

Uradni list

Evropske unije

C 283



Slovenska izdaja

Informacije in objave

Letnik 61

10. avgust 2018

Vsebina

I Resolucije, priporočila in mnenja

MNENJA

Evropski ekonomsko-socialni odbor

535. plenarno zasedanje EESO – 60 let EESO, 23. 5. 2018–24. 5. 2018

2018/C 283/01	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Socialna podjetja kot gonilo vključevanja migrantov (mnenje na lastno pobudo)	1
2018/C 283/02	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Na poti k pridružitvenemu sporazumu med EU in Mercosurjem (mnenje na lastno pobudo)	9

III Pripravljalni akti

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

535. plenarno zasedanje EESO – 60 let EESO, 23. 5. 2018–24. 5. 2018

2018/C 283/03	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – (a) Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru – Blagovni sveženj: krepitev zaupanja v enotni trg [COM(2017) 787 final] – (b) Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi pravil in postopkov za skladnost s harmonizacijsko zakonodajo Unije o izdelkih in njeno izvrševanje ter spremembi uredb (EU) št. 305/2011, (EU) št. 528/2012, (EU) 2016/424, (EU) 2016/425, (EU) 2016/426 in (EU) 2017/1369 Evropskega parlamenta in Sveta ter direktiv 2004/42/ES, 2009/48/ES, 2010/35/EU, 2013/29/EU, 2013/53/EU, 2014/28/EU, 2014/29/EU, 2014/30/EU, 2014/31/EU, 2014/32/EU, 2014/33/EU, 2014/34/EU, 2014/35/EU, 2014/53/EU, 2014/68/EU in 2014/90/EU Evropskega parlamenta in Sveta [COM(2017) 795 final – 2017/0353 (COD)] – (c) Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzajemnem priznavanju blaga, ki se zakonito trži v drugi državi članici [COM(2017) 796 final – 2017/0354 (COD)]	19
---------------	--	----

SL

2018/C 283/04	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vrednotenju zdravstvenih tehnologij in spremembi Direktive 2011/24/EU (COM(2018) 51 final – 2018/0018 (COD))	28
2018/C 283/05	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog direktive Sveta o spremembi Direktive 2006/112/ES glede stopenj davka na dodano vrednost (COM(2018) 20 final – 2018/0005 (CNS)) – Predlog direktive Sveta o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost glede posebne ureditve za mala podjetja (COM(2018) 21 final – 2018/0006 (CNS)) – Spremenjeni predlog uredbe Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 904/2010 glede ukrepov za okrepitev upravnega sodelovanja na področju davka na dodano vrednost (COM(2017) 706 final – 2017/0248 (CNS)) – Predlog direktive Sveta o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost v zvezi z obveznostjo spoštovanja najnižje splošne stopnje (COM(2017) 783 final – 2017/0349 (CNS))	35
2018/C 283/06	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih v Evropski uniji [COM(2017) 797 final – 2017/0355 (COD)]	39
2018/C 283/07	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira za interoperabilnost informacijskih sistemov EU (meje in vizumi) ter spremembi Odločbe Sveta 2004/512/ES, Uredbe (ES) št. 767/2008, Sklepa Sveta 2008/633/PNZ, Uredbe (EU) 2016/399 in Uredbe (EU) 2017/2226 (COM(2017) 793 final – 2017/0351 (COD)) – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira za interoperabilnost informacijskih sistemov EU (policijsko in pravosodno sodelovanje, azil in migracije) (COM(2017) 794 final – 2017/0352 (COD))	48
2018/C 283/08	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o izvajanju svežnja o krožnem gospodarstvu: možnosti za rešitev vprašanja stičišča med zakonodajo o kemikalijah, proizvodih in odpadkih (COM(2018) 32 final)	56
2018/C 283/09	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu Ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Evropska strategija za plastiko v krožnem gospodarstvu (COM(2018) 28 final) – Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pristaniških sprejemnih zmogljivostih za oddajo odpadkov z ladij, razveljavitvi Direktive 2000/59/ES ter spremembi Direktive 2009/16/ES in Direktive 2010/65/EU (COM(2018) 33 final – 2018/0012 (COD))	61
2018/C 283/10	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Prihodnost preskrbe s hrano in kmetijstva [COM(2017) 713 final]	69
2018/C 283/11	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Ukrepi EU za izboljšanje okoljske skladnosti in upravljanja (COM(2018) 10 final)	83
2018/C 283/12	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Sveta o ustanovitvi Evropskega skupnega podjetja za visokozmogljivo računalništvo (COM(2018) 8 final – 2018/0003 (NLE))	89
2018/C 283/13	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 1343/2011 o nekaterih določbah za ribolov na območju Sporazuma GFCM (Generalne komisije za ribištvo v Sredozemlju) (COM(2018) 143 final – 2018/0069 (COD))	95

I

(Resolucije, priporočila in mnenja)

MNENJA

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

535. PLENARNO ZASEDANJE EESO – 60 LET EESO, 23. 5. 2018–24. 5. 2018

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Socialna podjetja kot gonilo vključevanja migrantov**(mnenje na lastno pobudo)**

(2018/C 283/01)

Poročevalec: **Giuseppe GUERINI**

Sklep plenarne skupščine	21. 1. 2016
Pravna podlaga	člen 29(2) poslovnika mnenje na lastno pobudo
Pristojnost	strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	27. 4. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	23. 5. 2018
Plenarno zasedanje št.	535
Rezultat glasovanja	186/1/2
(za/proti/vzdržani)	

1. Sklepi in priporočila

1.1 Pojav migracij je nedavno postavil na preizkušnjo sistem vstopa v Evropsko unijo, kar je bil pravi stresni test politike na področju migracij ter socialne in varnostne politike na ravni EU in držav članic.

1.2 Po mnenju EESO bi morale evropske institucije skupaj z vladami držav članic nujno spodbujati usklajene politike, da bi imeli bolj jasna, vzdržna in učinkovita pravila glede vstopa državljanov tretjih držav v EU ter njihovega bivanja, zaposlitve, pridobitve državljanstva in dostopa do mednarodne zaščite. EESO poziva Komisijo, naj posebno pozornost nameni migrantom, ki jim grozi socialna izključenost, kot so bolniki, duševno prizadeti, invalidi in starejši.

1.3 EESO ugotavlja, da imajo socialna podjetja pri proaktivnem spoprijemanju z izzivi migrantov in mobilizaciji skupnosti in državljanov skupna načela ukrepanja ⁽¹⁾, ki je vključujoče, dopolnjujoče in ščiti najbolj prikrajšane skupine.

⁽¹⁾ V zvezi z vlogo socialnih podjetij glej tudi UL C 117, 26.4.2000, str. 52.

1.4 Socialna podjetja bi morala biti zaradi svoje vključujoče narave bolj priznana, zato EESO poziva, naj Evropska komisija pri sprejemanju skupnih politik in načrtovanju sredstev EU nameni prednost tej vrsti podjetij, zlasti v okviru oblikovanja evropskega stebra socialnih pravic, kar je bilo poudarjeno tako na konferenci o socialnem podjetništvu kot na evropskem vrhu 16. oziroma 17. novembra 2017 v Göteborgu.

1.5 V delovno intenzivnih sektorjih, zlasti tam, kjer je velik delež delavcev iz neevropskih držav, ustvarjajo socialna podjetja kakovostna delovna mesta. Participativna razsežnost je še kako pomembna z vidika varnosti in zaščite pri zasnovi ekonomske dejavnosti, saj pomaga ljudem, da zapustijo sivo ekonomijo in delo na črno.

1.6 Socialna podjetja imajo tako neizpodbitno vlogo pri štirih ključnih vidikih vključevanja migrantov: zdravstveno varstvo in pomoč, streha nad glavo, izobraževanje in usposabljanje (zlasti z ozaveščanjem o pravicah in dolžnostih, povezanih z življenjem v EU) ter zaposlitev in aktivna vključitev migrantov v družbo gostiteljico.

1.7 EESO meni, da bi lahko socialna podjetja glede na svojo pretežno usmerjenost v sektor oskrbe in dejavnosti s področja ekonomije delitve in krožnega gospodarstva spodbujala in podpirala ne samo ustvarjanje novih delovnih mest, temveč tudi podjetništvo in dostop migrantov in beguncev do gospodarskih dejavnosti. EU mora še naprej spodbujati socialna podjetja kot gonilo rasti in vključevanja migrantov na trg dela in v družbo. EESO zato poziva evropske institucije, naj prednostno obravnavajo politike, usmerjene v socialna podjetja, kar je predlagal že v prispevku ⁽²⁾ k delovnemu programu Evropske komisije za leto 2018.

1.8 Glede na dokaze, ki potrjujejo pomen socialnih podjetij pri spodbujanju vključevanja migrantov na trg dela in v družbo, EESO poziva EU, države članice in mednarodno skupnost, naj uvedejo spodbude za zaposlovanje, ki bodo na voljo socialnim podjetjem, ki se ukvarjajo z vključevanjem oseb na trg dela.

1.9 EESO v zvezi s poročilom o napredku, objavljenem novembra 2017, potrjuje, da morajo Unija in države članice delovati usklajeno ⁽³⁾. Predvsem je jasno, da se bodo brez učinkovitega sistema vstopa migrantov nadaljevale zlorabe prošelj za mednarodno zaščito, ki smo jim bili priča v preteklih letih. EESO odločno ponavlja, da zlorabe sistema mednarodne zaščite ne upravičujejo ravnanja nekaterih držav članic, ki državljanom tretjih držav omejujejo možnost, da zaprosijo za azil na njihovem ozemlju.

1.10 EESO poziva Komisijo in Svet k tesnejšemu usklajevanju z državami izvora migrantov in tranzitnimi državami da bi se izboljšale življenjske razmere, zlasti za osebe, ki se selijo iz ekonomskih razlogov, zaradi lakote ali podnebnih sprememb, zaželena pa bi bila tudi odločnejša zunanja politika EU do držav, iz katerih ljudje bežijo pred vojno, diktaturo in preganjanjem.

1.11 EESO predvsem poziva EU, naj odgovori na pojav migracij z analizo vzrokov, ki silijo ljudi k selitvi, kot so revščina, spopadi, diskriminacija in podnebne spremembe. To bo vsekakor zahtevalo dodatna prizadevanja EU na področju diplomacije in mednarodnega razvojnega sodelovanja pa tudi sprejetje resničnega izrednega načrta naložb v mednarodno razvojno sodelovanje.

2. Splošne ugotovitve

2.1 Socialna podjetja so eden ključnih akterjev v evropskem gospodarstvu in družbi, ki odraža raznolikost znotraj Unije in prispeva k doseganju ciljev strategije Evropa 2020 za bolj pametno, trajnostno in vključujočo Evropo ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Prispevek EESO k delovnemu programu Komisije za leto 2018, zlasti točka 2.4.6 in naslednje.

⁽³⁾ Poročilo o napredku izvajanja evropske agende o migracijah.

⁽⁴⁾ UL C 318, 23.12.2009, str. 22.

2.2 Socialna podjetja so precej prispevala k obravnavi sprememb v družbi. Delujejo namreč v številnih segmentih družbe in so z inovativnimi pobudami odgovorila na vse večje potrebe po pomoči in oskrbi oseb, ki ne morejo same skrbeti zase, zlasti invalidov. V številnih primerih je to povečalo udeležbo žensk na trgu dela, tako zaradi njihove vključenosti v socialna podjetja, pa tudi z ustvarjanjem novih storitev za otroke in družine⁽⁵⁾. Hkrati socialna podjetja spodbujajo ustvarjanje delovnih mest za prikrajšane osebe, pri čemer posebno pozornost namenjajo osebam, ki so izpostavljene velikemu tveganju socialne izključenosti, kot so invalidi, duševno prizadeti, alkoholiki in odvisniki od drog. Socialna podjetja so še vedno ključni akter pri spodbujanju evropskega socialnega modela⁽⁶⁾.

2.3 Eden večjih izzivov, s katerimi se EU sooča v zadnjih nekaj letih, je obvladovanje vse večjega dotoka migrantov, ki so pobegnili pred vojnami, lakoto, preganjanjem in zaostrenimi življenjskimi razmerami zaradi podnebnih sprememb. To pa je na preizkušnjo postavilo sistem držav članic v zvezi s sprejemom migrantov in njihovo politiko priseljevanja, socialno politiko in politiko javne varnosti. Politike EU na področju priseljevanja na nek način prestajajo stresni test, zato je treba izkoristiti to priložnost za natančno analizo odzivov, ki jih povzroča sistem, in tega, kaj s tem sporočamo, da bi spodbudili ciljno usmerjene ukrepe in povečali učinkovitost in uspešnost politik EU.

2.4 Vključevanje novih priseljencev je dinamičen proces, ki se s časom spreminja glede na gospodarsko, družbeno in kulturno okolje v državi, v kateri so se priseljenci naselili. Ob tem se porajajo predvsem vprašanja, kako Evropska unija, države članice in evropska družba omogočajo državljanom tretjih držav, da vstopijo na ozemlje EU, se tam naselijo, zaživijo in se zaposlijo ter zaprosijo za mednarodno zaščito.

2.5 Socialna podjetja sicer delujejo v različnih nacionalnih okvirih, kljub temu pa imajo skupna načela ukrepanja, ki je vključujoče, dopolnjujoče in ščiti najbolj prikrajšane skupine, s čimer se uspešno spoprijemajo z izzivom proaktivne pomoči migrantom.

2.6 Glavne značilnosti dejavnosti socialnih podjetij so aktiviranje in vključitev lokalnih skupnosti, oblikovanje mrež in partnerstev, ki izboljšajo odnose z osrednjimi in lokalnimi oblastmi, da bi dosegli obliko pomoči in vključevanja, ki jo lokalno prebivalstvo lažje sprejme.

2.7 Socialna podjetja imajo tako neizpodbitno vlogo pri štirih ključnih vidikih vključevanja migrantov: zdravstveno varstvo in pomoč, streha nad glavo, izobraževanje in usposabljanje (zlasti z ozaveščanjem o pravicah in dolžnostih, povezanih z življenjem v EU) ter zaposlitev in aktivna vključitev migrantov v družbo gostiteljico. Pri tem socialna podjetja in organizacije civilne družbe ustvarjajo priložnosti za srečevanje evropskih državljanov z novimi priseljenci, kar omogoča dialog, s čimer pa se zmanjšujejo predsodki in strah.

3. Migracije v Evropi: stanje v zadnjih letih

3.1 Pojavo migracij ni lahko začrtati natančnega okvira, saj se nenehno spreminjajo. Vojne, diktatorski režimi, podnebne spremembe, skrajna revščina in pomanjkanje so privedli do današnjega stanja.

3.2 Po podatkih Združenih narodov je v letu 2015 več kot 244 milijonov oseb oziroma 3,3 % svetovnega prebivalstva prestopilo meje svoje države v iskanju političnega azila, dela ali boljših gospodarskih ali podnebnih razmer⁽⁷⁾.

3.3 Število ljudi, ki želijo v Evropo, se je v zadnjih letih povečalo. Iz podatkov Eurostata za leto 2015 je razvidno, da je iz tretjih držav v EU prišlo 2,7 milijona ljudi, med njimi je bilo 56 % moških in 44 % žensk.

⁽⁵⁾ V številnih primerih bi to delo znotraj družin opravljale skoraj izključno ženske, kar bi jim onemogočalo vključevanje na trg dela.

⁽⁶⁾ UL C 24, 28.1.2012, str. 1.

⁽⁷⁾ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/002/18/PDF/N1700218.pdf?OpenElement>

3.4 Tolikšen pritok migrantov je predvsem posledica nestabilnosti zaradi vojn, tako v državah, kjer še potekajo spopadi, kot je Sirija, kot v državah, v katerih se razmere po vojni še niso umirile, kot sta Irak in Afganistan. V letu 2016 je bilo približno 54 % migrantov, ki so se zatekli v države EU, ravno iz teh držav ⁽⁸⁾.

3.5 Poleg tega je med migranti še vedno veliko oseb, ki prihajajo iz držav v težkih gospodarskih ali okoljskih razmerah. Pri tem gre večinoma za Afričane, kar je povezano z vse večjo nestabilnostjo v državah na južni obali Sredozemskega morja.

3.6 V zvezi s sistemom pravil, ki jih je uvedla Evropska unija, so se pokazale nekatere pomanjkljivosti in težave, kot so neustrezno varovanje zunanjih meja Unije in neustrezna zakonska obravnava vstopov, zaradi česar bi bilo treba pregledati načela in metode ukrepanja držav članic.

3.7 EESO je že večkrat obravnaval temo migracijskih politik ⁽⁹⁾ in pozdravlja pobudo Evropske komisije, ki je sprejela evropsko agendo o migracijah. Iz poročila iz novembra 2017 je razvidno, da je Komisija sprejela ukrepe za spodbujanje večjega usklajevanja med državami članicami EU in oživitev dialoga z državami izvora migrantov in tranzitnih držav ⁽¹⁰⁾. Glede na probleme pri izvajanju sistema kvot EESO upa, da bo prišlo do njegove revizije.

3.8 Zato bi bilo treba revidirati sistem pravil, ki migrantom omogoča zakonit vstop v Unijo, tako v primeru zaščite prosilcev za azil kot ponujanja priložnosti ljudem, ki bežijo zaradi neugodnih podnebnih ali gospodarskih razmer, da bi v Evropi našli varno zatočišče in prispevali k rasti EU, pri čemer bi bile zajamčene njihove pravice. S tem bi uresničili priporočila Združenih narodov v zvezi z migracijami, „da je v interesu vseh, da migracije potekajo varno in zakonito ter v regulirani obliki namesto na nezakonit način“ ⁽¹¹⁾.

3.9 EESO pozdravlja sklepe neuradnega vrha voditeljev držav in vlad v Göteborgu 17. novembra 2017, na katerem je bila obravnavana prihodnost Evrope, osredotočena na pravično zaposlovanje in rast. Poleg tega EESO opozarja na pomen spremljevalnega dogodka na temo Kakšna bo vloga socialne ekonomije na področju dela v prihodnosti, ki je potekal pred zasedanjem v Göteborgu in je poudaril prispevek socialne ekonomije k politikam Unije.

3.10 Spodbuden je tudi dogovor med Svetom in Evropskim parlamentom glede proračuna EU za leto 2018, saj so med prednostnimi nalogami „okrepitev gospodarske rasti in zaposlovanja, povečanje varnosti in reševanje izzivov, ki jih prinašajo migracije“ ⁽¹²⁾.

3.11 EESO poziva evropske institucije, naj se soočijo s problemi, ki so se pojavili pri izvajanju Dublinske uredbe. Evropski parlament je 16. novembra 2017 sprejel resolucijo, v kateri predlaga smernice za revizijo te uredbe, pri čemer poudarja udeležbo vseh držav članic v stalnem in samodejnem mehanizmu premestitve.

4. Spreminjanje problemov v priložnosti: socialna podjetja kot gonilo pomoči in vključevanja

4.1 Eden od vzrokov, zakaj se novi priseljenci ne morejo vključiti v družbo in s tem prispevati h gospodarskemu in družbenemu življenju v gostiteljski skupnosti, je povezan z njihovim negotovim statusom in dolgotrajnim postopkom obravnave njihove vloge za azil.

⁽⁸⁾ Podatki Eurostata, navedeni v Poročilu o mednarodni zaščiti, ki so ga pripravili ANCI, italijanska Caritas, Cittalia, Fondazione Migrantes in SPRAR v sodelovanju z UNHCR, glej tudi <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/main-tables>.

⁽⁹⁾ <https://www.eesc.europa.eu/sl/policies/policy-areas/migration-and-asylum/opinions>

⁽¹⁰⁾ Glej opombo 2.

⁽¹¹⁾ Poročilo posebnega predstavnika generalnega sekretarja ZN o migracijah z dne 3. februarja 2017.

⁽¹²⁾ <http://www.consilium.europa.eu/sl/press/press-releases/2017/11/18/2018-eu-budget-agreement-reached/>

4.2 S tem ko so novi priseljenci več let odvisni od humanitarne pomoči in nimajo dostopa do izobraževanja in poklicnega usposabljanja ter priložnosti za zaslužek, se preprečuje razvoj njihovega človeškega kapitala in omejuje njihova zmožnost, da bi pozitivno prispevali h gospodarstvu in družbi države gostiteljice⁽¹³⁾. V povezavi s tem je EESO nedavno poudaril ključno vlogo socialnih podjetij za preprečevanje radikalizacije in spodbujanje skupnih vrednot, miru in nenasilja⁽¹⁴⁾.

4.3 EESO upa, da bo v razpravi obravnavana potreba po preverjanju učinkovitosti sedanjih mehanizmov, ki državljanom tretjih držav omogočajo vlaganje prošelj za vstop in bivanje v EU, da bi našli zaposlitev.

4.4 EU mora nujno odgovoriti na pojav migracij, začeti s vzroki, ki silijo ljudi k selitvi, kot so revščina, spopadi, diskriminacija in podnebne spremembe. To bo vsekakor zahtevalo dodatna prizadevanja Evropske unije na področju diplomacije in mednarodnega razvojnega sodelovanja.

4.5 Čeprav se sistem modre karte ne uporablja veliko, bi njegova revizija lahko odgovorila na potrebe po novih zakonitih možnostih za vstop v EU. Pravzaprav je EESO že dejal, da je potrebna evropska strategija, da bi privabili neevropsko delovno silo, če želimo zagotoviti rast in blaginjo v EU. Pri tem je treba upoštevati posledice migracij v državah izvora priseljencev in podpreti njihov razvoj, pa tudi njihov izobraževalni sistem⁽¹⁵⁾. EESO predlaga, naj se preuči možnost razširitve kroga potencialnih upravičencev do modre karte, pri tem pa zlasti upošteva tiste, ki želijo začeti poslovno dejavnost, in s tem spodbuja usmerjenost v socialno podjetništvo.

4.6 V številnih primerih se je civilna družba mobilizirala z namenom spodbujanja zakonitih in transparentnih postopkov in sodeluje z institucijami na lokalni, nacionalni in mednarodni ravni. Rezultati so spodbudni. Projekt „humanitarnih koridorjev“, za katere v Italiji skrbijo Skupnost svetega Egidija, Zveza protestantskih cerkva v Italiji, *Tavola Valdese* in italijanska vlada, je pomenljiv pilotni ukrep. Na ta način je od februarja 2016 do danes več kot 1 000 oseb zaprosilo za mednarodno zaščito in pridobilo pomoč pri obravnavi vlog, še preden so se odpravile v države EU⁽¹⁶⁾.

4.7 Te pilotne ukrepe bi bilo dobro upoštevati pri oblikovanju prihodnjih politik v zvezi z migracijami. Predvsem pa bi bilo treba okrepiti usklajevanje med mednarodnimi institucijami, da bi hkrati zagotovili kontinuirano upravljanje teh načinov vstopa in preprečili diskriminacijo med redkimi „srečneži“, ki bi imeli korist od humanitarnih koridorjev in bi bili deležni velike zaščite tudi po sprejemu, in množico, ki tega ne bi bila deležna in bi ostala žrtev trgovcev z ljudmi in nezakonitih poti.

4.8 Socialna podjetja imajo ključno vlogo pri vključevanju v družbo in zaposlovanju, saj lahko aktivirajo potencial migrantov, ki so se v večini primerov odločili zapustiti svojo državo, da bi našli boljše pogoje za življenje in možnost zaposlitve.

4.9 V številnih primerih je bila priznana pomembna vloga migrantov v EU, na primer s pozivi h krepitvi njihove ustvarjalnosti in zmožnosti inovacij. Z uresničitvijo tega cilja bi se povečalo število delovnih mest, hkrati pa tudi internacionalizacija proizvodnih sektorjev, kar bi ustvarilo povezave z državami izvora migrantov⁽¹⁷⁾, med drugim trgovinske. Zato je povečanje zmožnosti vključevanja migrantov v evropsko gospodarstvo in družbo nujno tudi za izboljšanje učinkovitosti evropskih politik v podporo MSP, zlasti za zmožnost soočanja z vse bolj globaliziranimi trgi, kar je EESO že poudaril v mnenju na to temo⁽¹⁸⁾.

⁽¹³⁾ UNHCR, *Framework for durable solutions for refugees and persons of concern*, maj 2003, Ženeva.

⁽¹⁴⁾ UL C 129, 11.4.2018, str. 11.

⁽¹⁵⁾ UL C 75, 10.3.2017, str. 75.

⁽¹⁶⁾ <http://www.santegidio.org/pageID/11676/Corridoi-umanitari.html>

⁽¹⁷⁾ UL C 351, 15.11.2012, str. 16.

⁽¹⁸⁾ UL C 345, 13.10.2017, str. 15.

4.10 Socialna podjetja so imela v številnih primerih pomembno vlogo pri priznavanju prispevka migrantov h gospodarstvu in družbi, saj ustvarjajo kakovostna delovna mesta v delovno intenzivnih sektorjih in na področjih tehnoloških inovacij in digitalizacije. Med najpomembnejšimi dejavnostmi so zagotavljanje storitev oskrbe, dostopa do socialnih storitev, otroškega varstva in na splošno oskrbe oseb, ki potrebujejo pomoč ali jim grozi socialna izključenost. V številnih primerih je ravno v teh sektorjih največ delavcev iz tretjih držav.

4.11 Vendar pa je na več področjih, kot so oskrba ter delo v kmetijstvu, gradbeništvo in gostinstvu, delo na črno še vedno močno prisotno, zato je treba spodbujati prisotnost socialnih podjetij, ki imajo dokazano pomembno vlogo pri vključevanju v družbo in zaposlovanju po predpisih, s čimer se daje vrednost vlogi migrantov in zagotavljajo pravice delavcev v teh sektorjih, v skladu z evropskimi politikami na tem področju, pri čemer se preprečujejo zlorabe kvalifikacij samozaposlenih⁽¹⁹⁾.

4.12 Na področju oskrbe na domu, kjer delajo v glavnem ženske, ki jih zaposlujejo kar družine same, je zaradi samih pogojev dela redko možna poklicna rast. Nedavna študija o podjetništvu priseljenk⁽²⁰⁾ kaže na to, da se odločajo za samozaposlitev med drugim zaradi nepriznavanja njihovih kvalifikacij. Socialna podjetja imajo lahko na teh področjih pomembno vlogo pri zakonitem zaposlovanju migrantov in večanju njihovih priložnosti za rast, če jih podpirajo ustrezne javne politike.

4.13 Številna socialna podjetja, ki vključujejo osebe v ranljivem položaju na trg dela, so dejavna v sektorjih krožnega gospodarstva, kot so pobiranje in sortiranje odpadkov, zbiranje in predelava surovin, socialno kmetijstvo in vzdrževanje javnih zelenih površin. Ti sektorji so pomemben vir zaposlitev, pristop teh podjetij k zaposlovanju pa je še posebej učinkovit pri vključevanju migrantov na trg dela.

4.14 Zaposlovanje migrantov v številnih primerih prinaša preobrat, ko gre za socialno izključenost in kulturno siromašenje EU, ter oživljanje tradicionalnih poklicev kljub problemom z generacijsko pomladitvijo⁽²¹⁾. Obstaja namreč veliko obrtnih podjetij in malih trgovinic, ki so jih odprli migranti.

4.15 V projektih sprejema migrantov so številna socialna podjetja spodbujala sporazume z osrednjimi institucijami in lokalnimi organi, da bi rešili sistemske probleme in olajšali porazdelitev novih priseljencev po državi, pri čemer je bilo uvedeno načelo „enakomernega sprejema“, da bi lokalne skupnosti spodbudili k pravičnemu sprejemu⁽²²⁾.

4.16 Pri teh projektih se je prednost namenjala vključevanju migrantov, vključno z jezikovnimi tečaji, ocenjevanjem kvalifikacij in tečaji poklicnega usposabljanja. S tem so se spodbudili mehanizmi za priznanje izobrazbe in poklicnih izkušenj, s čimer so se povečale možnosti zaposlovanja za nove priseljence.

4.17 Nekatere od teh izkušenj „enakomernega sprejema“ pozitivno prispevajo k poseljevanju redko poseljenih območij, zlasti gorskih, kjer migranti prispevajo k ohranjanju gospodarske dejavnosti in storitev (s šolami vred), kar zmanjšuje tveganje depopulacije na teh območjih. Da pa bi bili ti ukrepi uspešni, jih morajo spremljati ustrezne politike zaposlovanja in stanovanjske politike.

⁽¹⁹⁾ Predlog sklepa Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi evropske platforme za okrepitev sodelovanja pri preprečevanju in odvrčanju od dela na črno, COM(2014) 221 final; UL C 161, 6.6.2013, str. 14; UL C 125, 21.4.2017, str. 1.

⁽²⁰⁾ Corsi, De Angelis, Frigeri, delovni dokument *The determinants of entrepreneurship for migrants in Italy. Do Italian migrants become entrepreneurs by „opportunity“ or through „necessity“?* Glej tudi: ILO, *Cooperatives and the world of work* n.2, „Cooperating out of isolation: domestic workers' cooperatives“.

⁽²¹⁾ UL C 351, 15.11.2012, str. 16.

⁽²²⁾ <http://www.interno.gov.it/it/notizie/carta-buona-accoglienza-nuovo-modello-integrazione>

4.18 Socialna podjetja imajo lahko v takšnih primerih vlogo povezav s tradicionalnim poslovnim svetom, ki migrantom omogočajo vključevanje na trg dela s posebnimi programi usposabljanja in pripravništva ⁽²³⁾.

4.19 Model, ki so ga v tem smislu oblikovale zadrage, je vsekakor najbolj raziskan, pri čemer je bila podrobno preučena vloga zadrug v odnosu do migrantov. Participativna razsežnost je še kako pomembna z vidika varnosti in zaščite pri zasnovi ekonomske dejavnosti, saj pomaga ljudem, da zapustijo sivo ekonomijo in delo na črno.

4.20 Mednarodna organizacija dela je v posebni analizi opredelila področja, na katerih lahko zadrage pozitivno vplivajo na vključevanje migrantov in beguncev: zaposlovanje, pomoč in oskrba, izobraževanje in usposabljanje, pomoč pri vsakodnevem življenju in pridobivanju samostojnosti, dostop do trga, dostop do financ, pravna pomoč in svetovanje ter pomoč pri osnovnih potrebah ⁽²⁴⁾.

4.21 Na prvem in drugem evropskem dnevu podjetij socialne ekonomije, ki ju je organiziral EESO v letih 2016 in 2017, so bile izbrane študije primerov posvečene migrantom ⁽²⁵⁾ s poudarkom na uvajanju poklicnega usposabljanja in vključevanja na trg dela, zlasti v primeru migrantk.

4.22 Tudi Komisija je priznala pomen socialnih podjetij pri soočanju z izzivom migracij in je tekmovanje v socialnih inovacijah leta 2016 posvetila predlogom za sprejem in vključevanje beguncev ⁽²⁶⁾. EESO upa, da bo Komisija še naprej podpirala pobude v zvezi z migracijami in da bo to postala prednostna naloga pri oblikovanju politik EU.

4.23 Poleg pomembne vloge pri vključevanju migrantov na trg dela in zagotavljanju izobraževanja, usposabljanja in pomoči so mnoga socialna podjetja aktivna tudi v okviru projektov, ki migrantom, zlasti beguncem in prosičcem za azil, zagotavljajo streho nad glavo. Model upravljanja nepremičnin, ki ga uporabljajo socialna podjetja, je postal pomemben z ekonomskega vidika v državah, kot je Italija, kjer je danih na voljo več tisoč stavbnih enot za projekte vključevanja, s čimer se pogosto tudi oživljajo marginalizirane soseske in območja.

4.24 Socialna podjetja in civilna družba kot celota pa imajo zelo pomembno vlogo tudi pri zagotavljanju dostopa do zdravstvenih storitev in storitev oskrbe, kar znatno zmanjšuje ovire pri dostopu do zdravljenja. EESO poziva države članice, naj migrantom zagotovijo popoln dostop do zdravstvenih in socialnih storitev brez diskriminacije zaradi njihovega statusa.

5. Dodatne ugotovitve stalne študijske skupine EESO za podjetja socialne ekonomije

5.1 Socialna podjetja se pogosto usmerjajo v dejavnosti v sektorjih oskrbe, upravljanja kulturne in naravne dediščine ter v ekonomiji delitve in krožnem gospodarstvu. Ta podjetja so lahko dragocen zaveznik za spodbujanje politik za okolju prijaznejši evropski razvojni model, saj v teh dejavnostih vidijo pomemben vir novih delovnih mest.

5.2 Socialna podjetja podpirajo in spodbujajo podjetniške ideje in podjetnikom olajšujejo dostop do gospodarskih dejavnosti ne glede na to, ali imajo začetni kapital za izvajanje dejavnosti ali ne. To še zlasti velja za zadrage, zato bi bila koristna in pomembna uvedba programov za spodbujanje socialnega podjetništva v okviru programov razvojnega sodelovanja, ki jih Evropska unija izvaja v državah v razvoju.

⁽²³⁾ Interni dokument, konzorcij *Veneto Insieme*. Več informacij je na voljo na <http://venetoinsieme.it/>.

⁽²⁴⁾ *Literature review „Cooperatives and Refugees“*, ILO, 2016 (ni objavljeno).

⁽²⁵⁾ Leta 2016 projekt „Okus doma“ in leta 2017 projekt „Solidarity Salt“ (glej tudi <https://www.eesc.europa.eu/en/agenda/our-events/events/2nd-european-day-social-economy-enterprises>).

⁽²⁶⁾ http://ec.europa.eu/growth/content/4-social-innovators-win-%E2%82%AC200000-2016-european-social-innovation-competition-0_en glej tudi <http://eusic-2016.challenges.org/how-is-europe-supporting-the-integration-of-refugees-and-migrants/>.

5.3 Glede na dokaze, ki potrjujejo pomen socialnih podjetij pri spodbujanju vključevanja migrantov na trg dela in v družbo, bi morali države članice spodbujati k temu, da uvedejo spodbude za zaposlovanje za socialna podjetja, ki se ukvarjajo z vključevanjem oseb na trg dela. Te bi lahko trajale dve leti po priznanju statusa upravičenca do mednarodne zaščite.

5.4 Upoštevati je treba, da bo v prihodnjih letih nedvomno vse več migrantov zaradi posledic podnebnih sprememb, povezanih z večjo dezertifikacijo, lakoto in okoljskimi nesrečami. Zaradi tega bo treba ponovno razmisliti o umetnem in diskriminatornem razlikovanju med begunci, prosilci za azil in ekonomskimi migranti, vsaj pri migrantih, ki bežijo pred lakoto in okoljskimi nesrečami.

5.5 Za to pa je treba še naprej spodbujati trajnostni razvoj in ekološki prehod, kar bi lahko pozitivno vplivalo tudi na gospodarstvo in poudarilo prispevek socialnih podjetij k spodbujanju rasti, vključevanja in blaginje, kar je EESO že poudaril v svojih nedavno sprejetih mnenjih ⁽²⁷⁾.

V Bruslju, 23. maja 2018

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Luca JAHIER

⁽²⁷⁾ Mnenje *Prispevek nedržavnih akterjev h krepitvi podnebnih ukrepov*, UL C 227, 28.6.2018, str. 35, in mnenje *Novi trajnostni ekonomski modeli*, UL C 81, 2.3.2018, str. 57.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Na poti k pridružitvenemu sporazumu med EU in Mercosurjem
(mnenje na lastno pobudo)
(2018/C 283/02)

Poročevalec: **Josep PUXEU ROCAMORA**

Soporočevalec: **Mário SOARES**

Sklep plenarne skupščine	15. 2. 2018
Pravna podlaga	člen 29(2) poslovnika mnenje na lastno pobudo
Pristojnost	strokovna skupina za zunanje odnose
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	26. 4. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	23. 5. 2018
Plenarno zasedanje št.	535
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	185/3/7

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO meni, da bi zaključek predolгих pogajanj in sklenitev dobrega pridružitvenega sporazuma med Mercosurjem in EU obema stranema prinesel velike koristi, v prvi vrsti za samo EU, ki bi s podpisom pridružitvenega sporazuma veliko pridobila, zlasti srednje- in dolgoročno, saj bi dobila dostop do trga s skoraj 300 milijoni prebivalcev. Mercosur pa bi tako lahko razvil bolj raznoliko gospodarstvo, povečal dodano vrednost izvoza in dobil dostop do trga s 500 milijoni prebivalcev. Sklenjeni pridružitveni sporazum mora biti zlasti rezultat participativnega in transparentnega dialoga.

1.2 Sedanje mednarodne razmere, vse manjše zaupanje državljanov v koristi globalizacije za vse, povečanje trgovinskega protekcionizma s sprejetjem novih carinskih ovir in dajanje prednosti dvostranskim pogajanjem namesto večstranskim bi morali spodbuditi sklenitev sporazuma, ki ga zahtevajo ključni akterji na obeh celinah. V pogajanjih je treba upoštevati tudi *brex*it.

1.3 EESO pozdravlja poročilo Evropskega parlamenta o novem okviru odnosov med EU in Latinsko Ameriko ter sporočilo Evropske službe za zunanje delovanje o pregledu strateških odnosov z Latinsko Ameriko kot dela njene globalne strategije za zunanjo politiko. Ti dve pobudi, ki poudarjata strateški interes EU glede Latinske Amerike in iz katerih izhaja, da odnosi med regijama ne bi smeli biti omejeni na trgovino, sovpadata z drugimi, ki so jih podali civilna družba⁽¹⁾, visokošolske institucije ali možganski trusti⁽²⁾.

1.4 EESO meni, da je tak sporazum mogoč samo, če bo uravnotežen, če bo srednje- in dolgoročno koristil obema stranema in če ne bo bremenil nobenega sektorja (kot je kmetijstvo ali industrija), regije ali države. Pridružitveni sporazum v nobenem primeru ne sme temeljiti na slabih pogajanjih. EESO ob upoštevanju sodelovanja in političnega dialoga (dveh od treh ključnih stebrov pridružitvenega sporazuma) poziva pogajalski strani, naj pokažeta čim več politične volje, ki je potrebna za sklenitev sporazuma, in si po najboljših močeh prizadevata za premostitev razlik, ki trenutno vplivajo na

⁽¹⁾ Mnenje na lastno pobudo *Novi kontekst strateških odnosov med EU in CELAC ter vloga civilne družbe* (UL C 434, 15.12.2017, str. 23).

⁽²⁾ Poročilo španskega kraljevega inštituta *Elcano Por qué importa América Latina* (Zakaj je Latinska Amerika pomembna?).

trgovinsko razsežnost. Pri tem je treba upoštevati občutljivost nekaterih sektorjev, vključenih v pogajanja, in priznati neskladja, spremljati dogovorjene določbe, uporabiti spremljevalne in izravnalne ukrepe, določiti izjeme, pripraviti razvojne načrte za podporo najbolj prizadetim sektorjem, spodbujati naložbe, politike na področju inovativnosti ter izravnalne, prehodne in evolutivne klavzule. Med drugim bi bilo treba vsa področja politike EU vključiti v spremljevalne ukrepe.

1.5 Po mnenju EESO bi lahko globoke digitalne spremembe na obeh straneh Atlantika veliko prispevale k temu, da bi imeli čim večjo korist od podpisa pridružitvenega sporazuma med EU in Mercosurjem. V sektorjih, na katere bi to lahko pozitivno vplivalo, bi bilo treba razmisliti o krepitvi globalnih vrednostnih verig med EU in Mercosurjem, ki so trenutno zelo šibke. Pridružitveni sporazum bi bil pomemben tudi za vse v zvezi z gradnjo infrastrukture, zlasti za medsebojno povezovanje, z razvojem pridobivanja energije iz obnovljivih virov in zlasti s sektorjem telekomunikacij ob začetku delovanja sistema G5 v EU in Latinski Ameriki.

1.6 EESO poziva pogajalski strani ter zlasti EU, naj upoštevata visoke politične, gospodarske in oportunitetne stroške, ki bi nastali v primeru nesprejetja takšnega sporazuma ali sprejetja sporazuma, ki ne bi bil uravnotežen za obe strani. Stroški nesprejetja se seveda ne smejo računati samo z vidika držav Mercosurja, temveč je treba vključiti celotno Latinsko Ameriko, zlasti države Pacifiške zveze⁽³⁾, ki ji Evropa namenja veliko pozornost v procesu latinskoameriškega regionalnega povezovanja.

1.7 EESO meni, da je ključno, da je pridružitveni sporazum ambiciozen in zajema vse vidike odnosov med EU in Mercosurjem. Upoštevati je treba nedavno sklenjena sporazuma o prosti trgovini, podpisana s Kanado in Japonsko. S tega vidika je pomembno odpraviti resnične ovire, s katerimi se soočajo podjetja, in sicer z uskladitvijo zakonodaje, in posledice za netrgovinske ovire.

1.8 V celotnem pridružitvenem sporazumu bi morale biti upoštevane socialna, delovna in okoljska razsežnost. Takšna razsežnost bi morala zagotoviti gospodarske odnose, ki bodo v skladu s socialnimi in okoljskimi cilji sporazuma in ki ne bodo negativno vplivala na pravila in jamstva trajnostnega razvoja⁽⁴⁾. Prav tako bi bilo treba poudariti pomen prehranske varnosti.

1.9 EESO meni, da je treba v vsakem pridružitvenem sporazumu poudariti in zaščititi sanitarne in fitosanitarne določbe, da se zagotovi varstvo potrošnikov in proizvajalcev v zvezi s pravično trgovino.

1.10 EESO meni, da mora biti pridružitveni sporazum aktivni instrument za krepitev socialnega dialoga in uresničevanje temeljnih konvencij Mednarodne organizacije dela (MOD), zlasti tistih, ki se nanašajo na dostojno delo in so zajete v Deklaraciji MOD o temeljnih načelih in pravicah pri delu iz leta 1998. V zvezi s tem EESO poziva k vključitvi obsežnega poglavja o socialnih in delavskih pravicah, da se obravnavajo problemi s področja dela in spodbudi dialog med delodajalci in delavci, kar bi lahko okrepilo socialno kohezijo. Omenjeno poglavje mora priznavati dokumente v zvezi z delom, ki sta jih obe strani že sprejeli, in sicer Listino EU o temeljnih pravicah in deklaracijo Mercosurja o socialnih in delavskih pravicah. Pridružitveni sporazum bo tako zagotavljal, da s kršitvijo načel in pravic na področju dela ne bo mogoče pridobiti zakonite primerjalne prednosti med pogodbenicama ali v mednarodni trgovini. Zato je treba vključiti mehanizme za zagotavljanje njegovega izvajanja.

⁽³⁾ Pacifiška zveza je pobuda regionalnega povezovanja, v katero so vključene štiri države: Čile, Kolumbija, Mehika in Peru. Uradni kandidatki za članstvo sta tudi Kostarika in Panama.

⁽⁴⁾ V skladu s priporočili EESO v mnenju *Poglavja o trgovini in trajnostnem razvoju v sporazumih EU o prosti trgovini* (UL C 227, 28.6.2018, str. 27).

1.11 EESO poziva, naj se Ekonomsko-socialni posvetovalni forum v okviru Mercosurja (FCES) kot tudi sam EESO – kot predstavnika civilne družbe obeh regij – vključita v pogajanja, oceno učinka pridružitvenega sporazuma ter predloge, ki iz tega izhajajo (za EESO je ključnega pomena, da se izvede predhodna analiza učinka potencialnega sporazuma in da se vzpostavijo mehanizmi za naknadno preverjanje spoštovanja dogovorjenega in sprememb v zvezi s tem), v pripravo posebnega poglavja v sporazumu, ki se nanaša na socialno, delovno in okoljsko razsežnost.

1.12 EESO poziva tudi k vzpostavitvi mešanega odbora civilne družbe za spremljanje, ki ga bosta sestavljala EESO in FCES. Ta odbor mora:

- biti posvetovalnega značaja,
- biti sestavljen iz enakega števila članov obeh strani in uravnotežen po treh interesnih sektorjih, ki so zastopani v obeh institucijah,
- izražati mnenja o vseh področjih, ki jih zajema pridružitveni sporazum (torej vključno s poglavjem o trgovini in trajnostnem razvoju),
- biti priznan kot neposredni partner v dialogu z drugimi skupnimi organi iz pridružitvenega sporazuma in
- od omenjenih organov prejemati zaprosila za posvetovanje in izražati stališča na lastno pobudo, pripraviti svoj poslovnik in za izvajanje svojih nalog prejemati primerna finančna sredstva od ustreznih političnih oblasti.

1.13 EESO meni, da je dvojno zastopstvo civilne družbe – tako v splošnem okviru pridružitvenega sporazuma kot tudi v okviru poglavja o trgovini in trajnostnem razvoju – nepotrebno in neučinkovito. V tem smislu ocenjuje, da je pridružitveni sporazum celota, ki vpliva na vse države obeh strani sporazuma. EESO poziva pogajalce, naj upoštevajo izkušnje z drugimi pridružitvenimi sporazumi⁽⁵⁾, v okviru katerih je vsaka stran ustanovila notranje svetovalne skupine civilne družbe, ki pa v okviru sporazumov ne morejo voditi priznanega dialoga. Iz očitnih omejitev tega modela je jasno, da ni smiselno, da ima vsaka država Mercosurja svojo notranjo svetovalno skupino, prek katere je civilna družba posredno vključena v pridružitveni sporazum. To še zlasti velja zato, ker ima vsaka stran neodvisno, uravnoteženo in reprezentativno posvetovalno institucijo, ki lahko v okviru pridružitvenega sporazuma izpolnjuje svoje naloge.

2. Uvod

2.1 Mercosur po površini meri 12 800 000 km² in ima 293 milijonov prebivalcev z gostoto poseljenosti 22,9 prebivalca/km². Z BDP, ki dosegata dva bilijona dolarjev, je šesta svetovna gospodarska sila. Poleg tega sta dve državi Mercosurja, Argentina in Brazilija, polnopravni članici skupine G-20. Predsedovanje Argentine skupini G-20 v letu 2018 kaže na vse večjo pomembnost regije.

2.2 EU in Mercosur sta se po podpisu medregionalnega okvirnega sporazuma decembra leta 1995 začela pogajati o pridružitvenem sporazumu. Zaradi težav med stranema (spor glede kmetijskih proizvodnih modelov in njihovega vpliva na trg, zaznavanje protekcionizma v industriji in storitvenem sektorju v EU in Mercosurju) so bila pogajanja leta 2004 prekinjena, predvsem zaradi pričakovanj enih in drugih glede kroga pogajanj iz Dohe. Na vrhu Latinske Amerike, Karibov in Evropske unije leta 2010 so se odločili za ponoven začetek pogajanj. Možnosti za dokončanje sporazuma do konca leta so bile spodbudne, toda zaradi predvsem politične pristranskosti vlad Mercosurja glede regionalnega povezovanja in odnosa z EU so se pogajanja ponovno ohladila, čeprav so se po spremembi stališč brazilske vlade leta 2013 lahko nadaljevala.

2.3 Spričo najrazličnejših groženj predstaviški demokraciji in polnemu uresničevanju svoboščin na obeh straneh Atlantika EESO meni, da bi moral pridružitveni sporazum EU-Mercosur trdno podpreti nacionalne in mednarodne demokratične vrednote, načela in politične okvire.

⁽⁵⁾ Srednja Amerika, Ukrajina, Gruzija in Moldavija.

2.4 Glede na morebitne posledice pogajanj Združenega kraljestva z EU za pridružitveni sporazum EESO meni, da je treba ta vprašanja reševati dinamično in pri tem upoštevati morebitne prihodnje posledice ⁽⁶⁾.

3. Strateški elementi pridružitvenega sporazuma med EU in Mercosurjem

3.1 Podpis pridružitvenega sporazuma z Mercosurjem bi moral spadati v okvir evropske zunanje politike do Latinske Amerike, ki temelji na posebnem odnosu med regijama, povsem drugačnem od odnosov EU z drugimi svetovnimi regijami. Kljub velikim težavam (razdrobljenost regije) bi krepitev odnosov z Latinsko Ameriko koristila EU, prav tako pa bi Latinski Ameriki koristila krepitev odnosov z EU.

3.2 Odločna politična volja je nujna za pripravo in spodbuditev pridružitvenega sporazuma ne samo kot sporazuma o prosti trgovini, temveč kot globalnega strateškega sporazuma, ki bi vsem socialno-ekonomskim akterjem zagotovil dolgoročne koristi na področju razvoja, varnosti, procesov priseljevanja in okoljskih izzivov. Ta politična volja je nujna tudi za uporabo vseh obstoječih mehanizmov, da se ocenijo obstoječa neravnovesja med obema regijama, zmanjšajo negativni učinki liberalizacije trgovine za nekatere sektorje, odpravijo še obstoječe zamude v procesu povezovanja Mercosurja ter vzpostavita družbena udeležba in preglednost kot ključna dejavnika v odnosih med regijama.

3.3 Pridružitveni sporazum je velika priložnost za napredek pri doseganju globalnih strateških ciljev, ki so v skupnem interesu. Pomenil bi način za ohranitev mednarodne politične in gospodarske prisotnosti v razmerah, v katerih se gospodarstvo in politika preusmerjata od Atlantskega k Tihemu oceanu. Za razliko od Pacifiške zveze Mercosur razen sporazumov v okviru Latinskoameriškega integracijskega združenja (ALADI) nima sporazumov o prosti trgovini niti z ZDA niti z azijskimi velesilami. Zunaj Latinske Amerike ima Mercosur različne vrste sporazumov z Južno Afriko, Indijo, Pakistanom, Turčijo in Marokom ter sporazume o prosti trgovini z Egiptom, Palestinsko upravo in Izraelom. EU pa ima na drugi strani več kot 50 trgovinskih sporazumov z različnimi državami sveta, od tega v Latinski Ameriki in na Karibih z Mehiko, Čilom, Srednjo Ameriko, Perujem, Ekvadorjem in Cariforumom. Skratka, s pridružitvenim sporazumom med EU in Mercosurjem bi se oblikoval blok dveh regij, ki bi imel na novem svetovnem prizorišču veliko težo.

3.3.1 Nagibanje k protekcionizmu, ki je doseglo svetovno raven, močno vpliva na mednarodno ekonomijo. S pridružitvenim sporazumom med Mercosurjem in EU bi lahko okrepili atlantski prostor in pokazali, da obstaja alternativna pot za trgovinske odnose in spodbujanje napredka držav in regij. Ta nova generacija prostotrgovinskih sporazumov, ki upoštevajo zaskrbljenost državljanov, ki jih skrbi za delovna mesta, pokojnine in varnost, je najboljši odziv tako na vse večji protekcionizem kot tudi na nevarnost trgovinske politike, ki ne ščiti državljanov.

3.3.2 Čeprav Mercosur nima podpisanega sporazuma s Kitajsko, njena prisotnost v regiji v zadnjih letih eksponentno narašča. Prisotna je zlasti v Argentini in Braziliji, kar dokazujejo trgovina, rast neposrednih tujih naložb in finančna pomoč za izboljšanje infrastrukture.

3.3.3 EU bi v okviru svojega cilja, da se v svetovnem merilu zavzema za varstvo okolja, s podpisom pridružitvenega sporazuma z Mercosurjem lahko pridobila pomembnega strateškega zaveznika. Okolje je danes eno od področij, ki državam in državljanom ter na multilateralni ravni povzroča največ skrbi. EU ima pionirsko vlogo na področju okolju prijaznih politik in tehnologij. Naravni viri so za Mercosur ena glavnih prednosti, vendar pa je ta regija tudi med tistimi, ki jih podnebne spremembe najbolj ogrožajo. V zvezi s tem bi bilo treba posebno pozornost nameniti srednjeročnemu pregledu in odpravi netrajnostnih metod intenzivnega kmetijstva in živinoreje.

3.3.4 Da bi bil ta cilj deležen zadostne podpore, je treba v pridružitveni sporazum vključiti komponento, ki zajema energijo, okolje, podnebne spremembe, znanost in tehnologijo ter inovacije. Te teme bi morale imeti pri razvojnem sodelovanju prednostni pomen.

⁽⁶⁾ An Assessment of the Economic Impact of Brexit on the EU27 (Ocena ekonomskih posledic brexita na EU27), P/A/IMCO/2016, 13. marec 2017, PE 595.374 EN.

3.4 Prav tako je treba upoštevati izkušnje z obstoječimi zaveznitvi z drugimi državami v regiji. Tako bo mogoče zgraditi trdne temelje in ustrezno okolje, v katerem bodo evropske in lokalne naložbe lahko trajnostno razvile ves svoj potencial kot gonilo ustvarjanja bogastva, delovnih mest in blaginje.

4. Občutljivi vidiki pogajanj

4.1 Kljub prednostim pridružitvenega sporazuma med EU in Mercosurjem pa obstajajo pogajalske težave, ki jih je mogoče povzeti v petih točkah: (i) zapletenost pogajalskega načrta v zvezi s trgovinskim, industrijskim in storitvenim delom sporazuma; (ii) potencialna neravnovesja v kmetijstvu na obeh straneh; (iii) strukturne pomanjkljivosti pri povezovanju Mercosurja, ki omejujejo prosto trgovino; (iv) socialna in okoljska razsežnost pridružitvenega sporazuma ter (v) neenaka politična volja posameznih strani za sklenitev sporazuma in pripravljenost na izkoriščanje vseh možnosti za uporabo kompenzacijskih mehanizmov, v sporazumu in zunaj njega, za njegovo sklenitev. V tem dokumentu so neizčrpno analizirane vse te točke na podlagi razpoložljive dokumentacije.

4.1.1 Težave v zvezi s trgovino so po dolgotrajnih pogajanjih zdaj jasne. Z evropskega vidika so osredotočene na kmetijski-živilski sektor Mercosurja. Zlasti obstaja bojazen, da bo prišlo do negativnega vpliva v sektorjih sladkorja, govedine, perutnine in svinjine ter sadja in zelenjave. Prav tako obstaja zaskrbljenost glede protekcionizma na področju industrije (avtomobili, kemični proizvodi, kot je etanol) in tudi glede nekaterih predelanih kmetijskih proizvodov (vključno z vinom), glede tveganja neizpolnjevanja pravil o zaščiti označb porekla in glede sorazmerno nizke stopnje standardov varnosti živil in varstva okolja ter pomanjkljive preglednosti javnih naročil.

4.1.2 Za EU je bistveno, da se ohranijo proizvodni standardi v korist potrošnikov in proizvodnje. Obravnava vidikov varnosti hrane, varstva okolja in dobrega počutja živali (vključno z načinom krmljenja) mora biti jasno vzajemna. V pridružitveni sporazum je treba nedvoumno vključiti pravila o uporabi fitosanitarnih in zoosanitarnih proizvodov ter spoštovanje teh pravil. Izvajati je treba tudi učinkovite in primerljive sisteme preverjanja proizvodnih postopkov ter – v primeru proizvodov živalskega izvora – prevoza in zakola za vso trgovino med obema stranema. V zvezi s tem je poglavje o spoštovanju zaščitnih geografskih označb ključnega pomena za zaščito skupne evropske dediščine, dosežene skozi leta, in za boj proti ponarejanju in goljufijam.

4.1.3 Proizvodi, za katere veljajo kvote, kot so sladkor, etanol in goveje meso, morajo biti podvrženi odobrenemu sistemu stalnega spremljanja, da se v primeru večjih sprememb sprejmejo izravnalni ukrepi in se prepreči opuščanje lokalne proizvodnje. Če se v zvezi s sadjem in zelenjavo odpovemo zaščiti z mehanizmom vhodnih cen, je treba vzpostaviti opazovalno skupino za delovanje trga, da bo poskrbljeno za proizvodne interese obeh strani. Ustanoviti bi bilo treba torej delovne skupine, da bi si izmenjevali napovedi in vplive, ki bi izkrivljali trg.

4.2 Z vidika Mercosurja gre predvsem za kmetijstvo. Bojazni Evrope je mogoče omiliti, če bo doseženo spoštovanje enakih standardov – na področju okolja, prehranske varnosti, dobrega počutja živali itd. – in sicer tako za evropske proizvode kot tudi za proizvode iz držav Mercosurja. S pridružitvenim sporazumom se ne bi smela povečati prehranska odvisnost nobene strani, vsebovati pa bi moral instrumente, ki so potrebni za preprečevanje premalo trajnostnih modelov kmetijstva, ob stalnem upoštevanju interesov potrošnikov.

4.3 Kar zadeva industrijske izdelke, kjer so ovire manjše, se zdi sklenitev dogovora verjetnejša, kot se je na primer zgodilo pri sklenitvi sporazuma med EU in Južno Korejo o avtomobilski industriji. Nenazadnje se lahko za druga vprašanja, kot je intelektualna lastnina, ki so za nekatere države Mercosurja, kot je Brazilija, še posebno kočljiva, vključijo evolutivne ali prehodne klavzule v okviru pravil Svetovne trgovinske organizacije. EESO v zvezi s tem meni, da bi bilo mogoče poleg drugih pobud pripraviti program za intelektualno lastnino, ki bi spodbudil prenos tehnologije in prispeval k uvedbi delujočega sistema patentov med EU in Mercosurjem. Sistem bi lahko pozneje razširili na celotno Latinsko Ameriko.

4.4 Pridružitveni sporazum lahko otežijo strukturne pomanjkljivosti Mercosurja. Pri tem je treba poudariti omejitve zaradi pomanjkljive infrastrukture za medsebojno povezovanje in nizke stopnje povezanosti regionalnih vrednostnih verig na ozemlju, ki je trikrat večje od EU. To vključuje nizko stopnjo trgovine znotraj regije in prevlado zunaj regionalne

trgovine, nepopolno carinsko unijo, omejeno usklajevanje makroekonomskih politik in šibkost regionalnih institucij. Primera sta neobstoja nadnacionalnega sodišča Mercosurja, katerega sodbe bi bile za vlade zavezujoče, in nizka učinkovitost sistema za mirno reševanje sporov.

4.4.1 Čeprav je bil leta 2010 sprejet skupni carinski zakonik Mercosurja, ta še ni začel veljati, zato se še vedno uporablja skupna zunanja tarifa. Mercosur je bolj prostotrgovinsko območje kot carinska unija.

4.5 Za Evropo je dejstvo, da se pogaja s štirimi državami Mercosurja (Argentino, Brazilijo, Paragvajem in Urugvajem), zelo pozitivno. Morebitna širitev skupine, ki naj bi se ji kmalu pridružile nove države, bi pogajanja dodatno otežila.

4.6 EESO podpira ustanovitev multilateralnega sodišča za reševanje naložbenih sporov⁽⁷⁾ ter se zavzema za pridružitve držav Mercosurja in njegovih pridružitvenih članic tej pobudi, da bi tako zagotovili večjo pravno varnost, tako za latinskoameriške kot tudi evropske vlagatelje. Prav tako meni, da je treba morebitno prihodnje članstvo v OECD pogojevati z učinkovitim izvajanjem in izpolnjevanjem sporazumov Mercosurja z EU ter oblikovanjem okolja pravne varnosti in polnega spoštovanja pravnih predpisov, ki zadevajo vse gospodarske in družbene akterje na obeh straneh Atlantika.

5. Možnosti in priložnosti pridružitvenega sporazuma

5.1 Pridružitveni sporazum, o katerem se pogajata EU in Mercosur, ni zgolj sporazum o prosti trgovini, saj se od njega razlikuje še po dveh pomembnih sestavnih delih – političnem dialogu in sodelovanju. Glede na ogrožanje večstranskosti, ponovno naraščanje protekcionizma in napovedi trgovinskih vojn je zdaj primeren čas, da EU pokaže svoje strateško zavzemanje za Latinsko Ameriko na splošno in zlasti za Mercosur ter ustrezno izkoristi obstoječe priložnosti.

5.2 Sklenitev pridružitvenega sporazuma med EU in Mercosurjem bo glede na ozemlje, prebivalstvo in sedanjo trgovinsko menjavo v vrednosti več kot 84 milijard EUR letno omogočila krepitev vloge obeh blokov na mednarodnem prizorišču. Z njo bo nastal velik prostor gospodarskega povezovanja s koristnimi učinki za obe strani in povzročil pozitivne zunanje učinke tudi drugod v Latinski Ameriki. Zato mora biti pridružitveni sporazum z Mercosurjem koristen za obe strani.

5.3 EU je največje svetovno gospodarstvo, Mercosur pa šesto po vrsti. Države Mercosurja so začele razvijati bolj raznolika gospodarstva z močnim kmetijsko-živilskim sektorjem, pa tudi z rastočo industrijsko bazo z dragocenimi energetskimi in tehnološkimi viri. Poskusi diverzifikacije gospodarstva, zlasti tisti, s katerimi se želi doseči večja dodana vrednost izvoza Mercosurja, so odlična priložnost za evropska podjetja, zlasti tehnološka in storitvena.

5.4 Samo Paragvaj je med letoma 2012 in 2016 vzdrževal svojo rast na 8,4 %, medtem ko se je rast Argentine (1,4 %) in Urugvaja (2,9 %) upočasnila. Brazilsko gospodarstvo se je skrčilo za 1,4 %. V Argentini in Braziliji je že opazno izboljšanje in srednjeročne napovedi so spet spodbudne.

5.5 Pravna varnost v štirih državah Mercosurja je pomemben podatek, ki ga je treba upoštevati, četudi jo je mogoče in treba izboljšati. Korupcija je za obe strani vse večji družbeni problem.

5.6 Kvalitativni in kvantitativni pomen regionalnega trga se znatno razlikujeta glede na velikost držav članic Mercosurja. V relativnem smislu imajo manjše države večji delež trgovine z Evropo. Trgovina z EU je leta 2015 pomenila več kot 40 % trgovine Paragvaja, skoraj 30 % trgovine Urugvaja in skoraj četrtino trgovine Argentine, v Braziliji pa ni dosegla niti 10 %. Te številke so podobne za izvoz in uvoz.

⁽⁷⁾ REX/501 Večstransko sodišče za naložbe (v pripravi).

5.7 Neposredne tuje naložbe so ena od prednosti prisotnosti EU v Mercosurju in evropske neposredne tuje naložbe presegajo naložbe EU na Kitajskem, v Indiji in Rusiji skupaj⁽⁸⁾. Evropska trgovina z državami Mercosurja ima kljub naraščanju kitajskega izvoza in uvoza še veliko možnosti za rast, vendar pa je treba upoštevati izjemno odvisnost Mercosurja od izvoza surovin na Kitajsko.

5.8 Prisotnost malih in srednjih evropskih podjetij v državah Mercosurja se je v zadnjih letih povečala in nekatera MSP iz Mercosurja so začela vstopati na evropski trg. Pridružitveni sporazum med EU in Mercosurjem bi bil odlična priložnost, da bi evropska MSP okrepila svojo prisotnost in povečala dejavnost v tej regiji.

5.8.1 EU v glavnem izvažata industrijske izdelke, opremo, prevozna sredstva in kemične proizvode, uvažata pa živila in energente. S sklenitvijo uravnoteženega pridružitvenega sporazuma bi pridobili ogromne možnosti ustvarjanja bogastva, če bodo delodajalci, delojemalci in celotna družba od njega imeli koristi. To velja zlasti, če bi se z njim odprl prostor za naložbe, posebno v novih dejavnostih, ki temeljijo na intenzivni uporabi znanja in kakovostnih delovnih mestih, če bi se spodbudilo ustanavljanje malih in srednjih podjetij z ustvarjanjem delovnih mest v omrežjih ter podprle inovacije in razširjanje novih tehnologij, s čimer bi pripomogli k njihovi množični uporabi, zlasti v informatiki in komunikacijah (IKT). Tako tehnološke naložbe kot tudi povečanje trgovine med regijama bi lahko spodbudile ustvarjanje delovnih mest, če se za to ustvarijo ustrezni pogoji.

5.8.2 Na drugi strani obstajajo posebni dejavniki, ki pomenijo ne le gospodarske priložnosti ampak tudi pomemben prispevek k trajnostnemu razvoju: gradnja vključujoče in okolju prijazne infrastrukture, ki omogoča dostop do osnovnih storitev v novem okviru razvoja mest in spodbuja teritorialno kohezijo, spodbujanje naložb v tehniko in tehnologije, ki blažijo segrevanje ozračja, kot tudi uporaba trajnostnih virov energije z razširitvijo na nekonvencionalne obnovljive vire ter izkoriščanje izkušenj evropskih podjetij na tem področju za napredek v smeri zelenega gospodarstva.

5.8.3 Dober pridružitveni sporazum bi lahko v ustreznih okvirnih pogojih prispeval tudi k družbeno-gospodarski blaginji obeh regij, kar bi nedvomno spodbudilo ustvarjanje delovnih mest, na primer:

- z novimi poslovnimi možnostmi za podjetja na netradicionalnih področjih, kot so nove tehnologije, zeleno gospodarstvo in družbena omrežja,
- z razširitvijo tradicionalnih trgov v telekomunikacijah, avtomobilski in farmacevtski industriji, energetiki in bančnem sektorju,
- z odprtjem novih trgov za MSP,
- z oskrbo z naravnimi viri in živili ob hkratni podpori ohranjanja biotske raznovrstnosti in okoljske trajnosti ter
- s spodbujanjem socialnega, demokratičnega in solidarnostnega gospodarstva kot mehanizma za izboljšanje socialno-ekonomskega tkiva in odkrivanje sive ekonomije.

5.9 EU bi s pridružitvenim sporazumom z Mercosurjem lahko okrepila svoje gospodarske in geopolitične vezi s strateškim partnerjem. Če bi ta sporazum med regijama sklenili takoj, bi bil prvi pomemben sporazum, ki bi ga podpisal Mercosur, kar bi EU omogočilo, da prehitijo druge mednarodne tekmice, kot so ZDA, Kitajska ali celo Indija, Rusija in Južna Koreja. Poleg tega bi se s pridružitvenim sporazumom okrepilo strateško partnerstvo z Brazilijo – ki ne vključuje trgovine – ki je zelo pomembna država na mednarodnem geopolitičnem prizorišču. S tem pridružitvenim sporazumom bi se okrepila evropska prisotnost v Latinski Ameriki, ki je regija s pomembnimi zalogami energije, živil in vode, treh ključnih virov 21. stoletja. Sporazum bi lahko okrepil gospodarske in geopolitične vezi atlantskega in pacifiškega prostora.

⁽⁸⁾ Neposredne tuje naložbe EU v Mercosurju so leta 2016 znašale EUR 447 700 milijonov, kar je več kot so znašale neposredne tuje naložbe EU v Rusiji (EUR 162 000 milijonov), na Kitajskem (EUR 177 700 milijonov) in v Indiji (EUR 72 900 milijonov) skupaj. Vir: Eurostat.

5.10 Pridružitveni sporazum z EU bi bil s strateškega vidika koristen tudi za Mercosur. Na eni strani bi mu omogočil krepitev položaja v regiji in olajšal sedanja prizadevanja za približanje Pacifiški zvezi, na drugi pa bi izboljšal njegovo zmožnost za mednarodna pogajanja in bi lahko ponovno vzpostavil ravnotežje med državami Mercosurja (in Latinske Amerike na splošno) v trgovinskih in finančnih odnosih z drugimi mednarodnimi tekmeci. Mercosurju bi koristili prenosi na področju tehnologije, znanosti in izobraževanja, na multilateralni ravni pa bi pridobil pomembno zaveznico pri vprašanjih, ki ga močno zadevajo, kot so podnebne spremembe, trajnostni razvoj in boj proti svetovnim grožnjam.

5.11 EESO pozdravlja politično voljo obeh strani za sodelovanje in ju poziva k učinkoviti uporabi razpoložljivih finančnih instrumentov za krepitev sodelovanja na naslednjih področjih:

- izobraževanje, usposabljanje ter visokošolske izmenjave: Erasmus EU-Mercosur;
- sodelovanje na področju raziskav, razvoja in inovacij med univerzami, javnimi raziskovalnimi ustanovami in podjetji; namenjanje prednosti prenosu tehnologije;
- projekti na področju trajnostnega razvoja in trajnostnih podjetij ter
- socialna kohezija: boj proti revščini in neenakosti.

6. Civilna družba in pridružitveni sporazum ⁽⁹⁾

6.1 EESO meni, da je dvoregionalna narava vsebine pridružitvenega sporazuma eden od temeljnih in značilnih elementov teh pogajanj ter referenčna točka za politične in ekonomske odnose v vse bolj globaliziranem svetu. Ker je EESO prepričan o izjemnem pomenu dialoga s civilno družbo nasprotnih strank v zunanji politiki EU, že več kot dvajset let sodeluje z organizacijami iz Mercosurja, tako pri spremljanju pogajanj kot ohranjanju stalnega strukturiranega dialoga, ki bi olajšal vzajemno razumevanje in omogočil kritičen, toda konstruktiven prispevek k odnosom med regijama.

6.2 EESO odnose med EU in Mercosurjem ocenjuje kot nedvomno pozitivne. Ti odnosi, ki imajo že dolgo tradicijo, temeljijo na močnih zgodovinskih, kulturnih in jezikovnih vezeh ter so usmerjeni v krepitev regionalnega povezovanja, skupno upravljanje skupnih izzivov, ki izvirajo iz globalizacije, in ohranitev neločljive povezanosti socialne kohezije in gospodarskega razvoja. Civilna družba obeh strani je vzpostavila mrežo trdnih odnosov, ki so prispevali k večjemu usklajevanju znotraj posameznih sektorjev (podjetniškega, sindikalnega in tretjega sektorja).

6.3 V zadnjih letih so bila ta prizadevanja priznana tako, da so evropski pogajalci v splošnem sprejeli potrebo po vključitvi določb o sodelovanju civilne družbe v vsak sporazum in ga povezali s spodbujanjem trajnostnega razvoja ⁽¹⁰⁾. EESO pozdravlja ta razvoj, vendar obžaluje, da je za civilno družbo v veljavnih sporazumih predvidena le omejena vloga. Vsaka stran (in kadar gre za regijo vsaka država podpisnica na neevropski strani) je ustanovila notranjo svetovalno skupino, pri čemer sporazumi formalno ne predvidevajo možnosti za sodelovanje teh skupin. Položaj dodatno poslabšuje dejstvo, da je ustanovitev teh skupin v državah nasprotne strani izključno prepuščena volji vlad, zaradi česar je prišlo do neuravnotežene zastopanosti različnih sektorjev, premajhne reprezentativnosti in neodvisnosti od vlade ter nezanimanja ali celo jasnega zavračanja vlad, ki bi jih morale ustanoviti.

6.3.1 EESO zavrača možnost, da bi tudi pogajanja o pridružitvenem sporazumu privedla do sistema participacije, ki temelji na notranjih svetovalnih skupinah.

⁽⁹⁾ Glej tudi pretekle predloge EESO v mnenjih UL C 347, 18.12.2010, str. 48, UL C 248, 25.8.2011, str. 55 in UL C 434, 15.12.2017, str. 23, ter sklepne izjave z bienalnih srečanj organizirane civilne družbe EU in Skupnosti latinskoameriških in karibskih držav.

⁽¹⁰⁾ Tovrstne določbe so v bolj ali manj razviti obliki že vključene v sporazume s Srednjo Ameriko, Kolumbijo/Perujem/Ekvadorjem, Čilom in Cariforumom, vključene pa bodo tudi v revidirani sporazum z Mehiko.

6.4 EESO želi znova spomniti, da ima Mercosur tako kot EU svojo predstavniško in posvetovalno institucijo civilne družbe, Ekonomsko-socialni posvetovalni forum Mercosur (FCES). V njem so enakovredno zastopani gospodarstveniki, delojemalci in druge organizacije civilne družbe. Njegovi člani redno zasedajo in za politične oblasti v regiji pripravljajo skupna stališča. EESO podpira FCES vse od njegove ustanovitve in s tem poudarja pomen krepitve te institucije kot ključnega dejavnika pri socialno-ekonomski integraciji regije.

6.5 EESO ponovno poudarja načeli preglednosti in udeležbe tako pri pogajanjih kot pri pripravi pridružitvenega sporazuma, da bi okrepili zaupanje v institucije, legitimnost in prevzemanje odgovornosti civilne družbe za pogajanja, ki jo neposredno zadevajo. Zato obžaluje pomanjkljivo preglednost v teh pogajanjih, ki ne sledijo dobremu zgledu pogajanj o sporazumu o prosti trgovini z ZDA ter poziva, naj se civilno družbo vseh strani v pogajanjih, zlasti tistih, ki so povezane z Mercosurjem, sistematično in vsebinsko obvešča o pomembnih informacijah.

6.6 V skladu s skupnimi stališči EESO in FCES ter predhodnimi sporazumi, sklenjenimi med pogajanci pred letom 2004, in tistimi, ki so bili dogovorjeni pozneje, v katerih je določeno, da bosta obe instituciji v okviru pridružitvenega sporazuma prevzeli skupni mandat, EESO poziva k ustanovitvi mešanega odbora civilne družbe za spremljanje v okviru pridružitvenega sporazuma. Ta mešani spremljevalni odbor bi moral:

- biti sestavljen iz enakega števila članov EESO in FCES;
- enakovredno zastopati vse tri sektorje (gospodarski sektor, delojemalce in druge organizacije);
- imeti pristojnosti obveznega posvetovanja, ki zajemajo vsa tematska področja sporazuma, vključno s trgovinskim poglavjem in spremljanjem vprašanj v zvezi s trajnostnim razvojem;
- prejemati pravočasne in posodobljene informacije obeh strani o učinkih pridružitvenega sporazuma;
- imeti možnost razpravljanja z drugimi skupnimi organi iz pridružitvenega sporazuma (pridružitvenim svetom, pridružitvenim odborom, skupnim parlamentarnim organom ter odborom za trgovino in trajnostni razvoj);
- od omenjenih organov prejemati zaprosila za posvetovanje in izražati stališča na lastno pobudo;
- sprejeti svoj poslovnik in
- za izvajanje svojih nalog prejemati primerna finančna sredstva od ustreznih političnih oblasti ⁽¹¹⁾.

6.7 Mešani odbor za spremljanje s takimi lastnostmi bi olajšal reševanje sporov, ki se lahko pojavijo po podpisu pridružitvenega sporazuma, in morebitnih pat položajev. Mešani odbor za spremljanje bi moral tako kot že obstoječi organi v podobnih sporazumih spremljati učinke pridružitvenega sporazuma na izboljšanje na področju človekovih, delovnih, socialnih in okoljskih pravic (na primer, nadzirati, da ne bi prišlo do socialnega ali okoljskega dampinga zaradi trgovinskih koristi) in strogo spoštovanje mednarodnih sporazumov in konvencij, ki sta jih podpisali ⁽¹²⁾. Organizacije civilne družbe, iz katerih bo odbor sestavljen, so zaradi svoje narave najustreznejše, da zagotavljajo, da je pridružitveni sporazum koristen za vse strani, in da posredujejo pri komunikaciji z zadevnimi sektorji ali jo olajšajo. Zato mora mešani odbor za spremljanje imeti možnost posredovanja informacij o posameznih primerih ter svojih priporočil skupnim organom pridružitvenega odbora, da bi prejel odgovore.

⁽¹¹⁾ V zvezi s tem glej skupno sporočilo, ki sta ga FCES in EESO predložila pogajalcem EU in Mercosurja 23. februarja, ko je potekal krog pogajanj v Asunciónu (Paragvaj).

⁽¹²⁾ Na primer razvojni cilji tisočletja in Agenda 2030, Pariški sporazum o podnebnih spremembah, temeljne konvencije MOD, deklaracije, ki se uporabljajo na področju človekovih pravic, mednarodne konvencije o ohranjanju biotske raznovrstnosti itd.

6.8 EESO meni, da je treba v pridružitveni sporazum vključiti socialno razsežnost, ki presega trgovino in katere splošni cilj je povečati socialno kohezijo. To velja zlasti za učinke sporazuma na zaposlovanje, zaščito interesov lokalnega prebivalstva in najbolj prikrajšanih skupin, spodbujanje in spoštovanje človekovih pravic, varstvo okolja, pravice priseljencev in delavcev na splošno, varstvo potrošnikov in spodbujanje socialnega gospodarstva. V tem smislu bi moral sporazum vključevati zavezo pogodbenic, da bodo uporabljale temeljne konvencije Mednarodne organizacije dela, tako da se kršitve temeljnih načel in pravic iz dela ne smejo navajati ali uporabljati kot primerjalna prednost v mednarodni trgovini. Tudi vključitev poglavja o socialnih in delavskih pravicah, ki bi zajemalo probleme s področja dela in spodbujalo dialog med delodajalci in delavci, bi bila lahko orodje za to, da bi s sporazumom ustvarjali kakovostna delovna mesta, izboljšali socialne razmere delavcev in znatno prispevali k večji porazdelitvi bogastva.

V Bruslju, 23. maja 2018

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Luca JAHIER

III

(Pripravljalni akti)

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

535. PLENARNO ZASEDANJE EESO – 60 LET EESO, 23. 5. 2018–24. 5. 2018

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

(a) **Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru – Blagovni sveženj: krepitev zaupanja v enotni trg**

[COM(2017) 787 final]

(b) **Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi pravil in postopkov za skladnost s harmonizacijsko zakonodajo Unije o izdelkih in njeno izvrševanje ter spremembi uredb (EU) št. 305/2011, (EU) št. 528/2012, (EU) 2016/424, (EU) 2016/425, (EU) 2016/426 in (EU) 2017/1369 Evropskega parlamenta in Sveta ter direktiv 2004/42/ES, 2009/48/ES, 2010/35/EU, 2013/29/EU, 2013/53/EU, 2014/28/EU, 2014/29/EU, 2014/30/EU, 2014/31/EU, 2014/32/EU, 2014/33/EU, 2014/34/EU, 2014/35/EU, 2014/53/EU, 2014/68/EU in 2014/90/EU Evropskega parlamenta in Sveta**

[COM(2017) 795 final – 2017/0353 (COD)]

(c) **Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzajemnem priznavanju blaga, ki se zakonito trži v drugi državi članici**

[COM(2017) 796 final – 2017/0354 (COD)]

(2018/C 283/03)

Poročevalec: **Jorge PEGADO LIZ**

Zaprosilo

(a) Evropska komisija, 12. 2. 2018

(b) Svet, 31. 1. 2018

Evropski parlament, 5. 2. 2018

(c) Evropski parlament, 5. 2. 2018

Svet, 6. 2. 2018

Pravna podlaga

(a) člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije

(b) člen 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije

(c) člen 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije

Pristojnost

strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo

Datum sprejetja mnenja strokovne skupine

27. 4. 2018

Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	23. 5. 2018
Plenarno zasedanje št.	535
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	184/2/5

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO pozdravlja obsežno, potrebno, zapleteno in pohvalno delo, ki ga je Komisija opravila pri pripravi tega svežnja. Obžaluje le preveliko ohlapnost več določb, kar državam članicam dopušča preveč maneverskega prostora in ne omogoča izvajanja strožjega nadzora.

1.2 EESO meni, da je izbira pravne podlage za te predloge ustrezna, kar velja tudi za oceno glede subsidiarnosti in sorazmernosti. Prav tako meni, da so izbrani pravni instrumenti najbolj primerni za uresničitev zelenih ciljev.

1.3 Odbor je presenečen, da Komisija ne poda jasnega pojasnila, kaj se je zgodilo z njenim predlogom uredbe o nadzoru nad izdelki iz leta 2013, ki očitno ni v postopku sprejemanja in ki ga ta predlog v nekaterih določbah podvaja.

1.4 Komisija prav tako ne pojasni, zakaj njenih predlogov ne spremlja nova uredba o splošni varnosti izdelkov, ki bi zagotavljala, da za vse izdelke ne glede na njihove značilnosti velja sedanja in učinkovitejša ureditev.

1.5 EESO meni tudi, da bi moral sedanji predlog vključevati pravilo, ki bi okrepilo obveznosti držav članic za nadzor trga, vključno z obveznostjo, da te Komisiji predložijo četrtletna poročila o ukrepih in nadzoru.

1.6 EESO ponovno poudarja, da bi morala splošna načela v zvezi z nadzorom trga obvezno vključevati previdnostno načelo kot bistven element pri sprejemanju odločitev, kadar sicer ni jasnih znanstvenih dokazov, da izdelek za potrošnike in okolje ne predstavlja nobenega tveganja, obstajajo pa utemeljeni znaki, da bi ti lahko bili ogroženi.

1.7 V nasprotnem primeru EESO poudarja, da je treba pojasniti, da dokazno breme vedno nosijo gospodarski subjekti, zato se ti ne bi mogli sklicevati, da so organi tisti, ki so pristojni za dokazovanje pomanjkanja varnosti ali kakršnega koli drugega tveganja, ki ga predstavlja izdelek.

1.8 EESO meni, da je treba prednostno zagotoviti obveznost Evropske komisije, da redno poroča o sistemu RAPEX (sistem hitrega obveščanja o nevarnih neživilskih izdelkih), ter dostop potrošnikov, podjetij in njihovih predstavniških organizacij do več informacij, kot so javno dostopne.

1.9 Meni tudi, da bi morala biti ta uredba zakonodajni akt, ki bi moral vsebovati vsa pravila glede sistema hitre izmenjave informacij Unije, vključno z opredelitvijo, kontaktnimi točkami, načini in postopki za izmenjavo informacij, zunanjimi subjekti, ki lahko sodelujejo v sistemu (vključno z organizacijami za varstvo potrošnikov) in pravili obveščanja.

1.10 Po drugi strani EESO poudarja, da je treba okrepiti skupno evropsko carinsko strategijo, da bi zagotovili optimalno uporabo materialnih in človeških virov za razvoj ukrepov, predvidenih v tem predlogu, in v ta namen priporoča okrepitev sporazumov o medsebojni pomoči z vsemi trgovinskimi partnerji, kot so sporazumi v okviru STO in nedavno dosežena sporazuma o partnerstvu z Japonsko in Kanado.

1.11 Poudarja tudi potrebo po ambiciozni politiki, ki bi omogočala sodelovanje med državami članicami pri izmenjavi informacij, da bi lahko v primerih resnih neželenih učinkov pri uporabi izdelkov ukrepale hitreje.

1.12 Glede ocene Unije o izdelkih, ki jih nadzira Unija in jih ureja harmonizacijska zakonodaja, EESO meni, da je treba Evropsko komisijo pooblastiti za ocenjevanje nacionalnih ukrepov, ki se izvajajo v zvezi s politiko harmonizacije, pri čemer pa ne bi smeli posegati v posebne pristojnosti nacionalnih oblasti.

1.13 EESO sicer ocenjuje, da bi morala biti v ta predlog vključena nadzor trga za prodajo prek spletnih platform ter ocena novih tveganj za potrošnike, ki uporabljajo naprave, povezane v splet (angl. *Internet-connected Devices*).

1.14 EESO poziva k vključitvi določb za vzpostavitev vseevropske zbirke podatkov o poškodbah, ki bi zajemala vse vrste poškodb, zato za uvedbo takšnega mehanizma na evropski ravni priporoča pripravo ustrezne pravne podlage, s čimer bi Komisija podprla usklajevanje zbiranja podatkov z državami članicami in učinkovito delovanje zbirke.

1.15 Nazadnje EESO Komisiji priporoča, naj upošteva njegove predloge za spremembo nekaterih členov njenih predlogov, kot je navedeno v posebnih ugotovitvah.

2. Cilji blagovnega svežnja

2.1 Splošni cilji

2.1.1 V sporočilu ⁽¹⁾, ki predstavlja prvi del blagovnega svežnja, Komisija opredeli glavni splošni cilj te pobude, in sicer: „[v]sem udeležencem – splošni javnosti, delavcem, potrošnikom, podjetjem in organom – mora biti zagotovljena možnost delovanja in pridobivanja varnih izdelkov v preglednem in poštenem okolju, kjer veljajo enaka pravila za vse“.

2.1.2 Zato Komisija meni, da je treba prednostno odpraviti dve preostali strukturni pomanjkljivosti enotnega trga blaga, da bi lahko v celoti izkoristili njegov potencial in upravičili zaupanje potrošnikov, podjetij in organov.

2.1.3 Prva strukturna pomanjkljivost enotnega trga blaga je povezana z izvrševanjem harmoniziranih pravil EU o varnosti izdelkov.

2.1.4 Druga strukturna pomanjkljivost se navezuje na izdelke, ki jih harmonizirana pravila EU o varnosti izdelkov ne zajemajo ali jih zajemajo le delno. Ti izdelki se lahko v eni državi članici štejejo za varne in skladne z javnim interesom, v drugi državi članici pa jih je morda težko dati na trg.

2.1.5 Za odpravo teh dveh pomanjkljivosti Komisija predlaga dve zakonodajni pobudi in nekaj dopolnilnih ukrepov.

2.1.5.1 Namen prve zakonodajne pobude je povečati skladnost s pravili EU o izdelkih ter okrepiti njihovo izvajanje, namen druge zakonodajne pobude pa je prenoviti in olajšati uporabo vzajemnega priznavanja na enotnem trgu.

2.1.5.2 Med dopolnilne ukrepe spadata:

(a) poročilo o izvajanju Direktive (EU) 2015/1535 o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih predpisov in pravil za storitve informacijske družbe v obdobju 2014–2015 ⁽²⁾; in

(b) poročilo o izvajanju Uredbe (ES) št. 765/2008 ⁽³⁾.

2.2 Posebni cilji

2.2.1 Posebne cilje teh pobud je mogoče povzeti, kot sledi:

⁽¹⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/ALL/?uri=COM%3A2017%3A787%3AFIN>

⁽²⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52017DC0788&qid=1519385332001>

⁽³⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?qid=1519385589015&uri=CELEX:52017DC0789>

(a) *Predlog o skladnosti*

2.2.2 Kar zadeva prvo zakonodajno pobudo – predlog uredbe o določitvi pravil in postopkov za skladnost s harmonizacijsko zakonodajo Unije o izdelkih in njeno izvrševanje⁽⁴⁾, v nadaljevanju: predlog o skladnosti – je cilj povečati zaupanje v učinkovito uporabo pravil EU o izdelkih in v ta namen:

(a) zagotoviti pametno izvrševanje pravil na enotnem trgu brez meja;

(b) izvrševati zakonodajo na zunanjih mejah.

2.2.3 Glavni posebni cilji so:

(a) utrditi obstoječi okvir za dejavnosti nadzora trga;

(b) spodbuditi skupne ukrepe organov za nadzor trga iz različnih držav članic;

(c) izboljšati izmenjavo informacij in okrepiti usklajevanje programov za nadzor trga;

(d) ustvariti okrepljen okvir za nadzor izdelkov ob vstopu na trg Unije in za izboljšanje sodelovanja med carinskimi organi in organi za nadzor trga.

(b) *Predlog o priznavanju*

2.2.4 Cilj druge zakonodajne pobude – predlog uredbe o vzajemnem priznavanju blaga, ki se zakonito trži v drugi državi članici⁽⁵⁾, v nadaljevanju predlog o priznavanju – je zagotoviti učinkovito in uspešno uporabo načela vzajemnega priznavanja in v ta namen:

(a) zagotoviti pravilno delovanje načela vzajemnega priznavanja;

(b) okrepiti sodelovanje in zaupanje;

(c) zagotoviti nemoteno delovanja notranjega trga za izdelke, ki niso harmonizirani.

2.2.5 Glavni posebni cilj tega predloga je izboljšati vzajemno priznavanje z nizom ukrepov za zagotavljanje spoštovanja obstoječih pravic in obveznosti, ki izhajajo iz načela vzajemnega priznavanja, med drugim:

(a) s pojasnitvijo obsega vzajemnega priznavanja, ki jasno določa, v kakšnih okoliščinah se uporablja;

(b) z uvedbo lastne izjave, ki bi olajšala dokazovanje zakonitega trženja izdelka, in sistema za reševanje težav, da bi obravnavali odločitve, ki preprečujejo ali omejujejo dostop do trga;

(c) z vzpostavitvijo upravnega sodelovanja in uvedbo orodij IT, da bi okrepili komunikacijo, sodelovanje in zaupanje med nacionalnimi organi in tako olajšali vzajemno priznavanje.

(c) *Dopolnilna besedila*

2.2.6 Poleg navedenega je Komisija predstavila dve poročili, s katerima je utemeljila svoja zakonodajna predloga, in sicer:

2.2.7 Poročilo Komisije o izvajanju Direktive (EU) 2015/1535 (direktive o preglednosti) v obdobju 2014–2015⁽⁶⁾, ki podaja naslednje glavne ugotovitve:

(a) potrjuje, da je omenjena direktiva uporabna za zagotavljanje preglednosti in upravnega sodelovanja ter preprečevanje tehničnih ovir na notranjem trgu, kar dokazuje veliko zanimanje deležnikov za postopek obveščanja, ki omogoča opredelitev področij, kjer bi bilo mogoče usklajevanje na ravni EU;

(b) vendar priznava, da je uporabo postopka mogoče izboljšati, zlasti glede števila obvestil iz nekaterih držav članic in njihovega izpolnjevanja obveznosti obveščanja;

⁽⁴⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=COM%3A2017%3A0795%3AFIN>

⁽⁵⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=COM%3A2017%3A0795%3AFIN>

⁽⁶⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52017DC0788&qid=1519385332001>

- (c) navaja, da bi lahko večje število obvestil in dejavnejše sodelovanje držav članic v postopku spodbudilo preprečevanje novih tehničnih ovir in opredelitev sistemskih težav v vsaki državi članici in po vsej Evropski uniji;
- (d) priznava, da je za popolno doseganje ciljev direktive ključno nadalje spodbujati direktivo in okrepiti njeno izvajanje z vzpostavitvijo močnejše povezanosti s politiko spremljanja in zakonodajnimi ukrepi.

2.2.8 Poročilo Komisije o izvajanju Uredbe (ES) št. 765/2008 ⁽⁷⁾ o določitvi zahtev za akreditacijo in nadzor trga v zvezi s trženjem proizvodov, tj. uredbe o skladnosti, ki podaja naslednje glavne ugotovitve:

- (a) potrebni so zanesljivi in usposobljeni organi za ugotavljanje skladnosti, ki pravilno opravljajo delo, da je mogoče preveriti skladnosti izdelkov z določenimi standardi pred njihovo prodajo;
- (b) zato je EU vzpostavila sistem akreditacije teh organov za ugotavljanje skladnosti;
- (c) Komisija meni, da evropska akreditacijska infrastruktura, vzpostavljena z Uredbo (ES) št. 765/2008 ⁽⁸⁾, zagotavlja dodano vrednost, in sicer ne le za enotni trg, temveč tudi za mednarodno trgovino;
- (d) poročilo potrjuje, da ima akreditacija močno podporo evropske industrije in organov, pristojnih za ugotavljanje skladnosti;
- (e) vseeno pa ostaja izziv, kako zagotoviti, da bo celotni akreditacijski sistem v skladu z najnovejšim tehničnim razvojem in da se bo enako strogo uporabljal;
- (f) poročilo prav tako potrjuje, da se podjetja bolj zavedajo pomembne vloge oznake CE na izdelkih na enotnem trgu, ki je bila uvedena med letoma 2013 in 2017.

(d) *Mehki ukrepi*

2.2.9 Nazadnje Komisija brez navajanja podrobnosti priznava, da je še dovolj prostora za mehke ukrepe za okrepitev zaupanja v enotni trg, ki jih predvideva osnovno sporočilo, kot so uporaba obstoječih mehanizmov SOLVIT ali sprejetje jasne in nedvoumne klavzule o enotnem trgu, programi usposabljanj za izvajalce usposabljanj o vzajemnem priznavanju, izmenjava uradnikov itd. (glej prilogo k navedenemu sporočilu).

3. Splošne ugotovitve

3.1 Treba je upoštevati, da je Komisija opravila obsežno, potrebno, zapleteno in dragoceno delo, ki si zasluži priznanje.

3.2 Vendar ne pojasni ustrezno, kaj se je zgodilo z njenim predlogom uredbe o nadzoru nad izdelki iz leta 2013, za katerega ni znano, da bi bil objavljen, ta predlog pa nekatere njegove določbe podvaja in jih spreminja, pri čemer Komisija obenem ni priznala, da je prejšnji predlog uredbe opustila.

3.2.1 EESO meni tudi, da je treba vzpostaviti jasno povezavo med direktivo o splošni varnosti izdelkov in tem predlogom, tako da bodo v področje uporabe zajeti vsi izdelki (in ne samo tisti iz priloge).

3.2.2 EESO meni, da bi bilo nujno, da predlog spremljajo novi predpisi o splošni varnosti izdelkov, ki bi zagotavljali, da za vse izdelke ne glede na njihove značilnosti velja posodobljena in učinkovitejša ureditev.

3.2.3 EESO še naprej meni, da so določbe o nadzoru trga razpršene in se med seboj prekrivajo, kar vodi v zmedo glede samih predpisov o nadzoru in obveznosti gospodarskih subjektov.

⁽⁷⁾ UL L 218, 13.8.2008, str. 30.

⁽⁸⁾ UL L 218, 13.8.2008, str. 30.

3.2.4 EESO je zaskrbljen, da Komisija s tem, ko dopušča hkratno razpravo o dveh predlogih, ki sta po vsebini primerljiva, vendar imata različne elemente, ne rešuje tega problema ustrezno.

3.3 Glede na sedanjo razpravo o predlaganem svežnju o varnosti izdelkov in nadzoru trga EESO meni, da mora sedanji predlog vključevati pravilo, ki bi povečalo obveznost držav članic pri nadzoru trga, vključno z obveznostjo, da te Komisiji predložijo četrletna poročila o ukrepih in nadzoru, med drugim o statističnih podatkih in odločitvah.

3.4 Poleg tega pa bi bilo treba ukrepe nadzora organov objaviti, zlasti v poročilih o dejavnostih ali na njihovih spletnih mestih.

3.5 Po drugi strani EESO meni, da je izbira pravne podlage za te predloge veljavna, ter se strinja z oceno Komisije glede subsidiarnosti in sorazmernosti in z izbiro pravnih instrumentov kot najbolj primernih za predvidene namene. Vendarle obžaluje preveliko prilagodljivost nekaterih določb, ki državam članicam daje preveč manevrskega prostora in ne omogoča prevzema večjega nadzora, kar bi sicer bilo mogoče, če bi EU izbrala druge načine ukrepanja.

3.6 EESO ponovno poudarja, da bi morala splošna načela v zvezi z nadzorom trga vključevati previdnostno načelo kot bistven element pri sprejemanju odločitev, kadar sicer ni jasnih znanstvenih dokazov, da izdelek za potrošnike in okolje ne predstavlja nobenega tveganja, obstajajo pa znaki, da bi ti lahko bili ogroženi.

3.6.1 EESO mora ponovno pograti Komisijo, ker nikjer ne omenja previdnostnega načela, in opozarja, da ga organi držav članic stalno uporabljajo v okviru obvladovanja tveganj ter da predstavlja temeljno načelo za vse subjekte, ki morajo odločiti o morebitnem umiku izdelkov s trga.

3.6.2 Zaradi neomembe previdnostnega načela EESO svetuje, da se kljub temu pojasni, da dokazno breme vedno nosijo gospodarski subjeki, zato se ti ne bi mogli sklicevati na to, da so organi tisti, ki so pristojni za dokazovanje pomanjkanja varnosti ali kakršnega koli drugega tveganja, ki ga predstavlja izdelek.

3.7 EESO se strinja, da imajo države članice obveznost vsaj vsaka tri leta opredeliti splošno strategijo za nadzor trga.

3.7.1 Vendarle EESO meni, da bi morala Evropska komisija redno spremljati ukrepe, ki jih sprejmejo organi.

3.8 EESO meni, da je ključnega pomena, da sistem RAPEX deluje usklajeno in učinkovito, kar zadeva izmenjavo informacij med državami članicami, vendar ugotavlja, da v zadnjih letih v primerih, kadar je država članica Evropsko komisijo obvestila o nevarnem izdelku, ne organi ne Komisija na splošno niso obvestili potrošnikov ali celo ne njihovih predstavniških organizacij, razen kadar so bili sprejeti potrebni ukrepi, ki so vključevali sodelovanje potrošnikov, kot je odpoklic izdelka. Enako velja v primerih, ko se organi države članice z gospodarskim subjektom dogovorijo, da izdelek umakne s trga, ne da bi o tem obvestili druge države članice, s čimer se zelo pogosto krši previdnostno načelo.

3.8.1 EESO tudi poudarja potrebo po usklajevanju tega mehanizma, kadar gre za primere, ko je treba izdelek uničiti, da bi se spodbujalo povezovanje in obveščanje potrošnikov o teh primerih.

3.8.2 Vendar EESO – brez poseganja v spoštovanje načela zaupnosti in zaščite poslovne skrivnosti – meni, da je treba prednostno določiti obveznost Evropske komisije, da redno poroča o sistemu RAPEX, ter potrošnikom, podjetjem in njihovim predstavniškim organizacijam omogočiti dostop do več informacij, kot so javno dostopne, glede na to, da potrošniki velikokrat težko zaznajo, da je bil izdelek prepoznan za varnostno pomanjkljivega, in temu prilagodijo svoje vedenje.

3.8.3 Meni tudi, da bi morala biti ta uredba zakonodajni akt, ki bi moral obvezno vsebovati vsa pravila glede sistema hitre izmenjave informacij Unije, vključno z opredelitvijo, kontaktnimi točkami, načini in postopki za izmenjavo informacij, zunanjimi subjekti, ki lahko sodelujejo v sistemu (vključno z organizacijami za varstvo potrošnikov) in pravili obveščanja.

3.9 Po drugi strani EESO v skladu s prejšnjimi mnenji znova poudarja, da je treba okrepiti skupno evropsko carinsko strategijo, ki bi zagotovila optimalno uporabo materialnih in človeških virov za razvoj ukrepov, predvidenih v tem predlogu, med drugim z uporabo novih tehnologij in inovacij, pri čemer bi se popolnoma spoštovala zasebnost osebnih podatkov državljanov, poseben poudarek pa bi bil namenjen MSP in potrošnikom.

3.9.1 Zato priporoča okrepitev sporazumov o medsebojni pomoči s trgovinskimi partnerji, kot so sporazumi v okviru STO in nedavno dosežena sporazuma o partnerstvu z Japonsko in Kanado.

3.9.2 EESO prav tako poziva k boju proti goljufijam, ponarejanju in potvorbam, ki pomembno vpliva na splošno varnost izdelkov, zlasti pri uvozu v EU.

3.9.3 V zvezi s tem poudarja potrebo po politiki, ki bi omogočala sodelovanje med državami članicami pri izmenjavi informacij, da bi lahko v primerih resnih neželenih učinkov pri uporabi izdelkov delovale hitreje, saj vse večje število goljufivih in potvorjenih izdelkov skupaj z omejenimi sredstvi, ki jih imajo na voljo države članice za njihov nadzor, povzroča večje tveganje za zdravje in varnost potrošnikov.

3.9.4 Nazadnje v skladu s svojim prejšnjim mnenjem EESO meni, da bodo morali „člani organov nadzora in carinskih uprav ali njihovi zaposleni [...] zagotoviti vsa jamstva o poštenosti in neodvisnosti, pri svojem delovanju pa bodo morali biti zaščiteni tudi pred vsemi morebitnimi pritiski ali poskusi korupcije“⁽⁹⁾.

3.10 Kar zadeva oceno Unije glede nadzorovanih izdelkov, za katere velja harmonizacijska zakonodaja, EESO meni, da je nujno, da se brez poseganja v posebne pristojnosti nacionalnih organov Evropska komisija pooblasti za ocenjevanje nacionalnih ukrepov, ki se izvajajo v zvezi s harmonizacijsko politiko, s čimer bi se izognili pravni negotovosti, ki bi lahko ogrozila prosti pretok varnih izdelkov.

3.11 Enako EESO v skladu s prejšnjim mnenjem vnovič zagovarja vključitev določb za oblikovanje vseevropske zbirke podatkov o poškodbah, ki bi zajemala vse vrste poškodb in bi:

- (a) pomagala organom za nadzor trga pri sprejemanju utemeljenih odločitev o oceni tveganja;
- (b) zagotavljala podlago za preventivne ukrepe in kampanje ozaveščanja javnosti; omogočala strokovnjakom za standardizacijo razvoj boljših standardov za izdelke;
- (c) pomagala proizvajalcem, da pri novih izdelkih uporabijo varnostno zasnovo, in
- (d) pomagala ocenjevati učinkovitost preventivnih ukrepov in določati prednostne naloge pri oblikovanju politik.

3.12 V ta namen ponovno predlaga oblikovanje pravne podlage za vzpostavitev evropske zbirke podatkov o poškodbah, s čimer bi Komisija podprla usklajevanje zbiranja podatkov z državami članicami in učinkovito delovanje te zbirke podatkov.

4. Posebne ugotovitve

4.1 Predlog o skladnosti (COM(2017) 795 final)

4.1.1 Člen 1

4.1.1.1 EESO pozdravlja, da sta poleg varovanja zdravja in varnosti ljudi zajeta tudi varovanje okolja in javni interes.

⁽⁹⁾ UL C 271, 19.9.2013, str. 86, točka 1.6.

4.1.2 Člen 5

4.1.2.1 EESO je kritičen do izjav o skladnosti pri večini izdelkov za potrošnike, saj gre na splošno za enostransko izjavo proizvajalca, s katero potrjuje, da je izdelek v skladu z evropsko zakonodajo o varnosti izdelkov. Ta izjava pogosto povzroči napačno razumevanje naslovnikov, ki poreklo izdelka zamenjajo z njegovo avtorizacijo.

4.1.2.2 V zadnjem času so številne organizacije potrošnikov izrazile različne pomisleke v zvezi s temi sistemi skladnosti, podobne tistim, ki so bili podani glede izjave o oznaki CE. V zvezi s tem EESO poudarja, da je treba to izjavo o skladnosti objaviti na strani tehnične dokumentacije izdelka, tudi na spletni strani. Ta izjava o skladnosti tako ne bi smela povzročati zmede ali zavajati naslovnikov.

4.1.3 Člena 10 in 14

4.1.3.1 EESO pozdravlja ta predlog, saj želi vzpostaviti skladen sistem nadzora trga v vseh državah članicah. Čeprav predlog določa pravila o obveznostih, pooblastilih in organizaciji organov za nadzor trga, ne omenja zmogljivosti in proste presoje držav članic glede tehničnih, človeških in finančnih virov, kar bi lahko povzročilo neskladnosti pri nadzoru izdelkov v Evropski uniji.

4.1.3.2 Brez poseganja v pooblastila, dodeljena organom, EESO meni, da jim predlog nalaga le malo obveznosti, saj navaja predvsem samo posebno pristojnost, da v ustreznem časovnem roku uporabnike na svojem ozemlju opozarjajo na izdelke, ki so opredeljeni kot tvegani.

4.1.4 Člen 18

4.1.4.1 EESO ne ve, zakaj je Komisija iz tega člena umaknila predhodno pravilo, predlagano leta 2013, tj. doseganje meril v zvezi z odločitvijo organa, in vse nadaljnje ukrepe, kot so obveznosti gospodarskega subjekta in poznejši ukrepi organa. Kar se tiče gospodarskih subjektov, dejansko ni jasno, ali se ukrepi po obvestilu RAPEX dejansko spremljajo in subjekti izdelke resnično umaknejo s trga.

4.1.4.2 Glede postopka odpoklica izdelkov EESO meni, da je obveščanje potrošnikov ključno, zato poudarja, da mora biti to konkretno opredeljeno, organi pa zavezani k objavi teh informacij. Po drugi strani je treba opredeliti tudi sam postopek obveščanja o odpoklicu, da potrošniki obvestila o odpoklicu ne bi zamenjali za oglasno sporočilo o izdelku.

4.1.5 Člen 26

4.1.5.1 EESO meni, da mora predlog nujno predvideti izrecen standard, ki bi navajal, da morajo imeti organi držav članic potrebna pooblastila in sredstva za izvajanje svojih nalog, zlasti glede fizičnih preverjanj in laboratorijskih pregledov izdelkov.

4.1.6 Člen 27

4.1.6.1 EESO meni, da bi morala biti brez poseganja v navedene alineje vključena splošna klavzula, ki bi organom za nadzor trga omogočala, da od nadzornih organov na zunanjih mejah zahtevajo, da izdelka ne sprostijo v prosti promet, če se ugotovi, da izdelek dejansko predstavlja tveganje za zdravje, varnost, okolje ali javni interes.

4.1.7 Člen 32

4.1.7.1 EESO poudarja, da morajo biti v to mrežo vključene organizacije civilne družbe, zlasti združenja potrošnikov, da se zagotovi večja preglednost rezultatov, ki jih države članice dosegajo s politiko nadzora trga.

4.1.8 Člen 61

4.1.8.1 EESO pozdravlja predlog, da se določi poseben standard o kaznih, ki bi gospodarske subjekte odvrčale od dajanja nevarnih izdelkov na trg.

4.1.8.2 EESO zato pozdravlja člen 61(3), ki določa, da se lahko v primeru ponovne kršitve znesek kazni še poviša.

4.2 **Predlog o priznavanju (COM(2017) 796 final)**

4.2.1 Člen 4

4.2.1.1 EESO izraža dvome glede učinkovitosti tega načela, zlasti ker člen 4(3) določa, da morajo to izjavo predložiti gospodarski subjekti, kar bi lahko imelo na potrošnike enake učinke, kot jih ima oznaka CE, ki nikoli ni preprečila kroženja nevarnih izdelkov na notranjem trgu ne glede na izjavo.

4.2.1.2 EESO meni, da bi morali, če gospodarski subjekt ne predloži te izjave, brez poseganja v odstavek 8 določiti razumen rok, v katerem organi preverijo informacije o skladnosti.

4.2.2 Člen 5

4.2.2.1 EESO ponovno ugotavlja, da bi bilo treba previdnostno načelo vključiti v zahteve za analizo izdelkov, zlasti kar zadeva odstavek 5 tega člena.

4.2.3 Člen 6

4.2.3.1 Ob upoštevanju pravic potrošnikov, zlasti pravice do zdravja in varnosti ter varstva okolja in javnega interesa, se EESO ne strinja z domnevo o varnosti, ki izhaja iz te določbe. Meni, da tudi v primeru, če se za izdelek izvede analiza iz člena 5, ta do sprejetja dokončne odločitve države članice ne sme krožiti na trgu.

V Bruslju, 23. maja 2018

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Luca JAHIER

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta
o vrednotenju zdravstvenih tehnologij in spremembi Direktive 2011/24/EU**

(COM(2018) 51 final – 2018/0018 (COD))

(2018/C 283/04)

Poročevalec: **Dimitris DIMITRIADIS**

Zaprosilo	Evropski parlament, 8. 2. 2018 Svet, 26. 2. 2018
Pravna podlaga	člen 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo
Sklep predsedstva	5. 12. 2017
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	23. 5. 2018
Plenarno zasedanje št.	535
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	172/2/3

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO se strinja, da je cilj trajnostnega sodelovanja pri vrednotenju zdravstvenih tehnologij na ravni EU zagotoviti, da imajo vse države članice EU koristi od večje učinkovitosti, in tako čim bolj povečati dodano vrednost.

1.2 EESO podpira odločitev Komisije, da področje uredi z uredbo, in ne z drugim pravnim aktom, saj se bo tako zagotovilo bolj neposredno in tesnejše sodelovanje na ravni držav članic.

1.3 Poleg tega meni, da je predlog uredbe popolnoma skladen s krovnimi cilji EU, vključno z nemotenim delovanjem notranjega trga, vzdržnimi sistemi zdravstvenega varstva ter ambicioznim programom raziskav in inovacij.

1.4 EESO se strinja s trditvijo, da se bodo v prihodnjih letih verjetno povečali izdatki za zdravstveno varstvo, zlasti zaradi staranja evropskega prebivalstva, večje pojavnosti kroničnih bolezni in uporabe zapletenih novih tehnologij, ob tem pa se države članice soočajo z vse večjimi proračunskimi omejitvami.

1.5 EESO podpira uporabo davčnih spodbud v nekaterih državah, kakor tudi možnost zvišanja minimalnega praga za državno pomoč, vendar mora biti odločitev o tem prepuščena državam članicam.

1.6 EESO meni, da je javno financiranje zelo pomembno za vrednotenje zdravstvenih tehnologij in da bi ga bilo nedvomno mogoče okrepiti s sodelovanjem, saj bi se tako izognili podvajanju prizadevanj.

1.7 EESO meni, da bi morale države članice podpreti in financirati ustrezne zamisli in pobude zagonskih podjetij.

1.8 Poleg tega meni, da bo predlog koristil MSP in socialnim podjetjem, ki delujejo v tem sektorju, saj se bodo zmanjšali upravno breme in stroški izpolnjevanja obveznosti, povezanih s predložitvijo različne dokumentacije za izpolnitev različnih zahtev na področju nacionalnega vrednotenja zdravstvenih tehnologij, vendar obžaluje, da zanje niso predvidene posebne določbe.

1.9 EESO predlaga, naj se v uredbo vključijo preventivni ukrepi, kot je podpora bolnišnicam pri nadzoru, preprečevanju in zmanjševanju bolnišničnih okužb, in naj se njeno področje uporabe razširi oziroma dopolni z določbami v zvezi s tem.

2. Ozadje mnenja

2.1 Predlog uredbe je bil pripravljen po več kot dvajsetih letih prostovoljnega sodelovanja na področju vrednotenja zdravstvenih tehnologij. Po sprejetju direktive o čezmejnem zdravstvenem varstvu (Direktiva 2011/24/EU) ⁽¹⁾ je bila leta 2013 na ravni EU ustanovljena prostovoljna mreža različnih nacionalnih organov in organizacij za vrednotenje zdravstvenih tehnologij, da bi zagotavljala strateške in politične smernice za znanstveno in tehnično sodelovanje na ravni Unije.

2.2 Na podlagi tega dela, ki so ga dopolnili trije zaporedni skupni ukrepi za vrednotenje zdravstvenih tehnologij ⁽²⁾, so Komisija in države članice razvile zanesljivo bazo znanja o metodologijah in izmenjavo informacij v zvezi z vrednotenjem zdravstvenih tehnologij.

2.3 Namen trajnostnega sodelovanja pri vrednotenju zdravstvenih tehnologij na ravni EU je zagotoviti, da imajo vse države članice EU koristi od večje učinkovitosti, in tako čim bolj povečati dodano vrednost. Okrepitev sodelovanja na ravni EU na tem področju močno podpirajo zainteresirane strani, ki želijo pacientom omogočiti hiter dostop do inovativnega zdravljenja, zdravil in medicinskih izdelkov, če imajo ti dodano vrednost, kar dokazuje, da EU ni le ekonomska unija, temveč tudi skupnost držav, ki skrbi predvsem za ljudi. Zainteresirane strani in državljani, ki so sodelovali v javnem posvetovanju Komisije, so odločno podprli predlog, saj so skoraj soglasno (98 %) priznali koristnost vrednotenja zdravstvenih tehnologij, 87 % pa se jih je strinjalo, da bi se moralo sodelovanje na tem področju na ravni Unije nadaljevati tudi po letu 2020 ⁽³⁾.

3. Težave in pomanjkljivosti, obravnavane v predlogu

3.1 EESO se strinja z ugotovitvijo obsežnega posvetovanja, da je dostop do trga inovativnih tehnologij zdaj oviran ali celo izkrivljen zaradi različnih nacionalnih ali regionalnih birokratskih postopkov ali metod ter zahtev na področju vrednotenja zdravstvenih tehnologij, ki jih po vsej Uniji določajo različne nacionalne zakonodaje in prakse. Zato je Komisija morala pripraviti predlog uredbe kot najustreznejši zakonodajni akt.

3.2 EESO se strinja tudi z ugotovitvijo, da sedanje razmere prispevajo tudi k nepredvidljivosti poslovanja ter višjim stroškom za industrijo in MSP, kar povzroča zamude pri dostopu do novih tehnologij in negativno vpliva na inovacije. Primer sedanje neusklajenosti je naveden v dokumentu, ki ga je objavil *inštitut za konkurenčnost I-Com* ⁽⁴⁾. V zvezi z Evropsko potrošniško organizacijo (BEUC) je na strani 49 navedeno, da „nekateri organi za vrednotenje zdravstvenih tehnologij svoje ocene dajo na voljo javnosti, bodisi neposredno bodisi na zahtevo, drugi pa jih obravnavajo kot zaupne. Poleg tega nekateri organi dopuščajo opazovalne študije za vrednotenje zdravila, drugi pa jih zavračajo. To je pomembno, ker je po ugotovitvah BEUC iz obstoječe literature razvidno, da so ti podatki manj zanesljivi kot podatki randomiziranih kliničnih raziskav in profilov učinkovitosti zdravil. Čeprav te razlike ne vplivajo neposredno na delo BEUC, lahko prispevajo k nepotrebnemu podvajanju dela in državam članicam povzročajo visoke stroške. Zato je treba potrošnike ozavestiti o pomembnosti vrednotenja zdravstvenih tehnologij ter zagotoviti prispevek pacientov in končnih uporabnikov. BEUC meni tudi, da bi bilo lahko skupno in enotno vrednotenje zdravstvenih tehnologij sicer zelo koristno, vendar bi moralo biti prilagojeno različnim nacionalnim okoliščinam zdravstvenega varstva.“ Kot je razvidno iz sodelovanja pri vrednotenju zdravstvenih tehnologij v EU, ki traja že več desetletij, te težave niso bile zadovoljivo odpravljene z dosedanjim povsem prostovoljnim pristopom k skupnemu delu.

3.3 Sedanje projektno sodelovanje na ravni EU pri vrednotenju zdravstvenih tehnologij je ogroženo tudi zaradi kratkotrajnosti, saj je financiranje kratkoročno ter se je o njem treba ponovno pogajati in ga zagotoviti v vsakem finančnem ciklu. Čeprav so se s trenutnim sodelovanjem, tj. skupnimi ukrepi in mrežo za vrednotenje zdravstvenih tehnologij, pokazale koristi sodelovanja na ravni EU z vzpostavitvijo mreže strokovnjakov, orodij in metodologij za sodelovanje in poskusnega izvajanja skupnih vrednotenj, ta način sodelovanja ni prispeval k odpravi razdrobljenosti nacionalnih sistemov ter podvajanja prizadevanj ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Direktiva 2011/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2011 o uveljavljanju pravic pacientov pri čezmejnem zdravstvenem varstvu (UL L 88, 4.4.2011).

⁽²⁾ Skupni ukrep mreže EUnetHTA 1 v obdobju 2010–2012, skupni ukrep mreže EUnetHTA 2 v obdobju 2012–2015 in skupni ukrep mreže EUnetHTA 3 v obdobju 2016–2019. Glej: <http://www.eunetha.eu/>.

⁽³⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-486_sl.htm

⁽⁴⁾ <http://www.astrid-online.it/static/upload/7787/7787e169a7f0afc63221153a6636c63f.pdf>

⁽⁵⁾ <http://www.eunetha.eu/wp-content/uploads/2018/01/FINAL-Project-Plan-WP4-CA-TAVI-v3.pdf>

3.4 Ker je treba zanesljivost vsakega novega mehanizma zagotavljati ob upoštevanju neodvisnosti in svobode izražanja zainteresiranih strani ter izključno na podlagi znanstvenih, deontoloških, etičnih in nepristranskih meril, je mogoče cilje te pobude ustrezno doseči z okrepljenim sodelovanjem pri vrednotenju zdravstvenih tehnologij na ravni Unije in na podlagi teh načel. Ta pristop bo omogočil dejansko odpravo sedanje razdrobljenosti nacionalnih sistemov vrednotenja zdravstvenih tehnologij (tj. različni postopki in metodologije, ki vplivajo na dostop do trga) ter okrepil sodelovanje na drugih ravneh, ki so ključne za vrednotenje zdravstvenih tehnologij. V državah, ki imajo težave, ker nimajo registra pacientov, je treba na primer pripraviti nacionalne akcijske načrte za vse bolezni, da se pospeši delo pristojnih ministrstev za zdravstvo ob upoštevanju dobrih praks v drugih evropskih državah. Pri tem pristopu se pri znanstvenih odločitvah upoštevajo tudi družbene vrednote in prednostne naloge.

3.5 EESO poudarja, da je treba priznavati tehnološke inovacije v zdravstvenem sektorju tudi na področju zunajbolnišnične oskrbe na lokalni ravni. Zaradi staranja prebivalstva⁽⁶⁾, vse večje pojavnosti kroničnih bolezni in vse več ljudi, ki niso zmožni živeti samostojno, sta potrebni specializacija ter učinkovitejša uporaba tehnologij in metod, ki so povezane z oskrbo na domu. Zato je treba oblikovati posebne programe za vrednotenje zdravstvenih tehnologij s ciljem izboljšanja oskrbe in pomoči na domu, ne le z uporabo novih tehnologij in telemedicine, temveč tudi s splošnim povečanjem kakovosti storitev v sektorju oskrbe.

3.6 EESO v zvezi s tem poudarja, da so za napredek na področju zagotavljanja zdravstvenega varstva za evropske državljane in njegovo usmerjanje pogosto odgovorna inovativna socialna podjetja ter da bi bilo treba priznati njihovo vlogo na tem področju ter jih bolje izkoristiti.

4. Pričakovani rezultati predloga

4.1 Namen predloga uredbe EU o vrednotenju zdravstvenih tehnologij je izboljšati razpoložljivost inovativnih zdravstvenih tehnologij za paciente v Uniji, zagotoviti boljšo uporabo razpoložljivih virov ter povečati predvidljivost poslovanja.

4.2 EESO podpira odločitev Komisije, da področje uredi z uredbo, in ne z drugim pravnim aktom, saj se bo tako zagotovilo bolj neposredno in tesnejše sodelovanje na ravni držav članic. Toda obveznost uporabe skupne klinične ocene, kadar se za neko tehnologijo izvede tako vrednotenje, ne zagotavlja, da bodo imele države članice dostop do ustreznega vrednotenja zdravstvenih tehnologij, ki se lahko uporabi pri odločanju. Za nekatere kategorije vrednotenja zdravstvenih tehnologij bi lahko uporabili prostovoljno sodelovanje, predvideno v členu 19. Ker bi bila lahko zaradi želje po izvedbi vrednotenja zdravstvenih tehnologij v določenem časovnem obdobju ogrožena njegova kakovost, je nujno treba upoštevati člen 29 predloga uredbe o vrednotenju in spremljanju.

4.3 Namen predloga uredbe je zagotoviti, da bodo metodologije in postopki za vrednotenje zdravstvenih tehnologij po vsej EU bolj predvidljivi ter da se skupne klinične ocene ne bodo podvajale na nacionalni ravni, s čimer se preprečijo prekrivanje in neskladja. Kot je podrobneje opisano v poročilu o oceni učinka, naj bi prednostna možnost zagotavljala najboljšo kombinacijo uspešnosti in učinkovitosti za doseganje ciljev politike, hkrati pa upošteva tudi načeli subsidiarnosti in sorazmernosti. Omogoča najboljšo možno doseganje ciljev notranjega trga s spodbujanjem zblíževanja v postopkih in metodologijah, zmanjševanjem podvajanja (npr. kliničnih ocen) ter s tem tveganja različnih rezultatov, s čimer prispeva k izboljšanju razpoložljivosti inovativnih zdravstvenih tehnologij za paciente. Toda ker dostop do tehnologij in njihova uporaba nista enaka v vseh državah članicah, so potrebe na področju vrednotenja zdravstvenih tehnologij različne, zlasti v zvezi s standardi oskrbe. Ta potreba po dodatnih analizah je še večja, ker klinična preskušanja, ki se uporabljajo za dovoljenja za promet, ne omogočajo neposredne primerjave ali uporabe vmesnih meril. Zato obvezna uporaba skupnega vrednotenja zdravstvenih tehnologij morda ne bo v celoti izvedljiva in bi se moralo morda za nekatere kategorije vrednotenja še naprej uporabljati načelo prostovoljne uporabe, kot je predlagano zgoraj. Zato je pomembno pojasniti, da lahko v skladu s členom 34 države članice klinično oceno izvedejo s sredstvi, ki niso pravila iz poglavja III te uredbe, da bi zagotovili, da imajo države članice še naprej možnost po potrebi opraviti še dodatna vrednotenja po meri.

4.4 EESO meni, da predlog uredbe državam članicam zagotavlja trajnosten okvir, ki jim omogoča, da združijo strokovno znanje in okrepijo odločanje na podlagi dokazov, ter s katerim se podpirajo njihova prizadevanja pri zagotavljanju vzdržnosti nacionalnih zdravstvenih sistemov. Prednostna možnost je tudi stroškovno učinkovita, saj so prihranki za države

⁽⁶⁾ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf

članice, industrijo in MSP zaradi združevanja sredstev, preprečevanja podvajanja ter izboljšanja predvidljivosti poslovanja veliko večji od stroškov. Predlog vsebuje določbe o uporabi skupnih orodij, postopkov in metodologij za vrednotenje zdravstvenih tehnologij v vsej EU ter za sodelovanje držav članic na ravni Unije določa naslednje štiri stebre:

4.4.1 **skupne klinične ocene**, osredotočene na najbolj inovativne in potencialno koristne zdravstvene tehnologije, ki prinašajo največjo dodano vrednost EU;

4.4.2 **skupna znanstvena posvetovanja**, ki omogočajo, da razvijalci zdravstvenih tehnologij organe za vrednotenje zdravstvenih tehnologij zaprosijo za nasvet o vrsti podatkov in dokazov, ki bi se verjetno zahtevali v okviru vrednotenja zdravstvenih tehnologij;

4.4.3 **opredelitev nastajajočih zdravstvenih tehnologij**, da bi čim prej prepoznali najbolj obetavne tehnologije za zdravje pacientov in zdravstvene sisteme ter jih upoštevali pri skupnem delu;

4.4.4 **prostovoljno sodelovanje** na področjih, na katerih sodelovanje ni obvezno, na primer pri zdravstvenih tehnologijah, ki niso zdravila ali medicinski pripomočki (denimo kirurški posegi), ali pri ekonomskih vidikih v zvezi z zdravstvenimi tehnologijami.

5. Katere zakonodajne in nezakonodajne možnosti so bile predvidene in ali je med njimi prednostna možnost

5.1 EESO meni, da je predlog uredbe popolnoma skladen s krovnimi cilji EU, vključno z nemotenim delovanjem notranjega trga, vzdržnimi zdravstvenimi sistemi ter ambicioznim programom raziskav in inovacij.

5.1.1 Poleg tega da je skladen s temi cilji politike EU, je tudi v skladu z veljavno zakonodajo EU v zvezi z zdravili in medicinskimi pripomočki ter jo dopolnjuje⁽⁷⁾. Čeprav bosta regulativni postopek in postopek za vrednotenje zdravstvenih tehnologij ostala popolnoma ločena, saj imata različna namena, pa obstajajo na primer priložnosti za ustvarjanje sinergij z medsebojno izmenjavo informacij in boljšo usklajenostjo časovnega okvira postopkov predlaganih skupnih kliničnih ocen in centraliziranega dovoljenja za promet z zdravili⁽⁸⁾.

5.2 Predlog ima pravno podlago v členu 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

5.2.1 Člen 114 PDEU omogoča sprejetje ukrepov za približevanje zakonskih določb, predpisov ali upravnih ukrepov v državah članicah, če so potrebni za vzpostavitev ali delovanje notranjega trga, obenem pa zagotavlja visoko raven varovanja javnega zdravja.

5.2.2 Ta člen je ustrezna pravna podlaga tudi glede na cilje predloga, tj. odpraviti nekatera od obstoječih razhajanj na notranjem trgu zdravstvenih tehnologij, ki jih povzročajo postopkovne in metodološke razlike v kliničnih ocenah, ki se izvajajo v državah članicah, skupaj s precejšnjim podvajanjem takih ocen po vsej EU.

5.2.3 V skladu s členom 114(3) PDEU je bila pri pripravi predloga, s katerim naj bi se izboljšala razpoložljivost inovativnih zdravstvenih tehnologij za paciente v EU, upoštevana visoka raven varovanja zdravja ljudi.

5.3 Vsi zakonodajni predlogi bi morali biti skladni tudi s členom 168(7) PDEU, ki določa, da Unija upošteva odgovornost držav članic za opredelitev njihove zdravstvene politike ter za organizacijo in zagotavljanje zdravstvenih storitev in zdravstvene oskrbe. Ta obveznost vključuje tudi odločitve o cenah in povračilih, ki ne spadajo na področje uporabe obravnavane pobude.

5.3.1 Čeprav je popolnoma jasno, da bodo države članice Unije še naprej odgovorne za vrednotenje nekliničnih vidikov zdravstvenih tehnologij, kot so ekonomski, socialni in etični vidiki, ter odločanje o cenah in povračilih, EESO predlaga, naj se preuči možnost uvedbe skupne cenovne politike v EU in izvede ločena študija na to temo, da bi zagotovili preglednost in

⁽⁷⁾ Zadevna zakonodaja vključuje Direktivo 2001/83/ES, Uredbo (ES) št. 726/2004, Uredbo (EU) št. 536/2014, Uredbo (EU) 2017/745 in Uredbo (EU) 2017/746.

⁽⁸⁾ Poudariti je treba, da so potrebo po izboljšanju sinergij države članice prepoznale v dokumentu o razmisleku mreže za vrednotenje zdravstvenih tehnologij z naslovom Sinergije med regulativnimi vprašanji in vprašanji na področju vrednotenja zdravstvenih tehnologij v zvezi z zdravili (Synergies between regulatory and HTA issues on pharmaceuticals), prepoznali pa sta jo tudi mreža EUnetHTA in Evropska agencija za zdravila (EMA) v skupnem poročilu z naslovom Poročilo o izvajanju triletnega delovnega načrta agencije EMA in mreže EUnetHTA za obdobje 2012–2015 (*Report on the implementation of the EMA-EUnetHTA three-year work plan 2012-2015*).

dostopnost zdravil, medicinskih pripomočkov ter *in vitro* diagnostičnih medicinskih pripomočkov na splošno vsem državljanom, **zlasti če so bila zanje izvedena vrednotenja zdravstvenih tehnologij**. Namen je izboljšati njihovo dostopnost za vse evropske državljane in preprečiti vzporedni izvoz ali uvoz, ki temelji zgolj na ceni. S tem bi se zagotovila učinkovita podpora za delo nacionalnih komisij, pristojnih za vodenje registra ali spremljanje najvišjih sprejemljivih cen v nekaterih državah, zlasti za medicinske pripomočke.

5.4 Čeprav je v obrazložitvenem memorandumu navedeno, da je treba zdravstveno tehnologijo v širšem smislu razumeti kot zdravila, medicinske pripomočke ali medicinske in kirurške postopke ter ukrepe za preprečevanje bolezni, diagnosticiranje ali zdravljenje, ki se uporabljajo v zdravstvenem varstvu, so skupne klinične ocene omejene na: zdravila, za katera se uporablja centraliziran postopek izdajanja dovoljenj za promet, nove zdravilne učinkovine in obstoječe izdelke, pri katerih je dovoljenje za promet razširjeno na novo terapevtsko indikacijo, ter na določene razrede medicinskih pripomočkov in *in vitro* diagnostičnih medicinskih pripomočkov, za katere so ustrezni strokovni odbori, vzpostavljeni v skladu z uredbama (EU) 2017/745 in 2017/746, predložili mnenja ali stališča ter ki jih je izbrala koordinacijska skupina, ustanovljena v skladu s to uredbo.

5.5 Za preprečevanje degenerativnih bolezni in zmanjšanje števila nepotrebnih hospitalizacij starejših ljudi in tistih, ki potrebujejo oskrbo, je treba uvesti ukrepe za večjo kakovost oskrbe in pomoči ter posledično večjo varnost pacientov in njihovo boljše počutje.

5.5.1 EESO meni, da bi bilo treba dopolniti področje uporabe predloga in vanj vključiti preventivne ukrepe, kot je podpora bolnišnicam na področju nadzora, preprečevanja in omejevanja bolnišničnih okužb. Ta konkretni primer se nanaša na okoli 37 000 ⁽⁹⁾ oseb, ki v Evropi vsako leto umrejo zaradi bolnišničnih okužb. Nujno je treba izboljšati varnost pacientov in kakovost zdravstvenih storitev s poudarkom na preprečevanju teh okužb in razumni uporabi antibiotikov. Dosedanje študije so bile sicer omejene na nacionalno raven, vendar pa opozarjajo na prav vse težave, ki so obravnavane v tem predlogu.

6. Kolikšni so stroški prednostne možnosti

6.1 EESO meni, da je prednostna možnost stroškovno učinkovita, saj so prihranki za države članice in industrijo ⁽¹⁰⁾ zaradi združevanja sredstev, preprečevanja podvajanja ter izboljšanja predvidljivosti poslovanja veliko večji od povzročenih stroškov.

Da bi bilo za skupno delo iz predloga uredbe na voljo dovolj sredstev ⁽¹¹⁾, EESO podpira zamisel, da se dodelijo finančna sredstva za skupno delo, prostovoljno sodelovanje in okvir za podporo teh dejavnosti. S finančnimi sredstvi bi se morali pokriti stroški priprave poročil o skupnih kliničnih ocenah in skupnih znanstvenih posvetovanjih. Države članice bi morale tudi imeti možnost, da v Komisijo napotijo nacionalne strokovnjake za pomoč sekretariatu koordinacijske skupine, kot je določeno v členu 3.

6.2 Stroški kontrol so vključeni v stroške, namenjene opredelitvi nastajajočih novih tehnologij, ki jih je treba oceniti na ravni EU, in skupnim kliničnim ocenam. S sodelovanjem z ustreznimi organi za zdravila in medicinske pripomočke se bodo zelo zmanjšala tveganja napak pri pripravi delovnega programa koordinacijske skupine za spremljanje. Kot navaja Komisija, bo koordinacijska skupina sestavljena iz nacionalnih predstavnikov organov za vrednotenje zdravstvenih tehnologij, podskupine pa bodo sestavljene iz tehničnih strokovnjakov, ki bodo izvajali vrednotenje. Predvideno je tudi usposabljanje za nacionalne organe za vrednotenje zdravstvenih tehnologij, da bi lahko tudi države članice, ki imajo manj izkušenj, izpolnjevale zahteve na tem področju, čeprav to ni izrecno omenjeno v besedilu predloga.

⁽⁹⁾ <http://www.cleoresearch.org/en/>

⁽¹⁰⁾ Prihranki pri stroških za skupna vrednotenja (ocene relativne učinkovitosti) bi lahko dosegli 2,67 milijona EUR letno.

⁽¹¹⁾ Skupni stroški prednostne možnosti so ocenjeni na približno 16 milijonov EUR.

6.3 Skupni javni in zasebni odhodki za zdravstveno varstvo v EU znašajo okoli 1 300 milijard EUR letno⁽¹²⁾, od tega 220 milijard za zdravila⁽¹³⁾ in 100 milijard za zdravstvene pripomočke⁽¹⁴⁾. V povprečju torej obsegajo okoli 10 % bruto domačega proizvoda EU⁽¹⁵⁾.

6.4 EESO se strinja s trditvijo, da se bo v prihodnjih letih verjetno povečala poraba za zdravstveno varstvo, zlasti zaradi staranja evropskega prebivalstva, večje pojavnosti kroničnih bolezni in uporabe zapletenih novih tehnologij, ob tem pa se države članice soočajo z vse večjimi proračunskimi omejitvami.

6.5 EESO poleg tega meni, da bodo morale države članice zaradi teh sprememb dodatno povečati učinkovitost proračunov za zdravstveno varstvo s poudarkom na učinkovitih tehnologijah ter ohranjanjem spodbud za inovacije⁽¹⁶⁾.

6.6 EESO podpira uporabo davčnih spodbud v nekaterih državah kakor tudi možnost zvišanja minimalnega praga za državno pomoč. Eden od predlogov, ki bi ga bilo treba preučiti, je možnost zvišanja minimalnega praga za državno pomoč s sedanjih 200 000 EUR na 700 000 EUR za MSP, dejavna na področju zdravstva, socialnega varstva ali medicinske in farmacevtske oskrbe, pri tem pa bi se za ta podjetja določile dodatne zahteve glede kakovosti, kot so priprava projektov, ki zahtevajo sodelovanje več takih podjetij, vlaganje v raziskave in inovacije ali vlaganje celotnega dobička nazaj v podjetje. Te določbe bi lahko spodbudile MSP in podjetja socialnega gospodarstva, da bi več vlagala v raziskave, inovacije in razvoj mrežnega sodelovanja⁽¹⁷⁾. EESO prav tako meni, da bi morale države članice podpreti in financirati ustrezne zamisli in pobude zagonskih podjetij.

6.7 EESO meni, da javno financiranje zelo pomembno za vrednotenje zdravstvenih tehnologij in da bi ga bilo gotovo mogoče okrepiti s sodelovanjem, s čimer bi se izognili podvajanju prizadevanj. Po ocenah vsako vrednotenje zdravstvenih tehnologij, izvedeno v eni od držav, nacionalne organe stane okoli 30 000 EUR, zdravstveni sektor pa 100 000 EUR⁽¹⁸⁾. Če na primer deset držav članic izvede vrednotenje iste zdravstvene tehnologije in bi to delo nadomestili s skupnim poročilom, bi lahko prihranili do 70 % tega zneska, tudi če predpostavljamo, da je strošek skupnega vrednotenja zaradi večjih potreb po usklajevanju trikrat višji kot strošek posameznega nacionalnega poročila. Ta sredstva se lahko privarčujejo ali uporabijo za druge dejavnosti z zvezi z vrednotenjem zdravstvenih tehnologij. Toda zaradi zelo visokih stroškov novih tehnologij je nujno, da se pri vrednotenju zdravstvenih tehnologij, na podlagi katerega država članica sprejema odločitve o povračilu stroškov tehnologije, upoštevajo možnosti zdravljenja na nacionalni ravni. Pri onkološkem zdravljenju, katerega strošek na pacienta običajno presega 100 000 EUR, bi bil na primer strošek neustrezne klinične ocene veliko višji od prihranka, doseženega s skupnim vrednotenjem. Seveda je treba omeniti tudi, da „Evropska koalicija onkoloških bolnikov (ECPC)

⁽¹²⁾ Podatki Eurostata. Podatki Eurostata iz delovnega dokumenta služb Komisije z naslovom *Pharmaceutical Industry: a strategic sector for the European economy* (Farmacevtska industrija: strateški sektor za evropsko gospodarstvo) GD GROW, 2014.

Eurostat, odhodki izvajalcev zdravstvenega varstva za vse države članice, pri čemer so podatki iz leta 2012 ali novejši. V primeru Irske, Italije, Malte in Združenega kraljestva so te številke dopolnjene s podatki o zdravju Svetovne zdravstvene organizacije (v skladu z letnim menjalnim tečajem Evropske centralne banke).

⁽¹³⁾ Eurostat data, GD GROW, SWP, 2014. *Pharmaceutical Industry: A Strategic Sector for the European Economy* (Farmacevtska industrija: strateški sektor evropskega gospodarstva).

⁽¹⁴⁾ Sporočilo z naslovom *Varni, učinkoviti in inovativni medicinski pripomočki ter in vitro diagnostični medicinski pripomočki v korist pacientov, potrošnikov in zdravstvenih delavcev*, COM(2012) 540 final. Izračuni Svetovne banke, EDMA, Espicom in Eucomed.

⁽¹⁵⁾ Evropska komisija. Tematsko poročilo evropskega semestra: Zdravje in zdravstveni sistemi, 2015. Generalni direktorat za gospodarske in finančne zadeve (GD ECFIN), *Cost-containment policies in public pharmaceutical spending in the EU* (Politike obvladovanja javne porabe za zdravila v EU), 2012. Glej tudi: http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_sante_144_health_technology_assessments_en.pdf

⁽¹⁶⁾ GD ECFIN, *Cost-containment policies in public pharmaceutical spending in the EU* (Politike obvladovanja javne porabe za zdravila v EU), 2012.

⁽¹⁷⁾ Trenutno Uredba (EU) št. 1407/2013 omejuje znesek državne pomoči, ki jo lahko prejme podjetje, na 200 000 EUR v obdobju treh let, pri čemer se lahko pomoč dodeli tudi v obliki davčnih olajšav. EU je zaradi gospodarske krize leta 2008 to zgornjo mejo začasno dvignila na 500 000 EUR v okviru evropskega načrta za ožvitev gospodarstva. Upoštevati je treba, da bo vse večje povpraševanje po zdravstvenih storitvah, zlasti za osebe, ki potrebujejo oskrbo, postalo ena glavnih postavk odhodkov za sisteme zdravstvenega varstva držav članic in da bi bilo zato smiselno določiti poseben sistem spodbud in pomoči na tem področju, zlasti za podjetja, ki opravljajo storitve socialne pomoči na lokalni ravni.

⁽¹⁸⁾ GD ECFIN, *The 2015 Ageing report* (Poročilo o staranju), 2015. OECD, 2015. *Pharmaceutical expenditure and policies: past trends and future challenges* (Odhodki in politika na področju zdravil: pretekli trendi in prihodnji izzivi).

pozdravlja obravnavani predlog in poudarja, da bodo obvezne skupne klinične ocene, ki bodo preprečile podvajanje dela, odpravile tveganje za različne rezultate in tako zmanjšale zamude pri dostopu do novih zdravljenj⁽¹⁹⁾. Mednarodno združenje vzajemnih zavarovalnic (AIM, mednarodna zveza nevladnih izvajalcev zdravstvenega varstva) z zadovoljstvom ugotavlja, da Komisija predlaga uvedbo trajnejše ureditve sodelovanja na področju vrednotenja zdravstvenih tehnologij na ravni EU. [...] Vendar pa „izraža zaskrbljenost, da bo nov sistem z uvedbo enotne klinične ocene v Uniji ustvaril večji pritisk, da se ta vrednotenja zdravstvenih tehnologij izvedejo čim hitreje, zaradi česar bi bili lahko ogroženi kakovost in varnost oskrbe“⁽²⁰⁾.

6.8 Ker naj bi proračunske posledice predloga začele veljati od leta 2023, se bo o prispevku iz proračuna EU po letu 2020 razpravljalo v okviru priprave predlogov Komisije za naslednji večletni finančni okvir in prispevek bo odražal rezultat pogajanj o večletnem finančnem okviru po letu 2020.

6.9 Sektor zdravstvene tehnologije je zaradi ogromnega ekonomskega interesa izpostavljen navzkrižjem interesov. Zelo pomembna je objektivna, neodvisna in pregledna organizacija vrednotenja zdravstvene tehnologije.

7. Kakšen bo učinek na MSP in mikropodjetja

7.1 Predlog je pomemben za mala in srednja podjetja (MSP), ki jih je v panogi medicinskih pripomočkov še posebej veliko, kot je navedeno v točki 4.2. Niso pa predvidene posebne določbe za mikropodjetja, saj se pričakuje, da ta ne bodo imela večje vloge pri uvajanju novih zdravstvenih tehnologij na trg. EESO meni, da bo predlog koristil MSP in socialnim podjetjem, ki delujejo v tem sektorju, saj se bodo zmanjšali upravno breme in stroški izpolnjevanja obveznosti, povezanih s predložitvijo različne dokumentacije za izpolnitev različnih zahtev na področju nacionalnega vrednotenja zdravstvenih tehnologij, vendar obžaluje, da zanje niso predvidene posebne določbe. S kliničnimi ocenami in znanstvenimi posvetovanji, ki jih predvideva predlog, bi se za industrijo zlasti povečala predvidljivost poslovanja. To je še posebej pomembno za MSP in socialna podjetja, ker imajo običajno manjše portfelje izdelkov ter bolj omejena namenska sredstva in zmogljivosti za vrednotenje zdravstvenih tehnologij. Omeniti je treba, da v predlogu niso določene pristojbine za skupne klinične ocene ali skupna znanstvena posvetovanja, kar je zelo pomemben dejavnik z vidika zaposlovanja oziroma zmanjševanja brezposelnosti. Pričakuje se, da bo imela boljša predvidljivost poslovanja zaradi skupnega dela pri vrednotenju zdravstvenih tehnologij po vsej EU pozitiven učinek na konkurenčnost panoge zdravstvene tehnologije EU. Informacijska infrastruktura, predvidena v predlogu, temelji na standardnih informacijskih orodjih (npr. za podatkovne zbirke, izmenjavo dokumentov, spletne objave), s čimer nadgrajuje orodja, ki so bila že razvita s skupnimi ukrepi mreže EUnetHTA.

7.2 Za MSP bi bila lahko zelo pomembna finančna spodbuda spodbujanje sodelovanja pri evropskih programih za financiranje razvoja v okviru nacionalnih strateških referenčnih okvirov (NSRO) po letu 2020. Sedanji programi NSRO za obdobje 2014–2020 vključujejo posebne določbe o sredstvih za raziskave in razvoj za boj proti revščini in brezposelnosti.

7.2.1 EESO meni, da bi bilo treba te programe ohraniti ter jih razširiti v širšem okviru načel predloga uredbe, pri čemer bi morali delovati kot spodbuda za raziskave in razvoj ter inovativnost. Predlog ne omenja tretjih držav, toda EESO meni, da sodelovanje z državami, s katerimi je sklenjen dvostranski sporazum, na področjih, ki jih zajema ta predlog, ne bi smelo biti izključeno. Na koncu je vse odvisno od končnega uporabnika in njegovih izbir.

V Bruslju, 23. maja 2018

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Luca JAHIER

⁽¹⁹⁾ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614772/EPRS_BRI\(2018\)614772_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614772/EPRS_BRI(2018)614772_EN.pdf)

⁽²⁰⁾ <https://www.aim-mutual.org/wp-content/uploads/2018/02/AIM-on-HTA.pdf>

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog direktive Sveta o spremembi Direktive 2006/112/ES glede stopenj davka na dodano vrednost

(COM(2018) 20 final – 2018/0005(CNS))

Predlog direktive Sveta o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost glede posebne ureditve za mala podjetja

(COM(2018) 21 final – 2018/0006 (CNS))

Spremenjeni predlog uredbe Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 904/2010 glede ukrepov za okrepitev upravnega sodelovanja na področju davka na dodano vrednost

(COM(2017) 706 final – 2017/0248 (CNS))

Predlog direktive Sveta o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost v zvezi z obveznostjo spoštovanja najnižje splošne stopnje

(COM(2017) 783 final – 2017/0349 (CNS))

(2018/C 283/05)

Poročevalec: **Petru Sorin DANDEA**

Zaprosilo	Svet Evropske unije, 15. 12. 2017, 9. 1. 2018 in 5. 2. 2018
Pravna podlaga	člen 113 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	26. 3. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	23. 5. 2018
Plenarno zasedanje št.	535
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	198/5/10

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja predlog Komisije ter državam članicam priporoča, naj ga sprejmejo in začnejo hitro izvajati, saj zaradi čezmerne razdrobljenosti sistema DDV na notranjem trgu nastajajo neupravičene ovire za razvoj malih podjetij.

1.2 EESO podpira cilj Komisije, da bi morali biti ukrepi iz tega svežnja v korist končnega uporabnika, vendar meni, da je treba nižje stopnje in oprostitve v skladu s členom 98(1) in (2) predloga direktive 2018/0005 (CNS) uporabiti predvsem za dosledno doseganje cilja splošnega interesa. Tovrstne cilje v nekaterih primerih uresničujejo posredniški organi, kot so socialne službe ali izobraževalne ustanove, ki niso končni uporabniki. Zato EESO meni, da bi moral sistem postati dostopen ne samo za mikropodjetja, temveč tudi za mala in srednja podjetja (MSP), in sicer tako, da se zvišajo zgornje meje.

1.3 EESO se sicer strinja s predlogom Komisije, da se sestavi „negativni seznam“ proizvodov in storitev, za katere se ne bi uporabljale nižje stopnje iz predloga direktive, vendar poudarja, da se s tem seznamom ne sme neupravičeno omejiti svobode držav članic pri določanju nižjih stopenj za nekatere proizvode splošnega interesa. Države članice bi morale poleg tega imeti možnost, da še naprej uporabljajo nižje stopnje davka za proizvode, za katere trenutno veljajo nižje stopnje z odstopanjem na podlagi veljavne Direktive 2006/112/ES.

1.4 Komisija meni, da se sistem nižjih stopenj ne bi smel uporabljati za blago in storitve, ki so vmesni vložki. EESO meni, da ta pristop povzroča težave pri razlagi, na primer kadar gre za upravljanje kompleksnih storitev, zlasti tistih, ki jih zagotavljajo podjetniške mreže in grozdi ter konzorciji. Tako lahko privede do dvomne razlage, kadar storitev, ki jo opravi družba v skupini, plača matična družba, ki to storitev nato pozneje ponovno zaračuna družbi, ki je storitev opravila. Če se v takem primeru ne uporabi preferencialna stopnja, se zvišajo stroški, ki bodo – čeprav posredno – nazadnje bremenili končnega uporabnika.

1.5 EESO meni, da bo visoko zastavljene cilje, ki jih je v tem zakonodajnem svežnju določila Komisija, mogoče doseči le, če bodo države članice storile vse potrebno za sprejetje dokončnega sistema DDV v razumnem času.

1.6 EESO se strinja s predlogom Komisije, naj se državam članicam dovoli uporaba dveh nižjih stopenj v višini najmanj 5 % in ene stopnje, nižje od 5 %, ter meni, da bi jih bilo treba uporabiti za nekatere vrste proizvodov in storitev, kot velja v nekaterih državah članicah. Državam članicam predlaga, naj še naprej uporabljajo nižje stopnje za nekatere vrste proizvodov ali storitev splošnega interesa. Poleg tega meni, da bi morale države članice predlagati seznam blaga in storitev, za katere bi lahko veljale nižje stopnje, kar bi MSP olajšalo dostop do notranjega trga. Dobro bi bilo treba preučiti možnost, da bi se za luksuzno blago uporabljale višje stopnje DDV.

1.7 EESO želi države članice opozoriti na nekatere pomembne vidike v zvezi s sistemom DDV, ki se uporablja za organizacije in združenja, ki nudijo pomoč prikrajšanim skupinam prebivalstva. Te večinoma ne morejo dobiti nazaj večjih zneskov iz naslova DDV, kar močno zmanjšuje njihove možnosti za nudenje pomoči prikrajšanim skupinam. Zato EESO priporoča, da institucije EU in države članice te organizacije izvzamejo iz sistema DDV. Meni tudi, da odvetniki, ki nudijo brezplačno pravno pomoč (lat. *pro bono* ali *pro deo*), ne bi smeli plačevati DDV, pod pogojem, da si s tem ne ustvarjajo dobička ali pa je ta zelo majhen.

1.8 EESO državam članicam priporoča, naj organom za boj proti kršitvam na področju DDV zagotovijo potrebne človeške, finančne in logistične vire, da se poskrbi za ustrezno izvajanje določb uredbe, kot je predlagala Komisija. Prav tako meni, da bi bilo koristno, da bi države članice preučile možnosti za boljšo uporabo digitalnih tehnologij za boj proti goljufijam na področju DDV ter za spodbujanje prostovoljnega spoštovanja predpisov z večjo transparentnostjo evropske zakonodaje na področju DDV.

2. Predlog Evropske komisije

2.1 Evropska komisija je aprila 2016 objavila akcijski načrt⁽¹⁾ za posodobitev evropskega sistema DDV. Predlog Komisije vsebuje tri predloge direktiv⁽²⁾ in predlog uredbe⁽³⁾ kot del nadaljnjih prizadevanj za izvajanje tega načrta.

2.2 S tremi predlogi direktiv se predlaga sprememba Direktive Sveta 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost. Predlagane spremembe se nanašajo na poseben sistem za mala in srednja podjetja, najnižje stopnje DDV in spoštovanje najnižje splošne stopnje.

2.3 Evropska pravila na področju DDV so stara več kot dvajset let in temeljijo na načelu izvora. Komisija jih želi posodobiti, da bi za čezmejno trgovino z blagom med podjetji vzpostavili dokončni sistem DDV, ki bi moral temeljiti na načelu obdavčitve v namembni državi članici.

2.4 Komisija želi s predlogom zagotoviti enako obravnavo držav članic, pri čemer je za DDV predvidena samo ena nižja stopnja, za katero se ne zahteva obvezna minimalna vrednost, in dve dodatni nižji stopnji v višini najmanj 5 %. Poleg tega Komisija predlaga, naj se ohrani splošna stopnja v višini najmanj 15 %.

2.5 Komisija meni, da se sistem nižjih stopenj ne bi smel uporabljati za blago in storitve, ki so pri trgovanju znotraj Unije vmesni vložki. Predlaga tudi, naj bodo ukrepi iz tega svežnja v korist končnemu uporabniku.

⁽¹⁾ COM(2016) 148 final – Akcijski načrt za DDV – Vzpostavitev enotnega območja DDV v EU: čas za odločitev.

⁽²⁾ COM(2017) 783 final – Predlog direktive Sveta o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost v zvezi z obveznostjo spoštovanja najnižje splošne stopnje.

⁽³⁾ COM(2017) 706 final – Spremenjeni predlog uredbe Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 904/2010 glede ukrepov za okrepitev upravnega sodelovanja na področju davka na dodano vrednost.

2.6 S predlogom uredbe se predlaga sprememba Uredbe (EU) št. 904/2010, ki določa ukrepe za okrepitev upravnega sodelovanja na področju davka na dodano vrednost. Glavne predlagane spremembe so med drugim izmenjava informacij brez predhodne zahteve, skupne revizije, postopki za povračilo DDV davčnim zavezancem, ki nimajo sedeža v državi članici vračila, krepitev Eurofisca, ki bi imel skupne zmogljivosti za analize tveganja ter možnost usklajevanja preiskav in sodelovanja z Evropskim uradom za boj proti goljufijam (OLAF) in Europolom – za razkritje primerov hudih goljufij na področju DDV – ter Evropskim javnim tožilstvom. Med glavne spremembe sodita še posodobitev pogojev, ki urejajo izmenjavo informacij, ter izmenjava informacij o carinskih postopkih 42 in 63 ter registriranih vozil med davčnimi organi ⁽⁴⁾.

3. Splošne in posebne ugotovitve

3.1 EESO glede na prekomerno razdrobljenost sistema DDV na ravni držav članic in njegovo neučinkovitost pri preprečevanju goljufij ter glede na ovire, ki jih postavlja malim podjetjem pri trgovini in naložbah, pozdravlja predlog Komisije ter državam članicam priporoča, naj ga sprejmejo in hitro začnejo izvajati.

3.2 Komisija meni, da se sistem nižjih stopenj ne bi smel uporabljati za blago in storitve, ki so vmesni vložki. Vendar EESO meni, da ta pristop povzroča težave pri razlagi, na primer kadar gre za upravljanje kompleksnih storitev, zlasti tistih, ki jih zagotavljajo podjetniške mreže in grozdi ter konzorciji. Tako lahko privede do dvoumne razlage, kadar storitev, ki jo opravi družba v skupini, plača matična družba, ki to storitev nato pozneje ponovno zaračuna družbi, ki je storitev opravila. Če se v takem primeru ne uporabi preferencialna stopnja, se zvišajo stroški, ki bodo – čeprav posredno – nazadnje bremenili končnega uporabnika.

3.3 Komisija predlaga, naj sistem DDV v prihodnosti temelji na načelu namembne države. EESO meni, da bi bil ta ukrep pomemben mejnik na poti k dokončnemu evropskemu sistemu DDV, zato spodbuja Komisijo in države članice k pospešitvi tega procesa ter jasnosti pri opredelitvi različnega blaga in storitev.

3.4 Komisija predlaga, naj se ohrani minimalna splošna stopnja DDV v višini 15 %. EESO želi opozoriti, da je DDV v večini držav EU eden od glavnih virov prihodkov v državni proračun, zato predlog Komisije podpira.

3.5 Večina držav članic nižje stopnje DDV uporablja za živila, zdravila ali knjige ter nekatere osnovne storitve, kot so zdravstvene storitve ali storitve socialnega varstva. EESO se strinja s predlogom Komisije, naj se državam članicam dovoli uporaba dveh nižjih stopenj v višini najmanj 5 % in ene stopnje, nižje od 5 %, ter meni, da bi jih bilo treba uporabiti za nekatere vrste proizvodov in storitev, kot velja v nekaterih državah članicah. Uporaba teh nižjih stopenj poudarja potrebo po zagotavljanju informacij MSP, ki poslujejo tudi izven svojega domačega trga. Dobro bi bilo treba preučiti možnost, da bi se za luksuzno blago uporabljale višje stopnje DDV.

3.6 Komisija poudarja, da bi novi sistem, ki temelji na načelu namembne države, lahko povzročil izkrivljanje konkurence za nekatere storitve ali proizvode. Da bi to preprečili, Komisija predlaga, naj se na podlagi statistične klasifikacije sestavi „negativni seznam“ proizvodov in storitev, za katere bi se uporabljala splošna stopnja DDV. Čeprav se EESO strinja s predlogom Komisije in opozarja na obveznost držav članic, da upoštevajo tak seznam, poudarja, da je pomembno, da po sprejetju neupravičeno ne omejuje svobode držav članic pri določanju nižjih stopenj za nekatere proizvode splošnega interesa. Države članice bi morale poleg tega imeti možnost, da še naprej uporabljajo nižje stopnje davka za proizvode, za katere trenutno veljajo nižje stopnje z odstopanjem na podlagi veljavne Direktive 2006/112/ES. Negativni seznam, ki ga je predlagala Komisija (Priloga IIIa), bi moral zato upoštevati uveljavljene predpise držav članic. V vsakem primeru mora biti jasno, da se znižana stopnja DDV lahko ohrani za zagotavljanje delovno intenzivnih storitev, zlasti če so ponudniki MSP.

3.7 Glede na to, da je novi sistem DDV za mala podjetja, ki ga predlaga Komisija, namenjen zagotavljanju pomoči malim in srednjim podjetjem, tako da se jim omogoči izkoriščanje priložnosti, ki jih ponuja enotni trg, EESO meni, da bi morale biti zgornje meje iz členov 284(1) in 284(2)(b) bolj usklajene z obsegom prometa iz člena 280a(1). Povedano drugače, čeprav predlog Komisije prag letnega prometa, do katerega so mikropodjetja upravičena do oprostitev, predvidenih v predlogu direktive, določa pri 85 000 EUR, pa je zgornja meja za obseg čezmejnne prodaje 100 000 EUR, kar pomeni, da

⁽⁴⁾ Podrobnejše informacije: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0069> in http://europa.eu/rapid/press-release_ECA-11-47_sl.htm.

se predlagani sistem uporablja predvsem za mikropodjetja. EESO meni, da bi bilo treba zgornje meje določiti tako, da bi bila v ta novi sistem vključena tudi mala in srednja podjetja. Prav tako bi bilo zaželeno, da bi se lahko ukrepi za mala in srednja podjetja uporabljali tudi za podjetja socialnega gospodarstva, predvsem kadar ta podjetja opravljajo storitve socialnega varstva in izobraževanja. EESO poleg tega meni, da bi bilo treba predvideti dodatne ukrepe, da bi lahko tudi MSP izkoristila zmanjšanje upravnih bremen, ki sicer v sistemu, ki ga predlaga Komisija, velja zgolj za mikropodjetja.

3.8 EESO meni, da bi morale države članice za spodbujanje dostopa MSP do notranjega trga EU sestaviti seznam proizvodov in storitev, za katere se uporabljajo nižje stopnje DDV. Ta bi moral biti na voljo gospodarskim subjektom po vsej Evropi.

3.9 EESO pozdravlja poenostavitve, ki jih Komisija predlaga v zvezi z obveznostmi malih podjetij glede registracije in poročanja, ter meni, da jim bodo ti ukrepi pomagali doseči hitrejši razvoj in olajšali dostop do enotnega trga.

3.10 EESO se sicer strinja s ciljem Komisije, da morajo biti ukrepi iz tega svežnja v korist končnemu uporabniku, vendar meni, da je treba nižje stopnje in oprostitve, ki se uporabljajo v skladu s členom 98(1) in (2) predloga direktive 2018/0005 (CNS), uporabiti predvsem za dosledno doseganje cilja splošnega interesa. Tovrstne cilje v nekaterih primerih uresničujejo posredniški organi, kot so socialne službe ali izobraževalne ustanove, ki niso končni uporabniki. Poleg tega – in za lažji dostop vseh do pravnega varstva – bi bilo treba za storitve odvetnikov, ki zastopajo prikrajšane osebe, zagotoviti nižjo stopnjo DDV.

3.11 EESO se zaveda, da pravila, ki so vključena v drugi sveženj, področja DDV ne pokrivajo popolnoma. Kljub temu želi države članice opozoriti na nekatere pomembne vidike v zvezi s sistemom DDV, ki se uporablja za organizacije in združenja, ki nudijo pomoč prikrajšanim skupinam prebivalstva. Te večinoma ne morejo dobiti nazaj večjih zneskov iz naslova DDV, kar močno zmanjšuje njihove možnosti za nudenje pomoči prikrajšanim skupinam.

3.12 Komisija predlaga, naj bo rok za prenos direktive leto 2022. EESO predlaga Komisiji in državam članicam, naj predvidijo krajši rok za izvajanje, saj bo poslovanje malih podjetij z novim sistemom poenostavljeno in bodo imela več priložnosti na enotnem trgu. EESO predlaga, naj Komisija v sodelovanju z državami članicami sproži široko informacijsko kampanjo za seznanjanje z novim sistemom DDV in njegovimi zahtevami.

3.13 Glede na to, da so države članice leta 2015 izgubile skupaj 152 milijard EUR prihodkov iz DDV, EESO podpira ukrepe, ki jih Komisija predvideva v predlogu uredbe o upravnem sodelovanju. Ker bosta OLAF in Evropsko javno tožilstvo sodelovala z Eurofiscem pri preiskovanju čezmejnih goljufij na področju DDV, bo lažje odkrivati goljufije na ravni držav članic.

3.14 EESO državam članicam priporoča, naj organom za boj proti kršitvam na področju DDV zagotovijo potrebne človeške, finančne in logistične vire, da se poskrbi za ustrezno izvajanje določb uredbe, kot je predlagala Komisija. Prav tako meni, da bi bilo koristno, da bi države članice preučile možnosti za boljšo uporabo digitalnih tehnologij za boj proti goljufijam na področju DDV ter za izboljšanje prostovoljnega spoštovanja veljavnih predpisov.

3.15 EESO ponavlja svoj predlog o ustanovitvi foruma⁽⁵⁾ za izmenjavo dobrih praks pri pobiranju prihodkov, iskanje možnosti za krepitev upravnih zmogljivosti držav članic za boj proti čezmejnimi goljufijam na področju DDV, pa tudi za izboljšanje delovanja notranjega trga. Tak forum bi morala ustanoviti Komisija.

3.16 EESO poudarja, da bo visoko zastavljene cilje, ki jih je v tem zakonodajnem svežnju določila Komisija, mogoče doseči le, če bodo države članice storile vse potrebno za sprejetje dokončnega sistema DDV v razumnem času.

V Bruslju, 23. maja 2018

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Luca JAHIER

⁽⁵⁾ Glej mnenje EESO ECO/442 o svežnju o reformi DDV (I) (še ni objavljeno v UL).

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih v Evropski uniji

[COM(2017) 797 final – 2017/0355 (COD)]

(2018/C 283/06)

Poročevalec: **Christian BÄUMLER**

Soporočevalka: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Zaprosilo	Svet Evropske unije, 10. 1. 2018
	Evropski parlament, 18. 1. 2018
Pravna podlaga	člen 153(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	25. 4. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	23. 5. 2018
Plenarno zasedanje št.	535
Rezultat glasovanja	164/22/9
(za/proti/vzdržani)	

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) podpira prizadevanja Komisije, da bi vsem delavcem, zlasti tistim z netipično zaposlitvijo, zagotovila bolj pregledne in predvidljive delovne pogoje, kar bi bil konkreten korak naprej pri izvajanju evropskega stebra socialnih pravic.

1.2 EESO izraža obžalovanje, da v okviru socialnega dialoga ni bilo mogoče spremeniti in posodobiti direktive o pisni izjavi (Direktiva št. 91/533/EGS). Poudarja, da imajo socialni partnerji posebno vlogo pri zakonodajnem urejanju preglednih in predvidljivih delovnih pogojev, ki jo uresničujejo prek socialnega dialoga in s kolektivnimi pogajanjmi, pri čemer spoštujejo raznolikost držav članic in njihovih praks.

1.3 EESO poudarja tudi, da je v poročilu REFIT ugotovljeno, da ima Direktiva št. 91/533/EGS še vedno jasno dodano vrednost, da dosega svoj namen, ostaja pomemben del pravnega reda in je še vedno pomembna za vse zainteresirane strani. Vendar pa so bile ugotovljene pomanjkljivosti v zvezi z učinkovitostjo in osebnim področjem uporabe direktive ter njenim izvajanjem.

1.4 Nekatere države članice so se lotile izzivov netipičnega zaposlovanja in prek kolektivnih pogodb, socialnega dialoga ali v zakonodaji uvedle zaščitne ukrepe, da bi zagotovile poštene delovne pogoje in omogočile prehode na trgih dela z različnimi poklicnimi potmi, kar EESO izrecno podpira. Komisija bi morala pojasniti, da je treba takšne vrste zaščite ohraniti, ob polnem spoštovanju avtonomije socialnih partnerjev.

1.5 EESO razume cilje predloga Komisije za direktivo o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih, ki bi morala pripeljati do boljše zaščite delavcev, zlasti tistih z netipično zaposlitvijo. Poleg tega poudarja, da bo lahko le uravnotežen, pravno ustrezen, nedvoumen in ustrezno utemeljen predlog zagotovil potrebno konvergenco in skladno uporabo obveznosti na evropskem trgu dela, ki izhajajo iz predlagane direktive.

1.6 EESO se zaveda posebnega položaja fizičnih oseb, ki so delodajalci, ter mikro in malih podjetij, ki morebiti nimajo na voljo enakih virov kot srednja in velika podjetja za izpolnjevanje obveznosti v skladu s predlagano direktivo. EESO zato priporoča Evropski komisiji in državam članicam, naj tem akterjem zagotovijo ustrezno podporo in pomoč, da bodo lahko izpolnile te obveznosti. Uporaba vzorcev dopisov in obrazcev, ki je že predvidena v predlogu, je dober primer; preučiti bi bilo treba še druge praktične ukrepe.

1.7 Za zagotovitev spoštovanja pravic, ki jih določa pravo Unije, bi bilo treba osebno področje uporabe direktive o pisni izjavi posodobiti, da se upošteva razvoj trga dela in hkrati spoštujejo nacionalne prakse. Po navedbah Komisije je Sodišče Evropske unije v svoji sodni praksi vzpostavilo merila za določitev statusa delavca, ki so primerna za določitev osebnega področja uporabe te direktive. Opredelitev „delavca“ temelji na teh merilih. Komisija bi morala razmisliti o objavi smernic, s katerimi bi delodajalcem pomagala izpolnjevati njihove obveznosti in povečala ozaveščenost med delavci, s tem pa zmanjšala tveganje za spore.

1.8 EESO opozarja, da morajo imeti države članice možnost, da v okviru socialnega dialoga same določijo, kdo spada pod opredelitev „delavca“, vendar je treba to razlagati ob upoštevanju namena direktive, ki je „spodbujati varnejšo in predvidljivejšo zaposlitev ter hkrati zagotavljati prilagodljivost trga dela in izboljšati življenjske in delovne pogoje“. EESO opozarja, da bi morala opredelitev zajemati tudi delavce v gospodinjstvu, pomorščake in ribiče. Delovne pogoje pomorščakov v veliki meri že ureja sporazum evropskih socialnih partnerjev o izvajanju Konvencije MOD o delovnih standardih v pomorstvu iz leta 2006, ki je priložena Direktivi Sveta 2009/13/ES.

1.9 EESO poudarja, da bi lahko merilo za opredelitev delavca kot osebe, ki opravlja storitve za drugo osebo, oviralo vključitev platformnih delavcev. Zato priporoča nadaljnjo pojasnitev, da bi tudi ti delavci lahko dobili zaščito, ki jo zagotavlja direktiva. Vendar pa EESO meni, da bi bilo treba osebe, ki uporabljajo platforme in ki so resnično samozaposlene in neodvisne, izključiti iz obsega uporabe direktive.

1.10 EESO priporoča, naj se osebno področje uporabe direktive, kar zadeva opredelitev delodajalca, pojasni, saj je trenutno nenatančno.

1.11 EESO podpira prenovljeno obveznost, da se delavcem ob sklenitvi ali spremembi delovnega razmerja zagotovijo informacije o njihovih delovnih pogojih, pa tudi pojasnitev, da je treba te informacije zagotoviti najpozneje ob nastanku takega razmerja ali z začetkom veljavnosti sprememb. EESO se zaveda, da verjetno obstajajo utemeljeni operativni razlogi, zakaj se mikro in malim podjetjem pri tem dovoljuje nekaj omejene prožnosti, pri čemer pa je treba zagotoviti, da so delavci ob začetku delovnega razmerja čim prej obveščeni o njihovih delovnih pogojih.

1.12 EESO ugotavlja, da predlog socialnim partnerjem dovoljuje sklepanje kolektivnih pogodb, ki odstopajo od minimalnih zahtev glede delovnih pogojev. EESO to podpira, pod pogojem, da so izpolnjeni cilji direktive ter da je splošna raven varstva delavcev sprejemljiva in ni zmanjšana.

1.13 EESO meni, da dela na zahtevo ni mogoče ohranjati kot oblike zaposlitve brez ustreznega referenčnega obdobja in ustreznega vnaprejšnjega obvestila. EESO priporoča, naj pogodbe o zaposlitvi, ki določajo delo na zahtevo, vsebujejo jamstvo za določeno število ur ali ustrezno plačilo.

1.14 EESO podpira določbe o minimalnih zahtevah glede delovnih pogojev, zlasti o trajanju poskusne dobe, omejitvah pri prepovedi vzporedne zaposlitve, minimalni predvidljivosti dela, prehodu na drugo obliko zaposlitve, kjer je to mogoče, in zagotavljanju brezplačnega usposabljanja, kadar je to potrebno, da bi delavec lahko opravljal svoje delo. Vendar pa EESO priporoča pojasnitev nekaterih vidikov, pri čemer meni, da bi bilo treba odgovornost prepustiti nacionalni ravni, v skladu s prakso posameznih držav na področjih pravne prakse in socialnega dialoga.

1.15 EESO meni, da je za učinkovito uporabe direktive pravilno, da so delavci zaščiteni pred odpustom ali drugimi ukrepi s podobnim učinkom, ker so uveljavljali svoje pravice na podlagi direktive. V takšnih okoliščinah je smiselno, da se od delodajalca lahko zahteva, da na prošnjo delavca pisno navede razloge za odpust.

1.16 V predlogu so določeni instrumenti za sankcioniranje kršenja obveznosti iz direktive glede obveščanja. EESO je že v prejšnjem mnenju opozoril na to vrzel in pozval k njeni odpravi. Poleg tega meni, da bi morale sankcije, če so upravičene, ustrezati ravni škode, ki jo je utrpel zaposleni. EESO pozdravlja določbo iz člena 14(1), v skladu s katero imajo delodajalci 15 dni časa, da dopolnijo manjkajoče informacije.

1.17 Predlog določa minimalne zahteve za konvergenco; pomembno je, da se delavcem, ki trenutno uživajo večje materialne pravice, ni treba bati, da se bodo te pravice z začetkom izvajanja direktive poslabšale. EESO zato pozdravlja izrecno prepoved poslabšanja položaja v predlogu. Vendar pa hkrati priporoča, naj se v direktivi, poleg zagotovitve, da se splošna raven varstva ne bo poslabšala, bolj jasno navede, da se tudi pogoji na posameznih področjih, ki jih zajema direktiva, ne smejo poslabšati.

2. Ozadje predloga

2.1 Predlagana direktiva o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih v Evropski uniji (2017/0355 (COD)) naj bi nadomestila veljavno direktivo Sveta 91/533/EGS z dne 14. oktobra 1991 o obveznosti delodajalca, da zaposlene obvesti o pogojih, ki se nanašajo na pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje (v nadaljnjem besedilu: direktiva o pisni izjavi). Dopolnjevati bi morala tudi druge direktive EU.

2.2 Pravna podlaga predloga je člen 153(2)(b) Pogodbe o delovanju Evropske unije, temelji pa na oceni zakonodaje EU v okviru programa REFIT. V poročilu REFIT je ugotovljeno, da direktiva o pisni izjavi zagotavlja jasno dodano vrednost, dosega svoj namen, ostaja pomemben del pravnega reda in je še vedno pomembna za vse zainteresirane strani. Vendar pa so bile ugotovljene pomanjkljivosti v zvezi z učinkovitostjo, osebnim področjem uporabe direktive in njenim izvajanjem.

2.3 Strošek objave nove ali revidirane pisne izjave se ocenjuje na 18–153 EUR za MSP ter 10–45 EUR za večja podjetja. Podjetja bi imela tudi enkratne stroške, povezane s seznanjanjem z novo direktivo: ti znašajo povprečno 53 EUR za MSP in 39 za večja podjetja. Za stroške odzivanja na zahteve po novi obliki zaposlitve se pričakuje, da bodo podobni tistim, ki izhajajo iz izdaje nove pisne izjave.

2.4 Delodajalci pričakujejo nekaj manjših posrednih stroškov (pravno svetovanje, revizija sistemov razporejanja, čas za upravljanje človeških virov, obveščanje zaposlenih). Prožnost bo izgubljena le v manjšem obsegu (tj. za manjši delež delodajalcev, ki v veliki meri uporabljajo najbolj prožne oblike zaposlitve).

2.5 Komisija je 26. aprila in 21. septembra 2017 začela dve fazi posvetovanja z evropskimi socialnimi partnerji o možni usmeritvi in vsebini ukrepov Unije, kot je določeno v členu 154 PDEU. Stališča socialnih partnerjev o tem, ali so potrebni zakonodajni ukrepi za revizijo Direktive 91/533/EGS, so bila mešana. EESO kot že v prejšnjem mnenju poudarja, da bi se morali o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih dogovoriti predvsem socialni partnerji v okviru socialnega dialoga ⁽¹⁾, in izraža obžalovanje, ker med njimi ni bilo soglasja o začetku neposrednih pogajanj za sklenitev dogovora na ravni Unije.

2.6 Komisija poudarja, da se je svet dela od sprejetja Direktive 91/533/EGS o obveznosti delodajalca, da zaposlene obvesti o pogojih, ki se nanašajo na pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje (v nadaljnjem besedilu: direktiva o pisni izjavi), zelo spremenil. V zadnjih 25 letih je trg dela postajal vse bolj prožen. Leta 2016 je bila četrtnina vseh pogodb o zaposlitvi za „nestandardne“ oblike zaposlitve in več kot polovica novih delovnih mest v zadnjih desetih letih je bilo „nestandardnih“. Pojav novih oblik zaposlovanja je olajšala tudi digitalizacija.

2.7 Komisija v predlogu ugotavlja, da je prožnost, ki jo prinašajo nove oblike zaposlovanja, pomembno gonilo ustvarjanja delovnih mest in rasti trga dela. Od leta 2014 je bilo ustvarjenih več kot pet milijonov delovnih mest, od tega skoraj 20 % z novimi oblikami zaposlitve.

2.8 Kljub temu je Komisija priznala, da ti trendi spodbujajo nestabilnost in povečujejo nepredvidljivost v nekaterih delovnih razmerjih. To velja zlasti za delavce v najbolj negotovem položaju. Med 4 in 6 milijoni delavcev ima pogodbe o delu na zahtevo in o priložnostnem delu, pri čemer imajo številni med njimi zelo malo informacij o tem, kdaj in kako dolgo bodo delali. Pogodbe do enega milijona delavcev vsebujejo klavzule o ekskluzivnosti, ki jim preprečujejo delo za drugega delodajalca. Po drugi strani pa je bilo v šesti evropski raziskavi o delovnih pogojih (2015) ugotovljeno, da je 80 % delavcev iz EU-28 zadovoljnih s svojimi delovnimi pogoji.

⁽¹⁾ UL C 434, 15.12.2017, str. 30.

2.9 Nekaterne države članice so se lotile izzivov netipičnega zaposlovanja in prek kolektivnih pogodb, socialnega dialoga ali v zakonodaji uvedle zaščitne ukrepe, da bi zagotovile poštene delovne pogoje in omogočile prehode na trgih dela z različnimi poklicnimi potmi, kar EESO izrecno podpira. Komisija bi morala v uvodnih izjavah navesti, da je treba upoštevati nekatere oblike zaščite, npr. tiste v Belgiji in na Švedskem. V Belgiji na primer sistem dodatnih zaposlitev v različnih sektorjih temelji na načelu, da imajo delavci že eno glavno zaposlitev.

3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO v svojih mnenjih ⁽²⁾ o stebru socialnih pravic tudi spodbuja države članice in EU, naj vzpostavijo in ohranjajo regulativni okvir, ki spodbuja prilagodljivost, ki je preprost, pregleden in predvidljiv, ki krepí in ohranja pravice delavcev in načelo pravne države ter s katerim lahko EU spodbuja stabilen pravni okvir za kolektivna pogajanja in socialni dialog pri izvajanju prožne varnosti. EESO je v svojem prvem mnenju o stebru socialnih pravic ⁽³⁾ poudaril, da morajo pogoji na trgu dela podpirati nove in bolj raznolike poklicne poti. V poklicnem življenju so potrebne različne oblike ustvarjanja delovnih mest in različne oblike dela. To terja ustrezno zakonodajno okolje za varnost zaposlitve, ki bi zagotovilo okvir za pravične delovne pogoje in spodbudilo zaposlovanje na podlagi vseh oblik pogodb o zaposlitvi.

3.2 EESO poudarja, da lahko netipične oblike zaposlovanja pomembno vplivajo tako na posameznike kot na družbo. Negotova zaposlitev je lahko na primer ovira za ustvarjanje družine, nakup stanovanja ali druge osebne želje. Ne smemo pozabiti, da so te oblike zaposlitve zlasti pogoste med mladimi, ženskami in osebami z migrantskim ozadjem. Slabše plačilo, ki je pogosto povezano z netipično zaposlitvijo, lahko v nekaterih primerih zahteva dopolnilne socialne prejemke, poleg tega pa vpliva na pokojninske pravice in znesek pokojnine.

3.3 EESO podpira cilj Komisije glede oblikovanja okvira za dinamične inovativne trge dela, na katerih temelji konkurenčnost EU, ki zagotavlja osnovno varstvo vsem delavcem in dolgoročnojšo rast produktivnosti delodajalcem ter omogoča konvergenco v smeri boljših življenjskih in delovnih pogojev po vsej EU. Poleg tega poudarja, da bo lahko le uravnotežen ter pravno ustrezen, nedvoumen in ustrezno utemeljen predlog zagotovil potrebno konvergenco in enotno uporabo obveznosti na evropskem trgu dela, ki izhajajo iz dela zakonodaje o zaposlovanju, o katerem se razpravlja.

3.4 Komisija poudarja, da regulativni sistem v EU postaja vse bolj kompleksen. To pa po njenem mnenju povečuje tveganje za konkurenco, ki temelji na nelojalnih socialnih standardih, kar ima škodljive posledice za delodajalce, ki so podvrženi nevzdržnemu konkurenčnemu pritisku, pa tudi za države članice, ki ostanejo brez nekaterih prihodkov od davkov in prispevkov za socialno varnost. EESO podpira cilj Komisije, da določi minimalne zahteve za netipične delavce, s katerimi bi se zaščitili zlasti tisti delavci, ki niso zajeti v kolektivnih pogodbah, pri čemer je treba spoštovati nacionalne pravne sisteme in sisteme socialnega dialoga.

3.5 EESO meni, da je predlog ena od ključnih pobud Komisije za nadaljnje ukrepanje v zvezi z evropskim stebrom socialnih pravic, ki so ga na socialnem vrhu za pravična delovna mesta in rast 17. novembra 2017 v Göteborgu skupaj razglasili Evropski parlament, Svet in Komisija. Steber je vodilo za prenovljeno navzgor usmerjeno konvergenco socialnih standardov v spreminjajočih se razmerah v svetu dela. Ta direktiva bi morala prispevati k izvajanju načel stebra glede varne in prilagodljive zaposlitve ter glede informacij o pogojih za zaposlitev in zaščiti v primeru odpustitve. Glede najučinkovitejšega načina izvajanja teh načel obstajajo različna stališča. Nekateri menijo, da je predlog Komisije pomemben korak v pravo smer, drugi pa, da presega tisto, kar je potrebno.

3.6 Vendar EESO poudarja, da bi morali socialni dialog in kolektivna pogajanja ostati najpomembnejše orodje za določanje preglednih, predvidljivih in dostojnih delovnih pogojev ter da se Evropska komisija ne bi smela vmešavati v socialni dialog in kolektivna pogajanja ali jih ovirati.

⁽²⁾ UL C 125, 21.4.2017, str. 10, UL C 81, 2.3.2018, str. 145.

⁽³⁾ UL C 125, 21.4.2017, str. 10.

4. Posebne ugotovitve

4.1 Področje uporabe in opredelitev pojmov

4.1.1 V členu 1(2) se minimalne pravice iz direktive uporabljajo za vse delavce v Uniji. Za zagotovitev učinkovitosti pravic, ki jih določa pravo Unije, bi bilo treba osebno področje uporabe direktive o pisni izjavi posodobiti, da bi vključevalo razvoj trga dela in hkrati upoštevalo nacionalne prakse. Po navedbah Komisije je Sodišče Evropske unije v svoji sodni praksi vzpostavilo merila za določitev statusa delavca, ki so primerna za določitev osebnega področja uporabe te direktive. Na teh merilih temelji opredelitev delavca v členu 2(1). Merila zagotavljajo skladno izvajanje osebnega področja uporabe direktive, obenem pa nacionalnim organom in sodiščem prepuščajo uporabo glede na specifične okoliščine. Delavci v gospodinjstvu, delavci na zahtevo, priložnostni delavci, delavci na podlagi vrednotnice, platformni delavci, pripravniki in vajenci bi lahko spadali na področje uporabe te direktive, če izpolnjujejo navedena merila.

4.1.2 EESO poudarja, da bi lahko merilo glede opredelitve delavca kot osebe, ki dela za drugo osebo, oviralo vključitev platformnih delavcev. Zato bi bilo treba v uvodnih izjavah navesti, da so lahko algoritmi za delavce zavezujoči na enak način kot pisna ali ustna navodila. Dejansko samozaposlene osebe pa bi morale biti izključene iz obsega uporabe direktive.

4.1.3 EESO poudarja, da morajo biti države članice in socialni partnerji v okviru socialnega dialoga sposobni določiti, kdo spada pod opredelitev „delavca“, vendar je treba to razlagati ob upoštevanju splošnega cilja direktive, ki je izboljšati delovne pogoje s spodbujanjem varnejših in bolj predvidljivih zaposlitev ter hkrati zagotavljati prilagodljivost trga dela. Sodišče Evropske unije je poudarilo (glej na primer zadevo C-393/10, O'Brien), da države članice ne smejo uporabljati pravil, ki bi lahko ogrozila doseganje ciljev direktive in ji s tem odvzela polni učinek.

4.1.4 EESO izraža zaskrbljenost, da bi lahko dejanska opredelitev delodajalca v predlogu ustvarila zmedo in zapleten položaj. Predlog z opredelitvijo delodajalca kot „en[e] ali več fizičnih ali pravnih oseb, ki so neposredno ali posredno stranke v delovnem razmerju z delavcem“, uvaja nov pojem za opredelitev delodajalcev. Običajno je v posameznem delovnem razmerju zgolj en delodajalec. S tega vidika se je treba navezati na veljavno nacionalno zakonodajo.

4.1.5 EESO poudarja, da bi lahko izjema iz člena 1(6) privedla do neupravičene neenotne obravnave delavcev v gospodinjstvu, kar zadeva dostop do boljše zaposlitve, nadaljnje usposabljanje in uveljavljanje njihovih pravic. Različna obravnava je nepoštena in dejansko prepovedana, saj je več držav EU ratificiralo Konvencijo MOD št. 189 o delovnih pogojih delavcev v gospodinjstvu, ki jih zato tudi zavezuje.

4.1.6 EESO pozdravlja zahtevo, da bi se moral člen 1(7) direktive uporabljati za pomorščake in ribiče. Glede delovnih pogojev pomorščakov, ki jih ureja Direktiva Sveta 2009/13/ES, EESO meni, da bi bilo treba razmisliti o združljivosti predlagane direktive s posebnostmi pomorskega poklica.

4.2 Obveznost zagotavljanja informacij

4.2.1 EESO podpira zahtevo, da je treba v skladu s členom 4(1) predloga delavce na začetku delovnega razmerja obvestiti o pomembnih delovnih pogojih. Le tako je mogoče zagotoviti, da sta ob sklenitvi delovnega razmerja obe strani seznanjeni s svojimi pravicami in obveznostmi. Poznejša zagotovitev informacij je v škodo zaposlenih, ki v primeru kratkoročnega delovnega razmerja v celoti izgubijo zaščito, do katere so upravičeni. Kljub temu pa EESO priznava, da lahko obstajajo izjemne okoliščine, ki lahko mikro in malim podjetjem preprečijo, da bi prvi dan zagotovila informacije. EESO predlaga, naj se za mikro in mala podjetja zagotovi kratko podaljšanje roka za zagotovitev informacij. Poleg tega priznava, da bi bil razširjen sveženj informacij za podjetja, zlasti mala in mikro podjetja, lahko obremenjujoč. Zato meni, da bi bilo treba fizičnim osebam ter malim in mikro podjetjem zagotoviti pomoč in podporo – med drugim združenj MSP – pri izpolnjevanju njihovih obveznosti v skladu z direktivo.

4.2.2 V skladu s členom 4(1) predloga se lahko dokument z informacijami o delovnem razmerju pošlje v elektronski obliki, če je za delavca enostavno dostopen. Vendar pa EESO meni, da je to pomembno za zagotovitev, da se obveščanje dejansko izvede, in priporoča, naj imajo delodajalci in delavci možnost, da se dogovorijo o načinu pošiljanja dokumenta, in da se obveščanje v vsakem primeru šteje za zaključeno šele, ko je delavec potrdil prejem.

4.2.3 EESO se strinja, da je treba informacije o spremembah osnovnih delovnih pogojev zagotoviti čim prej, najpozneje pa ob začetku veljavnosti sprememb. To zapolnjuje precejšnjo vrzel v veljavni direktivi o pisni izjavi, v skladu s katero je treba spremembe sporočiti samo pisno en mesec po začetku njihove veljavnosti (člen 5(1)). V izogib pretiranim upravnim bremenom bi bilo treba določiti, da podjetju sprememb, ki izhajajo iz sprememb veljavnih pravnih in upravnih zahtev ali kolektivnih pogodb, ni treba priglasiti posamično, saj v številnih državah članicah take spremembe sporočajo zakonodajalci in socialni partnerji.

4.2.4 Člen 6(1) je večinoma usklajen z veljavnimi določbami (člen 4(1) direktive o pisni izjavi). EESO je seznanjen s podrobnejšimi informacijami (zdaj v točki (c)) o storitvah in denarnih dajatvah.

4.2.5 EESO pozdravlja obveznost iz člena 6(2) glede zagotavljanja več informacij napotenim delavcem, in priporoča, da se pojasni, da te ureditve temeljijo na sedanjih ureditvah. Z drugimi besedami, te informacije je treba zagotoviti poleg informacij iz členov 6(1) in 3(2). Čeprav ni jasno, kdaj bo revidirana Direktiva 96/71/ES začela veljati, EESO poudarja, da morajo biti določbe te direktive skladne s končnim dogovorom o reviziji direktive o napotitvi delavcev.

4.2.6 EESO ugotavlja, da sklic na domačo stran, ki jo je treba vzpostaviti v vsaki državi članici (v skladu s členom 5(2) (a) Direktive 2014/67/EU o izvrševanju), zahteve glede zagotavljanja informacij ne izpolnjuje ustrezno. Razlog za to je, da je v sklicevanju predvideno, da je vsaka država članica v celoti izpolnila svojo obveznost iz direktive o izvrševanju in da lahko napoteni delavci razumejo informacije tako z vidika vsebine kot z vidika jezika. Glede na to, da številne države, med njimi tudi Nemčija, niso zadovoljivo izpolnile svoje obveznosti iz člena 5 Direktive 2014/67/ES kljub temu, da se je obdobje izvajanja že izteklo, sklic ni smisel, če domače strani zagotavljajo le zelo splošne informacije in ne v ustreznih jezikih.

4.2.7 EESO poudarja, da zgolj sklicevanje na veljavne določbe, kot je določeno v členu 6(3), ne zadošča za zadovoljitev potreb po ustreznem obveščanju tujih delavcev, če take določbe niso dostopne v njim razumljivem jeziku. Tuji delavci morajo biti zlasti v zvezi s plačilom, ki ga lahko pričakujejo v tujini, obveščeni neposredno in ne napoteni na določbe, ki jih ne razumejo.

4.2.8 Člen 6(4) določa izjemo od obveznosti obveščanja za opravljanje dela v tujini, ki ni daljše od štirih zaporednih tednov. EESO izraža zaskrbljenost, da bi to lahko ustvarilo vrzel, ki bi omogočala izogibanje zahtevam glede obveščanja, in priporoča, naj se v kratkem pripravi ocena te izjeme.

4.3 Minimalne zahteve glede delovnih pogojev

4.3.1 EESO podpira cilj Komisije, da bi morale biti določbe iz člena 7(1) podlaga za uvedbo enotnih minimalnih standardov glede dolžine poskusne dobe. Ta določba je tako kot izjema iz člena 7(2) v interesu delodajalcev in delavcev. Poskusna doba delodajalcem omogoča, da preverijo, ali so delavci primerni za delovno mesto, na katero so bili zaposleni, pri čemer jim zagotavljajo podporo in usposabljanje. V poskusni dobi je varstvo pred odpovedjo lahko zmanjšano. Vstop na trg dela ali prehod na novo delovno mesto ne bi smel biti povezan z dolgotrajno negotovostjo. Kot določa evropski steber socialnih pravic, poskusne dobe torej ne bi smele trajati nerazumno dolgo. EESO poudarja, da bi člen 7(2) omogočil državam članicam, da zagotovijo daljše poskusne dobe, če je to upravičeno zaradi narave delovnega razmerja, kar bi bilo na primer mogoče v javni upravi nekaterih držav članic ali za delovna mesta, ki zahtevajo posebna znanja in spretnosti.

4.3.2 EESO podpira določbo iz člena 8(1), da delodajalci delavcem ne smejo prepovedati zaposlitve pri drugih delodajalcih zunaj časa opravljanja dela zanje, če s tem niso preokrajane omejitve iz direktive o delovnem času, katere namen je zaščititi zdravje in varnost delavcev. Vendar poudarja, da bi bilo treba pri tako široki pravici do vzporedne zaposlitve spoštovati nacionalna pravila ter prakso in tradicijo na področju socialnega dialoga in socialnih partnerstev v različnih državah članicah. Tako široka pravica je lahko težavna, zlasti kar zadeva ključno osebo delodajalca, saj taki

zaposleni ne morejo biti na voljo več delodajalcem hkrati. V zvezi z direktivo o delovnem času obstajajo tudi pomisleki, da bi bili lahko delodajalci odgovorni za spremljanje delovnega časa oseb z vzporedno zaposlitvijo. EESO priporoča pojasnitev, da delodajalec ni odgovoren za spremljanje delovnega časa v okviru drugega zaposlitvenega razmerja.

4.3.3 V skladu s členom 8(2) lahko delodajalci določijo pogoje nezdružljivosti, kadar take omejitve upravičujejo legitimni razlogi, kot sta varovanje poslovnih skrivnosti ali preprečevanje navzkrižja interesov. V uvodni izjavi 20 se Komisija sklicuje na posebne kategorije delodajalcev. Delodajalci lahko načeloma podprejo ta člen 8(2), vendar menijo, da omejevanje omejitev glede dela za posebne kategorije delodajalcev očitno ne omogoča potrebnih omejitev zlasti za ključno osebje, ne glede na to, za katero kategorijo delodajalcev želijo delati. Vendar pa sindikati nasprotujejo tej široki izjemi, saj bi delodajalcem zagotovila enostransko pravico, da določijo merila glede nezdružljivosti, ki omejujejo vzporedno zaposlovanje. Če ima delodajalec legitimne razloge za take omejitve, jih mora biti mogoče objektivno utemeljiti, zato bi morali biti za usklajevanje nasprotujočih si interesov med strankami načeloma odgovorni zakonodajalci držav članic in sodišča.

4.3.4 EESO se strinja s ciljem predloga glede izboljšanja predvidljivosti dela na zahtevo. Ta predvidljivost se lahko izboljša z omejitvami dejanskega delovnega časa na referenčni okvir, ki je določen vnaprej, in z zgodnjim obveščanjem o takem delovnem času, kot določa člen 9. Delavci, katerih urnik dela je večinoma spremenljiv, bi morali imeti koristi od minimalne predvidljivosti dela, kadar urnik zahteva prilagodljivost delavcev, bodisi neposredno – na primer z dodeljevanjem delovnih nalog – bodisi posredno – na primer tako, da se od delavca zahteva, da odgovarja na zahteve strank. Kljub temu bo treba pojasniti, kaj naj bi bil dovolj razumen rok, v katerem je treba zaposlenega obvestiti v zvezi z delom v prihodnjih dneh, in kdo bi moral odločati o tem, kakšni roki za obveščanje so razumni za katere panoge. Ureditve se med sektorji razlikujejo.

4.3.5 EESO poudarja, da direktiva ne zagotavlja kvalitativnih smernic za države članice o referenčnem okviru in vnaprejšnjem obvestilu. Tudi široko zastavljeni pojmi referenčno obdobje in odpovedni roki bi bili lahko še vedno skladni z direktivo, četudi ne izboljšujejo predvidljivosti dela za delavce. Poleg tega bi lahko delodajalec referenčna obdobja uvedel enostransko, pri čemer delavci ne bi imeli enake pravice, kar pa ohranja sedanje neravnovesje.

4.3.6 EESO se zaveda, da delo na zahtevo prinaša prožnost, zaradi katere je predvidljivost vsakdanjega življenja delavca omejena. Ta oblika dela lahko delavcem povzroči hude težave, kot so nihanje dohodkov in nezanesljivi dohodki. EESO meni, da dela na zahtevo ni mogoče ohranjati kot oblike zaposlitve brez ustreznega referenčnega obdobja in ustreznega vnaprejšnjega obvestila delavcu. Priporoča, naj pogodbe o zaposlitvi, ki določajo delo na zahtevo, vsebujejo jamstvo za določeno število ur ali ustrezno plačilo.

4.3.7 V skladu s členom 10(1) mora biti delavcem po šestmesečnem obdobju zaposlitve omogočeno, da zaprosijo svojega delodajalca za obliko zaposlitve s predvidljivejšimi in varnejšimi delovnimi pogoji. EESO pozdravlja zahtevo, da bi morala ta ureitev zajemati vse kategorije delavcev v netipičnih ali negotovih delovnih razmerjih, in izraža zaskrbljenost, ker ni določbe za izvršljivo pravico do prehoda na druge oblike zaposlitve, če so te na voljo. Pravica do predložitve zahtevka kot taka sama po sebi ne pomeni pomembnega izboljšanja pravnega položaja zaposlenih, saj lahko ti že zdaj izražajo željo po napredovanju, pogodbi za nedoločen čas itd. Vendar bi morali biti ukrepi politike za podpiranje navedenega cilja učinkoviti in sorazmerni ter ne bi smeli ustvarjati nepotrebnih upravnih bremen za podjetja.

4.3.8 EESO meni, da je treba okrepiti zahteve iz člena 10(2) v zvezi s pisnim odgovorom delodajalca. Delodajalci bi morali navesti objektivne poslovne razloge za zavrnitev zahtevka, tako da je lahko zavrnitev v primeru, če delavec meni, da je bil zahtevek zavrnjen iz drugih razlogov, predmet neodvisnega pregleda na sodišču ali v skladu z nacionalnimi praksami. Le tako se lahko zagotovi, da delodajalci resno obravnavajo zahtevke delavcev in ne zagotovijo odgovora samo zato, da izpolnijo formalnost.

4.3.9 EESO ugotavlja, da Komisija z odstopanjem od zahtev glede pisne obrazložitve iz člena 10(2) priznava posebni položaj fizičnih oseb v vlogi delodajalcev ter malih in mikro podjetij. Vendar poudarja, da sedanje besedilo zajema vsa podjetja z največ 249 zaposlenimi in letnim prometom v višini do 50 milijonov EUR, kar je 99 % vseh podjetij v EU. Zato bi bilo treba ponovno razmisliti o obsegu uporabe tega odstopanja.

4.3.10 EESO meni, da bi morala obravnavana direktiva ustvariti dejanske priložnosti za delavce z neobičajnimi zaposlitvami, da preidejo na bolj običajne pogoje zaposlitve, ki ustrezajo njihovim kvalifikacijam. Za to so potrebne minimalne pravice, ki bi začasnim delavcem omogočale, da preidejo na zaposlitev za nedoločen čas in z dela s krajšim delovnim časom na delo s polnim delovnim časom, če v podjetju obstajajo prosta delovna mesta in če imajo potrebna znanja in spretnosti ali kvalifikacije.

4.3.11 EESO pozdravlja določbo v členu 11, da bi morali delodajalci takrat, ko morajo delavcem na podlagi zakonodaje Unije ali nacionalne zakonodaje ali ustreznih kolektivnih pogodb zagotoviti usposabljanje, ki delavcem omogoča opravljanje dela, za katero so zaposleni, tako usposabljanje zagotoviti brezplačno. Glede morebitne klavzule o povračilu v primeru, ko je delavcu zagotovljeno usposabljanje, ki presega pravne zahteve in s katerim pridobi višje kvalifikacije, nato pa kmalu po usposabljanju da odpoved, EESO meni, je treba te klavzule v vsakem posameznem primeru dobro utemeljiti ter se o njih pogajati in skleniti sporazum med socialnimi partnerji, če je to primerno. Poleg tega je treba na vsak način upoštevati načelo sorazmernosti in klavzule oblikovati regresivno (kar pomeni, da je znesek, ki ga mora delavec vrniti podjetju, toliko nižji, kolikor daljše je bilo njegovo obdobje zaposlitve).

4.3.12 EESO pozdravlja, da je treba v skladu s členom 12 minimalne standarde iz členov od 7 do 11 spremeniti na podlagi kolektivnih pogodb, če se v takih pogodbah ohrani ustrezna raven pravic delavcev in splošno varstvo delavcev. Poudariti želimo, da bi se morali o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih dogovoriti predvsem socialni partnerji v okviru socialnega dialoga.

4.4 Druge določbe

4.4.1 EESO poudarja, da morajo države članice v skladu s členom 13 zagotoviti skladnost s to direktivo ter določbe iz kolektivnih in individualnih pogodb, ki so v nasprotju z njo, razglasiti za nične ali neveljavne ali jih spremeniti v skladu z določbami direktive. Posledice uvedbe razveljavitve in ustrezno usklajenost z direktivo v državah članicah bi bilo treba skrbno preučiti, zlasti ob upoštevanju člena 12. Spodbujati in spoštovati bi bilo treba vlogo socialnih partnerjev pri zagotavljanju skladnosti.

4.4.2 V členu 14 predloga so določeni instrumenti za sankcioniranje kršenja obveznosti iz direktive glede obveščanja. EESO je že v prejšnjem mnenju opozoril na to vrzel in pozval k njeni odpravi⁽⁴⁾. Poleg tega meni, da bi morale sankcije, če so upravičene, ustrezati ravni škode, ki jo je utrpel zaposleni. Tako bi lahko preprečili spore tudi glede manjših tehničnih kršitev direktive. EESO pozdravlja določbo iz člena 14(2), v skladu s katero imajo delodajalci 15 dni časa, da dopolnijo manjkajoče informacije.

4.4.3 EESO pozdravlja zahtevo iz člena 15, da morajo države članice zagotoviti, da imajo delavci dostop do učinkovitega in nepristranskega reševanja sporov ter pravico do pravnega sredstva, vključno z ustrezno odškodnino, če so kršene njihove pravice na podlagi te direktive.

4.4.4 Pozdravlja tudi ureditve iz člena 16, ki zagotavljajo oprijemljivo obliko splošne prepovedi disciplinske obravnave. Te ureditve, ki bi jih države članice izvajale z izrecno prepovedjo diskriminacije, služijo kot opozorilo pravosodnim delavcem in kot take delujejo kot preventivni ukrep.

4.4.5 EESO je seznanjen z varstvom pred odpovedjo, zagotovljenim z členom 17, in z njim povezanim dokaznim bremenom. V skladu s členom 17(1) morajo države članice prepovedati odpoved (ali ukrepe z enakovrednim učinkom) ali priprave na odpoved iz razlogov, povezanih z uveljavljanjem pravic delavcev iz te direktive. Skupaj s členom 17(2), na podlagi katerega lahko delavci, ki menijo, da so bili odpuščeni zaradi uveljavljanja pravic iz te direktive, od delodajalca zahtevajo ustrezno utemeljitev, je to koristno orodje za uveljavljanje pravic, ki izhajajo iz te direktive. Pristop iz člena 17(3),

⁽⁴⁾ UL C 125, 21.4.2017, str. 10.

v skladu s katerim mora delodajalec dokazati, da razlog za odpoved ni bil diskriminacija delavca, gre v pravo smer, vendar obstajajo pomisleki glede pravne podlage, ki bi jo bilo treba pojasniti. Pojasniti bi bilo treba, da so odpovedi ali podobni ukrepi neveljavni, ker delavci uveljavljajo svoje pravice v skladu z direktivo.

4.4.6 EESO podpira obveznosti držav članic, določene v členu 18, glede določitve učinkovitih, sorazmernih in odvračilnih kazni za kršitve nacionalnih izvedbenih določb.

4.4.7 EESO pozdravlja izrecne določbe iz člena 19, ki prepovedujejo zniževanje standardov v tej zakonodaji, ki že obstajajo v obstoječi direktivi o pisni izjavi (člen 7); ta je nepogrešljiva, kadar so standardi glede materialnih pravic višji. Vendar je treba pojasniti odstavek 1, da se zagotovi, da ne le, da ni dovoljeno znižati splošne ravni varstva, ampak da – zlasti v povezavi s posameznimi področji, zajetimi v direktivi – zavoljo njenega izvajanja prav tako ni dovoljeno poslabšanje na področjih, ki jih ureja.

4.4.8 EESO izraža zadovoljstvo, da bodo v skladu s členom 21 pravice in obveznosti, ki izhajajo iz te direktive, razširjene tudi na obstoječe delovne pogoje. To je pravilno in nujno za izboljšanje pravnega položaja, ki je cilj direktive. Vendar priznava, da bi to lahko prineslo stroške in nekatera dodatna bremena za podjetja. Sprejeti bi bilo treba ukrepe za pomoč fizičnim osebam v vlogi delodajalcev in podjetjem, zlasti malim in mikro podjetjem, pri izpolnjevanju njihovih obveznosti v skladu z direktivo.

V Bruslju, 23. maja 2018

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Luca JAHIER

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira za interoperabilnost informacijskih sistemov EU (meje in vizumi) ter spremembi Odločbe Sveta 2004/512/ES, Uredbe (ES) št. 767/2008, Sklepa Sveta 2008/633/PNZ, Uredbe (EU) 2016/399 in Uredbe (EU) 2017/2226

(COM(2017) 793 final – 2017/0351 (COD))

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira za interoperabilnost informacijskih sistemov EU (policijsko in pravosodno sodelovanje, azil in migracije)

(COM(2017) 794 final – 2017/0352 (COD))

(2018/C 283/07)

Poročevalka: **Laure BATUT**

Zaprosilo	Evropska komisija, 18. 1. 2018 Evropski parlament, 28. 2. 2018
Pravna podlaga	člen 304 PDEU
Pristojnost	strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	25. 4. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	23. 5. 2018
Plenarno zasedanje št.	535
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	160/3/2

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) meni, da je predlog Evropske komisije za izboljšanje interoperabilnosti informacijskih sistemov EU za meje in vizume ter policijsko in pravosodno sodelovanje, azil in migracije koristen in pozitiven;

1.2 EESO meni, da mora biti interoperabilnost strateški cilj EU, da bo ta ostala odprt prostor, v katerem bodo zagotovljene temeljne pravice in mobilnost. Obveznost EU in držav članic je ščititi življenje vseh ljudi in jim zagotavljati varnost; načelo nevračanja bi morale v celoti upoštevati.

1.3 Ukrepi glede interoperabilnosti bodo še toliko bolj razumljivi, ker:

- v okviru migracijske strategije EU vzpostavljajo pogoje za ravnovesje med svobodo in varnostjo, ob spoštovanju delitve pooblastil,
- bodo osebam, na katere se nanašajo, zagotavljali temeljne pravice, zlasti varstvo osebnih podatkov in zasebnosti, pravico dostopa do njihovih podatkov ter popravka in izbrisa teh podatkov v razumnem roku in v okviru razpoložljivih postopkov,
- bo v zvezi z njimi, tudi v vseh izvedbenih besedilih, poudarjena zahteva po upoštevanju načel varstva podatkov že v fazi načrtovanja (vgrajena zasebnost),
- ne bodo ustvarjali novih ovir za nemoten pretok potnikov in blaga;

1.4 EESO v zvezi z uporabo podatkov za kazenski pregon zahteva takšne postopke in jamstva, ki bodo:

- predvideli uporabo evropske zakonodaje, ki zagotavlja najvišjo raven zaščite (splošna uredba o varstvu podatkov),
- omogočali hitrejšo določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito,
- zainteresiranim osebam zagotavljali pravico do dvostopenjskega sodnega postopka,
- mladoletnim osebam, zlasti tistim brez spremstva, tudi če nimajo urejenega statusa, so preganjane ali so storile kazniva dejanja, zagotavljali pravico do pridobitve vizuma, zaščite in vključitve ter do pozabe v krajšem času, kot velja za polnoletne osebe.

1.5 EESO meni, da bi bilo treba sedanjo pravno podlago informacijskih sistemov okrepiti in pri tem upoštevati dejstvo, da se sistemi zbiranja podatkov lahko spreminjajo. Zavzema se za:

- okrepitev varnosti obstoječih podatkovnih zbirk in njihovih komunikacijskih kanalov,
- oceno učinka povečanega predhodnega nadzora na obvladovanje tveganja,
- stalni nadzor in ocenjevanje struktur, ki bi ju izvajali organi za varstvo podatkov (Evropski nadzornik za varstvo podatkov); EESO zahteva, da odgovorni vsako leto poročajo organom odločanja in Komisiji o varnosti sestavnih delov interoperabilnosti, vsaki dve leti pa o učinku ukrepov na temeljne pravice;

1.6 ESO meni, da se mora projekt opreti na usposobljeno osebje, in priporoča:

- poglobljene programe usposabljanja za ustrezne organe in uslužbence agencije eu-LISA,
- temeljito preverjanje usposobljenosti uslužbencev in kandidatov za to agencijo.

1.7 EESO izraža zaskrbljenost glede financiranja novega sistema. Da bi se izognili proračunskim odklonom in projekt do leta 2029 izvedli do konca, bo ključno spremljanje načrtovanja;

1.8 EESO priporoča obveščanje državljanov o napredovanju projekta vse do njegovega izteka; treba jih je nazorno podučiti, kakšne vrste nadzora nad njimi se izvajajo. Meni, da je treba predvideti možnost, da se celoten projekt prekine, če bi zloraba sistema ogrozila svobodo in temeljne pravice.

2. Uvod

2.1 Glede na mednarodne razmere v letu 2017, ki velja za nestabilno tako v smislu geopolitike kot v smislu notranje varnosti držav članic, je Svet večkrat pozval Komisijo, naj sprejme ukrepe za sledenje osebam, za katere se ocenjuje, da pomenijo tveganje in so že bile vključene v postopek shranjevanja podatkov v kateri od držav članic. Zbiranje podatkov o tem, kje prestopijo meje in kje se gibajo v Evropi, bi lahko bilo ključno za varnost Unije.

2.2 Evropski parlament je v resoluciji z dne 6. julija 2016 pozval Komisijo, naj zagotovi potrebna jamstva za zaščito podatkov.

2.3 Obravnavani besedili sta skladni s ciljem ohranitve in okrepitve schengenskega območja⁽¹⁾. Unija že ima več predpisov in digitalnih informacijskih storitev na področjih, povezanih z mejnim nadzorom oseb in blaga.

2.4 Naj spomnimo:

- **SIS: schengenski informacijski sistem**, eden najstarejših mehanizmov, ki je bil prenovljen in omogoča upravljanje zelo različnih opozoril v zvezi z osebami in blagom,

⁽¹⁾ COM(2017) 570 final.

- **Eurodac: evropski sistem za primerjavo prstnih odtisov** prosilcev za azil in državljanov tretjih držav brez urejenega statusa na mejah in v državah članicah ter določitev države članice, odgovorne za prošnje (EESO 2016-02981, poročevalec: José Antonio Moreno Díaz ⁽²⁾),
- **VIS: vizumski informacijski sistem** (vizumski zakonik) za upravljanje vizumov za kratkoročno bivanje (EESO 2014-02932, poročevalca: Antonello Pezzini in Luis Miguel Pariza Castaños ⁽³⁾),
- **SVI: sistem vstopa/izstopa**, ki še čaka na sklep in naj bi se uporabljal za elektronsko upravljanje podatkov iz potnih listin in datumov vstopa/izstopa državljanov tretjih držav ob vstopu na schengensko območje (EESO 2016-03098 SOC/544, poročevalec: Cristian Pirvulescu ⁽⁴⁾),
- **ETIAS: evropski sistem za potovalne informacije in odobritve**, ki še čaka na sklep in naj bi bil obsežen avtomatiziran sistem hrambe in predhodnega preverjanja podatkov državljanov tretjih držav, ki ne potrebujejo vizuma za gibanje na schengenskem območju (EESO 2016-06889 SOC/556, poročevalec: Jan Simons ⁽⁵⁾),
- **ECRIS-TCN: evropski sistem za izmenjavo informacij o kazenskih evidencah državljanov tretjih držav**, kot ga je predlagala Komisija, tj. digitalni sistem za izmenjavo informacij o sodnih odločbah, ki so jih nacionalna sodišča že izrekla.

2.5 Orodja, ki so trenutno na voljo pooblaščenemu organu, je mogoče primerjati s pametnim telefonom z različnimi aplikacijami, ki delujejo ločeno in vsaka daje svoje podatke.

2.6 Vsi sistemi razen SIS so usmerjeni v **obravnavo državljanov tretjih držav**. Vzpostavljenih je šest decentraliziranih sistemov, ki se med seboj dopolnjujejo. Rezultat iskanih informacij ustreza skupku različnih podatkov, ki jih iz različnih zbirk pridobijo preiskovalne službe, odvisno od pravic dostopa, ki so jim dodeljene.

2.7 Komisija je pripravljena odgovoriti na naslednje vprašanje:

- Katera metoda naj se uporabi, ne da bi bilo treba spreminjati vzpostavljene strukture in da bi se ohranilo njihovo dopolnjevanje, za uskladitev vseh podatkovnih zbirk istočasno, da bi se na točki vstopa na evropsko ozemlje z eno samo poizvedbo v sistemu vse informacije, ki so že zbrane v obstoječih podatkovnih zbirkah, usmerile k nadzornemu organu, ki je pooblaščen za poizvedovanje, ob upoštevanju predpisov o varstvu podatkov in temeljnih pravic?

2.8 Evropska komisija želi v obravnavanih predlogih:

2.8.1 ponuditi dodatne možnosti z dostopom do podatkovnih zbirk Europolu in Interpolu, ki že sodelujeta z evropskimi nadzornimi organi;

2.8.2 „sinhronizirati“ iskanje informacij, da bi se skrajšal odzivni čas za reševanje zadev migrantov ter po potrebi pospešil odziv varnostnih služb. Zato predlaga, da se vzpostavijo novi organi, ki bi omogočili usklajeno delovanje sedanjih podatkovnih zbirk.

2.9 **Cilji Komisije so odpraviti čim več pomanjkljivosti posameznih sistemov, izboljšati** upravljanje zunanjih meja schengenskega območja, prispevati k notranji varnosti Unije, obravnavati identitetne prevare, razrešiti primere posameznikov z več identitetami, poiskati osumljene ali obsojene osebe in preverjati njihovo identiteto na schengenskem območju.

2.10 Če ponovno uporabimo prisposodbo pametnega telefona, pooblaščen organ ne bo imel na razpolago le veliko aplikacij, temveč bo lahko z eno samo poizvedbo in z uporabo svoje kode za dostop zbiral podatke na vseh svojih nosilcih (namiznem računalniku, prenosnem računalniku, telefonu, tablici itd.).

⁽²⁾ UL C 34, 2.2.2017, str. 144.

⁽³⁾ UL C 458, 19.2.2014, str. 36.

⁽⁴⁾ UL C 487, 28.12.2016, str. 66.

⁽⁵⁾ UL C 246, 28.7.2017, str. 28.

3. Delovanje sistema

3.1 Komisija je izvedla posvetovanja in sestavila strokovno skupino na visoki ravni za informacijske sisteme in interoperabilnost⁽⁶⁾, katere člane imenujejo države članice, države schengenske skupine in evropske agencije, kot sta eu-LISA⁽⁷⁾ in FRA⁽⁸⁾, pod vodstvom GD HOME.

Metoda: medsebojna povezljivost ali interoperabilnost?

3.1.1 **Medsebojna povezljivost** informacijskih sistemov pomeni, da je mogoče sisteme povezati tako, da lahko samodejno dostopajo do podatkov v drugem sistemu.

3.1.2 **Interoperabilnost**⁽⁹⁾ je zmožnost različnih sistemov, da med seboj komunicirajo, si izmenjavajo podatke in uporabljajo izmenjane informacije glede na pravice za dostop do sistemov.

3.2 Izbira interoperabilnosti

3.2.1 Komisija meni, da interoperabilnost ne ovira trenutnega delovanja struktur in ne posega v trenutne pristojnosti ter da se bodo podatki še naprej hranili v varnih podatkovnih zbirkah. Kljub več možnostim prenosa bi to pomenilo prednost glede varnosti sistemov in podatkov, ki seveda ne bodo dostopni prek spleta. Besedili, ki sta predmet tega mnenja, sta si zelo podobni:

— eno, COM(2017) 793, se nanaša na interoperabilnost informacijskih sistemov za meje in vizume,

— drugo, COM(2017) 794, pa na policijsko in pravosodno sodelovanje, azil in migracije.

3.3 Nova orodja

3.3.1 Za zagotovitev interoperabilnosti bo morala nova struktura s štirimi novimi orodji dopolniti šest podatkovnih zbirk, da bo mogoče delo pospešiti z eno samo proizvodnjo v sistemu ter da bodo zahteve še vedno vlagale pooblaščen osebe.

3.4 Evropski iskalni portal

3.4.1 Pooblaščen nadzorni organ (končni uporabnik) bi moral imeti enoten dostop do celotnega sistema. Namesto šestih iskanj bi bilo potrebno le eno (policija, carinski organi itd.), tako da bi hkrati pregledovali več zbirk iskanih podatkov, vendar pa teh podatkov ne bi hranili. Če podatki obstajajo, jih bo sistem našel. V primeru suma kaznivega dejanja ali teroristične dejavnosti prvo iskanje v zvezi z osebo, ki se preverja, morda ne bo prineslo nobenega rezultata („ni zadetka“), če pa se podatek ujema s katerim drugim („zadetek“) v podatkovnih zbirkah, kot so SIS, SVI in ETIAS, to lahko vodi v poglobljene raziskave in preiskavo.

3.5 Skupna storitev za ugotavljanje ujemanja biometričnih podatkov (skupna BMS)

3.5.1 Ta skupna platforma za ugotavljanje ujemanja bo omogočala sočasno iskanje ter primerjavo numeričnih in biometričnih podatkov, prstnih odtisov in fotografij iz osebnih dokumentov iz različnih podatkovnih zbirk, kot so SIS, Eurodac, VIS, SVI⁽¹⁰⁾, ECRIS, ne pa tudi ETIAS; podatki, ki jih vsebujejo, bodo morali biti združljivi.

3.5.2 Numerični podatki se ne bodo hranili v prvotni obliki.

3.6 Skupno odložišče podatkov o identiteti (CIR)

3.6.1 V skupnem odložišču podatkov o identiteti bodo zbrani podatki o biografski in biometrični identiteti državljanov tretjih držav, ki se preverjajo bodisi na meji bodisi v državah članicah (na schengenskem območju). Funkcija, ki bo prikazovala ujemanje podatkov v različnih podatkovnih zbirkah, bo pospešila iskanje. Ti podatki se bodo pod nadzorom agencije eu-LISA in z njenimi varnostnimi ukrepi hranili tako, da nihče ne bo imel dostopa do več kot ene alfanumerične vrstice hkrati. Skupno odložišče podatkov o identiteti, ki bo razvito na podlagi sistemov SVI in ETIAS, ne sme povzročiti podvajanja podatkov. Odložišče bi se lahko uporabljalo tudi za civilna iskanja.

⁽⁶⁾ GD HOME, enota B/3, sklep Komisije C/2016/3780 z dne 17. junija 2016, <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?Lang=SL>

⁽⁷⁾ Evropska agencija za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov s področja svobode, varnosti in pravice

⁽⁸⁾ FRA: Agencija EU za temeljne pravice.

⁽⁹⁾ Sporočilo Komisije COM(2016) 205 final: Trdnješi in pametnejši informacijski sistemi za meje in varnost.

⁽¹⁰⁾ Ležeča pisava označuje, da besedila v zvezi s temi organi še niso bila sprejeta.

3.7 Detektor več identitet (MID)

3.7.1 Vloga detektorja več identitet bo zagotavljanje pravilne identifikacije dobrovernih oseb ter preprečevanje identitetne prevare z istočasno poizvedbo v vseh zbirkah podatkov. Doslej še nobena uprava ni uporabljala podobnega orodja, s katerim naj bi se izognili kraji identitet.

3.8 Vloga agencije eu-LISA ⁽¹¹⁾

3.8.1 Naloga agencije, ki je bila ustanovljena leta 2011, je olajšati izvajanje politik EU na področju pravice, varnosti in svobode. Ta agencija s sedežem v Talinu (Estonija) že zagotavlja izmenjavo informacij med različnimi organi kazenskega pregona držav članic ter nemoteno delovanje obsežnih informacijskih sistemov in prosto gibanje oseb v schengenskem prostoru.

3.8.2 Agencija sodeluje pri projektu pametnih mej, v novem ustroju izmenjave podatkov pa je njena vloga hramba podatkov, ki se nanašajo na posameznike, na primer informacij v zvezi z organi, preiskavami in preiskovalci. Preverjala bo dovoljenja prosilcev ter zagotavljala varnost podatkov, tudi v primeru varnostnega incidenta [člen 44 predlogov COM (2017) 793 in 794].

3.8.3 **Uporaba univerzalnega formata sporočil (UMF)**, ki ga je treba še ustvariti, naj bi olajšala delo z novimi obveznimi sistemi. To bo vključevalo vzpostavitev vmesnikov v državah članicah, ki jih še nimajo, ter začasen sistem prevajanja iz enega jezika v druge jezike.

3.9 Varstvo osebnih podatkov (člena 8 in 7 Listine):

3.9.1 Predlog uredbe priznava možnost incidentov, povezanih z varnostjo. Države članice in njihovi podatkovni sistemi morajo kot prvo upoštevati načela varstva podatkov, določena v besedilih, Pogodbi, Listini o temeljnih pravicah ter splošni uredbi o varstvu podatkov ⁽¹²⁾, ki začne veljati 25. maja 2018.

4. Razprava

4.1 Dodana vrednost interoperabilnosti v demokraciji

4.1.1 Unija potrebuje predpise in sredstva za preiskave, s katerimi bi se zaščitila pred kriminalom. Interoperabilnost informacijskih sistemov je priložnost za uveljavitev načela pravne države in varstvo človekovih pravic.

4.1.2 SVI in ETIAS, povezana z BMS in CIR, bosta omogočila nadzor sumljivih oseb pri prehajanju meja ter hranjenje podatkov o teh osebah. Vendar pa možnost, da organi kazenskega pregona prek BMS dostopajo „do informacijskih sistemov na ravni EU, ki niso povezani s kazenskim pregonom“ [člen 17 (CIR), predlogov COM(2017) 794 in 793]], ni združljiva s cilji, na katerih temeljita obravnavana predloga. EESO se pri tem sklicuje na načelo sorazmernosti (člen 300(4) PDEU) in Komisijo poziva, naj prepreči ureditve, ki bi spominjale na koncept „velikega brata“ ⁽¹³⁾, ter ustvarjanje ovir za prosto gibanje Evropejcev (člen 3 PEU).

4.1.3 Predlagani model za zbiranje in uporabo osebnih podatkov, pridobljenih na meji in na ozemlju Unije med nadzorom gibanja in dokumentov, naj bi bil neprepusten in dostopen le pooblaščenim osebam za zagotavljanje varnosti in upravljanja, omogočil pa bo tudi, da bodo postopki hitreje stekli.

4.1.4 EESO dvomi o neprepustnosti sistema: obstoječe pomanjkljivosti ne bodo odpravljene, sistem se bo razvijal devet let na podlagi temeljev, ki še ne obstajajo, kot sta podatkovni zbirki SVI in ETIAS ter nacionalni vmesniki. Tehnologija se nenehno razvija in projekt mora temeljiti na najnovejšem tehnološkem razvoju, nima pa na voljo sredstev za obvladovanje zastarelosti, ki se pojavlja v nekaterih digitalnih sektorjih.

⁽¹¹⁾ Uredba (EU) št. 1077/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2011 o ustanovitvi Evropske agencije za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov s področja svobode, varnosti in pravice.

⁽¹²⁾ Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov). Mnenji EESO: UL C 229, 31.7.2012, str. 90, in UL C 345, 13.10.2017, str. 138.

⁽¹³⁾ Iz romana 1984 Georgea Orwella.

4.1.5 Poleg tega bi se lahko v projektu upošteval hiter napredek pri uporabi algoritmov umetne inteligence, bodisi kot orodje za nadzor sistema bodisi kot varnostni ključ za organe odločanja, ki zagotavljajo demokratično uporabo arhitekture.

4.1.6 Predlog uvaja sistem za tiste, ki delujejo v dobri veri in spoštujejo zakone. Dejstvo, da bi sistem nadzorovali ljudje, je pomirjujoče, vendar pa so lahko ljudje tudi šibki člen. EESO predlaga, naj se doda člen, ki bi določal t. i. varovalke v primeru politične krize ali krize upravljanja, saj lahko kakršna koli težava v eni od podatkovnih zbirk pomeni tveganje za celotno strukturo ⁽¹⁴⁾. Splošna raba UMF bi lahko privedla do mednarodne uporabe, ki bi bila zelo pozitivna, vendar zelo tvegana z vidika varstva podatkov. Pooblaščenim orani bodo imeli veliko odgovornost. V obravnavanih dokumentih ti vidiki niso predvideni.

4.2 Varstvo temeljnih pravic

4.2.1 Temeljne pravice so absolutne; omejitve uresničevanja teh pravic so dovoljene samo, če so potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ter če se spoštuje njihova bistvena vsebina (člena 8 in 52(1) Listine o temeljnih pravicah). EESO se sprašuje, kako se lahko oceni sorazmernost nadzornih ukrepov v primeru migrantov, ki bežijo pred preganjanjem in iščejo azil na obalah Unije. [COM(2017) 794 final, obrazložiteni memorandum – temeljne pravice]. Iskanje osumljencev z namenom preprečevanja kaznivih dejanj, zlasti teroristov, **ne sme približati naših demokracij pojmu domneve o krivdi**; ohraniti je treba razlikovanje med dejanji, ki kalijo javni red, in mnenji.

4.2.2 Spoštovanje pravic, določenih v Listini, za vse ljudi mora zagotavljati ravnovesje med varnostjo in svobodo, brez katerega ni demokracije. EESO meni, da je to ravnovesje bistveno in da mora biti stalen cilj vseh organov, vključno z nadzornimi, na nacionalni in evropski ravni.

4.2.3 V sistemu bodo shranjeni podatki o organih, povezanih z določenim iskanjem, ter s tem povezani metapodatki. Spoštovati je treba tudi temeljne pravice teh pooblaščenih organov v zvezi z ustvarjenimi podatki, zlasti v zvezi z njihovo varnostjo in zasebnostjo, v primeru zlonamernega vdora v strukturo in zlorabe podatkov v času od njihovega vnosa do izbrisa.

4.3 Varstvo podatkov

4.3.1 Predloga priznava načelo vgrajenega in privzetega varstva osebnih podatkov, čeprav je iz njunih obrazložitvenih memorandumov razvidno, da po mnenju Sodišča EU ta pravica ni absolutna. EESO priznava prednosti preventivnih ukrepov za zagotavljanje varnosti, preprečevanje lažnih identitet in zagotavljanje pravice do azila, vendar poudarja omejitve numeričnih podatkov in anonimizacije podatkov, saj lahko posamezniki, na katere se podatki nanašajo, te podatke kasneje še potrebujejo.

4.3.2 Poudarja tudi, da je vrsta shranjenih biometričnih in bioloških podatkov v posebnem interesu nekaterih podjetij. Kibernetika varnost je pri tem enako pomembna kot fizična varnost, vendar je v predlogih premalo poudarjena. Podatki se bodo hranili le na eni fizični lokaciji, ki bo kljub zaščiti izpostavljena določenim tveganjem.

4.3.3 Kar zadeva varstvo podatkov in pravico do izbrisa (pravico do pozabe), EESO opozarja, da morajo institucije in organi Unije upoštevati Uredbo (ES) št. 45/2001, ki zagotavlja nižjo stopnjo zaščite kot splošna uredba o varstvu podatkov ⁽¹⁵⁾ iz leta 2016 (ki začne veljati maja 2018), ki jo morajo upoštevati države članice. EESO poudarja zapletenost izvajanja te pravice in izraža zaskrbljenost, da je potniki, migranti in prosilci za azil ne bodo mogli uveljavljati:

1. varstvo osebnih podatkov mora biti zagotovljeno za vse obstoječe nacionalne in evropske podatkovne zbirke, da zaščiti celoten sistem;
2. nujno je, da se državljani strinjajo s tem obsežnim sistemom nadzora nad njimi.

4.3.4 V predlogih ni jasno določeno, kako dolgo pooblaščen organi hranijo zbrane podatke. Besedili navajata postopek za izvedbo popravka in/ali izbrisa, ki vključuje zaproseno državo in odgovorno državo, ne določata pa trajanja hrambe podatkov (člen 47 predlogov). EESO priporoča, da se to obdobje določi in da naj bo krajše za mladoletne osebe (člen 24 Listine), razen v primerih terorizma, zato da bi te imele možnosti za vključevanje.

⁽¹⁴⁾ Evropski nadzornik za varstvo podatkov, Končno poročilo strokovne skupine na visoki ravni (priloga), maj 2017.

⁽¹⁵⁾ Splošna uredba o varstvu podatkov (Uredba (EU) 2016/679).

4.4 Upravljanje in obveznost poročanja

4.4.1 Za mednarodne podatkovne zbirke ne veljajo enaka pravila kot za evropske informacijske sisteme. Uvedba univerzalnega dostopa, ki bi lahko postala mednarodna, bo le tehnični element, ki ne bo poenotil predpisov, čeprav mora Interpol vsekakor upoštevati člen 17 pakta OZN⁽¹⁶⁾. Poleg tega bodo za dovoljenja še naprej pristojne države članice. EESO meni, da bi bilo v teh predlogih treba to vprašanje obravnavati.

4.4.2 Sodbo bosta izrekli ena sama poizvedba in povezanost evropskih podatkovnih zbirk. EESO poudarja, da bo birokracija, povezana s tem, več kot sorazmerna glede na pospešitev postopkov. Za upravljanje bo v okviru postopka nadzora skrbela Komisija skupaj z državami članicami. Osrednji element sistema bo agencija eu-LISA, ki bo odgovorna predvsem za izvajanje postopkov zbiranja informacij o delovanju interoperabilnosti. Prejemala bo informacije od držav članic in Europol ter Svetu, Evropskemu parlamentu in Komisiji vsaka štiri leta predložila poročilo o tehničnem vrednotenju, Komisija pa bo nato leto pozneje objavila svoje splošno poročilo (člen 68 predlogov). Po mnenju EESO so ta obdobja veliko predolga. Oceno varnosti sestavnih delov interoperabilnosti [člen 68(5)(d)] bi bilo treba izvesti vsaj enkrat letno, oceno učinka na temeljne pravice pa vsaj enkrat na dve leti [člen 68(5)(b)].

4.4.3 EESO obžaluje, da so za tako temeljna vprašanja, kot so obravnavana v zadevnih predlogih, odgovorne evropske agencije, saj sta zaposlovanje v teh agencijah in njihovo delovanje po mnenju številnih državljanov nepregledna. Meni, da je treba izmenjati dobre prakse in se posvetovati z vsemi neodvisnimi nadzornimi organi (ENVP) ter drugimi agencijami, kot sta FRA in ENISA.

4.4.4 Vse te nove strukture in postopki bodo uvedeni z delegiranimi in izvedbenimi akti Komisije. EESO upa, da bo cilj spoštovanja temeljnih pravic in varstva osebnih podatkov vključen v vse akte tudi v prihodnosti, da se bo izboljšal postopek sprejema oseb na mejah. Priporoča obveščanje evropskih državljanov o vseh fazah projekta vse do njegovega izteka; nazorno jih je treba podučiti, kakšne vrste nadzora nad njimi se izvajajo.

5. Potrebno usposabljanje za nadzorne organe v vsej Uniji

5.1 EESO v nasprotju z mnenjem Komisije iz povzetka ocene učinka (C) meni, da bo na začetku potrebnih veliko usposabljanj (po letu 2021). Komisija omenja znesek 76 milijonov EUR letno. Pri prehodih na nove postopke so vedno potrebne nadgradnje. To velja za vse meje Unije in nacionalne sisteme. Nekatere države članice še nimajo združitljivih sistemov ter bodo morale vložiti veliko truda in vzpostaviti vmesnike, ki jim bodo omogočili sodelovanje. Da bi interoperabilnost delovala, bi bilo treba odpraviti razlike med državami članicami.

5.2 Usposabljanje o uporabi kakovostnih podatkov in univerzalnega formata sporočil bo bistveno. EESO predlaga, da se skupaj z agencijami CEPOL⁽¹⁷⁾, Frontex, Europol itd. vzpostavi skupni center za usposabljanje pooblaščenih organov, vključno z agencijo eu-LISA, pri čemer je treba temeljito preveriti pristojnosti njenih članov.

5.3 Orodje, kot je detektor več identitet, je edinstveno. Če bo uspešno, bo zelo učinkovito. Za novo strukturo bo potrebna največja možna kakovost podatkov. Da pa bo celoten projekt izpolnil pričakovanja, morajo biti vse države članice sposobne sodelovati na enaki ravni, sicer se bodo vrzeli še povečale, kar bi ogrozilo pravico do azila in pravico do dostopa do mednarodne zaščite (člena 18 in 19 Listine).

6. Financiranje

6.1 Celoten predlagani sistem temelji na določenih predpostavkah, in sicer da bodo organi odločanja sprejeli sisteme SVI, ETIAS in UMF, da bo MID deloval pravilno in da bo zagotovljena varnost CIR. Ali bosta imela Evropski nadzornik za varstvo podatkov in agencija eu-LISA ter morda tudi agencija ENISA na voljo dovolj zaposlenih ljudi in dovolj finančnih sredstev? Komisija predlaga sofinanciranje EU in držav članic. EESO ugotavlja, da upravljanje semestra še vedno poteka v znamenju varčevanja in da je treba sedanjo uporabo obstoječih zbirk (SIS, VIS, Prüm, SVI) dodatno poenostaviti v skladu z zakonskimi zahtevami (poročilo strokovne skupine).

⁽¹⁶⁾ Mednarodni pakt o državljskih in političnih pravicah, OZN, 17. člen: „1. Nikomur se ne sme nihče samovoljno ali nezakonito vmešavati v zasebno življenje, v družino, v stanovanje ali dopisovanje ali nezakonito napadati njegovo čast in ugled. 2. Vsakdo ima pravico do zakonskega varstva pred takim vmešavanjem ali pred takimi napadi.“

⁽¹⁷⁾ CEPOL, Agencija Evropske unije za usposabljanje na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj (Budimpešta, Madžarska).

6.2 EESO se sprašuje o proračunskih posledicah izstopa Združenega kraljestva, čeprav Združeno kraljestvo ni v schengenskem sistemu, na splošno pa o prihodnji zapletenosti upravljanja interoperabilnosti v državah, ki niso v SIS, vendar sodelujejo pri drugih podatkovnih zbirkah, npr. pri Eurodacu.

6.3 Predvideni sklad je Sklad za notranjo varnost, ki naj bi predvidoma začel delovati leta 2023. EESO se sprašuje, ali bo pet let dovolj za zmanjšanje razlik v Evropi in vzpostavitev pogojev za uspeh. Predvideni proračun znaša 424,7 milijona EUR za devet let (2019–2027), pri čemer bodo ta sredstva zagotovile EU (Sklad za notranjo varnost) in države članice. Države morajo poskrbeti za pravilno delovanje sedanjih sistemov z novo računalniško strukturo. EESO meni, da bi morala oživitev gospodarstva pomagati pri izvajanju teh nalog.

V Bruslju, 23. maja 2018

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Luca JAHIER

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o izvajanju svežnja o krožnem gospodarstvu: možnosti za rešitev vprašanja stičišča med zakonodajo o kemikalijah, proizvodih in odpadkih

(COM(2018) 32 final)

(2018/C 283/08)

Poročevalec: **Brian CURTIS**

Zaprosilo Komisije	12. 2. 2018
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Sklep predsedstva	19. 9. 2017 (v pričakovanju zaprosila)
Pristojnost	strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	3. 5. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	23. 5. 2018
Plenarno zasedanje št.	535
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	185/1/1

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja pristop Komisije, da sistematično preuči ustrezne možnosti, kako rešiti vrsto problemov, ki se pojavljajo na stičišču zakonodaje o kemikalijah, proizvodih in odpadkih.

1.2 Proaktivno, dolgoročno naravnano stališče Komisije v zvezi s tem vprašanjem je hvalevredno. Prehod bo neizogibno dolgotrajen, vendar pa ga bo treba stalno spodbujati in upoštevati razvoj na področju tehnologije identifikacije in predelave.

1.3 Za ohranjanje zaupanja v načela krožnega gospodarstva je bistvenega pomena zagotavljanje javnega zdravja na splošno in zdravja končnih potrošnikov proizvodov.

1.4 Brez obsežnih ukrepov, zlasti v zvezi s podedovanimi snovmi, sta ogrožena tudi zdravje in varnost delavcev v obratih za recikliranje. Zato je zagotavljanje izčrpnih informacij sindikatom bistvenega pomena.

1.5 Prednost je treba dati dosledni uporabi uredbe REACH in druge veljavne zakonodaje o kemikalijah, saj se zakonodaja, ki preprečuje, da bi se nevarne kemikalije že na začetku znašle v ciklu materialov, še vedno ne uporablja v celoti, zlasti kar zadeva vstop teh kemikalij v EU na proizvodih iz tretjih držav.

1.6 EESO ugotavlja, da bodo morala podjetja za recikliranje dodatno vlagati v prilagojeno opremo za sortiranje, kar spodbuja, zavzema pa se tudi za razmislek o ukrepih za gospodarsko in tehnično pomoč na tem področju.

1.7 EESO odločno podpira stališče, da je mogoče z boljšimi informacijami o vsebnosti, nahajališču in koncentraciji nevarnih kemičnih snovi v proizvodih in materialih iz predelanih odpadkov zmanjšati probleme, s katerimi se soočajo akterji v predelovalni verigi.

1.8 Z opredelitvijo morebitnih vrednostnih virov ali nujnih zaščitnih ukrepov v zvezi z nevarnimi kemičnimi snovmi v tokovih odpadkov se bo podprla analiza stroškov in koristi, s katero bo treba utemeljiti zakonodajne in praktične ukrepe.

1.9 Po potrebi je treba nujno izboljšati in okrepiti zahteve v zvezi z odkrivanjem in sledenjem uvoženega blaga, ki lahko vsebuje snovi, ki vzbujajo veliko zaskrbljenost, da bi v celotnem življenjskem ciklu proizvoda po potrebi zagotovili tako izvrševanje prepovedi kot vzpostavitev ustreznih mehanizmov sledljivosti.

1.10 Pravni okvir bi moral zagotavljati enako zaščito proizvodom iz novih in predelanih materialov.

2. Uvod

2.1 EESO je v mnenju o svežnju o krožnem gospodarstvu ugotovil⁽¹⁾ ⁽²⁾, da je treba omogočiti pridobivanje več materialov iz predelanih odpadkov ter odpraviti več pravnih, tehničnih in finančnih ovir. Ena od njih je vsebnost nevarnih snovi v odpadnih materialih, to sporočilo pa je del procesa za opredelitev političnih ciljev, izzivov in rešitev pri doseganju večjega kroženja v gospodarstvu. Na nekaterih področjih bodo sicer potrebna nezakonodajna sredstva, splošni cilj pa je vplivati na prihodnjo politiko.

3. Kratka vsebina predloga Komisije

3.1 V sporočilu je navedenih več ciljev politike in s tem povezanih vprašanj, zainteresirane strani pa so pozvane, naj sprejmejo stališče o ugotovljenih izzivih, da bi pripomogle k opredelitvi poti naprej v resnično krožno gospodarstvo. Predlogi so predstavljeni pod štirimi glavnimi naslovi, pristop pa je raziskovalen in ne vsebuje smernic. To mnenje, v katerem so upoštevani delovni dokument služb Komisije ter prispevki članov EESO in organizacij civilne družbe, je odgovor na zaprosilo o tem, katere so najboljše možnosti za reševanje poglavitnih izzivov. Glavni del mnenja je zato predstavljen v zadnjem delu pod posebnimi ugotovitvami.

3.2 Komisija je sedaj začela javno posvetovanje in spodbuja razprave z Evropskim parlamentom, Svetom in zainteresiranimi stranmi o izboru možnosti in opredelitvi specifičnih ukrepov na splošni ali sektorski ravni za razvoj trgov trajnostnih sekundarnih surovin. Nadaljnje ukrepanje bo temeljilo na načelih boljšega pravnega urejanja, preden pa bodo predloženi kakršni koli konkretni ukrepi, ki naj bi imeli znatne posledice, bodo pripravljene ocene učinka.

4. Splošne ugotovitve

4.1 Zakonodaja EU v zvezi s tem vprašanjem zajema kemikalije, proizvode in odpadke⁽³⁾. Pomanjkljivost veljavnega pravnega okvira je zlasti v tem, da ne zagotavlja, da bi se informacije o nevarnih kemikalijah prenašale prek celotnega cikla materialov in morebitnih poznejših življenjskih ciklov.

4.2 Naša vse bolj kompleksna družba je vedno bolj odvisna od uporabe kemikalij⁽⁴⁾. Stebri **zakonodaje EU o kemikalijah** so uredba CLP⁽⁵⁾, uredba REACH⁽⁶⁾ in uredba o obstojnih organskih onesnaževalih⁽⁷⁾, ki se medsebojno dopolnjujejo in uporabljajo ne glede na vrsto sektorja.

⁽¹⁾ Mnenje o svežnju o krožnem gospodarstvu (UL C 264, 20.7.2016, str. 98).

⁽²⁾ Sveženj o krožnem gospodarstvu, ki ga je Komisija sprejela 2. decembra 2015.

⁽³⁾ Nevarni odpadki so opredeljeni v dokumentu s smernicami za opredelitev in razvrščanje nevarnih odpadkov iz junija 2015.

⁽⁴⁾ Poročilo Evropske agencije za okolje št. 2/2016, str. 33 in 34.

⁽⁵⁾ Uredba o razvrščanju, označevanju in pakiranju (ES) št. 1272/2008.

⁽⁶⁾ Uredba (ES) št. 1907/2006 o registraciji, evalvaciji, avtorizaciji in omejevanju kemikalij (REACH).

⁽⁷⁾ Uredba o obstojnih organskih onesnaževalih – glej http://ec.europa.eu/environment/chemicals/international_conventions/index_en.htm.

4.3 **Zakonodaja o proizvodih** je lahko usmerjena v varnost in tudi trajnost proizvodov. V direktivi o splošni varnosti proizvodov ⁽⁸⁾ so določene splošne zahteve glede varnosti neživilskih potrošniških izdelkov. Pomembnih je tudi več drugih specifičnih zakonodajnih aktov, kot so direktiva o igračah, uredba o embalaži za živila, direktiva ROHS ⁽⁹⁾ in direktiva o okoljsko primerni zasnovi. EESO v mnenju ⁽¹⁰⁾ podpira t. i. celostni pristop k okoljsko primerni zasnovi, katerega področje uporabe bi bilo treba razširiti. S takim celostnim pristopom bi upoštevali tako energijsko učinkovitost in učinkovitost proizvodov kot učinkovitost in uspešnost v smislu rabe virov in materialov.

4.4 Pomembnih je tudi več **zakonodajnih aktov o odpadkih**. EESO je pripravil več mnenj na temo direktive o odpadkih in se dosledno zavzemal, da bi morale države članice v zvezi z odpadki sprejeti prednostni vrstni red: prvo je preprečevanje nastajanja odpadkov, nato sledi priprava odpadkov za ponovno uporabo, recikliranje ali druge načine predelave, v skrajnem primeru pa odstranjevanje z sežiganjem in odlaganjem na odlagališča. Pozval je tudi k temu, da bi morale sheme razširjene odgovornosti proizvajalca sprejeti vse države članice. Poleg tega je pozval k okrepitvi določbe o ločenem zbiranju odpadkov ⁽¹¹⁾.

4.5 Nekaj splošnih pripomb glede prihodnjega ukrepanja:

- **boljše informacije** o vsebnosti, nahajališču in koncentraciji nevarnih kemičnih snovi v proizvodih in materialih iz predelanih odpadkov lahko zmanjšajo probleme, s katerimi se soočajo akterji v predelovalni verigi, ter izboljšajo varstvo okolja in zdravja ljudi,
- bistveno je, da se **že na začetku prepreči vnos** nevarnih kemikalij v cikel materialov. Veljavna zakonodaja, ki to omogoča, se še vedno ne uporablja v celoti,
- **pravni okvir** bi moral zagotavljati enako zaščito proizvodom iz novih in predelanih materialov.

4.6 Ugotovimo lahko, da je tozadevno delo že v teku. Vprašanje nevarnih snovi v električni in elektronski opremi je na primer obravnavano v direktivi ROHS, ki spodbuja nadomestitev nekaterih nevarnih snovi v tovrstni opremi ter s tem povečuje možnost in gospodarsko donosnost recikliranja te odpadne opreme. Evropski parlament in Svet poleg tega razpravljata še o štirih s tem povezanih zakonodajnih predlogih ⁽¹²⁾ ⁽¹³⁾ ⁽¹⁴⁾ ⁽¹⁵⁾. EESO ugotavlja, da je bil v zvezi s tem nedavno dosežen politični dogovor ⁽¹⁶⁾.

4.7 Nekatera vprašanja iz tega sporočila, zlasti tista v zvezi s problemi zaradi neusklajenosti predpisov, so konceptualno kompleksna. EESO meni, da bi bilo treba prednostno obravnavati bolj konkretna vprašanja informacij in podedovanih snovi.

4.8 Iz povzetka vprašanj v tem sporočilu ter številnih pobud za resnično krožno gospodarstvo, ki se že izvajajo ali so v pripravi, pa je jasno, da bo proces prehoda, povezan z odpravo nevarnih snovi iz odpadkov ter njihovo predelavo ali recikliranjem, dolgotrajen. Proaktivno, dolgoročno naravnano stališče, kot ga je sprejela Komisija, je zato ustrezno.

⁽⁸⁾ Direktiva 2001/95/ES.

⁽⁹⁾ Direktiva 2011/65/EU o omejevanju uporabe nekaterih nevarnih snovi v električni in elektronski opremi.

⁽¹⁰⁾ Mnenje o delovnem načrtu za okoljsko primerno zasnovi za obdobje 2016–2019 (UL C 345, 13.10.2017, str. 97).

⁽¹¹⁾ Mnenje o svežnju o krožnem gospodarstvu (UL C 264, 20.7.2016, str. 98).

⁽¹²⁾ Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 94/62/ES o embalaži in odpadni embalaži.

⁽¹³⁾ Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi direktiv 2000/53/ES o izrabljenih vozilih, 2006/66/ES o baterijah in akumulatorjih ter odpadnih baterijah in akumulatorjih ter 2012/19/EU o odpadni električni in elektronski opremi.

⁽¹⁴⁾ Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2008/98/ES o odpadkih.

⁽¹⁵⁾ Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 1999/31/ES o odlaganju odpadkov na odlagališčih.

⁽¹⁶⁾ Izjava komisarja Velle o sprejetem političnem dogovoru o posodobitvi pravil glede ravnanja z odpadki.

5. Posebne ugotovitve

Potreba po informacijah

5.1 Cilj je zagotoviti, da bodo podatki o snoveh, ki vzbujajo zaskrbljenost, na voljo vsem akterjem v dobavni verigi pa tudi obratom za ravnanje z odpadki. Če lahko preprečimo, da bi sploh prišlo do vnosa nevarnih kemikalij v gospodarski cikel, je to seveda najboljši način za varovanje zdravja ljudi in okolja. S tem bi lahko omogočili tudi predelavo odpadnih materialov in spodbudili krožno gospodarstvo.

5.2 Zagotavljanje izčrpnih informacij sindikatom ima lahko ključno vlogo pri varovanju zdravja delavcev in je zato bistvenega pomena.

5.3 Uredba REACH ureja proizvodnjo, dajanje na trg in uporabo kemikalij v EU. Njen poglavitni cilj je zagotoviti visoko raven varstva ljudi in okolja. Iz poročil nekaterih združenj potrošnikov in Komisije je razvidno pomanjkljivo izvajanje omejenih obveznosti iz uredbe glede obveščanja v dobavni verigi.

5.4 Komisija je začela študijo o izvedljivosti glede uporabe različnih informacijskih sistemov in inovativnih tehnologij in strategij sledenja, s katerimi bi omogočili, da bi lahko ustrezne informacije tekle po dobavnih verigah proizvodov in k izvajalcem recikliranja. Zastavljata se vprašanji, ali bi obvezen informacijski sistem prinesel dodano vrednost in kako ravnati z blagom, uvoženim v EU, ki lahko vsebuje nedovoljene snovi.

5.5 EESO meni, da obstaja že veliko pravnih instrumentov, s katerimi lahko preprečimo, da bi se v ciklu materialov znašle snovi, ki vzbujajo veliko zaskrbljenost (angl. *substances of very high concern*). Zlasti so pomembne tiste pravne določbe, ki dajejo prednost nadomeščanju teh snovi z nenevarnimi kemikalijami in ga spodbujajo. EESO se zavzema za dosledno uporabo uredbe REACH in njeno redno posodabljanje z novimi znanstvenimi spoznanji o nevarnih lastnostih kemikalij, vključno s sekundarnimi surovinami. S tem bomo zaščitili zdravje in varnost delavcev ter javno zdravje in zdravje končnih potrošnikov, obenem pa okrepili kredibilnost krožnega gospodarstva.

5.6 Uvozniki morajo pri uvozu blaga že zdaj navesti snovi, ki vzbujajo veliko zaskrbljenost. V okviru izvajanja uredbe REACH bi lahko za proizvajalce in uvoznike poostriili obveznost, da morajo v svoji registracijski dokumentaciji in varnostnih listih opisati podrobne scenarije izpostavljenosti snovi na stopnji odpadkov. Zahtevali bi lahko tudi podrobnejše informacije, na primer opis različnih scenarijev za recikliranje, pripravo za ponovno uporabo ali odstranjevanje proizvodov po koncu njihove življenjske dobe. To bi bilo treba storiti v povezavi z izvrševanjem obveznosti proizvajalcev in uvoznikov proizvodov, da morajo gospodarske subjekte v dobavni verigi obvestiti o prisotnosti snovi, ki vzbujajo veliko zaskrbljenost, v njihovem blagu, zahtevati pa bi bilo treba tudi, da se opredeli nahajališče snovi v proizvodu.

5.7 Po potrebi je treba nujno izboljšati in okrepiti zahteve v zvezi z odkrivanjem in sledenjem uvoženega blaga, ki lahko vsebuje snovi, ki vzbujajo veliko zaskrbljenost, da bi v celotnem življenjskem ciklu proizvoda po potrebi zagotovili tako izvrševanje prepovedi kot vzpostavitev ustreznih mehanizmov sledljivosti.

5.8 EESO izraža zaskrbljenost, da bi bile lahko popolne navedbe o snoveh, ki vzbujajo veliko zaskrbljenost, posebej problematične v povezavi s prostotrgovinskimi sporazumi in sporazumi o gospodarskem partnerstvu.

5.9 Na splošno bodo morala podjetja za recikliranje dodatno vlagati v prilagojeno opremo za sortiranje, razmisliti pa bi bilo treba tudi o ukrepih za gospodarsko in tehnično pomoč.

Odpadki, ki vsebujejo snovi, ki v novih proizvodih niso več dovoljene

5.10 Omejevalna zakonodaja o nevarnih kemičnih snoveh je v posameznih državah članicah v veljavi od 19. stoletja in vse nove kemikalije se natančno pregledajo, da se ugotovi, ali so nevarne. To nenehno ocenjevanje tveganja pa pomeni, da lahko proizvodi, ki so bili v preteklosti proizvedeni zakonito, vsebujejo snovi, ki vzbujajo veliko zaskrbljenost, proizvodi, ki se proizvajajo danes, pa lahko vsebujejo snovi, ki bi bile lahko prepovedane pozneje. V fazi predelave odpadkov to lahko pomeni nevarne „podedovane snovi“.

5.11 Cilj je s spodbujanjem ciklov nestrupenih materialov olajšati recikliranje in izboljšati uporabo sekundarnih surovin. Poleg tega moramo biti pri razmisleku o možnih omejitvah in izvzetjih iz omejitev v zvezi s kemičnimi snovmi bolj pozorni na njihov vpliv na recikliranje in ponovno uporabo v prihodnosti.

5.12 Komisija meni, da bo vprašanje podedovanih snovi bo še naprej oviralo krožno gospodarstvo, zato bi bilo treba oblikovati posebno metodologijo odločanja za pomoč pri odločitvah o možnosti recikliranja odpadkov, ki vsebujejo snovi, ki vzbujajo zaskrbljenost. Tovrstno delo je že v teku in bi moralo biti zaključeno sredi leta 2019. V povezavi s tem je treba pripraviti smernice, s katerimi bi zagotovili, da bi bilo vprašanje prisotnosti snovi, ki vzbujajo zaskrbljenost, v predelanih materialih bolje rešeno že v zgodnjih fazah priprave predlogov za obvladovanje tveganja. Preučuje se tudi možnost sprejetja izvedbene zakonodaje, ki bi omogočila učinkovit nadzor nad uporabo sedanjega izvzetja iz obveznosti registracije v skladu z uredbo REACH.

5.13 Zaradi dejanskega stanja na področju podedovanih snovi se zastavlja vprašanje, kako bi lahko uskladili predstavo o tem, da so odpadki vir, ki ga moramo reciklirati, ter načelo, v skladu s katerim moramo zagotoviti, da bodo odpadki, ki vsebujejo snovi, ki vzbujajo veliko zaskrbljenost, predelani samo v materiale, ki jih je mogoče varno uporabljati. Naj dovolimo, da reciklirani materiali vsebujejo kemikalije, ki v primarnih materialih niso več dovoljene? Če to dovolimo, pod katerimi pogoji?

5.14 Reciklirani materiali naj bi po učinkovitosti in kemijski sestavi čim bolj ustrezali primarnim materialom. Pri odločanju o izvedljivosti odstranjevanja snovi, ki vzbujajo zaskrbljenost, imajo pomembno vlogo gospodarski in tehnični dejavniki, ki se lahko od primera do primera močno razlikujejo. Na politični ravni bi lahko določili, da morajo za vse primarne in sekundarne surovine veljati ista pravila, ali pa v zvezi s sekundarnimi materiali sprejeti konkretna, časovno omejena odstopanja.

5.15 EESO meni, da bi morala vsa merila v zvezi s tem preprečevati, da bi bila koncentracija nevarnih kemikalij v predelanih materialih večja od dovoljenih ravni za neobdelane materiale.

Neusklajenost pravil o tem, kateri odpadki in kemikalije so nevarni

5.16 To vprašanje je tesno povezano s prej navedenimi točkami o usklajevanju in je ravno tako konceptualno kompleksno. Kot je navedeno, za proizvodnjo in uporabo nevarnih kemičnih snovi in proizvodov veljajo stroga pravila EU, ki so bila sprejeta za zaščito delavcev, državljanov in okolja pred škodo. Tudi ravnanje z odpadki je na podoben način urejeno s pravili EU, ki imajo enak cilj. Toda raziskave so pokazale, da ta sklopa pravil nista docela usklajena⁽¹⁷⁾.

5.17 Potreben je bolj usklajen pristop v zvezi s pravili za razvrščanje kemikalij in odpadkov: za druge specifične skupine proizvodov ali tokove materialov (npr. pohištvo ali tekstilije) bi denimo lahko sprejeli pravila, podobna tistim iz direktive o odpadni električni in elektronski opremi⁽¹⁸⁾, v katerih je določena ustrezna obdelava odpadkov, ki vsebujejo nevarne kemikalije, preden se lahko predelajo in uporabijo v novih proizvodih. Komisija namerava objaviti dokument s smernicami za razvrščanje odpadkov, ki bo obratoma za ravnanje z odpadki in pristojnim organom omogočil sprejetje skupnega pristopa k določanju in razvrščanju odpadkov. Nadaljevala se bo tudi izmenjava dobrih praks o metodah preizkušanja. Zainteresirane strani so pozvane, naj razmislijo, ali bi bilo treba uskladiti pravila o razvrstitvi glede na nevarnosti, tako da bi se odpadki šteli za nevarne po istih pravilih kot proizvodi.

V Bruslju, 23. maja 2018

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Luca JAHIER

⁽¹⁷⁾ Glej npr. *Keeping it Clean: How to protect the circular economy from hazardous substances* (v angl. jeziku). Evropski okoljski urad.

⁽¹⁸⁾ Direktiva 2012/19/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. julija 2012 o odpadni električni in elektronski opremi.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu Ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Evropska strategija za plastiko v krožnem gospodarstvu

(COM(2018) 28 final)

Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pristaniških sprejemnih zmogljivostih za oddajo odpadkov z ladij, razveljavitvi Direktive 2000/59/ES ter spremembi Direktive 2009/16/ES in Direktive 2010/65/EU

(COM(2018) 33 final – 2018/0012 (COD))

(2018/C 283/09)

Poročevalec: **Antonello PEZZINI**

Zaprosilo	Evropski parlament, 5. 2. 2018 Svet, 9. 2. 2018 Evropska komisija, 12. 2. 2018
Pravna podlaga	Člena 100(2) in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Sklep plenarne skupščine	19. 9. 2017
Pristojnost	strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	3. 5. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	23. 5. 2018
Plenarno zasedanje št.	535
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	193/0/1

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO sicer že od samega začetka podpira politiko Komisije glede krožnega gospodarstva, vendar meni, da jo je treba izvajati v tesnem sodelovanju s socialnimi partnerji in organizacijami civilne družbe, in sicer prek dejavnosti predvidevanja, ter z udeležbo univerz in drugih izobraževalnih ustanov.

1.1.1 Poleg tega so nujni tudi ustrezni ukrepi na področju izobraževanja in usposabljanja, spodbude v zvezi z zasnovno in ravnanjem, skupni kakovostni tehnično-normativni standardi, privlačni sistemi nagrajevanja (tudi davčnega in finančnega), sistemski in medsektorski pristop ter splošna in pametna uporaba digitalnih aplikacij.

1.2 Spoštovanje in varovanje dobrin, ki so del dinamičnega ravnotežja v biosferi, nista nekaj samodejnega, temveč izhajata iz rahločutnosti, ki se napaja v kulturi in zavesti, da dobrine niso bile ustvarjene za to, da bi jih izkoriščali in uničili zaradi ekonomske koristi, temveč da bi jih pametno uporabljali, izboljšali in jih ohranjali v „genezi univerzalnega antropomorfizma“⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Benedetto Croce; v zgodbi vsega tistega, kar ima človeško obliko, tj. na svetu.

1.3 Nove iznajdbe, kot so polimerni materiali, so ljudem olajšale delo in zagotovile dobro počutje, vendar je treba nadzirati njihov življenjski krog, da ne bi negativno vplivale na naravne procese.

1.3.1 Odbor meni, da je nujno treba razvijati usmerjenost v okoljsko primerno zasnovano polimernih materialov, ki bo olajšala nadaljnjo uporabo sekundarnih polimernih materialov po prvi uporabi.

1.3.2 Potrebna bo kulturna revolucija, tj. sprememba vedenjskih vzorcev ter načinov proizvodnje, distribucije in porabe, pri čemer bodo odpadki postali dragocen in cenjen vir, v kar je treba vključiti civilno družbo ter šole vseh stopenj in vrst.

1.3.3 Po mnenju EESO je treba zlasti v sektorju embalaže, ki je danes izjemno razširjen, iz ekonomskih in higienskih razlogov oblikovati strategijo, ki bo verigo usmerila v ponovno uporabo in vanjo vključila podjetja z izkušnjami na področju recikliranja. Treba bo uskladiti in predvideti znanje in spretnosti v začetnem in končnem delu tega procesa.

1.3.4 Nacionalni organi za standardizacijo bi morali v tesnem sodelovanju z evropskimi in mednarodnimi organi okrepiti postopke za priznavanje sekundarnih surovin z označevanjem, da bi z usklajitvijo na evropski ravni okrepili zaupanje potrošnikov do novih izdelkov.

1.3.5 EESO meni, da morajo imeti pri tem pomembno vlogo raziskave in inovacije, zlasti skupne tehnološke pobude – tj. javno-zasebna institucionalna partnerstva v okviru programa Obzorje 2020 –, namenjene razvoju bioizdelkov⁽²⁾, in druge pobude za krožno trajnost iz prihodnjega devetega okvirnega programa.

1.3.6 Prednost je treba dati digitalnemu označevanju različnih vrst plastike, s čimer bi omogočili prepoznavanje, ločevanje in morebitno izločanje po skupnih načelih. Natančneje, te sekundarne surovine ne smejo vsebovati nekaterih strupenih snovi, prisotnih v surovinah, ki niso namenjene uporabi v prehrani in otroških igračah.

1.4 EESO meni, da bi bilo treba ukrepati in na podlagi kemičnih analiz v skladu z uredbo REACH omejiti onesnaženost z mikroplastiko, ki je ena največjih nevarnosti za okolje in zdravje ljudi.

1.5 Odločno podpira predloge Evropske komisije, da bi v pristaniščih zagotovili sprejemne zmogljivosti za odpadke in od lastnikov plovil zahtevali spoštovanje postopkov glede izpusta odpadkov.

1.5.1 Po mnenju EESO bi bilo treba podobno politiko uporabiti tudi za reke, po katerih pride do morja velik del odpadkov.

1.5.2 Združenja ribičev in socialni partnerji bi morali biti po mnenju EESO vključeni v odstranjevanje polimernih ostankov iz voda, tako s kulturnega vidika kot prek nacionalnega in/ali občinskega financiranja, s čimer bi se spodbujalo ozaveščanje o rečnih in morskih odpadkih. Še več, po ustreznem usposabljanju bi se lahko vključili tudi v del verige v pristaniščih in ob rekah in v začetne faze recikliranja, predvsem med začasno prekinitvijo ribolova zaradi drstenja.

1.6 Po mnenju EESO je zaradi pojava in razvoja novih dopolnitvenih dejavnosti, ki izhajajo iz krožnega gospodarstva, potreben pregled sedanje zakonodaje o odpadkih, ki temelji na Direktivi 2008/98/ES in odgovornost za odpadke pripisuje lastniku odpadkov, pri čemer pogosto ne določa instrumentov za ponovno uporabo teh odpadkov.

⁽²⁾ Pobuda za industrijske panoge, ki temeljijo na rabi biomase, je javno-zasebno partnerstvo med Evropsko komisijo in Konzorcijem industrijskih panog, ki temeljijo na rabi biomase (Bio-based Industries Consortium, BIC). Konzorcij trenutno povezuje več kot 60 velikih in malih evropskih podjetij, grozdov in organizacij s tehnološkega, industrijskega, kmetijskega in gozdarskega področja. Vsi ti so se zavezali naložbam v sodelovalne raziskave, razvoj in predstavitve tehnologij, ki temeljijo na rabi biomase, v okviru tega javno-zasebnega partnerstva. V obdobju 2014–2020 (Obzorje 2020) je za inovacije na področju uporabe biomase predvidenih za 3,8 milijarde EUR naložb: od tega je za milijardo EUR sredstev EU in za 2,8 milijarde EUR zasebnih naložb.

1.7 EESO meni, da bi bilo treba okoljsko primerno zasnovano⁽³⁾, ki se zdaj uporablja zaradi prihranka energije, izkoristiti tudi v krožnem gospodarstvu, zlasti pri plastiki.

1.8 Po mnenju EESO so potrebni ustrezni regionalni sporazumi o onesnaževanju morja, ki bi se razširili na lokalne politike ter evro-sredozemske in baltske sporazume.

1.9 Podpreti in spodbuditi bi bilo treba prostovoljne sektorske in medsektorske sporazume v industriji in lokalnih javnih upravah, zlasti certificiranje podjetij (sistem Skupnosti za okoljsko ravnanje in presojo (EMAS), družbena odgovornost podjetij (DOP)) ter „zelene ladje“⁽⁴⁾.

2. Uvod

2.1 Plastika, kar je splošno poimenovanje za skupino polimernih snovi, je pomemben material, ki je prisoten vsepovsod v našem gospodarstvu in v našem vsakodnevem življenju. Plastika spodbuja trajnostno in konkurenčno rast, dolgoročno zaposlovanje ter številne tehnološke inovacije in inovacije v zasnovi.

2.2 Plastiko sta – od monomera do polimera – sredi petdesetih let 20. stoletja odkrila znanstvenika Giulio Natta in Karl Ziegler. Nemškemu kemiku Zieglerju je leta 1953 iz nafte, tj. polietilena, katerega molekula je polimer, uspelo pridobiti eno vrsto plastike⁽⁵⁾. Italijanski kemik Natta pa je pridobil drugačen polimer: polipropilen, patentiran pod imenom moplen. To odkritje je močno prispevalo h krizi rudarstva, ki je skozi človeško zgodovino zagotavljalo materiale⁽⁶⁾ za izdelavo predmetov za vsakodnevno uporabo in delo.

2.3 Plastika se pridobiva iz nafte; iz dveh kilogramov nafte povprečno nastane en kilogram plastike.

2.3.1 Iz teh novih materialov⁽⁷⁾ so začeli nastajati najrazličnejši predmeti, ki ne rjavijo, so lahki in se ne razbijejo. Leta 1973 je bila proizvedena prva plastenka iz polietilen tereftalata (PET)⁽⁸⁾.

2.4 EESO je že večkrat poudaril⁽⁹⁾, „da lahko prehod na krožno gospodarstvo odpre ugodne možnosti za uresničitev ciljev strategije Evropa 2020“.

2.5 Odbor namreč meni, da bi prehod k evropskemu krožnemu gospodarstvu lahko izboljšal možnosti glede sistemske konkurenčnosti EU, „če temelji na evropski strateški viziji, ki jo deli ves delovni svet, vlade, delodajalci in delavci, potrošniki ter zakonodajni in regulativni organi na različnih ravneh“⁽¹⁰⁾.

2.6 EESO opozarja na objavo svežnja⁽¹¹⁾ leta 2014, ki je bil nato umaknjen, in svežnja decembra 2015 s sprejetjem akcijskega načrta EU za krožno gospodarstvo, v okviru katerega je bila plastika označena za ključno prednostno nalogo.

2.7 Po mnenju EESO lahko „spremembo vedenja [...] najbolje dosežemo z jasnimi cenovnimi signali, tj. s ponudbo primernih izdelkov po konkurenčnih cenah za potrošnike. To bi lahko [...] zagotovili v okviru shem razširjene odgovornosti proizvajalca in/ali zelene obdavčitve“⁽¹²⁾.

2.8 Industrija plastike je v Evropi leta 2016 dosegla vrednost skoraj 350 milijard EUR, zajemala približno 62 tisoč podjetij, zaposlovala več kot 1,5 milijona delavcev in proizvedla 60 milijonov ton plastike⁽¹³⁾.

2.9 Plastika je danes prisotna v vseh vidikih vsakodnevnega življenja, od transporta do gradbeništva, od telekomunikacij do izdelkov široke potrošnje, od živilske industrije do zdravstva.

⁽³⁾ Direktiva 2005/32/ES in njene zaporedne spremembe.

⁽⁴⁾ V smislu člena 8(5) predloga uredbe iz dokumenta COM(2018) 33 final.

⁽⁵⁾ Ziegler je v sodelovanju z Giuliem Nattom odkril stereospecifično sintezo polipropilena z uporabo katalizatorjev, ki vsebujejo titan; te katalizatorje na splošno imenujemo Ziegler-Nattovi katalizatorji. Leta 1963 sta prejela Nobelovo nagrado za kemijo.

⁽⁶⁾ Cink, sfalerit, kalamín, barit in bakelit.

⁽⁷⁾ PE (polietilen), PP (polipropilen), PS (polistiren), PET (polietilen tereftalat) in PVC (polivinilklorid).

⁽⁸⁾ Patentiral jo je ameriški inženir N. Convers Wyeth.

⁽⁹⁾ Mnenje EESO (UL C 230, 14.7.2015, str. 91).

⁽¹⁰⁾ Mnenje EESO (UL C 230, 14.7.2015, str. 91).

⁽¹¹⁾ Glej SWD(2014) 208 in SWD(2015) 259 final.

⁽¹²⁾ Mnenje EESO (UL C 230, 14.7.2015, str. 91).

⁽¹³⁾ Glej poročilo *L'eccellenza della filiera della plastica per il rilancio industriale dell'ITALIA e dell'EUROPA 2017* (Odličnost verige preskrbe s plastiko za ponovno ožvitev industrije v Italiji in Evropi, 2017) – <https://www.ambrosetti.eu/wp-content/uploads/parte-2.pdf>.

2.10 Približno 80 % podjetij za proizvodnjo plastike v EU so mala in srednja podjetja, ki imajo manj kot 20 zaposlenih, za približno 20 % pa je srednje velikih in velikih podjetij ⁽¹⁴⁾.

2.11 Evropski državljani vsako leto ustvarijo 25 milijonov ton plastičnih odpadkov. Od tega se jih reciklira manj kot 30 % ⁽¹⁵⁾.

2.12 Po podatkih nedavne študije, izvedene na evropski ravni (opomba 15), bi nadomeščanje plastike z drugimi materiali pri njeni osnovni uporabi skoraj štirikrat povečalo težo embalaže v primerjavi s plastično, obseg proizvedenih odpadkov bi se povečal za 60 %, letna poraba energije pa bi se v celotnem trajanju uporabe povečala za 57 %.

2.12.1 Po drugi strani se 95 % vrednosti embalaže izgubi že po enkratni uporabi. Od 78 milijonov ton, ki postanejo del potrošnje, se jih 72 % ne uporabi ponovno. Od tega jih 40 % konča na odlagališčih odpadkov, 32 % pa se jih izogne zakonitim sistemom zbiranja odpadkov.

2.13 Od tod izvira potreba po razvijanju ekološke zasnove plastike, da bi jo bilo lažje reciklirati in bi se posledično povečalo povpraševanje po reciklirani plastiki v različnih industrijskih sektorjih in distribucijskih poteh, pri potrošnikih in evropskih državljanih.

2.13.1 Okrepiti je treba dialog z industrijo recikliranja, da bi se seznanili z njenimi proizvodnimi procesi, potrebami in tehnologijami.

2.14 Reciklirano plastiko je treba ustrezno prekvalificirati ter jo postaviti na vidnejše mesto prek postopka standardizacije in certificiranja z označevanjem.

2.15 V krožnem gospodarstvu je treba plastiko dojemati kot dragoceno skupno opredmeteno dediščino, saj je ključna za trajnosten in konkurenčen gospodarski razvoj, ki služi državljanom, zdravju in okolju, če predmetov, ki vsebujejo to surovino, ne dojemamo več kot odpadke, ki jih je treba zavreči, temveč kot predmete, ki jih lahko ponovno uporabimo.

3. Plastika v morju

3.1 Morje in oceani sestavljajo 70 % površine našega planeta, morska voda pa predstavlja 97 % vodnih virov na njem. Oceani so naši največji zavezniki v boju proti podnebnim spremembam in so bili vključeni v Pariški sporazum v obliki posebnega poročila Medvladnega panela za podnebne spremembe, posvečenega oceanom.

3.2 Oceane prav tako močno ogrožajo tudi morski odpadki, zlasti plastika in mikroplastika. Pri tem gre za svetovno grožnjo, ki zadeva vse svetovne oceane. Vsako leto v oceanih po vsem svetu pristane na milijone ton odpadkov, ki povzročajo okoljske, gospodarske, estetske in zdravstvene težave. Morski odpadki lahko povzročijo hudo gospodarsko škodo, na primer izgube v obalnih skupnostih, omejevanje turizma ali oviranje pomorskega prometa in ribolova.

3.3 Po ocenah znaša potencialni strošek čiščenja obal in plaž po celotni EU približno 630 milijonov EUR letno.

3.4 Morskih odpadkov je vse več in vse bolj so razširjeni, zaradi česar močno ogrožajo zdravje svetovnih oceanov, zlasti ker tako hitro naraščajo. V zvezi s tem so potrebni uravnoteženi in učinkoviti ukrepi krožnega gospodarstva na mednarodni in evropski ravni, katerih cilj bo zmanjšati morske odpadke v EU za 30 % oziroma 50 % do leta 2025 oziroma 2030.

3.4.1 Da bi dosegli te cilje, je treba najprej spremeniti obstoječo zakonodajo, v skladu s katero odpadki pripadajo tistim, ki jih zbirajo, kar odvrta od zbiranja odpadkov.

3.4.2 Preučiti bi bilo treba, kako bi lahko ustrezno spodbudili osebe, zlasti ribiče, ki lahko sodelujejo pri čiščenju morja in rek, tudi s primerno uporabo Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo (ESPR).

⁽¹⁴⁾ Ambrosetti, *L'eccellenza della filiera della plastica nell'UE 2015* (Odličnost verige preskrbe s plastiko v EU, 2015).

⁽¹⁵⁾ Evropska komisija, sporočilo za javnost z dne 16. januarja 2018.

3.5 Svet je 18. decembra 2017 sprejel sklepe o ekoinovacijah. Med drugim je poudaril, „da je potrebna skladnost med politiko podpiranja inovacij in drugimi politikami, zlasti s poudarkom na varovanju zdravja ljudi, okolju in prehodu na krožno gospodarstvo“⁽¹⁶⁾.

3.6 Tudi EP je sprejel več dokumentov s tega področja, na primer resolucijo z dne 9. julija 2015 o učinkoviti rabi virov: prehod na krožno gospodarstvo, resolucije, sprejete februarja 2017, o svežnju o ravnanju z odpadki, in resolucijo z dne 18. decembra 2017 o mednarodnem upravljanju oceanov.

3.7 Ukrepe, povezane s čiščenjem Sredozemskega morja, bi lahko povezali s programom PRIMA (javno-zasebno partnerstvo), ki predvideva ekološke ukrepe z okoljskimi cilji⁽¹⁷⁾.

4. Predlogi Komisije

4.1 Strategija, ki jo je predlagala Evropska komisija, je namenjena zaščiti okolja pred onesnaženjem s plastiko ter hkratnemu spodbujanju rasti in inovacij, s čimer želi gospodarski izziv linearne proizvodne, distribucijske, potrošniške in vedenjske paradigme spremeniti v samozadosten krožni model, ki bi temeljil na učinkoviti uporabi virov in bi odpadke dojemal kot **obnovljive vire**.

4.2 Ponovna uporaba, recikliranje in predelava bi postali ključni pojmi, na katerih bi lahko vzpostavili novo paradigmo, ki bi spodbujala novo zasnovo, trajnost, inovativnost in konkurenčnost na celotnem notranjem trgu in na mednarodnem trgu.

Predlagana strategija vsebuje 40 potencialnih ukrepov, 15 priporočil, namenjenih nacionalnim in regionalnim organom, ter osem priporočil za industrijo.

4.3 Predlog direktive o pristaniških sprejemnih zmogljivostih uvaja nova pravila za preprečevanje nastajanja morskih odpadkov, z ukrepi, ki zagotavljajo, da se odpadki, ki nastanejo na ladjah ali se zberejo na morju, ne puščajo tam, temveč se vrnejo na obalo in tam ustrezno predelajo. Vanjo so vključeni tudi ukrepi za zmanjšanje upravnega bremena za pristanišča, ladje in pristojne organe.

5. Sklepi in splošna priporočila

5.1 Po mnenju Odbora mora zmagovalna strategija, povezana s plastiko, zajemati tudi ustrezne ukrepe na področju izobraževanja in usposabljanja, spodbude v zvezi z zasnovo in ravnanjem, skupne kakovostne tehnično-normativne standarde, privlačne sisteme nagrajevanja (tudi davčnega in finančnega), sistemski in medsektorski pristop, splošno in pametno uporabo digitalnih aplikacij ter razširjene dejavnosti predvidevanja z visoko udeležbo, ki naj bi spremljale proces s pristno **evropsko usmeritvijo h krožnosti plastike, ki temelji na analizi celotnega življenjskega kroga izdelkov**.

5.2 Onesnaženost z mikroplastiko je ena največjih groženj za okolje in zdravje ljudi. Te snovi se pogosto uporabljajo v detergentih, kozmetiki, pohištvu in lakih. **Po mnenju EESO** bi bilo treba to onesnaževanje obravnavati pri viru, in sicer z ukrepi na ravni EU v okviru **REACH**.

5.3 **Približno 40 % vse plastike v EU je za enkratno uporabo, kar je velik vir onesnaževanja: z minimalnim stroškom za vsako plastično vrečko bi se izjemno zmanjšala njihova poraba. EESO priporoča, da se ta ukrep razširi na vse vrste plastike za enkratno uporabo.**

5.4 EESO meni, da bi bilo treba prednostno začeti digitalno označevati različne vrste plastike, s čimer bi omogočili prepoznavanje, izbiranje in morebitno izločanje škodljivih elementov. V plastiki so pogosto prisotne strupene snovi, ki so prepovedane za uporabo v materialih, ki so v stiku z živili, in v igračah. Z recikliranjem plastike bi te snovi lahko prešle v nove izdelke. Zato je treba zagotavljati in potrjevati, da v „sekundarnih plastičnih surovinah“ niso prisotne strupene snovi.

5.5 Nacionalne zakonodaje se med seboj razlikujejo glede količin in dovoljenj, zato bi bila potrebna enotna **usklajena zakonodaja**, ki bi bila strožja in bi koristila predvsem potrošnikom.

⁽¹⁶⁾ Sklepi Sveta z dne 18. decembra 2017, *Ekoinovacije: omogočanje prehoda na krožno gospodarstvo*, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15811-2017-INIT/sl/pdf>.

⁽¹⁷⁾ COM(2016) 662 final in mnenje EESO (UL C 125, 21.4.2017, str. 80).

5.6 Po mnenju EESO bi bilo treba okrepiti ukrepe, ki bi dajali prednost:

- skupnim metodologijam prepoznavanja,
- digitalizaciji proizvodov, procesov in sestavnih delov z digitalnim označevanjem različnih vrst,
- učinkovitim infrastrukturam za zbiranje in ločevanje z optičnimi čitalniki,
- standardom in certifikatom za proizvode, procese in objekte,
- profesionalizaciji in spremljanju recikliranja,
- sistemom, ki nagrajujejo razširjeno odgovornost proizvajalca in potrošnika,
- začetku izvajanja pilotnega projekta EU za organizacijo, oblikovanje in konkurenčen tržni razvoj dejanskega evropskega trga kakovostne sekundarne plastične surovine s spodbujanjem zelenih javnih naročil.

5.7 Ločeno zbiranje in zlasti recikliranje PET⁽¹⁸⁾ lahko EU prinese gospodarske prednosti z novimi proizvodnimi in zaposlitvenimi dejavnostmi.

5.8 Do zdaj se je prednost dajala organskemu recikliranju s kompostiranjem⁽¹⁹⁾, zakopavanju na odlagališču in pridobivanju energije s sežigom⁽²⁰⁾, zlasti v železarstvu in proizvodnji cementa, z ustreznim filtriranjem izpušnih plinov.

5.9 Plastiko je vse pomembneje reciklirati v nove predmete iste (plastenka v plastenko) ali druge vrste (plastika v tkanino). To pa vključuje tudi ustrezno spodbujanje potrošnikov⁽²¹⁾ in enostavno prepoznavanje z digitalnimi čitalniki na sprejemnih točkah.

5.10 Reciklirani PET se lahko uporabi za izdelavo vlaken za letne in zimske tkanine, delovne kombinezone, vojaške uniforme, okrepitev pnevmatik, cevi, tekoče trakove, folije za embaliranje in tiskane izdelke.

5.11 PET po kakovostni tehnično-normativni standardizaciji in certificiranju tudi po recikliranju, če so bili procesi izpeljani pravilno in so bila zanje izdana dovoljenja⁽²²⁾, ostane kemično inerten, zato je primeren za uporabo, pri kateri prihaja do varnega stika z živili⁽²³⁾.

5.12 V zvezi z **morskimi odpadki** EESO podpira uskladitev direktive z Mednarodno konvencijo o preprečevanju onesnaževanja morja z ladij (MARPOL) ter meni, da bi na podlagi obravnavanja vprašanja odpadkov z ribiških in rekreacijskih plovil lahko našli rešitve za onesnaževanje morja, če bi določili ustrezna izvzetja za mala plovila in pristanišča z omejenim prometom.

5.13 V organizacijo pobiranja odpadkov iz morja bi bilo z uporabo sklada za ribištvo ESPR dobro vključiti tudi organizacije ribičev, ki bi lahko prihodke od ribištva, ki niso vedno zagotovljeni, po ustreznem usposabljanju dopolnjevali z obveznostjo zbiranja odpadkov in sodelovanja v verigi recikliranja.

⁽¹⁸⁾ PET: polietilen tereftalat, sestava (C₁₀H₈O₄)_n. Je derivat surove nafte (C₉H₁₈). Gre za termoplastično smolo, primerno za stik z živili.

⁽¹⁹⁾ **Kompost** je tisto, kar ostane po procesu razgradnje ostankov organskih snovi in nastajanja humusa.

⁽²⁰⁾ **Trdno gorivo iz odpadkov**. Med zgorevanjem plastike nastajajo ob prekinitvi vezi med atomi H in C velike količine toplote.

⁽²¹⁾ Na primer obvezno plačilo kavcije v Nemčiji, obvezen odvzem prazne embalaže s strani prodajalcev (Švica) ipd.

⁽²²⁾ Preprečitev proizvodnje acetaldehida z optimizacijo tališča in zadrževalnega časa. Izključitev dekontaminacije.

⁽²³⁾ V skladu z zakonodajo nekaterih držav članic sestava posod, namenjenih shranjevanju živil, ne sme vključevati več kot 50 % sekundarnih plastičnih surovin. Ker reciklirana plastika ne sme priti v stik s hrano, je tisti del posode, ki se stika s hrano, izdelan iz „čiste“ plastike.

5.14 Enako bi lahko ob spremembi sedanje zakonodaje ⁽²⁴⁾ veljalo tudi za čiščenje rek, pri čemer bi sodelovale delavske zadruge.

5.15 EESO meni, da bi bilo treba prednostno pripraviti regionalne sporazume o onesnaževanju morja, zlasti na morskih in rečnih območjih.

6. Posebne ugotovitve

6.1 **Od PET do niti.** Recikliranje PET je inovativen mehansko-kemičen proces, ki ohranja čistost vlaken, zmanjšuje porabo vode in energije ter znižuje emisije CO₂ za približno 30 %. Pri njem ne nastajajo nikakršni odpadki.

6.1.1 Zaradi ločenega zbiranja odpadkov se v procesu najprej pridobi surovina. Po drobljenju, pranju, mletju, vlečenju, sušenju in granulaciji se PET pretvori v nov polimer s postopkom, ki ne onesnažuje in izkorišča predvsem temperaturna nihanja. Na koncu se tako pridobljeni liti polimer pošlje v ekstrudor, kjer se nareže na želeno dolžino in iz katerega nastane vrsta visokoodpornih sintetičnih recikliranih niti iz visokokakovostnega poliestra.

6.2 Spreminjanje polietilen tereftalata (PET) ⁽²⁵⁾ v tkanino zajema inovativnost, spoštovanje okolja in kakovost vse od proizvodnih tehnik do oblikovanja izdelka.

6.2.1 Tehnični podatki ⁽²⁶⁾:

- iz 2 kg nafte (C₉H₁₈) se proizvede 1 kg PET (C₁₀H₈O₄)_N,
- ena 1,5-litrska plastenka tehta 38 g,
- ena pollitrska plastenka tehta 25 g,
- za izdelavo jopice iz flisa (330 g/m²) je potrebnih približno 27 1,5-litrskih plastenk,
- 27 plastenk pomeni 1 026 g PET, kar ustreza približno 2 052 g nafte,
- zmanjšanje emisij CO₂ znaša pri 2 052 g nafte (24,2136 kWh) ⁽²⁷⁾ **6,39239 kg/CO₂**.

6.2.2 Še en primer: 53 900 1,5-litrskih plastenk lahko z reciklažo spremenimo v odličen poliester, s katerim je mogoče izdelati 7 000 nahrbtnikov (torbic), pri čemer bomo prihranili 3,34 ton CO₂ ⁽²⁸⁾.

7. Odprta vprašanja

7.1 Obveznosti držav:

- izobraževanje o ločenem zbiranju odpadkov (vključno s plastiko) že od šole, predvsem v družinskem okolju,
- ustanavljanje zadrug/združenj, ki bi v sodelovanju z občinami in podjetji zbirali plastiko ter jo oddajali v centre za obdelavo in certificiranje t. i. sekundarne plastične surovine,
- prilagoditev sedanjih predpisov o odpadkih potrebam, povezanim z zbiranjem plastike.

⁽²⁴⁾ Ocenjujejo, da reke vsako leto v ocean prinesejo med 1,15 in 2,41 milijona ton odpadne plastike, 74 % vseh izlitij se zabeleži od maja do oktobra. 67 % skupne količine je mogoče pripisati 20 rekam, ki oceane najbolj onesnažujejo, od katerih jih je večina v Aziji.

⁽²⁵⁾ Poliester se proizvaja na podlagi PET in je na voljo v obliki prediva, gladke ali voluminozne niti ali mikrovlaken.

⁽²⁶⁾ Vir: Pielletalia S.r.l Grassobbio Bergamo.

⁽²⁷⁾ Vir: Skupno raziskovalno središče v Ispri. Dejavnik pretvorbe surove nafte:

— 11,8 MWh/t,

— 0,264 tCO₂/MWh.

⁽²⁸⁾ Glej opombo 28 (Skupno raziskovalno središče v Ispri).

7.2 EESO podpira dialog med vsemi stranmi za ustanovitev sklada za naložbe v tehnologijo za recikliranje plastičnih materialov ter za oblikovanje evropskega trga kakovostne sekundarne plastike.

7.3 Prek programa Obzorje 2020 in **prihodnjega devetega okvirnega programa**, vključno z raziskavami na področju bakterij⁽²⁹⁾, podpira skupne tehnološke pobude, zlasti javno-zasebno institucionalno partnerstvo Skupno podjetje za industrijske panoge, ki temeljijo na rabi biomase (angl. *Bio-based Industries Joint Undertaking*) (ena od sedmih skupnih tehnoloških pobud).

V Bruslju, 23. maja 2018

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Luca JAHIER

⁽²⁹⁾ Tehnološki inštitut v Kjotu in Univerza Keio sta skupaj z drugimi japonskimi raziskovalnimi inštituti odkrila vrsto bakterije, poimenovano *Ideonella sakaiensis*, ki lahko plastiko „požre“: uporablja jo kot vir za preživetje in rast, v kemični postopek pa sta vpletena zgolj dva encima. Glej: science.sciencemag.org/content/351/6278/1196 – Yoshida in drugi. Profesor John McGeehan, biolog z Univerze v Portsmouthu, je s kolegi po naključju ustvaril super različico enzima, ki razžira plastiko, članek objavljen v reviji *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 2018.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora**Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Prihodnost preskrbe s hrano in kmetijstva**

[COM(2017) 713 final]

(2018/C 283/10)

Poročevalka: **Jarmila DÚBRAVSKÁ**Soporočevalec: **John BRYAN**

Zaprosilo	Evropska komisija, 18. 1. 2018
Pravna podlaga	člen 304 PDEU
Sklep predsedstva	5. 12. 2017
Pristojnost	strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje
Datum sprejetja mnenja strokovne komisije	3. 5. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	23. 5. 2018
Plenarno zasedanje št.	535
Rezultat glasovanja	195/7/18
(za/proti/vzdržani)	

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO pozdravlja sporočilo Komisije o prihodnosti preskrbe s hrano in kmetijstva in meni, da je močna in ustrezno financirana skupna kmetijska politika (SKP) nujna za trajnostno in vzdržno kmetijstvo v EU.

1.2 S prihodnjo SKP je treba izpolnjevati prvotne cilje iz Rimske pogodbe in nove cilje v zvezi z okoljem, podnebnimi spremembami in biotsko raznovrstnostjo, hkrati pa zagotoviti, da se evropski kmetijski model ohrani, da ostane konkurenčen in vzdržen, ter tako izpolniti potrebe evropskih državljanov. Z novo SKP je treba tudi sprejeti in uresničiti zaveze, opredeljene v ciljnih trajnostnega razvoja OZN in v okviru konference COP21.

1.3 EESO pozdravlja smer reform in novih predlogov glede subsidiarnosti in novega izvedbenega modela ter poudarja, da jih je treba izvesti tako, da se zaščiti skupno politiko in enotni trg, ter v skladu z zavezami glede poenostavitve. Vendar meni, da bi moralo sporočilo vsebovati več podrobnosti. Izrazil je upanje, da bo Komisija v prihodnjih zakonodajnih predlogih upoštevala stališče civilne družbe, izraženo v tem mnenju. Roki za mnenje EESO in zakonodajne predloge Komisije so bili prekratki.

1.4 EESO podpira model SKP v dveh stebrih, pri katerem se v okviru prvega stebra zagotavljajo neposredna plačila, ki bi morala biti preusmerjena in bi morala nuditi pravičen dohodek za kmete, spodbudo za zagotavljanje javnih dobrin ter podporo trgu, v okviru drugega stebra pa se podpirajo podeželska območja in boj proti odseljevanju prebivalstva v skladu z deklaracijo iz Corka 2.0. EESO nasprotuje sofinanciranju prvega stebra in poziva k razumni ravni sofinanciranja drugega stebra za vse države članice. Prepričan je, da bi se morala neposredna plačila izplačevati samo aktivnim kmetom na podlagi objektivnih meril glede kmetijskih dejavnosti in zagotavljanja javnih dobrin.

1.5 EESO podpira močno in ustrezno financirano SKP ter povečanje proračuna EU na 1,3 % BND v skladu z rastjo gospodarstva EU. Zagotoviti je treba ustrezno financiranje SKP, da bi lahko reševali vprašanja nizkih dohodkov kmetov in kmetijskih delavcev, inflacije in morebitnega primanjkljaja zaradi izstopa Združenega kraljestva iz EU, dodatnih okoljskih in podnebnih zahtev ter potrebnega približevanja neposrednih plačil med državami članicami ob upoštevanju razlik v pogojih.

1.6 EESO meni, da mora SKP podpirati male in velike, mlade in stare, nove in uveljavljene, samozaposlene kmete in njihove zaposlene, ženske in moške, tako da bo življenje na podeželju mogoče za aktivne kmete, ki opravljajo proizvodno dejavnost, zagotavljajo javne dobrine, skrbijo za okolje in prispevajo k zaposlovanju.

1.7 Čeprav EESO pozdravlja nove predloge glede subsidiarnosti in dodelitve večje odgovornosti državam članicam, pa je odločen, da je treba obdržati močno SKP, pri čemer se ne sme enotnega trga ogroziti s ponovnim vračanjem pristojnosti na nacionalno raven. Načelo subsidiarnosti se mora uporabljati le za načrte držav članic glede izvajanja ciljev SKP, pri čemer morajo države članice imeti prožnost pri uvajanju tistih možnosti plačil iz prvega in drugega stebra, ki najbolj ustrezajo oblikam kmetovanja, strukturam in pogojem v določeni državi ob upoštevanju naravnih pogojev in okolja.

1.8 Predlagani novi izvedbeni model v zvezi z okoljskimi in podnebnimi cilji se mora uporabljati pretežno na ravni držav članic. V skladu z zavezo o poenostavitvi mora biti preprost in lahko razumljiv za kmete, ne da bi povzročal dodatne stroške. Nacionalne strateške načrte je treba na ravni kmetij preoblikovati v preproste načrte z lahko razumljivimi in enostavno merljivimi kazalniki.

1.9 Poenostavitev je že dlje časa ena izmed glavnih tem sporočanja o SKP, v tej reformi pa je treba izpolniti zavezo o njeni izvedbi. EESO meni, da je ta reforma prava priložnost za poenostavitev, in je podal seznam zelo specifičnih predlogov glede njenega izvajanja. Navzkrižno skladnost bi bilo treba okrepiti s tehnološkimi dosežki, obliko in stopnjo inšpekcijskih pregledov kmetij bi bilo treba spremeniti in izboljšati, dovoljena odstopanja, če so primerna, pa bi bilo treba povečati, da bi se izognili navidezni točnosti. Kmetje bi morali imeti možnost, da odpravijo neskladnosti s postopkom izravnave, še preden jim je izrečena kazen, plačila pa bi morala biti pravočasna. Pri tem bi morale veljati načela enoletnosti, da bi se izognili potrebi po retroaktivnem nadzoru in kaznih.

1.10 EESO zelo podpira izpopolnitev ukrepov za mlade kmete in je tako predlagal šest posebnih ukrepov za obravnavo perečega vprašanja menjave generacij v kmetijstvu, med njimi jasno opredelitev pojma mladega kmeta.

1.11 EESO priporoča, da se z višjo ravno plačila poveča neposredna podpora aktivnim kmetom za vzdrževanje trajnega travinja, kar bi bilo koristno z okoljskega vidika in bi prispevalo k razširitvi območij travinja v EU.

1.12 Po letu 2020 mora SKP okrepiti položaj kmetov v dobavni verigi, da bodo lahko prejeli pravični dohodek in ne bodo najšibkejši člen te verige ⁽¹⁾. Z obveznim označevanjem izvora kmetijskih proizvodov, ki ne bo oviralo prostega pretoka blaga v EU, mora varovati delovanje enotnega trga.

1.13 EESO meni, da mora SKP dopolnjevati celovito prehransko politiko ⁽²⁾.

1.14 EU potrebuje trajnostno porabo živil, pri kateri bodo spoštovane zahteve po nizkih emisijah ogljika ⁽³⁾ ter zagotovljeni visoki okoljski in podnebni standardi v skladu z načeli krožnega gospodarstva in okolju prijaznega kmetijstva.

1.15 Kmetijstvo ne zajema le proizvodnje hrane, temveč tudi upravljanje kmetijskih zemljišč, uporabo vodnih virov in ohranjanje okolja. EESO zato poziva Komisijo, naj na ravni EU prepreči prilaščanje zemljišč in njihovo nepovratno spreminjanje za uporabo v druge namene ter jih zaščiti pred degradacijo, opuščanjem, onesnaževanjem in erozijo ⁽⁴⁾. Prav tako bi bilo treba upoštevati tesno povezavo med kmetijstvom in gozdarstvom.

⁽¹⁾ Mnenje EESO Dejavniki, ki bodo vplivali na SKP po letu 2020 (UL C 75, 10.3.2017, str. 21).

⁽²⁾ Mnenje EESO Prispevek civilne družbe k oblikovanju celostne prehranske politike v EU (UL C 129, 11.4.2018, str. 18).

⁽³⁾ Mnenje EESO Podnebna pravičnost (UL C 81, 2.3.2018, str. 22).

⁽⁴⁾ Mnenje EESO Raba zemljišč za trajnostno proizvodnjo hrane in trajnostne ekosistemske storitve (UL C 81, 2.3.2018, str. 72).

1.16 EESO meni, da je treba oblikovati strategijo, ki bo bolje usklajevala skupno kmetijsko politiko in mednarodno trgovinsko politiko EU. Priznava, da je trgovinska politika bistvenega pomena za uspeh SKP, hkrati pa meni, da je treba pri vsakem novem trgovinskem sporazumu vztrajati pri doslednem spoštovanju evropskih standardov na izredno pomembnih področjih, kot so varnost hrane, vpliv na okolje, zdravje in dobrobit živali in rastlin ter pogoji dela.

2. Pomen kmetijstva in prihodnost preskrbe s hrano in kmetijstva

2.1 Trajnostno in vzdržno kmetijstvo je edini sektor, ki lahko izpolni najosnovnejše potrebe ljudi glede pridelave hrane, z upravljanjem in vzdrževanjem zemljišč pa zagotavlja tudi ključne javne dobrine v zvezi z okoljsko zaščito virov vode, tal, zraka in biotske raznovrstnosti.

2.2 Poleg zagotavljanja javnih dobrin so kmetijski, gozdarski in ribiški sektor, v katerih dela 11 milijonov kmetov, ustvarili 22 milijonov delovnih mest neposredno na kmetijah in dodatnih 22 milijonov delovnih mest v širšem živilskem sektorju v Evropi, in sicer na povezanih področjih, kot so predelava, trgovina, prevoz ter celo znanost, raziskave in izobraževanje. Če bodo osnovni pogoji ustrezno spremenjeni, lahko kmetijstvo učinkoviteje prispeva h gospodarski proizvodnji, rasti in ustvarjanju delovnih mest na podeželju.

2.3 Kmetijstvo mora imeti ključno vlogo v prihodnosti Evrope ter pri doseganju ciljev trajnostnega razvoja OZN in uresničevanju zavez 21. konference pogodbenic (COP21). V okviru Prihodnosti preskrbe s hrano in kmetijstva lahko evropsko kmetijstvo z izboljšano prehransko verigo družbi prinese velike koristi, in sicer s trajnostnim zagotavljanjem velike količine varne hrane in surovin po dostopnih cenah, ki bo varovalo naše ključne okoljske vire tal, vode, zraka in biotske raznovrstnosti ter z ustreznimi cenami kmetom prinašalo pravične dohodke.

2.4 EESO meni, da mora SKP v prihodnosti poleg doseganja ključnih ciljev iz Rimske pogodbe, vključno s 1) povečanjem kmetijske produktivnosti, 2) zagotavljanjem primerne življenjske ravni kmetov, 3) stabilizacijo trgov, 4) zagotavljanjem redne preskrbe in 5) zagotavljanjem primernih cen za potrošnike, storiti več, zlasti na področju okolja, podnebnih sprememb in biotske raznovrstnosti ter tudi glede socialnih vprašanj in zaposlovanja na podeželskih območjih.

2.5 Priznava, da so se cilji SKP iz Rimskih pogodb z leti razvijali in da vsi niso bili doseženi v celoti. Eden od ciljev je bil – in še vedno je –, da se zadostni dohodki ustvarijo s povečanjem kmetijske produktivnosti. Kmetije so sedaj resnično bolj produktivne kot kdajkoli prej, vendar so dohodki pogosto nezadostni, neposredna plačila pa so v številnih primerih zamenjala „poštene in pravične“ cene, ki jih je mogoče doseči na trgu. Aktivni kmetje poleg tržnih prihodkov potrebujejo enotna plačila na kmetijo v okviru SKP.

2.6 Meni, da morajo prihodnji cilji SKP temeljiti na naslednjih ključnih načelih:

- zaščita evropskega modela kmetijstva z njegovo večfunkcionalno vlogo in uspešnimi družinskimi kmetijami, malimi in srednjimi podjetji, zadrugami ter drugimi tradicionalnimi kmetijskimi sistemi znotraj EU. SKP bi morala omogočati trajnostno kmetijsko proizvodnjo v vseh regijah EU,
- obsežna neposredna plačila za podpiranje vzdržnih dohodkov kmetij,
- trdni ukrepi za razvoj podeželja,
- ustrezno delujoč enotni trg,
- močnejši položaj za primarne proizvajalce v vrednostni verigi,
- trajnostna uporaba in upravljanje naravnih virov tal, vode, zraka in biotske raznovrstnosti,
- varovanje okolja in blaženje podnebnih sprememb,
- ohranjanje narave in pokrajin,

- podpiranje menjave generacij in privabljanja mladih kmetov,
- spodbujanje zaposlovanja,
- varovanje delovnih mest in socialne vključenosti,
- spodbujanje rasti in izboljšanje konkurenčnosti,
- dostop državljanov do širokega nabora trajnostno proizvedene hrane, vključno z regionalnimi proizvodi, proizvodi z geografsko označbo in ekološko hrano,
- sprejetje usklajene trgovinske politike v skladu s cilji SKP,
- obvezna označba porekla kot vir dodane vrednosti za potrošnike,
- prednostna obravnava ukrepov v zvezi z usposabljanjem, ki bodo osredotočeni na izboljšanje proizvodnje in kakovost hrane,
- omogočanje krožnih migracijskih tokov, da bi lahko vprašanje proizvodnih potreb rešili s sezonskimi delavci iz tretjih držav,
- spodbujanje digitalizacije na podeželju, kmetijske dejavnosti in verige preskrbe s hrano.

2.7 EESO meni, da so novi predlogi o subsidiarnosti in novem izvedbenem modelu iz sporočila Komisije pozitivni in bi lahko, če bodo izvedeni pravilno, na ravni kmetij zelo koristili SKP pri vprašanjih poenostavitve in zmanjševanja birokracije ter tudi ustrežnejšega prilagajanja ukrepov različnim pogojem v državah članicah in večje osredotočenosti politike na okolje in podnebne spremembe. EESO nadalje meni, da so v ta namen potrebne nekatere osnovne spremembe SKP, od katerih jih je bilo nekaj vključenih v predloge Komisije. Če bodo ustrezno izvedene, bi lahko pozitivno vplivale na kmetijstvo in dejansko doseganje ciljev SKP.

2.8 SKP mora odražati glavne cilje in zaveze, določene v ciljih trajnostnega razvoja OZN in v okviru konference COP21. Med njimi je odprava revščine, kar vključuje povečanje dohodkov kmetij, boj proti lakoti, zdravje in dobro počutje, kakovostno izobraževanje, čisto vodo in sanitarne storitve, cenovno dostopno in čisto energijo, dostojno delo in gospodarsko rast, zmanjšanje neenakosti, odgovorno proizvodnjo in porabo, podnebne ukrepe ter varstvo voda in življenja na kopnem. EESO meni, da mora SKP te ključne cilje upoštevati, kar se mora odražati v pogojevanju neposrednih plačil, zlasti v povezavi s kmetijskimi zemljišči ter z okoljskimi in delovnimi standardi.

2.9 EESO glede na časovni okvir napredovanja predlogov predlaga, da se vzpostavi jasna prehodna ureditev, preprosto zato, ker potrebni politični postopki in poznejša upravna izvedba verjetno ne bodo zaključeni pred koncem leta 2022. Zagotoviti je treba dovolj časa, da se s sedanje politike brez težav preide na novo. Kmetom in kmetijskemu sektorju je treba zagotoviti jasnost, stabilnost in varno načrtovanje, pri čemer se mora EU izogniti težavam, ki so nastale med zadnjo reformo.

3. Proračun

3.1 Neposredna plačila bodo še naprej morala imeti vlogo pri ohranjanju ravni dohodkov, saj trenutne razmere kmetom ne omogočajo, da bi s prodajo svojih proizvodov ustvarili dovolj dohodkov. Za kmete naj bi bil obenem vzpostavljen trg za „javne dobrine“, ki naj bi nudil nadomestilo kmetom za dodatne stroške in morebitno znižanje njihovega zaslužka, hkrati pa naj bi pozitivno vplival na dohodke, kar EESO zelo podpira, pri čemer morajo snovalci politik zagotoviti zadostno financiranje, da bodo lahko dejansko izpolnili obljube. EESO je kritičen glede dejstva, da sporočilo ne vsebuje nobene analize resničnih finančnih potreb pri vzpostavitvi nove, pravičnejše in okolju prijaznejše SKP ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ EESO je v svojem mnenju (UL C 354, 28.12.2010, str. 35) opozoril, da evropski model kmetijstva ni napredaj po svetovnih tržnih cenah.

3.2 EESO zato poziva k vzpostavitvi obsežnega proračuna za SKP, vendar meni, da obstaja nevarnost, da se to ne zgodi. Ta proračun bo najverjetneje treba znatno povečati, da bi lahko v okviru SKP uresničili dodatne okoljske in podnebne zahteve na ravni kmetij, rešili vprašanje potrebnega približevanja neposrednih plačil med državami članicami ob upoštevanju razlik v pogojih, še naprej obvladovali pritisk zaradi nizkih dohodkov kmetij, zapolnili dohodkovno vrzel v primerjavi z drugimi sektorji in družbi in upoštevali inflacijo.

3.3 Od osemdesetih let 20. stoletja so se odhodki za SKP znižali s 70 % na 38 % proračuna EU. Proračun SKP se ni povečal, ko se je število članic EU strmo povečalo za osemnajst in se je močno povečala površina kmetijskih zemljišč EU.

3.4 EESO je seznanjen s predlogi Evropskega parlamenta, da bi proračun EU povečali z 1,0 % BND na vsaj 1,3 %. Še vedno ni jasno, kolikšen delež tega dodatnega denarja bo namenjen kmetijstvu in ali bo to dovolj za zadosten in ustrezen proračun SKP ter uresničitev vseh ambicioznih ciljev in zahtev. Tako civilna družba kot Evropski parlament podpirata močan proračun in stabilnost, ki jo ta prinaša. Predlogi za reformo SKP brez ustreznega proračuna zanj ne bodo uspešni.

3.5 Morebitni primanjkljaj v proračunu EU in zlasti v proračunu SKP, ki bi bil posledica izstopa Združenega kraljestva iz EU, bodo morale z dodatnimi prispevki nadomestiti države članice. Poleg tega morajo predlogi za financiranje novih ukrepov EU vključevati nova sredstva.

4. Subsidiarnost

4.1 EESO pozdravlja predlog, da se v SKP uvede več subsidiarnosti, toda poudarja, da morata SKP in enotni trg EU ostati močna. Subsidiarnost nikakor ne sme ogroziti SKP ali enotnega trga. Poleg tega člani EESO poudarjajo, da subsidiarnost v nobeni državi članici ne sme povzročiti ponovnega vračanja pristojnosti SKP na nacionalno raven.

4.2 Subsidiarnost bi morala veljati le za načrte, ki jih imajo države članice za uresničevanje prednostnih nalog SKP; model SKP v dveh stebrih je treba ohraniti. EESO pozdravlja pobudo za razvoj kmetijstva iz regij izvora migrantov. Delovne standarde je treba spoštovati pri vseh zaposlenih, tudi sezonskih delavcih.

4.3 Vloga Komisije pri potrjevanju in nadzoru nacionalnih izvedbenih načrtov – ter, v primeru neskladnosti, pri izrekanju kazni, če je to ustrezno – je bistvenega pomena pri zagotavljanju tega, da SKP ostane skupna politika.

4.4 Pri pozitivni subsidiarnosti bi moralo biti ključno, da se državam članicam omogoči oblikovanje shem in mehanizmov v okviru plačil iz prvega in drugega stebra, ki najbolj ustrezajo oblikam kmetovanja, strukturam in pogojem v določeni državi, pri čemer bi bilo treba zagotoviti boljše rezultate na področju podnebnih sprememb in okolja.

4.5 Subsidiarnost bi morala državam članicam prinesiti tudi prožnost, da bodo lahko sprejele tisto obliko navzkrižne skladnosti, pogojev in pravil, ki bo najbolj ustrezala razmeram v tej državi, in zagotovile dejansko in znatno poenostavitev na ravni kmetij ob hkratnem ohranjanju ustreznega nadzora.

5. Novi izvedbeni model

5.1 Sporočilo o SKP vsebuje predlog o novem izvedbenem modelu, ki bo s subsidiarnostjo državam članicam omogočil, da oblikujejo kombinacijo obveznih in prostovoljnih ukrepov v obeh stebrih za doseganje okoljskih in podnebnih ciljev, opredeljenih na ravni EU. Vsebuje tudi predlog, naj države članice v strateških načrtih opredelijo količinsko določene ciljne vrednosti, da bodo dosegale cilje. Poleg tega se predlaga, naj bodo vsa neposredna plačila kmetom pogojena s tem, da začnejo izvajati okoljske in podnebne prakse oziroma nadaljujejo z njimi, če se te že izvajajo. Nadalje predlaga, naj se kmete nagradi za ambicioznejše prostovoljne prakse, pri katerih so potrebna obsežna spodbujevalna plačila.

5.2 EESO meni, da se morajo količinsko določene ciljne vrednosti, rezultati in kazalniki uspešnosti glede okolja in podnebnih sprememb uporabljati zlasti na ravni držav članic.

5.3 Na ravni kmetij bi novi izvedbeni model lahko vseboval preprost načrt s ključnimi vidiki okoljskih ukrepov in ukrepov za boj proti podnebnim spremembam, ki bi zajemali varovanje tal, vode, zraka, biotske raznovrstnosti in krajinskih značilnosti ter ravnanje s hranili.

5.4 Dodatna plačila in višja raven plačil v drugem stebru bi se zagotovila, kadar bi se prostovoljno uporabljali stroški okoljski, socialni, delovni in podnebni pogoji.

5.5 EESO meni, da je zelo pomembno, da je novi izvedbeni model v skladu s cilji poenostavitve ter lahko razumljiv in izvedljiv na ravni kmetij.

5.6 Uporaba novega izvedbenega modela ne bi smela pomeniti dodatnih stroškov na ravni kmetij v zvezi s svetovalnimi storitvami ali stroški za zagotavljanje skladnosti, zaradi česar bi se zmanjšala neposredna plačila. Stroški, ki nastanejo na ravni kmetij zaradi doseganja večje skladnosti z novimi okoljskimi in podnebnimi izzivi, se morajo odražati v višjih plačilih in proračunskih dodelitvah na ravni držav članic.

5.7 EESO pozdravlja predloge Komisije za vključevanje koncepta pametnega kmetovanja, ki pripomore k povečanju dohodka kmetij in zagotavlja okoljske koristi. V okviru tega koncepta bi z usposabljanjem, prenosom znanja in tehnologijo povečali učinkovitost v povezavi z uporabo vode, energije, gnojil in drugih snovi, kot so pesticidi ⁽⁶⁾, ter spodbudili ekološke načine proizvodnje, kot so okolju prijazno gospodarjenje z zemljišči, ekološko kmetijstvo in kmetijska ekologija.

6. Poenostavitev

6.1 EESO močno podpira znatno poenostavitev SKP in izpolnjevanje političnih zavez o poenostavitvi, da se kmetom zagotovijo oprijemljive koristi, vključno z zmanjšanjem upravnega bremena. Poenostavitve so bile obljubljene že v številnih preteklih reformah SKP, vendar so bile zelo majhnega obsega ali pa jih sploh ni bilo.

6.2 Bistveno je, da zakonodajni predlogi zagotovijo resnično poenostavitev najbolj birokratskih delov SKP, zlasti kar zadeva preglede na kraju samem v zvezi z vlogami za pomoč v okviru shem pomoči na površino ter zelo obsežne in zapletene zahteve v zvezi z navzkrižno skladnostjo, ki jih morajo kmetje izpolnjevati v skladu s predpisanimi zahtevami ravnanja ter dobrimi kmetijskimi in okoljskimi pogoji. Hkrati je treba uvesti uspešen in učinkovit sistem nadzora, ki bo temeljil na oceni tveganja in bo v vsakem primeru vezan na sistem svetovanja in spodbud za kmete iz predhodne faze.

6.3 Čeprav je bila z uredbo omnibus vzpostavljena manjša stopnja dobrodošle poenostavitve, so za uresničitev cilja poenostavitve potrebne dodatne spremembe.

6.4 EESO predlaga, da se poenostavitev uvede z novim izvedbenim modelom, subsidiarnostjo in boljšo uporabo sodobnih tehnologij, ob koriščenju virov in orodij Skupnega raziskovalnega središča (JRC), in sicer na naslednjih področjih:

- potrebna sta popoln pregled in preoblikovanje nadzornega sistema na ravni kmetij, da bi ta postal učinkovitejši in manj birokratski; na podlagi načela enoletnosti (brez retroaktivnega nadzora) naj bi na prvi stopnji kazni in sankcije nadomestila usmerjanje in odpravljanje napak,

⁽⁶⁾ Mnenje EESO *Možno preoblikovanje skupne kmetijske politike* (UL C 288, 31.8.2017, str. 10).

- izboljšana uporaba novih tehnologij, satelitski nadzor in daljinsko zaznavanje bi lahko nadomestili nekatere preglede navzkrižne skladnosti na kraju samem,
- sedanjo raven predpisanih zahtev ravnanja ter dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev bi bilo treba optimizirati, ne da bi bili s tem ogroženi nadzor ali standardi,
- dovoljena odstopanja bi bilo treba povečati, da bi se upoštevale posebnosti dejanskih kmetijskih del, ki jih v številnih okoliščinah morda opravlja ena oseba, prav tako pa bi bilo treba zagotoviti ustrezen čas za odpravo kakršne koli neskladnosti,
- plačila se zaradi inšpekcijskih pregledov ne bi smela zadržati, veljati pa bi morala politika, po kateri se morebitne kazni zaradi neizpolnjevanja vseh zahtev glede upravičenosti in navzkrižne skladnosti/predpisanih zahtev ravnanja naložijo v naslednjem letu ⁽⁷⁾.

6.5 Subsidiarnost državam članicam omogoča, da se na ravni kmetij odločijo za večjo stopnjo poenostavitve, ki ustreza posameznim okoliščinam, hkrati pa še naprej zagotavljajo javne dobrine.

7. Neposredna plačila, razvoj podeželja in skupna ureditev trgov

7.1 V nedavnem poročilu Evropskega računskega sodišča je bilo izpostavljeno, da je shema osnovnega plačila za kmete operativno na dobri poti, a ima omejen vpliv na poenostavitev, ciljno usmerjanje in konvergenco ravni pomoči. Poleg tega je Računsko sodišče ugotovilo, da je shema pomemben vir dohodka za številne kmete, vendar ima svoje omejitve. Ne upošteva namreč tržnih razmer, rabe kmetijskih zemljišč ali posameznih okoliščin na kmetijskih gospodarstvih, prav tako pa ne temelji na analizi celotnega dohodkovnega položaja kmetov.

7.2 Neposredna plačila so za številne kmete postala najpomembnejši instrument SKP ⁽⁸⁾ in so ključnega pomena za evropsko kmetijstvo. Podpirajo namreč dohodke kmetij, prispevajo k ohranjanju evropskega modela kmetijstva in omogočajo najvišje ravni prehranskih in okoljskih standardov, saj kmetje s proizvodnjo in prodajo svojih proizvodov na trgu pogosto ne morejo več ustvariti zadostnega dohodka. Neposredna plačila v povprečju predstavljajo 46 % dohodkov kmetij za približno 7 milijonov kmetov in zajemajo 90 % kmetijskih površin v EU ⁽⁹⁾. V nekaterih sektorjih in regijah so ta plačila še pomembnejša in vsekakor nujna za preživetje kmetijstva.

7.3 EESO izraža obžalovanje nad tem dejstvom, saj je kmetijstvo postalo še bolj odvisno od proračunskih razprav. Po njegovem mnenju mora SKP zagotoviti predvsem to, da bodo stabilizirani trgi (in pravični trgovinski sporazumi) omogočali poštene dohodke od prodaje trajnostno proizvedenih izdelkov. Hkrati pozdravlja dejstvo, da nameravajo snovalci politike oblikovati trg za „javne dobrine“, ki bo pozitivno vplival na dohodke.

7.4 Kot je razvidno iz sporočila Komisije, bodo za to potrebne spremembe pri usmerjanju neposrednih plačil. EESO pozdravlja dejstvo, da Komisija preučuje vprašanje, ali se dodeljevanje sredstev lahko ohrani v sedanji obliki. Vsakršna sprememba pa bi morala ohraniti eno od najpomembnejših značilnosti politike, in sicer zaščito dobro delujočega notranjega trga, ki ga je z leti ustvarila SKP.

7.5 EESO je zaskrbljen zaradi pomanjkanja podpore kmetom, ki prejemajo le malo neposrednih plačil ali pa jih sploh ne prejemajo, kot so na primer pridelovalci sadja in zelenjave na majhnih površinah ali kmetje, ki se ukvarjajo s pašništvom v državah članicah, ki za te storitve ne nudijo vezanih premij.

7.6 EESO podpira ohranitev modela SKP v dveh stebrih, z neposrednimi plačili in tržnimi ukrepi za podpiranje dohodkov kmetij v okviru prvega stebra ter ukrepi, povezani z gospodarskimi, okoljskimi, delovnimi in socialnimi vidiki kmetijstva in podeželja v okviru drugega stebra, v skladu z deklaracijo iz Corka 2.0 ⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ Mnenje EESO *Možno preoblikovanje skupne kmetijske politike* (UL C 288, 31.8.2017, str. 10), točka 4.24.

⁽⁸⁾ *Farmers need direct support* (Kmetje potrebujejo neposredno podporo). Povzetek rezultatov javnega posvetovanja o posodobitvi in poenostavitvi SKP (ECORYS) – preglednica 6.1., str. 95.

⁽⁹⁾ Prihodnost preskrbe s hrano in kmetijstva, COM(2017) 713 final.

⁽¹⁰⁾ Mnenje EESO *Od deklaracije iz Corka 2.0 do konkretnih dejanj* (UL C 345, 13.10.2017, str. 37).

7.7 EESO podpira predloge za ambicioznejše cilje ter osredotočenost na skrb za okolje in podnebne ukrepe v obeh stebrih, da bi SKP postala okolju bolj prijazna, in sicer na področjih, kjer se je sedanja politika izkazala za preveč birokratsko in mora postati bolj učinkovita.

7.8 Neposredna plačila se morajo izplačati samo aktivnim kmetom glede na jasna objektivna merila in prakso v regijah, ki bodo osredotočeni na kmetijsko dejavnost in zagotavljanje javnih dobrin. Neposredna plačila ne smejo biti dostopna osebam, ki imajo zemljo le v lasti in niso dejavno vključene v kmetijsko proizvodnjo ter ne zagotavljajo javnih dobrin.

7.9 Državam članicam mora biti po potrebi omogočeno, da povečajo stopnjo vezanih plačil za odločno podporo ranljivim sektorjem in regijam, ne da bi izkrivljale trg. To bo pripomoglo k varovanju biotske raznovrstnosti, kmetijstva, ki temelji na travinju, ter drugih sektorjev v zatonu ter preprečilo opuščanje zemljišč zlasti na oddaljenih podeželskih območjih, kjer prilagoditev ali prehod na drugačne kmetijske dejavnosti nista mogoča. Poleg tega bi morale imeti države članice več prožnosti pri ciljni usmeritvi plačil iz drugega stebra za izboljšanje položaja ranljivih sektorjev in območij v zatonu, za katera vezana plačila morda niso ustrezna.

7.10 EESO meni, da je treba družinskim kmetijam zagotoviti bolj usmerjeno podporo. Za izboljšanje sposobnosti ekonomskega preživetja malih kmetij je treba uporabiti najprimernejše prostovoljne ukrepe iz prvega in drugega stebra SKP. Morebitna prerazporeditev plačil med prosilci ne sme voditi v višje cene zemljišč ali njihovega najema oziroma v nižje dohodke ali dobiček za aktivne kmete.

7.11 Vsaka država članica bo morala sprejeti strateški načrt in, na njegovi podlagi, ukrepe za zagotovitev plačil za kmetijstvo. Neposredna plačila v okviru prvega stebra bi bilo treba omejiti na raven, ki je za posamezne kmete pravična in razumna. Prilagoditve bi morale biti možne in upoštevati je treba partnerstva, zadruge, podjetja in število zaposlenih, ki potrebujejo zavarovanje. Omejitve ne bi smele veljati za prostovoljne okoljske ukrepe in za tiste, ki zagotavljajo javne dobrine. Sredstva, pridobljena z določitvijo zgornjih mej, bi lahko uporabili za prerazporeditvena plačila. Države članice lahko pri tem upoštevajo zaposlovanje, rejo živali in občutljive sektorje.

7.12 Glede modela osnovnega plačila se predlaga, da se državam, ki so uvedle model, ki ni model pavšalnega osnovnega plačila, kot sta na primer hibridni model ali model približevanja, dovoli, da ga ohranijo tudi po letu 2020, saj je bolje prilagojen razmeram v teh državah ⁽¹¹⁾. Države članice z enotnim plačilom na površino bi morale imeti možnost ukinitve sistema plačilnih pravic. Pavšalna plačila na hektar lahko v nekaterih primerih bolj koristijo pridelovalcem poljščin kot pa delovno intenzivnim sektorjem, kot sta živinoreja ter pridelovanje sadja in zelenjave.

7.13 EESO meni, da prvi steber ne sme biti sofinanciran, če želimo SKP ohraniti kot trdno skupno politiko EU. EESO ne podpira tega, da se državam članicam dovoli prenašanje sredstev iz prvega v drugi steber. Poziva k razumni ravni sofinanciranja drugega stebra za vse države članice.

7.14 Zneske neposrednih plačil, ki se izplačajo kmetom v posameznih državah članicah EU, bi bilo treba še dodano približati, da se upoštevajo različne izhodiščne razmere in tako zagotovijo enaki konkurenčni pogoji za kmete v vseh državah članicah ter uravnotežen razvoj podeželja v celotni EU ⁽¹²⁾.

7.15 Močna politika za razvoj podeželja, ki ji bo v okviru drugega stebra SKP namenjeno več manevrskega prostora, je ključna za podpiranje kmetijskih, gospodarskih, okoljskih in socialnih zahtev na podeželskih območjih, med njimi v ranljivejših regijah, v skladu z deklaracijo iz Corka 2.0. Pri ukrepih bi se bilo treba ob sinergiji z drugimi strukturnimi politikami osredotočiti na boj proti odseljevanju prebivalstva. EESO prav tako opozarja na tesno povezavo med kmetijstvom in gozdarstvom ter na vlogo gozdov v podeželskem gospodarstvu.

⁽¹¹⁾ Mnenje EESO *Možno preoblikovanje skupne kmetijske politike* (UL C 288, 31.8.2017, str. 10).

⁽¹²⁾ Mnenje EESO *Možno preoblikovanje skupne kmetijske politike* (UL C 288, 31.8.2017, str. 10), točka 1.12.

7.16 Plačila za območja z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami so eden od ukrepov, ki so posebno pomembni za obnovo, ohranjanje in izboljševanje ekosistemov, odvisnih od kmetijstva in gozdarstva⁽¹³⁾. Podpora za kmete, ki delujejo na teh območjih, je ključna za ohranjanje tamkajšnjega kmetijstva ter preprečevanje opuščanja zemljišč in navsezadnje odseljevanja s podeželja. Države članice morajo za podporo območij z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami imeti na voljo dovolj finančnih sredstev iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRRP).

7.17 EESO še naprej podpira okrepitev pomoči za območja z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami. Ta bi morala biti odvisna od stopnje prikrajšanosti, ki bi morala temeljiti na obstoječih biofizikalnih merilih za določitev območij z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami.

7.18 EESO predlaga, naj se sedanja skupna ureditev trgov izboljša in okrepi, da bo zagotavljala učinkovito varnostno mrežo in podporo trgu, zlasti v krizi in težkih časih, kot je ruska prepoved uvoza ali izstop Združenega kraljestva iz EU, ter na ta način varovala primarne proizvajalce, predelovalce, potrošnike, trge in delovna mesta. EESO meni, da morajo biti zakonodajni predlogi Evropske komisije bolj odločni glede vprašanj trgov in trgovine ter morajo vsebovati smiselne in oprijemljive ukrepe.

7.19 SKP mora krepiti položaj kmetov, da ne bodo najšibkejši člen v dobavni verigi⁽¹⁴⁾. EESO pozdravlja pobudo Komisije za pripravo zakonodajnih ukrepov za boj proti nepoštenim trgovskim praksam. Ti se morajo predložiti čim prej, da se podpora kmetijstvu, ki jo zagotavlja proračun EU, ne izgubi, temveč ustvarja vrednost in kmetom pomaga dati izdelke na trg po poštenih cenah. Poleg tega EESO priporoča izvajanje predlogov projektne skupine za kmetijske trge.

7.20 V središču SKP mora biti dobro delujoči enotni trg. Nedavni trendi vračanja pristojnosti na nacionalno raven na enotnem trgu so razlog za veliko zaskrbljenost ter povzročajo vse večje razlike v cenah in na trgih. Programe obveznega označevanja porekla kmetijsko-živilskih proizvodov je treba pravno urediti, če temu še ni tako, da bi se izognili prevaram in potrošnikom omogočili premišljeno izbiro. To je potrebno, da takšni standardi ne bi omejevali in zavirali prostega pretoka blaga na enotnem trgu EU⁽¹⁵⁾. Z nepošteno konkurenco se zaradi nespoštovanja standardov dela (pogodbe, socialna varnost, zdravje in varnost pri delu) resno ogroža enotni trg.

7.21 Kmetje se morajo zaradi politične negotovosti, podnebnih sprememb in drugih dejavnikov vse pogostejše spopadati z naravnimi nesrečami, ki so posledica vremenskih pojavov, in velikim nihanjem cen na trgu. Nihanje cen blaga lahko resno ogrozi dohodek kmetij. EESO poziva Komisijo in države članice, naj zagotovijo instrumente, ki bodo kmetom pomagali učinkovito premagati tveganja in si zagotoviti stabilen dohodek. Sedanji mehanizem kriznih rezerv bi bilo treba pregledati, da se lahko zberejo finančna sredstva, ki bodo omogočala učinkovito odzivanje na krizne razmere. EESO meni, da so močna neposredna plačila najboljši način za zagotavljanje dohodkov kmetov.

8. Mladi kmetje, menjava generacij, novi kmetje in ženske v kmetijstvu

8.1 Število mladih kmetov in število kmetov na splošno nenehno upada. Toda nenaden upad števila kmetov s 14,5 milijona na 10,7 milijona⁽¹⁶⁾ v prejšnjem proračunskem obdobju zajema vse starostne skupine⁽¹⁷⁾. Kljub enakim možnostim podpore v okviru SKP se število mladih kmetov in deleži, ki jih predstavljajo v posameznih državah članicah, močno razlikujejo⁽¹⁸⁾. Leta 2016 je bilo le 31,8 % kmetijskih delavcev mlajših od 40 let, medtem ko za celotno delovno aktivno prebivalstvo njihov delež znaša 42,4 %⁽¹⁹⁾.

⁽¹³⁾ Priloga VI k Uredbi (EU) št. 1305/2013.

⁽¹⁴⁾ Mnenje EESO *Dejavniki, ki bodo vplivali na SKP po letu 2020* (UL C 75, 10.3.2017, str. 21).

⁽¹⁵⁾ Mnenje EESO *Možno preoblikovanje skupne kmetijske politike* (UL C 288, 31.8.2017, str. 10).

⁽¹⁶⁾ 10 milijonov v EU-28 leta 2015 (Eurostat, 2017).

⁽¹⁷⁾ Število kmetov v EU-27: 14,5 milijona (2005), 10,7 milijona (2013).

⁽¹⁸⁾ Največji upad med letoma 2007 in 2013 so zabeležili na Poljskem ter v Nemčiji in Italiji, medtem ko se je število v Romuniji in Sloveniji povečalo (Eurostat).

⁽¹⁹⁾ Anketa o delovni sili iz leta 2016.

8.2 EESO predlaga, naj se podpora SKP za mlade kmete in menjavo generacij izboljša. Poleg tega bi morale države članice imeti prožnost pri zagotavljanju ukrepov za stabilne dohodke, davčne ugodnosti in druge sheme spodbud za mlade kmete in kmetijske delavce. Sprejeti bi morale tudi ukrepe, s katerimi bi v sektor vključili nove kmete (nad 40 let) in tako upoštevali poklicno mobilnost, ki se povečuje tako v mestih kot na podeželskih območjih.

8.3 EESO predlaga, da se pojem mladega kmeta jasneje opredeli kot osebo, mlajšo od 40 let, ki ima potrebne kvalifikacije in izpolnjuje zahteve, predpisane za aktivne kmete.

8.4 Mladi kmetje se soočajo z velikimi tveganji, visokimi stroški in negotovimi prihodki iz dejavnosti. EESO ima naslednje posebne predloge za podporo in pomoč mladim kmetom ter menjavi generacij:

- izboljšanje dohodkov in naložbene podpore z višjimi plačili za mlade kvalificirane kmete v okviru prvega in drugega stebra,
- povečanje 25-odstotnega dodatka za mlade kmete v okviru prvega stebra,
- uvedba pokojninske sheme za kmete, ki želijo končati dejavnost in predati gospodarstvo mladim kvalificiranim kmetom, v okviru drugega stebra, vključno z zagotavljanjem sheme za mobilnost lastništva zemljišč,
- uvedba sheme za zagon dejavnosti in drugih ciljnih ukrepov v okviru drugega stebra za mlade kmete kot pomoč pri začetku dejavnosti,
- zagotavljanje dodatnega dohodka v obliki plačil za obdobje petih let za mlade, ki ustanovijo male kmetije s proizvodnjo za lokalne trge, da bi jim tako omogočili postopno vzpostavitev,
- razvoj finančnih instrumentov za pomoč pri zagotavljanju ugodnega začetnega kapitala ali posojila,
- podpora inovacijam in prenosu znanja, prilagojena mladim kmetom.

8.5 V evropskem kmetijstvu dela 35,1 % žensk, kar je manj od 45,9-odstotnega deleža zaposlenih žensk na splošno, odstotek pa se med državami članicami močno razlikuje. Vendar pa igrajo ženske na trgu dela izredno pomembno vlogo. Zato je pomembno, da se v SKP vključijo ukrepi za večjo prisotnost žensk v kmetijstvu, ki jih bodo bolj motivirali.

9. Elementi z visoko okoljsko dodano vrednostjo

9.1 EESO pozdravlja močno osredotočenost na okolje in podnebne spremembe v sporočilu o SKP, zlasti pa na varovanje in trajnost tal, vode, zraka in biotske raznovrstnosti na ravni kmetij.

9.2 Poleg produktivnih funkcij ima trajno travinje, ki predstavlja več kot 20 % območja EU, tudi številne druge funkcije. Ima očitne okoljske koristi, zlasti kar zadeva sekvenciacijo ogljika in ekološko stabilnost, saj je pomemben vir biotske raznovrstnosti na kmetijskih območjih.

9.3 Iz tega razloga in za razširitev območij travinja v Uniji EESO priporoča, naj SKP državam članicam omogoči, da zagotovijo a) večjo neposredno podporo aktivnim kmetom pri vzdrževanju trajnega travinja z novo, višjo ravno plačila za travinje in b) podporo pri pobudah za trženje proizvodov pašništva. Kot pogoj za prejemanje višjih zneskov pomoči mora prosilec izpolnjevati zahteve glede minimalne gostote živali in časa paše. Toda opaža tudi številne težave glede upravičenosti trajnega travinja v identifikacijskem sistemu za zemljišča (LPIS) ⁽²⁰⁾ zaradi pomanjkljivosti pri spremljanju ali nepopolnih izvornih podatkov, zaradi katerih se pomoč izplača neupravičenim območjem.

⁽²⁰⁾ Evropsko računsko sodišče, Posebno poročilo št. 25/2016.

9.4 EESO je seznanjen z dolgoletnimi terminološkimi pomanjkljivostmi v zvezi z opisom travinja. Predlaga uporabo enotnega koncepta „trajno travinje“, ki bi odpravilo terminološke razlike, ki izhajajo iz preteklosti ⁽²¹⁾. Uredba bi morala tudi bolje opredeliti in upoštevati nezeleno pašo, pri kateri se uporabljajo živalski proizvodi in je razširjena v številnih delih EU, saj igra bistveno vlogo pri varstvu okolja.

9.5 Zemljišča so omejevalni dejavnik – v prvi vrsti za kmetijstvo, nato pa tudi za druge sektorje. V EU obstajajo različni zakonodajni in nezakonodajni ukrepi za zaščito zemljišč. Toda skupni evropski okvir bi zagotavljal trajnostno rabo in varstvo kmetijskih zemljišč in tal ⁽²²⁾. Varovanje zdravja in rodovitnosti tal bi moralo biti eden izmed ciljev, ki bi bili zastavljeni na ravni EU kot del modela izvajanja nove SKP. EESO se zavzema za oblikovanje in izvajanje evropske strategije za beljakovine za povečanje samooskrbe pri beljakovinski krmi.

10. Trgovina in mednarodna vprašanja

10.1 Evropsko kmetijstvo je največji svetovni neto izvoznik kmetijskih proizvodov, zato njegov uspeh v veliki meri temelji na trgovini s tretjimi državami. Možnosti, ki jih prinašajo prihodnji pravični in vzajemno koristni prostotrgovinski sporazumi, bi bilo treba uporabiti za zagotavljanje stalnega prispevka k ustvarjanju delovnih mest in dohodkov kmetov.

10.2 EESO meni, da je treba oblikovati bolj usklajeno strategijo med skupno kmetijsko politiko in trgovinsko politiko, ki jo vodi EU. SKP vodi pozitivno politiko podpiranja družinskih kmetij in drugih evropskih kmetijskih struktur ter višjih standardov na ključnih področjih varnosti živil, okolja in dela. Vendar pa EU v trgovinskih pogajanjih, na primer z Mercosurjem, odobrava uvoz živil, ki ne izpolnjujejo standardov EU na področju varnosti živil ter so proizvedena ob nižjih okoljskih standardih in popolnoma nesprejemljivih delovnih standardih.

10.3 Vsi trgovinski sporazumi EU morajo spoštovati načelo prehranske suverenosti in prednostne obravnave v Skupnosti, v skladu s katerim se hrana iz EU prednostno namenja državljanom EU in ki vključuje skupno zunanjo tarifo. Ohranjanje in zaščita najvišjih standardov glede sanitarnih, fitosanitarnih, okoljskih in delovnih pogojev sta nujna za preprečevanje selitev virov ogljika in izgube delovnih mest.

10.4 Nedavni primeri pozitivnih trgovinskih sporazumov vključujejo sporazum med EU in Japonsko, pri katerem so bili ohranjeni enaki standardi in ki ne vključuje večjih selitev virov ogljika ali izgub delovnih mest. Nasprotno pa predlagani sporazum med EU in Mercosurjem vključuje velike selitve virov ogljika zaradi nadaljnjega uničevanja amazonskega deževnega gozda, dodatnih emisij toplogrednih plinov in izgub delovnih mest. Emisije toplogrednih plinov pri vzreji brazilske govedine so ocenjene na 80 kg ekvivalenta CO₂/kg, v EU pa na 19 kg ekvivalenta CO₂/kg. Pri sporazumih o gospodarskem partnerstvu s državami v razvoju bi bilo treba upoštevati učinke na zaposlovanje in socialne standarde v namembnih državah.

11. Hrana in zdravje

11.1 Kmetje EU in SKP zagotavljajo, da imajo državljani Evropske unije zadostne količine ⁽²³⁾ visokokakovostne hrane, ki je cenovno dostopna, varna in pridelana v skladu z okoljskimi standardi. SKP je mehanizem, ki omogoča obstoj kmetijstva, na katerem temelji evropska živilska industrija ⁽²⁴⁾.

11.2 EESO poudarja potrebo po prilagajanju in usklajevanju obstoječih političnih instrumentov EU, da se oblikujejo prehranski sistemi, ki bodo trajnostni z okoljskega, gospodarskega in družbeno-kulturnega vidika. Pri tem ponavlja, da bi morala celotna prehranska politika dopolnjevati preoblikovano skupno kmetijsko politiko, ne pa je nadomestiti ⁽²⁵⁾.

⁽²¹⁾ <http://www.consilium.europa.eu/media/32072/pe00056en17.pdf>;

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Permanent_grassland.

⁽²²⁾ Mnenje EESO Raba zemljišč za trajnostno proizvodnjo hrane in trajnostne ekosistemske storitve (UL C 81, 2.3.2018, str. 72).

⁽²³⁾ Člen 39(1)(e) Lizbonske pogodbe (PDEU).

⁽²⁴⁾ Ocena Skupnega raziskovalnega središča o prispevku sektorja živinoreje EU k emisijam toplogrednih plinov EU iz leta 2010.

⁽²⁵⁾ Mnenje EESO Možno preoblikovanje skupne kmetijske politike (UL C 288, 31.8.2017, str. 10).

11.3 EESO poziva Evropsko komisijo, naj zaradi varstva potrošnikov zagotovi, da bodo zahteve glede proizvodnje na notranjem trgu v korist okolja in domačih živali, sanitarni in fitosanitarni ukrepi ter socialni standardi veljali tudi za uvoz iz tretjih držav.

V Bruslju, 24. maj 2018

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Luca JAHIER

PRILOGA I

Vsaj četrtnina oddanih glasov je nasprotovala kompromisnemu amandmaju iz tega odstavka v mnenju strokovne skupine:

Točka 7.11

Neposredna plačila v okviru prvega stebra bi bilo treba omejiti na raven, ki je za posamezne aktivne kmete pravična in razumna (na primer enaka dohodku primerljivega delavca). Prilagoditve bi morale biti možne, prav tako pa bi bilo treba upoštevati partnerstva, zadruge, podjetja in število zaposlenih, ki imajo socialno zavarovanje. Omejitve ne bi smele veljati za prostovoljne okoljske ukrepe in za tiste, ki zagotavljajo javne dobrine. Sredstva, pridobljena z določitvijo zgornjih mej, bi lahko uporabili za prerazporeditvena plačila.

Glasovanje

Za: 92

Proti: 85

Vzdržani: 30

PRILOGA II

Naslednji kompromisni amandma je bil zavrnjen, vendar je prejel vsaj eno četrtno oddanih glasov:

Točka 7.13

EESO meni, da prvi steber ne sme biti sofinanciran, če želimo SKP ohraniti kot trdno skupno politiko EU. Za novo in preoblikovano SKP s prilagodljivimi programi za razvoj podeželja, ki so na voljo v vseh državah članicah, tudi na območjih z naravnimi omejitvami, in so osredotočeni na ranljive regije in sektorje, sta ključna trdna prvi in drugi steber. Ne podpira tega, da se državam članicam dovoli prenašanje sredstev iz prvega v drugi steber, in poziva EESO poziva k razumni ravni sofinanciranja drugega stebra – tako spodnjih kot zgornjih omejitev – za vse države članice.

Glasovanje

Za: 73

Proti: 98

Vzdržani: 37

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora**Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Ukrepi EU za izboljšanje okoljske skladnosti in upravljanja**

(COM(2018) 10 final)

(2018/C 283/11)

Poročevalec: **Arnaud SCHWARTZ**

Zaprosilo	Evropska komisija, 12. 2. 2018
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Sklep plenarne skupščine	16. 1. 2018
Pristojnost	strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	3. 5. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	23. 5. 2018
Plenarno zasedanje št.	535
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	192/2/5

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) sporočilo sprejema z zadržkom, saj je akcijski načrt za izboljšanje okoljske skladnosti in upravljanja, ki ga je predstavila Evropska komisija, veliko premalo ambiciozen in mu je namenjenih veliko premalo sredstev glede na današnjo stopnjo degradacije okolja.

1.2 EESO je toliko bolj previden, saj tako kot Komisija ugotavlja, da nezadostno spoštovanje mehanizmov za zagotavljanje okoljske skladnosti in upravljanja žal povzroča nelojalno konkurenco in gospodarsko škodo.

1.3 S Komisijo se strinja tudi, da sedanje pomanjkljivosti spodkopavajo zaupanje državljanov v učinkovitost zakonodaje EU, ter poziva države članice in Komisijo, naj namenijo precejšnja sredstva za zaposlitev dodatnega osebja, tako da se bo lahko spremljalo izvajanje okoljskega upravljanja in zakonodaje.

1.4 Kot je navedeno v sporočilu *Pravo EU: z boljšo uporabo do boljših rezultatov* ⁽¹⁾, „[k]ršitve zakonodaje EU niso običajne zadeve“, zato jih ne bi smeli obravnavati kot take. Po mnenju EESO se je treba na neskladnost z zakonodajo EU odzvati na dovolj visoki ravni in brez odlašanja, kar za obravnavano sporočilo ⁽²⁾ ne velja.

1.5 Sporočilo namreč obravnava zgolj krepitev zmogljivosti in podporo na ravni držav članic. Noben od ukrepov se ne nanaša na spremljanje in izvrševanje na ravni EU, kar naj bi počela Komisija kot „varuh Pogodb“. V akcijskem načrtu niso navedeni razlogi za nespoštovanje pravil, ki niso povezani niti z zmedo niti s premajhnimi zmogljivostmi, pač pa z oportunistom in pomanjkanjem politične volje. Čeprav je podpora državam članicam potrebna, nezavezujoči ukrepi tega akcijskega načrta ne morejo biti edina strategija za izboljšanje okoljske skladnosti.

⁽¹⁾ UL C 18, 19.1.2017, str. 10.

⁽²⁾ COM(2018) 10.

1.6 EESO se poleg tega sklicuje na svoje prejšnje mnenje ⁽³⁾ in Komisijo poziva zlasti, naj akcijski načrt dopolni na ključnem področju dostopa do pravnega varstva. Hkrati jo poziva, naj obravnava vprašanje stroškov tega dostopa za civilno družbo.

1.7 EESO ob tem poudarja, da je treba okrepiti prizadevanja za preprečevanje okoljske škode, še preden do nje sploh pride, in da bi morala strategija preprečevanja vedno imeti prednost pred odpravljanjem posledic. Za doseganje tega cilja je bistvenega pomena dosledno in strogo izvrševanje okoljske zakonodaje v državah članicah in Komisiji, saj ima močan odvračalni učinek, ki lahko prepreči dodatno škodo v prihodnosti. Poleg tega bi bile dobrodošle kampanje obveščanja zainteresiranih strani in javnosti, saj bi se s tem izboljšala ozaveščenost in vloga javnosti pri opozarjanju. Da bodo ljudje pripravljeni prevzeti to vlogo, pa je nujen učinkovit dostop do pravnega varstva na področju okolja.

1.8 EESO poleg tega odobrava možnost, da njegovi predstavniki sodelujejo v forumu za okoljsko skladnost in upravljanje. Hkrati priporoča, da trije njegovi člani (po eden iz vsake skupine) v njem sodelujejo z glasovalno pravico, ne zgolj kot opazovalci.

1.9 Komisijo poziva, naj v okviru foruma za okoljsko skladnost in upravljanje poskrbi za pomenljiv in učinkovit dialog z organizacijami civilne družbe, tako da bodo upoštevana njihova mnenja. V zvezi z okoljsko skladnostjo poudarja bistveno vlogo organizacij civilne družbe zlasti pri opozarjanju na spoštovanje pravne države, splošno korist in zaščito javnosti.

2. Splošne ugotovitve

2.1 V mnenjih o pregledu izvajanja okoljske politike EU ⁽⁴⁾ in o dostopu do pravnega varstva na nacionalni ravni v zvezi z ukrepi za izvajanje okoljske zakonodaje EU ⁽⁵⁾ EESO opozarja na velik problem pomanjkljivega, razdrobljenega in neenakomernega izvajanja okoljske zakonodaje EU v številnih državah članicah.

2.2 Sporočilo Komisije COM(2018) 10 final vsebuje akcijski načrt, katerega cilj sta večja skladnost z okoljsko zakonodajo EU in izboljšanje okoljskega upravljanja.

2.3 Načrt predvideva tesno sodelovanje med Komisijo, državami članicami in strokovnjaki (inšpektorji, revizorji, policijo in tožilci), da bi vzpostavili pametno in sodelovalno kulturo skladnosti z okoljskimi predpisi EU; vendar pa je to le majhen del tega, kar je potrebno, če želimo zagotoviti izvajanje okoljske zakonodaje.

2.4 Izvajanje te zakonodaje je precejšen izziv, povezan z nenehnimi problemi (npr. onesnaževanje vode iz razpršenih virov, slaba kakovost zraka, neustrezna predelava odpadkov ter izginjanje vrst in habitatov).

2.5 Po navedbah Komisije stroški neizvajanja znašajo 50 milijard EUR na leto.

2.6 Z bolj učinkovito uporabo te zakonodaje bi bilo poleg ekonomskih mogoče doseči tudi druge koristi (med drugim za javno zdravje in dolgoročne vire, ki jih družba potrebuje).

2.7 Poleg tega k neuspehu pri izvajanju pravil EU deloma prispevajo tudi šibki mehanizmi za zagotavljanje skladnosti in učinkovitega upravljanja na evropski, nacionalni, regionalni in lokalni ravni (skupaj s pomanjkanjem nadzora).

2.8 Ti so tudi dejavnik pri nelojalni konkurenci in gospodarski škodi, kot je izguba davčnih prihodkov, za podjetja in spodbujajo zaupanje javnosti v učinkovitost zakonodaje EU.

⁽³⁾ UL C 129, 11.4.2018, str. 65.

⁽⁴⁾ UL C 345, 13.10.2017, str. 114.

⁽⁵⁾ UL C 129, 11.4.2018, str. 65.

2.9 Zato Komisija predlaga akcijski načrt v devetih točkah, skupaj z ustanovitvijo skupine strokovnjakov ⁽⁶⁾ – foruma za okoljsko skladnost in upravljanje.

2.10 Devet vrst ukrepov, predlaganih v akcijskem načrtu, je navedenih v Prilogi 1 delovnega dokumenta služb Komisije ⁽⁷⁾.

3. Posebne ugotovitve

3.1 Evropa kot zgled drugim in zaščita splošne javnosti

3.1.1 EU bi si v svetovnem okviru morala prizadevati za vodilno vlogo pri učinkovitem varstvu okolja in državljanov ter vztrajati pri pomenu tega vprašanja. Ker je zakonodaja že v veljavi in so bili sprejeti pomembni ukrepi, je nezmožnost doslednega doseganja skladnosti z zakonodajo zamujena priložnost, da bi EU udejanjila svoje vrednote in naredila nekaj resnično koristnega.

3.1.2 EESO opozarja Evropsko komisijo, da je zaščita državljanov v nekaterih okoliščinah izredno pomanjkljiva. Skladnost z zakonodajo EU v vseh državah članicah je izjemnega pomena, saj nepravilna nacionalna zakonodaja ljudem sistematično omejuje možnosti za uveljavljanje njihovih pravic in izkoriščanje prednosti zakonodaje EU v celoti. To je še zlasti pomembno pri okoljski zakonodaji, saj neskladnost denimo s standardi kakovosti zraka občutno vpliva na zdravje ljudi.

3.1.3 EESO Komisijo opozarja na svoje mnenje ⁽⁸⁾ in upa, da ga bo v akcijskem načrtu upoštevala. Poleg tega upa, da bo ta poleg kaznivih dejanj v zvezi z odpadki in prostoživečimi vrstami denimo obravnaval tudi ureditev, nadzor ter upravljanje nanomaterialov in povzročiteljev endokrinih motenj.

3.1.4 Vendar pa želi poudariti, da ceni pripravljenost Komisije za spodbujanje uporabe denimo brezpilotnih letal in aplikacij na pametnih telefonih za odkrivanje okoljske škode in poročanje o njej ter spodbujanje držav članic ter lokalnih in regionalnih oblasti (na primer na Irskem), naj jih uporabljajo same ali podprejo javne pobude, ki lahko izboljšajo izvajanje okoljskih predpisov z uporabo tovrstnih pomagal.

3.2 Enotni trg in gospodarski vidiki

3.2.1 Doslednost pri uporabi okoljske zakonodaje je bistven dejavnik, na katerem temelji enotni trg. Nedosledna uporaba okoljske zakonodaje ustvarja nepoštene prednosti za podjetja v državah članicah, kjer je skladnost pomanjkljiva. To vodi v nepoštene tržne pogoje in podjetjem v EU daje napačne spodbude.

3.2.2 Da bi zagotovili enako kaznovanje neskladnosti po vsej EU, sta potrebni skladnost in doslednost pri uporabi pravil v vseh državah članicah. S tem se namreč zaščiti pravna država, podjetja se lahko zanašajo na pravo EU, hkrati pa imajo v vseh državah članicah enake konkurenčne pogoje.

3.2.3 Komisija v sporočilu stroške neizvajanja ocenjuje na 50 milijard EUR na leto. V študiji o koristih izvrševanja okoljske zakonodaje EU z naslovom *Study to assess the benefits delivered through the enforcement of EU environmental legislation* ⁽⁹⁾ navaja tudi ogromne gospodarske koristi, ki lahko izhajajo iz okoljske skladnosti. Poleg koristi za okolje, zdravje in pravno državo bi moral obstajati tudi jasen gospodarski interes za preprečevanje nadaljnje škode z učinkovitimi pregledi in ustreznim izvajanjem obstoječe okoljske zakonodaje.

3.2.4 EESO Komisijo opozarja, da je za preverjanje izvajanja okoljskih predpisov in okoljskega upravljanja potrebnih več človeških in finančnih virov, kot je že pojasnil v mnenju *Aksijski načrt za naravo, ljudi in gospodarstvo* ⁽¹⁰⁾. Primanjkuje predvsem finančnih sredstev za doseg zastavljenih ciljev, na primer na področju biotske raznovrstnosti.

⁽⁶⁾ UL C 19, 19.1.2018, str. 3.

⁽⁷⁾ SWD(2018) 10.

⁽⁸⁾ UL C 345, 13.10.2017, str. 114.

⁽⁹⁾ <https://publications.europa.eu/sl/publication-detail/-/publication/219e8506-9adf-11e6-868c-01aa75ed71a1>.

⁽¹⁰⁾ UL C 129, 11.4.2018, str. 90.

3.2.5 EESO poleg tega želi, da bi si EU v okviru dvostranskih ali večstranskih trgovinskih pogajanj sistematično prizadevala za enakovrednost svoje socialne in okoljske zakonodaje za uvožene proizvode.

3.3 Izvršilni postopek Komisije

3.3.1 Medtem ko so države članice odgovorne predvsem za pravilno izvajanje in uporabo prava EU, je Komisija varuh Pogodb⁽¹¹⁾. Tako mora zagotavljati, da se spoštujejo okoljski predpisi in da se države članice vzdržijo vseh ukrepov, ki bi lahko ogrozili doseganje ciljev EU na področju okoljske politike⁽¹²⁾. Pri tem ima diskrecijsko pravico, da začne izvršilni postopek na podlagi člena 258 PDEU.

3.3.2 Zaradi čezmejnih učinkov okoljske škode je skladnost v eni državi članici zelo pomembna za vse države članice, ki si prizadevajo za zaščito svojih državljanov in preprečevanje okoljske škode na svojem ozemlju. Komisija ima zato ključno vlogo pri zaščiti tega skupnega interesa EU in pri zagotavljanju dostopa do pravnega varstva v čezmejnih sporih.

3.3.3 Evropski parlament in Svet sta leta 2013 izjavila, da bo zato „v prihodnjih letih glavna prednostna naloga izboljšanje izvajanja okoljskega pravnega reda Unije na ravni držav članic“⁽¹³⁾. Komisija je v sporočilu *Pravo EU: z boljšo uporabo do boljših rezultatov*⁽¹⁴⁾ poudarila pomen strateške uporabe svoje pristojnosti izvrševanja, pri kateri svoja prizadevanja za izvrševanje prednostno osredotoča na najpomembnejše kršitve prava EU, ki vplivajo na interese državljanov in podjetij. Skladnost z okoljskimi predpisi je bistvenega pomena za EU, saj neposredno vpliva na enotni trg in na zdravje državljanov, zato bi morala biti v okviru izvršilnega postopka Komisije jasno opredeljena kot prednostna naloga.

3.3.4 EESO opozarja na prednosti postopkov za ugotavljanje kršitev poleg njihove neposredne uporabe v posameznih primerih⁽¹⁵⁾. Učinkoviti izvršilni postopki države članice namreč jasno opozarjajo na velik pomen, ki ga EU pripisuje zaščiti državljanov in okolja, v katerem živijo.

3.3.5 Sistematično preganjanje neskladnosti je tudi učinkovit odvrtačnik dejavnik, saj zmanjšuje neskladnost v širšem smislu. Dodatno bi okrepilo tudi zaupanje v pravo EU, ki presega varstvo okolja, kar bi pozitivno vplivalo tudi na druga področja zakonodaje EU.

3.4 Učinkovitost zakonodaje

3.4.1 Organizacije civilne družbe v številnih državah opažajo razširjeno opuščanje kazenskih določb okoljske zakonodaje pa tudi onemogočen dostop javnosti do pravnega varstva in upravljanja na področju okolja. To bi lahko bilo posledica napačne razlage smernic nekaterih politik EU (npr. strategije za boljšo pravno ureditev, ki vodi v poenostavljanje in eksperimentiranje, kar omogoča kršitev pravil).

3.4.2 Poleg tega bi se morale države članice posvetiti neustreznemu izvajanju zakonodaje pri vrsti okoljskih politik EU, ne pa jih domnevno prenašati preveč podrobno. To navidezno čezmerno prenašanje na nacionalni ravni lahko izzove napačne predstave o zavzetosti držav članic, medtem ko je tem z nezadostnim izvajanjem okoljskega prava EU dejansko spodletelo na celi črti, kar vodi v neskladnost.

3.4.3 Medtem ko sporočilo navaja tri kategorije intervencij za zagotavljanje skladnosti, pa ne predlaga ukrepov v zvezi z vsemi tremi kategorijami. Pri vseh predlaganih dejavnostih gre za ukrepe, ki spodbujajo skladnost in krepitev zmogljivosti na ravni držav članic. Noben od predlaganih ukrepov se ne nanaša na spremljanje in izvrševanje, ki ga izvaja Komisija sama, zato je ta akcijski načrt zelo nezavezujoč in verjetno ne bo prinesel občutnih izboljšav pri okoljski skladnosti.

⁽¹¹⁾ Člen 17 Pogodbe o Evropski uniji (PEU).

⁽¹²⁾ Člen 4(3) PEU.

⁽¹³⁾ Sklep št. 1386/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. novembra 2013 o splošnem okoljskem akcijskem programu Unije do leta 2020 „Dobro živeti ob upoštevanju omejitev našega planeta“ (UL L 354, 28.12.2013, str. 171).

⁽¹⁴⁾ UL C 18, 19.1.2017, str. 10.

⁽¹⁵⁾ UL C 81, 2.3.2018, str. 88.

3.4.4 Komisija torej v svojem akcijskem načrtu ne obravnava spremljanja in izvršilnih ukrepov na ravni EU. Celo pri podpornih mehanizmi, ki jih predlaga, je zamudila priložnost, da bi si pri vsakem od ukrepov zastavila jasn cilj, s katerim bi se merila njegova učinkovitost. Finančna podpora ni odvisna od nobene spremembe načina ravnanja v državah članicah, tako da je pričakovani rezultat nejasen, zato se poraja dvom o učinkovitosti in ustreznosti predlaganih ukrepov.

3.4.5 EESO je razočaran tudi, ker niso omenjene ne obravnave pritožb ne inšpekcijski pregledi izvajanja prava EU v državah članicah. Zelo ga skrbi, da zaradi pomanjkanja politične volje v Komisiji pritožbe ostajajo nerešene. Te skrbi izhajajo iz nezavezujoče narave predlaganih ukrepov.

3.4.6 Po njegovem mnenju bi bilo treba poleg pravilne uporabe okoljskega prava in dobrega okoljskega upravljanja upoštevati tudi načelo preprečevanja nazadovanja na področju okoljske zakonodaje, da se zagotovi trajnostni razvoj.

3.4.7 V sporočilu je navedeno, da do neskladnosti lahko pride iz različnih razlogov, tudi zaradi nejasnosti, slabega poznavanja ali pomanjkanja sprejemanja predpisov, pomanjkanja naložb, oportunitizma in kriminalitete. Na žalost pa Komisija vseh teh razlogov ne obravnava ustrezno, temveč predlaga le ukrepe za odpravo zmede in slabega poznavanja predpisov. Čeprav je podpora državam članicam potrebna, pa to ne more biti edina strategija za izboljšanje okoljske skladnosti, saj zanemari razloge, ki niso povezani z zmedo in omejenimi zmogljivostmi.

3.5 Dostop do pravnega varstva na nacionalni in evropski ravni

3.5.1 EESO Komisijo opozarja, da sistemske neskladnosti v državah članicah in neustrezno izvrševanje na nacionalnih sodiščih jasno nakazujejo probleme pri izvajanju pravnega varstva na nacionalni ravni.

3.5.2 Komisijo poziva, naj upošteva priporočila iz njegovega mnenja o dostopu do pravnega varstva⁽¹⁶⁾ v zvezi s spremljanjem zahtevkov za predhodno odločanje. EESO poudarja pomen predhodnega odločanja pri zagotavljanju doslednosti prava Unije in poziva Komisijo, naj pripravi poročilo o uporabi tega instrumenta ter skladnosti z njim na nacionalnih sodiščih.

3.5.3 EESO znova poudarja⁽¹⁷⁾, da je prost dostop do informacij o okolju ključnega pomena za to, da lahko javnost in organizacije civilne družbe opravljajo vlogo varuha družbe.

3.5.4 Priznava sicer razlike med pravosodnimi sistemi držav članic, obžaluje pa, da ni obravnavano niti vprašanje procesnega upravičenja (*locus standi*) niti stroškov vložitve tožbe na nacionalni ravni. Za organizacije, ki predstavljajo državljane, ter potrošniške, družbene in okoljske organizacije ti stroški pomenijo precejšnjo oviro pri pozivanju vlad in velikih podjetij k prevzemanju odgovornosti na nacionalnih sodiščih.

3.5.5 Tudi če se procesno upravičenje dodeli, EESO tako kot že v svojem prejšnjem mnenju na to temo⁽¹⁸⁾ poudarja, da so finančni viri večine organizacij civilne družbe izjemno omejeni, kar pogosto pripelje do odreka sodnega varstva prizadetim posameznikom. Poleg tega te ovire organizacijam civilne družbe preprečujejo opravljanje njihovega dela, ki prispeva k pravilnemu izvajanju obstoječe zakonodaje, kar je bistvenega pomena za varstvo pravne države.

3.5.6 EESO opozarja še, da je pomembno vzpostaviti sisteme za preprečevanje zlorab sodstva, kar je treba upoštevati pri omogočanju prostega dostopa do pravnega varstva organizacijam civilne družbe. Hkrati pa poudarja koristi njihovega dostopa do pravnega varstva za varstvo potrošnikov, zdravje in družbo kot celoto; zato morajo biti določbe o zlorabah specifične in usmerjene tako, da ne ovirajo bistvenega dela organizacij civilne družbe, ki prispevajo k izvajanju zakonodaje.

⁽¹⁶⁾ UL C 129, 11.4.2018, str. 65.

⁽¹⁷⁾ UL C 345, 13.10.2017, str. 114.

⁽¹⁸⁾ UL C 129, 11.4.2018, str. 65.

3.5.7 Če Komisija in evropska sodišča ne morejo zagotoviti skladnosti s pravom EU, to ogroža pravno državo ter slabi zaupanje javnosti, držav članic in podjetij v pravo EU, poleg tega pa prispeva k preprečevanju dostopa državljanov, organizacij civilne družbe in podjetij do pravnega varstva, kar vodi v vse večje nezaupanje v učinkovitost Komisije in sodišč ter spodkopava zaupanje v EU kot celoto.

3.5.8 Komisija je poleg tega spregledala še dve občutljivi vprašanji na evropski ravni, ki sta obe povezani z dostopom do evropskih sodišč, in sicer:

- dostop do pravnega varstva EU, na kar je bilo opozorjeno na srečanju pogodbenic Aarhuške konvencije in se nanaša na notranje delovanje institucij EU (na primer Komisija odloči prehitro, da ji ni treba ukrepati v zvezi s pritožbami),
- navade nekaterih nacionalnih sodišč, ki nočejo predložiti vprašanj v prehodno odločanje in se namesto tega sama lotijo razlage prava EU v nasprotju s Pogodbami, včasih z nezaslišanimi odločbami (v Franciji je tako javni pravobranilec na vrhovnem upravnem sodišču (Conseil d'État) izjavil, češ da je nesmiselno, da se vprašanje predloži v predhodno odločanje Sodišču Evropske unije, saj to dane teme ni nikoli obravnavalo).

3.5.9 EESO zato poziva Komisijo, naj izrecno vključi ugotovitve glede dostopa do pravnega varstva na nacionalni ravni in na ravni EU, da se zagotovi celosten pristop, ki bo koristil javnosti, saj bo ščitil zdravje ljudi ter njihovo sedanje in prihodnje življenjsko okolje.

V Bruslju, 23. maja 2018

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Luca JAHIER

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Sveta o ustanovitvi Evropskega skupnega podjetja za visokozmogljivo računalništvo

(COM(2018) 8 final – 2018/0003 (NLE))

(2018/C 283/12)

Poročevalec: **Ulrich SAMM**

Soporočevalec: **Antonio LONGO**

Zaprosilo	Svet Evropske unije, 21. 2. 2018
Pravna podlaga	člena 187 in 188 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	4. 5. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	23. 5. 2018
Plenarno zasedanje št.	535
Rezultat glasovanja	196/2/4
(za/proti/vzdržani)	

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO podpira pobudo za **Skupno podjetje EuroHPC** kot konkreten korak v skladu z evropsko strategijo za računalništvo v oblaku in del širše strategije EU (ki vključuje kibernetsko varnost, enotni digitalni trg, evropsko gigabitno družbo, odprto znanost itd.). Pobuda prinaša jasno **dodano vrednost EU s ključno tehnologijo**, ki bo pomagala obravnavati najzahtevnejša vprašanja sodobne družbe in bo navsezadnje zagotovila koristi za našo blaginjo, konkurenčnost in zaposlovanje.

1.2 EESO meni, da je začetna **naložba** v višini 1 milijarde EUR za pridobitev in delovanje vrhunskih superračunalnikov precejšnja, vendar ne pretirano ambiciozna v primerjavi z naložbami konkurentov iz ZDA in Kitajske. Kljub temu je prepričan, da bo za ohranitev vrhunske ravni pri aplikacijah visokozmogljivega računalništva (HPC) poleg močnega evropskega **programa za raziskave in inovacije** potrebno tudi bistveno povečanje obsega naložb (v državah članicah EU). Zaradi nadaljnje konkurence bodo v zvezi z naslednjim večletnim finančnim okvirom nedvomno potrebna podobna prizadevanja, ki bodo skladna s prizadevanji svetovnih konkurentov.

1.3 EESO podpira **industrijski pristop** pri razvoju naslednje generacije mikročipov z majhno porabo v Evropi, saj bi EU tako postala manj odvisna od uvoza in bi imela zagotovljen dostop do vrhunske tehnologije visokozmogljivega računalništva. Poudarja, da razvoj takih mikročipov vpliva tudi na računalništvo manjšega obsega, ker je vrhunska integrirana vezja mogoče tudi prilagoditi (downscaling) za naprave na **množičnem trgu** (tj. osebne računalnike, pametne telefone, avtomobilski sektor).

1.4 EESO želi Komisijo spodbuditi, da bi večji poudarek namenila odločnemu stališču, na katerem temelji ta pobuda, in dejstvu, da je pobuda ključnega pomena za nadaljevanje evropske **zgodbe o uspehu** na podlagi obstoječih stebrov v obliki partnerstva PRACE in omrežja GÉANT, ki že vrsto let zagotavljata vrhunske storitve visokozmogljivega računalništva za znanost in industrijo ter z varnimi, visokozmogljivimi omrežji povezujeta raziskave, izobraževanje in nacionalne raziskovalne mreže ter centre HPC.

1.5 EESO torej poudarja izjemno pomembnost **povezovanja** novega Skupnega podjetja EuroHPC z obstoječimi strukturami in programi kot najboljšega načina za skupno uporabo evropskih virov. Za ohranitev vrhunskega standarda bi bilo treba na primer še naprej izvajati medsebojne strokovne preglede, ki jih organizira partnerstvo PRACE.

1.6 EESO želi spodbuditi **še več držav članic**, da bi se pridružile Skupnemu podjetju EuroHPC in tako dobile priložnost za izkoriščanje vrhunske računalniške zmogljivosti. Zaradi kompleksnosti skupnega podjetja pa Komisijo poziva, naj si ustrezno prizadeva za pojasnitev in spodbujanje prednosti ter priložnosti tega pravnega instrumenta, zlasti v manjših državah in v zvezi z možnostjo prispevkov v naravi.

1.7 EESO pozdravlja dejstvo, da bi dva izmed partnerjev Komisije v javno-zasebnem pogodbenem partnerstvu lahko postala prva zasebna člana, kar je ključnega pomena za udeležbo **industrije**, zlasti **MSP**. Pozdravlja možnost vključitve več partnerjev, vendar vztraja tudi, da mora biti v zvezi z vsakim novim partnerjem, zlasti tistimi iz držav zunaj EU, izpolnjeno načelo **vzajemnosti**. EU bi morala izkoristiti priložnost za dokončanje evropskega industrijskega sektorja, ki jo nudi razvoj tehnologije visokozmogljivega računalništva, in s tem zajeti celotno proizvodno verigo (zasnova, proizvodnja, izvajanje, uporaba). Srednjeročni cilj Unije bi moral biti, da z evropsko tehnologijo vzpostavi zmogljivost za načrtovanje in uporabo tehnologije visokozmogljivega računalništva.

1.8 EESO priporoča obveščanje **državljanov in podjetij** o tej novi pomembni pobudi, da bi povrnili njihovo zaupanje v proces evropskega povezovanja in pomagali evropskim podjetjem, zlasti MSP, prepoznati njegove koristi. V posebne komunikacijske dejavnosti, katerih cilj je povečati zanimanje in spodbuditi izvajanje projektov s področja visokozmogljivega računalništva, je treba vključiti tudi univerze in raziskovalna središča.

1.9 EESO priporoča čim večjo okrepitev **socialne razsežnosti** procesa digitalizacije kot temeljnega dela evropskega stebra socialnih pravic. Uvedba in uporaba visokozmogljivih računalnikov morata imeti očiten in izmerljiv pozitiven vpliv na vsakodnevno življenje vseh državljanov.

2. Uvod

2.1 **Visokozmogljivo računalništvo**, ki se je prvotno uporabljalo na področjih podnebnih raziskav, numerične vremenske napovedi, astrofizike, fizike delcev in kemije, se danes uporablja tudi na večini drugih znanstvenih področij, od biologije, znanosti o življenju, zdravja, simulacije zgorevanja visoke kakovosti in znanosti o materialih do družboslovja in humanistike. V industriji se v velikem obsegu uporablja pri črpanju nafte in zemeljskega plina, v aeronavtiki, avtomobilskem sektorju in na področju financ, njegova vloga pa je danes ključna za zagotavljanje posamezniku prilagojenih medicinskih storitev, razvoj nanotehnologije ter razvoj in uporabo obnovljivih virov energije. Nenazadnje pa visokozmogljivo računalništvo postaja tudi čedalje pomembnejše orodje za podporo javnemu odločanju s simulacijo scenarijev, povezanih z naravnimi, industrijskimi in biološkimi tveganji ter tveganji, povezanimi s (kibernetskim) terorizmom, zaradi česar je bistvenega pomena za nacionalno varnost in obrambo.

2.2 V računalništvu so merilo zmogljivosti računalnika operacije s plavajočo vejico na sekundo (**FLOPS**). Zmogljivost visokozmogljivega računalništva predstavlja zgornjo mejo tega, kar je tehnološko mogoče. Ta vrhunska zmogljivost se stalno povečuje zaradi čedalje manjših integriranih vezij (Moorov zakon) in prehoda z vektorskega na vzporedno procesiranje. Vsakih deset do dvanajst let se računalniška hitrost potisočeri: tako je z merila giga (1985) prešla na merilo tera (1997) in merilo peta (2008). Prehod z merila peta na **merilo eksa** ($\text{giga} = 10^9$, $\text{tera} = 10^{12}$, $\text{peta} = 10^{15}$, $\text{eksa} = 10^{18}$) se bo po pričakovanjih zgodil med letoma 2020 in 2023.

2.3 Do zdaj je vsaka država članica EU sama vlagala v visokozmogljivo računalništvo. Naložbe Evrope na tem področju so v primerjavi z njenimi konkurenti iz ZDA, Kitajske in Japonske očitno premajhne, vrzel v financiranju pa znaša 500–700 milijonov EUR na leto. EU zato nima najhitrejših superračunalnikov, poleg tega pa so obstoječi stroji za visokozmogljivo računalništvo v EU odvisni od neevropske tehnologije. Naslednje korake na področju tehnologije visokozmogljivega računalništva bo mogoče najbolje doseči s **skupnimi evropskimi prizadevanji** in naložbami na ravni, ki presegajo možnosti posameznih držav članic.

2.4 Razvoj naslednje generacije mikročipov v Evropi bi pomagal doseči neodvisnost EU pri dostopu do vrhunske tehnologije visokozmogljivega računalništva. Vendar pa se evropska dobavna veriga na tem področju lahko izboljša samo z jasnimi obeti na vodilnem trgu in pri razvoju ekosistema strojev z zmogljivostjo v merilu eksa. Javni sektor mora pri tem cilju imeti ključno vlogo, sicer evropski dobavitelji ne bodo tvegali z razvojem strojev na lastno pobudo.

2.5 Evropska komisija zato namerava skupaj z državami članicami v izgradnjo **vrhunske evropske superračunalniške infrastrukture** sprva vložiti 1 milijardo EUR. Takšna skupna infrastruktura in skupna uporaba obstoječih zmogljivosti naj bi prinesli koristi vsem: industriji, MSP, znanosti, javnemu sektorju in zlasti (manjšim) državam članicam brez samozadostne nacionalne infrastrukture za visokozmogljivo računalništvo.

2.6 Evropska komisija je leta 2012 jasno opisala pomen visokozmogljivega računalništva v svoji strategiji z naslovom Visoko zmogljivo računalništvo: položaj Evrope v globalni tekmi ⁽¹⁾. Aprila 2016 je predstavila **evropsko pobudo za računalništvo v oblaku** ⁽²⁾, ki obsega dva glavna elementa: **evropsko podatkovno infrastrukturo** z vrhunskimi kapacitetami superračunalništva in povezljivostjo visoke hitrosti ter **evropski oblak za odprto znanost** z vrhunsko hrambo in upravljanjem podatkov ter vmesniki za izvajanje storitev v oblaku. Prvi element zdaj uvaja **predlog uredbe Sveta o ustanovitvi Evropskega skupnega podjetja za visokozmogljivo računalništvo** ⁽³⁾.

2.7 Predlog sledi **izjavi EuroHPC**, ki jo je 23. marca 2017 na digitalni dan v Rimu podpisalo sedem držav članic: Francija, Nemčija, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Portugalska in Španija. Leta 2017 so se jim pridružile še Belgija, Slovenija, Bolgarija, Švica, Grčija in Hrvaška. Te države so se dogovorile, da bodo vzpostavile vseevropsko integrirano infrastrukturo za superračunalnike v merilu eksa. K podpisu izjave EuroHPC so pozvane tudi druge države članice in pridružene države.

2.8 Po opravljeni oceni učinka je Komisija ⁽⁴⁾ ugotovila, da je **skupno podjetje** najboljša možnost za izvajanje EuroHPC, kar bi omogočilo učinkovito združitev skupnega javnega naročanja, lastništva in upravljanja superračunalnikov.

3. Kratka vsebina predloga

3.1 Evropska komisija podaja predlog uredbe Sveta o ustanovitvi Evropskega skupnega podjetja za visokozmogljivo računalništvo (EuroHPC). Ta novi pravni subjekt bo:

- zagotovil **strukturo financiranja** za pridobitev, vzpostavitev in uporabo vrhunske infrastrukture za visokozmogljivo računalništvo po Evropi,
- podprl **program raziskav in inovacij**, da bi razvil tehnologijo in stroje (strojno opremo) ter aplikacije (programsko opremo), ki bi se izvajale v teh superračunalnikih,
- zagotovil finančno podporo v obliki javnih naročil ali **nepovratnih sredstev za raziskave in inovacije** za udeležence na podlagi odprtih in konkurenčnih razpisov, evropski industriji ter zlasti malim in srednjim podjetjem (MSP) pa bo zagotovil boljši **dostop** do superračunalnikov.

3.2 **Prispevek EU** k EuroHPC bo znašal približno **486 milijonov EUR** v okviru sedanjega večletnega finančnega okvira, **podoben znesek pa bodo prispevale države članice** in pridružene države. Zasebni udeleženci v pobudi lahko zagotovijo tudi prispevke **v naravi**. Na splošno bo do leta 2020 vložena približno 1 milijarda EUR javnih sredstev.

3.3 Dejavnosti Skupnega podjetja EuroHPC, ki bo delovalo od leta 2019 do leta 2026, bodo zajemale:

- **pridobitev in upravljanje** dveh vrhunskih superračunalnikov **v merilu pod eksa** in vsaj dveh superračunalnikov srednjega razreda (merilo peta) ter zagotavljanje dostopa do teh strojev širokemu krogu javnih in zasebnih uporabnikov od leta 2020 in upravljanje tega dostopa,
- program **raziskav in inovacij** na področju visokozmogljivega računalništva: podpora razvoju evropske superračunalniške tehnologije, vključno s prvo generacijo evropske tehnologije **mikroprocesorjev z majhno porabo**, in skupnemu načrtovanju evropskih **strojev v merilu eksa**, ter spodbujanje razvoja aplikacij, znanja in spretnosti ter širše uporabe visokozmogljivega računalništva.

3.4 Namen predloga je, da se zmogljivost v merilu eksa doseže do leta 2022 ali 2023. Vmesni korak (50-odstotna zmogljivost v merilu eksa) naj bi dosegli do leta 2019. Načrtovana infrastruktura bo **v skupni lasti njenih članov**, ki jo bodo tudi upravljali in bodo najprej obsegali države, ki so podpisale izjavo EuroHPC, ter zasebne člane iz akademskih krogov in industrije. Drugi člani se lahko v to sodelovanje vključijo kadar koli, pod pogojem, da zagotovijo finančni prispevek (vključno s prispevki v naravi).

⁽¹⁾ COM(2012) 45 final in UL C 299, 4.10.2012, str. 148.

⁽²⁾ COM(2016) 178 final in UL C 487, 28.12.2016, str. 86.

⁽³⁾ COM(2018) 8 final in Priloga I.

⁽⁴⁾ SWD(2018) 6 final.

3.5 Predlog določa, da se bosta vzporedno vzpostavili in izvajali dve infrastrukturi, ki bosta gostovali v dveh državah EU na podlagi določenih meril.

3.6 Skupno podjetje bo upravljal upravni odbor, ki ga bodo sestavljali predstavniki javnih članov skupnega podjetja. Ta bo odgovoren za strateško oblikovanje politike in odločitve o financiranju v zvezi z javnim naročanjem skupnega podjetja in dejavnostmi na področju raziskav in inovacij. Postopki glasovanja in glasovalne pravice članov bodo sorazmerni z njihovimi finančnimi prispevki. Model skupnega podjetja temelji na spoznanjih, pridobljenih pri upravljanju drugih skupnih podjetij, kot je ECSEL. Obe skupni podjetji imata podobne cilje in strukturo. Glavna razlika je velik obseg dejavnosti javnega naročanja v Skupnem podjetju EuroHPC, ki jih Skupno podjetje ECSEL ne vključuje. Ta razlika pojasnjuje dodelitev glasovalnih pravic sorazmerno s prispevkom udeležencev.

3.7 Upravnemu odboru bo zagotavljal podporo industrijski in znanstveni svetovalni odbor, ki ga bodo sestavljali predstavniki zasebnih članov skupnega podjetja. Da bi se preprečila navzkrižja interesov, bo imel ta odbor samo svetovalno vlogo.

4. Posebne ugotovitve

4.1 EESO podpira to pobudo kot konkreten korak v skladu z evropsko strategijo za računalništvo v oblaku, tj. strateško izbiro računalništva v oblaku, odprtega znanstvenim krogom in industriji, v okviru močnega političnega in gospodarskega angažmaja za digitalne inovacije ⁽⁵⁾. Pobuda prinaša jasno **dodano vrednost EU s ključno tehnologijo**, ki bo pomagala obravnavati najzahtevnejša vprašanja naše sodobne družbe in bo navsezadnje zagotovila koristi za našo blaginjo, konkurenčnost in zaposlovanje.

4.2 Bolj splošno je pobuda za visokozmogljivo računalništvo ključni del širše strategije EU (ki vključuje uredbo o kibernetiski varnosti ⁽⁶⁾), strategijo za enotni digitalni trg (pregled) ⁽⁷⁾, evropsko gigabitno družbo ⁽⁸⁾, odprto znanost itd.), katere cilj je obnoviti digitalno suverenost in neodvisnost Evrope, da bi EU postala ključni akter v digitalnem razvoju z neposrednim vplivom na konkurenčnost in kakovost življenja državljanov.

4.3 EESO meni, da je začetna naložba v višini 1 milijarde EUR za pridobitev in upravljanje dveh vrhunskih superračunalniških strojev v merilu pod eksa in vsaj dveh superračunalniških strojev srednjega razreda precejšnja, vendar ne pretirano ambiciozna v primerjavi z naložbami konkurentov. Kljub temu je prepričan, da bo za ohranitev vrhunske ravni pri aplikacijah visokozmogljivega računalništva poleg močnega evropskega programa za raziskave in inovacije potrebno tudi bistveno povečanje obsega naložb (v državah članicah EU). Zaradi nadaljnje konkurence bodo v zvezi z naslednjim večletnim finančnim okvirom nedvomno potrebna podobna prizadevanja, ki bodo skladna s prizadevanji svetovnih konkurentov.

4.4 EESO želi poudariti, da hiter računalnik še ni dovolj za uspeh. Za dejanski napredek so nepogrešljivi tudi razvojni dosežki na področju vrhunske programske opreme in aplikacij, ki temeljijo na močnem programu raziskav in razvoja. EU na tem področju niti najmanj ne zaostaja za svojimi konkurenti, EESO pa želi spodbuditi Komisijo, da bi namenila večji poudarek odločnemu stališču, na katerem temelji ta pobuda, in dejstvu, da je pobuda ključnega pomena za nadaljevanje evropske **zgodbe o uspehu** na podlagi obstoječih stebrov v obliki partnerstva PRACE in omrežja GÉANT, ki že več kot desetletje prevzemata odgovornost za združevanje oziroma povezovanje področij visokozmogljivih računalnikov in povezovanja v mreže.

4.5 Partnerstvo za napredno računalništvo v Evropi (**PRACE**), ki je bilo ustanovljeno leta 2010 in obsega 25 držav članic ter ga sofinancira EU, zagotavlja vrhunske storitve visokozmogljivega računalništva za področji znanosti in industrije, pri čemer uporablja največje nacionalne superračunalniške sisteme v Evropi. Partnerstvo PRACE je leta 2017 zagotovilo dostop do omrežja sedmih vrhunskih sistemov petih gostiteljskih članic (Francije, Nemčije, Italije, Španije in Švice), ki so v partnerstvo od njegovega nastanka vložile več kot 400 milijonov EUR. Na podlagi medsebojno strokovno pregledanih razpisov za zbiranje predlogov in znanstvene odličnosti partnerstvo PRACE dodeljuje sredstva za visokozmogljivo računalništvo raziskovalnim projektom iz akademskih vrst in industrije, vključno z malimi in srednjimi podjetji.

⁽⁵⁾ UL C 487, 28.12.2016, str. 86.

⁽⁶⁾ UL C 227, 28.6.2018, str. 86.

⁽⁷⁾ UL C 81, 2.3.2018, str. 102.

⁽⁸⁾ UL C 125, 21.4.2017 str. 51.

4.6 Vseevropsko omrežje **GÉANT**, ki je bilo ustanovljeno leta 2000, povezuje raziskave, izobraževanje in nacionalne raziskovalne mreže ter centre HPC z varnimi, visokozmogljivimi omrežji. Bistveno vlogo ima pri podpiranju odprte znanosti s storitvami za zaupanja vreden dostop. Omrežje GÉANT je največje in najnaprednejše omrežje na področju raziskav in razvoja na svetu, ki povezuje več kot 50 milijonov uporabnikov v 10 000 institucijah po vsej Evropi in podpira vse znanstvene panoge. Hrbtenično omrežje deluje pri hitrostih do 500 Gb/s (2017). Omrežje GÉANT je oblikovalo zelo uspešno storitev Eduroam, da bi uporabnikom s področja raziskav in razvoja omogočilo, da se povežejo na katero koli brezžično omrežje, v katerem je prisoten SSID Eduroam, tj. shema, ki jo je EESO predlagal kot zgled za brezžični dostop za vse Evropejce v okviru strategije Povezljivost za konkurenčni enotni digitalni trg – evropski gigabitni družbi naproti ⁽⁹⁾.

4.7 EESO torej poudarja izjemno pomembnost povezovanja novega Skupnega podjetja EuroHPC z obstoječimi strukturami in programi. Za ohranitev vrhunskega standarda bi bilo treba na primer še naprej izvajati medsebojne strokovne preglede, ki jih organizira partnerstvo PRACE. Druge dobre prakse bi bilo treba vključiti ali prilagoditi. Najboljši način za skupno uporabo evropskih sredstev je **celovit pristop** Skupnega podjetja EuroHPC, Obzorja 2020 ali njegovega naslednika v okvirnem programu in ustreznih nacionalnih dejavnostih. EESO v zvezi s tem pozdravlja načrt Komisije za uporabo Skupnega podjetja EuroHPC pri usklajevanju instrumenta financiranja Obzorja 2020 (in njegovega naslednika) na področju visokozmogljivega računalništva. Ugotavlja, da je za izgradnjo infrastrukture potrebna shema od zgoraj navzdol, medtem ko je za dobro znanost, kot jo spodbuja partnerstvo PRACE, potreben pristop od spodaj navzgor, pri katerem morajo biti na čelu znanstveniki.

4.8 EESO želi spodbuditi **še več držav članic**, da bi se pridružile Skupnemu podjetju EuroHPC in ga izkoristile kot priložnost za ustvarjanje dobička z vrhunsko računalniško zmogljivostjo. Povezovanje v mreže je ključnega pomena za uporabo visokozmogljivega računalništva v znanstvene namene. Zaradi kompleksnosti skupnega podjetja pa EESO Komisijo poziva, naj si ustrezno prizadeva za pojasnitev in spodbujanje prednosti ter priložnosti tega pravnega instrumenta, zlasti v manjših državah in v zvezi z možnostjo prispevkov v naravi.

4.9 EESO pozdravlja dejstvo, da sta dva izmed partnerjev Komisije v javno-zasebnem pogodbenem partnerstvu, tj. Evropska tehnološka platforma za visokozmogljivo računalništvo (**ETP4HPC**) in združenje na področju velepodatkov (**BDVA**), predložila pismi podpore izvajanju Skupnega podjetja EuroHPC. Ta partnerja bi lahko postala prva zasebna člana, kar je ključno za udeležbo industrije, vključno z MSP. EESO pozdravlja možnost vključitve več partnerjev, vendar vztraja tudi, da mora biti v zvezi z vsakim novim partnerjem, zlasti tistimi iz držav zunaj EU, izpolnjeno načelo **vzajemnosti**. EU bi morala izkoristiti priložnosti za dokončanje evropskega industrijskega sektorja, ki jih prinaša razvoj tehnologije visokozmogljivega računalništva, da bi bila zajeta celotna proizvodna veriga (zasnova, proizvodnja, izvajanje, uporaba).

4.10 **Poraba energije** pri superračunalniku s centralno procesno enoto z zmogljivostjo dvanajstih petaflopsov znaša približno 1,5 MW. Z linearnim večanjem do merila eksa bi poraba energije pri visokozmogljivem računalništvu, ki temelji na današnji tehnologiji, dosegla 150 MW, kar je nesprejemljivo. Razvoj mikročipov z majhno porabo je zato pomemben cilj Skupnega podjetja EuroHPC. EESO poudarja, da bodo mikročipi z majhno porabo tako imeli pomembno vlogo pri doseganju ciljev energetske strategije EU ne glede na cilj doseči neodvisnost EU od uvoza. Ob upoštevanju zgornjih ciljev bo imela evropska procesorska pobuda, ki jo je Evropska komisija začela izvajati leta 2018 in jo podpira 23 partnerjev iz 10 držav članic, financirana pa je s 120 milijoni EUR sredstev, pomembno vlogo pri uresničevanju pobude HPC.

4.11 Poudarja tudi, da razvoj naprednih mikročipov z majhno porabo vpliva tudi na računalništvo manjšega obsega (osebni računalniki, pametni telefoni, avtomobilski sektor), ker je vrhunska integrirana vezja mogoče tudi prilagoditi (downscaling) za naprave na **množičnem trgu**. To bo neposredno koristilo vsem državljanom in bi lahko odprlo nove trge za industrijo EU. Visokozmogljivo računalništvo je torej z več vidikov ključna tehnologija sodobne družbe.

4.12 EESO priporoča obveščanje državljanov in podjetij o tej novi pomembni pobudi, ki jo izvaja EU. To bo na eni strani pomagalo povrniti zaupanje državljanov v proces evropskega povezovanja. Pri širjenju teh informacij bi lahko bila koristna organizirana civilna družba. Na drugi strani pa bo osredotočena kampanja pomagala evropskim podjetjem, zlasti MSP, da se seznanijo s tekočimi pobudami. Zato je pomembno, da se prek posebnih kanalov za MSP s proizvodnjo z visoko dodano vrednostjo podpreta dostop do nove infrastrukture in njena uporaba.

⁽⁹⁾ COM(2016) 587 final in UL C 125, 21.4.2017, str. 51; UL C 125, 21.4.2017, str. 69.

4.13 V posebne komunikacijske dejavnosti, katerih cilj je povečati zanimanje in spodbuditi izvajanje projektov s področja visokozmogljivega računalništva, je treba vključiti univerze in raziskovalna središča. Takšen proces bi lahko spodbudil tudi oblikovanje novih šolskih, poklicnih in univerzitetnih učnih načrtov, da bi premostili vrzeli v evropskem znanju in spretnostih glede na glavne svetovne konkurente ⁽¹⁰⁾.

4.14 EESO priporoča čim večjo okrepitev socialne razsežnosti procesa digitalizacije kot temeljnega dela evropskega stebra socialnih pravic ⁽¹¹⁾. Odbor zato predlaga, da se opredeli vrsta družbenih izzivov, ki jih je treba premagati z uporabo nove digitalne infrastrukture. Uvedba in uporaba visokozmogljivih računalnikov morata imeti očiten in izmerljiv pozitiven vpliv na vsakodnevno življenje vseh državljanov.

4.15 EESO meni, da sta visokozmogljivo računalništvo in kvantna tehnologija strateška cilja za evropsko rast in konkurenčnost. Odbor zato priporoča vzporeden razvoj obeh tehnologij, da bo EU lahko v srednjeročnem in dolgoročnem obdobju izkoristila najboljšo zmogljivost in priložnosti.

V Bruslju, 23. maja 2018

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Luca JAHIER

⁽¹⁰⁾ UL C 434, 15.12.2017, str. 30; UL C 173, 31.5.2017, str. 45.

⁽¹¹⁾ UL C 125, 21.4.2017, str. 10.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 1343/2011 o nekaterih določbah za ribolov na območju Sporazuma GFCM (Generalne komisije za ribištvo v Sredozemlju)

(COM(2018) 143 *final* – 2018/0069 (COD))

(2018/C 283/13)

Zaprosilo	Evropski parlament, 16. 4. 2018 Svet Evropske unije, 12. 4. 2018
Pravna podlaga	člen 43(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	23. 5. 2018
Plenarno zasedanje št.	535
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	187/3/10

Odbor se v celoti strinja z vsebino predloga in nima nobenih pripomb, zato je na 535. plenarnem zasedanju 23. in 24. maja 2018 (seja z dne 23. maja) s 187 glasovi za, 3 glasovi proti in 10 vzdržanimi glasovi sklenil, da sprejme mnenje, v katerem podpira predlagano besedilo.

V Bruslju, 23. maja 2018

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Luca JAHIER

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



Urad za publikacije Evropske unije
2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

SL