

Službeni list

Europske unije

C 288



Hrvatsko izdanje

Informacije i objave

Godište 60.

31. kolovoza 2017.

Sadržaj

I. Rezolucije, preporuke i mišljenja

MIŠLJENJA

Europski gospodarski i socijalni odbor

526. plenarno zasjedanje EGSO-a održano 31. svibnja i 1. lipnja 2017.

2017/C 288/01	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora – Umjetna inteligencija – posljedice umjetne inteligencije za jedinstveno (digitalno) tržište, proizvodnju, potrošnju, zapošljavanje i društvo (samoinicijativno mišljenje)	1
2017/C 288/02	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Moguća izmjena zajedničke poljoprivredne politike” (razmatračko mišljenje)	10

III. Pripremni akti

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

526. plenarno zasjedanje EGSO-a održano 31. svibnja i 1. lipnja 2017.

2017/C 288/03	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora – Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Budući predvodnici u Europi: inicijativa za novoosnovana i rastuća poduzeća [COM(2016) 733 final]	20
2017/C 288/04	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora – Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o prilagodbi člancima 290. i 291. Ugovora o funkcioniranju Europske unije niza pravnih akata kojima se predviđa primjena regulatornog postupka s kontrolom [COM(2016) 799 final – 2016/0400 (COD)]	29

2017/C 288/05	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o (a) „Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o provedbi Direktive 2006/123/EZ o uslugama na unutarnjem tržištu, kojom se utvrđuje postupak obavješćivanja kad je riječ o sustavima ovlašćivanja i zahtjevima povezanim s uslugama te o izmjeni Direktive 2006/123/EZ i Uredbe (EU) br. 1024/2012 o administrativnoj suradnji putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta” (COM(2016) 821 <i>final</i> – 2016/0398 (COD)); (b) „Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o ispitivanju proporcionalnosti prije donošenja novih propisa kojima se uređuju profesije” (COM(2016) 822 <i>final</i> – 2016/0404 (COD)); (c) „Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o pravnom i operativnom okviru za europsku e-karticu usluga uvedenu Uredbom (Uredba o europskoj kartici usluga)” (COM(2016) 823 <i>final</i> – 2016/0402 (COD)); (d) „Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uvođenju europske e-kartice usluga i povezanih administrativnih usluga” (COM(2016) 824 <i>final</i> – 2016/0403 (COD))	43
2017/C 288/06	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost u pogledu privremene primjene općeg mehanizma obrnutog oporezivanja na isporuke robe i usluga iznad određenog praga (COM(2016) 811 <i>final</i> – 2016/0406(CNS))	52
2017/C 288/07	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2004/37/EZ o zaštiti radnika od rizika zbog izloženosti karcinogenim ili mutagenim tvarima na radu (COM(2017) 11 <i>final</i> – 2017/0004 (COD))	56
2017/C 288/08	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Europskom obrambenom akcijskom planu (COM(2016) 950 <i>final</i>)	62
2017/C 288/09	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju višegodišnjeg plana za male pelagijske stokove u Jadranskom moru i za ribarstvo koje iskorištava te stokove (COM(2017) 97 <i>final</i> – 2017/0043 (COD))	68
2017/C 288/10	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2003/87/EZ kako bi se nastavila postojeća ograničenja područja primjene za zrakoplovne djelatnosti i pripremila provedba globalne tržišno utemeljene mjere od 2021. (COM(2017) 54 <i>final</i> – 2017/0017 (COD))	75
2017/C 288/11	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora – Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskome gospodarskom i socijalnom odboru, Odboru regija i Europskoj investicijskoj banci – Ubrzavanje inovacija u području čiste energije [COM(2016) 763 <i>final</i>]	81
2017/C 288/12	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Europska strategija za kooperativne inteligentne prometne sustave, važan korak prema kooperativnoj, povezanoj i automatiziranoj mobilnosti (COM(2016) 766 <i>final</i>)	85
2017/C 288/13	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o: „Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o unutarnjem tržištu električne energije (preinaka)” (COM(2016) 861 <i>final</i> – 2016-379-COD); „Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o pripravnosti na rizik u sektoru električne energije, kojim se stavlja izvan snage Direktiva 2005/89/EZ” (COM(2016) 862 <i>final</i> – 2016-377-COD); „Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o osnivanju Europske agencije za suradnju energetske regulatora (preinaka)” (COM(2016) 863 <i>final</i> – 2016-378-COD) „Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije (preinaka)” (COM(2016) 864 <i>final</i> – 2016-380-COD)	91
2017/C 288/14	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, Odboru regija i Europskoj investicijskoj banci – Drugo izvješće o stanju energetske unije” (COM(2017) 53 <i>final</i>) i „Izvješću Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Izvješće o napretku u području obnovljive energije” (COM(2017) 57 <i>final</i>)	100

2017/C 288/15	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 45/2001 i Odluke br. 1247/2002/EZ” (COM(2017) 8 <i>final</i> – 2017/0002 (COD))	107
2017/C 288/16	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2003/59/EZ o početnim kvalifikacijama i periodičnom osposobljavanju vozača određenih cestovnih vozila za prijevoz robe ili putnika i Direktive 2006/126/EZ o vozačkim dozvolama (COM(2017) 47 <i>final</i> – 2017/0015 (COD))	115
2017/C 288/17	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Zajedničkoj komunikaciji Europske komisije i Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku Europskom parlamentu i Vijeću: Ususret Strategiji EU-a za međunarodne kulturne odnose” (JOIN(2016) 29 <i>final</i>)	120
2017/C 288/18	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju mjera za upravljanje, očuvanje i kontrolu primjenjivih na području primjene Konvencije Regionalne organizacije za upravljanje ribarstvom južnog Pacifika (SPRFMO) (COM(2017) 128 <i>final</i> – 2017/0056 COD)	129
2017/C 288/19	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju stope prilagodbe predviđene u Uredbi Vijeća (EU) br. 1306/2013 za izravna plaćanja za kalendarsku godinu 2017.” (COM(2017) 150 <i>final</i> – 2017/0068 COD)	130

I.

(Rezolucije, preporuke i mišljenja)

MIŠLJENJA

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

526. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-a ODRŽANO 31. SVIBNJA I 1. LIPNJA 2017.

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora – Umjetna inteligencija – posljedice umjetne inteligencije za jedinstveno (digitalno) tržište, proizvodnju, potrošnju, zapošljavanje i društvo

(samoinicijativno mišljenje)

(2017/C 288/01)

Izvjestiteljica: **Cateljne MULLER**

Odluka Plenarne skupštine:	22.9.2016.
Pravni temelj:	pravilo 29. stavak 2. Poslovnika Samoinicijativno mišljenje
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	4.5.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	31.5.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	526
Rezultat glasanja	159/3/14
(za/protiv/suzdržani):	

1. Zaključci i preporuke

1.1 Trenutačno se u području umjetne inteligencije događa nekoliko važnih postignuća te se ona ubrzano primjenjuju u društvu. Vrijednost tržišta za umjetnu inteligenciju iznosi otprilike 664 milijuna USD, a prema očekivanjima taj bi se udio mogao povećati na 38,8 milijardi u 2025. Budući da umjetna inteligencija može imati pozitivne i negativne učinke na društvo, Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) ima namjeru izričito pratiti zbivanja u području umjetne inteligencije, i to ne samo s tehničkog stajališta nego osobito s etničkog, sigurnosnog i društvenog stajališta.

1.2 Kao predstavnik europskog civilnog društva, EGSO će u sljedećem razdoblju pripremiti, organizirati na središnjoj razini i potaknuti **javnu raspravu u pogledu** umjetne inteligencije te u nju uključiti sve relevantne dionike: tvorce politika, industriju, socijalne partnere, potrošače, nevladine organizacije, obrazovne i zdravstvene institucije, stručnjake i znanstvenike iz raznih struka (kao što su umjetna inteligencija, sigurnost, etika, ekonomija, znanost o radu, pravo, bihevioralna znanost, psihologija, filozofija).

1.3 Iako važna, u ovom trenutku prevladava rasprava o superinteligenciji, koja zasjenjuje raspravu o učinku sadašnje primjene umjetne inteligencije. Stoga će zadatak i cilj tog postupka biti, među ostalim, povećanje i proširenje znanja o umjetnoj inteligenciji, čime bi se pridonijelo informiranoj i uravnoteženoj raspravi kojom bi se spriječila ekstremna stajališta. EGSO će se posvetiti promicanju razvoja umjetne inteligencije u korist čovječanstva. S druge strane, važan zadatak i cilj tog postupka ujedno je prepoznati, utvrditi i pratiti sve čimbenike radikalnog razvoja u području umjetne inteligencije i s njom povezanim područjima kako bi se ti čimbenici i pravovremeno otklonili na odgovarajući način. Time će doći do većeg povjerenja u društveni angažman i javne potpore za daljnji održivi razvoj i primjenu umjetne inteligencije.

1.4 Umjetna inteligencija ima prekogranični učinak te će stoga trebati utvrditi i nadnacionalne okvire politike. EGSO preporučuje da **EU preuzme vodeću ulogu na svjetskoj razini** u donošenju globalnih, jednoznačnih okvira politike u području umjetne inteligencije, u skladu s europskim vrijednostima i temeljnim pravima. EGSO može i želi dati svoj doprinos.

1.5 EGSO trenutačno ističe **11 područja** u kojima umjetna inteligencija predstavlja izazov za društvo: etika, sigurnost, privatnost, transparentnost i objašnjivost, rad, obrazovanje i vještine, (ne)jednakost i uključivost, zakoni i drugi propisi, upravljanje i demokracija, ratovanje, superinteligencija. EGSO preporučuje sljedeće.

1.6 EGSO poziva na zauzimanje pristupa umjetnoj inteligenciji prema kojemu bi **čovjek upravljao**, a okvirni uvjeti bili bi odgovoran, siguran i koristan razvoj umjetne inteligencije, pri čemu bi strojevi ostali strojevi, a ljudi bi u svakom trenutku zadržali kontrolu nad tim strojevima.

1.7 EGSO poziva na usvajanje **etičkog kodeksa** za razvoj, uvođenje i upotrebu umjetne inteligencije kako bi sustavi umjetne inteligencije tijekom cjelokupnog postupka rada bili usklađeni s načelima poštovanja ljudskog dostojanstva, integriteta, slobode, privatnosti te kulturoloških i rodni razlika temeljnih ljudskih prava.

1.8 EGSO se zalaže za razvoj **sustava normizacije** u svrhu provjere, potvrde i kontrole sustava umjetne inteligencije, koji bi se temeljio na nizu raznih normi u području sigurnosti, transparentnosti, razumljivosti, objašnjivosti i etičkih vrijednosti.

1.9 EGSO se zalaže za **europsku infrastrukturu za umjetnu inteligenciju** koja bi se sastojala od otvorenog okruženja za učenje u kojemu se poštuje privatnost, testnog okruženja u stvarnim uvjetima i vrlo kvalitetnih skupova podataka za razvoj i treniranje sustava umjetne inteligencije. EGSO ističe (konkurentsku) prednost koju EU može postići na svjetskom tržištu razvojem i promicanjem „europskih odgovornih sustava umjetne inteligencije” koji posjeduju certifikat i oznaku europske umjetne inteligencije.

1.10 EU, nacionalne vlasti i socijalni partneri moraju zajednički odrediti na koje će **sektore tržišta rada** u kojem opsegu i vremenskom okviru utjecati umjetna inteligencija te potražiti rješenja za posljedice za zapošljavanje, opis poslova, socijalni sustav i (ne)jednakost. Osim toga, potrebno je uložiti sredstva u one sektore na tržištu rada na koje umjetna inteligencija vrlo malo utječe ili uopće ne utječe.

1.11 EGSO preporučuje tim dionicima da ulože zajedničke napore u **komplementarne sustave umjetne inteligencije te u zajedničko stvaranje sustava** na radnom mjestu kao što su, primjerice, timovi ljudi i strojeva, pri čemu umjetna inteligencija nadopunjuje i poboljšava uspješnost ljudi. Dionici bi također trebali ulagati u **formalne i neformalne načine učenja, obrazovanje i obuku** namijenjenu svim pojedincima kako bi mogli raditi s umjetnom inteligencijom, no i kako bi razvili vještine koje umjetna inteligencija neće ili ne može usvojiti.

1.12 Već sada je potrebno provesti **konkretnu ocjenu zakona i drugih propisa EU-a** unutar šest ključnih područja koje je utvrdio Odjel za znanstvena predviđanja, a koje vjerojatno treba revidirati ili izmijeniti. EGSO može i želi imati ulogu u tom postupku ocjenjivanja. EGSO se protivi uvođenju nekog oblika pravne osobnosti za robote ili umjetnu inteligenciju. Time je uskraćeno preventivno i korektivno djelovanje pravne odgovornosti, pojavljuje se moralni rizik za razvoj i upotrebu umjetne inteligencije i mogućnosti zloupotrebe.

1.13 Potrebno je aktivno promicati i podupirati razvoj **aplikacija umjetne inteligencije koje služe društvu**, čijom se upotrebom promiče uključenost i poboljšava život ljudi, i to podjednako u javnom i privatnom sektoru. Europska komisija trebala bi u okviru svojeg programa financirati istraživanje o društvenim učincima umjetne inteligencije i inovacija povezanih s umjetnom inteligencijom koje financira EU.

1.14 EGSO podupire poziv nevladine organizacije Human Rights Watch da se **zabrane autonomna oružja**. EGSO pozdravlja predstojeću raspravu o toj temi u Ujedinjenim narodima, no smatra da bi predmetom te rasprave u UN-u trebala biti i primjena umjetne inteligencije u kibernetičkom ratu.

2. Umjetna inteligencija

2.1 Ne postoji jednoznačna i čvrsto prihvaćena definicija umjetne inteligencije. Umjetna inteligencija univerzalni je pojam za velik broj (pod)domena kao što su: kognitivno računalstvo (algoritmi zaključivanja i razumijevanja na višoj (ljudskoj) razini), strojno učenje (algoritmi koji sami sebe uče zadacima), proširena inteligencija (suradnja čovjeka i stroja), robotika zasnovana na umjetnoj inteligenciji (umjetna inteligencija ugrađena u robote). Međutim, središnji cilj istraživanja i razvoja umjetne inteligencije jest automatizacija inteligentnog ponašanja kao što je zaključivanje, prikupljanje informacija, planiranje, učenje, komunikacija, manipulacija, davanje znakova, pa čak i stvaralaštvo, maštanje i uočavanje.

2.2 Načelno možemo razlikovati dvije vrste umjetne inteligencije: ograničenu i svjesnu umjetnu inteligenciju. Ograničena umjetna inteligencija može obavljati specifične zadatke. Svjesna umjetna inteligencija može obavljati iste intelektualne zadatke koje izvršava čovjek.

2.3 U području ograničene umjetne inteligencije nedavno je ostvaren znatan napredak, posebno zbog toga što je došlo do povećanja procesorske snage računala, dostupnosti velike količine podataka i razvoja strojnog učenja. Strojno učenje uključuje algoritme koji mogu samostalno učiti određene zadatke, a da za to prethodno nisu programirani. Ova metoda počiva na obradi „podataka namijenjenih za treniranje” na temelju kojih algoritam uči prepoznavati obrasce i stvarati pravila. Duboko učenje, oblik strojnog učenja, koristi se strukturama (neuronskim mrežama) koje donekle oponašaju ljudski mozak i koje uče uviđavanjem i na temelju povratnih informacija. Rezultat je tog razvoja taj da su sustavi umjetne inteligencije (s pomoću algoritama) sada sposobni samostalno učiti, biti autonomni i prilagodljivi.

2.4 Najznačajniji naglasak u istraživanju i razvoju umjetne inteligencije već je neko vrijeme stavljen na elemente zaključivanja, stjecanja znanja, planiranja, komunikacije i percepcije (vizualne, slušne i osjetilne). To je dovelo do niza primjena umjetne inteligencije: virtualni pomoćnici, samovozeća vozila, automatsko prikupljanje vijesti, prepoznavanje govora, programi za prevođenje, programi za pretvaranje teksta u govor, automatizirano trgovanje na financijskim tržištima, pronalaženje pravnih sadržaja itd.

2.5 EGSO napominje da su broj mogućnosti primjene i količina ulaganja u umjetnu inteligenciju u posljednje vrijeme eksponencijalno porasli. Tržište umjetne inteligencije trenutačno iznosi otprilike 664 milijuna USD, a očekuje se da bi se 2025. taj udio mogao povećati na 38,8 milijardi.

3. Mogućnosti i rizici povezani s umjetnom inteligencijom

3.1 Gotovo nije moguće osporiti činjenicu da umjetna inteligencija može biti od velike koristi društvu: valja spomenuti mogućnosti njezine primjene u svrhu održive poljoprivrede, sigurnijeg prometa, sigurnijeg financijskog sustava, ekološke proizvodnje, bolje medicine, sigurnijeg rada, osobnog obrazovanja, bolje sudske prakse i sigurnijeg društva. Moguće je da će pridonijeti i iskorjenjivanju bolesti i siromaštva. Umjetna inteligencija također može dati važan doprinos rastu industrije i poboljšanju konkurentnosti EU-a.

3.2 Međutim, kao što je slučaj sa svim disruptivnim tehnologijama, umjetna inteligencija također donosi rizike i mnogostruke izazove za politiku u područjima kao što su sigurnost i mogućnost kontrole, društveno-gospodarski aspekti, etika i privatnost, pouzdanost itd.

3.3 Nalazimo se u odlučujućem trenutku kad je potrebno utvrditi (pred)uvjete za sadašnji i daljnji razvoj i uvođenje umjetne inteligencije. Te prednosti umjetne inteligencije moguće je dugoročno ostvariti samo ako se na odgovarajući način riješe izazovi povezani s umjetnom inteligencijom. Stoga bi trebalo donijeti političke odluke.

(a) Etika

3.4 Razvojem umjetne inteligencije otvaraju se brojna etička pitanja. Koji je utjecaj autonomne umjetne inteligencije (koja samu sebe uči) na naš osobni integritet, neovisnost, dostojanstvo, samostalnost, jednakost, sigurnost, slobodu odabira? Na koji ćemo način osigurati poštovanje i očuvanje temeljnih standarda, vrijednosti i ljudskih prava?

3.5 Osim toga, u ovom se trenutku razvoj umjetne inteligencije događa u okviru homogenog okruženja koje se uglavnom sastoji od mladih bijelaca zbog, čega se (svjesno ili nesvjesno) u umjetnu inteligenciju ugrađuju kulturološke i spolne razlike jer, među ostalim, sustavi umjetne inteligencije uče na temelju podataka namijenjenih za treniranje. Ti bi podaci trebali biti točni te također kvalitetni, raznoliki, dovoljno temeljiti i nepristrani. Postoji opća sklonost vjerovanju da su podaci, po definiciji, objektivni, ali to je zabluda. Podacima je lako manipulirati, oni mogu biti pristrani, mogu odražavati kulturološke, spolne i druge predrasude i preferencije te sadržavati pogreške.

3.6 U sustave umjetne inteligencije koji se trenutačno razvijaju nisu ugrađene etičke vrijednosti. Ljudi se moraju pobrinuti za ugrađivanje tih vrijednosti u sustave umjetne inteligencije i okruženje u koje se ona uvodi. Razvoj, uvođenje i upotreba sustava umjetne inteligencije (podjednako javnih i komercijalnih) trebala bi se odvijati u okvirima naših temeljnih normi, vrijednosti, sloboda i ljudskih prava. EGSO stoga poziva na razvoj i utvrđivanje jedinstvenog globalnog etičkog kodeksa za razvoj, uvođenje i upotrebu umjetne inteligencije.

(b) **Sigurnost**

3.7 Upotrebom umjetne inteligencije u fizičkom svijetu nedvojbeno se javljaju pitanja o sigurnosti. Moguće je razlikovati unutarnju i vanjsku sigurnost.

- *Unutarnja sigurnost*: je li sustav umjetne inteligencije dovoljno izdržljiv za (daljnji) ispravan rad? Je li algoritam dobro programiran? Ruši li se sustav, je li otporan na *hakiranje*? Je li učinkovit? Je li pouzdan?
- *Vanjska sigurnost*: je li sustav umjetne inteligencije siguran za upotrebu u društvu? Radi li i u nepoznatim, kriznim ili nepredvidivim situacijama, a ne samo u uobičajenima? Kakav je utjecaj sposobnosti za samoučenje na sigurnost, osobito ako nastavi učiti i nakon puštanja u rad?

3.8 EGSO smatra da se sustavi umjetne inteligencije mogu staviti u upotrebu samo ako zadovoljavaju posebne zahtjeve unutarnje i vanjske sigurnosti. Tvorci politika, stručnjaci za umjetnu inteligenciju i sigurnost, poduzeća i organizacije civilnog društva trebaju zajednički utvrditi te zahtjeve.

(c) **Transparentnost, razumljivost, mogućnost kontrole, objašnjivost**

3.9 Prihvaćanje i održivi razvoj te primjena umjetne inteligencije povezani su s mogućnošću razumijevanja, kontrole i objašnjenja rada, djelovanja i odluka sustava umjetne inteligencije, osobito naknadno.

3.10 Sve je veći utjecaj djelovanja i odluka sustava umjetne inteligencije (s pomoću pametnih algoritama) na život ljudi. Primjeri su upotreba umjetne inteligencije u policijskom poslu na temelju kriminalističko-obavještajnih podataka, pri procjeni zahtjeva za hipoteku ili tijekom postupka odobravanja osiguranja. Pritom su ključni čimbenici razumljivost, mogućnost kontrole i objašnjivost postupka odlučivanja sustava umjetne inteligencije.

3.11 Trenutačno postoje brojni sustavi umjetne inteligencije koji su teško razumljivi korisnicima. Međutim, to sve više vrijedi i za stvaratelje sustava. Konkretno, neuronske mreže često su „crne kutije” u kojima se događaju postupci (odlučivanja) koje više nije moguće shvatiti i u pogledu kojih ne postoje mehanizmi objašnjenja.

3.12 EGSO se zalaže za transparentne, razumljive i provjerljive sustave umjetne inteligencije čiji je rad moguće objasniti i naknadno. Nadalje, nužno je utvrditi koje je postupke odlučivanja moguće povjeriti sustavima umjetne inteligencije, a koje ne, te kad je poželjna ili potrebna ljudska intervencija.

(d) **Privatnost**

3.13 Pitanje privatnosti izaziva zabrinutost. U brojne (potrošačke) proizvode već je ugrađena umjetna inteligencija: kućanske aparate, dječje igračke, vozila, uređaje za praćenje zdravstvenog stanja, pametne telefone. Svi ti proizvodi prenose podatke (često osobne) u platforme u oblaku proizvođača. S obzirom na to da osobito dolazi do naglog porasta trgovine podacima, što znači da prikupljeni podaci ne ostaju kod proizvođača, nego ih se preprodaje trećim osobama, javlja se zabrinutost je li u dovoljnoj mjeri zajamčena privatnost.

3.14 Umjetna inteligencija ujedno može analizom vrlo velike količine (često) osobnih podataka utjecati na odabire ljudi u brojnim područjima (od poslovnih odluka do izbora i referenduma). Djeca su posebno ranjiva skupina. EGSO zabrinjavaju one aplikacije umjetne inteligencije koje se izričito usredotočuju na utjecanje na ponašanje i želje djece.

3.15 Nužno je spriječiti da se primjenom umjetne inteligencije u obradi osobnih podataka ograničava stvarna ili percipirana sloboda ljudi. Općom uredbom EU-a o zaštiti podataka u znatnoj se mjeri predviđa zaštita privatnosti osobnih podataka u elektroničkoj komunikaciji. Imajući u vidu kontekst razvoja u području umjetne inteligencije, valja pomno pratiti je li u praksi dovoljno zajamčeno pravo ljudi na informirani pristanak i slobodu odabira pri dostavi podataka, ali i na pristup, prilagodbu i provjeru takvih dostavljenih podataka.

(e) Norme, standardi i infrastruktura

3.16 Trebalo bi razviti novi sustav normizacije za provjeru i potvrdu sustava umjetne inteligencije koji bi se temeljio na nizu raznih normi kako bi se moglo ocijeniti i kontrolirati sigurnost, transparentnost, razumljivost, objašnjivost i etičku odgovornost sustava umjetne inteligencije.

3.17 EGSO se zalaže da EU razvije vlastitu infrastrukturu za umjetnu inteligenciju koja bi se sastojala od otvorenog okruženja za učenje u kojemu se poštuje privatnost i vrlo kvalitetnih skupova podataka za razvoj i treniranje sustava umjetne inteligencije. EU osobito u tom dijelu može postići (konkurentsku) prednost na globalnom tržištu promicanjem europskih odgovornih sustava umjetne inteligencije. EGSO preporučuje da se dodatno istraže mogućnosti europskog certificiranja i označivanja umjetne inteligencije.

(f) Učinak na rad, zapošljavanje, radne uvjete i socijalne sustave

3.18 Mišljenja su oprečna u pogledu brzine i opsega u kojem će se to dogoditi, no očito je da će umjetna inteligencija utjecati na razinu zaposlenosti te na narav i vrstu brojnih radnih mjesta, a na taj način i na socijalne sustave.

3.19 Brynjolfsson i McAfee sa sveučilišta MIT nazivaju sadašnji tehnološki razvoj (uključujući umjetnu inteligenciju) drugim strojnim dobom. Međutim, postoje dvije bitne razlike: i. „stari” strojevi zamijenili su uglavnom mišiće, dok novi strojevi zamjenjuju mozak i kognitivne vještine, čime su pogođeni ne samo nisko kvalificirani radnici nego i osobe sa srednjom i visokom stručnom spremom i ii. umjetna inteligencija tehnologija je opće namjene koja ima učinak na sve sektore istodobno.

3.20 Umjetna inteligencija može imati velike prednosti kad se upotrebljava za opasne, teške, iscrpljujuće, prljave, neugodne, ponavljajuće ili dosadne poslove. Sustavi umjetne inteligencije mogu sve više obavljati i rutinske poslove te obradu i analizu podataka ili poslove u kojima planiranje ili predviđanja imaju važnu ulogu odnosno poslove koje često obavlja visokoobrazovani kadar.

3.21 Međutim, većina poslova sastoji se od nekoliko aktivnosti. Čini se da je mala mogućnost da sve aktivnosti koje neka osoba izvršava preuzme umjetna inteligencija ili roboti. Bez obzira na to, gotovo svatko će se suočiti s automatizacijom dijela svojih zadataka. Vrijeme koje se na taj način oslobodi može se iskoristiti za druge zadatke, pod uvjetom da to podupru vlasti i socijalni partneri. Pritom je potrebno pripaziti na učinak koji bi takav razvoj događaja mogao imati na stručnjake i rukovodstvo te bi trebalo poticati njihovu uključenost tako da oni upravljaju tim razvojem, a ne da postanu njegove žrtve.

3.22 Osim toga, pojavit će se i nova radna mjesta. Međutim, nitko ne može predvidjeti koja su to radna mjesta, koliko će ih biti i koliko brzo će se to dogoditi. Poduzeća poput Googlea i Facebooka uspjela su razviti veliku vrijednost uz relativno mali broj zaposlenika. Osim toga, nova radna mjesta nisu uvijek i kvalitetna radna mjesta. Postoji zabrinutost da će daljnjim razvojem umjetne inteligencije uskoro ostati samo loše plaćeni manje zahtjevni poslovi namijenjeni sve većem broju fleksibilnih radnika.

3.23 Umjetna inteligencija utjecat će ne samo na količinu dostupnih poslova nego i na vrstu postojećeg posla. Sustavi umjetne inteligencije nude sve više mogućnosti za praćenje i nadziranje radnika, čime se dovode u pitanje samostalnost i privatnost. Posao se već sada često određuje i dijeli primjenom algoritama bez ljudskog posredovanja, što utječe na vrstu posla i radne uvjete. Zbog upotrebe sustava umjetne inteligencije postoji i rizik od osiromašenja radnih aktivnosti i zaboravljanja ključnih vještina.

3.24 Međutim, činjenica je da tehnologija ne preuzima kontrolu. Vlasti i socijalni partneri imaju mogućnost odrediti način na koji će se umjetna inteligencija dalje razvijati i primjenjivati u radu i tu mogućnost moraju objeručke prihvatiti. Pritom je važno ne usmjeriti se samo na ono za što je umjetna inteligencija sposobna nego i na ono za što su ljudi sposobni (kreativnost, empatija, suradnja), na ono što želimo da ljudi i dalje rade te na pronalaženje mogućnosti za ostvarenje bolje suradnje između ljudi i strojeva (komplementarnost).

3.25 Umjetna inteligencija svoju najzanimljiviju primjenu nalazi u području proširene inteligencije (komplementarnost), pri čemu ljudi i strojevi međusobno surađuju i jedno drugo osnažuju jer je riječ o djelovanju čovjeka zajednički sa strojem, za razliku od djelovanja čovjeka umjesto stroja. Od velike je važnosti zajedničko stvaranje sustava: radnike treba uključiti u razvoj takvih komplementarnih sustava umjetne inteligencije kako bi se osigurala funkcionalnost sustava umjetne inteligencije, kao i to da radnik ima dovoljnu razinu samostalnosti i kontrole (čovjek upravlja) te da i dalje osjeća zadovoljstvo i užitak na radnom mjestu.

(g) *Obrazovanje i vještine*

3.26 Potrebno je održavati postojeće digitalne vještine i stjecati nove kako bi se ljudi mogli prilagoditi na brz razvoj u području umjetne inteligencije. Europska komisija iznimno je posvećena razvoju digitalnih vještina u okviru Koalicije za digitalne vještine i radna mjesta. Međutim, nisu svi sposobni ili zainteresirani za kodiranje i programiranje. Zbog toga je politiku i financijska sredstva također potrebno usmjeriti na obrazovanje i razvoj vještina u područjima koja neće biti ugrožena sustavima umjetne inteligencije (valja uzeti u obzir zadatke za čije je obavljanje ponajprije bitna interakcija među ljudima, pri čemu ljudi i strojevi surađuju, ili zadatke za koje želimo da ih ljudi i dalje obavljaju).

3.27 U postizanju komplementarnosti ljudi i umjetne inteligencije (proširena inteligencija) svi će se obvezno morati obrazovati od rane dobi u području postupanja i rada sa sustavima umjetne inteligencije kako bi se osiguralo da ljudi u svojem radu zadrže samostalnost i kontrolu (čovjek upravlja). Pri tome je osobito važno obrazovanje u području etike i privatnosti jer umjetna inteligencija ima velik učinak u tim područjima.

(h) *Dostupnost, društvena (ne)jednakost, uključivost, dijeljenje*

3.28 Velik dio razvoja umjetne inteligencije i svih s njome povezanih elemenata (razvojne platforme, podaci, znanje, stručnost) u rukama je pet tehnoloških divova (Amazon, Apple, Facebook, Google, Microsoft). Unatoč tome što ova poduzeća zagovaraju otvoren razvoj umjetne inteligencije, a neka nude otvoren pristup svojim razvojnim platformama za umjetnu inteligenciju, potpuna dostupnost sustava umjetne inteligencije time nije zajamčena. EU, međunarodni tvorcii politika i organizacije civilnog društva moraju u tom smislu preuzeti važnu ulogu tako što će osigurati dostupnost sustava umjetne inteligencije za sve, ali i to da se njihov razvoj odvija u otvorenom okruženju.

3.29 Zbog tehnoloških promjena koje stvaraju kapital, pri čemu inovacije ponajprije donose koristi vlasnicima tih inovacija, oslabljuje se položaj rada u odnosu na kapital. Posljedica tehnoloških promjena može biti i nejednakost među ljudima (u prihodima) (podjednako na lokalnoj, regionalnoj i globalnoj razini). Primjenom umjetne inteligencije ti se trendovi mogu dodatno učvrstiti.

3.30 Važno je nepopustljivo pratiti te trendove i rješavati ih na odgovarajući način. Već postoje prijedlozi o porezu na umjetnu inteligenciju, dividendu za umjetnu inteligenciju ili zajedničko vlasništvo radnika i poslodavaca nad sustavima umjetne inteligencije. Sve se više govori o potrebi uvođenja bezuvjetnog temeljnog dohotka.

3.31 EGSO je u svojem prethodnom mišljenju ⁽¹⁾ spomenuo mogućnost digitalne dividende i njezine ravnomjerne podjele u cilju postizanja pozitivnih učinaka rasta. EGSO smatra da je od ključne važnosti istražiti sva ta rješenja, pri čemu je nužno pronaći odgovarajuću ravnotežu između razvoja umjetne inteligencije koja koristi ljudima i mogućih ometajućih učinaka koji bi se pojavili zbog tih rješenja. Također je potrebno izbjeći moralni rizik u pogledu prebacivanja odgovornosti za sustave umjetne inteligencije na subjekt koji se u stvarnosti ne može smatrati odgovornim.

⁽¹⁾ SL C 13, 15.1.2016., str. 161.

(i) Zakoni i drugi propisi

3.32 Posljedice umjetne inteligencije za postojeće zakone i druge propise su znatne. Odjel za znanstvena predviđanja Europskog parlamenta u lipnju 2016. iznio je pregled europskih zakona i drugih propisa na koje će utjecati razvoj u području robotike, kibernetičkih sustava i umjetne inteligencije. Odjel za znanstvena predviđanja utvrdio je šest ključnih područja – promet, sustavi dvojne namjene, građanske slobode, sigurnost, zdravlje, energetika – unutar kojih postoji najmanje 39 uredbi, direktiva, komunikacija EU-a te Povelja Europske unije o temeljnim pravima koje je vjerojatno potrebno revidirati ili izmijeniti. Tu evaluaciju treba provesti brzo i energično, a EGSO može i želi u tom postupku imati ulogu.

3.33 Vodi se velika rasprava o pitanju koga se može smatrati odgovornim u slučaju kada sustav umjetne inteligencije nanese štetu. Sigurno bi to bilo u slučaju kada sustav umjetne inteligencije samostalno uči te kada nakon puštanja u rad nastavi učiti. Europski parlament objavio je preporuke za izradu zakonodavstva u građanskim stvarima u području robotike, a jedan od prijedloga je istražiti mogućnost uvođenja takozvane „e-osobnosti” za robote kako bi ih se u skladu s tim građanskim pravom moglo smatrati odgovornima za štetu koju prouzroče. EGSO je protiv bilo kojeg oblika pravne osobnosti za robote ili sustave umjetne inteligencije jer to predstavlja neprihvatljiv moralni rizik. Pravna odgovornost ima preventivno i korektivno djelovanje na ponašanje, a takav učinak može nestati onog trenutka kada za stvaratelja više nema rizika od odgovornosti jer je on prenesen na robota (ili sustav umjetne inteligencije). Osim toga, postoji rizik od nezakonite primjene i zloupotrebe takvog pravnog oblika. Usporedba s ograničenom odgovornošću društava nije uvjerljiva jer je u takvim društvima fizička osoba uvijek glavna odgovorna osoba. U tom je kontekstu potrebno istražiti u kojoj se mjeri to pitanje na zadovoljavajući način rješava u trenutačnim nacionalnim i europskim zakonima i drugim propisima te u sudskoj praksi u području odgovornosti za proizvode, rizike i vlastitu pogrešku, a ako to pitanje nije riješeno, koja su tada pravna rješenja nužna.

3.34 Kako bi se usvojio ispravan pristup u okviru zakona i drugih propisa u području umjetne inteligencije ključno će biti prvenstveno dobro razumjeti što umjetna inteligencija može ili ne može te što će moći u kratkoročnom, srednjoročnom i dugoročnom razdoblju.

3.35 Umjetna inteligencija ne djeluje samo unutar granica. Stoga je važno preispitati potrebu za donošenjem propisa na globalnoj razini jer regionalni propisi neće biti dovoljni i imat će čak i nepoželjne učinke. S obzirom na dokazani sustav normi za proizvode i sigurnosnih normi EU-a, sklonost uvođenju protekcionističkih mjera u pogledu drugih kontinenata, visoku razinu znanja u Europi, sustav europskih temeljnih prava i socijalnih vrijednosti te socijalni dijalog, EGSO preporučuje EU-u da preuzme vodeću ulogu u utvrđivanju svjetskih, jednoznačnih okvira politike u području umjetne inteligencije te da taj postupak pokrene na globalnoj razini.

(j) Upravljanje i demokracija

3.36 Aplikacije umjetne inteligencije mogu doprinijeti većoj uključenosti ljudi u javnu politiku i u transparentno donošenje upravnih odluka. EGSO poziva EU i nacionalne vlasti da u tu svrhu stavi u primjenu umjetnu inteligenciju.

3.37 EGSO je zabrinut zbog ciljane upotrebe sustava umjetne inteligencije (u obliku pametnih algoritama) u svrhu prikupljanja vijesti na, primjerice, društvenim medijima, a čini se da je to dovelo do ograničenih informacija i daljnjeg raskola u društvu (valja u obzir uzeti „filar-mjehuriće” (*filter bubbles*) i „lažne vijesti” na Twitteru i Facebooku tijekom američkih izbora).

3.38 EGSO je isto tako zabrinut zbog naznaka da bi se sustave umjetne inteligencije moglo upotrebljavati za utjecanje na (glasačko) ponašanje ljudi. Primjenom pametnih algoritama predviđale bi se želje i ponašanje ljudi i ciljano utjecalo na njih. To predstavlja prijetnju pravednoj i otvorenoj demokraciji. U sadašnjem dobu polarizacije i ukidanja međunarodnih institucija preciznost i snaga takve tehnologije za širenje propagande mogu biti uzrok daljnjih poremećaja u društvu. To je jedan od razloga zbog kojih je potrebno donijeti standarde u pogledu transparentnosti i mogućnosti kontrole (pametnih) algoritama.

(k) Ratovanje

3.39 Zaključak Konvencije Ujedinjenih naroda o konvencionalnom oružju jest da se 2017. održi rasprava na kojoj će stručnjaci izraziti svoja stajališta o posljedicama upotrebe autonomnog oružja. EGSO to pozdravlja i podupire poziv nevladine organizacije Human Rights Watch da se zabrani autonomno oružje. EGSO smatra da je takvu zabranu potrebno temeljito ispitati i razmotriti. Međutim, to nije dostatno za odgovarajuće djelovanje protiv mogućnosti uporabe umjetne inteligencije u ratovima i sukobima. Primjena umjetne inteligencije u kibernetičkom ratu trebala bi biti predmetom te rasprave u UN-u.

3.40 Osim toga, potrebno je spriječiti da umjetna inteligencija padne u ruke ljudi ili režima kojima je cilj koristiti se njome za poduzimanje terorističkih aktivnosti.

(l) Superinteligencija

3.41 Naposljetku se postavlja pitanje o mogućnostima i rizicima razvoja superinteligencije. Mišljenje Stephena Hawkinga je da će razvoj opće umjetne inteligencije značiti kraj čovječanstva. Hawking tvrdi da će se od tog trenutka umjetna inteligencija samostalno dalje razvijati brzinom koju ljudi neće moći pratiti. Zbog toga postoje stručnjaci koji se zalažu za tzv. prekidač za gašenje ili gumb za ponovno pokretanje kojim bi se mogao deaktivirati ili ponovo postaviti podivljali ili superinteligentni sustav umjetne inteligencije.

3.42 EGSO poziva na zauzimanje takvog pristupa prema kojemu bi ljudi upravljali, a preduvjeti bi bili odgovoran i siguran razvoj i uvođenje umjetne inteligencije, pri čemu bi strojevi ostali strojevi, a ljudi bi u svakom trenutku zadržali kontrolu nad tim strojevima. Rasprava o superinteligenciji važna je, no trenutačno zasjenjuje raspravu o učinku sadašnje primjene umjetne inteligencije.

4. Umjetna inteligencija u korist čovječanstva

4.1 Veliki gospodarski subjekti pokrenuli su u međuvremenu razne inicijative za otvoreni siguran i društveno odgovoran razvoj umjetne inteligencije (kao što je OpenAI). Međutim, tvorci politika ne mogu to prepustiti poduzećima i moraju u tome imati ulogu. Potrebno je donijeti ciljne mjere i osigurati potporu za istraživanje društvenih izazova povezanih s umjetnom inteligencijom i razvoj sigurnih i izdržljivih sustava umjetne inteligencije.

4.2 Programi EU-a, među kojima je Obzor 2020., osobito su prikladni za rješavanje tih izazova. EGSO je naveo da će se njihovo financiranje u okviru dijela programa Obzor 2020. pod nazivom „Društveni izazovi” zadržati u okviru druga dva dijela pod nazivom „Izvrсна znanost” i „Industrijsko vodstvo”, a sredstva smanjiti. EGSO zahtijeva da se istraživanju niza društvenih izazova i društvene primjene umjetne inteligencije dodijeli najvažnije mjesto u dijelu programa „Društveni izazovi”.

4.3 Isto tako treba riješiti moguće međusektorske učinke. Istodobno s financiranjem razvoja radikalnih inovacija u području umjetne inteligencije potrebno je financirati istraživanje o društvenim učincima tih inovacija i riješiti pitanja u vezi tih učinaka.

4.4 Za istraživanje i razvoj umjetne inteligencije koja bi služila čovječanstvu potrebno je osigurati ponajprije velik broj vrlo kvalitetnih javno dostupnih podataka za treniranje i testnih podataka te testno okruženje u stvarnim uvjetima. Zasad se infrastruktura za umjetnu inteligenciju i brojni kvalitetni podaci nalaze samo kod ograničenog broja privatnih subjekata ili su njima namijenjeni, a postoje prepreke za testiranje umjetne inteligencije u javnoj sferi zbog čega se sprječava primjena umjetne inteligencije u drugim područjima. Razvoj javno dostupnih vrlo kvalitetnih podataka i europske infrastrukture za umjetnu inteligenciju ključni su za dobivanje sigurne, izdržljive i korisne umjetne inteligencije.

5. Nadziranje i rješavanje pitanja

5.1 Još uvijek nije moguće nadzirati niz društvenih učinaka umjetne inteligencije. Međutim, nije sporno da će učinak biti velik. Postignuća u području umjetne inteligencije nižu se u ovom trenutku jedno za drugim ubrzanim tempom zbog čega je potrebno kritički ih nadzirati iz šire perspektive kako bi se moglo na odgovarajući način i pravodobno riješiti pitanja u pogledu važnih i radikalnih postignuća, podjednako tehničkih i društvenih, u području umjetne inteligencije i s njome povezanim područjima (presudni pomaci).

5.2 Tehnički presudni pomaci predstavljaju vidljive, odnosno značajne skokove u razvoju vještina umjetne inteligencije, koji mogu biti naznaka ostvarenja cilja svjesne umjetne inteligencije. Društveni presudni pomaci primjetan su gubitak radnih mjesta bez zamjenskih radnih mjesta na vidiku, nesigurne situacije, nedostaci u sustavu, neočekivana međunarodna zbivanja itd.

5.3 Tvorci politika, industrija, socijalni partneri, potrošači, nevladine organizacije, obrazovne i zdravstvene institucije, stručnjaci i znanstvenici iz raznih struka (kao što su (primijenjena) umjetna inteligencija, etika, sigurnost, ekonomija, znanost o radu, pravo, bihevioralna znanost, psihologija, filozofija) trebali bi zajednički pomno pratiti razvoj u području umjetne inteligencije te utvrditi te presudne pomake i ažurirati ih kako bi pravodobno poduzeli ispravne mjere u obliku politike, zakona i drugih propisa, samoregulacije i socijalnog dijaloga.

5.4 Kao predstavnik europskog civilnog društva EGSO će u sljedećem razdoblju organizirati na središnjoj razini te potaknuti javnu raspravu u pogledu umjetne inteligencije.

U Bruxellesu 31. svibnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Moguća izmjena zajedničke poljoprivredne politike”**(razmatračko mišljenje)**

(2017/C 288/02)

Izjestitelj: **John BRYAN**

Zahtjev za savjetovanje:	Komisija, 10.2.2017.
Pravni temelj:	članak 302. Ugovora o funkcioniranju Europske unije Razmatračko mišljenje
Odluka Predsjedništva:	21.2.2017.
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	17.5.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	1.6.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	526
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	229/4/5

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO smatra da je zajednička poljoprivredna politika (ZPP) bitna politika EU-a kojom se europskim građanima i poljoprivrednom sektoru mora osigurati doista zajednička politika te da je ta politika ispunila svoje ključne ciljeve utvrđene Ugovorom iz Rima. Iako se u zahtjevu za razmatračko mišljenje govori o izmjeni ZPP-a, EGSO naglasak stavlja na unapređenje ZPP-a u interesu dionika, uz usvajanje opreznog i organskog pristupa. Unapređenju ZPP-a mora se pristupiti na pozitivan način, a proračun ZPP-a mora biti prikladan za zadovoljavanje postojećih i novih zahtjeva u pogledu poljoprivrednog gospodarstva i socijalnih i okolišnih pitanja.

1.2. Izmijenjeni ZPP trebao bi ispuniti potrebe koje proizlaze iz novih izazova s kojima se Europa suočava, uključujući obveze EU-a u okviru ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih naroda i obveze u pogledu klimatskih promjena u okviru 21. konferencije stranaka (COP21), bilateralne trgovinske dogovore i volatilnost tržišta.

1.3. ZPP-om treba snažno podupirati europski model poljoprivrede koji obilježavaju tradicionalna obiteljska gospodarstva, poljoprivredne zadruge i trgovačka društva te riješiti velike razlike u prihodima kako između ruralnih i gradskih područja, tako i unutar poljoprivrednog sektora, uz uključivanje organizacija poljoprivrednog sektora.

1.4. S obzirom na to da se uz njegovu pomoć 500 milijuna građana EU-a na održiv način opskrbljuje visokokvalitetnom i sigurnom hranom te se ostvaruje izvoz u vrijednosti od 131 milijarde EUR, što predstavlja 7,5 % ukupnog izvoza EU-a, proračunom ZPP-a, koji iznosi 38 % od ukupnog proračuna EU-a, mora se uspostaviti ravnoteža i osigurati vrijednost za novac. Buduća financijska sredstva moraju biti dovoljna za rješavanje dodatnih financijskih zahtjeva koji proizlaze iz Brexita, pritiska na prihod poljoprivrednih gospodarstava i pojačane potražnje za javnim dobrima.

1.5. EGSO podržava zadržavanje modela dvaju stupova ZPP-a: u prvom stupu, izravnim plaćanjima mora se podupirati prihod poljoprivrednika, mjere za upravljanje tržištem i povećano osiguravanje javnih dobara; u drugom stupu, plaćanja za ruralni razvoj trebaju biti usmjerena na gospodarske, ekološke i socijalne programe koji se temelje na ciljevima iznesenima u Deklaraciji Cork 2.0 za potporu osjetljivim regijama i sektorima te trebaju osiguravati ciljani pristup u osiguravanju javnih dobara.

1.6. Podcjenjuje se vrijedan doprinos poljoprivrede okolišu. Ponor ugljika u travnjacima, šumskim zemljištima, tresetištima i živicama potrebno je uvažiti, zaštititi i povećati u okviru plaćanja i iz prvog i iz drugog stupa ZPP-a.

1.7. Potrebno je uvesti snažne ciljane programe s naglaskom na mladim poljoprivrednicima, naročito ženama, i pitanjima umirovljenja kako bi se riješilo važno pitanje generacijske obnove. Osim toga, potrebno je donijeti programe usmjerene na opće jačanje uloge žena u poljoprivredi.

1.8. Pojednostavljenje bi trebalo biti ključni dio izmijenjenog ZPP-a, uz uporabu moderne tehnologije kako bi se pojednostavilo i smanjilo sve veće administrativno opterećenje poljoprivrednika. U postupke revizije/inspekcije potrebno je unijeti izmjene koje obuhvaćaju model zatvaranja, sustav žutog kartona, smanjenje zahtjeva višestruke sukladnosti i povećanje dopuštenih odstupanja te koje su usmjerene na pojednostavljenje i poboljšanja u izvršenju plaćanja.

1.9. U izmijenjenom ZPP-u trebao bi zadržati načelo povlaštenosti Zajednice i teritorijalno uravnotežene neovisnosti u opskrbi hranom, prema kojemu je hrana u EU-u namijenjena građanima EU-a. Potencijal poljoprivrede mora se istaknuti u svim bilateralnim ili multilateralim trgovinskim dogovorima, te se taj sektor ne smije žrtvovati kako bi se ostvarile prednosti u drugim područjima. Sav uvoz hrane u EU mora, uz poštovanje načela sukladnosti, u cijelosti zadovoljiti norme EU-a u području sanitarnih, fitosanitarnih i radnih uvjeta te uvjeta koji se tiču okoliša.

1.10. Potrebno je ojačati položaj poljoprivrednika u lancu opskrbe hranom. Pozitivne preporuke Radne skupine EU-a za tržišta poljoprivrednih proizvoda trebaju se prihvatiti i provesti. Od presudne je važnosti dodatno, pa čak i snažnije, poticati suradnju između poljoprivrednika i postojećih zadruga i organizacija proizvođača, posebice malih, usmjerenu na sektore i regije. Potrebno je staviti poseban naglasak na sektore i regije u kojima je suradnja slaba.

1.11. Za novi, izmijenjeni ZPP bitni su snažni prvi i drugi stup, uz fleksibilne programe ruralnog razvoja usmjerene na osjetljive regije i sektore i dostupne u svim državama članicama, uključujući površine s prirodnim ograničenjima.

1.12. Iznos izravnih potpora koje se isplaćuju poljoprivrednicima u različitim državama članicama EU-a mora se dodatno ujednačiti kako bi se stvorili jednaki uvjeti tržišnog natjecanja za poljoprivrednike u svim državama članicama te kako bi se osigurao uravnotežen razvoj ruralnih područja u cijelom EU-u.

2. Uvod

2.1. Poljoprivreda je sastavni dio EU-a u većoj mjeri nego bilo koji drugi gospodarski sektor. Jedini je veliki sektor za koji postoji zajednička politika koja se financira iz proračuna EU-a. Poljoprivredni i poljoprivredno-prehrambeni sektor izuzetno je važan izvor zapošljavanja u gospodarstvu, s 11 milijuna poljoprivrednika, 22 milijuna poljoprivrednih radnika i dodatnih 22 milijuna zaposlenih u području obrade i maloprodaje hrane te usluga⁽¹⁾. Mnoga se radna mjesta nalaze u siromašnijim ruralnim regijama. Poljoprivreda pridonosi gospodarskoj aktivnosti u svim državama članicama i regijama. Proteklih 10 godina vrijednost izvoza poljoprivredno prehrambenih proizvoda iz EU-a porasla je u prosjeku za 8 % godišnje, a 2016. godine iznosila je 131 milijardu eura⁽²⁾.

2.2. ZPP je bitna politika EU-a koja za 500 milijuna građana EU-a osigurava održivu opskrbu sigurnom i kvalitetnom hranom po pristupačnim cijenama. ZPP-om se također mora a) osigurati prihvatljive prihode za poljoprivrednike EU-a i b) osigurati socijalni, ekološki i gospodarski razvoj ruralnih područja. Poljoprivrednici i šumari upravljaju s više od 82 % zemljišta⁽³⁾ u EU-u, pa tako predstavljaju bitan element održivog poljoprivrednog gospodarstva koje mora biti multifunkcionalne prirode.

⁽¹⁾ Europska komisija, Potrošnja EU-a na poljoprivredu: usmjerenost na rezultate, rujan 2015.

⁽²⁾ Europska komisija, Statistički informativni članak o poljoprivredno-prehrambenoj trgovini – izvan EU28.

⁽³⁾ Eurostat. Zemljišni pokrov, korištenje zemljišta i krajolik 2016.

2.3. Zahvaljujući proračunu od 59 milijardi eura, ZPP pruža ključnu potporu poljoprivrednicima i njihovim poduzećima putem izravnih plaćanja, mjera za potporu tržišta i programa ruralnog razvoja. Potrebno je napomenuti da se potpora iz ZPP-a odnosi se na osiguravanje javnih dobara i zadovoljavanje viših europskih standarda. Ta izravna plaćanja iz prvog stupa doista su povezana s višestrukom sukladnošću i propisanim zahtjevima o upravljanju, mjerama na području sigurnosti hrane, normama koje se odnose na dobrobit i zdravlje životinja i bilja te nadziranjem okoliša, te su nužna kako bi se poljoprivrednicima pomoglo da stabiliziraju prihode i suoče se s volatilnošću tržišta. Trenutačno je 30 % izravnih plaćanja povezano s ekološkim zahtjevima usmjerenima na kvalitetu tla, bioraznolikost i sekvencijaciju ugljika; unatoč tome, i dalje ima ekoloških i socijalnih problema koje treba riješiti. Iako su u zadnjoj reformi ZPP-a tržišni instrumenti znatno narušeni, oni su i dalje važni, osobito u vrijeme tržišne krize. Potrebne su nove mjere kako bi se riješilo pitanje volatilnosti. Zajednički financiran program za ruralni razvoj ključan je fond drugog stupa namijenjen gospodarskim, ekološkim i socijalnim programima koji se provode na razini pojedinačnih poljoprivrednih gospodarstava i u ruralnim područjima.

2.4. Unatoč nedostacima, ZPP je u proteklih šest desetljeća donio znatnu korist građanima EU-a, proizvođačima, potrošačima, poreznim obveznicama i širem društvu EU-a. Međutim, u nekim se područjima suočavamo s problemima u pogledu bioraznolikosti, okoliša i krajolika, a te je probleme potrebno riješiti. Pokazao se prilagodljivim i fleksibilnim kad su u pitanju zahtjevi određenog razdoblja. Jedinstvena struktura prvog i drugog stupa ZPP-a omogućila je izmjenu politike i usmjeravanje na različite ciljeve uz istodobno zadržavanje općeg cilja jačanja europskog modela poljoprivrede i obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava.

2.5. Plaćanje naknade u okviru ZPP-a tijekom godina znatno se promijenilo: od potpora usmjerenih uglavnom na tržište i cijene do nevezanih potpora s izrazitim naglaskom na okolišu. Drugi stup uveden je radi potpore osjetljivim regijama i sektorima. Njime se osigurava da je pametan i održiv ruralni razvoj u središtu poljoprivredne politike EU-a. Poljoprivredi je potrebna integrirana politika ruralnog razvoja.

2.6. U okviru pozitivno izmijenjenog, moderniziranog i pojednostavljenog ZPP-a, poljoprivreda ima bitnu ulogu u ostvarivanju europskih ciljeva koji se odnose na održivost, okoliš i prirodu, konkurentnost, ulaganja, rast i stvaranje radnih mjesta.

2.7. U okviru izmijenjenog ZPP-a moraju se zadržati pozitivni aspekti postojeće politike i donijeti nove mjere za rješavanje novih izazova koji uključuju zahtjeve društva za osiguravanje javnih dobara, obveze EU-a u sklopu ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih naroda, obveze u pogledu klimatskih promjena u okviru konferencije COP21, bilateralne trgovinske dogovore i volatilnost tržišta. Izmijenjenim ZPP-om treba se također uspostaviti ispravna ravnoteža među potrebama potrošača, poreznih obveznika i proizvođača.

2.8. U okviru izmijenjenog ZPP-a EU treba nastaviti snažno podupirati europski model poljoprivrede i održiva obiteljska poljoprivredna gospodarstva, za razliku od industrijskog modela poljoprivredne proizvodnje koji se razvija u drugim područjima, primjerice Mercosuru, SAD-u i Oceaniji. Posebnu pozornost treba posvetiti malim i srednjim poljoprivrednim gospodarstvima. Kad je riječ o sigurnosti hrane, europski poljoprivrednici djeluju prema načelu predostrožnosti, zbog čega su u svjetskoj trgovini osnovnim poljoprivrednim proizvodima i hranom, po pitanju konkurentnosti, u nepovoljnijem položaju u odnosu na Sjevernu/Južnu Ameriku, Oceaniju i druga područja u kojima se upotrebljavaju tvari kao što su hormoni i beta-agonisti, koje su u EU-u zabranjene.

2.9. Europski model poljoprivrede društveni je ugovor između poljoprivrednika EU-a i društva prema kojemu poljoprivrednici na održiv način proizvode visokokvalitetnu hranu i osiguravaju druga javna dobra, a istovremeno provode zaštitu okoliša i upravljaju krajobrazom. ZPP bi zauzvrat trebao osiguravati potporu za održavanje obiteljskih gospodarstava, zadruga i trgovačkih društava te održivih poljoprivrednih modela i ruralnih područja. Taj je model, zahvaljujući svojoj ulozi opskrbljivača raznolikom, zdravom, sigurnom, cjenovno pristupačnom i visokokvalitetnom hranom, osigurao dobra iznimno vrijedna za europsko društvo te doprinosi teritorijalnoj uravnoteženosti, održavanju ruralnih područja i zaštiti okoliša i krajobraza.

2.10. Usto, EU treba poduzeti veće napore kako bi se zajamčilo da poljoprivrednici i građani EU-a dobro razumiju i podržavaju ZPP i s njime povezane prednosti.

3. Izazovi s kojima se suočavaju poljoprivreda i ZPP

Prihod poljoprivrednih gospodarstava

3.1. U proteklih 60 godina ZPP je dobro služio Europi i građanima EU-a te su njime ostvarene iznimne koristi za poljoprivredni sektor, a poreznim obveznicima osigurana je odgovarajuća vrijednost za uloženi novac. Međutim, u mnogim zemljama EU-a postoji sve veća nejednakost u pogledu dohotka između ruralnih i urbanih područja, kao i unutar poljoprivrednog sektora. Prihod poljoprivrednih gospodarstava u većini država članica nije dovoljan i znatno je niži od nacionalnog ili regionalnog prosjeka. Cijene poljoprivrednih proizvoda nisu rasle u skladu s inflacijom i porastom cijena ulaznih troškova, kao što su gnojivo i energija. Volatilnost cijena posljednjih je godina uzrokovala probleme u prihodima poljoprivrednih gospodarstava.

Ulaganje u ruralna područja

3.2. Trenutačna politika ruralnog razvoja koja obuhvaća niz različitih fleksibilnih instrumenata pokazala se presudnom za potporu ruralnim područjima, a naročito regijama s površinama s prirodnim ograničenjima. Snažan plan ruralnog razvoja utvrđen u deklaraciji Cork 2.0 pod nazivom „Bolji život u ruralnim područjima” treba biti glavni prioritet izmijenjenog ZPP-a. Velik su izazov za izmijenjeni ZPP ulaganja u održivost i vitalnost ruralnih područja, kao i poboljšanje zapošljavanja u ekonomski osjetljivim i udaljenim područjima te potpora diversifikaciji poljoprivrede ⁽⁴⁾.

Proračun

3.3. Potrošnja u okviru ZPP-a smanjila se sa 65-75 % proračuna EU-a 1980-ih na trenutnih 38 %. Međutim, očekuje se sve značajniji doprinos poljoprivrede postizanju ciljeva EU-a koji proizlaze iz konferencije COP21 i ciljeva održivog razvoja, uz osiguravanje visokokvalitetne, cjenovno pristupačne hrane. Istupanje Ujedinjene Kraljevine iz EU-a velik je izazov za buduće financiranje ZPP-a.

Sigurnost opskrbe hranom

3.4. S obzirom na predviđanja da će se do 2050. godine svjetsko stanovništvo povećati sa sedam na devet i pol milijardi, sljedećih je godina hitno potrebno znatno povećati svjetsku proizvodnju hrane. Jedan od temeljnih ciljeva održivog razvoja koje su postavili Ujedinjeni narodi jest znatno smanjenje pothranjenosti, uzimajući u obzir da istraživanja Svjetske zdravstvene organizacije (WHO) procjenjuju da je trenutačno jedna od sedam osoba u svijetu pothranjena. Jasno je da će se globalna proizvodnja hrane trebati povećati na održiv način kako bi se zadovoljila ta pojačana potražnja za hranom i iskorijenila glad. EU i izmijenjeni ZPP u tome imaju presudnu ulogu kao odgovorna svjetska sila u proizvodnji hrane. ZPP mora također biti odgovorna u pogledu izvoza i nastaviti poticati zemlje u razvoju da unaprijede svoju proizvodnju.

Ekološki izazovi

3.5. Poljoprivreda EU-a i ZPP ključni su za obveze EU-a u okviru ciljeva održivog razvoja UN-a i ambicioznih ciljeva EU-a u okviru globalnog klimatskog sporazuma COP21. Od 1990. emisije ugljika u poljoprivredi u EU-u smanjile su se za 23 %, a razina nitrata u rijekama od 1992. smanjila se za 17,7 % ⁽⁵⁾. Iako je u okviru ZPP-a postignut značajan napredak na području okoliša, prilikom izmjene ZPP-a predstoje dodatni izazovi kako bi poljoprivreda mogla postići više i imati ključnu ulogu u pomaganju Europi da postigne ciljeve utvrđene na konferenciji COP21 i ciljeve održivog razvoja.

Korisna svojstva ekosustava

3.6. Poljoprivredni sektor obilježavaju bitna korisna svojstva ekosustava: on pridonosi upravljanju staništima, očuvanju bioraznolikosti, normama u području dobrobiti životinja i ljepoti krajolika te zaštiti tla i vode. Pored toga, potrebno je priznati da bi poljoprivredni sektor trebao imati veći doprinos na području biološke raznolikosti, okoliša i krajolika. Znatna količina hrane u EU-u proizvodi se uz korištenje prirodne vode koja bi u suprotnom bila neiskorištena. Velik udio poljoprivrede EU-a također zauzimaju travnjaci, šumska zemljišta i tresetišta, koji imaju veliku vrijednost kao ponor ugljika. Sva ta bitna svojstva ekosustava koja obilježavaju poljoprivredu trebaju biti prepoznata u izmijenjenom ZPP-u i treba ih se poticati.

⁽⁴⁾ Mišljenje „Od Deklaracije iz Corka 2.0 do konkretnih mjera” (još nije objavljeno u Službenom listu).

⁽⁵⁾ Commissioner Phil Hogan Working for Europe's Farmers 2016. (Povjerenik Phil Hogan: u službi europskih poljoprivrednika 2016.)

Hrana koja jamči vrijednosti za novac

3.7. Građani EU-a imaju u okviru ZPP-a pouzdanu sigurnost opskrbe hranom i obilnu zalihu sigurne hrane po pristupačnoj cijeni. Postotak dohotka koji građani EU-a izdvajaju za hranu smanjio se s 50 % u razdoblju nakon Drugog svjetskog rata na današnjih 10 %, unatoč znatnom povećanju troškova proizvodnje. Izmijenjenim ZPP-om potrošačima se i dalje treba zajamčiti pristup cjenovno pristupačnoj, visokokvalitetnoj i sigurnoj hrani proizvedenoj u skladu s važećim europskim normama.

Generacijska obnova

3.8. Budući da je većina poljoprivrednika starija od 55 godina, privući mlade u poljoprivredu velik je izazov i sektor se suočava s problemima generacijske obnove. Pristup financiranju i zemljištu, niski prihodi, kao i prijenos znanja i pristup obrazovanju, praktični su problemi s kojima se suočavaju mladi. Osim toga, niski prihodi poljoprivrednih gospodarstava onemogućuju mirovinsku štednju. Na nekim područjima dolazi do sve većeg napuštanja zemljišta s vidljivim socijalnim i ekološkim posljedicama, osobito u udaljenim područjima. Snažna usmjerenost na generacijsku obnovu, uključujući mlade i nove poljoprivrednike i kvalificirane poljoprivredne radnike, posebno one koji već rade na poljoprivrednim gospodarstvima, te olakšavanje umirovljenja ključni su elementi pri izmjeni ZPP-a.

Žene u poljoprivredi

3.9. Žene imaju vrlo važnu ulogu u poljoprivrednom sektoru: obavljaju velik dio posla na poljoprivrednim gospodarstvima i snose sve veći dio administrativnog opterećenja. One su često nedovoljno zastupljene kad je riječ o statusu vlasništva poljoprivrednih gospodarstava. Žene također uvelike doprinose održivosti poljoprivrednog gospodarstva uz pomoć dohotka ostvarenog izvan gospodarstva, kao zaposlenice ili u svojstvu neovisnih poduzetnica. U slučaju kad oba supružnika rade puno radno vrijeme na poljoprivrednom gospodarstvu, taj bi se doprinos morao odražavati i poticati u okviru vlasništva nad poljoprivrednim gospodarstvom.

Migracije

3.10. Poljoprivreda i poljoprivredno-prehrambeni sektor mogu imati važnu ulogu u uključivanju imigranata u radnu snagu, kao i u potpori ugroženim skupinama putem socijalnih programa.

Pojednostavljenje

3.11. Modernizacija i pojednostavljenje ZPP-a ključni su za izmjenu te politike za budućnost. Prethodnim reformama utvrđena je potreba za pojednostavljenjem, no ZPP je zapravo u praksi postao mnogo složeniji, a na razini poljoprivrednih gospodarstava administrativno opterećenje postalo je veće. To se osobito odnosi na postupke inspekcije i revizije te na primjenu zahtjeva prihvatljivosti i višestruke sukladnosti u skladu s propisanim zahtjevima o upravljanju te dobrim poljoprivrednim i ekološkim uvjetima.

Trgovina i globalizacija

3.12. EGSO priznaje znatnu korist i doprinos zapošljavanju koje osiguravaju trgovina poljoprivrednim proizvodima i njihov izvoz. Međutim, izazovi koji proizlaze iz globalizacije i trgovinskih sporazuma mogli bi nanijeti ozbiljnu štetu poljoprivredi i ugroziti visoku razinu sigurnosti hrane i standarde kvalitete u EU-u. Ključno je ostvariti odgovarajuću ravnotežu između pronalaženja novih tržišta i prilika, s jedne strane, i s druge strane zaštite osjetljivih sektora i područja, kao i normi EU-a. Osim toga, načelom povlaštenosti Zajednice i neovisnosti u opskrbi hranom potrebno je održati teritorijalnu ravnotežu⁽⁶⁾.

Volatilnost cijena i jačanje položaja poljoprivrednika u lancu opskrbe hranom

3.13. U lancu opskrbe hranom prisutna je velika neuravnoteženost u pogledu moći između velikih trgovaca u maloprodaji i prerađivača hrane te poljoprivrednika, što uzrokuje smanjenje cijena, često ispod troškova proizvodnje. Položaj poljoprivrednika u lancu opskrbe hranom potrebno je ojačati uz pomoć marketinških zadruga koje dobro

⁽⁶⁾ Mišljenje „Uloga poljoprivrede u multilateralnim, bilateralnim i regionalnim trgovinskim pregovorima u svjetlu ministarskog sastanka WTO-a u Nairobiju”, (SL C 173, 31.5.2017., str. 20).

funkcioniraju. Potrebno je uspostaviti europski pravni okvir za rješavanje problema nepoštenih trgovačkih praksi prehrambenih i maloprodajnih lanaca. Osim toga, volatilnost cijena i prihoda postala je značajan izazov za poljoprivrednike EU-a zbog smanjenja tržišnih potpora EU-a i veće izloženosti svjetskim tržištima i geopolitičkim krizama kao što je ruski embargo. Nastojanja Radne skupine EU-a za tržišta poljoprivrednih proizvoda u tom području pohvalna su i trebaju se nastaviti. Potrebno je riješiti pitanja nepoštenih trgovačkih prakse i prodaje ispod cijene proizvodnje.

Uravnotežen teritorijalni razvoj

3.14. Poljoprivreda i šumarstvo temelj su gospodarskog i socijalnog razvoja u ruralnim područjima. Imaju važnu ulogu i u drugim gospodarskim sektorima i uslugama povezanim s ruralnim područjima, kao što su seoski turizam, zapošljavanje ili kulturne aktivnosti. Izmijenjeni ZPP sa snažim drugim stupom presudan je za rješavanje izazova ruralnog razvoja u ruralnim područjima i održavanje snažne poljoprivrede u svim regijama EU-a. Cilj mora biti zadržavanje maksimalnog broja poljoprivrednika.

4. Prijedlozi za unaprijeđen, moderniziran i pojednostavljen ZPP

4.1. Izmijenjeni ZPP kojim se snažno podupire model poljoprivrede EU-a mora ostati predan temeljnim ciljevima zajedničke poljoprivredne politike utvrđenima Ugovorom iz Rima 1957. godine. U njega je potrebno uključiti nove ciljeve o obvezama preuzetima u okviru ciljeva održivog razvoja i konferencije COP21. Člankom 39. UFEU-a utvrđeni su sljedeći konkretni ciljevi ZPP-a:

1. povećati poljoprivrednu produktivnost promicanjem tehničkog napretka i osiguranjem optimalnog korištenja čimbenika proizvodnje, osobito radne snage;
2. osigurati primjeren životni standard poljoprivrednika;
3. stabilizirati tržišta;
4. osigurati dostupnost opskrbe;
5. pobrinuti se da roba dođe do potrošača po razumnim cijenama.

4.2. Izmijenjenim ZPP-om trebaju se obuhvatiti i bitni izazovi zaštite okoliša, ublažavanja klimatskih promjena i očuvanja bioraznolikosti.

4.3. Ti će se ključni ciljevi najbolje ispuniti zadržavanjem postojećeg modela dvaju stupova ZPP-a – pri čemu se prvi stup temelji na izravnim plaćanjima aktivnim poljoprivrednicima poduprtim mjerama za upravljanje tržištem, a drugi stup na mjerama za ruralni razvoj – te usvajanjem politike kojom će se riješiti novi zahtjevi osiguravanja javnih dobara. Izravna plaćanja u okviru prvog stupa ključna su za podupiranje prihoda poljoprivrednih gospodarstava te za ublažavanje učinka volatilnosti i povezana su s mjerama višestruke sukladnosti u području sigurnosti hrane, normama u području zdravlja i dobrobiti životinja i bilja te nadziranjem okoliša. Mjerama u okviru drugog stupa ZPP-a osiguravaju se važni dodatni gospodarski, ekološki i socijalni programi potpore.

4.4. Proračun ZPP-a nakon 2020. treba biti dovoljan za rješavanje dodatnih financijskih zahtjeva koji proizlaze iz odluke o Brexitu, pritiska na prihode poljoprivrednih gospodarstava i pojačane potražnje za javnim dobrima.

4.5. U pogledu osnovnog modela plaćanja predlaže se da se zemljama koje nisu usvojile model osnovnog sustava paušalnog plaćanja, nego neki drugi, nakon 2020. omogućiti da zadrže odabrani model s obzirom na to da je on bolje usklađen s okolnostima u tim zemljama. U nekim zemljama modelom paušalnog plaćanja ne uzimaju se u obzir razlike u razini ulaganja, poljoprivrednoj aktivnosti i osiguravanju javnih dobara.

4.6. Iznos izravnih potpora koje se isplaćuju poljoprivrednicima u različitim državama članicama EU-a mora se dodatno ujednačiti kako bi se u obzir uzele razlike u uvjetima te na taj način stvorili jednaki uvjeti tržišnog natjecanja za poljoprivrednike u svim državama članicama te kako bi se osigurao uravnotežen razvoj ruralnih područja u cijelom EU-u.

4.7. Izravna plaćanja trebaju se dodjeljivati samo aktivnim poljoprivrednicima koji osiguravaju javne usluge i javna dobra.

4.8. Radi podržavanja i zaštite izravnih plaćanja za poljoprivrednike u okviru snažnog stupa 1. zajedničke poljoprivredne politike, aktivni bi poljoprivrednik radio prema godišnjem ili višegodišnjem programu s naglaskom na okoliš, klimatske promjene i bioraznost, a koji bi mogao uključivati navigator ugljika i plan upravljanja hranjivim tvarima. Taj bi godišnji ili višegodišnji program obuhvaćao mjerljive isporuke javnih dobara te poljoprivrednicima osigurao veću fleksibilnost. Mjerljivost se mora oslanjati na objektivne i standardizirane kriterije na razini EU-a.

4.9. Za izravna plaćanja u okviru prvog stupa trebalo bi utvrditi pravednu i razumnu gornju granicu za pojedinačne poljoprivrednike (npr. u visini prihoda kvalificiranog radnika). Prilagodbe bi trebale biti moguće, a trebalo bi voditi računa i o partnerstvima, zadrugama, poduzećima te broju zaposlenika koje treba osigurati.

4.10. Proizvodno vezana izravna plaćanja trebala bi biti usmjerena na ranjive sektore i regije. Njima bi se trebalo spriječiti napuštanje zemljišta i očuvati bioraznost, posebice zadržavanjem stočarstva i sektora koji propadaju.

4.11. U postojećem ZPP-u 30 % plaćanja u okviru prvog stupa povezano je s ekologizacijom, a 70 % s 15 propisanih zahtjeva o upravljanju i pet dobrih poljoprivrednih i ekoloških uvjeta koje je potrebno ispuniti kako bi se imalo pravo na tu potporu. Kako bi se olakšalo istinsko pojednostavljenje ZPP-a, bilo bi poželjno povezati punu isplatu iz prvog stupa s osiguravanjem javnih dobara. U tu svrhu nužno je provesti ispravnu evaluaciju ekologizacije i propisanih zahtjeva o upravljanju, kako bi se zadržale najučinkovitije i najostvarivije mjere, te uvesti nove ciljeve u vezi s klimatskim promjenama i potrebom da se poveća sekvencijacija ugljika u tlu.

4.12. Ti bi propisani zahtjevi o upravljanju u okviru višestruke sukladnosti obuhvaćali mjerljive ciljeve na području zaštite okoliša, ublažavanja klimatskih primjena i očuvanja bioraznosti na temelju provedbe relevantnih postojećih zahtjeva višestruke sukladnosti.

4.13. U izmijenjenom ZPP-u trebao bi se prigrliti koncept pametne poljoprivrede, kojim se osigurava dvostruka korist, odnosno veća zarada za poljoprivredna gospodarstva i pozitivan učinak na okoliš. To bi obuhvaćalo prijenos znanja i upotrebu tehnologije radi unapređenja precizne poljoprivrede u cilju smanjenja korištenja vode, energije, industrijskog gnojiva i drugih elemenata kao što su pesticidi, naročito fungicidi i insekticidi.

4.14. Trebalo bi zadržati tržišne mjere kao što su intervencije i potpore za privatno skladištenje. Od presudne je važnosti odrediti realan prag za dodjelu tih potpora kako bi se osigurala odgovarajuća potpora za prihode proizvođača kad je to potrebno.

4.15. Najučinkovitija zaštita od volatilnosti prihoda jesu sigurna i primjerena izravna plaćanja u okviru prvog stupa i instrumenti za upravljanje tržištem. Međutim, u razdobljima izrazite volatilnosti cijena potrebni su i drugi alati te ih je potrebno razmotriti, uključujući programe za smanjenje proizvodnje. Trebalo bi olakšati mogućnost upotrebe sredstava iz drugog stupa za mjere kao što su programi dobrovoljnog osiguranja.

4.16. Već 140 godina zadruge proizvođača jasno pokazuju da su otpornije na turbulencije na tržištima poljoprivrednih proizvoda i da doprinose borbi protiv izmještanja proizvodnje hrane. Od presudne je važnosti dodatno, pa čak i snažnije, poticati suradnju između poljoprivrednika i postojećih zadruga i organizacija proizvođača, posebice malih, usmjerenu na sektore i regije. Potrebno je staviti poseban naglasak na sektore i regije u kojima je suradnja slaba.

4.17. Potrebno je unaprijediti ključne elemente koje je utvrdila Radna skupina EU-a za tržišta poljoprivrednih proizvoda, a to su poboljšanje položaja poljoprivrednika u lancu opskrbe hranom, povećanje transparentnosti, obvezno izvješćivanje o cijenama, mjere upravljanja rizikom, rješavanje pitanja nepoštenih trgovačkih prakse i druga pitanja. Za ta je područja potrebno donijeti propise i u cijelosti ih uključiti u izmijenjenu ZPP. Predlaže se donošenje snažnijih propisa kojima će se zabraniti nepoštena trgovačka praksa i prodaja ispod cijene proizvodnje te uvesti obvezno izvješćivanje o cijenama koje se odnosi na proizvodnju, preradu i maloprodaju hrane. Osim toga, mora se ojačati položaj poljoprivrednika podupiranjem uspostave snažnih udruženja proizvođača.

4.18. Održavanje učinkovitog i funkcionalnog jedinstvenog tržišta EU-a treba biti temelj izmijenjenog ZPP-a. Novi trend renacionalizacije koji zahvaća jedinstveno tržište uzrokuje veliku zabrinutost i veće razlike među cijenama i tržištima. Također je važno da se, ako to već nije slučaj, na području obaveznog označivanja podrijetla poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda uvedu pravila jer je to nužno za sprečavanje prijevara i za omogućavanje svjesnog odabira potrošača, upravo zato da se ne naruši i ne koči slobodno kretanje robe na jedinstvenom tržištu EU-a.

4.19. Brexit je velika prijetnja EU-u i imat će znatan učinak na ZPP i jedinstveno tržište. Države članice trebaju u cijelosti nadoknaditi manjak u proračunu ZPP-a koji proizlazi iz Brexita. Osim toga, nužno je zadržati bescarinsku trgovinu poljoprivrednim proizvodima i hranom između EU-a i Ujedinjene Kraljevine te odgovarajuće norme u području zdravlja i dobrobiti životinja te okoliša, kao i nastaviti primjenjivati Zajedničke vanjske tarife EU-a za uvoz u EU i Ujedinjenu Kraljevinu.

4.20. Temeljni cilj ZPP-a mora bi biti povlaštenost Zajednice, pri čemu je hrana u EU-u namijenjena građanima EU-a. Temeljno načelo te politike treba biti održavanje i zaštita normi EU-a u području sljedivosti, sigurnosti hrane, kontrole zdravlja životinja i bilja te zaštite okoliša, kao i potpuna zaštita zaštićenih oznaka zemljopisnog podrijetla. Za potrošače EU-a ključno je da EU u svim pregovorima o trgovinskoj politici zahtijeva da sva hrana koja se uvozi zadovolji jednake norme. Osim toga, za sve je buduće trgovinske pregovore nužno da EU snažno i na odgovarajući način zaštiti tarife u osjetljivim sektorima i ranjivim područjima.

4.21. Generacijska obnova treba biti ključna značajka novog i izmijenjenog ZPP-a. Predlaže se zadržavanje postojećeg povećanja plaćanja za poljoprivrednike mlađe od 40 godina u okviru prvog stupa ZPP-a. Predlaže se preispitivanje pravila od pet godina kako bi se uklonila nefleksibilnost zbog koje mladi poljoprivrednici nemaju pristup višim razinama plaćanja. Osim toga, predlažu se više stope plaćanja za mlade poljoprivrednike u okviru mjera općih programa ruralnog razvoja. Plaćanja u okviru programa strukturne potpore za mlade poljoprivrednike trebaju se povećati na 70 %. Takva bi potpora trebala postati dostupna mladim poljoprivrednicima i mladim stručnim zaposlenicima u partnerstvima, zadrugama i trgovačkim društvima. Vrlo je važna učinkovita nacionalna rezerva kojom bi se mladim i novim poljoprivrednicima omogućio stalan pristup potpori. U okviru drugog stupa trebala bi biti dostupna mogućnost provedbe učinkovitog mirovinskog programa. Državama članicama trebala bi se omogućiti fleksibilnost za uvođenje dodatnih mjera za mlade poljoprivrednike, a posebno žene. Od presudne je važnosti snažan naglasak na obrazovanju i unapređenju vještina. Kako bi se ojačao njihov položaj u poljoprivredi, ženama bi trebale biti dostupne slične inicijative koje su na raspolaganju mladim poljoprivrednicima u cilju osiguravanja jednakog pristupa zemljištu, kreditima, osposobljavanju i statusu.

4.22. Za poljoprivrednike bi se moglo uvesti pozitivno pojednostavljenje u pogledu višestruke sukladnosti/dobrih poljoprivrednih i ekoloških uvjeta te propisanih zahtjeva o upravljanju napuštanjem pristupa revizije/inspekcija i većom primjenom tehnologije. Potrebno je usvojiti sustav utemeljen na popisu pozitivnih i negativnih bodova u pogledu poštovanja propisa. Podnositeljima koji zadovolje ključne zahtjeve i prikupe dovoljan broj bodova bila bi odobrena plaćanja bez kazni. Bilo bi to proširenje već uvedenog novog pristupa žutog kartona. Broj višestrukih sukladnosti i propisanih zahtjeva o upravljanju trebao bi se smanjiti uklanjanjem nekih mjera u okviru propisanih zahtjeva o upravljanju koje više nisu primjerene ili relevantne. Dobar je primjer za to uklanjanje obveze provjeravanja označivanja životinja na poljoprivrednim gospodarstvima i uvođenje provjera s pomoću tehnologije na mjestima prodaje kao što su klaonice, sabirni centri i stočni sajmovi.

4.23. U sustavu inspekcije u okviru zahtjeva višestruke sukladnosti trebalo bi se omogućiti pravo na ispravak bez kazne, u pristupu zatvaranja i unutar određenog vremenskog roka. Trebalo bi primjenjivati proporcionalniji i pošteniji pristup u pogledu kazni i dopuštenih odstupanja. Pojednostavljenje ne bi trebalo uzrokovati smanjenje ambicija, posebno u pogledu zaštite okoliša (ekologizacije) ili sanitarnih i fitosanitarnih normi.

4.24. Inspekcije ne bi trebale kočiti plaćanja te bi trebalo uvesti politiku prema kojoj se sve kazne u okviru svih zahtjeva prihvatljivosti i višestruke sukladnosti/propisanih zahtjeva o upravljanju primjenjuju sljedeće godine.

4.25. Za novi izmijenjeni ZPP usmjeren na ruralnu održivost, vitalnost i stvaranje radnih mjesta od ključne je važnosti snažan, unaprijeđen i učinkovitiji drugi stup, koji zadovoljava gospodarske, ekološke i socijalne zahtjeve regije. To se treba temeljiti na ciljevima utvrđenima u deklaraciji Cork 2.0. Osim toga, važno je da države članice na odgovarajući način sufinanciraju sve mjere u području programa ruralnog razvoja, uključujući plaćanja za površine s prirodnim ograničenjima.

4.26. Uzimajući u obzir povećane izazove ispunjavanja obveza EU-a utvrđenih ciljevima održivog razvoja UN-a i konferencijom COP21, u okviru drugog stupa ZPP-a potrebno je proširiti, usmjeriti i financirati snažnije mjere na području okoliša. Poštujući postojeću dodjelu sredstava u okviru drugog stupa, kako bi se to omogućilo, važno je osigurati da buduća raspodjela proračunskih sredstava među državama članicama odražava tu ambiciju.

4.27. Snažnije mjere u području okoliša, klimatskih promjena i bioraznolikosti te plaćanja u okviru drugog stupa ZPP-a mogli bi biti usmjereni na povećano pružanje usluga ekosustava koje nude poljoprivrednici, a to su:

1. plaćanja za povećano upravljanje ponorima ugljika na zemljištima kao što su travnjaci, šume i tresetišta;
2. bolje upravljanje trajnim travnjacima kako bi se poboljšali ponori ugljika;
3. plaćanja u svrhu prenamjene nekih obrađenih zemljišta u travnjake;
4. mogućnost programa ostavljanja zemlje na ugaru i minimalne obrade tla;
5. mogućnost smanjenja korištenja travnjaka za ispašu, uz zadržavanje minimalne količine stoke na ispaši;
6. plaćanja za uspostavu staništa i zelenih koridora;
7. zaštitne zone oko vodnih područja;
8. upravljanje jarcima i živicama;
9. upravljanje ugljikom;
10. plaćanja za održavanje tresetišta;
11. zaštita krajobrazne arhitekture i arheoloških nalazišta;
12. plaćanja za mjere u području dobrobiti životinja;
13. povećanje plaćanja za područja mreže Natura i štetu koju uzrokuju divlje životinje;
14. mjere za smanjenje dezertifikacije na suhim područjima;
15. agroekologija i ekološka proizvodnja;
16. plaćanja za povećanje količine organskih tvari u tlu, za ograničavanje erozije tla i za zadržavanje voda u krajoliku.

4.28. Plaćanja u okviru programa za površine s prirodnim ograničenjima od presudne su važnosti za poljoprivrednike u siromašnijim i izoliranim regijama EU-a.

4.29. Jeftino financiranje nužno je kako bi se potaknuo rast u poljoprivrednom sektoru, osobito kako bi se pomoglo mladim poljoprivrednicima koji imaju ključnu ulogu u generacijskoj obnovi.

4.30. Izmijenjeni ZPP trebao bi dopunjavati sveobuhvatnu prehrambenu politiku koja objedinjuje održivu poljoprivredu, uravnotežen teritorijalni razvoj, zdravu prehranu, zapošljavanje i trgovinu. Važnost zdrave prehrane za potrošače i s njom povezani pozitivni učinci na društvo u pogledu kvalitete života, zdravog života, rješavanja pitanja pretilosti i smanjenih zdravstvenih troškova ne može se dovoljno istaknuti. Povećanje resursa i programa potrebno je kako bi se ta poruka prenijela potrošačima, zajedno s programima za sprečavanje rasipanja hrane i poticanje recikliranja.

4.31. Kako bi se postigao cilj EU-a u pogledu povećanja upotrebe obnovljive energija na najmanje 27 % do 2030. godine, trebalo bi donijeti mjere kojima se jamče stabilnost i pravna sigurnost. Potrebno je osigurati plaćanja usmjerena na potporu ulaganjima u energiju sunca, biomase i vjetra te na programe energetske učinkovitosti i uštede energije.

4.32. Kako bi se održala konkurentnost, od ključne je važnosti osigurati da poljoprivredni sektor raspolaže najnovijim istraživanjima i inovacijama te da oni budu dostupni na razini poljoprivrednog gospodarstva. Potrebno je osigurati i podupirati učinkovite programe za prijenos znanja, obrazovanje, razmjenu najboljih praksi i proširenje savjetovanja.

4.33. S obzirom na povećanu upotrebu tehnologije u poljoprivredi, osobito u svrhu pametne poljoprivrede i pojednostavljenja, širokopojasna pokrivenost ključna je za sva ruralna područja.

4.34. U novoj ekonomiji pametne poljoprivrede, u kojoj se više upotrebljava tehnologija, vrlo su važne zaštita pojedinačnih podataka poljoprivrednika i povjerljivost. Osim toga, ključno je da poljoprivrednici zadrže potpuno vlasništvo nad pojedinačnim podacima o svojem poslovanju.

4.35. Kružno gospodarstvo može imati veliku ulogu u smanjenju otpada u svim sektorima. Tradicionalni modeli poljoprivrednih gospodarstava primjer su resursno učinkovitog kružnog gospodarstva s nultom stopom otpada. Poljoprivreda ima pozitivnu ulogu u sektoru ponovne uporabe i recikliranja, uključujući i štedljivo korištenje tla, vode i zraka.

4.36. Potrebno je osigurati primjereno prijelazno razdoblje nakon 2020. godine za uvođenje novog izmijenjenog ZPP-a, a naročito radi uzimanja u obzir proračunskih pitanja povezanih s Brexitom i drugih političkih odluka ⁽⁷⁾.

Bruxelles, 1. lipnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽⁷⁾ Mišljenje „Čimbenici koji utječu na ZPP nakon 2020.” (SL C 75, 10.3.2017., str. 21.)

III

(Pripremni akti)

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

526. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-a ODRŽANO 31. SVIBNJA I 1. LIPNJA 2017.

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora – Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Budući predvodnici u Europi: inicijativa za novoosnovana i rastuća poduzeća

[COM(2016) 733 final]

(2017/C 288/03)

Izvjestitelj: **Erik SVENSSON**Suizvjestiteljica: **Ariane RODERT**

Savjetovanje:	Europska komisija, 27.1.2017.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	4.5.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	31.5.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	526
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	194/0/0

1. Zaključci i preporuke

1.1 EGSO pozdravlja inicijativu Europske komisije (EK) za novoosnovana i rastuća poduzeća i predložene mjere kojima se namjeravaju ukloniti glavne prepreke, ali ističe da nisu sva brzorastuća poduzeća ujedno visokotehnološka poduzeća te da je potrebno poduzeti mjere u svim sektorima.

1.2 EGSO smatra da bi bilo relevantnije razmotriti ažuriranu ponovnu uspostavu Zakona o malom poduzetništvu čime bi se sve inicijative objedinile u jedinstveni program i time poboljšala prepoznatljivost i dosljednost.

1.3 EGSO poziva na usvajanje koordiniranog političkog pristupa novoosnovanim i rastućim poduzećima koji uzima u obzir raznolikost poduzetničkih modela i pozdravlja posebne mjere za poduzeća socijalne ekonomije. Međutim, svaka inicijativa treba težiti sveukupnom poboljšanju poduzetničke klime, čime se omogućuje eksperimentiranje i preuzimanje rizika kao sastavni dio inovacijskog procesa.

1.4 Administrativna opterećenja i birokracija i dalje su glavna prepreka za novoosnovana i rastuća poduzeća. EGSO stoga potiče Europsku komisiju na potpunu provedbu i izvršenje inicijativa poduzetih u tom području.

1.5 EGSO ističe važnost strukturnog uključivanja socijalnih partnera, kao i važnost provedbe usklađenosti s pravilima EU-a o uvjetima rada, zakonima o radu i kolektivnim ugovorima.

1.6 EGSO pozdravlja predložene mjere o inovaciji, ali poziva na pojednostavljenje pravila i uvjeta s obzirom na ograničene resurse MSP-ova i mikropoduzeća.

1.7 Jačanje partnerstava i izgradnja zajednica resursa ključni su čimbenici uspjeha. Europska komisija treba promicati umrežavanje, uključujući uspostavljanje posrednika, pomagača, pospješitelja i inkubatora.

1.8 Kako bi se oslobodio potencijal rasta novoosnovanih i rastućih poduzeća, ključno je razviti prilagođeno financiranje s pristupom rješenjima vlasničkog i dužničkog kapitala, osigurati pristup ugovorima o nabavi i poboljšati fiskalno okruženje. EGSO je u svojim mišljenjima istražio odgovarajuće mjere.

1.9 Ključan je razvoj vještina, zbog čega se potrebno usredotočiti na obrazovne poduzetničke programe na svim razinama i u ranim fazama obrazovnog sustava. Osim toga, moraju se poticati i promicati mentorstvo, osposobljavanje na radnom mjestu te neformalni i izvanškolski programi učenja.

1.10 Potrebno je poduzeti mjere kako bi se smanjile trenutačno visoke razine nesklonosti riziku u EU-u preispitivanjem načela druge šanse i pružanjem razvojne potpore u vidu financijske pismenosti i obrazovanja.

1.11 EGSO poziva EK da objavi komunikaciju s Akcijskim planom EU-a za socijalnu ekonomiju kako bi objedinila sve trenutačne i nove inicijative i tako poduprla poduzeća socijalne ekonomije. To je u skladu sa zaključcima predsjedništva Vijeća „Promicanje socijalnog gospodarstva kao ključnog pokretača gospodarskog i socijalnog razvoja u Europi” (7. prosinca 2015.).

2. Kontekst

2.1 U Komunikaciji „Budući predvodnici u Europi: inicijativa za novoosnovana i rastuća poduzeća” navodi se:

- poduzeća s visokom stopom rasta stvaraju mnogo veći broj radnih mjesta u usporedbi s drugim poduzećima⁽¹⁾. Novoosnovana poduzeća koja razmjerno rastu u veća poduzeća sačinjavaju veliki udio tih poduzeća. Ona povećavaju inovacije i konkurentnost u EU-u i time jačaju gospodarstvo. Takva „rastuća poduzeća” (eng. *scale-ups*) mogu osigurati socijalne naknade, uključujući fleksibilnije i suvremenije radne uvjete. Komisija je u strategiji za jedinstveno tržište najavila da će razmotriti kako se jedinstveno tržište može učiniti učinkovitijim za novoosnovana i rastuća poduzeća.
- prema rezultatima javnog savjetovanja⁽²⁾ Komisije s početka 2016. godine:
 - novoosnovana poduzeća koja teže razmjernom rastu i dalje se suočavaju s previše regulatornih i administrativnih prepreka, posebno u pogledu prekograničnog poslovanja,
 - novoosnovana i rastuća poduzeća raspolažu s premalo mogućnosti za nalaženje potencijalnih partnera u financijskim, poslovnim i lokalnim tijelima te za suradnju s njima,
 - pristup financiranju među najvećim je preprekama razmjernom rastu.

2.2 Komisija u Komunikaciji predlaže niz mjera koje je potrebno poduzeti da bi se smanjile i/ili uklonile te prepreke.

2.2.1 Uklanjanje prepreka:

- jedinstveni digitalni pristupnik za pružanje jednostavnog internetskog pristupa informacijama,

⁽¹⁾ Prema studiji Henreksona i Johanssona iz 2010., 4 % poduzeća stvara 70 % novih radnih mjesta. Vidjeti i: <http://www.kauffman.org/blogs/policy-dialogue/2015/august/deconstructing-job-creation-from-startups>

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8723

- uspostavljanje jedinstvenog područja PDV-a,
- realizacija zajedničke konsolidirane osnovice poreza na dobit (CCCTB),
- sustav druge prilike i okvir restrukturiranja u državama članicama,
- bolji pristup javnoj nabavi.

2.2.2 Pomoć u povezivanju s odgovarajućim partnerima:

- povezivanje sa sveučilištima, istraživačkim centrima, ulagačima i partnerima,
- procjenjivanje mogućnosti, pronalaženje ljudi s odgovarajućim vještinama, poboljšanje mogućnosti za inovacije – posebno za socijalna novoosnovana poduzeća.

2.2.3 Pristup financiranju:

- Europski fond za strateška ulaganja (uz uniju tržišta kapitala).

3. Opće napomene

3.1 Ovo mišljenje odgovor je na Komunikaciju Europske komisije (EK) pod naslovom „Budući predvodnici u Europi: inicijativa za novoosnovana i rastuća poduzeća” u kojoj se predlažu mjere za oslobađanje punog potencijala brzorastućih poduzeća. Međutim, EGSO je odlučio proširiti opseg mišljenja i sagledati spomenute mjere iz perspektive svih oblika novoosnovanih poduzeća, uključujući potencijalna novoosnovana poduzeća i rastuća poduzeća.

3.2 EGSO pozdravlja tu inicijativu i napore uložene u uklanjanje ključnih prepreka. EGSO ističe opsežan rad iz njegovih prethodnih mišljenja usmjerenih na stvaranje poticajnog okružja za različite oblike poduzeća u EU-u,⁽³⁾ kao i svoj prethodni poziv na provođenje više mjera u pogledu poduzetničkog programa.⁽⁴⁾

3.3 S obzirom na to da inicijativa za novoosnovana i rastuća poduzeća predstavlja razvoj i produžetak Zakona o malom poduzetništvu, EGSO smatra da bi razmatranje ažurirane ponovne uspostave Zakona o malom poduzetništvu bilo učinkovitije od nastavka uvođenja zasebnih mjera. EGSO pozdravlja i podržava ovu i druge inicijative u cilju pružanja podrške novoosnovanim i rastućim poduzećima, međutim nije jednostavno dobiti uvid u cjelokupni program bez jedinstvanje različitih inicijativa u zajednički i sveobuhvatan politički program.

3.4 EGSO naglašava potrebu za općim učinkovitim paketom politika koji uzima u obzir raznolikost poduzeća i stoga podržava cilj EK-a u pogledu promicanja koordiniranog pristupa u svim politikama EU-a.

3.5 EGSO skreće pozornost Europske komisije na mišljenje koje EGSO trenutačno sastavlja, a koje uključuje niz preporuka koje su od iznimne važnosti za novoosnovana i rastuća poduzeća:

- jedinstvena mreža usluga na jednom mjestu (eng. *one-stop-shop*) za sve MSP-ove EU-a,
- načelo „počnimo od malih” i načelo „samo jednom” učiniti pravno obvezujućima,
- prikladnije odgovoriti na raznolikost MSP-ova.

3.6 Nadalje, u mišljenju iz prosinca 2016.⁽⁵⁾ EGSO potiče EK na promicanje poduzeća brzog rasta na sljedeći način:

- praćenjem i postizanjem sinergija među inovativnim politikama izrađenim u različitim glavnim upravama,
- jačanjem klastera i ekosustava u kojima nastaju inovativna novoosnovana poduzeća,

⁽³⁾ SL C 318, 23.12.2009., str. 22.

⁽⁴⁾ SL C 271, 19.9.2013., str. 61.

⁽⁵⁾ SL C 75, 10.3.2017., str. 6.

— poticanjem uvođenja znanstvenog programa usmjerenog na poslove budućnosti.

3.7 Posebno je važno prepoznati velik potencijal postojećih mikropoduzeća, od kojih su mnoga obiteljska poduzeća, kao i razvoj mogućnosti u području djelovanja poduzeća socijalne ekonomije. Povrh toga, EGSO poziva EK da uzme u obzir činjenicu da ne posluju sva brzorastuća poduzeća u visokotehnološkom sektoru te da je sektorima kao što su uslužni sektor, modna industrija i e-trgovina, kao i drugim inovativni sektori, također potrebna usmjerenost i potpora.

3.8 EGSO također poziva EK da osigura da sve inicijative ujedno uzmu u obzir nove poslovne fenomene u nastajanju, kao što je ekonomija suradnje.⁽⁶⁾ Svi oni dijele slične i dodatne prepreke pri osnivanju i širenju na jedinstvenom tržištu.

3.9 EGSO pozdravlja mjere za uvođenje jedinstvenog digitalnog pristupnika za poboljšanje pristupa informacijama, ali smatra da će taj alat imati ograničen učinak na smanjenje opterećujućih pravila i propisa. EGSO također predlaže da se u taj jedinstveni digitalni pristupnik uključi internetski portal o istraživanju i razvoju. Strukturna suradnja s posredničkim organizacijama vrlo je učinkovit način poboljšanja informacija za novoosnovana poduzeća.

3.10 Europska komisija rješava neke od prepreka koje je najhitnije potrebno ukloniti, posebno u području regulatornih, poreznih i administrativnih opterećenja. EGSO naglašava da MSP-ovi, uključujući mikropoduzeća i obiteljska poduzeća ili poduzeća socijalne ekonomije, imaju vrlo malu unutarnju sposobnost za upravljanje vrlo složenim i birokratskim propisima i administrativnim opterećenjima, ili je uopće nemaju, zbog čega je pojednostavljenje ključno.

3.11 EGSO podržava predložene istorazinske ocjene za razmjenu dobrih praksi i utvrđivanje razlika između država članica u svrhu boljeg usklađivanja inicijativa. Da bi istorazinska ocjena bila učinkovita, njezini rezultati moraju biti transparentni i potrebno ih je širiti među dionicima.

3.12 EGSO također podupire odluku EK-a o širenju savjetodavne službe Europske poduzetničke mreže sa savjetnicima za novoosnovana i rastuća poduzeća koji savjetuju o nacionalnim i europskim pravilima, mogućnostima financiranja, partnerstvu i pristupu prekograničnoj javnoj nabavi. EGSO i u ovom kontekstu naglašava važnost i prednosti strukturnije suradnje s posredničkim tijelima i uključenim organizacijama, uključujući u sklopu socijalnog gospodarstva.

3.13 EGSO podupire namjeru Europske komisije da novoosnovana i rastuća poduzeća uključi u međunarodne trgovinske sporazume, s obzirom na to da sve veći broj novoosnovanih i rastućih poduzeća mora brzo dosegnuti globalno tržište (često u vrlo uskom tržišnom segmentu).

3.14 EGSO priznaje i podupire predanost EK-a, izraženu u ovoj inicijativi, provedbi usklađenosti s pravilima EU-a o uvjetima rada, zakonima o radu i kolektivnim ugovorima te usmjerenosti na visokokvalitetna radna mjesta.

3.15 EGSO želi odgovoriti na sljedeću formulaciju iz Komunikacije EK-a: „uključujući fleksibilnije i suvremenije radne uvjete”. Ta tvrdnja može dovesti do nesporazuma i moguće zlouporabe.

3.16 Strukturna uključenost socijalnih partnera od ključne je važnosti i trebalo bi je poticati kako bi se zajamčilo pošteno tržišno natjecanje među poduzećima te izbjegao rizik socijalnog dampinga, kao što je EGSO istaknuo u nekoliko mišljenja⁽⁷⁾.

3.17 EGSO se želi osvrnuti na trenutačni postupak o geografskom blokiranju⁽⁸⁾. To bi mogla biti nova velika prepreka za novoosnovana i rastuća poduzeća koja nemaju kapacitet za istodobni ulazak na tržišta više zemalja s različitim jezicima. Ključno je objasniti razliku između aktivne i pasivne prodaje! Poštovanje nacionalnog zakonodavstva zahtijeva se samo za zemlje na koje se aktivno cilja.

⁽⁶⁾ SL C 75, 10.3.2017., str. 33.

⁽⁷⁾ SL C 161, 6.6.2013., str. 14.; SL C 303, 19.8.2016., str. 54.; SL C 13, 15.1.2016., str. 2.

⁽⁸⁾ COM(2016) 289 final.

3.18 EGSO podupire prijedlog o poboljšanju pristupa MSP-ova, posebno rastućih poduzeća, programima Obzora 2020. Europsko vijeće za inovacije i Inovacijski radar mogu biti učinkoviti instrumenti, pod uvjetom da nisu preopterećujući, i doista mogu ostvariti ciljeve predviđene za MSP-ove. Nadalje, EGSO preporučuje da se u okviru tih inicijativa posebna pozornost posveti socijalnoj inovaciji, koja često pokreće nove poslovne modele.

3.19 EGSO također pozdravlja posebno navođenje mjera za osnivanje i rast socijalne ekonomije i socijalnih poduzeća, što je područje o kojemu EGSO ima konkretna stručna znanja i o kojemu je objavio mišljenja ⁽⁹⁾.

3.20 EGSO sa zadovoljstvom primjećuje da Europska komisija prepoznaje da se MSP-ovi suočavaju s velikim teškoćama u obrani svojih prava intelektualnog vlasništva. Trošak je izrazito visok za mala poduzeća, a troškovi provedbe jednako su visoki, što znači da ih rijetko koje novoosnovano i rastuće poduzeće može pokriti. EGSO poziva EK da pronađe prihvatljivo rješenje za ovo pitanje.

4. Posebne napomene

4.1 *Partneri, klasteri i ekosustavi*

4.1.1 Općenito pozitivna poduzetnička klima temelj je za rast i inovacije. EGSO smatra da ova inicijativa EK-a može biti uspješna samo ako za cilj ima cjelokupno poboljšanje poduzetničke klime te omogućuje eksperimentiranje i preuzimanje rizika kao sastavni dio inovacijskog procesa.

4.1.2 EGSO se slaže s Europskom komisijom da je za novoosnovana poduzeća, a osobito za rastuća poduzeća, iznimno važno povezati se s odgovarajućim partnerima. S obzirom na to da je europsko tržište općenito tradicionalno u pogledu preuzimanja rizika te da je prvenstveno usredotočeno na nacionalnu razinu, potrebno je podijeliti napore duž dva glavna područja djelovanja:

1. EU i države članice, u trajnoj suradnji s posredničkim organizacijama i tijelima, mogu imati važnu ulogu u omogućivanju klastera sa sveučilištima, istraživačkim centrima itd.;
2. u pronalasku ulagača i poslovnih partnera samo tržište može imati presudnu ulogu, ne podcjenjujući europske programe ili ulogu EIB-a/EIF-a. Međutim, te programe treba ojačati i bolje uskladiti.

4.1.3 EGSO podupire plan EK-a da ojača trenutačnu inicijativu za novoosnovana poduzeća u Europi i koordinira rad EU-a u cilju povezivanja klastera i ekosustava diljem Europe.

4.1.4 EGSO podupire činjenicu da Europska komisija naglašava uspostavljanje zajednica s partnerstvima i prilagođenim ekosustavima kao ključne čimbenike za uspješna novoosnovana i rastuća poduzeća. EGSO u tom kontekstu pozdravlja činjenicu da Europska komisija posvećuje posebnu pozornost poduzećima socijalne ekonomije, prepoznajući njihove posebne značajke i doprinos europskim društvima. EGSO stoga još jednom ⁽¹⁰⁾ potiče EK da objedini sve postojeće i nove inicijative u dosljedan akcijski plan EU-a za socijalnu ekonomiju, u svrhu poboljšanja vidljivosti i povezanosti između različitih inicijativa.

4.2 *Mogućnosti javne nabave*

4.2.1 EGSO snažno podupire namjeru EK-a da poboljša mogućnosti javne nabave za novoosnovana i rastuća poduzeća. Osim predloženih mjera, EGSO poziva EK da pozorno prati prenošenje i primjenu direktive o javnoj nabavi na razini država članica. To je ključno kako bi se osiguralo da države članice u cijelosti iskorištavaju dostupne odredbe za poboljšanje mogućnosti javne nabave za MSP-ove, uključujući poduzeća socijalne ekonomije. EGSO upućuje na svoje ranije mišljenje o javnoj nabavi ⁽¹¹⁾.

⁽⁹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.social-entrepreneurship-make-it-happen>

⁽¹⁰⁾ Doprinos EGSO-a programu rada Europske komisije za 2017., <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.publications.40059>

⁽¹¹⁾ SL C 191, 29.6.2012., str. 84.

4.2.2 EGSO pozdravlja činjenicu da se u Komunikaciji posebna pozornost posvećuje nabavi povezanoj s inovacijama i Partnerstvu za inovacije. Međutim, to zahtijeva pojednostavljen skup propisa. Čini se da je nabava povezana s inovacijama, kako je opisana u direktivi, prikladnija za velika poduzeća. Sudjelovanje u Partnerstvu za inovacije zahtijeva utvrđivanje posebnog odjela, što onemogućuje sudjelovanje novoosnovanim i rastućim poduzećima jer takva poduzeća obično nemaju poseban odjel namijenjen za to.

4.2.3 EGSO želi naglasiti da je uvođenje alata EK-a (osobna izjava primjenom standardnog obrasca za europsku jedinstvenu dokumentaciju o nabavi (ESPD)), kojemu je cilj bio pomoći MSP-ovima da sudjeluju u javnoj nabavi, u mnogim slučajevima imalo suprotan učinak i smatra ga se preprekom sudjelovanju u nabavi. Novoosnovana i rastuća poduzeća teško prikupljaju sve potrebne informacije i obrasce. Zbog toga je potpora nužna i trebaju je promicati posredničke organizacije (organizacije MSP-ova i druge povezane organizacije).

4.3 Vještine

4.3.1 EGSO se slaže da se Novim programom vještina za Europu, s njegovom dvostrukom usmjerenošću na kvalitetu i vještine relevantne za tržište rada, rješavaju neki od najvažnijih izazova. Međutim, to će biti uspješno samo ako inicijative dopru do najvažnijih ciljnih skupina, što zahtijeva provedbu, praćenje i daljnje postupke da bi se zajamčila učinkovitost.

4.3.2 EGSO naglašava da će Novi program vještina za Europu, a posebno predstojeća Koalicija za digitalne vještine i radna mjesta, biti izrazito važni i mogu biti temelj za budućnost.

4.3.3 Poduzeća socijalne ekonomije razvijaju odgovore na nove društvene potrebe i na društvene potrebe o kojima se dovoljno ne vodi računa. Ona su predvodnici u području socijalnih inovacija. Stoga, osim inicijative za digitalne vještine, socijalno gospodarstvo (i drugi) poduzetnici izražavaju potrebu za djelovanjem u drugim područjima vještina, kao što su razvoj poslovanja i spremnost na ulaganje. Te vještine jednako su važne za uspješna novoosnovana poduzeća.

4.3.4 EGSO poziva EK da potiče i podržava države članice u pokretanju obrazovnih programa za poduzetnike ali i da olakša razmjenu najboljih praksi između država članica i dionika. Preporučuje se usvajanje takvih programa u ranim fazama obrazovnog sustava, s obzirom na to da je dokazano da imaju veći učinak.

4.3.5 Nadalje, inkubatori i usluge na jednom mjestu (kao što su razvoj, mentorstvo i financijska potpora) često su ključni u ranim i rastućim fazama. Europska komisija treba promicati razmjenu najboljih praksi u tom području.

4.4 Oporezivanje

4.4.1 EGSO dijeli zabrinutost Europske komisije da oporezivanje može predstavljati znatnu prepreku za novoosnovana i rastuća poduzeća. Ključni aspekti kojima se treba pozabaviti su visoki troškovi usklađivanja, posebno kad je riječ o troškovima nastalim kao posljedica različitih nacionalnih sustava oporezivanja.

4.4.2 EGSO poziva EK da razmotri mogućnost neuvođenja ograničenja u pogledu veličine ili vremena prijenosa gubitaka nastalih prilikom prvog pokretanja i širenja poduzeća.

4.4.3 EGSO također pozdravlja mogućnost da MSP-ovi sami odluče žele li ući u sustav zajedničke konsolidirane osnovice poreza na dobit, kao što je izneseno u Komunikaciji Europske komisije.

4.4.4 Nadalje, oporezivanje potrošnje unutar sustava PDV-a vrlo je složeno za MSP-ove. Osim toga, utvrđivanje primjenjive stope PDV-a za svaku pojedinu robu ili uslugu u državi članici dodatno je opterećenje za novoosnovana poduzeća, što ima za posljedicu visoke troškove koji u konačnici odvrću od prekogranične trgovine. EGSO stoga podupire namjeru Europske komisije da uspostavi jedinstveno područje PDV-a i paket mjera za pojednostavljenje PDV-a za MSP-ove, uključujući novoosnovana poduzeća, čime će se riješiti ozbiljne prepreke za mikropoduzeća.

4.4.5 Oporezivanje prihoda od ulaganja na pojedinačnoj razini u mnogim državama članicama također odvraća od ulaganja u novoosnovana i rastuća poduzeća, osobito ako druga alternativna ulaganja podrazumijevaju manje porezno opterećenje ili uopće ne podliježu oporezivanju. Možda će se u tom pogledu trebati posvetiti posebna pozornost oporezivanju dioničkih opcija. EGSO stoga podupire neprekidno praćenje poreznih programa/poticaja država članica za ulaganja u novoosnovana i rastuća poduzeća koje provodi Europska komisija.

4.4.6 Poduzećima socijalne ekonomije treba osigurati fiskalni manevarski prostor koji će im omogućiti da ostvare svoj puni gospodarski potencijal, uzimajući u obzir njihove socijalne ciljeve i ciljeve u pogledu okoliša i poštujući načela slobodnog tržišnog natjecanja. To se može postići različitim mjerama:

- mapiranjem raznih postojećih poreznih poticaja povezanih s financiranjem poduzeća socijalne ekonomije radi širenja najboljih praksi,
- poticanjem socijalnih inovacija putem:
 - poreznih kredita za donacije ili ulaganja s niskim povratom u području socijalnih inovacija koje su od prioritarnog značaja za društvo,
 - poreznih kredita koji se isplaćuju za istraživanje i razvoj u korist neprofitnih poduzeća radi razvoja inovacija u području socijalne skrbi i poboljšanja produktivnosti u području osobnih usluga i usluga koje se pružaju u zajednici.

4.5 *Pristup financiranju*

4.5.1 Novoosnovana i rastuća poduzeća oslanjaju se na pristup vlasničkom i dužničkom kapitalu. EGSO je u svojem ranijem mišljenju ⁽¹²⁾ napomenuo da je pristup poduzetničkom kapitalu znatno niži u EU-u nego u SAD-u, a glavni je razlog za to visoko fragmentiran sektor poduzetničkog kapitala u EU-u (koncentriran u određenim državama članicama). EGSO potvrđuje da EK to pitanje rješava uspostavljanjem Paneuropskog fonda poduzetničkog kapitala i poziva EK da primi na znanje prijedloge EGSO-a ⁽¹³⁾ i pozorno prati njegovo uvođenje i učinke.

4.5.2 U istom mišljenju Odbor je upozorio na nedovoljnu uključenost privatnih ulagača i preporučio poticaje za javno-privatna partnerstva, među kojima je moguće razmotriti asimetrične fondove (oni već postoje u Finskoj, Ujedinjenoj Kraljevini, Grčkoj i Nizozemskoj). EGSO sada pozdravlja slično rješenje koje bi investicijskim fondovima u privatnom vlasništvu omogućilo da imaju korist od javnih jamstava ulaganja u novoosnovana i rastuća poduzeća.

4.5.3 EGSO također pozdravlja prijedlog za povećanje proračuna za EFSU i program COSME kako bi se osiguralo dodatno financiranje za učinkovitu politiku za novoosnovana i rastuća poduzeća, uzimajući u obzir njihove razlike.

4.5.4 Međutim, važno je naglasiti da se većina novoosnovanih poduzeća financira zajmovima banaka koji su vezani za osobna i obiteljska jamstva. Iako su bankovni zajmovi postali stvarnost, pristup vlasničkom kapitalu također je potreban, ali u Europi nije dovoljno razvijen zbog represivnog režima oporezivanja, nedostatka kulture privatnog vlasničkog kapitala, loše financijske pismenosti i rascjepkanih stečajnih mehanizama.

4.5.5 EGSO potiče države članice EU-a, uz potporu Europske komisije, da promiču i traže alternativne pravne oblike poslovanja kao što je, na primjer, jednostavno dioničko društvo s visokim inovacijskim potencijalom rasta, tipičnim za novoosnovana poduzeća (Francuska i Slovačka).

4.5.6 EGSO također potiče države članice, uz potporu EK-a, da pojednostave i usklade zakone o stečaju, uključujući provedbu „načela druge šanse” koje je predloženo u mišljenju EGSO-a o nesolventnosti poduzeća ⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ SL C 75 od 10.3.2017., str. 6.

⁽¹³⁾ SL C 75, 10.3.2017., str. 48.

⁽¹⁴⁾ SL C 209, 30.6.2017., str. 21.

4.5.7 U stečajnom postupku i zakonodavstvu izazov je na odgovarajući način vrednovati imovinu novoosnovanog poduzeća koje propada. U mnogim je slučajevima glavna imovina stručno znanje, a ne nepokretna imovina, kao što je EGSO prethodno istaknuo ⁽¹⁵⁾.

4.5.8 U svojim prethodnim mišljenjima EGSO je u potpunosti istražio financijski ekosustav ⁽¹⁶⁾ koji je potreban za poduzeća socijalne ekonomije. Kao i kod novoosnovanih poduzeća, postoji potreba za pružanjem uravnoteženih kapitalnih rješenja s elementom jamstva, kao što su inovativni instrumenti za drugu fazu financiranja i financijsko obrazovanje, uključujući spremnost na ulaganje. Posebna je značajka financiranja i ulaganja u poduzeća socijalne ekonomije to da povrat ulaganja također uključuje socijalni učinak. Europska komisija treba podupirati pothvate država članica u tom smjeru.

5. Posebna razmatranja u pogledu poduzeća socijalne ekonomije i novonastalih oblika poduzeća

5.1 EGSO pozdravlja činjenicu da se u Komunikaciji posebno naglašavaju posebne mjere za sektor poduzeća socijalne ekonomije, kao i istraživanje dodatnih mjera za poslovne modele u usponu.

5.2 U tom je kontekstu ključno spomenuti vezu između društvenih inovacija i osnivanja poduzeća socijalne ekonomije i novih poslovnih modela, koju je EGSO prethodno istražio ⁽¹⁷⁾. Ključno je razumjeti da socijalne inovacije proizlaze iz različitih inovacijskih procesa koji se temelje na posebnim kriterijima i načelima. Sve mjere kojima se podupiru novoosnovana poduzeća socijalne ekonomije i novi poslovni modeli moraju stoga prepoznati ključne temeljne vrijednosti, kao što su mjerenje učinka na društvo i okoliš, zajednička vrijednost i javno dostupni aspekti koji su povezani sa socijalnim inovacijama ⁽¹⁸⁾. Tek će tada poduzeća socijalne ekonomije i ti novi oblici socijalnih poduzeća u nastajanju moći iskoristiti mjere potpore, biti održivi i uspješno rasti.

5.3 Također je važno razumjeti kako rastu i rastu li uopće poduzeća socijalne ekonomije i ti novi oblici (oni će možda odlučiti podijeliti dobru ideju umjesto da sami ostvare rast). Kao što je EGSO prethodno naglasio, ključno je u cijelosti uvesti logiku tih različitih poduzetničkih modela u sve inicijative za novoosnovana i rastuća poduzeća te na odgovarajući način prilagoditi instrumente potpore. Mehanizmi potpore često se temelje na tradicionalnim modelu poduzeća koji danas predstavlja normu, a ne na tim modelima socijalnog gospodarstva ili na novim gospodarskim modelima.

6. Utvrđivanje dodatnih potreba

6.1 EGSO neprestano naglašava potrebu za povećanjem vidljivosti, priznavanja i promicanja različitih oblika poduzeća. To obuhvaća bolje prikupljanje statističkih podataka i istraživanje različitih poslovnih modela koji danas postoje u EU-u te njihovih posebnih logika.

6.2 Baza dobrih praksi u pogledu mjera promicanja novoosnovanih i rastućih poduzeća u svoj njihovoj raznolikosti mogla bi biti korisna. EK je u dobrom položaju da olakša tu razmjenu najboljih praksi među državama članicama.

6.3 Treba promicati vrijednosti, načela i svrhu poduzeća socijalne ekonomije s obzirom na to da mogu biti poticajna za poduzetnike. Iskustva i metode iz sektora poduzeća socijalne ekonomije lako se mogu prenijeti na druge poduzetničke modele, kao što su načela partnerstva i udruživanja na temelju zajedničkog stvaranja diljem sektora i između dionika, ugovori o licenciranju, izgradnja kapaciteta, „piggybacking” (partnerski oblik suradnje između poduzeća) koji omogućuje iskorištavanje razmjera drugih poduzeća, otvoreni kodovi za brzo širenje rješenja, pametne mreže koje se temelje na zajedničkoj i kolektivnoj vrijednosti te uspostava novih standarda kao što su kretanja usmjerena na promjenu politike. Primjer kretanja usmjerenih na promjenu politike jest činjenica da socijalne inovacije obično vode inovaciji socijalnih politika. Isto tako, konvencionalna poduzeća mogu potaknuti socijalna poduzeća socijalnog gospodarstva, na primjer, u promidžbi, prodaji, upravljanju poslovanjem, iznova pokazujući vrijednost razmjene najboljih praksi.

⁽¹⁵⁾ SL C 75, 10.3.2017., str. 6.

⁽¹⁶⁾ SL C 13, 15.1.2016., str. 152.

⁽¹⁷⁾ SL C 303, 19.8.2016., str. 28.

⁽¹⁸⁾ Indeks socijalnih inovacija koji je razvila organizacija Europa sutra i SL C 458, 19.12.2014., str. 14.

6.4 EGSO je u dobrom položaju – s obzirom na to da predstavlja europsko civilno društvo – da aktivno sudjeluje u promicanju i poticanju poduzetničkog razvoja u EU-u u korist zapošljavanja, socijalne zaštite i rasta. Stoga Komisiji nudimo svoj kapacitet i sposobnosti za daljnje inicijative za MSP-ove, uključujući poduzeća socijalne ekonomije.

Bruxelles, 31. svibnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora – Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o prilagodbi člancima 290. i 291. Ugovora o funkcioniranju Europske unije niza pravnih akata kojima se predviđa primjena regulatornog postupka s kontrolom

[COM(2016) 799 final – 2016/0400 (COD)]

(2017/C 288/04)

Izvjestitelj: **Jorge PEGADO LIZ**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 13.3.2017. Europsko vijeće, 13.3.2017.
Pravni temelj:	Članak 43. stavak 2., članak 91., članak 100. stavak 2., članak 114., članak 153. stavak 2. točka (b), članak 168. stavak 4. točka (b), članak 172. i članak 192. stavak 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	4.5.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	1.6.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	526
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	156/0/1

1. Zaključci i preporuke

1.1 EGSO žali zbog toga što se Komisija nije vodila njegovim ranijim mišljenjima te je morala ponovno pokrenuti pregovore o prilagodbi člancima 290. i 291. Ugovora o funkcioniranju Europske unije niza pravnih akata kojima se predviđa primjena regulatornog postupka s kontrolom (RPS).

1.2 EGSO podsjeća na to da je svojim prethodnim mišljenjima utvrdio pristup za koji smatra da će na najbolji način očuvati temeljne vrijednosti tog procesa u smislu pravne sigurnosti, poštovanja temeljnih prava te učinkovitog, uravnoteženog i demokratskog izvršavanja ovlasti institucija.

1.3 Odbor smatra da bi ta načela trebala poslužiti kao smjernice za novi postupak usklađivanja pravnih akata koji još podliježu regulatornom postupku s kontrolom s novim sustavom delegiranih i provedbenih akata predviđenih člancima 290. i 291. UFEU-a.

1.4 Ne dovodeći u pitanje detaljniju analizu koju će provesti prilikom preispitivanja svakog akta o kojem bude zatraženo njegovo mišljenje, EGSO za svaki od zakonodavnih prijedloga najavljenih u Prijedlogu ukratko navodi primjedbe koje smatra vrijednima spomena.

2. Prijedlozi Komisije

2.1 U svom prijedlogu Komisija napominje da se znatan broj temeljnih zakonodavnih akata koji podliježu odredbama Odluke Vijeća br. 2006/512/EZ („Odluka o komitologiji”) još uvijek mora prilagoditi člancima 290. i 291. UFEU-a u skladu s Uredbom (EU) br. 182/2011 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju pravila i općih načela u vezi s mehanizmima nadzora država članica nad izvršavanjem provedbenih ovlasti Komisije („Uredba o komitologiji”).

2.2 Komisija se obvezala na prilagodbu tih akata do 2013. godine te je u tom smislu 2013. predstavila tri prijedloga o horizontalnom usklađivanju, takozvane „skupne uredbe I., II. i III.”.

2.3 Nakon dugotrajne rasprave s Europskim parlamentom i brojnih izmjena tih prijedloga, Vijeće je odbilo podržati automatsko i sveobuhvatno usklađivanje tzv. „akata RPS” s delegiranim aktima zbog toga što nije bilo jamstava da će se u izradi delegiranih akata sustavno provoditi savjetovanja sa stručnjacima iz država članica. Prijedlozi su zbog toga zapeli u institucijama te ih je Komisija povukla.

2.4 Nakon revizije Međuinstitucijskog sporazuma o boljoj izradi zakonodavstva (IIA) i usvajanja priloženog mu Zajedničkog dogovora o delegiranim aktima, Komisija je predstavila novi prijedlog kojim je odgovorila na prigovore Vijeća. U tom je prijedlogu u obzir uzela promjene uvedene novim Međuinstitucijskim sporazumom u pogledu savjetovanja sa stručnjacima iz država članica tijekom pripreme delegiranih akata i istovremenog savjetovanja s EP-om.

2.5 Prijedlog je organiziran u 13 poglavlja koja se nalaze u Prilogu u kojem je 168 akata poredano kronološkim redom i klasificirano u četiri tablice:

Tablica 1. – akti za koje se za određene ovlasti predlaže usklađivanje na temelju odredbi o provedbenim aktima

Tablica 2. – akti za koje se predviđa brisanje određenih dodijeljenih ovlasti

Tablica 3. – prijedlozi koje je donijela Komisija

Tablica 4. – akti za koje se predviđa izrada prijedloga

3. Prethodna mišljenja i izvješća EGSO-a

3.1 EGSO je u srpnju 2013. usvojio vrlo detaljno informativno izvješće čiji je cilj bio „razjasniti činjenice o delegiranom zakonodavnom postupku koji je uveden Ugovorom iz Lisabona”.

3.2 U izvješću je zaključeno da je „prava pravna priroda delegiranih akata i dalje prilično neodređena. Pojam ‘mjera koja nije ključna’ Sud EU-a tumači na različite načine, ovisno o kojem se području radi, a manevarski prostor Komisije čini se proširenim jer ona predlaže domet i trajanje delegiranja.”

3.2.1 U izvješću se tvrdi da „ima mnogo [...] pitanja o transparentnosti sustava prethodnih savjetovanja koji proizlazi iz pravno neobvezujućeg dokumenta pod nazivom ‘Zajednički dogovor o praktičnim pravilima korištenja delegiranih akata’ od 4. travnja 2011.g.”

3.2.2 Između ostalog se napominje „da je provedba članka 290. UFEU-a predviđena Komunikacijom Komisije Europskom parlamentu i Vijeću od 9. prosinca 2009., dakle jednim pravno neobvezujućim aktom, dok pravila o primjeni provedbenih ovlasti proizlaze iz Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011., općeg pravnog akta čiji su elementi u cijelosti obvezujući i izravno se primjenjuju.”

3.2.3 Zaključak izvješća je da „još uvijek postoje sumnje u pogledu toga je li postupak jednostavan, uviđaju li europski građani što je tu u pitanju, provodi li se postupak korektno te jesu li mehanizmi kontrole učinkoviti.” EGSO je stoga predložio da u cilju mogućeg poboljšanja zakonodavnog postupka EU-a izradi samoinicijativno mišljenje o toj temi kako bi se mogao očitovati o napomenama i zaključcima koje su na potpuno objektivna način iznesene u izvješću.

3.3 U srpnju i rujnu 2013., EGSO je primio dva prijedloga uredbi: „Prilagodba članku 290. Ugovora o funkcioniranju Europske unije niza pravnih akata kojima se predviđa primjena regulatornog postupka s kontrolom” [COM(2013) 451 final] i „Prilagodba članku 290. Ugovora o funkcioniranju Europske unije niza pravnih akata u području pravosuđa kojima se predviđa primjena regulatornog postupka s kontrolom” [COM(2013) 452 final], a zatim je, 18. studenog i 10. prosinca, primio još jedan prijedlog uredbe „Prilagodba člancima 290. i 291. Ugovora o funkcioniranju Europske unije niza pravnih akata kojima se predviđa primjena regulatornog postupka s kontrolom” [COM(2013) 751 final]. Te su uredbe bile poznate pod zajedničkim nazivom „skupne uredbe I., II. i III.”

3.3.1 Odbor je u svojim mišljenjima od 16. listopada i 2. siječnja posebice naglasio da, premda potrebno, to „sveobuhvatno usklađivanje” 165 pravnih instrumenata (uredbi, direktiva i odluka) iz 12 različitih područja postavlja brojna pitanja pravne i praktične prirode.

3.3.2 Tako su „određeni elementi postupka delegiranja još uvijek nejasni [...] još je potrebno definirati pojam „elemenata koji nisu ključni”. Trebalo bi također izraditi točnu procjenu funkcioniranja mehanizma”.

3.3.3 Među ostalim Odbor je ustanovio da „određeni prijedlozi uredbi sadrže mogućnosti koje zanemaruju okvir utvrđen temeljnim zakonodavnim aktima te čak predviđaju da se delegiranje odvija tijekom neodređenog razdoblja ili određuju vrlo kratke rokove za kontrolu Parlamenta i Vijeća.”

3.3.4 Nakon sustavne analize svih prijedloga, EGSO je Komisiji preporučio „da svoj postupak sveobuhvatnog usklađivanja prilagodi specifičnom sadržaju određenih temeljnih zakonodavnih akata”, a „Vijeću i Parlamentu da budu na najvećem oprezu te precizno procijene sve akte uključene u ovaj postupak usklađivanja”.

3.3.5 Za slučaj da se postupak nastavi kao što je predlagala Komisija, EGSO je naglasio važnost:

- potpunog sudjelovanja Europskog parlamenta u tom postupku,
- racionalizacije i pojednostavljivanja postupaka komitologije,
- pružanja više informacija i o delegiranju ovlasti odborima i o odgovarajućim mjerama, u svim stadijima postupka,
- potpune dostupnosti informacija građanima i civilnom društvu.

3.3.6 Odbor je zatim zatražio da se procijeni učinak novog regulatornog okvira i da se Parlamentu, Vijeću i samom Odboru periodično podnosi izvješće o učinkovitosti, transparentnosti i širenju informacija.

3.4 Komisija je u međuvremenu, kao dio paketa o boljoj izradi zakonodavstva, objavila prijedlog obvezujućeg međuinstitucijskog sporazuma temeljenog na članku 295. UFEU-a čija su se dva zasebna priloga bavila delegiranim aktima.

3.4.1 U svom mišljenju iz srpnja 2015. Odbor „pozdravlja trud Komisije za postizanje ravnoteže između temeljnih vrijednosti kao što su, s jedne strane, poštovanje vladavine prava, demokratsko sudjelovanje, transparentnost, blizina građanima i pravo na detaljne informacije o zakonodavnim postupcima te, s druge, pojednostavljivanje zakonodavstva, fleksibilnija regulativa koja je bolje prilagođena predmetnim interesima i čije su ažuriranje i revizija pojednostavljeni”.

3.4.2 Odbor je također pozdravio činjenicu da se „Komisija opredjeljuje za to da prije donošenja delegiranih akata prikupi sve potrebno stručno znanje [...] savjetovanjem sa stručnjacima iz država članica i javnim savjetovanjem i da predlaže istu savjetodavnu metodu za donošenje provedbenih akata.”

3.4.3 Međutim, EGSO je bio zabrinut da će se zbog svih tih savjetovanja priprema akata pretjerano i bespotrebno odužiti.

3.4.4 Nije se slagao s kazuističkim pristupom koji se koristio za razlučivanje pitanja koja se trebaju obuhvatiti delegiranim ili provedbenim aktima jer su kriteriji bili nejasni i ostavljali preširok diskrecijski prostor za tumačenje.

3.4.5 EGSO se posebice protivio:

- (a) nedostatku prethodnog informiranja o stručnjacima iz država članica i njihovom stručnom znanju;

- (b) nepostojanju primjerenog roka za savjetovanje sa stručnjacima, dionicima, EP-om i Vijećem, osim u hitnim slučajevima;
- (c) činjenici da savjetovanje i dostavljanje rasporeda sastanaka stručnjacima EP-a i dionicima nije obavezno;
- (d) nedosljednosti podataka o donošenju delegiranih akata, koji bi trebali biti sustavni, automatizirani, ažurirani i dostupni na internetu;
- (e) načelu neodređenog trajanja delegacije ovlasti: EGSO je smatrao da, osim u posebnim i opravdanim slučajevima, delegacija ovlasti treba imati točno određeno trajanje, koje se po potrebi može obnoviti za isto razdoblje.

3.4.6 EGSO je želio da se smjernicama izričito utvrdi da svi elementi delegiranja moraju biti jasno određeni, odnosno imati:

- (a) utvrđene ciljeve;
- (b) točno određeni sadržaj;
- (c) točno određeni opseg;
- (d) strogo ograničeno trajanje.

3.4.7 Smatrao je „da se tekst članka 290. i članka 291. Ugovora o funkcioniranju Europske unije može usavršiti te da se u slučaju revizije ugovora mora poboljšati. Isto tako, trebalo bi poboljšati i okvir u kojem se članci primjenjuju kako bi se izbjeglo da odluke o izboru pravnog instrumenta budu više političke, nego tehničke prirode.”

3.5 Budući da Parlament i Vijeće nisu postigli sporazum o postupku sveobuhvatnog usklađivanja, Komisija je morala povući svoje prijedloge i podnijeti ovaj prijedlog.

4. Opće napomene

4.1 S obzirom na svoja prethodna mišljenja, EGSO postavlja pitanje može li kašnjenje od više od četiri godine u tako osjetljivom području biti opravdano.

4.2 EGSO je tada jasno utvrdio sljedeće smjernice:

- (a) korištenje delegiranih akata trebalo bi biti iznimka, a ne pravilo;
- (b) ako postoji sumnja u osnovne značajke predmetnih elemenata ili ako postoje „sive” zone, Komisija ne bi smjela predlagati delegirane akte već propise donositi u okviru temeljnog zakonodavnog akta;
- (c) ako postoji sumnja u prirodu mjera koje treba poduzeti, Komisija bi prednost trebala dati donošenju provedbenih, a ne delegiranih akata.

4.3 Odbor se s Komisijom nije složio ni o pitanjima navedenima u točki 3.3.5 ovog nacrtu mišljenja.

4.4 Iako su mnogi od tih negativnih aspekata ispravljeni u ovom prijedlogu, još uvijek postoje određena neslaganja:

- (a) Komisija ustraje na neodređenom vremenu trajanja delegiranih akata. EGSO smatra da bi trajanje delegiranja u načelu uvijek trebalo biti određeno, uz mogućnost produženja, osim u posebnim i opravdanim slučajevima;
- (b) EGSO i dalje izražava bojazan da Parlament i Vijeće neće imati stvarnu mogućnost pravodobnog i učinkovitog nadzora sadržaja delegiranih akata;
- (c) Odbor i dalje izražava sumnju u pogledu jasnog razlikovanja provedbenih i delegiranih akata, posebice u pogledu ključnih mjera i mjera koje nisu ključne, povezanih s temeljnim pravima;

- (d) na kraju potvrđuje da bi reformulacija članaka 290. i 291. UFEU-a moglo jednom zauvijek ukloniti sve nejasnoće koje su dovele do postojećih problema.

5. Posebne primjedbe

Detaljna analiza svakog od 168 prijedloga u Prilogu omogućit će nam da postavimo sljedeća pitanja:

Tablica 1.

Pregled akata za koje se za određene ovlasti predlaže usklađivanje na temelju odredbi o provedbenim aktima

Broj u Prilogu	Naslov akta ⁽¹⁾	Napomene EGSO-a
2.	Odluka br. 406/2009/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009.	Članak 12.a predviđa da se ovlast za donošenje delegiranih akata Komisiji dodjeljuje na neodređeno vrijeme počevši od zadanog datuma. <u>Komentar:</u> 2013. godine Vijeće i Europski parlament zalagali su se za fiksno trajanje od pet godina s automatskim produljenjem na temelju izvješća Komisije koje treba dostaviti prije isteka ovlasti delegiranja. Komisija ovdje smatra da je neodređeno trajanje dodijeljenih ovlasti opravdano jer zakonodavac može u svim slučajevima i u svakom trenutku opozvati dodijeljene ovlasti (vidjeti str. 7. Prijedloga Komisije COM(2016) 799 final).
6.	Odluka br. 626/2008/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. lipnja 2008.	Odluka se odnosi na provedbene ovlasti dodijeljene Komisiji. <u>Komentar:</u> Komisija pretpostavlja da je, kad je riječ o odabiru između delegiranih i provedbenih akata, procjena iz 2013. (prijedlozi skupnih uredbi) i dalje valjana jer niti pregovori o tim prijedlozima niti sudska praksa o toj temi niti ishod Međuinstitucijskog sporazuma o boljoj izradi zakonodavstva nisu omogućili definiciju novih kriterija za koje bi bila potrebna ponovna sveobuhvatna procjena (vidjeti str. 4. Prijedloga Komisije COM(2016) 799 final).
53.	Uredba (EZ) br. 1221/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009.	Novi članak 17. stavak 3. ne predviđa trajanje dodjeljivanja ovlasti Komisiji za donošenje delegiranih akata. Novi članak 48.a određuje da se ovlast za donošenje delegiranih akata iz članka 17. stavka 3. i članka 48. Komisiji dodjeljuje na neodređeno razdoblje počevši od datuma stupanja na snagu ove skupne Uredbe. <u>Komentar:</u> 1. Vidjeti polje br. 2. u tablici. 2. Novi članak 17. stavak 3. predviđa da <u>se postupci priziva</u> protiv odluka donesenih kao rezultat stručne evaluacije nadležnih tijela u okviru EMAS-a donose dodjeljivanjem ovlasti. Čini se da je ovdje riječ o pravu na djelotvoran pravni lijek i pristup nepristranom sudu iz članka 47. Povelje o temeljnim pravima. Međutim, Komisiji se ovlasti za usvajanje odredbi koje se odnose na zaštitu temeljnih prava ili njihovo izvršavanje ne mogu dodijeliti temeljem delegiranja.

Broj u Prilogu	Naslov akta ⁽¹⁾	Napomene EGSO-a
58.	Uredba Vijeća (EZ) br. 530/1999 od 9. ožujka 1999.	Novi članak 10.a predviđa da se ovlast za donošenje delegiranih akata Komisiji dodjeljuje na neodređeno razdoblje počevši od zadanog datuma. <u>Komentar:</u> Vidjeti polje br. 2. u tablici.
59.	Uredba (EZ) br. 2150/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenog 2002.	Novi članak 5.b predviđa da se ovlast za donošenje delegiranih akata Komisiji dodjeljuje na neodređeno razdoblje počevši od zadanog datuma.
60.	Uredba (EZ) br. 437/2003 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. veljače 2003.	Novi članak 3. stavak 1. točka 1. predviđa da svaka država članica prikuplja statističke podatke. Novi članak 5. o točnosti statističkih podataka propisuje da se prikupljanje podataka temelji na „ <u>potpunim statističkim pokazateljima</u> ”. Konačno, članak 10.a o izvršavanju delegiranja ovlasti predviđa da se ovlast dodjeljuje na neodređeno razdoblje počevši od naknadno utvrđenog datuma. <u>Komentar:</u> EGSO ističe da se pojam „ <u>potpuni statistički pokazatelji</u> ” može primijeniti na osobne podatke definirane člankom 8. Povelje o temeljnim pravima i naglašava da je Sud Europske unije presudio da ti podaci ne mogu podlijegati postupku delegiranja (vidjeti predmet C-355/10, Parlament protiv Vijeća i mišljenje EGSO-a SL C 67/104 od 6.3.2014.).
61.	Uredba (EZ) br. 450/2003 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. veljače 2003.	Novi članak 11.a predviđa da se ovlast za donošenje delegiranih akata Komisiji dodjeljuje na neodređeno razdoblje počevši od zadanog datuma. <u>Komentar:</u> Vidjeti polje br. 2. u tablici.
64.	Uredba (EZ) br. 1552/2005 Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005.	Novi članak 13.a predviđa da se ovlast za donošenje delegiranih akata Komisiji dodjeljuje na neodređeno razdoblje počevši od zadanog datuma. <u>Komentar:</u> Vidjeti polje br. 2. u tablici.
67.	Uredba (EZ) br. 716/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2007.	Novi članak 9.a predviđa da se ovlast za donošenje delegiranih akata Komisiji dodjeljuje na neodređeno razdoblje počevši od zadanog datuma. <u>Komentar:</u> Vidjeti polje br. 2. u tablici.
69.	Uredba (EZ) br. 1445/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2007.	Novi članak 10.a predviđa da se ovlast za donošenje delegiranih akata Komisiji dodjeljuje na neodređeno razdoblje počevši od zadanog datuma. <u>Komentar:</u> Vidjeti polje br. 2. u tablici.

Broj u Prilogu	Naslov akta ⁽¹⁾	Napomene EGSO-a
70.	Uredba (EZ) br. 177/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. veljače 2008.	Novi članak 15.a predviđa da se ovlast za donošenje delegiranih akata Komisiji dodjeljuje na neodređeno razdoblje počevši od zadanog datuma. Novi članak 8.a predviđa da se ovlast za donošenje delegiranih akata Komisiji dodjeljuje na neodređeno razdoblje počevši od zadanog datuma.
73.	Uredba (EZ) br. 452/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2008.	Novi članak 6.a predviđa da se ovlast za donošenje delegiranih akata Komisiji dodjeljuje na neodređeno razdoblje počevši od zadanog datuma.
74.	Uredba (EZ) br. 453/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2008.	Novi članak 8.a predviđa da se ovlast za donošenje delegiranih akata Komisiji dodjeljuje na neodređeno razdoblje počevši od zadanog datuma. <u>Komentar:</u> 1. Vidjeti polje br. 2. u tablici. 2. EGSO ističe da novi članak 7. predviđa da je Komisija ovlaštena donijeti delegirane akte [...] za provođenje niza studija izvedivosti [...] koje provode one države članice koje imaju poteškoće pri dostavljanju podataka. Pita se odnose li se podaci o zdravstvenoj zaštiti i na zdravlje tražitelja zaposlenja, u kojem se slučaju radi o osobnim podacima koji ne mogu biti uključeni u postupak delegiranja (vidjeti prethodno navedeni predmet C-355/10).
89.	Direktiva 2006/42/EZ Europskog parlamenta i Vijeća	Novi članak 21.a predviđa da se ovlast za donošenje delegiranih akata Komisiji dodjeljuje na neodređeno razdoblje počevši od zadanog datuma. <u>Komentar:</u> Vidjeti polje br. 2. u tablici.
99.	Uredba (EZ) br. 1223/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenog 2009.	Novi članak 31.a predviđa da se ovlast za donošenje delegiranih akata Komisiji dodjeljuje na neodređeno razdoblje počevši od zadanog datuma. <u>Komentar:</u> Vidjeti polje br. 2. u tablici.
104.	Direktiva 97/70/EZ Vijeća od 11. prosinca 1997.	Novi članak 8.a predviđa da se ovlast za donošenje delegiranih akata Komisiji dodjeljuje na neodređeno razdoblje počevši od zadanog datuma. <u>Komentar:</u> Vidjeti polje br. 2. u tablici.

Broj u Prilogu	Naslov akta ⁽¹⁾	Napomene EGSO-a
114.	Uredba (EZ) br. 725/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004.	Novi članak 10.a predviđa da se ovlast za donošenje delegiranih akata Komisiji dodjeljuje na neodređeno razdoblje počevši od zadanog datuma. <u>Komentar:</u> Vidjeti polje br. 2. u tablici.
143.	Direktiva 2002/46/EZ od 10. lipnja 2002.	Novi članak 12.a predviđa da se ovlast za donošenje delegiranih akata Komisiji dodjeljuje na neodređeno razdoblje počevši od zadanog datuma. <u>Komentar:</u> 1. Vidjeti polje br. 2. u tablici. 2. EGSO ističe da se Direktivom 2002/46/EZ usklađuju pravila o dodacima prehrani kako bi se potrošači zaštitili od mogućih zdravstvenih rizika te kako bi se osiguralo da ih podaci navedeni na tim proizvodima ne obmanjuju. Ona se stoga odnosi na primjenu članka 38. Povelje o temeljnim pravima. Stručnjaci iz država članica i Europski parlament stoga moraju provoditi najstroži mogući nadzor.
144.	Direktiva 2002/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. siječnja 2003.	Novi članak 27.a predviđa da se ovlast za donošenje delegiranih akata Komisiji dodjeljuje na neodređeno razdoblje počevši od zadanog datuma. <u>Komentar:</u> 1. Vidjeti polje br. 2. u tablici. 2. EGSO ističe da se Direktiva odnosi na standarde kvalitete i sigurnosti za prikupljanje [...] ljudske krvi i krvnih sastojaka u zdravstvene svrhe. Njome se, dakle, doprinosi provedbi temeljnog prava na zdravstvenu zaštitu iz članka 35. Povelje o temeljnim pravima. Stručnjaci iz država članica i Europski parlament stoga moraju provoditi najstroži mogući nadzor.
147.	Uredba (EZ) br. 1829/2003 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. rujna 2003.	Novi članak 34. predviđa da se ovlast za donošenje delegiranih akata Komisiji dodjeljuje na neodređeno razdoblje počevši od zadanog datuma. <u>Komentar:</u> 1. Vidjeti polje br. 2. u tablici. 2. EGSO ističe da Uredba predviđa da „u provođenju politika Zajednica treba osigurati visoku razinu zaštite života i zdravlja ljudi”. Ona se stoga odnosi na primjenu članka 35. Povelje o temeljnim pravima, koji se odnosi na zdravstvenu zaštitu. Stručnjaci iz država članica i Europski parlament moraju provoditi najstroži mogući nadzor.

Broj u Prilogu	Naslov akta ⁽¹⁾	Napomene EGSO-a
151.	Uredba (EZ) br. 2160/2003 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. studenoga 2003.	Novi članak 13.a predviđa da se ovlast za donošenje delegiranih akata Komisiji dodjeljuje na neodređeno razdoblje počevši od zadanog datuma. <u>Komentar:</u> 1. Vidjeti polje br. 2. u tablici. 2. EGSO ističe da je cilj Uredbe „osigurati otkrivanje i kontrolu salmonele u svim fazama, a posebice tijekom primarne proizvodnje (u ovom kontekstu uzgoja peradi i druge stoke) i u hrani za životinje kako bi se smanjila njezina prevalencija i rizik za javno zdravlje”. Uredba se stoga odnosi na primjenu članka 35. Povelje o temeljnim pravima. Stručnjaci iz država članica i Europski parlament moraju provoditi najstroži mogući nadzor.
152.	Direktiva 2004/23/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004.	Novi članak 28.a predviđa da se ovlast za donošenje delegiranih akata Komisiji dodjeljuje na neodređeno razdoblje počevši od zadanog datuma. <u>Komentar:</u> 1. Vidjeti polje br. 2. u tablici. 2. EGSO ističe da se Direktiva odnosi na zaštitu zdravlja iz članka 35. Povelje o temeljnim pravima i da Komisiji delegira ovlast za donošenje akata u skladu s člankom 290. UFEU-a kako bi se ta direktiva dopunila zahtjevima za sljedivost. EGSO-u se čini da je takvo delegiranje preširokog opsega i da postoji opasnost da će utjecati na ključne elemente. Stoga se čini da se tim delegiranjem krši sudska praksa Suda EU-a (prethodno navedeni predmet C-355/10).
158.	Uredba (EZ) br. 1924/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 2006.	Novi članak 24.a predviđa da se ovlast za donošenje delegiranih akata Komisiji dodjeljuje na neodređeno razdoblje počevši od zadanog datuma. <u>Komentar:</u> 1. Vidjeti polje br. 2. u tablici. 2. EGSO ističe da se Uredba odnosi na primjenu članaka 35. i 38. Povelje o temeljnim pravima i da delegiranje obuhvaća „mjere kojima se određuje hrana ili kategorije hrane za koje su prehrambene ili zdravstvene tvrdnje ograničene ili zabranjene”. EGSO smatra da izrazi koji se koriste mogu obuhvaćati ključne mjere koje, u skladu s člankom 290. UFEU-a, ne mogu biti predmet delegiranja.

Broj u Prilogu	Naslov akta ⁽¹⁾	Napomene EGSO-a
159.	Uredba (EZ) br. 1925/2006 od 20. prosinca 2006.	Novi članak 13.a predviđa da se ovlast za donošenje delegiranih akata Komisiji dodjeljuje na neodređeno razdoblje počevši od zadanog datuma. <u>Komentar:</u> 1. Vidjeti polje br. 2. u tablici. 2. EGSO ističe da se Uredba odnosi na primjenu članka 35. i 38. Povelje o temeljnim pravima i da nastoji poboljšati zaštitu potrošača uvođenjem dodatnih pravila za označivanje. 3. U tom pogledu, stručnjaci iz država članica i Europski parlament moraju provoditi najstroži mogući nadzor nad izmjenom Priloga I. i II. te uredbe.
165.	Uredba (EZ) br. 470/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. svibnja 2009.	Novi članak 24.a predviđa da se ovlast za donošenje delegiranih akata Komisiji dodjeljuje na neodređeno razdoblje počevši od zadanog datuma. <u>Komentar:</u> 1. Vidjeti polje br. 2. u tablici. 2. EGSO ističe da se Uredba odnosi na primjenu članka 35. Povelje o temeljnim pravima i da delegiranje obuhvaća ovlast Komisije za donošenje pravila o mjerama koje treba poduzeti u slučaju potvrđene prisutnosti zabranjenih ili nedopuštenih tvari. Čini se da je to delegiranje preširokog opsega i postoji opasnost da će utjecati na ključne elemente. Stoga se čini da se time krši sudska praksa Suda EU-a (prethodno navedeni predmet C-355/10).
166.	Uredba (EZ) br. 767/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009.	Novi članak 27.a predviđa da se ovlast za donošenje delegiranih akata Komisiji dodjeljuje na neodređeno razdoblje počevši od zadanog datuma. <u>Komentar:</u> Vidjeti polje br. 2. u tablici.
167.	Uredba (EZ) br. 1069/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009.	Novi članak 51.a predviđa da se ovlast za donošenje delegiranih akata Komisiji dodjeljuje na neodređeno razdoblje počevši od zadanog datuma. <u>Komentar:</u> Vidjeti polje br. 2. u tablici.

⁽¹⁾ Za te je akte već 2013. predloženo usklađivanje nekih odredbi na temelju odredbi o provedbenim aktima.

Tablica 2.

Pregled akata za koje se predviđa brisanje određenih dodijeljenih ovlasti

Broj u Prilogu	Naslov akta ⁽¹⁾	Napomene EGSO-a
2.	Odluka br. 406/2009/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009.	Članak 12.a U REDU. Protiv neodređenog trajanja.

Broj u Prilogu	Naslov akta ⁽¹⁾	Napomene EGSO-a
7.	Uredba Vijeća (EZ) br. 1257/96 od 20. lipnja 1996.	U REDU.
36.	Direktiva Vijeća 98/83/EZ od 3. studenog 1998.	Članak 11.a U REDU. Protiv neodređenog trajanja.
54.	Uredba (EZ) br. 66/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenog 2009.	U REDU. Protiv neodređenog trajanja.
57.	Uredba Vijeća (EZ) br. 1165/98 od 19. svibnja 1998.	NE. Delegiranje je preširokog opsega i odnosi se na ključne aspekte.
66.	Uredba (EZ) br. 458/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. travnja 2007.	U REDU. Protiv neodređenog trajanja.
92.	Direktiva 2009/34/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009.	U REDU. Protiv neodređenog trajanja.
133.	Uredba (EZ) br. 1071/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009.	NE. Definicije povrede i gubitka dobrog ugleda spadaju u osobna prava.
168.	Odluka 70/2008/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. siječnja 2008.	U REDU.

⁽¹⁾ Za te je akte već 2013. predloženo brisanje nekih odredbi.

Tablica 3.

Prijedlozi koje je donijela Komisija

Područje	Akt	Oznaka prijedloga	Napomene EGSO-a
CLIMA	Direktiva 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003.	COM(2015) 337	Novi članak 23. Previše delegiranja u osjetljivim i ključnim područjima – preispitati. Protiv neodređenog trajanja.
CNECT	Direktiva 2002/19/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002.	COM(2016) 590	Novi članak 109. s upućivanjem na članke 40., 60., 73., 102. i 108. Previše delegiranja u osjetljivim i ključnim područjima, čak i u prilogima – preispitati. Različita pravila u pogledu trajanja (članak 73. stavak 7. i članak 109.).

Područje	Akt	Oznaka prijedloga	Napomene EGSO-a
CNECT	Direktiva 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002.	COM(2016) 590	Novi članak 109. s upućivanjem na članke 40., 60., 73., 102. i 108. Previše delegiranja u osjetljivim i ključnim područjima, čak i u prilogima. Različita pravila u pogledu trajanja (članak 73. stavak 7. i članak 109.).
CNECT	Direktiva 2002/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002.	COM(2016) 590	Novi članak 109. s upućivanjem na članke 40., 60., 73., 102. i 108. Previše delegiranja u osjetljivim i ključnim područjima, čak i u prilogima – preispitati. Različita pravila u pogledu trajanja (članak 73. stavak 7. i članak 109.).
ENER	Direktiva 2008/92/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2008.	COM(2015) 496	Članak 10. U REDU u pogledu delegiranja Protiv neodređenog trajanja.
GROW	Uredba (EZ) br. 595/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2009.	COM(2014) 28 final	Komisija želi upotrijebiti (desetak) delegiranih akata u skladu s člankom 290. UFEU-a čime bi se ograničio sam sadržaj Uredbe. Neke od točaka Prijedloga za koje se predviđa primjena delegiranih akata odnose se na emisije vozila i granične vrijednosti tih emisija. Zbog njihove važnosti, o tim su pitanjima uvijek odlučivali zakonodavci. EGSO je u svojim mišljenjima u više navrata isticao pitanje prekomjernog korištenja delegiranih akata. Postavlja pitanje transparentnosti sustava, ispravne uporabe postupaka i učinkovitosti kontrolnih mehanizama.
GROW	Direktiva 2007/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. rujna 2007.	COM(2016) 31 final	Članak 88. Previše delegiranih akata koji se tiču ključnih točaka. Protiv neodređenog trajanja.
GROW	Direktiva 97/68/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1997.	COM(2014) 581 final	Članak 55. U REDU u pogledu delegiranja i razdoblja od pet godina.

Područje	Akt	Oznaka prijedloga	Napomene EGSO-a
GROW	Uredba (EZ) br. 715/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2007.	COM(2014) 28 final	Novi članak 15.a Komisija želi upotrijebiti (desetak) delegiranih akata u skladu s člankom 290. UFEU-a čime bi se ograničio sam sadržaj Uredbe. Neke od točaka Prijedloga za koje se predviđa primjena delegiranih akata odnose se na emisije vozila i granične vrijednosti tih emisija. Zbog njihove važnosti, o tim su pitanjima uvijek odlučivali suzakonodavci. EGSO je u svojim mišljenjima u više navrata isticao pitanje prekomjernog korištenja delegiranih akata. Postavlja pitanje transparentnosti sustava, ispravne uporabe postupaka i učinkovitosti kontrolnih mehanizama.
ENV	Direktiva 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenog 2008.	COM(2015) 595	Novi članak 38.a U REDU u pogledu delegiranja. Protiv neodređenog trajanja.
ENV	Direktiva Vijeća br. 1999/31/EZ od 26. travnja 1999.	COM(2015) 594	Ne delegiranje. Novi članak 16. nije dovoljno jasan. Protiv neodređenog trajanja.
ENV	Direktiva 94/62/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 1994.	COM(2015) 593	U REDU
ENV	Uredba Vijeća (EZ) br. 338/97 od 9. prosinca 1996.	COM(2012) 403	U REDU u pogledu provedbenih i delegiranih akata (članci 19. i 20.). Protiv neodređenog trajanja.
ESTAT	Uredba (EZ) br. 1177/2003 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. lipnja 2003.	Stavljanje izvan snage predloženo u COM (2016) 551	U REDU u pogledu stavljanja izvan snage.
MOVE	Direktiva 2006/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2016.	COM(2013) 622	NE u pogledu delegiranja. Pojam tehničkog i znanstvenog napretka nije dovoljno jasan. Protiv neodređenog trajanja.
MOVE	Direktiva 2002/30/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. ožujka 2002.	COM(2011) 828	Članak 12. U REDU u pogledu delegiranja. Protiv neodređenog trajanja.
MOVE	Direktiva Vijeća 96/50/EZ od 23. srpnja 1996.	COM(2016) 82 final	U REDU u pogledu delegiranja (članak 29.). Protiv neodređenog trajanja.

Područje	Akt	Oznaka prijedloga	Napomene EGSO-a
MOVE	Direktiva Vijeća 91/672/EEZ od 16. prosinca 1991.	COM(2016) 82 final	U REDU u pogledu delegiranja (članak 29.). Protiv neodređenog trajanja.
MOVE	Direktiva 2009/45/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 6. svibnja 2009.	COM(2016) 369	U REDU u pogledu delegiranja i neodređenog trajanja u iznimnim slučajevima.
MOVE	Direktiva Vijeća 1999/35/EZ od 29. travnja 1999.	COM(2016) 371	Članak 13. U REDU u pogledu delegiranja i neodređenog trajanja u iznimnim slučajevima.
MOVE	Direktiva Vijeća 98/41/EZ od 18. lipnja 1998.	COM(2016) 370	Članak 12.a U REDU u pogledu delegiranja i neodređenog trajanja u iznimnim slučajevima.
SANTE	Uredba (EZ) br. 726/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004.	COM(2014) 557	U REDU u pogledu delegiranja (članak 87. a). Protiv neodređenog trajanja.

Tablica 4.

Akti za koje se predviđa izrada prijedloga

Područje	Akt	Napomene EGSO-a
AGRI	Uredba (EZ) br. 110/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. siječnja 2008.	O ovim aktima nema komentara jer nisu bili dostupni.
CLIMA	Direktiva 2009/31/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009.	
ENER	Uredba (EZ) br. 713/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009.	
ENER	Uredba (EZ) br. 714/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009.	
ENER	Direktiva 2009/72/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009.	
ENV	Uredba (EZ) br. 850/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004.	
ENV	Direktiva Vijeća 86/278/EEZ od 12. lipnja 1986.	
ESTAT	Uredba (EZ) br. 1166/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenog 2008.	
ESTAT	Uredba (EZ) br. 1059/2003 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003.	

Bruxelles, 1. lipnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o

(a) „Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o provedbi Direktive 2006/123/EZ o uslugama na unutarnjem tržištu, kojom se utvrđuje postupak obavješćivanja kad je riječ o sustavima ovlašćivanja i zahtjevima povezanim s uslugama te o izmjeni Direktive 2006/123/EZ i Uredbe (EU) br. 1024/2012 o administrativnoj suradnji putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta”

(COM(2016) 821 final – 2016/0398 (COD))

(b) „Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o ispitivanju proporcionalnosti prije donošenja novih propisa kojima se uređuju profesije”

(COM(2016) 822 final – 2016/0404 (COD))

(c) „Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o pravnom i operativnom okviru za europsku e-karticu usluga uvedenu Uredbom (Uredba o europskoj kartici usluga)”

(COM(2016) 823 final – 2016/0402 (COD))

(d) „Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uvođenju europske e-kartice usluga i povezanih administrativnih usluga”

(COM(2016) 824 final – 2016/0403 (COD))

(2017/C 288/05)

Izvjestitelj: **Arno METZLER**

Suizvjestitelj: **Stefano PALMIERI**

Zahtjev za savjetovanje:

(a) Vijeće, 30.1.2017.

Europski parlament, 19.1.2017.;

(b) Vijeće, 10.2.2017.

Europski parlament, 1.2.2017.;

(c) Europski parlament, 1.2.2017.

Europska komisija, 31.5.2017.;

(d) Vijeće, 20.2.2017.

Europski parlament, 1.2.2017.

Pravni temelj:

(a) članak 53. stavak 1., članci 62. i 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije;

(b) članak 46., članak 53. stavak 1. i članak 62. Ugovora o funkcioniranju Europske unije;

(c) članak 53. stavak 1. i članak 62. Ugovora o funkcioniranju Europske unije;

(d) članak 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Nadležna stručna skupina:

Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju

Datum usvajanja u Stručnoj skupini:

4.5.2017.

Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:

31.5.2017

Plenarno zasjedanje br.:

526

Rezultat glasanja

152/3/7

(za/protiv/suzdržani):

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO cijeni i podržava napore koje Europska komisija poduzima kako bi oslobodila puni potencijal uslužnog sektora na jedinstvenom tržištu. Međutim, EGSO želi skrenuti pozornost na činjenicu da, zbog trenutačne političke situacije u mnogim državama članicama, bilo koja vrsta „intervencije” EU-a u vezi sa strogim nadležnostima država članica može dovesti do političkih kontroverzija. Stoga u ovoj ozbiljnoj političkoj krizi, čak i u slučajevima kad je pravno moguće primijeniti strože mjere za provedbu usklađenosti, to možda nije najbolje rješenje. EGSO zato preporučuje da se, kad god je to moguće, zauzme pozitivan pristup kojim se provode najbolje prakse i savjetovanja, umjesto provedbenih mjera.

1.2. EGSO se u potpunosti slaže s ciljem Komisije da u ranoj fazi svakog zakonodavnog postupka potakne dijalog između EU-a i država članica kako bi spriječila donošenje pravnih akata na nacionalnoj razini kojima se ometa europski integracijski proces. EGSO preporučuje da se taj dijalog proširi te da se ne usmjerava samo na usklađivanje s Direktivom o uslugama već i s primarnim pravom EU-a, a posebice s Poveljom o temeljnim pravima, kako bi se osigurala pravedna ravnoteža između prava radnika i zaštite potrošača s jedne strane i gospodarskih sloboda s druge. Trebalo bi jasno odrediti sastav tijela odgovornog za nadzor usklađivanja i sastaviti ga tako da se zajamči potpuna usklađenost s gore navedenim zakonima i načelima.

1.2.1. EGSO predlaže odabir pozitivnog pristupa i uspostavu načela u skladu s kojim samo pozitivan rezultat postupka savjetovanja dovodi do dodjele „jamstva usklađenosti” za nacrt mjere. Ako nema pozitivne ocjene usklađenosti, odluka Komisije ne bi trebala biti obvezujuća i trebali bi se primijeniti predviđeni postupci koji slijede nakon usvajanja.

1.3. EGSO pozdravlja uvođenje detaljne i temeljite provjere proporcionalnosti dostupne državama članicama i temeljene na sudskoj praksi Suda EU-a. EGSO smatra da bi se tim konceptom mogli poboljšati nacionalni postupci u pogledu proporcionalnosti. EGSO naglašava da će provjera proporcionalnosti zahtijevati usku suradnju tijela vlasti država članica i strukovnih organizacija.

1.2.2. EGSO smatra da obveza provođenja provjere prije donošenja novih propisa o reguliranju profesija nije najbolji pristup učinkovitoj i angažiranoj primjeni takve provjere. Stoga predlaže da se provjera uvede samo u obliku ponude usluga namijenjenih nacionalnim regulatorima.

1.3. EGSO pozdravlja napore koji se poduzimaju za promicanje mobilnosti pružatelja usluga i smatra da oni i dalje imaju poteškoća s istraživanjem i zadovoljavanjem nacionalnih zahtjeva drugih država članica u pogledu pružanja usluga. Međutim, pristup prenošenja glavne odgovornosti za postupak na tijela vlasti matične države članice nije u skladu s utvrđenim načelom države članice domaćina, pri čemu se aktivnosti poduzeća i radnika reguliraju zakonima one zemlje u kojima se obavljaju.

1.3.1. EGSO naglašava da je potrebno zajamčiti da se ni na koji način ne uvede načelo zemlje podrijetla. Stoga naglašava da bi se e-karticom usluga uvelo nekoliko elemenata temeljenih na tom načelu, omogućujući matičnoj državi članici da bude isključiv posrednik pružateljima usluga, zahtijevajući od država članica domaćina da prihvate odluke matične države članice o vjerodostojnosti dokumenata, ograničavajući tako nadzorne mehanizme i usklađujući razmjenu podataka na temelju načela zemlje podrijetla.

1.3.2. EGSO ističe da je potrebno zajamčiti da države članice domaćini i dalje budu zadužene za odlučivanje o tome koji će se postupci provoditi za registraciju drugog poslovnog nastana, uključujući aspekte priznavanja stručnih kvalifikacija. Potpuno elektronički postupak u kombinaciji s ograničenim mogućnostima države članice domaćina da provjeri informacije dostavljene matičnoj državi članici preko e-kartice usluga olakšat će osnivanje fiktivnih poduzeća u svrhu utaje poreza i socijalnog dampinga.

1.3.3. Kako bi se osiguralo da informacije sadržane u e-kartici usluga uvijek budu ažurirane i kako bi se spriječilo stvaranje groblja podataka, EGSO preporučuje da se ponovo razmotri načelo „samo jednom” i uvođenje vremenskog ograničenja e-kartice usluga.

1.3.4. EGSO također preporučuje da se ukinu postupci restriktivnog opoziva, a posebice nužnost da konačnu odluku donese sud, kako bi svaka država članica mogla učinkovito nadzirati gospodarske aktivnosti koje se obavljaju na njezinom području.

1.3.5. Prijedlog postavlja vrlo kratke rokove za provjeru valjanosti informacija koje dostavljaju oni koji se prijavljuju za e-karticu usluga. To bi trebalo ponovno razmotriti kako bi se vlastima osiguralo dovoljno vremena da obrade prijave.

1.3.6. U zakonodavnom prijedlogu trebalo bi spomenuti potrebu za uključivanjem učinkovitih i odvraćajućih kazni za zlouporabu europske e-kartice usluga, kako za državu članicu tako i za poduzeće koje podnosi prijavu.

1.3.7. EGSO preporučuje da se jasnije navede da u svim aspektima priznavanja stručnih kvalifikacija u odnosu na novu e-karticu prednost ima Direktiva o stručnim kvalifikacijama. Potrebno je izričito naglasiti da se e-kartica usluga ne može izdavati stručnjacima koji se bave profesijom koja je regulirana u matičnoj državi članici i/ili državi članici domaćinu, neovisno o tome da li se profesija obavlja u obliku samozaposlenja ili u okviru poduzeća.

1.3.8. Kako bi se izbjegla zlouporaba e-kartice od strane lažno samozaposlenih osoba, EGSO smatra da se e-kartica ne bi trebala izdavati osobama koje nisu dio organizirane grupe osoba i sredstava, koja omogućuje obavljanje gospodarske djelatnosti.

1.3.9. EGSO želi izraziti dvojbe u vezi s time je li postojeći sustav IMI, u svojem trenutačnom obliku, koji se temelji na standardiziranim višezječnim pitanjima/obrasima i ručnim razmjenama podataka na zahtjev država članica i oslanja na optimalnu suradnju između država članica, u toku s trenutačnim kretanjima u području dijeljenja elektroničkih podataka. EGSO stoga vjeruje da sustav IMI treba evaluirati kako bi se osiguralo njegovo najučinkovitije moguće funkcioniranje te njegova kompatibilnost i komplementarnost s postojećim mehanizmima za razmjenu podataka na razini država ili socijalnih partnera, uključujući sektorske inicijative kao što su socijalne osobne iskaznice.

1.3.10. Prijedlog uvodi usklađen europski sustav prethodnog obavješćivanja za upućene radnike koji se zasniva na dobrovoljnom sudjelovanju država članica i koji će utrti put naknadnom obaveznom produženju, što nije ni poželjno ni kompatibilno s odredbama Direktive 2014/67 EU⁽¹⁾. EGSO stoga predlaže da se provedba takvog sustava ponovno razmotri.

1.3.11. Zbog povećane zabrinutosti i činjenice da se navedeni zahtjevi u pogledu jamstva možda neće moći ispuniti uz korištenje trenutačnog sustava za razmjenu podataka, EGSO smatra da bi primjena e-kartice u trenutačnom obliku mogla dovesti do negativnih učinaka iznesenih u ovom mišljenju koji možda ne bi bili proporcionalni i koji bi nadmašili koristi. EGSO stoga predlaže da se, prije nego što se nastavi s postupkom, provede detaljnije savjetovanje o konfiguraciji sustava s dionicima koji u njemu sudjeluju i da ga se prilagodi kako bi se zajamčila učinkovita suradnja između država članica. EGSO bi mogao biti pozvan da započne raspravu s ciljem pronalaska alternativnog rješenja za e-karticu usluga kako bi se na učinkovitiji način uključili već postojeći sustavi registracije i kvalifikacije.

1.4. EGSO želi naglasiti da razlike između regulatornih koncepata same po sebi nužno ne ukazuju na potrebu za reformom. Pozdravlja novi pokazatelj restriktivnosti koji je osmislila Europska komisija jer se njime omogućuje viši standard analize nego u slučaju OECD-ovih pokazatelja reguliranosti tržišta proizvoda. Međutim, potrebno je eksplicitno reći da je pokazatelj restriktivnosti neutralan, bez ikakvog navoda o vrijednosti ili opravdanja propisa.

1.5. EGSO primjećuje da paket o uslugama ne nudi pristup za elektroničke usluge, koje predstavljaju, prema njegovom mišljenju, novo poslovno područje u razvoju koje zahtijeva posebnu pozornost. S obzirom na vrlo visoki potencijal za mobilnost u ovom sektoru, potrošači imaju poteškoća s provjerom kvalifikacija i ispunjavanja pravnih zahtjeva kao i minimalnih zahtjeva kvalitete, zbog čega će možda biti potrebni posebni alati. Stoga bi EGSO pozdravio inicijativu usmjerenu na unutarnje tržište za elektroničke usluge. Potrebni su novi elementi za izgradnju osobnog povjerenja, bez osobnog poznavanja pružatelja usluge.

⁽¹⁾ SL L 159 od 28.5.2014., str. 11.

1.6. U pogledu problema međusobnog povjerenja, koji predstavlja važan aspekt rasprave o paketu usluga i e-kartici usluga posebice, EGSO predlaže da se ocijene postojeći sustavi registracije stručnjaka i poduzeća i povezani mehanizmi za akreditaciju i osiguranje kvalitete. S obzirom da unutarnje tržište usluga još uvijek izaziva veliku zabrinutost u državama članicama, EGSO bi pozdravio inicijativu za prikupljanje informacija o učincima povećanja prekograničnih aktivnosti. Ta bi inicijativa u obzir uzela gospodarske učinke, ali bi se uglavnom usredotočila na druga pitanja, poput zapošljavanja, radnih uvjeta i zaštite potrošača. Ako se problemi utvrde na objektivan način, moglo bi ih se riješiti s ciljem povećanja dugoročnog povjerenja država članica. Bez dovoljnog uzajamnog povjerenja, unutarnje tržište usluga nikada neće biti učinkovito provedeno.

2. Pregled predloženih mjera

2.1. Usluge predstavljaju dvije trećine gospodarstva EU-a i 90 % novih radnih mjesta. Paket mjera usmjerenih na to da poduzećima i stručnjacima olakša pružanje usluga potencijalnoj bazi potrošača od 500 milijuna ljudi u EU-u potaknut će uslužni sektor kako bi se u cijelosti iskoristio njegov potencijal.

2.2. *Postupak obavješćivanja u okviru sustava ovlašćivanja i zahtjeva u vezi s uslugama*

2.2.1. U okviru postupka obavješćivanja, primjenom strožih zahtjeva na mjere povezane s Direktivom o uslugama sprečava se da države članice uspostavljaju diskriminirajuće, neopravdane i nerazmjerne nacionalne sustave ovlašćivanja ili zahtjeve povezane s uslugama.

Postupak proširuje područje primjene postupka obavješćivanja u skladu s Direktivom o uslugama i jasnije ga definira. Njime se uspostavlja razdoblje savjetovanja kojim se omogućuje dijalog između države članice koja šalje obavijest, Europske komisije i drugih država članica o usklađenosti nacрта nacionalne mjere s Direktivom o uslugama.

2.3. *Provjera proporcionalnosti prije usvajanja novih propisa o reguliranju profesija*

2.3.1. Države članice često imaju dobre razloge za propise o profesijama koji se temelje na potrebi za zaštitom osnovnih javnih interesa. Država članica treba za svaki pojedinačni slučaj procijeniti je li potrebno ograničiti pristup i bavljenje profesionalnim djelatnostima.

2.3.2. Kako bi se spriječio negativan učinak na pružanje usluga i mobilnost stručnjaka prouzročen nejednakom procenom proporcionalnosti propisa o profesijama diljem EU-a, uvodi se provjera proporcionalnosti koju države članice upotrebljavaju prije usvajanja ili izmjene nacionalnih propisa o profesijama.

2.3.3. U Direktivi se navode glavni kriteriji koji se moraju razmotriti za procjenu, kao što su priroda rizika, opseg djelatnosti koje su pridržane određenoj profesiji, veza između kvalifikacija i djelatnosti, gospodarski učinak mjere itd.

2.3.4. U Ugovorima stoji da uredba treba biti proporcionalna; s druge strane, izbor u pogledu toga hoće li se i kako regulirati profesije u nadležnosti je država članica.

2.4. *Europska e-kartica usluga*

2.4.1. E-kartica je novi, potpuno elektronički postupak za samozaposlene osobe i poduzeća u raznim područjima kao što su građevinske i poslovne usluge te usluge čišćenja. Ona će zamijeniti administrativne formalnosti na različitim jezicima jer pružatelj usluga postupak prati na jeziku matične države i u okviru uprave matične države.

2.4.2. Postupak e-kartice oslanja se na suradnju između matičnih država članica i država članica domaćina koja se provodi preko postojećeg Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta (IMI). Njime se neće izmijeniti bit primjenjivih pravila o upućivanju radnika u skladu s Direktivom 96/71/EZ ⁽²⁾ i Direktivom 2014/67/EU ⁽³⁾.

2.4.3. Europska e-kartica usluga slična je europskoj strukovnoj iskaznici. Međutim, dok europska strukovna iskaznica olakšava pružanje usluga priznavanjem stručnih kvalifikacija za fizičke osobe kao radnike ili samozaposlene pružatelje usluga, e-kartica obuhvaća mnogo širi raspon zahtjeva.

⁽²⁾ SL L 18 od 21.1.1997., str. 1.

⁽³⁾ SL L 159 od 28.5.2014., str. 11.

2.5. Preporuke za reformu propisa o profesionalnim uslugama

2.5.1. Budući da je reguliranje profesionalnih usluga isključivo u nadležnosti država članica, na snazi su različiti regulacijski modeli. Neovisno o modelu koji se upotrebljava u svakoj državi ili regiji, cilj je Komunikacije pružiti pomoć državama članicama u uklanjanju posebnih neopravdanih bitnih ograničenja te u državama članicama stvoriti „besprijekornu” svijest o reguliranju.

2.5.2. Preporuke za reformu obuhvaćaju širok raspon zahtjeva i pružaju detaljnu analizu propisa koji se primjenjuju na arhitekte, građevinare, računovođe, odvjetnike, agente za patente, agente za nekretnine i turističke vodiče. Europska komisija ne smatra da svi ti zahtjevi sve predstavljaju povredu prava Unije.

2.5.3. Europska komisija osmislila je novi pokazatelj restriktivnosti regulacije profesija kako bi poduprla kvalitativnu analizu prepreka. Taj pokazatelj obuhvaća aspekte regulacijskog pristupa, zahtjeve u pogledu kvalifikacija te druge zahtjeve u pogledu ulaska i obavljanja.

3. Opće napomene

3.1. EGSO cijeni i podupire napore Europske komisije za ostvarenje punog potencijala jedinstvenog tržišta u uslužnom sektoru. Međusobno povezane mjere paketa za usluge nesumnjivo osiguravaju čvrst pristup ostvarenju tog cilja. Međutim, EGSO želi skrenuti pozornost na činjenicu da, zbog ozbiljne političke krize u mnogim državama članicama, bilo koja vrsta „intervencije” EU-a u vezi s njihovim nadležnostima može dovesti do političkih kontroverzija. I zakonodavne ovlasti – na koje bi, čini se, mogli utjecati novi postupak obavješćivanja i obvezna provjera proporcionalnosti – i dugogodišnji tradicionalni sustavi nacionalnih propisa o profesijama često se smatraju temeljima nacionalnih sustava te ih stoga treba tretirati kao osjetljiva pitanja. Čak i ako je pravno moguće primijeniti strože mjere za provedbu usklađenosti, u trenutačnoj situaciji to možda nije najbolje rješenje. Učinkovitijima bi se mogli pokazati pozitivan pristup kojim se provode najbolje prakse ili savjetodavni pristup.

3.1.1. EGSO naglašava da je potrebno obratiti pozornost na kvalitetu i sigurnosti usluga koje se pružaju u Europskoj uniji.

3.1.2. Štoviše, EGSO želi ukazati na posebnu osjetljivost područja zdravstva i zaštite pacijenata. Mjere koje Komisija provodi mogu biti komplementarne s mjerama koje poduzimaju države članice, međutim pri tome je potrebno poštivati njihovu punu odgovornost kao i mogućnost uvođenja strožih mjera za zaštitu pacijenata, kako je predviđeno člankom 168. UFEU-a.

3.2. Od iznimne je važnosti da se ključni dionici pridržavaju novih propisa svoje profesije kako bi se zajamčilo da su propisi dobri i učinkoviti; EGSO stoga predlaže savjetovanje s dionicima poput strukovnih organizacija, socijalnih partnera, ustanova za zaštitu potrošača i organizacija civilnog društva u pogledu praktične primjene planiranih mjera.

3.3. Moramo biti svjesni da uvođenje novih obveza i provedbenih mjera u ovom kontekstu može ostaviti dojam da se države članice općenito smatra nesposobnima za razumijevanje zahtjeva Direktive o uslugama i Direktive o stručnim kvalifikacijama, iako, zapravo, u velikoj većini država članica, zakonodavni instrumenti poput provjere proporcionalnosti predstavljaju temeljni uvjet svakog nacionalnog zakonodavnog postupka.

3.4. Mnogim odredbama u paketu mjera za usluge stvara se rizik od brisanja razlike između slobode pružanja usluga i slobode poslovnog nastana. EGSO stoga ističe važnost zadržavanja te razlike – jasno definirane Direktivom o uslugama, Direktivom o stručnim kvalifikacijama i sudskom praksom Suda Europske unije – pri ocjenjivanju rezultata provjere proporcionalnosti koja se primjenjuje na nove nacionalne propise o profesijama i pri provedbi propisa i direktive o europskoj e-kartici usluga. Stoga, kako bi se zajamčilo pravedno tržišno natjecanje među poduzećima, treba zabraniti diskriminatorne mjere i poštovati radne uvjete uspostavljene zakonima i kolektivnim ugovorima države domaćina kao i prava potrošača te zdravstvene i sigurnosne propise.

3.5. EGSO napominje da rast uslužnog sektora ne bi smio dovesti do socijalnog dampinga i prijevare⁽⁴⁾. Stoga EGSO naglašava nedostatak odgovarajućih zaštitnih mehanizama koji bi radnička prava i zaštitu potrošača održali na visokoj razini u svim državama članicama, kao i rizik uvođenja načela zemlje podrijetla kojim bi se prekršila temeljna pravila u skladu s kojima se aktivnosti poduzeća i radnika reguliraju zakonima one zemlje u kojima se obavljaju.

⁽⁴⁾ SL C 125, 21.4.2017, str. 1.

3.6. EGSO se slaže s mišljenjem dionika u sektorima kojima je namijenjen Prijedlog za europsku e-karticu usluga te postavlja pitanje dodane vrijednosti zakonodavne inicijative i njezine korisnosti.

3.7. Nažalost, predloženi paket mjera za unutarnje tržište ne bavi se stvarnim problemima s kojima se suočavaju neki od sektora na koje su usmjereni prijedlozi. EGSO smatra da je važno smanjiti okolnosti koje ozloglašeni poduzećima omogućavaju prijevaru i zloupotrebu unutarnjeg tržišta kako bi se osigurali jednaki uvjeti za sve i uspostavilo povjerenje između država članica i raznih dionika.

4. Posebne napomene

4.1. *Postupak obavješćivanja u okviru sustava ovlašćivanja i zahtjeva povezanih s uslugama*

4.1.1. EGSO se slaže s ciljem Komisije da u ranoj fazi zakonodavnog postupka potakne dijalog između sebe i država članica kako bi spriječila donošenje normi koje ometaju jedinstveno tržište. Trebalo bi čak razmotriti i mogućnost proširenja tog dijaloga – da se ne usmjerava samo na usklađivanje s Direktivom o uslugama već i na usklađivanje s primarnim pravom EU-a, a posebice s Poveljom EU-a o temeljnim pravima, jer bi se time osigurala pravedna ravnoteža između prava radnika i zaštite potrošača s jedne strane i gospodarskih sloboda s druge. Trebalo bi jasno odrediti sastav tijela odgovornog za nadzor usklađivanja i sastaviti ga tako da se zajamči potpuna usklađenost s gore navedenim zakonima i načelima kao i prepoznatljivost i nezavisnost.

4.1.2. Međutim, EGSO želi skrenuti pozornost na činjenicu da se izravan učinak Prijedloga na nacionalne zakonodavne postupke čini znatnim.

4.1.3. Prijedlog proširuje područje primjene postupka obavješćivanja uređeno Direktivom o uslugama i dosta je kompleksan. U kombinaciji s razdobljem mirovanja, on nacionalna zakonodavna tijela sprječava da reforme provedu u kratkom roku, čak i kad se radi o malim zakonodavnim izmjenama.

4.1.4. Provedbene mjere, kao što su razdoblje mirovanja, mehanizam upozoravanja i odluka Komisije kojom se od država članica traži da se suzdrže od usvajanja nacrtu mjere, znatno usporavaju nacionalne zakonodavne postupke i znatno ograničavaju slobodu nacionalnog zakonodavnog tijela. Kako bi se zajamčio demokratski zakonodavni postupak, potrebno je u cijelosti sačuvati zakonodavnu ovlast nacionalnih parlamenata. EGSO ima velike dvojbe u pogledu toga je li razmjerno –ili oprezno – miješati se u nacionalne zakonodavne postupke uvođenjem strožih provedbenih mjera, čak i u pitanjima obuhvaćenima načelom supsidijarnosti, kad postoje savršeno prikladni postupci za razdoblje nakon usvajanja.

4.1.5. Negativne odluke u pogledu usklađenosti nacrtu nacionalnih zakona, propisa ili administrativnih odredbi ne bi trebale biti obvezujuće. EGSO smatra da bi samo pozitivan rezultat postupka savjetovanja trebao imati učinak, i to u obliku dodjele „jamstva usklađenosti” za nacrt mjere. Takav pozitivan pristup bio bi od velike koristi državama članicama i motivirao ih da u potpunosti sudjeluju u predviđenom postupku savjetovanja i prihvate s time povezane napore. Ako nema pozitivne ocjene usklađenosti, trebali bi se primijeniti predviđeni postupci koji slijede nakon usvajanja.

4.1.6. EGSO naglašava da, kako je utvrđeno u Direktivi o uslugama, postupak obavješćivanja neće utjecati na pravo na pregovaranje o kolektivnim ugovorima, niti na njihovo sklapanje i provođenje.

4.2. *Provjera proporcionalnosti prije usvajanja novih propisa o profesijama*

4.2.1. EGSO pozdravlja uvođenje detaljne i temeljite provjere proporcionalnosti dostupne državama članicama i temeljene na sudskoj praksi Suda Europske unije i smatra da bi se tim konceptom mogli poboljšati nacionalni postupci u vezi s proporcionalnošću.

4.2.2. EGSO naglašava da će provjera proporcionalnosti, koja je usmjerena na stručne uvjete, zahtijevati blisku suradnju vlasti država članica i strukovnih organizacija nadležnih za osiguranje kvalitete reguliranih zanimanja. Također bi se trebalo predvidjeti pravo na savjetovanje sa socijalnim partnerima i organizacijama za zaštitu potrošača kako bi se osiguralo potpuno poštivanje prava radnika i potrošača. Strukture tih organizacija moraju ostati isključivo u rukama država članica.

4.2.3. Međutim, EGSO ima dvojbe u pogledu toga je li direktiva kojom se uvodi obveza provjere prije donošenja svih novih propisa o profesijama najbolji način provedbe te provjere. Stoga bi prednost dao uvođenju smjernica kojima bi se državama članicama omogućilo da provjeru na najbolji način prilagode svojim zakonodavnim sustavima.

4.2.4. Mnogi kriteriji koji se predlažu u pogledu proporcionalnosti, a trebaju se razmotriti, poprilično su široki i otvoreni, čime se omogućuju različiti odgovori ovisno o odabranom pristupu provjere, osobama/tijelima koji provode provjeru itd. Kao takvi mogu se upotrebljavati kao potporne smjernice, ali u manjoj mjeri kao obavezan postupak sa znatnim učinkom na cijeli zakonodavni postupak. Također, kako bi se izbjegao dojam da se navedeni kriteriji općenito smatraju preprekama, treba zajamčiti da je popis neutralan, bez ikakvog navoda o vrijednosti ili opravdanja propisa. U svakom slučaju, kriteriji bi, kad god je to moguće, trebali biti što konkretniji i objektivniji kako bi funkcionirali kao orijentiri.

4.2.5. Provjere proporcionalnosti u velikoj većini država članica već predstavljaju temeljni uvjet svakog nacionalnog zakonodavnog postupka. Usklađivanje kriterija proporcionalnosti zadiralo bi u nacionalne zakonodavne nadležnosti i moglo bi dovesti do stvaranja nerazmjernih obveza u nekim državama članicama te daljnjeg narušavanja tržišta.

4.2.6. Direktiva se bavi samo *ex ante* propisima (kao što je zaštita naziva, obvezna registracija, zahtjevi u pogledu kvalifikacija itd.), iako se *ex post* propisima (kao što su programi profesionalnog certificiranja, lokalni propisi ili građevinske dozvole) mogu nametnuti znatna ograničenja na pružanje usluga. Stoga se objektivna usporedba regulatornih sustava čini teškom.

4.2.7. Obveza dostavljanja izvješća o proporcionalnosti na temelju složenog, a djelomično i znanstvenog, sustava provjere može znatno usporiti ili čak spriječiti reforme u pogledu propisa o profesijama.

4.2.8. Iako Europska komisija naglašava da države članice odlučuju hoće li i kako regulirati profesije, ta je sloboda vrlo teoretska. Ako su rezultati obvezne provjere negativni, zakonodavcu će ionako biti gotovo nemoguće zalagati se za usklađenost s Direktivom o uslugama. Osim toga, prijedlog se treba promatrati u vezi s prijedlogom za novi postupak obavješćivanja u okviru Direktive o uslugama jer su mjere propisa kojima su uređene profesije često obuhvaćene područjem primjene obiju direktiva. Sloboda zakonodavca gotovo je nikakva jer se obvezom obavješćivanja također zahtijeva pružanje informacija koje dokazuju usklađenost s Direktivom o uslugama, odnosno što bi, za takve preklapajuće mjere, značilo rezultate provjere proporcionalnosti.

4.2.8.1. EGSO stoga sumnja da bi se negativne posljedice, do kojih bi dovela obaveza primjene usklađene provjere proporcionalnosti, u smislu ograničavanja nacionalnog zakonodavca, osobito gledano u okviru predloženog strožeg postupka obavješćivanja, mogle opravdati prednostima. On smatra da bi neobvezujuće smjernice ili ponuda za savjetovanje mogli dovesti do sličnih učinaka bez negativnog utjecaja.

4.3. Europska e-kartica usluga

4.3.1. EGSO pozdravlja napore koji se poduzimaju za promicanje mobilnosti pružatelja usluga i smatra da oni i dalje imaju poteškoća s istraživanjem i zadovoljavanjem nacionalnih zahtjeva drugih država članica u pogledu pružanja usluga.

4.3.2. Međutim, pristup kojim se glavna odgovornost za postupak prenosi na tijela vlasti matične države članice nije u skladu s utvrđenim načelom države članice domaćina. E-kartica usluga ne bi trebala sprečavati ili ometati nadzor koji države članice domaćini moraju provoditi nad gospodarskim aktivnostima koje se obavljaju na tom području. Stoga predložena e-kartica usluga neće uključivati elemente načela države podrijetla. Međutim, EGSO izražava svoju podršku inicijativama za povećanje povjerenja između država članica, između ostaloga jasnim djelovanjem u području odgovarajućih i ispravnih sustava nadzora i razmjene podataka.

4.3.3. Opravdano se smatra da bi neke odlike e-kartice usluga – kao što je načelo podnošenja informacija „samo jednom”, neograničeni rok valjanosti kartice, obveza država članica da koriste informacije sadržane u e-kartici usluga bez mogućnosti naknadnog traženja dokaza valjanosti informacija te postupci restriktivnog opoziva, za koje će možda zatrebati konačna odluka suda – mogle znatno ugroziti nadzor poštovanja nacionalnih zakona i provedbu prava radnika i potrošača.

4.3.4. EGSO također ističe da je važno osigurati da upotreba sustava IMI ne promijeni suštinu primjenjivih pravila o upućivanju radnika u okviru Direktive 2014/67/EU i da revizija Direktive o upućivanju radnika, koju trenutno razmatraju Europski parlament i Vijeća, jasno utvrdi načelo „jednake plaće za jednak rad na istom mjestu”, poštujući uvjete rada utvrđene zakonima i kolektivnim ugovorima u državi članici domaćinu, zdravlje i sigurnost te zaštitu okoliša i potrošača.

4.3.5. Nije jasno koji će učinak prijedlog europske e-kartice usluga imati na postojeće sektorske socijalne osobne iskaznice koje su uspostavile nacionalne vlasti ili socijalni partneri, niti kakvo će biti uzajamno djelovanje između njih i predloženog proširenja sustava IMI. Nadalje, postoje dokazi, uključujući specijalno izvješće Europskog revizorskog suda u kojem se navodi da trenutni sustav IMI ima neke nedostatke koji se trebaju ukloniti, npr. veliku količinu s njime povezanog posla i nedovoljno jasnih odgovora na zahtjeve⁽⁵⁾. EGSO stoga smatra da sustav IMI treba ponovno ocijeniti i da trenutačno ne može zajamčiti optimalnu suradnju među državama članicama. Sustav IMI potrebno je poboljšati u svrhu omogućavanja boljih kontrola u zemlji u kojoj se obavlja gospodarska djelatnost i osiguranja komplementarnosti s postojećim sustavima, uzimajući u obzir mogućnosti dijeljenja podataka u stvarnom vremenu (izravan pristup bazama podataka) uz manualnu razmjenu podataka koja je trenutno moguća u okviru sustava IMI.

4.3.6. EGSO je zabrinut zbog toga što bi se načelo zemlje podrijetla moglo uvesti na „stražna vrata”. E-karticom usluga uvelo bi se nekoliko elemenata temeljenih na načelu zemlje podrijetla, omogućujući matičnoj državi članici da bude isključivi posrednik pružateljima usluga, zahtijevajući od država članica domaćina da prihvate odluke matične države članice o valjanosti dokumenata i vjerodostojnosti njihovog sadržaja, ograničavajući tako nadzorne mehanizme i usklađujući razmjenu podataka na temelju načela zemlje podrijetla.

4.3.7. Osobito problematičnom čini se predložena činjenica da koordinacijsko tijelo treba provjeriti nacionalne zahtjeve u najkraćem mogućem roku. Takva vremenska ograničenja trebaju se razmotriti s obzirom da nadležno tijelo koje je zaduženo za e-karticu usluga treba koordinirati svaki slučaj s drugim relevantnim nadležnim tijelima u vezi s različitim aspektima pravnih zahtjeva. Također bi trebalo razjasniti da Direktiva o stručnim kvalifikacijama ima prednost u pogledu svih aspekata priznavanja stručnih kvalifikacija u vezi s novom e-karticom.

4.3.8. Potpuno elektronički postupak u kombinaciji s ograničenim mogućnostima države članice domaćina da provjeri informacije dostavljene matičnoj državi članici preko e-kartice usluga olakšat će osnivanje fiktivnih poduzeća u svrhu utaje poreza i socijalnog dampinga. Stoga EGSO smatra da postupak treba dodatno prilagoditi kako bi se to spriječilo.

4.3.8.1. Prijedlog ne pojašnjava koje elemente matična država treba ocijeniti kako bi mogla izjaviti da pružatelj usluga ima zakonit poslovni nastan u toj državi članici. Posebice, nigdje se ne spominju činjenice iz Direktive 2014/67/EU za utvrđivanje da li netko poduzeće uistinu obavlja znatne aktivnosti u državi članici.

4.3.9. Provjera identiteta i detaljno ispitivanje izvornih dokumenata od ključne je važnosti za sprečavanje pristupa ozloglašanim i zločinačkim poduzećima (zbog slične je rasprave blokirana Direktiva o *societas unius personae*⁽⁶⁾). Stoga odgovornost za postupak izdavanja europske e-kartice usluga treba u potpunosti biti na državi članici domaćinu.

4.3.9.1. Države članice domaćini moraju biti zadužene za odlučivanje o tome koji će se postupci provoditi za registraciju drugog poslovnog nastana, uključujući aspekte priznavanja stručnih kvalifikacija. Uključivanje matičnih država članica kao posrednika u postupak uspostave podružnica stvorit će dodatno administrativno opterećenje za tijela vlasti matičnih država članica i država članica domaćina i moglo bi spriječiti detaljne provjere u državama gdje bi se zloupotrebe (npr. prava radnika i potrošača) događale.

4.3.10. Iako se u prijedlogu Uredbe navodi da su sustavi prethodnog obavješćivanja za upućene radnike isključeni iz njezina područja primjene, prijedlog uvodi usklađeni europski sustav prethodnog obavješćivanja za upućene radnike na temelju dobrovoljnog sudjelovanja država članica. Time bi se otvorio put za naknadno obvezno proširenje, što nije ni poželjno ni kompatibilno s odredbama Direktive 2014/67/EU. Tijekom političkih rasprava o provedbenoj Direktivi 2014/67 jasno je dogovoreno da je država članica domaćin nadležna za uspostavu provedbenih alata (članak 9. Direktive 2014/67).

4.3.11. Postupci za poništavanje e-kartice usluga mogu zahtijevati stupanje na snagu konačne odluke suda i u međuvremenu osiguravaju pružateljima usluga nekoliko mehanizama za nastavak pružanja usluga. To države članice sprečava u provedbi učinkovitog ex-post nadzora i omesti provedbu prava radnika i postojećeg zakonodavstva. Osim toga, zakonodavni prijedlozi ne uključuju odvratajuće kazne zbog zlouporabe europske e-kartice usluga ni za državu članicu ni za poduzeće koje podnosi zahtjev.

⁽⁵⁾ Europski revizorski sud, specijalno izvješće 2016. „Je li Komisija zajamčila djelotvornu provedbu Direktive o uslugama?”, str. 25.

⁽⁶⁾ COM(2014) 212 final i SL C 458, 19.12.2014., str. 19.

4.3.12. Uredbom se fizičkim osobama daje pravo na prijavu za e-karticu usluga. U određenim sektorima postoji znatan rizik da će se kartica zloupotrebljivati i time omogućiti lažno samozapošljavanje.

4.3.13. S obzirom na to da klasifikacija osobe kao samozaposlene ili zaposlene ovisi o načinu obavljanja djelatnosti, tijelo matične države članice koje izdaje e-kartice ne može izdati e-karticu kojom se izjavljuje da osoba obavlja djelatnosti kao samozaposlena osoba u skladu s propisima države članice domaćina.

4.3.14. U nekim slučajevima, poništavanje e-kartice usluga za samozaposlene zahtijeva konačnu odluku suda. Time bi se spriječilo brzo poništavanje u slučajevima zlouporabe, a lažno samozaposlenim osobama moglo bi omogućiti da nastave svoju djelatnost do donošenja konačne odluke suda. Time bi se stvorila velika rupa u zakonu putem koje bi se osuđivali načini borbe protiv neprijavljenog rada, kao što je Europska platforma za borbu protiv neprijavljenog rada.

4.3.15. EGSO skreće pozornost na činjenicu da je jedan sličan postupak na razini EU-a (izdavanje obrazaca PD A1 u vezi s upućivanjem radnika) već ukazao na moguće zamke koje nastaju zbog isključivog oslanjanja na matičnu državu članicu za potvrđivanje podataka o ulaznim pružateljima usluga, posebice u slučaju lažnog samozapošljavanja. U ovom slučaju, u procjeni učinka koja prati prijedlog o izmjeni Direktive 96/71/EZ u vezi s upućivanjem radnika navodi se da se „točnost podataka iz dokumenata PD A1 ne može zajamčiti zbog, između ostalog, nedostatka formalnog nadzora nadležnih tijela u državama koje ih šalju.”⁽⁷⁾

4.3.16. Prijedlog uvodi usklađeni alat za pružanje informacija o osigurateljnem pokriću. Međutim, s obzirom na to da će to biti povezano s e-karticom usluga, informacije će se trebati pružiti samo jedanput, što bi inspekcije i nadzor u državama članicama domaćinima moglo učiniti manje djelotvornima.

4.3.16.1. Osim toga, osiguravatelji će biti prisiljeni izračunati premije na temelju evidencije u državi članici domaćinu, što bi se preklapalo s pravom i odgovornošću osiguravajućih društava u pogledu procjene rizika.

4.3.17. Komisija zadržava širok opseg provedbenih nadležnosti za osmišljavanje sadržaja i tehničkih parametara e-kartice za usluge. Međutim, usklađivanje u tom području moglo bi ograničiti sposobnost država članica da provode učinkoviti nadzor ulaznih pružatelja usluga u pogledu prava radnika na zdravlje i sigurnost.

4.4. Preporuke za reformu propisa o profesionalnim uslugama.

4.4.1. EGSO želi naglasiti da razlike između regulatornih koncepata same po sebi nužno ne ukazuju na potrebu za reformom. Mnogi propisi temelje se na tradicijama i iskustvu. Važni su za zaštitu potrošača i moraju se očuvati. Načelo „istovjetnosti” temelji se na činjenici da postoje ti različiti sustavi. EGSO uzima u obzir činjenicu da se nacionalni profesionalni sustavi temelje na dugim tradicijama. Istraživački projekt pokazuje poprilično različite rezultate u pogledu prednosti mjera deregulacije.

4.4.2. EGSO pozdravlja novi pokazatelj restriktivnosti jer je standard analize koji on omogućuje viši od onog koji omogućuje pokazatelj reguliranosti tržišta OECD-a. I dalje postoje detalji koje bi vrijedilo ponovo razmotriti (npr. navođenje kontinuiranog stručnog usavršavanja kao negativnog ograničenja čini se neprikladnim). EGSO želi naglasiti da bi, kako bi se osiguralo nediskriminirajuće stajalište o različitim regulatornim sustavima, trebalo uključiti ne samo *ex ante* propise (npr. zaštitu naziva, zahtjeve u pogledu kvalifikacija) nego i *ex post* propise (npr. zahtjeve u pogledu građevinskih propisa i dozvola). Međutim, potrebno je eksplicitno reći da je pokazatelj restriktivnosti neutralan, bez ikakvog navoda o vrijednosti ili opravdanju propisa.

Bruxelles, 31. svibnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽⁷⁾ SWD(2016) 52, str. 8.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost u pogledu privremene primjene općeg mehanizma obrnutog oporezivanja na isporuke robe i usluga iznad određenog praga

(COM(2016) 811 final – 2016/0406(CNS))

(2017/C 288/06)

Izvjestitelj: **Giuseppe GUERINI**

Zahtjev za savjetovanje:	Europsko vijeće, 25.1.2017.
Pravni temelj:	članak 113. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Odluka Plenarne skupštine:	13.12.2016.
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	6.4.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	31.5.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	526
Rezultat glasanja	142/1/1
(za/protiv/suzdržani):	

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO izražava pozitivno mišljenje o mjerama koje Europska unija primjenjuje kako bi suzbila svaki oblik porezne prijevare i smatra da bi mehanizam obrnutog oporezivanja za naplatu PDV-a mogao biti koristan instrument za suzbijanje kružnih prijevara i utaje PDV-a.

1.2. Međutim, uporaba mehanizma obrnutog oporezivanja, koji predstavlja odstupanje od utvrđenih načela u području PDV-a, ne smije štetiti unutarnjem tržištu, mora biti privremena te je Komisija mora na odgovarajući način ocijeniti u pogledu mogućih negativnih posljedica za unutarnje tržište. EGSO je zabrinut zbog rizika od moguće rascjepkanosti sustava PDV-a koja proizlazi iz predloženih mjera, također s obzirom na korake predviđene u prvoj fazi Komisijinog akcijskog plana za PDV, koji bi se trenutačno trebao primjenjivati samo na isporuku određene robe, a ne na usluge⁽¹⁾.

1.3. Osobito će biti potrebno pripaziti da mogući štetni učinci na koheziju jedinstvenog tržišta ne ponište koristi postignute suzbijanjem prijevара. Iz tog je razloga potrebno da Komisija neprestano nadzire funkcioniranje općeg mehanizma obrnute porezne obveze (GRCM) i zadrži ovlasti za djelovanje u slučaju negativnog razvoja događaja.

1.4. EGSO preporučuje da se puna pozornost posveti načelu proporcionalnosti jer bi trošak usklađivanja u pogledu uvođenja mehanizma obrnutog oporezivanja za mala i srednja poduzeća mogao biti povišen i u smislu troškova usklađenosti i u pogledu novčanih tokova, uz opasnost od problema s likvidnošću uzrokovanih GRCM-om, koji bi osobito opteretili MSP-ove.

1.5. EGSO skreće pozornost na istraživanja⁽²⁾ koja su pokazala da su mehanizmi obrnutog oporezivanja i obročnog plaćanja, gdje su se dosad primjenjivali, često uzrokovali probleme s likvidnošću za brojna poduzeća koja ispunjavaju svoje porezne obveze. Drugim riječima, suzbijanje poreznih prijevара koje je počinio manji broj nepoštenih poduzeća uzrokovalo je znatne operativne poteškoće gospodarskim subjektima koji poštuju porezne propise, koji stvaraju radna mjesta i vrijednost na unutarnjem tržištu.

⁽¹⁾ SL C 389, 21.10.2016., str. 43., točka 1.3.

⁽²⁾ Vidi studiju talijanskog udruženja obrtnika: „Reverse Charge e Split Payment: in Fumo la Liquidità delle Imprese”, CNA, 2015.

1.6. EGSO naglašava da rješenja usvojena za suzbijanje prijevara u području PDV-a ne bi trebala nametati prekomjerna i nerazmjerna opterećenja poduzećima koja ispunjavanju svoje porezne obveze, posebno MSP-ovima. Naime, kao što je EGSO već naveo u pogledu Komisijinog akcijskog plana za PDV, poduzeća koja posluju u dobroj vjeri treba zaštititi i ne bi im trebalo nametati nove pretjerane mjere ⁽³⁾.

1.7. EGSO primjećuje da nacionalna dimenzija suzbijanja poreznih prijevara zahtijeva da svaka država članica bude potpuno odgovorna za funkcioniranje vlastitog poreznog sustava i ima obvezu osigurati instrumente za suzbijanje prijevara povezanih s PDV-om koji ne štete i ne utječu na funkcioniranje poreznih sustava drugih država članica.

1.8. EGSO općenito smatra da predložene mjere ne smiju negativno utjecati na ciljeve utvrđene u akcijskom planu za PDV te otežavati ili odgađati njegovu potpunu i pravovremenu provedbu. Odbor smatra da je sada krajnje vrijeme da se napravi kvalitativan korak naprijed („kvantni skok“) kako bi se poduprlo jedinstveno tržište i doprinijelo otvaranju radnih mjesta, rastu, ulaganjima i konkurentnosti. Nadalje, Odbor smatra da je važno provesti sve dijelove akcijskog plana kao nedjeljive cjeline ⁽⁴⁾.

1.9. Kako bi prijedlog Komisije bio uspješan i kako bi se u budućnosti smanjila potreba za uporabom dodatnih odstupanja od utvrđenih načela i pravila o funkcioniranju sustava PDV-a u EU-u, bilo bi korisno da države članice koje traže primjenu općeg mehanizma obrnutog oporezivanja propišu konkretne i specifične obveze elektroničkog izdavanja računa kako bi se zajamčila potpuna sljedivost plaćanja.

2. Prijedlog Komisije

2.1. Komunikacijom od 7. travnja 2016. Europska komisija predstavila je akcijski plan o porezu na dodanu vrijednost (PDV). Nakon te komunikacije, tijekom 2017., uslijedit će zakonodavni prijedlog za reformu i modernizaciju postojećih europskih pravila o PDV-u.

2.2. Akcijskim planom Komisije i budućim zakonodavnim prijedlogom koji se očekuje u 2017. predlaže se, među ostalim, smanjenje takozvanog jaza PDV-a, odnosno razlike između iznosa koji bi trebao biti naplaćen u vidu prihoda od PDV-a i iznosa koji je stvarno ostvaren, ograničavanjem prijevara počinjenih u okviru poreza na dodanu vrijednost.

2.3. U iščekivanju reforme europskog sustava PDV-a i na zahtjev nekoliko nacionalnih vlada, Komisija je uočila hitnu potrebu za privremenim dopuštanjem primjene općih mehanizama obrnutog oporezivanja u određenim državama članicama.

2.4. Komisija uređuje GRM u Prijedlogu direktive (2016/0406 – CNS) o izmjeni postojeće Direktive 2006/112/EZ, koji je predmet ovog mišljenja.

2.5. S obzirom na to da se GRM-om odstupa od jednog od temeljnih načela europskog zakonodavstva u pogledu PDV-a, odnosno obročnog plaćanja, Komisija je odlučila dopustiti primjenu tog mehanizma u državama članicama pod određenim uvjetima.

2.6. Konkretno: a) država članica mora imati razinu jaza PDV-a koja premašuje srednju vrijednost razine jaza u EU-u za 5 postotnih bodova; b) jaz PDV-a u više od 25 % slučajeva mora biti uzrokovan kružnim prijevarama; c) država članica mora dokazati da druge kontrolne mjere nisu dostatne za borbu protiv kružnih prijevara na njezinom državnom području.

2.7. Kako bi se izbjeglo da opća primjena mehanizma obrnutog oporezivanja uzrokuje probleme u smislu rascjepkanosti unutarnjeg tržišta, na što je nekoliko država članica već upozorilo, Komisija je predvidjela mogućnost ponovnog razmatranja primjene mehanizama ako se pokaže da imaju štetan učinak na unutarnje tržište koji je u suprotnosti s općim ciljevima Europske unije.

3. Opće napomene

3.1. Utaja PDV-a europska je epidemija koju je potrebno suzbiti. Najopasniji oblik prijevare povezane s PDV-om jest takozvana „kružna prijava“, koju se pokušava spriječiti mehanizmom obrnutog oporezivanja.

⁽³⁾ SL C 389, 21.10.2016., str. 43., točka 1.9.

⁽⁴⁾ SL C 389, 21.10.2016., str. 43., točke 1.1 i 1.2.

3.2. Stoga EGSO pozdravlja uvođenje odgovarajućih mehanizama suzbijanja poreznih prijevара, ali primjećuje da svako odstupanje od jedinstvenosti europskog sustava PDV-a mora biti privremeno, proporcionalno i primjereno procijenjeno u pogledu mogućih negativnih posljedica na unutarnje tržište. To posebno potvrđuje i članak 113. Ugovora, na kojem se temelji ovaj zakonodavni prijedlog Komisije, a kojim se predviđa mogućnost poreznog djelovanja mjerama „usklađivanja” usmjerenima na jamčenje ispravnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta i u cilju izbjegavanja narušavanja tržišnog natjecanja.

3.3. Sve u svemu, predložene mjere ne smiju negativno utjecati na ciljeve utvrđene u akcijskom planu za PDV te otežavati ili odgađati njegovu potpunu i pravovremenu provedbu. Sada je vrijeme da se napravi kvalitativan korak („kvantni skok”) naprijed kako bi se poduprlo jedinstveno tržište i doprinijelo zapošljavanju, rastu, ulaganjima i konkurentnosti.

3.4. Nadalje, važno je nastojati provesti sve dijelove akcijskog plana kao nedjeljive cjeline, što bi također omogućilo da se najveći dio prijevара u području PDV-a riješi na sveobuhvatan način.

3.5. Načelo proporcionalnosti koje se spominje u prijedlogu Komisije stoga treba poštovati imajući na umu, među raznim javnim interesima koje je potrebno uskladiti, i opći interes da se ne ugrozi usklađivanje nacionalnih sustava PDV-a u cilju pune konsolidacije unutarnjeg tržišta.

3.6. Uzimajući u obzir prethodno navedeno, važno je primijetiti da politika suzbijanja utaje, ali i usklađenih poreza, ostaje prvenstveno u nadležnosti država članica te da su porezne uprave uvelike okrenute domaćem kontekstu. Istodobno se i statistički podaci o prijevarama temelje na nacionalnim okolnostima, što se također odnosi na navike u pogledu utaje i suzbijanja te na njihove oblike.

3.7. S tog je stajališta instrument odstupanja od propisa EU-a, koji je propisan radi suzbijanja utaje i koji pokreće određena država članica, dosljedan sa stupnjem odgovornosti i ulogom u suzbijanju prijevара koje imaju nacionalne vlade. U tom se smislu prijedlogom Komisije poštuje načelo supsidijarnosti i omogućuje državama da djeluju na nacionalnoj razini radi suzbijanja nezakonitih pojava u području poreza.

3.8. Međutim, EGSO primjećuje da nacionalna dimenzija suzbijanja poreznih prijevара također zahtijeva da svaka država članica bude potpuno odgovorna za funkcioniranje vlastitog poreznog sustava i ima obvezu osigurati instrumente za suzbijanje prijevара povezanih s PDV-om koji ne štete i ne utječu na funkcioniranje poreznih sustava drugih država članica.

3.9. Odstupanje predviđeno prijedlogom Komisije putem mehanizma obrnutog oporezivanja nije općenito, nego je podložno posebnim uvjetima. Države članice mogu zatražiti primjenu odstupanja pod točno određenim uvjetima, ali je to i dalje u potpunosti neobavezno.

3.10. Države članice koje zatraže odstupanje putem mehanizma obrnutog oporezivanja moraju imati razinu jaza PDV-a koja premašuje srednju vrijednost EU-a za 5 postotnih bodova. Ako se uzme u obzir da srednja vrijednost EU-a iznosi 14 %, premašivanje za 5 postotnih bodova čini se dovoljnim da bi se smatralo da postoje uistinu relevantni razlozi za usvajanje izvanrednih mjera usmjerenih na smanjenje jaza PDV-a ⁽⁵⁾.

3.11. Nadalje, čini se da je zahtjev koji je Komisija predložila u pogledu kružnih prijevара kao uzroka jaza PDV-a (25 %) potkrijepljen odgovarajućim preliminarnim činjenicama ako se uspoređi s europskim prosjekom jaza PDV-a (24 %) koji proizlazi iz takve vrste prekršaja ⁽⁶⁾.

3.12. Slaže se i s općom klauzulom prema kojoj država članica mora imati administrativne poteškoće u suzbijanju prijevара povezanih s PDV-om s obzirom na to da te okolnosti svjedoče o tome da je primjena općeg mehanizma obrnutog oporezivanja najučinkovitija i najprimjerenija mjera za ostvarenje cilja smanjenja jaza PDV-a, u skladu s javnim interesom EU-a i država članica.

3.13. Prijedlogom Komisije predviđeno je da se mehanizam obrnutog oporezivanja primjenjuje na transakcije čija vrijednost iznosi više od 10 000 EUR. Odbor to pravilo *de minimis* smatra prihvatljivim, s obzirom na različite i često nepomirljive interese koje treba istodobno razmotriti u suzbijanju utaje, usklađivanju poreznih pravila i pojednostavljenju administrativnih opterećenja povezanih s poreznim obvezama.

⁽⁵⁾ SWD(2016) 457 final, str.18.

⁽⁶⁾ SWD(2016) 457 final, str.15.

4. Posebne napomene

4.1. Procjena regulatornog učinka koju je provela Komisija pokazuje da usvajanje GRČM-a neće nužno riješiti svaku moguću prijavu, nego, naprotiv, da bi se mogle javiti i nove prijave u drugim oblicima ili u drugim državama članicama u odnosu na one na koje se trenutačno stanje većinom odnosi. Stoga je potrebno da Komisija na odgovarajući način nadzire funkcioniranje GRČM-a i zadrži ovlasti za djelovanje u slučaju negativnog razvoja događaja za funkcioniranje jedinstvenog europskog tržišta.

4.2. Kako bi zakonodavni prijedlog koji je predmet ovog mišljenja bio uspješan i kako bi se u budućnosti smanjila potreba za uporabom dodatnih odstupanja od utvrđenih načela i pravila o funkcioniranju sustava PDV-a u EU-u, bilo bi korisno da države članice koje traže primjenu općeg mehanizma obrnutog oporezivanja poreznim obveznicima propišu specifične obveze elektroničkog izdavanja računa kako bi se zajamčila potpuna sljedivost plaćanja.

4.3. U tom se smislu skreće pozornost na mogućnost smanjenja ili ukidanja mehanizama obrnutog oporezivanja i obročnog plaćanja u slučaju ispravne i raširene uporabe elektroničkog izdavanja računa za potvrđivanje prihoda od prodaje. Prikladnom uporabom te vrste izdavanja računa bilo bi moguće u stvarnom vremenu provjeriti ispravno plaćanje poreza na dodanu vrijednost, čime bi se izbjegli negativni financijski učinci na mnoga poduzeća koja ispunjavaju svoje porezne obveze.

4.4. Suzbijanje prijevara povezanih s PDV-om nedvojbeno je cilj kojemu je potrebno težiti pripremom odgovarajućih zakonodavnih mjera država članica. Međutim, treba napomenuti da primjena mehanizama obrnutog oporezivanja u odnosima B2B između privatnih poduzeća, kao i mehanizama obročnog plaćanja u odnosima između poduzeća i javnih uprava, može znatno naštetiti poduzećima koja ispunjavaju svoje porezne obveze.

4.5. Kao prvo, kao što proizlazi iz procjene regulatornog učinka koju je predstavila Komisija, trošak usklađivanja povezan s korištenjem mehanizma obrnutog oporezivanja na teret malih i srednjih poduzeća bit će znatno povišen u pogledu domaćih transakcija te još skuplji u pogledu prekograničnih transakcija. Prema procjeni učinka Komisije, mehanizam obrnutog oporezivanja podrazumijeva povećanje od 43 % u troškovima usklađivanja za poduzeća ⁽⁷⁾. Iako se očekuje da će opći sustav obrnute porezne obveze generirati manje troškove usklađivanja od obrnute porezne obveze ograničene na određeni sektor, to i dalje pokazuje da će se troškovi usklađivanja drastično povećati.

4.6. Kao drugo, istraživanja ⁽⁸⁾ su pokazala da su mehanizmi obrnutog oporezivanja i obročnog plaćanja, gdje su se dosad primjenjivali, često uzrokovali probleme s likvidnošću za brojna poduzeća koja ispunjavaju svoje porezne obveze.

4.7. Drugim riječima, suzbijanje poreznih prijevara koje je počinio manji broj nepoštenih poduzeća uzrokovalo je znatne operativne poteškoće gospodarskim subjektima koji poštuju porezne propise, koji stvaraju radna mjesta i vrijednost na unutarnjem tržištu.

4.8. Stoga EGSO skreće pozornost Komisije i država članica na potrebu da se načelo proporcionalnosti poštuje u okviru prijedloga Komisije i pojedinačnih nacionalnih pravnih sustava, uz osiguravanje da su usvojene mjere razmjerne interesu suzbijanja prijevara povezanih s PDV-om bez nanošenja štete unutarnjem tržištu. Istovremeno, i u skladu s istim načelom, usvojena rješenja trebala bi koristiti u borbi protiv nezakonitih aktivnosti, a da se pritom ne nameće prekomjerno i nerazmjerno opterećenje poštenim poduzećima, posebno MSP-ovima.

4.9. Ta razmatranja pojačavaju argumente u prilog „privremenosti” općeg mehanizma obrnutog oporezivanja. U suprotnom ćemo svjedočiti neprihvatljivim administrativnim opterećenjima, osobito za MSP-ove, i istodobnom narušavanju dinamike jedinstvenog europskog tržišta jer postoji rizik da će novčani tokovi poduzeća koja posluju u različitim državama članicama biti podložni različitim pravilima.

Bruxelles, 31. svibnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽⁷⁾ COM(2016) 811 final, str. 43.

⁽⁸⁾ SL C 389, 21.10.2016., str. 43., točka 1.9.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2004/37/EZ o zaštiti radnika od rizika zbog izloženosti karcinogenim ili mutagenim tvarima na radu

(COM(2017) 11 final – 2017/0004 (COD))

(2017/C 288/07)

Izvjestiteljica: **Marjolijn BULK**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 19.1.2017 Vijeće, 16.2.2017
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Odluka Plenarne skupštine:	24.1.2017
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	3.5.2017
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	31.5.2017
Plenarno zasjedanje br.:	526
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	149/0/3

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja pokretanje postupka revizije Direktive o karcinogenim tvarima i spreman je pridonijeti toj važnoj raspravi.

1.2. EGSO potiče Komisiju da provede procjenu učinka mogućeg proširenja područja primjene Direktive o karcinogenim i mutagenim tvarima (Direktiva) na reproduktivno toksične tvari.

1.3. Odbor snažno preporučuje da se pri reviziji Direktive i izmjenama planiranim za 2018. veća pozornost usmjeri na profesionalnu izloženost žena karcinogenim tvarima.

1.4. EGSO smatra da je važno da Komisija u Direktivi unaprijedi zajedničku metodologiju za donošenje obvezujućih graničnih vrijednosti za profesionalnu izloženost (dalje u tekstu: obvezujuće granične vrijednosti), uz savjetovanje sa socijalnim partnerima, državama članicama i ostalim dionicima.

1.5. Obvezujuće granične vrijednosti trebaju se utvrditi na temelju znanstvenih i statističkih pokazatelja, uzimajući u obzir različite čimbenike, kao što su izvedivost i mogućnosti mjerenja razina izloženosti. Pristup temeljen na riziku koristi se u Nizozemskoj i Njemačkoj te pomaže pri definiranju obvezujućih graničnih vrijednosti tako što razinu rizika uzima u obzir kao glavnu odrednicu društvenog kompromisa.

1.6. EGSO smatra važnim da se u okviru nacionalnih sustava socijalne i zdravstvene skrbi uspostave programi kojima bi se svim osobama koje su na svom radnom mjestu bile izložene karcinogenim tvarima ponudio cjeloživotni zdravstveni nadzor.

1.7. EGSO ističe da bi u cilju poboljšanja zaštite radnika od karcinogenih, mutagenih i reproduktivno toksičnih tvari na radnom mjestu, države članice inspektoratima rada trebale zajamčiti dostatne financijske i ljudske resurse kako bi obavljali svoje zadaće.

1.8. EGSO podupire zajedničko stajalište europskih socijalnih partnera i preporučuje donošenje obvezujuće granične vrijednosti za formaldehid.

1.9. EGSO preporučuje Komisiji da pri utvrđivanju pravne definicije ispušnih plinova dizelskih motora u obzir uzme zaključak Znanstvenog odbora za ograničenja profesionalne izloženosti (SCOEL) u vezi s ispušnim plinovima dizelskih motora.

2. Kontekst prijedloga

2.1. Rak je glavni uzrok smrtnosti povezane s uvjetima rada. Procjenjuje se da je 2013. godine u EU-u 1 314 milijuna smrtnih slučajeva bilo uzrokovano rakom. Više od 100 000 smrtnih slučajeva u EU-u uzrokovano je rakom povezanim s radom. To je najčešći uzrok smrtnih slučajeva povezanih s radom u EU-u. Otprilike 20 milijuna radnika u EU-u izloženo je karcinogenim tvarima na radu. U istraživanju koje je 2015. objavio nizozemski Nacionalni institut za javno zdravstvo i okoliš ⁽¹⁾ procjenjuje se da godišnji trošak tih vrsta raka povezanih s radom iznosi 334 milijarde eura.

2.2. Zakonodavstvo o zaštiti radnika bavi se pitanjem raka povezanog s radom u nizu direktiva. Opće obveze utvrđene okvirnom direktivom ⁽²⁾ iz 1989. primjenjuju se na sve rizike i utvrđuju opće mjere koje se trebaju provoditi na radnom mjestu. Direktiva o kemijskim sredstvima ⁽³⁾ primjenjuje se na sve opasne kemikalije. Direktivom o azbestu ⁽⁴⁾ uzimaju se u obzir neke konkretne potrebe za prevencijom bolesti povezanih s azbestom. Najvažniji dio zakonodavstva jest Direktiva o karcinogenim tvarima donesena 1990. godine.

2.3. U Direktivi su određeni opći minimalni zahtjevi. Poslodavci moraju utvrditi i procijeniti rizike te spriječiti izloženost u slučaju rizika. Opasne kemijske tvari ili postupci trebaju se zamijeniti bezopasnima ili manje opasnima kad god je to tehnički moguće. Kad zamjena tehnički nije moguća, karcinogene kemijske tvari moraju se, ponovno, koliko je to tehnički moguće, proizvoditi i upotrebljavati u zatvorenom sustavu kako bi se spriječila izloženost. Ako ni to nije tehnički moguće, izloženost radnika mora se smanjiti na što je tehnički moguće nižu razinu.

2.4. Uz te opće minimalne zahtjeve u Direktivi se utvrđuju i granične vrijednosti za profesionalnu izloženost određenim karcinogenim i mutagenim tvarima kao sastavni dio mehanizma za zaštitu radnika. Konkretno obvezujuće granične vrijednosti za pojedina kemijska sredstva utvrđene su u Prilogu III. Direktivi. U tom su prilogu trenutačno utvrđene obvezujuće granične vrijednosti za samo tri tvari ili vrste izloženosti tijekom postupaka. Tim obvezujućim graničnim vrijednostima obuhvaćen je samo mali postotak radnika izloženih tvarima koje su razvrstane kao karcinogene, mutagene ili toksične za reprodukciju (CMR).

2.5. Godine 2016. Europska komisija objavila je da će se Direktiva revidirati u tri faze. U svibnju te godine donijela je početni prijedlog o kojem se trenutačno raspravlja u Europskom parlamentu i Vijeću ministara. U siječnju 2017. donesen je drugi prijedlog, a donošenje trećeg prijedloga zakazano je za 2018. godinu.

2.6. Revizija Direktive kontinuirani je postupak. U okviru prvog prijedloga revidirale su se dvije postojeće obvezujuće granične vrijednosti i donijelo se 11 novih. U izvješću izvijestiteljice Ulvskog ⁽⁵⁾ Europski parlament podržao je reviziju Direktive i pozvao, među ostalim, na proširenje njezina područja primjene na reproduktivno toksične tvari, uvođenje strožih graničnih vrijednosti za profesionalnu izloženost za šest tvari i utvrđivanje prijelazne granične vrijednosti kako bi se poslodavcima omogućilo dodatno vrijeme za provedbu. Europski parlament također je naglasio da revizije Priloga III. Direktivi 2004/37/EZ iz 2017. i 2018. godine trebaju obuhvaćati tvari, smjese i postupke kao što su ispušni plinovi dizelskih motora, formaldehid, kadmij i njegovi spojevi, berilij i njegovi spojevi, niklovi spojevi, arsen i njegovi spojevi i akrilonitril, ali se ne trebaju ograničiti na njih. Velika većina klubova zastupnika podržala je kompromis koji je predložio Europski parlament.

⁽¹⁾ Nizozemski Nacionalni institut za javno zdravstvo i okoliš (RIVM), *Work related cancer in the European Union. Size, impact and options for further prevention (Rak u Europskoj uniji povezan s radom. Opseg, posljedice i dodatne mogućnosti prevencije)*, 2015.

⁽²⁾ Mjere za poboljšanje sigurnosti i zdravlja radnika na radu, Direktiva Vijeća 89/391/EEZ (SL L 183, 29.6.1989., str. 1.).

⁽³⁾ Zaštita zdravlja i sigurnosti radnika na radu od rizika povezanih s kemijskim sredstvima, Direktiva Vijeća 98/24/EZ (SL L 131, 5.5.1998., str. 11.).

⁽⁴⁾ Zaštita radnika od rizika povezanih s izlaganjem azbestu na radu, Direktiva 2009/148/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 330, 16.12.2009., str. 28.).

⁽⁵⁾ Izvješće izvijestiteljice Ulvskog

2.7. Glavni cilj drugog prijedloga donijeti je pet novih obvezujućih graničnih vrijednosti. Iako se složene smjese policikličkih aromatskih ugljikovodika (PAH) i korištena motorna mineralna ulja nalaze u prilogu kojim se utvrđuje područje primjene Direktive, za te dvije karcinogene tvari nisu utvrđene granične vrijednosti. Komisija je na temelju vlastite analize odlučila da se u toj fazi neće poduzimati mjere u vezi s pet karcinogenih tvari ⁽⁶⁾.

3. Opće napomene

3.1. Područje primjene Direktive trenutačno je ograničeno na karcinogene ili mutagene tvari; trebalo bi razmotriti moguće proširenje područja primjene na reproduktivno toksične tvari. Europska agencija za sigurnost i zdravlje na radu (EU-OSHA) navodi: „Učinci profesionalne izloženosti na reproduktivni sustav muškaraca i žena mogu se očitovati u obliku promjena u razinama spolnih hormona, oslabljenog libida i potencije, poremećaja u menstrualnom ciklusu, preuranjene menopauze, odgođene menarhe, poremećaja jajnika, smanjenja kvalitete sjemena i smanjenja plodnosti muškaraca i žena. Izloženost toksičnim tvarima može uzrokovati izravna oštećenja na stanicama sjemena i jajnim stanicama u razvoju. Izloženost majke tijekom trudnoće može poremetiti razvoj fetusa (...). Izloženost toksičnim tvarima može imati širok spektar učinaka, na primjer smrt fetusa, intrauterini zastoj u rastu ploda, prijevremeni porođaj, urođene mane, postnatalna smrt, smetnje u kognitivnom razvoju te promjene u imunskoj osjetljivosti ili rak u djece. Izloženost majke kemijskim tvarima na radu može uzrokovati i kontaminaciju majčina mlijeka. Neke kemijske tvari koje imaju hormonsku aktivnost, takozvani endokrini disruptori, mogu izmijeniti funkciju endokrinog sustava i posljedično tome imati nepovoljne učinke na reproduktivnost, kao što su loša kvaliteta sjemena i oštećenja reproduktivnog tkiva u muškaraca te ginekološki zdravstveni problemi u žena.”

3.1.1. U okviru Uredbe REACH i pojedinih dijelova zakonodavstava (o kozmetičkim proizvodima, biocidima i pesticidima) karcinogene i mutagene tvari te reproduktivno toksične tvari svrstane su u sveobuhvatnu skupinu posebno zabrinjavajućih tvari. One imaju neka zajednička obilježja kao što su akutni učinak na zdravlje, teškoće u percepciji rizika (s obzirom na to da se posljedice izloženosti često pojavljuju nakon dugog razdoblja latencije), teškoće u upravljanju rizikom i problemi povezani s izloženošću dvjema različitim tvarima ili postupcima ili više njih. U nacionalnim zakonodavstvima nekoliko država članica takav je pristup prihvaćen uz potporu socijalnih partnera na nacionalnoj razini. EGSO potiče Komisiju da provede procjenu učinka mogućeg proširenja područja primjene Direktive o karcinogenim i mutagenim tvarima na reproduktivno toksične tvari.

3.2. Strategija EU-a protiv raka povezanog s radom trebala bi više pozornosti usmjeriti na žene.

3.2.1. Obrasci izloženosti i vrsta raka mogu se razlikovati u muškaraca i žena. Primjerice, rak dojke vrlo je rijedak u muškaraca, dok je to u žena najčešća vrsta raka. Brojni oblici profesionalne izloženosti mogu pridonijeti nastanku raka dojke.

3.2.2. Odbor snažno potiče Komisiju da pri reviziji Direktive i u izmjenama planiranima za 2018. sustavnije razmotri izloženost žena karcinogenim tvarima na radu. U mnogim djelatnostima u kojima je zastupljen velik broj žena (zdravstvo, čišćenje, frizerske usluge itd.) postoji izloženost karcinogenim tvarima koje se zanemaruju. Potrebno je utvrditi kriterije za identifikaciju i klasifikaciju endokrinih disruptora koji pridonose nastanku nekih vrsta raka. Na području izloženosti citostaticima (to jest kemoterapeuticima) u zdravstvenim djelatnostima treba poboljšati prevenciju. Iako ionizirajuća zračenja ne pripadaju djelokrugu ovoga mišljenja, EGSO snažno ističe potrebu za jačanjem drugih direktiva, osobito Direktive 2013/59/Euratom.

3.3. Dionici se uvelike slažu u pogledu uloge i važnosti obvezujućih graničnih vrijednosti. Obvezujuće granične vrijednosti važne su jer pomažu u smanjenju rizika, čak i kada nema sigurne razine izloženosti. One se moraju utvrditi na odgovarajućoj razini, uzimajući u obzir znanstvene dokaze i izvedivost.

3.3.1. Međutim, u EU-u nema jedinstvene metodologije za utvrđivanje obvezujućih graničnih vrijednosti. Komisija trenutačno djeluje prema načelu „pojedinačnog slučaja”. Transparentnost i usklađenost većim bi se dijelom mogle poboljšati. Neke su obvezujuće granične vrijednosti dobre, no neke ne pružaju dovoljnu zaštitu. EGSO smatra da ambicije moraju biti na visini izazova kad su u pitanju zdravlje i ljudski životi.

⁽⁶⁾ Berilij i njegovi anorganski spojevi, heksaklorobenzen (HCB), ispušni plinovi dizelskih motora, prašina i pare koje nastaju u procesu prerade gume i 4,4'-metilen-bis-(2 kloranilin) (MOCA).

3.3.2. Drugi su čimbenik različiti pristupi država članica. Neke imaju utvrđene obvezujuće granične vrijednosti za više od sto različitih tvari CMR, a neke za manje od deset. Razina tih obvezujućih graničnih vrijednosti može se razlikovati od zemlje do zemlje. To stvara teškoće poduzećima koja posluju u različitim zemljama s promjenjivim normama i u nekim slučajevima može dovesti do nepoštenog tržišnog natjecanja.

3.3.3. EGSO stoga smatra da je važno da Komisija u Direktivi utvrdi metodologiju za donošenje obvezujućih graničnih vrijednosti. Taj bi postupak trebao obuhvaćati opsežno savjetovanje sa socijalnim partnerima, državama članicama i ostalim dionicima, uključujući nevladine organizacije. Nacionalno iskustvo pomaže u utvrđivanju dobre prakse. EGSO smatra da sljedeća dva elementa treba posebno uzeti u obzir:

3.3.3.1. prvo, usklađenost obvezujućih graničnih vrijednosti, kako bi se izbjegla situacija u kojoj bi radnici izloženi određenim tvarima mogli biti u mnogo većoj opasnosti od dobivanja raka nego radnici izloženi drugim tvarima. U Njemačkoj i Nizozemskoj socijalni partneri podupiru pristup temeljen na riziku. To pomaže pri utvrđivanju obvezujućih graničnih vrijednosti uzimajući u obzir razinu rizika kao glavnu odrednicu društvenog kompromisa;

3.3.3.2. drugo, obvezujuće granične vrijednosti trebaju se utvrditi na temelju znanstvenih dokaza. Njima se trebaju uzeti u obzir različiti čimbenici, kao što su izvedivost i mogućnosti mjerenja razina izloženosti. Kako bi se poslodavcima pomoglo da među svojim preventivnim mjerama uspostave redoslijed prioriteta, one bi se izričito trebale odnositi na razinu rizika povezanu s razinom izloženosti.

3.4. Između izloženosti i raka u većini slučajeva postoji dugo razdoblje latencije. EGSO stoga smatra da je potrebno zaštititi izložene radnike ili radnike za koje postoji rizik od izloženosti nudenjem cjeloživotnog zdravstvenog nadzora za sve izložene radnike, u okviru nacionalnih sustava socijalne i zdravstvene skrbi.

3.5. EGSO preporučuje ulaganje većih napora u područje znanstvenih i statističkih istraživanja. Rak povezan s radom mogu uzrokovati i sljedeći čimbenici: stres, organizacija rada (primjerice rad u smjenama) itd. Više pozornosti i financijskih sredstava trebalo bi posvetiti istraživanju posljedica i moguće sinergije istovremene izloženosti različitim čimbenicima poput kemikalija i bioloških ili fizičkih agensa, kemikalija i organizacije rada itd.

3.6. EGSO ističe da je jačanje nadzora nad provedbom i primjenom Direktive jedno od glavnih pitanja u području zaštite radnika od karcinogenih, mutagenih i reproduktivno toksičnih tvari na radnom mjestu. Države članice trebale bi inspektoratima rada zajamčiti dostatne financijske i ljudske resurse kako bi obavljali svoje zadaće i pritom pomagali poduzećima, osobito MSP-ovima, u ispunjavanju tih novih odredaba. Trebale bi osnažiti svoju suradnju s Europskom agencijom za sigurnost i zdravlje na radu, koja je razvila različite alate kojima bi se mogla poboljšati kvaliteta prevencije na radnom mjestu. Jedan od alata jest OIRA (Interaktivna procjena rizika putem interneta), mrežna platforma kojom se omogućuje stvaranje alata za procjenu rizika po sektorima dostupnih na svim jezicima na jednostavan i standardiziran način.

4. Posebne napomene

4.1. U drugom prijedlogu Direktivi uvode se obvezujuće granične vrijednosti za pet dodatnih karcinogenih tvari.

4.1.1. *Epiklorhidrin (ECH)* karcinogen je tvar bez praga. Ukupni broj izloženih radnika u Uniji iznosi 43 813. Komisija predlaže obvezujuću graničnu vrijednost od 1,9 mg/m³. Od 15 država članica njih sedam trebat će uvesti, a osam ažurirati svoju graničnu vrijednost za profesionalnu izloženost kako bi ona iznosila 1,9 mg/m³. Procjenjuje se da otprilike 69 % izloženih radnika radi u tih 15 država članica i da će posljedično tome imati koristi od poboljšanja pravne zaštite koja proizlazi iz uvođenja te obvezujuće granične vrijednosti. EGSO smatra da će predložena obvezujuća granična vrijednost pridonijeti smanjenju tereta oboljenja od raka povezanog s radom.

4.1.2. *Etilen dibromid (EDB)* genotoksična je karcinogeni tvar bez praga. Procjenjuje se da je manje od 8 000 radnika u EU-u potencijalno izloženo 1,2-dibromoetanu. Komisija predlaže obvezujuću graničnu vrijednost od 0,8 mg/m³ (0,1 ppm). Od 20 država članica njih 11 trebat će uvesti, a devet ažurirati svoju graničnu vrijednost za profesionalnu izloženost kako bi ona iznosila 0,8 mg/m³. Procjenjuje se da 81 % izloženih radnika radi u tih 20 država članica i da će posljedično tome imati koristi od poboljšanja pravne zaštite koja proizlazi iz uvođenja te obvezujuće granične vrijednosti. Očekuje se da će dodatni troškovi za poduzeća (među ostalim mikropoduzeća i mala poduzeća) biti izrazito niski. EGSO smatra da će predložena obvezujuća granična vrijednost pridonijeti smanjenju tereta oboljenja od raka povezanog s radom.

4.1.3. *Etilen diklorid (EDC)* u okviru Uredbe o razvrstavanju, označavanju i pakiranju tvari i smjesa uvršten je među karcinogene tvari 1.B kategorije. U Europi je potencijalno izloženo manje od 3 000 radnika⁽⁷⁾. Komisija predlaže obvezujuću graničnu vrijednost od 8,2 mg/m³ na 2 ppm. Od 23 države članice njih pet trebat će uvesti, a 18 ažurirati svoju graničnu vrijednost za profesionalnu izloženost kako bi ona iznosila 2 ppm te se očekuje da će velik udio izloženih radnika imati koristi od poboljšanja pravne zaštite. EGSO smatra da će predložena obvezujuća granična vrijednost pridonijeti smanjenju tereta oboljenja od raka povezanog s radom.

4.1.4. *4,4'-metilendianilin (MDA)* genotoksična je karcinogena tvar. Procjenjuje se da je između 70 i 140 osoba u kemijskoj industriji izloženo MDA-u u zraku. Broj radnika zahvaćenih izloženosti preko kože znatno je veći i procjenjuje se na 390 000 do 3,9 milijuna⁽⁸⁾. Komisija predlaže obvezujuću graničnu vrijednost od 0,08 mg/m³. Od 23 države članice njih 12 trebat će uvesti, a 11 ažurirati svoju graničnu vrijednost za profesionalnu izloženost kako bi ona iznosila 0,08 mg/m³. EGSO smatra da će predložena obvezujuća granična vrijednost pridonijeti smanjenju tereta oboljenja od raka povezanog s radom.

4.1.5. Međunarodna agencija za istraživanje raka (IARC) uvrstila je *trikloretilen (TCE)* u skupinu 2.A karcinogenih tvari i kategoriju 1.B karcinogenih tvari u EU-u u okviru Uredbe o razvrstavanju, označavanju i pakiranju tvari i smjesa. Procjenjuje se da je u EU-u otprilike 74 000 radnika potencijalno izloženo TCE-u. Komisija predlaže kombinaciju obvezujuće granične vrijednosti od 54,7 mg/m³ na 10 ppm i granične vrijednosti za kratkoročnu izloženost od 164,1 mg/m³ na 30 ppm. Od 22 države članice koje već imaju nacionalne obvezujuće granične vrijednosti za TCE njih 16 donijelo je i graničnu vrijednost za kratkoročnu izloženost. Od 17 država članica njih šest treba uvesti, a 11 ažurirati svoju obvezujuću graničnu vrijednost kako bi ona iznosila 54,7 mg/m³ (10 ppm). Procjenjuje se da će posljedično tome gotovo 74 % izloženih radnika koji rade u tih 17 država članica imati koristi od poboljšanja pravne zaštite zahvaljujući uvođenju granične vrijednosti za profesionalnu izloženost. EGSO uviđa da je nekoliko država članica uvelo niže obvezujuće granične vrijednosti za trikloretilen koje podupiru udruženja poslodavaca i sindikati. Na razini EU-a trebaju se predvidjeti niže obvezujuće granične vrijednosti kako bi se smanjio teret oboljenja od raka povezanog s radom.

4.2. Iako se složene smjese *policikličkih aromatskih ugljikovodika (PAH)* i korištena motorna mineralna ulja nalaze u prilogu kojim se utvrđuje područje primjene Direktive, za te dvije karcinogene tvari nisu utvrđene granične vrijednosti.

4.2.1. *Složene smjese policikličkih aromatskih ugljikovodika (PAH)* s benzo[a]pirenom kao pokazateljem. Policiklički aromatski ugljikovodici velika su skupina organskih spojeva. EGSO smatra da će predložena mjera pridonijeti smanjenju tereta oboljenja od raka povezanog s radom.

4.2.2. *Korištena motorna mineralna ulja*. Izloženost korištenim motornim mineralnim uljima može uzrokovati rak kože. Broj izloženih radnika procjenjuje se na jedan milijun, a zaposleni su uglavnom na održavanju i popravcima motornih vozila. EGSO smatra da će predložena mjera pridonijeti smanjenju tereta oboljenja od raka povezanog s radom.

5. Druge tvari i postupci koje treba dodati

5.1. *Formaldehid*. Komisija nije predložila obvezujuću graničnu vrijednost za formaldehid. Međunarodna agencija za istraživanje raka (IARC) zaključila je 2009. da postoji dovoljno dokaza za uzročnu povezanost formaldehida i mijeloične leukemije u ljudi. Dostupne informacije o formaldehidu primjerene su za utvrđivanje graničnih vrijednosti za profesionalnu izloženost na temelju zdravlja, osmosatnog vremenski ponderiranog razdoblja (TWA) i granične vrijednosti za kratkoročnu izloženost. SCOEL je na temelju dostupnih podataka utvrdio graničnu vrijednost za profesionalnu izloženost od 0,3 ppm (8 h TWA) i graničnu vrijednost za kratkoročnu izloženost od 0,6 ppm. Nakon toga, Savjetodavni odbor za sigurnost i zdravlje na radu također je odlučio da će tu graničnu vrijednost predložiti Komisiji. Europski socijalni partneri zatražili su od Komisije 2016. godine da vrijednosti na temelju zdravlja koje je utvrdio SCOEL uključi u obvezujuću graničnu vrijednost za tu kemikaliju⁽⁹⁾. EGSO podupire to zajedničko stajalište i smatra da je potrebno donijeti obvezujuću graničnu vrijednost.

⁽⁷⁾ Podaci za 2009. godinu.

⁽⁸⁾ Istraživački projekt P937/9 o 4,4'-metilendianilinu Instituta za medicinu (IOM, 2016. preimenovan u HDM), svibanj 2011.

⁽⁹⁾ Zahtjev EPF-a, ETUC-a, Udruženja europskih proizvođača automobila, ETRMA-e, Formacarea i EPRA-e za uvrštavanje formaldehida u Prilog III. Direktivi 2004/37/EZ o karcinogenim i mutagenim tvarima, 15. srpnja 2016.

5.2. *Ispušni plinovi dizelskih motora.* IARC je 2012. godine uvrstio sve emisije iz ispušnih plinova dizelskih motora u skupinu 1 karcinogenih tvari (dokazano karcinogene za ljude). Prema podacima Komisije, preko tri milijuna radnika u Europskoj uniji izloženo je na radu emisijama iz ispušnih plinova dizelskih motora. Ukupni broj radnika izloženih tim plinovima tijekom barem jednog dijela svoje karijere iznosio je 2010. godine 12 milijuna, a do 2060. može narasti na 20 milijuna. U procjeni učinka Komisije navodi se da će nepostojanje zakonodavstva kojim se zabranjuje izloženost emisijama iz ispušnih plinova dizelskih motora na radu imati za posljedicu 230 000 smrtnih slučajeva u EU-u u razdoblju od 2010. do 2069. godine.

5.2.1. Glavni argument Komisije za izostavljanje ispušnih plinova dizelskih motora iz priloga I. i III. Direktivi jest taj da bi bilo teško pronaći pravnu definiciju kojom bi se utvrdila razlika između novih i starih motora. EGSO smatra da cilj Direktive nije definirati tehničke norme za motore, nego utvrditi pravnu definiciju ispušnih plinova dizelskih motora kao karcinogenog procesa na temelju znanstvenih dokaza i procjene IARC-a. Radnici na radu mogu biti izloženi ispušnim plinovima iz nekoliko vrsta dizelskih motora koji poštuju različite norme izloženosti. Drugi čimbenici koji imaju važnu ulogu u utvrđivanju obilježja izloženosti jesu temperature izgaranja te održavanje i čišćenje motora. Trebale bi se definirati obvezujuće granične vrijednosti kojima se u obzir uzima koncentracija elementarnog ugljika u zraku. EGSO smatra da je potrebno uzeti u obzir sljedeći nalaz SCOEL-a: „Iako se toksikološkim podacima podupire prag (na mogućoj razini od 0,02 mg DEP/m³ ili manje, što odgovara razini od 0,015 mg EC/m³), prema epidemiološkim podacima, znatni rizici od raka pojavljuju se već na tim razinama izloženosti ili ispod njih. Stoga se na temelju trenutno dostupnih podataka i analiza ne može utvrditi granična vrijednost za profesionalnu izloženost kojom će se na odgovarajući način zaštititi radnici. Međutim, toksikološki podaci i epidemiološki podaci dobiveni ispitivanjima na ljudima i dalje se prikupljaju i ocjenjuju”⁽¹⁰⁾.

Bruxelles, 31. svibnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽¹⁰⁾ Mišljenje SCOEL-a br. 403, 2016.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Europskom obrambenom akcijskom planu

(COM(2016) 950 final)

(2017/C 288/08)

Izvjestitelj: **Christian MOOS**Suizvjestitelj: **Jan PIE**

Zahtjev za savjetovanje:	27.1.2017.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležno tijelo:	Savjetodavno povjerenstvo za industrijske promjene – (CCMI)
Datum usvajanja u CCMI-ju:	7.4.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	31.5.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	526
Rezultat glasanja	104/1/7
(za/protiv/suzdržani):	

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO podupire stvaranje Europske obrambene unije i podržava Europski obrambeni akcijski plan, uključujući uspostavljanje zajedničkog Europskog fonda za obranu.

1.2. EGSO poziva na ostvarivanje značajnog kvalitativnog napretka u europskoj obrambenoj suradnji jer su obrambeno tržište i industrija EU-a odviše rascjepkani, što uzrokuje neučinkovito dodjeljivanje sredstava, preklapanja nadležnosti, nedostatak interoperabilnosti i tehnološke jazove.

1.3. EGSO podupire cilj strateške autonomije u utvrđenim kritičnim područjima kapaciteta i tehnologije. Temelj europske zajedničke obrane i dalje je NATO.

1.4. EU bi trebao nastaviti s načelno preventivnom i multilateralnom diplomacijom. Vojni kapaciteti su važan element za provedbu globalne strategije EU-a za vanjsku i sigurnosnu politiku.

1.5. EGSO navodi da je neophodan uvjet za razvoj zajedničkih obrambenih kapaciteta jačanje europske industrijske i tehnološke obrambene baze, uključujući visokokvalificiranu radnu snagu.

1.6. EGSO snažno podupire davanje posebne pozornosti MSP-ovima, uključujući u području istraživanja i razvoja u obrambene svrhe.

1.7. Sredstvima EU-a mogu se potaknuti inovacije u tehnološkim područjima u kojima više nije moguće jasno razlikovati vojne i nevojne svrhe.

1.8. Međutim, EGSO se protivi upotrebi postojećih fondova, namijenjenih gospodarskim ili socijalnim ciljevima, za obrambene svrhe u užem smislu riječi. Ciljevi Uredbe o EFSU-u, ESI fondovi i program COSME, kao i ulaganja EIB-a, služe nevojnim svrhama.

1.9. EGSO je protiv posebnih odredbi u pogledu nacionalnih proračunskih sredstava koja se u okviru Pakta o stabilnosti i rastu dodjeljuju za obranu. Njega je potrebno promatrati u kontekstu produbljivanja EMU-a, i to ne samo u jednom sektoru. Troškovi obrane ne bi smjeli destabilizirati javne financije.

1.10. EGSO podupire uspostavljanje fonda za obranu s odvojenim okvirima za istraživanje i kapacitete. Međutim, potrebno je povećanje proračuna EU-a jer se okvir istraživanja za obranu ne smije financirati nauštrb istraživanja u drugim sektorima. EGSO podupire financiranje okvira kapaciteta isključivo iz nacionalnih doprinosa. Nabava obrambenih proizvoda od strane država članica ne smije se financirati iz proračuna EU-a.

1.11. EGSO pozdravlja stvaranje odbora za koordinaciju. Donošenje konačnih odluka u tom odboru mora se prepustiti civilnim političkim predstavnicima.

1.12. EGSO podupire poziv Komisije za punu primjenu direktiva⁽¹⁾ o javnoj nabavi i o transferima obrambenih proizvoda unutar EU-a. Potrebno je poduzeti još mnogo toga, ponajprije kako bi se zajamčila najbolja primjena Direktive o transferima.

1.13. EGSO podupire razvoj zajedničkih standarda u pogledu i oružja i robe s dvojnog namjenom, uz istodobno izbjegavanje udvostručenja postojećih standarda, osobito standarda NATO-a.

1.14. Izvoz oružja trebao bi biti ograničen na strateške partnere i saveznike te zahtijeva pažljiv demokratski nadzor.

2. Opće napomene

2.1. Europa je suočena s nizom sukoba u susjedstvu, kao što je građanski rat u Siriji, koji je izravno rezultirao globalnim raseljavanjem stanovništva u 2015. i 2016. godini. S obzirom na rusko pripajanje Krima i uključenost u oružani sukob u istočnoj Ukrajini, došlo je do povrede teritorijalnog integriteta neovisne države, a time i međunarodnog prava. Sjeverna Afrika i Bliski istok i dalje su nestabilne regije izložene riziku propasti država. Istodobno, čini se da Europa i Bliski istok više nisu ključan dio sigurnosne politike SAD-a. Postoji sve veći rizik od toga da se Europa nađe na periferiji svjetskih zbivanja te da je njezini transatlantski partneri počnu doživljavati kao teret.

2.2. S obzirom na te geostrateške okolnosti i razvoj situacije u pogledu sigurnosti, Europa mora osnažiti svoje sigurnosne i obrambene kapacitete. Ključno je da se zajednički strateški ciljevi Unije jasno razumiju, što još uvijek nije ostvareno i čemu se treba hitno posvetiti. To je preduvjet za utvrđivanje nužnih zajedničkih i nacionalnih kapaciteta koje je potrebno poduprijeti održivom europskom obrambenom, tehnološkom i industrijskom bazom.

2.3. EGSO ističe zahtjeve⁽²⁾ koji su već utvrđeni u mišljenjima CCMI/116 (2013) i CCMI/100 (2012). U globalnoj strategiji EU-a⁽³⁾ i Provedbenom planu za sigurnost i obranu⁽⁴⁾ također se navode važni pristupi u tom smislu. Prema stajalištu EGSO-a, hitno je potrebna njihova dosljedna provedba u skladu s odredbama zajedničke izjave EU-a i NATO-a iz srpnja 2016. i načelom kolektivne sigurnosti Ujedinjenih naroda.

2.4. EGSO smatra da je optimizacija civilnih preventivnih i vojnih obrambenih kapaciteta u Europi hitno potrebna kako bi se zajamčili sloboda i mir u Europi, proširila stabilnost u susjedstvu Europe koja odražava vrijednosti EU-a kao što su temeljna ljudska prava te kako bi se na uspješan način pružila potpora globalnim mjerama UN-a za očuvanje mira.

2.5. Stoga EGSO poziva na jačanje kvalitete u europskoj obrambenoj suradnji. EGSO podupire stvaranje Europske obrambene unije u okviru mehanizma EU-a za „stalnu strukturiranu suradnju” koji je predviđen u tu svrhu člankom 42. stavkom 6. i člankom 46. Ugovora o Europskoj uniji i pozdravlja Europski obrambeni akcijski plan, uključujući i uspostavljanje zajedničkog Europskog fonda za obranu, kao važnog koraka.

⁽¹⁾ Direktiva 2009/43/EZ Europskog Parlamenta i Vijeća od 6. svibnja 2009. o pojednostavnjivanju uvjeta za transfer obrambenih proizvoda unutar Zajednice (SL L 146, 10.6.2009., str. 1.); Direktiva 2009/81/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o usklađivanju postupaka nabave za određene ugovore o radovima, ugovore o nabavi robe i ugovore o uslugama koje sklapaju javni naručitelji ili naručitelji u području obrane i sigurnosti te izmjeni direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ (SL L 216, 20.8.2009., str. 76.).

⁽²⁾ Vidi također mišljenje EGSO-a: „Obrambena industrija: industrijski, inovacijski i društveni aspekti” (SL C 299, 4.10.2012., str. 17.) i Strategija jačanja europskog obrambenog sektora (SL C 67, 6.3.2014., str. 125.).

⁽³⁾ Mišljenje EGSO-a „Nova strategija vanjske i sigurnosne politike EU-a” (samoinicijativno mišljenje) (SL C 264 od 20.7.2016., str. 1.).

⁽⁴⁾ Zaključci Vijeća o sigurnosti i obrani (14149/16), 14. studenog 2016.

2.6. EGSO se slaže s kritikom Komisije u pogledu velike rascjepkanosti tržišta i neučinkovitog dodjeljivanja sredstava, preklapanja nadležnosti, nedostatka interoperabilnosti i tehnoloških jazova.

2.7. Većina država članica izložena je pritisku u pogledu konsolidacije svojih javnih proračuna, što znači da se neučinkovita upotreba javnih sredstava više ne može opravdati. Stoga EGSO poziva na odlučnu provedbu suradničkih pristupa. Prema stajalištu EGSO-a, povećana suradnja u prioritetnim područjima koje je navela Komisija tek je prvi korak.

2.8. EGSO podupire cilj strateške autonomije u utvrđenim kritičnim industrijskim kapacitetima. NATO je i dalje temelj europske sigurnosti i zajedničke obrane, što je iznova naglašeno u zajedničkoj izjavi EU-a i NATO-a. U tom je smislu važno da sve članice NATO-a mogu ispuniti postavljene zahtjeve.

2.9. EGSO tvrdi da nisu baš svi elementi akcijskog plana novi, ali pozdravlja uspostavljanje fonda za obranu. Međutim, to u velikoj mjeri ovisi o političkoj volji za izdvajanje dodatnih sredstava iz nacionalnih proračuna. EGSO je kritičan u pogledu nedostatka volje određenih država članica da to ispune. Osim toga, Komisija mora ojačati napore u pogledu izrade plana za sveobuhvatan sustav sigurnosti opskrbe na razini EU-a i zajamčiti pravilnu provedbu dviju direktiva koje se odnose na obranu.

2.10. Plan iz Bratislave⁽⁵⁾ korak je u pravom smjeru, ali sadržava prerađene stare planove u području obrane. Konkretno, planu nedostaje strateška dosljednost te je pretjerano usmjeren na trenutačni izazov koji predstavljaju migracijska kriza i zaštita vanjskih granica EU-a. Iako su kretanja stanovništva velikih razmjera zaista povezana sa sigurnosnim izazovima, taj se problem ne može riješiti vojnim sredstvima nakon što se pojavio.

2.11. Neophodan uvjet za razvoj zajedničkih kapaciteta jest uspostavljanje i razvoj unutarnjeg tržišta na području obrane. EGSO smatra da jačanje europske industrijske baze nije moguće bez rješavanja problema vještina. Obrambene industrije stalno prate tehnološki razvoj i stoga zahtijevaju visokokvalificiranu radnu snagu. Inicijativom Vijeća u pogledu vještina koja se navodi u Europskom obrambenom akcijskom planu nastoji se riješiti taj problem te je ona stoga itekako dobrodošla.

2.12. Više ulaganja i veća suradnja u tom industrijskom sektoru također pomažu u očuvanju postojećih te stvaranju novih radnih mjesta. Borba protiv nezaposlenosti u Europi ne bi smjela biti pokretač odluka o ulaganjima u obranu. Nezaposlenost se treba smanjiti na druge načine, a ne uz pomoć oružja. Jačanje europskih obrambenih sposobnosti treba se temeljiti isključivo na strateškim razmatranjima i temeljitoj procjeni onoga što je neophodno za zaštitu Europe i osiguranje njezinih kapaciteta za izgradnju saveza. Time se ne smiju ugroziti javne financije. Konkretno, EU bi trebao nastaviti s načelno preventivnom i multilateralnom diplomacijom. Međutim, vojni kapaciteti ključni su za provedbu prioriteta sigurnosne i obrambene politike u okviru globalne strategije EU-a.

2.13. EGSO dijeli mišljenje da istraživanja u području obrane mogu pozitivno utjecati na razvoj civilnih tehnologija i obrnuto.

2.14. Strogo razlikovanje između vojne i nevojne svrhe postaje sve je manje jasno u pogledu kibernetičkih napada kao i u pogledu unutarnje i vanjske sigurnosti koje postaju sve više međusobno povezane.

2.15. EGSO naglašava da istraživanja npr. u području tehnologija kibersigurnosti mogu imati civilnu i obrambenu svrhu, te da postoji još primjera. Stoga se podrazumijeva da se takve inovacije i razvoj mogu i moraju financirati putem postojećih europskih programa kao što je Obzor 2020. Međutim, istraživanja u užem smislu riječi obrana trebaju se promatrati odvojeno.

2.16. EGSO podupire stvaranje snažnije povezanе obrambene industrije i zajedničkog obrambenog tržišta u Europi. Taj cilj ne bi trebao biti ograničen na države koje su najveći proizvođači. Prilikom provedbe istraživanja u području obrane i obrambenih projekata treba koristiti postojeće kapacitete zainteresiranih država članica u mjeri u kojoj je to potrebno, kako bi se potaknula predanost zajedničkom cilju.

⁽⁵⁾ Program rada koji je predstavilo Europsko vijeće, predsjedništvo Vijeća i predsjednik Komisije na sastanku 27 čelnika država i vlada 16. rujna 2016. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap>.

2.17. EGSO se protivi upotrebi postojećih fondova namijenjenih gospodarskim ili socijalnim ciljevima za obrambene svrhe i reguliranja troškova u području obrane u okviru Pakta o stabilnosti i rastu. EGSO podupire uspostavljanje Europskog fonda za obranu koji je ograničen na istraživanje i razvoj u području obrane i stjecanje vojnih kapaciteta. Istodobno, trebalo bi ga jasno odvojiti od Europskog fonda za strateška ulaganja (EFSU) te ne bi trebao sadržavati iznimke kao što su „jednokratne mjere”, kako je navedeno u Paktu o stabilnosti i rastu.

2.18. S obzirom na sve aspekte buduće obrambene unije, EGSO poziva na puno sudjelovanje Europskog parlamenta i stalni dijalog između političara, vojske i civilnog društva. Kao savjetodavno tijelo EU-a i predstavničko tijelo svih glavnih europskih organizacija civilnog društva, EGSO bi u području obrambene politike trebao djelovati kao ključni partner.

3. Posebne napomene

3.1. *Uspostavljanje Europskog fonda za obranu*

3.1.1. EGSO podupire uspostavljanje fonda za obranu s okvirom istraživanja i okvirom kapaciteta, koji trebaju biti u potpunosti funkcionalni od 2020. nadalje.

3.1.2. EGSO podupire odvojene izvore financiranja za te okvire. Međutim, okvir istraživanja za obranu ne smije se financirati nauštrb istraživanja u drugim sektorima. EGSO podupire financiranje okvira kapaciteta isključivo iz nacionalnih doprinosa. Sve dok Unija nema vlastiti varijabilni prihod, nabava vojnih kapaciteta oružanih snaga ostaje odgovornost država članica. Zbog toga se proračun EU-a ne bi smio koristiti za nacionalnu nabavu putem okvira kapaciteta planiranog fonda za obranu.

3.1.3. EGSO pozdravlja predviđeni odbor za koordinaciju. Međutim, u donošenje odluka ovog odbora trebali bi biti uključeni samo politički predstavnici. Vojni i industrijski predstavnici te predstavnici civilnog društva mogu imati savjetodavnu ulogu. Europski parlament također mora imati mjesto i pravo glasa u tom odboru.

3.1.4. Uloga Komisije u sufinanciranju projekata trebala bi biti ograničena na okvir istraživanja, te bi u tu svrhu također trebala osigurati poseban, jasno odvojen program EU-a za istraživanja u području obrane nakon 2020 ⁽⁶⁾. EGSO podupire ideju da se provedba programa dodijeli Europskoj obrambenoj agenciji.

3.1.5. EGSO podupire predkomercijalnu nabavu za zajedničke ugovore o nabavi kako bi se smanjili veliki rizici ulaganja povezani s tom industrijom za dotična poduzeća.

3.1.6. Trebalo bi iskoristiti moguće sinergije civilnog i obrambenog istraživanja, ali potpora civilnim aktivnostima istraživanja iz fondova EU-a (Obzor 2020.) ne smije se upotrebljavati u vojne svrhe na račun drugih sektora.

3.1.7. EGSO podupire udruživanje nacionalnih sredstava za stjecanje novih obrambenih kapaciteta. Upitno je hoće li zajednički godišnji cilj od pet milijardi EUR za okvir kapaciteta biti dostatan. Odbor smatra da bi bilo korisno provesti pripremne studije kako bi se ispitalo taj referentni iznos, kako je predviđeno akcijskim planom. Prema mišljenju EGSO-a, godišnji iznos zajedničkog financiranja mora se usmjeriti prema ostvarivanju ciljeva u pogledu stvaranja većih sinergija, smanjenja proračunskog opterećenja i uspješnog stjecanja i osiguravanja obrambenih kapaciteta.

3.1.8. EGSO podupire model okvira kapaciteta koji je predstavila Komisija, tj. krovnu strukturu okvira, kao i pravila o zajedničkom financiranju i drugu razinu koja bi obuhvaćala posebne projekte država članica koje međusobno surađuju. Ima smisla da pojedinačni projekti budu jasno utvrđeni u pogledu kvalitete i kvantitete, te da budu međusobno financijski neovisni.

3.1.9. Podupire se razvoj trajne strukture kapitala za okvir kapaciteta. Odgovornost moraju snositi države članice koje su dionici. EGSO je protiv posebnih odredbi u pogledu nacionalnih proračunskih sredstava koja se u okviru Pakta o stabilnosti i rastu dodjeljuju u tu svrhu.

⁽⁶⁾ Izvješće Europskog parlamenta o Europskoj obrambenoj uniji (2016/2052(INI)).

3.1.10. EGSO podsjeća da se proračun EU-a u skladu s člankom 41. UEU-a ne smije koristiti za financiranje vojnih operacija. Odstupanje od ovog načela bilo bi također u suprotnosti s posebnom prirodom sigurnosne i obrambene politike određenih država članica (čl. 42. stavak 1. UEU-a).

3.2. *Poticanje ulaganja u opskrbne lance u području obrane*

3.2.1. EGSO snažno podupire davanje posebne pozornosti MSP-ovima, uključujući u području istraživanja i razvoja u obrambene svrhe. U okviru EFSU-a, ESI fondova i programa COSME ne bi se smjela davati prednost izdacima za naoružanje. Međutim, ciljevi Uredbe o EFSU-u, ESI fondovi i program COSME, kao i ulaganja EIB-a, služe nevojnim svrhama. Štoviše, uporaba tih fondova u vojne svrhe dovela bi do rizika od daljnjeg udvostručavanja i rascjepkanosti na obrambenom tržištu.

3.2.2. Budući da EU treba pouzdanu i održivu obrambenu, industrijsku i tehnološku bazu, izazov je u pronalaženju ravnoteže s obzirom na spremnost EU-a na financiranje te baze bez neželjene ovisnosti o izvozu. Izvoz oružja trebao bi biti ograničen na strateške partnere i saveznike, i ne smije se temeljiti na drugim gospodarskim razlozima koji mogu doprinijeti poticanju sukoba u drugim dijelovima svijeta. Trenutačno čak postoji ozbiljna zabrinutost u pogledu nekih saveznika. Stoga izvoz oružja zahtijeva pažljiv demokratski nadzor.

3.2.3. Podupire se promicanje regionalnih klastera izvrsnosti. To također treba provesti putem okvira istraživanja te uspostavljanjem posebnog programa EU-a.

3.3. *Širenje unutarnjeg tržišta za obrambene proizvode*

3.3.1. EGSO poziva na dobro osmišljenu europsku industrijsku politiku u pogledu obrambenog sektora uzimajući u obzir njegova posebna obilježja u pogledu potreba vlada i javnog financiranja. Stoga podupire poziv Komisije na punu primjenu direktiva ⁽⁷⁾ o javnoj nabavi i o transferima obrambenih proizvoda unutar EU-a.

3.3.2. Sukladno članku 346. UFEU-a, države članice mogu izuzeti ugovore u području obrane i sigurnosti iz pravila ako je to nužno da bi zaštitile svoje ključne sigurnosne interese. S obzirom na Direktivu 2009/81/EZ i Direktivu 2009/43/EZ, sada se takva izuzeća mogu ograničiti na najmanju moguću mjeru. EGSO se slaže s kritikom činjenice da se vrlo velik dio nabave robe vojne namjene još uvijek ne provodi u skladu s pravilima EU-a o javnoj nabavi te u tome vidi potencijal za uštede koje bi se mogle učinkovitije uložiti u okviru fonda za obranu.

3.3.3. EGSO podupire pojednostavnjenje postupka odobravanja putem općih odobrenja za transfer robe vojne namjene unutar jedinstvenog tržišta. Stoga Odbor pozdravlja najavljene smjernice o tumačenju i preporuke. Ipak, potrebno je poduzeti još mnogo toga, ponajprije kako bi se zajamčila najbolja primjena Direktive o transferima.

3.3.4. EGSO također pozdravlja studije o sigurnosti opskrbe sirovina u okviru strategije o sirovinama, kao i o zamjeni kritičnih sirovina. Istodobno žali zbog toga što je Europska komisija odustala od mandata iz prosinca 2013. za izradu plana za sveobuhvatan sustav sigurnosti opskrbe na razini EU-a, koji je mogao potaknuti politički ambicioznu provedbu Direktive o transferima.

3.3.5. EGSO dijeli mišljenje da djelotvorno jedinstveno tržište obrambenim proizvodima mora biti ključni cilj akcijskog plana. Obrambena unija bez prekograničnog pristupa tržištu i otvorenih opskrbnih lanaca nije moguća. Konkretno, MSP-ovima, koji su nositelji glavnih inovacija u sektoru, potrebno je omogućiti pristup pozivima na podnošenje ponuda.

3.3.6. EGSO podupire razvoj zajedničkih standarda i ostvarivanje potpune interoperabilnosti u pogledu i oružja i robe s dvojnomo namjenom, uz istodobno izbjegavanje udvostručenja postojećih standarda, osobito standarda NATO-a. Već je bio predviđen odgovarajući plan za 2014 ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Direktiva 2009/43/EZ Europskog Parlamenta i Vijeća od 6. svibnja 2009. o pojednostavnjivanju uvjeta za transfer obrambenih proizvoda unutar Zajednice (SL L 146, 10.6.2009., str. 1.); Direktiva 2009/81/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o usklađivanju postupaka nabave za određene ugovore o radovima, ugovore o nabavi robe i ugovore o uslugama koje sklapaju javni naručitelji ili naručitelji u području obrane i sigurnosti te izmjeni direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ (SL L 216, 20.8.2009., str. 76.).

⁽⁸⁾ Zaključci Europskog vijeća od 19. i 20. prosinca 2013. (EUCO 217/13.).

3.3.7. EGSO podupire razvoj pouzdanih, sigurnih i isplativih satelitskih komunikacijskih usluga za tijela EU-a i nacionalna tijela, kao i ulaganje u europski svemirski program.

3.3.8. EGSO je svjestan nerazjašnjenog odnosa između civilne i vojne uporabe programa Copernicus, kao i činjenice da je vojska ključni partner Europske svemirske agencije, i kao sudionik u razvoju i kao korisnik. Moguć je razvoj korisnih sinergija u tom odnosu. Međutim, potrebna je zajednička procjena načina uporabe programa Copernicus, s političkog, znanstvenog i vojnog gledišta. Uporaba u vojne svrhe ne smije opteretiti svemirsku politiku EU-a, ni utjecati na civilnu uporabu sustava.

3.3.9. EGSO snažno podupire jačanje kapaciteta u području kibernetičke sigurnosti i kibernetičke obrane, kao i civilnu/vojnu suradnju na temelju Strategije EU-a za kibernetičku sigurnost ⁽⁹⁾.

3.3.10. EGSO podupire zajedničke pristupe u promicanju pomorske sigurnosti u civilnim i vojnim područjima, kao i optimizaciju interoperabilnih kapaciteta pomorskog nadzora.

Bruxelles, 31. svibnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽⁹⁾ Zajednička komunikacija Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Strategija Europske unije za kibernetičku sigurnost: otvoren, siguran i zaštićen kibernetički prostor JOIN(2013) 1 final; Zaključci Vijeća o zajedničkoj komunikaciji Komisije i Visokog predstavnika Europske unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku o Strategiji Europske unije za kibernetičku sigurnost: Otvoren, siguran i zaštićen kibernetički prostor (11357/13).

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju višegodišnjeg plana za male pelagijske stokove u Jadranskom moru i za ribarstvo koje iskorištava te stokove

(COM(2017) 97 final – 2017/0043 (COD))

(2017/C 288/09)

Izvjestitelj: **Emilio FATOVIC**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 1.3.2017. Vijeće, 4.4.2017.
Pravni temelj:	članak 43. stavak 2., 114. stavak 1. i 304. UFEU-a
Odluka Plenarne skupštine:	24.1.2017.
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	17.5.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	31.5.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	526
Rezultat glasovanja	187/0/2
(za/protiv/suzdržani):	

1. Zaključci i preporuke

1.1. Odbor se slaže s potrebom koju naglašava GFCM-FAO ⁽¹⁾ za intervencijom u cilju zaštite malih pelagijskih stokova koji su ugroženi zbog prekomjernog iskorištavanja te podržava glavni cilj da se što prije uspostavi sustav održivog ribolova i ostvari najveći održivi prinos ⁽²⁾ u skladu sa zajedničkom ribarstvenom politikom ⁽³⁾ (ZRP).

1.2. Odbor podržava odluku Komisije da upotrijebi pravni instrument iz Uredbe kako bi se utvrdio višegodišnji plan za zaštitu malih pelagijskih stokova u cilju usklađivanja važećih propisa i jačanja postupaka upravljanja.

1.3. EGSO podržava ciljeve zaštite okoliša i biološke raznolikosti, ali smatra da je prijedlog Komisije nepotpun i u mnogim pogledima proturječan. Takvi su problemi prirodna posljedica niza proturječnosti u ZRP-u na koje je Odbor već upozorio u svojim prethodnim mišljenjima ⁽⁴⁾. Točnije, EGSO je duboko zabrinut zbog mogućnosti da spomenuti prijedlog ugrozi postizanje ciljeva zaštite okoliša i uzrokuje ozbiljnu štetu poduzećima i radnicima u sektoru ako se ne integrira i preformulira na odgovarajući način ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Opća komisija za ribarstvo Sredozemlja.

⁽²⁾ Najveći održivi prinos (*Maximum Sustainable Yield*, NOP) predstavlja najveću količinu ribe koja se može loviti u neodređenom vremenskom razdoblju, a da se stoku ne nanese šteta. Navedeno načelo temelj je zajedničke ribarstvene politike (ZRP).

⁽³⁾ Uredba (EU) br. 1380/2013.

⁽⁴⁾ Mišljenje EGSO-a „Zajedničko uređenje tržišta proizvodima ribarstva i akvakulture“ (SL C 181, 21.6.2012., str. 183.).

⁽⁵⁾ Mišljenje EGSO-a „Zajedničko uređenje tržišta proizvodima ribarstva i akvakulture“ (SL C 181, 21.6.2012., str. 183.), točka 1.17 „Odbor sa žaljenjem konstatira da se u Prijedlogu ne spominje socijalna dimenzija, prisutna u sektoru ribarstva i akvakulture u svim fazama (proizvodnja, prerada i prodaja), i da se ne navode konkretne mjere za poboljšanje uvjeta života i rada te smatra da bi trebalo poticati sudjelovanje socijalnih partnera na odgovarajućoj razini.“

1.4. Odbor smatra da se model upravljanja koji je Komisija predložila, a temelji se na godišnjim ribolovnim mogućnostima koje je odredilo Vijeće, ne može primijeniti na biološka svojstva malih pelagijskih vrsta u Jadranu i tamošnju mješovitost ribljih vrsta⁽⁶⁾, na ribarske tehnike, vrste plovila i posada (mali ribolov)⁽⁷⁾ te broj i veličinu luka. U pogledu navedenog, Odbor smatra da je prijedlog Savjetodavnog vijeća za Sredozemlje (MEDAC)⁽⁸⁾ za jačanje mjera ribolovnog napora u skladu s pristupom „semafora” prikladniji u pogledu sadržaja i metoda, s obzirom da je rezultat šireg konsenzusa cjelokupnog organiziranog civilnog društva.

1.5. Odbor s iznenađenjem primjećuje da se prijedlog Komisije ne temelji na detaljnoj procjeni društveno-ekonomskih učinaka⁽⁹⁾. Takav propust veći je zbog činjenice da je sektor ribarstva u Sredozemlju u krizi više od dvadeset godina⁽¹⁰⁾, a nove drastične odredbe koje nisu razmotrene na odgovarajući način mogle bi tom sektoru zadati konačni udarac. Nadalje, EGSO primjećuje potpuni nedostatak mjera za financijsku potporu i/ili pretvorbu poduzeća i radnika u odnosu na prijedlog da se smanji ulov srdela i inćuna, iako oni predstavljaju temeljni resurs za gospodarstva malih lokalnih zajednica (posebice onih otočnih) i industrije⁽¹¹⁾.

1.6. Odbor se stoga nada brzom uključenju Glavne uprave za zapošljavanje i aktivaciji postupaka socijalnog dijaloga u sektoru kroz savjetovanje s Odborom za socijalni dijalog za pomorsko ribarstvo (EUSDC) kako bi se utvrdile najprikladnije mjere za ublažavanje društveno-ekonomskih učinaka. EGSO u tom pogledu smatra da je Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR) najprikladniji financijski instrument za potporu poduzećima i radnicima u prijelazu na održivo ribarstvo. Odbor također smatra da pretvorba poduzeća u ribolovnom turizmu (Plavo gospodarstvo⁽¹²⁾) ili u akvakulturi⁽¹³⁾ svakako može biti valjana alternativa, ali nikako ne može zamijeniti načelo da se tradicionalni ribolov ne može prestrukturirati niti ukinuti, ponajprije zbog bioloških svojstava riba (odnosi se na njihovu potrebu za prostorom).

1.7. Uzimajući u obzir da ta odredba ima značajan okolišni i gospodarski utjecaj te utjecaj na zapošljavanje, smatra da se novi plan za upravljanje ribarstvom ne može uspostaviti delegiranim aktima te traži od Komisije da to odmah izvrši na jasan i transparentan način u interesu svih uključenih subjekata⁽¹⁴⁾.

⁽⁶⁾ Mišljenje EGSO-a „Zajedničko uređenje tržišta proizvodima ribarstva i akvakulture” (SL C 181, 21.6.2012., str. 183.), točka 1.6 „Odbor podupire prijedlog o uspostavi višegodišnjih planova usmjerenih na obnovu i održavanje, koliko je to moguće, svih ribljih stokova iznad razine koje mogu proizvesti najveći održivi prinos.” Ovaj hvalevrijedan cilj teško je provesti u pogledu aktivnosti mješovitog ribolova, zbog čega EGSO od Komisije traži praktična rješenja za rješavanje problema s kojima se ribolovne aktivnosti suočavaju.”

⁽⁷⁾ Mišljenje EGSO-a „Zajedničko uređenje tržišta proizvodima ribarstva i akvakulture” (SL C 181, 21.6.2012., str. 183.), točka 1.19 „EGSO smatra da je definicija malog ribolova utemeljena isključivo na kriteriju duljine plovila previše jednostavna te zapravo izjednačava znatan dio male flote s industrijskim ribolovom.”

⁽⁸⁾ MEDAC je savjetodavno tijelo koje okuplja europske i nacionalne organizacije civilnog društva koje predstavljaju ovaj sektor i djeluju na području Sredozemlja. Uloga MEDAC-a sastoji se od izrade mišljenja o upravljanju ribolovom i društveno-ekonomskim aspektima koji se odnose na očuvanje ribolova u Sredozemlju, a upućuju se državama članicama i europskim institucijama kako bi se ostvarili ciljevi ZRP-a te ponudila tehnička rješenja i prijedlozi na zahtjev država članica.

⁽⁹⁾ Mišljenje EGSO-a „Reforma zajedničke ribarstvene politike (Zelena knjiga)” (SL C 18, 19.1.2011., str. 53.), točka 3.1.2.2 „Stalno poboljšanje stanja resursa i njihova stabilizacija na održivim razinama iskorištavanja moraju pratiti studije društveno-ekonomskih učinaka, u cilju promicanja mjera financijske potpore tom sektoru koje moraju biti usmjerene na zapošljavanje i ulaganja poduzeća u inovacije, razvoj i stručno osposobljavanje.” Također je potrebno osigurati pristojne prihode za ribare u razdoblju obnavljanja zaliha.”

⁽¹⁰⁾ Prema podacima STECF-a (2016.), u razdoblju od 2008. do 2014. godine u Sredozemlju je izgubljeno više od 10 000 radnih mjesta, broj plovila smanjio se za 14 %, a zaposlenost za 8 %. Ako se detaljno razmotri „mali ribolov” (plovila manja od 12 metara) koji čini više od 50 % sektora, pad broja plovila iznosio je 16 %, a zaposlenosti 13 %. Osim toga, treba uzeti u obzir da bi taj plan u zemljama koje su u njega izravno uključene mogao imati razarajući učinak ako se ne razmotri na odgovarajući način, imajući na umu da u Hrvatskoj male pelagijske vrste čine 90 % ulova. Nadalje, u Italiji je u razdoblju od 2004. do 2015. kapacitet ribarske flote smanjen za 17 % u pogledu broja plovila te je izgubljeno više od 20 % radnih mjesta.

⁽¹¹⁾ Mišljenje EGSO-a „Zajedničko uređenje tržišta proizvodima ribarstva i akvakulture” (SL C 181, 21.6.2012., str. 183.), točka 3.3.6. „Odbor smatra da će se provedba mjera za održavanje ili obnovu ribljih stokova iznad razina koje mogu ostvariti najveći održivi prinos odraziti na ribolovni kapacitet flota država članica (...). Prema tome, Komisija će morati osigurati mjere kojima će ponuditi socijalne alternative i alternative u pogledu zapošljavanja u sektoru ribarstva kako bi se spriječio gubitak radnih mjesta zbog lošeg stanja stokova.”

⁽¹²⁾ Mišljenje EGSO-a „Strategija EU-a za jadransku i jonsku regiju” (SL C 458, 19.12.2014., str. 27.), točke 3.3, 3.4 i 3.5.

⁽¹³⁾ Mišljenje EGSO-a „Uklanjanje prepreka održivoj akvakulturi u Europi” (SL C 34, 2.2.2017., str. 73.).

⁽¹⁴⁾ Mišljenje EGSO-a „Inovacije u plavom gospodarstvu” (SL C 12, 15.1.2015., str. 93.), točka 1.7.

⁽¹⁴⁾ Mišljenje EGSO-a „Delegirani akti” (SL C 13, 15.1.2016., str. 145.), točka 1.8.

1.8. Odbor ponavlja da postoji opasnost da bilo koja mjera zaštite okoliša bude uzaludna ako se izravno ne riješi problem nelojalne konkurencije i nezakonitog ribolova te ne pojačaju kontrole, pooštire kazne i uvede cjelovit sustav sljedivosti „od mora do stola”⁽¹⁵⁾, s opsežnim sanitarnim inspekcijama na granici i na izvoru. Odbor osobito smatra ključnim poticanje suradnje između svih zemalja na Sredozemnom moru, na temelju programa i ciljeva iz Ministarske izjave potpisane na Malti 30. ožujka 2017.⁽¹⁶⁾

1.9. Odbor smatra da cilj NOP-a treba ostvariti u razumnom roku. Zadani rok (31. prosinca 2020.) ne čini se izvedivim. Prijedlog se temelji na svijesti o prirodnim rokovima obnove malih pelagijskih stokova i prilagodbi nadzornih tijela, poduzeća i radnika novim propisima (posebice ako su se oni drastično promijenili prijelazom sa sustava napora na sustav udjela). Osim toga, EGSO smatra da eventualna uporaba zaštitne klauzule nije valjana opcija za prekomjerni utjecaj u socijalnom i gospodarskom smislu.

1.10. Odbor poziva Komisiju da bolje utvrdi operativne aspekte regionalizacije te od početka poveže ciljeve održivosti ribolovnih resursa sa stvarnim razinama troškova poduzeća u cilju osiguravanja opstanka.

1.11. U interesu europskih potrošača, Odbor traži da se što prije provede detaljna procjena učinka na razvoj cijena zaštićenih vrsta te na ribu namijenjenu izravnoj prodaji i preradi. Odbor također poziva Komisiju da uspostavi sustave certifikacije kvalitete „održivog ribolova” u cilju jačanja svijesti potrošača i stvaranja dodane vrijednosti za poduzeća⁽¹⁷⁾.

2. Uvod

2.1. Jadransko more⁽¹⁸⁾ podregija je Sredozemlja izrazito bogata malim pelagijskim vrstama⁽¹⁹⁾, među kojima su najisplativiji inćuni i srdele⁽²⁰⁾. Prema posljednjim podacima GFCM-FAO-a⁽²¹⁾ i STECF-a⁽²²⁾, stokovi inćuna i srdele ugroženi su zbog prekomjernog iskorištavanja te ih je potrebno bolje zaštititi.

2.2. Uglavnom ih love Italija i Hrvatska u sjevernom dijelu Jadranskog mora. Slovenija sudjeluje u ovoj aktivnosti u manjoj mjeri (manje od 1 %), kao i Albanija, Bosna i Hercegovina i Crna Gora, koje imaju jednako malen udio u ulovu (oko 1 %)⁽²³⁾.

2.3. Postojeći okvir za upravljanje temelji se na ograničavanju ribolovnog napora⁽²⁴⁾, uz nekoliko dodatnih mjera, poput prostorno-vremenskih zabrana i minimalnih iskrcajnih veličina. Međutim, te mjere nisu provedene koordinirano, dosljedno i jednako u državama članicama (posebice u pogledu zatvorenih razdoblja ribolova⁽²⁵⁾), što dovodi do zabune među subjektima i sprečava obnovu stokova.

⁽¹⁵⁾ Mišljenje EGSO-a „Zajedničko uređenje tržišta proizvodima ribarstva i akvakulture” (SL C 181, 21.6.2012., str. 183.), točka 1.21.

⁽¹⁶⁾ IP/17/770, Desetogodišnji plan Europske komisije za spas ribljih stokova u Sredozemlju.

⁽¹⁷⁾ Mišljenje EGSO-a „Zajedničko uređenje tržišta proizvodima ribarstva i akvakulture” (SL C 181, 21.6.2012., str. 183.), točka 4.5.

⁽¹⁸⁾ Jadransko more predstavlja geografska potpodručja 17 i 18 GFCM-a.

⁽¹⁹⁾ Riječ je o malim vrstama koje plivaju blizu površine (kao što su skuša, haringa (sleđ), šarun, ugotica pučinka, kljunčica, inćun, argentina, srdela, papalina. itd.).

⁽²⁰⁾ U Hrvatskoj ribolov malih pelagijskih vrsta čini 90 % ukupnog ulova.

⁽²¹⁾ Opća komisija za ribarstvo Sredozemlja osnovana je 1949. godine u okviru FAO-a. Temeljna je zadaća GFCM-a promicati razvoj, očuvanje i primjereno gospodarenje morskim biološkim resursima.

⁽²²⁾ Znanstveni, tehnički i gospodarski odbor za ribarstvo osnovan 1993. godine savjetodavno je tijelo odgovorno izravno Europskoj komisiji. Čine ga stručnjaci koji savjetuju Komisiju o upravljanju ribolovom.

⁽²³⁾ GFCM, Stanje ribarstva u Sredozemlju i Crnom moru, 2016., str. 25.

⁽²⁴⁾ Upravljanje ribolovnim naporima objedinjuje ograničenja u pogledu sposobnosti flote s vremenom koje ta flota može provesti na moru.

⁽²⁵⁾ Zatvoreno razdoblje vremensko je razdoblje u kojem je ribolov u određenim područjima zabranjen. Taj je instrument na snazi 30 godina u EU-u i osmišljen je kako bi se zaštitili riblji resursi mora i omogućilo prirodno razmnožavanje vrsta koje se najviše love. Zabrana ribolova tijekom nekoliko uzastopnih dana zapravo omogućava ribama da sigurno dovrše svoj reproduktivni ciklus te da se zaštite riblji stokovi.

2.4. U skladu sa svojim mandatom, MEDAC je izradio mišljenje o malim pelagijskim vrstama u Jadranu te u njega uključio operativne prijedloge nastale nakon dvogodišnjih savjetovanja sa svim relevantnim dionicima (poslodavcima, radnicima, sindikatima, ekolozima, potrošačima) te ga objavio 11. ožujka 2016. ⁽²⁶⁾

3. Sažetak prijedloga Komisije

3.1. Kako bi se zaštitili mali pelagijski stokovi u Jadranu, posebice srdele i incuni, Europska komisija donijela je uredbu kojom se uspostavlja višegodišnji plan za rješavanje hitnih slučajeva u području zaštite okoliša. Krajnji je cilj ostvarenje najvećeg održivog prinosa ⁽²⁷⁾ (NOP) do 2020. godine, u skladu sa zahtjevima zajedničke ribarstvene politike (ZRP). Višegodišnji plan u cijelosti bi trebalo ocjenjivati svakih pet godina.

3.2. Prijedlog uredbe u suprotnosti je sa svim mjerama upravljanja koje se primjenjuju u tom području te se njime uspostavlja jedinstven sustav upravljanja, ograničavaju odstupanja u državama članicama (posebice zatvorena razdoblja i načini kontrole) te se ponajprije uvodi sustav upravljanja na temelju ograničenja ulova ⁽²⁸⁾, a ne na temelju smanjenja ribolovnog napora.

3.3. Taj je prijedlog potaknut modelom i sadržajem višegodišnjeg plana za određene riblje stokove u Baltičkom moru ⁽²⁹⁾ i temelji se na mišljenju STECF-a, a istodobno je u suprotnosti s prijedlogom MEDAC-a koji se temelji na strožoj regulaciji ribolovnog napora (sustav semafora ⁽³⁰⁾).

3.4. Točnije, Komisija predlaže uspostavu referentnih točki očuvanja izraženih u tonama biomase u mrijestu i rasponima vrijednosti ribolovne smrtnosti. Ako je prema znanstvenim mišljenjima određeni stok ispod referentne točke, tada je potrebno smanjiti ulov. Komisija upućuje na delegirane akte, s obzirom na stvarno oblikovanje novog sustava upravljanja.

3.5. Prijedlogom je predviđena regionalna suradnja između država članica u cilju usvajanja posebnih mjera za očuvanje. Određene tehničke mjere mogu se mijenjati i s pomoću „regionalizacije” (primjerice veličina mreže i svojstva alata).

3.6. Nadalje, prijedlogom se predviđa da nadležna tijela mogu identificirati, locirati i sustavno pratiti aktivnosti i ulov svih riba veličine osam metara ili više, s pomoću odgovarajućeg digitalnog instrumenta (npr. elektroničkog dnevnika ribolova). Osim toga, bit će potrebno sve luke opremiti digitalnim instrumentima namijenjenima provjeri iskrcanog ulova svakog plovila. Stoga će svako plovilo morati najaviti nadležnim tijelima najmanje četiri sata unaprijed svoj dolazak u luku.

4. Opće napomene

4.1. Odbor se slaže da je potrebno poduzeti korake kako bi se zaštitili trenutačno ugroženi mali pelagijski stokovi u Jadranu, oslanjajući se na znanstvene studije objavljene o toj temi.

4.2. Nadalje, Odbor se slaže s potrebom za oslanjanjem na zakonodavni instrument iz uredbe kako bi se ojačalo upravljanje i kako bi pravila za uključene dionike i zemlje bila jedinstvena i obvezujuća u cilju rješavanja problema utjecaja ribolova na okoliš, ponajprije zbog neujednačene i nekoordinirane provedbe trenutačnih mjera upravljanja.

4.3. U skladu sa ZRP-om i sa svojim ranijim mišljenjima, Odbor tvrdi da je prioritet doseći razinu najvećeg održivog prinosa (NOP) u cilju zaštite okoliša, prehrane, gospodarstva i proizvodnje ⁽³¹⁾.

⁽²⁶⁾ MEDAC, Mišljenje MEDAC-a o malim pelagijskim vrstama u geografskom potpodručju 17 (sjeverni Jadran), Prot. 94/2016, ožujak 2016.

⁽²⁷⁾ Najveći održivi prinos pokazuje najveću količinu ribe koja se može loviti u neodređenom vremenskom razdoblju, a da se stoku ne nanese šteta.

⁽²⁸⁾ Ukupan dopušteni ulov podrazumijeva ograničenja ribolova određenih ribljih stokova izražena u tonama. Komisija te granice određuje na temelju znanstvenih mišljenja o stanju stokova koja pružaju savjetodavna tijela kao što je STECF.

⁽²⁹⁾ Među ostalim, bakalar, haringa, papalina, losos.

⁽³⁰⁾ MEDAC, Mišljenje MEDAC-a o malim pelagijskim vrstama u geografskom potpodručju 17 (sjeverni Jadran), Prot. 94/2016., ožujak 2016., str. 7-8.

⁽³¹⁾ Mišljenje EGSO-a „Zajedničko uređenje tržišta proizvodima ribarstva i akvakulture” (SL C 181, 21.6.2012., str. 183.).

4.4. Međutim, Odbor smatra da je prijedlog Komisije u mnogim ključnim odlomcima nepotpun i proturječan te strahuje da bi takvi nedostaci mogli ugroziti ostvarenje ciljeva održivosti okoliša te nanijeti štetu radnicima, poduzećima i lokalnim zajednicama.

5. Napomene

5.1. *Potreba za odgovarajućom procjenom socio-ekonomskih učinaka mjera kako bi se ublažili učinci višegodišnjeg plana na poduzeća i zapošljavanje*

5.1.1. Suprotno željama GFCM-FAO-a i MEDAC-a, prijedlogu nedostaje temeljita procjena socio-ekonomskih učinaka ⁽³²⁾. Taj aspekt ima ključnu ulogu s obzirom na to da je sektor ribarstva u Sredozemlju već nekoliko godina u ozbiljnoj krizi ⁽³³⁾ te da bi nedovoljno razrađena reforma mogla imati negativne učinke na poduzeća i radnike.

5.1.2. Nadalje se navodi da je Komisija objavila svoj prijedlog ne čekajući zaključke radne skupine GFCM-FAO-a u skladu sa stavkom 14. Preporuke 40/2016/3 u kojima se procjenjuje utjecaj niza mjera koje uključuju i ograničenje ulova i sustav napora za održivo upravljanje ribolovom malih pelagijskih vrsta u Jadranu.

5.1.3. Osim toga, Odbor smatra da se predložene mjere ne mogu provesti bez troškova u pogledu smanjenja ulova od 30 %, što podrazumijeva smanjenje prihoda za tvrtke od 25 % i gubitak 10 % radnih mjesta. Osim navedenog metodološkog problema u pogledu prikupljanja podataka, Komisija ne uspostavlja nikakve mjere za ublažavanje učinaka Uredbe u cilju smanjenja gospodarskih i socijalnih troškova višegodišnjeg plana za države članice.

5.1.4. Odbor primjećuje da Komisija nije u potpunosti procijenila učinak na industriju, lokalne zajednice tradicionalno okrenute ribolovu (od kojih su brojne otočne), rast cijena i sumnjivu kvalitetu te održivost proizvoda uvezenih iz trećih zemalja (ponajprije iz sjeverne Afrike) u cilju kompenzacije domaće potražnje.

5.1.5. Uredbom nije predviđen mehanizam financijske pomoći poduzećima ili njihovoj pretvorbi (npr. akvakultura), a za radnike (ribare ili radnike u industriji) koji ostanu bez posla nisu predviđene mjere potpore dohotku, aktivnosti osposobljavanja i/ili zamjenski poslovi.

5.2. *Biološke osobitosti Jadrana*

5.2.1. Odbor smatra da se uspješan model višegodišnjeg plana za određene riblje stokove u Baltičkom moru ne može primijeniti na Jadran. Kako je navedeno u GFCM-FAO-u, Baltičko more je monospecifično te je u njemu lako provoditi ciljani ribolov s obzirom na to da tamo živi mali broj ribljih vrsta te je stoga jednostavnije utvrditi ograničenja ulova. Međutim, Jadransko i Sredozemno more mješovita su mora te u njima na istom području žive mnogobrojne vrste riba ⁽³⁴⁾. Jedini predsjednik u Sredozemlju u pogledu ograničenja ulova odnosi se na plavoperajnu tunu, a riječ je o prijedlogu koji je EGSO ⁽³⁵⁾ podržao s obzirom na to da se bavio vrstom koja je prema svojim osobinama (ponajprije prema veličini) i ribolovnim tehnikama posve različita od malih pelagijskih vrsta.

5.2.2. Nadalje, Odbor primjećuje da se ribolov u Jadranu tradicionalno provodi na način koji se znatno razlikuje od onog u Baltiku. Jadranska poduzeća obiteljskog su karaktera te se upotrebljavaju mala plovila (8 – 12 metara). Vlasnici su često ribari, a prosječna je posada sastavljena od oko tri osobe. Međutim, riba se iskrcava u mnogim malim lukama ograničene veličine koje već stoljećima predstavljaju važan gospodarski čimbenik za uključene zajednice (često otočne).

⁽³²⁾ SWD(2017) 63 final.

⁽³³⁾ Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva Italije, Nacionalni plan ribolova 2017. – 2019. U razdoblju 2004. – 2015., kapacitet talijanske ribarske flote smanjen je za 17 % u odnosu na broj plovila, za 26 % u odnosu na tonažu i 21 % u odnosu na snagu motora (kW). Smanjenje ribolovnog kapaciteta posebice je značajno između 2010. i 2012. godine, djelomice zbog gospodarske krize, a djelomice zbog spontanog propuštanja ribarskih plovila, potaknuto mjerom trajne obustave iz EFR-a.

⁽³⁴⁾ GFCM, Stanje ribarstva u Sredozemlju i Crnom moru, 2016., str. 26.

⁽³⁵⁾ Mišljenje EGSO-a „Višegodišnji plan oporavka plavoperajne tune u istočnom Atlantiku i Sredozemnom moru” (SL C 24, 28.1.2012., str. 116.), točka 1.1 „EGSO pozdravlja prijedloge Europske komisije i priznaje napore koje ulažu države članice i ribari u cilju ostvarenja ambicioznog plana obnavljanja plavoperajne tune.” Navedeni je plan sastavila Međunarodna komisija za zaštitu atlantskih tuna (ICCAT) te se pokazao važnim i donio bitne socio-ekonomske posljedice koje je potrebno uzeti u obzir.”

5.3. Sustav upravljanja i delegirani akti

5.3.1. Novi sustav upravljanja koji se temelji na ulovu ne proširuje na jasan i određen način sadržaj prijedloga te je ograničen na predlaganje zakonskog okvira koji će se naknadno dovršiti putem delegiranih akata. Budući da je riječ o iznimno osjetljivom pitanju zbog zaštite okoliša, gospodarstva i zapošljavanja, to bi predstavljalo veliko ograničenje poduzećima u planiranju ribolovnih aktivnosti o kojima im ovisi opstanak.

5.4. Potreba za vremenskim okvirom koji je razmjeran cilju najvećeg održivog prinosa (NOP)

5.4.1. Uredba na snazi za Baltičko more, odobrena 2016., predviđala je pet godina (do 2020. godine) za poduzeća i riblje stokove kako bi se ostvarila održiva razina ribolova, što se podudara s istekom ZRP-a. Međutim, za Jadran Komisija predviđa puno stroži raspored, kraći od dvije godine (2019. – 2020.), u isključivom cilju poštovanja isteka ZRP-a, bez uzimanja u obzir prirodnih rokova biološke reprodukcije malih pelagijskih vrsta (koji ovise o brojnim čimbenicima) i vremena koje je potrebno poduzećima i lokalnim vlastima da se prilagode strožim mjerama upravljanja koje su potpuno različite od onih provedenih u zadnjih 30 godina, uz stvarni rizik da se postavljeni cilj u pogledu okoliša ne ostvari te da se uništi sektor (i industrija) o kojem ovisi stotine obalnih zajednica.

5.5. Nelojalna konkurencija iz trećih zemalja i nezakoniti ribolov

5.5.1. Sektor ribarstva u Sredozemlju, uključujući Jadran, nalazi se u ozbiljnoj krizi više od dvadeset godina zbog više razloga, među kojima su nelojalna konkurencija iz trećih zemalja (ponajprije iz sjeverne Afrike gdje se lovi i prodaje bez ikakve kontrole) i nezakoniti ribolov (koji često krije nezakonite radne odnose). Danas je većina zakonitih poduzeća na rubu opstanka⁽³⁶⁾, a konačni slom sektora izbjegnut je zbog snažnih osobnih ili obiteljskih veza kojima je vlasnik vezan te manjih posada.

5.5.2. Stoga Odbor smatra da prijelaz sa sustava koji se temelji na naporu na sustav koji se temelji na ulovu (smanjenje od 30 %), bez odgovarajućih mjera za suzbijanje nepravednih ili nezakonitih praksi može samo izazivati neposredno zatvaranje velikog broja poduzeća koja djeluju u okviru zakona i gubitak radnih mjesta, a da se pritom nužno ne riješe problemi okoliša.

5.6. Regionalizacija

5.6.1. Prijedlog ne opisuje detaljno način „povlačenja”. Takva bi praznina mogla stvoriti ozbiljne probleme u tržišnom natjecanju između država zbog postojanja različitih troškova poslovanja između zemalja koji se odnose na različite čimbenike kao što su prihod, socijalne naknade i naknade osiguranja i tržišta.

5.6.2. Točnije, EGSO primjećuje da bi se EU mogao suočiti s novim i oštrim sukobima ako se regionalizacija definira samo u smislu zaštite ribljih resursa, pri čemu bi dobit poduzeća ovisila o troškovima poduzeća, a ne o ribljim proizvodima.

5.7. Tehnička oprema i kontrole

5.7.1. EGSO se slaže s potrebom za povećanjem učinkovitosti kontrole s pomoću uporabe digitalne tehnologije, međutim, ističe da se za razliku od Baltika jadranska obala odlikuje brojnim malim lukama (FAO ADRIAMED popis 238 luka koje se upotrebljavaju za ribolov u Italiji, Sloveniji i Hrvatskoj⁽³⁷⁾) i brojnim malim plovilima. Stoga će nadležnim tijelima i poduzećima (koja su već u krizi) biti potrebno vrijeme i sredstva da se prilagode toj novoj zakonodavnoj razini.

5.7.2. Osim toga, za razliku od Europske komisije EGSO smatra da bi izbor između luka u kojima se istovaruje riba (osim onih najmanjih) prouzročio ozbiljnu štetu lokalnim zajednicama. Nadalje, Odbor smatra da bi trebalo dodatno ispitati ekonomski učinak ove mjere na manja plovila, s obzirom na to da se prema Uredbi ona treba primjenjivati na plovila veličine osam metara ili veće.

⁽³⁶⁾ Prosječni dohodak po ribaru iznosi 18 – 20 tisuća EUR godišnje, dok u Baltičkom i Sjevernom moru on iznosi 60 – 80 tisuća EUR godišnje.

⁽³⁷⁾ Točnije, zabilježen je sljedeći broj luka za svaku zemlju: Hrvatska 147; Italija 89; Slovenija 3 (www.faoadriamed.org).

5.8. *Certifikacija kvalitete*

5.8.1. Prijedlogom se ne predviđaju mehanizmi za certifikaciju kvalitete/označivanje kojima bi se podržao predmetni proizvodni sektor. Taj bi element zaista cijenili potrošači koji traže zdrave, kvalitetne i održive proizvode. Osim toga, tim bi se mjerama suprotstavilo nezakonitim praksama i nelojalnoj konkurenciji.

5.9. *Promjene cijena*

5.9.1. Prijedlogom Komisije ne uzima se u obzir provedba mjera za suzbijanje prirodnog porasta cijena malih pelagijskih vrsta zbog smanjenja ulova, što će, među ostalim, dovesti do toga da će takvu ribu kupiti treće zemlje u kojima ne postoje odgovarajuća kontrola i jamstva, ponajprije u pogledu zaštite okoliša.

5.10. *Sudjelovanje organiziranog civilnog društva*

5.10.1. EGSO s iznenađenjem primjećuje da mišljenje MEDAC-a, izrađeno zajedničkim naporima svih relevantnih dionika (poslodavaca, radnika, zadruga, ekologa, potrošača), objavljeno 11. ožujka 2016. ⁽³⁸⁾ i koje predstavlja rezultat rada koji je trajao više od dvije godine, nije uvaženo na primjeren način i to do te mjere da se u odnosu na njega sadržaj prijedloga Komisije čini u cijelosti suprotnim, a u nekim aspektima i proturječnim.

Bruxelles, 31. svibnja 2017.

Predsjednik Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽³⁸⁾ MEDAC, Mišljenje MEDAC-a o malim pelagijskim vrstama u geografskom potpodručju 17 (sjeverni Jadran), Prot. 94/2016, ožujak 2016.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2003/87/EZ kako bi se nastavila postojeća ograničenja područja primjene za zrakoplovne djelatnosti i pripremila provedba globalne tržišno utemeljene mjere od 2021.

(COM(2017) 54 final – 2017/0017 (COD))

(2017/C 288/10)

Izvjestitelj: **Thomas KROPP**

Savjetovanje:	Vijeće, 21.2.2017. Parlament, 13.2.2017.
Pravni temelj:	članak 192. stavak 1. i članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Odluka Predsjedništva:	21.2.2017.
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	17.5.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	31.5.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	526
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	192/0/2

1. Zaključci i preporuke

1.1. Iako će se izmjenama koje je Komisija predložila zadržati regulatorni okvir koji se odnosi samo na zračne prijevoznike za letove unutar EGP-a nakon 2017., predloženim se izmjenama utire put potpori i provedbi nenarušivog globalnog sustava „Sustav za neutralizaciju i smanjenje emisija ugljika za međunarodno zrakoplovstvo” (CORSIA) ⁽¹⁾ od 2020. pod vodstvom EU-a.

1.2. Odbor, uz određene rezerve, podržava prijedlog Komisije (Prijedlog). Ako se usvoji, ekološke težnje sustava trgovanja emisijama EU-a bit će niže od punog opsega koji taj sustav omogućuje, te bi kao takav u određenoj mjeri mogao biti na štetu domaćim klimatskim ciljevima EU-a i međunarodnim obvezama. Međutim, EU bi istodobno vjerodostojno iskazao svoju potporu globalnoj mjeri kako bi se globalni učinak ublažavanja mogao provoditi u najvećoj mogućoj mjeri.

1.3. Povećanje područja primjene postojećeg sustava trgovanja emisijama za zrakoplovstvo kako bi se obuhvatili svi odlazni letovi u EGP i iz njega stvorilo bi rizik od međunarodnih trgovinskih sporova o valjanosti jednostrane izvanteritorijalne primjene ciljeva EU-a te odgodilo proces postizanja konsenzusa u pogledu osiguravanja jedinstvene provedbe višestrano dogovorenog sustava.

1.4. Djelovanje EU-a potrebno je kako bi se izbjeglo narušavanje tržišnog natjecanja na jedinstvenom tržištu u zrakoplovstvu pri provedbi globalne tržišno utemeljene mjere u Europskoj uniji te kako bi se za sustav CORSIA osigurao najveći mogući okolišni integritet temeljen na iskustvu sustava trgovanja emisijama. U političkoj raspravi o funkcionalnosti samostalnog napretka specifičnog za EU u obzir treba uzeti razvoj sustava CORSIA te hoće li s vremenom postići ciljeve.

⁽¹⁾ Na plenarnom zasjedanju na 39. skupštini ICAO-a predloženo je donošenje konačne rezolucije o uvođenju sustava za neutralizaciju i smanjenje emisija ugljika za međunarodno zrakoplovstvo.

1.5. Postoji potreba za hitnošću u tom zakonodavnom procesu. Prijedloge je potrebno donijeti prije kraja 2017. kako bi se pripreme mjere za provedbu sustava CORSIA mogle poduzeti početkom 2018. Propisi koji se posebno odnose na EU trebali bi se shvaćati te izmjenjivati i dopunjavati samo u kontekstu cilja da se promiču globalne tržišno utemeljene mjere. Odbor potiče Vijeće i Europski parlament da postojeći zamah zadrže do trenutka za pravodobnu provedbu sustava CORSIA na jedinstven i nenarušiv način.

1.6. Odbor podržava uravnotežen pristup koji zagovara Komisija, a kojim se održava povoljan položaj koji je Komisija izgradila sustavom trgovanja emisijama EU-a i istodobno globalni problem rješava globalno, čime se smanjuje daljnji rizik od istjecanja ugljika i nepovoljnijeg konkurentnog položaja za Europu. Od Komisije se traži da obavijesti potrošače da su emisije koje proizlaze iz međunarodnog zrakoplovstva globalni problem. Ako sve države članice Međunarodne organizacije civilnog zrakoplovstva na odgovarajući način koriste sustav CORSIA, on će dovesti do ugljično neutralnog rasta koji povećanje prometa odjeljuje od rasta emisija, neovisno o tome gdje se odvija zračno putovanje.

1.7. Odbor je odlučio organizirati javnu konferenciju EGSO-a, uz sudjelovanje svih relevantnih dionika kako bi im pružio priliku da izraze mišljenje organiziranog civilnog društva u vezi s političkim, društvenim, gospodarskim i okolišnim posljedicama ove regulatorne inicijative.

2. Kontekst

2.1. Sustav trgovanja emisijama EU-a (EU ETS) uveden je 2005. i njime su postavljene granice za emisije industrijskih sektora unutar EGP-a. Ograničenje obuhvaća emisijske jedinice koje, u svojoj ukupnosti, odgovaraju količini CO₂ u tonama koja se smije ispuštati u okviru tog ograničenja. Opća se granica svake godine smanjuje za 1,74 %, čime se pogoduje industrijama koje trebaju manje emisijskih jedinica i obvezuju industrije onečišćivače da kupuju više emisijskih jedinica. Sustav zahtijeva da vlade utvrde kako postići ciljeve smanjenja emisija kojima se daje prednost, a da se smanje ukupne emisije CO₂ na razini EU-a.

2.2. Europska unija složila se 2008. da će zrakoplovstvo kao sektor od 2012. uključiti u svoj sustav trgovanja emisijama. Prvi je put određenom sektoru, a ne državi članici, dodijeljen zadatak pridržavanja ciljeva smanjenja emisija. Emisije u zrakoplovstvu privremeno su ograničene na razinu ispod njihova prosjeka između 2004. i 2006. Ograničenje za dozvole u zrakoplovstvu bilo je odvojeno od ograničenja za ukupne emisije u okviru sustava trgovanja emisijama EU-a. U skladu sa sustavom trgovanja emisijama za zrakoplovstvo, operateri zrakoplova bili su od 2012. obvezni podnijeti emisijske jedinice za svaku ispuštenu tonu CO₂ za letove u zračnu luku ili iz nje unutar EGP-a. Radi suočavanja s rastom prometa, a stoga i potrebe za rastom u sektoru zrakoplovstva, zračnim prijevoznicima odobreno je pravo na kupnju dodatnih zaliha emisijskih jedinica na dražbama kada su drugi sektori dozvole učinili dostupnima. Ograničenje za emisijske jedinice u zrakoplovstvu smanjeno je s 97 % povijesnih emisija (u razdoblju 2004. – 2006.) u 2012. na 95 % te osnove u fazi u razdoblju 2013. – 2020. U tom vremenskom okviru, 82 % emisijskih jedinica besplatno je dodijeljeno operaterima zrakoplova, a njih 15 % ponudit će se na dražbi.

2.3. Uključivanje zrakoplovstva u sustav trgovanja emisijama bilo je predmetom vrlo kontroverznih rasprava. Teškoće postoje zbog same prirode zrakoplovstva koje je međunarodna uslužna industrija čiji su emiteri CO₂ mobilni, što nacionalnim vladama otežava zadatak dodjeljivanja emisija CO₂ u određenom zračnom prostoru. Međutim, o nekoliko osnovnih problema nije raspravljeno na međunarodnoj razini:

2.3.1. Na zrakoplovstvo otpada najmanje 2 % globalnih emisija, a na međunarodno zrakoplovstvo 1,3 %.

2.3.2. Ni jedan sektor ne bi trebao biti izuzet od ublažavanja učinaka emisija na klimatske promjene i stoga je pomorski i zrakoplovni sektor potrebno uključiti u globalne sustave ublažavanja učinka CO₂ na klimatske promjene.

2.3.3. S vremenom je postignut konsenzus u pogledu toga da nepovoljnosti poreza na emisije CO₂ nadmašuju prednosti tržišno utemeljenih mjera. Porezi se plaćaju, u svojoj ukupnosti, od prvog dana, dok se sustavima kao što je sustav trgovanja emisijama unaprijed predviđaju besplatne emisijske jedinice kao poticaj za što je moguće veću učinkovitost i pretvaranje troška u izvor prihoda trgovanjem neiskorištenim emisijskim jedinicama. Nadalje, porezi po svojoj definiciji nisu usmjereni na cilj nego se isplaćuju u blagajnu nacionalnih vlada, dok se tržišno utemeljeni mehanizmi mogu kombinirati s mjerama neutralizacije u cilju izravne kompenzacije za emisije.

2.4. Glavni spor u pogledu uključivanja zrakoplovstva u sustav trgovanja emisijama EU-a u osnovici je izazvan zbog pitanja međunarodne primjene sustava. Komisija EU-a tvrdila je da se problem klimatskih promjena kao globalni fenomen ne može učinkovito riješiti samo regionalnim mjerama. Stoga je tražila provedbu sustava trgovanja emisijama EU-a za zrakoplovstvo za sve zračne prijevoznike za letove do zračnih luka u Europskoj uniji ili iz njih, neovisno o tome jesu li registrirani u određenoj državi članici. Međutim, jednostrano nametanje takvog mehanizma trećim zemljama u opreci je sa suverenitetom svake nacije širom svijeta. Zbog nepostojanja dvostranog ili višestranog međunarodnog sporazuma o uključivanju tržišno utemeljene mjere u usluge između suverenih nacija, upitno je na temelju koje pravne osnove bi EU mogao nametnuti bilo kakav takav sustav trećim zemljama. Sud Europske unije donio je 2016. godine ⁽²⁾ odluku o zakonitosti nadležnosti EU-a za letove u treće zemlje i iz njih. Uz pravne izazove ⁽³⁾, EU se suočio i s prijetnjom odmazde trgovinskim sankcijama od strane većih trgovinskih nacija.

2.5. Nekoliko velikih trgovinskih nacija, kao što su Kina, Brazil, SAD, Indija i Rusija, koordiniranim su se naporima suprotstavile jednostranoj provedbi sustava. Komisija je 12. studenoga 2012., zbog međunarodnog pritiska, izdala prijedlog o „zaustavljanju sata” na jednu godinu u pogledu sustava trgovanja emisijama u zrakoplovstvu. Vijeće i Europski parlament službeno su donijeli prijedlog o „zaustavljanju sata” u travnju 2013., netom prije obvezivanja zračnih prijevoznika da predaju emisijske jedinice za 2012. Time se područje primjene sustava trgovanja emisijama u zrakoplovstvu retroaktivno ograničilo na letove unutar EGP-a.

2.6. U ožujku 2014. donesena je Uredba(EU) br. 421/2014 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁴⁾ kojom je primjena „zaustavljanja sata” unutar EGP-a produljena do kraja 2016. uz potpuni povrat na izvorno područje primjene sustava trgovanja emisijama (svi letovi do zračnih luka i iz njih unutar EGP-a), osim ako skupština ICAO-a u 2016. ne osigura dovoljno snažan napredak prema globalnom sustavu.

2.7. Iako je nekoliko nevladinih organizacija izrazilo sumnje u pogledu toga je li Sporazum dovoljan da posluži u korisne svrhe, naširoko se smatra da je Pariški sporazum Okvirne konvencije Ujedinjenih naroda o klimatskim promjenama potpisan 12. prosinca 2015. ⁽⁵⁾ u Parizu bio glavna prekretnica koja je dovela do međunarodnog konsenzusa u pogledu potrebe za daljnjom međunarodno koordiniranom mjerom ublažavanja učinka klimatskih promjena. Sporazum je poslužio kao pokretačka snaga za kolektivno djelovanje na svim razinama. Sve veći broj vlada potpisao je Sporazum u mjesecima nakon njegove objave ⁽⁶⁾.

2.8. Pariški sporazum nastavak je Konvencije i prvi put ujedinjuje sve nacije zbog zajedničkog povoda, poduzimanja ambicioznih napora u cilju borbe protiv klimatskih promjena i prilagodbe učincima tih promjena, uz pojačanu potporu zemljama u razvoju kako bi i one mogle postići iste ciljeve. Kao takav, pruža novi smjer u globalnim naporima u području klime ⁽⁷⁾.

2.8.1. Središnji cilj Pariškog sporazuma jest jačanje globalnog odgovora na prijetnju klimatskih promjena održavanjem rasta globalne temperature na razini znatno ispod 2 °C u odnosu na predindustrijske razine i nastavljanjem napora u cilju da se porast temperature dodatno ograniči na 1,5 °C. Osim toga, sporazumom se nastoji osnažiti sposobnost zemalja da se suoče s učincima klimatskih promjena. Kako bi se postigli ti ambiciozni ciljevi, uspostavljaju se odgovarajući financijski mehanizmi, novi tehnološki okvir i poboljšani okvir za izgradnju kapaciteta, čime se podupiru mjere zemalja u razvoju i najosjetljivijih zemalja u skladu s njihovim vlastitim nacionalnim ciljevima. Sporazum također osigurava veću transparentnost mjera i potpora putem snažnijeg okvira za transparentnost ⁽⁸⁾.

⁽²⁾ Dokument 62015CJO272 – Presuda suda (četvrto vijeće) od 21. prosinca 2016., Predmet C-272/15

⁽³⁾ Nakon odluke iz 2008. o uključivanju zrakoplovstva u sustav trgovanja emisijama EU-a od 2012., prijevoznik iz SAD-a vodio je spor u UK-u tvrdeći da je sustav trgovanja emisijama nezakonit u skladu s međunarodnim pravom.

⁽⁴⁾ SL L 129, 30.4.2014., str. 1.

⁽⁵⁾ http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?prifref=600008865

⁽⁶⁾ Od 197 članica Konvencije, njih 43 ratificiralo je Sporazum. Dana 5. listopada 2016. postignut je prag za stupanje na snagu Pariškog sporazuma. Pariški sporazum stupio je na snagu 4. studenoga 2016. Prvo zasjedanje konferencije članica koje je predstavljalo sastanak potpisnica Pariškog sporazuma (CMA 1) održano je u Marakešu u Maroku od 15. – 18. studenoga 2016.

⁽⁷⁾ Tekst je preuzet s internetske stranice UNFCCC-a.

⁽⁸⁾ Dodatne informacije o ključnim aspektima Sporazuma dostupne su ovdje.

2.8.2. U Pariškom sporazumu od svih se potpisnica zahtijeva da se izjasne o doseg napora koje mogu uložiti putem doprinosa određenih na nacionalnoj razini te da te napore ojačaju u predstojećim godinama. To uključuje obvezu da sve potpisnice redovito izvješćuju o svojim emisijama i provedbenim namjerama⁽⁹⁾. Potpisnice će 2018. provesti pregled kolektivnih napora s obzirom na napredak prema cilju utvrđenom u Pariškom sporazumu i obavijestiti o pripremi doprinosa određenih na nacionalnoj razini. Svakih pet godina predviđen je i globalni pregled kako bi se ocijenio kolektivan napredak prema postizanju cilja Sporazuma i kako bi potpisnice izvijestile o daljnjim pojedinačnim mjerama.

2.9. Naširoko se smatra da je Pariški sporazum dao zamah za ishod skupštine ICAO-a 2016., konkretno u pogledu civilnog zrakoplovstva⁽¹⁰⁾. Nakon tri godine pregovora u razdoblju nakon 38. skupštine ICAO-a 2013., države članice ICAO-a složile su se 6. listopada da će provesti globalnu tržišno utemeljenu mjeru radi kompenzacije rasta emisija u međunarodnom zrakoplovstvu nakon 2020. Na plenarnom zasjedanju donesena je Rezolucija o uvođenju sustava za neutralizaciju i smanjenje emisija ugljika za međunarodno zrakoplovstvo (CORSIA)⁽¹¹⁾. U okviru tog sustava od zračnih se prijevoznika zahtijeva da neutraliziraju neke od svojih emisija, no ne nužno da smanje vlastite emisije.

2.10. U skladu s rezolucijom skupštine, prosječna razina emisija CO₂ iz međunarodnog zrakoplovstva obuhvaćena sustavom u razdoblju od 2019. do 2020. predstavlja osnovu za ugljično neutralan rast od 2020. u odnosu na koju se emisije uspoređuju u narednim godinama. U svakoj godini od 2021., kada emisije CO₂ iz međunarodnog zrakoplovstva obuhvaćene sustavom prijeđu prosječne osnovne vrijednosti emisija iz 2019. i 2020., ta razlika predstavlja zahtjeve za sektor u pogledu neutralizacije za tu godinu.

2.11. ICAO je nakon faze uvođenja provedbe odlučio uvesti prilagodbe s obzirom na posebne okolnosti i odgovarajuće sposobnosti (SCRC) država s kojima je u kontaktu. Sustav će otpočetak biti dobrovoljan te će u njemu potom sudjelovati sve države uz iznimku određenih izuzetih država.

ICAO je odlučio slijediti pristup koji se temelji na rutama kako bi se utjecaj sustava CORSIA na tržišno natjecanje među operatorima sveo na najmanju moguću mjeru. Rute na koje se odnose izuzeća važit će za svakog za svakog zračnog prijevoznika koji leti na njima.

2.12. Pokusna faza (2021. – 2023.) i prva faza (2024. – 2026.) primjenjuje se na države koje dobrovoljno žele sudjelovati. Zaključno s 12. listopada 2016., 66 država namjerava otpočetak dobrovoljno sudjelovati u globalnom tržišno utemeljenom mehanizmu. Druga faza (2027. – 2035.) primjenjuje se na sve države osim na one izuzete, osim u slučaju kada one žele dobrovoljno sudjelovati. EGSO pozdravlja ovaj dogovor; međutim, zbog njegove dobrovoljne naravi, drugi bi sektori možda morali nadoknaditi razlike kako bi se poštovali ciljevi EU-a na području klime.

2.13. Temelji sustava CORSIA, koje ICAO treba dogovoriti i objaviti, jesu metodologija za praćenje, prijavu i provjeru pojedinačnih emisija operatera (MRV), kriteriji za emisijske jedinice (EUC) i registri. Međutim, ICAO će osigurati sredstva za sve države za potrebe uspostave potrebne infrastrukture⁽¹²⁾. Dogovor o detaljima ovih aspekata još nije postignut, a oni će biti ključni za učinkovitost sustava CORSIA te bi trebali biti u skladu s ambicioznim ciljevima.

2.14. Zračni prijevoznici moći će ispuniti svoje zahtjeve u pogledu neutralizacije kupnjom kredita na tržištu ugljika. Stoga će se emisijske jedinice (jedna jedinica jednaka je 1 toni CO₂) smanjivati izvan međunarodnog zrakoplovnog sektora. Koncept EUC-ova tek je potrebno razraditi. Ključno je zajamčiti da će tona CO₂ koju ispušta operator zrakoplova doista biti istovjetna toni CO₂ sačuvanoj u drugom sektoru.

⁽⁹⁾ Dodatne informacije o doprinosima određenima na nacionalnoj razini dostupne su ovdje.

⁽¹⁰⁾ Ne postoji istovjetna međunarodna podorganizacija UN-a koja se bavi emisijama iz vojnog zrakoplovstva. Isto tako, sustav trgovanja emisijama EU-a ne uključuje emisije iz vojnog zrakoplovstva. Iako očito uz izuzimanje letova na službenoj misiji, studijska je skupina izrazila zanimanje za procjenu učinka vojnih letova za obučavanje na razinu CO₂. Javne informacije o emisijama iz vojnog zrakoplovstva nisu prikupljene, kako na regionalnoj i nacionalnoj, tako ni na globalnoj razini.

⁽¹¹⁾ CORSIA je jedan od elemenata skupa mjera kojim se rješava pitanje tehnologije zrakoplova i motora, djelovanja i održivih alternativnih goriva kao novih izvora energije.

⁽¹²⁾ Uz to je dodan detaljan popis svih zahtjeva u okviru Dodatka 1.

2.15. S obzirom na rasprave unutar ICAO-a koje su trajale dulje od jednog desetljeća, Sporazum postignut 2016. priznat je kao povijesni sporazum. Njime su usuglašene razlike koje su u prošlosti opetovano dovodile do neuspjeha u postizanju konsenzusa. Razlike u mišljenjima država članica ICAO-a postoje zbog različite gospodarske zrelosti dotične nacije, kao i zbog njezine gospodarske snage i opće politike u području zaštite okoliša. Velik broj država koje se pripremaju da otpočetak budu uključene u sustav CORSIA stvorit će zamah koji će dovesti do toga da se i druge države uključe u sustav. Međutim, tek predstoji postići sporazume u pogledu sustava CORSIA, do 1. siječnja 2019. o MRV-u, o EUC-u do 2018., o provedbi regulatornog okvira do 2020. te o provedbi registra do siječnja 2021.

3. Ocjena Prijedloga

3.1. Ako se Uredba (EU) br. 421/2014 ne izmijeni, postojeći tekst imat će učinak povrata sustava trgovanja emisijama EU-a za zrakoplovstvo na njegovo izvorno područje primjene i time obuhvaćati sve međunarodne letove do zračnih luka i iz njih u EGP-u. To bi značilo da bi operateri zrakoplova trebali predati emisijske jedinice za sve svoje emisije u treće zemlje i iz njih do 30. travnja 2018.⁽¹³⁾ Kako je prethodno istaknuto⁽¹⁴⁾, Uredba (EU) br. 421/2014 obustavljena je sve do provedbe ocjenjivanja ishoda skupštine ICAO-a iz 2016. Komisija u svojoj ocjeni⁽¹⁵⁾ smatra da je rezolucija ICAO-a o načelima globalnog tržišno utemeljenog mehanizma (GMBM) u skladu s ciljevima i politikama kojima EU teži. Stoga je tekst Uredbe (EU) br. 421/2014 potrebno izmijeniti kako bi se ponovno izbjegla provedba instrumenta EU-a unatoč konsenzusu u EU-u pogledu GMBM-a. Prijedlog Komisije temelji se na sljedećim razmatranjima:

3.1.1. Format

S obzirom na ograničeno vrijeme za dovršetak zakonodavnog procesa, Komisija predlaže da bi mjera trebala biti u obliku Uredbe koja bi bila izravno primjenjiva na sve države članice i u potpunosti obvezujuća kako bi sve države članice mogle na jedinstven način primijeniti i provesti izmjene prije stupanja na snagu rokova za usklađenost u ožujku i travnju 2018.

3.1.2. Ocjena učinka⁽¹⁶⁾

Komisija daje prednost održavanju postojećeg stanja, tj. nastavku postojeće primjene sustava trgovanja emisijama EU-a za letove unutar EGP-a u razdoblju 2017. – 2020. (stoga bez povrata na izvorno područje primjene za međunarodne letove od 2017.). Komisija potvrđuje da je sustav trgovanja emisijama EU-a sa svojim postojećim područjem primjene unutar EGP-a doprinio smanjenju emisija u iznosu od otprilike 17 milijuna tona CO₂ godišnje te da zrakoplovstvo stoga doprinosi ciljevima u pogledu klimatskih promjena kao i drugi sektori. Nadalje, Komisija potvrđuje da bi treće zemlje pozdravile zadržavanje područja primjene ograničenog na područje unutar EGP-a te da bi to omogućilo usredotočivanje na provedbu nužnih koraka za provedbu GMBM-a na pravodoban i usklađen način.

3.1.3. Rokovi

Komisija predlaže da se primjena pristupa na temelju „zaustavljanja sata” učinkovito produlji na razdoblje nakon 2016., tako da se na isti način primjenjuje od 2017. kao u 2016. i ICAO-u pruži mogućnost za uspostavu potrebnih alata za učinkovitu primjenu GMBM-a. Komisija bi potom provela daljnje ocjenjivanje i preispitivanje sustava trgovanja emisijama EU-a za razdoblje nakon 2020. Nisu utvrđeni datumi isteka za ovu novu reviziju Uredbe.

3.1.4. Članak 28. točka (a) izmjenjuje se tako da se odstupanja za međunarodne letove do zračnih luka i iz njih unutar EGP-a produljuju na razdoblje nakon 2016., dok letovi unutar EGP-a ostaju obuhvaćeni.

3.1.5. Uvodi se novi članak 28. točka (b) kao priprema za uvođenje GMBM-a. Ovaj članak povezuje provedbu GMBM-a s obvezom Komisije da izvješćuje Europski parlament o stanju provedbe i mjeri u kojoj sustav trgovanja emisijama EU-a zahtijeva izmjene kako bi isto tako bio u potpunosti primjenjiv u EGP-u⁽¹⁷⁾.

3.1.6. Člankom 28. točkom (c) Komisija se ovlašćuje za donošenje mehanizama za MRV za potrebe provedbe GMBM-a.

⁽¹³⁾ Kako se navodi u Direktivi 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 275, 25.10.2003., str. 32.).

⁽¹⁴⁾ Vidjeti stavak 2.6.

⁽¹⁵⁾ Obrazloženje Prijedloga za uredbu 0017/2017 (COD).

⁽¹⁶⁾ Vidjeti Obrazloženja, stranica 6.

⁽¹⁷⁾ Ovaj članak odražava činjenicu da su letovi unutar EGP-a međunarodni letovi te da bi sustav CORSIA trebao biti jedina tržišno utemeljena mjera za međunarodno zrakoplovstvo, u skladu s rezolucijom ICAO iz 2016.

3.1.7. Kao tehnička pojedinost, Prilog I. izmjenjuje se proširenjem izuzeća za nekomercijalne zrakoplove koji ispuštaju manje od 1 000 tona CO₂ godišnje od 2020. do 2030. Na njih otpada samo 0,2 % svih emisija i njihovo bi uključivanje predstavljalo nerazmjerno administrativno opterećenje.

3.2. Rasprave na raznim forumima, i prema izvješćima Komisije ⁽¹⁸⁾, ukazuju na moguće kontroverze u pogledu triju pitanja:

3.2.1. Potreba za strožim odredbama u Direktivi o sustavu trgovanja emisijskim jedinicama EU-a za razdoblje 2017. – 2020. Uz pitanja u pogledu praktičnosti, nameće se i pitanje je li takva kontroverzna rasprava, u vrijeme kada bi se trebalo usredotočiti se na provedbu GMBM-a, korisna ili čak štetna za konkurentnost industrije i položaj EU-a u međunarodnim pregovorima o tehničkim pojedinostima GMBM-a. Nadalje, dvojbeno je bi li izmjene sustava trgovanja emisijama EU-a u ovoj fazi pružile dostatnu dodanu vrijednost u pogledu smanjenja CO₂ radi opravdanja za globalne gospodarske, političke i trgovinske rizike. Takva se razmatranja u najmanju ruku čine preuranjenima sve dok se ne postigne veća jasnoća u pogledu perspektiva koje pruža sustav CORSIA.

3.2.2. Potreba za uspostavom vremenskog ograničenja za novu reviziju sustava trgovanja emisijskim jedinicama EU-a. To je razumljivo jer opetovane izmjene u kontekstu zaustavljanja sata ne mogu postati konačni način regulative. Konačni oblik sustava CORSIA još je nepoznat te će uključivanje sustava CORSIA u politike EU-a trebati biti procijenjeno oko početka 2020. godine. Međutim, inherentni rizik je u tome da planiranje stabilnosti trpi ako dionici znaju da je uredba vremenski ograničena, a ne znaju hoće li nova uredba zamijeniti staru ili će opet biti na snazi stara odredba koja bi ponovno pokrenula međunarodne trgovinske sporove za koje mnogi dionici ne žele da se ponove. Nepostojanje vremenskog ograničenja ima upečatljivu prednost u tome što Komisija može dovršiti svoje ocjenjivanje učinka i preispitivanja prije predočavanja izmjene Direktive o sustavu trgovanja emisijskim jedinicama EU-a.

3.2.3. Potreba za brzim konsenzusom između Europskog parlamenta i Vijeća. Nijedna od tih dviju institucija EU-a ne bi trebala biti uvučena u rasprave o prošlim učincima sustava trgovanja emisijama EU-a, već bi nego svoje političke rasprave obje trebale usmjeriti na najbolji način za promicanje usklađene i pravodobne provedbe GMBM-a. Razmatranja prijedloga Komisije EU-a trebalo bi dovršiti prije konca 2017. kako bi se izbjegao povratak na prethodno stanje.

4. Zbog svog jedinstvenog sastava i stručnosti, EGSO je u idealnom položaju da u političku raspravu uvede stajališta organiziranog civilnog društva o političkim, društvenim, gospodarskim i ekološkim posljedicama ove regulatorne inicijative. EGSO je stoga odlučio da uz ovo mišljenje organizira i konferenciju u kojoj bi sudjelovali svi relevantni dionici.

Bruxelles, 31. svibnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽¹⁸⁾ Izvršni sažetak ocjene učinka kao prilog uz dokument o izmjeni Direktive 2003/87/EZ.

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora – Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskome gospodarskom i socijalnom odboru, Odboru regija i Europskoj investicijskoj banci – Ubrzavanje inovacija u području čiste energije

[COM(2016) 763 final]

(2017/C 288/11)

Izvjestitelj: **Christophe QUAREZ**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 17.2.2017.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	16.5.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	1.6.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	526
Rezultat glasanja	173/2/7
(za/protiv/suzdržani):	

1. Zaključci i preporuke

1.1 Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) pozdravlja to što Komisija ponovno izražava svoju spremnost da ubrza postupak prijelaza na niskougljično konkurentno gospodarstvo pomoću globalne strategije za poticanje privatnog ulaganja, prilagođenih financijskih instrumenata i financiranje istraživanja i inovacija.

1.2 Komisija u svojoj komunikaciji⁽¹⁾ predstavlja širok spektar financijskih instrumenata i načina financiranja namijenjenih podržavanju niskougljičnih inovacija. EGSO podržava namjeru Komisije da potakne nova ulaganja u cijelom vrijednosnom lancu inovacija.

1.3 Međutim, EGSO izražava zabrinutost zbog složenosti i raznolikosti tih potpora. Odbor stoga pozdravlja namjeru Komisije da uspostavi jedinstvenu kontaktnu točku za usmjeravanje nositelja projekata i ulagača, no traži da se uloži napor kako bi se pojednostavile financijske mogućnosti. Odbor, naime, smatra da ima previše financijskih potpora i da su teško dostupne vrlo malim poduzećima te lokalnim i regionalnim vlastima.

1.4 EGSO predlaže Komisiji da potakne države članice da udruže svoje resurse namijenjene realizaciji projekata od velikog značaja za niskougljične inovacije kako bi se poboljšala suradnja među glavnim akterima istraživanja u Europi. Time će se ubrzati koordinacija aktera na području istraživanja kako bi postali konkurentniji.

1.5 EGSO podsjeća na to da europske politike na području klime ulaganjem i inovacijama trebaju potaći transformaciju tih sektora, no nipošto ne smiju uzrokovati njihovo slabljenje. Preseljenje proizvodnih aktivnosti ni u kojem slučaju ne može predstavljati politiku borbe protiv klimatskih promjena.

1.6 EGSO smatra da je najbolji pokretač niskougljičnih inovacija zakonodavni okvir kojim se utvrđuje visoka cijena ugljika (danas oko 7 EUR/tona) kako bi se ulagačima poslao jasan znak da ugljične tehnologije srednjoročno neće imati svoje mjesto u Europi.

1.7 EGSO je svjestan toga da je Europska unija jedna od vodećih svjetskih sila u području istraživanja i inovacija povezanih s čistom energijom i jedan od velikih donatora javnih sredstava u tom području, kojem namjenjuje više od deset milijardi eura financijskih sredstava. Istraživanje i inovacije ključni su za podupiranje konkurentnosti Europe i njezino održavanje na vodećem svjetskom položaju u području naprednih energetske tehnologije i rješenja za energetske učinkovitost.

⁽¹⁾ COM(2016) 763 final.

1.8 EGSO pozdravlja važnost koja se pridaje početnim i krajnjim karikama inovacijskog lanca u kojem program Obzor 2020. igra ključnu ulogu zahvaljujući svom uzlaznom pristupu na području financiranja pionirskih temeljnih istraživanja u okviru Europskog istraživačkog vijeća te zahvaljujući predviđenom uspostavljanju Europskog vijeća za inovacije, čiji je cilj pomoći industrijama, posebice malim i srednjim poduzećima (MSP), da stvore nova tržišta.

1.9 EGSO se želi bolje upoznati s projektima Komisije čiji je cilj razmatranje novih pristupa za istraživanja i inovacije usmjerene na misije. Postupak utvrđivanja i odabira tih projekata treba posebice detaljnije opisati.

1.10 EGSO preporučuje da civilno društvo sudjeluje u novoj platformi za energiju i istraživanja koju Komisija namjerava uspostaviti kako bi okupila energetske stručnjake s područja društvenih i humanističkih znanosti i tehnologije.

2. Sažetak Komunikacije Komisije:

2.1 Komisija potvrđuje svoju težnju za ubrzavanjem prelaska na niskougljično konkurentno gospodarstvo.

2.2 U tu je svrhu Komisija predstavila paket zakonodavnih mjera koji se temelji na tri opća cilja:

- energetska učinkovitost na prvom je mjestu,
- Europa kao svjetski predvodnik u obnovljivim izvorima energije,
- poštenu uvjeti za potrošače.

2.3 U tom okviru Komisija iznosi opću strategiju za glavne poluge na razini politike koje EU može upotrijebiti za poticanje privatnog ulaganja u inovacije u području čiste energije:

- stvaranje snažnih i dosljednih poticaja za privatna ulaganja u istraživanje, razvoj i čistu energiju,
- uvođenje namjenskih financijskih instrumenata kako bi se smanjio rizik za privatna ulaganja u netestirane, ali perspektivne tehnologije ili poslovne modele u području čiste energije, posebice zbog tržišne, tehnološke ili znanstvene nesigurnosti,
- usmjeravanje financijskih sredstava Europske unije na istraživanje i inovacije (osobito u okviru programa Obzor 2020.),
- razvoj regulatornog okvira za usmjeravanje bespovratnih sredstava država članica za energiju na bezugljične, umjesto na fosilne, izvore energije.

2.4 Komisija u svojoj komunikaciji navodi četiri prioritetna tehnološka područja:

- dekarbonizacija stambenog fonda EU-a do 2050. Zgrade predstavljaju 40 % potražnje za energijom u EU-u, a, što se tiče energetske učinkovitosti, 75 % stambenog fonda EU-a potrebno je obnoviti,
- jačanje vodstva EU-a u području energije iz obnovljivih izvora i zadržavanje svjetskog vodstva u tehnologijama za energiju iz obnovljivih izvora,
- razvijanje ekonomičnih rješenja za pohranu energije, posebice davanjem prednosti ponovnom pokretanju proizvodnje baterijskih ćelija u Europi,
- promicanje električne mobilnosti razvojem jeftinijih i neovisnijih baterija te uvođenjem brzih rješenja za punjenje.

2.5 Komisija nadalje predlaže pojednostavnjenje koordinacije napora uložених u inovacije na području čiste energije s gradovima, regijama i državama članicama.

3. Opće napomene

3.1 Europska je komisija 30. studenog 2016. predstavila izrazito sadržajan paket mjera pod nazivom „Čista energija za sve Europljane” koji se sastoji od niza prijedloga za reorganizaciju energetskeg tržišta, posebice tržišta za obnovljive izvore energije, u cilju poštovanja obaveza u okviru Pariškog sporazuma o klimi.

3.2 Pariškim sporazumom EU se obvezuje smanjiti emisije stakleničkih plinova za 40 % do 2030. No, u listopadu 2014. EU je također uspostavio vlastiti akcijski okvir na području klime i energije do 2030. koji sadrži dva sljedeća cilja: 20 % obnovljivih izvora energije u proizvodnji električne energije do 2020. i najmanje 27 % do 2030. te povećanje uštede energije s 20 % na najmanje 27 % u istom vremenskom okviru.

3.3 EGSO brojnim mišljenjima podržava potrebu za ubrzanjem prelaska na europsko konkurentno niskougljično gospodarstvo, poštujući stajališta i prijedloge koje je izrazilo civilno društvo.

3.4 Pozivajući na „pravedan prijelaz”, EGSO je oduvijek odbijao suprotstaviti pitanje radnih mjesta očuvanju okoliša. Ispunjenju oba cilja treba se posvetiti jednakom odlučnošću.

3.5 Za EGSO, europske politike na području klime ulaganjem i inovacijama trebaju potaći transformaciju tih sektora, no nipošto ne smiju uzrokovati njihovo slabljenje. Preseljenje proizvodnih aktivnosti ni u kojem slučaju ne može predstavljati politiku borbe protiv klimatskih promjena.

3.6 Politikom inovacija EU-a na području energije do sada se prije svega naglašavao razvoj tehnologija, ostavljajući sa strane ono što je zaista važno za građane, a to je zadovoljenje njihovih potreba – poput grijanja, mobilnosti ili rasvjete.

3.7 Komisija u svojoj komunikaciji uviđa da se potrošač danas nalazi u središtu energetskeg sustava u ulozi proizvođača u decentraliziranim energetskim mrežama ili u ulozi subjekta koji zahtijeva konkurentna niskougljična rješenja.

3.8 EGSO pozdravlja ovaj razvoj događaja, jer strategija inovacija za građane započinje analizom njihovih potreba i ponašanja na području energije.

3.9 Komisija u svojoj komunikaciji predstavlja širok spektar financijskih instrumenata i izvora financiranja namijenjenih podržavanju inovacija s niskim udjelom ugljika. EGSO podržava namjeru Komisije da potakne nova ulaganja u cijelom vrijednosnom lancu inovacija, no izražava zabrinutost zbog složenosti i raznolikosti tih potpora, zbog čega je posebice vrlo malim inovativnim poduzećima te lokalnim i regionalnim vlastima otežan pristup takvim potporama.

3.10 EGSO stoga pozdravlja spremnost Komisije da uspostavi jedinstvenu kontaktnu točku za usmjeravanje nositelja projekata i ulagača, no traži da se uloži napor kako bi se pojednostavile financijske mogućnosti.

3.11 Među sljedećim mogućnostima teško se snaći: fond za inovaciju sustava trgovanja emisijskim jedinicama, Europski fond za energetiku, klimatske promjene i infrastrukturu 2020., „InnovFin”, „InnoEnergy”, program Obzor 2020., Europski fond za strateška ulaganja ili Europska investicijska banka ⁽²⁾.

3.12 U svom mišljenju „Energetske tehnologije i inovacije” ⁽³⁾ EGSO je podsjetio na to da velike inovacije nisu proizašle iz industrijskih sektora niti iz dominantnih poduzeća koja su vladala tržištem, nego od „stručnjaka” koji dolaze, primjerice, iz sektora malih i srednjih poduzeća.

4. Posebne napomene

4.1 Odbor pozdravlja spremnost Komisije da smanji subvencije nekoliko država članica za naftu i ugljen, no podsjeća na to da bi trebalo predvidjeti industrijske promjene i predložiti alternative u pogledu osposobljavanja i zapošljavanja radnika u tim sektorima, posebice u rudarstvu.

⁽²⁾ SL C 268 od 14.8.2015., str. 27.

⁽³⁾ SL C 67 od 6.3.2014., str. 132.

4.2 Društvena prihvaćenost energetskog prijelaza u smislu radnih mjesta, neophodna je za političku potporu država članica.

4.3 EGSO smatra da je najbolji pokretač inovacija s niskim udjelom ugljika zakonodavni okvir koji određuje visoku cijenu CO₂ (danas približno 7 EUR/tona), čime se ulagačima daje jasan znak da u srednjoročnom razdoblju tehnologije s visokim emisijama ugljika neće imati svoje mjesto u Europi.

4.4 Tehnologija hvatanja i skladištenja ugljika (CCS) jako se rijetko spominje iako Komisija smatra da je ta tehnologija nužna za postizanje ciljeva za razdoblje do 2050.

4.5 S time u vezi, EGSO je iznenađen činjenicom da Komisija ne objašnjava zašto alati uspostavljeni od 2008. godine za poticanje korištenja tehnologije hvatanja i skladištenja CO₂ u Europi ne funkcioniraju.

4.6 EGSO podržava spremnost Komisije da dekarbonizira stambeni fond EU-a do 2050. Samo na njega otpada više od 40 % krajnje energetske potražnje Unije.

4.7 Izazov koji predstavlja termička adaptacija stambenih prostora znatan je, no Odbor u komunikaciji Komisije ne primjećuje konkretne instrumente i potpore za njezino postizanje.

4.8 Tehnička rješenja (izolacija, obnovljivi izvori energije za grijanje i sanitarnu toplu vodu) postoje za nove objekte, često zahvaljujući specifičnim termičkim propisima država članica, no potpore za adaptaciju starih objekata očito su nedovoljne, iako u takvim energetski neučinkovitim objektima najčešće žive najugroženije obitelji.

4.9 Što se tiče prometnog sektora, koji također ima visoku razinu emisija ugljika, EGSO podržava ciljeve Komisije, no zapitao se o nekim elementima:

- Naime, nužno je razviti električnu mobilnost putem proizvodnje baterijskih ćelija u Europi i uključivanja skladištenja u električne sustave, no EGSO se zapitao o nepostojanju zakonodavnih ili financijskih odredbi, u Komunikaciji, koje bi omogućile razvoj stanica za električno punjenje u okviru cestovnih i autocestovnih mreža Europske unije, koje su nužne za promicanje električnih vozila.
- Kako bi se dopunile mjere za tehnološke inovacije nužne za dekarbonizaciju prometnog sektora, EGSO poziva Komisiju da razmotri prijevoz robe kamionom te da razvojem željezničkog prijevoza i prijevoza plovnim putovima potakne intermodalna rješenja. Također je poželjno poticati prijelaz s korištenja osobnih vozila na korištenje javnih prijevoznih sredstava.

4.10 Što se tiče financiranja inovacija, EGSO smatra da skupno financiranje može igrati značajnu ulogu. Radi se o sektoru koji se izrazito brzo razvija (ubrzo će biti važniji od poduzetničkog kapitala) i omogućuje građanima da se izravno uključe u postupak inovacija za/u cilju/na području čiste energije.

4.11 EGSO poziva Komisiju da potiče skupno financiranje te da sredstva prikupljena na taj način usmjeri na četiri tehnološka područja koja ona sama smatra prioritetnima (obnovljivi izvori energije, rješenja za skladištenje, elektromobilnost, energetski pozitivno stanovanje).

Bruxelles, 1. lipnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Europska strategija za kooperativne inteligentne prometne sustave, važan korak prema kooperativnoj, povezanoj i automatiziranoj mobilnosti

(COM(2016) 766 final)

(2017/C 288/12)

Izvjestitelj: **Stefan BACK**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 27.1.2017.
Pravni temelj:	Članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	16.5.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	31.5.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	526
Rezultat glasovanja	150/0/0
(za/protiv/suzdržani):	

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja Komunikaciju Komisije o Europskoj strategiji za kooperativne inteligentne prometne sustave (COM(2016) 766) (Strategija) i njezin ambiciozan cilj provedbe prve skupine usluga (hitne usluge) 2019. godine nakon čega slijedi razvoj druge skupine usluga (manje hitne usluge).

1.2. EGSO prima na znanje brojne potencijalne prednosti koje proizlaze iz provedbe Strategije, uključujući učinkovitiji prijevoz putnika i robe, među ostalim, u transeuropskoj prometnoj mreži, veću energetska učinkovitost, smanjene emisije i manji rizik od prometnih nesreća u cestovnom prometu. Strategija je važan korak prema razvoju C-ITS-a i, u konačnici, prema automatiziranoj mobilnosti. EGSO podupire taj projekt i prima na znanje visoku razinu suradnje među različitim sektorima, kao što su promet, energija i telekomunikacije, koji su potrebni za provedbu sustava digitalnog prometa, uključujući infrastrukturu, vozila i inovativne usluge.

1.3. EGSO cijeni dodanu vrijednost koju hitne i manje hitne usluge imaju za mobilnost, osobito u pogledu prijevoza putnika i prijevoza robe, uključujući distribucijske sustave, te prima na znanje niz probnih projekata koji se trenutačno provode u europskim aglomeracijama i koji nadilaze područje primjene Strategije i već obuhvaćaju ispitivanje automatiziranih vozila za prijevoz putnika. U tom pogledu EGSO prima na znanje i važnost koja se u Strategiji pridaje izbjegavanju povratnih učinaka kao što su povećanje prometa i emisija mjerama za uključivanje povezanih, kooperativnih i automatiziranih vozila u planiranje održive mobilnosti i logistike i promicanje javnog prijevoza.

1.4. EGSO također prima na znanje povoljne učinke na razinu stručnosti u području informacijske tehnologije, razvoj novih vještina i poboljšanje konkurentnosti podataka EU-a te automobilske i prometne industriju, posebice iz dugoročne perspektive.

1.5. EGSO skreće pozornost i na važnost zaštite privatnosti i podataka na koju je već ukazao u svojem mišljenju o Direktivi o ITS-u ⁽¹⁾. Ističe da se podaci C-ITS-a trebaju upotrebljavati samo u svrhe C-ITS-a te da ih se ne treba pohranjivati ili upotrebljavati u druge svrhe, osim uz pristanak korisnika. EGSO smatra da je ključno razjasniti tu činjenicu putem pravno obvezujućih odredbi kako bi se izgradilo povjerenje u sustav i poštovalo zakonodavstvo EU-a, uključujući članak 8. Povelje EU-a o temeljnim pravima ⁽²⁾.

1.6. EGSO ističe važnost zajedničkih normi i prekogranične interoperabilnosti u provedbi unutarnjeg digitalnog tržišta i jamčenju učinkovitog prekograničnog prometa.

1.7. EGSO naglašava da je važno da se provedbom Strategije ostavi prostor za rješenja na lokalnoj razini i(li) na razini poduzeća kad god ta rješenja imaju dodanu vrijednost, također, pod uvjetom da je to opravdano i proporcionalno, i na račun opće garancije interoperabilnosti i zahtjeva transparentnosti. Jednako tako, provedba zahtjeva normizacije i transparentnosti ne smije ometati inovacije.

1.8. EGSO skreće pozornost na važnost visokih sigurnosnih normi kako bi se spriječili hakiranje i kibernetički napadi te na visoke norme u području zaštite podataka i učinkovitu procjenu usklađenosti. Iz istog će razloga namjenska digitalna rješenja često trebati biti povjerljiva.

1.9. Provedba Strategije može biti vrlo zahtjevan postupak koji zbog odabrane metode koordinacije od Komisije zahtijeva stalan nadzor i praćenje. Izgradnja povjerenja među partnerima u postupku provedbe te u pogledu opće javnosti, uključujući potrošače, može biti ključna za uspješnu provedbu. EGSO u tom kontekstu skreće pozornost na prava osoba s invaliditetom na integraciju, kako je i predviđeno Konvencijom Ujedinjenih naroda iz 2006. o pravima osoba s invaliditetom. EGSO podsjeća da zbog svojih veza s civilnim društvom može biti koristan partner u uspostavi dijaloga o provedbi.

1.10. U pogledu zakonodavnih mjera iz Strategije, EGSO ističe da je važno izbjeći previše preskriptivan pristup. Interoperabilnost i zajedničke norme stoga ne trebaju biti cilj same po sebi, već ih se treba primjenjivati samo kada imaju dodanu vrijednost i ne ometaju inovacije i potrebu za rješavanjem određenih problema na lokalnoj razini ili na razini poduzeća.

1.11. Strategija obuhvaća prvi korak u provedbi C-ITS-a s razmjerno ograničenim učinkom na zapošljavanje i uvjete rada (hitne i manje hitne usluge). Nakon toga vjerojatno će uslijediti uvođenje automatiziranih vozila s većim učincima na radnu snagu. Iz tog razloga, i kako bi se izgradilo uzajamno povjerenje, EGSO smatra da je važno započeti socijalni dijalog u ranoj fazi kako bi se riješila pitanja u vezi sa zapošljavanjem i radnim uvjetima.

1.12. EGSO ističe važnost hitnog prelaska na sljedeći korak u provedbi C-ITS-a, odnosno razvoj sustava koji obuhvaćaju i komunikaciju vozilo-vozilo i upravljanje prometom. Projekti ispitivanja i zakonodavno planiranje u velikoj se mjeri odvijaju u državama članicama koje imaju automobilsku industriju, a ako EU želi imati značajnu ulogu u promicanju europskih napora, EGSO smatra da tada treba uzeti u obzir da vrijeme ima ključnu važnost.

1.13. Platforma C-Roads, uspostavljena u listopadu 2016. godine, imat će važnu ulogu u provedbi Strategije. Zasada joj se nisu pridružile sve države članice. EGSO smatra da sve države članice trebaju što prije pristupiti tom tijelu.

1.14. EGSO cijeni spremnost Komisije da pruži financijsku potporu provedbi. U tom pogledu EGSO skreće pozornost i na potrebu za odgovarajućim planiranjem provedbenih mjera na razini poduzeća imajući na umu, među ostalim, financijska ograničenja u sektoru cestovnog prijevoza tereta.

1.15. EGSO žali zbog nepostojanja jasnog vremenskog okvira u području manje hitnih usluga i onih koje ih slijede. EGSO također žali zbog nepostojanja procjene učinka. Opcije izvješćavanja Platforme za C-ITS sadrže elemente koji omogućuju procjenu određenih dijelova Strategije, no EGSO smatra da to nije dovoljno.

⁽¹⁾ Direktiva 2010/40/EU Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 207, 6.8.2010., str. 1.) i SL C 277, 17.11.2009., str. 85.

⁽²⁾ SL L 281, 23.11.1995., str. 31., SL L 119, 4.5.2016., str. 1. i SL C 229, 31.7.2012., str. 90.

2. Kontekst

2.1. Komunikacija Komisije o Europskoj strategiji za kooperativne inteligentne prometne sustave (C-ITS) [COM(2016) 766] (Strategija) usko je povezana s političkim prioritetima Komisije, osobito s njezinim Programom za radna mjesta, rast i ulaganja, jedinstvenim digitalnim tržištem i Strategijom energetske unije. Predstavljena je u okviru takozvanog energetskeg „zimskog paketa” koji većinom obuhvaća prijedloge o modelu unutarnjeg tržišta električne energije, energetskej učinkovitosti i obnovljivim gorivima.

2.2. Strategija nije izravno usmjerena na pitanja energije. Usmjerena je ponajprije na razvoj i praktične i pravne aspekte razvoja kooperativnih prometnih sustava, uključujući povezane automobile/automatizirana vozila i infrastrukturu. Također je povezana s provedbom unutarnjeg digitalnog tržišta i Europske strategije za mobilnost s niskom razinom emisije.

2.3. U Strategiji se naglašava potencijal koji razvoj C-ITS-a ima za jačanje konkurentnosti europske industrije s potencijalom za stvaranje velikog tržišta i otvaranje brojnih radnih mjesta. Dodana vrijednost mjera na razini EU-a proizlazi iz većeg opsega na većem tržištu sa zajedničkim normama. Razvoj C-ITS-a prvi je korak prema automatiziranim vozilima. Usluge C-ITS-a trebaju se temeljiti na zajedničkim normama i provesti do 2019. godine i u razdoblju nakon toga. Temelje se na komunikaciji vozilo-vozilo i vozilo-infrastruktura i za njih nije potreban vozač.

2.4. Strategijom se određuje niz usluga C-ITS-a koje se mogu odmah uvesti (popis hitnih usluga C-ITS-a) i ostale usluge koje će se uvesti u drugoj fazi s obzirom na to da pune specifikacije ili norme možda neće biti spremne za uvođenje do 2019. godine (popis manje hitnih usluga C-ITS-a). Popis hitnih usluga obuhvaća obavijesti o opasnoj lokaciji te signalizaciju i obavijesti, a popis manje hitnih usluga obuhvaća funkcije kao što su informacije o postajama za opskrbu gorivom i punjenje, upravljanje parkiranjem i povezane informacije (na ulici i izvan nje), informacije o usluzi parkiranja i upotrebe javnog prijevoza (park and ride), povezana i kooperativna navigacija prema gradu i iz grada, informacije o prometu i inteligentno usmjeravanje.

2.5. U Strategiji se naglašava međusektorsko obilježje provedbe C-ITS-a koja obuhvaća sve vrste prijevoza, industriju i telekomunikacije. Olakšavanje prijevoza koje proizlazi iz provedbe Strategije ne smije prouzročiti povećanje prometa i emisija.

2.6. Utvrđene su brojne konkretne mjere za provedbu Strategije. Obuhvaćaju sljedećih osam područja:

- Široku provedbu barem hitnih usluga 2019. godine mjerama koje uz financijsku pomoć (CEF, EFSU, ESIF) poduzimaju države članice, tijela lokalne vlasti, proizvođači vozila, operateri u cestovnom prometu i industrija ITS-a. Manje hitne usluge i daljnji razvoj C-ITS-a još nisu spremni i Komisija će ih, gdje je to moguće, podupirati putem programa Obzor 2020. i ESIF-a, a popis usluga ažurirat će se u okviru daljnjeg rada Platforme za C-ITS.
- Zajednička politika o sigurnosti i certifikatima uspostaviti će se suradnjom Komisije i svih relevantnih dionika. To je ujedno temelj za rješavanje pitanja više razine usluga (vozilo-vozilo, vozilo-infrastruktura). Komisija će ispitati uloge i odgovornosti europskog modela povjerenja za C-ITS i mogućnost vlastite upravljačke uloge.
- Pružatelji usluga C-ITS-a krajnjim bi korisnicima trebali ponuditi jasne i razumljive uvjete. Komisija će 2018. objaviti prve smjernice o zaštiti podataka, a inicijativama za uvođenje C-ITS-a trebalo bi se informirati krajnje korisnike i kod njih stvoriti povjerenje, pokazati dodanu vrijednost upotrebe osobnih podataka i savjetovati se s tijelima EU-a za zaštitu podataka radi razvoja predložka za procjenu učinka na zaštitu podataka.
- Mjere Komisije i relevantnih dionika kojima se jamči učinkovita komunikacija u frekvencijskom pojasu koji osigurava Komisija.
- Iskorištavanje Platforme C-Roads kako bi se koordinirala provedba C-ITS-a na operativnoj razini, uključujući ispitivanje i validaciju. Ostale države članice potiču se na pridruživanje platformi.

- Postupak procjene usklađenosti hitnih usluga koji se razvija i objavljuje u okviru inicijativa za C-ITS. Za taj će postupak Komisija izraditi predložak.
- Komisija će do 2018. godine u skladu s Direktivom o ITS-u donijeti delegirane akte o kontinuitetu i sigurnosti usluga C-ITS-a, praktičnoj provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka u području C-ITS-a, pristupu hibridne komunikacije i interoperabilnosti postupaka procjene usklađenosti.
- Komisija će razviti međunarodnu suradnju u području C-ITS-a.

3. Opće napomene

3.1. EGSO pozdravlja donošenje Strategije i prima na znanje brojne potencijalne pozitivne učinke njezine uspješne provedbe kao što su učinkovitiji prijevoz robe i putnika, veća energetska učinkovitost i smanjene emisije, poboljšanje sigurnosti u cestovnom prometu i razvoj digitalnog gospodarstva.

3.2. Strategija je povezana s brojnim važnim strategijama koje se trenutačno provode i koje EGSO pozdravlja, a to su jedinstveno digitalno tržište, Strategija energetske unije i Europska strategija za mobilnost s niskom razinom emisije. EGSO također podupire međusektorski pristup Strategije i novu dimenziju koja se njime dodaje prometnoj politici.

3.3. U tom kontekstu EGSO prima na znanje povezanost sa Strategijom digitalizacije europske industrije u pogledu kooperativnih, povezanih i automatiziranih vozila koja su prioritet u jačanju konkurentnosti europske industrije i čiji se tržišni potencijal procjenjuje na „desetine milijardi eura godišnje i otvaranje stotine tisuća radnih mjesta”. U tom pogledu EGSO smatra primjerenim ponoviti izjavu iz svojeg mišljenja TEN/574 o Strategiji jedinstvenog digitalnog tržišta u kojem tvrdi da pozivanje na takve moguće rezultate može biti nepotreban rizik i, u najgorem slučaju, negativno utjecati na povjerenje, osobito u situaciji u kojoj uspješna provedba Strategije u velikoj mjeri ovisi o interesu država članica, tijela lokalne vlasti, automobilske industrije i drugih dionika.

3.4. Jednako tako, EGSO skreće pozornost na važnost koju Strategija ima za učinkovitu mobilnost, uključujući gradsku mobilnost te prijevoz robe i putnika (prvi i zadnji kilometar).

3.5. EGSO također smatra da je važno provesti prekograničnu interoperabilnost usluga kako bi se zajamčio nesmetan protok prometa na prekograničnim točkama povezivanja. Usluge koje su odmah dostupne (hitne usluge) te usluge koje su gotovo spremne za uvođenje i one koje će biti spremne za uvođenje od 2019., iako neće biti u potpunosti spremne na široko uvođenje (manje hitne usluge) uvelike će pomoći pri učinkovitoj provedbi TEN-T-a, osobito koridora središnje mreže TEN-T-a.

3.6. Imajući na umu da je Strategija predstavljena u okviru zimskog paketa energetske politike, EGSO bi cijenio ponavljanje dobro poznatih podataka o udjelu emisija iz cestovnog prometa, ali i prikaz očekivanih učinaka koje će Strategija imati u pogledu poboljšanja energetske učinkovitosti i smanjenja emisija.

3.7. Strategija se u velikoj mjeri treba provesti metodom suradnje koja uključuje Komisiju, države članice, tijela lokalne vlasti i industriju. Komisija namjerava upotrijebiti Platformu C-Roads, uspostavljenu u listopadu 2016., kojoj se dosad pridružilo 12 država članica kako bi koordinirala provedbu uvođenja usluga C-ITS-a, ispitivanje i validaciju radi jamčenja interoperabilnosti i razvoja ispitivanja sustava. Komisija će podržati razvoj uvođenjem postupka procjene usklađenosti. EGSO se slaže da je koordinacija sastavni dio uspješne provedbe, no žali što se nisu sve države članice pridružile platformi C-Roads koja ima znatan nedostatak jer ne može djelovati kao učinkovit forum za koordinaciju (trenutno osam glavnih država članica i četiri pridružene države članice). EGSO stoga predlaže da Komisija hitno izvrši pritisak na države članice na političkoj razini kako bi se zajamčilo puno pridruživanje platformi.

3.8. EGSO cijeni nastojanja Komisije da provede mjere kojima se jamči dosljednost u nizu važnih točaka. Primjerice, 2017. godine objavit će „smjernice” o politici sigurnosti europskog C-ITS-a i politici o certifikatima, a 2018. smjernice o zaštiti podataka. Usto, Komisija će frekvencijski pojas koji se trenutačno upotrebljava za sigurnost usluga europske telekomunikacijske norme ⁽³⁾ rezervirati za usluge C-ITS-a. Međutim, EGSO također prima na znanje da će Komisija 2018. godine, gdje je primjenjivo, razmotriti i donošenje delegiranih akata o sigurnosti ITS-a, zaštiti podataka, pristupu komunikacije i interoperabilnosti u okviru Direktive 2010/40/EU o ITS-u. Osim toga, može se donijeti zakonodavstvo o kontinuitetu usluga ITS-a i procjeni usklađenosti. EGSO žali zbog nepostojanja pokazatelja na temelju kojih će Komisija odlučiti hoće li ozakoniti smjernice koje nisu pravno obvezujuće ili zaustaviti taj postupak. U pogledu planova Komisije o donošenju delegiranih zakonodavnih akata u okviru Direktive 2010/40/EU o ITS-u EGSO ponavlja izjavu iz svojeg mišljenja o toj Direktivi o tome da se trebaju razmotriti ograničenja za takve akte utvrđena člankom 290. UFEU-a. EGSO također naglašava da se sedmogodišnje ograničenje mandata za donošenje delegiranih akata u okviru Direktive 2010/40/EU hitno treba produljiti s obzirom na to da mandat za donošenje tih akata istječe u kolovozu 2017. godine.

3.9. EGSO podupire cilj međusektorske i višeslojne uključenosti dionika u području uvođenja usluga C-ITS-a, odnosno država članica, tijela lokalne vlasti, proizvođača vozila i operatera u cestovnom prometu. Uspješno uključivanje tih elemenata u mjere provedbe može pridonijeti izgradnji povjerenja u nove usluge i omogućiti im dobar početak. EGSO u tom kontekstu skreće pozornost na prava osoba s invaliditetom na integraciju, kako je i predviđeno Konvencijom Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom, koja je usvojena 13. prosinca 2006.

3.10. EGSO odobrava važnost upotrebe jasnog i razumljivog jezika u svim oblicima komunikacije s krajnjim korisnicima, što je bitno sredstvo za izgradnju povjerenja u predložene usluge. Zakonodavstvo treba poštovati načela programa za izradu boljeg zakonodavstva.

3.11. EGSO također naglašava da se u provedbi Strategije treba izbjeći previše preskriptivan pristup. Važno je ostaviti prostora za usporedna ili namjenska rješenja za određene svrhe ili za inovacije. Previše detaljni i nefleksibilni zahtjevi mogu biti prepreka u postizanju tog cilja i ostvariti suprotan učinak.

3.12. EGSO ima pozitivan stav prema važnosti koja se pridaje financiranju i spremnosti Komisije da osigura sredstva EU-a kao što su CEF, EFSU i ESIF za uvođenje usluga C-ITS-a koje su već operativno dostupne te financijska sredstva u okviru programa Obzor 2020. za usluge koje su i dalje u razvojnoj fazi. EGSO ističe važnost procjene dodane vrijednosti projekata kako bi se zajamčila najbolja upotreba ograničenih sredstava. U tom pogledu EGSO također skreće pozornost na jaku konkurenciju u sektoru cestovnog prijevoza tereta, što je posebno istaknuto u strategiji i što zahtijeva projekcije i prostor za dugoročno planiranje ulaganja u instalaciju ili ažuriranje komponenti C-ITS-a.

3.13. U uvodnom dijelu Strategije pozornost se u velikoj mjeri posvećuje razvoju automatizirane vožnje, odnosno vozila za čije kretanje nije potreban vozač. Međutim, EGSO shvaća da Strategija ne obuhvaća provedbu komunikacije vozilo-vozilo i vozilo-infrastruktura. Hitne usluge, koje će se razviti 2019., godine, obuhvaćaju obavijesti o opasnoj lokaciji te signalizaciju, a manje hitne usluge obuhvaćaju planiranje u cestovnom prometu, informacije o postajama za opskrbu gorivom i punjenje, informacije o usluzi parkiranja itd. EGSO smatra da se iz tog razloga ovdje ne nameću važna pitanja o odgovornosti za pogreške ili kvarove u sustavu ili važna društvena pitanja koja se nameću kad zaposlenike zamijene roboti, s obzirom da će usluge koje Strategija obuhvaća izvršavati i nadgledati ljudi. No, i u ovom kontekstu, EGSO želi naglasiti da se u razvoju sustava C-ITS-a, uključujući potpuno automatizirana vozila, osobita pozornost treba posvetiti potrebama osoba s invaliditetom.

3.14. EGSO ima pozitivan stav prema dosljednosti koja se predviđa u provedbi Strategije i koja se postiže s pomoću međusektorskog pristupa ulozi C-ITS-a u prometnom sustavu sinergijom među vrstama prijevoza i poboljšanim mogućnostima za planiranje mobilnosti/logistike, koje omogućuju određene usluge C-ITS-a i razvoj raznih vještina.

⁽³⁾ Odluka Komisije 2008/671/EZ (SL L 220, 15.8.2008., str. 24.).

3.15. EGSO također prima na znanje analizu troškova i koristi koja je u siječnju 2016. predstavljena u završnom izvješću Platforme za C-ITS i prema kojoj se mogući rezultati uspješnog uvođenja hitnih usluga očekuju od 2018. do 2030. godine kada će, prema procjenama za cijelo razdoblje, koristi znatno nadmašiti troškove na godišnjoj razini u omjeru 3:1. U analizi se zaključuje i da će se prednosti početi pojavljivati pet do deset godina nakon početnih ulaganja i da očekivani rezultati ovise o visokoj razini prihvaćanja usluga. Međutim, EGSO žali što Komisija nije provela analizu troškova i koristi Strategije.

3.16. EGSO ponovno ističe važnost aktivnog i stalnog pritiska na postupak provedbe kako se ne bi ponovila zasada neuspješna provedba europskog sustava elektroničke naplate cestarine o kojem je prvobitno odlučeno 2004., ali koji se još nije proveo bez obzira na stalne napore.

4. Posebne napomene

4.1. EGSO prima na znanje spomenutu vezu između povezanih automobila i europskih sustava za satelitsku navigaciju EGNOS i GALILEO te ističe da komunikacija vozila sa sustavima za satelitsku navigaciju treba biti tehnološki neutralna i da se stoga svi sustavi za satelitsku navigaciju trebaju moći povezati, pri čemu, po potrebi, prednost treba dati europskim sustavima.

4.2. EGSO naglašava važnost pokretanja dijaloga sa socijalnim partnerima u ranoj fazi kako bi se uspostavilo okruženje transparentnosti i povjerenja. EGSO smatra da je to od presudne važnosti u trenutačnoj fazi provedbe C-ITS-a, u kojoj se čini da će učinci na socijalne uvjete i(li) uvjete zapošljavanja biti neznatni ili nikakvi, kako bi se izgradilo povjerenje u mnogo veće učinke koji će uslijediti uvođenjem automatiziranih automobila. EGSO u tom kontekstu također skreće pozornost na važnost privatnosti i potrebu da se osigura da se podaci koji se odnose na privatnost ne koriste bez pristanka u nikakve druge svrhe osim za C – ITS. Potrebno je razviti jasan i pravno obvezujući okvir o tom pitanju.

4.3. EGSO ima pozitivan stav prema pozornosti koja se pridaje sigurnosti, uključujući opasnost od hakiranja i kibernetičkih napada. EGSO smatra da je to vrlo važno pitanje i da je iznimno bitno primjenjivati jednako visoke sigurnosne norme u svim državama članicama, po mogućnosti suradnjom s trećim zemljama. EGSO skreće pozornost na činjenicu da obveza javnog isticanja mjera sigurnosti može narušiti samu svrhu tih sustava.

4.4. EGSO ističe važnost kontinuiteta u provedbi komunikacijskih sustava kako bi se, koliko je moguće, izbjegla neprofitna ulaganja.

Bruxelles, 31. svibnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o:

„Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o unutarnjem tržištu električne energije (preinaka)”

(COM(2016) 861 final – 2016-379-COD)

„Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o pripravnosti na rizik u sektoru električne energije, kojim se stavlja izvan snage Direktiva 2005/89/EZ”

(COM(2016) 862 final – 2016-377-COD)

„Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o osnivanju Europske agencije za suradnju energetske regulatora (preinaka)”

(COM(2016) 863 final – 2016-378-COD)

„Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije (preinaka)”

(COM(2016) 864 final – 2016-380-COD)

(2017/C 288/13)

Izvjestitelj: **Alfred GAJDOSIK**

Savjetovanje:	Europski parlament, 16.1.2017. Vijeće Europske unije, 19.1.2017.
Pravni temelj:	članak 194. stavak 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	16.5.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	31.5.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	526
Rezultat glasanja	185/2/2
(za/protiv/suzdržani):	

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja prijedlog Komisije za novi model tržišta, uredbu o pripremljenosti za rizike i novu organizaciju suradnje energetske regulatora. Te mjere predstavljaju daljnji odmak od tržišta koja su regulirana na nacionalnoj razini i korak prema tržišnom pristupu električnoj energiji u EU-u i kojim se jamči sigurnost opskrbe uz najmanje moguće troškove, čime se zadovoljavaju glavni interesi svih europskih potrošača električne energije, uključujući industrijske, komercijalne i stambene korisnike. Međutim, taj se cilj može ispuniti samo prijelazom na veću elektrifikaciju gospodarstva jer to predstavlja najučinkovitiji i najfleksibilniji način za njegovo ostvarenje.

1.2. Sukladno prethodnim mišljenjima, Odbor ističe da su tržišta električne energije koja dobro funkcioniraju preduvjet za postizanje ciljeva energetske unije ⁽¹⁾. EGSO se slaže sa stajalištem Komisije da su za dobro funkcioniranje tržišta nužne znatne promjene modela tržišta, posebno zbog sve veće uporabe promjenjivih obnovljivih izvora električne energije ⁽²⁾. Integracija obnovljivih izvora energije u postojeće tržište neće pomoći. Potrebno je novo tržište. Odbor smatra da je,

⁽¹⁾ SL C 383, 17.11.2015., str. 84. i SL C 264, 20.7.2016., str. 117.

⁽²⁾ Vidi i mišljenje TEN/626 „Stanje energetske unije 2016.” (vidjeti stranicu 100. ovoga Službenog lista).

općenito gledajući, paket o modelu tržišta dobar odgovor na potrebu za tim promjenama, čime se priprema teren za isplativu i financijski održivu energetska tranziciju.

1.3. EGSO cijeni opći pristup paketa o modelu tržišta, osobito ciljeve stavljanja potrošača u središte energetskog tržišta, povećanja opskrbe električnom energijom i jačanja regionalne suradnje. Odgovarajuća prilagodba tržišnih pravila i regulatornog okvira važan je korak prema stabilnoj opskrbi čistom energijom za sve europske potrošače po najnižim mogućim cijenama. Neovisno o tome, u nekim su aspektima moguća daljnja poboljšanja. Konkretno, potrebna su preciznija pravila ⁽³⁾.

1.4. Dekarbonizacija je jedan od strateških ciljeva energetske unije te je stoga potrebno podržati cilj poticanja ulaganja u dekarbonizaciju tržišta električne energije. Međutim, najbolji način da se radi na tome su jednaki i pravedni tržišni uvjeti koji su povoljni i za potrošače i za prelazak na zeleno gospodarstvo. Potpuna internalizacija vanjskih troškova proizvodnje električne energije iz konvencionalnih izvora, koja uključuje štetne učinke povezane s klimatskim promjenama i štetne učinke za ljudsko zdravlje, ključna je za učinkovitu i djelotvornu dekarbonizaciju. Odgovarajuće oporezivanje najbolji je pristup za usmjeravanje ulaganja u zelenu električnu energiju.

1.5. EGSO se snažno zalaže za to da svi potrošači, uključujući industriju, poduzeća i privatna kućanstava, imaju pravo samostalno proizvoditi, skladištiti i prodavati energiju te da lokalne energetske zajednice imaju pravo na podršku, razvoj ili iznajmljivanje mreža zajednice. Međutim, potrebna su konkretnija pravila kako bi se ta prava potvrdila i prevladale postojeće prepreke (pristup mreži, nepoštene i neprimjerene naknade za korištenje mreže, pravne i administrativne prepreke itd.).

1.6. Nadalje, cilj mora biti da se europskim potrošačima omogući da u potpunosti sudjeluju u cijelom tržištu električne energije, a time i u trgovini i opskrbi električnom energijom. U prijedlogu Komisije nedostaju posebna pravila kojima bi se odredili nužni uvjeti za to. Potrebno je uspostaviti decentralizirana mjesta i strukture trgovanja koji otvaraju mogućnosti za izravno trgovanje čak i malim energetskim jedinicama. Iako je decentralizacija opskrbe i trgovanja električnom energijom preduvjet za potpuno uključivanje potrošača u tržište, ona ne podrazumijeva rascjepkanost europskog tržišta električne energije.

1.7. Iako se Komisija ispravno odnosi prema cilju jačanja kratkoročnih tržišta, to dugoročno neće biti dovoljno da bi se ulaganja u obnovljive izvore električne energije temeljila na tržišnim mehanizmima. Zbog toga električna energija iz obnovljivih izvora mora dobiti priliku da se i njome trguje s pomoću naprednih i budućih trgovinskih opcija na decentraliziranim tržištima, što će postati moguće samo ako se proizvodima uravnoteženja trguje služeći se opcijama fleksibilnosti.

1.8. Budući da danas u mnogim europskim zemljama problem nije nedostatak kapaciteta za proizvodnju, nego višak tog kapaciteta, mehanizme za razvoj kapaciteta konvencionalne proizvodnje električne energije trebalo bi upotrebljavati samo kao kratkoročno rješenje ako se pokaže da proizvodi uravnoteženja ne mogu ponuditi sigurnost opskrbe imajući na umu stabilnost ulaganja za sve sudionike na tržištu.

1.9. EGSO podsjeća na to da problem energetskog siromaštva treba uzeti u obzir u kontekstu buduće politike za društvo s niskim emisijama ugljika. Proizvodnja-potrošnja može biti jedan pristup rješavanju ovog problema sve dok je osjetljivim skupinama potrošača omogućen pristup potrebnom kapitalu u vidu javnih zajmova ili pomoći općina, regija ili drugih tijela poput nevladinih organizacija.

1.10. EGSO ističe da, s obzirom na uobičajeno male udjele proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora i kogeneracije u postrojenjima za kombiniranu proizvodnju topline i električne energije, sve važnije postaju djelotvorne, moderne i pametne distribucijske mreže. Nacionalni propisi moraju omogućiti mrežnim operaterima da poduzmu nužna ulaganja i poticati ih na to. Osim toga, nužna su ulaganja u poboljšanje međusobne povezanosti nacionalnih elektroenergetskih mreža. Oboje će pridonijeti osiguravanju opskrbe električnom energijom i stvoriti nova radna mjesta u Europi.

⁽³⁾ Vidi i mišljenje TEN/624 „Čista energija za sve Europljane” (još nije objavljeno u Službenom listu).

1.11. EGSO ističe da cilj osiguravanja visokog stupnja sigurnosti opskrbe električnom energijom, u tržišnom okruženju u kojem potrošači imaju središnju ulogu, iziskuje znatno korištenje IKT-a (informacijskih i komunikacijskih tehnologija), nove metode planiranja i nove instrumente upravljanja električnim sustavom, čime će se omogućiti utvrđivanje potreba potrošača i mreža u stvarnom vremenu i za što su potrebna velika ulaganja u istraživanje, razvoj i inovacije (vidi točku 3.13.).

1.12. Kad je riječ o fleksibilnosti, električnoj mobilnosti, skladištenju i drugim mogućnostima uravnoteženja, EGSO podupire stajalište Komisije da neovisnim dionicima na tržištu treba dati ovlasti da razviju ta važna tržišta prije nego što se operatorima mreže dopusti da preuzmu ulogu upravitelja ili operatora dotičnih postrojenja.

2. Sadržaj Komunikacije Komisije

2.1. Komisija u predloženom paketu ističe da ostvarivanje ciljeva energetske unije podrazumijeva temeljitu reformu tržišta električne energije. Integracija obnovljivih izvora energije u postojeće tržište neće pomoći. Potrebno je novo tržište.

2.2. Europska komisija gradi svoju novu tržišnu politiku na dvama načelima:

- moraju se uvesti nova tržišna pravila koja odražavaju glavne značajke obnovljivih izvora energije (decentralizacija i fleksibilnost) te koja pridonose povećanju sigurnosti opskrbe i isplativosti,
- potrošači trebaju biti u središtu novog energetskog tržišta.

2.3. Prijedlog Komisije također je usmjeren na pitanje kako ojačati sigurnost opskrbe s pomoću pristupa pripremljenosti za rizike.

2.4. Četvrti je aspekt reforma regulatornog nadzora kojom se ponovno definiraju uloga i ovlasti Agencije za suradnju energetskih regulatora (ACER).

Ovim će se sektorskim mišljenjem ponajprije vrednovati zakonodavni tekstovi u odnosu na to u kojoj mjeri ispunjavaju načela navedena u točki 2.2. Budući da EGSO smatra da se tim pitanjem bave uglavnom dokumenti o unutarnjem tržištu za električnu energiju (COM(2016) 861 final i COM(2016) 864 final), ovo se mišljenje usredotočuje posebno na ta dva dokumenta.

3. Opće napomene o modelu tržišta

3.1. Za dekarbonizaciju cjelokupnog energetskog sustava, uključujući grijanje i sektor mobilnosti, bit će potreban razmjerno visok udio energije iz obnovljivih izvora u proizvodnji električne energije. U tom je kontekstu pristup Komisije u osnovi ispravan: europsko tržište električne energije mora se razviti kako bi bilo kompatibilno s energijom iz obnovljivih izvora. EGSO cijeni taj jasan pristup kao važan korak za postizanje europskog tržišta električne energije koje doprinosi prevladavanju postojećih prepreka kao što su fizička ograničenja zbog nedovoljne međupovezanosti te regulatorne i porezne razlike među državama članicama.

3.2. Važna polazna činjenica jest da su promjenjivi obnovljivi izvori energije po svojoj prirodi decentralizirani, odnosno:

- postrojenja za proizvodnju energije iz vjetra na kopnu i fotonaponska postrojenja u prosjeku su znatno manja od konvencionalnih proizvodnih jedinica,
- energija dobivena iz vjetra na kopnu i solarnog zračenja dostupna je gotovo svugdje,
- može se planirati na način koji je prilagođen potrošnji ako za to postoje odgovarajući tržišni poticaji, i to usprkos tomu što obnovljive izvore energije nije moguće kontrolirati iako se uz visok stupanj preciznosti može predvidjeti njihova raspoloživost.

Iste se značajke često odnose i na druge tehnologije, kao što je kogeneracija u postrojenjima za kombiniranu proizvodnju topline i električne energije, koje će zahvaljujući svojoj visokoj učinkovitosti imati važnu ulogu kao opcije fleksibilnosti i uravnoteženja na budućim tržištima energije.

3.3. S jedne strane, te značajke donose određene prednosti, koje Europska komisija u određenoj mjeri spominje u svojem prijedlogu o novom modelu tržišta. Međutim, prijedlog Komisije mogao bi biti dosljedniji i sažetiji kad je riječ o izradi tržišnih pravila u odnosu na te prednosti. U tom kontekstu treba skrenuti pozornost na stajališta EGSO-a sadržana u mišljenju o reviziji Direktive o energiji iz obnovljivih izvora (TEN/622) ⁽⁴⁾. Za izradu modela tržišta posebno je važna činjenica da obnovljivi izvori i druge decentralizirane tehnologije pridonose znatnom povećanju likvidnosti tržišta.

3.4. Odlika novog energetskog tržišta, kao što Komisija to s pravom naglašava, bit će znatno veći broj proizvodnih jedinica u usporedbi s konvencionalnom strukturom proizvodnje koju karakterizira vrlo mali broj elektrana. Kao posljedica toga, znatno će porasti broj različitih subjekata uključenih u proizvodnju električne energije. U tom je slučaju ključno da potrošači postanu aktivniji sudionici. Proizvodnja i kogeneracija električne energije iz obnovljivih izvora omogućuje potrošačima da postanu proizvođači, što je Komisija potvrdila u svojem prijedlogu.

3.5. Važno je napomenuti da se ideja „pretvaranja potrošača u aktivne potrošače” odnosi na sve kategorije potrošača, uključujući komercijalne i industrijske potrošače energije koji mogu ostvariti znatne uštede ulaganjem u tehnologiju decentralizirane proizvodnje koja je osmišljena za potrošnju vlastite energije. Stoga će aktivacija potrošača dovesti ne samo do likvidnijih tržišta električne energije nego i do daljnjih ekonomskih poticaja: mala i velika poduzeća mogu ostvariti korist od konkurentskih prednosti, dodana vrijednost stvarat će se na lokalnoj razini i moći će se poticati otvaranje novih radnih mjesta. S druge strane, brojna privatna kućanstva ne raspolažu financijskim sredstvima potrebnim da bi postali proizvođači-potrošači. Tu bi od pomoći mogli biti zajmovi povoljni za potrošače i aktivna pomoć općina i regija.

3.6. Međutim, aktiviranje potrošača otežavaju tri elementa.

3.6.1. Kao prvo, gotovo se nikakvi vanjski troškovi elektrana na ugljen i nuklearnih elektrana ne internaliziraju. Među njima posebnu pozornost treba obratiti na troškove povezane sa štetnim učinkom na zdravlje i sa štetom uzrokovanom klimatskim promjenama. Izostanak internalizacije tih troškova stavlja energiju iz obnovljivih izvora koja ne uzrokuje usporedive vanjske učinke u konkurentno jako nepovoljan položaj na tržištu. S obzirom na to da prvenstveno energija iz obnovljivih izvora potrošačima omogućuje da postanu aktivniji, nameće se zaključak da je ograničeno sudjelovanje potrošača poželjno iz političkih razloga, ili ga se u najmanju ruku dobrovoljno tolerira. U cijelom zimskom paketu nije uloženi nikakav trud da bi se ispravilo takvo narušavanje tržišta. To narušavanje još je izraženije jer neinternalizacija vanjskih troškova električne energije iz konvencionalnih izvora povećava potrebu za masovnim subvencioniranjem obnovljivih izvora energije.

3.6.2. Postoji još jedan razlog zašto su decentralizirane tehnologije, kao što su proizvodnja energije iz obnovljivih izvora ili postrojenja za kombiniranu proizvodnju topline i električne energije, sustavno u nepovoljnijem položaju u odnosu na konvencionalne elektrane. Postojeći model veleprodajnih tržišta prednost daje velikim proizvodnim jedinicama. Zbog svoje u prosjeku znatno manje veličine, postrojenja za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora i kombiniranu proizvodnju topline i električne energije nemaju potrebnu ekonomiju razmjera i nalaze se u nepovoljnom položaju po pitanju konkurentnosti.

3.6.3. Naposljetku, mnogi mali subjekti ne mogu pristupiti tržištu trgovanja energijom zbog pravnih ograničenja, administrativnih propisa, licenciranja i birokratskih zahtjeva. To utječe na privatna kućanstva u jednakoj mjeri kao i na komercijalne, pa čak i industrijske potrošače.

3.7. Uz političku volju ta se tri nedostatka postojećeg tržišta električne energije mogu odmah ispraviti. Međutim, EGSO je zabrinut da predložena pravila Komisije nisu dovoljno jasna.

3.8. Ispravno oporezivanje emisija CO₂, koje predstavljaju jedan od najistaknutijih problema u pogledu ranije spomenutih vanjskih troškova, najmanje je što se može napraviti ako se žele ukloniti poremećaji na tržištu koji pogoduju konvencionalnoj proizvodnji električne energije kako je opisana u točki 3.6.1. EGSO je u nekoliko navrata pozivao na to ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Još nije objavljeno u Službenom listu.

⁽⁵⁾ SL C 82, 3.3.2016., str. 13.

3.9. Tržište električne energije treba otvoriti većem broju decentraliziranih struktura, posebno u pogledu trgovanja s ciljem kompenzacije za nepovoljni položaj naveden u točkama 3.6.2. i 3.6.3.

3.10. Decentralizacija ne smije podrazumijevati rascjepkanost europskog sustava električne energije. Pretpostavka Komisije da bi trebalo omogućiti „slobodan prijenos električne energije na mjesta gdje je najpotrebnija” u osnovi je ispravna. Međutim, za poboljšanje međupovezanosti nacionalnih mreža potrebna su znatna ulaganja i osmišljavanje modela refinanciranja koji potrošače neće suviše opteretiti.

3.11. Proizvodnja električne energije usmjerena na potražnju, uključujući uz pomoć opcija fleksibilnosti i uravnoteženja kao što je baterijsko skladištenje, pretvorba energije u toplinu, energije u plin i povezanost vozila s mrežom, najbolji je pristup za držanje troškova širenja mreže na minimumu. To objašnjava zašto su proizvodnja-potrošnja, izravne transakcije između proizvođača i potrošača električne energije i jačanje odgovornosti za uravnoteženje koje je predložila Komisija važni alati koji pridonose jamčenju sigurnosti opskrbe.

3.12. Prijedlog Europske komisije općenito odražava te mehanizme. EGSO podržava taj pristup, koji će imati pozitivan utjecaj posebno na nedovoljno razvijena tržišta električne energije na koja negativno utječe naglašena prekomjerna regulacija u pojedinim državama članicama.

3.13. Međutim, u tom kontekstu prijedlog Komisije uvelike zanemaruje potencijal digitalizacije. Digitalizacija omogućuje elektroničko bilježenje podataka o potrošnji i proizvodnji na pojedinačnoj razini, uključujući najmanje jedinice (tj. pojedinačne kilovate). Bilježenje konkretnih i pojedinačnih profila potrošača pomoću pametnih brojila, a u budućnosti pomoću interneta stvari, zajedno s nizom različitih sudionika u proizvodnji energije, doslovno daju svakom potrošaču priliku da postane svoj upravitelj uravnoteženja. Programi obrazovanja i osposobljavanja važni su za poticanje što većeg broja potrošača na preuzimanje te uloge čime se uklanja strukturni nedostatak (točnije, ograničena likvidnost tržišta) decentraliziranih oblika trgovine, kao što su transakcije među pojedincima.

3.14. Kao prvi korak potrebno je prilagoditi pravila za električnu energiju uravnoteženja (članci 4. i 5. prijedloga uredbe COM(2016) 861 final) kako bi se i samo nekoliko kilovat-sati moglo zabilježiti uz visoku razinu vremenske preciznosti. Potrebno je uspostaviti posebna kratkoročna tržišta za trgovanje tim najmanjim količinama energije. Članci 6. i 7. prijedloga uredbe COM(2016) 861 final trebaju se izmijeniti i dopuniti u skladu s tim.

3.15. Nažalost, Europska komisija nije predložila nikakvu inicijativu u tom pogledu. Umjesto toga, u članku 3. prijedloga uredbe COM(2016) 861 final navodi se da se tržišno sudjelovanje potrošača i malih poduzeća omogućuje posredstvom agregatora. Agregatori se uglavnom opravdavaju učincima portfelja i troškovima transakcije. Međutim, oni bi nestali kad bi se trgovanje električnom energijom decentraliziralo, a potrošači električne energije i mala poduzeća imali bi priliku u potpunosti i izravno sudjelovati na tržištu električne energije ako žele imati aktivnu ulogu i ako su u mogućnosti to ostvariti. Indikativno je da Europska komisija ne spominje trgovinu električnom energijom kada spominje ravnopravno sudjelovanje u članku 3. stavku 1. točki (i).

3.16. U tom se kontekstu čini da su izravne transakcije između proizvođača i potrošača posebno obećavajuće u ekonomskom smislu jer u jednom cjenovnom signalu mogu odražavati razne sastavnice cijene koje se, za razliku od trenutačne situacije u mnogim državama članicama, uvelike oblikuju prema tržištu. Na primjer, cjenovni signal izravnih transakcija može odražavati niz čimbenika, kao što su:

- paušalni doprinos financiranju mrežne infrastrukture,
- dinamičan doprinos koji je karakterističan za transakciju i koji odražava upotrebu pomoćnih usluga nužnih za konkretnu transakciju u elektroenergetskoj mreži,
- premija za kapacitet za financiranje proizvodnje, skladištenja i postrojenja za pretvorbu električne energije podložna pregovorima među sudionicima u transakciji.

3.17. Poslovni modeli za decentraliziranu trgovinu električnom energijom ne razvijaju se samo u nekim državama članicama (npr. Nizozemska i Estonija); zapravo, postoje vrlo ambiciozni modeli koji se već upotrebljavaju na nekoliko tržišta izvan Europe, primjerice u SAD-u i Australiji. Jasno je da je riječ o svjetskom trendu. Europa može maksimalno iskoristiti svoje prilike za izvoz na globalna tržišta energije samo ako europska poduzeća razviju uvjerljive modele za decentraliziranu, digitaliziranu trgovinu električnom energijom. No, Europska unija bi također trebala svojim trgovačkim društvima dati priliku da te modele u početku primjenjuju na svojim domaćim tržištima.

4. Posebne napomene o određenim aspektima prijedloga direktive COM(2016) 864 final i prijedlozima uredbi COM(2016) 861 final, COM(2016) 862 final i COM(2016) 863 final

4.1. EGSO pozdravlja jasnu predanost Europske komisije dekarbonizaciji tržišta električne energije. Međutim, s obzirom na razloge iz točke 3.6. ograničenje prioritnog dispečiranja, kako je navedeno u članku 11. prijedloga uredbe COM(2016) 861 final, otežava postizanje tog cilja barem dok vanjski troškovi konvencionalne proizvodnje električne energije ne budu potpuno internalizirani. Iako je u načelu ispravno uspostaviti tehnološku neutralnost kao temeljno pravilo za upravljanje dispečiranjem, to podrazumijeva jednake uvjete za sve. Zbog neinternalizacije vanjskih troškova proizvodnje električne energije iz konvencionalnih izvora, ne postoje ravnopravni uvjeti. Prije pokušaja ozbiljnog ograničavanja prioritnog dispečiranja, kako je predviđeno u prijedlogu Komisije, nužno je potpuno internalizirati vanjske troškove.

4.2. Stoga treba propisati da se na ograničeno razdoblje prioritno dispečiranje zadrži u svim državama članicama u kojima je udio energije iz obnovljivih izvora manji od 15 %. Države članice s većim udjelom trebale bi Europskoj komisiji dostaviti odgovarajući okvir za dispečiranje na razmatranje. Taj okvir za dispečiranje ne bi smio narušavati mehanizam slobodnog tržišta za niskouglijične i isplative opcije fleksibilnosti. Europska komisija trebala bi preispitati taj okvir kako bi procijenila je li moguće podržati dekarbonizaciju.

4.3. U svakom slučaju, za usklađenu politiku, *de minimis* vrijednosti utvrđene u članku 11. stavku 3. prijedloga uredbe COM(2016) 861 final treba zamijeniti odgovarajućim navedenim iznosima (bilješke 125. i 127. Smjernica o državnim potporama za zaštitu okoliša i energiju ⁽⁶⁾) kako bi se malim sudionicima na tržištu omogućilo da i dalje imaju priliku za pravedno tržišno natjecanje.

4.4. Pravila o redispečiranju i ograničavanju u skladu s člankom 12. prijedloga uredbe COM(2016) 861 final predstavljaju daljnju prepreku postizanju cilja dekarbonizacije. Budući da osobito elektrane na ugljen imaju razmjerno visoke troškove uključivanja i isključivanja, operatori tih elektrana uračunat će te troškove u svoje ponude za redispečiranje. Postrojenja koja upotrebljavaju energiju vjetra i sunca nemaju te troškove. Rezultat toga jest da se postrojenja koja upotrebljavaju energiju vjetra i sunca češće isključuju iz mreže, što za Europu predstavlja nazadovanje u pogledu dekarbonizacije. Stoga se redispečiranje utemeljeno na tržištu treba ograničiti na energiju proizvedenu iz neobnovljivih izvora.

4.5. EGSO podržava stajalište Europske komisije da u interesu potrošača treba izbjegavati narušavanja tržišta. Potiče Europsku komisiju da učini više u pogledu sprečavanja trenutačnih i budućih poremećaja na tržištu. Mehanizmi za razvoj kapaciteta konvencionalnih elektrana, kao što je navedeno u uredbi COM(2016) 861 final, mogli bi dovesti do dodatnih ozbiljnih poremećaja na tržištu, što priznaje i sama Komisija. Stoga se mehanizme za razvoj kapaciteta mora smatrati posljednjom opcijom za jamčenje sigurnosti opskrbe i kratkoročnim rješenjem. Hitno su potrebna mnogo konkretnija pravila koja određuju kad su mehanizmi za razvoj kapaciteta dopustivi.

4.6. Treba imati na umu da električna energija iz nestalnih obnovljivih izvora (vjetar i sunčevo zračenje) ne može jednostavno sudjelovati u mehanizmima za razvoj kapaciteta i da se njome ne može trgovati na tržištima budućnosnica. Iako je zbog toga ispravno jačati trgovanje dan unaprijed i unutardnevno trgovanje, posebna troškovna struktura energije sunca i vjetra (tj. granični troškovi jednaki nuli) znači da to neće dovesti do refinanciranja ulaganja i energije iz obnovljivih izvora. Električna energija iz obnovljivih izvora mora dobiti priliku da se i njome trguje na tržištima budućnosnica. Jedini predvidljiv način da se to postigne jest povezivanje energije iz obnovljivih izvora s opcijama fleksibilnosti i uravnoteženja. Kao i u slučaju baterijskog skladištenja, to uglavnom obuhvaća tehničke opcije kao što su pretvorba energije u toplinu i pretvorba energije u plin ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ SL C 200, 28.6.2014., str. 1.

⁽⁷⁾ SL C 82, 3.3.2016., str. 13.

4.7. Međutim, zapravo postoje znatne regulatorne prepreke na razini država članica i, kao rezultat toga, proizvodi uravnoteženja trenutano ne pronalaze poslovne modele. Zakonodavni tekstovi o modelu tržišta ne nude nikakva rješenja u tom pogledu. Potrebno je barem dodati tekst članku 3. stavku 1. točki (f) prijedloga uredbe COM(2016) 861 final u smislu da bi tržišna pravila i okvir dispečiranja koji bi uspostavile države članice trebali dati poticaj za upotrebu opcija fleksibilnosti. To također može pridonijeti rješavanju problema/izbjegavanju uskih grla.

4.8. U tom kontekstu EGSO poziva na određivanje jasnih prioriteta. Trebalo bi biti moguće iskoristiti mehanizme za razvoj kapaciteta za konvencionalne elektrane samo ako države članice mogu pokazati da se uska grla u pogledu kapaciteta ne mogu ukloniti uravnoteženjem električne energije uz pomoć opcija fleksibilnosti. Tu je obvezu potrebno uključiti u članak 8. prijedloga direktive COM(2016) 864 final, a članak 14. prijedloga uredbe COM(2016) 861 final trebao bi se izmijeniti i dopuniti u skladu s tim.

4.9. Takvi koncepti uravnoteženja imaju dvije dodatne prednosti. Budući da je zbog njih moguće trgovati električnom energijom iz obnovljivih izvora na tržištima budućnosnica, oni su trenutano jedina opcija koja obećava da se ulaganja u postrojenja za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora mogu refinancirati na tržištu. Drugo, lokalno su usmjereni i iskorištavaju činjenicu da je energija iz obnovljivih izvora dostupna gotovo posvuda (vidjeti točku 3.2.) i tako povećavaju lokalnu dodanu vrijednost energije iz obnovljivih izvora.

4.10. Decentralizirana proizvodnja električne energije može rasteretiti mrežu ako su dostupni pravi tržišni poticaji. Međutim, to nije slučaj. Potrebno je barem izmijeniti i dopuniti izračun naknada za mrežu (članak 16. COM(2016) 861 final) kako bi se pružio poticaj za proizvodnju u neposrednoj blizini potrošača koje odražavaju stvarnu upotrebu. Općenito govoreći, specifični troškovi mreže za pojedinačne transakcije proizvodnje i potrošnje mogu se utvrditi s pomoću pametnih brojila; prema načelu odražavanja stvarne upotrebe, ta bi brojila trebala predstavljati osnovu za izračun naknada za mrežu.

4.11. Proizvodnja električne energije koja je prilagođena potrošnji također je olakšana zahvaljujući preciznim cjenovnim područjima. EGSO tako u potpunosti podržava stajališta o toj temi navedena u uvodnoj izjavi 14. i članku 13. prijedloga COM(2016) 864 final. No ako se prijedlog iz točke 4.10. ne provede, učinkovitost postignuta zahvaljujući preciznijim cjenovnim područjima mogla bi se poništiti i izgubiti zbog naknada za mrežu koje se određuju na način koji ne odražava stvarnu upotrebu. Tu bi od dodatne pomoći mogla biti europska referentna vrijednost za oporezivanje energije koja jača cjenovne signale.

4.12. Ne valja pogrešno pomisliti da preciznija cjenovna područja znače odmak od potrebe za dobro povezanom europskom mrežom koja je najbolji način postizanja visoke sigurnosti opskrbe na isplativ način.

4.13. Kako je navedeno u točki 3.14, omogućavanje potrošačima i proizvođačima-potrošačima da trguju električnom energijom važno je za potpuno sudjelovanje u energetskom tržištu. Stoga je potrebno pojasniti članak 3. prijedloga direktive COM(2016) 864 final. Sudjelovanje potrošača, koje je u članku 3. stavku 1. ograničeno na proizvodnju, skladištenje i elektromobilnost, također mora obuhvaćati trgovinu električnom energijom. U članku 3. stavku 2. potrebno je jasnije odrediti prepreke ulasku na tržište. Prema točki 3.6.3 ovog mišljenja, te prepreke uglavnom obuhvaćaju ekonomije razmjera i administrativne prepreke.

4.14. Jedan od načina ublažavanja tih prepreka jest da države članice uspostave posebne trgovinske strukture za male proizvođače, potrošače i proizvođače-potrošače. Agencija za suradnju energetskih regulatora treba biti odgovorna za praćenje provedbe tog zahtjeva. Osim toga, pojednostavljena pravila za obračun za udruženja malih potrošača-proizvođača mogu biti obuhvaćena člankom 4. prijedloga uredbe COM(2016) 861 final. Naposljetku, riječ „trgovati” trebala bi zamijeniti riječ „prodati” u članku 15. stavku (1.) točki (a) prijedloga direktive COM(2016) 864 final.

4.15. Kad je riječ o energetsom siromaštvu (uvodna izjava 14. i članak 5. prijedloga direktive COM(2016) 864 final i članci 28. i 29. prijedloga uredbe COM(2016) 861 final), EGSO je nekoliko puta jasno naveo da problem eneretskog siromaštva treba riješiti, a buduće mjere politika usmjerene prema društvu s niskim emisijama ugljika taj problem moraju uzeti u obzir. EGSO podržava stajalište koje je Odbor izrazio u svojem prethodnom mišljenju o tom pitanju⁽⁸⁾. U tom pogledu, EGSO također podržava stajalište Komisije i posebne prijedloge. Međutim, EGSO ističe stajalište izneseno u prethodnim mišljenjima⁽⁹⁾ da energija iz obnovljivih izvora i, posebno, proizvodnja-potrošnja mogu, u određenim okolnostima, predstavljati održivu metodu za sprečavanje dugotrajnog eneretskog siromaštva pod uvjetom da se osjetljivim skupinama potrošača osigura pristup javnim zajmovima i bolji pristup kapitalu uz pomoć lokalnih tijela vlasti, kao što su regije ili općine, ili privatnih dionika poput nevladinih organizacija. U tom je kontekstu također potrebno razumjeti važnost pravila o aktivnim potrošačima i lokalnim enerjetskim zajednicama navedenih u člancima 15. i 16. prijedloga direktive COM(2016) 864 final. Proizvodnju-potrošnju kao mogući način izbjegavanja eneretskog siromaštva treba posebno spomenuti u članku 5. stavku 2. prijedloga direktive COM(2016) 864 final.

4.16. Kad je riječ o potrošačkim pravima, EGSO pozdravlja to što je osnaživanju i zaštiti potrošača u prijedlogu direktive COM(2016) 864 final posvećeno zasebno poglavlje. U članku 10. također valja izričito navesti da potrošači moraju imati pravo na izražavanje preferencija u pogledu svoje opskrbe električnom energijom te osigurati da se one uvaže. Članku 15. stavku 1. točki (b) potrebno je dodati tekst o tome da naknade za mrežu moraju biti konkretne, odnosno takve da se potrošačima mogu naplatiti samo posebni troškovi mreže koji su nastali zbog aktivnosti svakog od njih pojedinačno, odnosno zbog proizvodnje, skladištenja, potrošnje električne energije ili trgovanja njome. Isto tako, sustav naknada za korištenje mreže trebao bi poticati aktivnosti koje su „pogodne za mrežu”, kao što prijenos opterećenja, potrošnja vlastite proizvodnje ili skladištenje. Države članice moraju pokazati kako je izračunata naknada za mrežu u skladu sa stvarnom upotrebom. U tom je kontekstu za potrošače ključna predvidljivost kako bi se osigurala odgovarajuća ulaganja.

4.17. EGSO pozdravlja činjenicu da se člankom 16. prijedloga direktive COM(2016) 864 final određuju lokalne energetske zajednice i da im se dodjeljuju odgovarajuća prava. Odbor je na to pozivao u mišljenju „Energija i energetske zadruge proizvođača-potrošača”⁽¹⁰⁾. Međutim, naknade iz članka 16. stavka 1. točke (d) moraju odražavati stvarnu upotrebu, tj. u skladu s istim načelom iz točke 4.16. ovog mišljenja u odnosu na članak 15. prijedloga direktive COM(2016) 864 final.

4.18. Iako odobrava to što energetske zajednice imaju pravo na upravljanje vlastitim mrežama, EGSO se zalaže za to da energetske zajednice također imaju pravo djelovati kao osnovni opskrbljivači. U tim će se slučajevima na njih primjenjivati sve odgovarajuće dužnosti.

4.19. Članci 15. i 16. prijedloga direktive COM(2016) 864 final zaslužuju upozorenje: pretvaranje potrošača u aktivnije potrošače i stvaranje lokalnih enerjetskih zajednice zahtijeva upotrebu energije iz obnovljivih izvora. Ako se problemi opisani u točki 3.6. i nedostaci u prijedlogu⁽¹¹⁾ o energiji iz obnovljivih izvora ne isprave, postupak pretvaranja potrošača u aktivnije potrošače i stvaranja lokalnih enerjetskih zajednica, bit će znatno oslabljen, pa čak i ugrožen.

4.20. Kad je riječ o podacima dobivenima pametnim mjerenjem, digitalizacija predstavlja veliku priliku, što je detaljno izneseno u točki 3.13. ovog mišljenja. Istodobno, ona sa sobom donosi određene rizike u pogledu zaštite i sigurnosti podataka. EGSO pozdravlja činjenicu da se Europska komisija bavi tim pitanjem u člancima 19. – 23. prijedloga direktive COM(2016) 864 final.

4.21. EGSO odobrava činjenicu da Komisija daje odgovarajući značaj učinkovitoj zaštiti podataka koji nastaju u pametnim brojlama i da će se standard EU-a za zaštitu podataka također primjenjivati na podatke o potrošnji električne energije. Međutim, zapostavljaju se upravljanje podacima, vlasništvo nad podacima i otvoreni podaci. Stoga bi člankom 23. trebalo zajamčiti da ti podaci, ne dovodeći u pitanje njihovu zaštitu i privatnost, budu dostupni svim zainteresiranim stranama na anonimn i dovoljno agregiran način. Za aktiviranje punog potencijala digitalizacije potrebni su programi obrazovanja i osposobljavanja koji mogu doprinijeti rješavanju pitanja digitalne nepismenosti i isključenosti potrošača.

⁽⁸⁾ SL C 341, 21.11.2013., str. 21.

⁽⁹⁾ SL C 198, 10.7.2013., str. 1.; SL C 34, 2.2.2017., str. 44.; SL C 82, 3.3.2016., str. 13.

⁽¹⁰⁾ SL C 34, 2.2.2017., str. 44.

⁽¹¹⁾ Vidi i mišljenje TEN/622 o reviziji Direktive o energiji iz obnovljivih izvora (još nije objavljeno u Službenom listu).

4.22. Kad je riječ o ulozi mrežnih operatora, decentralizacija općenito znači da će distribucijske mreže dobiti stratešku važnost kao i međusobno povezivanje nacionalnih mreža. Od ključne je važnosti da države članice razviju okvir pomoću kojeg se mrežnim operatorima daju djelotvorni i učinkoviti poticaji za ulaganja u poboljšanje europskih mreža električne energije. Time će se također potaknuti gospodarski rast i otvoriti dodatna radna mjesta. EGSO u tom kontekstu podržava prijedlog Komisije da se ojačaju nadležnosti ACER-a koji bi trebao nadgledati nacionalne politike u tom pogledu.

4.23. Operatorima distribucijskih sustava, u skladu s člancima 32., 33. i 36. prijedloga direktive COM(2016) 864 final, daju se uvjetna prava u pogledu funkcioniranja opcija fleksibilnosti i stanica za punjenje električnih automobila. Iako EGSO pozdravlja brz napredak u pogledu fleksibilnosti, elektromobilnosti i tržišnog proboja postrojenja za skladištenje, važno je da se prava neovisnih dionika na tržištu, predložena u okviru prijedloga Komisije, doista ostvare i da ih operatori distribucijskih sustava i nacionalna regulatorna tijela poštuju. Isto vrijedi za operatore prijenosnih sustava i njihovo upravljanje postrojenjima za skladištenje (članak 54. prijedloga direktive COM(2016) 864 final).

4.24. Osnivanje europske organizacije za operatore distribucijskih sustava (tijelo EU-a za ODS-ove), kako se navodi u članku 50. prijedloga uredbe COM(2016) 861 final, ne bi trebalo rezultirati samostalnim određivanjem mrežnih pravila, jer će to dodatno ojačati potencijalnu tržišnu snagu operatora distribucijskih sustava. Nadležnosti za razvijanje prikladnog okvira treba dati ACER-u, a nacionalna regulatorna tijela u tom pogledu treba ojačati.

Bruxelles, 31. svibnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, Odboru regija i Europskoj investicijskoj banci – Drugo izvješće o stanju energetske unije”

(COM(2017) 53 final)

i „Izvješću Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Izvješće o napretku u području obnovljive energije”

(COM(2017) 57 final)

(2017/C 288/14)

Izjestiteljica: **Tellervo KYLÄ-HARAKKA-RUONALA**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 17.2.2017.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	16.5.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	31.5.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	526
Rezultat glasanja	190/0/1
(za/protiv/suzdržani):	

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) pozdravlja Drugo izvješće o stanju energetske unije kao dio procesa praćenja provedbe i razvoja strategije energetske unije. EGSO ponavlja svoj poziv na vođenje bliskog energetskog dijaloga s civilnim društvom na razini EU-a kao i na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini kako bi se omogućile i ojačale opipljive mjere za stvaranje snažne energetske unije.

1.2. EGSO je oduvijek smatrao da je energetska unija izuzetno važna za uspjeh Europske unije. Stoga napredak treba ocjenjivati ne samo u smislu elemenata same energetske unije, već i u smislu njezinih koristi za građane i poduzeća, uključujući MSP-ove.

1.3. EGSO poziva Komisiju da napredak energetske unije razmotri iz različitih kutova, odnosno da razmotri njezine gospodarske koristi, napredak u svakodnevnom životu građana, sam energetski sustav, političke i društvene pokretače i upotrebu političkih instrumenata.

1.4. EGSO poziva na neometano usvajanje dosad pokrenutih inicijativa i prije svega na njihovu pravovremenu provedbu na razini EU-a i u državama članicama. Nacionalni su planovi od ključne važnosti i države članice trebaju uzeti u obzir neizbježne posljedice svojih mjera na druge zemlje.

1.5. EGSO ističe da se, unatoč postignutom napretku, i dalje javljaju značajni nedostaci što se tiče energetske infrastrukture i energetskih tržišta. Zadovoljavajuća i pouzdana energetska infrastruktura i proizvodni kapacitet, funkcionirajuća energetska tržišta i energetska učinkovitost daju ključan doprinos energetskej sigurnosti. U tu svrhu potrebno je nastaviti provoditi inicijative regionalne suradnje, uz razvoj domaćih izvora energije i geografsku diversifikaciju uvozne energije.

1.6. EGSO ističe važnost daljnjeg osiguravanja pozitivnog razvoja u području obnovljivih izvora energije. Značajne promjene unutar sustava električne energije uzrokovane naglim rastom promjenjivih i decentraliziranih izvora obnovljive energije zahtijevaju posebnu pozornost te je potrebno uspješno upravljati takvim promjenama.

1.7. EGSO pozdravlja drugu fazu Europskog fonda za strateška ulaganja (EFSU) kao priliku za poticanje javnog i privatnog ulaganja. Kada je riječ o privatnim ulaganjima, tržišni su poticaji trenutno slabi, i to uglavnom zbog neusklađenih politika. U cilju osnaživanja privatnih ulagača nužno je osigurati predvidljivo investicijsko okruženje u kojem je dugoročni i stabilni karakter političkih odluka i zakonodavstva od ključne važnosti.

1.8. EGSO poziva Komisiju da izradi sveobuhvatnu ocjenu postojećih instrumenata niskouglične politike kako bi se osiguralo korištenje odgovarajućih alata za postizanje ciljeva na najučinkovitiji način. Više naglaska potrebno je staviti na rješavanje problema koji se odnose na poreze i pristojbe koji podižu potrošačke cijene kao i na subvencije koje narušavaju energetska tržišta i signale za ulaganja.

1.9. Društvene koristi iz energetske unije mogu se osigurati putem stvaranja radnih mjesta te izravnog i neizravnog korištenja energije tijekom raznovrsnih svakodnevnih aktivnosti građana. Međutim, realizacija niskougličnog sustava ogroman je izazov kojim treba upravljati na način kojim će se osigurati pošten prijelaz.

1.10. Kad je riječ o vodećoj ulozi u svijetu u pogledu prijelaza na čistu energiju, EU bi trebao nastojati maksimalno povećati svoj pozitivni globalni „ugljični otisak” umjesto da se isključivo usredotočuje na vlastite emisije. To sa sobom nosi naglašavanje uloge inovacijskih, trgovinskih i investicijskih politika, kao potrebu za promicanjem svjetskog određivanja cijena ugljika.

2. Kontekst

2.1. Mišljenje se bavi Komisijinim Drugim izvješćem o stanju energetske unije i njegovim Dodacima, kao i Izvješćem Komisije o napretku u području obnovljive energije. Ti dokumenti prikazuju napredak postignut u različitim područjima energetske unije i ističu pitanja i područja na kojima je potrebno snažnije djelovati.

2.2. U glavnom se izvješću ocjenjuje stanje energetske unije sa sljedećih stajališta: prijelaz na niskoguljično i energetski/resursno učinkovito gospodarstvo, osnaživanje potrošača, napredna infrastruktura, investicijski izazovi i vanjska dimenzija snažne energetske unije. U njemu se također ocjenjuje situacija u pogledu pet stupova energetske unije, odnosno u pogledu energetske solidarnosti i sigurnosti, energetskog tržišta, energetske učinkovitosti, dekarbonizacije i istraživanja, inovacija i konkurentnosti.

2.3. U izvješću se najavljuje mogućnost posjeta Komisije državama članicama u svrhu obilaska energetske unije. Posjet se odnosi na pripremu nacionalnih energetskih i klimatskih planova, a cilj mu je obratiti se lokalnim akterima.

2.4. Zasebno izvješće o napretku na području obnovljivih izvora energije opisuje stanje u državama članicama i u različitim sektorima, primjerice u sektorima električne energije, grijanja i hlađenja te prometa. Izvješće se bavi administrativnim preprekama pri uvođenju projekata obnovljive energije te se u njemu raspravlja o održivosti biogoriva i bioenergije.

2.5. Kad je riječ o budućnosti, izvješća upućuju na mjere koje je Komisija predložila u svojem paketu „Čista energija za sve Europljane” u studenom 2016. Glavno izvješće također uključuje ažurirani plan za energetska uniju koji se temelji na izvornom planu iz okvirne strategije za energetska uniju 2015.

3. Napomene o glavnoj ideji energetske unije

3.1. EGSO je oduvijek smatrao da je energetska unija izuzetno važna za uspjeh Europske unije. U tu svrhu energetska unija treba odgovarati na potrebe europskih građana i poduzeća.

3.2. Jedna od temeljnih ideja na kojima počiva energetska unija maksimalno je povećanje koristi uz pomoć suradnje između država članica. Politička dosljednost i jedinstvo bitan su i ključan preduvjet za ostvarivanje značajnog napretka. To vrijedi za razvoj jedinstvenog energetskog tržišta kao i za vanjske odnose u području energetike.

3.3. To je sada još i važnije jer se EU suočava s mnogim nesigurnostima, opasnostima i prijetnjama na globalnoj razini. Na nacionalnoj se razini istovremeno rađaju nacionalizam i populizam koji bi mogli ugroziti napredak jedinstvenog energetskog tržišta. U najboljem slučaju energetska bi unija mogla imati važnu ulogu u povećanju sveopćeg jedinstva i posljedične globalne snage EU-a.

3.4. Na području same energije, unutarnji i vanjski događaji energetske uniju čine sve relevantnijom. Unutar država, međusobna ovisnost država članica i međusobne posljedice njihovih energetskih odluka jasno su vidljive u svakodnevnom životu dok je vanjska energetska scena sve nepredvidljivija.

3.5. EGSO se slaže s primjedbom Komisije da energetska unija ne znači samo energiju i klimu. Energetska unija jedna je od temeljnih komponenti gospodarskog razvoja, otvaranja radnih mjesta i dobrobiti građana. Sve u svemu, riječ je o održivosti EU-a u pogledu gospodarskih, socijalnih i ekoloških koristi.

3.6. Energetska unija može stvarati gospodarske koristi na nekoliko načina: gospodarskim aktivnostima koje stvaraju dodanu vrijednost korištenjem energije kao čimbenika u proizvodnji, kroz sami energetski sektor i uz pomoć gospodarskih aktera koji osiguravaju energiju i daju klimatska rješenja, bez obzira je li riječ o tehnologijama, uslugama ili novim poslovnim modelima. Kako bi se to dogodilo, energetska unija treba stvoriti stabilno i povoljno okruženje za europska trgovačka društva i poduzeća, uključujući uvjete za troškovnu konkurentnost i inovativnu diferencijaciju. To bi trebalo učiniti s ciljem da ih se osposobi i potiče na ulaganje i zapošljavanje, uz posvećivanje posebne pažnje potencijalu MSP-ova.

3.7. Društvene koristi nastaju kada se otvaraju radna mjesta i kada građani izravno i neizravno koriste energiju tijekom raznovrsnih svakodnevnih aktivnosti. Međutim, realizacija niskouglijčnog sustava ogroman je izazov kojim treba upravljati na način da se osiguraju pošten prijelaz i stvaranje pristojnih radnih mjesta, posebice u regijama koje su ovisne o visokouglijčnim aktivnostima. EGSO ističe potrebu uključivanja mjera prilagodbe u nacionalne planove i poziva Komisiju da olakša te napore.

3.8. Dostupnost i fizički pristup pristupačnoj energiji ključni su za izbjegavanje energetskog siromaštva, odnosno problema koji sprečava građane da prijeđu na niskouglijčna rješenja. Opservatorij za energetske siromaštvo trebao bi napokon započeti s radom. Kao što je utvrđeno u mišljenju EGSO-a o Prvom izvješću o stanju energetske unije, „u očima građana uspjeh energetske unije mjerit će se također na temelju vrlo konkretnih elemenata kao što su cijena, dostupnost mreže, sigurnost opskrbe i informiranje potrošača o materijalima koji se koriste”.

3.9. Kad je riječ o klimatskim pogodnostima, često se smatra da su energija i klima same po sebi ciljevi. Međutim, mora ih se shvatiti kao sredstva za postizanje krajnjeg cilja, a to je –u skladu sa zahtjevima iz Pariškog sporazuma – zadovoljavanje potreba građana i stvaranje gospodarske dobrobiti na način koji istovremeno doprinosi ublažavanju klimatskih promjena. Osim toga, energetska unija doprinosi smanjenju onečišćenja zraka i time stvara pozitivne učinke za zdravlje.

3.10. EGSO se slaže s Komisijinom tvrdnjom da je energetske unije nemoguće odvojiti od ostalih ključnih europskih politika kao što su digitalizacija, tržišta kapitala i ulaganja, vještine, kružno gospodarstvo i sigurnost. EGSO također naglašava usku povezanost energetske unije i prometnih politika. Energetske i klimatske aspekte prometa ne bi trebalo rješavati odvojeno od problema prometnog tržišta.

3.11. Sve u svemu, EGSO ističe da su upravo trgovačka društva, radnici, potrošači i građani općenito ti koji donose promjene u praksi. EGSO stoga ponavlja svoj poziv na vođenje bliskog energetskog dijaloga s civilnim društvom. To bi se trebalo odvijati na svim razinama: u odnosu na izradu politika na razini EU-a, prilikom pripremanja energetskih i klimatskih planova na nacionalnoj razini i konačno, prilikom omogućavanja mjera na lokalnoj razini.

4. Napomene o stanju energetske unije i daljnji koraci

4.1. Provedba

4.1.1. Europska komisija definirala je 2016. godinu kao godinu ostvarivanja rezultata. Europska komisija već je objavila većinu planiranih inicijativa energetske unije. Međutim, većina tih brojnih inicijativa još uvijek čeka na usvajanje i provedbu. EGSO poziva na neometano usvajanje tih inicijativa i prije svega na pravovremenu provedbu mjera na razini EU-a i u državama članicama.

4.1.2. Nacionalni energetske i klimatski planovi ključan su dio provedbenog procesa strategije za energetske uniju. Uzimajući u obzir različite uvjete u državama članicama, priprema nacionalnih planova racionalan je pristup. U izradi planova potrebno je sudjelovati i surađivati. Istovremeno je važno izgraditi propisan mehanizam upravljanja kako bi se osigurala ne samo provedba tih planova, već i njihova dosljednost te usklađenost s općim ciljevima. Trebali bismo također osigurati jasnoću uloge i odgovornosti država članica, EU-a i drugih aktera.

4.1.3. Odluke koje se donose u okviru energetske unije dugoročne su i djelomično nepovratne. Stoga EGSO naglašava da tijekom cijelog procesa treba voditi računa o dugoročnim cijepljivima. Istovremeno se mora osigurati dostatna fleksibilnost na nacionalnoj razini kao i na razini EU-a, s obzirom na to da se praktične mjere linearno ne nastavljaju iz godine u godinu i da promjenjivi uvjeti zahtijevaju brze reakcije.

4.1.4. Pri ocjenjivanju stanja energetske unije ne bi se trebalo isključivo usredotočiti na provedbu političkih ciljeva i zakonodavstva, već bi umjesto toga naglasak trebalo staviti na stvarnu situaciju na razini EU-a i u državama članicama. To je posebice važno s obzirom na složenost glavnih i brojčanih ciljeva kao i stupova energetske unije. EGSO očekuje da će Komisija u sljedećem izvješću o napretku energetske unije opisati postignuti konkretni napredak i dati primjere uspješno zaključenih projekata kao i planova za sljedeće korake kojima će se doprinijeti rastu međusobne povezanosti, boljem funkcioniranju tržišta i društvenoj prilagodbi prijelazu.

4.1.5. S obzirom da je EGSO nedavno izradio mišljenja o različitim vidovima paketa „Čista energije za sve Europljane”, u ovom tekstu upućuje na ta mišljenja koja pružaju detaljniji uvid u upravljanje i različita područja energetske unije.

4.2. Infrastruktura, ulaganja i tržište

4.2.1. Sam se energetske sustav, koji se nalazi u središtu energetske unije, mora pravilno razvijati i dobro funkcionirati. Sa stajališta građana i poduzeća, taj sustav treba ispuniti tri osnovna cilja – energetske sigurnost, razumne troškove i cijene te ublažavanje klimatskih promjena.

4.2.2. Energetske sigurnost ostaje ključni cilj jer suvremeno gospodarstvo i društvo bez energije ne mogu funkcionirati čak ni kraće vrijeme. Zadovoljavajuća i pouzdana energetske infrastruktura i proizvodni kapacitet, funkcionirajuća energetske tržišta i energetske učinkovitost daju ključan doprinos energetske sigurnosti. Energetske sigurnost ne treba smatrati sinonimom za energetske samodostatnost. Kao što je slučaj i s ostalom robom, prekograničnom se razmjenu, unutarnjom i vanjskom, zapravo poboljšava sigurnost opskrbe, dok se istovremeno pridonosi održavanju cijena na konkurentnoj razini. To ne isključuje činjenicu da postoje politički razlozi za izbjegavanje velikog stupnja ovisnosti o uvoznju energiji. Razvoj domaćih energetske izvora također je važan s aspekta stvaranja radnih mjesta.

4.2.3. Prema podacima Komisije, ovisnost o uvozu energije smanjila se u nekoliko država članica, dok se u nekim drugim državama povećala zbog pada domaće proizvodnje fosilnih goriva. Većina država članica sada može zadovoljiti potražnju za plinom putem alternativnih kanala, zahvaljujući novim međudržavnim spojnim plinovodima i terminalima za UPP. Međutim, i dalje je potrebno ulaganje u infrastrukturu, kao i energetske diplomacija, koji je jedan od izvornih mehanizama dostupnih za potporu jačanju suradnje na području energije. EGSO upućuje na svoje ranije mišljenje o ovoj temi.

4.2.4. Kad je riječ o jedinstvenom energetsom tržištu, još postoje regulativne i infrastrukturne prepreke koje otežavaju tržišno natjecanje i slobodni protok, posebice električne energije. Sustav električne energije mijenja se iz temelja, uglavnom zbog toga što se sve više uvode razni i decentralizirani izvori obnovljive energije. Regionalna suradnja i odgovarajući zajednički regulatorni okvir nužni su za rješavanje rastućeg broja izazova, s obzirom na to da mjere koje se provode u državama članicama imaju opipljive posljedice, u najmanju ruku u susjednim zemljama. Inicijative regionalne suradnje poput BEMIP-a (Plan međusobnog povezivanja baltičkog energetskeg tržišta) i CESEC-a (Plinska povezivost središnje i jugoistočne Europe) ključne su za rješavanje regulatornih i infrastrukturnih prepreka.

4.2.5. Razvoj digitalnog gospodarstva duboko utječe i na energetske sustave. Povrh energetske infrastrukture mora se izgraditi i napredna digitalna infrastruktura. To uključuje pametno mjerenje koje će omogućiti postavljanje pametnih energetskih mreža. Digitalizaciju energetskih sustava također moraju pratiti mjere za poticanje kibersigurnosti i osiguravanje zaštite osobnih podataka, privatnosti i digitalne pismenosti.

4.2.6. Kada je riječ o ulaganju u energetske sustav, postoji golema potreba za ulaganjima u energetske infrastrukture, ali i energetske učinkovitost, posebice u obnovu zgrada. EGSO prepoznaje prilike koje osigurava Europski fond za strateška ulaganja (EFSU) te pozdravlja poticanje suradnje javnog i privatnog sektora u drugoj fazi. U skladu s tim, države članice također trebaju dodijeliti javna sredstva za ulaganja na području energije.

4.2.7. Kada je riječ o privatnim ulaganjima, tržišni su poticaji trenutno slabi, i to uglavnom zbog neusklađenih politika. U cilju poticanja privatnih ulagača nužno je osigurati stabilno i predvidljivo investicijsko okruženje. EGSO stoga naglašava ključnu važnost dugoročnih i stabilnih političkih odluka i zakonodavstva.

4.2.8. EGSO naglašava sve veću ulogu građana u vezi s energetskeg tržištima, uključujući sve veću ulogu kulture proizvođača-potrošača i lokalnu suradnju. Treba poticati i jačati mjere koje bi građanima omogućile da se ponašaju osviještenije te da postanu prozumenti. EGSO je razmotrio ove mjere u nekoliko prijašnjih mišljenja.

4.2.9. U tu je svrhu nužno građanima svih dobni skupina prenijeti odgovarajuću i razumljivu informaciju o energetskeg pitanjima (primjerice označavanje energetske učinkovitosti). Nadalje, potrebno je poboljšati pravedan pristup energetskeg tržištu i financiranje malih projekata. Pojednostavljenje propisa koji se odnose na energiju u okviru inicijative REFIT trebalo bi rezultirati opipljivim koristima za potrošače energije. Više naglaska potrebno je staviti na rješavanje problema koji se odnose na poreze i pristojbe koji povećavaju potrošačke cijene, unatoč razini veleprodajnih cijena energije, te time pridonose energetskeg siromaštvu.

4.3. Obnovljiva energija i dekarbonizacija

4.3.1. EGSO pozdravlja Komisijino zasebno izvješće o napretku u području obnovljive energije i uvelike se slaže s analizama i izazovima koji su u njemu predstavljeni. Kada je riječ o preporukama, Odbor upućuje na svoja stajališta o različitim vidovima obnovljive energije koja je iznio u brojnim prijašnjim i nedavnim mišljenjima.

4.3.2. Prema tom izvješću, EU u cjelini na dobrom je putu da dosegne cilj za 2020. iako je i dalje potrebno ulagati napore. EGSO nanovo ističe važnost daljnjeg pozitivnog razvoja u ovom području. EGSO skreće pozornost na činjenicu da je sektor grijanja i hlađenja najveći sektor u pogledu potpunog uvođenja energije iz obnovljivih izvora. EGSO također naglašava odlučujuću ulogu prometa u postizanju dugoročnih ciljeva smanjenja emisija koji predstavljaju izazov te podržava razvoj primjene obnovljive električne energije i naprednih biogoriva kako bi se smanjile emisije u prometu.

4.3.3. U izvješću se ističe da i dalje postoje jasne administrativne prepreke uspostavljanju projekata obnovljive energije. Te su prepreke povezane s jedinstvenim kontaktnim mjestima, prijavama putem interneta, vremenskim rokovima za postupke, olakšavanjem manjih projekata i utvrđivanjem odgovarajućih stranica. EGSO poziva na hitne mjere za rješavanje tih prepreka, koje su česte i u drugim područjima.

4.3.4. EGSO pozdravlja zaključak Komisije da se EU također nalazi na pravom putu da do 2020. postigne ciljeve povezane s energetskom učinkovitošću i emisijama stakleničkih plinova. Kad je riječ o političkim instrumentima kojima se nastoji olakšati prijelaz na niskougljično gospodarstvo, neodgovarajuća upotreba subvencija (uključujući zelene certifikate), sustavi za trgovanje emisijama i porezi doveli su do neučinkovitog djelovanja i nepovoljnih rezultata, i to zbog manjka tržišnih signala za poticanje ulaganja u energiju s malim udjelom fosilnih goriva.

4.3.5. EGSO stoga poziva Komisiju da izradi sveobuhvatnu ocjenu postojećih instrumenata niskougljične politike kako bi se osiguralo korištenje odgovarajućih alata za postizanje ciljeva na najučinkovitiji način i bez prekomjernih troškova za korisnike energije.

4.3.6. EGSO podržava cilj da EU osigura ulogu predvodnika prilikom prelaska na čistu energiju, čime će se stvoriti poslovne prilike i radna mjesta. Ovdje bi EU trebao nastojati maksimalno povećati svoj pozitivni globalni „ugljični otisak” umjesto da se isključivo usredotočuje na vlastite emisije. To se može postići razvijanjem i izvozom klimatskih rješenja i uz pomoć proizvoda na čiju je proizvodnju potrošeno manje emisija nego za proizvode konkurenata izvan EU-a, iako treba priznati da je konkurencija na svjetskoj razini vrlo oštra.

4.3.7. Globalna vodeća uloga zahtijeva povećano ulaganje u inovacije, posebice u javnom sektoru, čiji se udio smanjio. EGSO također naglašava ulogu trgovinskih i investicijskih politika u ostvarivanju energetskih i klimatskih rješenja. Potrebno je uspostaviti svjetski sustav određivanja cijene ugljika kako bi se povećalo uvođenje niskougljičnih rješenja na neutralan i učinkovit način. EGSO poziva Komisiju da aktivno radi na toj vrsti mehanizma čime bi se izjednačili uvjeti za europska poduzeća na izvoznim tržištima kao i u pogledu uvoza robe.

5. Napomene o mehanizmu praćenja i pokazateljima

5.1. Budući da se evaluacija energetske unije temelji na određenim ključnim pokazateljima, važno je osigurati da upravo ti pokazatelji budu najrelevantniji. EGSO pozdravlja Komisijine planove o razradi pokazatelja, na primjer pokazatelja kojima se mjeri osnaživanje potrošača. U svom mišljenju o Prvom izvješću o stanju energetske unije, EGSO je pozvao Komisiju da uključi socijalne aspekte u kriterije za ocjenjivanje energetske unije i učinak prijelaza na čistu energiju.

5.2. Praćenje se trenutačno temelji na pet stupova energetske unije i na odgovarajućim političkim i regulativnim ciljevima. Imajući na umu da se „dobije ono što se izmjeri”, EGSO ističe kako je važno pratiti napredak postignut u pogledu ostvarivanja temeljnih ciljeva energetske unije, odnosno u pogledu koristi koje ona donosi za građane i poduzeća te samim time i za budućnost EU-a.

5.3. EGSO stoga poziva Komisiju da prati razvoj gospodarskih aktivnosti koje se odnose na energiju kako bi dala naznaku gospodarske vrijednosti energetske unije. U skladu s tim, trebalo bi pratiti napredak postignut na području radnih mjesta povezanih s energijom. To bi trebalo uključivati i procjenu mogućih ulaganja i izmjешtanje radnih mjesta.

5.4. Kako bi se energetska unija približila građanima, EGSO smatra da je važno pratiti napredak i obavješćivati o njemu sa stajališta svakodnevnog života potrošača. To uključuje uzimanje u obzir računa za potrošnju energije, energetskih informacija o proizvodu, uvođenje decentralizirane proizvodnje energije, pametnih brojila, stanica za punjenje električnih vozila, financijske potpore za prozumente, poticajnih mjera za energetske učinkovitost na području sanacije kuća itd.

5.5. Kako bi se uočili društveni pokretači, trebalo bi pratiti promjene u stavovima o energetskim pitanjima, uključujući rastuću zabrinutost zbog zagađenja zraka, sve veći interes za mogućnosti zapošljavanja povezane s energijom, posljedice tehnološkog razvoja ili pojavu novih aktera.

5.6. Također bi bilo korisno ocijeniti mjere koje su poduzele države članice kako bi se utvrdilo promiču li usklađenost ili različitost na unutarnjem tržištu i u okviru vanjskih veza. U tom je pogledu najvažnije ocijeniti posljedice Brexita na energetske uniju.

5.7. Konačno, osiguravanje kvalitete podataka ključan je element poboljšanja mehanizma praćenja. Podaci bi trebali biti pravovremeni, točni, usporedivi i pouzdani, a to će zahtijevati neprekidan razvoj na području prikupljanja podataka i metoda obrade.

Bruxelles, 31. svibnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 45/2001 i Odluke br. 1247/2002/EZ”

(COM(2017) 8 final – 2017/0002 (COD))

(2017/C 288/15)

Izvjestitelj: **g. PEGADO LIZ**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 26.4.2017.
Pravni temelj:	članak 16. stavak 2. UFEU-a
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	16.5.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	31.5.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	526
Rezultat glasanja	161/0/2
(za/protiv/suzdržani):	

1. Zaključci i preporuke

1.1. Komisija prijedlogom koji je predmet analize provodi na općenito ispravan i primjeren način sa strogo tehničko-pravnog stajališta nužnu prilagodbu važećeg režima iz **Uredbe (EZ) br. 45/2001 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽¹⁾ i Odluke br. 1247/2002/EZ Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije ⁽²⁾ o zaštiti osobnih podataka u institucijama, tijelima i uredima Unije** novoj Općoj uredbi o zaštiti podataka ⁽³⁾, koja će se u cijelom EU-u primjenjivati od 25. svibnja 2018.

1.2. To EGSO ne sprečava da ponovno skrene pozornost na sadržaj svojih napomena i preporuka o Prijedlogu opće uredbe o zaštiti podataka, koji je postao važeća Opća uredba o zaštiti podataka, te izrazi žaljenje zbog toga što one nisu u potpunosti uzete u obzir u završnoj verziji Uredbe, kao i bojazan da će njezino kasno usvajanje i stupanje na snagu, s obzirom na brz tehnološki razvoj na tom području, povećati rizik od neovlaštenog pribavljanja podataka i od zlouporaba u vezi s obradom i komercijalizacijom tih podataka, uz strah da će ta Uredba postati zastarjela čak i prije same provedbe. S obzirom na to da prijedlog koji se razmatra predstavlja prilagodbu Opće uredbe djelovanju europskih institucija, te bojazni vrijede, *mutatis mutandis*, za predmetni tekst, posebice u pogledu jezične netransparentnosti, koja prosječnom građaninu otežava razumijevanje.

1.3. S druge strane, EGSO smatra da način na koji postupaju institucije EU-a treba poslužiti kao primjer za postupke na nacionalnoj razini, te stoga smatra da je pri sastavljanju prijedloga koji je predmet analize potrebno iskazati posebnu pozornost.

1.4. U tom pogledu EGSO smatra da su se određeni aspekti, poput povezivanja predmetnog prijedloga s Pravilnikom o osoblju za dužnosnike Europske unije, razmatranja slučajeva zlostavljanja, virtualnog nasilja (eng. cyberbullying) i „zviždanja” (eng. whistleblowing) unutar institucija EU-a, primjene Prijedloga u vezi s internetom stvari, velikom količinom podataka i uporabom tražilica za pristup osobnim podacima, njihovo stvaranje ili korištenje, kao i u vezi s osobnim informacijama objavljenim na stranicama institucija na društvenim mrežama (Facebook, Twitter, Instagram, LinkedIn itd.), trebali izričito razmatrati.

⁽¹⁾ SL L 8, 12.1.2001., str. 1.

⁽²⁾ SL L 183, 12.7.2002., str. 1.

⁽³⁾ Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 119, 4.5.2016., str. 1.).

1.5. EGSO jednako tako smatra da su se prijedlogom trebali utvrditi sigurnosni uvjeti informatičkih sustava koji će služiti za potporu obradi podataka, kao i zaštitne mjere protiv kibernetičkih napada te povreda ili odavanja tih podataka, čime bi se zajamčila njihova tehnološka neutralnost, a ne bi se to pitanje prepustilo posebnim internim pravilima svake službe, te bi tako odnos između zaštite podataka i borbe protiv kriminala i terorizma bio jasniji, a da to ne podrazumijeva donošenje neproporcionalnih ili pretjeranih mjera nadzora koje bi u svakom slučaju trebale uvijek podlijevati kontroli Europskog nadzornika za zaštitu podataka (EDPS).

1.6. Nadalje, Odbor smatra da su se prijedlogom trebale utvrditi kompetencije te kvalifikacije i osobine koje se zahtijevaju kako bi osoba bila imenovana službenikom za zaštitu podataka, voditeljem obrade podataka i izvršiteljem obrade pri institucijama EU-a te koje uvijek podliježu kontroli i nadzoru EDPS-a.

1.7. EGSO osim toga smatra da bi se, s obzirom na posebnu prirodu podataka koji se prikupljaju i koji se izravno tiču privatnog života ispitanika, osobito podataka koji se odnose na zdravlje, poreznih podataka i podataka o socijalnom stanju, ti podaci trebali ograničiti na ono što je strogo nužno za potrebe za koje su namijenjeni i da bi se trebala osigurati najveća moguća zaštita i najjače moguće zaštitne mjere pri obradi takvih posebno osjetljivih osobnih podataka, oslanjajući se na međunarodne norme i napredna nacionalna zakonodavstva te na najbolje prakse određenih država članica.

1.8. EGSO ističe potrebu da se prijedlogom izričito predvidi povećanje sredstava koja su na raspolaganju EDPS-u, kao i dostatno osoblje koje raspolaže visokom razinom znanja i stručnosti na području zaštite podataka.

1.9. EGSO ponovno ističe potrebu da i podaci pravnih subjekata (poduzeća, nevladinih organizacija, trgovačkih društava itd.) osnovanih u skladu sa zakonom budu predmet zaštite u okviru prikupljanja i obrade.

1.10. Naposljetku, EGSO u svojoj analizi u okviru posebnih napomena predlaže niz izmjena različitih odredbi čije bi usvajanje doprinijelo učinkovitijoj zaštiti osobnih podataka unutar institucija EU-a, ne samo u pogledu dužnosnika Unije, već i tisuća europskih građana koji stupaju u kontakt s tim institucijama; stoga poziva Komisiju, ali i Europski parlament i Vijeće, da te izmjene uzmu u obzir u konačnom tekstu prijedloga.

2. Razlozi i ciljevi prijedloga

2.1. Kao što je Komisija utvrdila u obrazloženju, cilj je njezina prijedloga **staviti izvan snage Uredbu (EZ) br. 45/2001** ⁽⁴⁾ i **Odluku br. 1247/2002/EZ** o zaštiti osobnih podataka u institucijama, tijelima i uredima Unije, pri čemu se vodila dvama ciljevima:

— zaštititi temeljno pravo na zaštitu podataka;

— zajamčiti slobodan protok osobnih podataka unutar EU-a.

2.2. Vijeće i Parlament su, nakon dugog i mukotrnog postupka, usvojili Opću uredbu o zaštiti podataka ⁽⁵⁾, koja će se u cijelom EU-u primjenjivati od 25. svibnja 2018.; ta Uredba podrazumijeva prilagodbu različitih zakonodavnih instrumenata ⁽⁶⁾, među kojima se ističu već navedene Uredba (EZ) br. 45/2001 i Odluka br. 1247/2002/EZ.

2.3. Uzimajući u obzir rezultate anketa i savjetovanja s dionicima te evaluacijske studije o njezinoj primjeni proteklih 15 godina, što Komisija podrobno obrađuje, došlo se do sljedećih zaključaka:

— Uredba (EZ) br. 45/2001 bolje bi se provodila kad bi EDPS primjenjivao sankcije;

— češćom primjenom svojih nadzornih ovlasti mogao bi poboljšati provedbu pravila o zaštiti podataka;

⁽⁴⁾ U vezi s tim prijedlogom EGSO je usvojio mišljenje (SL C 51, 23.2.2000., str. 48.).

⁽⁵⁾ Uredba (EU) 2016/679 od 27.4.2016. (SL L 119, 4.5.2016., str. 1.).

⁽⁶⁾ COM(2017) 10 final, COM(2017) 9 final.

- potrebno je pojednostavniti sustav obavješćivanja i prethodnih provjera kako bi se povećala učinkovitost te smanjilo administrativno opterećenje;
- voditelji obrade podataka trebali bi primjenjivati pristup upravljanja rizicima te izvršiti procjene rizika prije obrade podataka kako bi bolje provodili zahtjeve u pogledu zadržavanja i sigurnosti podataka;
- pravila o telekomunikacijama zastarjela su te je to poglavlje potrebno uskladiti s Direktivom o privatnosti i elektroničkim komunikacijama;
- potrebno je pojasniti neke ključne definicije iz Uredbe, primjerice u vezi s identificiranjem voditelja obrade podataka u institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije, definiranjem primatelja te proširenjem obveze čuvanja povjerljivosti podataka i na vanjske izvršitelje obrade podataka.

2.4. Uzimajući u obzir prirodu i opseg izmjena prethodnih pravnih instrumenata, Komisija je odlučila u cijelosti ih staviti izvan snage te zamijeniti uredbom koja je predmet razmatranja te koja je u skladu s ostalim navedenim odredbama koje će stupiti na snagu istodobno s Uredbom (EU) 2016/679 te u skladu s člankom 98. te Uredbe.

3. Opće napomene

3.1. Sa strogo tehničko-pravnog stajališta EGSO izražava svoje načelno slaganje sa sljedećim točkama:

- nužnošću i pravovremenošću inicijative koja je predmet analize;
- odabirom pravnog instrumenta – uredba;
- stavljanjem postojećih instrumenata izvan snage u potpunosti;
- odabirom pravne osnove za donošenje uredbe;
- iskazanim uvažavanjem kriterija supsidijarnosti i odgovornosti (eng. accountability);
- jasnoćom i strukturom teksta prijedloga;
- boljom definicijom određenih pojmova, poput valjane privole;
- usklađenošću s ostalim povezanim pravnim instrumentima, posebice Uredbom (EU) 2016/679, Prijedlogom uredbe COM(2017) 10 final i samom Komunikacijom Komisije „Stvaranje europskog podatkovnog gospodarstva” ⁽⁷⁾;
- činjenicom da su prvi put izričito uključene novčane kazne za moguće neispunjavanje obveza ili kršenje odredbi;
- jačanjem ovlasti EDPS-a;
- neuključivanjem inicijative u program REFIT;
- iskazanim naporima u pogledu usklađivanja s drugim temeljnim pravima, kao što su, primjerice, prava utvrđena u Povelji o temeljnim pravima Europske unije u vezi sa slobodom izražavanja (članak 11.), zaštitom intelektualnog vlasništva (članak 17. stavak 2.), zabranom diskriminacije na temelju rase, etničkog podrijetla, genetskih osobina, vjere ili uvjerenja, političkog ili bilo kakvog drugog mišljenja, invalidnosti ili spolnog usmjerenja (članak 21.), s pravima djeteta (članak 24.), pravom na visok stupanj zaštite zdravlja ljudi (članak 35.), pravom pristupa dokumentima (članak 42.) i pravom na učinkoviti pravni lijek i na pravično suđenje (članak 47.).

⁽⁷⁾ COM(2017) 9 final.

3.2. To ne dovodi u pitanje sadržaj napomena i preporuka Odbora o Prijedlogu opće uredbe o zaštiti podataka ⁽⁸⁾, koji je postao važeća Opća uredba o zaštiti podataka ⁽⁹⁾; te napomene i preporuke nisu u potpunosti uzete u obzir u završnoj verziji Uredbe, čije kasno usvajanje i stupanje na snagu donose dodatnu štetu, s obzirom na brz tehnološki razvoj na tom području, što povećava rizik od neovlaštenog pribavljanja podataka i od zlouporaba u vezi s obradom i komercijalizacijom tih podataka, uz strah da će ta Uredba postati zastarjela čak i prije same provedbe. S obzirom na to da prijedlog koji se razmatra predstavlja prilagodbu Opće uredbe djelovanju europskih institucija, te bojazni vrijede, *mutatis mutandis*, za predmetni tekst, posebice u pogledu jezične netransparentnosti, koja prosječnom građaninu otežava razumijevanje, te bi bilo bolje da je predmetni tekst predstavljen i da se o njemu raspravljalo zajedno s Prijedlogom opće uredbe.

3.3. S druge strane, s obzirom na to da način na koji postupaju institucije EU-a treba služiti kao primjer za postupke na nacionalnoj razini, EGSO smatra da su se u prijedlogu koji je predmet analize trebala razmatrati određena pitanja.

3.4. Nije za početak jasno dovodi li se prijedlog na propisan način u vezu s Pravilnikom o osoblju za dužnosnike Europske unije (Uredba br. 31 (EEZ) ⁽¹⁰⁾) jer se ne predviđaju posebne regulatorne odredbe kojima se jamči da će osobni podaci dužnosnika i suradnika institucija biti predmet učinkovitijih zaštitnih mjera kad su posrijedi zapošljavanje, karijera, trajanje ugovora i moguća produženja te ocjenjivanje.

3.4.1. Ako se to već ne učini u okviru predmetnog zakonodavnog akta, potrebno je predvidjeti opće odredbe koje će obuhvaćati pravila o registru zdravlja dužnosnika i članova njihovih obitelji, o zaštiti podataka koje stvaraju ili upotrebljavaju dužnosnici te njihovih genetskih podataka, o obradi i zaštiti poruka koje se šalju elektroničkom poštom, kako poruka koje građani šalju tijelima EU-a tako i poruka koje šalju ili razmjenjuju dužnosnici tih tijela među sobom i s vanjskim svijetom, te o njihovu sadržaju i posjećenim internetskim stranicama ⁽¹¹⁾.

3.4.2. Jednako tako, slučajevi zlostavljanja, virtualnog nasilja (eng. cyberbullying) i „zviždanja” (eng. whistleblowing) unutar institucija EU-a iziskuju posebno postupanje, ne dovodeći u pitanje odredbe članka 68.

3.4.3. EGSO također propituje odredbe primjene predmetnog prijedloga i Uredbe (EU) 2016/679 u vezi s internetom stvari, velikom količinom podataka i uporabom tražilica za pristup osobnim podacima, njihovo stvaranje ili korištenje, kao i u vezi s osobnim informacijama objavljenim na stranicama institucija na društvenim mrežama (Facebook, Twitter, Instagram, LinkedIn itd.) neovisno o izričitoj privoli ispitanika.

3.5. EGSO smatra da su se prijedlogom Komisije, uz upućivanje na povjerljivost elektroničkih komunikacija u članku 34. Prijedloga uredbe, trebali utvrditi sigurnosni uvjeti informatičkih sustava koji će služiti za potporu obradi podataka, kao i zaštitne mjere protiv kibernetičkih napada te povreda ili odavanja tih podataka ⁽¹²⁾, čime bi se zajamčila njihova tehnološka neutralnost, a ne bi se to pitanje prepustilo posebnim internim pravilima svake službe, te bi tako odnos između zaštite podataka i borbe protiv kriminala i terorizma bio jasniji, a da to ne podrazumijeva donošenje neproporcionalnih ili pretjeranih mjera nadzora koje bi u svakom slučaju trebale uvijek podlijeći kontroli EDPS-a.

3.6. EGSO ističe da se međusobno povezivanje osobnih podataka unutar organizacija EU-a ne smije uređivati isključivo načelom odgovornosti utvrđenim u uvodnoj izjavi 16., te u tom pogledu poziva Komisiju da uvede posebno pravilo kojim se zahtijeva da se međusobno povezivanje smije provesti tek po odobrenju EDPS-a koje je zatražio voditelj obrade podataka ili, zajednički, izvršitelj obrade.

3.7. Nadalje, Odbor smatra da su se prijedlogom, ne dovodeći u pitanje točku 51. preambule i članak 44. stavak 3., trebale utvrditi kompetencije te kvalifikacije i osobine koje se zahtijevaju kako bi osoba bila imenovana službenikom za zaštitu podataka, voditeljem obrade podataka i izvršiteljem obrade pri institucijama EU-a ⁽¹³⁾, a njihovo eventualno kršenje radnih obveza trebalo bi podlijeći istinski odvrćućim disciplinskim sankcijama odnosno sankcijama građanskog ili kaznenog prava koje se moraju navesti u prijedlogu te uvijek podlijeći kontroli i nadzoru EDPS-a.

⁽⁸⁾ SL C 229, 31.7.2012, str. 90.

⁽⁹⁾ Uredba (EU) 2016/679.

⁽¹⁰⁾ SL 45, 14.6.1962., str. 1385/62. i naknadne izmjene.

⁽¹¹⁾ Kao što je, primjerice, navedeno u zbirci „Mišljenje i preporuke Belgijskog povjerenstva za privatni život o privatnosti na radnom mjestu” (Avis et Recommandations de la Commission de la Vie privée de la Belgique sur la vie privée sur le lieu de travail), siječanj 2013.

⁽¹²⁾ Kao što se, primjerice, navodi u „Samoinicijativnoj preporuci o zaštitnim mjerama kojih se potrebno pridržavati u cilju sprečavanja odavanja podataka” (Recommandation d’initiative relative aux mesures de sécurité à respecter afin de prévenir les fuites de données), Belgijsko povjerenstvo za zaštitu privatnog života, 1/2013 od 21. siječnja 2013.

⁽¹³⁾ Kao što je, primjerice, navedeno u „Smjernicama za službenike za zaštitu podataka” (Guidelines on Data Protection Officers), WP 243 u skladu s člankom 29., od 13. prosinca 2016.

3.8. Iako priznaje da prijedlog koji je predmet analize donosi viši stupanj zaštite u odnosu na važeću Uredbu (EZ) br. 45/2001, EGSO smatra da bi se, s obzirom na posebnu prirodu podataka koji se prikupljaju i koji se izravno tiču privatnog života ispitanika, osobito podataka koji se odnose na zdravlje, poreznih podataka i podataka o socijalnom stanju, ti podaci prijedlogom trebali ograničiti na ono što je strogo nužno za potrebe za koje su namijenjeni i da bi se trebala omogućiti najveća moguća zaštita i najjače moguće zaštitne mjere pri obradi osobnih podataka, oslanjajući se na međunarodne norme i napredna nacionalna zakonodavstva te na najbolje prakse određenih država članica ⁽¹⁴⁾.

3.9. Iako svjestan činjenice da se i Uredba (EU) 2016/679 i prijedlog koji se razmatra odnose samo na podatke ispitanika koji su fizičke osobe, ponovno ističe potrebu da i podaci pravnih subjekata (poduzeća, nevladinih organizacija, trgovačkih društava itd.), osnovanih u skladu sa zakonom, budu predmet zaštite u okviru prikupljanja i obrade.

4. Posebne napomene

4.1. Analiza teksta prijedloga u okviru posebnih napomena upućuje na određene dvojbe i zadržke u svjetlu temeljnih načela zaštite privatnog života utvrđenih u Povelji o temeljnim pravima Europske unije, kao i načela proporcionalnosti i predostrožnosti.

4.2. Članak 3.

Institucije i tijela Unije definiraju se u stavku 2. točki (a) kao institucije, tijela, uredi i agencije Unije osnovani Ugovorom o Europskoj uniji, Ugovorom o funkcioniranju Europske unije ili Ugovorom o Euratomu ili na temelju tih ugovora. EGSO se pita uključuje li ta definicija i radne skupine, savjetodavna vijeća, odbore, platforme, ad hoc skupine itd., kao i međunarodne informatičke mreže u kojima institucije sudjeluju, ali ih ne posjeduju.

4.3. Članak 4.

4.3.1. Uzimajući u obzir da se uredba koja se razmatra odnosi na podatke koji se obrađuju unutar institucija EU-a, EGSO bi htio da se u nju izričito ugradi načelo nediskriminacije s obzirom na prirodu podataka koji se obrađuju.

4.3.2. Što se tiče članka 4. stavka 1. točke (b), u slučaju obrade u svrhe arhiviranja u javnom interesu, u svrhe znanstvenog ili povijesnog istraživanja ili u statističke svrhe, ta obrada mora podlijegati prethodnom odobrenju Europskog nadzornika za zaštitu podataka, što se ne predviđa člankom 58.

4.3.3. Naposljetku, smatra se da bi trebala postojati izričita odredba koja bi odgovarala sadašnjem članku 7. Uredbe (EZ) br. 45/2001 u vezi s prijenosom podataka među institucijama EU-a.

4.4. Članak 5.

4.4.1. Nije jasno zašto članak 5. stavak 1. točka (b) Prijedloga uredbe ne podliježe odredbama stavka 2. tog članka, za razliku od članka 6. točaka (c) i (e), koje obje podliježu odredbama stavka 3. Opće uredbe o zaštiti podataka.

4.4.2. EGSO smatra da je u točki (d) potrebno dodati da privola mora podlijegati načelu dobre vjere.

4.5. Članak 6.

4.5.1. Primjena ovog članka mora uvijek podlijegati odobrenju Europskog nadzornika za zaštitu podataka.

4.5.2. U tim je slučajevima uvijek potrebno ispitanika unaprijed obavijestiti o toj mogućnosti pri prikupljanju podataka ili u trenutku donošenja nove odluke, kako bi mogao eventualno zatražiti ispravak, brisanje ili ograničenje obrade odnosno uložiti prigovor.

⁽¹⁴⁾ Vidi primjerice portugalski Zakon o zaštiti podataka (Zakon 67/98 od 26.10.1998.).

4.6. Članak 8.

4.6.1. EGSO smatra da je izuzeće od pravila u pogledu valjanosti privole djece mlađe od 16 godina (između 13 i 16 godina), što samo po sebi predstavlja devijantnu odredbu, prihvatljivo isključivo u slučaju država članica zbog kulturnih razloga proizašlih iz nacionalnog prava (članak 8. Opće uredbe o zaštiti podataka), ali da se ne smije prihvatiti kao pravilo koje vrijedi za institucije EU-a (članak 8. stavak 1.), kojim se propisuje dobna granica od 13 godina.

4.6.2. S druge strane, nije precizno utvrđeno na koji način EDPS mora posvetiti „posebnu pozornost” kad je riječ o djeci, u skladu s člankom 58. stavkom 1. točkom (b), osobito u vezi s imenicima korisnika predviđenima člankom 36. kad su njihovi podaci javno dostupni.

4.7. Članak 10.

4.7.1. Stavkom 1. treba obuhvatiti i stranačku pripadnost (nije istovjetno pojmu političko mišljenje) i privatni život.

4.7.2. U stavku 2. točki (b) ispitanik se mora uvijek unaprijed obavijestiti o obradi, čak i za potrebe izvršavanja obveza i ostvarivanja posebnih prava ispitanika.

4.7.3. U stavku 2. točki (d) obrada smije biti moguća samo ako je ispitanik dao privolu.

4.7.4. Točka (e) smije predstavljati izuzeće samo ako se iz izjava ispitanika može s punim pravom zaključiti da je dao privolu za obradu podataka.

4.8. Članak 14.

Budući da institucije EU-a nisu ovlaštene naplaćivati naknade za usluge koje pružaju, odbijanje postupanja po zahtjevu smije se primijeniti samo kao krajnje sredstvo.

4.9. Članci 15., 16. i 17.

4.9.1. U vezi s dodatnim informacijama predviđenim člankom 15. stavkom 2. potrebno je dodati i zahtjev da se ispitanika obavijesti o tome je li voditelj obrade podataka dužan odgovoriti te koje su moguće posljedice ako odgovor izostane.

4.9.2. U slučaju prikupljanja podataka na otvorenim mrežama ispitanik se mora uvijek obavijestiti o mogućnosti da njegovi osobni podaci kruže mrežama u nesigurnim uvjetima, pri čemu postoji rizik da treća neovlaštena osoba te podatke vidi ili se njima služi.

4.9.3. Mora se omogućiti slobodno ostvarivanje prava predviđenog člankom 17. stavkom 1. te se ono mora moći ostvariti bez ograničenja, u razumnim vremenskim razmacima, žurno ili odmah te bez naknade.

4.9.4. EGSO predlaže da bi ispitanik također trebao obavezno dobiti potvrdu o tome obrađuju li se ili ne podaci koji se odnose na njega.

4.9.5. Informacije predviđene člankom 17. stavkom 1. moraju se iznijeti na lako shvatljiv, jasan i razumljiv način, posebice u pogledu podataka koji se obrađuju i svih informacija o njihovom izvoru.

4.10. Članak 21.

EGSO tumači da činjenica da su iz Prijedloga uredbe isključene odredbe istovjetne odredbama članka 21. stavaka 2. i 3. Opće uredbe o zaštiti podataka znači da se podaci ni u kojem slučaju ne smiju obrađivati za potrebe izravne komercijalizacije, što treba pohvaliti, no to je tumačenje nedorečeno i treba ga izričito razjasniti u tekstu odredbe.

4.11. Članak 24.

4.11.1. EGSO smatra da je u stavku 2. točki (c) potrebno dodati da se privola daje tek po izričitoj obavijesti o pravnim posljedicama odluka za ispitanika jer se jedino u tom slučaju može smatrati da se privola temelji na propisnoj obaviještenosti.

4.11.2. U pogledu stavka 3. EGSO smatra da bi odgovarajuće mjere trebao utvrditi Europski nadzornik za zaštitu podataka, a ne voditelj obrade.

4.12. Članak 25.

4.12.1. EGSO izražava zabrinutost zbog toga što se u tekstu članka 25. Prijedloga uredbe preširoko tumači članak 23. Opće uredbe o zaštiti podataka u pogledu ograničenja primjene odredbi kojima se utvrđuju temeljna prava ispitanika te predlaže kritičku reviziju te odredbe na temelju pomne i, po potrebi, restriktivne analize različitih točaka, posebice u vezi s ograničenjem prava na povjerljivost na elektroničkim komunikacijskim mrežama koja se predviđa člankom 7. Povelje o temeljnim pravima Europske unije i razmatra u važećoj Direktivi o privatnosti i elektroničkim komunikacijama te od koje se ne odstupa u prijedlogu uredbe koji se razmatra u drugom mišljenju EGSO-a.

4.12.2. EGSO se izričito protivi mogućnosti predviđenoj člankom 25. stavkom 2. u skladu s kojom institucije i tijela Unije mogu ograničiti primjenu ograničenja na prava ispitanika ako ona ne proizlaze iz izričitih pravnih akata kojima se odobravaju. Navedeno vrijedi i za članak 34.

4.13. Članak 26.

Treba jasno utvrditi da voditelji obrade osobnih podataka i izvršitelji obrade, kao i osobe koje, u izvršavanju svojih zadaća, steknu spoznaje o osobnim podacima koji se obrađuju, podliježu obvezi čuvanja poslovne tajne, čak i nakon prestanka obavljanja dužnosti te tijekom razumnog vremenskog razdoblja.

4.14. Članci 29. i 39.

Budući da odredbe iz članka 24. stavka 3. i članka 40. i dalje Opće uredbe o zaštiti podataka s pravom nisu uključene u Prijedlog uredbe (kodeksi ponašanja), kao što se izričito navodi u točki preambule koja se odnosi na članak 26., ne čini se primjerenim da se člankom 29. stavkom 5. i člankom 39. stavkom 7. Prijedloga uredbe prihvati da se samo pridržavanje kodeksa ponašanja iz članka 40. Opće uredbe o zaštiti podataka može smatrati dovoljnim jamstvom za izvršavanje zadaća izvršitelja obrade koji nije institucija ili tijelo Zajednice.

4.15. Članak 31.

EGSO smatra da puku „mogućnost” sadržanu u članku 31. stavku 5. treba pretvoriti u „obvezu” vođenja evidencije aktivnosti obrade u obliku središnjeg registra dostupnog javnosti.

4.16. Članak 33.

EGSO predlaže i da voditelj obrade podataka i izvršitelj obrade moraju provoditi nadzor nosača, unošenja, uporabe i prijenosa podataka, te da u tu svrhu moraju:

- spriječiti pristup neovlaštenim osobama uređajima koji se koriste za obradu podataka;
- spriječiti neovlašteno čitanje, kopiranje, mijenjanje ili uklanjanje nosača podataka;
- spriječiti neovlašten unos podataka i neovlašteno pregledavanje, mijenjanje ili brisanje pohranjenih osobnih podataka;
- spriječiti korištenje sustava za automatsku obradu podataka od strane neovlaštenih osoba koje koriste opremu za prijenos podataka;
- osigurati provjeru subjekata kojima se osobni podaci mogu dostavljati;
- osigurati da ovlaštene osobe mogu imati pristup samo podacima obuhvaćenim obvezom prethodne privole.

4.17. Članak 34.

EGSO se nada da će se taj članak uskladiti s odredbama Prijedloga uredbe o privatnosti i elektroničkim komunikacijama te da će institucije i tijela EU-a podlijezati nadzoru EDPS-a u vezi s povjerljivošću elektroničkih komunikacija.

4.18. Članak 42.

EGSO se pribojava da bi se izraz „nakon” u stavku 1. mogao shvatiti kao da obveza savjetovanja nastupa tek po donošenju akta te da bi se moglo odustati od savjetovanja, makar i neformalnog, koje se trenutačno provodi.

4.19. Članak 44.

EGSO smatra da se u načelu samo dužnosnici smiju imenovati službenicima za zaštitu podataka. U iznimnom slučaju kad to nije moguće, ti se službenici moraju angažirati u skladu s pravilima o javnoj nabavi za pružanje usluga i podlijegeći ocjeni EDPS-a.

4.20. Članak 45.

4.20.1. Ne dovodeći u pitanje gore navedeno i s obzirom na prirodu položaja, ako službenik za zaštitu podataka nije dužnosnik, mora biti moguće razriješiti ga dužnosti u bilo kojem trenutku, za što je potrebno tek pozitivno mišljenje EDPS-a (članak 45. stavak 8. Uredbe).

4.20.2. Odbor smatra da razdoblje na koje se službenik za zaštitu podataka imenuje mora biti određeno i trajati 5 godina, uz mogućnost jednog produženja.

4.21. Članak 56.

U svjetlu nedavnih i dobro poznatih događaja koji su uključivali najviše dužnosnike institucija preporučuje utvrđivanje nespojivosti i zapreka za obavljanje određenih dužnosti, posebice u privatnim poduzećima, tijekom razumnog vremenskog razdoblja nakon isteka mandata.

4.22. Članak 59.

U nekim jezicima, primjerice u engleskoj verziji, u stavku 5. upotrebljava se preuzak pojam „actions” koji je potrebno zamijeniti pojmom „proceedings” (u portugalskoj verziji pojam je ispravno preveden).

4.23. Članak 63.

U vezi sa stavkom 3. i s obzirom na osjetljivost pitanja koja se razmatraju u predmetnom prijedlogu, EGSO smatra da je potrebno preokrenuti načelo prešutnog odbijanja, odnosno prisiliti Europskog nadzornika za zaštitu podataka da izričito odgovori na sve pritužbe koje su mu podnesene jer će se u suprotnom smatrati prihvaćenima.

4.24. Članak 65.

U skladu s iznesenim u mišljenju EGSO-a o prijedlogu koji je doveo do Uredbe (EU) 2016/679, ističe se da je, uz odredbe članka 67., prijedlogom potrebno predvidjeti i mogućnost odgovaranja na povredu osobnih podataka putem skupnog postupka, bez potrebe davanja pojedinačnih ovlasti, s obzirom na to da općenito u slučaju takvih povreda nije posrijedi samo jedna osoba, već velik, i katkad neodređen, broj osoba

4.25. Prijedlog uredbe prepun je nejasnih i subjektivnih izraza ili pojmova te se preporučuje da se oni preispitaju i zamijene. Primjerice: „koliko je to moguće”, „ako je moguće”, „bez odgode”, „visok rizik”, „uzima se u obzir”, „razumni rok”, „posebno važno”.

Bruxelles, 31. svibnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2003/59/EZ o početnim kvalifikacijama i periodičnom osposobljavanju vozača određenih cestovnih vozila za prijevoz robe ili putnika i Direktive 2006/126/EZ o vozačkim dozvolama

(COM(2017) 47 final – 2017/0015 (COD))

(2017/C 288/16)

Izvjestitelj: **Pasi MOISIO**

Zahtjev za savjetovanje:	Vijeće Europske unije, 20.2.2017. Europski parlament, 1.3.2017.
Pravni temelj:	članak 91. UFEU-a
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	16.5.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	31.5.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	526
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	185/0/0

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO priznaje da je, usprkos određenim nedostacima, Direktiva o kvalifikacijama i periodičnom osposobljavanju vozača teških teretnih vozila ⁽¹⁾ većinom pozitivno utjecala na europski sektor cestovnog prometa. Stvaranjem usklađenog sustava za osposobljavanje pomoglo se poboljšati sposobnosti profesionalnih vozača da rade svoj posao, razvijena je zajednička razina usluge u sektoru cestovnog prijevoza i povećana je privlačnost tog sektora za nove sudionike.

1.2. EGSO smatra da se prijedlogom o izmjenama ove Direktive o kojemu se raspravlja ⁽²⁾ može dodatno konsolidirati načelo slobode kretanja EU-a te da može predstavljati dodatni korak prema zdravijem i otvorenijem prometnom tržištu EU-a koje je utemeljeno na poštenom tržišnom natjecanju i koje se ujedno može djelotvornije i pravednije nadgledati.

1.3. EGSO podržava ciljeve postavljene izmjenama Direktive o kvalifikacijama i periodičnom osposobljavanju vozača čiji je cilj poboljšanje cestovne sigurnosti u Europi, odnosno poboljšanje cestovne sigurnosti u Europi te zdravlja i sigurnosti profesionalnih vozača na radnom mjestu. Odbor je osobito istaknuo da su tijekom posljednjih nekoliko godina postignuti izvrsni rezultati u području cestovne sigurnosti, zbog čega potiče Komisiju da nastavi s mjerama za jačanje pozitivnog trenda.

1.4. EGSO također pozdravlja cilj zacrtan Direktivom u pogledu usklađivanja i pojednostavljenja administrativnih postupaka u različitim državama članicama kako bi svi tečajevi i programi osposobljavanja vozača koji se provode u bilo kojoj državi članici u skladu s Direktivom bili priznati kao takvi i uzajamno odobreni bez prostora za tumačenje ili zasebne dodatne zahtjeve. Željeli bismo, međutim, naglasiti da uzajamno priznavanje obuke zahtijeva apsolutnu usklađenost opsega i kvaliteta obuke organizirane u različitim državama članicama. Da bi se to osiguralo potrebni su učinkovitiji nadzor i uža suradnja između Europske komisije i vlasti država članica.

⁽¹⁾ Direktiva 2003/59/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 226, 10.9.2003., str. 4.).

⁽²⁾ COM(2017) 47 final

1.5. Krivotvorene iskaznice izdane na ime vozača, u kojima su navedene stručne kvalifikacije i krivotvorene potvrde o obuci, koja nije dovršena narušavaju natjecanje na prometnom tržištu i ugrožavaju interese profesionalnih vozača koji poštuju pravila u svom radu. EGSO poziva na stvaranje neprobojnog sustava kojim bi se osigurala vjerodostojnost vozačkih dozvola i kvalifikacija. U pogledu točke 1.4 naših preporuka, u budućnosti treba pojačati nadzor odobrenih ustanova za osposobljavanje koje djeluju u različitim državama kako bi se u svakom pojedinačnom slučaju mogli provjeriti opseg i kvaliteta pružene obuke.

1.6. Nadalje, od ključne je važnosti ojačati podudarnost i dosljednost zakonodavstva EU-a koje se primjenjuje na jednu ciljnu skupinu i sektor, u ovom slučaju profesionalne vozače teških teretnih vozila. Time se povećava pravna zaštita pojedinaca koji djeluju unutar područja primjene pravila i opća vjerodostojnost odredbi EU-a.

1.7. Revizijom Direktive želi se postići njezina veća usklađenost s najnovijim raširenim trendovima relevantnima za promet, kao što su digitalizacija i dekarbonizacija. EGSO podržava ovaj pristup i primjećuje da, iako je promet sve više automatiziran, a sektor preuzima robotizacija, također valja imati na umu središnju ulogu ljudskog čimbenika. Stoga valja prepoznati sve veću potrebu za digitalnim vještinama u pogledu osposobljavanja vozača, kao i važnost vještina vozača u postizanju ciljeva povezanih s niskom razinom emisije ugljika.

1.8. Ključni izazov u području obuhvaćenom Direktivom jest zajamčiti da osobito periodično osposobljavanje ispunjava pojedinačne potrebe profesionalnih vozača i prilagoditi njegov sadržaj kako bi se njime pružala najbolja potpora za konkretne zadatke svakog vozača. Prema tome, Direktiva bi trebala omogućiti fleksibilnost i diskreciju kako u pogledu sadržaja odabranog periodičnog osposobljavanja, tako i samih metoda osposobljavanja.

1.9. EGSO naglašava da bi tijekom osposobljavanja svim polaznicima trebalo pružiti priliku za vožnju vozila, čak i prije nego što steknu početne kvalifikacije. Važno je polaznicima i dalje jamčiti pravo upravljanja vozilima koja se koriste u komercijalnom prijevozu, što je, primjerice, potrebno kako bi im se, uz vodstvo i nadzor, u poduzećima omogućilo učenje na radnom mjestu, te to prihvatiti kao dio početnog osposobljavanja za postizanje kvalifikacija. Revidiranom Direktivom ne bi se smjelo oduzeti to pravo. S druge strane, treba osigurati da pravo na kombiniranje obuke i aktivnosti u području komercijalnog prijevoza ne dovede do nezdrave konkurencije u prometnom sektoru ili oslabi poziciju radnika u njemu.

1.10. Iako je prijedlog Komisije uvelike uravnotežen i predstavlja korak u pravom smjeru, EGSO ipak želi uvesti određene specifične promjene, dodatke i prijedloge kojima bi se, prema našem mišljenju, dodatno ojačao način na koji se Direktiva provodi u praksi i primjenjuje na osposobljavanje vozača. Ti su prijedlozi detaljnije predstavljeni u općim i posebnim napomenama u nastavku.

2. Pozadina

2.1. Direktiva 2003/59/EZ primjenjivala se širom EU-a od 2007. do 2009. Njome se zahtijeva da svi profesionalni vozači teretnih vozila ili autobusa na području EU-a koji rade za prijevoznika poduzeća registrirana u državama članicama EU-a, kao i samozaposleni vozači koji rade kao profesionalni vozači u sektoru komercijalnog prijevoza, prođu obvezno osnovno osposobljavanje kako bi stekli potrebne kvalifikacije.

2.2. U Direktivi 2003/59/EZ propisana je količina periodičnog osposobljavanja koje se mora pohađati u redovitim razmacima radi održavanja profesionalnih vještina, čime je i načelo cjeloživotnog učenja utvrđeno kao dio posla profesionalnog vozača.

2.3. Europska komisija smatra da je ovom Direktivom obuhvaćeno ukupno oko 3,6 milijuna vozača teretnih vozila ili gradskih i putničkih autobusa koji rade za prijevoznika poduzeća (2,8 milijuna vozača teretnih vozila i 0,8 milijuna vozača gradskih i putničkih autobusa) u 28 država članica EU-a.⁽³⁾

⁽³⁾ SWD(2017) 27 final – Radni dokument službi Komisije – Procjena učinka, 1. veljače 2017., str. 10.

2.4. Trajanje osnovnog osposobljavanja iznosi 140 ili 280 sati, ovisno o dobi vozača i prethodnim kvalifikacijama. Svaki vozač mora proći barem 35 sati periodičnog osposobljavanja tijekom svakog petogodišnjeg razdoblja.

2.5. Utvrđeno je nekoliko točaka koje zahtijevaju reviziju na temelju brojnih općih izvješća i procjene učinka koju je zatražila Komisija tijekom posljednjih godina. Problemi i nejednakosti također su uočeni u primjeni i tumačenju Direktive u različitim državama članicama.

2.6. U okviru javnog savjetovanja provedenog u svrhu revizije Direktive ⁽⁴⁾ Komisija je primila gotovo 400 odgovora profesionalnih vozača, prijevozničkih poduzeća i radnika u prometnom sektoru, kao i organizacija koje zastupaju njihove poslodavce, u različitim državama članicama.

2.7. Savjetovanje i različita izvješća doveli su do istih zaključaka o problemima u vezi s Direktivom. Komisija vjeruje da postoji opća svijest o problemima uočenima u svakodnevnoj praksi, u cestovnom prijevozu robe i putnika, te da se oni smatraju čimbenikom koji ugrožava ujednačeno i pravedno poslovanje na prometnom tržištu EU-a.

2.8. Problemi se mogu podijeliti u tri skupine ⁽⁵⁾:

- osposobljavanje nije uvijek uzajamno priznato,
- sadržaj osposobljavanja nije uvijek u cijelosti usklađen s potrebama pojedinog vozača u smislu osposobljavanja za odgovarajuće radno mjesto,
- razlike i problemi u tumačenju dopuštenih iznimki od područja primjene Direktive, čime je stvorena pravna nesigurnost za profesionalne vozače.

2.9. Uz gore navedena pitanja, postoje ozbiljne nedosljednosti i proturječnosti u pogledu zahtjeva za minimalnu starosnu dob između Direktive o početnim kvalifikacijama i periodičnom osposobljavanju vozača i općih odredbi o pravima na vožnju utvrđenima u Direktivi o vozačkim dozvolama. Sve je to u državama članicama stvorilo realne probleme za koje se što prije mora naći rješenje.

2.10. Komisija smatra da cilj bolje i jednostavnije regulative organizirane u skladu s načelima REFIT-a predstavlja još jedan argument za reviziju Direktive.

2.11. Vjeruje se da će se revizijom Direktive postići njezina veća jasnoća, poboljšati dosljednost i stvoriti nova radna mjesta u prometnom sektoru, što obuhvaća i MSP-ove. Komisija vjeruje da će se rješavanjem utvrđenih problema i provedbom prikladne revizije Direktive također omogućiti postizanje znatnih ušteda za vozače i njihove poslodavce.

3. Opće napomene

3.1. U pogledu početnih kvalifikacija vozača države članice na nacionalnoj razini trenutačno moraju odabrati jedan od dvaju mogućih pristupa provedbi: (1) pohađanje tečaja i kraći ispit ili (2) samo duži ispit. U svrhu povećanja fleksibilnosti i mogućnosti izbora te radi ukazivanja na razlike u pojedinačnim razinama kvalifikacija, EGSO preporučuje da se Direktiva ažurira i uvođenjem izričitog prava na usporednu primjenu obaju modela ⁽⁶⁾.

3.2. U okviru praktičnog osposobljavanja profesionalnih vozača važno je staviti naglasak na tematska područja koja se odnose na promet i sigurnost na cesti, zdravlje i sigurnost na radnom mjestu, poboljšanje digitalnog znanja i vještina te poučavanje ekološki prihvatljivih i anticipativnih metoda vožnje učinkovitih u smislu potrošnje goriva.

⁽⁴⁾ Za zaključke savjetovanja vidjeti: https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/roadsafety/files/pdf/consultations/cpc_main_conclusions.pdf.

⁽⁵⁾ Radni dokument službi Komisije SWD(2017) 26 final, Sažetak procjene učinka priložen dokumentu Prijedlog Direktive o izmjeni direktiva 2003/59/EZ i 2006/126/EZ.

⁽⁶⁾ COM(2012) 385 final, tablica 1., str. 6.

3.3. Pri razmatranju ovog pitanja važno je imati na umu glavni nedostatak koji su tijekom savjetovanja istaknuli profesionalni vozači i drugi sudionici u prometnom sektoru, a to je da sadržaj osposobljavanja nužno ne zadovoljava pojedinačne potrebe vozača u smislu osposobljavanja za konkretno radno mjesto. Zbog toga sadržaj svakog tečaja mora biti osmišljen tako da na najbolji način bude prilagođen svakom vozaču. EGSO ističe da će to dovesti do veće privlačnosti osposobljavanja i potaknuti profesionalne vozače na učenje.

3.4. Prema tome, ako se novom Direktivom pokuša uvesti obveza uključivanja određenih tematskih područja u početne kvalifikacije i/ili programe periodičnog osposobljavanja za profesionalne vozače, valja ih definirati što fleksibilnije i šire, uzimajući pritom u obzir mišljenje EGSO-a izneseno u točki 3.1.

3.5. Budući da profesionalni vozači teških teretnih vozila zbog svojeg posla često moraju proći druge vrste osposobljavanja sukladno s pravom EU-a, imalo bi smisla da ti tečajevi osposobljavanja budu sveobuhvatnije odobreni kao dio periodičnog osposobljavanja predviđenog Direktivom o kvalifikacijama i zahtjeva za osposobljavanje vozača. Time bi se izbjegla preklapanja u osposobljavanju, smanjilo administrativno opterećenje i postigle uštede te povećala motivacija vozača za sudjelovanje u osposobljavanju.

3.6. Revidiranom Direktivom predviđena je mogućnost pohađanja tečajeva periodičnog osposobljavanja u obliku e-učenja. EGSO to smatra pozitivnim i ključnim poboljšanjem u osposobljavanju profesionalnih vozača koje samo po sebi poboljšava digitalne vještine i osobito je korisno za gospodarske subjekte u udaljenim regijama. E-učenje polaznicima omogućava da ne moraju putovati (a putovanja su često daleka) da bi sudjelovali u tradicionalnom obliku poučavanja.

3.7. Izražava žaljenje jer Komisija nije omogućila podjelu sedmosatnog dnevnog osposobljavanja na dijelove, nego se osposobljavanje i dalje mora provoditi odjednom, tijekom jednog dana. To je stvarni problem za vozače i prijevoznika poduzeća. Koordiniranje rada i osposobljavanja, poboljšanje ishoda učenja i pružanje mogućnosti e-učenja zahtijevaju veću fleksibilnost. Za postizanje ciljeva periodičnog osposobljavanja ključno je pružiti ukupno 35 sati osposobljavanja, a ne održavati tečajeve u trajanju od 7 sati dnevno. Tom bi se preporukom također ispunili ciljevi REFIT-a.

3.8. Stečene vještine dokazuju se zasebnom vozačkom karticom o kvalifikacijama ili dokazom o važećim kvalifikacijama na temelju unošenja koda EU-a kojim se one dokazuju u vozačkim dozvolama. Te mogućnosti prepuštene su diskrecijskoj ovlasti država članica. Krivotvoreni dokumenti pokazali su se rastućim praktičnim problemom. Stoga EGSO preporučuje hitno stvaranje baze podataka na razini EU-a u kojoj bi različite strane u stvarnom vremenu mogle provjeriti valjanost vozačevih profesionalnih kvalifikacija. To bi se moglo postići uvođenjem podataka o profesionalnim kvalifikacijama u sustav RESPER⁽⁷⁾, u kojemu države članice razmjenjuju podatke o nacionalnim vozačkim dozvolama. Na taj bi način nadležna tijela država članica mogla istodobno utvrditi valjanost prava na vožnju i profesionalnih kvalifikacija.

4. Posebne primjedbe

4.1. EGSO insistira na tome da se hitno uklone proturječnosti u zahtjevima za minimalnu starosnu dob između Direktive EU-a o vozačkim dozvolama⁽⁸⁾ i Direktive o početnim kvalifikacijama i periodičnom osposobljavanju vozača. U tu je svrhu predloženo unošenje iznimke u Direktivu o vozačkim dozvolama kojom bi se vozačke dozvole mogle izdavati u skladu s dobnim ograničenjima iz Direktive 2003/59/EZ.

4.2. EGSO smatra da je ključno zajamčiti da su iznimke iz područja primjene koje će se unijeti u Direktivu također u svakom smislu istovjetne iznimkama⁽⁹⁾ koje se odnose na vozače teških vozila iz uredbe o vremenima vožnje i odmaranja⁽¹⁰⁾. Iako je u tom pogledu postignut određeni napredak zahvaljujući trenutačnom prijedlogu za izmjenu Direktive, i dalje postoje nejednakosti između iznimaka utvrđenih u prethodno navedenim pravilima. Ako se popisi iznimaka ne usklade u cijelosti, nedosljednosti i proturječnosti između pravila koja se primjenjuju na profesionalne vozače neće biti potpuno uklonjene.

⁽⁷⁾ <https://www.eucaris.net/kb/resper/>

⁽⁸⁾ Direktiva 2006/126/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 403, 30.12.2006., str. 18.).

⁽⁹⁾ Uredba (EZ) br. 561/2006 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 102, 11.4.2006., str. 1.).

⁽¹⁰⁾ Uredba (EZ) br. 561/2006, članci 3. i 13. (SL L 102, 11.4.2006., str. 1.).

4.3. Iako je cilj poboljšanja sigurnosti na cestama itekako dobrodošao, EGSO izražava rezervu u pogledu zahtjeva u sadašnjem Prijedlogu direktive da se u periodično osposobljavanje uključi barem jedan predmet koji se odnosi isključivo na sigurnost na cestama (u praksi bi to značilo jedan od pet dana periodičnog osposobljavanja). Umjesto toga, zahtjev bi se, u skladu s prijedlogom u Direktivi⁽¹¹⁾ i u vidu njegove nadopune, mogao oblikovati tako da periodično osposobljavanje obuhvaća barem jedan dan „s posebnim naglaskom na sigurnost prometa na cestama, zdravlje i sigurnost na radnom mjestu te racionalizaciju potrošnje goriva”. Na taj bi se način zajamčilo uključivanje anticipativnih metoda vožnje učinkovitih u smislu potrošnje goriva u svaki program osposobljavanja za profesionalne vozače u EU-u. Ta su područja sastavni dio sigurnosti na cesti.

4.4. U nekoliko država članica osposobljavanje na radnom mjestu predstavlja sastavni dio osposobljavanja za stjecanje početnih kvalifikacija vozača. Tijekom osposobljavanja na radnom mjestu vozač obavlja praktične dužnosti komercijalnog prijevoza uz vodstvo i nadzor. Ta bi se mogućnost trebala zadržati kako bi se zajamčilo da se vozači upoznaju s poslom već tijekom osposobljavanja, čime bi se u cijelosti zajamčilo da novi sudionici u sektoru imaju profesionalne vještine. Stoga se EGSO snažno protivi izmjeni sadržanoj u Prijedlogu direktive kojom bi se vozače spriječilo da obavljaju komercijalni prijevoz tijekom osposobljavanja za stjecanje početnih kvalifikacija. Međutim, želimo naglasiti da pravo obavljanja komercijalnog prijevoza mora uvijek i u potpunosti biti uključeno u osposobljavanje (pod nadzorom) i ni u kom slučaju ne smije dovesti do narušavanja tržišnog natjecanja ili do socijalnog dampinga.

4.5. EGSO pozdravlja mogućnost predviđenu izmijenjenom Direktivom kojom bi se odobrili obvezni tečajevi osposobljavanja temeljeni na drugim pravilima EU-a (npr. dodatno osposobljavanje za podizanje razine svijesti o invaliditetu u putničkom prijevozu, osposobljavanje o opasnim tvarima za prijevoz opasnih tvari i prijevoz životinja) u trajanju do sedam sati, ili jednog dana, u okviru periodičnog osposobljavanja. Međutim, ovu mogućnost treba proširiti kako bi se, radi izbjegavanja preklapanja i smanjivanja troškova, omogućilo da osposobljavanje traje nekoliko dana. Višestruki zahtjevi u pogledu osposobljavanja nisu u skladu s načelima bolje i jednostavnije regulative i ne osiguravaju jednak odnos prema vozačima iz različitih prometnih sektora jer neki od njih imaju obvezu redovnog pohađanja periodičnog osposobljavanja u skladu s Direktivom kao i drugog obaveznog osposobljavanja povezanog s obavljanjem njihovih dužnosti.

4.6. Prijedlogom izmjene Direktive i dalje bi bilo omogućeno e-učenje. Time bi se dio početnih kvalifikacija i periodičnog osposobljavanja mogao obaviti zasebno. Ova je promjena u biti veoma dobrodošla, ali EGSO smatra da bi trebalo preciznije utvrditi koliko e-učenje smije najdulje trajati kako neprecizna definicija pojma „djelomično” u Prijedlogu ne bi dovela do velikih razlika u tumačenju i praksi u različitim državama članicama.

4.7. Prema mišljenju EGSO-a, apsolutno se mora omogućiti podjela jednodnevnog periodičnog osposobljavanja na više dijelova. Nažalost, to Prijedlogom direktive nije predviđeno te postoji stvarna opasnost od proturječnosti. S obzirom na to da se dio osposobljavanja može obaviti s pomoću e-učenja, trebalo bi postojati fleksibilno rješenje kojim bi se, primjerice, jedan sedmosatni dan osposobljavanja o istoj temi podijelio tako da se osposobljavanje jedan dan odvija u učionici ili u obliku praktičnih vježbi, a zatim nastavi neki drugi dan putem e-učenja. To je od ključne važnosti i zbog toga što se potrebni nastavni objekti često nalaze na različitim mjestima.

Bruxelles, 31. svibnja 2017.

*Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS*

⁽¹¹⁾ Direktiva 2003/59/EZ, članak 7. stavak 1. (SL L 226, 10.9.2003., str. 4.).

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Zajedničkoj komunikaciji Europske komisije i Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku Europskom parlamentu i Vijeću: Ususret Strategiji EU-a za međunarodne kulturne odnose”

(JOIN(2016) 29 final)

(2017/C 288/17)

Izvjestitelj: **Luca JAHIER**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 23.9.2016.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za vanjske odnose
Datum usvajanja u nadležnom tijelu:	2.5.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	31.5.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	526
Rezultat glasanja	165/0/0
(za/protiv/suzdržani):	

1. Zaključci i preporuke

1.1. Kultura ima važnu ulogu u sadašnjem globalnom političkom okružju u kojem je ponovno ugroženo poštovanje ljudskih prava, tolerancija, suradnja i uzajamna solidarnost. Stoga EGSO pozdravlja Zajedničku komunikaciju koja se odlikuje dobrim razumijevanjem učinka kulture te predstavlja dojmljiv prikaz postojećih programa na nacionalnoj i europskoj razini i potencijalnih područja djelovanja na polju međunarodne kulturne razmjene.

1.2. EGSO poziva da se učini korak naprijed, od teksta „*ususret* strategiji EU-a” prema usvajanju i naknadnoj provedbi jasnije strategije i akcijskog plana. Akcijski plan treba odgovarati četirima strukturnim potrebama: pružiti jasnoću u pogledu upravljanja na razini EU-a; koordinirati i pružiti supsidijarnu potporu na razini država članica; pojasniti financijske aspekte; te promicati mreže međusobno povezanih kulturnih djelatnika koje predstavljaju uspješno kulturno civilno društvo.

1.3. Kako bi se omogućilo puno priznavanje važnosti kulture za održivost, EGSO poziva na to da se kultura prepozna kao četvrti stup održivog razvoja, ravnopravan gospodarskom, socijalnom i okolišnom stupu.

1.4. EGSO pozdravlja činjenicu da je kultura prepoznata kao ključni temelj mira i stabilnosti. Kultura je stoga od ključne važnosti za ostvarivanje glavnog cilja Europske unije, a to je „promicanje mira, njezinih vrijednosti i dobrobiti njezinih naroda” (članak 3. UEU-a). EGSO stoga poziva EU da na temelju vlastitog europskog iskustva preuzme ulogu globalnog predvodnika u prakticiranju, zaštiti i promicanju mira diljem svijeta.

1.4.1. To bi se, na primjer, moglo promicati razvojem eksperimentalnih inicijativa kao što je nova inicijativa „Bijela golubica”, koja se temelji na ulozi EU-a u mirovnom procesu u Sjevernoj Irskoj, unoseći prijeko potrebni aspekt kulture i mirotvorstva u strategije za rješavanje sukoba.

1.4.2. Promicanje kulture kao stupa mira i stabilnosti u uskoj je vezi s ukazivanjem na to da sloboda umjetničkog izražavanja predstavlja ljudsko pravo i s podupiranjem globalnih inicijativa kojima se štite prava umjetnika, kao i s daljnjim razvojem takvih inicijativa na europskoj razini.

1.4.3. EGSO je svjestan mogućnosti zlorabe i manipulacije kulture za promicanje autoritarnih, populističkih ili drugih političkih ideja. Razmjene na razini EU-a omogućuju iznošenje stajališta raznih dionika i raznolike pristupe, bez ijednog elementa nadzora tipičnog za propagandu. Kultura zasnovana na velikoj raznolikosti neizbježno će suzbijati populističke sklonosti i kulturnu propagandu kojom upravlja država, izgrađivati mostove među ljudima i stvarati prilike za užu suradnju i razmjenu.

1.5. EGSO naglašava važnost civilnog društva kao protagonista u održivom društvu i u razvoju svih inicijativa u području kulture. EU bi stoga trebao ulagati u podupiranje razvoja strukturiranog civilnog društva u području kulture.

1.5.1. EGSO naglašava značaj programa kojima se istražuje povezanost kulture s gospodarskim, socijalnim i političkim razvojnim strategijama, dovodeći kulturu s margina u središte političke sfere.

1.5.2. EGSO potiče razvoj studijskih programa i programa razmjene u području kulture u širem smislu, usvajanjem modela uspješnog programa ERASMUS+.

1.5.3. EGSO pozdravlja poziv na stvaranje foruma civilnog društva za kulturu u koji bi bili uključeni svi relevantni dionici. EGSO se obvezuje da će tijekom narednih godina podržavati takva strukturirana savjetovanja i dijaloge.

1.6. EGSO prepoznaje važnost kulture i kreativnih industrija kao ključnih čimbenika za gospodarski rast, otvaranje radnih mjesta i održivi razvoj. U Komunikaciji se naglašava niz aspekata i programa, koje EGSO potpuno podupire. Odbor stoga zagovara odgovarajuća ulaganja u to područje.

1.6.1. Razvojem vještina u kulturi i kreativnim industrijama postavlja se temelj za razvoj tog potencijala.

1.6.2. EGSO podupire razvoj programa „Prijestolnice kulture” na međunarodnoj razini, u suradnji s Vijećem Europe i UNESCO-om, kao i jačanje postojećih mreža gradova u pogledu njihove kulturne razmjene.

1.7. Odbor naglašava da kulturna perspektiva treba biti uključena u jezgru svih budućih međunarodnih sporazuma, na primjer u novo partnerstvo sa zemljama AKP-a nakon 2020.

1.8. EGSO smatra da pozitivnu dinamiku predstojeće 2018. kao Europske godine kulturne baštine treba iskoristiti za poticanje usvajanja i naknadne provedbe akcijskog plana za kulturnu u međunarodnim odnosima.

2. Pregled Zajedničke komunikacije Komisije i Visokog predstavnika

2.1. U Zajedničkoj komunikaciji opisuju se pristupi strategiji EU-a za međunarodne kulturne odnose u okviru uloge EU-a kao globalnog dionika.

2.2. U Komunikaciji se predlažu tri stupa te strategije: 1. vodeća načela za djelovanje EU-a, 2. tri glavna smjera za takvo djelovanje te 3. prijedlog za strateški pristup kulturnoj diplomaciji.

2.3. Predložena vodeća načela ističu potrebu promicanja kulturne raznolikosti i poštovanja ljudskih prava kao glavnih temelja demokracije, stabilnosti i održivog razvoja, uključujući slobodu mišljenja i umjetničkog izražavanja. Pored toga, treba izaći iz okvira pukog projiciranja raznolikosti europskih kultura te poticati recipročnost, odnosno uzajamno poštovanje i međukulturni dijalog. Nadalje, u Komunikaciji se naglašava potreba komplementarnosti i supsidijarnosti u pogledu postojećih napora država članica. Potiče se međusektorski pristup, djelovanje izvan okvira umjetnosti u užem smislu te riječi i uključivanje politika i aktivnosti u područja međukulturnog dijaloga, turizma, obrazovanja, istraživanja i kreativnih industrija. Naposljetku, u Komunikaciji se razjašnjava potreba za izbjegavanjem udvostručivanja, uzimajući u obzir postojeće okvire suradnje i financijske instrumente, tj. posebne tematske programe i zemljopisne okvire suradnje koje je EU već predložio.

2.4. Predložena tri smjera djelovanja za unapređenje kulturne suradnje s partnerskim zemljama obuhvaćaju: a) podupiranje kulture kao pokretača održivog socijalnog i gospodarskog razvoja, b) promicanje kulture i međukulturnog dijaloga radi uspostave miroljubivih odnosa među zajednicama i c) jačanje suradnje u području međukulturne baštine.

2.5. U okviru podupiranja kulture kao pokretača održivog socijalnog i gospodarskog rasta predlaže se pomaganje zemljama da razviju kulturne politike, jačanje kulturnih i kreativnih industrija i podupiranje uloge lokalnih vlasti u partnerskim zemljama.

2.6. Razvoj kulturnih politika može se poduprijeti produbljivanjem političkih dijaloga i jačanjem sustava upravljanja, pored ostalog i putem ciljanih razmjena iskustava.

2.7. Naglašena je uloga kulturnih i kreativnih industrija u promicanju pametnog, održivog i uključivog rasta te istaknuto da se doprinos kulture BDP-u u državama s niskim i srednjim prihodima kreće od 1,5 do 3,7 % (UNESCO-ovi pokazatelji uloge kulture u razvoju). Stoga se u Komunikaciji predlaže razmjena stručnog znanja radi daljnjeg razvoja tog sektora, jačanje kreativnih čvorišta i klastera, razvoj relevantnih vještina, kao i uvođenje čvrstog regulatornog okvira za pružanje potpore MSP-ovima i teritorijalnoj suradnji.

2.8. Naglašava se važnost podupiranja kulture u urbanom razvoju, ističe njezin učinak na rast i socijalnu koheziju te potreba da se javni prostor učini dostupnim svima, a naglašava se i utjecaj audiovizualnih programa i arhitekture.

2.9. U okviru drugog smjera djelovanja predloženog u Komunikaciji – promicanje kulture i međukulturnog dijaloga radi uspostave miroljubivih odnosa među zajednicama – predlaže se podupiranje suradnje, dijaloga i mobilnosti među kulturnim subjektima i djelima umjetnika.

2.10. Spominje se sposobnost međukulturnog dijaloga da potiče izgradnju mira, s kulturom kao alatom za sprječavanje sukoba i za pomirenje u društvima nakon sukoba, a navode se i razni postojeći instrumenti.

2.11. Treći smjer djelovanja predložen u Komunikaciji odnosi se na jačanje suradnje u području kulturne baštine kao važnog izraza kulturne raznolikosti i alata za promicanje turizma i gospodarskog rasta. Stoga se predlaže pružanje potpore istraživanju kulturne baštine, suzbijanje nezakonite trgovine baštinom i doprinos međunarodnim naporima, pod vodstvom UNESCO-a, za zaštitu lokacija kulturne baštine.

2.12. U okviru trećeg stupa, Komunikacijom se predlaže strateški pristup EU-a kulturnoj diplomaciji te potiče međusobna suradnja svih dionika radi osiguravanja komplementarnosti i sinergije: svih razina uprave, lokalnih kulturnih organizacija i civilnog društva, Komisije i Visokog predstavnika, država članica i njihovih kulturnih institucija. Predloženi su različiti oblici pojačane suradnje.

2.13. Nadalje, u Komunikaciji se naglašava važnost međukulturne razmjene studenata, istraživača i bivših studenata putem postojećih programa razmjene i programa koje tek treba razviti.

3. Opće napomene o Komunikaciji

3.1. EGSO pozdravlja Zajedničku komunikaciju koju su predložili Komisija i Visoki predstavnik. U sadašnje vrijeme, kada sve više jačaju socijalna rascjepkanost i populističke tendencije, sve je važnija uloga kulture u jačanju veza između civilnog društva, promicanju uzajamnog razumijevanja, poticanju raznolikosti i razmjene te reagiranju na pojednostavljena stajališta.

3.2. Komunikacija se odlikuje dobrim razumijevanjem učinka kulture te predstavlja dojmljiv prikaz postojećih mjera na nacionalnoj razini i razini EU-a i različitih potencijalnih područja djelovanja na polju kulturne razmjene i diplomacije.

3.3. Međutim, Odbor sada naglašava potrebu poduzimanja strateškog koraka naprijed. U akcijskom je planu potrebno definirati konkretne žarišne točke i strateški važne zemlje, kako bi se omogućili ciljani pristup i dosljedna procjena prve faze strategije, uzimajući u obzir postojeći Instrument za razvojnu suradnju (DCI za razdoblje 2014. – 2020.). Treba naglasiti važnost strategije u pogledu suradnje sa susjednim zemljama EU-a i zemljama kandidatkinjama.

3.4. Kultura u vanjskim odnosima ne smije se smatrati neutralnom i odvojenom od političkog konteksta uključenih zemalja. Primjeri iz prošlosti i sadašnjosti pokazuju mogućnost zlorabe i manipulacije kulture za poticanje autoritarnih, populističkih ili drugih političkih prioriteta. Stoga, iako kultura u europskim razmjenama svakako ispunjava određenu zadaću, važno je naglasiti da europske razmjene, za razliku od propagande, dopuštaju stajališta raznih dionika i raznolike pristupe. EU se stoga odriče elementa kontrole koji je tipičan za propagandu. U tom smislu, kultura koja se temelji na nevjerojatnom obilju raznolikosti neizbježno će suzbiti populističke sklonosti i kulturnu propagandu kojom upravlja država, izgraditi mostove među ljudima, srušiti zidove koji se sve češće postavljaju, ispraviti rastuće predrasude i otvoriti prilike za užu suradnju i razmjenu.

3.5. Kulturno obrazovanje koje se temelji na kreativnim procesima i valorizaciji raznolikosti, uključujući međukulturnu razmjenu, može dodatno razviti osviještenost građana o iskorištavanju kulture u populističke svrhe i njihovu otpornost na takvo iskorištavanje.

3.6. Odbor također ističe da je s obzirom na uključenost više glavnih uprava i dionika potrebno uspostaviti jasnu strukturu upravljanja za usmjeravanje suradnje kako bi se proizveli jasni prijedlozi i ishodi. Bez obzira na to, ta struktura treba biti fleksibilna kako ne bi doprinosila administrativnom opterećenju. Treba definirati glavnog upravitelja dostupnih sredstava.

3.7. Iako kultura treba imati vrijednost već sama po sebi, EGSO također naglašava potrebu njezina uključivanja u srodna područja, što bi omogućilo da se kulturom promiču dogovoreni ciljevi i mjere te potvrdilo njezinu vrijednost za europski projekt. Međutim, kultura trenutačno izostaje iz postojećih akcijskih planova, uključujući Program rada Komisije za 2017. Kultura mora biti sve prisutnija u prioritetima i aktivnostima Europske komisije, a prve konkretne mjere moraju se uključiti u Program rada Europske komisije za 2018.

3.8. Kultura je ključna za jačanje uloge EU-a kao globalnog aktera, pored ostalog i u izričito navedenim žarišnim područjima, posebno strategiji EU-a za Siriju, globalnoj strategiji EU-a te partnerstvu između Afrike i EU-a.

3.9. S obzirom na važnost kulture i kreativnih industrija, EGSO predlaže donošenje odredbi kojima će se osigurati da se pitanja koja potpadaju pod područje kulture i kreativnih industrija uzimaju u obzir tijekom svih budućih pregovora na međunarodnoj razini, počevši od sljedećeg mandata za pregovore o novom partnerstvu sa zemljama AKP-a nakon 2020. To obuhvaća trgovinske pregovore, u okviru kojih bi EU trebao poduzeti potrebne mjere za podupiranje, zaštitu i promicanje europskog kulturnog djelovanja ⁽¹⁾.

3.10. EGSO bi temu kulture trebao uključiti u stalna tijela kojima upravlja te u svoj redovni rad.

3.11. EGSO pozdravlja prepoznavanje važnosti kulture za razvoj naših društava i njezina učinka na ključna politička pitanja. Bez obzira na to, EGSO ističe da se umjetnost i kulturu ne treba svoditi samo na njihovu stratešku i materijalnu vrijednost, nego treba prepoznati i njihovu unutarnju vrijednost kao svjetionika čovječanstva.

3.12. Ukratko su spomenuta „kulturna prava”, ali se u okviru strategije treba razmatrati to načelo europskih vrijednosti kao temelj kulturnog razumijevanja, razmjene i razvoja. U okviru te strategije mogao bi se uzeti u obzir i važan rad posebnog izvijestitelja u području kulturnih prava (OHCHR) ⁽²⁾.

⁽¹⁾ U tom smislu EGSO ponavlja svoju potporu iznimnom položaju kulture, kako je istaknuto u mišljenju EGSO-a „Kreativne i kulturne industrije – prednost Europe u svjetskom tržišnom natjecanju” (SL C 13, 15.1.2016., str. 83.).

⁽²⁾ Ured visokog povjerenika UN-a za ljudska prava (OHCHR) odražava globalnu predanost univerzalnim idealima ljudskog dostojanstva.

3.13. Iako je u Komunikaciji navedeno da građani za prekograničnu komunikaciju često upotrebljavaju digitalne alate, a potražnja za razmjenom i međukulturnom suradnjom povećala se zajedno s digitalnom revolucijom, težište nije dovoljno postavljeno na učinke i potencijal koji ta digitalna promjena ima u pogledu međunarodnih kulturnih odnosa. Stoga je ključno istražiti i apsorbirati učinke digitalizacije, posebice učinak na međukulturnu razmjenu među ljudima, te ispitati njezin potencijal i rizike koje digitalizacija predstavlja u pogledu predrasuda i pogrešnih informacija. U tom smislu, kulturne razmjene ljudima omogućuju razvoj interesa te potiču pristup informacijama i resursima dostupnima na internetu.

3.14. Navođenje digitalnih alata kao pokretača te rastuće razmjene upitno je jer se gospodarske promjene i društveni izazovi mogu promatrati kao dominantna snaga za poticanje globalnih kretanja.

3.15. U svjetlu aktualnih zbivanja, EGSO predlaže da se u Komunikaciju kao sastavnica međukulturnog dijaloga uvrsti i međuvjerski dijalog u kojemu bi trebale sudjelovati i filozofske i nekonfesionalne organizacije, u skladu s preambulom UEU-a u koja je nadahnuta „kulturnim, vjerskim i humanističkim nasljeđem Europe” te u skladu s člankom 17. UFEU-a. To se može promicati eksperimentalnim inicijativama, primjerice mjerama u okviru programa ERASMUS+ usmjerenima na studente i znanstvenike na vjerskim sveučilištima i školama.

3.16. U Komunikaciji se učinak kulture na održiv razvoj spominje u pododjeljku o uključivom i uravnoteženom gospodarskom rastu ⁽³⁾. EGSO izražava žaljenje zbog toga što to pitanje nije dodatno naglašeno, imajući u vidu zamisao da se kultura učini samostalnim stupom za podupiranje održivosti. Posljednjih godina sve veći broj organizacija ⁽⁴⁾ podupire stajalište da kulturu treba smatrati jednako važnom kao druge dimenzije razvoja: gospodarstvo, socijalnu uključenost i okoliš. EGSO aktivno podržava taj pristup. To je nadalje povezano s kulturom kao ključnom sastavnicom u izgradnji uključive zajednice.

3.17. EGSO naglašava ključnu ulogu postupaka zajedničkog stvaranja u svrhu umjetničkog razvoja i razmjene, što nije navedeno u Komunikaciji. Zajedničkim stvaranjem poboljšava se razmjena i učenje od kolega, no ono može dovesti i do inovativnih radova kojima se unapređuje umjetnički razvoj i rast, uključujući gospodarski i društveni razvoj.

3.18. Odbor naglašava da bi se kulturna razmjena i dijalog trebali temeljiti na objektivnim podacima, omogućujući najbolje moguće usklađivanje kulturnih i umjetničkih odnosa s određenom zemljom ili regijom. To iziskuje proučavanje kulturnih praksi, prednosti i izazova, kako u partnerskim zemljama tako i zajedno s njima. Zbirka kulturnih politika i trendova u Europi koju je izradilo Vijeće Europe zanimljiva je inicijativa.

3.19. Osim toga, potrebni dugoročni pristupi zahtijevaju stalno praćenje i reviziju, osiguravajući učinak i uzajamnu korist od kulturnih razmjena i interakcija.

3.20. Financiranje pismenog i usmenog prevođenja za potrebe razmjena treba se uzeti u obzir prilikom osmišljavanja programa kojima se promiču kulturne razmjene.

3.21. Prilikom osmišljavanja novih programa, EGSO naglašava potrebu za upoznavanjem građana EU-a i partnerskih zemalja s programima, pri čemu treba objasniti pristup, promicati inicijative i pružati informacije o mogućnostima financiranja. Radi pružanja potpore tom naporu mogli bi se razviti razni postojeći kanali (Euronews, programi kulturnih nagrada).

⁽³⁾ Vidi Rezoluciju 70/214 „Kultura i održivi razvoj” koju je Opća skupština UN-a usvojila 22. prosinca 2015.

⁽⁴⁾ Usp. rad organizacija Agenda 21 for Culture i Culture Action Europe u okviru kampanje „Budućnost kakvu želimo uključuje kulturu”, usmjerene na ulogu kulture u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja.

3.22. Pored toga, Odbor naglašava da se u obzir mora uzeti i uloga podnacionalnih struktura, regija i gradova, kao što je istaknuto u mišljenju koje je Europski odbor regija usvojio 7. – 8. veljače 2017.

3.23. Odbor ističe da je od presudne važnosti poticati otvorenu razmjenu i rješavanje sporova među državama u vezi s posjedovanjem umjetnina koje pripadaju nacionalnoj kulturnoj baštini.

3.24. Iako EGSO pozdravlja Komunikaciju i radije se prijedlozima koji se pretvaraju u konkretne korake, želi dodatno razmotriti područja koja u prijedlogu nisu dovoljno naglašena, a to su a) Kultura kao stup mira i stabilnosti b) Kultura i civilno društvo i c) Kultura i kreativne industrije za održiv rast i razvoj.

3.25. S obzirom na važnost i prepoznatljivost predstojeće Europske godine kulturne baštine, EGSO predlaže da se taj okvir i pozitivna dinamika upotrijebe za razvoj i pokretanje akcijskog plana za kulturu u vanjskim odnosima 2018.

4. Kultura kao stup mira, stabilnosti i sigurnosti

4.1. EGSO pozdravlja činjenicu da je kultura prepoznata kao ključan stup mira i stabilnosti. Kultura je stoga od ključne važnosti za ostvarivanje glavnog cilja Europske unije, a to je „promicanje mira, njezinih vrijednosti i dobrobiti njezinih naroda” (članak 3. UEU-a).

4.2. Europska unija treba zauzeti svoj punopravni položaj kao globalni predvodnik u prakticiranju, zaštiti i promicanju svjetskog mira. Model za koji je EU dobio Nobelovu nagradu jer je stvorio najdulje razdoblje mira i prosperiteta u Europi nakon svjetskih ratova dokaz je njegove sposobnosti da bude svjetski predvodnik u tom području. Uspješnost EU-a u pogledu ljudskih prava i demokracije, jednakosti, tolerancije, razumijevanja i uzajamnog poštovanja bez premca je na međunarodnoj razini. S obzirom na sadašnje globalne izazove, moto EU-a „Ujedinjena u raznolikosti” ima veći odjek u nego ikada prije u šezdesetogodišnjoj povijesti Unije.

4.3. EGSO naglašava važnost razmjene za sprečavanje i okončanje sukoba te pomirbu nakon sukoba. Prostor stvoren kulturom i umjetnošću omogućuje otvorenu razmjenu i razvoj uzajamnog povjerenja. Iako se spominju situacije prije i nakon sukoba, taj se aspekt zbog uzajamne koristi treba proširiti, posebice zato što kulturni subjekti iz trećih zemalja također raspolažu velikom stručnošću u tom pogledu. Poštovanje kulturnih ljudskih prava treba uključiti u mirovne sporazume, jer bi se time također omogućilo poštovanje kulturnih manjina u područjima u kojima je bilo sukoba⁽⁵⁾.

4.4. Uloga EU-a u mirovnom procesu u Sjevernoj Irskoj zanimljiva je kao mogući temelj za strategiju izgradnje mira na globalnoj razini. Na primjer, nova inicijativa „Bijela golubica” mogla bi biti nadahnuta ulogom EU-a u mirovnom procesu u Sjevernoj Irskoj putem njegova jedinstvenog programa PEACE⁽⁶⁾. S globalnim bi dosegom mogla biti sveobuhvatna te osiguravati doprinos civilnog i političkog društva s baze. Mogla bi biti povezana s novim Snagama solidarnosti Europske komisije i zasnovati se na modelu programa ERASMUS+, no ne bi bila namijenjena isključivo mladima. Mogla bi interagirati sa svim mjerama EU-a u području obrane, sigurnosti i diplomacije, dodajući prijeko potreban aspekt kulture i mirotvorstva strategijama za rješavanje sukoba. Stoga bi putem kulture, obrazovanja i medija promicala međukulturni dijalog, uzajamno poštovanje, toleranciju i razumijevanje.

4.5. EGSO skreće pozornost na ulogu organiziranog civilnog društva, političkih zaklada i lokalnih vlasti u izgradnji mira i pomirenja. Njihova stručnost treba se iskoristiti, a njihove perspektive integrirati i promicati.

4.6. Odbor naglašava da je u svrhu promicanja mira i stabilnost potrebno razvijati kulturne inicijative i razmjenu u suradnji s lokalnim akterima te poduzimati napore za dopiranje do lokalnog stanovništva, i to izvan krugova na koje su uglavnom usmjereni kulturni i umjetnički programi.

⁽⁵⁾ Vidi također *Information presented by the Northern Ireland Human Rights Commission to the United Nations on The Derry/Londonderry Report on Upholding the Human Right to Culture in Post-Conflict Societies* („Informacije koje je Komisija za ljudska prava Sjeverne Irske dostavila Ujedinjenim narodima u vezi s izvješćem iz Derryja/Londonderryja o potpori ljudskom pravu na kulturu u društvima u kojima je bilo sukoba”) (UNGA A/HRC/25/NI/5, 27. veljače 2014.).

⁽⁶⁾ Mišljenje EGSO-a „Uloga EU-a u izgradnji mira u okviru vanjskih odnosa: najbolje prakse i perspektive” (SL C 68, 6.3.2012, str. 21.).

4.7. Kad je riječ o međuvladinoj razini, treba pohvaliti inicijative Vijeća Europe. Mogla bi se ojačati suradnja s Vijećem Europe kako bi se iskoristila stručnost te organizacije u pogledu onih zemalja koje su njezine članice, a susjedi su EU-a. Na primjer, EGSO skreće pozornost na Okvir pokazatelja kulture i demokracije te inicijativu Vijeća Europe Mirovni kamp za mlade kojom se mladima i organizacijama za mlade iz regija pogođenih sukobima omogućuje da se angažiraju u dijalogu i preobrazbi sukoba na temelju obrazovanja o ljudskim pravima i međukulturnog učenja. Taj program mogao bi biti model za kulturni dijalog mladih.

4.8. EGSO također skreće pozornost na učinak kulture na sigurnosna pitanja na gradskim prostorima, kako je navedeno u njegovoj nedavno izrađenoj studiji pod naslovom „Kultura, gradovi i identitet u Europi” te predlaže promicanje razmjena pozitivnih iskustava u tom području ⁽⁷⁾.

4.9. Potrebno je razviti dodatno razumijevanje učinka kulture, ali i njezina gubitka, na radikalizaciju mladih. Treba naglasiti učinak kulturnih aktivnosti i nasljeđa na društvenu stabilnost i koheziju, a zlouporaba kulture i nasljeđa kao sredstava za promicanje radikalnih ili nacionalističkih programa mora se spriječiti.

4.10. Promicanje kulture kao stupa mira i stabilnosti mora se odvijati usporedno s ukazivanjem na to da sloboda umjetničkog izražavanja predstavlja ljudsko pravo. Na razini organizacija civilnog društva već postoje globalne inicijative za potporu progonjenim umjetnicima (npr. FREEMUSE, Observatoire de la liberté de la Création Artistique). Mogao bi se promicati njihov razvoj i umrežavanje s europskim organizacijama civilnog društva.

5. Kultura i civilno društvo

5.1. EGSO naglašava potrebu za razvojem aktivnog civilnog društva u svrhu promicanja participativnog i uključivog rasta i kulturnog razvoja. Aktivnosti civilnog društva trebalo bi intenzivirati kulturnim dijalozima i razmjenama te mjerama izgradnje kapaciteta ⁽⁸⁾. Razvoj administrativnih kapaciteta organizacija civilnog društva ključan je element za osiguravanje modela stvaranja i razmjene na ravnopravnoj osnovi.

5.2. EGSO se stoga slaže s ciljem jačanja potpore organizacijama civilnog društva aktivnima u području kulture u partnerskim zemljama. S pravom je istaknuta potreba za integracijom kulturnih subjekata, a EGSO želi naglasiti kako je to važno ne samo za međukulturni dijalog, nego i za kulturnu raznolikost i kulturna prava.

5.3. EGSO želi naglasiti potrebu za uključivanjem nevladinih organizacija i zaklada, u Europi i u partnerskim zemljama, kao vrijednih aktera i resursa za uspješnu razmjenu i dijalog. Stoga bi trebalo koristiti programe nacionalnih subjekata, udruživati snage te izvlačiti pouke iz npr. aktivnosti Zaklade Robert Bosch u području međunarodnih odnosa i projekata Interartsa, primjerice iz projekta „Zajednice za ostvarivanje javne vrijednosti kulture na južnom Sredozemlju” (*Communities of practice for the public value of culture in the Southern Mediterranean – SouthMed CV*) koji financira EU, i to sredstvima programa EUROMED Glavne uprave NEAR, a čiji je cilj dovesti kulturu s margina u središte javne sfere razmatrajući njezine potencijalne veze sa strategijama gospodarskog, društvenog i političkog razvoja.

5.4. Odbor skreće pozornost na činjenicu da se (među)kulturne razmjene ne smiju ograničavati na umjetnike i kulturne dionike, nego moraju imati i snažnu dimenziju sudjelovanja svih građana i otvaranja prema svim građanima. Unatoč naporima poduzetima radi unapređenja te situacije, kulturne i umjetničke razmjene često uključuju ograničen broj ljudi koji uglavnom imaju sličnu društvenu, kulturnu i obrazovnu pozadinu. Stoga bi se razmjena u pogledu participativnih kulturnih inicijativa i razvoj umjetničkog obrazovanja trebali izričito uključiti u kulturne programe. Samo se na taj način može iskoristiti potencijal umjetnosti i kulture za promicanje stabilnosti, mira i održivog razvoja.

⁽⁷⁾ Studija koju je naručio EGSO „Kultura, gradovi i identitet u Europi”: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-europe-culture-cities-study>.

Zaključci konferencije „Nada za Europu: kultura, gradovi i novi narativi” koju je organizirala Skupina raznih interesa EGSO-a, Bruxelles, 20. – 21. lipnja 2016.: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-europe-culture-cities-conclusions>.

⁽⁸⁾ Mišljenje EGSO-a „Europska godina međukulturnog dijaloga” (SL C 185, 8.8.2006., str. 42.).

5.5. EGSO iznimno cijeni program ERASMUS+ i njegovu važnost za razmjenu i uzajamno razumijevanje i učenje. Slične inicijative za kulturne subjekte i građane aktivne u području kulture i umjetnosti ne postoje na razini EU-a. Mogao bi se razmotriti razvoj posebnog programa razmjene i mobilnosti za umjetnost i kulturu u širem smislu.

5.6. Postoji mnogo programa razmjene i studijskih posjeta za umjetnike i kulturne subjekte, koji se financiraju na bilateralnoj osnovi preko nacionalnih kulturnih instituta. Potrebno je ispitati povećane sinergije između tih programa, također u pogledu nevladinih inicijativa, npr. zaklade Roberto Cimetta.

5.7. Međunarodnu suradnju i mobilnost treba prepoznati kao prednost za razvoj kulturnog identiteta u vrijeme kada demografske, društvene i gospodarske promjene također ukazuju na skraćivanje udaljenosti između i unutar zemalja. Ta kretanja utječu na kulturne procese te na stvaranje većeg potencijala za prekogranično kulturno umrežavanje. Ako dobije istinsku potporu, ta mobilnost pored pozitivnog učinka na gospodarsku razmjenu može pridonijeti razvoju kulturnog identiteta, zauzvrat promičući izgradnju mira i socijalnu koheziju. Takvu se mobilnost mora pažljivo uravnotežiti s potporama te pritom omogućiti razvoj čvrstih struktura radi jamčenja budućnosti kulturnih i kreativnih inicijativa.

5.8. EGSO naglašava sposobnost kulturnih mreža da promiču razmjenu među stručnjacima u kulturi, strukturiraju kulturno okruženje i razvijaju aktivno kulturno civilno društvo. Stoga Odbor predlaže da se razmjena potakne s pomoću europskih kulturnih mreža, linijom financiranja u okviru programa Kreativna Europa. Mogle bi se promicati veze s postojećim mrežama na međunarodnoj razini te razvoj mreža u različitim regijama.

5.9. Slično tomu, EGSO naglašava korist drugih smjerova trenutačnog programa Kreativna Europa te potiče ispitivanje svih opcija financiranja u svjetlu njihova potencijala za kulturnu razmjenu na međunarodnoj razini.

5.10. EGSO pozdravlja poziv na stvaranje foruma civilnog društva u koji bi bili uključeni svi relevantni dionici, a koji bi imao ključnu ulogu u razvoju spomenutog akcijskog plana za međunarodne kulturne odnose. To bi se moglo odvijati u obliku godišnjeg foruma zasnovanog na horizontalnim razmjenama i raspravama, sa satelitskim simpozijima u različitim zemljopisnim regijama, unutar i izvan EU-a.

5.11. EGSO se obvezuje da će tijekom narednih godina podržavati takva strukturirana savjetovanja i dijaloge s relevantnim dionicima u području vanjskih odnosa. EGSO će i dalje razmatrati na koji način njegova uloga i radne metode mogu dati specifičan i strukturiran doprinos poboljšanju razvoja spomenutog akcijskog plana.

6. Kultura i kreativne industrije za održiv rast i razvoj

6.1. Kultura bi trebala biti u cijelosti prepoznata kao četvrti stup održivog razvoja. Time bi se omogućilo pomirenje vizija kulture kao alata za gospodarski rast i kulture s istinskom vrijednošću koja ne bi trebala podlijeći gospodarskim prioritetima.

6.2. EGSO naglašava važnost održivosti i alternativnih mjera rasta, kao što je veća dobrobit u društvima.

6.3. U Komunikaciji se ističu brojna važna pitanja o doprinosu kulturnog i kreativnog sektora (koji se sastoji uglavnom od MSP-ova⁽⁹⁾) održivom razvoju, gospodarskom rastu i otvaranju radnih mjesta, što EGSO snažno podupire. Kako se ističe u Komunikaciji, globalna trgovina kreativnim proizvodima više se no udvostručila u razdoblju od 2004. do 2013. godine⁽¹⁰⁾, pri čemu kulturne i kreativne industrije ostvaruju oko 3 % svjetskog BDP-a i zapošljavaju više od 30 milijuna osoba⁽¹¹⁾.

6.4. Treba naglasiti potrebu za ulaganjem u razvoj relevantnih vještina za iskorištavanje potencijala rasta u kreativnom sektoru. Potrebno je pružati potporu lokalnim tržištima. Programi mobilnosti za jačanje razvoja vještina ne bi trebali poticati odljev mozgova nauštrb partnerskih zemalja.

⁽⁹⁾ Eurostat 2013.: *Key size-class indicators for enterprises in selected cultural sectors, EU-28* („Glavni pokazatelji veličine poduzeća u odabranim sektorima kulture, EU-28”).

⁽¹⁰⁾ *The Globalisation of Cultural Trade: A Shift in Cultural Consumption – International flows of cultural goods and services 2004-2013* („Globalizacija trgovine kulturom: pomak u kulturnoj potrošnji – međunarodni tokovi kulturnih dobara i usluga 2004. – 2013.”), UNESCO Institute for Statistics (UIS), 2016.

⁽¹¹⁾ *Cultural times* („Vrijeme kulture”), izvješće CISAC-a i UNESCO-a, 2015.

6.5. Iskustvo europskih prijestolnica kulture pokazalo je utjecaj kulturnog razvoja na gospodarski i društveni razvoj u gradskim područjima. Mogla bi se razviti razmjena i izgradnja kapaciteta s drugim zemljama u vezi s izazovima i strategijama koje su dovele do tog rasta.

6.6. Druge transnacionalne organizacije i regije preuzele su, kao model najbolje prakse, koncept gradova kulture (npr. nominacije Islamske obrazovne, znanstvene i kulturne organizacije (ISESCO) za islamsku prijestolnicu kulture). Trebalo bi istražiti mogućnost suradnje i sinergija kako bi se povećala uzajamna korist i učenje. Mogao bi se razmotriti program međunarodne prijestolnice kulture ili bratimljenje gradova unutar tog programa.

6.7. Još jedan primjer povezanosti mjesta i gradova predstavlja program Kulturne rute Vijeća Europe. Taj bi se program mogao primjenjivati i razvijati na međunarodnoj razini, uz razvoj njegova potencijal za povećanje kulturnog turizma i razumijevanje zajedničkih međunarodnih kulturnih korijena.

6.8. EGSO naglašava potrebu za poticanjem i olakšavanjem suradnje i umrežavanja između gradova unutar i izvan Europe. Mnogu europski gradovi imaju iskustva u donošenju kulturnih politika i u odnosima s drugim područjima održivog razvoja (npr. gospodarski rast, otvaranje radnih mjesta, socijalna uključenost, kreativno obrazovanje, kulturni turizam itd.). To predstavlja zalog za dugoročnu suradnju između Europe i južnih dijelova svijeta, a EU bi također mogao imati ulogu u olakšavanju suradnje i umrežavanja između gradova unutar i izvan Europe. S tim u vezi, već su uspostavljene relevantne inicijative koje mogu pružiti prikladne doprinose za dugoročnu suradnju; riječ je, pored ostalog, o programima „Ogledni gradovi” i „Vodeći gradovi”.

6.9. Mreže gradova koje razvijaju aktivnosti u području kulture, kao što su Eurocities, Mercociudades, Africities, Mreža kreativnih gradova UNESCO-a, Les Arts et la Ville, Mreža kulturnog razvoja Australije ili Mreža kreativnih gradova Kanade, također bi trebalo uvažiti kao dragocjene primjere u tom pogledu.

6.10. EGSO izražava žaljenje zbog nedostatka naglaska na rodним pitanjima u predloženim koracima prema zajedničkoj strategiji. Iako ravnopravnost spolova predstavlja okosnicu europskih vrijednosti, studije pokazuju neravnotežu spolova kod umjetnika kojima je osigurana prepoznatljivost i ključni položaji. Slično tome, UNESCO je opisao neravnotežu u pogledu koristi koje donose mjere za kulturni turizam i kulturni razvoj. EGSO stoga ustraje na tome da se vodi računa i o toj dimenziji.

Bruxelles, 31. svibnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju mjera za upravljanje, očuvanje i kontrolu primjenjivih na području primjene Konvencije Regionalne organizacije za upravljanje ribarstvom južnog Pacifika (SPRFMO)

(COM(2017) 128 *final* – 2017/0056 COD)

(2017/C 288/18)

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 3.4.2017. Vijeće Europske unije, 10.4.2017.
Pravni temelj:	članak 43. stavak 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	31.5.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	526
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	181/0/1

Budući da Odbor prihvaća sadržaj prijedloga i smatra da njegov komentar nije potreban, na 526. plenarnom zasjedanju održanom 31. svibnja i 1. lipnja 2017. (sjednica od 31. svibnja 2017.) odlučio je, s 181 glasom za, nijednim protiv i jednim suzdržanim, o tom prijedlogu dati pozitivno mišljenje.

Bruxelles, 31. svibnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju stope prilagodbe predviđene u Uredbi Vijeća (EU) br. 1306/2013 za izravna plaćanja za kalendarsku godinu 2017.”

(COM(2017) 150 final – 2017/0068 COD)

(2017/C 288/19)

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 6.4.2017.
Pravni temelj:	članak 43. stavak 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	31.5.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	526
Rezultat glasovanja	177/0/0
(za/protiv/suzdržani):	

Budući da je svoj stav o sadržaju dotičnog prijedloga već iznio u mišljenju CES2942/2013, usvojenom 25. svibnja 2013. (*), Odbor je na 526. plenarnom zasjedanju održanom 31. svibnja i 1. lipnja 2017. (sjednica od 31. svibnja 2017.), sa 177 glasova za, nijednim protiv i bez suzdržanih, odlučio da o toj temi neće izraditi novo mišljenje, već upućuje na stajalište izraženo u gore navedenom dokumentu.

Bruxelles, 31. svibnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

(*) Mišljenje EGSO-a „Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju stope prilagodbe za izravna plaćanja predviđene Uredbom (EZ) br. 73/2009 za kalendarsku godinu 2013.” COM(2013) 159 final – 2013/0087 COD (SL C 271, 19.9.2013., str. 143.).

ISSN 1977-1088 (elektroničko izdanje)
ISSN 1977-060X (tiskano izdanje)



Ured za publikacije Europske unije
2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

HR