cenah in prihodkih rezultat sprememb v ponudbi in povpraševanju. Narava hrane kot osnovne potrebe pa že sama po sebi pomeni, da ni prilagodljiva glede cen. Poleg tega se ponudba hrane ne more hitro odzivati na spremembe v cenah. Zato nepričakovane spremembe obsega proizvodnje pogosto zahtevajo daljši čas in obsežnejše spremembe cen, da se ponovno vzpostavi ravnovesje na trgu. To so razlogi, zaradi katerih kmetijski trgi veljajo za zelo nestanovitne. Preizkusili bi lahko tudi druge inovativne tržne mehanizme.

### *Zahteve potrošnikov*

3.11 Potrošniki zahtevajo varno, trajnostno, hranljivo in kakovostno hrano. Ravno tako želijo, da je hrana cenovno dostopna, zlasti zaradi gospodarske krize. Številni potrošniki cenijo sledljivost hrane in hrano, ki je pridelana lokalno. Posebna raziskava Eurobarometer 410 je pokazala, da velika večina udeležencev iz vseh držav članic poreklo mesa dojema kot nujno informacijo. Naloga vseh deležnikov v prehranski verigi je, da odgovorijo to vprašanje.

*Trajnostni razvoj*

3.12 Tako kot druge politike EU bi morala biti tudi prihodnja SKP skladna s cilji trajnostnega razvoja. SKP je pomembna za številne cilje, pri čemer je najpomembnejši cilj 2, tj. „odpraviti lakoto, zagotoviti prehransko varnost in boljšo prehrano ter spodbujati trajnostno kmetijstvo“.

*Negotovost v mednarodni trgovini*

3.13 Vloga mednarodne trgovine se bo v prihodnosti nedvomno povečala. Vendar pa je nedavna ruska prepoved uvoza živilskih proizvodov iz EU povzročila veliko negotovosti v zvezi z mednarodno trgovino. Ruski embargo je povzročil ogromen pritisk na kmetijske trge EU, zlasti v nekaterih državah članicah. Obvladovanje izzivov, povezanih z negotovostjo v mednarodni trgovini, bo odločilnega pomena za prihodnost kmetijstva.

*Spremembe v pogajalski moči v verigi preskrbe s hrano*

3.14 V zadnjih letih je prišlo do sprememb v pogajalski moči znotraj verige preskrbe s hrano, večinoma v korist sektorja trgovine na drobno in nekaterih nadnacionalnih podjetij ter na račun dobaviteljev, zlasti kmetov. Prihodnja SKP bi morala okrepiti pogajalsko moč kmetov.

**4. V EU je kmetijstvo evropsko vprašanje**

4.1 Kmetijstvo je ključno vprašanje EU. Cilji skupne kmetijske politike so bili določeni v prvi Rimski pogodbi iz leta 1957. Ti še vedno veljajo. Pojavili pa so se novi izzivi, kot so okoljska vprašanja, vprašanja razvoja podeželja, kakor tudi vprašanja kakovosti in zdravja ter lakote v svetu, ki se v Pogodbah, ki še niso bile revidirane, ne odražajo.

4.2 SKP je temeljna evropska in povezovalna politika, ki postaja vse bolj povezana z drugimi politikami, kot so politika zaposlovanja, okoljska, podnebna, konkurenčna, proračunska in trgovinska politika ter politika na področju raziskav s posebno evropsko dodano vrednostjo.

4.3 SKP je predpogoj za vzpostavitev enotnega trga v živilskem sektorju v EU. Evropska živilska industrija je največji industrijski sektor v EU, ki zagotavlja več kot pet milijonov delovnih mest.

*Priprave na naslednjo reformo SKP*

4.4 Večplastnost in subsidiarnost sta ključni besedi pri prilagajanju vsem sektorjem in ozemljem. Ti značilnosti sta bili okrepljeni z zadnjo reformo. Priprava skupnih pravil na podlagi Lizbonske pogodbe in pogajanja o njih je bila ob udeležbi 28 držav članic in Evropskega parlamenta še posebno zapletena naloga.

4.5 Sedanji politični ukrepi še niso bili ocenjeni. Ocena prvega leta izvajanja obveznosti zelene komponente še vedno poteka. Enako velja tudi za površine z ekološkim pomenom. Pomembno je, da ne hitimo proti še eni reformi SKP, ne da bi jasno in temeljito ocenili sedanjo SKP ter ugotovili, v kolikšnem obsegu so politični ukrepi dosegli cilje politike. Ocena mora biti ustrezna, zlasti za ukrepe, ki zahtevajo več časa za konkretne rezultate, npr. obveznosti zelene komponente.

4.6 Zadnja reforma je bila uvedena leta 2010 in se je začela uporabljati leta 2015, kar pomeni, da je bilo za njeno dokončanje potrebnih pet let. Med sedanjim mandatom Komisije in EP ne bo dovolj časa za izvedbo naslednje reforme SKP, da bi se ta lahko začela uporabljati leta 2021. Zato je potrebno prehodno obdobje, ki bi omogočilo, da bi sedanjo SKP lahko nadaljevali še dovolj dolgo po letu 2020.

*Subsidiarnost in evropska dodana vrednost*

4.7 SKP obstaja od leta 1962 in temelji na treh osnovnih načelih: enotnosti trga, preferencialu Skupnosti in finančni solidarnosti. Enotni trg danes dejansko obstaja, preferencial Skupnosti in finančno solidarnost pa je treba na politični ravni ponovno potrditi.

4.8 ZDA zaradi globalizacije svoje kmetijstvo spodbujajo s finančnimi podporami, in sicer prek potrošnikov s programom pomoči za dopolnilno prehrano in zakonom, ki spodbuja kupovanje ameriških proizvodov. Evropska unija bi morala izvajati recipročne ukrepe in bi lahko s podobnim zakonom poudarila strateški pomen dajanja prednosti evropskim proizvodom.

## 5. Splošne ugotovitve

### *Izstop Združenega kraljestva iz EU*

5.1 Izstop Združenega kraljestva iz EU bo močno vplival na EU, zlasti na enotni trg in mednarodno trgovino, s tem pa tudi na prihodnost SKP. Če se med pogajanj o izstopu izkaže, da bo Združeno kraljestvo zapustilo carinsko unijo EU, bi morali kvote STO za EU-28 med Združeno kraljestvo in novo EU razdeliti na podlagi sedanjih trgovinskih tokov.

### *Konkurenčnost, produktivnost in trajnost*

5.2 Z reformo leta 1992 je konkurenčnost postala glavna prednostna naloga SKP z uvedbo neposrednih plačil. Da bi se konkurenčnost, produktivnost in trajnost še bolj razvile, pa so potrebne nove spodbude, s katerimi bi se lahko osredotočili na spodbujanje inovacij (razvoj, razširjanje in uporaba novih tehnologij).

5.3 Kmetijski sektor potrebuje velike naložbe, ki bi jih lahko pritegnili z dovolj visokimi pričakovanimi prihodki in obvladljivostjo gospodarskih tveganj. Podpiranje prihodkov kmetij z neposrednimi plačili je glede na sedanji položaj nujno potrebno.

### *Upravljanje tveganj in kriz v kmetijstvu*

5.4 Proizvajalci EU niso več strogo ločeni od svetovnega trga in večje nestanovitnosti cen na njem. Poleg tega na kmetijstvo vplivajo izredne naravne nesreče, zaradi večje mobilnosti blaga in ljudi pa je povezano tudi z več zdravstvenimi težavami (pandemijami) in znatnimi izgubami v proizvodnji. SKP bi morala priskrbeti konkretna orodja, ki bi kmetijskemu sektorju omogočala omejitve in obvladovanje teh tveganj.

5.5 V sedanji SKP že obstajajo nekateri instrumenti obvladovanja tveganj. Ohranjati oziroma razvijati bi bilo treba intervencijske cene, zasebno skladiščenje, spodbujanje naložb ali terminske borze in instrumente, ki bi jih zagotovila skupna ureditev trga.

5.6 Jasno pa je, da bi bilo treba razviti nove instrumente:

- nadalje je treba razvijati mehanizme **opazovalne skupine za trg**. Evropska komisija bi morala opredeliti različne ravni krize, da bi jih lahko učinkoviteje preprečevala. Boljša preglednost trga v smislu obsega proizvodnje in cen je bistvena za ustrezno delovanje oskrbovalne verige.
- Še naprej bi bilo treba preskušati različne sisteme vzajemnih skladov ali **zavarovalne sheme** (za pridelke, promet ali prihodke), da bi ugotovili, ali so zavarovalnice ali drugi organi sposobni zagotoviti učinkovite možnosti. Ugotavljamo, da so ZDA z zadnjim kmetijskim zakonom uvedle možnost uporabe zavarovalnih shem, da pa nobena od naših trgovinskih partneric za priglasitev teh instrumentov zavarovanja STO ne uporablja zelene škatle. Morebitne spremembe v tej smeri nikakor ne bi smele povečati izkrivljanja konkurence med proizvajalci. Ovrednotiti bi bilo treba tudi stroške tega mehanizma.

### *Okoljska razsežnost SKP*

5.7 Ekološke zahteve so vsekakor prednostna naloga kmetijstva. Zato je bila v zadnji reformi uvedena ekologizacija. Oblikovalci politike ves čas poudarjajo to veliko spremembo v SKP. Okoljska razsežnost SKP je globalna in večplastna, saj je kmetijstvo povezano s tlemi, vodo, biotsko raznovrstnostjo, gozdarstvom in emisijami CO<sub>2</sub>. Učinkovitejša politika bi morala biti za kmete bolj razumljiva, lažje izvedljiva in preprostejša.

5.8 Uvesti bi bilo treba plačila, ki bi kmetom zagotavljala finančna nadomestila za zagotavljanje javnih dobrin (zlasti ekoloških storitev).

*Skupna prehranska politika*

5.9 Za zamisel o skupni prehranski politiki se je zavzemalo zlasti nizozemsko predsedstvo EU. EU v novi SKP priznava, da mora evropsko kmetijstvo doseči bolj trajnostno proizvodnjo varne in kakovostne hrane. SKP spodbuja programe razdeljevanja sadja in mleka učencem v šolah, s katerimi naj bi že pri najmlajših spodbujali dobre prehranjevalne navade. Ravno tako spodbuja ekološko pridelavo, saj z jasnimi pravili označevanja in konkretnimi podpornimi programi v okviru politike razvoja podeželja omogoča ozaveščene odločitve.

5.10 Spodbujanje javnega zdravja ter zdravega načina prehranjevanja in življenjskega sloga je trenutno v nacionalni pristojnosti. Toda Evropska unija mora s trajnostnimi prehranskimi sistemi poskrbeti, da bodo imeli vsi evropski državljani dostop do zdrave in kakovostne hrane. Z evropskimi ukrepi se dopolnjujejo ali usklajujejo nacionalna prizadevanja, zato bi morale biti med SKP in prihodnjo evropsko prehransko politiko več sinergij.

5.11 Glede na pričakovanja javnosti in povpraševanje potrošnikov bi si bilo treba še posebej prizadevati za razvoj lokalnih prehranskih sistemov in s tem kratkih dobavnih verig, zlasti v sektorju javne prehrane.

*Podnebna politika in SKP*

5.12 Od leta 1990 se je okoljski odtis kmetijstva zmanjšal. Vseeno je emisije iz kmetijstva do leta 2030 treba še bolj zmanjšati. To je treba narediti v skladu z evropskim modelom kmetijstva in stroškovno učinkovito politiko zmanjševanja emisij. Obstajajo možnosti za povečanje vsebnosti ogljika v tleh in zamenjavo energije iz fosilnih goriv in petrokemičnih izdelkov s kmetijskimi in gozdarskimi proizvodi.

5.13 Upoštevati bi bilo treba različne cilje sektorja kmetijstva in rabe zemljišč, katerih potencial za blažitev posledic podnebnih sprememb je nižji, pa tudi potrebo po zagotovitvi skladnosti s cilji EU na področju prehranske varnosti in podnebne politike <sup>(1)</sup>.

*Raziskave, inovacije in sistemi svetovanja*

5.14 Na kmetijah, v eksperimentalnih postajah in laboratorijih ves čas nastajajo pomembne inovacije. Pospešiti bi bilo treba prizadevanja na področju raziskav in razvoja ter tako podpreti prehod kmetovanja na bolj trajnostne sisteme. Bistveno je tudi, da te inovacije predstavimo deležnikom. Spodbujati bi bilo treba pospeševanje kmetijstva, sodelovanje med deležniki ter druge načine za razširjanje inovacij in izmenjavo najboljših praks.

5.15 V naslednjem programskem obdobju bi bilo treba okrepiti raziskovalni program EU za kmetijstvo, da bi upoštevali izzive in geostrateški pomen hrane v 21. stoletju. Po zeleni revoluciji 20. stoletja bi lahko bila naslednja „kmetijska revolucija“ povezana z digitalnim gospodarstvom.

*Delovanje oskrbovalne verige*

5.16 Obstajajo jasni dokazi o motnjah v oskrbovalni verigi v skoraj vseh državah članicah, ki nastajajo zaradi velike gostote v zadnjem delu verige. Razporeditev dodane vrednosti med deležniki v verigi preskrbe s hrano je nepravilna.

5.17 Ker je EU pristojna za konkurenčnost in vprašanja enotnega trga, bi bilo to težavo treba obravnavati na evropski ravni. Evropska komisija bi morala predlagati evropske regulativne okvire, ki bi urejali pogodbene odnose znotraj verige in pravne možnosti kmetov za organizacijo kolektivnih ukrepov. Organizacije proizvajalcev so namreč pomembni akterji v verigi preskrbe s hrano in pomagajo krepiti položaj proizvajalcev. Naslednja SKP bi morala okrepiti pogajalsko moč organizacij proizvajalcev. Upoštevati bi bilo treba rezultate dela projektne skupine za kmetijske trge.

5.18 SKP bi bilo treba prilagoditi dejanskim razmeram in hitrim gospodarskim spremembam. V okviru SKP bi bilo treba nadalje razviti člene 219 do 222 Uredbe (EU) št. 1308/2013, da bi bili učinkoviti in dosegljivi tudi za Evropsko komisijo in proizvajalce.

---

<sup>(1)</sup> Točka 2.14 Skleпов Evropskega sveta z dne 23. in 24. oktobra 2014.

*Mednarodna trgovina*

5.19 Svetovna trgovina in odprti trgi krepijo konkurenčnost in bi lahko znižali cene hrane. Pravična trgovina je kljub temu izjemno pomembna za EU, saj omogoča, da lahko ta z enakimi proizvodnimi metodami in pravili konkurira tretjim državam. Necarinske ovire bi lahko ogrozile mednarodni razvoj. Trgovina mora v raznolikih in številnih rešitvah, namenjenih doseganju prehranske varnosti po svetu, prispevati k povečevanju izvoza kmetijskih proizvodov.

5.20 SKP in trgovinska politika pa bi morali evropskim proizvajalcem kljub temu zagotavljati enake konkurenčne pogoje kot za uvožene proizvode. Zato bi morala EU zahtevati, da uvoženi proizvodi izpolnjujejo enake standarde.

*Evropski proračun*

5.21 SKP se je vedno financirala na evropski ravni. SKP zajema znaten delež proračuna EU (38 % leta 2015), vendar obsega le približno 0,4 % evropskih javnih izdatkov. Proračun SKP je nižji v primerjavi s proračunoma podobnih politik v ZDA in na Kitajskem. Poleg tega že več let kljub širitvi EU ostaja na isti ravni ali se celo zmanjšuje. SKP mora najti odgovore na številne pomembne izzive, s katerimi se bo v prihodnje soočala, zato je treba proračun za kmetijsko politiko na evropski ravni povečati.

5.22 Posebni vidiki evropskega proračuna, kot je njegova enoletnost, močno omejujejo oblikovanje SKP. Zato so omejeni tudi vzajemni skladi in krizni ukrepi. Poleg tega porazdelitev proračuna vzbuja politično napetost in bi lahko povzročila neučinkovitost.

*Poenostavitev*

5.23 Poenostavitev je že več let prednostna naloga SKP, zlasti pa je bila v prvih letih izvajanja reforme SKP iz leta 2013. Pri naslednji reformi SKP bi poenostavitev zato morala biti prva temeljna prednostna naloga. Predvsem bi bilo treba sistem izboljšati tako, da bo nadzor ustrezen in sankcije sorazmerne. Trenutno utegnejo biti znižanja plačil za ekologizacijo in ukrepi za navzkrižno skladnost nerazumni in nesorazmerni. Nadvse pomembno je zagotoviti pravočasno plačilo neposredne podpore.

*Struktura SKP*

5.24 Zadnjih nekaj desetletij je struktura SKP temeljila na dveh stebrih. Medtem ko steber I v celoti financira EU, je steber II sofinanciran in prilagojen potrebam posameznih držav z večletnimi programi. Zaradi razlik med državami članicami in regijami ter njihovih različnih potreb je treba v prihodnji SKP ohraniti dvostebno strukturo.

*Priprave na SKP po letu 2020*

5.25 Komisija je v delovnem programu za leto 2017, objavljenem 25. oktobra 2016, navedla, da si bo prizadevala za poenostavitev in posodobitev SKP ter bo o tem opravila obsežno posvetovanje, s čimer želi kar najbolj povečati prispevek k svojim desetim prednostnim nalogam ter ciljem trajnostnega razvoja. Pomembno je, da je evropska civilna družba v ta proces dejavno vključena.

V Bruslju, 15. decembra 2016

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Georges DASSIS

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Vključitev „dregljajev“ v evropske politike****(mnenje na lastno pobudo)**

(2017/C 075/05)

Poročevalec: **Thierry LIBAERT**

|                                               |                                                             |
|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| Sklep plenarne skupščine                      | 21. 1. 2016                                                 |
| Pravna podlaga                                | člen 29(2) poslovnika<br>mnenje na lastno pobudo            |
| Pristojnost                                   | strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje |
| Datum sprejetja mnenja strokovne skupine      | 24. 11. 2016                                                |
| Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju | 15. 12. 2016                                                |
| Plenarno zasedanje št.                        | 521                                                         |
| Rezultat glasovanja<br>(za/proti/vzdržani)    | 162/3/3                                                     |

**1. Sklepi in priporočila**

1.1 Zdi se, da dregljaj (angl. *nudge*) kot instrument javne politike dopolnjuje instrumente, ki jih evropski javni organi že uporabljajo (obveščanje in ozaveščanje, finančne spodbude, zakonodaja in postavljanje zgledov). Še posebno zanimiv se zdi za reševanje nekaterih socialnih, okoljskih in gospodarskih izzivov.

1.2 **Spodbujati je treba uporabo dregljajev v javnih politikah** kot dopolnilo tradicionalnih instrumentov, in zlasti spremembo pristopa pri ravnanju posameznikov, ki jo omogočajo. Dregljaje bi tako lahko vključili v globalne javne politike in pospešili njihovo izvajanje z nižjimi stroški. Zaradi njihove prožnosti in enostavnosti jih lahko v različnih okoliščinah uporabljajo različne vrste akterjev, kot so medvladni organi, notranji oddelki posameznih ministrstev, lokalni organi, nevladne organizacije, zasebni akterji itd.

1.3 **Poudariti je treba predvsem dregljaje, ki ustrezajo okoljskim in socialnim ter drugim ciljem** (energetski in ekološki prehod, preprečevanje tratenja virov, socialna blaginja, izboljšanje zdravja prebivalstva itd.). Tako bi jih lahko vključili med ukrepe za izpolnjevanje vnaprej določenih skupnih ciljev, ki jih ni mogoče doseči s tradicionalnimi instrumenti javnih politik, ker so neučinkoviti in/ali predragi.

1.4 **Spodbujati je treba izmenjavo informacij in dobre prakse o dregljajih** med vsemi možnimi vrstami akterjev (javne oblasti, lokalne skupnosti, podjetja, združenja, nevladne organizacije itd.) na evropski ravni. Razmislili bi lahko o platformi za pregled pobud in/ali temu posvečeni opazovalni skupini.

1.5 **Potrebna bi bila zlasti izčrpnejša ocena različnih učinkov dregljajev** glede na kulturo, socialno-ekonomske značilnosti, območja itd. Na podlagi te raziskave bi lahko bolje razumeli prednosti in omejitve širjenja in prenašanja dregljajev med državami, sektorji itd. Zlasti bi bila potrebna izčrpnejša analiza vprašanja v zvezi s trajanjem vpliva dregljajev na vedenje.

1.6 **Z opredelitvijo splošnih pogojev za uporabo dregljajev** bi lahko zmanjšali njihove negativne vplive in zagotovili njihovo etično sprejemljivost. Združili bi jih lahko v okviru listine dobrih praks, ki bi jo sestavili v sodelovanju z različnimi deležniki in sprejeli na evropski ravni, nato pa bi jo države članice prilagodile. Objavili bi lahko tudi priročnik s smernicami in ga razdelili med sodelujoče akterje.

1.7 **Uvesti je treba postopke za obveščanje o uporabi različnih vrst dregljajev**, da bi bili ti pregledni za ljudi, na katere vplivajo. Dregljaje je treba razumeti, o njih razpravljati in jih deliti, da bi bili čim bolj sprejeti. S tem bi preprečili odklone in možnosti za manipulacijo pri njihovi uporabi.

1.8 **Zagotoviti je treba dejansko etičnost dregljajev**, da bi preprečili odstopanja v smeri neodgovornih ciljev. Pri uvajanju pristopa dregljaja je treba upoštevati štiri pogoje: preglednost postopka, prožnost za vpletene osebe, ki morajo pri svojem ravnanju vedno imeti izbiro, verodostojnost informacij, ki so jim na voljo, in preprečevanje vzbujanja občutka krivde posameznikom.

1.9 **Oblikovati je treba sisteme spremljanja in ocenjevanja dregljajev** na podlagi različnih meril (socialnih, okoljskih, gospodarskih). Predvideli bi lahko prvo poskusno fazo za razumevanje natančnega vpliva dregljaja glede na njegovo naravo, ciljno skupino, razmere ... S tem bi ga lahko v primeru nezadovoljivih rezultatov hitro prilagodili ali opustili, če se izkaže, da je neučinkovit.

1.10 **V procesu** začetnega in nadaljevalnega **usposabljanja je treba spodbujati** discipline, povezane z vedenjsko ekonomijo. S tem bi lahko izboljšali poznavanje tega instrumenta in spodbudili različne segmente javnosti k premišljeni in kritični uporabi (javne uslužbenke, zaposlene v podjetjih, izvoljene predstavnike itd.). Zato je potrebno tudi povezovanje med akademskimi disciplinami, saj dregljaj temelji na medsektorskem pristopu.

1.11 **Pri uporabi dregljaja je potrebna določena prožnost**, da se njegov potencial čim bolj izkoristi. Tako kot drugi instrumenti, ki jih imajo na voljo javni organi, tudi dregljaj namreč ni čudežen ali popolnoma nov instrument, lahko pa je izjemno dopolnilen in koristen pri spreminjanju nekaterih oblik vedenja. Njegov glavni namen je spodbujati vključevanje psihološke razsežnosti vedenja v oblikovanje javnih politik in ne le njegove „ekonomske racionalnosti“.

1.12 **Na pobudo EESO je treba organizirati prvo evropsko konferenco o dregljajih**, ki bi pomenila edinstveno priložnost za izmenjavo izkušenj med akterji v Evropski uniji, ki jih ta instrument zanima.

1.13 Da bi se lahko odzvali na ta temeljni prehod na novi ekonomski model, ki ima pomembne sistemske posledice na številnih področjih, se priporoča **oblikovanje nove stalne horizontalne strukture v EESO, ki bi analizirala ta razvoj dogodkov**, vključno z dregljaji in drugimi s tem povezanimi vprašanji, kot so krožno gospodarstvo, sodelovalno gospodarstvo in funkcionalno gospodarstvo.

## 2. Peti instrument javnih organov

2.1 Javni organi imajo za spreminjanje vedenja posameznikov običajno na voljo štiri vrste instrumentov: obveščanje in ozaveščanje, finančne spodbude, zakonodajo (prepoved ali obveznost) in postavljanje zgledov. Vseeno pa so se že pokazale omejitve teh štirih instrumentov, zlasti na področju vedenja in odgovorne potrošnje, s katero se porabi manj naravnih virov. Vrzel med ozaveščenostjo posameznikov in njihovim vsakdanjim vedenjem dejansko pogosto ni odpravljena.

2.2 Razlogi za to razliko med nameni in ravnanjem se preučujejo v okviru vedenjske ekonomije in ved. To je disciplina, ki se ukvarja z razumevanjem dejavnikov, ki vplivajo na vedenje posameznikov. Po mnenju raziskovalcev iz te discipline na ravnanje posameznikov vpliva več dejavnikov. Smo zapletena bitja z omejeno racionalnostjo, pogosto smo čustveni, na naše ravnanje pa v veliki meri vplivajo drugi in socialne interakcije, pa tudi razmere in okolje, v katerem sprejemamo odločitve.

2.3 Na koncu naše odločitve in vedenje v glavnem temeljijo na tem, kar Nobelov nagrajenec za ekonomijo Daniel Kahneman imenuje „sistem 1“: v veliki meri nezaveden, samodejen in izredno hiter način razmišljanja, ki nam na eni strani omogoča, da številne vsakodnevne odločitve sprejemamo s čim manj napora in pozornosti, na drugi strani pa se napaja iz stereotipov in miselnih povezav ter nas pogosto oddalji od matematične racionalnosti.

## 3. Upoštevanje vedenja pri usmerjanju izbire

3.1 Na področju vedenjske ekonomije (angl. *Behavioral Economics*) se je izoblikovalo mnenje, da tradicionalni vzvodi javnih politik ne zadostujejo vedno za spremembo vedenja, ker ne upoštevajo različnih razsežnosti, ki lahko vplivajo na sprejemanje odločitev. Na podlagi te ugotovitve sta dva ameriška profesorja, Richard Thaler (profesor ekonomije v Chicagu

in ugledna osebnost na področju vedenjske ekonomije) in Cass Sunstein (profesor prava na Harvardu), leta 2008 izdala prvo knjigo o dregljajih<sup>(1)</sup>, ki temelji na zamisli, da je treba spremembe v vedenju sprožiti z „mehkimi spodbudami“. Avtorja dregljaj opredelita kot „kateri koli vidik strukture izbire, ki na predvidljiv način spreminja vedenje ljudi, pri tem pa ne prepoveduje nobene možnosti niti ne spreminja bistveno finančnih spodbud“. Neko dejanje se šteje za dregljaj, če se mu je mogoče zlahka izogniti, saj dregljaji niso zavezujoči.

3.2 Cilj dregljaja je oblikovati „strukture izbire“, ki v ospredje postavljajo izbiro, ki naj bi bila koristna za posameznika in/ali skupnost, pri tem pa se število in narava izbir, ki so na voljo, ne spremenijo. Gre za usmerjanje potrošnika oziroma uporabnika k izbiri, ki šteje za boljše. Ima tri značilnosti: popolno svobodo izbire posameznika, enostavno izvedbo in omejene stroške posredovanja.

3.3 Dregljaji v nekaterih državah vzbujajo vse večje zanimanje javnih organov, saj imajo dve veliki prednosti: ne omejujejo osebnih svobod in ne stanejo veliko, njihov vpliv pa je lahko znaten. Uporabljajo se torej lahko kot dopolnilni instrument javnih politik za spodbujanje „odgovornejšega“ vedenja posameznikov na področju zdravja, okolja itd. Dregljaj posamezniku omogoča enostavnejšo izbiro, ki olajša njegovo odločitev.

#### 4. Dregljaj: en koncept, več vzvodov

4.1 Privzeta izbira. Ponudi se privzeta samodejna rešitev, ki je po mnenju organa, ki jo je določil, najbolj zaželena, hkrati pa je tudi najenostavnejša za uporabo. Temelji na pasivnosti posameznikov. Primer je napoved za odmero dohodnine v Franciji, pri kateri se od leta 2005 samodejno šteje, da ima vsako gospodinjstvo televizijo. Po ocenah se je stopnja goljufij zaradi tega zmanjšala s 6 % na 1 %. Privzeto izbiro vse pogosteje uporabljajo tudi banke, dobavitelji energije in druga podjetja, ki namesto tiskanih računov privzeto ponujajo elektronske račune, obojestransko tiskanje itd.

4.2 Moč družbene norme po mnenju zagovornikov dregljajev pomembno vpliva na vedenje, zato se lahko uporablja pri usmerjanju posameznikov k določenemu načinu ravnanja. Izpostaviti je treba predvsem vedenje večine posameznikov v neposredni okolici (sosedje, sodelavci ...). To sporočilo naj bi spodbudilo posameznike k enakemu vedenju, da bi se prilagodili družbeni normi. Leta 2011 je dobavitelj energije OPOWER v ZDA izvedel poskus. Na podlagi podatkov o porabi električne energije v 600 000 gospodinjstvih je poslal pisma, v katerih je bilo na primer zapisano: „V preteklem mesecu ste porabili 15 % več elektrike kot vaši najvarčnejši sosedi“. Z grafi je bilo mogoče primerjati porabo energije v lastnem gospodinjstvu s porabo pri sosedih in drugih potrošnikih. V primerih, v katerih se je poraba zmanjšala, so bili dodani „smeški“. Posledično se je v vključenih gospodinjstvih poraba elektrike v povprečju zmanjšala za 2 %, s čimer je bilo po podatkih podjetja OPOWER skupaj privarčevanih 250 milijonov USD<sup>(2)</sup>. Številni podobni poskusi so privedli do 1-20-odstotnega zmanjšanja porabe energije.

4.3 Pri tveganju izgube je izpostavljena možna (predvsem finančna) izguba posameznika, če ta ne spremeni svojega vedenja, na primer pri porabi energije. Gre na primer za prikaz okvirnega zneska, ki ga posameznik izgubi, ker ne spremeni svojega ravnanja, ali pa za prikaz zneska, ki bi ga lahko prihranil, če bi spremenil svoje ravnanje. Izguba se lahko prikaže tudi z nefinančnimi kazalniki (kalorije, emisije CO<sub>2</sub> ...).

4.4 Tekmovanje, na primer organizacija natečajev za spodbujanje nekaterih praks, kot je preprečevanje potratnosti. Na ta način želi francoska nevladna organizacija Prioriterre ozaveščati o varčevanju z energijo, zato vsako leto organizira natečaj „Družina s pozitivno energijo“, v katerem je leta 2014 sodelovalo 7 500 družin, ki so morale svojo porabo energije zmanjšati za 8 %, da so prejele različne nagrade<sup>(3)</sup>.

4.5 Uporaba iger in zabavnih predstavitev. Eden izmed najbolj znanih dregljajev je bil uporabljen na letališču v Amsterdamu: znotraj pisoarjev so bile narisane muhe, da bi moški dobro ciljali. Leta 2009 je Volkswagen stopnišče v Stockholmu, ki vodi do izhoda postaje Odenplan, preoblikoval v velikansko klaviaturo. Z vsakim pritiskom na stopnico se je oglasil en ton<sup>(4)</sup>. Namen je bil spodbuditi uporabnike, da bi namesto tekočih stopnic uporabljali navadne stopnice. V Južni Koreji oznake na tleh opozarjajo na tveganje za prekomerno težo pri ljudeh, ki uporabljajo tekoče stopnice.

<sup>(1)</sup> Thaler Richard in Sunstein Cass, *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness* (Dregljaj: boljše odločitve o zdravju, bogastvu in sreči), Yale University Press, 2008.

<sup>(2)</sup> Opower.com.

<sup>(3)</sup> <http://www.prioriterre.org/ong/particuliers/a2210/une-nouvelle-edition-familles-a-energie-positive.html>.

<sup>(4)</sup> <http://www.youtube.com/watch?v=2lXh2n0aPyw>.

4.6 Namen dregljaja je lahko tudi drugače predstaviti izbire ali spremeniti videz nekaterih izdelkov, da bi postavili v ospredje tiste, ki veljajo za bolj zdrave, prijaznejše do okolja itd. Ta vrsta dregljaja se lahko v nekaterih primerih približa načelu oznake. Več poskusov je bilo izvedenih tudi v menzah, da bi goste spodbudili k uživanju zdrave hrane, ki je bila zato ponujena v ospredju stola za hrano, zaradi česar je bila v nekaterih primerih njena poraba dvakrat večja kot v primerih, ko je bila postavljena na sredino ali v ozadju. Druge menze so poskusile zmanjšati količino odpadne hrane z uporabo manjših krožnikov: ti krožniki so prav tako polni, količina hrane pa je omejena (gosti si z njo lahko po želji ponovno postrežejo) <sup>(5)</sup>.

## 5. Instrument, ki ga javni organi vse pogosteje uporabljajo

5.1 Od leta 2008 se vse več držav zanima za možnosti instrumentov javne politike na področju dregljajev, ki imajo tri prednosti: za javnost so sprejemljivejši kot norme ali davki, so poceni in učinkoviti. V nadaljevanju je prikazanih nekaj primerov.

5.2 Leta 2010 je britanska vlada Davida Camerona ustanovila skupino za preučevanje vedenja (angl. *Behavioural Insights Team*) pod vodstvom Davida Halperna, ki je bila odgovorna za uporabo vedenjskih ved v britanski javni politiki. Spremenila je na primer vladno spletno mesto, prek katerega se je mogoče prijaviti za darovanje organov. Na njem je napisano: „Vsak dan se na tisoče ljudi, ki vidi to stran, odloči za prijavo.“ Zraven je logotip britanskega nacionalnega sistema zdravstvenega varstva NHS (angl. *National Health Service*). V enem letu se je stopnja prijav v program zvišala z 2,3 % na 3,2 % (+ 96 000 prijav). Od leta 2014 ta enota za dregljaje (angl. *Nudge Unit*) deluje neodvisno in svetuje tujim vladam, lokalnim oblastem, podjetjem itd. <sup>(6)</sup>.

5.3 Tudi Obamova administracija je leta 2014 ustanovila skupino za dregljaje (angl. *Nudge Squad*) pod vodstvom Maye Shankar. Predsednik Obama je septembra 2015 izdal odredbo, v kateri je ministrstva in agencije spodbudil, naj uporabljajo dognanja vedenjskih ved (angl. *behavioral science*) <sup>(7)</sup>. Tudi vlade Singapurja, Avstralije in Nemčije so ustanovile skupine strokovnjakov za vedenjsko ekonomijo.

5.4 V Franciji sta generalni sekretariat za posodobitev javnega delovanja (SGMAP) in generalni direktorat za javne finance (DGFIP) <sup>(8)</sup> od leta 2013 povečala število izvedenih poskusov v zvezi z dregljaji.

5.5 Evropska komisija je v okviru Skupnega raziskovalnega središča ustanovila enoto „Predvidevanja in prispevek vedenjskih ved“, ki jo vodi Xavier Troussard. Leta 2016 je ta skupina objavila pomembno poročilo, v katerem je poudarjeno, da javne politike v Evropski uniji vključujejo vse več dognanj vedenjske ekonomije <sup>(9)</sup>. Izrazila je mnenje, da bi bilo treba na tem področju vzpostaviti izmenjave med političnimi in akademskimi krogi. Priporoča predvsem povečanje uporabe instrumentov vedenjske ekonomije v vseh fazah javnih politik in izboljšanje komunikacije o njihovi uporabi ter poznavanja njihovih vplivov.

## 6. Pomembna tveganja in omejitve

6.1 Dregljaji imajo omejitve; zahtevajo natančno oblikovanje in izvajanje ter zastavljajo tehnična in etična vprašanja. Z dregljaji ni mogoče nadomestiti nujno potrebnega obveščanja državljanov ali izobraževalnih ukrepov za informirano izbiro niti običajnih sredstev za delovanje javnih oblasti, kot so zakoni in ekonomske spodbude. Poleg tega se ne sme podcenjevati tveganj in omejitev, povezanih z njihovo uporabo.

6.2 Trenutno je na voljo malo raziskav o učinkovitosti dregljajev, zlasti na srednji in dolgi rok. Nekatere med njimi izpostavljajo razlike v odzivih posameznikov na ta instrument. Tako se je v poskusu, ki ga je izvedlo podjetje OPOWER, poraba energije v gospodinjstvih s podpoprečno porabo električne energije po obvestilu o njihovem položaju začela povečevati. Nasprotno pa lahko dregljaj pri ljudeh, ki izvejo, da porabijo veliko več električne energije kot njihovi sosede, vzbudi občutek krivde in manjvrednosti. Nekatere raziskave so pokazale, da je dovzetnost za dregljaje lahko odvisna od

<sup>(5)</sup> Liebig Georg, *Nudging to Reduce Food Waste* (Dregljaji za zmanjšanje količine odpadne hrane), URL: [http://www.wiwi-experimente.tu-berlin.de/fileadmin/fg210/nudging\\_to\\_reduce\\_food\\_waste\\_Georg\\_Liebig.pdf](http://www.wiwi-experimente.tu-berlin.de/fileadmin/fg210/nudging_to_reduce_food_waste_Georg_Liebig.pdf).

<sup>(6)</sup> Spletno mesto skupine: <http://www.behaviouralinsights.co.uk/>.

<sup>(7)</sup> *Executive Order – Using Behavioral Science Insights to Better Serve the American People* (Odredba predsednika – Uporaba dognanj vedenjskih ved za boljše služenje ameriškemu narodu), odredba predsednika, 15. september 2015. URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/15/executive-order-using-behavioral-science-insights-better-serve-american>.

<sup>(8)</sup> Glej na primer *Le nudge: un nouvel outil au service de l'action publique* (Dregljaj: nov instrument v službi javnega delovanja), 13. marec 2014. URL: <http://www.modernisation.gouv.fr/les-services-publics-se-simplifient-et-innovent/par-des-services-numeriques-aux-usagers/le-nudge-au-service-de-l'action-publique>.

<sup>(9)</sup> [http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC100146/kjna27726enn\\_new.pdf](http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC100146/kjna27726enn_new.pdf)

vrednot in mnenj posameznikov<sup>(10)</sup>, pa tudi od razmer (političnih, kulturnih ...). Opravljene raziskave na splošno poudarjajo razlike v vplivih dregljajev glede na javnost, kulturo in razmere. Zato je treba oceniti neposredne oziroma naključne učinke dregljajev.

6.3 Zastavlja se tudi vprašanje, kako dolgo se ohrani vpliv dregljajev. Na področju porabe vode in električne energije so raziskave pokazale, da se ponavljajoči se vpliv družbenih norm običajno sčasoma zmanjša, čeprav je lahko v manjši meri prisoten tudi več let<sup>(11)</sup>. Dolgoročni učinek dregljajev je odvisen od njihove zmožnosti za korenito spremembo navad. Če se privzeta možnost po spremembi ohrani, ni razloga, da vedenjski vzorci ne bi obstali. V tem primeru je težava predvsem v možnosti nadaljevanja ali prilagajanja. Dejansko se zdi enostavneje postopoma prilagoditi davke ali norme kot privzeto možnost.

6.4 Dregljaji imajo lahko negativne učinke, zaradi česar posameznik, ki je prej ravnal slabo, ravna bolje, in obratno. Poskusi so na primer pokazali, da nakupu „zelenega“ potrošniškega blaga lahko v določenih okoliščinah sledi več primerov negativnega vedenja, kot je goljufija ali tatvina<sup>(12)</sup>. Prizadevanja za spodbujanje krepstnega vedenja na nekaterih področjih lahko torej sprožijo negativne posledice na drugih področjih. Če se ti škodljivi učinki potrdijo, je zelo težko oceniti splošni vpliv dregljajev. Zdi se, da so taki učinki zelo redki in ne ogrožajo pristopa dregljajev. Kljub temu pa možnosti takšnih učinkov ne bi smeli izključiti.

6.5 Učinkovitost dregljaja se določi glede na zaželeno vedenje, zaradi česar se postavi vprašanje opredelitve in obsega zaželenega. Zelo težko je ugotoviti, kaj državljani mislijo o svoji lastni sreči. Pri dregljajih se postavlja tudi vprašanje o tem, kdo določi zaželeni cilj, tj. kaj je zaželeno za posameznika in/ali družbo. Javni nosilec odločanja lahko ta cilj in dregljaj usmeri preračunljivo ali nepremišljeno, na primer zaradi pomanjkanja informacij.

6.6 Poleg tega je v nekaterih primerih težko določiti mejo med obveščanjem, komunikacijo in manipulacijo. Številni hoteli tako svoje goste spodbujajo, naj ponovno uporabijo svojo brisačo. Nekateri med njimi zato namerno prikazujejo pretirano število uporabnikov, ki to že počnejo<sup>(13)</sup>. S temi sporočili ne želijo zavajati njihovih prejemnikov, temveč izraziti neke vrste prerokbo, ki se uresničuje sama, s čimer ta sporočila postanejo resnična. Toda vedenje gostov v resnici temelji na laži. Čeprav uporaba laži privede do bolj pozitivnega vedenja, se ne zdi moralno sprejemljiva, še toliko bolj pri javnem nosilcu odločanja. Poleg tega lahko škodi ugledu tega nosilca odločanja in s pootročenjem potrošnikov v končni fazi zmanjša učinkovitost dregljajev.

V Bruslju, 15. decembra 2016

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Georges DASSIS

<sup>(10)</sup> Costa Dora L. in Kahn Matthey E., *Energy conservation „nudges“ and environmentalist ideology: Evidence from a randomized residential electricity field experiment* (Dregljaji za varčevanje z energijo in naravovarstvena ideologija: dokazi na podlagi terenskega poskusa na področju stanovanjske električne energije), *Journal of European Economic Association*, 2013.

<sup>(11)</sup> Ferraro Paul J., Miranda Juan Jose in Price Michael K., *The persistence of treatment effects with norm-based policy* (Trajanje učinkov delovanja s politiko, ki temelji na normah), *American Economic Review*, zvezek 101, št. 3, maj 2011.

<sup>(12)</sup> Mazar Nina in Zhong Chen-Bo, *Do green products make us better people?* (Ali zaradi zelenih proizvodov postanemo boljši?), *Psychological Science*, 2010.

<sup>(13)</sup> Simon Stephanie, *The Secret to Turning Consumers Green* (Skrivnost ozaveščanja potrošnikov o varstvu okolja), *The Wall Street Journal*, 18. oktober 2010. URL: <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704575304575296243891721972>.

## III

(Pripravljalni akti)

## EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

521. PLENARNO ZASEDANJE EESO – 14. IN 15. DECEMBER 2016

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Evropska agenda za sodelovalno gospodarstvo**

(COM(2016) 356 final)

(2017/C 075/06)

Poročevalec: **Carlos TRIAS PINTÓ**Soporočevalec: **Mihai MANOLIU**

|                                               |                                                           |
|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| Zaprosilo                                     | Evropska komisija, 8. 12. 2016                            |
| Pravna podlaga                                | člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije               |
| Pristojnost                                   | strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo |
| Datum sprejetja mnenja strokovne skupine      | 17. 11. 2016                                              |
| Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju | 15. 12. 2016                                              |
| Plenarno zasedanje št.                        | 521                                                       |
| Rezultat glasovanja                           | 157/1/4                                                   |
| (za/proti/vzdržani)                           |                                                           |

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Iz nastajajočega scenarija decentraliziranega sodelovalnega gospodarstva je razvidno, da bo znaten delež novih gospodarskih izmenjav med sorodnimi akterji tesno povezan z družbenimi razmerji in zakoreninjen v skupnostih, kar bo vodilo v spremembe pri vzpostavljanju poslovne dejavnosti ali opravljanju zaposlitve na podlagi logike demokratizacije načina proizvodnje, potrošnje, upravljanja in reševanja socialnih problemov, ki pa ne smejo prinesiti tudi prekarizacije dela in izogibanja davkom ter povzročiti masovnega premika dodane vrednosti od industrijskih akterjev k lastnikom zasebnih digitalnih platform<sup>(1)</sup>.

1.2 Ob tem novem vzorcu EESO spodbuja Komisijo, naj podrobneje in popolneje uskladi koncept sodelovalnega gospodarstva, da bi se izognili pristranskosti, zaradi katere se ga enači z digitalnim gospodarstvom. Značilnosti sodelovalnega gospodarstva, ki tako kot socialno gospodarstvo temelji na demokratičnosti in participativnosti, so torej naslednje:

- a) ne poteka vedno v digitalnem, temveč tudi v lokalnem okolju, kjer ima lahko večji pomen medosebni stik (na primer izmenjava blaga);

<sup>(1)</sup> UL C 389, 21.10.2016, str. 50.

- b) pogosto nima pridobitnega značaja, v mnogih primerih temelji na načelih sodelovanja in solidarnosti (na primer nekatere vrste množičnega financiranja, kot je množično financiranje v obliki donacij);
- c) ne izvaja se vedno na svetovni ali nadnacionalni ravni, temveč je pogosto omejeno na manjša in omejena območja (na primer skupine za lastno oskrbo);
- d) nima izključno gospodarskega namena, temveč vključuje tudi okoljske in družbene vidike (na primer trajnostno mobilnost);
- e) ni omejeno na novo obliko opravljanja storitev na zahtevo, kjer gre pri delitvi dobrine za opravljanje dela, temveč je v ospredju dostop do njih (na primer souporaba dobrin);
- f) ni ga mogoče pripisati le opredmetenim sredstvom in sredstvom z visoko gospodarsko vrednostjo, saj vključuje vse izdelke in storitve (na primer časovne banke).

1.3 Sodelovalno gospodarstvo zajema niz metod s posebnimi prispevki in izzivi. Tako z „ekonomijo dostopa“ na trg pridejo premalo izkoriščene dobrine, povečata se izbira za potrošnike in učinkovita raba virov, vendar pa se s tem lahko spodbudi celotna proizvodnja zaradi povratnega učinka. Za „ekonomijo na zahtevo“ je značilna velika razdrobljenost delovne sile, kar vodi do večje prožnosti, hkrati pa se s tem povečuje negotovost zaposlitve. V „ekonomiji daril“ pa se nesebično delijo dobrine in storitve, kar krepi družbo, vendar tega javni organi pogosto ne vidijo.

1.4 Komisija bi morala nameniti posebno pozornost digitalnim platformam, zlasti tistim, ki so namenjene pridobitni dejavnosti, da bi tako uredila in uskladila njihovo delovanje ter zagotovila enake konkurenčne pogoje, ki bodo temeljili na transparentnosti, obveščanju, polnem dostopu, nediskriminaciji in ustreznem ravnanju s podatki. To pomeni, da je treba nujno ponovno opredeliti pojem pravne podrejenosti z vidika ekonomske odvisnosti delavcev in zagotoviti pravice iz delovnega razmerja, ne glede na obliko dejavnosti.

1.5 Izziv je torej, kako zamejiti različne oblike tega gospodarstva in predlagati diferencirane regulativne pristope<sup>(2)</sup> z ugodnejšo obravnavo tistih digitalnih pobud, ki bodo temeljile na demokratičnem, solidarnem in vključujočem upravljanju kot gonilni sili družbenih inovacij, zaradi česar bo treba potrošnike obveščati o njihovih značilnih vrednotah ter načinu organizacije in vodenja. V tem smislu EESO priporoča izvedbo kvalitativne ocene mreže stikov, ki potekajo med akterji v okviru sodelovalnega gospodarstva.

1.6 Zato EESO podpira pripravo posebne metodologije za ureditev in merjenje novega gospodarstva z različnimi standardi. Osrednje mesto torej zaseda vrednota zaupanja (z vidika simetričnosti informacij). Poleg tega je treba okrepiti merila transparentnosti, iskrenosti in objektivnosti pri ocenjevanju proizvoda ali storitve, namesto da se avtomatično posega po algoritmih.

1.7 EESO priporoča tudi ustanovitev neodvisne evropske agencije za ocenjevanje digitalnih platform s pristojnostmi, usklajenimi v vseh državah članicah, da bi lahko ocenjevali njihovo upravljanje z vidika konkurence, zaposlovanja in davkov.

1.8 Pristop, ki je v sporočilu predlagan za sodelovalno gospodarstvo, ne upošteva pomembnih vprašanj na področju sodelovalnega gospodarstva, na primer glede virtualne in družbene valute kot operativnih instrumentov tega gospodarstva, pa tudi glede znanja, informacij in energije kot predmetov njegovih dejavnosti, niti vloge, ki jo imajo v sodelovalnem gospodarstvu med drugim skupno ustvarjanje in tehnološke inovacije.

1.9 EESO glede na kompleksnost sodelovalnega gospodarstva v sedanjem okviru priporoča, naj se vzpostavi uravnotežen soobstoj modelov, ki bo zagotovil njegov popoln razvoj tako, da pri tem ne bodo nastali negativni učinki za trg, zlasti kar zadeva ohranitev **konkurence**, **obdavčitve** in kakovostnih **delovnih mest**. V ta namen je treba predvideti zasnovo ustreznega okvira za spremljanje in nadzor novih parametrov sodelovalnega gospodarstva skupaj z zainteresiranimi stranmi (združenji delodajalcev, sindikati, zvezami potrošnikov itd.).

<sup>(2)</sup> UL C 51, 10.2.2016, str. 28.

1.10 Za obravnavo prehoda na **ново gospodarstvo** s pomembnimi sistemskimi posledicami pa se priporoča, da bi EESO vzpostavil stalno horizontalno strukturo za analizo teh nastajajočih pojavov in pri tem sodeloval z Evropsko komisijo, Odborom regij in Evropskim parlamentom.

## 2. Uvod in ozadje

2.1 Družbena kultura, navade potrošnikov in načini zadovoljevanja potreb potrošnikov se trenutno močno spreminjajo in potrošnja se racionalizira z vidika večje vključenosti, kar pomeni, da so cenovni dejavniki povezani z vplivom izdelkov in storitev na okolje in družbo, na vse to pa vpliva še revolucionarni učinek interneta in družabnih omrežij.

2.2 Posedovanje dobrin za osebno uporabo, trdne valute ter delovna mesta **na kraju samem**, za nedoločen čas in proti plačilu bodo nadomestili virtualna izmenjava, skupen dostop, digitalni denar ter večja prožnost delovne sile.

2.3 V prehodu k tem novim oblikam proizvodnje in potrošnje so nekatere panoge gospodarske dejavnosti doživele močan pretres, ki so ga sprožili novi akterji, nekateri zaradi sodelovanja in zavezanosti skupnosti, drugi pa preprosto zaradi poslovnih priložnosti (pogosto ob neupoštevanju načela enakih konkurenčnih pogojev).

2.4 Zaradi množičnih pozivov k novemu okviru upravljanja <sup>(3)</sup> sodelovalne potrošnje (ki bi spodbujal uporabo digitalne tehnologije, da bi se izkoristile razpoložljive decentralizirane zmogljivosti in preprečil nastanek novih centraliziranih monopolov) je Evropska komisija zagnala Evropsko agendo za sodelovalno gospodarstvo, ko je ugotovila, da nacionalni in lokalni organi v EU to vprašanje obravnavajo z zelo različnimi regulativnimi ukrepi. Razlog je v tem, da se sodelovalna potrošnja odvija v različnih okoljih, odvisno od panoge.

2.5 Tak razdrobljen pristop k novim poslovnim modelom povzroča negotovost (v gospodarstvu, na zakonodajni ravni, v zvezi z delovno silo itd.) in dvome (glede zaupanja, novih digitalnih instrumentov, kot so verige blokov (angl. *blockchains*), varnostnih omrežij in zasebnosti) med tradicionalnimi izvajalci, novimi ponudniki storitev in potrošniki, kar ovira inovacije, ustvarjanje delovnih mest in rast.

2.6 Zato je Komisija objavila naslednje smernice, da bi pomagala tržnim gospodarskim subjektom in javnim organom različnih držav članic:

- **zahteve za dostop do trga:** ponudniki storitev bi morali pridobiti dovoljenje ali licenco le za doseganje ustreznih ciljev v javnem interesu. Popolna prepoved dejavnosti bi se morala uporabljati samo kot skrajno sredstvo. Od platform za sodelovanje se ne bi smelo zahtevati dovoljenj ali licenc, če delujejo le kot posredniki med potrošniki in ponudniki storitev (na primer prevoza ali nastanitve). Države članice bi morale razlikovati tudi med državljani, ki občasno ponujajo storitev, in ponudniki, ki storitve opravljajo poklicno, na primer z uvedbo pragov, ki bi temeljili na obsegu dejavnosti;
- **ureditev odgovornosti:** platforme za sodelovanje so lahko oproščene odgovornosti za informacije, ki jih hranijo v imenu ponudnikov storitev, vendar bi morale obvezno odgovarjati za storitve, ki jih ponujajo same, na primer za plačilne storitve;
- **varstvo uporabnikov:** države članice morajo zagotavljati čim večjo zaščito pred nepoštenimi poslovnimi praksami, pri čemer posameznikom, ki storitve nudi občasno, ne smejo naložiti nesorazmernih zahtev glede informacij;
- **delovna razmerja (zaposleni in samozaposleni):** delovno pravo je v veliki meri v nacionalni pristojnosti, dopolnjujejo pa ga sodna praksa in minimalni socialni standardi na ravni Unije. Države članice lahko upoštevajo merila, kot so platformni podrejen položaj, narava dela ali plačilo, da ocenijo, ali je določeno osebo mogoče obravnavati kot delavca platforme;

---

<sup>(3)</sup> Eden prvih je bil okvir EESO (UL C 177, 11.6.2014, str.1).

- **obdavčenje:** ponudniki storitev sodelovalnega gospodarstva morajo plačevati davke. Zadevni davki zajemajo davek od dohodkov fizičnih oseb, davek od dohodkov pravnih oseb in davek na dodano vrednost. Države članice naj še naprej poenostavljajo in pojasnjujejo uporabo davčnih predpisov v sodelovalnem gospodarstvu. Platforme za sodelovanje bi morale v največji meri sodelovati z državnimi organi pri registraciji gospodarske dejavnosti in za lažje pobiranje davkov.

### 3. Splošne ugotovitve o predlogu Komisije

3.1 Komisija ustvarja zmedo, s tem ko digitalne platforme in sodelovalno gospodarstvo meče v isti koš in ne razmišlja v smeri, da bi bilo sodelovalno gospodarstvo povezano z javnim interesom glede na njegove pozitivne zunanje učinke, saj v praksi uresničuje vrednote, kot sta sodelovanje in solidarnost.

3.2 Komisija v svojem sporočilu ne obravnava tega, kar bi moralo biti njen glavni cilj, s čimer ni odgovorila na legitimna pričakovanja zadevnih zainteresiranih strani, saj ni opredelila modela in parametrov za jasen in transparenten pravni okvir, v okviru katerega bi se na evropski ravni lahko razvijale in izvajale številne oblike sodelovalnega gospodarstva ter bile deležne podpore in bi pridobile na kredibilnosti in zaupanju.

3.3 Za model digitalnega gospodarstva veljajo štiri značilnosti: selitev dejavnosti, osrednja vloga digitalnih platform, pomembnost omrežij in množična uporaba podatkov<sup>(4)</sup>. Čeprav se v svojem bistvu razlikuje od sodelovalnega gospodarstva, se delno prekriva z njim, saj oba pogosto potekata v podobnih okoljih, in sicer v sodelovalnih omrežjih, kjer so zabrisane meje med zasebnim in poklicnim, med stalnim in občasnim delom, med delom samozaposlenih in zaposlenih.

3.4 Za lažjo zamejitev pojma EESO predlaga Komisiji, naj vključi pojem „**nevzajemnega prosocialnega značaja**“ sodelovalnega gospodarstva, ki jasno razlikuje nepridobitno souporabo in zagotavlja prostor za sodelovanje za namene potrošnje, proizvodnje, financiranja in delitve znanja.

3.5 Model sodelovalnega gospodarstva torej ne pomeni le gospodarske, temveč tudi družbeno in okoljsko preobrazbo. To je navedeno tudi v sporočilu pri omembi trajnosti in prehoda na krožno gospodarstvo ter pri opisu socialnih trgov kot prostorov, značilnih za sodelovalno gospodarstvo.

3.6 Če ne upoštevamo teh okoliščin, ne moremo v celoti zajeti pomena, ki ga trenutno imajo sodelovalne pobude, kar je ravno tako nemogoče, če se analiza omeji na izmenjavo storitev ali platforme za sodelovanje, ne da bi pri tem upoštevali vidike, kot so ponovno kroženje in izmenjava dobrin, optimizacija uporabe sredstev in ustvarjanje socialne mreže.

3.7 Kar zadeva vprašanja, povezana z negotovostjo glede pravnih okvirov za ureditev pobud sodelovalnega gospodarstva, so težave, ki jih Komisija navaja, resnične, vendar enako velja tudi za prizadevanja za „normalizacijo“ in „prilagoditev“ novega gospodarskega modela „običajnim merilom ocenjevanja“. Zato bodo za njegovo obravnavo s pravnega, delovnega in davčnega vidika morda potrebna nova merila in standardi, zlasti kar zadeva prehod k novemu proizvodnemu in potrošniškemu modelu, zaradi česar bo treba na novo opredeliti sodelujoče akterje.

3.8 **Novo, bolj vključujoče gospodarstvo, ki bo zagotavljalo socialno kohezijo**, bo zaživel šele takrat, ko bodo vsi državljani imeli digitalne in finančne zmožnosti za dostop do njega in udejstvovanje v njem. Poleg tega je treba z javnimi ukrepi predvsem zagotoviti popoln dostop osebam, ki jim najbolj grozi digitalna izključenost, zlasti invalidom.

3.9 EESO opozarja tudi na naslednje vidike, ki jih Komisija v tem sporočilu ne obravnava:

- iz razprav o sodelovalnem gospodarstvu ne sme biti izključena nujnost obravnave operativnih instrumentov za ukrepanje, kot so digitalne, virtualne in socialne valute. Druga generacija uporabnikov interneta, podjetniki in tradicionalni ponudniki zaradi dejavnika verige blokov (*blockchains*) razmišljajo o novih načinih opravljanja osmih osnovnih funkcij finančnih posrednikov z računovodskimi knjigami, ki se distribuirajo na svetovni ravni, s pomočjo tehnologije in *bitcoini*;
- glede na to, da sta osnovna stebra sodelovalne preobrazbe energija in informacije, se pri analizi sodelovalnega gospodarstva nikakor ne sme spregledati prenosa intelektualne lastnine na podlagi delitve znanja in odprtih kod za dostop ali izključiti energetike;

<sup>(4)</sup> Charrié J. in Janin L., *Le numérique: comment réguler une économie sans frontière*, 2015.

- posledice za trg dela, kot so trend v smeri prevelike prožnosti trga dela, izguba možnosti kolektivnih pogajanj za delavce v sodelovalnem gospodarstvu, tveganje individualizacije na trgu dela, pomanjkanje izobrazbe, morebitni (negativni) učinki sistemov ocenjevanja in obravnava algoritmov, je treba obravnavati bolj natančno.

#### 4. Posebne ugotovitve o predlogu Komisije: ključna vprašanja

##### 4.1 Zahteve za dostop do trga, ekonomije obsega in lokalni „mrežni učinki“

4.1.1 EESO meni, da morajo države članice v skladu z veljavno zakonodajo EU, zlasti z direktivo o storitvah in direktivo o elektronskem poslovanju, spodbujati dostop do sodelovalnih trgov, saj večja raznolikost spodbuja potrošnjo, in po potrebi uvedi omejitve izključno v javnem interesu, kar bi bilo treba ustrezno utemeljiti. Pričakovati je mogoče nasprotujoče si zakone, saj v sodelovalnem gospodarstvu nastajajo novi načini nudenja storitev, ki so že znane in so bile do zdaj zelo regulirane.

4.1.2 Poudariti je treba, da bi morali pobude obravnavati odprto in nelokalizirano, saj gre pri sodelovalnem gospodarstvu za skupek pobud, ki niso omejene prostorsko ali časovno, zaradi česar bi lahko omejitve na podlagi omejevalnih lokalnih meril sprožile davčno in socialno konkurenco, ki bi okrnila pozitivne učinke pobud.

4.1.3 Zato argument o čezmejnem dostopu do trga ni zadosten, temveč je treba sodelovalno gospodarstvo obravnavati kot izraz opolnomočenja državljanov (dobiček v obliki človeškega kapitala), ki ga je treba obravnavati z vidika dveh temeljnih vprašanj: načela usklajevanja za preprečevanje neenake obravnave, ki bi na trgu povzročila nove asimetrije, in nujnega napredka pri praksah deljenega urejanja <sup>(5)</sup> (modeli: urejanje med sorodnimi akterji, organi samourejanja in delegirano urejanje s podatki).

4.1.4 EESO tako kot Komisija podpira prožnejšo ureditev trgov storitev (nove opredelitve dela v sodelovalnem gospodarstvu) in zato poziva k oceni upravičenosti in sorazmernosti zakonodaje, ki se v posamezni državi članici uporablja za sodelovalno gospodarstvo, v skladu s cilji v **javnem interesu** (ureditev, namenjena reševanju tržnih pomanjkljivosti, da se olajša spodbujanje zaupanja), pri čemer se upoštevajo posebne značilnosti različnih poslovnih modelov in instrumentov v zvezi z dostopom, kakovostjo in varnostjo.

4.1.5 EESO tudi poudarja, da zaradi posebnosti modela nastajajo instrumenti za ocenjevanje položaja in ugleda ponudnikov, ki sicer dosegajo cilj v javnem interesu glede zmanjšanja tveganja asimetričnosti informacij za potrošnike, vendar lahko vodijo v „neugodno izbiro“ in „moralno tveganje“. V tem smislu bi si morali javni organi in upravitelji digitalnih platform prizadevati za kakovost in zanesljivost informacij, ocen in razvrstitve sodelovalnih platform s sodelovanjem neodvisnih nadzornih organov.

4.1.6 EESO se strinja, da je lahko določitev pragov za razmejitev nudenja poklicnih in nepoklicnih storitev po panogah uporabna metodologija za preprečevanje razdrobljenosti trgov EU. Vendar to morda ne bo tako učinkovito za umestitev nepoklicnih dejavnosti med sorodnimi akterji, kot se pričakuje.

##### 4.2 Ureditev odgovornosti in zavarovanja

4.2.1 EESO meni, da je ohranitev sedanje ureditve odgovornosti <sup>(6)</sup> posrednikov bistvenega pomena za razvoj digitalnega gospodarstva v Evropski uniji.

4.2.2 Za okrepitev verodostojnosti in zaupanja, ki je temeljnega pomena za razvoj sodelovalnega gospodarstva, EESO tako poziva k sprejetju prostovoljnih omejevalnih ukrepov za boj proti nedovoljenim spletnim vsebinam s povezanimi ali osnovnimi dejavnostmi, ne da bi se bilo pri tem treba odpovedati ugodnosti oprostitve odgovornosti, kot je navedeno v sporočilu Komisije.

<sup>(5)</sup> UL C 303, 19.8.2016, str. 36.

<sup>(6)</sup> V skladu z direktivo o elektronskem poslovanju.

4.2.3 EESO kljub temu poudarja, da je treba sodelovalno dejavnost obravnavati temeljito, neodvisno od osrednje vloge, ki se priznava digitalnim platformam, da je ne bi oddaljili od državljanskega duha, ki jo navdihuje.

### 4.3 Varstvo uporabnikov

4.3.1 V novem kontekstu, kjer so zabrisane meje med proizvajalci in potrošniki (avtonomizacija posameznika, skupni ustvarjalci, kolektivni mikrofinancerji, sorodni akterji, stranke), EESO podpira sistem, ki bo zagotavljal pravice vseh potrošnikov. Kljub temu zaradi posebnosti sodelovalnega gospodarstva ne smemo omejiti pluralnosti pobud, ki jih ponuja.

4.3.2 Zato bo treba v večstranske odnose, ki jih ustvarja, vključiti tiste, ki izhajajo iz pojava **proizvajalca-potrošnika** (gre za najpomembnejši gospodarski prispevek k sodelovalnemu gospodarstvu, zaradi česar ga je treba zaščititi, zagotoviti in opredeliti), ki bo imel osrednjo vlogo v sodelovalnem gospodarstvu, pa tudi postopke ustvarjanja skupne vrednosti, zlasti z vidika krožnega gospodarstva in funkcionalnosti.

4.3.3 EESO se je vedno zavzemal za enake konkurenčne pogoje. V skladu z vodilnimi načeli za nepošteno poslovne prakse bi bilo treba za neomejevalno opredelitev lika potrošnika in trgovca oceniti naslednje dejavnike<sup>(7)</sup>: **pogostost storitev, pridobitni namen in obseg prometa**.

4.3.4 EESO ta pristop podpira, vendar opozarja, da ga bo treba pregledati, kot tudi ustreznost drugih dejavnikov pri uporabi meril za primerno kategorizacijo, vendar ta seznam zaradi kompleksnosti in spremenljivosti oblik sodelovalnega gospodarstva in ker ni možno z lahkoto predvideti njegove prihodnosti (model bi moral biti neodvisen, prenosljiv, univerzalen in ugoden za inovacije), ne sme biti izčrpen.

4.3.5 EESO poudarja, da je najboljša pot za dvig zaupanja potrošnikov izboljšanje verodostojnosti in zaupanja v storitve med sorodnimi akterji („varen pristan“ za posebne platforme sodelovalnega gospodarstva, ki bo omogočal storitve, usposabljanje, zavarovanje in druge oblike zaščite) z ustreznimi storitvami<sup>(8)</sup> spletnega ocenjevanja, zunanjimi certifikati (etiketiranjem kakovosti) in novim sistemom „civilne arbitraže“. Ta trditev je tesno povezana z zaupanjem in ugledom harmoničnega razvoja sodelovalnega gospodarstva v novih gospodarskih, družbenih in okoljskih pogojih.

### 4.4 Zaposleni in samozaposleni delavci v sodelovalnem gospodarstvu

4.4.1 EESO v okviru evropskega stebra socialnih pravic v celoti podpira pregled pravnega reda za zagotavljanje pravičnih delovnih pogojev in primerne socialnega varstva na podlagi (kumulativnih) meril podrejenosti ponudnika storitev, narave dela in plačila.

4.4.2 To pomeni, da bi bilo treba ob ustreznem upoštevanju nacionalnih pristojnosti določiti pravni okvir za delavce, ki bi natančno določal ustrezne delovne pogoje: dostojno plačilo, pravico do sodelovanja v kolektivnih pogajanjih, zaščito pred arbitrarnostjo, pravico do izklopa za omejitev digitalnega delovnega časa ob upoštevanju dostojanstva itd.

4.4.3 EESO hkrati poziva k obsežnejši analizi modelov zaposlovanja v sodelovalnem gospodarstvu, ki se nanašajo na nevzajemno prosocialno ravnanje.

4.4.4 Posebnost sodelovalnega gospodarstva kot gonilne sile zaposlovanja bi bilo treba v vseh državah članicah obravnavati usklajeno, da sprejeti ukrepi ne bodo izkrivili sodelovalne prakse in da bodo bolj podjetniško usmerjeni, kar zadeva inkubacijo, neodvisnost in infrastrukturo.

### 4.5 Obdavčenje

4.5.1 EESO se zaveda tveganj, povezanih z agresivnim davčnim načrtovanjem in davčno nepreglednostjo na področju digitalnega gospodarstva, zato se zavzema za oblikovanje sistema za nadzor poslovnih tokov po digitalnih platformah, saj te lahko izsledijo izdelek ali storitev ter olajšajo določitev obdavčljivega prihodka. Estonski primer platform za souporabo vozil bi bilo treba v vseh državah članicah vzeti za zgled.

<sup>(7)</sup> Kot navaja Komisija, nobeden od teh dejavnikov sam po sebi ne bi bil zadosten, da bi se ponudnika štelo za trgovca.

<sup>(8)</sup> Treba jih je natančno nadzirati in spremljati.

4.5.2 Zaradi prilagoditve davčnih instrumentov, zlasti DDV, modelom sodelovalnega gospodarstva bodo potrebne obsežne revizije. Hkrati mora za digitalne platforme – ki dobiček ustvarjajo večinoma s prodajo podatkov posameznikov trgovskim podjetjem – v celoti veljati davek od dohodkov pravnih oseb tam, kjer se opravlja dejavnost, da se prepreči davčna konkurenca med državami članicami.

4.5.3 EESO se zaveda pomena, ki ga ima dobro davčno upravljanje, zato podpira oblikovanje instrumentov za ta namen (sistema „vse na enem mestu“ in spletne izmenjave informacij) ter ukrepov za poenostavitev uprave, usklajenost, preglednost in sodelovanje med davčnimi uradi.

#### 4.6 Spremljanje

4.6.1 Dejavnosti spremljanja, ki so predlagane v sporočilu, ustrezajo zadanim ciljem. EESO zlasti podpira okrepitev dialoga med zainteresiranimi stranmi (sindikati, združenji delodajalcev, zvezami potrošnikov itd.) za določitev primerov dobre prakse in razvoj pobud za samourejanje in skupno urejanje, ki bodo na evropski ravni skladne z novimi parametri sodelovalnega gospodarstva<sup>(9)</sup> (na primer v nastanitveni panogi, prevozništvu, komercialni nepremičninski panogi, zdravstvu in energetiki).

V Bruslju, 15. decembra 2016

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Georges DASSIS

---

<sup>(9)</sup> Glej opombo 5.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru – Letni program dela Unije za evropsko standardizacijo za leto 2017**

(COM(2016) 357 final)

(2017/C 075/07)

Samostojna poročevalka: **Elżbieta SZADZIŃSKA**

|                                               |                                                           |
|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| Zaprosilo                                     | Evropska komisija, 17. 8. 2016                            |
| Pravna podlaga                                | člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije               |
| Pristojnost                                   | strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo |
| Datum sprejetja mnenja strokovne skupine      | 17. 11. 2016                                              |
| Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju | 14. 12. 2016                                              |
| Plenarno zasedanje št.                        | 521                                                       |
| Rezultat glasovanja<br>(za/proti/vzdržani)    | 206/0/3                                                   |

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor pozdravlja letni program dela Unije za evropsko standardizacijo za leto 2017, ki je del obsežnega svežnja za standardizacijo.

1.2 Letni program Komisije nadaljuje in dopolnjuje ukrepe, ki so predvideni v programu dela za leto 2016 in o katerih je EESO v mnenjih že izrazil svoje stališče <sup>(1)</sup>.

1.3 To ni prvič, da Odbor opozarja na pomen standardov za krepitev konkurenčnosti enotnega trga, razvoj inovativnih proizvodov in storitev ter izboljšanje njihove kakovosti in varnosti, kar koristi potrošnikom, delavcem, podjetjem in okolju.

1.4 Odbor kot predstavnik organizirane civilne družbe podpira takšen sistem standardizacije, ki ustreza potrebam družbe in gospodarstva.

1.5 Odbor znova opominja, da je zagotovitev pluralizma v evropskem sistemu z vključevanjem organizacij, naštetih v Prilogi III Uredbe (EU) št. 1025/2012, jamstvo za večjo preglednost in boljši dostop do tega sistema. Sodelovanje predstavnikov civilne družbe ne bi smelo biti omejeno zgolj na raven Unije, temveč je treba tem zainteresiranim stranem omogočiti tudi sodelovanje v nacionalnih standardizacijskih sistemih.

1.6 Standardi se razvijajo v podporo zakonodaji in politikam EU (standardi, povezani z novim zakonodajnim pristopom, energetska unija ipd.). Poleg tega so standardi na področju IKT in storitev zaradi razvoja digitalizacije v industriji, dobavnih verigah in storitvenem sektorju ključnega pomena za poslovne dejavnosti v različnih gospodarskih panogah. Komisija je ukrepe na teh dveh področjih označila za prednostne, kar podpira tudi Odbor.

1.7 Hkrati Odbor opozarja, da je treba spodbujati konkurenčnost MSP tako, da se jih vključi v razvoj in izvajanje standardov, pa tudi z ustreznimi izobraževalnimi dejavnostmi za ozaveščanje o koristih, ki jih prinaša standardizacija.

<sup>(1)</sup> UL C 303, 19.8.2016, str. 81, mnenje o evropskih standardih za 21. stoletje (INT/794, UL C 34, 2.2.2017, str. 86) in mnenje o prednostnih nalogah na področju standardizacije IKT za enotni digitalni trg (UL C 487, 28.12.2016, str. 92).

1.8 Pogajanja o sporazumu TTIP, ki jih trenutno vodi Komisija, in tudi že zaključena pogajanja o sporazumu CETA so pokazala, da je standardizacija zaradi različnih sistemov glavna tema pogovorov. Zato je treba po mnenju Odbora zainteresirane strani seznaniti z razlikami med sistemi standardizacije pogajalskih strani ter jih opozoriti na morebitna s tem povezana tveganja in koristi.

1.9 Odbor podpira predlog za navezavo medinstitucionalnega dialoga o standardizaciji, kar je navedel že v prejšnjem mnenju <sup>(2)</sup>.

1.10 Ravno tako je treba podpreti predlog Komisije, da se raziščejo učinki standardov na gospodarstvo in družbo.

## 2. Predlogi Evropske komisije

2.1 Komisija je v skladu z Uredbo (EU) št. 1025/2012 v sporočilu predstavila letni program dela Unije za leto 2017 na področju evropske standardizacije.

2.2 Letni program je del obsežnega svežnja, ki vključuje sporočilo Komisije z naslovom Evropski standardi za 21. stoletje, delovni dokument služb Komisije o standardizaciji storitev in sporočilo o poročilu iz člena 24 o izvajanju Uredbe.

2.3 Program dela na področju standardizacije za leto 2017 dopolnjuje ukrepe iz programa za leto 2016, od katerih se večina še izvaja.

2.4 Med strateške prednostne naloge za evropsko standardizacijo za leto 2017 sodijo:

- standardizacija IKT za enotni digitalni trg <sup>(3)</sup>,
- standardizacija na področju storitev,
- priprava standardov in standardizacijskih dokumentov v zvezi s povezanim enotnim digitalnim trgom, ki je naloga evropskih organizacij za standardizacijo; stabilna energetska unija s podnebno politiko, usmerjeno v prihodnost, ter bolj povezan in pravičnejši notranji trg z okrepljeno industrijsko bazo,
- mednarodno sodelovanje na področju standardizacije,
- podpora standardizacije z raziskavami.

2.5 Da bi okrepila podlago za letni cikel upravljanja politike Unije na področju standardizacije, bo Komisija poleg tega:

- analizirala ekonomske in družbene učinke standardizacije ter
- vzpostavila medinstitucionalni dialog.

## 3. Splošne ugotovitve

3.1 Odbor pozdravlja aktualni letni program dela na področju standardizacije, saj – kot je že večkrat poudaril – uporaba standardov v proizvodnji in v storitvenem sektorju prispeva k povečanju konkurenčnosti na enotnem trgu.

3.2 Odbor pozitivno ocenjuje odločitev Komisije, da nadaljuje ukrepe, opredeljene v programu iz prejšnjega leta, saj to zagotavlja kontinuiteto in izvajanje prednostnih nalog strategije za enotni trg.

<sup>(2)</sup> INT/794 – mnenje o evropskih standardih za 21. stoletje (UL C 34, 2.2.2017, str. 86).

<sup>(3)</sup> Sporočilo Komisije COM(2016) 176 final z dne 19.4.2016, o katerem je EESO pripravil mnenje (UL C 487, 28.12.2016, str. 92).

3.2.1 Prednostne naloge, ki se že izvajajo, so v letnem programu dela 2017 opredeljene natančneje in dopolnjene. Cilj je prilagoditi evropski sistem standardizacije mednarodnim razmeram, ki se stalno spreminjajo, in izzivom na globalnem trgu.

#### 4. Strateške prednostne naloge za evropsko standardizacijo

4.1 V času, ko se informacijske tehnologije zelo hitro razvijajo, je nujno pripraviti ustrezne standarde, ki zagotavljajo interoperabilnost in varnost v kibernetnem prostoru.

4.1.1 Na področjih, kot so e-zdravje, pametna energija, pametna mesta, napredna tehnologija, pametne tovarne ter povezana in avtomatizirana vozila, se uporabljajo tehnologije, kot so komunikacije 5G, računalništvo v oblaku, internet stvari (Internet of Things – IoT) in tehnologije obsežnih podatkov, ki zahtevajo upoštevanje standardov kibernetne varnosti, upravljanje tveganj in revizijske smernice za nadzorne organe in regulatorje.

4.1.2 Kar zadeva raven varnosti, je treba varstvo podatkov in dostop do interneta stvari še izboljšati. Standardizacija na tem področju je lahko pogoj za interoperabilnost interneta stvari in potrošnikom lahko zagotavlja varnost na spletu, varstvo podatkov ter dostop.

4.2 Odbor pozdravlja odločitev Komisije, da evropske organizacije za standardizacijo zaprosi za pregled že obstoječih standardov, še preden jih zadolži za pripravo novih standardov na področju storitev.

4.2.1 Odbor hkrati ugotavlja, da bi bilo z vidika prihodnjega dela dobro zainteresirane strani seznaniti, katere naloge Komisije se še izvajajo in katere so že zaključene ali opuščene.

4.2.2 Pri oceni sedanjih standardov je treba preveriti, ali ustrezajo posebnim potrebam ranljivih skupin, kot so invalidi. Standardi za elektronski podpis na primer ne ustrezajo potrebam invalidnih potrošnikov; v tem primeru bi bilo smiselno priporočiti, da se pripravijo novi.

4.2.3 Ob začetku novih procesov standardizacije je treba upoštevati posebne potrebe ranljivih skupin, kot so invalidi, ter jih, če je to potrebno, vključiti v opredelitev pojmov, povezanih s procesom. Sprejeti bi bilo treba nov postopek, ki bi strokovnjakom za dostopnost in organizacijam invalidov omogočal, da po potrebi brez dodatnih stroškov sodelujejo pri procesih standardizacije.

4.3 Odbor je že večkrat poudaril, da standardi močno vplivajo na kakovost izdelkov in storitev na enotnem trgu, zato pozdravlja načrte Komisije, da izboljša razvoj standardov na področju storitev s spremljanjem nacionalnih standardov in potreb trga ter opredelitvijo področij, na katerih je treba pripraviti nove standarde.

4.3.1 Odbor se strinja s predlogom Komisije, naj nacionalni organi za standardizacijo, ki odločajo o pripravi nacionalnega standarda za storitve, upoštevajo evropsko razsežnost in razmislijo, ali ne bi bilo koristneje pripraviti evropskega standarda na tem področju. To bi lahko prispevalo k odpravi ovir in morebitnih konfliktov na področju storitev.

4.4 Vse večja razširjenost tako zasebnih kot javnih spletnih storitev (bolnišnice, ustanove za oskrbo, inteligentni promet itd.) zahteva tehnične rešitve, ki potrošnikom zagotavljajo večjo anonimnost in omejujejo tveganje prekomerne obdelave njihovih podatkov.

4.5 Prihodnje delo na področju standardizacije bi moralo prispevati k večji kakovosti, dostopnosti in varnosti prometnih storitev, pa tudi k zmanjšanju onesnaževanja okolja, ki ga povzroča promet.

4.6 Na področju energetike so ukrepi Komisije namenjeni kombiniranju različne infrastrukture, diverzifikaciji virov energije, zmanjšanju porabe energije in spodbujanju okolju prijaznih tehnologij.

4.6.1 Odbor se strinja, da enotni standardi za pametna energetska omrežja izboljšajo interoperabilnost omrežij, optimizacija vseh omrežnih elementov pa prispeva k znižanju stroškov, povečanju učinkovitosti in združevanju decentraliziranih – tudi obnovljivih – virov energije. Končnim uporabnikom bo to posledično omogočilo, da v celoti izkoristijo pametne energetske sisteme.

4.7 Odbor pozdravlja dejstvo, da Komisija v dokumentu obravnava naslednje probleme: biorazgradljivost plastike za embalažo, proizvodnja trajnostnih kemikalij iz sekundarnih surovin in metode ocenjevanja tveganja za snovi, ki jih ni na seznamu, vendar se uporabljajo pri proizvodnji plastičnih izdelkov, namenjenih za stik z živili.

4.7.1 Glede na visoko tveganje bi morali standardi na zgoraj navedenih področjih vsebovati stroge zahteve za varstvo zdravja potrošnikov in okolja.

## 5. Mednarodno sodelovanje

5.1 Komisija evropske organizacije za standardizacijo poziva, naj po vsem svetu spodbujajo mednarodne in evropske standarde, saj s tem podpirajo evropsko industrijo in ji omogočajo lažji dostop do trga.

5.2 Glede na to, da je sporazum CETA, ki je bil izpogajan s Kanado, v državah članicah sporen, pogajanja o sporazumu TTIP pa še trajajo, je treba stalno opozarjati na pomen standardov v mednarodni trgovini.

5.2.1 Dialog z neevropskimi partnerskimi državami (Kitajska, Indija ...) naj bi – poleg tega, da prinaša koristi v obliki odprave tehničnih ovir za trgovanje – prispeval k promociji evropskega standardizacijskega modela, izmenjavi informacij med evropskimi in nacionalnimi organizacijami za standardizacijo ter upoštevanju standardov ISO in IEC, v panogah, v katerih ni dovolj ali sploh ni mednarodnih standardov, pa k razvoju in upoštevanju evropskih standardov.

## 6. Standardizacija – podpora za inovacije

6.1 Odbor podpira predlog, da se standardizacija močno podpre z raziskavami in da se znanje pretvarja v standarde.

6.2 Dialog med raziskovalnimi ustanovami, tehničnima odboroma CEN in Cenelec ter Evropskim inštitutom za telekomunikacijske storitve (ETSI) v okviru programa Obzorje 2020 bi moral privedi do večje inovativnosti.

V Bruslju, 14. decembra 2016

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

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 1286/2014 Evropskega parlamenta in Sveta o dokumentih s ključnimi informacijami o paketnih naložbenih produktih za male vlagatelje in zavarovalnih naložbenih produktih v zvezi z datumom začetka njene uporabe**

(COM(2016) 709 final – 2016/0355 (COD))

(2017/C 075/08)

Glavni poročevalec: **Daniel MAREELS**

|                                               |                                                           |
|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| Zaprosilo                                     | Svet, 17. 11. 2016                                        |
|                                               | Evropski parlament, 21. 11. 2016                          |
| Pravna podlaga                                | člen 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije               |
| Pristojnost                                   | strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo |
| Datum sklepa predsednika                      | 17. 11. 2016 (nujni postopek, člen 57 poslovnika)         |
| Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju | 14. 12. 2016                                              |
| Plenarno zasedanje št.                        | 521                                                       |
| Rezultat glasovanja                           | 152/1/2                                                   |
| (za/proti/vzdržani)                           |                                                           |

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO v spodaj opisanih okoliščinah in pogojih soglaša s predlogom Komisije, da se začetek uporabe uredbe o PRIIP <sup>(1)</sup> odloži za eno leto do 1. januarja 2018.

1.2 Uredba o PRIIP vsebuje ukrepe, katerih cilj je izboljšati zaščito malih strank in vlagateljev in obnoviti zaupanje potrošnikov v sektor finančnih storitev s pomočjo večje preglednosti na trgu za male vlagatelje. Uredba obvezuje zlasti proizvajalce paketnih naložbenih produktov za male vlagatelje in zavarovalnih naložbenih produktov (PRIIP), da pripravijo dokumente s ključnimi informacijami (KID <sup>(2)</sup>).

1.3 Odlog je posledica poziva Evropskega parlamenta in večine držav članic, potem ko je Parlament 14. septembra 2016 nasprotoval delegiranemu aktu <sup>(3)</sup> Komisije v zvezi s PRIIP. Namen delegiranega akta je bil vzpostaviti regulativne tehnične standarde v zvezi z dokumentom s ključnimi informacijami za PRIIP na podlagi osnutkov, ki so jih skupaj pripravili evropski nadzorni organi.

<sup>(1)</sup> PRIIP je kratica za angleški pojem „packaged retail and insurance-based investment products“. V slovenščini govorimo o „paketnih naložbenih produktih za male vlagatelje in zavarovalnih naložbenih produktih“.

<sup>(2)</sup> KID je kratica za angleški pojem „key information document“. V slovenščini govorimo o „dokumentu s ključnimi informacijami“.

<sup>(3)</sup> Delegirani akti so novi akti, uvedeni z Lizbonsko pogodbo. Člen 290 PDEU omogoča zakonodajalcu EU (običajno sta to Evropski parlament in Svet), da na Komisijo prenese pooblastilo za sprejemanje nezakonodajnih aktov, ki se splošno uporabljajo in dopolnjujejo ali spreminjajo nekatere nebistvene elemente zakonodajnega akta.

Delegirani akti lahko, na primer, dodajo nova (nebistvena) pravila ali vključujejo novo spremembo določenega vidika zakonodajnega akta. Zakonodajalec se tako lahko osredotoči na usmeritev politike in cilje, ne da bi se moral ukvarjati s pretiranimi podrobnostmi in pogosto zelo tehničnimi razpravami.

Kljub temu pa za prenos pooblastil za sprejemanje delegiranih aktov veljajo stroge omejitve. V resnici se pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov lahko prenese le na Komisijo. Prav tako ni mogoče prenesti pooblastila glede bistvenih elementov posameznih področij. Poleg tega pa morajo biti v zakonodajnih aktih natančno opredeljeni cilji, vsebina, obseg in trajanje prenosa pooblastila. Zakonodajalec mora v zakonodajnem aktu izrecno navesti pogoje, pod katerimi lahko pride do prenosa. V zvezi s tem lahko Parlament in Svet ohranita pravico do preklica pooblastila ali ugovora na delegirani akt. Glej <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=URISERV%3Aai0032>.

1.4 EESO je že sprejel pozitivno mnenje <sup>(4)</sup> o vzpostavitvi PRIIP in v njem poudaril pomen zakonodajnega akta, ki prvič ureja vse vrste zapletenih finančnih produktov in omogoča njihovo primerjavo ne glede na vrsto proizvajalca (banke, zavarovalnice ali investicijske družbe).

1.5 V istem mnenju se je Odbor zavzel za oblikovanje enotnega finančnega trga z jasnimi, natančnimi, preprostimi in primerljivimi informacijami. Zavzel se je tudi za enoten, enostavnejši in standardiziran sistem informiranja, ki omogoča razumljivost in primerljivost informacij, s tem pa večjo preglednost na trgu in njegovo učinkovitost <sup>(5)</sup>.

1.6 Če ne bi bila sprejeta odločitev o odlogu, bi lahko bili po mnenju Odbora ogroženi najpomembnejši cilji, zastavljeni na tem področju (prim. zgoraj in v nadaljevanju), kar bi bilo skrajno nezaželeno. Odbor se strinja, da bi večja preglednost in usklajenost obveznosti za zagotavljanje informacij, kot jo predvideva uredba o PRIIP, koristila notranjemu trgu za finančne storitve, saj bi ustvarila enake konkurenčne pogoje za različne produkte in distribucijske kanale. Zato bo ta ureditev ne le koristila malim strankam in vlagateljem, temveč bo hkrati prispevala k nadaljnji povrnitvi zaupanja potrošnikov v sektor finančnih storitev. Obenem bi zavrnitev delegiranega akta manj kot štiri mesece pred tem, ko naj bi besedila začeli uporabljati akterji na trgu, privedla do pravne negotovosti in zelo resnih težav pri izvajanju.

1.7 Kar zadeva izbrano obdobje enega leta, Odbor meni, da se iz istih razlogov z njim lahko strinja, zlasti ker tako začetek uporabe uredbe sovпада z začetkom uporabe nove direktive o trgih finančnih instrumentov (MiFID II). Odbor meni, da je nujno, da ta odlog ostane izjemen in enkratni ter se vmesno obdobje izkoristi za pripravo in objavo dokončnega delegiranega akta, in sicer v čim krajšem času. Bistveno je, da se čim hitreje vzpostavi jasnost in varnost tako za akterje na trgu kot za male stranke in vlagatelje.

1.8 Odbor poudarja, da pri tem ne smejo biti ogroženi cilji in uresničevanje uredbe o PRIIP. Zato je treba v ta okvir vključiti morebitne prilagoditve delegiranega akta. To je še toliko bolj potrebno, ker je pregled uredbe o PRIIP predviden že po enem letu in bi se pri tem lahko pojavila morebitna vprašanja v zvezi s prvimi izkušnjami o izvajanju in nadzoru. Navedene prilagoditve morajo od vsega začetka prispevati k učinkovitemu povečanju zaupanja potrošnikov. Hkrati morajo biti v skladu s predpisi, predvidenimi v prihodnji direktivi o trgih finančnih instrumentov.

## 2. Ozadje mnenja

2.1 Z Uredbo (EU) št. 1286/2014 Evropskega parlamenta in Sveta <sup>(6)</sup> (uredba o PRIIP) se uvajajo ukrepi za večjo preglednost na trgu za naložbe malih vlagateljev. Natančneje ta uredba zavezuje proizvajalce PRIIP, da pripravijo dokument s ključnimi informacijami.

2.2 Ta uredba pooblašča evropske nadzorne organe <sup>(7)</sup>, da pripravijo regulativne tehnične standarde, ki bodo natančneje opredelili elemente dokumenta s ključnimi informacijami.

2.3 Potem ko so evropski nadzorni organi skupne osnutke navedenih standardov predložili Komisiji, je ta konec junija 2016 sprejela delegirani akt za dejansko uresničevanje opredeljenih regulativnih tehničnih standardov.

2.4 Evropski parlament je v svoji resoluciji z dne 14. septembra 2016 nasprotoval delegiranemu aktu, ki ga je sprejela Komisija <sup>(8)</sup>. Pozval je Komisijo, naj pregleda določbe v zvezi s PRIIP, ki ponujajo več možnosti, scenariji uspešnosti in opozorilom glede razumljivosti.

2.5 Poleg tega je Evropski parlament skupaj z veliko večino držav članic pozval k odložitvi začetka uporabe uredbe.

<sup>(4)</sup> Glej mnenje EESO (UL C 11 15.1.2013, str. 59, točka 1.2).

<sup>(5)</sup> Glej mnenje, navedeno v opombi 4, točki 3.2 in 2.3.

<sup>(6)</sup> Uredba (EU) št. 1286/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. novembra 2014 o dokumentih s ključnimi informacijami o paketnih naložbenih produktih za male vlagatelje in zavarovalnih naložbenih produktih (PRIIP) (UL L 352, 9.12.2014, str. 1).

<sup>(7)</sup> Evropski nadzorni organi vključujejo Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine, Evropski bančni organ in Evropski organ za vrednostne papirje in trge.

<sup>(8)</sup> Glej <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0347+0+DOC+XML+V0//SL>.

2.6 V predlogu uredbe se sedaj predlaga, da bi se začetek uporabe celotne uredbe odložil za eno leto, in sicer na 1. januar 2018.

### 3. Ugotovitve in pripombe

3.1 Na splošno je namen uredbe o PRIIP poskrbeti za večjo zaščito malih strank in vlagateljev, še zlasti tistih, ki vlagajo v PRIIP. Predvidena večja preglednost in usklajenost obveznosti zagotavljanja informacij koristi tudi notranjemu trgu finančnih storitev, saj ustvarja enake konkurenčne pogoje za različne produkte in distribucijske kanale. S tem bo nadalje povrnilo zaupanje potrošnikov v sektor finančnih storitev.

3.2 Da bi bili ti cilji doseženi, se od proizvajalcev PRIIP zahteva, da izpolnijo enoten nabor zahtev, kar zadeva posredovanje informacij o produktih, in da male stranke in vlagatelji prejmejo dokument s ključnimi informacijami o ponujenih PRIIP. To bi moralo malim vlagateljem omogočiti boljši vpogled v ekonomsko naravo in tveganja določenega produkta ter primerjavo različnih ponudb.

3.3 V skladu s prvotno različico naj bi se uredba začela uporabljati s koncem leta 2016. Ta datum načeloma velja tudi za izvedbene določbe, ki jih je z delegiranim aktom na podlagi osnutkov regulativnih tehničnih standardov, ki so jih pripravili evropski nadzorni organi, sprejela Komisija sredi letošnjega leta. Regulativni tehnični standardi zadevajo opredelitev prikaza in vsebine dokumenta s ključnimi informacijami, standardiziran format tega dokumenta, metodologijo, ki je podlaga za predstavitev tveganj in donosa, in izračun stroškov, kot tudi pogoje in najmanjšo pogostost pregledovanja informacij v dokumentu s ključnimi informacijami ter pogoje za izpolnjevanje zahteve, da se dokument s ključnimi informacijami da na voljo malim vlagateljem.

3.4 Medtem ko Svet v obdobju pregleda ni nasprotoval delegiranemu aktu Komisije, je Evropski parlament to besedilo zavrnil z resolucijo z dne 14. septembra 2016<sup>(9)</sup>.

3.5 Kljub temu, da naj bi se uredba neposredno začela uporabljati s koncem leta 2016 in da priprava dokumenta s ključnimi informacijami ni povezana s sprejetjem delegiranega akta, je Evropski parlament hkrati pozval k odlogu začetka uporabe uredbe PRIIP. K odlogu je prav tako pozvala velika večina držav članic. Pri tem so izpostavile, da bi odsotnost tehničnih standardov pomenila oviro za nemoteno uporabo uredbe.

3.6 V danih okoliščinah se EESO strinja z načelom odloga začetka uporabe uredbe. Sicer bi nastopilo tveganje, da najpomembnejši zastavljeni cilji (prim. zgoraj in v nadaljevanju) ne bi bili uresničeni ali bi bili uresničeni v nezadostni meri. Poleg tega je do zavrnitve delegiranega akta prišlo manj kot štiri mesece pred začetkom veljavnosti besedil, kar bi privedlo do pravne negotovosti za akterje na trgu in do resnih težav pri izvajanju.

<sup>(9)</sup> Resolucija navaja naslednje utemeljitve za zavrnitev delegiranega akta:

- „A. ker je bistveno, da so informacije za potrošnike o naložbenih produktih primerljive, da bi tako spodbujali enake konkurenčne pogoje na trgu ne glede na to, katere vrste finančnih posrednikov jih pripravljajo ali tržijo;
- B. ker bi bilo za vlagatelje zavajajoče, če bi pri izračunu kategorizacije tveganj za zavarovalne produkte izpustili kreditno tveganje;
- C. ker je treba obravnavo produktov, ki ponujajo več možnosti, še pojasniti, zlasti glede na izrecno izvzetje, ki je bilo v skladu z Uredbo (EU) št. 1286/2014 odobreno za sklade KNPVP;
- D. ker delegirani akt, ki ga je sprejela Komisija, vsebuje napake v metodologiji, uporabljeni za izračun scenarijev prihodnje uspešnosti, zato ne izpolnjuje zahteve iz Uredbe (EU) št. 1286/2014 o zagotavljanju informacij, ki so točne, poštene in jasne ter ne zavajajo, zlasti pa pri nekaterih PRIIP niti v negativnem scenariju niti pri produktih, ki v priporočenem najkrajšem obdobju razpolaganja redno vodijo v izgube, ne pokaže, da vlagatelji lahko izgubijo denar;
- E. ker zaradi pomanjkanja natančnih navodil v delegirani uredbi v zvezi z opozorilom glede kompleksnosti in težke razumljivosti obstaja resno tveganje, da bo izvajanje tega elementa v dokumentu s ključnimi informacijami na celotnem enotnem trgu neusklajeno;
- F. ker je Parlament še vedno mnenja, da bi bilo treba z dodatnim mandatom za uvedbo regulativnih tehničnih standardov predpisati, kdaj naj se uporabi opozorilo glede kompleksnosti in težke razumljivosti;
- G. ker brez teh sprememb obstaja tveganje, da bodo pravila v delegirani uredbi v nasprotju z duhom in namenom zakonodaje, ki je ta, da bi zagotovili jasne, primerljive, razumljive in nezavajajoče informacije o PRIIP za male vlagatelje;
- H. ker v pismu z dne 30. junija 2016, ki ga je Komisiji poslal predsednik Odbora za ekonomske in monetarne zadeve, pogajalska skupina Parlamenta Komisijo zaprosila, naj oceni, ali bi bilo treba odložiti izvajanje Uredbe (EU) št. 1286/2014.“

3.7 Sicer pa EESO spominja na svoje prejšnje mnenje o PRIIP, v katerem je izrazil pozitivno stališče do predlogov na to temo in izbrane poti <sup>(10)</sup>. EESO je takrat poudaril pomen zakonodajnega akta, ki prvič ureja vse vrste zapletenih finančnih produktov in omogoča njihovo primerjavo, ne glede na vrsto proizvajalca (banke, zavarovalnice ali investicijske družbe).

3.8 Obenem se je Odbor zavzel za oblikovanje enotnega finančnega trga z jasnimi, natančnimi, preprostimi in primerljivimi informacijami <sup>(11)</sup>. Poudaril je tudi, da enoten, enostavnejši in standardiziran sistem informiranja omogoča razumljivost in primerljivost informacij, s tem pa večjo preglednost na trgu in njegovo učinkovitost <sup>(12)</sup>. Odbor sedaj dodaja, da morajo prihodnji regulativni tehnični standardi od vsega začetka učinkovito prispevati k povečanju zaupanja potrošnikov. Tako mora biti jasno, kateri produkti so zapleteni, potrošniki morajo imeti možnost, da sprejemajo dobro preišljene odločitve, in treba je nameniti pozornost stroškovnim vidikom in vidikom donosa. Da se preprečijo nedoslednosti, je treba upoštevati predpise, predvidene v prihodnji direktivi o trgih finančnih instrumentov <sup>(13)</sup>.

3.9 Nadalje Odbor meni, da se z izbranim obdobjem enega leta lahko strinja, če bo ta odlog ostal izjemen in enkraten in se bo vmesno obdobje izkoristilo za pripravo in objavo dokončnega delegiranega akta. To se mora zgoditi v čim krajšem času, da bosta čim prej doseženi jasnost in gotovost za akterje na trgu ter male stranke in vlagatelje.

3.10 Sicer pa začetek uporabe uredbe o PRIIP z enoletnim odlogom znova sovпада z začetkom uporabe direktive o trgih finančnih instrumentov MiFID II <sup>(14)</sup>, ki prav tako prinaša koristi za potrošnike. Začetek uporabe te direktive o trgih finančnih instrumentov je bil prav tako odložen za eno leto <sup>(15)</sup>, s čimer se je Odbor takrat strinjal <sup>(16)</sup>.

3.11 Pri tem pa ne smejo biti ogroženi prej zastavljeni cilji, ki jih je Odbor podprl. Zato je nujno, da so morebitne prilagoditve delegiranega akta skladne s sedanjim okvirom PRIIP.

3.12 Sicer pa, kolikor je to potrebno, se zdi bolj smiselno počakati na pregled uredbe o PRIIP, ki bo zdaj zaradi predlaganega odloga začetka uporabe izveden že eno leto po začetku veljave te uredbe <sup>(17)</sup>. Tako se bodo lahko ob tej priložnosti upoštevale prve izkušnje z izvajanjem in nadzorom.

V Bruslju, 14. decembra 2016

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Georges DASSIS

<sup>(10)</sup> Glej mnenje, navedeno v opombi 4, točka 1.2.

<sup>(11)</sup> Glej mnenje, navedeno v opombi 4, točka 3.2.

<sup>(12)</sup> Glej mnenje, navedeno v opombi 4, točka 2.3.

<sup>(13)</sup> Glej Direktivo 2014/65/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o trgih finančnih instrumentov ter spremembi Direktive 2002/92/ES in Direktive 2011/61/EU (UL L 173, 12.6.2014, str. 349).

<sup>(14)</sup> Nova direktiva o trgih finančnih instrumentov (MiFID II) začne veljati 3. januarja 2018, to je dva dni po datumu, predvidenemu v sedanjem predlogu o spremembi nove uredbe o PRIIPS.

<sup>(15)</sup> Glej predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 600/2014 o trgih finančnih instrumentov, Uredbe (EU) št. 596/2014 o zlorabi trga in Uredbe (EU) št. 909/2014 o izboljšanju ureditve poravnave vrednostnih papirjev v Evropski uniji in o centralnih depozitnih družbah glede nekaterih datumov, COM(2016) 57 final – 2016/0034 (COD).

<sup>(16)</sup> EESO se je strinjal z odlogom začetka uporabe direktive o trgih finančnih instrumentov MiFID II. Glej mnenje EESO (UL C 303, 19.8.2016, str. 91).

<sup>(17)</sup> Glej člen 33 uredbe o PRIIP, ki ga obravnavani predlog ne spreminja. V tem členu je predvideno, da Komisija uredbo pregleda „do 31. decembra 2018“.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 345/2013 o evropskih skladih tveganega kapitala in Uredbe (EU) št. 346/2013 o evropskih skladih za socialno podjetništvo**

(COM(2016) 461 final)

(2017/C 075/09)

Poročevalec: **Giuseppe GUERINI**

Soporočevalec: **Michael IKRATH**

|                                            |                                                                                      |
|--------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| Zaprosilo                                  | Svet Evropske unije, 27. 7. 2016<br>Evropski parlament, 12. 9. 2016                  |
| Pravna podlaga                             | člena 114 in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije                                  |
| Datum sklepa predsedstva                   | 12. 7. 2016                                                                          |
| Pristojnost                                | strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo |
| Datum sprejetja mnenja komisije            | 29. 11. 2016                                                                         |
| Datum sprejetja na plenarnem zasedanju     | 14. 12. 2016                                                                         |
| Plenarno zasedanje št.                     | 521                                                                                  |
| Rezultat glasovanja<br>(za/proti/vzdržani) | 117/1/2                                                                              |

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) podpira prizadevanja Evropske komisije in držav članic v zadnjih letih, da bi premostili stagnacijo gospodarstva. Hkrati ne more drugače, kot da institucije EU pozove k odločnejšemu ukrepanju za pripravo in izvajanje obsežne strategije za financiranje realnega gospodarstva.

1.2 Po mnenju EESO je treba zagotoviti, da bodo evropske naložbe v prvi vrsti spodbujale realno gospodarstvo, za katerega so značilne inovativnost, rast in socialna odgovornost.

1.3 Mala in srednje velika podjetja (MSP) so hrbtenica evropskega gospodarstva. Zagotovitev zadovoljivega dostopa teh in hitro rastočih podjetij do financiranja je torej odločilna, tako za njihov razvoj kot tudi za inovacije, gospodarsko rast, zaposlovanje, evropsko konkurenčnost ter prevzemanje socialne odgovornosti. Glavni vir financiranja MSP v EU so posojila. Ker je treba poiskati nove možnosti za rast in Evropi zagotoviti vodilni položaj na področju inovacij, je nujno razviti nove načine financiranja za podporo zagonskim podjetjem, inovativnim MSP ter hitro rastočim podjetjem (t. i. scale-ups).

1.4 EESO se zavzema za okrepitev evropskih skladov tveganega kapitala (skladi EuVECA) in evropskih skladov za socialno podjetništvo (skladi EuSEF) ter opozarja, da je treba hkrati zaščititi vlagatelje.

1.5 EESO je zato prepričan, da je treba tradicionalno financiranje s posojili za podjetja iz točke 1.2 dopolniti z alternativnimi načini financiranja, kot so tvegani kapital, množično financiranje, zasebni kapital ipd. EU mora tako sprejeti konkretne in dosledne ukrepe, da bi po eni strani spet omogočila bankam opravljati njihovo glavno nalogo, tj. financiranje realnega gospodarstva, po drugi pa bistveno izboljšala možnosti za financiranje z lastnim kapitalom ali na kapitalskem trgu ter med ustvarjanjem unije kapitalskih trgov postopoma odpravila ovire na tem področju.

1.6 Zato EESO pozdravlja in podpira pobudo Evropske komisije, da predčasno opravi pregled uredb o skladih EuVECA in skladih EuSEF.

1.7 EESO meni, da je z uporabo uredbe mogoče omejiti nevarnost različnih tolmačenj na nacionalni ravni in spodbuditi ustvarjanje unije kapitalskih trgov. Poleg tega se zavzema za odpravo razlik v tolmačenju, ki obstajajo na nacionalni ravni.

1.8 EESO poziva Evropsko unijo, naj si prizadeva za krepitev sinergij med cilji strategije Evropa 2020, kot sta enotni digitalni trg in energetska unija/COP 21, ter 17 cilji Združenih narodov za trajnostni razvoj, da bi omogočila visoko učinkovite dolgoročne naložbe. V vseh naložbenih strategijah je treba dati absolutno prednost poglobitvi gospodarskega povezovanja za zagotovitev konkurenčnosti EU na svetovni ravni.

1.9 EESO ugotavlja, da nekateri segmenti finančnega gospodarstva raje iščejo alternativne naložbene cilje, namesto da bi vlagali v realno gospodarstvo. Pri teh ciljih gre pogosto za čim večjo donosnost naložb, zato je tveganje za špekulacije zelo veliko; tega še povečujejo zahteve glede kapitalske ustreznosti, ki jih morajo izpolnjevati evropske banke in ki jasno spodbujajo naložbe v vrednostne papirje, zlasti v državne obveznice, ne pa posojila podjetjem. Poleg tega drži, da je zakonodaja EU doslej zaskrbljujoče malo prispevala k ureditvi izključno špekulativnih finančnih podjetij (skladi hedge, nebančne finančne institucije). Zato EESO priporoča institucijam EU, naj odločno spodbujajo produktivne naložbe v realno gospodarstvo in se borijo proti visoko tveganim finančnim špekulacijam. Aktualen primer tega razvoja: na letošnjem srečanju Mednarodnega denarnega sklada v Washingtonu je bilo financiranje zelenega gospodarstva, t. i. zeleno financiranje, osrednja tema. Kitajci so že zelo zgodaj odkrili to novo področje in ga spodbujali tudi med predsedovanjem skupini G20. EU bi torej morala tudi v okviru skladov EuVECA in EuSEF sprejeti ukrepe, ki spodbujajo in krepijo financiranje *zelenega gospodarstva* (kot odziv na konferenco COP 21), da bi preprečila predčasne finančne špekulacije na tem področju (*zeleno financiranje*) <sup>(1)</sup>.

1.10 Konkretno glede obravnavane uredbe EESO opozarja, da je zdaj na ravni EU veliko število obsežnih virov financiranja, kot so instrument InnovFin (finančna sredstva EU za inovatorje) v okviru programa Obzorje 2020 ter program COSME ali EaSI, program za zaposlovanje in socialne inovacije, če navedemo zgolj najpomembnejše poleg evropskih strukturnih in investicijskih skladov ali Evropskega sklada za strateške naložbe. EESO zato pričakuje, da bo novo usmerjanje skladov EuVECA in EuSEF v znamenju tesnega usklajevanja. Poskrbeti je treba za to, da Komisija močno razrahlja doslej zelo restriktivna merila za dostop in druge restriktivne pogoje za učinkovitejšo doseganje ciljev v okviru sklada. Temeljno načelo mora biti velika mera prožnosti.

1.11 EESO upa, da bodo na podlagi pregleda spremenjene tudi kreditne zahteve iz sporazuma Basel III in bo poleg t. i. faktorja za podporo MSP (*SME Supporting Factor*) uveden tudi faktor za podporo socialnim podjetjem (*Social Enterprises Supporting Factor*). Ta naj bi omogočal znižanje kapitalskih zahtev za izračun kreditnega tveganja v primeru naložbe v socialno podjetje.

1.12 EESO predlaga, da se za razširitev udeležbe v takšnih naložbenih skladih uvedejo „skladi skladov“, ki bi lahko povečali udeležbo neinstitucionalnih vlagateljev, tudi interesnih združenj, in sicer tako, da se oblikujejo „jamstveni skladi“, ki bi se financirali z javnimi sredstvi in upravljali na evropski ravni. Ti skladi bi morali podpirati naložbe v podjetja in institucije z močno socialno razsežnostjo.

1.13 Po mnenju EESO je ravno tako pomembno ustvariti okvirne pogoje, pod katerimi se lahko cilji financiranja iz socialnih naložbenih skladov, kot so socialna podjetja in organizacije socialnega sektorja, pozitivno razvijajo. V ta namen velja odpraviti ovire, ki tem akterjem močno otežujejo delovanje v tržnem okolju pod enakimi pogoji. Zlasti so potrebni inovativni instrumenti, ki javnemu sektorju omogočajo, da na podlagi poslovnega sodelovanja s socialnimi podjetji in organizacijami socialnega sektorja izvajajo socialno usmerjene pobude.

<sup>(1)</sup> [www.blackrock.com/corporate/en-mx/literature/whitepaper/bii-pricing-climate-risk-international.pdf](http://www.blackrock.com/corporate/en-mx/literature/whitepaper/bii-pricing-climate-risk-international.pdf)

1.14 EESO v skladu z mnenjem o potencialu, ki ga predstavljajo e-seniorji (TEN/584), poziva, da se v okviru skladov EuVECA in EuSEF olajša dostop do financiranja za t. i. „srebrno gospodarstvo“. To bo posledično pozitivno vplivalo na proračune posameznih držav, saj bodo aktivni starejši državljani, ki ustanavljajo lastna podjetja, razbremenili pokojninske sisteme. Nastala bo nova vrednostna veriga, ki bo državi prinesla nove vire dohodka. Enako velja za ženske<sup>(2)</sup> kot podjetnice in ustanoviteljice zagonskih in socialnih podjetij ipd.

## 2. Kratka vsebina dokumenta Komisije

2.1 Cilj predloga je uskladitev skladov EuVECA in EuSEF z ukrepi, ki so bili že sprejeti na ravni EU za spodbuditev gospodarskega okrevanja (to so naložbeni načrt za Evropo, akcijski načrt o oblikovanju unije kapitalskih trgov, Evropski sklad za strateške naložbe).

2.2 Po mnenju Komisije je dostop do tveganega kapitala in kapitala za socialno podjetništvo ključen za financiranje rasti zagonskih podjetij, inovativnih MSP in socialnih podjetij v EU.

2.3 Vendar pa trg tveganega kapitala v EU vedno bolj zaostaja za tistim v ZDA, namesto da bi ga dohiteval.

2.4 Zato Komisija spreminja okvir EuVECA in EuSEF že pred prvotno načrtovanim pregledom (2017), saj želi zagotoviti, da bi ti skladi – v povezavi z drugimi ukrepi – več prispevali k podpori tveganega kapitala in socialnih naložb v celotni EU.

2.5 Predlagane spremembe se nanašajo na določbe, ki: (i) urejajo način vlaganja skladov v sredstva, (ii) urejajo način upravljanja skladov s strani upraviteljev, (iii) urejajo način interakcije obeh uredb z drugimi zakoni o investicijskih skladih, ter na (iv) zahteve, ki jih morajo izpolnjevati skladi, da lahko opravljajo storitve čezmejno.

2.6 Predlog Komisije temelji na členu 114 PDEU in obsežni oceni učinka<sup>(3)</sup>.

## 3. Splošne in posebne ugotovitve

3.1 EESO pozdravlja pobudo Evropske komisije, da predčasno opravi pregled uredb o evropskih skladih tveganega kapitala (EuVECA) in evropskih skladih za socialno podjetništvo (EuSEF); Odbor je že leta 2012, ko so bili podani prvi predlogi, v mnenjih o evropskih skladih tveganega kapitala<sup>(4)</sup> in evropskih skladih za socialno podjetništvo<sup>(5)</sup> podprl njihovo uvedbo, zlasti tudi z vidika akcijskega načrta EU o oblikovanju unije kapitalskih trgov<sup>(6)</sup>.

3.2 EESO odobrava in podpira prizadevanja za spodbuditev financiranja novih podjetij. Ciljna skupina so inovativna MSP, predvsem zagonska podjetja in družbe z enim družbenikom, in sicer ne le v začetni, temveč predvsem v drugi in tretji fazi rasti. V središču morajo biti predvsem MSP, ki imajo potencial za hitro rast, vendar so premajhna za kapitalski trg in ne izpolnjujejo pogojev za posojila. Ravno tako pomembno je osredotočiti se na podjetja s socialnimi cilji in trajnostnimi poslovnimi modeli (social entrepreneurs – socialni podjetniki).

3.3 EESO meni, da morajo institucije in države članice EU sprejeti ukrepe za razvoj instrumentov za zagotavljanje kapitala, naložb in financiranja za podjetniške dejavnosti, ki bi dopolnili bančna posojila. Hkrati je treba priznati, da so mnoge evropske banke, zlasti regionalne, kot so zadružne banke in hranilnice v državah članicah, sprejele ukrepe za podporo novim podjetjem in štejejo med najpomembnejše posojilodajalce za socialne podjetnike in inovativna zagonska podjetja<sup>(7)</sup>.

<sup>(2)</sup> <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1310.pdf>

<sup>(3)</sup> Predlog temelji na vrsti javnih posvetovanj, in sicer na javnem posvetovanju o zeleni knjigi o oblikovanju unije kapitalskih trgov (od 18. februarja 2015 do 13. maja 2015), javnem posvetovanju o pregledu Uredbe (EU) št. 345/2013 in Uredbe (EU) št. 346/2013 (od 30. septembra 2015 do 6. januarja 2016), javnem posvetovanju v obliki poziva k predložitvi mnenj in dokazov o regulativnem okviru EU za finančne storitve (od 30. septembra 2015 do 31. januarja 2016) in na namenski strokovni delavnici (27. januar 2016).

<sup>(4)</sup> UL C 191, 29.6.2012, str. 72.

<sup>(5)</sup> UL C 229, 31.7.2012, str. 55.

<sup>(6)</sup> UL C 133, 14.4.2016, str. 17.

<sup>(7)</sup> Glej poročilo italijanskega ministrstva za gospodarski razvoj, iz katerega izhaja, da se je obseg sredstev, ki jih inovativna zagonska podjetja dobijo od majhnih in zlasti zadružnih bank, močno povečal (številke so navedene v nadaljevanju).

3.4 Omeniti pa je treba tudi, da imajo ne le MSP, temveč tudi socialna in zagonska podjetja, pogosto premalo kapitala. Zato ne morejo izpolniti bonitetnih zahtev za bančne kredite, ki so bile še posebej zaostrene z direktivo in uredbo o kapitalskih zahtevah CRD IV/CRR. Obstaja nevarnost, da bo Basel IV to nezadovoljivo stanje še poslabšal.

3.5 Glede na navedeno EESO meni, da je posodobitev uredb o skladih EuVECA in EuSEF sicer koristen, vendar ne edini nujni ukrep. Poleg izboljšave obeh uredb so potrebni nadaljnji koraki za oblikovanje bolj dinamične naložbene kulture, ki bi bila prilagojena vsem oblikam podjetij, trenutno prisotnih na trgu. To bo po eni strani okrepilo podjetništvo, po drugi pa omogočilo, da bo socialni steber EU postal realnost.

3.6 Na žalost je mogoče opaziti, da obstaja segment finančnega sveta, ki nima nikakršnega interesa za trajnostno financiranje realnega gospodarstva in vlaga samo, če lahko takoj pričakuje visok donos. To se pogosto zgodi v zelo kratkem časovnem obdobju, na primer med nakupom in nadaljnjo prodajo podjetij. Institucije EU so storile malo za to, da bi omejile učinke takšnih zgolj špekulativnih investicijskih skladov oziroma bank (skladi hedge, nebančne finančne institucije) in jih podvrgle strogi regulativni ureditvi.

3.7 Investicije EU bi morale – tudi s spodbudami – vse bolj povečevati privlačnost naložb v podjetniške dejavnosti realnega gospodarstva in ne le v finančne instrumente ter pripraviti ambiciozno agendo za razvoj.

3.8 EESO se strinja s Komisijo, da bodo inovativna in socialna podjetja ter MSP z nadaljnjim razvojem skladov EuVECA in EuSEF sploh dobila dostop do bančnih posojil; financiranje s posojili in tveganim kapitalom bo mogoče združiti in doseči pozitivne učinke finančnega vzvoda. EESO priporoča razvoj evropskega načina financiranja s tveganim kapitalom.

3.9 Poleg tega analiza evropskih skladov tveganega kapitala pokaže, da se 8 od 11 najbolj aktivnih skladov financira iz javnih sredstev ali vsaj s precejšno udeležbo javnih organov, pri čemer države članice ravnavajo različno. Zato EESO priporoča, da se pri določanju usmeritve skladov upoštevajo ključni evropski projekti, kot so akcijski načrt za enotni digitalni trg in za energetske unijo ter vzpostavitev socialnega stebra EU.

3.10 Novo usmeritev ukrepov glede skladov EuVECA in EuSEF je treba naglo uskladiti z naslednjimi instrumenti: (a) Evropskim investicijskim skladom, (b) pobudo za unijo kapitalskih trgov in (c) Evropskim skladom za strateške naložbe (ki postaja vse pomembnejši, vendar bi ga morala gospodarstva in bančništvo držav članic bolj upoštevati, saj njegovega potenciala še ne izkoriščajo dovolj).

3.11 Predlog pregleda uredb o skladih EuVECA in EuSEF prispeva k uresničitvi osrednjega cilja politike EU, tj. izboljšati možnosti MSP in socialnih podjetij za dostop do posojil. EESO zato meni, da je treba spremeniti s tem povezane kreditne zahteve iz sporazuma Basel III, ki se v EU izvršujejo z direktivo (CRD IV) in uredbo (CRR). Pri tem je treba v uredbo CRR poleg t. i. faktorja za podporo MSP (*SME Supporting Factor*) vključiti tudi faktor za podporo socialnim podjetjem (*Social Enterprises Supporting Factor*), da se bistveno znižajo kapitalске zahteve za izračun kreditnega tveganja v primeru naložbe v socialno podjetje. Gre za koeficiente, ki jih ni težko izračunati in ki ne obremenijo javnih financ držav članic. Po mnenju EESO je to neizogibno, saj so MSP hrbtenica gospodarstva EU in zagotavljajo konkurenčnost EU na svetovni ravni. Tako so ključna za rast in zaposlovanje.

3.12 Spomniti je treba, da je ne le za podjetja socialnega gospodarstva, temveč tudi za različna MSP pogosto značilna zelo močna povezanost z lokalno skupnostjo, zato bi jih morda zanimalo naložbe na primer v socialne zmogljivosti ali v energetske zadrage, ki dobavljajo energijo in obnovljivih virov<sup>(8)</sup>. Sedanji uredbi o skladih EuVECA in EuSEF pa sta zasnovani tako, da dovoljujeta zgolj udeležbo profesionalnih vlagateljev. Toda če želimo povečati obseg naložb, bi bilo treba po mnenju EESO razširiti nabor potencialno zainteresiranih vlagateljev.

---

<sup>(8)</sup> Zadrugne banke v Italiji (*Banche di credito cooperativo – BCC*) so na primer prek svojih nacionalnih krovnih organizacij ustanovile konzorcij za energijo *Consorzio BCC Energia*, pri katerem je udeleženih več kot 110 kreditnih zadrugnih bank in ki uporablja javna naročila za to, da na prostem trgu dobavlja energijo, pridobljeno iz izključno obnovljivih virov, po 5–10 % nižjih stroških. To energijo nato ponudijo tudi članom zadrage in strankam (gospodinjstvom, podjetjem, lokalnim in regionalnim organom) iz skupnosti, v katerih te banke poslujejo.

3.13 Čeprav je treba vlagatelje ustrezno zaščititi, bi lahko imela udeležba neinstitucionalnih vlagateljev pri teh skladih spodbujevalni učinek. Alternativni načini pridobivanja kapitala, kot je množično financiranje (*crowdfunding*), so že močno napredovali; ti načini so pogosto neformalni in potekajo brez jasnih predpisov. Delno odprtje skladov EuVECA in EuSEF tudi za neinstitucionalne vlagatelje bi torej lahko bilo koristno, pri čemer bi lahko celo razmislili o tem, da se neinstitucionalni vlagatelji organizirajo v homogene skupine.

3.14 Dobrodošla je tudi pozornost, ki se namenja srednje velikim podjetjem (z do 499 zaposlenimi); teh nikakor ne smemo prezreti, da se ohrani in še poveča njihova rast, ki je pogosto nadaljevanje razvoja podjetij, ki so začela kot MSP.

3.15 Predlog ustrezno upošteva načelo subsidiarnosti; ukrepe na ravni EU (namesto na ravni posameznih držav članic) v okviru skladov EuVECA in EuSEF je treba torej podpreti, da se na evropski ravni ustvari usklajen okvir, ne da bi bila svoboda držav članic pri določanju splošnega pristopa k vprašanju tveganega kapitala preveč omejena. S tega vidika EESO pozdravlja izbiro uredbe kot zakonodajne možnosti. Bolj usklajen okvir bi lahko pomagal preprečiti kopičenje tveganega kapitala v majhnem številu držav članic ter povečal geografsko razširjenost ter učinek skladov. Naložbe v obliki tveganega kapitala trenutno predstavljajo le 0,1 % BDP Evropske unije in so nakopičene v nekaj državah članicah.

3.16 Dostop upraviteljev alternativnih investicijskih skladov iz Direktive 2011/61/EU do skladov EuVECA in EuSEF se zdi primerna rešitev za to, da se ti skladi uporabljajo in so učinkoviti tako, da se zagotovijo povezave z že sprejetimi ureditvami na evropski ravni.

3.17 Razširitev možnosti podjetij za dostop do skladov, tako z vidika kakovosti kot količine, zato popolnoma ustreza splošnemu pristopu Komisije k okrepitvi obeh skladov.

3.18 Ohranitev najnižjega naložbenega zneska za dostop do skladov se ravno tako zdi smiselna odločitev. Kljub temu bi bilo treba spodbujati mehanizme za razširitev udeležbe: eden od možnih predlogov je uvedba „skladov skladov“ – možnost, ki jo Evropska komisija navaja tudi v analizi, priloženi predlogu o pregledu uredb.

3.19 Zelo je treba pohvaliti tudi predlagano zmanjšanje upravnih stroškov za registracijo, zlasti če je namenjeno odpravi birokratskih ovir za polno uresničitev ukrepov, ki jih spodbuja Komisija; preprečiti je treba, da bi stroški vstopa morebiti zainteresirane vlagatelje odvrgli od sodelovanja. Ti naj se osredotočijo na razvojni potencial podjetij, ki dobijo dostop do tveganega kapitala, in ne na stroške vstopa v pretirano zapleten sistem.

3.20 Pravilno je, da je tehnična ureditev v zvezi z lastnimi sredstvi, ki jih morajo imeti vlagatelji, da bi dobili dostop do skladov, prepuščena tehničnemu organu, kot je ESMA (Evropski organ za vrednostne papirje in trge). Ta je najbolj primeren za to, da zagotovi visoko raven regulacije na zelo tehničnem področju. EESO pričakuje, da se bo ta sekundarna izvedbena ureditev lahko pripravila v dialogu z zainteresiranimi stranmi in v sodelovanju s socialnimi partnerji, tako da bodo ti dobili priložnost podati pripombe in komentarje k začasni različici besedila, med drugim tudi zaradi poenostavitve pravil, ki so včasih pretirana.

3.21 Skladi EuVECA in EuSEF bi lahko bili še posebej pomembni pri usmerjanju in razvrščanju naložb v skladu s sedanjimi prednostnimi nalogami Evropske komisije, zlasti na področjih inovacij, socialnih inovacij in okoljske trajnosti. Pri tem bi bila lahko zelo koristna uvedba jamstvenih skladov za podporo in spodbujanje naložb na področjih, ki so zelo pomembna s socialnega in okoljskega vidika ter za politiko zaposlovanja. Ti skladi bi se financirali z javnimi sredstvi in v najboljšem primeru upravljali na evropski ravni. EESO na koncu poudarja, da se mora Evropska komisija zavzemati za obsežne ukrepe za razvoj krovne in celostne strategije. Vsota posameznih ukrepov namreč ni več dovolj za povečanje konkurenčnosti evropskih gospodarstev v vse bolj zapletenem globalnem okolju.

V Bruslju, 14. decembra 2016

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Georges DASSIS

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 99/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o evropskem statističnem programu za obdobje 2013–2017 s podaljšanjem programa na obdobje 2018–2020**

(COM(2016) 557 final – 2016/0265(COD))

(2017/C 075/10)

Poročevalec: **Petru Sorin DANDEA**

|                                               |                                                                                      |
|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| Zaprosilo                                     | Evropski parlament, 15. 9. 2016<br>Svet Evropske unije, 26. 10. 2016                 |
| Pravna podlaga                                | člena 304 in 338 Pogodbe o delovanju Evropske unije                                  |
| Pristojnost                                   | strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo |
| Datum sprejetja mnenja strokovne skupine      | 29. 11. 2016                                                                         |
| Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju | 14. 12. 2016                                                                         |
| Plenarno zasedanje št.                        | 521                                                                                  |
| Rezultat glasovanja<br>(za/proti/vzdržani)    | 221/1/4                                                                              |

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko socialni odbor (EESO) pozdravlja in podpira predlog Komisije za podaljšanje sedanjega evropskega statističnega programa na obdobje 2018–2020.

1.2 Po mnenju EESO se politična opcija, ki jo je izbrala Komisija, najbolje odziva na prošnje uporabnikov podatkov, prispevala pa bo tudi k razvoju statističnih izdelkov, uporabnih za oblikovalce politike, ki bi s tem pridobili boljšo statistično podporo pri pripravi politik za evropski semester.

1.3 EESO meni, da je treba za merjenje napredka EU pri izpolnjevanju 17 ciljev in 169 podciljev strategije trajnostnega razvoja ZN izboljšati obstoječe izdelke in razviti nove, kar mora biti prednostna naloga evropskega statističnega sistema.

1.4 EESO ponavlja predhodno podani predlog <sup>(1)</sup> in Komisiji priporoča, naj izkoristi priložnost, ki jo ponuja ta uredba, ter uvede ukrepe za razvoj orodja za statistične raziskave na ravni EU in držav članic, ki bodo omogočila ovrednotenje ekonomske vrednosti prostovoljstva. Po mnenju EESO bi moral metodološki pristop temeljiti na priročniku o merjenju prostovoljnega dela, ki ga je pripravila Mednarodna organizacija dela.

1.5 EESO meni, da bi morale biti med novimi statističnimi izdelki za merjenje globalizacije, ki jih je predlagala Komisija, statistične raziskave, ki bi merile pozitivne ali negativne vplive na enotni trg, kot so učinek premestitev na trg dela v EU, pritisk nelojalne konkurence, ki temelji na poceni delovni sili, in nespoštovanje standardov Mednarodne organizacije dela (MOD) na področju delovnih razmerij, zlasti v evropskem industrijskem in storitvenem sektorju.

1.6 EESO podpira predlog Komisije, naj se začne raziskovalno delo za prihodnji družbeni pregled na ravni EU. Ta pregled naj vključuje tudi podatke o primernosti sistemov socialne varnosti in njihovi vzdržnosti v novih demografskih razmerah.

<sup>(1)</sup> Glej mnenje EESO o statističnih orodjih za merjenje prostovoljnih dejavnosti (UL C 170, 5.6.2014, str. 11).

1.7 Glede na povečanje migracijskih tokov EESO priporoča hitro opredelitev in odpravo pomanjkljivosti v statističnih raziskavah na področju migracij in azila. V sodelovanju z nacionalnimi statističnimi uradi je treba v celoti uresničiti program o vključevanju statističnih podatkov o migraciji.

1.8 EESO priporoča, naj države članice povečajo naložbe v razvoj evropskega statističnega sistema, da se bo ta lahko soočil z rastočo potrebo po statistikah, ki jih mora biti sposoben tudi hitro izdelati in razširiti.

1.9 EESO ponavlja predlog, podan v predhodnih mnenjih <sup>(2)</sup>, da bi morali Eurostatu in državnim statističnim uradom zagotoviti najboljše človeške, materialne in računalniške vire, sicer jim ne bo uspelo uresničiti vse bolj zahtevnih nalog, povezanih s posredovanjem kakovostnih statističnih informacij v vse krajših rokih.

1.10 EESO priporoča, naj prizadevanja Komisije in evropskega statističnega sistema za izboljšanje kakovosti statistik in razvoj novih statističnih izdelkov ne povzročijo pretiranega povečanja upravne obremenitve ponudnikov podatkov, gospodinjestev ali podjetij.

1.11 EESO podpira predlog Komisije o rednem dialogu med uporabniki podatkov in evropskim statističnim sistemom, saj lahko socialni partnerji in organizacije civilne družbe ključno prispevajo k izboljšanju statističnih izdelkov, da se bodo ti učinkoviteje odzivali na prošnje po podatkih.

## 2. Predlog uredbe Evropske komisije

2.1 Predlog uredbe <sup>(3)</sup> Evropske komisije spreminja Uredbo (EU) št. 99/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o evropskem statističnem programu za obdobje 2013–2017 s podaljšanjem programa na obdobje 2018–2020.

2.2 V skladu z Uredbo (ES) št. 223/2009 mora evropski statistični program določiti okvir za razvoj, pripravo in razširjanje evropske statistike za obdobje, ki ustreza večletnemu finančnemu okviru. Uredba (EU) št. 99/2013 zajema le obdobje od leta 2013 do 2017, medtem ko se večletni finančni okvir uporablja do leta 2020. Evropski statistični program je zato treba podaljšati do leta 2020.

2.3 Cilj predloga je podaljšati evropski statistični program na obdobje 2018–2020 in mu zagotoviti finančno podporo, da bo lahko:

- nudil visokokakovostne statistične informacije in zapolnil statistične vrzeli, ki jih je treba nujno obravnavati, s poudarkom na številnih prednostnih področjih, ki odražajo deset političnih prednostnih nalog Komisije,
- vzpostavil stalne zmogljivosti, potrebne za hitrejši odzivanje na nastajajoče potrebe, in prilagodil statistično infrastrukturo, da bo mogoče izkoristiti potencial novih virov podatkov, ter
- okrepil partnerstvo v okviru evropskega statističnega sistema in širše, da se bo dodatno povečala njegova produktivnost in okrepila njegova vodilna vloga na področju uradne statistike v svetu.

2.4 Po izvedbi ocene učinka in posvetovanju z zainteresiranimi stranmi <sup>(4)</sup> je Komisija izmed petih pripravljenih političnih opcij izbrala najprimernejšo. Izbrana možnost 2c bi imela najbolj pozitiven učinek na aktualnost, saj bi se novi ukrepi osredotočili na to, da bi bili statistike o neenakosti, revščini in materialni prikrajšanosti ter energetski in okoljski podatki aktualnejši.

2.5 Proračun za podaljšanje programa (2018–2020) znaša 218,1 milijona EUR.

<sup>(2)</sup> Glej mnenje EESO o predlogu odločbe Evropskega parlamenta in Sveta o statističnem programu Skupnosti 2008–2012 (UL C 175, 27.7.2007, str. 8).

<sup>(3)</sup> COM(2016) 557 final.

<sup>(4)</sup> Posvetovanje je bilo opravljeno med 23. julijem in 15. oktobrom 2015 prek spletne platforme „Vaš glas v Evropi“ ter oglaševano prek komunikacijskih kanalov Eurostata in nacionalnih statističnih uradov.

### 3. Splošne in posebne ugotovitve

3.1 Glede na to, da je treba obdobje trajanja evropskega statističnega programa uskladiti z večletnim finančnim okvirom, EESO pozdravlja in podpira predlog Komisije za podaljšanje tega programa na obdobje 2018–2020.

3.2 Politična opcija, ki jo je izbrala Komisija, bi morala statistične kazalnike tesneje uskladiti z desetimi političnimi prednostnimi nalogami Komisije, tako da bi izboljšala obstoječe statistične instrumente in razvila nove izdelke. EESO meni, da se ta možnost najbolje odziva na prošnje uporabnikov podatkov, prispevala pa bo tudi k razvoju statističnih izdelkov, uporabnih za oblikovalce politik, ki bi s tem pridobili boljšo statistično podporo pri pripravi politik v okviru evropskega semestra.

3.3 EESO podpira pobudo Komisije, da bi v nove statistične izdelke vključili raziskave, ki merijo napredek pri uresničevanju ciljev trajnostnega razvoja ZN. Za merjenje napredka EU pri uresničevanju 17 ciljev in 169 podciljev strategije trajnostnega razvoja ZN je treba izboljšati obstoječe izdelke in razviti nove, kar mora biti prednostna naloga evropskega statističnega sistema.

3.4 BDP (bruto domači proizvod) se je kot statistični kazalnik za merjenje razvoja dolgo uporabljal na globalni ravni. Komisija je omejitve tega kazalnika, ko gre za pravilno vrednotenje socialnega ali okoljskega razvoja, priznala v sporočilu leta 2009 <sup>(5)</sup>. EESO ponovno poudarja predloge, ki jih je podal v takratnih in poznejših mnenjih <sup>(6)</sup>, saj meni, da so zelo pomembni za predlog uredbe Komisije.

3.5 EESO ponavlja predhodno podani predlog <sup>(7)</sup> in Komisiji priporoča, naj izkoristi priložnost, ki jo ponuja ta uredba, ter uvede ukrepe za razvoj orodja za statistične raziskave na ravni EU in držav članic, ki bodo omogočila ovrednotenje ekonomske vrednosti prostovoljstva. Metodološki pristop bi moral temeljiti na priročniku o merjenju prostovoljnega dela, ki ga je pripravila Mednarodna organizacija dela. Vsebuje namreč opis in opredelitev prostovoljstva, za katerega določa tri temeljne značilnosti: prostovoljno delo so dejavnosti produktivnega dela, ki so prostovoljne, niso plačane in niso v korist gospodinjstva prostovoljca.

3.6 V nacionalnih računih je treba v večji meri upoštevati socialne in okoljske kazalnike. EESO poziva Komisijo, naj v evropskem statističnem programu za obdobje 2018–2020 nadaljuje svoja prizadevanja na tem področju.

3.7 Kar zadeva nove statistične izdelke za merjenje globalizacije, EESO meni, da bi morale biti med njimi statistične raziskave, ki bi merile pozitivne ali negativne vplive na enotni trg, na primer učinek premestitev na evropski trg dela ali pritisk neelojalne konkurence, ki temelji na poceni delovni sili, in nespoštovanje standardov Mednarodne organizacije dela (MOD) na področju delovnih razmerij, zlasti v evropskem industrijskem in storitvenem sektorju.

3.8 EESO meni, da se zaupanje uporabnikov v statistične podatke lahko poveča, če bodo vlade držav članic izvajale priporočilo <sup>(8)</sup> Evropskega svetovalnega organa za upravljanje statističnih podatkov o pripravi zavez za zaupanje v statistiko.

3.9 EESO podpira predlog Komisije, naj se začne raziskovalno delo za prihodnji družbeni pregled na ravni EU. Ta naj vključuje tudi podatke o primernosti sistemov socialne varnosti in njihovi vzdržnosti v novih demografskih razmerah, saj je prebivalstvo Evrope vse starejše. Poleg tega bi bilo treba hitro opredeliti in odpraviti pomanjkljivosti v statističnih raziskavah na področju migracij in azila.

<sup>(5)</sup> Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu – BDP in več: Merjenje napredka v svetu, ki se spreminja, COM(2009) 433 final.

<sup>(6)</sup> Glej mnenji EESO o BDP in več – vključevanje civilne družbe v proces določanja dodatnih kazalnikov (UL C 181, 21.6.2012, str. 14), ter o BDP in več: Merjenje napredka v svetu, ki se spreminja (UL C 18, 19.1.2011, str. 64).

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

<sup>(8)</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/34693/7723121/ESGAB+Annual+Report+2016>

3.10 EESO ponavlja predlog, podan v predhodnih mnenjih <sup>(9)</sup>, da bi morali Eurostatu in državnim statističnim uradom zagotoviti najboljše človeške, materialne in računalniške vire, sicer jim ne bo uspelo uresničiti vse bolj zahtevnih nalog, povezanih s posredovanjem kakovostnih statističnih informacij v vse krajših rokih. EESO priporoča, naj države članice povečajo naložbe v razvoj evropskega statističnega sistema, da se bo ta lahko soočil z rastočo potrebo po statistikah, ki jih mora biti sposoben tudi hitro pripraviti in razširjati.

3.11 EESO poudarja, da prizadevanja Komisije in evropskega statističnega sistema za izboljšanje kakovosti statistik in razvoj novih statističnih izdelkov ne smejo občutno povečati upravne obremenitve ponudnikov podatkov, gospodinjstev ali podjetij.

3.12 EESO podpira predlog Komisije o rednem dialogu, ki bi moral potekati med uporabniki podatkov in evropskim statističnim sistemom. Organizacije civilne družbe lahko ključno prispevajo k izboljšanju statističnih izdelkov, da se bodo ti učinkoviteje odzivali na prošnje za podatke. Evropski svetovalni organ za upravljanje statističnih podatkov je podobno predlagal v svojem letnem poročilu za leto 2016.

V Bruslju, 14. decembra 2016

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

---

<sup>(9)</sup> Glej opombo 2.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi uredb (EU) št. 1316/2013 in (EU) 2015/1017 v zvezi s podaljšanjem Evropskega sklada za strateške naložbe ter uvedbo tehničnih izboljšav za ta sklad in Evropsko svetovalno vozlišče za naložbe**

(COM(2016) 597 final – 2016/0276 (COD))

(2017/C 075/11)

Poročevalec: **Alberto MAZZOLA**

|                                               |                                                                                      |
|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| Zaprosilo                                     | Svet Evropske unije, 26. 9. 2016, in Evropski parlament, 3. 10. 2016                 |
| Pravna podlaga                                | členi 172, 173, 175 in 182 Pogodbe o delovanju Evropske unije                        |
| Pristojnost                                   | strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo |
| Datum sprejetja mnenja strokovne skupine      | 29. 11. 2016                                                                         |
| Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju | 15. 12. 2016                                                                         |
| Plenarno zasedanje št.                        | 521                                                                                  |
| Rezultat glasovanja<br>(za/proti/vzdržani)    | 172/0/3                                                                              |

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) močno podpira pobudo Komisije, da podaljša Evropski sklad za strateške naložbe (EFSI) in poveča finančna sredstva zanj, ter se strinja z razlogi za njegovo ustanovitev in njegovim pomenom za zagotavljanje stabilnosti in gotovosti za vlagatelje in pobudnike projektov. Odbor podpira podaljšanje časovnega obdobja za uporabo EFSI in njegovega financiranja tudi zato, da bo sklad postal še bolj dolgoročen, s čimer se bosta zagotovila sistematičnost in zveznost ukrepov.

1.2 EESO pozdravlja pozitivne rezultate prvega leta delovanja EFSI, saj je nemudoma pritegnil naložbe v predvideni vrednosti, in šteje zlasti naložbeni del za mala in srednja podjetja (MSP) kot uspešnega. Opazovalna skupina za enotni trg pri Odboru bi morala s kazalniki učinka stalno spremljati uporabo EFSI za MSP.

1.3 Odbor meni, da bi moral biti cilj EFSI 2.0 privabiti še več zasebnega kapitala, katerega delež bi presegel 62 %, koliko je znašal v prvem letu. Zato predlaga, da se pozorno prouči razširitev njegovega področja uporabe tudi na druge vrste financiranja, ne le bančnega, in sicer na obvezniške trge ter zavarovalne in pokojninske sklade. Evropski in mednarodni zavarovalni in pokojninski skladi imajo lahko pri naložbah odločilno vlogo.

1.4 EESO poudarja, da je pomembno ohraniti tržno orientiranost in resno preučiti učinek EFSI na zaposlovanje in družbo, s čimer se krepi dodatnost EFSI v primerjavi z drugimi instrumenti EU in običajnim poslovanjem EIB. Obžaluje, da EFSI ne zagotavlja, da se bodo sredstva vlagala v državah z največjimi potrebami. Poziva, naj EFSI geografsko uravnoteženo pokriva celotno EU ob upoštevanju splošne gospodarske dejavnosti posamezne države, ustvarjanja novih delovnih mest in dejstva, da gre za tržno orientirano pobudo, temelječo na povpraševanju, pri čemer ne bi smeli vnaprej določati kvot, v sektorjih, za katere se uporablja, pa bi bilo treba ohraniti dovolj prožnosti.

1.5 EESO meni, da bi moral EFSI 2.0 svoje dejavnosti osredotočiti predvsem na sektorje prihodnosti, kot so industrija 4.0, pametna omrežja energetske, digitalne in prometne infrastrukture ter varstvo okolja, in na čezmejne projekte, vključno z velikimi evropskimi projekti v sektorjih, ki imajo glede na količino naložbenega potenciala najvišje ekonomske multiplikatorje z vidika BDP, ob navedenem pa bi bilo treba upoštevati tudi kmetijstvo, kar bi skupaj v največji meri povečalo učinek na rast in delovna mesta, vključno z možnostjo pridobitve dostopa do drugih skladov EU, med drugim tudi tehnologije z dvojno rabo, povezane z varnostno in obrambno industrijo, in da se skladno s tem spremeni seznam sektorjev, izključenih iz financiranja EIB.

1.6 EESO priporoča okrepitev Evropskega svetovalnega vozlišča za naložbe (EIAH), ki bi moralo biti s svojim delovanjem bolj prisotno v posameznih državah, proaktivno ravnati zlasti v regijah z najbolj omejenimi možnostmi, okrepiti vlogo nacionalnih spodbujevalnih bank in spodbuditi ustvarjanje teritorialnih platform za pomoč. Nadalje bi bilo treba proučiti možnost sofinanciranja projektov EFSI s strukturnimi in investicijskimi skladi, ki bi potekalo gladko in brez birokratskih ovir, ter poskrbeti za boljši dialog z lokalnimi in regionalnimi oblastmi.

1.7 EESO poziva k večji socialni razsežnosti uporabe EFSI, na primer pri izobraževanju, usposabljanju, poklicnem usposabljanju za pridobitev kompetenc in vseživljenjskem učenju, razvoju ustvarjalnih in kulturnih industrij, inovacijah v zdravstvu in medicini ter pri socialnih storitvah, socialnih stanovanjih in otroškem varstvu, turizmu in okoljevarstveni infrastrukturi. V naložbenem načrtu za Evropo bi bilo treba jasno podpreti zaveze s konference COP 21.

1.8 EESO priporoča, da se z obsežno informacijsko kampanjo med ljudmi povsod po Uniji poveča prepoznavnost financiranja EFSI, da se oblikuje logotip EFSI, ki bo prikazan na financiranih pobudah, zlasti tistih za MSP, in da se okrepi dialog z lokalnimi in regionalnimi oblastmi.

1.9 Uspešnost EFSI je za civilno družbo in evropsko blagovno znamko zelo pomembna, zato Odbor poziva, da se ga redno zaproša za pripravo informativnih poročil o finančnih in naložbenih operacijah ter delovanju jamstvenega sklada. Posebna pozornost bo namenjena ustvarjanju delovnih mest, vplivu na okolje ter oceni izvajanja uredbe o EFSI in sprememb, ki jo opravijo neodvisni strokovnjaki na podlagi jasnih socialno-ekonomskih in okoljskih kazalnikov, pri čemer se pojasni tudi dodatnost te pobude.

1.10 EESO ob upoštevanju številnih pozitivnih učinkov socialnih naložb, zlasti za trg dela in javne finance, meni, da je treba nadalje preučiti možnost povezave Junckerjevega načrta 2 s cilji iz svežnja o socialnih naložbah.

## 2. Ozadje razvoja EFSI in trenutno stanje

2.1 Evropski svet je 28. junija 2016 sklenil, da „[n]aložbeni načrt za Evropo in zlasti Evropski sklad za strateške naložbe (EFSI) že dajeta konkretne rezultate in sta pomembno sredstvo za pomoč pri spodbujanju zasebnih naložb, ob racionalni uporabi omejenih proračunskih virov“.

2.2 Po predstavitvi naložbenega načrta za Evropo novembra 2014 se je nekoliko začelo obujati zaupanje v gospodarstvo in rast. Kljub temu je 22 milijonov ljudi še vedno brez dela, naložbe so 15 % nižje od ravni pred krizo leta 2008, za vrnitev na predkrizno raven pa bi letno potrebovali dodatnih 300 milijard EUR naložb. Gospodarstvo EU že četrto leto zapored kaže znake zmerne okrevanja, pri čemer je bila rast BDP v letu 2015 dvoodstotna. Večji naložbeni projekti sicer ne morejo imeti takojšnjih makroekonomskih učinkov, vendar zaveze, ki so bile z močno podporo sprejete v naložbenem načrtu, že dajejo oprijemljive rezultate.

2.3 V prvem letu delovanja EFSI se je prvotni načrt izkazal za dobrega. Ta sklad, katerega izvajalka in sopokroviteljica je skupina EIB, je na dobri poti, da doseže cilj pritegniti najmanj 315 milijard EUR dodatnih naložb v realni sektor do sredine leta 2018. V tem prvem letu je bilo odobrenih za več kot 115 milijard EUR operacij, od katerih so jih 62 % financirali zasebni vlagatelji. Na dan 15. novembra 2016 je ta znesek pri 154 milijardah EUR oziroma 49 % pričakovane skupne vsote<sup>(1)</sup>.

2.4 Del za MSP, kjer je bila uspešnost EFSI daleč nad pričakovano, je bil na trgu še posebno hitro sprejet, zato so bila julija 2016 v okviru obstoječih parametrov Uredbe (EU) 2015/1017 sredstva v tem delu povečana za 500 milijonov EUR. Ob koncu prvega leta je bilo odobrenih kar za več kot 47 milijard EUR operacij, namenjenih MSP, oziroma 64 % zneska, predvidenega za vsa tri leta.

<sup>(1)</sup> Podatki skupine EIB, 12. oktober 2016.

2.5 EFSI je nastal na skupno pobudo Evropske komisije in Evropske investicijske banke, vendar ima samostojno upravljanje. Pomaga financirati inovacije in infrastrukturne projekte v različnih sektorjih: raziskave in razvoj (20 %), energetika (22 %), digitalizacija (12 %), promet (7 %), okolju prijazna in gospodarna raba virov (4 %) in socialna infrastruktura (4 %) – stanje dne 15. novembra 2016.

2.6 EESO je že pozdravil začetek izvajanja naložbenega načrta za Evropo ter „novo usmeritev, ki se ne osredotoča na varčevalne ukrepe in proračunsko konsolidacijo“. Poudaril je, da je naložbeni načrt „korak v pravo smer, vendar se sooča s številnimi resnimi vprašanji glede njegovega obsega z ozirom na velike naložbene potrebe v Evropi, visoke stopnje pričakovanega finančnega vzvoda, morebitnega poteka ustreznih naložbenih projektov, vključitve MSP – ob posebnem upoštevanju mikro in malih podjetij – in časovnega okvira načrta“<sup>(2)</sup>. Vendar EESO obžaluje, da v okviru EFSI ni bilo zagotovljeno vlaganje sredstev v države z največjimi potrebami; države članice v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem v korektivnem delu Pakta za stabilnost in rast ne morejo izkoristiti nobene prilagodljivosti (ECOFIN 2012 in ECOFIN 2014).

2.7 Odbor je s pridom izkoristil izkušnje in mnenja predstavnikov socialnih partnerjev ter organizirane civilne družbe v zvezi z EFSI, ki so bili podani na posvetovanju 10. novembra 2016 in so bili v glavnem pozitivni.

### 3. Predlogi Komisije

3.1 Komisija predlaga, da se EFSI podaljša za dve dodatni leti, in sicer do leta 2020, ter da se jamstvo EU s 16 milijard EUR poveča na 26 milijard EUR, prispevek EIB pa s 5 milijard EUR na 7,5 milijarde EUR. Cilj tega je v celotnem obdobju stimulirati naložbe v višini približno 500 milijard EUR. Komisija zato predlaga povečanje jamstvenega sklada za 1,1 milijarde EUR, da bi nato znašal 9,1 milijarde EUR. Dvig sredstev bo povečini financiran s sredstvi instrumenta za povezovanje Evrope in prihodki iz operacij EIB, povezanih z EFSI.

3.2 Za prednostne sektorje, navedene v nadaljevanju, so bili oblikovani večletni strateški cilji EFSI 2.0, da bi v skladu s prednostnimi nalogami proračuna EU podprli naložbe za rast:

- strateška infrastruktura z digitalnimi naložbami in naložbami v energijo v skladu s politikami EU,
- prometna infrastruktura v industrijskih središčih, okolje, izobraževanje, raziskave in inovacije,
- naložbe za spodbujanje zaposlovanja, zlasti prek financiranja za MSP in ukrepov za zaposlovanje mladih,
- človeški kapital, kultura in zdravje.

3.3 Evropska komisija meni, da naj bi pobuda Evropski investicijski banki in EFSI na teh področjih omogočila izvajanje operacij financiranja in naložbenih operacij v večjem obsegu, samo EIB pa bolj tvegane, vendar ekonomsko vzdržne projekte, ki jih omogoča jamstvo EU. Z multiplikacijskim učinkom bi lahko ustvarili za 15 EUR projektnih naložb na vsak euro jamstva, kar bi do konca sedanjega večletnega finančnega okvira pomenilo najmanj 500 milijard EUR.

3.4 Glavne spremembe, ki jih Komisija predlaga v zvezi z Uredbo (EU) 2015/1017, se nanašajo na:

- povečanje dodatnosti projektov, vključno s čezmejnimi infrastrukturnimi projekti in z njimi povezanimi storitvami, ki so bili posebej opredeljeni kot projekti, ki zagotavljajo dodatnost,
- razširitev uporabe EFSI v manj razvitih regijah in/ali regijah v prehodu ter enostavnejše povezovanje skladov ESI, programa Obzorje 2020 in instrumenta za povezovanje Evrope s podporo EFSI,
- podporo za manj razvite regije in regije v prehodu na podlagi izrecne omembe vseh panog, ki sicer ne bi bile zajete v splošnih ciljih,
- večji poudarek EFSI na projektih, ki prispevajo k uresničevanju ciljev COP 21 in prednostnih nalog na področju podnebnih sprememb,

<sup>(2)</sup> Mnenje EESO – Naložbeni načrt za Evropo (UL C 268, 14.8.2015, str. 27).

- možnost, da se v EFSI zaradi velikega ekonomskega multiplikacijskega učinka vključijo projekti naložb v obrambo,
- spodbujanje ciljev EFSI glede sektorske in geografske raznolikosti ter hkratno ohranjanje tržne orientiranosti,
- večjo preglednost v procesu upravljanja EFSI.

#### 4. Splošne ugotovitve

4.1 EESO pozdravlja in močno podpira pobudo Komisije, da podaljša Evropski sklad za strateške naložbe ter poveča finančna sredstva zanj, ter se strinja z razlogi za njegovo ustanovitev in njegovim pomenom za spodbujanje razvoja naložb v Evropski uniji. Odbor ponavlja svoje že izraženo stališče <sup>(3)</sup>, da je potreben evropski načrt za rast in delovna mesta, ki ambicioznejši EFSI povezuje z drugimi programi Unije za spodbujanje rasti, zlasti programom Obzorje 2020, instrumentom za povezovanje Evrope in strukturnimi skladi. EESO podpira omogočanje drugim skladom EU, da finančno podprejo naložbeno jamstvo v sektorjih, za katere so pristojni.

4.2 Te programe nepovratnih sredstev in javne naložbe je treba ohraniti in jih ne slabiti zaradi njihove specifičnosti, saj omogočajo in so pomembni za rast in delovna mesta.

4.3 EESO sicer še pričakuje natančnejšo kvalitativno in kvantitativno analizo, vendar pozdravlja pozitivne rezultate prvega leta delovanja EFSI, saj je nemudoma pritegnil naložbe v predvideni vrednosti, in šteje naložbeni del za MSP kot uspešnega. S tem se uresničuje tisto, kar je Odbor dejal o vlogi EFSI na področju tveganega kapitala in o potrebi po financiranju rasti novih delovnih mest in podjetij, zlasti MSP <sup>(4)</sup>.

4.4 Odbor meni, da uspeh EFSI na področju MSP deloma izhaja iz nenehnih težav v mehanizmu, ki se uporablja za prenos sredstev iz bank v podjetja, kar je razvidno iz nedotaknjenih depozitov pri ECB, zato bi morala opazovalna skupina za enotni trg pri EESO s kazalniki učinka stalno spremljati uporabo EFSI za MSP.

4.5 Odbor meni, da bi moral biti cilj EFSI 2.0 privabiti še več zasebnega kapitala, katerega delež bi po možnosti presegel 62 %, kolikor je znašal v prvem letu. Zato predlaga, da se pozorno prouči razširitev njegovega področja uporabe tudi na druge vrste financiranja, ne le bančnega, in sicer na finančni sektor, obvezniške trge ter zavarovalne in pokojninske sklade <sup>(5)</sup>. EESO se strinja, da je potreben dodaten sklad, ki bi bil zlasti namenjen spodbujanju zasebnih naložb. V Evropi imajo institucionalni vlagatelji v upravljanju kar 13 500 milijard EUR <sup>(6)</sup> sredstev, od česar je manj kot 1 % naložb v infrastrukturo.

4.6 EESO poziva evropske institucije, naj preučijo možnost večje prožnosti, da bodo lahko države članice, ki so v težkem položaju, povečale javne naložbe ter v okviru EFSI financirale infrastrukturo in raziskave, kakovostno izobraževanje, otroško varstvo, zdravstveno varstvo in socialne storitve.

4.6.1 Za povečanje teh sredstev bi bilo treba spremeniti pravila enotnega trga za kapital, kot je Solventnost II, ki omejujejo naložbe evropskih zavarovalnih in pokojninskih skladov v infrastrukturo. Denimo v Kanadi znašajo ta sredstva pri naložbah v infrastrukturo, tudi evropsko, 15 % sredstev v upravljanju. Navedene težave bi lahko omilili s platformo, ki bi jo financirali instrument za povezovanje Evrope, EIB in zavarovalni skladi, ter tako zagotovili ustrezno uporabo sredstev.

4.7 Po mnenju Odbora je za uspeh EFSI 2.0 pomembno ohraniti njegovo tržno orientiranost in povečati dodatnost EFSI v primerjavi z drugimi instrumenti EU in osrednjo dejavnostjo EIB. Zato bi moral biti vsak projekt ne le skladen s politikami EU, temveč bi ga bilo treba tudi presojati glede na njegove koristi in pričakovane ekonomske rezultate.

<sup>(3)</sup> Glej opombo 1.

<sup>(4)</sup> Mnenje EESO o rasti in državnem dolgu v EU – dveh inovativnih predlogih (UL C 143, 22.5.2012, str. 10).

<sup>(5)</sup> Glej opombo 1.

<sup>(6)</sup> Akcijski načrt EU za čim boljše izkoriščanje novih finančnih shem.

4.8 EESO se strinja, da je treba podpreti dodatnost projektov, podprtih z EFSI, in s tem doseči, da bodo bolj tvegani projekti za banke bolj zanimivi in jih bo lažje financirati. Ravno tako je treba med merila dopustnosti vključiti zahtevo, da morajo podprti projekti obravnavati nedelovanje trga in neoptimalne naložbene okoliščine ter da je treba čezmejne infrastrukturne projekte in s tem povezane storitve posebej opredeliti kot projekte, ki sami po sebi izpolnjujejo zahtevo glede dodatnosti, da bo mogoče z naložbenim načrtom dejansko obuditi evropsko gospodarstvo ter spodbuditi ustvarjanje delovnih mest in ekonomsko in socialno kohezijo.

4.9 EESO odločno poziva, naj se EFSI bolj uporablja pri izobraževanju, usposabljanju, poklicnem usposabljanju za pridobitev kompetenc in vseživljenjskem učenju, razvoju ustvarjalnih in kulturnih industrij, v zdravstvu ter pri socialni in turistični infrastrukturi.

4.10 Odbor vztraja, da je treba pri EFSI uravnotežiti geografsko pokritost EU kot celote, ki naj odraža splošno gospodarsko dejavnost posamezne države in dejstvo, da gre za tržno orientirano pobudo, katere duh temelji na povpraševanju, pri čemer ne bi smeli vnaprej določati kvot, pri dodeljevanju sredstev po sektorjih pa bi bilo treba ohraniti dovolj prožnosti. EESO se strinja, da je smiselno okrepiti Evropsko svetovalno vozlišče za naložbe (EIAH), da bo lahko s svojim delovanjem bolj prisotno v posameznih državah. Prav tako podpira možnost sofinanciranja projektov EFSI s strukturnimi in investicijskimi skladi, ki bi potekalo gladko in brez birokratskih ovir.

4.10.1 Vlogo EIAH in nacionalnih spodbujevalnih bank bi bilo treba razširiti ne le na nudenje tehnične pomoči, bolj osredotočene na lokalno raven po vsej EU, temveč tudi na skrb za boljše komuniciranje med lokalnimi in regionalnimi oblastmi ter EFSI 2.0.

4.10.2 Tudi nacionalne spodbujevalne banke bistveno prispevajo k uspehu EFSI. EU in nacionalne vlade so ob podpori EFSI pomagale in bi morale še naprej vse bolj podpirati zagon svežih projektov ali nadaljevanje že obstoječih, ki sicer ne bi bili finančno vzdržni. To je zlasti značilno za projekte z neopredeljivim tveganjem, povezanim z uporabo/povpraševanjem. Nekatera tveganja te vrste je mogoče obvladovati z delno uporabo jamstev, ki jih nudijo nacionalne spodbujevalne banke. Te lahko mnogokrat tržno nezanimive posle spremenijo v posle, ki so zanimivi za institucionalne vlagatelje.

4.11 EESO se strinja z idejo, da „prispevki držav članic v Evropski sklad za strateške naložbe (EFSI) ne bodo vključeni v izračune proračunskega primanjkljaja“, in želi, da se to načelo razširi tudi na naložbene programe, na primer v obliki polno izoblikovanega zlatega pravila za strateške javne naložbe.

4.12 Po mnenju Odbora bo mogoče spodbuditi evropske naložbe in privabiti tuje <sup>(7)</sup> – to bi moralo biti v uredbi urejeno na podlagi vzajemnosti – ter dejansko doseči, da bo razmerje med jamstvom in naložbami 1 proti 15, ne le z oživitvijo evropskega gospodarstva in rasti, ampak bo treba s strukturnimi reformami, odpravo ovir za naložbe in vključitvijo prispevka EFSI tudi hitreje v celoti uresničiti tretji steber naložbenega načrta.

4.13 EESO priporoča, da se z obsežno informacijsko kampanjo med ljudmi in dodajanjem logotipa EFSI na vse pogodbe o financiranju z njegovo podporo, zlasti tiste za MSP, poveča prepoznavnost financiranja EFSI. Odbor meni, da je spremljanje operacij financiranja in naložb ter vodenja in delovanja jamstvenih skladov pomembno za vso civilno družbo, ki jo predstavlja, ter za lokalne in regionalne oblasti, pomembne pa so tudi ocene izvajanja uredbe o EFSI in njenih sprememb, ki jih pripravljajo neodvisni strokovnjaki. EESO zato poziva, naj se poročila o tem predstavljajo ne le Parlamentu in Svetu, temveč tudi EESO in OR.

---

<sup>(7)</sup> Glej na primer kitajski program *One Belt One Road* (En pas, ena pot).

## 5. Posebne ugotovitve

5.1 V zvezi s prednostnimi sektorji EESO meni, da bi bilo treba z EFSI 2.0 na podlagi obsega potencialnih naložb uravnoteženo in prožno financirati različne sektorje gospodarstva, zlasti energetiko in digitalizacijo, krožno gospodarstvo in uresničevanje ciljev COP 21, trajnostni promet in čezmejna omrežja, pa tudi sektorje, kot so kmetijstvo, biogospodarstvo, proizvodnja in storitve v manj razvitih regijah in regijah v prehodu, da bi bil učinek na zaposlovanje čim višji, vključno s tehnologijami za dvojno rabo, povezanimi z varnostno in obrambno industrijo, ki podpirajo vzpostavitev enotne, trdne in jasneje določene tehnološke in industrijske baze evropske obrambe z „boljšim usklajevanjem in skupnim načrtovanjem, da bi v prihodnje dosegli celo evropsko obrambno unijo“<sup>(8)</sup>.

5.1.1 Odbor zlasti priporoča, da se podpreta digitalizacija proizvodnje (industrija 4.0) ter varen in enoten razvoj omrežij v oblaku in podatkovnih centrov.

5.2 V zvezi z upravljanjem EFSI Odbor meni, da bi bilo v usmerjevalnem odboru smiselno uvesti kroženje predstavnikov Evropske komisije (z izjemo GD ECFIN) in EIB, da bi lahko bili vključeni tudi predstavniki generalnih direktorats za sektorje, kot so promet, digitalizacija in okolje, s čimer bi spodbujali uravnoteženo financiranje vseh sektorjev. Tudi naložbeni odbor, ki odloča, kateri projekti bodo prejeli jamstvo EU, mora biti v celoti neodvisen in odločati pregledno, ne da bi v proces posegali EIB, Evropska komisija ali drugi javni oziroma zasebni vlagatelji. Poleg tega bi ga bilo treba razširiti s strokovnjaki za posamezne sektorje, ki lahko zagotavljajo specifično znanje o stanju na geografskih trgih, ki so jim namenjeni ukrepi.

5.3 Za EFSI je na voljo občutno več sredstev kot za druge pobude Unije, zato omogoča naložbe v velike evropske projekte v vrednosti več kot 10 milijard EUR, podprte predvsem z zasebnim kapitalom<sup>(9)</sup>. Za izvajanje takšnih projektov bo po mnenju Odbora Komisija morala imeti bolj proaktivno vlogo, da bo lahko podprla skupno zaganjanje različnih evropskih programov in oblikovala ustrezen regulativni okvir, zlasti v sektorju prometa, energetike in omrežij IKT, ki imajo z vidika BDP najvišje ekonomske multiplikatorje.

5.4 EESO meni, da bi morale biti pri EFSI bolj poudarjeno sodelovalno digitalno gospodarstvo v Evropi s pospeševanjem evropskih naložbenih platform za spodbujanje rasti zagonskih podjetij v tem sektorju in ustvarjanjem kakovostnih delovnih mest. Zajamčiti je treba pravice delavcev in varstvo potrošnikov.

V Bruslju, 15. decembra 2016

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Georges DASSIS

<sup>(8)</sup> Glej mnenje EESO o novi strategiji EU za zunanjo in varnostno politiko (UL C 264, 20.7.2016, str. 1).

<sup>(9)</sup> Na primer evropski sistem kontrole zračnega prometa, evropski sistem za upravljanje železniškega prometa, povezani in avtomatizirani avtomobili, povezana omrežja na morju za severnomorske vetrne elektrarne, gigabajtna tehnologija v industriji, visokozmogljivo računalništvo in uvajanje širokopasovnih povezav po Evropi.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu – Vmesni pregled/revizija večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020 – Proračun EU, usmerjen v rezultate**

(COM(2016) 603 final)

**Predlog uredbe Sveta o spremembi Uredbe (EU, Euratom) št. 1311/2013 o večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020**

(COM(2016) 604 final – 2016/0283 (APP))

**Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, in spremembi Uredbe (ES) št. 2012/2002, uredb (EU) št. 1296/2013, (EU) št. 1301/2013, (EU) št. 1303/2013, EU št. 1304/2013, (EU) št. 1305/2013, (EU) št. 1306/2013, (EU) št. 1307/2013, (EU) št. 1308/2013, (EU) št. 1309/2013, (EU) št. 1316/2013, (EU) št. 223/2014, (EU) št. 283/2014, (EU) št. 652/2014 Evropskega parlamenta in Sveta ter Sklepa št. 541/2014/EU Evropskega parlamenta in Sveta**

(COM(2016) 605 final – 2016/0282 (COD))

(2017/C 075/12)

Poročevalec: **Stefano PALMIERI**

|                                               |                                                                                      |
|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| Zaprosilo                                     | Evropska komisija, 20. 4. 2016<br>Svet, 9. 12. 2016                                  |
| Pravna podlaga                                | člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije                                          |
| Pristojnost                                   | strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo |
| Datum sklepa predsedstva                      | 20. 9. 2016                                                                          |
| Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju | 14. 12. 2016                                                                         |
| Plenarno zasedanje št.                        | 521                                                                                  |
| Rezultat glasovanja<br>(za/proti/vzdržani)    | 169/5/9                                                                              |

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO priznava prizadevanja Komisije za vmesni pregled večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020 in ceni določbe o prožnosti, ki so bile uvedene zaradi nepredvidenih kriz v zadnjih letih. Vseeno meni, da predlagani okvir ne bo zadostoval za spoprijemanje z izzivi in prednostnimi nalogami Evropske unije (EU), zlasti glede na evropski politični projekt, o katerem se trenutno resno razpravlja.

1.1.1 Rešitev za izzive in globalne krize je treba danes nujno iskati v evropskem okviru. Zato EESO meni, da bi bilo treba v sedanjem večletnem finančnem okviru in tistem za obdobje po letu 2020 lastna sredstva ustrezno usmeriti v programe, ki:

- ponovno vzpostavljajo gospodarski, socialni in okoljski razvoj (vključno s Pariškim sporazumom o podnebnih spremembah), zaposlovanje, inovativnost in konkurenčnost ter
- upoštevajo migracijsko in begunsko krizo, vprašanja notranje varnosti, zunanje izredne razmere in krizo kmetijskega sektorja.

1.2 Po mnenju EESO bi bilo treba pri vmesnem pregledu večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020 in razpravi o večletnem finančnem okviru za obdobje po letu 2020 v celoti upoštevati člen 3 Lizbonske pogodbe, da bi se državljanom EU zagotovili pogoji za dostojno življenje in blaginja, ter člen 311 PDEU, v skladu s katerim si „Unija [...] za doseganje svojih ciljev in izvajanje svojih politik zagotovi potrebna sredstva“.

1.3 EESO ostro obsoja predvsem krizo solidarnosti znotraj EU, ki jo je treba obravnavati in razrešiti. Ni dopustno, da nekatere države članice sprejemajo pošteno načelo solidarnosti le, ko gre za razporeditev sredstev večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020, ne pa tudi, ko se je treba spoprijeti z izrednimi razmerami, povezanimi z begunci in migranti.

1.4 Zmožnost odzivanja EU na sedanje in prihodnje izzive bo odvisna prav od kvalitativnega in kvantitativnega vidika njenih strategij ukrepanja. Razprava o večletnem finančnem okviru se mora osredotočiti na njegovo učinkovitost – tako glede dodeljenih sredstev kot strukture proračuna – pri zagotavljanju sredstev, ki jih EU potrebuje za doseganje strateških prednostnih nalog, ne da bi s tem davčno še bolj obremenili državljane in podjetja: tj. na njegovo zmožnost zagotavljanja dodane vrednosti na evropski ravni z enakovredno porazdelitvijo obveznosti med državljani. To bi bila evropska dodana vrednost, ki bi vključevala široko politično soglasje v podporo delovanju EU, ki lahko svojim državljanom omogoči dejanske koristi.

Po mnenju EESO med elemente z največjo evropsko dodano vrednostjo sodijo: prispevek k financiranju velikih naložb in inovacij (Evropski sklad za strateške naložbe), izpostavljanje potencialnih koristi, ki bi jih migranti in begunci lahko prinesli gospodarstvu, trgu dela in dinamiki družbe, spremljanje in podpora izvajanja evropskih strukturnih in investicijskih skladov (skladov ESI) v obdobju 2014–2020 ter okrepitev socialnega stebra. Koristen bi lahko bil poseben instrument, potreben za boj proti brezposelnosti mladih, negotovemu delu in pojavu mladih, ki niso zaposleni, se ne izobražujejo ali usposablajo (NEET).

1.4.1 V zvezi s kvantitativnim delom pregleda večletnega finančnega okvira se EESO strinja s povečanjem sredstev za nekatere proračunske postavke, za katere velja, da so zelo učinkovite, na primer pobudo Obzorje 2020, instrument za povezovanje Evrope (IPE), Erasmus+, COSME in Wifi4EU, pa tudi za razširitev Evropskega sklada za strateške naložbe (EFSD) in pobude za zaposlovanje mladih.

1.4.2 EESO se poleg tega strinja z novimi odobritvami za spoprijemanje z migracijsko krizo (evropska obalna in mejna straža, Europol, Agencija Evropske unije za azil, skupni azilni sistem, določen v dublinski uredbi, pomoč v izrednih razmerah znotraj EU in sistem vstopa/izstopa) ter politično in gospodarsko nestabilnostjo v EU in v državah sosedstva (partnerski okvir, Evropski sklad za trajnostni razvoj, makrofinančna pomoč, zunanji mandat financiranja Evropske investicijske banke (EIB), tehnična prilagoditev sredstev za kohezijsko politiko).

1.5 V zvezi s kvalitativnim delom pregleda večletnega finančnega okvira se EESO strinja s ciljem, da je treba oblikovati preprostejša in prožnejša splošna in sektorska finančna pravila, zato ceni zlasti poenostavitev upravnega bremena za upravičence do sredstev EU ter nadzora, revizij in poročanja.

1.5.1 Uvedba načel, povezanih z boljšim upravljanjem javne porabe (angl. *better spending*) in izboljšanjem proračuna, pripravljenega na podlagi rezultatov, pa ne sme služiti neupravičenemu zmanjšanju porabe v sektorjih ali programih, katerih vrednost je manj očitna od drugih, bodisi zato, ker se koristi pokažejo šele dolgoročno, bodisi zato, ker jih je težje izmeriti. To bi bilo lahko zlasti škodljivo za programe, kot so Obzorje 2020, instrument za povezovanje Evrope in COSME.

1.5.2 EESO podpira tako spodbude za odgovorno porabo sredstev kot ustrezen in pravočasen sistem spremljanja ciljev v različnih sektorjih delovanja proračuna EU.

1.6 Glede razprave o predlogu večletnega finančnega okvira za obdobje po letu 2020 EESO poziva, da se že zdaj natančno ocenijo rezultati sedanjega proračuna, tudi glede na vmesni pregled, ter razpravlja o prednostnih nalogah, ki jih je treba obravnavati, in spremembah, ki jih je treba uvesti.

1.7 EESO meni, da bi bilo trajanje naslednjih večletnih finančnih okvirov dobro uskladiti s političnim ciklom Evropske komisije in Evropskega parlamenta. Pozdravlja predlog, da bi za nekatere postavke, ki zahtevajo dolgoročno načrtovanje (zlasti za kohezijsko politiko in politiko razvoja podeželja), določili trajanje 5 + 5 let z obveznim vmesnim pregledom, za vse druge postavke pa srednjeročno trajanje 5 let, ki bi bilo usklajeno z evropskimi volitvami.

1.8 EESO podpira prizadevanje Komisije, da bi uvedla nove vrste lastnih sredstev, in delo, ki ga izvaja skupina na visoki ravni za lastna sredstva (HLGOR). Dobro pa bi bilo, da bi o predlogih, ki jih bo Komisija pripravila o sistemu lastnih sredstev, razpravljali in odločali v letu 2017 ter v pripravo večletnega finančnega okvira za obdobje po letu 2020 ustrezno vključili EESO.

1.8.1 EESO zato opozarja, da bi EU morala imeti pregleden in pravičen avtonomen sistem lastnih sredstev, ki bi omejil sistem nacionalnih prispevkov držav članic, pri čemer pa se ne bi smela povečati davčna obremenitev, zlasti najbolj prikrajšanih državljanov. EESO poudarja pomen boja proti davčnim utajam tudi z večjo preglednostjo <sup>(1)</sup> in boja proti vsem oblikam nepoštena konkurence med državami članicami.

1.8.2 EESO poziva Komisijo, naj pravočasno oceni proračunsko izgubo, ki bo nastala zaradi izstopa Združenega kraljestva iz EU.

1.9 EESO se strinja s sporočilom, da Unija ne potrebuje manj, ampak več (boljše) Evrope <sup>(2)</sup>. Kriza v EU izhaja iz pomanjkljive strateške vizije prihodnosti Evrope. Lahko bi se še zaostрила, če večletni finančni okvir za obdobje po letu 2020 ne bo obravnaval razlogov zanj, povezanih s pomanjkanjem demokracije in pravne države ter učinkom na družbene sloje in proizvodne sektorje, ki „izgubljajo“ zaradi globalizacije. Če želi EU tekMOVATI z glavnimi svetovnimi akterji, bo morala spet oblikovati široko vizijo prihodnosti, to pa zahteva ambiciozen večletni finančni okvir, ki bo lahko kljuboval izzivom, ki so pred nami.

1.10 Za uspešno uresničevanje ciljev večletnega finančnega okvira bo moral biti novi proračun EU zgleden, učinkovit, uspešen in pregleden, da mu bodo državljani EU priznavali verodostojnost ter da bodo iz njega brez težav razbrali prednosti Evrope in stroške, ki bi nastajali, če Evrope ne bi bilo.

## 2. Splošne ugotovitve

2.1 Sveženj, ki ga je Evropska komisija predlagala ob vmesnem pregledu večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020, je povezan z zakonodajnimi spremembami in prerazporeditvijo sredstev v višini 12,8 milijarde EUR do konca obdobja, vključno s predlogom proračuna za leto 2017, ki so namenjene rasti in zaposlovanju, migraciji in varnosti. Pregled predvideva zlasti:

- v kvantitativnem delu: več sredstev za programe, ki veljajo za prednostne in učinkovitejše, kot je Evropski sklad za strateške naložbe (EFSI),
- v kvalitativnem delu: poenostavitev splošnih in sektorskih predpisov ter večjo prožnost pri izvajanju skladov EU z večjo osredotočenostjo na rezultate (proračun, usmerjen v rezultate).

2.2 EESO je že potrdil <sup>(3)</sup> in v tem mnenju ponovno poudarja, da priznava ravnovesje, ki ga je Evropska komisija leta 2013 dosegla glede večletnega finančnega okvira z uskladitvijo dveh nasprotnih zahtev v večplastnem socialnem, gospodarskem in političnem okolju. Prva zahteva je bila želja nekaterih držav članic, da bi po gospodarski in finančni krizi omejile porabo javnih sredstev. Druga zahteva pa je bila, da je treba ustrezno in učinkovito obravnavati ambiciozne izzive, s katerimi se spoprijema Evropska unija ter ki izhajajo iz Lizbonske pogodbe in strategije Evropa 2020.

2.3 Vmesni pregled večletnega finančnega okvira poteka v razmerah, ki so v določenem pogledu precej drugačne kot leta 2013. EU je še vedno v težavah zaradi posledic finančne in gospodarske krize, ki so v nekaterih državah članicah še vedno znatne, zlasti pri srednjih in nižjih dohodkih, pa tudi zaradi pomanjkanja skupne rešitve za krizo na ravni EU. Temu pa so se pridružile še nove socialne, politične in institucionalne skrbi, vključno z nedavnimi terorističnimi napadi v Evropi.

2.3.1 Prvič, povečuje se pritok migrantov in beguncev v Evropo, ki bežijo pred vojno in revščino v Afriki in na Bližnjem vzhodu, in to vzbuja zaskrbljenost v evropski javnosti, zlasti v sredozemskih in balkanskih državah, ki jih najbolj prizadene njegov začetni učinek, in namembnih državah, ki morajo spodbujati njihovo vključitev v družbo.

<sup>(1)</sup> Mnenje EESO o javni davčni preglednosti (poročila za posamezne države) (UL C 487, 28.12.2016, str. 62).

<sup>(2)</sup> „[Kazalnik] subsidiarnosti [premakniti] proti več Evrope, boljši Evropi,“ iz mnenja EESO o posodobljeni analizi stroškov „ne-Evrope“ (UL C 351, 15.11.2012, str. 36).

<sup>(3)</sup> Mnenje EESO o predlogu uredbe Sveta o večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020 (UL C 229, 31.7.2012, str. 32).

2.3.2 Drugič, razširil se je dvom v sposobnost politike, tudi držav članic in EU, da ohrani gospodarsko blaginjo in socialno kohezijo <sup>(4)</sup>, zato se pojavljajo zahteve, da se da več prostora nacionalnim vladam, in to v zgodovinskem času, ko bi EU morala ravno nasprotno nastopiti kot globalni akter.

2.3.3 Tretjič, referendum o izstopu Združenega kraljestva iz EU (t. i. Brexit) je pokazal, da odločitev za EU ni vedno predvidljiva in nepovratna, poleg tega pa so zaradi skorajšnjega izstopa države članice nastale nove institucionalne in finančne težave, povezane z večletnim finančnim okvirom.

2.4 V tem obdobju hitrih sprememb je ocena učinkovitosti večletnega finančnega okvira odvisna od popolnega upoštevanja osnovnih načel pravnega reda EU, zlasti člena 3 Lizbonske pogodbe, katerega cilj je državljanom EU zagotoviti pogoje za dostojno življenje in blaginjo <sup>(5)</sup>, in člena 311 PDEU, v skladu s katerim si „Unija [...] za doseganje svojih ciljev in izvajanje svojih politik zagotovi potrebna sredstva“.

2.5 Zmožnost odzivanja EU na sedanje in prihodnje izzive bo odvisna prav od kvalitativnega in kvantitativnega vidika njenih strategij ukrepanja. Ugotoviti je treba, v katerih sektorjih je bolje porabljati sredstva, da bi dosegli rast in zaposlovanje ter našli odgovor na nove izzive, v katerih oblikah je poraba učinkovitejša, kako izvesti resno in ne le formalno oceno naložb ter kako poročati o delovanju evropskih institucij ob vse manjšem zaupanju državljanov <sup>(6)</sup>.

2.6 Zato lahko danes trdimo, da so prizadevanja Komisije pri predložitvi vmesnega pregleda večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020 sicer razumljiva, vendar predlagani okvir ne zadošča za obravnavanje izzivov in prednostnih nalog EU.

### 3. Posebne ugotovitve

3.1 V zvezi s kvalitativnim delom pregleda večletnega finančnega okvira se EESO strinja s ciljem, da je treba oblikovati preprostejša in prožnejša splošna in sektorska finančna pravila, zato ceni zlasti poenostavitev upravnih obremenitev za upravičence do sredstev EU ter nadzora, revizij in poročanja.

3.2 Vendar EESO meni, da uvedba načel, povezanih z boljšim upravljanjem javne porabe (angl. *better spending*) in izboljšanjem proračuna, pripravljenega na podlagi rezultatov, ne sme služiti neupravičenemu zmanjšanju porabe v sektorjih ali programih, katerih vrednost je manj očitna od drugih, bodisi zato, ker se koristi pokažejo šele dolgoročno, bodisi zato, ker jih je težje izmeriti. To bi bilo lahko zlasti škodljivo za programe, kot so Obzorje 2020, instrument za povezovanje Evrope in COSME.

3.2.1 EESO podpira tako spodbude za odgovorno in učinkovito porabo sredstev kot ustrezen in pravočasen sistem spremljanja ciljev v različnih sektorjih delovanja proračuna EU.

3.3 Zdi pa se, da samo to ne bo dovolj za konkretno obravnavanje vse večjih gospodarskih, socialnih in političnih pomislekov, da bi lahko spet vzpostavili rast, zaposlovanje in socialni steber. To je še zlasti pomembno zaradi pomanjkanja dodatnih sredstev v sektorjih, kjer ima proračun EU dodano vrednost v primerjavi s politikami, ki jih lahko izvajajo posamezne države članice.

3.4 Kot je EESO poudaril že v prejšnjih mnenjih, je zaradi izzivov, s katerimi se spoprijema EU, zaželeno in tudi potrebno povečanje obsega proračuna EU <sup>(7)</sup>.

<sup>(4)</sup> Zgolj tretjina evropskih državljanov zaupa v EU in njene institucije. Evropska komisija, *Public opinion in the European Union* (Javno mnenje v Evropski uniji), Standard Eurobarometer 85, maj 2016, <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2130>.

<sup>(5)</sup> „Cilj Unije je krepitev miru, njenih vrednot in blaginje njenih narodov ...“

<sup>(6)</sup> Vmesni pregled/revizija večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020: proračun EU, usmerjen v rezultate (SWD (2016) 299 final).

<sup>(7)</sup> Mnenje EESO o večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020 (UL C 229, 31.7.2012, str. 32).

3.5 Odgovor na tovrstne izzive se skriva predvsem v močni podpori in spodbujanju javnih in zasebnih naložb. Leta 2014 je bila raven naložb za 15 % nižja od ravni iz leta 2007, tik pred veliko finančno in gospodarsko krizo, kar pomeni zmanjšanje v višini 430 milijard EUR v primerjavi z najvišjo vrednostjo in približno 300 milijard EUR v primerjavi s povprečjem zadnjih let; pri tem pa kar 75 % tega znižanja zadeva samo pet držav (Španijo, Italijo, Grčijo, Združeno kraljestvo in Francijo)<sup>(8)</sup>.

3.6 Da bi posredno izravnali pomanjkanje naložb, je Komisija predlagala in začela izvajati Evropski sklad za strateške naložbe (EFSI), ki bi moral prek EIB spodbuditi zasebne vire, ki bi dopolnjevali vire EU. Njegova ocena je odvisna od zmožnosti ohranjanja dodatnih projektov glede na tiste, ki bi se financirali v običajnem okviru. Prve analize pa kažejo, da je večina projektov EFSI zelo podobna drugim projektom, ki jih običajno financira EIB, zlasti v razvitejših regijah<sup>(9)</sup>. EESO zahteva večji poudarek na resnično inovativnih in tveganih projektih, ki jih ni mogoče financirati drugače in ki lahko dejansko zagamčijo gospodarsko rast in večje zaposlovanje v EU.

3.7 Migrantska in begunska kriza ni povezana le z obveznostjo sprejemanja. Sredstva, ki jih temu namenja EU, bi lahko izkoristili tudi za to, da bi tveganja notranje varnosti, ki se jih tako bojimo, spremenili v priložnosti in ugotovili, kakšne so lahko koristi za gospodarstvo, trg dela in dinamiko družbe. EESO tako kot Evropski parlament<sup>(10)</sup> meni, da sredstva, dodeljena v okviru razdelkov 3 (Varnost in državljanstvo) in 4 (Evropa v svetu), zlasti za begunsko krizo in zunanjo pomoč, v naslednjih mesecih in letih morda ne bodo zadostovala, zato poziva k zvišanju predvidenih zgoranjih mej porabe.

3.7.1 EESO poleg tega ostro obsoja krizo solidarnosti v EU, ki jo je treba obravnavati in razrešiti. Ni dopustno, da nekatere države članice sprejemajo pošteno načelo solidarnosti le, ko gre za razporeditev sredstev večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020, ne pa tudi, ko se je treba spoprijeti z izrednimi razmerami, povezanimi z begunci in migranti.

3.8 Evropski strukturni in investicijski skladi (skladi ESI) so osrednji del strategije Evropa 2020 in njenih ciljev, pri čemer proračun za cikel načrtovanja programov za obdobje 2014–2020 znaša 454 milijard EUR. Kot temeljni naložbeni instrument EU lahko prispevajo h gospodarski rasti in ustvarjanju novih kakovostnih delovnih mest z večjo socialno in teritorialno kohezijo. Evropske institucije morajo pozorno spremljati izvajanje pravkar začetega cikla, da bi zagotovile doseganje pričakovanih rezultatov, ki so jih določile Komisija, države članice in regije. To je nujno, da bi lahko skrbno vključili tudi organizacije civilne družbe in socialne partnerje, ki so zastopani v okviru EESO.

3.9 Brezposelnost mladih (približno 20 % delovne sile, čeprav so med državami članicami velike razlike<sup>(11)</sup>), negotovo delo in pojav mladih, ki niso zaposleni, se ne izobražujejo ali usposabljaajo (NEET, 19 % oseb, starih od 20 do 34 let<sup>(12)</sup>), ostajajo na nesprejemljivi ravni, kar škodi njihovi stopnji izobrazbe in na splošno človeškemu kapitalu Evrope. Za spoprijemanje s tem se bo v okviru Evropskega socialnega sklada (ESS) okrepila pobuda za zaposlovanje mladih, ki ji bo namenjeno več sredstev, povišale pa se bodo tudi zgornje meje, predvidene v razdelku 1B (Socialna in teritorialna kohezija).

3.10 Poiskati pa bo treba tudi rešitev za vprašanje zapoznelih plačil. Vrzel, ki je v zadnjih letih nastala med prevzemom obveznosti za odhodke in plačili, ki so bila izvedena za države članice, je konec leta 2014 znašala skoraj 25 milijard EUR in bi se morala do konca leta 2016 začeti zmanjševati. Negativni učinki zaostalih plačil vplivajo na vse upravičence proračuna EU, vključno s podjetji, raziskovalnimi inštituti in lokalnimi oblastmi. Ker je proračun v primerjavi z evropskim BDP že tako zelo omejen, se zdi, da bi bilo treba vsaj zagotoviti pravočasno plačilo prevzetih obveznosti in sprejeti vse ukrepe, da se te razmere ne bi prenesle v prihodnji večletni finančni okvir ali se poustvarile v njem.

<sup>(8)</sup> Evropska komisija in Evropska investicijska banka. *Why does the EU need an investment plan?* (Zakaj EU potrebuje naložbeni načrt?), 2015.

<sup>(9)</sup> Claeys, G. in Leandro, A., *Assessing the Juncker Plan after one year* (Ocena Junckerjevega načrta po enem letu izvajanja), Bruegel.org, maj 2016.

<sup>(10)</sup> Resolucija Evropskega parlamenta z dne 6. julija 2016 o pripravi na povolilno revizijo večletnega finančnega okvira 2014–2020: prispevek Parlamenta pred predložitvijo predloga Komisije (P8\_TA-PROV(2016)0309).

<sup>(11)</sup> Eurostat, statistični podatki o brezposelnosti ([http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics)).

<sup>(12)</sup> Eurostat, Statistični podatki o mladih, ki niso zaposleni, se ne izobražujejo ali usposabljaajo ([http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics\\_on\\_young\\_people\\_neither\\_in\\_employment\\_nor\\_in\\_education\\_or\\_training](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training)).

3.11 EESO se torej strinja s povečanjem sredstev za nekatere proračunske postavke, za katere velja, da so zelo učinkovite, na primer za Obzorje 2020, instrument za povezovanje Evrope – promet, Erasmus+, COSME in Wifi4EU, pa tudi za razširitev EFSI in pobude za zaposlovanje mladih.

3.11.1 EESO se poleg tega strinja z novimi odobritvami za spoprijemanje z migracijsko krizo (evropska obalna in mejna straža, Europol, Agencija Evropske unije za azil, skupni azilni sistem, določen v dublinski uredbi, pomoč v izrednih razmerah znotraj EU in sistem vstopa/izstopa) ter politično in gospodarsko nestabilnostjo v EU in v državah sosedstva (partnerski okvir, Evropski sklad za trajnostni razvoj, makrofinančna pomoč, zunanji mandat financiranja EIB, tehnična prilagoditev sredstev za kohezijsko politiko).

#### 4. Večletni finančni okvir za obdobje po letu 2020

4.1 Evropska komisija bo do 1. januarja 2018 predstavila predlog večletnega finančnega okvira za obdobje po letu 2020. EESO poziva, da se že zdaj natančno ocenijo rezultati sedanjega proračuna, tudi glede na vmesni pregled, ter razpravlja o prednostnih nalogah, ki jih je treba obravnavati, in spremembah, ki jih je treba uvesti. Cilj je, da bi večletni finančni okvir lahko kljuboval dolgoročnim izzivom in prednostnim nalogam v EU.

4.2 Kriza v EU izhaja iz pomanjkljive strateške vizije prihodnosti Evrope na ravni EU. Lahko bi se še zaostрила, če večletni finančni okvir za obdobje po letu 2020 ne bo obravnaval razlogov zanj, povezanih s pomanjkanjem demokracije in pravne države ter učinkom na družbene sloje in proizvodne sektorje, ki „izgubljajo“ zaradi globalizacije. Davčni predpisi EU so po eni strani zmanjšali možnost avtonomnega ukrepanja držav članic ter ustvarili negotovost na trgu dela in v sistemu socialne varnosti, po drugi strani pa do zdaj niso vzpostavili niti mrež socialne zaščite za državljane na ravni EU ne dejansko inovativnega in konkurenčnega evropskega gospodarskega sistema, ki bi se lahko pomeril z globalnimi izzivi <sup>(13)</sup>.

4.3 Zato je v novem večletnem finančnem okviru nujno treba posvetiti več pozornosti in sredstev izvajanju pomembnih strateških prednostnih nalog za Evropo, ki so ključne za obstoj EU:

- spodbujanju rasti in zaposlovanja, zlasti mladih, predvsem v okviru novih poklicev, povezanih z razvojem informatike in telekomunikacij (na primer internetom stvari ali industrijo 4.0),
- oblikovanju ustreznih skladov za prekvalifikacijo, da bi lahko obvladali velike spremembe v proizvodnem sistemu in na trgu dela, ki nastajajo na podlagi novih tehnologij in bodo spodbujale oblikovanje novih poklicev ob hkratnem izločevanju starih,
- povečevanju naložb, ki so se zmanjšale zaradi gospodarske in finančne krize, ter preprečevanju še vedno obstoječih učinkov te krize, zlasti pri srednjih in nižjih dohodkih, ki so se zaostрили zaradi varčevalnih politik držav v euroobmočju,
- okoljski trajnosti, tudi po sklenitvi Pariškega sporazuma o podnebnih spremembah, z večjim deležem sredstev skupne kmetijske politike (SKP), in potrebi po novih zaposlitvah za delavce in poklice, ki jih je prizadelo postopno razogljčenje gospodarstva,
- spremljanju izstopa Združenega kraljestva iz EU, da ta ne bi škodoval gospodarstvu drugih držav članic in zaposlitvenim možnostim evropskih državljanov,
- zunanji pomoči za države sosedstva in države v razvoju, ki se zgledujejo po Evropi in jo dojemajo kot globalnega akterja.

<sup>(13)</sup> P. De Grauwe, *What Future for the EU After Brexit?* (Prihodnost EU po izstopu Združenega kraljestva), CEPS, oktober 2016.

4.4 V zvezi s spremembo trajanja večletnega finančnega okvira EESO tako kot Evropski parlament <sup>(14)</sup> meni, da bi ga bilo treba prilagoditi političnemu ciklu Evropske komisije in Evropskega parlamenta, da bi se volilna kampanja ob evropskih volitvah osredotočala na razpravo o prednostnih nalogah, povezanih s proračunom EU. Pozdravlja predlog, da bi za nekatere postavke, ki zahtevajo dolgoročno načrtovanje (zlasti za kohezijsko politiko in politiko razvoja podeželja), določili trajanje 5 + 5 let z obveznim vmesnim pregledom, za vse druge postavke pa srednjeročno trajanje 5 let, ki bi bilo usklajeno z evropskimi volitvami.

4.5 Komisija bi morala čim prej, že pred pripravo predloga večletnega finančnega načrta za obdobje po letu 2020, natančno oceniti učinke izstopa Združenega kraljestva na prihodke in odhodke EU <sup>(15)</sup>.

4.6 Poleg tega bi moral ustrezen proračun v okviru euroobmočja omogočati reševanje posebnih težav držav članic, ki so uvedle euro. Kot je EESO že predlagal, „si moramo prizadevati za ustrezen lastni proračun euroobmočja s skupnimi pravili – to je edina pot do skupne fiskalne politike in absorpcije morebitnih šokov v prihodnosti“ <sup>(16)</sup>.

4.7 V zvezi s prihodki bo moral novi večletni finančni okvir upoštevati predloge, ki jih pripravlja skupina na visoki ravni za lastna sredstva pod predsedstvom Maria Montija, katere končno poročilo se pričakuje do konca leta 2016, ter zakonodajni predlog, ki naj bi ga v zvezi s tem pripravila Komisija.

4.7.1 EESO meni, da je zlasti pomembno zagotoviti nov proračun, v katerem prevladujejo lastna sredstva, ki so dobro usmerjena in vzdržna – glede na nacionalne prispevke, ki nasprotno krepijo zmotno načelo pravičnega povračila. Zato EESO tako kot v prejšnjih mnenjih <sup>(17)</sup> ponovno poudarja, da podpira predlog Evropske komisije v zvezi z lastnimi sredstvi, ki bi v proračun EU prihajala neposredno in ne prek držav članic. Z novim sistemom bi se bilo treba izogniti povečanju davčne obremenitve, zlasti pa večjim obremenitvam za najbolj prikrajšane državljane ter mala in srednja podjetja.

4.7.2 Določiti je treba skupno konsolidirano osnovo za davek od dohodkov pravnih oseb (CCCTB), s katero bi se povečala davčna preglednost ter okrepili boj proti davčnim utajam, ustvarjanje delovnih mest, naložbe in trgovina v EU.

4.8 EESO se strinja s sporočilom, da Unija ne potrebuje manj, ampak več (boljše) Evrope. Za uspešno uresničevanje ciljev večletnega finančnega okvira bo moral biti novi proračun EU zgleden, učinkovit, uspešen in pregleden, da mu bodo državljani EU priznavali verodostojnost ter da bodo iz njega brez težav razbrali prednosti Evrope in stroške, ki bi nastajali, če Evrope ne bi bilo.

V Bruslju, 14. decembra 2016

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Georges DASSIS

<sup>(14)</sup> Glej opombo 10.

<sup>(15)</sup> Inštitut za davčne študije je ocenil, da naj bi povprečni letni neto prispevek Združenega kraljestva v proračun EU znašal približno 8 milijard EUR. Glej Inštitut za davčne študije, 2016, *The Budget of the EU: a guide* (Vodnik po proračunu EU). IFS Briefing Note BN 181. Browne, J., Johnson, P., Phillips, D.

<sup>(16)</sup> Mnenje EESO o dokončnem oblikovanju EMU in predlogih Evropskega ekonomsko-socialnega odbora za naslednji mandat evropskega zakonodajnega organa (UL C 451, 16.12.2014, str. 10).

<sup>(17)</sup> Mnenje EESO o pregledu proračuna EU (UL C 248, 25.8.2011, str. 75).

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog direktive Sveta o spremembi Direktive (EU) 2016/1164 v zvezi s hibridnimi neskladji s tretjimi državami**

(COM(2016) 687 final – 2016/0339 (CNS))

(2017/C 075/13)

Glavni poročevalec: **Mihai IVAȘCU**

|                                               |                                                                                      |
|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| Zaprosilo                                     | Svet, 21. 11. 2016                                                                   |
| Pravna podlaga                                | člen 115 Pogodbe o delovanju Evropske unije                                          |
| Pristojnost                                   | strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo |
| Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju | 14. 12. 2016                                                                         |
| Plenarno zasedanje št.                        | 521                                                                                  |
| Rezultat glasovanja<br>(za/proti/vzdržani)    | 176/1/4                                                                              |

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) ceni nadaljnja prizadevanja Komisije v boju proti agresivnemu davčnemu načrtovanju v obliki direktive proti izogibanju davkom <sup>(1)</sup>, ki ustreza projektu OECD glede erozije davčne osnove in preusmerjanja dobička <sup>(2)</sup> ter zahtevam evropskih deležnikov, kot so civilna družba, države članice in Evropski parlament.

1.2 Čeprav je težko izdelati natančno ekonomsko analizo posledic hibridnih neskladij, kot je ugotovila tudi OECD, je EESO prepričan, da bi se morali s sprejetjem predloga direktive Sveta o spremembi Direktive (EU) 2016/1164 v zvezi s hibridnimi neskladji s tretjimi državami <sup>(3)</sup> (v nadaljevanju: direktiva) občutno povečati prihodki od davka od dohodkov pravnih oseb v vseh državah članicah.

1.3 Po mnenju EESO bo ta direktiva izpolnila ves svoj potencial le, če bodo podobna pravila uvedle tudi tretje države. Za učinkovito izvajanje so nujno potrebni enaki konkurenčni pogoji in pravičnost globalne davčne politike. Brez tega se lahko nekoliko zmanjša privlačnost enotnega trga v korist manj reguliranih trgov ter minimizira pozitivni učinek direktive.

1.4 EESO se strinja, da je treba neskladja odpravljati le, ko ima eno od povezanih podjetij dejanski nadzor nad drugim povezanim podjetjem z udeležbo v smislu glasovalnih pravic, lastništva kapitala ali upravičenosti do prejetja 50 odstotkov ali več dobička.

1.5 Odbor meni, da je treba posebno pozornost nameniti uvoženim neskladjem, ki ogrožajo učinkovitost pravil, katerih cilj je odprava hibridnih neskladij, in je prepričan, da so potrebna nadaljnja pojasnila, da se zagotovi skladnost izvajanja v vseh državah članicah.

1.6 Glede različnih obdobij za napoved davkov, ki jih uporabljajo različne jurisdikcije, se EESO strinja, da te časovne razlike same po sebi ne bi smele biti razlog za neskladja pri davčnih izidih. Vendar mora davčni zavezanec plačilo napovedati v obeh jurisdikcijah v razumnem časovnem obdobju.

1.7 EESO sicer podpira sedanji pristop glede hibridnih neskladij, vendar meni, da bi morale države članice preučiti tudi vzroke hibridnih neskladnih ureditev, odpraviti morebitne vrzeli in preprečiti agresivno davčno načrtovanje, namesto da si zgolj prizadevajo zagotoviti prihodke od davkov.

<sup>(1)</sup> COM(2016) 26 final

<sup>(2)</sup> Erozijska davčna osnova in preusmerjanje dobička se nanašata na strategije izogibanja davkom, ki izkoriščajo vrzeli in neskladja v davčnih predpisih ter dobiček umetno preusmerjajo v kraje z nizko ali nično davčno stopnjo, <http://www.oecd.org/ctp/beps/>.

<sup>(3)</sup> COM(2016) 687 final

1.8 EESO priporoča, da vse države članice preučijo možnost uvedbe in uporabe sankcij za davčne zavezance, ki izkoriščajo hibridne neskladne ureditve, da bi takšne prakse preprečili ali odpravili.

1.9 EESO predlaga, da se Komisija loti priprave obširnega poročila o stanju izvajanja direktive v vseh državah članicah, pa tudi o globalni sliki glede hibridnih neskladnih ureditev.

1.10 EESO meni, da morajo države članice izmenjati ustrezne informacije in najboljše prakse, da bi pospešili ta proces in zagotovili enotno izvajanje.

## 2. Ozadje mnenja, vključno z obravnavanim zakonodajnim predlogom

2.1 Komisija je januarja 2016 predstavila sveženj proti izogibanju davkom, ki je del načrta za pravičnejše in učinkovitejše obdavčevanje podjetij<sup>(4)</sup>. Sveženj vsebuje konkretne ukrepe za preprečevanje agresivnega davčnega načrtovanja, povečanje davčne preglednosti in zagotovitev enakih konkurenčnih pogojev za vsa podjetja v EU.

2.2 Sveženj vsebuje krovno sporočilo<sup>(5)</sup>, ki pojasnjuje politični, ekonomski in mednarodni okvir boja proti agresivnemu davčnemu načrtovanju, ter naslednje glavne instrumente: direktivo proti izogibanju davkom<sup>(6)</sup>, direktivo o spremembi direktive o upravnem sodelovanju (DAC)<sup>(7)</sup>, priporočilo Komisije o davčnih sporazumih<sup>(8)</sup> in sporočilo o zunanji strategiji EU<sup>(9)</sup> glede sodelovanja s tretjimi državami pri upravljanju na davčnem področju.

2.3 Svet ECOFIN je 12. julija 2016 objavil izjavo o hibridnih neskladjih, v kateri je Komisijo pozval, naj pripravi predlog o hibridnih neskladjih, pri katerih so udeležene tretje države, in v njem določi pravila, ki so skladna z in enako učinkovita kot pravila, priporočena v poročilu OECD za preprečevanje erozije davčne osnove in preusmerjanja dobička v zvezi z ukrepom 2. Večina držav članic se je zavezala k izvajanju teh priporočil.

2.4 Direktiva spreminja direktivo proti izogibanju davkom in je hkrati del svežnja, ki vključuje tudi predlog o skupni konsolidirani osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb (CCCTB) in predlog o skupni osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb (CCTB). Pravila o hibridnih neskladjih v predlogih o CCCTB in CCTB so skladna s pravili iz te direktive.

2.5 Na podlagi podpore držav članic in izjav Sveta ECOFIN o tej temi je Komisija pripravila predlog za spremembo Direktive Sveta (EU) 2016/1164 v zvezi s hibridnimi neskladji s tretjimi državami, kot so hibridna neskladja pri stalnih poslovnih enotah, hibridni prenosi, uvožena neskladja in neskladja, povezana z družbami, ki so dvojni rezidenti.

2.6 Ker smernice za države članice niso pravno zavezujoče, je treba sprejeti zavezujoča pravila, da se zagotovi, da države članice ta neskladja učinkovito odpravijo. S samostojnim ukrepanjem posameznih držav članic bi se zgolj povečala razdrobljenost notranjega trga, omogočilo ohranjanje neskladij in preprečilo večje pobiranje davkov.

2.7 Namen predloga Komisije je odpraviti neskladja, ki so posledica razlik v pravni opredelitvi subjekta ali finančnega instrumenta. Predlog se nanaša tudi na neskladja, ki so posledica različnih pravil glede obravnavanja tržne prisotnosti kot stalne poslovne enote. V skladu s pravili iz tega predloga bodo države članice – odvisno od posameznega primera – bodisi zavrnile odbitek plačila bodisi od davčnega zavezanca zahtevale, da plačilo ali dobiček vključi v svoj obdavčljivi dohodek.

2.8 Nazadnje, direktiva ne predpisuje popolne uskladitve, temveč obravnava le agresivno davčno načrtovanje, ki uporablja hibridne neskladne ureditve. Ukrepi so omejeni na primere odbitka v eni državi brez vključitve tega prihodka v davčno osnovo druge države ali neobdavčenja prihodkov v eni državi brez vključitve teh prihodkov v drugi državi. Odpravljajo se tudi primeri dvojnega obdavčevanja.

<sup>(4)</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package\\_en](http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package_en)

<sup>(5)</sup> COM(2016) 23 final

<sup>(6)</sup> COM(2016) 26 final

<sup>(7)</sup> COM(2016) 25 final

<sup>(8)</sup> C(2016) 271 final

<sup>(9)</sup> COM(2016) 24 final

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO se zaveda, da so bili sedanji sistemi obdavčevanja dohodkov pravnih oseb pripravljeni glede na gospodarske razmere preteklega obdobja, ko so bila podjetja fizično in pravno povezana z lokalnimi trgi. Ker to v glavnem ne drži več, je treba davčni okvir prilagoditi mednarodnemu okolju in aktualnim izzivom.

3.2 EESO ceni nadaljnja prizadevanja Komisije na tem področju v obliki direktive proti izogibanju davkom, ki ustreza projektu OECD glede erozije davčne osnove in preusmerjanja dobička ter zahtevam evropskih deležnikov, kot so civilna družba, države članice in Evropski parlament.

3.3 EESO podpira sklepe OECD/G-20 glede erozije davčne osnove in preusmerjanja dobička ter določbe, ki se uvajajo s to direktivo.

3.4 EESO se zaveda, da predlog obravnava hibridne neskladne ureditve, opredeljene v poročilu OECD za preprečevanje erozije davčne osnove in preusmerjanja dobička v zvezi z ukrepom 2 <sup>(10)</sup>, in se ne nanaša na primere, ko se plača malo ali nič davka zaradi nizke davčne stopnje ali posebnega davčnega sistema v določeni jurisdikciji.

3.5 Hibridne neskladne ureditve štejejo za razširjeno tehniko agresivnega davčnega načrtovanja, ki jo uporabljajo večnacionalna podjetja, ko odprejo sedeže ali poslovne enote v več državah, tako državah članicah kot tretjih državah. Ker Direktiva Sveta (EU) 2016/1164 trenutno obravnava samo hibridna neskladja na ravni držav članic, se EESO strinja, da jo je treba spremeniti in dopolniti s posebnimi pravili za primere, ko so vpletene tretje države, pri čemer je edini namen zaščititi enotni trg. Vendar EESO opozarja, da so pravila, ki veljajo v EU, odvisna od tega, ali bo pravila o hibridnih neskladjih v konkretnem primeru uporabila tretja država.

3.6 EESO je že izrazil stališče, da agresivno davčno načrtovanje spodkopava davčno osnovo držav članic v višini 50–70 milijard EUR letno <sup>(11)</sup>. Pomemben del tega so hibridna neskladja, ki imajo precejšen negativen učinek na davčne prihodke ter konkurenco, pravičnost in preglednost. Čeprav je težko izdelati natančno ekonomsko analizo posledic hibridnih neskladij, kot je ugotovila tudi OECD, je EESO prepričan, da se bo s sprejetjem te direktive občutno povečal davek od dohodkov pravnih oseb v vseh državah članicah.

3.7 Za ta predlog ni bila opravljena ocena učinka glede direktive, ki jo spreminja, in to zaradi tesne povezave s celovitim poročilom OECD za preprečevanje erozije davčne osnove in preusmerjanja dobička, delovnim dokumentom služb Komisije <sup>(12)</sup>, ki vključuje pomembno analizo, že opravljenih posvetovanj ter zahteve iz izjave Sveta, da se direktiva predloži do oktobra 2016. Države članice morajo sprejeti zakone, predpise in upravne določbe, ki so potrebni za uskladitev s to direktivo, ter o tem obvestiti Evropsko komisijo najpozneje do 31. decembra 2018. EESO se strinja, da ocena učinka trenutno ni potrebna.

3.8 Štiri leta po tem, ko direktiva stopi v veljavo, mora Komisija oceniti njeno izvajanje in o tem poročati Svetu. Vendar EESO predlaga, da Komisija stanje glede izvajanja ocenjuje vsako leto, Svetu pa oceno izvajanja predloži leto dni po predlaganem roku. Ta ocena izvajanja bi morala vključevati študijo o stanju izvajanja zakonodaje v državah članicah, obsežno študijo o tretjih državah, ki izvajajo ali so začele izvajati pravila OECD za preprečevanje erozije davčne osnove in preusmerjanja dobička, ter položaj enotnega trga EU na svetovnem prizorišču. EESO poleg tega priporoča Komisiji, naj v poročilo vključi morebitne motnje v nacionalnih zakonodajnih okvirih, kar pomeni druge davčne, poslovne ali regulativne posledice, če se pojavijo.

3.9 Po oceni izvajanja bi morala Komisija po mnenju EESO pripraviti obsežno oceno učinka te direktive na enotni trg. To študijo bi bilo treba opraviti takoj, ko so na voljo potrebni podatki držav članic.

<sup>(10)</sup> <http://www.oecd.org/ctp/neutralising-the-effects-of-hybrid-mismatch-arrangements-action-2-2015-final-report-9789264241138-en.htm>

<sup>(11)</sup> UL C 264, 20.7 2016, str. 93.

<sup>(12)</sup> SWD(2016) 345 final

#### 4. Posebne ugotovitve

4.1 Obravnavana direktiva dodaja obsežno opredelitev povezanih podjetij, ki vključuje tudi subjekte, ki so del iste konsolidirane skupine za namene finančnega računovodenja kot davčni zavezanec, ter podjetja, v katerih ima davčni zavezanec znaten vpliv na upravljanje, ali podjetja, ki imajo znaten vpliv na upravljanje davčnega zavezanca. EESO se strinja, da je treba neskladja odpravljati le, ko ima eno od povezanih podjetij dejanski nadzor nad drugim povezanim podjetjem.

4.2 EESO podpira dodatna pravila, ki jih uvaja direktiva. Za učinkovito izvajanje pa so nujno potrebni enaki konkurenčni pogoji in pravičnost globalne davčne politike. Brez tega se lahko nekoliko zmanjša privlačnost enotnega trga v korist manj reguliranih trgov.

4.3 EESO meni, da so v primeru obstoja možnosti hibridnih neskladij čezmejne naložbe zagotovo bolj priljubljene od domačih naložb, kar očitno izkrivlja enotni trg.

4.4 Svet je kot rok, do katerega morajo države članice direktivo vključiti v svoj zakonodajni okvir, predlagal 31. december 2018. EESO ocenjuje, da gre za razumen rok, vendar svetuje, da je treba napredek pri izvajanju skrbno nadzirati, da bi vse države članice dosegle cilje direktive do predlaganega roka. Če ukrepi ne bodo dosledno izvajani, bo to lahko resno škodilo konkurenčnosti podjetij na ravni EU.

4.5 Ker je akcijski načrt za preprečevanje erozije davčne osnove in preusmerjanja dobička soglasno sklenjen dogovor brez zavezujočih določb, vse članice EU pa niso tudi članice OECD, EESO ceni podporo držav članic, ki niso članice OECD, pri usklajevanju in izvajanju projekta za preprečevanje erozije davčne osnove in preusmerjanja dobička. Vendar EESO priporoča, da se posebna pozornost posveti procesu izvajanja v teh državah, tako te direktive kot direktive proti izogibanju davkov.

4.6 Direktiva ne predlaga sankcij za davčne zavezance, saj je njihova uporaba v pristojnosti držav članic. EESO priporoča državam članicam, naj to vprašanje podrobno preučijo in uporabijo prisilne ukrepe, če menijo, da bodo tako preprečile oziroma odpravile hibridna neskladja.

4.7 Ker direktiva proti izogibanju davkom ne obravnava drugih vrst neskladij, kot so hibridna neskladja pri stalnih poslovnih enotah, hibridni prenosi, uvožena neskladja in neskladja, povezana z družbami, ki so dvojni rezidenti, EESO meni, da je razširitev člena 9 dovolj podrobna.

4.8 Glede različnih obdobij za napoved davkov, ki jih uporabljajo različne jurisdikcije, se EESO strinja, da te časovne razlike same po sebi ne bi smele biti razlog za povzročanje neskladij pri davčnih izidih. Vendar mora davčni zavezanec, ki se želi izogniti odbitku brez vključitve, plačilo napovedati v obeh jurisdikcijah v razumnem časovnem obdobju.

4.9 EESO priporoča, da vse države članice natančneje preučijo osnovne vzroke hibridnih neskladij, odpravijo morebitne vrzeli in preprečijo agresivno davčno načrtovanje, namesto da si zgolj prizadevajo zagotoviti prihodke od davkov.

4.10 Odbor meni, da je treba posebno pozornost nameniti uvoženim neskladjem, ki ogrožajo učinkovitost pravil, katerih cilj je odprava hibridnih neskladij. EESO podpira prizadevanja Komisije, da bi preprečila dvojne odbitke ali odbitke brez vključitve, ki jih ustvarjajo uvožena neskladja, kakor določa člen 9(4) in (5), vendar meni, da so potrebna dodatna pojasnila.

4.11 Nazadnje EESO še priporoča, da si vse države članice med izvajanjem izmenjujejo ustrezne informacije in najboljše prakse, da bi pospešili ta proces in zagotovili njegovo skladnost.

V Bruslju, 14. decembra 2016

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

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namene visoko usposobljene zaposlitve**

(COM(2016) 378 final – 2016/0176 (COD))

(2017/C 075/14)

Poročevalec: **Peter CLEVER**

|                                               |                                                                     |
|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| Zaprosilo                                     | Evropski parlament, 4. 7. 2016                                      |
| Pravna podlaga                                | člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije.                        |
| Zaprosilo                                     | Svet Evropske unije, 20. 7. 2016                                    |
| Pravna podlaga                                | člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije.                        |
| Pristojnost                                   | strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo |
| Datum sprejetja mnenja strokovne skupine      | 22. 11. 2016                                                        |
| Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju | 14. 12. 2016                                                        |
| Plenarno zasedanje št.                        | 521                                                                 |
| Rezultat glasovanja<br>(za/proti/vzdržani)    | 195/0/7                                                             |

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 V tem času demografskih sprememb je EU odvisna tudi od priseljevanja visokokvalificiranih delavcev, da si zagotovi rast in blaginjo. Aktiviranje zmogljivosti nacionalnega trga dela – ki je nedvomno pomembno v nacionalni politiki – za to ne zadostuje; potrebna je namreč skupna evropska strategija za pritegnitev strokovno usposobljene delovne sile, saj ima Evropa kot celota v svetovnem potegovanju za strokovno usposobljene delavce boljše izhodišče kot posamezne države članice.

1.2 Skupna strategija za pridobivanje strokovno usposobljenih delavcev iz tretjih držav bi morala biti celovita ter pokrivati vsa s tem povezana področja, od navezave stikov s strokovno usposobljenimi osebami, ki jih zanima priselitev, pa vse do obravnavanja pokojninskih pravic. Pri tem je treba upoštevati tudi migrante, ki so poprej del univerzitetne izobrazbe pridobili v državi gostiteljici. Treba pa je upoštevati tudi posledice migracije strokovno usposobljenih delavcev v izvornih državah, ki jih je treba podpreti pri nadaljnjem razvoju izobraževalnih sistemov.

1.3 Poleg tega je pomembno doseči čim širše soglasje, ki bo omogočilo, da se bodo države članice tej strategiji tudi zavezale in bodo ukrepe, sprejete na ravni EU, dosledno izvajale. Pri tem je treba poskrbeti za intenzivno vključevanje nacionalnih in evropskih socialnih partnerjev. Pri zaposlovanju državljanov tretjih držav je treba zagotoviti enako obravnavo in nediskriminacijo.

1.4 Eno osrednjih področij celostne politike EU o delovnih migracijah je politika sprejema. Skupna pravila lahko sicer državljanom tretjih držav olajšajo dostop do evropskih trgov dela, a hkrati vedno pomenijo poseg v nacionalno suverenost. Zato je treba tukaj načelno pretehtati prednosti in pomanjkljivosti nadaljnega usklajevanja. Popolna uskladitev politike sprejema se glede na sedanje stanje ne zdi smiselna niti potrebna.

1.5 Evropska komisija glede na sedanje stanje s predlogom o novi ureditvi modre karte posega predaleč, saj državam članicam jemlje možnost, da bi vzpostavile lastne, svojim specifičnim potrebam prilagojene načine vstopa za visokokvalificirane delavce. Kljub temu pa si je treba prizadevati, da bodo države članice EU v prihodnosti pogosteje uporabljale modro karto pri sprejemu visokokvalificiranih delavcev iz tretjih držav. Lahko bi, podobno kot ameriška zelena karta, postala blagovna znamka, ki promovira EU kot regijo za priseljevanje visokokvalificiranih delavcev.

1.6 Na splošno je predlog Komisije o novi ureditvi modre karte dober, saj povečuje privlačnost modre karte kot način vstopa v EU in zlasti izrazito lajša mobilnost oseb z modro karto znotraj EU. V zvezi s tem je treba pozdraviti, da se ustvarjajo boljše možnosti za poslovna bivanja v drugih državah članicah EU.

1.7 Tudi poenostavitve pri podeljevanju karte so pravi korak. Treba pa je kritično preučiti znižanje plačnih pragov. Za visokokvalificirane delavce je treba zavrniti znesek, nižji od povprečne plače.

1.8 Enako velja za možnost, da se visokošolska diploma nadomesti z ustreznimi delovnimi izkušnjami. Ponovno bi bilo treba razmisliti o skrajšanju potrebne primerljive delovne dobe s petih let na tri leta in smiselno bi bilo dati napotke vsaj glede tega, na katerih merilih naj bi ocena temeljila.

## 2. Ozadje: pomen migracij visokokvalificiranih delavcev za Evropsko unijo in potreba po evropski strategiji za pritegnitev takšnih delavcev

2.1 Migracijska politika ima različne cilje. Eden od teh je stabilizacija delovne sile v državah, na katere še posebej vplivajo demografske spremembe. Drugi je prevzemanje socialne odgovornosti na svetovni ravni, na primer s sprejemanjem beguncev. **Glede na večplastnost te teme je to mnenje osredotočeno na priseljevanje visokokvalificiranih delavcev iz tretjih držav.**

2.2 Brez priseljevanja iz tretjih držav se bo v naslednjih dveh desetletjih zaradi demografskih sprememb bistveno zmanjšalo število delovno aktivnih prebivalcev EU. Hkrati se bo zelo povečalo število starejših. **Ta trend pomeni velik izziv** za oblikovanje javnih proračunov, saj bo (neto) plačnikov prispevkov vse manj, (neto) prejemnikov državnih dajatev pa vse več. Poleg tega se lahko pojavi pomanjkanje delovne sile.

2.3 Da bi lahko obvladali te negativne posledice demografskih sprememb, bo treba najprej okrepiti potencial delovne sile, ki je na voljo v državah članicah EU. Pri tem si je treba močno prizadevati za to, da se ta delovna sila, še posebej iz socialno prikrajšanih ciljnih skupin, usposobi za trg dela. Poleg tega lahko mobilnost v Evropski uniji srednjeročno prispeva k stabilizaciji lastne delovne sile držav, na katere posebno vplivajo demografske spremembe. Mobilnost znotraj Evrope se še vedno ne izkorišča v takšni meri, kot je pravno in dejansko možna. To dvoje pa ne bo zadostovalo. **Taka prizadevanja je treba dopolniti s ciljno usmerjeno dolgoročno strategijo za spodbujanje zakonitega priseljevanja kvalificirane delovne sile iz tretjih držav.**

2.4 **Trenutno se razmere na trgu dela v posameznih državah med seboj močno razlikujejo.** Medtem ko v nekaterih državah primanjkuje strokovno usposobljene delovne sile, druge zaznamuje visoka stopnja brezposelnosti. Posledica tega je, da so tudi povpraševanje po priseljenih delavcih in možnosti vključevanja za migrante iz tretjih držav izjemno različne. **Zato se mora razlikovati tudi zasnova strategij priseljevanja posameznih držav članic.**

2.5 Hkrati je treba povečati sodelovanje pri pridobivanju visokokvalificiranih delavcev za evropsko delovno silo. Ti delavci imajo v nasprotju z nizkokvalificiranimi delavci namreč možnost selitve v druge, predvsem angleško govoreče države, ki jih tudi poskušajo privabiti, tako da se Evropa na tem področju srečuje s konkurenco. **Tako se za delo v eni od držav članic EU odloči le 31 % visokokvalificiranih delavcev iz držav nečlanic, ki so v OECD.** Glavna ovira priseljevanja visokokvalificiranih delavcev v EU je pomanjkljivo znanje jezika posamezne države. Še ena ovira je dejstvo, da zlasti manjše države članice zunaj Evrope pogosto skoraj niso znane, zato napačno veljajo za manj privlačne.

2.6 Pri tem ima EU pomembno vlogo, da poveže dejavnosti držav članic za pridobivanje visokokvalificiranih delavcev iz tretjih držav in tako izboljša njihovo učinkovitost. Poleg tega je pri konkurenčnem potegovanju za mednarodno mobilno strokovno usposobljeno delovno silo velika prednost, če se države članice skupaj predstavljajo kot Evropa. **Da bi povečali privlačnost EU kot ciljne regije za visokokvalificirane migrante iz tretjih držav, je potrebna ciljno usmerjena evropska strategija za pritegnitev strokovno usposobljene delovne sile**, saj bo EU le tako lahko ohranila in izboljšala svoj položaj v globalni tekmi za visokokvalificirano delovno silo.

2.7 Uspešnost evropske strategije za pritegnitev strokovno usposobljene delovne sile pa je predvsem odvisna od tega, v kolikšni meri bodo v taki strategiji upoštevane nacionalne razmere in v kolikšni meri so **države članice EU zavezane k njenemu izvajanju**. Zato si je treba pri ustreznih ukrepih načelno prizadevati za čim širše soglasje tudi v zvezi s potrebnim pravnim okvirom za migracije strokovno usposobljenih delavcev.

### 3. Elementi evropske strategije za pritegnitev strokovno usposobljene delovne sile

3.1 V okviru skupne strategije za spodbujanje zakonitega priseljevanja visokokvalificiranih delavcev bi bilo treba oblikovati ukrepe na evropski ravni za **navezovanje stikov s strokovno usposobljenimi delavci iz tretjih držav in njihovo zaposlovanje**. Zelo obetavna možnost se zdi **evropska baza znanj in spretnosti**, podobna EURES, v katero bi se lahko strokovno usposobljeni delavci iz tretjih držav, ki jih zanima izselitev v EU, registrirali s svojimi kvalifikacijami in prek katere bi se nanje lahko neposredno obrnili delodajalci. Evropska strategija za pridobivanje strokovno usposobljenih delavcev bi morala vključevati tudi **obveščanje o Evropski uniji** ter o določbah o priseljevanju in razmerah na trgu dela v posameznih državah članicah. Temu bi bilo treba dodati še **ustrezen okvir za mobilnost** strokovno usposobljenih delavcev iz tretjih držav znotraj EU, **usklajene postopke za priznavanje kvalifikacij** iz tretjih držav ter uveljavitev **evropske kulture sprejemanja**, ki bi preprečevala sovražno nastrojenost domačinov proti priseljencem. V razvoj tega okvira je treba vključiti nacionalne in evropske socialne partnerje.

3.2 Strategija za spodbujanje zakonitih migracij visokokvalificiranih delavcev iz tretjih držav pa ne bi smela upoštevati le oseb z že zaključeno izobrazbo, ki pridejo v države članice EU, temveč tudi osebe, ki tukaj šele študirajo oziroma opravijo vsaj del svojega študija. V zvezi s tem je **zelo dobrodošlo**, da so bile z **novο direktivo EU o prebivanju za namene študija in raziskovanja (Direktiva (EU) 2016/801)** uvedene poenostavitve glede zaposlitev ob študiju in možnost, da lahko študenti po zaključku študija v državi ostanejo vsaj devet mesecev, da si lahko poiščejo zaposlitev. Dodati bo treba še ciljno usmerjeno ponudbo informacij in svetovanja na univerzah, da se lahko študenti iz tretjih držav seznaniijo z obeti na trgu dela EU.

3.3 Državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v EU, **se ne sme diskriminirati**. Zlasti morajo prejemati enako plačo, kot jo običajno prejemajo domačini, in imeti enake delovne pogoje.

3.4 Pri **vzpostavljanju stika s strokovno usposobljenimi delavci je treba uporabiti zelo previden pristop**, saj v številnih potencialnih izvornih državah prav tako primanjkuje dobro strokovno usposobljenih delavcev. Izogniti se je treba begu možganov iz takih držav. Lahko pa začasna migracija strokovno usposobljenih delavcev v okviru t. i. kroženja možganov (*brain circulation*) pripomore h gospodarskemu razvoju v teh državah. V tem primeru je treba zagotoviti, da časovno omejena vrnitev v domovino ne vodi avtomatično v prenehanje delovnega dovoljenja v državi članici EU. V vsakem primeru morajo strategijo za pridobivanje strokovno usposobljenih delavcev iz manj razvitih držav spremljati razvojni ukrepi, ki izvirne države med drugim podprejo pri nadaljnjem razvoju njihovih izobraževalnih sistemov. Takšna razvojna politika mora upoštevati interese izvornih držav in ne sme biti namenjena povečevanju potenciala za dodatno pridobivanje strokovno usposobljenih delavcev iz teh držav.

3.5 Da bi zaježila nezakonito priseljevanje, EU načrtuje sklenitev nadaljnjih **ciljno usmerjenih migracijskih partnerstev s pomembnimi izvornimi in tranzitnimi državami**. Tovrstna partnerstva bi morali izkoristiti tudi za spodbujanje zakonite migracije. Do zdaj je bila ta možnost v migracijskih partnerstvih zelo redko izkoriščena. Poleg tega bi se lahko dogovorili o ciljnih ukrepih za razvoj strokovno usposobljene delovne sile v partnerskih državah in za olajšanje priseljevanja v Evropo (po potrebi na podlagi kvot). Na ta način bi se lahko borili proti nezakoniti migraciji, saj bi ustvarili zakonito alternativo za številne ljudi, ki se želijo izseliti. Ta možnost praviloma predvideva nadaljnje naložbe v izobraževanje, kar pa lahko pozitivno vpliva tudi na raven izobrazbe v izvornih državah.

#### 4. Potreba po enotni politiki sprejema in njene omejitve

4.1 Politika sprejema je pomemben del evropske strategije za pridobivanje strokovno usposobljene delovne sile, ki ne ureja le dostopa državljanov tretjih držav do trga dela posamezne države članice, ampak določa tudi, kakšna je stopnja njihove mobilnosti v EU in ali jih lahko spremljajo družinski člani oziroma ali se jim ti lahko pridružijo kasneje. Tudi ta vprašanja so zelo pomembna, ko gre za privlačnost EU za strokovno usposobljeno delovno silo iz tretjih držav.

4.2 Določitev enotnih pravil za izdajo dovoljenja za prebivanje, ki velja za celotno EU, vedno pomeni velik poseg v nacionalno suverenost. V zvezi s tem velja, da je poseg toliko hujši, kolikor intenzivneje se uskladijo nacionalne določbe v zvezi s pravico do prebivanja in kolikor manj manevrskega prostora za oblikovanje pri tem ostane državam članicam. Zato je treba pred odločitvijo o enotnih merilih sprejema načeloma temeljito pretehtati prednosti ureditve na ravni EU ter raznolikost nacionalnih potreb in interesov.

4.3 **Potrebe po delovni sili iz tretjih držav so v posameznih državah članicah EU zelo različne.** Člen 79 PDEU zato ustrezno določa, da se politika priseljevanja razvija na ravni EU, hkrati pa ne razveljavlja pravice držav članic do določanja lastnih nacionalnih politik sprejema. Nacionalna merila za sprejem delavcev migrantov iz tretjih držav namreč praviloma bolje upoštevajo posebnosti nacionalnih trgov dela. Tudi preskusi trga dela so lahko pomembni za usmerjanje migracije delovne sile in bi morali ostati v pristojnosti držav članic.

4.4 **Kljub temu je skupni okvir nujen potreben,** saj so gospodarstva držav članic EU zaradi evropskega notranjega trga med seboj zelo tesno prepletena. Tako imajo številna podjetja proizvodne obrate v več državah EU ter ponujajo svoje proizvode in storitve po vsej EU. Podjetja morajo zato pogosto v različnih državah članicah za krajši čas zaposliti tudi delavce s posebnimi kvalifikacijami iz tretjih držav. Če ti ne sodijo v področje uporabe direktive o premestitvah znotraj podjetja in na podlagi ustreznega dovoljenja za prebivanje nimajo pravice do zaposlitve v drugi državi EU, je zaposlovanje državljanov tretjih držav težavno. Podobne težave imajo tudi priseljenci, ki so samozaposleni v eni od držav EU in želijo ali morajo poslovati v več državah EU. **To potrebo po mobilnosti za visokokvalificirane državljane tretjih držav je nujno treba upoštevati.**

#### 5. Izkušnje z modro karto EU in potreba po reformi

5.1 Modra karta EU je skupaj z drugimi instrumenti pomemben element skupne strategije za pritegnitev visokokvalificiranih delavcev in **ima velik potencial za pritegnitev strokovno usposobljenih delavcev iz tretjih držav**, saj lahko podobno kot ameriška zelena karta pomeni tržni instrument za promocijo EU kot regije za priseljevanje. Poleg tega visokokvalificiranim delavcem, ki jih zanima izselitev v EU, omogoča lažje oceniti možnosti za dostop do evropskih trgov dela, saj v vseh državah članicah EU vsaj v strukturnem smislu veljajo enaka merila. To pomeni, da se s to karto lahko spodbuja tudi priseljevanje v EU.

5.2 Toda **modra karta v vseh državah članicah EU ni enako uspešna.** Čeprav je v nekaterih državah, kot je na primer Nemčija, pomemben del strategije za pritegnitev strokovno usposobljene delovne sile, jo druge države uporabljajo zelo redko ali pa sploh ne ter se še vedno zanašajo predvsem na nacionalna dovoljenja za prebivanje. Leta 2015 je bilo v Nemčiji izdanih okoli 14 600 od 16 800 prvič izdanih modrih kart, kar je skoraj 90-odstotni delež. Nobena druga država članica EU ni izdala več kot 1 000 kart. V več državah EU je bilo izdanih celo manj kot 20 modrih kart. Mednje spadajo tudi države z razmeroma dobrimi razmerami na trgu dela, kot sta Nizozemska in Švedska.

5.3 Številne države članice modre karte EU torej ne uporabljajo kot strateški instrument za pritegnitev visokokvalificiranih delavcev iz tretjih držav. Posledično strokovno usposobljeni delavci iz tretjih držav, ki jih zanima izselitev v EU, modre karte EU na splošno ne prepoznavajo kot blagovne znamke za skupno politiko priseljevanja EU, njenega potenciala pa tako ni mogoče uresničiti. Zato je Evropska komisija podala predlog za reformo modre karte EU.

5.4 **Predlog Komisije za novo ureditev modre karte je na splošno dober**, saj je njegov namen obravnavati in ponuditi rešitve za pomembna vprašanja, kot so povezava z drugimi nacionalnimi dovoljenji za prebivanje, mobilnost strokovno usposobljenih delavcev iz tretjih držav znotraj EU in olajšanje meril za izdajo karte. **Vendar je predlog še vedno treba bistveno izboljšati.**

5.5 V skladu s predlogom Evropske komisije visokokvalificiranim delavcem migrantom iz tretjih držav ne bi bilo več mogoče izdati nikakršnih drugih dovoljenj za prebivanje razen modre karte EU. Izjeme bi bile le posebne skupine poklicev, kot so samozaposleni in znanstveniki. Zaradi te togosti bi države članice svojo politiko priseljevanja težko oblikovale v skladu s potrebami po strokovno usposobljeni delovni sili in se ciljno odzivale na posebne razmere pomanjkanja delovne sile. **S strogo prepovedjo drugih načinov priseljevanja za visokokvalificirane zaposlene bi tako ovirali doseganje cilja. Države članice bi ravno nasprotno morale imeti možnost, da tudi v prihodnosti ohranijo nacionalne sisteme.**

5.6 **Kljub temu bi morala biti modra karta EU močnejše usidrana v politikah sprejema držav članic EU.** V ta namen bi bilo treba v uvodne izjave direktivo vključiti odstavek, ki bi države članice pozval, naj dajejo prednost izdajanju modre karte EU pred izdajanjem nacionalnih dovoljenj za prebivanje, če zadevni prosilec izpolnjuje merila za njeno izdajo. Tako nacionalni manevrski prostor ne bi bil tako strogo omejen kot s prepovedjo drugih dovoljenj. Poleg tega je treba opozoriti, da uspešnost modre karte EU ni odvisna le od ustreznih pravil v direktivi EU, temveč je za to potrebna jasna zaveza držav članic EU. Modra karta je lahko uspešna le, če se države članice EU zavedajo njene dodane vrednosti.

5.7 Znižanje plačnih pragov je smiselno, toda predlog Komisije je nekoliko pretiran

5.7.1 Dosedanji plačni pragovi v višini najmanj 1,5-kratnika povprečne bruto letne plače oz. 1,2-kratnika povprečne bruto letne plače v poklicih, v katerih primanjkuje delovne sile, bi lahko v posameznih državah članicah EU pomenili oviro, zlasti za delavce na začetku poklicne poti. Zato je lahko znižanje te meje pravi korak, vendar so sindikati do njega kritični. Po mnenju EESO je treba zagotoviti, da visokokvalificirane osebe na začetku poklicne poti nikakor ne bodo plačane manj kot znaša povprečna plača. Meja 0,8-kratnika, predvidena v predlogu Komisije, je prenizka.

5.7.2 Ta ocena temelji na dejstvu, da se v izračun povprečne bruto plače vključijo vse zaposlene osebe in da bi morali visokokvalificirani delavci, tudi tisti na začetku poklicne poti, v primeru zaposlitve v skladu s svojimi kvalifikacijami praviloma prejemati nadpovprečne plače. **Če v določeni državi članici primanjkuje strokovno usposobljene delovne sile, je smiselno določiti razmeroma nizke plačne pragove za izdajo modre karte EU. Kadar pa je brezposelnost visoka tudi pri kvalificiranih poklicih, so praviloma potrebni višji pragovi.** Pri tem se ne sme ustvariti vtisa, da se modra karta EU uporablja zato, da bi v EU pripeljali poceni delovno silo. To bi lahko ogrozilo tudi potrebno sprejetje pravil.

5.7.3 Poleg tega je treba opozoriti, da direktiva še vedno ne določa jasno, **kako se izračuna referenčna povprečna plača**, kar lahko močno vpliva na plačne pragove, ki bodo na koncu obveljali.

5.8 Odbor pozdravlja predvidene dodatne olajšave pri izdaji modre karte EU

5.8.1 Predlog Komisije, da se **minimalno trajanje** pogodbe o zaposlitvi, ki jo je treba predložiti za izdajo modre karte EU, **zmanjša** z 12 na 6 mesecev, je pravilen korak, saj delodajalcem, ki niso prepričani o dejanskih sposobnostih visokokvalificiranega delavca iz tretje države, olajša sklenitev pogodbe o zaposlitvi in spodbuja priseljevanje.

5.8.2 Pozitivno je treba oceniti tudi še naprej obstoječo možnost, da se visokošolska diploma nadomesti z ustreznimi delovnimi izkušnjami, vendar bi morala ostati neobvezna. Ponovno je treba preučiti tudi skrajšanje zahtevanih primerljivih delovnih izkušenj s petih let na tri leta. V zvezi s tem bi bilo smiselno oblikovati vsaj napotke, na katerih merilih naj bi ocena temeljila, da bi se izognili preveč različnim razlagam posameznih držav članic.

5.8.3 **Možnost pridobitve modre karte za osebe iz tretjih držav, ki so upravičene do zaščite** in izpolnjujejo zahteve v zvezi s priseljevanjem kvalificiranih delavcev, je smiselna, saj je treba dobro usposobljenim beguncem olajšati dostop do trga dela.

5.9 Nove ureditve v zvezi z mobilnostjo imetnikov modre karte znotraj EU so pomemben korak

5.9.1 Zagotoviti bi bilo treba, da se lahko visokokvalificirani zaposleni po potrebi kratkoročno zaposlijo tudi v drugi državi članici EU. Zato je jasna **ureditev prebivanja v drugi državi članici EU v poslovne namene**, ki jo predlaga Komisija, pomemben korak v pravo smer. O predlaganem najdaljšem bivanju 90 dni v obdobju 180 dni bi bilo treba ponovno razpravljati s strokovnjaki.

5.9.2 Možnost, da lahko imetnik po enem letu zaprosi za modro karto v drugi državi članici EU brez ponovnega obsežnega preverjanja kvalifikacij, je pravi korak za spodbujanje mobilnosti znotraj EU.

## 6. Politika vključevanja kot pomemben del evropske strategije za pritegnitev strokovno usposobljene delovne sile

6.1 Samo s pritegnitvijo zadostnega števila strokovno usposobljenih delavcev iz tretjih držav v Evropi ne bomo zagotovili dovolj strokovno usposobljene delovne sile, ki bo potrebna zaradi demografskih sprememb. Tem delavcem je treba ponuditi tudi **dobre možnosti za vključevanje**, da bodo lahko na evropskih trgih dela svoj potencial v celoti razvili in imeli možnost, da v Evropi ostanejo dolgoročno. Zato je treba akcijski načrt za vključevanje, ki ga je predložila Evropska komisija, pozdraviti tudi z vidika delovnih migracij.

6.2 Z vsako obliko zaželenega priseljevanja tudi dajemo vedeti, da zavračamo rasizem in ksenofobijo. To odseva vrednote EU in usmerja ravnanje politike in družbe.

6.3 Zelo pozitivno je, da načrt vključevanja upošteva tudi **čas pred prihodom v Evropo**, saj se pomembni temelji za uspešno vključevanje postavijo že pred prihodom v ciljno državo. To zlasti velja za učenje jezikov. Ker jezikovni tečaji in drugo ponujeno usposabljanje, usmerjeno v morebitno migracijo v EU, izboljšajo obete poklicnega razvoja v EU, postane le-ta za udeležence tečajev iz tretjih držav privlačna tudi kot ciljna regija. Tako lahko neposredno pripomorejo k spodbujanju pridobivanja strokovno usposobljenih delavcev iz tretjih držav.

6.4 Čeprav načrt vključevanja zajema posamezne ukrepe za visokokvalificirane delavce, kot je tesnejše sodelovanje pri priznavanju tujih poklicnih kvalifikacij, je v osnovi vseeno usmerjen v druge skupine priseljencev z večjimi potrebami po podpori, kar je tudi ustrezno. Toda skupna strategija za pritegnitev strokovno usposobljene delovne sile iz tretjih držav mora presegati obstoječi načrt vključevanja in združevati **ciljne možnosti vključevanja za visoko kvalificirane delavce**. V zvezi s tem opozarjamo na priporočila Evropskega foruma za migracije iz aprila 2016.

V Bruslju, 14. decembra 2016

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Georges DASSIS

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev**

(COM(2016) 128 final – 2016/0070 (COD))

(2017/C 075/15)

Poročevalki: **Vladimíra DRBALOVÁ** in **Ellen NYGREN**

|                                               |                                                                     |
|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| Zaprosilo                                     | Evropski parlament, 11. 4. 2016                                     |
| Pravna podlaga                                | člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije                         |
| Pristojnost                                   | strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo |
| Datum sprejetja mnenja strokovne skupine      | 22. 11. 2016                                                        |
| Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju | 14. 12. 2016                                                        |
| Plenarno zasedanje št.                        | 521                                                                 |
| Rezultat glasovanja                           | 180/84/30                                                           |
| (za/proti/vzdržani)                           |                                                                     |

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja zavezanost Evropske komisije k prizadevanjem za bolj povezan in pravičnejši enotni trg kot eno od glavnih prednostnih nalog njenega mandata, pa tudi njena prizadevanja, da bi s svojim naložbenim načrtom za Evropo dodatno spodbudila opravljanje čezmejnih storitev.

1.2 Odbor podpira odločitve Evropske komisije o sprejetju Direktive 2014/67/EU o izvrševanju <sup>(1)</sup>, da bi izboljšali enotno razlago in izvajanje Direktive 96/71/ES o napotitvi delavcev <sup>(2)</sup>.

1.3 Direktiva o izvrševanju in sedanji predlog za ciljno usmerjeno revizijo direktive o napotitvi delavcev obravnavata različne vidike napotitve delavcev; ne le, da se med seboj dopolnjujeta, temveč bi lahko pričakovani rezultati izvajanja direktive o izvrševanju zagotovili tudi jasnejšo sliko dejanskega stanja.

1.4 EESO načeloma podpira predlog Komisije za revizijo direktive o napotitvi delavcev. Načelo enakega plačila za enako delo na istem mestu je osrednji element evropskega stebra socialnih pravic v Evropi.

1.5 EESO meni, da so kolektivne pogodbe merilo za višino plačila za delo.

1.6 EESO poudarja, da ni bila upoštevana ekskluzivna vloga socialnih partnerjev, ter se sprašuje, zakaj ni bilo z njimi organizirano ustrezno posvetovanje v skladu s členom 154(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

1.7 EESO načeloma pozdravlja dejstvo, da je Komisija konkretno določila najdaljše obdobje napotitve. Omejitev na 24 mesecev je korak v pravo smer, z omejitvijo na 6 mesecev pa bi se bolj približali dejanskim poslovnim razmeram.

<sup>(1)</sup> Direktiva 2014/67/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o izvrševanju Direktive 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev in spremembi Uredbe (EU) št. 1024/2012 o upravnem sodelovanju prek informacijskega sistema za notranji trg (uredba IMI) (UL L 159, 28.5.2014, str. 11).

<sup>(2)</sup> Direktiva 96/71/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 1996 o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev (UL L 18, 21.1.1997).

1.8 EESO poziva, naj se v direktivi o napotitvi pojasni, da ne določa najvišjega, temveč minimalni standard. Zato je treba razširiti pravno podlago.

## 2. Evropski politični okvir

2.1 Prosto gibanje delavcev, svoboda ustanavljanja in svoboda opravljanja storitev so temeljna načela Evropske unije.

2.2 Prosto gibanje delavcev je treba razlikovati od svobode opravljanja storitev na podlagi člena 56 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). *Prosto gibanje delavcev* vsem državljanom zagotavlja pravico do prostega gibanja v drugo državo članico, da tam delajo in prebivajo v ta namen, ter jih ščiti pred diskriminacijo glede zaposlovanja, plačila in drugih delovnih pogojev v primerjavi z državljani navedene države članice.

2.3 *Svoboda opravljanja storitev* pa daje podjetjem pravico do opravljanja storitev v drugi državi članici. V ta namen lahko začasno napotijo svoje delavce v drugo državo članico na opravljanje dela, potrebnega za izvajanje storitev.

2.4 Evropski parlament in Svet Evropske unije sta 16. decembra 1996 sprejela **Direktivo 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo** v okviru opravljanja storitev<sup>(3)</sup>.

2.5 Cilj te direktive je uskladitev uveljavljanja svobode opravljanja čezmejnih storitev na podlagi člena 56 PDEU in ustreznega varstva pravic delavcev, ki so v ta namen začasno napoteni na delo v tujino.

2.6 Oktobra 2010 je Komisija v sporočilu z naslovom K aktu za enotni trg – Za visokokonkurenčno socialno tržno gospodarstvo – 50 predlogov za izboljšanje skupnega dela, poslovanja in izmenjav<sup>(4)</sup> podala predloga, namenjena povrnitvi zaupanja in podpore javnosti, in sicer o ravnovesju med temeljnimi socialnimi pravicami in ekonomskimi svoboščinami ter o napotitvi delavcev.

2.7 Evropski socialni partnerji so marca 2010 predstavili poročilo<sup>(5)</sup> o posledicah sodb Sodišča EU, ki je razkrilo, da so med njimi velika razhajanja. BusinessEurope je nasprotoval reviziji direktive (vendar je priznal potrebo po razjasnitvi nekaterih vidikov v zvezi z izvrševanjem), ETUC pa je želel, da se temeljito spremeni.

2.8 Decembra 2012 je Komisija objavila predlog o izvrševanju Direktive 96/71/ES. **Direktiva o izvrševanju**<sup>(6)</sup> določa skupni okvir ustreznih določb, ukrepov in nadzornih mehanizmov, potrebnih za boljše in enotnejše praktično izvajanje, uporabo in izvrševanje Direktive 96/71/ES, vključno z ukrepi za preprečevanje in kaznovanje kakršnega koli izogibanja veljavnim predpisom in njihove zlorabe. Hkrati zagotavlja jamstva za varstvo pravic napotenih delavcev in odpravo neupravičenih ovir za prosto opravljanje storitev.

2.9 Rok za prenos direktive o izvrševanju je bil 18. junij 2016 in Komisija naj bi najpozneje do 18. junija 2019 Evropskemu parlamentu, Svetu in EESO predstavila poročilo o njeni uporabi in izvajanju ter po potrebi predlagala spremembe in dopolnitve. Evropska komisija bo v svojem pregledu po posvetovanju z državami članicami in evropskimi socialnimi partnerji presodila, ali so vsi uvedeni in uporabljeni ukrepi ustrezni in primerni, vključno z razpoložljivimi podatki v zvezi z napotitvijo.

<sup>(3)</sup> Glej opombo 2.

<sup>(4)</sup> COM(2010) 608 final/2.

<sup>(5)</sup> Besedilo poročila je bilo predstavljeno na konferenci o napotitvi delavcev in pravicah delavcev, ki jo je špansko predsedstvo Sveta EU organiziralo 23. marca 2010 v Oviedu. Razprave so spet pokazale, da so mnenja deležnikov deljena.

<sup>(6)</sup> Glej opombo 1.

### 3. Predlog za ciljno usmerjeno revizijo direktive o napotitvi delavcev

3.1 Najnovejši razpoložljivi podatki kažejo, da je bilo leta 2014 v EU na delo napotenih več kot 1,9 milijona delavcev, kar je 0,7 % <sup>(7)</sup> celotne delovne sile v EU. To je 10,3 % več kot leta 2013 in 44,4 % več kot leta 2010. Ti statistični podatki temeljijo na številu obrazcev A1, ki so jih izdali nacionalni organi za socialno varnost; število neprijavljenih dejansko napotenih delavcev ni znano.

3.2 Direktiva o napotitvi delavcev iz leta 1996 določa regulativni okvir EU za vzpostavitev ustreznega in pravičnega ravnovesja med cilji spodbujanja in olajševanja čezmejnega opravljanja storitev, zagotavljanja zaščite napotenim delavcem in zagotavljanja enakih konkurenčnih pogojev za tuje in domače tekmece.

3.3 Komisija je zdaj predstavila predlog za ciljno usmerjeno revizijo te direktive, da bi se odpravile nepoštenе prakse <sup>(8)</sup> in spodbujalo načelo, da mora biti enako delo na istem mestu plačano na enak način.

3.4 Predlog je bil objavljen, preden se je iztek rok za prenos direktive o izvrševanju iz leta 2014 in preden je bila lahko opravljena ocena njenega izvajanja. Večina izzivov v zvezi z napotitvijo delavcev je še vedno povezana s slabim izvrševanjem in pomanjkanjem nadzora v državah članicah. Glavni cilj predlagane revizije je sicer pojasniti načelo enakega plačila, doseči pa ga je mogoče zgolj z revizijo Direktive 96/71/ES.

3.5 EESO je v zvezi s tem že ugotovil, da učinkovito izvajanje direktive o napotitvi delavcev „ne bi smelo izključevati izvedbe delne revizije direktive o napotitvi delavcev na delo, da bi se načelo kraja zaposlitve uporabljalo dosledno. To bi omogočilo pravno ureditev, po kateri morajo za isto delo in isti kraj zaposlitve veljati enaki delovni in plačni pogoji.“ <sup>(9)</sup>

3.6 Predlog je bil objavljen brez predhodnega posvetovanja z evropskimi socialnimi partnerji, ki so Komisiji poslali skupno pismo, v katerem so jo pozvali k ustreznemu posvetovanju v skladu s členom 154(2) PDEU.

3.7 Objava predloga Komisije je spodbudila različna stališča in razdelila države članice, socialne partnerje in tudi gospodarske družbe. Predlagana direktiva ne bi smela ogroziti konkurenčnosti ali ustvariti novih ovir za ponudnike čezmejnih storitev. Revizija bi morala poleg tega zagotoviti pošteno konkurenco na enotnem trgu in preprečiti diskriminacijo med delavci zaradi njihovega državljanstva.

3.8 Štirinajst domov nacionalnih parlamentov je v skladu s Protokolom št. 2 k Pogodbama <sup>(10)</sup> Komisiji poslalo utemeljena mnenja, da njen predlog za revizijo direktive o napotitvi delavcev ne spoštuje načela subsidiarnosti, ter tako sprožilo postopek rumenega kartona. Komisija je 20. julija po preverjanju subsidiarnosti sklenila <sup>(11)</sup>, da je predlog za ciljno usmerjeno revizijo Direktive 96/71/ES skladen z načelom subsidiarnosti iz člena 5(3) PEU in da umik ali sprememba tega predloga nista potrebna. Komisija je zato predlog ohranila.

3.9 Del poslovne skupnosti je mnenja, da predlog nasprotuje načelu sorazmernosti. Nekatera podjetja menijo, da bodo predlagane spremembe povzročile pravno negotovost in dodatna upravna bremena. Po njihovem mnenju bo revizija morda vplivala zlasti na podjetja v državah članicah z nižjimi plačami, ki nameravajo opravljati čezmejne storitve na enotnem trgu, menijo pa tudi, da je to v nasprotju z namenom in prizadevanji, da bi okrepili postopek konvergence v EU.

<sup>(7)</sup> Glej dokument Evropske komisije Napotitev delavcev – poročilo o prenosnih dokumentih A1 v letu 2014, ki je bilo objavljeno decembra 2015. Upoštevati je treba dejstvo, da se stanje od države do države razlikuje in da je 0,7 % zgolj povprečje. Realni delež je od 0,5–3,6 %, pa tudi posledice za posamezne države članice se razlikujejo.

<sup>(8)</sup> Glej tudi mnenje EESO o pravičnejši mobilnosti v EU, sprejeto 27. aprila 2016 (UL C 264, 20.7.2016, str. 11).

<sup>(9)</sup> Mnenje EESO o socialni razsežnosti notranjega trga, sprejeto 14. julija 2010 (točka 1.7) (UL C 44, 12.2.2011, str. 90).

<sup>(10)</sup> Protokol št. 2 k Pogodbama o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti.

<sup>(11)</sup> Glej Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in nacionalnim parlamentom o predlogu za direktivo o spremembi direktive o napotitvi delavcev – pregled v zvezi z upoštevanjem načela subsidiarnosti v skladu s Protokolom št. 2, COM(2016) 505 final z dne 20. julija 2016.

3.10 Drugi, vključno s sindikati, menijo, da bi predlagana revizija in zlasti načelo enakega plačila za enako delo na istem mestu zagotovila enake konkurenčne pogoje za podjetja in več enakih pravic za delavce v EU. Prav tako bi okrepila tudi proces navzgor usmerjene konvergence v EU, med drugim z odpravo razlik v plačah delavcev iz starih in novih držav članic.

3.11 Predlogu Komisije je bila priložena ocena učinka<sup>(12)</sup>, v kateri je navedeno, da bodo imeli predlagani ukrepi za uporabo revidirane direktive različen učinek na različne države članice, sektorje in podjetja, ter je ugotovljeno, da je veliko pomanjkanje podatkov o napotitvi delavcev še vedno aktualen problem.

3.12 Leta 2010 je Eurofound objavil poročilo o napotjenih delavcih v Evropski uniji (*Posted workers in the European Union*)<sup>(13)</sup>, v katerem je obravnavan ta pojav v državah članicah EU in na Norveškem. V njem so opredeljeni razpoložljivi viri informacij o številu napotitev in navedene številke za države, za katere so ti podatki na voljo. Raziskava Eurofounda kaže na pomanjkanje podatkov o skupnem številu in značilnostih napotitev delavcev v EU.

3.13 Poročilu Eurofounda sta sledili še dve nedavni raziskavi v zvezi s pravičnejšo mobilnostjo na trgu dela: *Topical update on Member States' progress in transposing Enforcement Directive on posting of workers* (Aktualne informacije o napredku držav članic pri prenosu direktive o izvrševanju pravil o napotitvi delavcev) in *Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union* (Preiskava goljufivega najemanja delavcev v Evropski uniji)<sup>(14)</sup>.

#### 4. Glavne spremembe v predlagani reviziji Direktive 96/71/ES

##### 4.1 Plačilo za delo

4.1.1 Komisija predlaga, da se pojem „minimalnih urnih postavk“ nadomesti s pojmom „plačila za delo“. V skladu s predlogom Komisije plačilo za delo zajema vse elemente plačila za delo, ki so obvezni v državi članici gostiteljici.

4.1.2 Komisija je s predlogom odgovorila na številne pozive k ukrepanju, da bi odpravili vzroke za razlike v plačah. Po podatkih Komisije se za lokalne delavce uporabljajo drugačni pogoji kot za napotene delavce. Glede na oceno učinka, priloženo predlogu, so po ocenah razlike med plačami napotjenih in lokalnih delavcev od 10 do 50-odstotne, odvisno od države in sektorja. Različna pravila za plačilo izkrivljajo konkurenco med podjetji. Pojem „minimalnih urnih postavk“ ni enak obveznim pravilom, ki veljajo za lokalne delavce.

4.1.3 Po mnenju Komisije lahko pojem „plačila za delo“ torej bolje prispeva k zagotavljanju enakih konkurenčnih pogojev na enotnem trgu storitev. Pojem „plačila za delo“ zajema vse elemente plačila lokalnim delavcem, če so ti določeni z zakonom ali v kolektivnih pogodbah, ki na splošno veljajo za vsa podobna podjetja na posameznem geografskem območju in v poklicu ali panogi, in/ali, če takega sistema ni, v kolektivnih pogodbah, ki so jih sklenile najbolj reprezentativne organizacije delodajalcev in delavcev na nacionalni ravni in se uporabljajo na ozemlju celotne države. „Plačilo za delo“ bi lahko vključevalo nekatere elemente, ki niso zajeti v pojmu „minimalnih urnih postavk“, kot so dodatek za delovno dobo, dodatki in nadomestila za umazano, težko ali nevarno delo, nagrade za kakovost, 13. plača, potni stroški in boni za prehrano, čeprav je večina držav članic nekatere od naštetih elementov že vključila v „minimalne urne postavke“.

<sup>(12)</sup> Ocena učinka, priložena dokumentu Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev, SWD(2016) 52 final z dne 8. marca 2016.

<sup>(13)</sup> Poročilo Eurofounda o napotjenih delavcih v Evropski uniji (*Posted workers in the European Union*), Roberto Pedersini in Massimo Pallini, objavljeno leta 2010.

<sup>(14)</sup> Predhodne ugotovitve iz obeh raziskovalnih projektov so bile predstavljene na konferenci opazovalne skupine EESO za trg dela na temo pravičnejše mobilnosti v EU, ki je bila 28. septembra 2016. Glej Eurofound (2016): *EurWORK Topical update on Member States' progress in transposing Enforcement Directive on posting of workers* in Eurofound (2016): *Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union*.

4.1.4 Po mnenju Komisije bi morala uvedba pojma „plačila za delo“ prispevati k večji jasnosti glede sestavnih elementov plačila za delo in zmanjšanju sedanjih medsektorskih razlik v obvezni uporabi kolektivnih pogodb. Z uvedbo tega pojma bi morali poleg tega odpraviti negotovost glede višine plače, ki jo je treba zagotoviti napotenim delavcem. Namen predlagane revizije je kodificirati sodno prakso Sodišča EU iz zadeve C-396/13 (Sähköalojen ammattiliitto), s čimer bi se znatno povečala pravna varnost tako za delavce kot za podjetja <sup>(15)</sup>.

4.1.5 Komisija poudarja, da predlog ne bo vplival na pristojnosti in tradicije držav članic pri določanju plač ter da spoštuje močno avtonomno vlogo socialnih partnerjev. V tem smislu je zaskrbljujoče, da Komisija predlaga izbris besedila v sedanji direktivi, ki določa, da so „[minimalne urne postavke opredeljene] z nacionalno zakonodajo in/ali prakso države članice, na katere ozemlje je delavec napoten“. Ta določba je pomembna zaradi upoštevanja različnih nacionalnih sistemov odnosov med delodajalci in delojemalci.

4.1.6 V tej direktivi je pojem plačila za delo opredeljen v skladu z nacionalno zakonodajo, kolektivnimi pogodbami in/ali prakso v državi članici, na ozemlje katere je delavec napoten.

4.1.7 Ta direktiva ne preprečuje uporabe pogojev zaposlitve države gostiteljice ali države izvora napotenega delavca, ki so za delavce ugodnejši, zlasti z uveljavljanjem temeljne pravice delavcev in delodajalcev do pogajanj o kolektivnih pogodbah in sklepanja takih pogodb na ustreznih ravneh ter do kolektivnih ukrepov za zaščito njihovih interesov, vključno s stavko, da bi zaščitili in izboljšali življenjske in delovne pogoje delavcev, med drugim tudi pravico do enake obravnave.

4.1.8 Da bi zagotovili ustrezno izvajanje direktive o izvrševanju, morajo države članice na enotnem spletnem mestu objaviti informacije o pogojih za zaposlitev, ki veljajo za delavce, napotene na njihovo ozemlje. Na ta proces ne sme negativno vplivati noben nov predlog.

4.1.9 Člani EESO so o vprašanju „plačila za delo“ veliko razpravljali in pri tem upoštevali vse posledice tega novega pojma.

4.1.10 Nekateri člani menijo, da je novi pojem edini način za omogočanje enakih delovnih pogojev za napotene in lokalne delavce, odpravo razlik med plačami in zagotavljanje enakih konkurenčnih pogojev za podjetja. Da bi zagotovili učinkovitost načela enakega plačila, je treba spoštovati kolektivne pogodbe, ki se dejansko uporabljajo na določenem delovnem mestu, ne glede na to, ali so univerzalno ali splošno veljavne.

4.1.11 Drugi člani so mnenja, da bi lahko uvedba tega novega pojma zmanjšala pravno gotovost in vplivala na jasnost ter povečala upravna in finančna bremena. V vsaki razpravi o napotitvah bi bilo treba upoštevati dejstvo, da se položaj tujih podjetij razlikuje od položaja domačih podjetij. Tuji ponudnik storitev, ki želi napotiti delavce, krije dodatne stroške, ki izhajajo izključno iz opravljanja storitev v drugi državi članici – dodatne operativne izdatke <sup>(16)</sup> in posredne stroške čezmejnega dela <sup>(17)</sup>.

<sup>(15)</sup> Sodišče je v zadevi C-396/13 (Sähköalojen ammattiliitto) 12. februarja 2015 razsodilo, da „minimalne urne postavke“ ne morejo biti odvisne od proste izbire delodajalca, ki napoti delavce, zgolj zato, da ponudi cenejše stroške dela od stroškov lokalnih delavcev. Sodišče je tudi razsodilo, da je treba dnevnice, ki predstavljajo nadomestilo v primerih, ko se delavce pošlje od doma, tako kot lokalnim delavcem v podobnem položaju v enaki meri izplačati tudi napotenim delavcem. Sodišče Evropske unije zato zavrača trditev, da lahko delodajalec zadevne delavce ne glede na usposobljenost ali delovno dobo uvrsti v najnižji plačni razred.

<sup>(16)</sup> Posredni izdatki: stroški seznanjanja z upravnimi zahtevami in predpisi v drugih državah članicah, npr. postopek obveščanja, prevajanje dokumentov, sodelovanje z inšpekcijskimi organi.

<sup>(17)</sup> Ti posredni stroški čezmejnega dela se lahko povečajo do 32 %. To so uvodni rezultati pilotne študije o stroških dela pri čezmejnih storitvah, ki jo je pripravil dr. Marek Benio z oddelka za javno gospodarstvo in upravljanje na Ekonomski univerzi v Krakovu. Ti rezultati so bili predstavljeni na konferenci opazovalne skupine EESO za trg dela na temo pravičnejše mobilnosti v EU, ki je bila 28. septembra 2016.

#### 4.2 Napotitev, ki traja več kot 24 mesecev

4.2.1 Komisija obravnava trajanje napotitev s predlogom, naj se v primerih, ko pričakovano ali dejansko trajanje napotitve presega 24 mesecev, država članica, na ozemlje katere je delavec napoten, šteje za državo, v kateri delavec običajno opravlja delo. To velja od prvega dne, ko trajanje napotitve dejansko preseže 24 mesecev. Komisija uvaja tudi skupno trajanje obdobja napotitve v primerih zamenjave napotenih delavcev.

4.2.2 Prvotna direktiva ne določa nobenega omejenega obdobja in navaja, da za namene direktive napoteni delavec pomeni delavca, ki za *omejen čas* opravlja delo na ozemlju države članice, ki ni država članica, v kateri običajno dela.

4.2.3 EESO načeloma pozdravlja omejitev trajanja napotitve na področjih uporabe direktive o napotitvi. Dolgotrajne oziroma ponavljajoče se ali celo večletne verižne napotitve so splošna praksa. Vendar pa EESO meni, da omejitev na 24 mesecev v praksi ni primerna in bi jo bilo treba bistveno skrajšati. Povprečno trajanje napotitev v letu 2014 je bilo celo krajše od štirih mesecev (103 dni). Tako tudi pravilo o skupnem trajanju napotitve, ki bi veljalo pri napotitvah, ki trajajo vsaj 6 mesecev, ne bi bilo učinkovito. Obdobje napotitve bi morali omejiti na skupno največ 6 mesecev.

4.2.4 EESO zato poziva k ureditvi, po kateri bi se obdobja trajanja napotitve seštevala od prvega dne. Da ta ureditev ne bi privedla do izmenjavanja napotenih delavcev, je pomembno, da pri tem referenca ostane konkretno delovno mesto. Delodajalce je treba zavezati k preglednosti glede delovnih mest ter k zagotavljanju informacij zaposlenim in pristojnim organom, na primer o številu zaposlenih na delovnem mestu in o trajanju njihove zaposlitve.

4.2.5 EESO pozdravlja pravilo, da v primeru prekoračitve najdaljšega dovoljenega obdobja napotitve načeloma velja pravo države gostiteljice. Vendar meni, da je problematično, da je v uvodno izjavo 8 vključeno sklicevanje na uredbo Rim I („Delavec bo zlasti deležen zaščite in ugodnosti na podlagi uredbe Rim I.“). V skladu s členom 8 uredbe Rim I se za individualne pogodbe o zaposlitvi uporablja pravo, ki ga izbereta pogodbeni stranki.

#### 4.3 Sklepanje pogodb s podizvajalci

4.3.1 Predlog Komisije državam članicam daje možnost, da za delavce v podizvajalski verigi uporabijo enake pogoje kot za glavnega podizvajalca. Te pogoje bi bilo treba v skladu z načelom nediskriminacije uporabljati na enak način tako za nacionalne kot za čezmejne podizvajalce.

4.3.2 Zakoni in drugi predpisi ali kolektivne pogodbe, ki se uporabljajo v državah članicah, se močno razlikujejo; z njimi države zagotovijo, da oddaja naročil podizvajalcem podjetjem ne omogoča izogibanja pravilom, ki zagotavljajo določene pogoje za delo in zaposlitev, ki urejajo plačilo za delo. O tem, koliko držav članic tak sistem že uporablja, ni nobenih podatkov, Komisija pa v svoji oceni učinka ni predstavila nobene podrobne proučitve morebitnih posledic takih pravil.

4.3.3 Da pa bi bil ta del predloga učinkovit v praksi, bi bilo morda priporočljivo vnesti sklicevanje na pravilo o solidarni odgovornosti iz člena 12 direktive o izvrševanju<sup>(18)</sup>, ki bo veljalo za celotno podizvajalsko verigo.

4.3.4 Poleg tega je besedilo „določene pogoje za delo in zaposlitev, ki urejajo plačilo za delo“ nejasno in bo povzročilo pravno negotovost, različne razlage in možna navzkrižja z drugimi deli direktive. Prav tako bi se pojavile težave s primerjavo in mnoge druge povsem praktične težave, kot so dostop do informacij (tudi v povezavi z dolžnostjo vlad, da objavljajo take informacije, kot določa člen 5 Direktive 2014/67/EU) in razpoložljivost kolektivnih pogodb.

4.3.5 Prav tako ni jasno, kako bi Komisija opredelila in uporabljala preskuse nediskriminacije in sorazmernosti za take določbe.

<sup>(18)</sup> Direktiva 2014/67/EU o izvrševanju: člen 12 o odgovornosti podizvajalcev (glej opombo 1).

4.3.6 Poleg tega bo treba uvesti ustrezne določbe za preverjanje dejanskega statusa samozaposlenosti pri podizvajalcih v skladu s standardi držav članic.

#### 4.4 Delo prek agencij za zagotavljanje začasnega dela

4.4.1 Komisija uvaja novo obveznost za države članice, in sicer z novim odstavkom, ki določa pogoje, ki se uporabljajo za delavce iz člena 1(3)(c) direktive, tj. delavce, katerih delo posreduje agencija za zagotavljanje začasnega dela s sedežem v državi članici, ki ni država članica sedeža podjetja uporabnika. Podjetja iz člena 1(3)(c) bodo morala napotenim delavcem zagotoviti pogoje, ki se v skladu s členom 5 Direktive 2008/104/ES o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela <sup>(19)</sup> uporabljajo začasne delavce, katerih delo posredujejo agencije za zagotavljanje začasnega dela s sedežem v državi članici, v kateri se opravlja delo.

4.4.2 EESO meni, da ta nova določba ni potrebna, saj je taka možnost že predvidena v prvotni direktivi o napotitvi delavcev v členu 3(9). Države članice lahko predvidijo, da morajo podjetja iz člena 1(1) delavcem iz člena 1(3)(c) zagotoviti pogoje za delo in zaposlitev, ki se uporabljajo za začasno zaposlene delavce v državi članici, v kateri se izvaja delo. Možnost uporabe Direktive 2008/104/ES je že izkoristila večina držav gostiteljic.

4.4.3 EESO meni, da bi morala Komisija ostati pri sedanjí ureditvi. Upoštevati je treba, da določbe Direktive 2008/104/ES veljajo za razmere v različnih državah članicah, medtem ko se Direktiva 96/71/ES uporablja za čezmejne dejavnosti. To je priznala tudi Komisija v poročilu o uporabi Direktive 2008/104/ES o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela <sup>(20)</sup>.

4.4.4 EESO poudarja, da je člen 5 Direktive 2008/104/ES veliko obsežnejši od člena 3(9) Direktive 96/71/ES in da bi to paradoksalno lahko vodilo do različnih pogojev za napotitev delavcev v skladu s členom 1(3)(a) in (b) ter členom 1(3)(c) veljavne zakonodaje.

#### 5. Dodatni ukrepi

5.1 Komisija bi morala spodbujati države članice, naj Direktivo 2014/67/EU <sup>(21)</sup> prenesejo v svojo zakonodajo, če tega še niso storile, in poskrbeti, da jo bodo vse države članice tudi ustrezno izvajale. Po dveh letih bi morala Komisija oceniti učinek direktive in ugotoviti, ali so sprejeti ukrepi omogočili ustrezno in učinkovito izvajanje in izvrševanje, saj sta to ključna elementa za zaščito pravic napotenih delavcev in zagotavljanje enakih konkurenčnih pogojev za ponudnike storitev.

5.2 Komisija bi morala poskrbeti za podrobno analizo razmer v različnih državah članicah EU, pa tudi za dejanske kvantitativne informacije o napotenih delavcih ter načinih izvajanja in izvrševanja veljavne direktive.

5.3 Razpoložljivost zanesljivih podatkov o napotenih delavcih je osnovni pogoj za učinkovito razpravo o njihovih posebnih značilnostih in potrebi po zaščiti.

5.4 Če želi Komisija zagotoviti pravično konkurenco, bi se morala v naslednjih korakih osredotočiti tudi na boj proti goljufivim praksam in odpravljanje pojava dela v neurejenem delovnem razmerju ali neprijavljenega dela, zlasti v obliki zlorab družb „poštnih nabiralnikov“.

5.5 Komisija bi morala pospešiti ekonomsko in socialno navzgor usmerjeno konvergenco v EU, hkrati pa zagotavljati pravično mobilnost delavcev v okviru čezmejnega opravljanja storitev.

5.6 Posvetovati bi se morala s socialnimi partnerji, priznati njihovo avtonomijo in spoštovati ustrezne kolektivne pogodbe na tem področju.

<sup>(19)</sup> Direktiva 2008/104/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela (UL L 327, 5.12.2008, str. 9).

<sup>(20)</sup> Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o uporabi Direktive 2008/104/ES o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela, COM(2014) 176 final.

<sup>(21)</sup> Glej opombo 1.

5.7 EESO se zavzema za to, da se v okviru revizije pojasni, da direktiva o napotitvi ni zgolj instrument notranjega trga, temveč tudi instrument za zaščito delavcev. Zato je treba razširiti pravno podlago in vanjo vključiti zakonodajo o socialni politiki (člena 153 in 155 PDEU). Z revizijo direktive je treba poleg tega popraviti napačno razlaganje direktive o napotitvi kot najvišjega standarda, ki izhaja iz vrste sodb Sodišča (Laval, Rüffert, Komisija proti Luksemburgu), in jo ponovno vzpostaviti kot minimalni standard.

V Bruslju, 14. decembra 2016

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

---

## PRILOGA

Naslednje nasprotno mnenje, ki je bilo med razpravo zavrnjeno, je prejelo vsaj četrtno glasov:

**Nasprotno mnenje**

**Celotno besedilo mnenja se nadomesti z naslednjim besedilom** (obrazložitev sledi na koncu dokumenta):

**1. Sklepi in priporočila**

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja zavezanost Evropske komisije k prizadevanjem za bolj povezan in pravičnejši enotni trg kot eno od glavnih prednostnih nalog njenega mandata, pa tudi njena prizadevanja, da bi s svojim naložbenim načrtom za Evropo dodatno spodbudila opravljanje čezmejnih storitev.

1.2 Odbor podpira odločitve Evropske komisije o sprejetju Direktive 2014/67/EU o izvrševanju <sup>(1)</sup>, da bi izboljšali enotno razlago in izvajanje Direktive 96/71/ES o napotitvi delavcev <sup>(2)</sup>, ki je kljub temu dobro uravnotežen instrument in zagotavlja tako pravice do opravljanja storitev kot pravice napotenih delavcev.

1.3 Direktiva o izvrševanju in sedANJI predlog za ciljno usmerjeno revizijo direktive o napotitvi delavcev obravnavata različne vidike napotitve delavcev, zato se med seboj ne samo dopolnjujeta, temveč bi lahko pričakovani rezultati izvajanja direktive o izvrševanju zagotovili tudi jasnejšo sliko dejanskega stanja.

1.4 Direktive doslej v zakonodajo še niso prenesle vse države članice. EESO pričakuje, da bo Komisija v poročilu, ki naj bi ga pripravila najpozneje do 18. junija 2019, podala zanesljiv pregled uporabe in izvajanja te direktive. Nekateri člani EESO priporočajo, da se počaka na to poročilo, preden bi predlagali nadaljnje spremembe in dopolnila.

1.5 Nekateri člani EESO menijo, da je uvedba ciljno usmerjene revizije prezgodnja in ni v skladu z načelom boljše ureditve. Takšen pristop bi lahko upočasnil prenos direktive iz leta 2014, saj bodo izvršilni ukrepi pomešani z novimi predlogi.

1.6 EESO meni, da o napotitvah delavcev v Evropi še vedno ni dovolj podatkov, kar bi lahko vzbudilo pomisleke glede načela sorazmernosti – namreč o tem, ali je ocena učinka, priložena načrtovani reviziji, zares odraz dejanskega stanja.

1.7 Če bodo nove spremembe uvedene zgolj na podlagi zelo površne ocene učinka, s premalo podatki in brez upoštevanja različnih ravni gospodarske produktivnosti v EU, bo to povzročilo zgolj nove delitve med državami članicami in ogrozilo prizadevanja Komisije, da bi spodbudila konvergenco, povezovanje in zaupanje v Evropi.

1.8 EESO poudarja, da ni bila upoštevana ekskluzivna vloga socialnih partnerjev, ter se sprašuje, zakaj ni bilo z njimi organizirano ustrezno posvetovanje v skladu s členom 154(2) PDEU.

1.9 Pojem „plačila za delo“ je še vedno bistveni vidik ciljno usmerjene revizije, ki jo predlaga Evropska komisija. Člani EESO tako niso edini, ki so ponovno temeljito preučili možnost „minimalnega plačila“, ki je pojasnjena v sodni praksi, ter nov način izračunavanja plačila za delo. Nekateri člani menijo, da bi bilo mogoče s tem novim pristopom izboljšati pogoje za napotene delavce oziroma jim zagotavljati enake pogoje kot lokalnim delavcem. Nekateri drugi člani pa so nasprotno mnenja, da ta predlog za dejanske poslovne razmere ni primeren, saj ustvarja negotovost ter večja upravna in finančna bremena za podjetja.

<sup>(1)</sup> Direktiva 2014/67/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o izvrševanju Direktive 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev in spremembi Uredbe (EU) št. 1024/2012 o upravnem sodelovanju prek informacijskega sistema za notranji trg (uredba IMI) (UL L 159, 28.5.2014, str. 11).

<sup>(2)</sup> Direktiva 96/71/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 1996 o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev (UL L 18, 21.1.1997).

1.10 EESO meni, da ni treba uvajati strogih pravil glede trajanja obdobja napotitve. Izkušnje kažejo, da izjemno dolge napotitve za evropska podjetja dejansko niso velik problem.

## 2. Evropski politični okvir

2.1 Prosto gibanje delavcev, svoboda ustanavljanja in svoboda opravljanja storitev so temeljna načela Evropske unije.

2.2 Prosto gibanje delavcev je treba razlikovati od svobode opravljanja storitev na podlagi člena 56 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). Prosto gibanje delavcev vsem državljanom zagotavlja pravico do prostega gibanja v drugo državo članico, da tam delajo in prebivajo v ta namen, ter jih štiti pred diskriminacijo glede zaposlovanja, plačila in drugih delovnih pogojev v primerjavi z državljani navedene države članice.

2.3 Svoboda opravljanja storitev pa daje podjetjem pravico do opravljanja storitev v drugi državi članici. V ta namen lahko začasno napotijo svoje delavce v drugo državo članico na opravljanje dela, potrebnega za izvajanje storitev.

2.4 Evropski parlament in Svet Evropske unije sta 16. decembra 1996 sprejela **Direktivo 96/71/ES** o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev <sup>(3)</sup>.

2.5 Cilj te direktive je usklajevanje uveljavljanja svobode opravljanja čezmejnih storitev na podlagi člena 56 PDEU in ustreznega varstva pravic delavcev, ki so v ta namen začasno napoteni na delo v tujino.

2.6 Oktobra 2010 je Komisija v sporočilu z naslovom K aktu za enotni trg – Za visokokonkurenčno socialno tržno gospodarstvo – 50 predlogov za izboljšanje skupnega dela, poslovanja in izmenjav <sup>(4)</sup> podala predloga, namenjena povrnitvi zaupanja in podpore javnosti, in sicer o ravnovesju med temeljnimi socialnimi pravicami in ekonomskimi svoboščinami ter o napotitvi delavcev.

2.7 Evropski socialni partnerji so marca 2010 predstavili poročilo <sup>(5)</sup> o posledicah sodb Sodišča EU, ki je razkrilo, da so med njimi velika razhajanja. BusinessEurope je nasprotoval reviziji direktive (vendar je priznal potrebo po razjasnitvi nekaterih vidikov v zvezi z izvrševanjem), ETUC pa je želel, da se temeljito spremeni.

2.8 Decembra 2012 je Komisija objavila predlog o izvrševanju Direktive 96/71/ES. **Direktiva o izvrševanju** <sup>(6)</sup> določa skupni okvir ustreznih določb, ukrepov in nadzornih mehanizmov, potrebnih za boljše in enotnejše praktično izvajanje, uporabo in izvrševanje Direktive 96/71/ES, vključno z ukrepi za preprečevanje in kaznovanje kakršnega koli izogibanja veljavnim predpisom in njihove zlorabe. Hkrati zagotavlja jamstva za varstvo pravic napotenih delavcev in odpravo neupravičenih ovir za prosto opravljanje storitev.

2.9 Rok za prenos direktive o izvrševanju je bil 18. junij 2016 in Komisija naj bi najpozneje do 18. junija 2019 Evropskemu parlamentu, Svetu in EESO predstavila poročilo o njeni uporabi in izvajanju ter po potrebi predlagala spremembe in dopolnitve. Evropska komisija bo v svojem pregledu po posvetovanju z državami članicami in evropskimi socialnimi partnerji presodila, ali so vsi uvedeni in uporabljeni ukrepi ustrezni in primerni, vključno z razpoložljivimi podatki v zvezi z napotitvijo.

<sup>(3)</sup> Glej opombo 2.

<sup>(4)</sup> COM(2010) 608 final/2.

<sup>(5)</sup> Besedilo poročila je bilo predstavljeno na konferenci o napotitvi delavcev in pravicah delavcev, ki jo je špansko predsedstvo Sveta EU organiziralo 23. marca 2010 v Oviedu. Razprave so spet pokazale, da so mnenja deležnikov deljena.

<sup>(6)</sup> Glej opombo 1.

### 3. Predlog za ciljno usmerjeno revizijo direktive o napotitvi delavcev

3.1 Najnovejši razpoložljivi podatki kažejo, da je bilo leta 2014 v EU na delo napotenih več kot 1,9 milijona delavcev, kar je 0,7 % <sup>(7)</sup> celotne delovne sile v EU. To je 10,3 % več kot leta 2013 in 44,4 % več kot leta 2010. Ti statistični podatki temeljijo na številu obrazcev A1, ki so jih izdali nacionalni organi za socialno varnost; število neprijavljenih dejansko napotenih delavcev ni znano.

3.2 Direktiva o napotitvi delavcev iz leta 1996 določa regulativni okvir EU za vzpostavitev ustreznega in pravičnega ravnovesja med cilji spodbujanja in olajševanja čezmejnega opravljanja storitev, zagotavljanja zaščite napotenim delavcem in zagotavljanja enakih konkurenčnih pogojev za tuje in domače tekmece.

3.3 Komisija je zdaj predložila predlog za ciljno usmerjeno revizijo te direktive, da bi se odpravile nepoštenе prakse <sup>(8)</sup> in spodbujalo načelo, da mora biti enako delo na istem mestu plačano na enak način.

3.4 Predlog je bil objavljen, preden se je iztekel rok za prenos direktive o izvrševanju iz leta 2014 in preden je bila lahko opravljena ocena njenega izvajanja. Večina izzivov v zvezi z napotitvijo delavcev je še vedno povezana s slabim izvrševanjem in pomanjkanjem nadzora v državah članicah.

3.5 Predlog je bil objavljen tudi brez predhodnega posvetovanja z evropskimi socialnimi partnerji, ki so Komisiji poslali skupno pismo, v katerem so jo pozvali k ustreznemu posvetovanju v skladu s členom 154(2) PDEU. „Komisiji pišemo, da bi jo pozvali, naj si vzame potreben čas za ustrezno posvetovanje s socialnimi partnerji, preden bo objavila svoj predlog <sup>(9)</sup>.“

3.6 Objava predloga Komisije je spodbudila različna stališča in razdelila države članice, socialne partnerje in tudi gospodarske družbe. Predlagana direktiva ne bi smela ogroziti konkurenčnosti ali ustvariti novih ovir za ponudnike čezmejnih storitev.

3.7 Štirinajst domov nacionalnih parlamentov je v skladu s Protokolom št. 2 k Pogodbama <sup>(10)</sup> Komisiji poslalo utemeljena mnenja, da njen predlog za revizijo direktive o napotitvi delavcev ne spoštuje načela subsidiarnosti, ter tako sprožilo postopek rumenega kartona. Komisija je 20. julija po preverjanju subsidiarnosti sklenila <sup>(11)</sup>, da je predlog za ciljno usmerjeno revizijo Direktive 96/71/ES skladen z načelom subsidiarnosti iz člena 5(3) PEU in da umik ali sprememba tega predloga nista potrebna. Komisija je zato predlog ohranila.

3.8 Del poslovne skupnosti je mnenja, da predlog nasprotuje načelu sorazmernosti. Nekatera podjetja menijo, da bodo predlagane spremembe povzročile pravno negotovost in dodatna upravna bremena. Revizija bo morda vplivala zlasti na podjetja v državah članicah z nižjimi plačili, ki nameravajo opravljati čezmejne storitve na enotnem trgu, kar je v nasprotju z namenom in prizadevanji, da bi okrepili postopek konvergence v EU.

3.9 Drugi, vključno s sindikati, menijo, da bi predlagana revizija in zlasti načelo enakega plačila za enako delo na istem mestu zagotovila enake konkurenčne pogoje za podjetja in več enakih pravic za delavce v EU.

<sup>(7)</sup> Upoštevati je treba dejstvo, da se stanje od države do države razlikuje in da je 0,7 % zgolj povprečje. Realni delež je od 0,5–3,6 %, pa tudi posledice za posamezne države članice se razlikujejo.

<sup>(8)</sup> Mnenje EESO o pravičnejši mobilnosti v EU, sprejeto 27. aprila 2016 (UL C 264, 20.7.2016, str. 11).

<sup>(9)</sup> Skupno pismo evropskih socialnih partnerjev (ETUC, BusinessEurope, UEAPME, CEEP) predsedniku Junckerju z dne 2. marca 2016.

<sup>(10)</sup> Protokol št. 2 k Pogodbama o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti.

<sup>(11)</sup> Glej Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in nacionalnim parlamentom o predlogu za direktivo o spremembi direktive o napotitvi delavcev – pregled v zvezi z upoštevanjem načela subsidiarnosti v skladu s Protokolom št. 2, COM(2016) 505 final z dne 20. julija 2016.

3.10 Predlogu Komisije je bila priložena ocena učinka<sup>(12)</sup>, v kateri je navedeno, da bodo imeli predlagani ukrepi za uporabo revidirane direktive različen učinek na različne države članice, sektorje in podjetja, ter je ugotovljeno, da je veliko pomanjkanje podatkov o napotitvi delavcev še vedno aktualen problem.

3.11 Primerljivi podatki temeljijo na prenosnih dokumentih A1, v katere morajo družbe, ki napotijo delavce v določeno državo, vnesti podrobne informacije. Točnosti informacij v prenosnih dokumentih A1 zaradi pomanjkanja uradnega nadzora s strani organov v državah, iz katerih so bili delavci napoteni, ni mogoče zagotoviti. Zato so podatki, predstavljeni v oceni učinka, zgolj ocena dejanskega števila opravljenih napotitev, in ne izražajo natančno dejanskega stanja.

3.12 Leta 2010 je Eurofound objavil poročilo o napotnih delavcih v Evropski uniji (Posted workers in the European Union)<sup>(13)</sup>, v katerem je obravnavan ta pojav v državah članicah EU in na Norveškem. V njem so opredeljeni razpoložljivi viri informacij o številu napotitev in navedene številke za države, za katere so ti podatki na voljo. Raziskava Eurofounda kaže na pomanjkanje podatkov o skupnem številu in značilnostih napotitev delavcev v EU.

3.13 Poročilu Eurofounda sta sledili še dve nedavni raziskavi v zvezi s pravičnejšo mobilnostjo na trgu dela: Brief analysis of the EU Member States transposition of the „Enforcement“ Directive 2014/67 improving enforcement of Directive 96/71 on the Posting of workers (Kratka analiza prenosa direktive o izvrševanju (Direktive 2014/67/EU) o boljšem izvrševanju Direktive 96/71/ES o napotitvi delavcev) in Fraudulent forms of contracting work and self-employment (Oblike sklepanja delovnih pogodb s prevaro in samozaposlitev)<sup>(14)</sup>.

#### 4. Glavne spremembe v predlagani reviziji Direktive 96/71/ES

##### 4.1 Plačilo za delo

4.1.1 Komisija predlaga, da se pojem „minimalnih urnih postavk“ nadomesti s pojmom „plačila za delo“. V skladu s predlogom Komisije plačilo za delo zajema vse elemente plačila za delo, ki so obvezni v državi članici gostiteljici.

4.1.2 Komisija je s predlogom odgovorila na številne pozive k ukrepanju, da bi odpravili vzroke za razlike v plačah. Po podatkih Komisije se za lokalne delavce uporabljajo drugačni pogoji kot za napotene delavce. Glede na oceno učinka, priloženo predlogu, so po ocenah razlike med plačami napotnih in lokalnih delavcev od 10 do 50-odstotne, odvisno od države in sektorja. Različna pravila za plačilo izkrivljajo konkurenco med podjetji. Pojem „minimalnih urnih postavk“ ni enak obveznim pravilom, ki veljajo za lokalne delavce.

4.1.3 Po mnenju Komisije lahko pojem „plačila za delo“ torej bolje prispeva k zagotavljanju enakih konkurenčnih pogojev na enotnem trgu storitev. Pojem „plačila za delo“ zajema vse elemente plačila lokalnim delavcem, če so ti določeni z zakonom ali v kolektivnih pogodbah, ki na splošno veljajo za vsa podobna podjetja na posameznem geografskem območju in poklicu ali panogi, ali v kolektivnih pogodbah, ki so jih sklenile najbolj reprezentativne organizacije delodajalcev in delavcev na nacionalni ravni in se uporabljajo na ozemlju celotne države. „Plačilo za delo“ bi lahko vključevalo nekatere elemente, ki niso zajeti v pojmu „minimalnih urnih postavk“, kot so dodatek za delovno dobo, dodatki in nadomestila za umazano, težko ali nevarno delo, nagrade za kakovost, 13. plača, potni stroški in boni za prehrano, čeprav je večina držav članic nekatere od naštetih elementov že vključila v „minimalne urne postavke“.

4.1.4 Po mnenju Komisije bi morala uvedba pojma „plačila za delo“ prispevati k večji jasnosti glede sestavnih elementov plačila za delo in zmanjšanju sedanjih medsektorskih razlik v obvezni uporabi kolektivnih pogodb.

<sup>(12)</sup> Ocena učinka, priložena dokumentu Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev, SWD(2016) 52 final z dne 8. marca 2016.

<sup>(13)</sup> Poročilo Eurofounda o napotnih delavcih v Evropski uniji (Posted workers in the European Union), Roberto Pedersini in Massimo Pallini, objavljeno leta 2010.

<sup>(14)</sup> Predhodne ugotovitve iz obeh raziskovalnih projektov so bile predstavljene na konferenci opazovalne skupine EESO za trg dela na temo pravičnejše mobilnosti v EU, ki je bila 28. septembra 2016.

4.1.5 Toda tudi pojem „plačila za delo“ je nenatančen in omogoča različne razlage, kar bo povzročilo pravno negotovost. Pojem „minimalnih urnih postavk“ sicer vzbuja številne dvome, vendar pa je natančnejši in ga je lažje opredeliti.

4.1.6 Komisija poudarja, da predlog ne bo vplival na pristojnosti in tradicije držav članic pri določanju plač ter da spoštuje močno avtonomno vlogo socialnih partnerjev. V tem smislu je zaskrbljujoče, da Komisija predlaga izbris besedila v sedanji direktivi, ki določa, da so „[minimalne urne postavke opredeljene] z nacionalno zakonodajo in/ali prakso države članice, na katere ozemlje je delavec napoten“. Ta določba je pomembna zaradi upoštevanja različnih nacionalnih sistemov odnosov med delodajalci in delojemalci.

4.1.7 V tej direktivi je pojem plačila za delo opredeljen v skladu z nacionalno zakonodajo in/ali prakso v državi članici, na ozemlje katere je delavec napoten.

4.1.8 Ta direktiva ne preprečuje uporabe pogojev zaposlitve države gostiteljice ali države izvora napotenega delavca, ki so za delavce ugodnejši, zlasti z izvajanjem temeljne pravice delavcev in delodajalcev do pogajanj o kolektivnih pogodbah in sklepanja takih pogodb na ustreznih ravneh ter do kolektivnih ukrepov za zaščito njihovih interesov, vključno s stavko, da bi zaščitili in izboljšali življenjske in delovne pogoje delavcev, med drugim tudi pravico do enake obravnave.

4.1.9 Da bi zagotovili ustrezno izvajanje direktive o izvrševanju, morajo države članice na enotnem spletnem mestu objaviti informacije o pogojih za zaposlitev, ki veljajo za delavce, napotene na njihovo ozemlje. Države članice bi lahko z vzpostavitvijo enotnega spletnega mesta odlašale, ker se bodo veljavni pogoji verjetno spremenili. Na ta proces ne sme negativno vplivati noben nov predlog.

4.1.10 Člani EESO so o vprašanju „plačila za delo“ veliko razpravljali in pri tem upoštevali vse posledice tega novega pojma.

4.1.11 Nekateri člani menijo, da je novi pojem edini način za omogočanje enakih delovnih pogojev za napotene in lokalne delavce, odpravo razlik med plačami in zagotavljanje enakih konkurenčnih pogojev za podjetja.

4.1.12 Drugi člani so mnenja, da bi lahko uvedba tega novega pojma zmanjšala pravno gotovost in vplivala na jasnost ter povečala upravna in finančna bremena. V vsaki razpravi o napotitvah bi bilo treba upoštevati dejstvo, da se položaj tujih podjetij razlikuje od položaja domačih podjetij. Tuji ponudnik storitev, ki želi napotiti delavce, krije dodatne stroške, ki izhajajo izključno iz opravljanja storitev v drugi državi članici – dodatne operativne izdatke <sup>(15)</sup> in posredne stroške čezmejnega dela <sup>(16)</sup>.

4.1.13 Kar zadeva razširitev obsega uporabe splošno veljavnih kolektivnih pogodb na vse sektorje, EESO priporoča, naj se ponovno prouči, ali je treba višje standardov zaposlitve za napotene delavce samodejno razširiti tudi na tiste sektorje, kjer večje težave z napotitvami niso bile zabeležene.

## 4.2 Napotitev, ki traja več kot 24 mesecev

4.2.1 Komisija obravnava trajanje napotitev s predlogom, naj se v primerih, ko pričakovano ali dejansko trajanje napotitve presega 24 mesecev, država članica, na ozemlje katere je delavec napoten, šteje za državo, v kateri delavec običajno opravlja delo. To velja od prvega dne, ko trajanje napotitve dejansko preseže 24 mesecev. Komisija uvaža tudi skupno trajanje obdobj napotitve v primerih zamenjave napotenih delavcev.

<sup>(15)</sup> Posredni izdatki: stroški seznanjanja z upravnimi zahtevami in predpisi v drugih državah članicah, npr. postopek obveščanja, prevajanje dokumentov, sodelovanje z inšpekcijskimi organi.

<sup>(16)</sup> Ti posredni stroški čezmejnega dela se lahko povečajo do 32 %. Na voljo je nekaj predhodnih rezultatov pilotne študije o stroških dela pri čezmejnih storitvah, ki jo je izdelal oddelek za javno gospodarstvo in upravljanje na Ekonomski univerzi v Krakovu. Ti rezultati so bili predstavljeni na konferenci opazovalne skupine EESO za trg dela na temo pravičnejše mobilnosti v EU, ki je bila 28. septembra 2016.

4.2.2 Prvotna direktiva ne določa nobenega omejenega obdobja in navaja, da za namene direktive napoteni delavec pomeni delavca, ki za omejen čas opravlja delo na ozemlju države članice, ki ni država članica, v kateri običajno dela.

4.2.3 Da bi se izognili nejasnim primerom, v katerih je težko določiti, ali gre za napotitev v smislu direktive o napotitvi delavcev, je v členu 3(1) in (2) direktive o izvrševanju naveden neizčrpen seznam kvalitativnih meril, ki opisujejo tako začasno naravo pojma napotitev v okviru opravljanja storitev kot tudi obstoj dejanske povezave med delodajalcem in državo članico pošiljateljico.

4.2.4 Ena glavnih utemeljitev je bila, da niti PDEU niti Uredba (ES) št. 593/2008 o pravu, ki se uporablja za pogodbeno obligacijska razmerja (Rim I) <sup>(17)</sup>, ne vključujeta podlage za sprejetje obdobja 24 mesecev kot referenčnega obdobja za določanje države, v kateri delavec običajno dela. Poleg tega ni primerno, da se uporaba uredbe spreminja z direktivo ali da se izrazi, ki se uporabljajo v uredbi Rim I, za namene direktive o napotitvi delavcev drugače opredeljujejo. Glede na pojasnila, ki jih je pravna služba Evropske komisije navedla v svojem mnenju, „(novi člen 2a) ne vpliva na pravico podjetij, ki napotijo delavce na ozemlje druge države članice, da se sklicujejo na svobodo opravljanja storitev tudi v primerih, ko napotitev traja več kot 24 mesecev. Namen je zgolj zagotoviti pravno varnost pri uporabi uredbe Rim I v posebni situaciji, ne da bi to uredbo kakor koli spremenili.“ <sup>(18)</sup>

4.2.5 EESO ne podpira določitve takega omejenega časovnega obdobja. To je v nasprotju z naravo napotitve delavcev in namenom direktive. Povprečno trajanje napotitve v EU je 103 dni <sup>(19)</sup> (le 4–5 % vseh napotitev je daljših od 12 mesecev <sup>(20)</sup>). Nobenih dokazov ni, da so obdobja napotitve, ki trajajo več kot dve leti, razširjena in problematična praksa, s katero se zlorabljajo pravila o napotitvi delavcev.

4.2.6 Ravno nasprotno, uvedba izraza „pričakovano trajanje napotitve“ in določanje pravil za zamenjavo delavcev bi lahko povzročila negotovost in neenako uporabo pravil o napotitvi delavcev. Zlasti v gradbenem sektorju bo težko opredeliti pričakovano „trajanje opravljanja dela“, inšpekcijski organi pa ga bodo težko dokazovali.

4.2.7 Sedanja opredelitev je zadostna, vsakršno določanje omejenega časovnega obdobja za napotitev delavcev pa je v nasprotju z načelom preverjanja dejanskih in utemeljenih napotitev. Poleg tega je Sodišče EU večkrat potrdilo, da je treba izraz „začasen“ proučiti za vsak primer posebej.

4.2.8 Komisija trdi, da bo s to spremembo direktiva o napotitvi delavcev uskladila s pravili socialne varnosti, ki jih določa Uredba (ES) št. 883/2004 <sup>(21)</sup>. Toda ta uredba državam članicam daje možnost, da z dvostranskimi sporazumi podaljšajo začetno dveletno obdobje, v katerem se prispevki za socialno varnost plačujejo v državi izvora. V predlogu Komisije o reviziji direktive o napotitvi delavcev je predvideno, da bi bilo treba v primeru, ko pričakovano ali dejansko trajanje napotitve preseže 24 mesecev, od prvega dne napotitve uporabljati vse delovne pogoje države gostiteljice. To je nepotrebno in nedosledno.

#### 4.3 Sklepanje pogodb s podizvajalci

4.3.1 Predlog Komisije državam članicam daje možnost, da za delavce v podizvajalski verigi uporabijo enake pogoje kot za glavnega podizvajalca. Te pogoje bi bilo treba v skladu z načelom nediskriminacije uporabljati na enak način tako za nacionalne kot za čezmejne podizvajalce.

<sup>(17)</sup> Uredba (ES) št. 593/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. junija 2008 o pravu, ki se uporablja za pogodbeno obligacijska razmerja (Rim I) (UL L 177, 4.7.2008, str. 6).

<sup>(18)</sup> Mnenje pravne službe Evropske komisije: medinstitucionalna zadeva 2016/0070 (COD) z dne 28. maja 2016.

<sup>(19)</sup> Delovni dokument služb Komisije SWD (2016) 52 final, str. 39, J. Paolet in F. De Wispelaere, *Posting of Workers* (Napotitev delavcev). Poročilo o prenosnem dokumentu A1, izdanem v letu 2014, december 2015.

<sup>(20)</sup> Delovni dokument služb Komisije SWD (2016) 52 final, str. 39, L&R Sozialforschung, *Entwicklungen im Bereich des Lohndumpings* (Razvoj dogodkov v zvezi s plačnim dumpingom), maj 2014.

<sup>(21)</sup> Uredba (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL L 166, 30.4.2004, str. 1).

4.3.2 Zakoni in drugi predpisi ali kolektivne pogodbe, ki se uporabljajo v državah članicah, se močno razlikujejo; z njimi države zagotovijo, da oddaja naročil podizvajalcem podjetjem ne omogoča izogibanja pravilom, ki zagotavljajo določene pogoje za delo in zaposlitev, ki urejajo plačilo za delo. O tem, koliko držav članic tak sistem že uporablja, ni nobenih podatkov. Komisija pa v svoji oceni učinka ni predstavila nobene podrobne proučitve morebitnih posledic takih pravil.

4.3.3 Da pa bi bil ta del predloga učinkovit v praksi, bi bilo morda priporočljivo vnesti sklicevanje na pravilo o solidarni odgovornosti iz člena 12 direktive o izvrševanju<sup>(22)</sup>, ki bo veljalo za celotno podizvajalsko verigo.

4.3.4 Poleg tega je besedilo „določene pogoje za delo in zaposlitev, ki urejajo plačilo za delo“ nejasno in bo povzročilo pravno negotovost, različne razlage in možna navzkrižja z drugimi deli direktive. Prav tako bi se pojavile težave s primerjavo in mnoge druge povsem praktične težave, kot so dostop do informacij (tudi v povezavi z dolžnostjo vlad, da objavljajo take informacije, kot določa člen 5 Direktive 2014/67/EU) in razpoložljivost kolektivnih pogodb.

4.3.5 Prav tako ni jasno, kako bi Komisija opredelila in uporabljala preskuse nediskriminacije in sorazmernosti za take določbe.

4.3.6 Poleg tega bo treba uvesti ustrezne določbe za preverjanje dejanskega statusa samozaposlenosti pri podizvajalcih v skladu s standardi držav članic.

#### 4.4 Delo prek agencij za zagotavljanje začasnega dela

4.4.1 Komisija uvaja novo obveznost za države članice, in sicer z novim odstavkom, ki določa pogoje, ki se uporabljajo za delavce iz člena 1(3)(c) direktive, tj. delavce, katerih delo posreduje agencija za zagotavljanje začasnega dela s sedežem v državi članici, ki ni država članica sedeža podjetja uporabnika. Podjetja iz člena 1(3)(c) bodo morala napotenim delavcem zagotoviti pogoje, ki se v skladu s členom 5 Direktive 2008/104/ES o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela<sup>(23)</sup> uporabljajo začasne delavce, katerih delo posredujejo agencije za zagotavljanje začasnega dela s sedežem v državi članici, v kateri se opravlja delo.

4.4.2 EESO meni, da ta nova določba ni potrebna, saj je taka možnost že predvidena v prvotni direktivi o napotitvi delavcev v členu 3(9). Države članice lahko predvidijo, da morajo podjetja iz člena 1(1) delavcem iz člena 1(3)(c) z jamčiti pogoje za delo in zaposlitev, ki se uporabljajo za začasno zaposlene delavce v državi članici, v kateri se izvaja delo. Možnost uporabe Direktive 2008/104/ES je že izkoristila večina držav gostiteljic.

4.4.3 EESO meni, da bi morala Komisija ostati pri sedanjih ureditvi. Upoštevati je treba, da določbe Direktive 2008/104/ES veljajo za razmere v različnih državah članicah, medtem ko se Direktiva 96/71/ES uporablja za čezmejne dejavnosti. To je priznala tudi Komisija v poročilu o uporabi Direktive 2008/104/ES o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela<sup>(24)</sup>.

4.4.4 EESO poudarja, da je člen 5 Direktive 2008/104/ES veliko obsežnejši od člena 3(9) Direktive 96/71/ES in da bi to paradoksalno lahko vodilo do različnih pogojev za napotitev delavcev v skladu s členom 1(3)(a) in (b) ter členom 1(3)(c) veljavne zakonodaje.

#### 5. Na kaj bi se morala osredotočiti Evropska komisija

5.1 Komisija bi morala spodbujati države članice, naj direktivo o izvrševanju<sup>(25)</sup> prenesejo v svojo zakonodajo, če tega še niso storile, in poskrbeti, da jo bodo vse države članice tudi ustrezno izvajale. Po dveh letih bi morala Komisija oceniti učinek direktive in ugotoviti, ali so sprejeti ukrepi omogočili ustrezno in učinkovito izvajanje in izvrševanje, saj sta to ključna elementa za zaščito pravic napotenih delavcev in zagotavljanje enakih konkurenčnih pogojev za ponudnike storitev.

<sup>(22)</sup> Direktiva 2014/67/EU o izvrševanju: člen 12 o odgovornosti podizvajalcev (glej opombo 1).

<sup>(23)</sup> Direktiva 2008/104/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela (UL L 327, 5.12.2008, str. 9).

<sup>(24)</sup> Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o uporabi Direktive 2008/104/ES o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela, COM(2014) 176 final.

<sup>(25)</sup> Glej opombo 1.

5.2 Komisija bi morala poskrbeti za podrobno analizo razmer v različnih državah članicah EU, pa tudi za dejanske kvantitativne informacije o napotenih delavcih ter načinih izvajanja in izvrševanja veljavne direktive.

5.3 Razpoložljivost zanesljivih podatkov o napotenih delavcih je osnovni pogoj za učinkovito razpravo o njihovih posebnih značilnostih in potrebi po zaščiti.

5.4 Če želi Komisija zagotoviti pravično konkurenco, bi se morala v naslednjih korakih osredotočiti na boj proti goljufivim praksam in odpravljanje pojava nezakonitega dela, zlasti v obliki zlorab družb „poštnih nabiralnikov“.

5.5 Komisija bi morala pospešiti ekonomsko in socialno konvergenco v EU, hkrati pa zagotavljati pravično mobilnost delavcev v okviru čezmejnega opravljanja storitev.

5.6 Uvedba novega pojma, kot je „plačilo za delo“, lahko privede do vprašanj držav članic v Svetu in podjetij pri javnem posvetovanju. Komisija bi morala opraviti poglobljeno socialno-ekonomsko analizo posledic za potrošnike in podjetja ter na splošno za konkurenčnost in zaposlovanje v EU.

5.7 Posvetovati bi se morala s socialnimi partnerji, priznati njihovo avtonomijo in spoštovati ustrezne kolektivne pogodbe na tem področju.

### **Obrazložitev**

S tem amandmajem se skuša predlagati uravnotežen pristop k temu predlogu Komisije, ki je spodbudil različna stališča tako med državami članicami kot socialnimi partnerji in podjetji. Cilj tega amandmaja je ustrezno, zanesljivo in uravnoteženo upoštevati ta različna mnenja, hkrati pa naj bi bile predstavljene tudi točke, s katerimi soglašajo vse strani. V tem amandmaju, ki ustreza besedilu, ki sta ga poročevalki predložili strokovni skupini SOC po tretji seji študijske skupine, je to ravnotežje med različnimi stališči predstavljeno bolje kot v besedilu, ki ga je spremenila in sprejela strokovna skupina.

### **Rezultat glasovanja**

Za: 94

Proti: 175

Vzdržani: 23

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (prenovitev)**

(COM(2016) 465 final)

**Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite ter spremembi Direktive Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas**

(COM(2016) 466 final)

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

(COM(2016) 467 final)

(2017/C 075/16)

Poročevalec: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Soporočevalec: **Cristian PÎRVULESCU**

|                                               |                                                                     |
|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| Zaprosilo                                     | Svet Evropske unije, 7. 9. 2016<br>Evropski parlament, 12. 9. 2016  |
| Pravna podlaga                                | člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije                         |
| Pristojnost                                   | strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo |
| Datum sprejetja mnenja strokovne skupine      | 22. 11. 2016                                                        |
| Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju | 14. 12. 2016                                                        |
| Plenarno zasedanje št.                        | 521                                                                 |
| Rezultat glasovanja<br>(za/proti/vzdržani)    | 211/2/5                                                             |

## **1. Sklepi in priporočila**

### **1.1 Splošni sklepi in priporočila**

1.1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) meni, da so pravična, učinkovita in uspešna reforma skupnega evropskega azilnega sistema, vzpostavitev dejanskega skupnega postopka, ki je zanesljiv, prožen in učinkovit, ter izboljšanje pravičnih in zakonitih načinov vstopanja v Evropsko unijo nujni z vidika spoštovanja človekovih pravic preganjanih ljudi.

1.1.2 Prav tako je treba opozoriti, da je v členu 2 PEU izrecno navedeno, da Unija temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin. Te vrednote bi morale biti skupne vsem državam članicam v družbi, v kateri vladajo pluralizem, nediskriminacija, strpnost, pravičnost, solidarnost ter enakost žensk in moških.

1.1.3 V členu 78 PDEU je poleg tega navedeno, da EU oblikuje skupno politiko o azilu: v tem smislu bi bilo treba predlagati resnični skupni in obvezni sistem za vse države članice, s katerim bi uskladili vse nacionalne zakonodaje ali – če to ni mogoče – vsaj uvedli skupni sistem za medsebojno priznavanje odločb o azilu med vsemi državami članicami EU, kar bi omogočilo resnični skupni evropski azilni sistem. V nasprotnem primeru se ne bo mogoče izogniti t. i. sekundarnim gibanjem, pri katerih prosilci za mednarodno zaščito iščejo države z najbolj ugodnimi pogoji v EU.

1.1.4 Treba je opozoriti, da je v EU-28 približno 510 milijonov prebivalcev in da bi v skladu s predlogi, ki jih je Evropska komisija pripravila jeseni 2015, v EU preselili približno 160 000 ljudi, ki potrebujejo mednarodno zaščito, kar je približno 0,03 % celotnega prebivalstva EU; druge države, ki niso članice EU, so sprejele milijone prosilcev za mednarodno zaščito.

1.1.5 EESO vsekakor pozdravlja izboljšave sistema, kot so pojasnitev pravic in obveznosti glede dostopa do postopka, zamenjava pojma ranljivosti s pojmom posebnih potreb in določitev jasnih meril za njuno ocenjevanje ter uvedba boljših jamstev za mladoletnike in razširitev pojma družine.

1.1.6 EESO izraža zaskrbljenost zaradi omejevanja temeljnih pravic, kot so omejitev prostega gibanja ter pravice mladoletnikov do izobraževanja, uporaba postopka za mladoletnike brez spremstva na meji, možnost, da se pri analizi pojmov varne države ne uporablja pristop po meri, omejitev jamstev za naknadne prošnje in pospešene postopke, samodejni pregled statusa zaščite in kaznovalni pristop pri omejitvah glede pogojev za sprejem.

1.1.7 EESO priporoča standardizacijo statusov zaščite ter odpravo razlikovanja med statusom begunca in statusom subsidiarne zaščite, kar zadeva obdobje veljavnosti dovoljenja za prebivanje, njegovo podaljšanje in omejitev socialne pomoči za upravičence do subsidiarne zaščite.

## 1.2 **Priporočila glede predloga uredbe o pogojih za azil**

1.2.1 EESO priporoča vključitev meril UNHCR o ocenjevanju možnosti azila znotraj meja („alternativa notranjega leta“), ali povedano drugače, analizo primernosti in analizo razumnosti, kar izrecno izključuje uporabo člena 8, če osebo preganja država.

1.2.2 Breme dokazovanja si morata v skladu s sodno prakso Sodišča Evropske unije deliti prosilec in organ za presojo; slednji mora namreč dejavno sodelovati s prosilcem.

1.2.3 EESO priporoča, da se pri ocenjevanju razlogov za izključitev iz statusa begunca in restriktivno uporabo teh določb uvede presoja sorazmernosti ter črta odstavek 6 člena 12 uredbe o pogojih za azil, s čimer bi se izognili samodejni uporabi razlogov za izključitev, v katerih niso upoštevane posebne okoliščine prosilca.

1.2.4 V postopkih za pregled statusov mednarodne zaščite bi bilo treba preučiti vsak primer posebej, pri tem pa upoštevati specifične okoliščine in priznati vsa procesna jamstva, ki se za take postopke ne morejo uporabljati samodejno.

1.2.5 Vsak nov postopek preverjanja statusa begunca bo pomenil dodatno upravno obremenitev in nove diskrecijske pravice. Upravne službe v določeni državi lahko hitro postanejo preobremenjene zaradi velikega števila beguncev ter začnejo sprejemati prenatrpane in morda tudi samovoljne odločitve. Zato morajo imeti ustrezni organi dovolj usposobljenega osebja za izvajanje pregledov in preverjanje statusa begunca.

1.2.6 Treba je razlikovati med prenehanjem statusa zaščite, izključitvijo iz njega, odvzemom, nepodaljšanjem in koncem statusa zaščite, pri čemer se je treba izogniti ponavljanju in nejasnosti glede dejanskih okoliščin, na katerih temeljijo posamezni primeri, ter določiti restriktivna merila za njihovo uporabo.

1.2.7 Odpraviti bi bilo treba omejitev svobode gibanja osebam, ki jim je bila v državi članici priznana mednarodna zaščita, saj je to v nasprotju s členom 26 Ženevske konvencije.

1.2.8 Iz uredbe o pogojih za azil, ki spreminja direktivo o rezidentih za daljši čas, bi bilo treba črtati člen 44 o ponovnem začetku štetja petletnega obdobja prebivanja, če se oseba, ki ji je država članica priznala mednarodno zaščito, nezakonito nahaja zunaj te države; to je namreč v nasprotju s ciljem evropske agende o migracijah iz maja 2015.

### 1.3 *Priporočila glede predloga uredbe o skupnem postopku*

1.3.1 EESO ponovno opozarja, da določitev pravil v obliki uredb ne sme povzročiti znižanja standardov zaščite zaradi uvedbe restriktivnih meril za upravičenost ter omejitve pravic in procesnih jamstev.

1.3.2 EESO priporoča odpravo samodejne uporabe pojmov varne tretje države, prve države azila in varne izvirne države ter omejevanja rokov, kakor tudi uvedbo zagotovila, da pritožbe prosilcev samodejno zadržijo izvršitev.

1.3.3 Treba bi bilo povečati jamstva za oceno vsakega primera posebej, ki bo v primeru omejevanja svobode ali pridržanja temeljila na merilih sorazmernosti, nujnosti in izjemnih okoliščin.

1.3.4 Ravno tako bi bilo treba povečati jamstva v okviru upravnega pridržanja, natančno omejiti njegovo trajanje in ga uporabiti samo v izjemnih primerih.

1.3.5 Treba bi bilo odpraviti odvzem pravice do brezplačne pravne pomoči v primeru neutemeljenih ali naknadnih prošelj, ki ne vsebujejo novih dokazov ali utemeljitev, saj to pomeni kršitev pravice do učinkovitega pravnega sredstva, ki je določena v členu 13 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP).

1.3.6 Za pospešene postopke, postopke na meji in naknadne prošnje ter za redni postopek je treba določiti ista procesna jamstva.

1.3.7 Prosilci bi morali imeti pred dejansko vložitev prošnje na voljo nekaj časa za počitek in okrevanje.

### 1.4 *Priporočila glede predloga uredbe o standardih za sprejem*

1.4.1 Za preprečevanje sekundarnih gibanj je treba namesto kaznovalnega pristopa in izključevanja, omejevanja, odvzemanja ali spreminjanja pogojev za sprejem itd. sprejeti pristop pozitivnih spodbud. Ta problem je še posebej nesorazmeren pri prosilcih, ki za mednarodno zaščito ne zaprosijo v prvi državi, v katero so neregularno vstopili, oziroma državi, v kateri zakonito bivajo.

1.4.2 Za urejanje pogojev za sprejem, postopkov in meril za upravičenost bi se moral uporabljati isti pravni instrument, da bi se izognili razhajanju pri neposredni uporabi medsebojno povezanih določb.

1.4.3 Neopredeljene pravne pojme, kot je „dostojen življenjski standard“ ali „nevarnost pobega“, bi bilo treba omejiti ali odpraviti, ker imajo lahko resne posledice, pa tudi ker lahko države članice same odločajo, kako bodo te pojme opredelile.

1.4.4 V skladu s predlogom o dublinski uredbi bi bilo treba vključiti tudi druge družinske člane, kot so bratje in sestre, ter druge sorodnike.

1.4.5 Prosilcem iz varnih izvornih držav bi morali omogočiti dostop do trga dela, saj bi to sicer pomenilo diskriminacijo na podlagi državljanstva.

1.4.6 Odpraviti je treba pogoje v zvezi s pravico do zaposlitve, socialne varnosti in socialne pomoči.

1.4.7 Prav tako je treba mladoletnikom zagotoviti absolutno pravico do izobraževanja, tako kot pravico do zdravstvenega varstva.

## 2. Ugotovitve o predlogu direktive o pogojih za azil

2.1 EESO podpira nadaljnje usklajevanje standardov za azilne postopke, priznanje in zaščito na ravni EU. Med državami članicami so še vedno precejšnje razlike pri vrstah uporabljenih postopkov, odstotkih priznanih statusov za azil, vsebinah zagotovljene zaščite ter pogojih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito in upravičencev do nje.

2.2 Države članice so iz različnih razlogov oblikovale specifične institucionalne prakse pri dodeljevanju azila, kar spodbuja sekundarna gibanja in ogroža enakopravno obravnavo prosilcev na območju EU. Razhajanja med državami članicami bi lahko pomembno vplivala na zaščito temeljnih pravic, vključno z varstvom človekovega dostojanstva, spoštovanjem zasebnega in družinskega življenja, svobodo izražanja in obveščanja, pravico do izobraževanja, svobodo izbire poklica in pravico do dostopa na trg dela, svobodo gospodarske pobude, pravico do azila, nediskriminacijo, otrokovimi pravicami, socialno varnostjo in socialno pomočjo ter zdravstvenim varstvom, kakor je opredeljeno v Listini Evropske unije o temeljnih pravicah.

2.3 EESO pozdravlja razvoj sistema za iskanje, organiziranje in razširjanje informacij o razmerah v izvornih in tranzitnih državah pod okriljem Agencije Evropske unije za azil, ki predstavlja osnovo za dejansko uskladitev odločitev o priznanju mednarodne zaščite. Ni pa jasno, v kakšni meri bodo nacionalni organi upoštevali pridobljene informacije, pa tudi, kako zagotoviti, da bodo to tudi storili. V sistemu bi bilo treba jasno in enostavno označiti države, ki veljajo za nevarne, s čimer bi se izognili popolnoma različnim odločitvam.

2.4 V zvezi s členom 7 o subjektih zaščite je treba pravilno oceniti zmogljivosti zasebnih akterjev in mednarodnih organizacij za zagotavljanje zaščite. Zaradi omejenih virov in pravne negotovosti tako prvi kot drugi zelo težko nudijo zanesljivo in dolgoročno zaščito, zlasti v primeru državljanske vojne ali hude vladne represije.

2.5 Pri priznavanju zaščite je odločilni dejavnik morebitna notranja zaščita, ki se lahko podeli prosilcu. Ustrezni organi morajo pri notranjem razseljevanju upoštevati vrsto tveganj za osebno varnost. Varna območja lahko iz različnih razlogov hitro postanejo nevarna, pa naj bo to zaradi vojaškega poraza, zunanje pomoči in posredovanja, sabotaže in terorističnih napadov. Čeprav je v členu 8 jasno opredeljeno, kaj pomeni „varen“ – vključno z varnim potovanjem in razpoložljivostjo zaščite –, so evropski nacionalni organi tisti, ki tolmačijo razpoložljive podatke in dejstva.

2.6 Obsežna opredelitev dejanj preganjanja v členu 9 temelji na členu 1(A) Ženevske konvencije o statusu beguncev. Ta člen bi bilo treba skupaj s členom 10 o razlogih za preganjanje in členom 6 o subjektih preganjanja ali resne škode razlagati tako, da vključuje dejanja preganjanja, za katere so odgovorni tako vladni organi kot nevladni akterji. Iz primerov politične represije in notranjih bojov je razvidno, da nasilna dejanja izvajajo različne paravojaške in vigilantske skupine, ki jih ščitijo celo državne oblasti, te pa običajno zanikajo kakršno koli odgovornost.

2.7 EESO se že dolgo zavzema za uskladitev vsebine zaščite beguncev in tistih, ki jim je bila priznana subsidiarna zaščita<sup>(1)</sup>. Vsebina zaščite je še en pomemben povzročitelj sekundarnih gibanj v Uniji. Vendar pa je bistveno poudariti, da se je Odbor zavzel za uskladitev, ki bi zagotovila najvišjo – in ne najnižjo – raven zaščite. Predlog Komisije vsebuje več pozitivnih korakov v to smer.

2.8 Potrebna so pojasnila glede zagotavljanja informacij, dovoljenj za prebivanje in potnih listin. Poudariti je treba, da je bil pojasnjen dostop do trga dela in da je bila zvišana raven zaščite, na primer na področju delovnih pogojev, svobode pripadnosti in dostopa do priložnosti za izobraževanje v povezavi z zaposlitvijo, pri katerih imajo upravičenci do mednarodne zaščite enake pravice kot državljani držav članic. To velja tudi za priznavanje kvalifikacij, socialno varstvo, socialno pomoč in zdravstveno varstvo.

<sup>(1)</sup> Glej Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status upravičencev do mednarodne zaščite, in o vsebini te zaščite (COM(2009) 551 konč./2 – 2009/0164 (COD)) (UL C 18, 19.1.2011, str. 80).

2.9 Za uspešno vključevanje je odločilnega pomena dostop do ukrepov vključevanja: jezikovnih tečajev, programov državljanske vzgoje in vključevanja ter poklicnega usposabljanja. Ukrepi za lažje vključevanje so zelo dobrodošli in bi jih bilo treba spodbujati.

2.10 Pogojevanje dostopa do drugih storitev, kot je socialna pomoč (glej člen 34), z udeležbo v ukrepih vključevanja, pa je lahko problematično, zato je pri tem potrebna previdnost. Ukrepi vključevanja morajo biti lahko dostopni in koristni, da bodo spodbujali udeležbo. Upravičenci do mednarodne zaščite bi bili lahko izključeni iz ukrepov vključevanja ter storitev, za katere je potrebna udeležba v teh ukrepih, npr. učenje jezika, izobraževanje in zaposlovanje.

### 3. Ugotovitve glede predloga uredbe o skupnem postopku

3.1 EESO pozitivno ocenjuje tako predlog kot njegov cilj vzpostaviti resnično skupni postopek za mednarodno zaščito, ki je učinkovit, pošten in uravnotežen. Izbira instrumenta, tj. uredbe, ki se neposredno uporablja v vseh državah članicah, je nujna za boljšo usklajenost in večjo enotnost pri odločanju v azilnih postopkih v vseh državah članicah. EESO meni, da je uredba korak v pravo smer – omejevanje sekundarnih gibanj med državami članicami, s tem pa lažje uresničevanje načela solidarnosti.

3.2 Postopki morajo biti jasni ter omogočiti predvidljivost. Ohranitev šestmesečnega roka za prosilčev pristop k postopku ter za zaključek obravnave prošenj tako na upravni kot tudi pravosodni ravni je sprejemljiva.

3.3 V zvezi z izjemami je treba jasno opredeliti, kaj so neutemeljene in kaj nedopustne prošnje.

3.4 EESO v celoti podpira zagotavljanje pomoči Agencije Evropske unije za azil državam članicam, ki naenkrat prejmejo izjemno veliko prošenj.

3.5 EESO pozdravlja določitev procesnih jamstev za zaščito pravic prosilcev; v zvezi s tem je njegovo stališče že od nekdaj jasno. Vsi prosilci, ki dospejo v države članice, so v ranljivem položaju, saj jih je velika večina prepotovala velike razdalje in pri tem preživljala stiske in nevarnosti. Če se želijo prilagoditi in sodelovati z oblastmi, morajo premagati jezikovne, kulturne in psihološke ovire. Predlagani novi postopki so sicer jasnejši, vendar pa jih bodo morali izvajati organi držav članic in če bodo ti imeli z njimi težave, je treba opredeliti oblike pomoči in podpore.

3.6 EESO se na splošno zavzema, da bi pravila o varnih državah postopoma v celoti uskladili, tako da bi nacionalne sezname varnih držav nadomestili z evropskimi seznamami ali določitvami na ravni Unije, in sicer v petih letih od začetka veljavnosti te uredbe <sup>(2)</sup>.

3.7 V predlogu Evropske komisije je v zvezi s pritožbenim postopkom uvedena pravica do učinkovitega pravnega sredstva, ki vključuje točno določene roke in ima samodejni odločilni učinek, razen v primerih, če je prošnja zavržena v pospešenem postopku, če prosilec ni bil sprejet v prvi državi azila, če je bila prošnja vložena naknadno ali če je bila prošnja zavržena zaradi izrecnega ali implicitnega umika oziroma zaradi odločitve, sprejete v zvezi s predhodnim ukrepom.

3.8 Obdobje, za katerega je priznana zaščita, neposredno vpliva na možnosti za vključevanje, zato bi moralo biti dovolj dolgo, da bi bilo mogoče zagotoviti spodbude za upravičence do mednarodne zaščite, organe oblasti in delodajalce.

---

<sup>(2)</sup> EESO je svoje stališče v zvezi s tem oblikoval v Mnenju Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi skupnega evropskega seznama varnih izvornih držav za namene Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite in o spremembi Direktive 2013/32/EU (COM(2015) 452 final) (UL C 71, 24.2.2016, str. 82).

#### 4. Ugotovitve o predlogu direktive o standardih za sprejem

4.1 EESO se že dolgo dejavno zavzema za uskladitev pogojev za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito, s čimer ne bi zgolj zmanjšali njihova sekundarna gibanja, temveč predvsem povečali možnosti za njihovo uspešno vključevanje in v celoti zaščitili njihove temeljne pravice.

4.2 EESO pozdravlja zahtevo, da imajo države članice pripravljene kontingentne načrte, saj je treba v primerih, ko se države članice soočajo z izjemno velikim številom prosilcev za mednarodno zaščito, poskrbeti za ustrezen sprejem prosilcev.

4.3 EESO v celoti podpira cilj Evropske komisije za večjo samostojnost prosilcev in povečanje njihovih možnosti vključevanja. Ta cilj je v skladu s stališčem Odbora, ki je zagovarjal hitrejši dostop do trga dela, pa tudi dostop do storitev in programov, ki lajšajo vključevanje (npr. v zvezi z jezikom). Skrajšanje roka za dostop do trga dela z najpozneje devetih mesecev na najpozneje šest mesecev od vložitve prošnje je zato korak v pravo smer.

V Bruslju, 14. decembra 2016

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Georges DASSIS

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vključitvi emisij toplogrednih plinov in odvzemov zaradi rabe zemljišč, spremembe rabe zemljišč in gozdarstva v okvir podnebne in energetske politike do leta 2030 ter spremembi Uredbe (EU) št. 525/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o mehanizmu za spremljanje emisij toplogrednih plinov in poročanje o njih ter za sporočanje drugih informacij v zvezi s podnebnimi spremembami**

(COM(2016) 479 final – 2016/0230(COD))

**Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o zavezujočem letnem zmanjšanju emisij toplogrednih plinov v državah članicah v obdobju 2021–2030 za trdno energetska unijo in izpolnitev zavez iz Pariškega sporazuma ter o spremembi Uredbe (EU) št. 525/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o mehanizmu za spremljanje emisij toplogrednih plinov in poročanje o njih ter za sporočanje drugih informacij v zvezi s podnebnimi spremembami**

(COM(2016) 482 final – 2016/0231(COD))

(2017/C 075/17)

Poročevalka: **Tellervo KYLÄ-HARAKKA-RUONALA**

Soporočevalec: **Mindaugas MACIULEVIČIUS**

|                                               |                                                                                        |
|-----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| Zaprosilo                                     | Svet, 25. 8. 2016<br>Evropski parlament, 12. 9. 2016<br>Evropska komisija, 20. 7. 2016 |
| Pravna podlaga                                | člena 192(1) in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije                                 |
| Pristojnost                                   | strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje                            |
| Datum sprejetja mnenja strokovne skupine      | 24. 11. 2016                                                                           |
| Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju | 14. 12. 2016                                                                           |
| Plenarno zasedanje št.                        | 521                                                                                    |
| Rezultat glasovanja<br>(za/proti/vzdržani)    | 210/0/2                                                                                |

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO pozdravlja, da je Komisija pravočasno predložila predloga za izpolnitev zaveze EU, da do leta 2030 zmanjša toplogredne pline v vseh sektorjih gospodarstva in družbe. Poudarja pa, da je treba hkrati upoštevati potrebo po blažitvi podnebnih sprememb, ki je dolgoročni izziv na svetovni ravni. Zato je treba natančno oceniti, ali bomo lahko s sedanjim pristopom podnebne politike EU glede na prizadevanja na svetovni ravni, ravni EU in nacionalni ravni ustvarili ogljično nevtralen svet.

1.2 Glede porazdelitve prizadevanj se EESO popolnoma strinja s stališčem, da je treba za zagotovitev pravičnosti in stroškovne učinkovitosti upoštevati razlike med državami članicami. Za pravično in resnično stroškovno učinkovitost pa bi morali pri izračunih porazdelitve prizadevanj upoštevati oba vidika hkrati v vseh državah članicah ter cilje določiti tako, da bodo relativni stroški enaki za vse države. Po mnenju EESO bi bilo treba zaradi pomanjkljive porazdelitve prizadevanj uvesti in nadalje razviti mehanizme prilagodljivosti.

1.3 Vključevanje rabe zemljišč, spremembe rabe zemljišč in gozdarstva (LULUCF) v okvir do leta 2030 vnaša v podnebno politiko EU nov pomemben element. EESO meni, da bi bilo treba to vključevanje izvesti tako, da se bo okrepila dolgoročna ogljična nevtrálnost. Trajnostno biogospodarstvo, tj. trajnostna uporaba in dejavno upravljanje bioloških naravnih virov, vključno s trajnostnim gospodarjenjem z gozdovi in okolju prijazno proizvodnjo hrane, je bistveni element

tega prehoda in bi ga bilo treba natančno obravnavati, če želimo doseči trajnostno rast na področju okolja, gospodarstva in družbe.

1.4 Pomen kmetijstva in gozdarstva zahteva celovit pristop v okviru podnebne politike EU. Upoštevati je treba tako zmanjšanje emisij in sekvenciacijo ogljika kot tudi izzive, povezane s prilagajanjem in prehransko varnostjo. Pariški sporazum uvaja strogo obveznost ukrepanja, da bi globalno segrevanje omejili precej pod 2 °C in si prizadevali, da dvig temperature ne bi presegel 1,5 °C, povečali sposobnost prilagajanja škodljivim vplivom podnebnih sprememb, spodbudili odpornost na podnebne spremembe ter razvoj z nizkimi emisijami toplogrednih plinov, ne da bi pri tem ogrozili proizvodnjo hrane. Zato je treba obravnavati potrebo po povečanju odpornosti v kmetijskem sektorju, hkrati pa blažiti podnebne spremembe.

1.5 EESO poziva Komisijo in države članice, naj priznajo velik pomen in potencial gozdov kot ponorov ogljika in trajnostnega gospodarjenja z njimi ter s tem povezane socialne, okoljske in gospodarske koristi.

1.6 Pri sekvenciaciji ogljika ne gre le za gozdna zemljišča, temveč predvsem za krepitev gozdnega prirasta in močne fotosinteze z dejavnim gospodarjenjem z gozdovi ter večjo uporabo lesne biomase za proizvode in energijo. Omejevanje uporabe gozdnih virov bi dolgoročno povzročilo zmanjšanje ponorov zaradi staranja in posledično počasi rastočih gozdov. Podobno cikel gojenja in pobiranja pridelka na njivskih površinah in travinju zagotavlja optimalen odvzem ogljikovega dioksida.

1.7 EESO meni, da je treba emisije in odvzem toplogrednih plinov oceniti znanstveno, pregledno in na podlagi skupnih meril. Komisijo poziva, naj oblikuje taka pravila za obračunavanje gospodarjenja z zemljišči in gozdovi, da se bodo upoštevale dejanske stopnje emisij in sekvenciacije. Poleg tega morajo države članice v skladu z načrtovano trajnostno uporabo gozdnih virov določiti nacionalne referenčne vrednosti za gospodarjenje z gozdovi. EU bi morala oblikovati tudi natančno orodje za satelitsko spremljanje gozdov na svetovni ravni. Treba bi bilo razviti tudi ustrezne metode obračunavanja sekvenciacije ogljika prek neolesenelih rastlin na kmetijskih zemljiščih. Prav tako je treba preprečiti dvojno obračunavanje emisij iz biomase, ki nastanejo pri rabi zemljišč, spremembi rabe zemljišč in gozdarstvu v drugih sektorjih.

1.8 EESO spodbuja posamezne države članice, naj za sektor LULUCF oblikujejo ambiciozne nacionalne politike od spodaj navzgor, ki bodo civilno družbo bolj vključile v proces na nacionalni, regionalni in lokalni ravni.

1.9 Priznava, da so za uspeh ambicioznih predlogov potrebna znatna finančna sredstva, in spodbuja Komisijo, naj poleg obstoječih finančnih instrumentov skupaj z EIB vzpostavi ločen finančni instrument, da bi podprla uresničitev teh ciljev. Potrebne so tudi intenzivne raziskave in inovacije za razvoj in sprejetje novih metod za blažitev podnebnih sprememb.

## 2. Uvod

2.1 Evropska komisija je 20. julija 2016 predstavila predlog uredbe o zmanjšanju emisij toplogrednih plinov v državah članicah v obdobju 2021–2030 (porazdelitev prizadevanj do leta 2030) in predlog uredbe o vključitvi emisij toplogrednih plinov in odvzemov zaradi rabe zemljišč, spremembe rabe zemljišč in gozdarstva (LULUCF) v okvir podnebne in energetske politike do leta 2030. Hkrati je objavila sporočilo o evropski strategiji za mobilnost z nizkimi emisijami. EESO v tem mnenju izraža svoja stališča o predlaganih uredbah, stališča v zvezi s sporočilom o prometu pa so predstavljena v drugem mnenju (TEN/609).

2.2 Predloga sodita v okvir izvajanja zaveze EU, da do leta 2030 zmanjša emisije toplogrednih plinov za vsaj 40 % v primerjavi z letom 1990. EU se strinja, da je treba do leta 2030 zmanjšati emisije za 43 % v sektorjih, vključenih v sistem EU za trgovanje z emisijami (ETS), in za 30 % v drugih sektorjih (zunaj ETS) v primerjavi z letom 2005. Evropski parlament in Svet obravnavata revizijo direktive o ETS. EESO je stališča o tej reviziji podal v mnenju NAT/675.

2.3 Predlagani uredbi veljata za sektorje in dejavnosti zunaj ETS, kot so promet, gradbeništvo, kmetijstvo in ravnanje z odpadki, pa tudi raba zemljišč in gozdarstvo. Cilji zmanjšanja emisij držav članic dopolnjujejo veljavno odločbo o porazdelitvi prizadevanj v zvezi s podnebnimi cilji EU do leta 2020, medtem ko sta raba zemljišč in gozdarstvo prvič vključena v okvir podnebne in energetske politike EU. Doslej sta bila obravnavana v okviru Kjotskega protokola.

2.4 Komisija predlaga diferencirane nacionalne cilje za zmanjšanje emisij, da bi upoštevali načeli pravičnosti in stroškovne učinkovitosti, h katerima je pozval Evropski svet. Cilji posameznih držav članic za leto 2030 se gibajo med 0 % in 40 %. Komisija za rabo zemljišč in gozdarstvo predlaga, da morajo biti emisije in odvzemi, izračunani v skladu s pravili za obračunavanje, v vseh državah članicah uravnoteženi.

2.5 Komisija predlaga tudi nadaljnje izvajanje sistema prilagodljivosti, ki državam članicam omogoča, da dodeljene emisije v določenem obdobju prenesejo na druge države, ter nove prilagodljivosti, ki sektorjem v okviru porazdelitve prizadevanj omogoča trgovanje s sektorjema ETS in LULUCF.

2.6 V predlaganih uredbah sta obravnavana tudi spremljanje toplogrednih plinov in poročanje o njih, vključno s pravili za obračunavanje za rabo zemljišč in gozdarstvo.

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO na splošno pozdravlja, da je Komisija pravočasno objavila predloga za izpolnitev zaveze EU, da do leta 2030 zmanjša toplogredne pline v vseh sektorjih gospodarstva in družbe. Poudarja pa, da je treba hkrati upoštevati potrebo po blažitvi podnebnih sprememb, ki je dolgoročni svetovni izziv. To pomeni, da morajo biti politike in ukrepi združljivi z dolgoročnim ciljem ustvarjanja ogljično nevtralnega sveta.

3.2 EESO je v enem zadnjih mnenj (NAT/690) pozval EU, naj si prizadeva za povečanje pozitivnega učinka na globalno podnebje (ukrepi za zmanjšanje ogljičnega odtisa, angl. *carbon handprint*), namesto da je usmerjena le v zmanjšanje lastnih emisij. Glede na to, da se Pariški sporazum nanaša na nov mehanizem mednarodnega sodelovanja na področju boja proti podnebnim spremembam, bi bilo treba v okviru podnebne politike do leta 2030 spodbujati tudi rešitve za varstvo podnebja v tretjih državah in z njimi izvajati skupne projekte.

3.3 EESO je v omenjenem mnenju pozval tudi k učinkovitejši podnebni uniji, v kateri so podnebni vidiki tesno vključeni v ustrezne politike enotnega trga. Razdelitev skupnega cilja zmanjšanja emisij v nacionalne podcilje lahko povzroči večjo razdrobljenost in razkrojenost. EESO zato poziva Komisijo, naj oceni tudi možnosti za bolj povezan skupnostni pristop v sektorju zunaj ETS v zvezi s podnebno politiko EU za obdobje po letu 2030.

3.4 Poleg porazdelitve prizadevanj med državami članicami je ena od možnih usmeritev podnebne politike tudi sektorski pristop. Na tem pristopu temelji sporočilo o prometu. Po mnenju EESO je treba razlikovati med vprašanji, povezanimi z enotnim trgom, in nacionalnimi vprašanji. Sektorski pristop je na splošno ustrežnejši za enotni trg, medtem ko je pristop, specifičen za posamezno državo, ustrezen pri vprašanjih, kot je upravljanje domačih naravnih virov. To zlasti velja za gozdarsko politiko.

3.5 Vključevanje rabe zemljišč in gozdarstva v okvir do leta 2030 vnaša v podnebno politiko EU nov pomemben element. EESO meni, da bi bilo treba to vključevanje izvesti tako, da se bosta okrepila dolgoročna ogljična nevtralnost in trajnostna rast, namesto da je usmerjeno le v kratkoročne in srednjeročne ukrepe.

3.6 Potreba po zmanjšanju emisij in večjemu shranjevanju ogljika spodbuja uporabo biomase kot surovine za najrazličnejše bioproizvode in kot vir obnovljive energije, vključno z uporabo trajnostne bioenergije skupaj z dekarbonizacijo prometa. Trajnostno biogospodarstvo, tj. trajnostna uporaba in upravljanje bioloških naravnih virov, je torej bistveni element v prehodu na ogljično nevtralnost.

3.7 Gozdarstvo bi lahko imelo ključno vlogo pri zmanjšanju emisij ogljikovega dioksida, povečanju obnovljive energije in spodbujanju trajnostne potrošnje. Dolgoročne naložbe v gospodarjenje z gozdovi, namenjene povišanju trajnostnih ravni sečnje v prihodnosti, prispevajo k povečanju gozdnih virov EU. Večja uporaba biomase bo v prihodnosti zahtevala tudi dejavno gospodarjenje z gozdovi.

3.8 EESO želi poudariti, da podnebna politika EU ne sme omejiti rabe gozdov, pod pogojem, da sečnja ni večja od rasti gozdnih virov in da se izvajajo prakse trajnostnega gospodarjenja z gozdovi. Kratkoročna omejitev rabe gozdov bi dolgoročno zmanjšala ponore.

3.9 Podnebne spremembe so tesno povezane tudi s prehransko varnostjo, zlasti na svetovni ravni. Zato se moramo biti sposobni hkrati odzivati na izzive, povezane s prehransko varnostjo in blazitvijo podnebnih sprememb. Razpoložljivost zemljišč za obdelavo in pritiski urbanizacije bi morali spodbuditi trajnostno povečanje produktivnosti, da bi lahko Evropa prispevala k obvladovanju svetovnega izziva prehranske varnosti.

3.10 EESO v zvezi z neto emisijami kmetijskega sektorja opozarja, da obstaja tudi podobno ambiciozen predlog o nacionalnih zgornjih mejah emisij, ter poziva k doslednosti in preprečevanju podvajanja bremena pri pripravi in izvajanju različnih zakonodajnih aktov.

#### **4. Posebne ugotovitve v zvezi s predlogom o porazdelitvi prizadevanj**

4.1 Komisija je upoštevala poziv Evropskega sveta, naj v svoj predlog vključi načeli pravičnosti in stroškovne učinkovitosti. EESO se popolnoma strinja s stališčem, da je treba za zagotovitev pravičnosti in stroškovne učinkovitosti upoštevati razlike med državami članicami. To se nanaša na razlike v posebnih značilnostih in izhodiščih držav ter v njihovih gospodarskih in socialnih možnostih za zmanjšanje emisij.

4.2 EESO pri tem opozarja, da s predlaganim pristopom ne bomo dosegli najboljšega rezultata na ravni EU, saj se pravičnost in stroškovna učinkovitost obravnavata ločeno. Za pravično in resnično stroškovno učinkovitost bi morali izračuni upoštevati oba vidika hkrati in v vseh državah članicah.

4.3 Stroškovno najučinkovitejšo rešitev bi v najboljšem primeru našli tako, da bi izračunali stroškovne krivulje za zmanjšanje emisij v vsaki državi in določili cilje v fazi, ko so mejni stroški v razmerju do BDP enaki. S tem bi odpravili tudi morebiten problem prekomernega dodeljevanja pravic. Namesto tega bi lahko tudi določili sorazmerno enak cilj za vsako državo, nato pa uporabili mehanizme prilagodljivosti, da bi našli najboljšo rešitev.

4.4 EESO ugotavlja, da je rezultat porazdelitve prizadevanj težko preveriti. Zato poudarja, da je treba podatke in predpostavke izračunov ter uporabljeno metodologijo predstaviti pregledno.

4.5 Da bi povečali predvidljivost, je treba po mnenju EESO upoštevati morebitne učinke izstopa Združenega kraljestva na porazdelitev prizadevanj in se pripraviti nanje. Po drugi strani sta Norveška in Islandija izrazili svojo namero, da bosta sodelovali pri skupnih ukrepih EU, kar bi tudi lahko vplivalo na porazdelitev prizadevanj.

4.6 Zaradi neizogibnih pomanjkljivosti glede porazdelitve prizadevanj je treba uvesti mehanizme prilagodljivosti in pravila, ki omogočajo čim večjo učinkovitost. Treba bi bilo preučiti tudi možnost novih vrst medsektorskih prilagodljivosti. Poleg tega je potreben učinkovit in transparenten sistem za spremljanje rezultatov prilagodljivosti.

4.7 Prilagodljivost, ki državam članicam omogoča trgovanje z dodeljenimi letnimi emisijami in izvajanje ukrepov v drugi državi, povečuje stroškovno učinkovitost in pravičnost. Omogočiti je treba tudi prenos dodeljenih emisij v določenem obdobju in to možnost manj omejevati, saj ukrepi za zmanjšanje emisij v praksi ne sledijo linearnemu zmanjšanju iz leta v leto.

4.8 Predlog Komisije v zvezi z možnostjo uporabe dodeljenih emisij iz sektorja ETS za nadomestitev emisij drugih sektorjev je dobrodošel, saj je njegov namen tudi optimizacija zmanjšanja emisij. Poleg tega je treba priznati, da ukinitvev pravic do emisije v eni državi vpliva tudi na druge države, saj sistem za trgovanje z emisijami velja na ravni celotne EU.

4.9 EESO pozdravlja možnost, da se z odvzemi ogljika in zmanjšanjem emisij v sektorju LULUCF nadomestijo emisije v drugih sektorjih. Morebitno vključitev gospodarjenja z gozdovi v mehanizme prilagodljivosti je treba zasnovati tako, da spodbuja trajnostno gospodarjenje z gozdovi in gozdni prirast ter ne ogroža uporabe gozdnih virov kot surovine v biogospodarstvu.

## 5. Posebne ugotovitve v zvezi s predlogom LULUCF

5.1 Pomen kmetijstva in gozdarstva zahteva celovit pristop v okviru podnebne politike EU. Kmetijstvo in gozdarstvo, ki se poleg blažitve podnebnih sprememb spoprijemata tudi z izzivom, da se morata prilagajati podnebnim spremembam, sta sektorja, ki so ju slabe vremenske razmere najbolj prizadele. Zato je treba spodbujati način blaženja podnebnih sprememb, ki bo imel najmanj negativnih učinkov za proizvodnjo. Kot je omenjeno v predlogu Komisije, je treba upoštevati položaj EU na svetovnem prizorišču in globalno stanje na podlagi Pariškega sporazuma, zlasti v zvezi z okoljsko skladnostjo in morebitnimi negativnimi učinki selitve virov ogljika.

5.2 V skladu s Pariškim sporazumom bi bilo treba do druge polovice tega stoletja vzpostaviti ravnovesje med emisijami toplogrednih plinov, ki jih je povzročil človek, in njihovim odstranjevanjem v ponore, kot so gozdovi. Zato je treba ohranjati gozdove kot ponore in preprečevati nasičenje ogljika v starajočih se gozdovih.

5.3 Trajnostno gospodarjenje z gozdovi je skupaj z uporabo lesa kot surovine za proizvode in nadomestitvijo fosilnih goriv z bioenergijo učinkovito sredstvo za nadzorovanje ravnotežja ogljika. Da bi preprečili slabitev okoljske celovitosti, emisij fosilnih goriv iz drugih sektorjev ne bi smeli nadomestiti z gozdnimi ponori tako, da bi se zmanjšala razpoložljivost lesa za biogospodarstvo.

5.4 Pri upravljanju gozdnih ponorov ne gre le za gozdna zemljišča, temveč predvsem za krepitev gozdnega prirasta z dejavnim gospodarjenjem z gozdovi ter večjo uporabo lesnih proizvodov. Po mnenju EESO je zato pomembno, da se pridobljeni lesni proizvodi vključijo v LULUCF in da države članice v celoti izkoristijo njihov potencial za shranjevanje ogljika in dobropisa, ki se s tem ustvari. Poleg tega bi moralo biti mogoče emisije, ki nastanejo zaradi krčenja gozdov, izravnati s povečanjem gozdnih virov, ki se ustvarijo s trajnostnim gospodarjenjem z gozdovi.

5.5 Da bi izkoristili velik potencial trajnostnega gospodarjenja z gozdovi<sup>(1)</sup> za blažitev podnebnih sprememb, EESO poziva Komisijo, naj okrepljena prizadevanja usmeri v razvoj pravil za obračunavanje gospodarjenja z gozdovi. Pravila morajo upoštevati dejanske stopnje gozdnega prirasta in sekvestracije, da ne bi prišlo do enake težave, ki jo povzročajo veljavna pravila, in sicer, da so dejanski ponori v nekaterih primerih opredeljeni kot viri emisij.

5.6 Predlagana pravila za obračunavanje referenčnih vrednosti za gospodarjenje z gozdovi so bolj zapletena kot prej in krepitve gozdnega prirasta in biogospodarstva ne spodbujajo v zadostni meri. EESO predlaga, naj države članice v skladu z načrtovano uporabo gozdnih virov, namesto da določijo preveč podrobna merila, uvedejo nacionalne referenčne vrednosti za gospodarjenje z gozdovi, pri tem pa zagotovijo, da letna sečnja dolgoročno ne preseže letne rasti.

5.7 EESO pozdravlja ugotovitev Komisije, da je treba za preprečevanje dvojnega obračunavanja emisij uporabo biomase v energetskem sektorju v skladu s smernicami Medvladnega odbora za podnebne spremembe (IPCC) obravnavati kot ogljično nevtralno. Poleg tega je treba preprečiti dvojno obračunavanje emisij.

5.8 EESO poziva Komisijo, naj si prizadeva za poenostavitev globalnih pravil za obračunavanje v sektorju LULUCF. Da bi k vključitvi v proces spodbudili druge države, morajo biti pravila čim preprostejša. EU bi morala na mednarodni ravni prispevati tudi svoje znanje v zvezi z evidencami gozdnih virov in metodami spremljanja, in zlasti vzpostaviti natančen satelitski sistem EU, ki lahko zagotavlja dejanske globalne podatke.

5.9 Tako kot gospodarjenje z gozdovi tudi dejavno gospodarjenje z njivskimi površinami in travinjem prispeva k boju proti podnebnim spremembam, hkrati pa tudi k svetovni prehranski varnosti. Izboljšanje gospodarjenja z njivskimi površinami in travinjem, vključno s produktivnostjo tal, sečnjo in ponovno zasaditvijo, povečuje sekvestracijo ogljika, zato bi bilo treba za to predvideti ustrezne dobropise. Omejitev proizvodnje biomase bi dolgoročno vse bolj zmanjšala odvzem toplogrednih plinov iz ozračja zaradi šibkejšje fotosinteze. Upoštevati bi bilo treba tudi posebnost organskih tal in možnosti za nadaljnje kmetovanje na njih.

---

<sup>(1)</sup> Nabuurs et al., 2015. *A new role for forests and the forest sector in the EU post-2020 climate targets* (Nova vloga gozdov in gozdarskega sektorja v podnebnih ciljih EU po letu 2020).

5.10 Da bi v celoti izkoristili velik potencial gospodarjenja z njivskimi površinami in travinjem za povečanje uporabe tal kot ponorov ogljika in opredelili možne izboljšave njihove uspešnosti, EESO poziva k raziskavam in razvoju pravil za obračunavanje za biomaso iz letnih in trajnih neolesenelih rastlin. Potencial dinamičnega pristopa k upravljanju tal, osredotočen na optimizacijo funkcij tal ob upoštevanju lokalnih razmer, bi koristil podnebjju in okolju, pa tudi prispeval h gospodarski in socialni trajnosti kmetijstva, zlasti malih družinskih kmetij.

5.11 Če povzamemo, je bil uspeh v Parizu dosežen tako, da so bili nacionalni cilji zastavljeni od spodaj navzgor, in sicer na podlagi prednosti in priložnosti posameznih držav članic. EESO prav tako priznava razlike med državami članicami v sektorju LULUCF. Zato bi bilo treba politike oblikovati na nacionalni ravni po načelu subsidiarnosti, sektor LULUCF pa bi bilo treba obravnavati kot ločen steber podnebne politike.

5.12 EESO spodbuja posamezne države članice, naj oblikujejo ambiciozne politike za blažitev podnebnih sprememb v sektorju LULUCF, ter hkrati ustvarijo dolgoročno vizijo za trajnostno rabo zemljišč in gozdarstvo, predvsem pa v proces na nacionalni, regionalni in lokalni ravni vključijo civilno družbo in socialne partnerje.

5.13 Za izvedbo ambicioznih politik v praksi so potrebna znatna finančna sredstva. EESO zato Komisijo spodbuja, naj poleg obstoječih finančnih instrumentov skupaj z ElB vzpostavi ločen finančni instrument, da bi podprla uresničitev teh ciljev. Poleg tega so resnično potrebne večje naložbe v raziskave in razvoj novih metod blažitve podnebnih sprememb.

V Bruslju, 14. decembra 2016

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

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi večletnega načrta za pridnene staleže v Severnem morju in ribištvo, ki izkorišča te staleže, ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 676/2007 in Uredbe Sveta (ES) št. 1342/2008**

(COM(2016) 493 final – 2016/0238 (COD))

(2017/C 075/18)

Poročevalec: **Thomas McDONOGH**

|                                               |                                                             |
|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| Zaprosilo                                     | Evropski parlament, 12. 9. 2016                             |
|                                               | Svet, 26. 9. 2016                                           |
| Pravna podlaga                                | člena 43(2) in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije       |
| Sklep predsedstva                             | 20. 9. 2016                                                 |
| Pristojnost                                   | strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje |
| Datum sprejetja mnenja komisije               | 24. 11. 2016                                                |
| Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju | 14. 12. 2016                                                |
| Plenarno zasedanje št.                        | 521                                                         |
| Rezultat glasovanja                           | 211/1/3                                                     |
| (za/proti/vzdržani)                           |                                                             |

## 1. Splošne in posebne ugotovitve ter priporočila

1.1 Skupna ribiška politika je bila uvedena v 60. in 70. letih prejšnjega stoletja in jo je treba nenehno revidirati. EESO pozdravlja to posodabljanje politike, da bi ostali v koraku s tehnološkim napredkom in s tem izboljšali ohranjanje in zaščito staležev rib. EESO pozdravlja ukrepe, ki jih predlaga Komisija. Večina je bila predlaganih v poročilu WGNSSK za leto 2016 <sup>(1)</sup>. To bo prispevalo k posodobitvi evropske ribiške zakonodaje in k zaščiti zelo dragocene panoge.

1.2 Ribištvo v Severnem morju in na sosednjih območjih je zelo kompleksno, saj vključuje plovila vsaj sedmih obalnih držav članic in Norveške, ki uporabljajo veliko različnih ribolovnih orodij, ki so med ribolovom ciljno usmerjena na številne vrste rib in lupinarjev. Ključna težava je, da je veliko najpomembnejših pridnenih staležev (tj. staležev, ki živijo na morskem dnu ali blizu dna) ulovljenih pri mešanem ribolovu. To v praksi pomeni, da vsakič, ko plovilo izvleče ribolovno orodje, njegov ulov zajema mešanico različnih vrst. Sestava te mešanice se razlikuje glede na vrsto uporabljenega ribolovnega orodja ter glede na čas in lokacijo njegove uporabe.

1.3 V zvezi s plovili za ulov staležev rib, za katere velja celotni dovoljeni ulov, to pomeni, da bi morala prenehati loviti, ko izčrpajo kvoto za zadevni stalež. Pred sprejetjem osnovne uredbe <sup>(2)</sup> plovilom ni bilo treba prenehati loviti, ko so izčrpala kvoto za eno od teh vrst. Lahko so nadaljevala ribolov drugih ciljnih vrst, posledično pa so še naprej lovila vrste, katerih kvote so bile že izčrpane, čeprav tega ulova niso mogla zakonito iztovoriti. Ulov, ki je presegal kvoto, so morala zavreči. Ko je bila kvota za zadevni stalež izčrpana, ni bilo več mogoče nadaljevati z ribolovom drugih staležev. Zato je zaželeno, da se pri določanju celotnega dovoljenega ulova za te staleže upošteva dejstvo, da se pri mešanem ribolovu nekateri staleži ulovijo skupaj. Tak pristop bi moral koristiti ohranjanju staležev in obenem njihovem izkoriščanju. Ta pristop je uporabljen tudi v tem predlogu.

<sup>(1)</sup> Poročilo delovne skupine ICES (Mednarodni svet za raziskovanje morja) za oceno pridnenih staležev v Severnem morju in Skagerraku, ki se je sestala v Hamburgu (Nemčija) od 26. aprila do 5. maja 2016.

<sup>(2)</sup> Uredba (EU) št. 1380/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o skupni ribiški politiki in o spremembi uredb Sveta (ES) št. 1954/2003 in (ES) št. 1224/2009 ter razveljavitvi uredb Sveta (ES) št. 2371/2002 in (ES) št. 639/2004 ter Sklepa Sveta 2004/585/ES (UL L 354, 28.12.2013, str. 22).

1.4 Cilj osnovne uredbe je problem prelova in zavržkov rib reševati učinkoviteje kot s preteklo zakonodajo. Zato je treba sprejeti ustrezne ukrepe, da bi se izognili negativnim gospodarskim in socialnim posledicam za ribištvo. Prvi korak k takemu prilagodljivemu upravljanju bi bila vključitev vseh zadevnih staležev v en sam načrt upravljanja. To bi vključevalo ciljno ribolovno umrljivost, izraženo v stopnjah za vsakega od staležev, če bi bila na voljo, kar bi bilo osnova za določitev letnega celotnega dovoljenega ulova za navedene staleže.

## 2. Druge ugotovitve in priporočila

2.1 Ustanoviti bi bilo treba neodvisno komisijo za pregled nacionalnih kvot. Vendar obnova staležev ni odvisna le od ribolovne umrljivosti, temveč tudi od drugih dejavnikov, kot so podnebne spremembe. Vsakršen premik v smeri trajnostnega ribištva bo zahteval prilagoditev ribiških plovil in orodja (kar je drago), zanesljive znanstvene podatke ter stalno usposabljanje in ozaveščanje ribičev. Upoštevati je treba tudi socialni vidik ribolova, saj so mali ribiči prisiljeni v opuščanje dejavnosti. Nujno je ohraniti obstoječa delovna mesta v številnih obalnih mestih EU, ki živijo od ribištva.

2.2 Potrebne so dodatne raziskave o učinkih ribogojstva na prosto živeče staleže. Divjemu lososu grozi izumrtje, večinoma zaradi prelova in slabe zakonodaje, niso pa znani učinki ribogojnic na populacije divjega lososa. Z ustreznim trženjem bi morali za divjega lososa doseči veliko večjo ceno v primerjavi z gojenim. Športni ribolov veliko prispeva h gospodarstvu bolj oddaljenih regij. Po ocenah naj bi vsak ulovljen divji losos prispeval v povprečju 1 200 EUR lokalnemu gospodarstvu prek plač ribolovnim vodičem, prenočišč, prevoza itd.

2.3 Treba bi bilo sprejeti ukrepe za zaustavitev upada lova na jegulje. Problem ulova ribjih mladice bi bilo treba odpraviti s povečanjem najmanjše velikosti mrežnih očes. Poleg tega bi morale veljati omejitve za mreže iz monofilamenta.

2.4 Povečati bi bilo treba kazni za kršitve ribolovne zakonodaje. Sprejeti bi bilo treba odločne ukrepe proti zaposlovanju nezakonitih priseljencev na ribiških plovilih, kajti številni niso niti plačani in so praktično zaporniki, saj jim zasežejo potne liste (kakor v primeru oseb iz Srednje Amerike). Življenjske razmere in delovni pogoji na morju morajo ustrezati najvišjim standardom EU. To velja tudi za delavce iz tretjih držav.

V Bruslju, 14. decembra 2016

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Georges DASSIS

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sveženj o letalskem prometu II,  
ki vsebuje**

**Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih pravilih na področju civilnega letalstva in  
ustanovitvi Agencije Evropske unije za varnost v letalstvu ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 216/2008  
Evropskega parlamenta in Sveta**

(COM(2015) 613 final – 2015/0277 (COD))

in

**Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu –  
Evropski letalski varnostni program**

(COM(2015) 599 final)

(2017/C 075/19)

Poročevalec: **Raymond HENCKS**

Soporočevalec: **Stefan BACK**

|                                               |                                                                               |
|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| Zaprosilo                                     | Svet Evropske unije, 19. 1. 2016                                              |
| Pravna podlaga                                | člen 100(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije                                |
| Pristojnost                                   | strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo |
| Datum sprejetja mnenja strokovne skupine      | 15. 11. 2016                                                                  |
| Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju | 14. 12. 2016                                                                  |
| Plenarno zasedanje št.                        | 521                                                                           |
| Rezultat glasovanja<br>(za/proti/vzdržani)    | 184/1/2                                                                       |

## **1. Sklepi in priporočila**

1.1 EESO podpira novi pristop, ki temelji na ocenjevanju tveganja in uspešnosti, pod pogojem, da bodo v primerih, ko je treba zagotoviti varnost, še naprej veljala preskriptivna pravila. Meni, da so za uspešno spremembo načinov in kulture dela potrebni čas in ustrezna sredstva. Prav tako poudarja, da mora ta prehod potekati v tesnem sodelovanju z zaposlenimi in deležniki.

1.2 EESO se strinja, da bi morala Evropska agencija za varnost v letalstvu (EASA) v sodelovanju in soglasju z državami članicami prevzemati večjo odgovornost za varovanje, med drugim glede posebnih pravil o izrednih razmerah, pod pogojem, da se ji zagotovijo ustrezna sredstva za uspešno izvajanje njenih nalog na tem področju. EESO nadalje meni, da bi bilo treba zaradi razvoja dogodkov od leta 2008 Uredbo (ES) št. 300/2008 revidirati.

1.3 EESO opozarja na hitro spreminjajoče se okolje, v katerem deluje civilno letalstvo in ki je posledica naglega tehničnega razvoja, vključno z digitalizacijo, ter razvoja novih modelov poslovanja, zaposlovanja in izvajanja storitev. EESO pripisuje velik pomen rednemu ocenjevanju nove uredbe vsakih pet let, kot je predvideno v predlogu. Pomembno je, da se za morebitne vidike tega razvoja, povezane z varnostjo in varovanjem, pripravi temeljita ocena učinka ter da se pravočasno načrtujejo in izvedejo ustrezni ukrepi.

1.4 EESO pozdravlja vključitev zemeljske oskrbe v področje uporabe te uredbe in predlaga, da se preuči možnost uvedbe zahteve za certificiranje za izvajalce storitev zemeljske oskrbe in osebje, ki opravlja za varnost pomembne naloge.

1.5 EESO pozdravlja razvoj standardov za certificiranje kabinskega osebja, obžaluje pa, da Komisija ni predlagala sistema za izdajanje licenc za kabinsko osebje.

1.6 EESO podpira vključitev brezпилotnih zrakoplovov v področje uporabe predloga uredbe in poudarja pomen določitve visokih standardov.

1.7 EESO svari pred nepotrebno zapletenostjo in podvajanjem zahtev za certificiranje ali kontrolo glede opreme aerodroma, razen ko je to nedvomno upravičeno iz varnostnih razlogov.

1.8 EESO podpira naloge nadzora, sodelovanja in zagotavljanja pomoči, ki so predvidene v predlogu uredbe in ki naj bi jih izvajali nacionalni organi, ter upa, da se bo s tem prispevalo k stalnim visokim, usklajenim in učinkovitim standardom varnosti ter boljši izmenjavi informacij in referenčnih meril, s čimer se bo zagotovila učinkovitejša poraba sredstev. Odbor je seznanjen z evropskim načrtom za varnost v letalstvu in evropskim letalskim varnostnim programom ter možnostjo, da bosta zagotavljala razvoj in izvajanje višjih in usklajenih varnostnih standardov.

1.9 EESO podpira predlagani mehanizem prostovoljnega prenosa pristojnosti z nacionalnih organov na agencijo EASA, vključno s posebnimi pravili o izrednih razmerah.

1.10 EESO meni, da je treba pristojni nacionalni organ ali organe seznaniti s tem, da lahko evropski operaterji, ki delujejo v več državah EU, za svoj pristojni organ izberejo agencijo EASA. Možnosti, da ti operaterji za svoj pristojni organ izberejo agencijo EASA, ni mogoče uporabiti za ukrepe iz členov 59 in 60.

1.11 EESO se zaveda, kako pomembna je izmenjava informacij, in poudarja, da se informacije, pridobljene za namene izboljšanja varnosti, ne bi smele uporabljati v pravosodnem sistemu, razen v izjemnih okoliščinah, kot je namerna kršitev. Treba je ohraniti kulturo pravičnosti; EESO ponavlja svoj predlog, naj se pripravi in upošteva listina o kulturi pravičnosti.

1.12 EESO je prav tako seznanjen s predlogom za uvedbo določbe o dajatvah, ki bi se plačevale za storitve v okviru enotnega evropskega neba in s katerimi bi se financirale dejavnosti agencije EASA, čeprav bodo pravila materialnega prava o teh dajatvah vključena v določbe, ki jih še ni. Poleg tega ni jasno, kako naj bi bile predvidene dajatve povezane s sistemom pristojbin na zračnih poteh, ki ga v imenu držav podpisnic večstranskega sporazuma trenutno upravlja Eurocontrol. Ob upoštevanju tega EESO meni, da bi bilo prezgodaj sprejemati zakonodajo o uporabi dajatve, ki še ne obstaja, glede njene oblike pa obstaja več možnosti. Zato predlaga, naj se ta predlog zavrne.

1.13 Glede na to, da naj bi agencija EASA določila pravila o certificiranju in varnostna merila, ki bi bila lahko zanimiva tudi za širšo javnost, EESO predlaga, naj se tovrstna besedila prevedejo v vse uradne jezike EU. Zaradi preglednosti bi moralo biti spletno mesto agencije EASA na voljo tudi v drugih jezikih in ne samo v angleščini. V zvezi s tem želi EESO opozoriti tudi na Listino EU o temeljnih pravicah, zlasti na člen 21.

1.14 Glede predloga za zmanjšanje formalnosti pri zakupu zrakoplova s posadko EESO poudarja, da se pri tem obravnava predvsem varnost, medtem ko so vprašanja v zvezi s takim zakupom povezana s poslovno dejavnostjo, dostopom do trga in konkurenco, imajo pa lahko tudi pomembno socialno-ekonomsko razsežnost. EESO zato odsvetuje, da se vsebinske določbe o zakupu zrakoplova s posadko spremenijo v tej fazi, in meni, da bi bilo treba to vprašanje obravnavati v okviru pregleda Uredbe št. 1008/2008.

1.15 V zvezi s sedanjo oceno Uredbe (EU) št. 996/2010 EESO opozarja na pomen Evropske mreže preiskovalnih organov za varnost v civilnem letalstvu (ENCASIA), ki je po njegovem mnenju bistvena za zagotavljanje ustreznih sredstev za to pomembno dejavnost. EESO se pri tem sklicuje tudi na izjavo o kulturi pravičnosti iz točke 1.11.

## 2. Uvod

2.1 Predlog uredbe o varnosti <sup>(1)</sup> (v nadaljnjem besedilu „predlog uredbe“) naj bi nadomestil uredbo iz leta 2008 <sup>(2)</sup>, pri čemer ohranja in/ali posodablja nekatere njene določbe ter uvaja nove ukrepe. Temelji na standardih Mednarodne organizacije civilnega letalstva (ICAO), na javnem posvetovanju z državami članicami in deležniki, vključno s socialnimi partnerji, na poročilu Komisije o evropskem letalskem varnostnem programu <sup>(3)</sup> in na številnih študijah. Je korak v smeri izvajanja sporočila o *letalski strategiji za Evropo* <sup>(4)</sup>.

2.2 Predlog uredbe uvaja pristop k varnostnim predpisom, ki temelji na predvidevanju, ocenjevanju tveganja in uspešnosti, da bi omogočili boljšo porabo sredstev in bolj usmerjen nadzor na vseh ravneh. Omogočil naj bi odpravo vrzeli glede varnosti in boljše upoštevanje povezave med varnostjo v letalstvu in drugimi področji, kot sta varovanje v letalstvu in varstvo okolja.

2.3 Namen predloga uredbe je zagotoviti visoko stopnjo izvrševanja in nadzora na celotnem območju EU na podlagi tesnega sodelovanja med organi na evropski in nacionalni ravni, ki bo vključevalo izmenjavo informacij ter učinkovita nadzor in spremljanje. Predlog uredbe posodablja uredbo iz leta 2008, tako da upošteva tehnični razvoj, na primer na področju brezpilotnih zrakoplovov.

2.4 Komisija izvaja oceno Uredbe (EU) št. 996/2010 o preiskavah in preprečevanju nesreč in incidentov v civilnem letalstvu in je EESO zaprosila, da o tem pripravi mnenje (Delovni dokument služb Komisije o izvajanju Uredbe (EU) št. 996/2010). EESO je leta 2010 pripravil mnenje o predlogu te uredbe <sup>(5)</sup>.

## 3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO odobrava, da je cilj predloga uredbe okrepiti pravila na področju varnosti in varovanja v civilnem letalstvu ter pojasniti vlogo Evropske agencije za varnost v letalstvu (EASA) na področju varovanja. EESO se prav tako strinja s predlogom, naj agencija EASA zagotavlja tehnično pomoč Komisiji pri izvajanju zakonodaje o varnosti ter da lahko na podlagi soglasja Komisije in po posvetovanju z državami članicami sprejme ustrezne ukrepe.

3.2 EESO se strinja, da bi morala agencija EASA v sodelovanju in soglasju z državami članicami prevzemati večjo odgovornost za varovanje, tudi glede posebnih pravil o izrednih razmerah, pod pogojem, da se ji zagotovijo ustrezna sredstva za uspešno izvajanje njenih nalog na tem področju. EESO prav tako meni, da bi bilo treba zaradi razvoja dogodkov od leta 2008 Uredbo (ES) št. 300/2008 o skupnih pravilih na področju varovanja civilnega letalstva revidirati.

3.3 Cilj predloga uredbe je pripraviti regulativni okvir za varnost v letalstvu v EU za izzive v naslednjih desetih do petnajstih letih. EESO meni, da bodo načrte za tako dolgo obdobje prehiteli tehnološki razvoj in varnostna tveganja, ki se nenehno spreminjajo, na primer pojav brezpilotnih zrakoplovov, nove oblike kibernetске kriminalitete in nevarnost motenja pristajanja z laserji, zato meni, da bi bilo treba predpise o varnosti v civilnem letalstvu redno in pogosto pregledovati. Zato podpira predlog, da se nova uredba ocenjuje vsakih pet let.

3.4 EESO ponovno poudarja <sup>(6)</sup>, da je varnost temelj trajnostne letalske strategije in da se z doseženim na tem področju ne smemo zadovoljiti. Zato bi bilo treba oceniti, ali pristop, predlagan v predlogu uredbe, izpolnjuje te zahteve, zlasti v zvezi s ciljem Komisije <sup>(7)</sup>, da se varnostna tveganja odkrivajo in zmanjšujejo hitreje in učinkoviteje, in sicer z uvedbo pristopa, ki temelji na oceni tveganja in uspešnosti, pri čemer je treba ohranjati vsaj enako raven splošne varnosti.

<sup>(1)</sup> COM(2015) 613 final.

<sup>(2)</sup> UL L 79, 19.3.2008, str. 1.

<sup>(3)</sup> COM(2015) 599 final.

<sup>(4)</sup> COM(2015) 598 final; UL C 389, 21.10.2016, str. 86.

<sup>(5)</sup> UL C 21, 21.1.2011, str. 62.

<sup>(6)</sup> UL C 13, 15.1.2016, str. 169.

<sup>(7)</sup> COM(2015) 598 final.

3.5 Cilj predlagane metode je *bolj sorazmeren in prožnejši pristop k varnostnim predpisom* ter hitrejša in učinkovitejša odkrivanje in zmanjševanje varnostnih tveganj s pristopom, ki temelji na oceni tveganja in uspešnosti, s čimer bi se zagotovila višja raven splošne varnosti. EESO pozdravlja ta pristop, vendar poudarja, da morajo še naprej veljati nekatera preskriptivna pravila za zagotovitev enakih konkurenčnih pogojev. Poleg tega so za tak pomemben prehod potrebni ustrezna sredstva in proces prehoda, ki je pregleden za vse deležnike, vključno z osebjem, in ki omogoča dovolj časa za spremembo kulture, potrebno za celovito izvedbo novega pristopa.

3.6 Študija o razpoložljivosti, učinkovitosti porabe in razvoju človeških virov letalskih organov ter financiranju evropskega sistema za varnost v letalstvu (podporna študija o sredstvih), ki jo je naročila Komisija, je pokazala, da se je razmerje med sredstvi in delovno obremenjenostjo v zadnjih desetih letih poslabšalo ter da obstajajo pomanjkljivosti glede kvalifikacij osebja. V študiji so navedene številne možnosti za odpravo teh težav. EESO poudarja, da je treba najti rešitev v okviru socialnega dialoga.

3.7 V drugi študiji o shemah uspešnosti in pristopu, ki temelji na uspešnosti, so bile preučene možnosti za vključitev elementov uspešnosti v upravljanje varnosti v letalstvu (podporna študija o uspešnosti). Ugotovljeno je bilo, da je to izvedljivo, vendar se je v njej opozorilo pred prehitro uvedbo zaradi tehničnih razlogov. Ugotovljeno je bilo tudi, da prednosti pristopa, ki temelji na uspešnosti, ni mogoče količinsko opredeliti pred njegovo uvedbo. Po mnenju EESO ugotovitve te študije jasno kažejo, kako pomembno je previdno in dosledno izvajanje novega pristopa.

3.8 EESO pri tem opozarja na vprašanje družbenega in socialnega razvoja, vključno z novimi oblikami zaposlitve in poslovnih modelov, ki so tudi na letalskem trgu pogosto povezane z digitalnim gospodarstvom, ter na posledice tega razvoja za varnost. V sporočilu o letalski strategiji za Evropo <sup>(8)</sup> in več mnenjih EESO <sup>(9)</sup> je bilo izpostavljeno, da je treba te vidike ustrezno upoštevati. EESO meni, da jih je treba upoštevati tudi pri izvajanju predloga uredbe, med drugim pri ocenjevanju učinkov izvedbenih ukrepov.

3.9 EASA naj bi v okviru evropskega načrta za varnost v letalstvu ocenila uspešnost organov, pristojnih za varnost, vendar za organe, za katere je odgovorna, še ni določila ciljev varnostne uspešnosti. To ponovno kaže, kako pomembno je najti hitro in učinkovito rešitev za težave v zvezi s sredstvi, omenjene v točki 3.6.

3.10 Pravila, dejavnosti in postopke, vključene v evropski letalski varnostni program, bi bilo treba spremljati, da bi ocenili njihovo ustreznost in učinkovitost. Spremljanje bi moralo temeljiti na kazalnikih, kot so skladnost s predpisi, pogostost nekaterih vrst dogodkov, zaradi katerih je ogrožena varnost, število nesreč in smrtnih žrtev ter zrelost sistemov upravljanja varnosti. Države te kazalnike uporabljajo za določitev sprejemljive ravni varnostne uspešnosti na nacionalni ravni skladno z zahtevami Mednarodne organizacije civilnega letalstva (ICAO). V predlogu uredbe je poudarek na sodelovanju med agencijo EASA in nacionalnimi organi, vključno z vlogo agencije EASA pri upravljanju novega odložišča informacij iz členov 61 do 63. EESO poudarja, da je pri tem pomembno izboljšati nadzor in izvrševanje.

## 4. Posebne ugotovitve

### 4.1 Varstvo okolja

EESO odobrava, da se doda nova določba o okoljskih vprašanjih, vključno z okoljskim poročilom, ki ga mora vsaka tri leta objaviti agencija EASA.

### 4.2 Priznavanje certifikatov tretjih držav

EESO poudarja, kako pomembni so sporazumi o vzajemnem priznavanju s pomembnimi partnerskimi državami za podporo letalski industriji EU in mednarodni trgovini na tem področju.

<sup>(8)</sup> COM(2015) 598 final, točka 2.3.

<sup>(9)</sup> UL C 13, 15.1.2016, str. 169, točka 3.1.3; UL C 13, 15.1.2016, str. 110, točka 2.7, in UL C 389, 21.10.2016, str. 86, točka 1.3.

#### **4.3 Zemeljska oskrba**

4.3.1 EESO pozdravlja dejstvo, da je bila zemeljska oskrba vključena v področje uporabe te uredbe, saj je pomemben del varnostne verige civilnega letalstva.

4.3.2 Vendar pa EESO predlaga, da se preuči možnost uvedbe zahteve za certificiranje za izvajalce storitev zemeljske oskrbe in za osebje, ki izvaja te storitve in ima za varnost pomembne naloge. Bistvene zahteve iz Priloge VII k predlogu uredbe bi bilo treba nadgraditi in podrobneje opredeliti, zlasti v zvezi s standardi za usposabljanje in kvalifikacijami.

4.3.3 Preučiti bi bilo treba tudi naslednja vidika:

- število zaposlenih in različni ponudniki storitev za pripravo letala na naslednji let,
- zdravstvena tveganja zaradi izpostavljenosti onesnaženemu zraku na ploščadi.

#### **4.4 Oprema aerodroma**

4.4.1 EESO v zvezi z zahtevo za certificiranje opreme aerodroma iz člena 31 uredbe ugotavlja, da je oprema aerodroma običajno certificirana v okviru programov za električno opremo in drugih sistemov ter da bi lahko dodatno certificiranje pomenilo podvajanje predpisov, ki ne bi imelo nobenih koristi ali pa bi bile te neznatne. EESO zato predlaga, da se predlagani člen 31 nadomesti z besedilom, ki navaja, da se agencija EASA ustrezno odzove, kadar je iz varnostnih podatkov razvidno, da oprema, ki se uporablja ali naj bi se uporabljala na aerodromih, ki so predmet nove uredbe, pomeni varnostno tveganje.

#### **4.5 Kabinsko osebje**

EESO pozdravlja nove bistvene zahteve v Prilogi IV in okrepitev določb o kabinskem osebju iz člena 21, obžaluje pa, da se v predlogu uporablja izraz „certificiranje“ in ne „licenciranje“, čeprav so zahteve iz Priloge IV(4) glede kabinskega osebja enakovredne zahtevam glede licenc ali certifikatov. Zaradi doslednosti bi bilo zato treba kabinskemu osebju podeliti licenco, ki bi jo izdal nacionalni letalski organ ali agencija EASA.

#### **4.6 Zaščitne določbe, določbe o prožnosti in ukrepi Agencije**

4.6.1 EESO opozarja na razširitev nujnih ukrepov in določb o prožnosti iz členov 59 in 60 predloga uredbe v primerjavi s sedanjimi določbami iz členov 14 in 22 Uredbe (ES) št. 216/2008, zlasti v zvezi z omejitvami trajanja leta in drugimi ukrepi, ki vplivajo na delovne pogoje osebja.

4.6.2 EESO meni, da se obdobje dveh mesecev, v katerem ob sprejetju ukrepov v skladu z zaščitnimi določbami (člen 59) ali določbami o prožnosti (člen 60) ni treba uradno obvestiti agencije EASA, ne sme podaljšati. Podobno nasprotuje podaljšanju obdobja na osem mesecev v členu 65(4) (Ukrepi Agencije).

4.6.3 EESO meni, da bi bilo treba vključiti obveznost, da se pred sprejetjem odločitve o nujnih ukrepih in ukrepih o prožnosti, ki vpliva na delovne pogoje osebja, pridobi soglasje osebja. Če je bila odločitev sprejeta brez takega soglasja, bi morala agencija EASA takoj začeti postopek ocenjevanja iz členov 59(2) in 60(2).

#### **4.7 Sodelovanje med pristojnimi organi in agencijo EASA ter prenos pristojnosti**

4.7.1 EESO pozdravlja predlog za okrepitev sodelovanja med pristojnimi organi držav članic, Komisijo in agencijo EASA v zvezi s certificiranjem, nadzorom in izvrševanjem. Podpira ukrepe, kot sta združevanje letalskih nadzornikov in nujen prenos pristojnosti na agencijo EASA, pod pogojem, da to ne vpliva negativno na pogoje zaposlovanja in delovne razmere delavcev. Merila za nujen prenos in zahteve za vrnitev nadzora državi članici morajo biti jasno dokumentirani.

4.7.2 EESO poudarja, da je prenos pristojnosti z držav članic na agencijo EASA v skladu s členom 53 prostovoljen, razen v primeru nujnega prenosa za odpravo nujnih pomanjkljivosti glede varnosti iz člena 55. Zadnji odstavek člena 53(2) zagotavlja, da se tak prenos izvede ob upoštevanju nacionalne zakonodaje zadevne države članice in z njenim soglasjem. EESO meni, da postopkovni in drugi zaščitni ukrepi zagotavljajo ustreznost prenosa ob upoštevanju pravne varnosti. EESO zato podpira predlagani mehanizem prenosa.

4.7.3 Možnost države članice, da pristojnosti za nadzor prenese na drugo državo članico, mora še naprej temeljiti na prostovoljni odločitvi z možnostjo ponovne pridobitve prenesene pristojnosti.

4.7.4 EESO je seznanjen z uvedbo možnosti, da večnacionalni operaterji izberejo agencijo EASA za svoj pristojni organ. EESO se lahko skladno s svojimi stališči o prostovoljnem prenosu pristojnosti s tem predlogom strinja, če bo določeno, da je za ta ukrep potrebno soglasje pristojnega nacionalnega organa ali organov, ter če ukrep ne bo negativno vplival na pogoje zaposlovanja in delovne razmere vpletenega osebja.

#### **4.8 Zbiranje, izmenjava in analiza informacij**

4.8.1 EESO tako kot predloge za tesnejše sodelovanje med agencijo EASA in nacionalnimi letalskimi organi podpira tudi okrepljene določbe o zbiranju, izmenjavi in analizi informacij, poziva pa k nadaljnjim ukrepom za zagotavljanje varstva osebnih podatkov, kot je vključitev te točke v sistem revizije informacijske tehnologije ali izboljšanje anonimnosti zbranih podatkov. Da bi povečali preglednost, bi morali biti anonimni podatki dostopni vsem deležnikom.

4.8.2 Poleg tega EESO pozdravlja vzpostavitev odložišča, ki vključuje certifikate, akreditacije, ukrepe, odločitve Komisije, odločitve držav članic, prenose pristojnosti, obvestila, zahteve in druge informacije.

#### **4.9 Upravljanje varnosti v letalstvu**

4.9.1 EESO sicer podpira vključitev sklicevanja na evropski letalski varnostni program in nacionalne letalske varnostne programe, vendar pa izpostavlja, kako zahtevno je zagotoviti, da so ukrepi in gradivo razumljivi delavcem na terenu. Zato je bistveno, da evropski letalski varnostni program in nacionalni načrti po možnosti temeljijo na pristopu od spodaj navzgor, sicer ta besedila verjetno ne bodo pripomogla k doseganju želenih sprememb.

#### **4.10 Brezpilotni zrakoplovi (droni)**

4.10.1 EESO podpira vključitev brezpilotnih zrakoplovov v področje uporabe predloga uredbe, vendar znova poziva k previdnosti pri izvajanju pristopa, ki temelji na uspešnosti.

4.10.2 Zato je treba oblikovati celovito zakonodajo, da bi zagotovili ustrezno varnost. EESO meni, da je zagotavljanje združljivosti teh novih letalskih dejavnosti, ki vključujejo brezpilotne zrakoplove, s splošnim zračnim prometom zahtevno, zato je zakonska ureditev tega področja nujna. Upravljanje zračnega prometa je že zdaj zapleteno področje, saj imajo kontrolorji zračnega prometa zelo veliko odgovornost, zato EESO poziva, da se tem delavcem ne dodeljujejo neupravičene pristojnosti, da bi se prilagodili razmeram, v katerih letijo brezpilotni zrakoplovi. Oblikovati je treba dosleden pristop k izdajanju dovoljenj za upravljanje in posedovanje brezpilotnih zrakoplovov, med drugim tudi glede registracije. Obveznost pridobitve dovoljenja, ki bi bila odvisna od značilnosti brezpilotnega zrakoplova, bi pomenila, da je potrebno poznavanje veljavnih predpisov in omejitev na tem področju, ter prispevala k večji obveščenosti in razvoju potrebnih spretnosti.

#### **4.11 Kibernetске grožnje**

4.11.1 EESO je zaskrbljen zlasti glede kibernetске varnosti. Človeški dejavnik je kljub digitalizaciji še vedno ključen za preverjanje podatkov in njihovo varstvo pred nezakonitim vmešavanjem. Čeprav dostop do ustreznih podatkov na krovu pomeni večjo varnost, EESO poudarja, da morajo imeti letalske posadke še naprej nadzor nad zrakoplovom. Poleg tega je treba razviti trden sistem zaščite pred kibernetскими grožnjami za brezpilotne zrakoplove.

#### **4.12 Prehod na pristop, ki temelji na uspešnosti**

4.12.1 Ena od glavnih prednosti sistema, ki temelji na skladnosti, je zagotavljanje enakovredne obravnave operaterjev. EESO meni, da se morajo s preходом na sistem, ki temelji na ocenjevanju tveganja in uspešnosti, omogočiti prilagoditve novi kulturi ter ohraniti zaupanje v sistem varnosti in njegovo sposobnost stalnih izboljšav ravni varnosti v sistemu, ki temelji na uspešnosti. Za to sta potrebni prilagoditev in uskladitev na vseh ravneh. EESO na podlagi splošnih ugotovitev v točkah 3.4 in 3.5 meni, da so za uspešen prehod bistveni naslednji elementi:

- za zagotavljanje stalne ustrezne ravni varnosti morajo biti na voljo zadostna sredstva,
- prehod mora biti izveden tako, da je mogoče vnaprej načrtovati delovne pogoje osebja. Predvidene spremembe morajo biti pregledne,
- uvajanje novega sistema mora potekati ob stalnem dialogu z deležniki, tudi v okviru socialnega dialoga,
- hitrost uvajanja mora biti taka, da bo prehod na novi sistem varen, ob upoštevanju potrebe po spremembi kulture.

4.12.2 EESO meni, da bo postopen prehod na nov sistem in novo kulturo dolgotrajen. Trenutno je negotovo, ali bo varnost sploh kdaj v celoti zajeta v pristopu, ki temelji na uspešnosti.

#### **4.13 Poročanje o dogodkih in kultura pravičnosti**

4.13.1 EESO tako kot v svojih prejšnjih mnenjih<sup>(10)</sup> meni, da morajo načela kulture pravičnosti veljati za celotno letalsko industrijo. EESO ima pomisleke, ali je sam predlog uredbe ali katera koli druga veljavna zakonodaja EU že dovolj za zagotavljanje skladnosti z načeli kulture pravičnosti. Za spodbujanje kulture pravičnosti ter zagotavljanje jasne in predvidljive ločnice med poročanjem v zvezi z varnostjo in pravosodnim sistemom bodo v državah članicah potrebna precejšnja prizadevanja. EESO zato znova predlaga, naj se za spodbujanje dobre prakse pripravi listina ali kodeks ravnanja.

#### **4.14 Globe in kazni**

4.14.1 EESO meni, da se je sedanji sistem glob in periodičnih denarnih kazni izkazal za neučinkovitega. Iz besedila člena 72(1) „Komisija lahko [...] naloži pravni ali fizični osebi [...] globo“ bi bilo treba črtati besedo „lahko“. Spomniti je treba, da člen 72(3) še vedno dopušča možnost proste presoje. Kadar Komisija preučuje, ali je treba naložiti kazen, se mora povezati z ustreznimi nacionalnimi organi, da zagotovi pristop, ki bo skladen z nacionalnim kazenskim pregonom.

#### **4.15 Financiranje agencije EASA**

EESO meni, da je predlog, naj prihodki Agencije vključujejo dajatve, plačane v skladu s prihodnjimi določbami uredbe o izvajanju enotnega evropskega neba, prenatrjen in preveč nejasen. Ni denimo jasno, ali bo vzpostavljen ločen sistem pristojbin za storitve v okviru enotnega evropskega neba ali pa je cilj spremeniti sedanji sistem pristojbin na zračnih poteh, ki ga trenutno upravlja Eurocontrol (Večstranski sporazum o pristojbinah na zračnih poteh, neuradna izdaja, oktober 2006, dostopen na spletnem mestu Eurocontrola). Prav tako ni jasno, ali se bodo predvidene dajatve zaračunavale samo za storitve enotnega evropskega neba ali pa se bodo uporabljale za financiranje splošnega proračuna agencije EASA. EESO zato meni, da je za ta predlog prezgodaj in bi ga bilo treba zavrniti.

#### **4.16 Načini dela in vključevanje deležnikov**

4.16.1 Vključevanje deležnikov je bistveni element dela agencije EASA in mora to tudi ostati. Zato se predlaga, da se iz člena 104(1)(b) črta besedna zveza „po potrebi“, da bi se izognili samovoljnim odločitvam o vključevanju ali ne vključevanju deležnikov v dejavnosti agencije EASA.

<sup>(10)</sup> UL C 21, 21.1.2011, str. 62, in UL C 198, 10.7.2013, str. 73.

#### 4.17 Jezikovna ureditev

Kljub dejstvu, da se v letalski skupnosti za sporazumevanje uporablja večinoma angleščina, so še vedno nekatera geografska območja in področja dejavnosti, na katerih prevladujejo nacionalni jeziki. EESO meni, da bi morali biti skladno s prepovedjo diskriminacije na podlagi jezika iz člena 21 Listine o temeljnih pravicah v vse uradne jezike EU prevedeni in v njih objavljeni vsaj certifikacijske specifikacije in sprejemljivi načini usklajevanja. Poleg tega bi moralo biti zaradi večje preglednosti in obveščenosti javnosti spletno mesto agencije EASA na voljo tudi v drugih jezikih EU in ne samo v angleščini.

#### 4.18 Notranja struktura

Predlagano besedilo člena 90 daje precej več pristojnosti Komisiji kot Evropskemu parlamentu. EESO zato vztraja, da sta v upravnem odboru en predstavnik Komisije in en predstavnik Evropskega parlamenta.

#### 4.19 Zakup

EESO odločno nasprotuje predlogu za spremembo določb Uredbe št. 1008/2008, ki se nanašajo na zakup. Ker naj bi bila ta uredba predvidoma ocenjena v letih 2017 in 2018, bi bilo treba to obravnavati posebej.

### 5. Ocena Uredbe (EU) št. 996/2010 o preiskavah in preprečevanju nesreč in incidentov v civilnem letalstvu

Kot je že navedeno v točki 4.13, EESO znova poudarja, da je treba ohraniti kulturo pravičnosti, in ponovno predlaga, naj se v ta namen pripravi listina. EESO podpira pristop nezavezujočega prava in uspešno sodelovanje v okviru mreže ECANSIA kot foruma za združevanje sredstev in znanja ter spodbujanje priprave študij, izdajanje varnostnih priporočil in določanje referenčnih meril. Za uresničitev tega je izjemno pomembno, da so na voljo ustrezna sredstva.

Po mnenju EESO bi moralo biti prihodnje delo na področju, ki ga ureja ta uredba, osredotočeno na ustrezno izvajanje in ne na spreminjanje pravnega okvira.

V Bruslju, 14. decembra 2016

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Georges DASSIS

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Spletne platforme in enotni digitalni trg: priložnosti in izzivi za Evropo**

(COM(2016) 288 final)

(2017/C 075/20)

Poročevalec: **Thomas McDONOGH**

|                                               |                                                                               |
|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| Zaprosilo                                     | Evropska komisija, 25. 5. 2016                                                |
| Pravna podlaga                                | člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije                                   |
| Pristojnost                                   | strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo |
| Datum sprejetja mnenja strokovne skupine      | 15. 11. 2016                                                                  |
| Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju | 14. 12. 2016                                                                  |
| Plenarno zasedanje št.                        | 521                                                                           |
| Rezultat glasovanja<br>(za/proti/vzdržani)    | 175/0/3                                                                       |

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja akcijski načrt Komisije, ki vključuje pregled direktiv o telekomunikacijah in zasebnosti v elektronski komunikaciji z vidika spletnih komunikacijskih storitev OTT (povrhnjih storitev), popis prostovoljnih ukrepov platform, na podlagi katerega se utegnejo oblikovati smernice, popis praks med podjetji (B2B), financiranje projektov odprtih podatkov ter morebitno strategijo za spodbujanje in podporo nastanka konkurenčnih evropskih platform.

1.2 EESO poudarja, da so številne spletne platforme pomemben element sodelovalnega gospodarstva, in opozarja na svoje ugotovitve o sodelovalnem gospodarstvu, zlasti o zaščiti potrošnikov, delavcev in samozaposlenih.

1.3 EESO pa je zaskrbljen, da se digitalni trgi razvijajo s takšno hitrostjo, da ji razvoj predpisov in strategij EU ne more slediti, če o njihovem izvajanju v državah članicah niti ne govorimo. EESO zanima, kako bi bilo mogoče okrepiti usklajevanje med različnimi stranmi v Komisiji in državah članicah in kakšni mehanizmi bi lahko bili koristni.

1.4 Odbor poudarja, da je treba obravnavati nevarnost razdrobljenosti in potrebo po skladnem pristopu EU. V nasprotnem primeru bo zaradi različnih nacionalnih predpisov nastala negotovost, zagnana podjetja se bodo težje širila, razpoložljivost digitalnih storitev pa utegne biti omejena. To je še toliko bolj nujno zaradi dejstva, da nekatere države članice že uvajajo posebne ukrepe za boj proti nepošteni trgovinski praksi ali pa o tem preudarjajo, kar lahko povzroči razdrobljenost enotnega digitalnega trga.

1.5 Sporočilo ne prinaša konkretnih predlogov in predlaga le malo dokončnih rešitev. Nekatere rešitve so sicer opisane, vendar pa ni odgovorov na resnično pomembna vprašanja o tem, ali platforme na nekaterih trgih škodujejo svojim dobaviteljem.

1.6 Razširitev spletnih platform je močno koristila dobaviteljem, potrošnikom ter na splošno gospodarstvu in načinu življenja. Vendar problemi so in bodo, zato EESO priporoča, da se najbolj kritična škoda za podjetja in potrošnike natančneje opredeli, nato pa učinkovito in točno preuči, v kolikšni meri so te težave skupne vsem spletnim platformam oziroma so povezane s sektorjem ali posameznim podjetjem. EESO poziva k medsektorskemu sodelovanju in spremljanju razvoja spletnih platform, da se lahko rešijo vprašanja, ki se sčasoma pojavijo.

1.7 Odbor izraža zadovoljstvo, da namerava Komisija preučiti ukrepe za olajšanje zamenjave platform in prenosljivosti podatkov med različnimi spletnimi platformami in storitvami računalništva v oblaku, tako za poslovne kot zasebne uporabnike.

1.8 EESO poziva k pripravi programov ozaveščanja in povečanja digitalne pismenosti vseh državljanov vseh starosti, med katerimi so najbolj ranljivi najstarejši in najmlajši. EESO bi bil zadovoljen, če bi se sistematično uvedlo izobraževanje na tem področju kot evropski standard.

1.9 EESO poziva Komisijo, naj preuči, ali bi morale platforme prikazati uporabnikom prijazne povzetke, pojasniti, kdaj so cene prirejene uporabniku, in podlago za razvrščanje rezultatov ter omogočiti brezpogojno in upravno nezahtevno uveljavljanje pravice do pozabe.

1.10 EESO pozdravlja navedbo Komisije, da se s spletnimi platformami dogovarja glede kodeksa ravnanja, namenjenega preprečevanju sovražnega govora na spletu, in glede vsebin, ki škodujejo otrokom. Po mnenju Odbora pa bi bilo treba uvesti tudi nekatere sankcije za tiste, ki tovrstnih vsebin ne odstranijo, čeprav so seznanjeni z njihovim obstojem.

1.11 Odbor je razočaran, da je Komisija znova spregledala socialno razsežnost spletnih platform. EESO poudarja, da je treba bolj natančno določiti družbeno odgovornost platform do svojih delavcev, tako redno zaposlenih kot tistih z novimi oblikami zaposlitve. Slednjim bi bilo treba posvetiti posebno pozornost, vsi, ki delajo za platforme, pa bi morali uživati pravične delovne pogoje, ustrezno socialno zaščito, zdravje in varnost pri delu, možnosti usposabljanja in kolektivnega pogajanja ter sindikalne pravice <sup>(1)</sup>: priznati je treba izzive, ki jih prinašajo spletne platforme v sodelovalnem gospodarstvu.

1.12 Odbor v nasprotju z oceno Komisije, da obstoječi zakonodajni okvir v glavnem zadostuje, poziva k oblikovanju okvira EU za delo množice na spletu (angl. *crowd working*), s katerim bi preprečili izogibanje minimalni plači ter predpisom o delovnem času in socialni varnosti ali njihovo ogrožanje.

1.13 EESO poziva Komisijo, naj preuči fiskalne vidike, povezane z dejavnostmi spletnih platform, ter ukrepa proti praksam, ki so v nasprotju z enakimi konkurenčnimi pogoji.

## 2. Kratka vsebina sporočila Komisije

2.1 Komisija želi s svojim nedavnim sporočilom in delovnim dokumentom služb ter splošneje tudi s strategijo za enotni digitalni trg spodbuditi inovacije spletnih platform in učinkovito konkurenco med njimi, hkrati pa zaščititi pravice in zasebnost potrošnikov.

2.2 Sporočilo predstavlja ključna vprašanja, ki jih je Komisija ugotovila v oceni spletnih platform, in opredeljuje njen pristop k spletnim platformam v prihodnje.

2.3 V sporočilu se ne predlaga krovni sklop novih predpisov EU o platformah.

2.4 Komisija predlaga zgolj uvedbo regulativnih ukrepov, ki obravnavajo jasno opredeljene težave, povezane z določeno vrsto ali dejavnostjo spletnih platform, ne pa preventivnih predpisov, ki bi lahko zatrli inovacije.

2.5 Komisija se zaveda, da so spletne platforme različnih oblik in velikosti ter se stalno spreminjajo, kar pomeni, da ni soglasja o enotni opredelitvi spletne platforme.

2.6 Po mnenju Komisije uporaba pristopa „enake rešitve za vse“ pri urejanju platform ne bi bila primerna za obravnavanje različnih izzivov, ki jih prinašajo različne vrste spletnih platform.

2.7 Komisija priznava, da je obstoječi pravni okvir v veliki meri zadosten za urejanje delovanja platform, čeprav ta pravni okvir ne sodi zgolj v pristojnost enega samega regulatorja.

---

<sup>(1)</sup> UL C 71, 24.2.2016, str. 65.

2.8 Sporočilo vključuje načrt in načela za prihodnje ukrepanje:

- **enaki konkurenčni pogoji za primerljive digitalne storitve,**
- **odgovorno ravnanje spletnih platform, da se zaščitijo temeljne vrednote,**
- **preglednost in pravičnost, da se ohrani zaupanje uporabnikov in zaščitijo inovacije,**
- **odprti in nediskriminatorni trgi v podatkovno vodenem gospodarstvu.**

2.9 Komisija si bo – z morebitno deregulacijo in posebnimi pravili za akterje komunikacijskih storitev OTT – prizadevala izenačiti regulativne pogoje za sektor **telekomunikacij**.

2.10 Komisija bo preučila možnost razširitve področja uporabe **direktive o zasebnosti in elektronskih komunikacijah** tudi na spletne komunikacijske storitve.

2.11 Komisija predlaga, da se s posodobljeno **direktivo o avdiovizualnih medijskih storitvah** uvedejo nove obveznosti za platforme za izmenjavo videoposnetkov glede odpravljanja škodljivih vsebin.

2.12 Komisija bo ocenila režim **odgovornosti** spletnih posrednikov, med drugim:

- potrebo po smernicah o odgovornosti spletnih platform, ko uvajajo prostovoljne ukrepe za boj proti nezakonitim vsebinam na spletu, in
- potrebo po formalnih postopkih obveščanja in ukrepanja.

2.13 Komisija bo nadalje spodbujala usklajena **samoreglativna** prizadevanja spletnih platform na ravni EU glede boja proti nezakonitim vsebinam na spletu (in redno preverjala njihovo učinkovitost).

2.14 Spletne platforme bo spodbujala k odpravi lažnih ali zavajajočih spletnih ocen.

2.15 Leta 2017 bo Komisija objavila načela in smernice o interoperabilnosti elektronske identifikacije.

2.16 Cilj novih predlogov o **avtorskih pravicah**, ki jih je Komisija nedavno sprejela, bo doseči pravičnejše razporejanje vrednosti, ustvarjene s spletnim razširjanjem avtorsko zaščitene vsebin na spletnih platformah, ki zagotavljajo dostop do takih vsebin.

2.17 Komisija je skupaj s tem sporočilom predložila **uredbo o sodelovanju na področju varstva potrošnikov**, da bi spodbudila učinkovitejše izvrševanje zakonodaje EU na področju varstva potrošnikov v čezmejnih primerih.

2.18 Komisija je pregledala smernice o **direktivi o nepoštenih poslovnih praksah**, ki bodo sprejete skupaj s tem sporočilom. V okviru preverjanja ustreznosti zakonodaje EU na področju varstva potrošnikov in trženja leta 2017 bo ocenila tudi, ali obstaja dodatna potreba po posodobitvi veljavnih pravil o varstvu potrošnikov v zvezi s platformami.

2.19 Komisija bo ciljno popisala prakse **med podjetji** v okolju spletnih platform. Do spomladi 2017 bo „ugotovila, ali je potrebno dodatno ukrepanje EU“.

2.20 Komisija bo analizirala morebitne ovire za enotni podatkovni trg EU, ki bi lahko nastale zaradi pravnih negotovosti v zvezi z lastništvom in uporabnostjo podatkov ali dostopom do teh podatkov, in v okviru **pobude za prost pretok podatkov**, ki je načrtovana za konec leta 2016, preučila možnosti za olajšanje zamenjave platform in prenosljivosti podatkov.

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 Živahno digitalno gospodarstvo je ključnega pomena, če naj Evropa v naslednjem desetletju preseže mejo letne rasti 1,5 % BDP (glej poročilo sveta globalne agende za Evropo v okviru Svetovnega gospodarskega foruma).

3.2 Nekatere spletne platforme so se uvrstile med podjetja z največjo vrednostjo in vplivom na svetu. Njihova vloga v svetovnem gospodarstvu se bo samo še večala.

3.3 EU predstavlja le 4 % skupne tržne kapitalizacije spletnih platform <sup>(2)</sup>.

3.4 Za približno petdeset velikih evropskih operaterjev elektronskih komunikacij se uporablja 28 različnih nacionalnih regulativnih okvirov, vseh šest velikih operaterjev na ameriškem trgu in vse tri velikane na kitajskem trgu pa ureja en sam regulativni okvir <sup>(3)</sup>.

3.5 Zaradi vprašanj, povezanih s spletnimi platformami, sta se povečala tako pritisk za ukrepanje na ravni držav članic kot razdrobljenost.

3.6 Za trajnostni razvoj in širjenje spletnih platform je nujno uskladiti pogodbeno pravo in varstvo potrošnikov.

3.7 EESO poziva k osredotočenju na zakonodajne in nezakonodajne pobude, vložene do konca leta 2016, da se ustvari popolnoma integriran enotni digitalni trg. Leti 2016 in 2017 bosta odločilni glede tega, ali bo Evropa oblikovala digitalni načrt v podporo konkurenčnosti in rasti ali pa zdrsnila v digitalno povprečnost.

3.8 Komisija je v sporočilu opredelila več področij, na katerih se zaveda težav, vendar nima dokazov za odločanje o tem, kakšni ukrepi so potrebni oziroma ali je ukrepanje sploh potrebno. Glavna med temi so vprašanja, povezana z odnosi med podjetji. Predlaga šestmesečno nadaljnje raziskovanje, nato pa bo – spomladi 2017 – sprejela odločitev.

3.9 Ko bo Komisija v začetku prihodnjega leta predstavila ugotovitve svojih raziskav na tem področju, Odbor pričakuje novo pomembno razpravo.

3.10 S pretiranimi ali neprilagodljivimi predpisi bi lahko ogrozili pozitiven prispevek, ki ga spletne platforme dajejo digitalnemu gospodarstvu EU, zakonodaje pa ne bi smeli spreminjati na škodo varstva potrošnikov in delavcev.

3.11 Enaki konkurenčni pogoji za primerljive digitalne storitve na enotnem digitalnem trgu ne smejo negativno vplivati na davčne prihodke ali olajšati nadaljnega zmanjševanja osnove za davek od dohodkov pravnih oseb tako, da je podjetjem dovoljeno plačevati davek v eni jurisdikciji, čeprav je bil dohodek ustvarjen v drugi. Davek na dobiček je treba plačati tam, kjer poteka z njim povezana gospodarska dejavnost.

### 4. Posebne ugotovitve

4.1 Komisija opisuje platforme kot dvostranske ali večstranske trge (kot naj bi bilo splošno znano), na katerih uporabnike povezuje operater platforme, ki olajša interakcijo med njimi.

4.2 Komisija je na svoj seznam uvrstila družbene medije in iskalnike, plačilne sisteme in platforme za trženje: na njem so nekatere digitalne platforme, ki niso večstranske, ni pa običajnih podjetij-platform, ki zdaj delujejo na spletu.

---

<sup>(2)</sup> COM(2016) 288 final.

<sup>(3)</sup> Glej opombo 1.

4.3 Poleg tega na seznamu Komisije ni vse večjega števila platform, pri katerih je delo vključeno. Zato ne obravnava konkretnih težav teh platform, zlasti glede pravičnega dela in zadostne socialne zaščite. V želji zagotoviti, da ne bi zaobšli pravic delavcev in delovnih standardov, ki morajo biti zajamčeni, EESO poziva k zakonodajnemu ukrepanju na področju pravic iz zaposlitve in varstva za spletne delavce/delavce prek platform, zlasti tiste z novimi oblikami zaposlitve <sup>(4)</sup>. Delavce, ki opravljajo delo prek spletnih platform, je treba opredeliti za delavce, predpostaviti, da gre za delovno razmerje, zagamčiti njihove pravice do enake obravnave v primerjavi z redno zaposlitvijo in zagotoviti, da se te določbe učinkovito izvajajo (npr. AppJobber, Applause, Clickworker, content.de, Crowd Guru, Designenlassen.de, Freelancer, greatcontent, Jovoto, Local Motors, Microworkers, MyLittleJob, Streetspotr, Testbirds, testlO, Textbroker, Twago, Upwork, 99designs).

4.4 Prednosti prvega na trgu so zelo velike in platforme, ki uspešno izkoriščajo mrežne učinke, lahko postanejo huda konkurenca ter nepogrešljiv poslovni partner podjetij.

4.5 Za alternativno reševanje sporov med podjetji bi se lahko uporabljala platforma za spletno reševanje sporov, najprej pa je treba zagamčiti učinkovito izvajanje mehanizma za spletno reševanje sporov med podjetji in potrošniki.

4.6 Stranke se morda ne pritožijo na organe za konkurenco zaradi strahu pred trgovinskimi povračilnimi ukrepi spletnih platform, od katerih so odvisne. EESO priporoča uvedbo novih ukrepov za zaščito pritožnikov na teh trgih.

4.7 Za spletnimi stranmi in ponudniki internetnih storitev, ki jim dajejo dostop, so akterji, ki pogosto delujejo izven Evrope ali prikrivajo svojo identiteto. Sodne odredbe za ponudnike internetnih storitev, katerih namen je preprečiti dostop do vsebin, ki kršijo pravila, so bile prvotno uporabljene proti ponudnikom internetnih storitev, ki gostijo spletna mesta s piratskimi vsebinami, lahko pa so tudi pomembno orodje za imetnike avtorskih pravic; odredbe za blokiranje spletnih mest se lahko uporabijo in so se že uporabile v boju za zaščito blagovnih znamk in potrošnikov pred spletno prodajo ponarejenih izdelkov.

4.8 Moč ameriškega trga tveganega kapitala v primerjavi z EU je dodatna spodbuda za podjetja v vzponu, da se preselijo v ZDA.

4.9 Pri prevzemu podjetij z nizkim prometom ne veljajo sedanje zahteve glede obveščanja, tudi v primerih, ko ima prevzeto podjetje komercialno dragocene podatke ali precejšen tržni potencial. Sedanji režim nadzora nad združitvami podjetij bi lahko spremenili in pragove na podlagi prometa dopolnili z dodatnimi obveznostmi obveščanja na podlagi obsega transakcij.

4.10 Organi za konkurenco bi lahko bolje izkoristili začasne ukrepe in roke ter pospešili dejavnosti izvrševanja na trgih, ki se hitro spreminjajo.

4.11 Spletne platforme od svojih uporabnikov pogosto zahtevajo različne podatke, ki niso neposredno povezani z vsebino platforme, ali pa zahtevajo, da sprejmejo pogoje, ki jih v normalnih okoliščinah ne bi, vendar brez tega ne morejo uporabljati storitev platforme.

4.12 Osebni podatki so valuta današnjega digitalnega trga, zdi pa se, da se mnogi potrošniki ne zavedajo, da se osebni podatki, ki jih dajo v zameno za dostop do številnih t. i. brezplačnih storitev, lahko prodajo ali izmenjujejo s tretjimi strankami. Poleg tega sta si ne glede na vse obstoječe in načrtovane ukrepe za varstvo potrošnikov uporaba interneta in ohranitev zasebnosti s tehničnega vidika v nasprotju, saj vedno obstaja možnost, da se izurjen specialist prebije do praktično vseh podatkov. Zato je treba zagotoviti, da se vsi državljani vseh starosti – med katerimi so najbolj ranljivi najstarejši in najmlajši – zavedajo tudi teh nevarnosti.

V Bruslju, 14. decembra 2016

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Georges DASSIS

<sup>(4)</sup> UL C 303, 19.8.2016, str. 54.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Krepitev odpornosti evropskega sistema kibernetске varnosti ter spodbujanje konkurenčne in inovativne industrije kibernetске varnosti**

(COM(2016) 410 final)

(2017/C 075/21)

Poročevalec: **Thomas McDONOGH**

|                                               |                                                                               |
|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| Zaprosilo                                     | Evropska komisija, 18. 8. 2016                                                |
| Pravna podlaga                                | člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije                                   |
| Pristojnost                                   | strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo |
| Datum sprejetja mnenja strokovne skupine      | 15. 11. 2016                                                                  |
| Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju | 14. 12. 2016                                                                  |
| Plenarno zasedanje št.                        | 521                                                                           |
| Rezultat glasovanja                           | 148/0/1                                                                       |
| (za/proti/vzdržani)                           |                                                                               |

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja sporočilo Komisije o krepitvi odpornosti evropskega sistema kibernetске varnosti ter spodbujanju konkurenčne in inovativne industrije kibernetске varnosti. Tako kot Komisija izraža zaskrbljenost zaradi izpostavljenosti Evrope kibernetским napadom ter ugotavlja, da je v zadnjem letu vsaj 80 % evropskih podjetij doživelo vsaj en incident, povezan s kibernetско varnostjo, število varnostnih incidentov v vseh gospodarskih panogah po vsem svetu pa se je v letu 2015 zvišalo za 38 % (The Global State of Information Security Survey 2016, PWC) (Raziskava o globalnem stanju informacijske varnosti 2016, PWC). Odbor se strinja s Komisijo, da je treba sprejeti celo vrsto ukrepov za krepitev odpornosti evropskega sistema kibernetске varnosti in spodbujanje konkurenčne in inovativne industrije kibernetске varnosti v Evropi.

1.2 Odbor še posebej pozdravlja ta predlog glede na nedavno sprejeto direktivo o varnosti omrežij in informacij (direktiva VOI) <sup>(1)</sup>, katere cilj je uskladitev pristopa h kibernetски varnosti v Evropski uniji, ter glede na širšo strategijo za kibernetско varnost <sup>(2)</sup>, v kateri je opisana trenutna vizija o tem, kako najbolje preprečiti kibernetске motnje in napade ter se nanje odzvati, spodbujati evropske vrednote svobode in demokracije ter poskrbeti za varno rast digitalnega gospodarstva.

1.3 EESO se strinja, da so za nadaljnjo zaščito ključne digitalne infrastrukture in storitev v Evropi pred varnostnimi grožnjami potrebni celoviti ukrepi, in izraža zadovoljstvo, saj bodo predlagani ukrepi pomenili velik napredek pri izvajanju mnogih priporočil iz številnih prejšnjih mnenj Odbora <sup>(3)</sup> o krepitvi kibernetске varnosti v Uniji.

<sup>(1)</sup> UL L 194, 19.7.2016, str. 1.

<sup>(2)</sup> JOIN(2013) 1.

<sup>(3)</sup> UL C 97, 28.4.2007, str. 21;  
UL C 175, 28.7.2009, str. 92;  
UL C 255, 22.9.2010, str. 98;  
UL C 54, 19.2.2011, str. 58;  
UL C 107, 6.4.2011, str. 58;  
UL C 229, 31.7.2012, str. 90;  
UL C 218, 23.7.2011, str. 130;  
UL C 24, 28.1.2012, str. 40;  
UL C 229, 31.7.2012, str. 1;  
UL C 351, 15.11.2012, str. 73;  
UL C 76, 14.3.2013, str. 59.  
UL C 271, 19.9.2013, str. 127;  
UL C 271, 19.9.2013, str. 133;  
UL C 451, 16.12.2014, str. 31.

1.4 EESO izraža zadovoljstvo, da je Komisija sklenila pogodbeno javno-zasebno partnerstvo na področju kibernetске varnosti, s katerim naj bi za naložbe v industrijo kibernetске varnosti v EU sprostili sredstva v višini 1,8 milijarde EUR; namenjena bodo spodbujanju sodelovanja v zgodnjih fazah procesa raziskav in inovacij ter razvijanju rešitev na področju kibernetске varnosti za različne sektorje, kot so energetika, zdravstvo, promet in finance. Še zlasti si želi, da bi to pogodbeno javno-zasebno partnerstvo uporabili v podporo podjetjem za kibernetско varnost v zgodnji fazi razvoja (ang. *early-stage companies*) po vsej Uniji.

1.5 Odbor pozdravlja namero Komisije, da do konca leta 2017 oceni, ali je treba pristojnosti Evropske agencije za varnost omrežij in informacij (ENISA) morda spremeniti ali razširiti, ter z veseljem pričakuje zaprosilo Komisije za njegovo mnenje. Odbor meni, da bi bilo treba agenciji ENISA ob morebitni razširitvi obsega nalog vsekakor dodeliti večjo operativno vlogo, da bo lahko učinkoviteje ozaveščala o nevarnostih kibernetских napadov in odzivih nanje po vsej Evropi, hkrati pa bi morala biti bolj neposredno odgovorna za programe izobraževanja in osveščanja o kibernetски varnosti, namenjene posebej državljanom ter malim in srednjim podjetjem (MSP).

1.6 Zaradi vzpostavitve vodstvene in povezovalne vloge, ki je na ravni EU potrebna za kompleksno izvajanje učinkovite vseevropske politike kibernetске varnosti, Odbor poziva Komisijo, naj oceni možnost spremembe statusa agencije ENISA v organ na ravni EU za kibernetско varnost, ki bi bil primerljiv z osrednjim organom za letalsko industrijo, Evropsko agencijo za varnost v letalstvu (EASA). Če ta sprememba ni izvedljiva, se EESO zavzema za ustanovitev popolnoma novega tovrstnega organa.

1.7 EESO poziva Komisijo, naj po zgledu zmožnostnega zrelostnega modela (angl. *Capability Maturity Model – CMM*) v sektorju informacijske tehnologije razmisli o oblikovanju podobnega modela razvoja kibernetске varnosti in sistema za njegovo ocenjevanje na ravni držav članic, ki bi omogočal objektivno merjenje kibernetске odpornosti v posameznih državah.

1.8 Odbor ugotavlja, da bo Komisija kmalu preučila, ali bi bilo treba strategijo EU za kibernetско varnost iz leta 2013 posodobiti, in v kratkem pričakuje njeno zaprosilo za mnenje.

1.9 EESO zaradi pomena kibernetске varnosti in glede na vedno večjo nevarnost kibernetске kriminalitete poziva k dodelitvi ustreznih finančnih sredstev in virov za Evropski center za boj proti kibernetски kriminaliteti v okviru Europolu ter za Evropsko obrambno agencijo.

1.10 Odbor glede na velik pomen varovanja osebnih podatkov državljanov, ki jih hranijo ustanove in agencije javne uprave, poziva k posebnemu usposabljanju o upravljanju informacij, varstvu podatkov in kibernetски varnosti za uslužbenke v javni upravi.

1.11 EESO meni, da morata strategija in politika EU na področju kibernetске varnosti za celovito zaščito EU pred kibernetско kriminaliteto in kibernetскими napadi ter za visoko raven industrije kibernetске varnosti v Evropi izpolniti naslednje zahteve: močno vodstvo EU, politike kibernetске varnosti, ki izboljšajo varnost ter hkrati zagotavljajo zasebnost in druge temeljne pravice, osveščanje med državljani in spodbujanje proaktivnih pristopov k zaščiti, celovito upravljanje držav članic, utemeljeno in odgovorno poslovno ukrepanje, tesno partnerstvo med upravo, zasebnim sektorjem in državljani, ustrezne stopnje naložb, dobri tehnični standardi in zadostne naložbe v raziskave, razvoj in inovacije ter mednarodno udejstvovanje.

## 2. Kratka vsebina sporočila Komisije

2.1 Komisija v sporočilu predstavlja ukrepe za krepitev evropskega sistema kibernetске varnosti in spodbujanje konkurenčne in inovativne industrije kibernetске varnosti v Evropi, napovedane v strategiji EU za kibernetско varnost in strategiji za enotni digitalni trg.

2.2 Predlagani ukrepi Komisije zato temeljijo na določbah iz direktive VOI o krepitvi sodelovanja na področju kibernetске varnosti, izmenjave informacij, usposabljanja in organizacije varnosti. Komisija bo poleg tega do konca leta 2017 ocenila delo agencije ENISA ter preučila, ali je treba njen mandat morda spremeniti ali razširiti.

2.2.1 Komisija bo v tesnem sodelovanju z državami članicami, agencijo ENISA, Evropsko službo za zunanje delovanje (ESZD) in drugimi ustreznimi organi EU ustanovila platformo za usposabljanje na področju kibernetске varnosti.

2.2.2 V predlogu je več ukrepov za obvladovanje medsektorskih soodvisnosti in povečanje odpornosti ključne javne omrežne infrastrukture, tudi z vzpostavitvijo evropskih sektorskih centrov za izmenjavo in analizo informacij ter njihovim sodelovanjem s skupinami za odzivanje na incidente na področju računalniške varnosti (CSIRT). Komisija predlaga tudi, da bi morali imeti nacionalni organi možnost, da od skupin CSIRT zahtevajo redno preverjanje ključnih omrežnih infrastruktur.

2.3 Ukrepi, ki jih predlaga Komisija, so obenem tudi odgovor na potrebo po večji podpori rasti in razvoju močne industrije kibernetske varnosti v Evropi, saj vključujejo usposabljanje, naložbe, zahteve enotnega trga ter sklenitev novega javno-zasebnega partnerstva na področju kibernetske varnosti, s katerim naj bi do leta 2020 sprožili naložbe v višini 1,8 milijarde EUR.

2.3.1 Predlagano je tudi, da se do konca leta 2017 oblikuje predlog o evropskem okviru varnostnega certificiranja za IKT ter da se ocenita izvedljivost in učinek evropskega okvira preprostega označevanja kibernetske varnosti.

2.3.2 Komisija bo za povečanje naložb v kibernetsko varnost v Evropi in podporo MSP krepila ozaveščenost skupnosti kibernetske varnosti o obstoječih mehanizmih financiranja, nadalje pospeševala uporabo orodij in instrumentov EU za podporo inovativnim MSP pri iskanju sinergij med civilnim in obrambnim trgom na področju kibernetske varnosti (npr. Evropska podjetniška mreža in evropska mreža regij, povezanih z obrambo, bosta na primer ustvarili nove možnosti za regije, da preučijo čezmejno sodelovanje na področju dvojne rabe, vključno s kibernetsko varnostjo, ter za MSP, da sodelujejo pri vzpostavljanju stikov), preučila izvedljivost lažjega dostopa do finančnih sredstev prek namenske platforme za naložbe v kibernetsko varnost ali drugih orodij ter razvila platformo pametne specializacije za kibernetsko varnost, ki bo pomagala državam članicam in regijam, zainteresiranim za naložbe v sektor kibernetske varnosti (RIS3).

2.3.3 Komisija bo, da bi spodbudila evropsko industrijo kibernetske varnosti in skrbela zanjo, z njo sklenila pogodbeno javno-zasebno partnerstvo za kibernetsko varnost, objavila razpise za zbiranje predlogov v programu Obzorje 2020 v zvezi s pogodbenim javno-zasebnim partnerstvom za kibernetsko varnost ter poskrbela za usklajevanje pogodbenega javno-zasebnega partnerstva za kibernetsko varnost z ustreznimi sektorskimi strategijami, instrumenti programa Obzorje 2020 in sektorskimi javno-zasebnimi partnerstvi.

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 Digitalno gospodarstvo prispeva več kot petino rasti BDP v EU, na spletu pa vsako leto nakupuje več kot 200 milijonov Evropejcev. Od interneta in povezane digitalne tehnologije je odvisno delovanje naših ključnih storitev v energetiki, zdravstvu, upravi in financah. Toda kritično digitalno infrastrukturo in storitve, ki imajo tako pomembno vlogo v našem gospodarskem in socialnem življenju, ogrožajo vse bolj nevarna kibernetska kriminaliteta in kibernetski napadi, s tem pa sta ogroženi tudi naša blaginja in kakovost življenja.

3.2 Oblasti ter javne ustanove in agencije sedaj veliko osebnih podatkov o vseh državljanih hranijo v elektronski obliki. Zato so dobro upravljanje informacij, kibernetska varnost in varstvo podatkov izjemno pomembni za državljane po vsej Evropi; treba jim je zagotoviti, da so njihovi osebni podatki in zasebnost zavarovani v skladu z direktivami in uredbami EU. To velja zlasti za podatke o zdravstvenem stanju oziroma podatke o finančnih, pravnih in drugih zadevah, na podlagi katerih bi bilo mogoče komu ukrasti identiteto ali ki bi jih bilo mogoče neustrezno razkriti tretjim osebam. Izjemno pomembno je, da so vsi uslužbenci v javnem sektorju dobro usposobljeni na področju upravljanja informacij, kibernetske varnosti in varstva podatkov.

3.3 Poučevanje državljanov o osebni kibernetski varnosti, vključno z varstvom podatkov, bi moralo biti temeljna sestavina vseh učnih programov za digitalno pismenost. EU bi lahko s svojim izobraževalnim programom podprla prizadevanja manj dejavnih držav članic ter poskrbela za pravilno razumevanje strategije, na ta način pa zmanjšala strahove glede varovanja zasebnosti in povečala zaupanje v digitalno gospodarstvo. Tak program bi lahko izvajali v sodelovanju z združenji potrošnikov in organizacijami civilne družbe iz vse Unije, vključno z izobraževalnimi ustanovami za starejše prebivalce.

3.4 Vsaka država članica bi morala pooblastiti svoje organizacije za industrijski razvoj, da bi obveščale, izobraževale in podpirale sektor MSP v zvezi z vprašanji, povezanimi s kibernetsko varnostjo. Velika podjetja lahko to znanje pridobijo zlahka, MSP pa potrebujejo podporo.

3.5 Zelo koristno bi bilo imeti objektivno merilo ravni odpornosti v posameznih državah članicah na področju kibernetске varnosti, saj bi lahko s primerjavami odpravili pomanjkljivosti in spodbudili izboljšave. Za merjenje stopnje kibernetске varnosti in odpornosti na ravni držav članic bi morda lahko po zgledu zmožnostnega zrelostnega modela (CMM) v sektorju informacijske tehnologije oblikovali podoben model razvoja kibernetске varnosti in sistema za njegovo ocenjevanje.

3.6 Celovita strategija za kibernetско varnost bi morala izpolnjevati naslednje zahteve:

- vodstvo EU mora biti močno, oblikovati mora politike in zakone ter ustanoviti organe za spodbujanje visoke ravni kibernetске varnosti v vsej Uniji,
- s politikami kibernetске varnosti je treba krepiti posameznikovo in skupno varnost ter pri tem spoštovati pravico državljanov do zasebnosti ter druge temeljne vrednote in svoboščine,
- vsi državljani morajo biti temeljito obveščeni o tveganjih uporabe interneta in treba jih je spodbujati k proaktivnemu pristopu k zaščiti njihovih digitalnih naprav, identitete, digitalne zasebnosti in spletnih transakcij,
- v vseh državah članicah je potrebno celovito upravljanje, da se zagotovi zanesljivost in odpornost kritične informacijske infrastrukture,
- vsa podjetja morajo odgovorno ukrepati na podlagi informacij, da zagotovijo zanesljivost in odpornost svojih sistemov IKT, zaščitijo svoje posle in interese svojih strank,
- ponudniki internetnih storitev morajo sprejeti proaktivni pristop k zaščiti svojih strank pred kibernetskimi napadi,
- v vsej EU je treba na strateški in operativni ravni sprejeti pristop intenzivnega partnerstva med upravo, zasebnim sektorjem in državljani,
- pristop, usmerjen v oblikovanje, da se pri razvoju internetnih tehnologij in storitev vgradi kibernetška varnost,
- ustrezne naložbe v razvoj znanja in spretnosti v zvezi s kibernetско varnostjo, da se oblikuje močna delovna sila za kibernetско varnost,
- dobri tehnični standardi kibernetске varnosti ter zadostne naložbe v raziskave, razvoj in inovacije, da se spodbudi razvoj močne industrije kibernetске varnosti in vrhunskih rešitev,
- aktivno mednarodno sodelovanje z nečlanicami EU, da se razvijeta usklajena splošna politika in odzivanje na grožnje kibernetске varnosti.

#### 4. Posebne ugotovitve

4.1 EU bi morala na podlagi okvira za upravljanje na področju kibernetске varnosti, opisanega v direktivi VOI, ter nadaljnjih ukrepov, ki so sedaj del tega sporočila, razmisliti o odpravi razdrobljenega pristopa k izboljšanju kibernetске varnosti v Uniji ter ustanovitvi močnega centraliziranega organa za kibernetско varnost, ki bi bil podoben Evropski agenciji za varnost v letalstvu (EASA) ali nedavno ustanovljenemu uradu zveznega pooblaščenca za informacijsko varnost v ZDA (Cybersecurity National Action Plan (Nacionalni akcijski načrt za kibernetско varnost), Bela hiša, 9. februar 2016), katerega naloga bi bila nadzor izvajanja politike kibernetске varnosti na ravni EU in usklajevanje delovanja različnih agencij s tega področja.

4.2 Odbor izraža občudovanje nad usposobljenostjo, ki jo je agencija ENISA pridobila z leti, ter meni, da bi lahko še bolj prispevala h kibernetски odpornosti in varnosti v Evropi. Operativne pristojnosti agencije bi bilo treba še okrepiti, da bo lahko bolj učinkovito ozaveščala o nevarnostih kibernetskih napadov in odzivih nanje po vsej Evropi. Glede na to, kako se je področje kibernetске varnosti spremenilo, odkar je bila agencija ustanovljena, je sedaj pravi čas za pregled njenih pristojnosti. Operativno vlogo agencije ENISA bi lahko na podlagi direktive VOI razširili, saj bi s tem za EU, države članice, državljane in podjetja pridobila večjo vrednost, tako da bi njena pooblastila in sinergije kar najbolj izkoristili tudi za pomoč pri delu drugih institucij, agencij in organov EU ter držav članic, kot so CERT-EU, Evropski center za boj proti kibernetски kriminaliteti in Evropska obrambna agencija. Agencija bi poleg tega morala biti bolj neposredno odgovorna za programe izobraževanja in osveščanja o kibernetски varnosti, ki so posebej namenjeni državljanom in MSP.

4.3 Ko je bil leta 2013 ustanovljen Evropski center za boj proti kibernetiski kriminaliteti (EC3), je njegov operativni proračun znašal zgolj 7 milijonov EUR, kar je manj kot 10 % skupnega proračuna Europolu (Evropska komisija, MEMO/13/6, 9. januar 2012). Leta 2014 je direktor EC3 izjavil, da so se zaradi varčevalnih ukrepov močno zmanjšala sredstva, dodeljena centru, ter da imajo zato težave z obvladovanjem vedno večjega števila groženj, povezanih s kibernetisko kriminaliteto (intervju za Security Magazine, 1. november 2014). EESO meni, da bi bilo treba sredstva za boj proti kibernetiski kriminaliteti, dodeljena Europolu, občutno povečati, da bi bilo mogoče ostati v koraku z vedno novimi grožnjami. Proračun Europolu za leto 2016 je še vedno le 100 milijonov EUR <sup>(4)</sup>.

4.4 Odbor pozitivno ocenjuje določbe v direktivi VOI in predlagane ukrepe v sporočilu, katerih namen je izboljšanje sodelovanja med državami članicami na področju kibernetiske varnosti. V ukrepih za sodelovanje je treba obravnavati vprašanje vedno večjega razkoraka med državami, ki so na področju kibernetiske varnosti med najbolje usposobljenimi, ter državami, ki so na tem področju manj razvite, saj je treba zaščititi vse državljane in poskrbeti za dobro kibernetisko odpornost v celotni EU, kajti informacijski sistemi kritične infrastrukture so pogosto medsebojno povezani.

V Bruslju, 14. decembra 2016

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

---

<sup>(4)</sup> UL C 113, 30.3.2016, str. 144.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Okrepitev dvostranskih trgovinskih odnosov med EU in Turčijo ter posodobitev carinske unije**

(2017/C 075/22)

Poročevalec: **Dimitris DIMITRIADIS**

|                                               |                                                  |
|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| Zaprosilo                                     | Evropska komisija, letni dopis 2016, 20. 4. 2016 |
| Pravna podlaga                                | člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije      |
| Pristojnost                                   | strokovna skupina za zunanje odnose              |
| Datum sprejetja mnenja strokovne skupine      | 16. 11. 2016                                     |
| Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju | 14. 12. 2016                                     |
| Plenarno zasedanje št.                        | 521                                              |
| Rezultat glasovanja<br>(za/proti/vzdržani)    | 252/4/7                                          |

## **1. Sklepi in priporočila**

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) meni, da je zaradi razvoja dogodkov sedanji sporazum o carinski uniji zastarel in da bosta morali njegovi podpisnici začeti resna pogajanja o krepitvi gospodarskih vezi z novo vrsto trgovinskega sporazuma, ki bo odražal trenutne potrebe.

1.2 EESO še vedno meni, da je Turčija zelo pomembna partnerica in politične pripravljenosti za tesnejše sodelovanje je dovolj, vendar samo pod pogojem, da se spoštujejo temeljne evropske vrednote, načela demokracije in pravne države ter človekove pravice.

1.3 EESO meni, da je mogoče postopek glede carinske unije izvesti bodisi s pregledom Sklepa 1/95 bodisi z novim sklepom pridružitvenega sveta, ali pa tudi z novim protokolom k sporazumu o pristopu k EU.

1.4 EESO obsoja poskus udara 15. julija, vendar je zelo zaskrbljen zaradi odziva turške vlade oziroma zaradi notranjepolitičnih dogodkov, ki so sledili in so veliko več kot le kazenski pregon udeležencev državnega udara ter v nasprotju s pravno državo in demokratičnimi načeli.

1.5 EESO poziva Turčijo, naj kot država kandidatka za pristop k EU varuje in spoštuje temeljne človekove pravice ter upošteva načeli demokracije in pravne države. EESO obžaluje poskus strmoglavljenja demokratično izvoljene vlade v Turčiji, obenem pa izraža zaskrbljenost nad odzivom turških oblasti ter izrecno poziva k popolnemu spoštovanju človekovih pravic in njihovem izvajanju brez diskriminacije, zlasti ko gre za svobodo izražanja in njeno posebno obliko, medijsko svobodo. Ravno tako poziva k vnovični vzpostaviti popolne pravne države.

1.6 EESO meni, da mora Turčija dokazati, da želi ohraniti status države pristopnice, ki ga še vedno ima po zakonu in v skladu s Pogodbama, in sicer z nadaljevanjem pogajanj z EU in strogim spoštovanjem pravnega reda Unije ter vseh doslej dogovorjenih zahtev.

1.7 Novi pogoji v svetovni trgovini, ki so se razvili v zadnjih letih, so EU spodbudili k začetku novega kroga pogajanj o svetovnih trgovinskih sporazumih, v katerih se osredotoča na izboljšanje določb na številnih področjih, z namenom spodbujanja sodobnih oblik trgovine ter uporabe načel in pravnega reda EU. Podlaga za pogajanja EU s Turčijo mora biti sporočilo Komisije z naslovom *Trgovina za vse*. Najnovejše prilagoditve in najboljše prakse, ki se izvajajo v okviru različnih trgovinskih sporazumov, so preoblikovale modele trajnosti, preglednosti in vključevanja socialnih partnerjev ter civilne družbe v mednarodne trgovinske sporazume.

1.8 EESO meni, da je treba že prej izvesti predhodne in naknadne ocene učinka in izvedljivosti pogajanj, da se ugotovijo posledice za okolje, gospodarstvo in družbo. V te postopke je treba vključiti socialne partnerje in organizacije civilne družbe. EESO tudi meni, da bi morala Komisija v vseh fazah pogajanj še naprej pozorno spremljati sedanje socialne in gospodarske razmere v Turčiji.

1.9 Treba se je zavedati, da se je v več kot dvajsetih letih, odkar velja carinska unija, pravni red Unije razširil tako, da zdaj vključuje tudi področja, ki tedaj niso bila urejena s predpisi.

1.10 EESO meni, da je potreben nov, sodoben sporazum o carinski uniji, in zavrača možnost, da se ohrani sedanje stanje ali da se sporazum preoblikuje v regionalni trgovinski sporazum, saj meni, da to ni realna rešitev. Po njegovem mnenju bi moral novi sporazum vključevati nova poglavja, ki bi odražala dodatke k zakonodaji in praksi EU, saj se obe še naprej širita in revidirata, ter posodobljene določbe o področjih, ki so se med izvajanjem carinske unije s Turčijo in glede na prvotne zahteve izkazala za problematična.

1.11 EESO tudi meni, da bi se morala nova pogajanja posebej osredotočiti na takojšnje izvajanje nujnih radikalnih reform turške zakonodaje.

1.12 EESO predlaga, da se v zakonodajni okvir novega sporazuma vključijo naslednja področja:

- kmetijstvo (in vse zahteve, opisane v nadaljevanju),
- storitve,
- javna naročila,
- nepredelani izdelki in surovine,
- varstvo potrošnikov,
- varstvo okolja in trajnostni razvoj,
- enakovrednost zakonodajnih ureditev veterinarskih, sanitarnih in fitosanitarnih ukrepov ter politike na področju varnosti hrane,
- učinkovita zaščita pravic delavcev in dostojni delovni pogoji,
- varstvo zdravja in varnost na delovnem mestu,
- spodbujanje e-trgovanja in uvedba digitalne agende, ki določa prosti pretok digitalnih podatkov,
- energetska politika in energetska varnost,
- spodbujanje inovacij in zaščita intelektualne lastnine,
- boj proti korupciji in pranju denarja,
- izboljšanje spodbud za MSP,
- poenostavitev upravnih postopkov in zmanjšanje upravnih stroškov,
- naložbe in posodobitev investicijske zakonodaje s ciljem zaščititi vlagatelje ter sočasna uvedba nepristranskega postopka za reševanje sporov,
- izboljšanje postopka za prenos in vključevanje evropske zakonodaje v pravni sistem Turčije,
- okrepitev določb za zagotovitev, da so vsebina revidiranega sporazuma in izvedbene določbe v skladu s pravnim redom EU.

1.13 Glede asimetrije, ki vpliva na trgovinske odnose Turčije s tretjimi državami, s katerimi EU sklepa novo vrsto trgovinskih sporazumov, EESO meni, da zadevne določbe ni mogoče izboljšati kaj več kot s političnimi spodbudami za države partnerice EU, pri čemer obstaja tudi možnost, da Komisija ponudi učinkovito pomoč kot posrednik.

1.14 EESO meni, da bo treba v vsakršnem trgovinskem sporazumu med EU in Turčijo predvideti dejansko posvetovanje s socialnimi partnerji (delodajalci in delojemalci) in organizacijami civilne družbe ter njihovo vključevanje tako v fazi pogajanj kot izvajanja.

## 2. Trgovinski odnosi med EU in Turčijo

2.1 Leta 1959 je Turčija zaprosila za pridruženo članstvo v takratni Evropski gospodarski skupnosti (EGS), današnji Evropski uniji (EU). Pridružitveni sporazum <sup>(1)</sup>, v katerem je bila predvidena tudi uvedba carinske unije med EGS in Turčijo, je bil podpisan leta 1963.

2.2 Na podlagi tega je bil leta 1970 podpisan dodatni protokol, s katerim so bile odpravljene tarife in kvote za blago in ki je pomenil nadaljnji korak k **carinski uniji**. Za njeno dokončno uresničitev leta 1995 <sup>(2)</sup> je bila nujna odprava trgovinskih ovir. Istega leta je bil podpisan <sup>(3)</sup> **prostotrgovinski sporazum** s tedanjo Evropsko skupnostjo za premog in jeklo (ESPJ), ki je zajemal področji premoga in jekla.

2.3 Turčija je poleg tega morala začeti uporabljati skupne zunanje tarife EU <sup>(4)</sup> za uvoz iz tretjih držav ter sprejeti vse že obstoječe in prihodnje preferencialne trgovinske sporazume.

2.4 Zamisel o carinski uniji je bila za tiste čase revolucionarna in originalna in je pomenila izjemno priložnost za poglobitev dvostranskih odnosov, saj je bil to eden prvih sporazumov, ki je vključeval usklajevanje zakonodaje z državo, ki ni članica EU.

2.5 Potem ko je Turčija leta 1987 vložila prošnjo za pristop k EU, je ta leta 1997 začela sočasni proces na podlagi členov 2 in 49 Pogodbe o Evropski uniji.

2.6 Pogajanja o pridružitvi so se začela leta 2005. Vključujejo 34 poglavij pravnega reda Unije in eno mešano poglavje, tako da jih je skupaj 35.

2.7 Z ozirom na pozive zadevnih zainteresiranih strani EESO pozitivno ocenjuje prostotrgovinski sporazum za premog in jeklo, ki naj ostane nespremenjen, vendar poudarja potrebo po reformi carinske unije za posodobitev trgovinskih odnosov.

## 3. Politične razmere v Turčiji po 15. juliju

3.1 Razmere v Turčiji po poskusu udara 15. julija, ki ga EESO izrecno obsoja, vzbujajo veliko zaskrbljenost. Ukrepi organov zoper osumljene sodelovanja pri udaru, pa tudi zoper opozicijske in civilnodružbene akterje, ki niso sodelovali pri udaru, ter zoper tisk in medije, ki niso zvesti vladi, niso združljivi z evropskimi standardi in otežujejo pogajanja med Turčijo in EU.

<sup>(1)</sup> Sporazum o pridružitvi med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Turčijo ter dodatni protokol z dne 12. septembra 1963 (UL 217, 29.12.1964), [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/association\\_agreement\\_1964\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/association_agreement_1964_en.pdf).

<sup>(2)</sup> Sklep št. 1/95 Pridružitvenega sveta ES–Turčija z dne 22. decembra 1995 o izvajanju zaključne faze carinske unije (96/142/ES).

<sup>(3)</sup> 96/528/ESPJ: sklep Komisije z dne 29. februarja 1996 o podpisu sporazuma med Evropsko skupnostjo za premog in jeklo ter Republiko Turčijo o trgovini z izdelki, zajetimi s Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (UL L 227, 7.9.1996), na voljo na spletni strani <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31996D0528&from=EN>.

<sup>(4)</sup> Kombinirana nomenklatura, skupna carinska tarifa in integrirana tarifa Evropske unije (TARIC), Uredba Sveta (EGS) št. 2658/87 z dne 23. julija 1987 o tarifni in statistični nomenklaturi ter skupni carinski tarifi (UL L 256, 7.9.1987), na voljo na spletni strani <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=URISERV:l11003&from=SL>.

3.2 Po dogodkih 15. julija se je uradno stališče Ankare spremenilo; turški pogajalci zahtevajo takojšnje obljube od EU, ki je doslej v več primerih **pokazala neodločenost ter pomanjkanje politične volje in usmeritve**. Temu se je pridružila še nezmožnost Turčije, da bi pokazala dobro voljo, potrebno za izvajanje sprejetih besedil (npr. protokola k Sporazumu iz Ankare), vse to pa še dodatno zapleta ustvarjanje ozračja razumevanja.

3.3 EESO z veliko zanimanja in zaskrbljenosti še naprej opazuje in spremlja razvoj dogodkov po poskusu državnega udara in meni, da je začetek pogajanj o carinski uniji za okrepitev trgovinskih odnosov priložnost za začetek normalizacije odnosov med EU in Turčijo, pa tudi za preobrat v oslabiljenem turškem gospodarstvu.

3.4 Zato je v interesu Turčije, da se v tem kritičnem trenutku dolgoročno zaveže k programu reform, ki bi vključeval radikalne spremembe v gospodarstvu in politiki.

#### 4. Gospodarstvo Turčije

4.1 Turčija je leta 2015 ustvarila neverjeten bruto domači proizvod (BDP) v višini 1,576 bilijona USD (merjeno v pariteti kupne moči, ocena iz istega leta) in je tako na 18. mestu svetovne gospodarske lestvice. Rast v državi se je leta 2015 po ocenah zmanjšala na še vedno zadovoljivih 3,8 %, kar Turčijo postavlja na 102. mesto svetovne lestvice. Javni dolg države se je znižal na zmernih 33,1 % BDP, stopnja inflacije pa je še vedno visoka – leta 2015 je znašala približno 7,7 % <sup>(5)</sup>.

4.2 V zadnjih nekaj letih se je gospodarstvo Turčije preoblikovalo: tradicionalno je prevladovalo kmetijstvo, zdaj pa temelji na storitvah in turizmu ter v izvoz usmerjeni predelovalni industriji. Deloma gre to pripisati carinski uniji, ki je ustvarila veliko priložnosti, te pa so se po sprejetju novega pravnega okvira in uvedbi standardov EU nemudoma začele izkoriščati.

4.3 Od leta 2012 se rast upočasnjuje, kar je posledica zmanjšanja neposrednih tujih naložb ter političnega in gospodarskega razvoja, ki v mnogih primerih zavira gospodarsko rast in povzroča negotovost. V obdobju 2013–2016 so zaupanje načeli politični nemiri, geopolitične spremembe, obtožbe o korupciji ter napetosti v odnosih s sosednjimi državami, ki so bile posledica prizadevanj Turčije za večji politični vpliv v regiji. To je slabo vplivalo na turško gospodarstvo in zavrlo njegov napredek brez primere. Valuta in trg sta zaradi trenutnega primanjkljaja tekočega računa postala nestanovitna, vse skupaj pa je odvrnilo in oslabilo pritok naložb. Poskus udara je gospodarstvu zadal nov udarec in še upočasnil njegovo rast, število turistov pa se je drastično zmanjšalo.

4.4 Zaskrbljujoč politični razvoj in njegove neposredne posledice so močno škodile gospodarstvu in omajale tako zaupanje trgov v stabilnost kot tudi trdnost ekonomskega in investicijskega okolja v Turčiji <sup>(6)</sup>. Hkrati se pojavljajo dvomi glede sposobnosti turške vlade, da gospodarstvo znova spravi na pot rasti, zato je njena kredibilnost zelo omajana, vrednost turške lire pa je močno padla <sup>(7)</sup>.

#### 5. Posledice carinske unije za turško gospodarstvo, pomanjkljivosti zakonodajnega okvira in vprašanja glede izvajanja

5.1 Na splošno so bile napovedi za carinsko unijo precej črnogledne, a jih je realnost ovrgla: BDP Turčije naj se ne bi povečal za več kot 1–1,5 %, kar se je sicer zdelo precej, a se ne more primerjati z dejanskim porastom.

<sup>(5)</sup> Statistični podatki iz CIA Factbook in poročil Svetovne banke za posamezne države v kombinaciji s statističnimi podatki Centralne banke Republike Turčije.

<sup>(6)</sup> <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-09-26/lira-drops-most-among-emerging-peers-after-turkey-cut-to-junk>;  
<http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-07-21/turkish-assets-extend-selloff-after-s-p-cut-state-of-emergency>;  
<https://www.ft.com/content/779ef1f6-5b22-11e6-9f70-badea1b336d4>.

<sup>(7)</sup> <https://www.ft.com/content/5bbbce4-83b2-11e6-a29c-6e7d9515ad15>;  
<http://www.forbes.com/forbes/welcome/?toURL=http://www.forbes.com/sites/dominicdudley/2016/07/18/turkeys-economy-could-slump-in-aftermath-of-failed-coup/&refURL=https://www.google.gr/&referrer=https://www.google.gr/>.

5.2 EU je najpomembnejša uvozna in izvozna partnerica Turčije, ta pa je na sedmem mestu med državami, iz katerih EU uvaža, in na petem mestu na lestvici držav, v katere izvaža. Turčija v EU izvaža predvsem strojno opremo in prevozna sredstva, sledijo industrijski izdelki. EU v Turčijo ravno tako izvaža predvsem strojno opremo in prevozna sredstva ter kemične in industrijske izdelke.

5.3 Obseg trgovine z EU se je med letoma 1995 in 2014 povečal za 22 %. Carinska unija naj bi tudi preusmerila trgovino<sup>(8)</sup>, vendar se je to zgodilo le v neznatni meri, če upoštevamo celoten delež trgovine<sup>(9)</sup>.

5.4 Na vsak način je to ustavilo Turčijo, ki je za industrijske izdelke zahtevala manj carin, uvedba pravil o poreklu v dvostranski trgovini pa ni bila več potrebna.

5.5 Glavne pomanjkljivosti carinske unije, ki so z njo neločljivo povezane, je mogoče povzeti tako:

- prekomerna in nepotrebna uporaba instrumentov trgovinske zaščite, kot so izravnalni, protidumpinški, zaščitni in nadzorni ukrepi, negativno vpliva na dvostransko trgovino<sup>(10)</sup>,
- ni učinkovitega nadzornega mehanizma in postopka za reševanje sporov, brez katerih se ne da učinkovito odpraviti selektivnega izvajanja carinske unije v nekaterih primerih; sprejemajo se posredni diskriminatorni ukrepi v škodo izdelkom iz EU. Veljavni postopek za reševanje sporov je omejen na posebne spore, ki jih lahko pregleda pridružitveni svet, ki je primarno politični organ in sprejema odločitve na podlagi soglasja (sodna pristojnost velja samo za obdobje veljavnosti protekcionističnih ukrepov)<sup>(11)</sup>,
- carinska unija ima omejen obseg uporabe, saj zajema le industrijske proizvode, vključno s sestavinami in predelanimi kmetijskimi proizvodi iz EU ali Turčije, kakor tudi blago, ki je v celoti ali deloma iz izdelkov iz tretjih držav, pod pogojem, da se ti prosto gibljejo v EU ali v Turčiji. Konkretnije: kmetijski proizvodi predstavljajo 10 % in storitve 60 % BDP Turčije, toda nobena od obeh panog ne sodi na področje uporabe carinske unije,
- težave se pojavljajo tudi pri usklajevanju z zakonodajo EU, način, kako se zagotavljajo informacije o tem procesu, pa ni učinkovit, zato se podjetja pri uvozu in izvozu enih in istih izdelkov soočajo z zakonodajnimi zahtevami, ki se stalno spreminjajo in jim ne morejo slediti niti sama, prek svojih uradnih zastopnikov (trgovinskih zbornic, organizacij delodajalcev itd.), niti tega ne zmorejo pristojni organi (carinski uradi, agencije za izvoz, organi za tržni nadzor)<sup>(12)</sup>.

5.6 Poleg problematičnih vidikov regulativnega okvira carinske unije se pojavljajo tudi vprašanja, povezana z neustreznim izvajanjem carinske unije ali enostranskimi odločitvami o carinskih vprašanjih ali praksah, ki jih sprejema turška stran in so **očitno v nasprotju z dogovori**. Prav tako se pojavljajo vprašanja okrog tega, da Turčija ne dopušča prostega trgovanja z Republiko Ciprom, ki je članica EU, kar je groba kršitev prava EU in trgovinskih sporazumov med EU in Turčijo.

<sup>(8)</sup> C.S.P. Magee: *Trade creation, trade diversion, and the general equilibrium effects of regional trade agreements: a study of the European Community –Turkey customs union* (Ustvarjanje in preusmeritev trgovine ter splošni učinek uravnoteženja regionalnih trgovinskih sporazumov: študija o carinski uniji med Evropsko skupnostjo in Turčijo), *Review of World Economics*, maj 2016, zvezek 152, 2. izdaja, str. 383–399.

<sup>(9)</sup> *Evaluation of the EU-Turkey Customs Union* (Ocena carinske unije med EU in Turčijo), poročilo št. 85830-TR, 28. marec 2014, na voljo na spletni strani [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial\\_assistance/phare/evaluation/2014/20140403-evaluation-of-the-eu-turkey-customs-union.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/2014/20140403-evaluation-of-the-eu-turkey-customs-union.pdf).

<sup>(10)</sup> Od leta 2013 ima Turčija trinajst instrumentov trgovinske zaščite za blago iz EU. Več informacij je na voljo na spletni strani <http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/trade-defence/actions-against-exports-from-the-eu/> (stanje na dan 30.5.2016).

<sup>(11)</sup> V nasprotju z mehanizmom reševanja sporov iz Sporazuma iz Ankare, ki zajema širšo paleto sporov, vendar se postopek lahko začne le s privolitvijo obeh strani.

<sup>(12)</sup> Glej opombo 9.

5.7 Pri prilagajanju predpisom EU o notranjem trgu je Turčija na nekaterih področjih dosegla napredek, na primer pri prostem pretoku blaga, politiki konkurence, državni pomoči, energiji, ekonomski in monetarni politiki ter podjetniški in industrijski politiki. Toda Evropska komisija opozarja, da Turčija še vedno zanemara ključne vidike sporazuma in na splošno sprejema protekcionistične ukrepe, ki so v nasprotju z določbami carinske unije.

5.8 Prav tako Turčija ne izvaja pravilno predpisov o državni pomoči in uvajanju sistemov spremljanja; zdi se, da ne želi v celoti omogočiti prostega pretoka blaga, saj ji ni uspelo sprejeti in učinkovito izvajati izvršilnih ukrepov zoper kršitve pravic intelektualne lastnine.

5.9 Pri oceni splošnih koristi carinske unije lahko kot njeno največjo korist omenimo dejstvo, da se je uporabljala kot možnost za gospodarske reforme, ki so spodbudile vključevanje Turčije na svetovne trge. Poleg tega je pomagala obnoviti njeno kredibilnost in podprla ukrepe za omejitev inflacije ter stabilizacijo turške lire.

5.10 Tudi posodobitev turške trgovine je hitro napredovala in okrepila se je konkurenca med turškimi proizvajalci in prodajalci, ki so preko trga EU dobili dostop do donosnejšega in zahtevnejšega globalnega trgovinskega okolja.

## 6. Primerjava med carinsko unijo in pred kratkim sprejetimi prostotrgovinskimi sporazumi

6.1 Prihodnja leta bodo v znamenju nove gospodarske ere, ki se bo začela z uvedbo in izvajanjem vrste regulativnih pobud na mednarodni ravni. Te bodo vplivale tudi na gospodarske odnose med EU in Turčijo ter zahtevale posodobitev carinske unije. Hkrati se EU osredotoča na krepitev gospodarskih odnosov s tretjimi državami, da bi izboljšala življenjski standard in povečala blaginjo. Trenutno najpomembnejše pobude so **čezatlantsko partnerstvo za trgovino in naložbe (TTIP)**, **celoviti gospodarski in trgovinski sporazum med EU in Kanado (CETA)**, **sporazum o trgovini s storitvami (TiSA)** ter pogajanja o **trgovinskem sporazumu z Japonsko** <sup>(13)</sup>.

6.2 V novih pogojih je zastarela carinska unija zaradi svoje nesimetričnosti turško gospodarstvo že postavila v slabši položaj <sup>(14)</sup>: unija namreč Turčiji dovoljuje pogajanja o trgovinskih sporazumih s tretjimi državami šele potem, ko EU s temi državami sklene in podpiše nove prostotrgovinske sporazume, hkrati pa Turčiji ne daje nobene možnosti za sodelovanje v kateri koli fazi pogajanj. Po drugi strani pa je „turška klavzula“ politična smernica, ki tretjih držav ne zavezuje k začetku pogajanj s Turčijo, kaj šele k podpisu sporazuma. In tudi če se sporazum sklene, so turška podjetja zaradi časovnega zamika v slabšem konkurenčnem položaju.

6.3 Poleg tega je Turčija morala sprejeti skupne zunanje tarife (CET), ki od nje zahtevajo prilagajanje spremembam (večinoma zmanjšanjem), ki jih EU uvaja zaradi sklepanja prostotrgovinskih sporazumov; za turške izdelke ta privilegij na drugih trgih ne velja, saj ni ustreznega sporazuma. To je privedlo do postopne liberalizacije tarifnega režima Turčije.

6.4 Navedene pomanjkljivosti v zgradbi carinske unije so danes, več kot 20 let po njeni uvedbi, veliko bolj vidne.

6.5 Leta 2014 je le 17 od 48 trgovinskih partneric EU podpisalo sporazum s Turčijo, med državami, s katerimi je bil že sklenjen nov sklop prostotrgovinskih sporazumov, pa je bila samo Južna Koreja pripravljena podpisati sporazum s Turčijo in sprejeti vabilo iz sporazuma med EU in Korejo v obliki „turške klavzule“.

<sup>(13)</sup> Podpisani so tudi sporazumi z **vzhodnoafriškimi državami, Ekvadorjem, Singapurjem, Vietnamom in zahodno Afriko**. Čeprav so že sklenjeni, pa noben od njih doslej še ni začel veljati.

<sup>(14)</sup> *Global Economics Dynamics Study, Turkey's EU integration at a crossroads, What Consequences does the new EU trade policy have for economic relations between Turkey and Europe, and how can these be addressed?* (Študija o svetovni ekonomski dinamiki: vključevanje Turčije v EU na prelomnici – Kakšne so posledice nove trgovinske politike EU za gospodarske odnose med Turčijo in Evropo in kako jih obravnavati?), Bertelsmann Stiftung, april 2016.

## 7. Razširitev dvostranskih trgovinskih odnosov

7.1 Gospodarsko in politično sodelovanje med EU in Turčijo je nujen in zadosten pogoj za stabilnost v tem še posebej nestanovitnem delu sveta. Posodobitev carinske unije bi bila lahko jasen pozitiven signal za sodelovanje in stabilnost.

7.2 Po temeljiti razpravi o alternativnih možnostih za trgovinske in gospodarske odnose med EU in Turčijo, med katere sodijo (i) ohranitev sedanjega stanja, (ii) nadomestitev ali dopolnitev carinske unije z regionalnim trgovinskim sporazumom ali (iii) posodobitev carinske unije, EESO ocenjuje, da je zadnja možnost najprimernejša za spodbujanje in poglobitev dvostranskih odnosov v korist obeh strani.

7.3 Možnost, da se sploh ne ukrepa, – tudi ker bodo pristopna pogajanja trajala še zelo dolgo – ni realistična alternativna rešitev, saj velja, da je nujno rešiti opisane težave in takoj uporabiti neizkoriščen potencial trgovinskih odnosov.

## 8. Glavni elementi revizije

8.1 Nova trgovinska in naložbena politika EU, ki je bila uvedena leta 2015 z objavo sporočila Komisije *Trgovina za vse* <sup>(15)</sup>, je jasno pokazala, da si EU prizadeva, da bi svoj vodilni položaj na področju trgovine izkoristila za reševanje novih izzivov globaliziranega trga ter izpolnjevanje potreb sodobnega trgovinskega okolja, za spodbujanje razvoja, z določitvijo prednostnih nalog reform pa tudi za institucionalne spremembe <sup>(16)</sup>.

8.2 V zvezi s tem je jasno, da nova trgovinska politika ne more biti zgolj enodimenzionalna, temveč kompleksna, vključevati mora več ravni in številna področja delovanja, če naj obvelja za učinkovito in koristno več vpletenim stranem, kot so delavci, potrošniki in MSP.

8.3 Zlasti vključitev evropskih vrednot v isti okvir načel je pomembna na številnih ravneh, saj se je izkazalo, da pogajanja o trgovinskih in naložbenih sporazumih očitno **niso zgolj gospodarske narave, temveč so del širšega socialno-ekonomskega projekta za uvedbo večdimenzionalnih reform na več ravneh.**

8.4 **Trajnostni razvoj in varstvo okolja** sta sedaj enako pomembna in sestavni del teh vrednot, zlasti odkar je EU sprejela Pariški sporazum (COP 21), Ekonomsko-socialni svet Združenih narodov pa nove cilje trajnostnega razvoja <sup>(17)</sup>.

8.5 To je seveda še bolj izrazito, kadar so države, s katerimi potekajo pogajanja o sporazumu, sredi pogajalskega procesa o pristopu; tak primer je ravno Turčija.

8.6 Tudi revizija mora temeljiti na mednarodnih standardih in konvencijah za zaščito delavskih pravic <sup>(18)</sup>.

8.7 Zato je EU sklenila, da bo za doseganje navedenega uporabila tri osnovna načela:

- (a) **učinkovitost:** upoštevati je treba tako makroekonomske (npr. gospodarske razmere v državah članicah EU v krizi) kot mikroekonomske (MSP) potrebe ter tako poskrbeti za kar najboljšo prilagoditev na nove trgovinske projekte;

<sup>(15)</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc\\_153846.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf).

<sup>(16)</sup> Mnenje EESO (poročevalec Jonathan Peel) o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij Trgovina za vse – Za odgovornejšo trgovinsko in naložbeno politiko, COM(2015) 497 final (UL C 264, 20.7.2016, str. 123).

<sup>(17)</sup> V skupek zavez sodita tudi Okvirna konvencija Združenih narodov o spremembi podnebja (UNFCCC) in Kjotski protokol. Za Pariški sporazum glej FCCC/CP/2015/L.9, 2015.

<sup>(18)</sup> Temeljni delovni standardi MOD, smernice OECD za multinacionalna podjetja in vodilna načela ZN o podjetništvu in človekovih pravicah.

- (b) **preglednost**: z večjo prepoznavnostjo in sodelovanjem čim večjega števila zainteresiranih strani v pogajanjih;
- (c) **evropske vrednote in modeli**: to je koncept v razvoju, ki se je razširil in sedaj vključuje tudi vprašanja, kot so varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin (tudi delavcev), trajnostni razvoj in boj proti korupciji.

8.8 Vsak poskus zблиževanja s trgovinskimi partnerji mora zato vključevati:

1. študije na visoki ravni o sedanjih globalnih vrednostnih verigah in globalnih oskrbovalnih verigah;
2. posodobljene ukrepe za spodbujanje trgovine in storitev, da bodo odražali trenutno globalno stanje, ko je proizvodnja razdrobljena in temelji na podizvajanju (zunanjem izvajanju), selitvi v tujino (angl. *offshoring*) in ustanavljanju podružnic (angl. *branching*);
3. ukrepe za omogočanje e-trgovine in mobilnosti ter seveda učinkovito širjenje formalnega sodelovanja tako v fazi pogajanj kot pri ocenjevanju in spremljanju izvajanja sporazumov.

## 9. Proces sklepanja in vsebina novega sporazuma

9.1 Obseg uporabe novega sporazuma bi bilo treba razširiti še na druga področja, kot so:

- (a) **kmetijstvo** (strogo je treba upoštevati evropske standarde in zagotavljati sledljivost proizvodov, pred tem pa raziskati posledice, ki bi jih liberalizacija uvoza imela za evropske kmete), pri čemer je treba razmisliti o ohranitvi ali uvedbi začasnih zaščitnih ukrepov še po obdobju prilagajanja, če je to absolutno potrebno za zaščito evropskih proizvodov;
- (b) **naložbe**;
- (c) **predpisi o javnem naročanju**;
- (d) **storitve**;
- (e) **bolj aktualne teme, kot so trajnostni razvoj, varstvo okolja, energetski sektor ipd. ter surovine in nepredelani izdelki** itd.
- (f) **zaščita avtorskih pravic in patentov**.

Sporazum bi moral vsebovati tudi zavezujoče določbe o takojšnjem prenosu in vključitvi evropske zakonodaje ter posebne določbe o obveznem reševanju sporov med njegovim izvajanjem z mehanizmom, **ki za sprožitev ne potrebuje politične odločitve**. Ta je bila doslej potrebna, kar je močno oteževalo učinkovito in transparentno reševanje sporov.

9.2 Za izredno pomembno velja tudi, da so vsa prizadevanja povezana z revidiranim trgovinskim pristopom EU, ki brezpogojno zahteva demokratizacijo in preglednost postopka odločanja, tako na mednarodni kot nacionalni ravni, ter opozarja na vlogo socialnih partnerjev in civilne družbe v postopkih javnega dialoga in pogajanj. Cilj je učinkovitejše izvajanje revidiranega sporazuma, ki bo bolj osredotočeno na ljudi.

9.3 Poglobitev trgovinskih odnosov z novim sporazumom o carinski uniji bi lahko imela več pozitivnih učinkov, med drugim:

— liberalizacija sektorjev, ki so na novo urejeni, bo prinesla dohodek in povečala neposredne tuje naložbe,

- dvostranska liberalizacija javnega naročanja z odpravo ovir za tuje ponudnike, ki želijo sodelovati pri naročilih, bo koristila evropskim podjetjem, saj ta naročila predstavljajo 7 % BDP Turčije,
- mala in srednje velika podjetja bodo dobila nove priložnosti, zaradi česar se bo povečal povprečni dohodek v državi, odprla se bodo nova delovna mesta in povečala produktivnost.

9.4 Proces sklepanja sporazuma se mora začeti s takojšnjimi pogajanjmi, v katera bodo vključeni socialni partnerji in organizacije civilne družbe in ki bodo potekala v okviru preglednih postopkov.

9.5 EESO pozdravlja javno posvetovanje in priporoča izvedbo primerjalnih študij o socialnih kazalnikih in kazalnikih blaginje ter o drugih vprašanjih, kot so pravice potrošnikov in delavcev.

9.6 Po mnenju EESO bi bilo treba že na začetku razjasniti, da je proces del širših pristopnih pogajanj in da ne pomeni zgolj poglobitve trgovinskega sodelovanja med EU in Turčijo. Poleg tega bo mogoče pogajanja uspešno zaključiti le, če bodo do tedaj že opredeljena vprašanja v celoti usklajena.

9.7 V novi sporazum je treba poleg sedanjih vprašanj vključiti tudi poglavje o varstvu okolja, trajnostnem razvoju ter energetske varnosti in sodelovanju (obnovljivi in konvencionalni viri).

9.8 Po mnenju EESO je treba poleg tega oblikovati nov okvir za naložbeno sodelovanje z višjimi standardi zaščite vlagateljev in nepristranskim mehanizmom reševanja sporov, kar bi povečalo zaupanje trga v zmožnost gospodarstva, da v prihodnje vzdrži politične šoke. Tovrstni okvir bi moral upoštevati pomisleke v zvezi z zaščito vlagateljev <sup>(19)</sup>.

9.9 Novi sporazum mora seveda vsebovati stroge določbe glede protekcionističnih in diskriminatornih ukrepov zoper tuje izdelke ter dodatnih ali skritih carin, ki so v nasprotju z revidirano trgovinsko zakonodajo EU. Strožja zakonodaja bo potrebna tudi za boj proti pranju denarja, korupciji in sivi ekonomiji, za preprečevanje čezmejnega kriminala pa bo treba poglobiti sodelovanje med institucijami.

V Bruslju, 14. decembra 2016

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

---

<sup>(19)</sup> Nekateri so povzeti v točki 8.8 mnenja o stališču EESO o specifičnih ključnih vprašanjih v pogajanjih o TTIP, (UL C 487, 28.12.2016, str. 30).

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko socialnemu odboru in Odboru regij – Dostojno življenje: od odvisnosti od pomoči do samozadostnosti**

(COM(2016) 234 final)

(2017/C 075/23)

Poročevalec: **Michael McLOUGHLIN**

|                                               |                                             |
|-----------------------------------------------|---------------------------------------------|
| Zaprosilo                                     | Evropska komisija: 21. 6. 2016              |
| Pravna podlaga                                | člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije |
| Pristojnost                                   | strokovna skupina za zunanje odnose         |
| Datum sprejetja mnenja strokovne skupine      | 16. 11. 2016                                |
| Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju | 14. 12. 2016                                |
| Plenarno zasedanje št.                        | 521                                         |
| Rezultat glasovanja                           | 203/0/1                                     |
| (za/proti/vzdržani)                           |                                             |

## 1. Sklepi in priporočila

### Priporočila sporočila Dostojno življenje

1.1 EESO meni, da je sporočilo Dostojno življenje ambiciozen in aktualen dokument, ki upošteva dobro prakso v razvojni in humanitarni pomoči. EU se mora zavedati izzivov na poti do njegove uresničitve.

1.2 Po mnenju Odbora bi bilo treba opredeljene in očitne geografske regije, v katerih prihaja do prisilne razseljenosti, izkoristiti za prilagoditev in osredotočenje odzivov ter zagotovitev skupnih odzivov znotraj Evropske komisije in drugih institucij.

1.3 EESO priporoča, da Evropska služba za zunanje odnose v sodelovanju z državami članicami razvije politično strategijo na visoki ravni za sodelovanje z državami in mednarodnimi organizacijami v zvezi s sporočilom Dostojno življenje, glede na to da gre za nekatere ključne geopolitične izzive.

1.4 Odbor priporoča, da se vzporedno s sporočilom razvijejo posebni pristopi h ključnim vprašanjem žensk in mladih, s tema skupinama pa se je tudi treba posvetovati in ju vključiti v vsako izvajanje.

1.5 EESO meni, da lahko razvojno usmerjeni pristop ob sedanjem proračunu sicer dá precejšnje rezultate, vendar se ne sme izključiti potrebe po dodatnih sredstvih.

1.6 Podpira predlog, da je treba v izvajanje in uporabo sporočila vključiti civilno družbo, končne uporabnike, razvojne partnerje in NVO.

1.7 Priporoča, da se strukture in procesi socialnega in civilnega dialoga v partnerskih in gostiteljskih državah okrepijo in izboljšajo, da se pripomore k izvajanju sporočila.

1.8 Odbor priporoča gospodarske ukrepe v prizadetih regijah, da se podpre in razvije podjetništvo kot smiselna razvojna pot za številne prisilno razseljene osebe.

1.9 Priporoča tudi, da so zdravstveni ukrepi še posebej osredotočeni na duševno zdravje in duševne bolezni ter so skladni s členom 11 Konvencije ZN o pravicah invalidov.

1.10 Odbor priporoča, da odzivi v zvezi z izobraževanjem in usposabljanjem temeljijo na načelu vseživljenjskega učenja ter da se po potrebi razmisli o možnosti, da se programi EU dajo na voljo prisilno razseljenim osebam.

1.11 Priporoča še, da je treba na poti k razvojnemu pristopu uporabljati najvišje standarde odgovornosti in preglednosti.

1.12 Poziva k odgovornosti Parlamentu na ravni EU in nacionalni ravni ter k nadzoru s strani drugih vpletenih organov, kar je del premika k razvojno usmerjenemu pristopu.

## 2. Ozadje mnenja

2.1 Število prisilno razseljenih oseb (beguncev, notranje razseljenih oseb in prosilcev za azil) je ena glavnih tem mednarodne skupnosti, ki ji žal ni videti konca zaradi trajajočih sporov v Siriji, delih Afrike in drugod. Srž tega političnega izziva je pojav stalne kategorije razseljenih oseb, ki ostanejo na kraju preselitve še dolga leta po preselitvi.

2.2 To stanje je problematično iz več razlogov, glavni razlog pa je, da se mednarodna skupnost odziva predvsem „urgentno“, čeprav bi bil primernejši režim dolgoročnega odzivanja. Rešitev te dileme je težavna, saj lahko spremembe odprejo številna vprašanja za države gostiteljice, donatorje, NVO in same preseljene osebe, pač odvisno od njihovega vidika.

2.3 Ocenjuje se, da je bilo leta 2015 prisilno razseljenih več kot 65 milijonov oseb, od tega 21,2 milijona beguncev, 40,8 milijona notranje razseljenih oseb in 3,2 milijona prosilcev za azil. Države, iz katerih prihaja glavina prisilno razseljenih oseb, so Sirija, Afganistan, Somalija, Sudan, Južni Sudan in Demokratična republika Kongo. Večina beguncev je nastanjena v njihovih sosednjih državah, notranje razseljene osebe pa ostajajo znotraj meja svojih držav.

2.4 Glavne sosednje države za begunce so Pakistan, Iran, Turčija, Libanon, Jordanija in Etiopija. Turčija je država z največjim številom beguncev na svetu. Izjemno veliko beguncev na število prebivalcev imata tudi Jordanija in Libanon. Notranje razseljenih oseb je največ v Siriji (6,6 milijona), Kolumbiji (3,6 milijona), Iraku (3,3 milijona), Sudanu (3,2 milijona), Jemnu (2,5 milijona) in Nigeriji (2,1 milijona).

2.5 Evropska unija je danes glavna ponudnica razvojne pomoči in nujne pomoči na svetu, kar je ena glavnih vrednot EU in njenih držav članic. EU si poleg tega prizadeva za boljšo usklajenost in učinkovitost pomoči in odzivanja v izrednih razmerah, tako da bolje usklajuje prizadevanja držav članic v državah, ki so jim ta prizadevanja namenjena, in svoj pristop.

2.6 EU je leta 2015 prisilno razseljenim osebam namenila humanitarno pomoč v višini več kot 1 milijarde EUR. Evropska komisija je aprila 2016 skupaj z ESZD ubrala razvojno usmerjen pristop k prisilni razseljenosti. V sporočilu Dostojno življenje je prvič pojasnjeno, kako EU dojema premik k novemu načinu porazdelitve pomoči prisilno razseljenim osebam.

2.7 Obravnavano sporočilo opisuje izzive, s katerimi se spopadajo prisilno razseljene osebe. Jasno navaja argument, da bi bilo treba v prvi vrsti upoštevati položaj ali ranljivost razseljenih oseb, celo pred njihovim pravnim statusom. Sporočilo izhaja iz celovitega pristopa k razvojni pomoči in pristopa EU k odpornosti na tem področju in se torej izogiba linearnemu pristopu. Prizadeva si za premik proč od togega pristopa k politiki in premošča vrzel med humanitarnim in razvojnim področjem, ki je včasih velika.

2.8 V sporočilu je zapisano, da ta pristop ne bi smel povzročiti dodatnih stroškov, saj povezuje obstoječa finančna sredstva. Velik poudarek je na vladah držav gostiteljic in izvedbenih partnerjih. Komisija se v sporočilu zavzema tudi za sisteme zgodnjega opozarjanja in zgodnje vključevanje vseh akterjev. Navaja primere obstoječih praks, povezanih s skupnim načrtovanjem držav in strateškim načrtovanjem. Prednost je treba dati skupnim ciljem in načrtovanju.

2.9 Predvidevata se dva elementa novega političnega okvira s pomožnimi ukrepi, in sicer tesnejša humanitarna in razvojna povezava ter strateško sodelovanje s partnerji, vključno z zasebnim sektorjem. Opisan je tudi sektorski pristop z ukrepi v izobraževanju, na trgu dela (vključno s socialnim dialogom) in pri dostopu do različnih storitev, kot so stanovanja, voda, javna higiena itd.

### 3. Splošne ugotovitve

#### Geopolitična vprašanja

3.1 Sporočilo o dostojnem življenju je na splošno zelo pomembna pobuda, saj opredeljuje drzno vizijo za strateško prilagoditev politike z namenom obravnavati dejanske probleme in osredotočenostjo na spremembe, da bo koristila tistim, ki jo najbolj potrebujejo. V glavnem je v skladu z razvojem razmišljanja v sektorju in oseb, ki delajo na tem področju, gradi mostove med humanitarnim delom in pomočjo ter se osredotoča na dolgoročneje potrebe, kot sta zdravje in izobraževanje. EU ima pri tem precejšnjo pristojnost in je pomemben akter, zato lahko skupaj z državami članicami dejansko nekaj doseže. Pozdravljamo namen predlogov iz tega sporočila. EU in druge strani morajo biti odkrite glede obsega naloge, hkrati pa morajo ohranjati ambiciozen pristop.

3.2 Treba je upoštevati pomen geopolitike na tem področju. Videli smo namreč, kam so v sami EU zašli dobronamerni načrti, povezani s ponovno naselitvijo veliko manjšega števila beguncev. Razseljene osebe so zbežale z območij s kompleksnimi in občutljivimi konflikti, ki jim kljub razselitvi žal ne ubežijo. Vsaka sprememba politike ali pristopa, ne glede na to, kako dobronamerna je ali kako obsežno podporo donatorjev ima, lahko ima nepričakovane posledice za sam spor ali nanj nepričakovano vpliva. Pri tem lahko gre bodisi za posledice za sosednje države ali regije bodisi za zelo občutljiva ravnanja v etnični pripadnosti, moči ali geopolitiki. To še posebej velja za primere, ko se prebivalstvo, ki je celo poimenovano kot začasno, začne dojemati kot stalno. Države, kot sta Libanon in Jordanija, že zdaj čutijo te pritiske. Pozitivni zgledi iz sporočila, kot je dostop do obdelovalne zemlje v Ugandi, bi lahko pri tem pomagali.

3.3 Države, v katerih živi precej prisilno razseljenih oseb, so pogosto nestabilne ali šibke, zato je vprašanje geopolitične občutljivosti še toliko resničnejše. V drugih primerih imajo države „gostiteljice“ avtorski režim, toda občutljivost ostaja. Vedno je težko razlikovati med „sosedami“, „gostiteljicami“ in vpletenimi v spor ali jih jasno določiti. Pravzaprav pogosto obstajajo povezave med samim sporom in sosednjimi državami ali med deli prebivalstva iz obeh držav. Gostiteljica, sosed ali regija lahko ima „koristi“ ali „škodo“ zaradi vsake spremembe statusa prisilno razseljenih oseb in se lahko na to odzove.

3.4 V sporočilu je večkrat zapisano, da je treba prisluhniti ljudem na kraju samem, kar v celoti pozdravljamo. Vendar so lahko ti ljudje v omejenih okoliščinah pristranski ali pod vplivom spora ali širšega nabora okoliščin, ki so privedle do spora. Preprosto ne smemo podcenjevati izziva, ki ga v številnih regijah predstavlja spodbujanje želje po večji stalnosti razseljenih oseb. Izzive, povezane s tem, ponazarjata nedavna odločitve o zaprtju taborišča Dadaab v Keniji, ki obstaja že 24 let, in ponudba finančnih spodbud afganistanskim beguncem v Pakistanu. Morda žalostna, a neizogibna resnica je, da ima suverenost gostiteljice vedno najvišjo vrednost v mednarodnem pravu, kljub temu da se je treba osredotočiti na prisilno razseljene.

3.5 Varnost nespremenljivo ostaja glavna motivacija za to, ali ljudje odidejo ali ostanejo, zato je koncept zgodnjega opozarjanja, omenjen v sporočilu, ključnega pomena. Poleg tega je mogoče številna gibanja predvideti, kar ponovno podkrepi potrebo po odločnih političnih ukrepih in sodelovanju pri podpiranju ciljev sporočila.

### Skupne politike

3.6 Sporočilo pravilno opozarja, da je treba združiti politiko in razmišljanje, zlasti med svetovoma odzivanja v izrednih razmerah in razvojne politike. EESO to pozdravlja in spodbuja k še večji ambicioznosti v tej smeri. Morda bi lahko upoštevali še širši nabor politik, na področju katerih bi lahko Evropska unija in države članice izboljšale življenje prisilno razseljenih oseb. Glede na to da je nabor držav opredeljen, bi ta področja lahko obsegala trgovino, pomoč, orožje in človekove pravice. Sporočilo je zelo odločno tudi glede sinergij in skupnega razmišljanja, kar mora preseči tradicionalna področja odzivanja v izrednih razmerah in razvojne pomoči. Zanimivo bi bilo zvedeti, kako lahko k temu delu prispevajo drugi generalni direktorati Komisije, kot je GD za trgovino. V sporočilu je sicer navedenih nekaj pozitivnih primerov, kot je dokument skupnega humanitarnega razvojnega okvira o podhranjenosti v severni Nigeriji, pomembno pa je pokazati, še posebej v Bruslju, da je tak pristop sistematičen.

3.7 Nekatere humanitarne NVO so izrazile dvom glede tega, ali so te naloge primerne za humanitarne delavce in ali bo pri takem ukrepanju ohranjena edinstvenost humanitarne pomoči. Londonski inštitut ODI meni, da je treba sistem humanitarne pomoči temeljito prevetriti zaradi spremenjenih okoliščin, v katerih se je znašel, ter prevlade omejenega števila donatorjev in prejemnikov.

Komisija sicer meni, da izvajanje sporočila Dostojno življenje ne bi smelo povzročiti novih stroškov, vendar ne bi smeli izključiti sposobnosti za pridobitev novih finančnih sredstev ali vzpostaviti večje sinergije.

### Politike EU o beguncih in prosilcih za azil

3.8 Sporočilo obravnava vprašanja, ki so popolnoma ločena in drugačna od lastnih politik EU o beguncih in azilu. Vendar obstajajo nekatere povezave, še posebej ko gre za uresničljivo in neprekinjeno politiko ponovne naselitve določenega števila prisilno razseljenih oseb. Poleg tega bi lahko bila moralna avtoriteta EU na tem področju zmanjšana po sklenitvi ureditve s Turčijo, enako pa velja za nekatere države članice. Zaradi tega sta izpolnjevanje najvišjih standardov mednarodnega prava in dobra praksa še toliko pomembnejša za uresničitev tega sporočila. Vključenost končnih uporabnikov v izvajanje politike je pomembna. Pri tem ima velik potencial socialni in civilni dialog. Izboljšati je treba tudi politike vključevanja v EU, ki so povezane s prisilnim razseljevanjem, saj bo morala biti ponovna naselitev številnih prisilno razseljenih oseb ena od možnosti. Te politike obsegajo pravico do dela, jezikovno pomoč in protidiskriminacijske ukrepe. Nedavni razvoj pilotnih „humanitarnih koridorjev“, zlasti italijanske vlade, a tudi v drugih državah članicah EU, Švici, Kanadi in ZDA, je v zvezi s ponovno naselitvijo vsekakor priporočljiv.

### Spremljanje, nadzor in odgovornost

3.9 Jasno je, da humanitarna in razvojna finančna pomoč potrebujeta najvišje standarde odgovornosti in preglednosti. Premik k novemu pristopu k prisilno razseljenim osebam mora izpolnjevati najvišje standarde odgovornosti. Porabo sredstev morajo nadzirati Evropski parlament, Evropsko računsko sodišče, OLAF, evropski varuh človekovih pravic in po potrebi ustrezni nacionalni organi.

## **4. Posebne ugotovitve**

4.1 Sporočilo je osredotočeno na pozabljene spore in področja, na katerih biva veliko prisilno razseljenih oseb, izpostavljena pa so območja z največjim številom dolgotrajno razseljenih oseb. Kljub politični občutljivosti določenih situacij bi bilo treba na nekatere spore še posebej opozoriti, ker trajajo že zelo dolgo. Ponujata se primera Zahodne Sahare in Palestincev. Tudi položaj v Ukrajini si zasluži posebno pozornost, saj država meji na EU.

4.2 Pohvalna je ugotovitev v sporočilu, da pravni status prisilno razseljenih oseb ne bi smel biti merodajen, ko gre za humanitarno pomoč in dolgotrajnejšo razvojno pomoč, kar pozdravljamo. Vendar je lahko upoštevanje pravnega statusa v nekaterih okoliščinah dobro, če ta razseljeni osebi zagotavlja nekakšno varnost in koristi, na primer kadar izpolnjuje merila Konvencije o beguncih iz leta 1951, in sicer če ima državljanstvo države gostiteljice ali tretje države, če imajo njeni otroci to državljanstvo, če je sama mladoletna in če je v drugih ustreznih okoliščinah. To bi na primer še posebej veljalo za mladoletnike brez spremstva.

4.3 Pristopu Sporočila bi lahko koristil zunanji ali neodvisni nadzor in akademsko znanje iz sveta družbenih ved ali psihologije. Primera takšnih pristopov bi lahko bila hierarhija potreb po Maslowu ali razvoj skupnosti na podlagi njenih potencialov (angl. *assets based community development*). Takšnih primerov je seveda veliko, tukaj pa se je treba osredotočiti na zahtevnejše človekove potrebe, ki presegajo golo preživetje.

4.4 Sporočilo predstavlja operativno razsežnost predvidenih sprememb v glavnem na podlagi trenutnih primerov, ki so zelo dragoceni. Ker pa je operativna razsežnost predvidena za prihodnost, bi jo bilo dobro razjasniti in razviti. Z drugimi besedami: kako bo videti v prihodnosti, kaj bodo konkretni instrumenti in ali jo bo poganjala samo pomoč? To so pomembna vprašanja za številne vpletene strani, kot so države članice, NVO, humanitarni delavci in seveda sami razseljeni ljudje. Vsak proces sprememb lahko povzroči strah. Ne glede na slabo delovanje katerega koli režima, v alternativah običajno nekateri izgubijo, drugi pa pridobijo, zgodnja vzpostavitev operativnih vidikov pa lahko pomaga pri reševanju takšnih situacij.

4.5 Enako pomembno je predvideti dokončanje in prenos novega pristopa, še posebej v zvezi z ustreznimi večstranskimi agencijami, državami nečlanicami EU in NVO. Čeprav je EU pomembna akterka in velja celo za vodjo na tem področju, pa ni edina. Te vpletene strani lahko imajo druge medsebojno različne in konkurenčne prednostne naloge. Ker se v večini operacij mešajo finančna sredstva in prizadevanja, je skupna agenda ključnega pomena.

4.6 Da se bo pomoč izplačala in dejansko dosegla svoje naslovnike, bo treba nujno poskrbeti za demokracijo in dobro upravljanje. Pravna država in tudi učinkoviti protikorupcijski ukrepi imajo pri tem temeljni pomen. Ocenjeno je bilo, da se je v preteklosti do 40 % finančnih sredstev preusmerilo bodisi v nakup orožja bodisi za osebno obogatitev vodilnih politikov. Pravna država je ključna tudi zato, da se civilni družbi zagotovi resnični posluh in pomembna nadzorna vloga, ne da bi se morala zaradi tega bati ustrahovanja ali zapora.

4.7 Prav je, da sporočilo precej poudarja načrtovanje, vendar se lahko dogodki na tem področju razvijajo hitro, zato je čas ključnega pomena. Vsi pristopi ali operativni načrti bi torej morali biti hitro izvedljivi.

4.8 Kot na vseh področjih tudi na tem lahko nastane specifičen jezik in terminologija tako v sporočilu kot drugod. Razvoj politike bi se moral kar se da izogibati žargonu. Precej pozornosti je posvečene tudi idejam, kot so sinergije, strategije, načrti in skupno razmišljanje. Na teh področjih bi lahko uporabili konkretnije pristope ali usmeritve.

4.9 Določbe o socialnem dialogu so dobrodošle in bi morale biti priznane v vseh ustreznih določbah sporočila. Pri elementih predlaganih ukrepov, ki se nanašajo na izobraževanje in trg dela, bi bilo treba bolj upoštevati samozaposlenost in podjetništvo. Takšna dejavnost je pogosto zelo opazna v taboriščih za razseljene ljudi in iznajdljivost je lahko neizogiben rezultat situacije, v kateri se znajdejo ljudje. Na to opozarja tudi poročilo Svetovne banke o prisilni razseljenosti.

4.10 Smiselno je vprašati, kakšen pristop bo izbran v prihodnosti. Kot pri vsaki spremembi politike bo potrebno prehodno obdobje. Ali bo prišlo do zamud ali dvotirnega sistema? Med dolgotrajno razseljene trenutno štejemo 25,1 milijona ljudi. Kako bomo obravnavali drugačno okolje, če se bo to stanje nadaljevalo?

4.11 Vključevanje lokalne civilne družbe in tudi končnih uporabnikov (razseljenih oseb) je pomembna tema. V taboriščih na splošno obstajajo posvetovalne strukture, kako pa je z državami gostiteljicami? To bi lahko predstavljalo precejšen izziv, kljub temu pa bi morale biti del spremembe politike. Ni težko predvideti, kako težko bi to lahko bilo za notranje razseljene osebe v številnih konfliktih.

4.12 Kot pri vsaki koreniti spremembi politike bi bilo treba – še posebej glede na potrebno preglednost – poskrbeti za nadzorne ukrepe za novi pristop, ki bi vključevali ustrezne akterje civilne družbe in NVO. Pri tem bi lahko pomagal primer mehanizmov civilne družbe za spremljanje, ki pokrivajo poglavja o trgovini in trajnostnem razvoju v obstoječih trgovinskih sporazumih EU.

4.13 Treba bo poskrbeti za gospodarsko oživljanje regij, da bodo lahko prisilno razseljene osebe, ki bivajo v njih, imele koristi. Toda regije z visoko koncentracijo prisiljeno razseljenih so med najrevnejšimi na svetu in torej nudijo slabo poslovno okolje in socialno zaščito. Tudi tukaj bi morala geografska osredotočenost prisilne razseljenosti dati rešitve, kot so regionalni naložbeni načrti, davčne politike in razvoj infrastrukture. Vsak pristop h gospodarskemu razvoju bi moral vključevati tudi večjo podporo podjetništvu. Poleg vključevanja socialnih partnerjev je treba dati prednost tudi dostojnemu zaposlovanju in kakovostnim delovnim mestom.

4.14 Številne regije in države, ki gostijo prisilno razseljene osebe, dosegajo slabe rezultate pri večini gospodarskih kazalnikov in lahko veljajo za težavno poslovno okolje. Svetovna banka in druge ustanove opozarjajo tudi na potrebo po kakovostnih podatkih. Gospodarske priložnosti morajo biti v osrčju razvojno usmerjenega odziva na prisilno razseljenost, kar opozarja na to, da morajo tudi drugi akterji v EU aktivno podpreti sporočilo.

4.15 Trenutno je običajno zaposlovanje v lokalnih organizacijah civilne družbe, v taboriščih in pri splošnem odzivanju na razseljenost ter velja za dobro prakso. To bi moral biti pomemben in jasen vidik ukrepov zaposlovanja.

4.16 Zdravstveni ukrepi bi morali biti še posebej posvečeni duševnemu zdravju in duševnim boleznim, kar je izjemno pomembna in pogosto zanemarjena tema, ko gre za prisilno razseljene osebe. Veliko večino prisilno razseljenih oseb zaradi stresnega prehoda prizadenejo posttravmatska stresna motnja in druge duševne motnje. Sistematično in dolgoročno skrb za njihovo duševno zdravje v državah gostiteljicah ovira pomanjkanje usposobljenih zdravstvenih delavcev. To pomanjkanje bi lahko izravnali, tako da bi prisilno razseljene osebe z duševnimi motnjami vključili v javne storitve psihološke podpore in da bi podprli pobude civilne družbe za nudenje psihološkega svetovanja razseljenim osebam na lokalni ravni.

4.17 Konvencija ZN o pravicah invalidov, še posebej njen člen 11, bi moral biti odločilen dokument za oblikovanje določb glede prisilno razseljenih invalidnih oseb.

4.18 Posledice prisilne razseljenosti so še posebej izrazite za ženske in dekleta. Čeprav potrebujemo več informacij, vemo, da so glavni problemi tveganje spolnega in seksističnega nasilja ter seveda trgovine z ljudmi. Vidik spola je treba spoštovati tudi pri nudenju storitev, na primer v zvezi z zasebnostjo. Večje je tudi tveganje komplikacij v nosečnosti.

4.19 Nudnje izobraževanja je seveda ključni odziv. Vsak premik k dolgoročnejšemu in učinkovitejšemu pristopu bi moral biti razviden iz vrste, stopnje in obsega pomoči v izobraževanju. V zvezi s tem bi lahko pristop vseživljenjskega učenja pomagal prepoznati raznolikost potreb. Glede na pomen in količino otrok in mladih med prisilno razseljenimi, bi bilo treba razmisliti o tem, da se programi EU, na primer Erasmus+ ali drugi ustrezni programi, razširijo na prisilno razseljene mlade osebe.

4.20 Prisilna razseljenost postaja vse bolj mestno vprašanje in ni omejeno na taborišča. V zvezi s tem je treba spremeniti dojemanje javnosti in donatorjev. Jasno je, da se mora to odražati v mešanici politik, ki se uporabljajo pri premiku k razvojno usmerjenemu pristopu, in sicer pri načrtovanju in vprašanjih, kot so stanovanja, prevoz, zdravje in izobraževanje.

V Bruslju, 14. decembra 2016

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Georges DASSIS

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Celostna politika Evropske unije za Arktiko**

(JOIN(2016) 21 final)

(2017/C 075/24)

Poročevalec: **Stéphane BUFFETAUT**

|                                               |                                             |
|-----------------------------------------------|---------------------------------------------|
| Zaprosilo                                     | Evropska komisija, 27. 4. 2016              |
| Pravna podlaga                                | člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije |
| Pristojnost                                   | strokovna skupina za zunanje odnose         |
| Datum sprejetja mnenja strokovne skupine      | 16. 11. 2016                                |
| Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju | 14. 12. 2016                                |
| Plenarno zasedanje št.                        | 521                                         |
| Rezultat glasovanja<br>(za/proti/vzdržani)    | 218/1/4                                     |

**1. Sklepi in priporočila**

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) se zaveda pomena arktične regije za Evropsko unijo in še posebej za Kraljevino Dansko, Finsko in Švedsko, ki so članice Arktičnega sveta.

1.2 Obenem se zaveda, da Evropska unija v Arktičnem svetu deluje zgolj opazovalka, čeprav je *de facto* že presegla striktno vlogo opazovalke. Že v preteklosti si je Odbor želel, da bi se vloga EU v arktični regiji okrepila (glej mnenje REX/371, poročevalec Filip Hamro-Drotz) <sup>(1)</sup>.

1.3 EESO poudarja, da EU zaseda ali sodeluje v drugih mednarodnih organizacijah, ki se prav tako ukvarjajo z arktično problematiko in da ima s tem možnost razširjanja svojega vpliva. To počne zlasti na področjih podnebnih sprememb, pomorskih konvencij ali morskega prava, ribolova in celo pri določenih vidikih vesoljske politike.

1.4 Skupno sporočilo sicer temelji na treh stebrih – podnebne spremembe, trajnostni razvoj in mednarodno sodelovanje – vendar pa bo uspešnost odvisna od rezultatov mednarodnega sodelovanja in trajnostni razvoj je prioriteta za predstavnike ljudstev, ki živijo v regiji. Zato EESO predlaga, da se vrstni red predstavitve ciljev EU obrne, zaradi boljše preglednosti in učinkovitosti, sploh zato, ker so cilji oziroma projekti, ki jih navaja Komisija, hvalevredni in njihovih smotrov nikakor ne gre kritizirati.

1.5 Ena od posledic podnebnih sprememb je bilo odprtje novih plovnih poti na Severu, slavni „severni prehod“, ki ga je že Chateaubriand v 18. stoletju zaman skušal odkriti. Takšen razvoj odpira dejanske možnosti prehoda, ribolova, celo rudarjenja, ki lahko povečajo tveganje morskih nesreč ali incidentov pri vrtnanju, za katere bi potrebovali reševalno infrastrukturo, ki pa je tam ni. Odbor zato priporoča, da se največ pozornosti nameni vprašanjem varnosti in zanesljivosti, ne le pri prevozu, ampak tudi pri vrtnanju, ter poudarja, da še vedno ne vemo, kakšne okoljske posledice bo imelo odprtje teh plovnih poti zaradi topljenja ledu.

1.6 Odbor na tem področju poudarja prispevek uporabe Galilea pri nadzoru in preprečevanju morskih katastrof in onesnaženj ter dejstvo, da bi se lahko izkazal za še posebej koristnega v arktični regiji. EESO prav tako poudarja, kako pomembno je, da tudi druge evropske politike – poleg seveda podnebne in okoljske – vključujejo vidike, povezane z Arktiko. To še posebej velja za strukturno politiko EU, skupno kmetijsko politiko ter ribiško in pomorsko politiko.

<sup>(1)</sup> UL C 198, 10.7.2013, str. 26.

1.7 EESO meni, da je treba v arktični regiji uporabljati načela odgovornega ribolova in da bi moral morebiten razvoj turizma in drugih gospodarskih dejavnosti potekati odgovorno ter ščititi to okolje, ki je tako občutljivo kot krhko in na katerega že tako močno vpliva segrevanje severne poloble.

1.8 Poudarja tudi, da želi lokalno prebivalstvo ohranjati svojo kulturo, hkrati pa hoče izkoristiti tudi možnosti, ki jih nudi trajnostni gospodarski in socialni razvoj, za kar je potrebna predvsem izboljšava materialnih in nematerialnih sredstev komunikacije. EESO se zavzema, da bi imela civilna družba aktivno vlogo pri seznanjanju z interesi in skrbmi lokalnih ljudstev. Ta ne smejo biti zgolj opazovalci, ampak morajo biti dejavna v politikah, ki se nanašajo na Arktiko. EESO se zavzema za boljšo zaščito arktičnih virov, ki so naravni kapital prihodnjih generacij, in za to, da se sedanje okoljske spremembe na Arktiki dojema kot merilo evropskega in globalnega napredka pri zaščiti podnebja. Ohranjanje arktičnih regij in boj proti segrevanju podnebja ne moreta potekati, ne da bi upoštevali prebivalce ali na njihovo škodo.

1.9 Ciljev celostne politike Evropske unije za Arktiko ni možno uresničevati brez soglasja in podpore držav, ki niso in nikoli ne bodo članice EU. Nekatere med njimi so svetovne velesile, katerih gospodarski in strateški cilji niso nujno v skladu s cilji EU. Uspeh in konkretni učinki te politike za Arktiko bodo zato odvisni od diplomatske spretnosti Unije, njene sposobnosti, da cilje pretvori v horizontalna prizadevanja svojega diplomatskega delovanja na področjih, ki v strogem pomenu besede presegajo Arktiko, in da spodbuja druge države k sprejetju stališč, ki bodo v skladu z njenimi. Mednarodno sodelovanje je in bo ključno za vsako politiko za Arktiko.

## 2. Uvod

2.1 Arktičnih držav je osem, med njimi tri države članice EU: Kraljevina Danska, Finska in Švedska. Arktične države so še Islandija in Norveška, ki nista članici EU, sta pa članici Evropskega gospodarskega prostora, ter Kanada, ZDA in Rusija. Z izjavo iz Ottawe je teh osem držav leta 1996 ustanovilo Arktični svet, katerega cilj je spodbujanje družbenega, gospodarskega in okoljskega trajnostnega razvoja v regiji.

2.1.1 Zato EU, kljub temu, da se noče vmešavati v pristojnosti držav članic, ni mogla ostati ravnodušna do Arktike, pomembne strateške cone. Vendar Komisija močno poudarja zlasti vprašanje podnebja, glede na to, da ima ta regija vodilno vlogo na področju podnebja in hkrati občuti učinke podnebnih sprememb. Novejše študije kažejo, da se Arktika segreva dvakrat hitreje kot preostali del sveta. Poleg tega Arktika, ki občuti učinke teh sprememb, nanje tudi močno vpliva. Treba je še povedati, da na tem prostoru živijo tudi domorodna ljudstva.

2.1.2 Čeprav Evropska unija ni članica Arktičnega sveta, je vedno vabljen k udeležbi kot opazovalka. Francija, Indija, Italija, Japonska, Južna Koreja, Kitajska, Nemčija, Nizozemska, Poljska, Singapur, Španija in Združeno kraljestvo pa imajo status opazovalk. EU je leta 2008 zaprosila za status stalne opazovalke, končna odločitev glede te prošnje pa še ni bila sprejeta. Veliko število držav, ki so opazovalke v tem svetu, dokazuje, kako pomembno je vprašanje Arktike za mednarodno skupnost.

2.1.3 Stalni udeleženci so predstavniške institucije in združenja domorodnih ljudstev (Laponci, Aleuti, domorodna ljudstva na severu, v Sibiriji in na skrajnem vzhodu Rusije, Arktični svet Aljaske itd.), kar odraža močno pripravljenost, da se upošteva usoda teh maloštevilnih ljudstev z močno kulturo, ki so prisotna v Arktiki, in njihove želje glede razvoja.

2.2 Za politiko Unije na področju boja proti podnebnim spremembam in omejevanja višanja temperatur je očitno prednostno področje uporabe prav na območju Arktike, vendar pa EU ni edini akter in mora upoštevati sile, katerih prioritete sodijo bolj v okvir vojaških in gospodarskih strategij ter pomorskega prometa. Poleg tega se je Arktični svet doslej ukvarjal predvsem z vprašanjem razvoja regije, trajnostnega, seveda.

2.3 Podnebne spremembe lahko močno vplivajo na prebivalce tega območja. Jasno je, da politike na področju podnebnih sprememb ne smejo delovati proti prebivalstvu, temveč zanj in z njim.

2.4 Gospodarski pomen arktičnega območja za EU ni zanemarljiv. EU namreč porabi veliko izdelkov z Arktike, predvsem ribiških proizvodov ter virov energije. Prav tako ne smemo pozabiti gospodarskih, socialnih in okoljskih posledic odpiranja novih plovnih poti. In vse, kar velja za Evropsko unijo, velja tudi za druge države, prisotne na tem območju. Tako so ZDA dajale dovoljenja za vrtanje na Arktiki.

2.5 Dokument Komisije vsebuje tri osi, ki se nanašajo na njene prednostne naloge in treba se je vprašati, ali so ustrezne:

- boj proti podnebnim spremembam in varovanje arktičnega okolja,
- spodbujanje trajnostnega razvoja,
- podpiranje mednarodnega sodelovanja pri vprašanjih Arktike.

2.6 Poudarimo lahko, da je zadnja točka bistvena in je konec koncev pogoj za prvi dve, kajti EU je neposredno vpletena samo preko treh držav članic in se mora prilagajati trem velesilam, tj. ZDA, Rusiji in Kanadi, ki imajo vse znatne gospodarske in strateške interese v arktični regiji. Opozoriti je treba, da velik interes za to regijo izražajo tudi azijske države, zlasti Kitajska, Japonska, Južna Koreja in Singapur.

2.7 Lahko pa se tudi vprašamo, kakšno mesto zasedajo vidiki podnebnih sprememb in okolja, ki so glavna skrb Komisije, ne pa nujno skrb naših mednarodnih partnerjev, za katere je trajnostni razvoj precej pomemben, ni pa prednostna naloga.

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 Komisija si je za prednostno nalogo očitno zastavila boj proti učinkom podnebnih sprememb v Arktiki. Skrbi jo opozarja na temu namenjena finančna sredstva. Poudarja potrebo po pospešenem mednarodnem sodelovanju in se zavzema za nadnacionalni dostop do raziskovalne infrastrukture in podatkov.

3.2 Za učinkovitejše spopadanje s temi izzivi Komisija poudarja pomen raziskav in prizadevanj za nadzor Arktike ter opozarja na temu namenjena finančna sredstva. Poudarja potrebo po pospešenem mednarodnem sodelovanju in se zavzema za nadnacionalni dostop do raziskovalne infrastrukture in podatkov.

3.2.1 Ta ugotovitev dokazuje, če je že treba, da je učinkovitost politike EU odvisna od učinkovitosti mednarodnega sodelovanja.

3.2.2 Komisija navaja svoje cilje glede podnebne politike in jih prilagaja posebnemu primeru Arktike. V praksi se Komisija sooča z naslednjo splošno težavo: ne more učinkovito ukrepati, če njenih ciljev ne deli ves svet in zlasti arktične države, četudi ukrepa konkretno z evropskimi strukturnimi in investicijskimi skladi. Z ratifikacijo Pariškega sporazuma o podnebnih spremembah bi morali postati ukrepi in politike v arktični regiji učinkovitejši.

3.3 Komisija si upravičeno prizadeva za visoko raven zaštite biotske raznovrstnosti, vzpostavitev zavarovanih morskih območij ter boj proti onesnaževanju s težkimi kovinami in težko razgradljivimi onesnaževali. Vendar pa poudarja, da so zavarovana morska območja na odprtem morju, razen pri prepovedi ribolova, zelo redko učinkovita. Dejansko jih je že po definiciji nemogoče nadzorovati in zaščititi, saj so tako vode kot vrste, ki v njih živijo, v nenehnem gibanju.

3.4 Komisija prav tako poudarja potrebo po mednarodnem sodelovanju na področju dejavnosti, povezanih z nafto in plinom, predvsem zaradi preprečevanja večjih nesreč. Tudi tu je učinkovitost odvisna od tega, kako močne so mednarodne povezave z drugimi državami, ki so dejavne na arktičnem območju. Glede tega velja poudariti, da težavni odnosi z Rusijo niso negativno vplivali na zadeve, povezane z Arktiko; sodelovanje na tem področju je zadovoljivo.

3.5 Arktična regija, ki je ogromna in malo poseljena, nima ugodnih prometnih povezav, čeprav skriva številne vire (ribe, rude, nafto in plin), ki lahko vzbudijo pohlep. Komisija se zavzema za razvoj trajnostnega gospodarstva, toliko bolj potrebnega zaradi krhkosti naravnih območij, ki jih pretresajo podnebne spremembe. Naravne vire Arktike je treba zaščititi kot rezervo za prihodnost, obenem pa ohranjati interese lokalnega prebivalstva. EESO se zavzema za boljšo zaščito arktičnih virov, ki so naravni kapital prihodnjih generacij, in za to, da se sedanje okoljske spremembe na Arktiki dojema kot merilo evropskega in globalnega napredka pri zaščiti podnebja. Ohranjanje arktičnih regij in boj proti segrevanju podnebja ne moreta potekati, ne da bi upoštevali prebivalce ali na njihovo škodo.

3.6 EU bi morala podpreti uvajanje inovativnih tehnologij, zlasti za spopadanje s hudimi zimami na Arktiki. Lahko bi našli način, kako program InnovFin uporabiti za Arktiko. Komisija se zavzema tudi za dejanski dostop do enotnega trga. Trenutno smo še daleč od tega. Navezuje pa se tudi na druge evropske politike: kmetijsko, ribiško in pomorsko.

3.7 Komisija namerava vzpostaviti forum, da bi okrepila sodelovanje in usklajevanje različnih programov financiranja EU. Ta forum bi opredelil prednostne naloge na področju naložb in raziskav.

3.7.1 Vzporedno naj bi v okviru programa Interreg vzpostavili mrežo organov upravljanja in deležnikov, ki bi lahko pripeljala do letne konference deležnikov Arktike. Zamisel se zdi zanimiva, pod pogojem, da se bo izvajala prožno, odzivno in prilagodljivo.

3.8 Komisija vztraja predvsem pri naložbah v prometna omrežja, ki so dejansko potrebna za to, da arktične regije ne bodo več izolirane, ter opozarja, da severni del Finske, Švedske in Norveške spada k vseevropskemu prometnemu omrežju. Jasno je, da je ta element ključnega pomena, da se ta regija odpre za ostali svet.

3.9 Glede na veliko površino in redko poseljenost Arktike je tu uporaba vesoljskih tehnologij še posebej primerna. Programa Copernicus in Galileo bosta za to regijo izjemno dragocena. Pristop Komisije na tem področju lahko le podpremo.

3.10 Topljenje ledu je povzročilo odprtje severovzhodnega prehoda; na teh novih poteh je treba zagotoviti varno plovbo. Pristop Komisije na tem področju lahko EESO le podpre. Zamisel o forumu arktičnih obalnih straž si velja zapomniti.

3.11 Uspešnost mednarodnega sodelovanja bo odločila, ali bodo začete politike uspešne ali neuspešne.

3.11.1 Komisija našteva različne pravne instrumente in ustrezne organe ter poudarja, da se mora EU v njih močno angažirati, prav tako ne spregleda potrebe po dvostranskem sodelovanju, zlasti z glavnimi akterji, kot so ZDA, Rusija in Kanada, pa tudi Grenlandija in nekatere azijske države, ki jih močno zanima vprašanje Arktike.

3.12 Komisija poudarja potrebo po dialogu z domorodnimi ljudstvi, ki se jih, naj še enkrat opozorimo, vse to najbolj dotakne in ne bi smela trpeti posledic politik, ki bi jim škodovala, zlasti z vidika trajnostnega gospodarskega in socialnega razvoja regije. Civilna družba torej lahko v celoti odigra svojo vlogo pri dejanskem upoštevanju skrbi domorodnih ljudstev tako na gospodarski kot na socialni ravni. EESO bi lahko pri tem imel vlogo njihovega glasnika v Evropski uniji.

3.13 Komisija v tem duhu na gospodarskem področju pozdravlja izjavo petih arktičnih obalnih držav o arktičnem ribolovu, vendar upravičeno poudarja, da je to vprašanje, ki se ne nanaša samo na obalne države.

3.14 Na področju raziskav Komisija zagovarja zamisel o okrepljenem znanstvenem sodelovanju, zlasti v okviru čezatlantskega zavezništva za raziskovanje oceana (in Arktike), ter si želi, da bi do leta 2020 zasnovali karto celotnega morskega dna. To je cilj, ki ima za znanost izreden pomen in ga lahko le podpremo, poleg tega pa bo prinesel več kot zgolj znanstvena dognanja, in bo koristen tako na področju varnosti kot tudi prometa in gospodarskih dejavnosti.

V Bruslju, 14. decembra 2016

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

---







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



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

**SL**