

Službeni list

Europske unije

C 291



Hrvatsko izdanje

Informacije i objave

Svezak 58.
4. rujna 2015.

Sadržaj

I. Rezolucije, preporuke i mišljenja

MIŠLJENJA

Europski gospodarski i socijalni odbor

507. plenarno zasjedanje EGSO-a održano 22. i 23. travnja 2015.

2015/C 291/01	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o posljedicama klimatske i energetske politike na poljoprivredni sektor i šumarstvo (razmatračko mišljenje)	1
2015/C 291/02	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o razvoju sustava upravljanja predloženog u kontekstu okvira za klimu i energiju za razdoblje do 2030. (razmatračko mišljenje na zahtjev Europske komisije).	8
2015/C 291/03	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Planu za jedinstveni europski prometni prostor – napretku i izazovima (razmatračko mišljenje na zahtjev Europskog parlamenta)	14
2015/C 291/04	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o ulozi civilnog društva u odnosima između EU-a i Albanije (razmatračko mišljenje).	21
2015/C 291/05	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o samoregulaciji i koregulaciji u zakonodavnom okviru Europske unije (samoinicijativno mišljenje)	29
2015/C 291/06	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o industrijskoj politici za europski staklarski sektor.	40
2015/C 291/07	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o promicanju europskog jedinstvenog tržišta uz povezivanje biomedicinskog inženjeringa s industrijom medicinskih usluga i usluga skrbi	45

III. Pripremni akti

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

507. plenarno zasjedanje EGSO-a održano 22. i 23. travnja 2015.

2015/C 291/08	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Urbana dimenzija politika EU-a – ključne značajke plana EU-a za gradove (COM(2014) 490 završna verzija)	54
2015/C 291/09	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju stope prilagodbe za izravna plaćanja predviđene Uredbom (EU) br. 1306/2013 za kalendarsku godinu 2015. (COM(2015) 141 završna verzija – 2015/0070 COD)	60

I.

(Rezolucije, preporuke i mišljenja)

MIŠLJENJA

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

507. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-A ODRŽANO 22. I 23. TRAVNJA 2015.

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o posljedicama klimatske i energetske politike
na poljoprivredni sektor i šumarstvo**

(razmatračko mišljenje)

(2015/C 291/01)

Izvjestitelj: Mindaugas MACIULEVIČIUS

Tadašnje predstojeće latvijsko predsjedništvo Europske unije je 26. rujna 2014. godine, sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, odlučilo savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o temi

Posljedice klimatske i energetske politike na poljoprivredni sektor i šumarstvo

(razmatračko mišljenje).

Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 9. travnja 2015.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 507. plenarnom zasjedanju održanom 22. i 23. travnja 2015. (sjednica od 22. travnja 2015.), sa 147 glasova za, 1 protiv i 3 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO naglašava da su klimatske promjene globalni izazov. Pri odlučivanju o doprinosu EU-a globalnom klimatskom sporazumu, EU i države članice trebaju uzeti u obzir razliku u politikama diljem svijeta i učinke klimatskih promjena te mogućnosti za njihovo ublažavanje. Politike EU-a moraju odgovoriti na izazov održavanja sigurnosti hrane unatoč sve većoj potražnji, uz istodobno očuvanje konkurentnosti poljoprivrede i šumarstva EU-a i povećanje privlačnosti domaće europske proizvodnje, a da se poljoprivrednicima i vlasnicima šuma ne nameću nepotrebna opterećenja. Europska unija trebala bi služiti kao primjer gospodarsko, društveno i ekološki održivog uzgoja. Politički okvir EU-a mora biti skladan i dosljedan.

1.2. Potrebno je uzeti u obzir globalni kontekst kako bi se izbjeglo premještanje energetske i emisijske intenzivnih proizvodnih kapaciteta u druge dijelove svijeta, što čak može dovesti do povećanja ukupnih svjetskih emisija uz istodobno smanjenje konkurentnosti europske poljoprivrede i šumarstva.

1.3. Odluka da se korištenje zemljišta, prenamjena zemljišta i šumarstvo (LULUCF) uključe u politički okvir za razdoblje nakon 2020. godine stvara visok stupanj nesigurnosti za sektor poljoprivrede, a u nekim slučajevima i šumarstva. Još nije jasno hoće li to dovesti do učinka ponora ili će uključivanje dovesti do dodatnih emisija u velikom broju regija. Sve odluke moraju biti znanstveno potkrijepljene i treba ih donijeti nakon odgovarajuće ocjene učinka različitih mogućnosti na razini država članica.

1.4. EGSO poziva na fleksibilnost prilikom postavljanja ciljeva za države članice koji se odnose na smanjenje emisija stakleničkih plinova u poljoprivredi i šumarstvu u razdoblju nakon 2020. godine, posebice u državama članicama koje trenutno imaju znatno manje emisije u poljoprivredi i šumarstvu.

1.5. S obzirom na to da se očekuje vrlo pozitivan gospodarski i socijalni učinak, posebice kad se radi o otvaranju radnih mjesta u ruralnim područjima, EGSO se zalaže za aktivnu strategiju koja u obzir uzima potencijal za održiv i gospodarski isplativ rast biomase za korištenje u bioenergiji i biogospodarstvo u cjelini kao i održivo povećanje poljoprivredne proizvodnje, jamči redovite dodatne visoke prihode poljoprivrednicima, vlasnicima šuma i seoskim zajednicama i potiče ulaganja u infrastrukturu i zadovoljenje društvenih potreba ruralnih područja.

1.6. Šume i drveni proizvodi mogu pohraniti više CO₂. Aktivno upravljanje šumama i povećana uporaba drvnih proizvoda mogu povećati uklanjanje i pohranjivanje CO₂. Dodatni učinci zamjene mogu se očekivati ako drveni proizvodi zamijene uobičajene proizvode ili materijale.

1.7. Sektori poljoprivrede i šumarstva složeni su, ne posve shvaćeni, biološki ustroji, za koje se ne smiju predlagati, niti u njima provoditi, veće promjene kao privremena rješenja za postizanje kratkoročnih ciljeva. Vremenski rok za postizanje ciljeva do 2020. i 2030. godine za biološke je sustave prekratak. S obzirom na raznovrsne, ponekad neočekivane lokalne uvjete, ne bi se smjelo predlagati globalna rješenja za biološke sustave na razini cijele Europske unije.

1.8. U skladu s ciljevima klimatske politike, istraživanje, inovacije i razvoj glavni su pokretači prijelaza na održivu poljoprivredu i šumarstvo, uključujući bioenergiju i biogospodarstvo. EGSO poziva institucije EU-a i države članice na izdvajanje većih sredstava za rad na tom području i na zajednički rad i razmjenu rezultata među istraživačkim zajednicama. Ključ uspješne provedbe inovacija njihovo je aktivno predstavljanje krajnjim korisnicima iz poljoprivrede i šumarstva uz pomoć savjetodavnih i obrazovnih tijela.

1.9. Politike EU-a, zajedno s posebnim programima za istraživanja i inovacije u kombinaciji s financijskim poticajima za poljoprivrednike i vlasnike šuma, trebaju:

- promicati postupan prijelaz na poljoprivredne modele bez fosilnih goriva,
- usredotočiti se na poboljšanje učinkovitosti svih proizvodnih sustava, i
- podupirati učinkovitije iskorištavanje resursa, uključujući zemljište, vodu i hranjive tvari.

1.10. EGSO naglašava da civilni dijalog i građanske inicijative dionika i lokalnih, regionalnih, nacionalnih i europskih institucija predstavljaju najučinkovitiji način stvaranja političkog okvira za poljoprivredu i šumarstvo. Najbolje primjere takvog sudjelovanja, uključujući uspješna javno-privatna partnerstva, trebalo bi razmjenjivati među državama članicama.

2. Uvod

2.1. Postupajući na zahtjev latvijskog predsjedništva EU-a, EGSO je odlučio sastaviti mišljenje kako bi predstavio stajališta civilnog društva o najboljim načinima za isplativo smanjenje emisija stakleničkih plinova i veće uklanjanje CO₂ u poljoprivredi i šumarstvu bez ugrožavanja održivog razvoja i konkurentnosti EU-a.

2.2. EGSO uvida da su posljedice klimatske i energetske politike EU-a na razvoj poljoprivrede i šumarstva složene. U tom kontekstu, u mišljenju se nastoje opisati glavni učinci sadašnjeg političkog okvira EU-a na obje djelatnosti i dosadašnji doprinos prilagodbi klimatskim promjenama i ublažavanju njihovih posljedica kako bi se istaknule potencijalne mogućnosti koje se tim djelatnostima otvaraju, ponudila rješenja za socijalna pitanja i posljedice na civilno društvo te dale preporuke koje se odnose na mjesto i ulogu poljoprivrede i šumarstva u okviru klimatske i energetske politike EU-a do 2030. godine.

2.3. Europska unija svoje je energetske i klimatske ciljeve usuglasila u okviru paketa ⁽¹⁾ obvezujućeg zakonodavstva iz 2009. godine za postizanje takozvanih ciljeva „20-20-20”. Političkim okvirom za 2020. nije postavljen poseban cilj smanjenja emisija za poljoprivredu i LULUCF.

2.4. Europska komisija objavila je 22. siječnja 2014. „Okvir za klimatsku i energetske politiku u razdoblju 2020.–2030.” ⁽²⁾. Novi ciljevi, koje je i Europsko vijeće podržalo u svojim zaključcima iz listopada, uključuju: smanjenje emisija stakleničkih plinova za 40 % u usporedbi s razinama iz 1990., najmanje 27 % udjela potrošnje energije iz obnovljivih izvora i poboljšanje energetske učinkovitosti za 27 %.

2.5. U okviru za 2030. godinu Komisija predlaže: „Da bi se osigurao ekonomičan doprinos svih sektora naporima umanjenja, poljoprivrede, korištenje zemljišta, prenamjena zemljišta i šumarstvo trebali bi se uključiti u cilj smanjenja stakleničkih plinova za 2030.”

2.6. Uz to, Europsko vijeće poziva Komisiju „da ispita najbolji način poticanja održivog povećanja proizvodnje hrane, optimizirajući pri tome doprinos sektora ublažavanju učinka stakleničkih plinova i sekvestraciji, uključujući pošumljavanjem” ⁽³⁾.

2.7. Krajem 2015. godine, globalno obvezujući sporazum o zaštiti klime trebao bi biti usvojen na 21. konferenciji stranaka (COP 21) Okvirne konvencije UN-a o klimatskim promjenama (UNFCCC) u Parizu. Njime se zemlje moraju obvezati na smanjenje emisija i na mjere prilagodbe.

2.8. Nadalje, mjere koje je poduzela nova Europska komisija u okviru Programa za prikladnost i učinkovitost propisa (REFIT) i revizije postojećih politika, koje EGSO općenito podupire, mogla bi biti dobra prilika za savladavanje proturječnosti i osiguranje dosljednosti ekoloških (voda, zrak, tlo), poljoprivrednih i šumarskih politika EU-a, osobito u poljoprivredi i šumarstvu. Poštovanje načela supsidijarnosti kao i usklađenosti između pojedinih nacionalnih institucija i regionalnih vlasti također je vrlo važno (usklađenost između nacionalnih i regionalnih politika).

2.9. Situacija, uvjeti i strategije na području šumarstva i poljoprivrede razlikuju se od jedne do druge države članice. Poznavajući te razlike, bilo bi teško pronaći jedinstveno rješenje koje odgovara svima. Međutim, EU bi trebao promicati i širiti najbolje prakse u šumarstvu i poljoprivredi među državama članicama te pridonositi jačanju kapaciteta donositelja odluka, lokalnih zajednica, zemljoposjednika, relevantnih industrija i istraživača.

3. Učinci

3.1. Klimatske promjene utječu na poljoprivredu i šumarstvo u različitim regijama EU-a na mnogobrojne načine, kako s negativnim tako i s pozitivnim posljedicama. Iako je doseg tih učinaka u budućnosti neizvjestan, niz značajnih promjena već se može vidjeti, uključujući promjene u godišnjim i sezonskim količinama padalina, ekstremne meteorološke pojave, promjene u dostupnosti vodnih resursa, nametnike i bolesti te promjene u tlu. Ove promjene, pak, utječu na obujam i kvalitetu prinosa te stabilnost proizvodnje hrane, što pogađa kako poljoprivredu i šumarstvo tako i potrošače. Njihove su posljedice i veći rizici za ruralna područja, poput povećanog rizika od poplava i šteta na infrastrukturi.

⁽¹⁾ Direktive 2009/28/EZ, 2009/29/EZ, 2009/31/EZ i Odluka 406/2009/EZ.

⁽²⁾ COM(2014) 15 završna verzija.

⁽³⁾ EUCO 169/14, točka 2.14., str. 5.

3.2. Prilikom razmatranja kako emisije iz poljoprivrede i LULUCF-a treba uključiti u okvir za 2030., važno je imati na umu ulogu poljoprivrede i šumarstva u smislu golemih zaliha ugljika u tlu, kao i njihov velik doprinos smanjenju ovisnosti EU-a o uvozu energije zahvaljujući bioenergiji kojom ga opskrbljuju. Udio poljoprivrede u ukupnim emisijama stakleničkih plinova u EU28 je oko 10 %, a u emisijama sektora izvan ETS-a reguliranog Odlukom o zajedničkom naporu iznosi 18 %. Unatoč tomu, treba priznati da je od 1990. godine poljoprivreda EU-a postigla odgovarajuće smanjenje emisija CO₂ od oko 18 % u usporedbi s ukupnim smanjenjem u EU-u od 17 % u istom razdoblju. U isto vrijeme, proizvodnja poljoprivrednih proizvoda se povećala.

3.3. Klimatski ciljevi podrazumijevaju da postoji potreba za oblicima poljoprivrede koji su učinkoviti u pogledu CO₂ i korištenja resursa. Pri određivanju isplativih ciljeva u ovom sektoru, treba voditi računa o vrijednosti CO₂ po proizvedenoj jedinici. Treba, štoviše, u obzir uzeti globalni kontekst kako bi se izbjeglo premještanje energetske i emisijske intenzivnih proizvodnih kapaciteta u druge dijelove svijeta, što čak može dovesti do povećanja ukupnih emisija uz istodobno smanjenje konkurentnosti europske poljoprivrede i šumarstva.

3.4. Poljoprivreda i šumarstvo EU-a u velikoj su mjeri ovisni o fosilnim gorivima, prije svega zbog uporabe gnojiva i fosilnog goriva za strojeve. Buduće politike EU-a, zajedno s posebnim programima za istraživanja i inovacije u kombinaciji s financijskim poticajima za poljoprivrednike i vlasnike šuma, trebaju:

- promicati postupan prijelaz na poljoprivredne modele bez fosilnih goriva,
- usredotočiti se na poboljšanje učinkovitosti svih proizvodnih sustava, i
- podupirati učinkovitije iskorištavanje resursa, uključujući zemljište, vodu i hranjive tvari.

Štoviše, u svrhu poticanja globalne konkurentnost tih sektora trebalo bi promicati održivi model poljoprivrede i šumarstva sa zatvorenim proizvodnim ciklusom.

3.5. EGSO pozdravlja ekološke mjere koje su uvedene nedavnom reformom Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP), ali i naglašava razlike u klimatskim uvjetima, vrstama poljoprivrednih gospodarstava i druge posebnosti, uključujući nedovoljnu osvijetšenost u državama članicama EU-a. Pri oblikovanju budućih mjera potrebno je zajamčiti fleksibilnost za poljoprivrednike. Postupke zaštite okoliša, poljoprivredne proizvodnje i upravljanja šumama potrebno je uklopiti tako da se na održiv način ojačaju proizvodni kapaciteti i pridonese učinkovitosti, produktivnosti i inovacijama.

3.6. Sukladno navodima Organizacije za hranu i poljoprivredu Ujedinjenih naroda (FAO), svjetska potražnja za hranom, uglavnom za visokovrijednim bjelanjčevinama životinjskog podrijetla, povećat će se do 2050. godine za 70 %. Poljoprivredni sektor EU-a čvrsto se usredotočio na povećanje učinkovitosti iskorištavanja resursa na poljoprivrednim gospodarstvima, smanjujući emisije po proizvedenoj jedinici usvajanjem održivih praksa. Takve prakse trebaju podrazumijevati visok standard dobrobiti životinja za čije se priznavanje EU treba zalagati na međunarodnoj razini. EGSO, međutim, priznaje da bi, čak i uz velike napore i ulaganja u smanjenje emisija metana u stočarskoj proizvodnji, povećanje broja životinja moglo dodatno povećati neto emisije.

3.7. Zbog učinka klimatskih promjena na poljoprivredu i šumarstvo mijenjaju se i tradicionalna područja proizvodnje usjeva. EGSO napominje da su potrebna znatna istraživanja i razvoj kako bi se razvile najbolje, najproduktivnije, najisplativije i najodrživije tehnike i biljne sorte (kultivari), uzimajući u obzir klimatske promjene i specifične regionalne i lokalne uvjete za poljoprivredu i šumarstvo u Europi. To bi se moglo postići tradicionalnom tehnikom uzgoja i selekcije te davanjem prednosti lokalnim biljnim sortama. Produktivnost tla i održivo povećanje ključ su učinkovitosti resursa.

4. Mogućnosti

4.1. Vodeći računa o potrebi rješavanja kako sadašnjih izazova tako i onih koji nas tek očekuju, EGSO poziva na pronalaženje pametnih rješenja za izazove koji su već posljedica klimatskih promjena, ali također priznaje da ambiciozni ciljevi klimatske i energetske politike za razdoblje nakon 2020. godine predstavljaju priliku za poljoprivredu i šumarstvo EU-a koji u tom političkom okviru imaju značajnu ulogu. EGSO priznaje da taj napor moraju zajednički i aktivno podnijeti civilno društvo i lokalne i regionalne zajednice te države članice i EU.

4.2. S gledišta korištenja zemljišta, mjere koje se budu provodile u poljoprivredi i šumarstvu trebaju imati dugoročan pozitivan učinak na smanjenje emisija stakleničkih plinova i uklanjanje CO₂ jer mnoge mjere za smanjenje stakleničkih plinova u šumarstvu mogu kratkoročno povećati emisije, ali dugoročno imati mnogo značajniji pozitivan učinak. Vremenski rok za postizanje ciljeva do 2020. i 2030. godine za biološke je sustave prekratak.

4.3. EGSO napominje da poljoprivreda u Europi igra ključnu ulogu, osobito za obiteljska poljoprivredna gospodarstva, sigurnost hrane, zapošljavanje u ruralnim područjima, društvenu uključenost i održiv razvoj u ruralnim područjima. Kako bi se to očuvalo, odluke koje se odnose na daljnji razvoj sektora koje uključuju smanjenje stakleničkih plinova treba vrednovati detaljno, sveobuhvatno i vodeći računa o nacionalnim pitanjima.

4.4. Šume imaju važnu ulogu u ublažavanju klimatskih promjena. Treba cijeniti njihovu višefunkcionalnost koja donosi gospodarsku, ekološku i društvenu korist. EGSO potiče države članice na razvoj aktivnih nacionalnih strategija za šume i ažuriranje postojećih nacionalnih programa za šume uzimajući u obzir načela i ciljeve strategije EU-a za šume.

4.5. Šumski resursi u Europi raspoloživi na regionalnoj razini trenutačno su veći od eventualne potrebe za njima. U Europskoj uniji raste, međutim, potražnja za biomasom. Potrebno je promicati daljnje pošumljavanje kako bi se na lokalnoj razini osigurala dostatna opskrba za energetske potrebe, drvno-prerađivačku industriju i biogospodarstvo uopće. Time bi se također potaknula uporaba ostataka i otpadaka poput grana, drvnog otpada i drva niske vrijednosti. Međutim, mora se poticati učinkovitija uporaba biomase, dati prednost proizvodnji visokovrijednih dobara i osigurati uvjete za uporabu tih dobara u proizvodnji energije na kraju njihovog životnog vijeka.

4.6. Pošumljavanje ima vrlo pozitivan učinak, ne samo na smanjenje emisija stakleničkih plinova, nego i na pospješivanje bioraznolikosti i smanjenje oskudice vode. Ovaj način razvoja treba također razmotriti u područjima pogođenima oskudicom vode kao održiv način rješavanja tog pitanja, kako gospodarski tako i društveno. Urbane šume i drveće izvan šuma, kao na primjer uz autoceste, mogli bi predstavljati dodatnu korist za društvo.

4.7. Razvoj održive proizvodnje biomase treba se odvijati u skladu s jasno određenim političkim okvirom uz poštovanje ograničenja proizvodnje i uporabe, društvenih aspekata i biološke raznolikosti. Vodeća uloga EU-a neophodna je za jamčenje daljnjeg razvoja biogospodarstva koje može uroditi društvenom, gospodarskom i ekološkom koristi.

4.8. Šume i drvni proizvodi mogu pohraniti više CO₂. Aktivno upravljanje šumama i povećana uporaba drvnih proizvoda mogu povećati uklanjanje i pohranjivanje CO₂. Dodatni učinci zamjene mogu se očekivati ako drvni proizvodi zamijene uobičajene proizvode ili materijale.

4.9. EGSO naglašava potrebu za održivim i aktivnim upravljanjem šumama na temelju učinkovitog korištenja šumskih dobara te regeneracije šuma čiji su cilj produktivnost i održivost. Potrebno je također razmotriti učinkovite, znanstveno utemeljene, ciljane mjere poput odvodnje, obnavljajuće sječe, prorjeđivanja, širenja pepela i gnojenja iscrpljenog tla jer povećavaju šumske prinose i mogućnosti uklanjanja CO₂.

4.10. Postoje znatna proizvodna šumska područja na kojima su iskorištavanje biomase i daljnje povećanje potencijala uklanjanja CO₂ ograničeni gospodarskom dostupnošću tih zemljišta. Za razvoj šumske infrastrukture i tehnologija kojima bi se ti resursi učinili dostupnima potrebna su ulaganja. Ona se mogu osigurati korištenjem fondova EU-a za ostvarenje ciljeva kohezijske politike.

4.11. U većini država članica EU-a velike se površine zemlje trenutačno ne koriste, poput nekadašnjih pašnjaka neprikladnih za uzgoj žitarica ili sličnih usjeva i obradivih površina koje se koriste ekstenzivno, zbog pogoršanja infrastrukture i nedostatnog ulaganja u sustave odvodnje te drugih ekoloških ograničenja. Kad bi se tim zemljištima pružila potpora utemeljena na istraživanjima i inovacijama, mogla bi se ponovo koristiti za uzgoj tradicionalnih kultura, bioenergetske usjeve ili pošumljavanje.

4.12. Uporaba održivo proizvedene biomase za energiju u znatnoj mjeri pridonosi ciljevima energetske neovisnosti u okviru opće energetske politike EU-a. Također će imati pozitivan učinak na opću trgovinsku bilancu jer to znači da se može koristiti lokalna biomasa umjesto uvezenih fosilnih goriva plaćenih trećim zemljama.

4.13. EGSO poziva na daljnju potporu istraživanju i inovacijama u šumarstvu kako bi se odredile i razvile održive tehnike i metode upravljanja šumama uzimajući u obzir izazove koji proizlaze iz klimatskih promjena, ekološke razlike među europskim regijama i gospodarske pritiske s kojima se taj sektor suočava u nastojanju da zadrži ili poveća svoju konkurentnost.

4.14. Istraživački i inovacijski projekti na području bioenergije trebali bi osigurati isplativost, održivost i gospodarsku izvedivost tijekom čitavog proizvodnog lanca koji se u budućnosti neće trebati oslanjati na europske ili nacionalne potpore za bioenergiju. Kako bi se pružili jednaki uvjeti, treba postupno ukinuti sve subvencije i drugu nefinancijsku potporu za energiju iz fosilnih izvora.

4.15. EGSO pozdravlja međusektorski pristup Komisije u potpori biogospodarstvu općenito i poziva na daljnju suradnju između glavnih uprava Komisije u promicanju održivo proizvedene biomase.

4.16. EGSO naglašava da uporaba novih informacijskih i komunikacijskih tehnologija (IKT) te postojećih programa Komisije, poput Galilea, za šumarski i poljoprivredni sektor pridonosi poboljšanju održivih tehnologija proizvodnje sirovina u EU-u. Stoga poziva na daljnje istraživanje i razvoj na tom području.

4.17. Europska komisija treba preuzeti i ulogu u promicanju i poticanju dosljednog pristupa nadležnih tijela u državama članicama s ciljem uspješne provedbe programa na nacionalnoj razini.

4.18. EGSO zna da je više od 220 milijuna EUR bilo dostupno za financiranje projekata održive poljoprivrede i šumarstva u okviru EU-ova 7. okvirnog programa za istraživanje (FP7). Poziva na to da okvirni program za istraživanje i inovacije Obzor 2020. bude još ambiciozniji. EGSO naglašava da će konačni uspjeh istraživanja ovisiti o učinkovitom predstavljanju rezultata istraživačkih projekata krajnjim korisnicima u poljoprivredi i šumarstvu.

4.19. EGSO naglašava da je korištenje biomase najodrživije na lokalnoj razini. Priznaje, međutim, da je sadašnje bioenergetsko tržište međunarodno. Treba prepoznati specifični položaj zemalja s viškom ponude biomase s obzirom na to da proizvodnja biomase u zemljama izvoznicama dovodi do emisija iz sektora LULUCF-a, a u zemljama uvoznicama do smanjenja emisija u energetskom sektoru. Prilikom odlučivanja o emisijskim ciljevima za LULUCF EU-a, potrebni su posebni instrumenti naknade za zemlje izvoznice.

5. Društveni aspekti

5.1. Razvoj ruralnih područja u Europskoj uniji uvelike ovisi o održivosti poljoprivrede i šumarstva. EGSO naglašava da bi povećana uporaba održive biomase i održivo povećanje poljoprivredne proizvodnje, osobito stočarstva, trebali imati vrlo pozitivan početni učinak na ruralne zajednice u smislu stvaranja novih radnih mjesta i prihoda.

5.2. EGSO naglašava da daljnju preradu sirove biomase ili poljoprivrednih proizvoda u proizvode visoke vrijednosti također treba promicati na lokalnoj razini jer ima vrlo pozitivan sekundarni učinak na stvaranje novih radnih mjesta i prihoda u ruralnim područjima. EGSO pozdravlja dosadašnji rad Komisije na istraživanju i inovacijama čiji je cilj pronalaženje novih načina ostvarivanja veće vrijednosti iz biomase i poljoprivrednih proizvoda. EGSO poziva na još ambiciozniji program ulaganja kako bi EU preuzeo vodeću ulogu na tom području na svjetskoj razini.

5.3. EGSO napominje da proizvodnja solarne energije i energije vjetra ruralnim područjima nudi nove i održive mogućnosti. Troškovi takvih programa i dalje padaju dok im se učinkovitost povećava, no da bi se takvi načini proizvodnje energije potaknuli u ruralnim područjima, potrebno je osigurati poticaje za poljoprivrednike i ruralne zajednice. Decentralizirani programi pojedincima i zajednicama omogućuju podjelu troškova i koristi od obnovljivih izvora energije i prepoznavanje mogućnosti za bolje usklađivanje ponude i potražnje.

5.4. Dodatni prihodi od održivog povećanja poljoprivredne proizvodnje, daljnje prerade sirovina, proizvodnje i daljnje prerade biomase kao i proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora poljoprivrednicima, vlasnicima šuma i ruralnim zajednicama mogu omogućiti postojan i visok dodatni dohodak. Također će potaknuti daljnja javna ili privatna ulaganja u infrastrukturu u ruralnim područjima, a može im biti i izvor.

5.5. EGSO naglašava da bi daljnji razvoj biogospodarstva općenito mogao otvoriti mogućnost za visokokvalitetno zapošljavanje i tako potaknuti ljude na ostanak ili odlazak u ruralna područja rješavajući problem iseljavanja iz ruralnih područja, što je velik izazov za EU.

5.6. Teritorijalna i društvena kohezija trebale bi biti ključni cilj svih politika EU-a, pa bi sve mjere, uključujući one koje proizlaze iz okvira za energetske i klimatske politike EU-a, tome trebale doprinositi.

5.7. Izravni i neizravni učinci klimatskih promjena vjerojatno će značajno utjecati na biološku raznolikost. Međutim, biološka raznolikost također ima važnu ulogu u prilagodbi klimatskim promjenama i njihovu ublažavanju. EGSO naglašava važnost prirodnih područja i zaštićenih prirodnih parkova za povećanje biološke raznolikosti i ulogu postojećih instrumenata za zaštitu okoliša, poput LIFE i Natura 2000. Ta su područja važna za poljoprivredu i šumarstvo i donose značajnu socijalnu korist.

5.8. Odbor napominje da mnogi vlasnici šuma u Europi svojim šumama ne upravljaju na odgovarajući način jer nemaju znanja ili resursa i ističe da suradnja može pospješiti učinkovitije i bolje upravljanje tim područjima.

5.9. Obrazovna i tehnička podrška poljoprivrednicima i vlasnicima šuma trebala bi biti prioritet kako EU-a tako i nacionalnih institucija. Nacionalna središta znanja i savjetodavne ustanove trebale bi naširoko promicati inovacije i održive modele poljoprivrede i šumarstva proizašle iz istraživačkih i razvojnih programa koje financira EU.

5.10. Treba osmisлити jednostavne provedbene instrumente za obračunavanje emisija stakleničkih plinova u poljoprivredi i šumarstvu. Oni se trebaju temeljiti na znanju i znanstvenim pretpostavkama. Zahtjevi navedeni u okviru energetske i klimatske politike EU-a za 2030. godinu ne bi smjeli dovesti do prekomjernog reguliranja poljoprivrede i šumarstva niti do nepotrebnih opterećenja za poljoprivrednike ili vlasnike šuma i trebali bi poštovati načelo prema kojem poljoprivrednici i vlasnici šuma imaju svoj svakodnevni posao i ograničene resurse za obavljanje administrativnih zadataka.

Bruxelles, 22. travnja 2015.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o razvoju sustava upravljanja predloženog u kontekstu okvira za klimu i energiju za razdoblje do 2030.

(razmatračko mišljenje na zahtjev Europske komisije)

(2015/C 291/02)

Izvjestitelj: Richard ADAMS

Izvjestiteljica: Ulla SIRKEINEN

Dana 16. siječnja 2015., sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europska komisija odlučila je savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o temi:

„Razvoj sustava upravljanja predloženog u kontekstu okvira za klimu i energiju za razdoblje od 2030.“

(razmatračko mišljenje).

Stručna skupina za prijevoz, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo, odgovorna za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 8. travnja 2015.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 507. plenarnom zasjedanju održanom 22. i 23. travnja 2015. (sjednica od 23. travnja 2015.), sa 152 glasa za, 6 protiv i 5 suzdržanih.

1. Zaključci i preporuke

1.1. Klimatski i energetske okvir EU-a temelji se na obimnom prethodnom zakonodavstvu, od kojega je dio nepotpuno preuzet i neučinkovito proveden. Pokretanje energetske unije zahtijeva donošenje dodatnog zakonodavstva te, osobito, njegovu strogu provedbu. Čvrst okvir upravljanja iznimno je bitan. Zakonodavstvo je tek početak – upravljanje je ključ uspjeha. Provedba politike zahtijeva predanost, sudjelovanje, angažman i dobru volju svih dionika. Najučinkovitiji je način upravljanja onaj gdje se dogovaranje metoda za utvrđivanje i ostvarenje cilja smatra zajedničkim poduhvatom koji uključuje sve dionike. EGSO stoga preporučuje sljedeće:

- organiziran dijalog svih dionika mora se povezati s postupkom upravljanja ako je potrebno smanjiti društvene prepreke donošenju uredbenih i političkih mjera, a poduprijeti promjene ponašanja i stavova građana,
- treba uobličiti te, kao usporedan postupak potpore uz Energetsku uniju i nastojanja Europe da se suprotstavi klimatskim promjenama, razviti jasno političko vodstvo za uspostavu dijaloga zainteresiranih dionika i sudjelovanje u njemu te uključiti zakonodavne institucije EU-a u pitanja energetske tranzicije (na primjer klime, društvene pravde i sigurnosti),
- potiče na dijalog sa socijalnim partnerima kako bi se osigurala energetska tranzicija koja povezuje ekološku dimenziju i socijalna pitanja,
- to treba ponajprije uobličiti kao neovisan i pouzdan europski energetske dijalog koji omogućuje uravnoteženu zastupljenost svih dionika kako bi razmjenjivali informacije, izražavali mišljenja i utjecali na stvaranje politika o energetske pitanjima te se tako aktivno uključili u energetske tranziciju,
- osobito potičemo Europsko vijeće i Europski parlament da u razmatranju paketa Energetske unije usvoje, kao točke djelovanja, mjere navedene u odjeljku 6. ovog mišljenja o provedbi europskog energetske dijaloga za potporu postupku upravljanja,
- taj će se dijalog voditi u okviru posebne strukture koja omogućuje sudjelovanje svim dionicima.

2. Uvod

2.1. Razvoj energetske unije u EU-u i važnost pregovora o Klimatskom sporazumu u Parizu krajem 2015. zahtijevaju učinkovite mehanizme upravljanja koji se odnose na energetske tranziciju. Nakon Komunikacije Komisije o okviru za klimatsku i energetske politiku u razdoblju od 2020. do 2030. Europsko vijeće odobrilo ju je i također se suglasilo s razvojem pouzdanog i transparentnog sustava upravljanja kako bi se pomoglo osigurati da EU postigne svoje ciljeve energetske politike. Okvirom za 2030. predlaže se nova struktura upravljanja koja se temelji na nacionalnim planovima za sigurnu, održivu i konkurentnu energiju, kao i niz ključnih pokazatelja za ocjenu napretka tijekom vremena. Takav okvir treba omogućiti postizanje ciljeva za 2030. i olakšati usklađenost na razini EU-a, nudeći istodobno fleksibilnost na nacionalnoj razini. Odlučan postupak upravljanja također bi pružio ohrabrujući model i primjer u kontekstu globalnih klimatskih pregovora.

2.2. Potreba za učinkovitim upravljanjem ne može se dovoljno snažno naglasiti. Neuspjeh u dostizanju rokova trećeg energetske paketa, osmišljenog da se njime dovrši snažno, jedinstveno tržište energije u EU-u, može se uvelike pripisati slabostima u upravljanju. Nacionalni su interesi prevladali kada ih se nije uskladilo sa zahtjevima kojima bi se ojačala EU u cjelini. Novim postupkom upravljanja to se mora prevladati.

2.3. Na početku treba odrediti nacionalne ciljeve i predlaže se iterativan postupak, kako za unutarnji razvitak takvih planova tako i za usklađivanje u ujednačen okvir EU-a koji ispunjava dogovorene ciljeve EU-a. Predviđena su tri koraka:

1. Komisija će izraditi smjernice o upravljanju i nacionalnim planovima;
2. države članice podnijet će svoje nacionalne planove na temelju iterativnog postupka s Komisijom i u dogovoru sa susjednim zemljama;
3. tomu će uslijediti Komisijina procjena prikladnosti nacionalnih planova za ostvarenje ciljeva uz predviđene prilagodbe do kojih će se doći kontinuiranim postupkom pregovaranja. Mogućnost da se zakonom uredi upravljačka struktura držat će se u pričuvi za slučaj da dobrovoljni pristup propadne.

2.4. Europska komisija ima bogato iskustvo oblikovanja i uspostavljanja upravljačkih struktura, a to iskustvo primjenjuje na ovaj skup političkih pitanja. Ovim se mišljenjem podupire gore navedeni pristup, ali taj će se postupak morati nastaviti s preciznošću i uvjerenjem, s kratkim rokovima za iterativni postupak te uz odlučnu i odvažnu analizu u obliku godišnjih izvještaja. Kao što navodi u svom Mišljenju o okviru za klimatsku i energetske politiku u razdoblju od 2020. do 2030. ⁽¹⁾, EGSO naglašava svoj poziv državama članicama da pozitivno odgovore na učinkovit i snažan postupak upravljanja te da s Komisijom i s civilnim društvom utvrde kako ga se može u potpunosti provesti.

2.5. EGSO smatra da se taj okvir treba omogućiti i pojačati stvaranjem i iskorištavanjem široke potpore dionika, uključujući socijalne partnere – poslodavce i sindikate – organiziranim Europskim energetske dijalozom.

3. Narav postupka upravljanja

3.1. Postupak upravljanja mora biti u skladu s pravnim okvirom u kojem djeluje. Pravnim okvirom utvrđuju se ciljevi i metode postizanja ciljeva te on mora dovesti do dugoročne političke sigurnosti i stabilnosti, osobito za ulaganja, osposobljavanje i radna mjesta. Također treba pružiti relevantne odgovarajuće pokazatelje. Postupkom upravljanja, koji treba biti sveobuhvatan i uključiti sve zakonodavstvo koje se odnosi na energetiku, moraju se moći riješiti složena pitanja o kojima se gledišta razlikuju te oko kojih postoji sukob interesa. Upravljanjem treba poduprijeti i nadograditi postupak odlučivanja, istodobno nudeći fleksibilnost u suočavanju s moguće brzim promjenama. U biti bi upravljanje trebalo također odražavati promjene u društvenim shvaćanjima, tehnologiji, geopolitici i na tržištu.

⁽¹⁾ SL C 424, 26.11.2014., str. 39-45.

3.2. Sustavom upravljanja mora se također omogućiti trajno, uravnoteženo i predstavničko izražavanje stavova, želja, shvaćanja i vrijednosti, kao i način da se odluke uvijek donose na temelju tih saznanja, a politike detaljnije usklađuju. Upravljanjem se mora omogućiti prilagodljivost, ali ne čestim promjenama smjera, nego predviđanjem područja razlike i stvaranjem dosljedne i sveobuhvatne dinamike.

3.3. To su zahtjevni uvjeti, pa treba odgovoriti na sve veću skeptičnost prema sposobnosti EU-a da ostvari ravnopravnu i učinkovitu energetska tranziciju. Stoga se za sam postupak upravljanja zahtijeva jasan okvir, koji sudionici prihvaćaju. EGSO smatra da se uobičajenim postupkom upravljanja neće moći ostvariti gore navedeni ciljevi bez sudjelovanja i potpore civilnog društva diljem Europe. To se priznaje u viziji energetske unije: „Što je najvažnije, naša je vizija energetska unija s građanima u središtu interesa, u kojoj građani preuzimaju odgovornost za energetska tranziciju”⁽²⁾. Stoga se razvoj pouzdanog i transparentnog mehanizma isporuke energetske i klimatskih ciljeva i energetske unije treba odvijati usporedno s višerazinskim postupkom utemeljenim na dijalogu usredotočenim na obavješćivanje i uključivanje svih dionika. To je iznimno bitno i, kako bi bila pravedna, energetska tranzicija mora uzeti u obzir promjene na tržištu rada i izbjeći negativne posljedice na socijalnom planu.

3.4. Za EGSO, upravljanje ne znači povećanje birokracije, nego usvajanje snažnog stava koji se temelji na načelima i usredotočen je na političke mjere, a kojim se nastoje postići dogovoreni ciljevi EU-a. Upravljanje treba prodrijeti na sve razine i uključiti stručno i svakodnevno znanje. EU se temelji na vrijednostima mira, demokracije, ljudskog dostojanstva, pluralizma, tolerancije i solidarnosti. Te vrijednosti, koje treba prevesti u jasna etička načela, pružaju temelj za ocjenu ključnih pitanja energetske tranzicije, pa mogu pružiti opći temelj za sporazum. Izazov je pretvoriti ta načela u provediv, učinkovit postupak koji uzima u obzir očekivanja društva.

3.5. EGSO smatra da osnovne društvene vrijednosti koje se odnose na proizvodnju i uporabu energije zahtijevaju veći naglasak na tom postupku upravljanja. Kada građani osjete da se njihove vrijednosti i mišljenja priznaju i da se o njima raspravlja na forumu koji uključuje posve europsko gledište, to će donijeti znatnu korist, omogućiti veću usklađenost politika i razvit će se veće povjerenje, uz istodobno ublažavanje nepredvidljivih političkih promjena. Dijalogom će se odrediti ti čimbenici, na kojima se temelje u zemlji donesene odluke o energetske tranziciji. One često proizlaze iz vrijednosnih sudova društva, na primjer, o okolišu, koji nadilaze tehničke i gospodarske razloge. U tim okolnostima, osobito stoga što se nacionalna, regionalna, lokalna i osobna stajališta o energiji razlikuju, poziv na dosljednu, zajedničku ili europsku perspektivu može doseći dalje od stremjenja u osobnom, lokalnom, kratkoročnom ili nacionalnom interesu.

3.6. Točnije, višerazinski dijalog uključuje priopćavanje tih načela svim dionicima i uspostavu okvira unutar kojeg ih se može razmatrati te rješavati pitanja, gdje je to moguće, na lokalnoj, regionalnoj, nacionalnoj razini i na razini susjedne zemlje. To nije postupak odlučivanja, iako donositelji odluka moraju slušati i biti otvoreni doprinosima, a sudionici to trebaju razumjeti.

4. Višerazinski dijalog kao ključan element upravljanja

4.1. EU i nacionalne energetske politike imaju izravan i znatan učinak na živote građana. Međutim, sadržaj i smisao tih politika često nije jasan široj javnosti, a civilno ga društvo može pogrešno shvatiti. To dovodi do općenito slabe javne potpore ili zablude o bitnim vidovima budućeg razvoja EU-a. Štetne posljedice slijede i postoje brojni slučajevi neobavješćivanja i neuključivanja civilnog društva u nacionalne i europske energetske politike, što dovodi do općeg nedostatka povjerenja te do toga da politike ne postizu uvijek željene rezultate.

⁽²⁾ COM(2015) 80 završna verzija.

4.2. Kako bi se osiguralo da to bude uključiv postupak, neophodno je da u dijalogu, u pomoć predloženom mehanizmu upravljanja, sudjeluju građani, organizacije civilnog društva, nacionalne i lokalne vlasti te sve vrste energetske organizacije. To će povezati regionalne, nacionalne i europske perspektive u cilju stvaranja operativne dodane vrijednosti oblikovanju i provedbi politika: mjere se moraju provesti na nacionalnoj/regionalnoj razini, ali uzimajući u obzir širu (europsku) sliku.

4.3. Taj će dijalog biti usredotočen na energiju kao kritičnu sastavnicu za ostvarivanje pravedne i održive tranzicije te provođenje politike povoljne za klimu. U okviru dijaloga moraju se prepoznati potrebe skupina u nepovoljnom položaju te širok spektar socijalnih i ekoloških problema vezanih uz energiju. Europskim energetske dijalogom, EED-om, koji bi uključivao klimatska pitanja, uobličiti će se dobrovoljan pristup i razumijevanje – definirani kao društveni ugovor o energiji – koje donositelji odluka mogu koristiti kao sadržajan društveno relevantan okvir. Trajnim dijalogom pomagati će dionicima i građanima u provedbi praktičnih mjera. Kratkoročno, zbog učinkovitosti i potrebe da se ispune zahtjevi postupka upravljanja, EED se treba usredotočiti na političke inicijative u kojima su prihvatljivost i preuzimanje odgovornosti značajan problem.

4.4. Takvim će se postupkom omogućiti također veća usklađenost politike i dopunjavanje znanja u posebnim područjima – primjerice o posebnim potrebama otoka i energetske odnosima s trećim zemljama.

5. Uska povezanost s postupkom upravljanja

5.1. Općenito, klimatski i energetske okvir određuje se ciljem na koji je usmjeren. To podrazumijeva da države članice preusmjeravaju svoju kombinaciju izvora energije i strategije energetske učinkovitosti na način kojim se zadržava nacionalna suverenost, a istodobno se nadopunjuje sa susjedima i približava ciljevima dogovorenima na razini EU-a. Nacrt upravljačkog ustroja (vidjeti točku 2.3.) sastoji se od općeg okvira za smjernice koji je predložila Komisija, čemu slijede regionalne rasprave, prijedlozi, ocjenjivanja i preispitivanja nacionalnih programa te neprekidno usklađivanje dok se ne postigne zadovoljavajući zaključak.

5.2. EGSO snažno podupire ovaj pristup, smatrajući da je u skladu s prijetkom potrebom pružanja sigurnije, konkurentnije i ekološki prihvatljivije opskrbe energijom za sve u Europi. Upravljačkim se ustrojem također treba pomoći svesti na najmanju moguću mjeru potrebu za izvještavanjem te smanjiti uz to povezane administrativne postupke. Treba obratiti dužnu pozornost na vrlo važna i sve veća regionalna, prekogranična obilježja energetske djelatnosti. Međutim, učinkovitost takvog pristupa zahtijevat će povezujuću političku volju, a ta se mora izgraditi približavanjem stavova građana diljem svih 28 država članica.

5.3. EGSO smatra da bi EED trebao imati formativnu ulogu tijekom čitavog tog postupka a nakon što se dogovor postigne nastaviti s provedbom i davanjem potpore dionicima. Treba zato snažnim političkim vodstvom što prije uspostaviti EED kao povezan temeljni postupak, osobito stoga što se očekuje da će nacionalni planovi biti dogovoreni i pokrenuti prije 2020. Odbor je prethodno preporučio uključivanje energetske dijaloga u Komunikaciju o energetske uniji i sa zadovoljstvom primjećuje da je izvršeno sljedeće: „uključivanje u dijalog o energiji s dionicima radi omogućavanja donošenja utemeljenih političkih odluka i podupiranje aktivnog sudjelovanja u upravljanju energetske tranzicijom”⁽³⁾. Napominje da i dalje nije prepoznata posebna mjera vezana s upravljanjem kojom bi se pružila neophodna podrška izgradnji potpornih ustroja EED-a, pa potiče Vijeće i Europski parlament da to isprave usvajanjem mjera za dijalog predloženih u odjeljku 6. ovog Mišljenja.

5.4. Postupak upravljanja dodirna je točka između politike i provedbe. U slučaju energije, njime se trebaju olakšati rješenja za širok raspon pogodbi i kompromisa koji će, u stvarnom životu, biti neophodni. Odbor smatra svoj prijedlog europske energetske dijaloga iznimno bitnim katalizatorom u ovom postupku. Energetske tranzicije uključuje kretanje, promjenu i, neizbježno, određenu količinu nesuglasica. EED-om se mogu smanjiti nesuglasice među dionicima na svim razinama te među državama članicama.

⁽³⁾ COM(2015) 80 završna verzija, str. 18.

5.5. Europski energetska dijaloga (EED) bit će postupak za potporu provedbi ciljeva Energetske unije tako što će se njime omogućiti svim dionicima da razmjenjuju informacije, izražavaju stavove i utječu na izradu politika o energetskim pitanjima. EED-om će se promovirati razumijevanje neophodnih ustupaka, usvajanje stava, doprinosi i prihvaćanje rješenja, te konačno promjena ponašanja u potporu političkim mjerama koje podupiru Energetsku uniju. Sveobuhvatnim EED-om omogućit će se da se nacionalni energetska prioriteta bolje izraze i uzmu u obzir na razini EU-a te da budu od koristi donositeljima odluka.

EED će dovesti do:

- boljeg razumijevanja političkog uobličavanja i provedbe energetske unije, pridonoseći vidljivosti, prihvaćanju i uspjehu ovog ključnog prioriteta Komisije,
- obaviještenog stava javnosti, pružajući veću političku sigurnost i dokaz o otvorenom, usredotočenom postupku usmjerenom na rezultate. Taj će obaviješteni stav proizaći iz praktičnog spajanja interaktivnog razgovora o EED-u i svakodnevnog znanja diljem Europe,
- boljeg razumijevanja, od strane korisnika energije, vlastite uloge i mjera koje su im na raspolaganju za pospješivanje energetskog gospodarstva što će dovesti do veće uključenosti potrošača, a to je temelj obnovljenog i pozitivnog odnosa s dobavljačima energije,
- „neutralnog prostora za razgovor”, jačanja povjerenja i legitimnosti oblikovanjem i olakšavanjem rasprave, umjesto predlaganja unaprijed određenog zaključka.

6. Mogući put za provedbu

6.1. Kad je riječ o formalnom postupku upravljanja, iako je sveeuropske naravi, EED treba uspostaviti u svakoj državi članici, prepoznajući postojeće nacionalne inicijative za dijalog o energiji, ali uključujući u njega ciljeve klimatskog i energetskog okvira. Tamo gdje se nacionalni energetska dijalozi već odvijaju, uklapanje s EED-om bilo bi uzajamno korisno i pružilo bi strukturiran, ali fleksibilniji mehanizam koji će poduprijeti Komisiju u preispitivanju elemenata nacionalnog plana te pružiti tematsko žarište za informiranje potrošača, pomažući dobavljačima energije da se uključe i izgrade povjerenje te pružajući forum za izražavanje zabrinutosti raznih skupina o energetskoj sigurnosti, pristupačnosti i održivosti. Ukratko, sljedeći bi koraci bili neophodni:

- za EED će biti potrebna znatna financijska sredstva i resursi. Uspostavit će se mehanizam za uspostavu neovisnog i nepristranog izvora financiranja koji će puniti prvenstveno dionici iz cijelog proizvodnog i opskrbnog energetskog lanca, uz odgovarajuću potporu EU-a i država članica. Općenito, EED će biti izrazito isplativ način uključivanja raznovrsnih potrošača u podešavanje energije i priznavanje te poticanje doprinosa proizvođača-potrošača,
- dok bi Komisija trebala pružiti jasne smjernice o ustroju nacionalnih planova, o mogućnosti ažuriranja/preispitivanja, o obvezama izvješćivanja i o izvršivosti nacionalnih planova, EED-om će se, u dogovoru s Komisijom i svim ključnim dionicima, razviti smjernice za uspostavu nacionalnih dijaloga o energiji,
- uspostaviti će se posve neovisan ustroj EED-a za usklađivanje, kako bi se poticali djelovanje i provedba u svakoj od država članica. Taj ustroj treba pridonijeti, između ostalog, neophodnom Komisijinom preispitivanju sadržaja i namjere nacionalnih planova kao i njihove provedbe. Time će se naglasiti mogući doprinosi dionika oblikovanju politike,

- nacionalni 12-mjesečni angažman dionika i potporni postupak u svakoj od država članica dovest će do uspostave programa za uključivanje i dijalog, a glavna će tema biti rasprava o prioritetima nacionalnog plana. U takvom postupku treba također razmotriti osiguranje predvidljivosti i postojanosti nacionalnih planova,
- doći će do rasprave o nacionalnom planu, kao i do regionalnih rasprava sa susjednim nacionalnim skupinama za EED. Nacionalni planovi država članica trebali bi uključiti pregled savjetovanja sa susjednim državama članicama, između ostalog u okviru EED-a, te o područjima regionalne suradnje koja iz toga proizlaze,
- na razini EU-a uslijedit će rasprave među svim skupinama za energetske dijalog. Te rasprave, koje se usmjerava kroz neovisan ustroj za usklađivanje, trebaju imati savjetodavni položaj s institucijama EU-a i pospješiti isplativost politika EU-a i država članica,
- posve će se iskoristiti internetski alati, primjerice oni koje je razvio GU CONNECT, za potporu razvoju politika sudjelovanjem i uključanjem.

6.2. U EGSO-ovu je mišljenju o temi „Potrebe i načini za uključivanje javnosti u područje energetske politike” ⁽⁴⁾ usvojen detaljniji nacrt EED-a. EED je zamišljen kao trajni „dijalog”, potpunije opisan kao neovisan, svedionički postupak koji koristi najbolje prakse uključivanja te igra pouzdanu i stalnu ulogu u provedbi energetske tranzicije. EGSO je u potpunosti predan ovoj inicijativi te će preuzeti vodstvo i pružat će joj, uz druge, aktivnu potporu.

7. Završne napomene

7.1. EGSO pozdravlja izjavu Komisije ⁽⁵⁾ koja ukazuje na to da treba razviti upravljačku strukturu uzimajući u obzir stajališta Europskog parlamenta, država članica i dionika. Glasna potpora i suglasnost civilnog društva olakšava put k postizanju teško ostvarivih ciljeva. Povezujući se sa životima i brigama ljudi, postupak upravljanja poduprt EED-om pomoći će uskladiti Energetsku uniju s očekivanjima građana. Time će se osigurati razumijevanje energetske tranzicije i kompromisa te će se poboljšati prihvaćenost i povjerenje – ponajviše pokazujući sposobnost slušanja i uključivanja dionika.

7.2. K tomu će se uspostava tog postupka, koji uključuje sve dionike u osmišljanje energetske tranzicije koju većina ljudi želi, kojom se gleda u budućnost i pragmatična je, dugoročno pokazati politički isplativom. To je pitanje koje utječe na svakoga i može dovesti do pozitivnog preispitivanja doživljaja EU-a i njegovih postupaka te do prepoznavanja dodane vrijednosti EU-a i otvorenog upravljanja.

Bruxelles, 23. travnja 2015.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

⁽⁴⁾ SL C 161, 6.6.2013., str. 1-7.

⁽⁵⁾ Komunikacija „Politički okvir za klimu i energiju u razdoblju od 2020. do 2030.” (COM(2014) 15 završna verzija).

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Planu za jedinstveni europski prometni prostor – napretku i izazovima

(razmatračko mišljenje na zahtjev Europskog parlamenta)

(2015/C 291/03)

Izvjestitelj: Raymond HENCKS

Suizvjestitelj: Stefan BACK

Dana 13. siječnja 2015., sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europski parlament odlučio je savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o temi

„Plan za jedinstveni europski prometni prostor – napredak i izazovi”

(razmatračko mišljenje).

Stručna skupina za prijevoz, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 8. travnja 2015.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 507. plenarnom zasjedanju održanom 22. i 23. travnja 2015. (sjednica od 22. travnja 2015.), s 96 glasova za, 2 protiv i 2 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO ponovno izražava podršku⁽¹⁾ ciljevima zacrtanima u bijeloj knjizi „Plan za jedinstveni europski prometni prostor” iz 2011. g. (dalje u tekstu: Plan). Jedinstveni europski prometni prostor i dalje je jedna od najvažnijih stavki u programu Europske unije. Golemi izazovi još uvijek sprečavaju uspostavu jedinstvenog europskog prometnog prostora kao načina za postizanje održivog rasta i zapošljavanja, kvalitetnih radnih mjesta i radnih uvjeta.

1.2. Uzimajući u obzir deset prioriteta Junckerove Komisije za razdoblje 2015.–2019., program rada Komisije za 2015. godinu i ciljeve Plana, EGSO ističe sljedeće:

1.3. Učinkovita primjena Europskog fonda za strateška ulaganja (EFSU) može osigurati veću raspoloživost sredstava iz Instrumenta za povezivanje Europe (CEF) u slučajevima kada privatna ulaganja ili naplata ne budu djelovali. U svakom slučaju, 2,7 milijardi EUR koje će iz proračuna CEF-a za prijevoz biti prebačene EFSU-u treba namijeniti za prijevoz. EGSO ponavlja da je potrebno stvarno planiranje prekogranične infrastrukture pri provedbi instrumenta TEN-T, kako bi se osigurala optimalna učinkovitost resursa.

1.4. Istovremena primjena načela „onečišćivač plaća” i „korisnik plaća” oslabit će financiranje zasnovano na potonjem. Potrebni su jednostavniji i jasniji koncepti naplaćivanja. Potrebne su mogućnosti za prilagodbu pristojbi kako bi se jamčila kohezija, izbjegla socijalna isključenost i osigurala opća usklađenost s porezima i pristojbama.

1.5. Za dovršenje jedinstvenog tržišta treba učiniti još mnogo toga. U mišljenju Odbora o četvrtom željezničkom paketu od 11. srpnja 2013. (2) podržava se cilj dovršenja jedinstvenog željezničkog tržišta u Europi kojim bi se osigurala visoka kvaliteta prijevoza i neometan protok prometa preko granica. EGSO ponavlja zahtjev iznesen 2011. godine u mišljenju o Planu (3) da se provede uravnotežena procjena učinka novih mjera planiranih u tom pogledu. Pozdravlja namjeru Europske komisije da pojasni pravila pristupa tržištu u cestovnom prometu kako bi se olakšao nadzor provedbe i usklađenosti.

⁽¹⁾ Mišljenje EGSO-a o „Planu za jedinstveni europski prometni prostor (bijela knjiga)”, SL C 24, 28.1.2012., str. 146.

⁽²⁾ Mišljenje EGSO-a o Četvrtom željezničkom paketu, SL C 327, 12.11.2013., str. 122.

⁽³⁾ Vidjeti bilješku 1.

1.6. EGSO podržava namjeru Junckerove Komisije da se usredotoči na socijalni damping. Od Komisije traži da predloži preventivne mjere. Države članice trebaju pojačati nadzor poštovanja propisa, primjerice kroz poboljšanu prekograničnu suradnju – uključujući razmjenu informacija i odgovarajuće sankcije, posebice u vezi s fiktivnim poduzećima i lažnim samozapošljavanjem. Moraju se ukloniti rupe u zakonodavstvu u pogledu pristupa dozvolama za zanimanja u prometu i upravljanje prometom i u pogledu koordinacije sustava socijalne sigurnosti. Mjere kontrole moraju biti proporcionalne i uključenim stranama ne smiju nametnuti nepotreban administrativni teret.

1.7. Promjene načina prijevoza zahtijevaju fleksibilnost i prilagodbu lokalnim uvjetima, posebice u pogledu traženog ograničenja od 300 kilometara u cestovnom prometu, koje neće funkcionirati u udaljenim i slabo naseljenim regijama s ograničenim željezničkim mrežama.

1.8. Prikladna infrastruktura i usluge prijevoza potrebne su također u zabačenim regijama. U Prilog I. Planu treba uključiti novu inicijativu: u sklopu planova za gradsku mobilnost do 2030. godine treba udvostručiti uporabu javnog prijevoza u gradskim područjima putem opreme i infrastrukture za olakšavanje mobilnosti pješaka i biciklista te starijih i osoba smanjene pokretljivosti.

1.9. EGSO ponovno naglašava važnost prava putnika, s obzirom na pojavu organizatora novih načina prijevoza, kao što je Uber.

1.10. EGSO predlaže da se pri pripremi revidirane verzije Plana koristi participativni dijalog i u vezi s time upućuje na svoje mišljenje od 11. srpnja 2012. ⁽⁴⁾.

1.11. EGSO predlaže opću ponovnu procjenu trenutne političke izvedivosti akcijskog plana iznesenog u Prilogu I. Planu.

2. Revizija Plana iz 2011. – opći pregled

2.1. Europski parlament namjerava izraditi samoinicijativno izvješće o provedbi Plana i s tim u vezi je od EGSO-a zatražio da izradi razmatračko mišljenje o toj temi.

2.2. U svom mišljenju o Planu ⁽⁵⁾ EGSO je pozdravio napore Komisije, ali je utvrdio da postoji znatan raskorak između ciljeva i načina na koji bi se oni mogli postići i financirati.

2.3. EGSO primjećuje da je većina opažanja iz njegovog mišljenja o Planu još uvijek aktualna. To se posebice odnosi na sljedeće stavke ⁽⁶⁾:

— problem financiranja ulaganja potrebnih za postizanje ciljeva, primjerice u pogledu infrastrukture, alternativnih goriva i pogonskih sustava te infrastrukture koja im je potrebna. Naplata i privatno financiranje neće svugdje funkcionirati,

— bolju koordinaciju između država članica u pogledu planiranja infrastrukture,

— prepoznavanje ključne uloge prijevoza kao čimbenika konkurentnosti i blagostanja te potrebu stvaranja integriranog europskog prometnog sustava. Davanje podrške razvoju strategije za Europu u cilju omogućavanja učinkovitog i istinski održivog prijevoza koji bi u obzir uzeo gospodarske, ekološke i socijalne izazove. Pri razvoju svih vrsta prijevoza treba više voditi računa o socijalnom dijalogu i ojačati ga. U cestovnom prometu to u prvom redu ide ruku pod ruku s mjerama za sprečavanje zlouporabe razlike u plaćama i standardima socijalne zaštite,

⁽⁴⁾ Mišljenje EGSO-a o „Bijeloj knjizi o prijevozu: uključivanje civilnog društva”, SL C 299, 4.10.2012., str. 170.

⁽⁵⁾ Vidjeti bilješku 1.

⁽⁶⁾ Vidjeti bilješku 1., osobito točke 1.4., 1.5., 1.6., 1.7., 1.8., 1.11., 1.12. i 3.15. u njoj navedenog mišljenja.

- kruti pristup promjeni vrste prijevoza s cestovnog u pogledu udaljenosti većih od 300 km, što je u određenim slučajevima nerealno, na primjer u velikim zemljama s rijetkom mrežom željezničkih veza,
- važnost optimalnog korištenja dostupnih resursa, uključujući infrastrukturu i vozila te osiguravajući unaprjeđene prometne tokove putem učinkovite logistike, uključujući sredstva kao što su elektronički sustav teretnog prometa (*e-freight*) i zeleni koridori,
- potrebu za osiguranjem trajne razine kompetencija ulaganjem napora u obrazovanje i zapošljavanje te primjerenih socijalnih uvjeta za mobilne radnike,
- nedovoljan naglasak je stavljen na važnost gradskog prijevoza, uključujući prijevoz robe (prvi i zadnji kilometar).

2.4. Četiri godine od početka provedbe Plana EGSO primjećuje da postoje brojne inicijative, međutim s do sada prilično ograničenim rezultatima. Međutim, poduzete su mjere u cilju provedbe Plana u obliku kako zakonodavnih prijedloga, tako i političkih inicijativa. Neke od njih su nova Uredba o smjernicama za razvoj mreže TEN-T⁽⁷⁾ i Uredba o Instrumentu za povezivanje Europe⁽⁸⁾, obje usvojene 2013. godine, zatim zakonodavstvo o uporabi infrastrukture za alternativna goriva te mjere za smanjenje emisija stakleničkih plinova iz vozila.

2.5. Međutim, nije dovoljno postignuto u stvaranju uvjeta za daljnje otvaranje tržišta, praćenje usklađenosti i olakšavanje prekograničnog cestovnog prijevoza. Na primjer, Europski registar cestovnih prijevoznika, osmišljen kao podrška praćenju usklađenosti s regulacijom tržišta cestovnog prijevoza, kasnio je u provedbi. Isto se dogodilo i s Europskim elektroničkim sustavom za naplatu cestarine, stvorenim kako bi se olakšao prekogranični promet, koji još uvijek nije proveden. Također, problem različitih socijalnih uvjeta za mobilne radnike i njihove posljedice za tržišno natjecanje uglavnom je i dalje neriješen. Kada je riječ o Direktivi o upućivanju radnika, različita tumačenja među državama članicama, od kojih neke ne primjenjuju zakonodavstvo na ispravan način, predstavljaju ozbiljan problem za neometano funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

2.6. U pogledu financiranja EGSO primjećuje da je, iako sredstva CEF-a nisu ni izdaleka dovoljna, sektor prometa jedan od glavnih prioriteta Europskog fonda za strateška ulaganja (EFSU), koji Komisija i Europska investicijska banka (EIB) sada uspostavljaju. To je, između ostalog, jasno naznačeno u izvješću zajedničke radne skupine EIB-a i Komisije zadužene za utvrđivanje kriterija odabira za projekte koji će se financirati. EGSO u vezi s time primjećuje da je 2,7 milijardi EUR sredstava za CEF namijenjenih prijevozu prenamijenjeno EFSU-u. Važno je da se pri primjeni EFSU-a ta sredstva koriste za sektor prijevoza.

2.7. U vezi s time EGSO bi želio naglasiti kako je važno osigurati da ta ulaganja ne budu ograničena isključivo na nadogradnju infrastrukture, nego i da podupru projekte za modernizaciju i poboljšanje uspješnosti sektora, kao i mjere koje omogućuju stjecanje dobro osposobljene i kvalificirane radne snage.

3. Prijevoz u programu rada Komisije

3.1. EGSO primjećuje da se jedinstveni europski prometni prostor ne spominje u političkim smjernicama za sljedećih pet godina, kao ni u deset prioriteta predsjednika Junckera, uvrštenih u program rada Komisije za 2015⁽⁹⁾.

3.2. Uzimajući u obzir važnost prijevoza kao gospodarskog sektora i njegove specifične karakteristike koje često zahtijevaju posebna rješenja, EGSO smatra da bi ga bilo korisno spomenuti kao posebno pitanje povezano s, na primjer, prioritetom 1. (rast i radna mjesta) te s prioritetima 3. i 4. (energetska unija i dublje unutarnje tržište) koji se tiču prijevoza. To je osobito slučaj u pogledu unutarnjeg tržišta, budući da se prometnom politikom bavi posebno poglavlje UFEU-a, a ona se izdvojeno obrađuje i u strategiji Europa 2020. i u dva akta o jedinstvenom tržištu.

⁽⁷⁾ Uredba (EU) br. 1315/2013.

⁽⁸⁾ Uredba (EU) br. 1316/2013.

⁽⁹⁾ COM(2014) 910 završna verzija.

3.3. Imajući na umu opće političko usmjerenje izraženo u političkim prioritetima Junckerove Komisije, naime to da Europska komisija i Europski parlament o političkom programu Europske unije trebaju odlučivati kao bliski partneri te u suradnji s državama članicama, EGSO predlaže da se popis inicijativa naveden u Prilogu I. Planu ponovno ocijeni u svjetlu njihove političke izvedivosti.

4. Teritorijalna kohezija

4.1. U Planu se ne spominje teritorijalna kohezija.

4.2. U skladu s člancima 90. i 91. Ugovora, zajednička prometna politika osmišljena je u cilju davanja doprinosa promicanju teritorijalne kohezije, tj. osiguranja pristupa prometnoj mreži za rijetko naseljene ruralne regije koje su često prikraćene u pogledu usluga javnog prijevoza te su stoga njihovi stanovnici lišeni alternativnog cestovnog prijevoza. EGSO u vezi s time podsjeća na raniji cilj EU-a, naime da se osigura da većina građana i poduzeća bude udaljena najviše 30 minuta putovanja od takve mreže. Čini se da je taj cilj zaboravljen ⁽¹⁰⁾.

4.3. Iako je u Planu navedeno da u pogledu pristupačnosti postoji rizik proširenja jaza između središnjih i rubnih područja, njezin četvrti cilj održavanja guste željezničke mreže u svim državama članicama ostao je bez rezultata, s obzirom na to da nijedna od praktičnih inicijativa nije povezana s tim ciljem dok se sve veći broj regionalnih linija ukida na temelju profitabilnosti.

4.4. EGSO s time u vezi ukazuje na svoje napomene u pogledu preporuka Plana o obveznom sklapanju ugovora o obavljanju javnih usluga na temelju konkurentnog javnog nadmetanja. EGSO je zatražio da „prije predstavljanja prijedloga o tom pitanju i najviše šest mjeseci nakon 3. prosinca 2014., Europska Komisija izradi izvješće o provedbi Uredbe (EZ) br. 1370/2007, kako je predviđeno člankom 8. stavkom 2. tog dokumenta”.

4.5. EGSO stoga smatra da, u skladu s člankom 174. Ugovora iz Lisabona koji propisuje da posebnu pozornost treba posvetiti regijama izloženim ozbiljnim i trajnim poteškoćama, ostali prijevoz putnika koji nije isključivo turističke prirode treba klasificirati kao uslugu od općeg interesa, što znači da on treba ispunjavati kriterije univerzalnosti, dostupnosti (uključujući dostupnost za osobe s invaliditetom i osobe smanjene pokretljivosti), kontinuiteta, kvalitete i cjenovne pristupačnosti.

5. Održivi prijevoz

5.1. Već 2007. godine, sredinom provedbe bijele knjige za razdoblje 2001.–2010., Komisija je morala priznati da „Europa još nije na putu prema održivom prometu”. ⁽¹¹⁾ EGSO smatra da se odgovarajući pristup od tada nije uopće razvio.

5.2. U svojem razmatračkom mišljenju „Održiva budućnost za prijevoz” ⁽¹²⁾ EGSO je istaknuo da, iako je prijevoz ključan za mnoge od naših sloboda (pravo na život i rad u različitim dijelovima svijeta, na različite proizvode i usluge, na trgovinu i uspostavljanje osobnih kontakata), jedan od osnovnih ciljeva ove politike mora biti utvrđivanje okvira za te slobode, pa čak i nametanje granica tamo gdje one mogu utjecati na, ili čak ugroziti, druge slobode ili potrebe, kao što su ljudsko zdravlje, okoliš, klima ili potrebe budućih generacija.

5.3. Plan se temelji na pretpostavci da ograničenje mobilnosti nije opcija. EGSO ponavlja ono što je naveo u točki 3.9. svojeg mišljenja o Planu iz 2011. ⁽¹³⁾, naime da se to ne smije tumačiti kao borba protiv mjera zbog kojih će prijevoz učinkovitije koristiti resurse i biti održiviji. To također nije u suprotnosti s promicanjem promjena u ponašanju u vidu korištenja održivijih prijevoznih sredstava ili izbjegavanja prometa.

5.4. Stoga se ne može opovrgnuti da je mobilnost pravo koje svakom građaninu jamči pristup i pravo sudjelovanja u gospodarskim, socijalnim i kulturnim aktivnostima. Ipak se ne može zanemariti (prečesto neodrživo) pojedinačno korištenje privatnih automobila za prijevoz „iz jednog mjesta u drugo”, ili odbijanje korištenja dostupnog javnog prijevoza iz komocije. Ograničavanje besmislenih pojedinačnih putovanja te smanjenje zagušenja prometa, posebice putem odgovarajućih odvratajućih mjera ili mjera za poticanje korištenja javnog prijevoza ili putem inovacija u organizaciji rada (npr. fleksibilno radno vrijeme), zasigurno su opcije koje treba uzeti u obzir.

⁽¹⁰⁾ Letak Europske komisije *Comprendre la politique européenne – Transports* („Razumjeti europsku politiku – prijevoz”), str. 2.

⁽¹¹⁾ COM(2007) 642 završna verzija.

⁽¹²⁾ Mišljenje EGSO-a o temi „Održiva budućnost za prijevoz – Europska prijevozna politika nakon 2010.”, SL C 255, 22.9.2010., str. 110.

⁽¹³⁾ Vidjeti bilješku 1.

5.5. EGSO stoga smatra da bi poseban naglasak trebalo staviti na istraživanja i inovacije u području čistih i sigurnih vozila koja ne emitiraju čestice (i to za sve vrste prijevoza), ali i u području smanjenja buke od vozila bez ugrožavanja visokih sigurnosnih standarda, te u području alternativnih goriva, uključujući potrebnu infrastrukturu.

5.6. Kako bi se to postiglo, potrebno je ubrzati tehničku standardizaciju i regulaciju (djelovanje na cijene, subvencije i poreze), osobito u automobilskom sektoru koji je odgovoran za više od polovine ukupnih emisija iz cestovnog sektora.

5.7. Iako postoji usklađenost među državama članicama EU-a u pogledu dugoročnih ciljeva i smjernica, ostaju temeljne razlike kada je riječ o razvoju i specifičnosti svake zemlje.

5.8. Primjerice, neke zemlje pokušavaju promicati čista vozila putem subvencija za automobilsku industriju, ponekad velikodušnim potporama za kupnju takvih automobila, oslobađanjem od poreza na biogoriva, popustima na cestarine, oporezivanjem motornih vozila koja onečišćuju okoliš i bespovratnim sredstvima za otpis starih automobila.

5.9. Međutim, jasno je da je put do postizanja postavljenih ciljeva i dalje dug. Učinci subvencija vrlo su ograničeni, toliko da su one već znatno smanjene ili čak ukinute. Prodaja nikako da dobije zamah, što uzrokuje ozbiljne probleme proizvođačima koji su odlučili u potpunosti prijeći na električnu opciju. EGSO smatra da je važno zadržati i proširiti poticaje za postizanje dekarbonizacije, ali smatra da treba pružiti potporu razvoju ne samo čistih vozila, nego i svih čistih prijevoznih sredstava.

6. Načela „onečišćivač plaća” i „korisnik plaća”

6.1. Prema Komisiji, cijene i poreze trebalo bi restrukturirati kako bi se više uzela u obzir načela „onečišćivač plaća” i „korisnik plaća” i kako bi se odražavali ukupni troškovi, uključujući infrastrukturu i vanjske troškove.

6.2. EGSO želi naglasiti da mora postojati jasna razlika između ta dva načela, budući da su ona međusobno potpuno različita u svojoj prirodi i namjeni.

6.3. EGSO podržava načelo „onečišćivač plaća”, s obzirom na gospodarske troškove neodrživosti, no ističe da često, a posebice u ruralnim i rijetko naseljenim regijama, ne postoji alternativa onečišćujućim vrstama prijevoza; dotična poduzeća i građane ne smije se kažnjavati zbog smanjene konkurentnosti u tom pogledu. Isto tako, porezi na zagađivanje okoliša ne smiju se jednostavno dodavati cijenama robe i usluga i naplaćivati potrošačima bez postizanja promjena u ponašanju.

6.4. Odbor se, međutim, protivi širokoj primjeni načela „korisnik plaća” bez razlikovanja, budući da je javni prijevoz usluga od općeg gospodarskog interesa i da Protokol 26. o uslugama te vrste, kao dodatak Ugovoru iz Lisabona, poziva države članice da osiguraju visoku kvalitetu i pristupačnost tih usluga.

6.5. Pristupačnost se ne smije žrtvovati zbog određivanja cijena na temelju troškova. Nadalje, svaka takva mjera mogla bi imati suprotni učinak od učinka napora za dekarbonizaciju prijevoza i mjera koje su poduzela mnoga tijela javnog gradskog prijevoza odlučivši ponuditi besplatni javni prijevoz za određene dobne skupine, socijalne kategorije ili čak sve građane, a prije svega bi pogodila najranjivije skupine građana.

7. Urbana mobilnost

7.1. Postupno ukidanje vozila s pogonom na konvencionalna goriva nije samo po sebi dovoljno da bi se ostvarila integrirana i održiva mobilnost u gradskim područjima.

7.2. Kako je već naveo u svojem mišljenju iz 2011. o Planu ⁽¹⁴⁾, EGSO ponovno ističe golemu potrebu za razvojem javnog gradskog prijevoza, kao i gradske logistike, kao dijela održive prometne politike (vidjeti raspravu Odbora u točkama 31., 33. i 41. Plana). Međutim, čini se da Komisija kreće od pretpostavke da su tehnološke inovacije u području proizvodnje čistih vozila glavno rješenje za gradske probleme. To je zapravo dugoročno viđenje situacije, dok su sada potrebne kratkoročne mjere za smanjenje onečišćenja zraka i zagađenja gradova bukom. U svakom slučaju, jedini način rješavanja zakrčenosti gradskog prometa jest promicanje javnog prijevoza.

⁽¹⁴⁾ Vidjeti bilješku 1., osobito točke 1.11., 1.12. i 4.29. u njima navedeno mišljenje.

7.3. EGSO je razočaran činjenicom da povećano korištenje javnog prijevoza u gradskim područjima nije jasno navedeno kao cilj, na primjer u točki 2.3. u popisu inicijativa priloženih Planu. Poziva Komisiju da u tu svrhu dovrši bijelu knjigu i postavi cilj udvostručenja korištenja javnog gradskog prijevoza do 2030. te da istodobno omogući kapacitete i infrastrukturu kako bi se olakšala mobilnost pješaka i biciklista te starijih i osoba smanjene pokretljivosti. Inteligentni prometni sustavi nužni su za pružanje potrebnih informacija korisnicima o raspoloživim prijevoznim sredstvima. Međutim, tim sustavima potrebne su odgovarajuće radijske frekvencije i valne duljine, što se u bijeloj knjizi ne spominje.

7.4. EGSO stoga ponovno izražava podršku komunikaciji Komisije iz 2013. o konkurentnoj gradskoj mobilnosti s učinkovitim iskorištavanjem resursa⁽¹⁵⁾ i mjerama koje se sada poduzimaju za njezinu provedbu.

7.5. EGSO ponovno izražava žaljenje izneseno u mišljenju o Planu iz 2011⁽¹⁶⁾, da je gradski prijevoz izvan zakonodavnog mandata EU-a i smatra da bi mjere koje se odnose na kriterije za postavljanje i rad gradskih postaja za naplatu cestarine i sustave ograničenja pristupa onečišćujućim vozilima trebale biti usklađene i postati sastavni dio planova gradske mobilnosti koji bi, povrh toga, trebali biti obvezni za veće gradove. Usklađivanje tih elemenata bilo bi korisno za okoliš i za funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

8. Prava putnika

8.1. U svojem mišljenju o Komunikaciji o pravima putnika u svim vrstama prijevoza⁽¹⁷⁾, EGSO je napomenuo da popisu s deset specifičnih prava navedenih u Komunikaciji treba dodati još tri prava: pravo na sigurnost (uključujući i tehničku sigurnost prijevozne opreme i fizičku sigurnost putnika), pravo na minimalne standarde kvalitete usluga, udobnosti i pristupačnosti usluge, te pravo na zaštitu okoliša.

8.2. U svojim napomenama o mišljenju EGSO-a Komisija je potvrdila da su predložena prava važni čimbenici koje treba uzeti u obzir u budućem zakonodavstvu o pravima putnika. EGSO stoga predlaže provođenje devetog cilja Plana, čija je svrha *osigurati vodeću ulogu EU-a u zaštiti i sigurnosti prometa u svim vrstama prijevoza*, te proširenje sadašnjih prava u skladu s time.

8.3. EGSO skreće pozornost na pojavu poduzeća koja posredno nude usluge prijevoza, poput Ubera, čija se djelatnost, po svemu sudeći, sastoji od posredničkih usluga prijevoza pri kojima je odnos posrednika, vozača i putnika nejasan u nekoliko aspekata. EGSO od Komisije traži da analizira stanje u pogledu sigurnosti, odgovornosti Ubera i/ili vozača te prava putnika s obzirom na odredbe UFEU-a, socijalno zakonodavstvo i prava potrošača.

9. Socijalna dimenzija Plana

9.1. EGSO smatra da za nesmetano funkcioniranje sektora prijevoza i jednaka pravila igre treba poboljšati socijalne standarde, uskladiti socijalne i radne uvjete te ukloniti socijalni damping i damping plaća.

9.2. Međutim, treba istaći da mnogi prometni sektori pate od zlorabe, uključujući zaobilaženje ili kršenje zakonodavstva o radu i/ili socijalnog zakonodavstva. Kad je riječ o upućivanju radnika i o neprijavljenom radu, EGSO pozdravlja Direktivu 2014/67/EU o provedbi Direktive 96/71/EZ o upućivanju radnika, koja mora biti prenesena u nacionalno zakonodavstvo do lipnja 2016., te predstojeći prijedlog odluke o uspostavi europske platforme za jačanje suradnje u sprečavanju i odvraćanju od neprijavljenog rada, čiji je cilj poboljšati nadzor i prekograničnu suradnju u sprečavanju nezakonitog postupanja⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁵⁾ Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Zajedno prema konkurentnoj gradskoj mobilnosti s učinkovitim iskorištavanjem resursa (COM(2013) 913 završna verzija), SL C 424, 26.11.2014., str. 58.

⁽¹⁶⁾ Vidjeti bilješku 1.

⁽¹⁷⁾ Mišljenje EGSO-a o temi „Prava putnika u svim vrstama prijevoza” (COM(2011) 898 završna verzija), SL C 229, 31.7.2012., str. 122.

⁽¹⁸⁾ COM(2014) 221 završna verzija – 2014/0124 COD.

9.3. Kako Komisija ističe u svojoj Komunikaciji o stanju na tržištu cestovnog prometa Unije ⁽¹⁹⁾, nepotpuno poštovanje radnog zakonodavstva može biti rezultat nepostojanja obvezujućih mjera koje se odnose na broj i učestalost provjera. EGSO stoga pozdravlja Direktivu 2014/67/EU i ponovno iskazuje podršku predstojećem prijedlogu odluke o europskoj platformi za sprečavanje neprijavljenog rada navedenom u prethodnom stavku ⁽²⁰⁾.

9.4. S obzirom na to da EU nema ovlasti za potpuno usklađivanje radnih pravnih standarda i da jedino može uvesti minimalne standarde, zadaća je sektorskog dijaloga da omogući usklađeni skup standarda rada, zaštite zdravlja i sigurnosti na radu primjenjivih na jedinstven način u svim državama članicama. Potrebna sredstva i potpora za provedbu rezultata moraju biti zajamčeni.

9.5. Komisija bi stoga trebala poduzeti korake kako bi se poboljšala provedba pravnog okvira sektora i kako bi ga se učvrstilo tako da može odgovoriti na izazove. To mora uključivati mjere nadzora i učinkovite sankcije za uklanjanje zlouporabe i kršenja socijalnog zakonodavstva. Potrebno je ukloniti rupe u zakonodavstvu u pogledu pristupa različitim zanimanjima odnosno dozvolama za obavljanje djelatnosti u sektoru prometa, u pogledu koordinacije sustava socijalne sigurnosti, u pogledu zapošljavanja radnika posredstvom agencija za privremeno zapošljavanje te podugovaranja u cilju socijalnog dampinga. Druga pitanja koja treba riješiti uključuju odgovarajuće mjere za borbu protiv fiktivnih poduzeća i protiv lažne poslovne samostalnosti te bolju definiciju glavnog i privremenog sjedišta za mobilne radnike u sektoru prijevoza. EGSO zagovara usklađeno djelovanje država članica u ovom području.

10. Postupak

10.1. EGSO predlaže da se pri pripremi revidirane verzije Plana iskoristi participativni dijalog i u tom kontekstu upućuje na svoje mišljenje od 11. srpnja 2012. „Bijela knjiga o prometu: uključivanje civilnog društva” ⁽²¹⁾.

Bruxelles, 22. travnja 2015.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

⁽¹⁹⁾ COM(2014) 222 završna verzija.

⁽²⁰⁾ Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu Odluke Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Europske platforme za poboljšanje suradnje u području sprečavanja i odvratanja od neprijavljenog rada (COM(2014) 221 završna verzija – 2014/0124 (COD)), SL C 458, 19.12.2014., str. 43.

⁽²¹⁾ Vidjeti bilješku 4.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o ulozi civilnog društva u odnosima između EU-a i Albanije

(razmatračko mišljenje)

(2015/C 291/04)

Izvjestitelj: Ionuț SIBIAN

U pismu povjerenika Šefčoviča od 4. rujna 2014. godine, Europska komisija zatražila je od Europskog gospodarskog i socijalnog odbora, u skladu s člankom 262. Ugovora i člankom 9. protokola o suradnji između EGSO-a i Europske komisije, da izradi razmatračko mišljenje o temi

Uloga civilnog društva u odnosima EU-a i Albanije.

Stručna skupina za vanjske odnose, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 27. ožujka 2015.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 507. plenarnom zasjedanju održanom 22. i 23. travnja 2015. (sjednica od 22. travnja 2015.), sa 136 glasova za, 2 protiv i 5 suzdržanih.

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja napore koje Albanija poduzima s ciljem postizanja europskih normi promicanjem demokratskih reformi i pozdravlja odluku EU-a od 27. lipnja 2014. o dodjeljivanju statusa kandidatkinje toj zemlji. Naglašava, međutim, važnost transparentnijeg i uključivijeg pristupa organizacijama civilnog društva (OCD), uključujući socijalne partnere, u svim fazama pristupnog postupka.

1.2. Nacionalni konsenzus o integraciji Albanije prima se na znanje, ali pozitivan zamah iz 2014. treba iskoristiti i nastaviti ga dosljednom potporom reformama. EGSO potiče vladu i političke stranke u oporbi da vode konstruktivan i održiv dijalog. Treba uključiti iskusnije OCD-e u promicanje kulture dijaloga i osvješćivanje o odgovornosti političkih stranaka prema svojim izbornim jedinicama u vezi s potrebom poticanja međustranačkog konsenzusa o reformama te promicanja cjelovitosti i transparentnosti.

1.3. Moraju se ojačati ustroji i mehanizmi za potporu građanskom i socijalnom dijalogu u Albaniji te osigurati institucijska podrška uključenim dionicima na temelju kako nacionalnog financiranja tako i EU-ovih programa financiranja.

1.4. Nacionalne vlasti trebaju osigurati uključenost OCD-a, uključujući socijalne partnere, u sve radne/stručne skupine važne za postupak integracije, uzimajući u obzir njihovu stručnost u ključnim područjima: reformi pravosuđa, zaštiti ljudskih prava, reformama tržišta rada, uključenosti mladih i socijalnom poduzetništvu itd.

1.5. Izvještaj EK-a o napretku treba obuhvatiti uključenost OCD-a, uključujući socijalne partnere, u pristupni postupak temeljitijom analizom ciljeva i postignuća, u skladu sa Smjernicama GU-a za susjedsku politiku i pregovore o proširenju za potporu EU-a civilnom društvu 2014.–2020. i Smjernicama GU-a za susjedsku politiku i pregovore o proširenju za potporu EU-a medijskoj slobodi i medijskoj cjelovitosti 2014.–2020. Ocjenu sindikalnih prava i temeljnih radničkih prava treba provesti blisko se savjetujući s nacionalnim i europskim sindikatima i ILO-om.

1.6. EGSO naglašava važnost socijalnog dijaloga te poziva sve dionike da na najbolji način iskoriste postojeće institucije, osobito Nacionalno radničko vijeće. Poziva vladu da nastavi promicati NRV te da se s njime sustavnije savjetuje o svim politikama u kojima poslodavci i radnici imaju legitiman interes. Socijalni dijalog treba dodatno potaknuti na regionalnoj i lokalnoj razini. EGSO smatra da socijalni dijalog treba biti redovan i ustrojen, a ne uspostavljen *ad hoc*, te da također treba biti učinkovitiji i usmjeren na rezultate.

1.7. EGSO traži da se promicanje socijalnog dijaloga uključi među ključne prioritete institucija EU-a u pogledu Albanije, te bi se stoga trebalo odražavati u svim programima EK-a koji su toj zemlji dostupni. To bi zahtijevalo veću uključenost NRV-a, koji također treba formalno uključiti u svaku fazu pristupnih pregovora te se s njime savjetovati, kao i uključiti u praćenje i provedbu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU-a i Albanije. NRV bi morao moći podnijeti institucijama EU-a komentare i mišljenja kada one budu ocjenjivale napredak Albanije u pristupanju EU-u.

1.8. EGSO smatra da jačanje sposobnosti socijalnih partnera da djelatno sudjeluju u socijalnom dijalogu treba biti ključan prioritet programa pomoći EU-a. Potrebna je pomoć kako bi se razvila njihova sposobnost da učinkovito sudjeluju u svim gospodarskim, socijalnim i pravnim pitanjima, uključujući pregovore o pristupanju EU-u. Njihov organizacijski ustroj, unutarnja komunikacija i sposobnost služenja svojim članovima trebaju se osnažiti.

1.9. EGSO poziva vladu Albanije da uspostavi sveobuhvatnu strategiju kako bi se borila protiv sivog gospodarstva i ograničila ga. To bi poboljšalo financijsko stanje zemlje, spriječilo nepoštenu konkurenciju te na taj način stvorilo bolje gospodarsko okruženje, istodobno jamčeći bolje poštivanje socijalnih prava radnika.

1.10. EGSO snažno potiče albansku vladu da se obveže na detaljniji i predvidljiviji vremenski raspored i dodjelu resursa za provedbu mjera iz *Plana politike albanske vlade za poticajnije okruženje za razvoj civilnog društva*, i na ubrzanje uspostave Nacionalnog vijeća za civilno društvo (NVCD).

1.11. Učinkovito djelovanje Nacionalnog radničkog vijeća (NRV) treba dodatno poduprijeti, nastavljajući redovite sastanke o pitanjima važnima za rad i poslovanje. EGSO bi preporučio razvoj NRV-a u istinsko društveno i gospodarsko vijeće, nalik onima u državama članicama, kako bi bolje odrazio svoju trostranu narav.

1.12. EGSO preporučuje da se osnuje Zajednički savjetodavni odbor civilnog društva EU-a i Albanije (ZSO) kad se pregovori o pristupanju Albanije EU-u formalno otvore. ZSO će omogućiti OCD-ima s obje strana da provode temeljit dijalog i pružaju doprinos političkim vlastima za poglavlja pristupnih pregovora.

1.13. Kriterije za odabir članova NVCD-a treba jasno navesti u pravnim odredbama, a OCD-e treba poduprijeti u osnivanju vlastitog transparentnog mehanizma za imenovanje svojih predstavnika. Uloga NVCD-a mora biti sukladna ostalim upravljačkim tijelima ⁽¹⁾ kojima je svrha olakšati suradnju s OCD-ima i njihovu uključenost, kako bi se osiguralo nadopunjavanje i izbjeglo rasipanje odgovornosti ili resursa.

1.14. Nedavno usvojene zakone i uredbe (poput *Zakona o pristupu informacijama*, *Zakona o obavješćivanju i savjetovanju* i *Odluke Vijeća ministara br. 953 o PDV-u za neprofitne organizacije*) treba bolje promicati i treba postaviti mehanizme kojima će se osigurati da oni postignu ciljeve koji su im određeni. OCD-e treba dosljedno uključivati u osvješćivanje o pravnim odredbama, zagovarajući učinkovit postupak savjetovanja te istodobno prateći poštovanje pravnih zahtjeva.

1.15. Transparentnost i izbjegavanje sukoba interesa moraju se promicati pomoću:

— uvođenja zajedničkih postupaka i standarda za upravljanje javnim sredstvima te za njihovu dodjelu na svim razinama (kako središnjoj, tako i lokalnoj),

— jačanja postupaka unutarnjeg upravljanja i rada Agencije za potporu civilnom društvu, uzimajući u obzir njezine ovlasti, očekivanja ovog sektora i njezinu potrebu da uzajamno djeluje sa svim drugim tijelima namijenjenim olakšavanju suradnje i uključenosti OCD-a u postupke donošenja odluka, a osobito integracije,

— djelovanja samih OCD-a na popravljajući predodžbu o sebi i poticanju članstva, uključenosti građana i volontiranja.

⁽¹⁾ Odjel za usklađivanje civilnog društva u Ministarstvu za europsku integraciju, Agencija za potporu civilnom društvu, središnji odjel za usklađivanje politike civilnog društva u premijerovu uredu, odjeli/osobe za kontakt u ministarstvima/javnim tijelima.

1.16. Kako bi se osigurala financijska opstojnost i održivost OCD-a, EGSO bi preporučio da se osobita pozornost posveti:

- promjenama pravnog okvira za poticanje donacija (treba razmotriti fiskalne poticaje) i jačanje razvoja korporativne društvene odgovornosti, uz mjere osvješćivanja i razvoj sposobnosti OCD-a za privlačenje privatnog sektora,
- OCD-e treba upoznati s novim fiskalnim odredbama, osobito o PDV-u – uvedenima u prosincu 2014. – a njihovu provedbu treba pratiti kako bi se ocijenile koristi te potaknulo NVO-e da razviju više gospodarskih mjera i mjera prikupljanja financijskih sredstava,
- primjeni minimalnih standarda kvalitete u upravljanju svim javnim fondovima i njihovoj dodjeli OCD-ima, pa i na lokalnoj razini, kako bi se osigurali ravnopravan pristup, nediskriminacija i transparentnost,
- jačanju Agencije za potporu civilnom društvu u smislu dostupnih resursa i postupaka (transparentnosti pravila financiranja i korištenja resursa, poboljšanja njegove slike u javnosti i neovisnosti od svakog političkog utjecaja ili mogućeg ispitivanja o sukobima interesa). Nacionalno financiranje trebalo bi pružiti veću institucijsku potporu OCD-ima, uključujući socijalne partnere te omogućiti bolju komunikaciju s manjim zajednicama i udaljenim područjima,
- izgradnji kapaciteta i osnaživanju lokalnih organizacija koje primjenjuju transparentnost i etičke standarde, djeluju neovisno te ostvaruju dugoročne rezultate i strateške vizije, kao mogući upravitelji pomoći EU-a u slučaju decentraliziranog upravljanja financiranjem,
- uvođenju prikladnog mehanizma koji omogućuje vladi osmišljanje, provedbu i vrednovanje javnih društvenih usluga u suradnji s OCD-ovima. Vlada može sklapati ugovore o uslugama koje nude OCD-ovi, a koje nadopunjuju one koje nude javna tijela, sagleđavajući tekuće reforme socijalne skrbi i lokalne uprave. Izgradnja kapaciteta treba obuhvatiti obje strane: OCD-e u razvoju i primjeni standarda priznatih na nacionalnoj razini te pružanju usluga, a lokalne vlasti u izgradnji povjerenja i suradnje s OCD-ima te razvijanju prikladnih postupaka za osiguranje transparentnog dodjeljivanja financijskih sredstava.

2. Kontekst

2.1. Albanija je prepoznata kao potencijalna država kandidatkinja za članstvo u EU-u tijekom sastanka na vrhu Europskog vijeća u Solunu u lipnja 2003. Albanija je imala koristi od samostalnih trgovinskih mjera EU-a nakon 2000., s dodatnim trgovinskim povlasticama dodijeljenima u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) potpisanog 2006. Albanija je u 2009. podnijela zahtjev za članstvo u EU-u.

2.2. Pet ključnih prioriteta za otvaranje pristupnih pregovora istaknuto je u Izvješčaju EK-a o napretku iz 2013.: reforma javne uprave; neovisnost, učinkovitost i odgovornost pravosuđa; borba protiv korupcije; borba protiv organiziranog kriminala; te zaštita ljudskih prava (uključujući zaštitu Roma, protudiskriminacijske politike i provedbu prava vlasništva). Vladin plan za pet ključnih prioriteta usvojen je u svibnju 2014.

2.3. U studenom 2013. albanski parlament donio je rezoluciju o pristupanju zemlje EU-u, usvojivši niz mjera važnih za integraciju u EU. Parlamentarni odbor za europsku integraciju pratio je vladin plan za pet ključnih prioriteta te je također izvršavao svoju nadzornu ulogu savjetovanjima s ministrom za europsku integraciju.

2.4. Iznova potvrđena potpora albanske vlade i parlamenta postupku uključivanja u EU znatno je pridonijela odobrenju statusa kandidatkinje Albaniji 27. lipnja 2014.

2.5. Ipak, druga polovica 2014. obilježena je sukobljavajućom političkom klimom koja je omela napredak u reformama i učinkovitu provedbu mjera poduzetih u cilju pristupanja Albanije. U prosincu 2014., sporazum između vlade i oporbe, uz potporu Europskog parlamenta, otvorio je put obnovi političkog dijaloga u parlamentu.

2.6. Dijalog na visokoj razini o ključnim prioritetima pokrenut je u studenom 2013., kao sredstvo za organiziranje suradnje EU-a i Albanije te za pomoć Albaniji da ostane usredotočena na uključivanje u EU i zadrži konsenzus o tomu. Uspostava zajedničke radne skupine Albanije i EK-a za ključne prioritete u rujnu 2014. treba unijeti dosljednost u praćenju napretka u reformama te promicati uključivost u raspravama i pristup stručnim i kvalitetnim informacijama.

2.7. Zakonodavstvo o uspostavi Nacionalnog vijeća za europsku integraciju usvojeno je početkom ožujka 2015. Važno je učiniti taj mehanizam za savjetovanje djelotvornim i uključivim, osiguravajući da OCD-i uključeni u Vijeće, uključujući socijalne partnere, budu reprezentativni i transparentno odabrani.

3. Politički, gospodarski i društveni razvoj

3.1. Albanija je održavala makroekonomsku stabilnost tijekom godina globalne financijske i gospodarske krize, ali još se suočava sa znatnim izazovima. Glavne gospodarske teškoće ostaju visoka nezaposlenost (18,3 % u prvom tromjesečju 2014.) i prevladavajuće neformalno zapošljavanje (75 %), što potkopava gospodarstvo u cjelini, oslabljuje državni proračun i ostavlja zaposlenike bez bilo kakve socijalne zaštite. Gotovo je jedna od triju mladih osoba nezaposlena. Te su teškoće, kao i korupcija, glavni uzročnici iseljavanja Albanaca. Od kada je Albancima omogućeno da putuju u inozemstvo, trećina stanovništva preselila se u druge zemlje.

3.2. Poljoprivreda obuhvaća 19,5 % BDP-a te je i dalje najveći pružatelj zaposlenja (44,6 % ukupne zaposlenosti u 2013.). Od 303 802 poljoprivredna gospodarstva u Albaniji 98,2 % su obiteljska gospodarstva, s vrlo niskom proizvodnošću. Ulaganja u poljoprivredu i dalje ugrožava manjak jasnoće u pogledu prava vlasništva nad zemljištem.

3.3. Albanija je ratificirala 80 ugovora i konvencija Vijeća Europe. U posljednjem izvještaju povjerenika Vijeća Europe za ljudska prava ⁽²⁾ naglašavaju se problem visoke razine korupcije u pravosuđu, sporost provedbe presuda Europskog suda za ljudska prava i nedostaci u zakonodavstvu o pravnoj pomoći, što ometa učinkovit pristup pravdi, osobito ranjivim osobama.

3.4. Albanija je ratificirala 53 konvencije ILO-a (46 su na snazi), uključujući sve temeljne i središnje konvencije. Međutim, Odbor stručnjaka za primjenu konvencija i preporuka (CEACR) istaknuo je brojne manjkavosti u provedbi. Primjedba iz 2014. bavi se trgovinom djecom za rad ili seksualno iskorištavanje kao pitanjem koje u praksi izaziva zabrinutost, unatoč naporima nacionalnih vlasti da promiču različite zakonodavne mjere.

3.5. EGSO smatra Albaniju višekulturnom i viševjerskom zemljom gdje su kulturna, vjerska i manjinska prava zaštićena te se moraju poduzeti svi mogući napori za očuvanje tih obilježja. Međuetnički su odnosi dobri, ali treba još poboljšati zakonodavstvo o pravima manjina. Tek treba usvojiti Europsku povelju o regionalnim ili manjinskim jezicima. EGSO žali zbog nepravilnosti koje je uočio Savjetodavni odbor Vijeća Europe tijekom popisa stanovništva 2011. u vezi s neobaveznim pitanjima o narodnosti i vjeroispovijesti. EGSO stoga poziva albanske vlasti da se pri određivanju svojih politika ne oslanjaju isključivo na te podatke.

3.6. Romski i egipatski narod i dalje trpi vrlo teške životne uvjete te učestalu socijalnu isključenost i diskriminaciju, osobito u pogledu pristupa zdravstvenoj skrbi, socijalnoj zaštiti, obrazovanju, zapošljavanju i stanovanju.

3.7. Protudiskriminacijski zakonski i institucijski okvir je poboljšana, uglavnom zahvaljujući usvajanju Zakona o zaštiti od diskriminacije 2010. godine, te imenovanju povjerenika za zaštitu od diskriminacije. Sve veći broj povjerenikovih preporuka mora se slijediti, dok se resursi dodjeljuju u cilju jačeg osvješćivanja javnosti o postojanju zakona i odgovarajućeg žalbenog mehanizma.

⁽²⁾ Izvještaj Nilsa Muižnieksa, povjerenika Vijeća Europe za ljudska prava, nakon njegova posjeta Albaniji od 23. do 27. rujna 2013.

3.8. Ured pravobranitelja djelatno se uključio u promicanje ljudskih prava i njegovo se djelovanje cijeni. Stoga, albanske vlasti moraju osigurati snažniju političku i financijsku potporu kako bi omogućile da Ured nastavi učinkovito izvršavati svoje dužnosti, održavajući svoju neovisnost i slobodu od političkih utjecaja. Slijeđenje pravobraniteljevih preporuka mora se poboljšati, uključujući najnoviju preporuku vezanu uz reformu javne uprave, koja je dovela do povećanog broja žalbi koje se odnose na ukidanje radnih mjesta iz javnim institucijama ⁽³⁾.

3.9. Cijene se napori koji se odnose na zastupljenost žena na središnjoj razini (od 19 ministara šest je ministrica, otprilike 17 % zastupnika u parlamentu su žene) kao i okvir stvoren za rješavanje nasilja u obitelji. Ipak, dodatan je rad potreban kako bi se stvorilo poticajnije okruženje za napredovanje žena na političkim i javnim položajima te uklonile preostale rodno diskriminirajuće odredbe iz zakonskih akata, uglavnom rodni jaz u plaćama ili u pristupu poduzetništvu i kreditima.

3.10. Pozdravlja se usvajanje Nacionalne strategije za zapošljavanje i vještine 2014.–2020., ali potrebni su trajni napori da se nastavi s predviđenim mjerama i osigura financiranje njihove provedbe, uključujući učinkovitu uporabu dodijeljenih sredstava IPA II (30 milijuna EUR).

4. Stanje i uloga organizacija civilnog društva

4.1. Sloboda okupljanja i udruživanja ustavno je pravo i općenito se poštuje. OCD-i u Albaniji potvrđuju i ostvaruju slobodu izražavanja bez uplitanja. Ipak, sloboda medija ostaje izazov dok se ne riješi transparentnost njihova financiranja te uplitanja političkih i gospodarskih interesa. Provedbu zakona o audiovizualnim medijima treba ubrzati, a neovisnost medijskog regulatora (Agencije za audiovizualne medije) mora se zajamčiti u praksi.

4.2. Albanski sektor OCD-a ostaje rascjepkan i prilično nerazvijen. Još nema pouzdanih službenih podataka o ukupnom broju registriranih NVO-a ⁽⁴⁾, a još ih je manje o aktivnima ⁽⁵⁾. Na temelju podataka INSTAT-a, postoji 2 110 registriranih NVO-a i međunarodnih organizacija. Na temelju procjena TACSO-a (2011.), od oko 3 000 registriranih OCD-a, otprilike 450 bilo je aktivno.

4.3. OCD-i su najsnažnije zastupljeni u većim gradovima, prvenstveno u Tirani, a manje u udaljenim oblastima ili seoskim područjima. Uključenost organizacija na terenu, osobito izvan glavnoga grada, ostaje izazov koji treba riješiti kao središnji financijski prioritet kako nacionalne financijske pomoći, tako i one EU-a, tj. poticanjem uporabe institucijske potpore u nacionalnim financijskim programima za OCD-e, razvojem dokumentacijskog centra ili pouzdanih lokalnih NVO-a usmjerenih na izgradnju zajednice, podupiranjem postupaka sudjelovanja u cilju rješavanja pitanja lokalne zajednice, promicanjem vrijednosti OCD-a i volontiranja.

4.4. Donatorske strategije i prioriteti financiranja u određenoj su mjeri utjecali na područja u kojima albanski OCD-i djeluju. U početku su OCD-i bili uspješniji u pružanju obrazovnih usluga ranjivim skupinama te u promicanju ljudskih prava i prava žena, dok je posljednjih godina vidljivijom i učinkovitijom postala usredotočenost na zastupanje putem građanskih skupina, *think-tankova* i organizacija za ljudska prava: krijumčarenje ljudi, zatvorski sustav, okoliš, prava djeteta, uključenost u društvo i uklanjanje siromaštva, nasilje u obitelji, uključenost mladih i prava LGBT-a. Aktivnu i profesionalnu uključenost OCD-a u praćenje obveza vlade u područjima ključnima za pristupanje EU-u, tj. reformi pravosuđa, reformi uprave, upravljanju javnim financijama i transparentnom javnom financiranju, treba dodatno poduprijeti, pa i pružanjem pomoći EU-a toj zemlji.

⁽³⁾ Prema Uredu, 2 337 zaposlenika iz 14 ministarstava otpušteno je iz javne uprave tijekom razdoblja od siječnja do rujna 2014.; ukupno 816 otpuštenih zaposlenika (kako prema zakonu o javnoj službi, tako i prema zakonu o radu) pokrenulo je sudske postupke pred upravnim sudovima na regionalnoj razini.

⁽⁴⁾ Prvostupanjski sud u Tirani javno je tijelo s isključivom odgovornošću za registraciju OCD-a, ali nikakav elektronički registar nije javno dostupan.

⁽⁵⁾ Ministarstvo za europsku integraciju registriralo je za suradnju 140 NVO-a.

4.5. Prisutnost OCD-a u kritičnim područjima javnog života, u kojima su postali proaktivno uključeni u odlučivanje i izradu politika, ishodila je nizom uspjeha u pogledu razvoja nacionalnih strategija i zakonodavstva koje se odnose na OCD-e. Treba dodatno poduprijeti izgradnju koalicija i mreža kao sredstava za povećanje sektorske integracije, izgradnju snažnijeg glasa u građanskom i socijalnom dijalogu te postajanje snažnijim partnerom javnih tijela i privatnog sektora.

4.6. Unatoč izostanku pravnog priznanja, albanski OCD-i uključeni su u uspostavu socijalnih poduzeća. Njihov je broj malen, ali javne politike trebaju priznati i poduprijeti promicanje i razvoj socijalnog poduzetništva, kakvo se njeguje na terenu. Socijalna poduzeća donose dodanu vrijednost u stvaranju radnih mjesta za osobe u nepovoljnom položaju te su sposobna pružati inovativna rješenja za društvene potrebe i bolju uporabu potencijala lokalnih zajednica.

4.7. Nedavno usvajanje novog zakona o pristupu informacijama (rujan 2014.) i novog zakona o obavješćivanju i savjetovanju (listopad 2014.) pozitivan su razvoj događaja koji treba pomno pratiti, kako bi se osiguralo da ih prate odgovarajući ustroji i mehanizmi za sustavne i transparentne postupke savjetovanja i dijaloga između javnih tijela i OCD-a. Priznaje se sadržajan pripremni rad na zakonu o zaštiti zviždača, a prije usvajanja treba pažljivo razmotriti sposobnost uprave za provedbu i osvješćivanje o posebnim odredbama.

4.8. EGSO cijeni poboljšanja primijećena u suradnji između javnih tijela i OCD-a te pozdravlja tekuću javnu raspravu o *Planu politike albanske vlade za povoljnije okruženje za razvoj civilnog društva*. Plan se usredotočuje na devet prioritetnih područja koja u obzir uzimaju ciljeve navedene u Smjernicama za potporu EU-a civilnom društvu 2014.–2020., što treba preispitati kako bi se bolje riješili osobiti izazovi s kojima se suočavaju socijalni partneri u okviru socijalnog dijaloga.

4.9. Dana 29. travnja 2014. vlada je odobrila Nacionalni plan djelovanja za 2014.–2016. u okviru Partnerstva za otvorenu vlast (POV). Pored ispunjenja mjerila u okviru Plana djelovanja, važno je pojačati napore za osvješćivanje o ciljevima i vrijednostima POV-a, osobito na lokalnoj razini. Suradnja uz učinkovit doprinos koalicije OCD-a za POV treba se nastaviti.

4.10. Kako vlade, tako su i OCD-i kao prioritete prepoznali potrebu za uspostavom Nacionalnog vijeća za civilno društvo, savjetodavnog tijela za omogućavanje redovitog dijaloga između vlade i OCD-a, i razvoj nacionalne strategije za stvaranje poticajnog okruženja za OCD-e.

4.11. Održivo i djelatno civilno društvo ne može postojati bez čvrste kulture volontiranja, koja je u Albaniji slabo zastupljena. Rasprave o promicanju zakona o volontiranju treba obnoviti zajedno sa središnjim mjerama za osvješćivanje o koristima građanske uključenosti i poticanje šire javnosti da se uključi u volontiranje.

5. Socijalni dijalog i organizacije socijalnih partnera

5.1. Socijalni dijalog ključan je za gospodarski razvoj te za osiguranje socijalne kohezije potrebne Albaniji. Glavna institucijska platforma za trostrani dijalog je Nacionalno radničko vijeće koje je osnovano 1996. i održalo je četiri sastanka o posebnim temama u 2014. Vijeće čini sedam predstavnika Vijeća ministara i deset predstavnika organizacija poslodavaca i zaposlenika, u skladu sa samo nekim od kriterija predstavljanja određenim standardima ILO-a, o kojima socijalni partneri još raspravljaju. Na lokalnoj razini, trostrani se dijalog razvio u području zapošljavanja putem ureda lokalnih vijeća i lokalnih ureda za zapošljavanje pri regionalnom pomirenju. Vlada i socijalni partneri raspravljaju o mogućnosti uspostave društvenog i gospodarskog vijeća poput onih u drugim zemljama, kako bi se bolje bavilo gospodarskim pitanjima.

5.2. U Albaniji su osnovana i djeluju 83 sindikata. Većina su članovi dviju konfederacija, dok su ostali neovisni. Dvije su najveće i najutjecajnije konfederacije Konfederacija sindikata Albanije (KSSH) sa 110 000 članova, i Savez neovisnih sindikata Albanije (BSPSH) s 84 000 članova, koje u Nacionalnom radničkom vijeću predstavlja pet članova. Predstavljajući oko 90 % članstva sindikata u Albaniji, KSSH i BSPSH prisutni su u 12 regija i uglavnom djeluju u sektorima obrazovanja i znanosti, javne službe, mirovina, industrije, poljoprivrede, prehrambene industrije, javnog zdravstva, prijevoza, nafte, građevinarstva, tekstila, obrta, trgovine, metalurgije i kemijske industrije te telekomunikacija. Oba su članovi ITUC-a i promatrači u ETUC-u. Uloga sindikata u Albaniji bitna je za jačanje socijalnog dijaloga.

5.3. Sindikati se obično osnivaju u javnom sektoru i u privatiziranim poduzećima (bivšim poduzećima u državnom vlasništvu), dok je zastupljenost niža u isključivo privatnom sektoru. Tijekom 2014. sindikati su pojačali djelovanje na zaštiti zaposlenika i kolektivnom pregovaranju, ali nisu uspjeli prevladati svoje razlike. Prednost trebaju imati unutarnje reforme koje će sindikate učiniti neovisnijima o političkim strankama.

5.4. Sektorski i dvostrani dijalog još su slabi, uglavnom zbog nedostatne kulture dijaloga, te sumnjičavosti poslodavaca prema sindikatima. Kolektivno je pregovaranje razvijenije u gradskim područjima, naročito u Tirani, Draču i Vlora, jer su najveća poduzeća koncentrirana u tim gradovima/područjima.

5.5. Albanija ima ukupno oko 104 275 aktivnih poduzeća, od kojih je polovica smještena u okruzima Tirane i Drača. U 2012.–2013. bilo je oko 30 organizacija poslodavaca. „Business Albania” osnovan je u 2010. kao krovna organizacija poslodavaca, s 24 poslovne udruge uz niz pojedinačnih poduzeća (više od 30 000 poslodavaca kao dio članova udruge). „Business Albania” član je NRV-a, Nacionalnog gospodarskog vijeća i Međunarodne organizacije poslodavaca (IOE). Ključni čimbenici socijalnog dijaloga, predstavljeni u NRV-u, također su: Albansko vijeće za poljoprivredno poslovanje (KASH) s 12 regionalnih vijeća i 21 nacionalnom udrugom kao članovima i Vijeće organizacija poslodavaca Albanije (KOPSH) s 14 saveza kao članovima, od kojih većina djeluje na nacionalnoj razini.

5.6. Od 1995. Savez gospodarskih i industrijskih komora Albanije (70 članova) djeluje kao neprofitna organizacija za zaštitu interesa trgovine i industrije diljem zemlje te za pružanje središnjoj državi zamisli i prijedloga za promicanje trgovine i industrije. Također usklađuje rad lokalnih komora i njihove odnose s odgovarajućim organizacijama u drugim zemljama.

5.7. Nacionalno gospodarsko vijeće (NGV) uspostavljeno je zakonom u 2014 ⁽⁶⁾. kao mehanizam ustrojen da poboljša vladin dijalog s poslovnom zajednicom. NGV olakšava savjetodavne postupke i pri vladi ima savjetničku ulogu za odluke i prakse vezane uz gospodarsku politiku. Redovitost sastanaka NGV-a na velikoj je cijeni, ali na objema stranama treba uložiti napore za poboljšanje učinkovitosti dijaloga i sposobnosti NGV-a da prati vladine obveze prema poslovnom okruženju.

5.8. Albanija je ratificirala osam središnjih konvencija ILO-a o radu, ali tek je skroman napredak postignut u području radnog prava i sindikata. Postoje ključna područja u kojima je potreban napredak: jačanje radnih i sindikalnih prava, osiguranje da vlada poštuje i jamči poštovanje radnih prava te poboljšanje trostranog socijalnog dijaloga.

5.9. Izmijenjeni zakon o radu tek treba usvojiti, a preostalo je nekoliko nedostataka u pogledu sukladnosti s međunarodnim radnim standardima. Temeljna prava radnika u Albaniji i dalje se redovno krše, a mehanizmi sprečavanja i sankcioniranja tih kršenja nisu dovoljno učinkoviti.

5.10. Od ključne je važnosti da se socijalni partneri bolje uključe u vladinu gospodarsku i socijalnu politiku te politiku zapošljavanja, ne samo u pogledu pregovora o pristupanju EU-u. Također bi se trebali uključiti u pripreme za prihvatljivost Albanije za Europski socijalni fond i druge fondove EU-a. Samo će tada albanski socijalni partneri moći učinkovito ispuniti svoju buduću ulogu u forumima sudioničke demokracije na razini EU-a.

⁽⁶⁾ NGV-om predsjedava premijer, a među njegovim su članovima šest najvećih poreznih obveznika iz poslovne zajednice, četiri poslovne organizacije i šest osoba iz nacionalnog/svjetskog gospodarstva.

5.11. EGSO podupire usmjerenost paketa pomoći Albaniji IPA 2015. na rast i zapošljavanje te preporučuje EK-u da pri pripremi budućih poziva za prijedloge uzme u obzir osobite potrebe socijalnih partnera. Štoviše, socijalne partnere treba potaknuti i, ako je moguće, obučiti, kako bi se mogli bolje pripremiti i prijaviti za projekte obuhvaćene europskim financiranjem.

Bruxelles, 22. travnja 2015.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o samoregulaciji i koregulaciji u zakonodavnom okviru Europske unije

(samoinicijativno mišljenje)

(2015/C 291/05)

Samostalni izvjestitelj: Jorge PEGADO LIZ

Dana 10. srpnja 2014., sukladno pravilu 29. stavku 2. svog Poslovnika, Europski gospodarski i socijalni odbor odlučio je sastaviti mišljenje o

Samoregulaciji i koregulaciji u zakonodavnom okviru Zajednice (samoinicijativno mišljenje).

Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 31. ožujka 2015.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 507. plenarnom zasjedanju održanom 22. i 23. travnja 2015. (sjednica od 22. travnja 2015.), sa 117 glasova za, 46 protiv i 9 suzdržanih.

1. Zaključci i preporuke

1.1. Samoregulacija i koregulacija spontani su ili izazvani mehanizmi za regulaciju gospodarskih i socijalnih interesa odnosno poslovnih odnosa i poslovne prakse različitih gospodarskih dionika (*stakeholders*).

1.2. Treba ih smatrati važnim dopunskim i dodatnim instrumentima, a nipošto zamjenom za vanjsku regulaciju (*hard law*), osim ako u „temeljnim odredbama” ne postoji odgovarajuća osnova koja to omogućava.

1.3. Takva osnova ne postoji ni u ugovorima EU-a kao ni u ustavima država članica.

1.4. Kako bi bile regulatorni instrument koji je važeći i priznat u svakom pravnom poretku, njihova struktura i područje primjene moraju biti određeni jasnim i nedvosmislenim obvezujućim pravilima koja su pravno primjenjiva kako na nacionalnoj tako i na razini Zajednice. Istodobno se mora poštovati priroda tih instrumenata, posebice dobrovoljni dogovor sudionika.

1.5. Tim se propisima moraju jasno odrediti parametri za priznavanje tih instrumenata, načela koja moraju uvažavati te njihova ograničenja u svojstvu pomoćnih regulatornih instrumenata u predmetnom pravnom poretku.

1.6. Među tim općim načelima primjenjivim i na samoregulaciju i na koregulaciju, bez obzira na to u kojem se sektoru primjenjuju te ne dovodeći u pitanje uspostavu posebnih zahtjeva u određenim slučajevima, treba posebno istaknuti:

(a) sukladnost s pravom EU-a i međunarodnim pravom, uključujući međunarodne trgovinske sporazume;

(b) transparentnost i javnost;

(c) reprezentativnost uključenih strana;

(d) prethodno savjetovanje s izravno zainteresiranim stranama;

(e) dodana vrijednost za opći interes;

(f) neprimjenjivost

— kad je u pitanju definicija temeljnih prava,

— ili u situacijama kad se propisi moraju na jedinstven način primjenjivati u svim državama članicama;

- (g) podložnost nadzoru pravosudnih tijela Zajednice i nacionalnih pravosudnih tijela;
- (h) praćenje stupnja i uspješnosti provedbe u skladu s objektivnim kriterijima i pouzdanim pokazateljima koji su unaprijed utvrđeni prema sektorima i ciljevima;
- (i) nadzor i praćenje njihove primjene putem preventivnih ili represivnih mjera u cilju jamčenja njihove učinkovitosti;
- (j) predviđanje sustava novčanih kazni (globa) ili drugih oblika kazni, poput isključivanja ili oduzimanja akreditacije dionicima;
- (k) mogućnost njihove redovite revizije u svjetlu razvoja okolnosti, zakonodavstva i težnji potpisnika;
- (l) jasno utvrđivanje izvora financiranja.

1.7. Međuinstitucijski sporazum (IIA) predstavlja važan korak u utvrđivanju područja primjene samoregulacije i koregulacije na razini Zajednice.

1.8. U okviru njegove revizije treba provesti sljedeće mjere:

- (a) utvrditi obvezujuću pravnu osnovu;
- (b) oblikovati IIA kao poseban instrument u skladu s člankom 295. UFEU-a;
- (c) redefinirati temeljne pojmove u skladu s najnovijim smjernicama na tom polju koje razlikuju samoregulaciju od koregulacije te priznaju prijelazne oblike poput onih koje EU promiče u preporukama i komunikacijama;
- (d) jasno odrediti da se sporovi koji se javljaju mogu rješavati u okviru alternativnih izvansudskih sustava za rješavanje sporova.

1.9. EGSO nadalje smatra da će se taj sporazum unaprijediti dopuni li se preporukom upućenom državama članicama da na nacionalnoj razini usvoje ista načela i parametre.

1.10. EGSO poziva Komisiju, EP, Vijeće i države članice da daju prednost reviziji IIA-a u skladu s prijedlozima iz ovog mišljenja te da od Odbora zatraže mišljenje o toj reviziji.

2. Uvod: svrha

2.1. Na mnogim područjima te u raznim nacionalnim i međunarodnim tijelima samoregulacija i koregulacija već se dugo vremena smatraju dopunskim i dodatnim instrumentima vanjske regulacije koji su neophodni za osiguravanje odgovarajuće regulative za razne gospodarske i društvene djelatnosti.

2.2. Na razini EU-a najveću je pozornost utvrđivanju i isticanju uloge samoregulacije i koregulacije pridavao EGSO, prvenstveno putem svoje Promatračke skupine za jedinstveno tržište. EGSO se o tom pitanju očitovao u brojnim mišljenjima, posebice onima koja je izradila stručna skupina INT⁽¹⁾. Važno je spomenuti da je kao potporu tom djelovanju početkom ožujka 2008. g. u okviru navedene promatračke skupine uspostavljena baza podataka o samoregulaciji i koregulaciji koju EGSO neprestano ažurira različitim nacionalnim i europskim iskustvima na tom području.

2.3. Tim su se pitanjem u međuvremenu posebno bavili istaknuti akademski profesori, uglavnom s područja ugovornog prava, poslovnog upravljanja, društvene odgovornosti, interneta, e-trgovine, sigurnosti proizvoda, profesionalnih usluga, okoliša, oglašavanja i audiovizualnog sektora na unutarnjem tržištu.

2.4. Međutim, očito je da nedostaje političko-zakonodavno promišljanje kako bi se na dosljedan, suvisao i usklađen način jasno odredio europski pravni okvir za te instrumente, utvrdila njihova pravna narav, ustanovili uvjeti za njihovu valjanost, odredila područja primjene, razjasnili odnosi s vanjskom regulacijom te utvrdile njihove granice.

⁽¹⁾ <http://toad.eesc.europa.eu/viewdoc.aspx?doc=ces/int/int754/hr/eesc-2014-04850-00-02-ac-tra-hr.docx>

3. Bitni pojmovi i definicije

3.1. Vanjska regulacija (ili *straight regulation*) općenito se shvaća kao korpus propisa koje su stvorile države i vlade. Proizvod je tradicionalnih demokratskih sustava država-nacija i odgovarajućih sustava nadnacionalnih institucija utemeljenih na demokratskom izboru, poput zakona američkog Kongresa te uredbi i direktiva Europske unije. Tako se obično naziva skup zakona u širem smislu koje propisuje zakonodavna vlast ili, ako je za to ovlaštena, izvršna vlast putem prijenosa ovlasti. Njihove odredbe obično prate sredstva prisile čiji je cilj osigurati njihovu provedbu, po potrebi silom, te građanskopravne ili kaznenopravne mjere za kažnjavanje njihova kršenja (*hard law*).

3.2. Pojam samoregulacije potječe iz psihologije ponašanja. Primijenjen na području gospodarstva, općenito označava pojavu kad sami gospodarski subjekti usvoje određena pravila ponašanja među sobom ili u odnosu na treće strane na tržištu i u društvu. O provedbi tih pravila međusobno se dogovaraju te ne postoje vanjski mehanizmi prisile.

3.3. U okviru tog nauka razvio se cijeli niz vrsta samoregulacije podijeljenih prema različitim, više ili manje znanstvenim, kriterijima. Ističu se:

(a) izvorna ili delegirana samoregulacija, ovisno o tome je li riječ o običnom samopovezivanju zainteresiranih strana (tzv. privatna samoregulacija) ili postoji nadređeno tijelo (država, regulatorna i sektorska tijela, Europska unija) koje utvrđuje određene parametre kojih se obavezno treba pridržavati (tzv. javna samoregulacija);

(b) zakonska, običajna ili jurisprudencijalna samoregulacija, ovisno o tome je li njezin „izvor” u zakonu, obično ustavnom ili nadnacionalnom (npr. pravo Zajednice), u tradicionalnim „trgovačkim praksama i običajima”, koje danas nazivamo „dobrim praksama”, ili u zbirci sudskih odluka;

(c) nacionalna ili transnacionalna samoregulacija (tzv. transnacionalna privatna samoregulacija), ovisno o tome primjenjuje li se samo unutar jedne države ili proizlazi iz sporazuma koje su, u suradnji s međunarodnim ili međuvladinim organizacijama, potpisali privatni subjekti, poduzeća, nevladine organizacije ili nezavisni stručnjaci koji utvrđuju tehničke standarde.

3.4. Naposljetku, koregulacija općenito označava oblik regulacije dionika (*stakeholders*) koju promiče, usmjerava, vodi ili nadzire treća strana – službeno tijelo ili nezavisno regulatorno tijelo koje obično ima ovlasti za reviziju i nadzor, a u određenim slučajevima i za izricanje kazni.

3.5. Iako se često smatraju sinonimima, etički kodeks i kodeks dobre prakse izražavaju dva odvojena koncepta koje treba razlikovati.

3.6. Oba pojma odnose se na skup propisa ili pravila proizašlih iz postupaka samoregulacije ili koregulacije te se njima na pomno razrađen način izražava dogovor između dionika u vezi s tim propisima. Cilj im je osigurati transparentnost tog skupa propisa i načina njihove primjene, kao i njihovu dostupnost svim dionicima.

3.7. Međutim, etički kodeks tiče se deontoloških standarda u obavljanju određenih profesija čiji članovi zadržavaju zakonsko pravo na samoregulaciju u skladu s nacionalnim zakonima ili međunarodnim propisima koji uređuju obavljanje djelatnosti slobodnih zanimanja (liječnici, odvjetnici, novinari itd.).

3.8. Kodeks dobre prakse prvenstveno se odnosi na skup propisa u okviru samoregulacije ili koregulacije u smislu u kojem se ti pojmovi rabe u ovom mišljenju.

4. Postojeći pravni okvir EU-a za samoregulaciju i koregulaciju

(A) Pojmovi „bolje zakonodavstvo”, „pametno donošenje propisa” i „pojednostavljenje”

4.1. Na razini EU-a tek je nakon sastanka Europskog vijeća u Lisabonu održanog u ožujku 2002. godine Europska komisija pokrenula inicijativu poznatu pod općim nazivom *Better Regulation* i utemeljenu na akcijskom planu za bolju izradu zakonodavstva na europskoj razini iz lipnja 2002. godine⁽²⁾, nakon čega je uslijedio važan međuinstitucijski sporazum Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije o boljoj izradi zakonodavstva⁽³⁾.

4.2. Bolja izrada zakonodavstva i, ako je moguće, manji broj propisa oduvijek je bio jedan od ciljeva politike jedinstvenoga tržišta⁽⁴⁾ koji je EGSO podržao u brojnim mišljenjima⁽⁵⁾ u svrhu iznalaženja najboljih načina kako bi zakonodavno okruženje postalo povoljnije i razumljivije poduzećima, radnicima, potrošačima i organizacijama civilnog društva.

4.3. EGSO je imao priliku iscrpno i precizno se očitovati o tim pitanjima, ne samo u obliku odgovora na prijedloge Komisije, već i u obliku vlastitih i inovativnih inicijativa, npr. u mišljenju „Proaktivan pristup pravu: korak prema boljoj izradi zakonodavstva na razini EU-a”⁽⁶⁾.

(B) Položaj samoregulacije i koregulacije u postojećem pravnom okviru Zajednice

4.4. Izuzme li se spomenuti „Međuinstitucijski sporazum o boljoj izradi zakonodavstva”, nužno je priznati da je pitanje samoregulacije i koregulacije relativno zanemareno u gore navedenim inicijativama i temama kojima se Komisija bavi⁽⁷⁾.

4.5. Treba istaknuti nekoliko važnih točaka iz tog teksta, posebice:

- (a) ponovno otvaranje pitanja tumačenja načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, koja se danas uređuju u članku 5. UFEU-a i u Protokolu br. 2 Ugovora, a u svjetlu kojih treba izjednačiti uporabu mehanizama samoregulacije i koregulacije;
- (b) uključivanje tih mehanizama u okvir programa „Bolja izrada zakonodavstva”, čiji je cilj „manje propisa za bolje propise”;
- (c) jasno razlikovanje obaju mehanizama od „otvorene metode koordinacije” (OMC), čije se područje primjene određuje u članku 6. UFEU-a;
- (d) isto tako, jasno razlikovanje tih mehanizama od tzv. mekog zakonodavstva (*soft law*)⁽⁸⁾, koje uključuje pripreme ili informativne akte (npr. bijele i zelene knjige, akcijske planove i programe), interpretativne akte, poput komunikacije *De Minimis* na području zakonodavstva o tržišnom natjecanju⁽⁹⁾, zaključke, izjave, rezolucije i, naposljetku, preporuke i mišljenja u skladu s člankom 288. UFEU-a⁽¹⁰⁾.

⁽²⁾ Bijela knjiga o europskom upravljanju, COM(2001) 428 završna verzija, SL C 287, 12.10.2001., i komunikacije o temi „Bolja izrada zakonodavstva”, COM(2002) 275, 276, 277 i 278 završna verzija, od 5.6.2002.

⁽³⁾ O tom pitanju vidjeti članke Linde A. J. Senden *Soft Law, Self Regulation and Co-regulation in European Law: Where do they meet* („Meko zakonodavstvo, samoregulacija i koregulacija u europskom pravu: gdje se susreću”, *Electronic Journal of Comparative Law*, vol. 9, 1. siječnja 2005.) i *Soft Law and its implications for institutional balance in the EC* („Meko zakonodavstvo i njegov utjecaj na institucijsku ravnotežu u EZ-u”, *Utrecht Law Review*, IGITUR, vol. 1, br. 2, prosinac 2005., str. 79.).

⁽⁴⁾ Podsjeća se na projekt SLIM – Jednostavnije zakonodavstvo za unutarnje tržište (COM(96) 559 završna verzija i COM(2000) 104).

⁽⁵⁾ <http://toad.eesc.europa.eu/viewdoc.aspx?doc=ces/int/int754/hr/eesc-2014-04850-00-02-ac-tra-hr.docx>

⁽⁶⁾ SL C 175, 28.7.2009., str. 26.

⁽⁷⁾ Riječ je posebice o uzastopnim godišnjim izvješćima o nadzoru primjene prava Zajednice, brojnim izvješćima o strategiji pojednostavljenja regulatornog okvira i čestim strateškim analizama programa „Bolja izrada zakonodavstva” u EU-u. Kao iznimku vrijedi spomenuti napomene iz radnog dokumenta Komisije „Prvo izvješće o napretku strategije za pojednostavljenje regulatornog okvira”, Bruxelles, COM(2006) 690 završna verzija od 14.11.2006.

⁽⁸⁾ Vidjeti definiciju u članku Linde Senden *Soft Law and its implications for institutional balance in the EC* („Meko zakonodavstvo i njegov utjecaj na institucijsku ravnotežu u EZ-u”, *Utrecht Law Review*, IGITUR, vol. 1, br. 2, prosinac 2005., str. 79.).

⁽⁹⁾ Dok. C(2014) 4136 završna verzija od 25.6.2014.

⁽¹⁰⁾ Komisija spominje tu vrstu dokumenata, a ne samoregulaciju ili koregulaciju, primjerice u komunikaciji „Fiskalna politika Europske unije – prioriteti za iduće godine” (COM(2001) 260 završna verzija, SL C 284, 10.10.2001., str. 6.), posebice točka 4.3.

4.6. Međutim, po svojoj prirodi taj „sporazum” predstavlja tek međuinstitucijski „angažman” te ne uključuje nikakvu pravnu obvezu u pogledu trećih strana⁽¹¹⁾. S druge strane, posebice u pogledu samoregulacije, Komisija smatra da se institucije Zajednice ne smiju uplitati u takve dobrovoljne inicijative⁽¹²⁾ te da svoje djelovanje moraju ograničiti na provjeru jesu li prakse koje se njima predviđaju u skladu s odredbama Ugovora.

4.7. U pogledu koregulacije, kojoj se u IIA-u očito daje prednost, institucije namjeravaju promicati sporazume između dionika, uz utvrđivanje njihovih okvira putem zakonodavnih akata, provjeru njihove usklađenosti s temeljnim zakonodavnim tekstovima i propisima koji omogućuju njihovu izradu te uz nadzor njihove primjene. Međutim, ta se dobra namjera nije ostvarila ni u desetak slučajeva⁽¹³⁾.

4.8. Međutim, IIA u svakom slučaju **ne utvrđuje istinski pravni okvir za uporabu tih mehanizama na razini EU-a**, osim u pogledu sljedećih aspekata:

- (a) jamčenja njihove transparentnosti;
- (b) njihove neprimjene kad su u pitanju temeljna prava ili važne političke opcije; ili
- (c) u situacijama kad se propisi moraju na jedinstven način primjenjivati u svim državama članicama.

4.9. **U Europskom parlamentu** to je pitanje istaknuto u nekoliko rezolucija, uz gore navedeno izvješće Odbora za ustavna pitanja o sklapanju Međuinstitucijskog sporazuma o boljoj izradi zakonodavstva između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije⁽¹⁴⁾.

4.10. **EGSO** je u brojnim mišljenjima ustrajao na prednostima, ali i ograničenjima te preciznim i jasno definiranim ciljevima uporabe samoregulacije i koregulacije⁽¹⁵⁾. Stavovi Odbora mogu se sažeti kako slijedi:

- (a) „samoregulacija” mora biti u skladu sa zakonom i uživati potporu zakona; mora postojati mogućnost njezine provedbe, provjere i nadzora; mora isto tako biti učinkovita te osiguravati izričite pravne lijekove, posebice na prekograničnoj razini;
- (b) koregulacija spaja elemente zakonodavstva, posebice u pogledu njegove predvidljive i obvezujuće naravi, s fleksibilnijim sustavom samoregulacije. Izazov s kojim se koregulacija suočava leži u utvrđivanju, zadržavanju i očuvanju političkih ciljeva uz istodobno omogućavanje veće fleksibilnosti u regulatornom okviru;
- (c) u demokratskom političkom okviru privatna regulacija mora općenito predstavljati razvijeni stadij ili oblik primjene javne regulacije te je s vremenom i zamijeniti na određenim područjima; mora uključivati nepisana pravila običajne naravi ili unutarnje pravilnike koje zakonodavac i javna vlast namjeravaju – eksplicitno ili implicitno – provesti: npr. deontološki kodeksi određenih profesija;

⁽¹¹⁾ To dobro objašnjava Linda Senden u svom prije spomenutom članku *Soft Law, Self Regulation and Co-regulation in European Law: Where do they meet* („Meko zakonodavstvo, samoregulacija i koregulacija: gdje se susreću”), u kojem se navodi: „As regards the Interinstitutional Agreement on better law-making, its having at least binding force inter partes can be defended on the basis of two arguments. Firstly, it contains a number of rather compelling terms (‘agree’, ‘will’), which can be said to express the intention of the institutions to enter into a binding commitment. A confirmation of this intention can also be seen in its points 37 and 38 on the implementation and monitoring of the Agreement, providing, *inter alia*: ‘The three Institutions will take the necessary steps to ensure that their staff have the means and resources required for the proper implementation of the provisions of this Agreement’ (point 38). Secondly, where ‘agreed acts’ are specifically intended to reinforce interinstitutional cooperation such as the Interinstitutional Agreement at issue here, it can be argued that there is a specific duty of cooperation which in conjunction with the duty of sincere cooperation laid down in Article 10 EC may actually lead to the conclusion that such an agreed act must be considered binding upon the concluding parties”.

⁽¹²⁾ Kao što se jasno navodi u akcijskom planu Komisije za 2002. godinu, „za razliku od koregulacije, samoregulacija ne uključuje zakonodavni akt” (COM(2002) 278 završna verzija, str. 11.).

⁽¹³⁾ Valja istaknuti:

- (a) Rezoluciju Vijeća i predstavnika vlada država članica donesenu na sastanku Vijeća od 1. prosinca 1997. o Kodeksu ponašanja za opozivanje poduzeća.
- (b) Uredbu (EZ) br. 80/2009 o Kodeksu poslovanja računalnih sustava rezervacija, SL L 35 od 4.2.2009., str. 47. Vidjeti druge primjere: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=32859>

⁽¹⁴⁾ Izvjestiteljica: Monica Frassoni (A5-0313/2003 od 25. rujna 2003.).

⁽¹⁵⁾ Treba posebno spomenuti stajališta za koja se EGSO zalagao posebice u sljedećim mišljenjima:

- SL C 14, 16.1.2001., str. 1., o „Jednostavnijem zakonodavstvu za zajedničko tržište”,
- SL C 48, 21.2.2002., str. 130., o „Pojednostavljenju” (dodatak mišljenju),
- SL C 112, 30.4.2004., str. 4.,
- SL C 255, 14.10.2005., str. 22., o „Prioritetima za jedinstveno tržište za razdoblje 2005.–2010.”,
- SL C 24, 31.1.2006., str. 52., o „Boljoj provedbi i primjeni zakonodavstva Zajednice”, te posebice u informativnom izvješću od 24. siječnja 2005.

- (d) uspjeh koregulacije i samoregulacije ovisi o raznim čimbenicima: poimanju općeg interesa, transparentnosti sustava, reprezentativnosti i sposobnosti dionika, postojanju mehanizama za ocjenu i nadzor, učinkovitim praćenju koje, po potrebi, uključuje i kazne te duhu uzajamne suradnje između zainteresiranih strana i javnih vlasti te društva u cjelini;
- (e) koregulacija i samoregulacija imaju razne prednosti: uklanjanje prepreka jedinstvenom tržištu, pojednostavljenje propisa, fleksibilnost i brzina primjene, rasterećenje zakonodavnih kanala i suodgovornost dionika;
- (f) imaju i svoja ograničenja, koja prvenstveno ovise o učinkovitim praćenju i kaznama, o nesigurnosti u pogledu pridržavanja svih strana ugovorenih kodeksa, kao i o potpunoj usklađenosti sa svim postojećim propisima te o zahtjevima za odgovarajućim zakonodavnim okvirom na području zdravlja, sigurnosti i usluga od općeg interesa.

5. Uloga regulacije, samoregulacije i koregulacije: definicija i pravni temelj

(a) Potreba za pravnom osnovom

5.1. Europska unija definira se u osnivačkom tekstu kao zajednica prava, po uzoru na dobro poznati pojam vladavine prava. U zajednici prava valjanost svakog propisa ovisi o propisu koji ga omogućuje i koji mora postojati prvo u temeljnom tekstu, a zatim i u raznim zakonodavnim aktima koji čine piramidu propisa.

5.2. Osnivački tekst EU-a danas čine ugovori UEU i UFEU, koji imaju jednaku pravnu vrijednost (članak 1. stavak 3. UEU-a), te Povelja Europske unije o temeljnim pravima, koja je sada sastavni dio ugovora te također ima jednaku vrijednost (članak 6. UEU-a). Svaki propis iz pravnog korpusa EU-a mora imati temelj ili pravnu osnovu u određenoj odredbi tog osnivačkog teksta, bilo da je riječ o dodjeljivanju izravne zakonodavne nadležnosti, bilo da je riječ o prijenosu te ovlasti (delegirani i provedbeni akti u skladu s člancima 290. i 291. UFEU-a).

5.3. Nadležnosti EU-a priznate u Ugovoru isključivo su one koje su države članice dodijelile Uniji u skladu s načelom dodjeljivanja (članak 4. stavak 1. i članak 5. stavak 2. UEU-a) te u skladu s isključivom ili podijeljenom naravi tih nadležnosti (članak 2. stavci 1. i 2. UFEU-a), a nadalje su u tumačenju i primjeni ograničene načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti (članak 5. stavci 3. i 4. UEU-a).

5.4. Unija izvršavanje svojih zakonodavnih ovlasti može delegirati samo ako je izričito ovlaštena za to te može delegirati samo one ovlasti koje su joj dodijeljene (članak 13. stavak 2. UEU-a).

5.5. Budući da se priznanje institucija EU-a (Vijeća, EP-a i Komisije) da postoji „alternativno” područje u odnosu na njihovu zakonodavnu nadležnost može tumačiti samo kao „delegiranje” dodijeljenih ovlasti, za njegovu je valjanost u okviru „zakonodavstva Zajednice” ključno da ta mogućnost delegiranja bude jasno predviđena osnivačkim tekstovima, iako se oblik provedbe, načini primjene i zahtjevi mogu urediti sekundarnim zakonodavstvom.

5.6. Međutim, ni na jednom se mjestu u osnivačkim tekstovima, uključujući Povelju Europske unije o temeljnim pravima, na izričit ili barem implicitan način ne spominje takva pravna osnova, čak ni uz vrlo široko tumačenje članka 11. UEU-a.

5.7. Naposlijetku, IIA sam po sebi ne predstavlja pravni izvor Zajednice niti dopušta, s obvezujućim učinkom za treće strane, bilo kakav oblik delegiranja ovlasti, kako se uvijek tumači definicija sadržana u sporazumu o „uporabi **alternativnih** regulatornih mehanizama ako se Ugovorom izričito ne iziskuje uporaba pravnog instrumenta” (točka 16.).

5.8. Bez obzira na „legitimnost” koja se nastoji iznaći u različitim pravnim instrumentima sekundarnog zakonodavstva te bez obzira na više ili manje iscrpnu definiciju načela i uvjeta koje takvi mehanizmi moraju zadovoljavati kako bi ih na razini EU-a priznale institucije sa zakonodavnim ovlastima, **nedostaje propis koji bi te institucije ovlastio da se odreknu svojih zakonodavnih ovlasti te ih prenesu na te mehanizme, kao legitimnu alternativu regulatornim instrumentima Zajednice iz Ugovora.**

(b) **Poseban instrument za definiranje samoregulacije i koregulacije**

5.9. Sasvim je drugo pitanje da se takvi mehanizmi, umjesto da se smatraju alternativom zakonodavnim ovlastima EU-a, pretvore u **dopunski ili dodatni oblik tog zakonodavstva u sklopu unaprijed utvrđenog i potpuno transparentnog pravnog okvira**.

5.10. Stoga smatramo da taj okvir treba utvrditi kao opće pravilo na osnovi Ugovora i Povelje o temeljnim pravima, a ne ga prepuštati diskrecijskom pravu od slučaja do slučaja, ovisno o svakom sekundarnom ili deriviranom zakonodavnom aktu.

5.11. Ta definicija mora biti sadržana u **posebnom međuinstitucijskom sporazumu obvezujuće prirode u skladu s člankom 295. UFEU-a**, čija primjena može biti podložna nadzoru Suda.

5.12. Nadalje te s obzirom na to da nadležnosti EU-a obuhvaćaju „savjetovanje” država članica da u vezi s nacionalnim, regionalnim ili lokalnim oblicima samoregulacije i koregulacije u svojim nacionalnim pravnim porecima slijede model koji treba ustanoviti na europskoj razini, smatramo da bi odgovarajući instrument bila **preporuka** koja bi odražavala načela i zahtjeve iz novog IIA-a te kojom bi se državama članicama savjetovalo da ta načela i zahtjeve usvoje i provedu na spomenutim razinama u okviru njihova unutarnjeg pravnog poretka.

5.13. Naposljetku, EGSO smatra da se od njega kao predstavničkog tijela organiziranog civilnog društva mora zatražiti mišljenje o uvjetima novog sporazuma (članak 304. UFEU-a).

(c) **Redefiniranje temeljnih pojmova**

5.14. Pojam te vrste i načini provedbe samoregulacije i koregulacije moraju se novim međuinstitucijskim sporazumom definirati na način da budu više u skladu sa stvarnošću.

5.15. Koncepti koregulacije i samoregulacije iz važećeg IIA-a zapravo ne odgovaraju nijednom poznatom naučnom pojmu niti pravilno razlikuju ta dva modaliteta s obzirom na razlike među pravnim sustavima kojima podliježu.

5.16. S druge strane, dvije vrste definirane u IIA-u nisu jedine koje postoje, s obzirom na to da se ne razmatraju, primjerice, okolnosti u kojima su određeni sustavi posljedica spoja „mekog zakonodavstva” (npr. preporuka) ili privatnih sporazuma (npr. *round tables*), kao što je slučaj i s prekograničnim privatnim regulatornim sporazumima.

5.17. Naposljetku, u IIA-u se zanemaruje uloga regulatornih tijela Zajednice u svojstvu nezavisne „treće strane” koja ne sudjeluje u oblikovanju i pregovorima o sporazumima o koregulaciji, kao što je slučaj i s raznim nacionalnim regulatornim tijelima u raznim sektorima.

(d) **Temeljna načela i osnovni zahtjevi**

5.18. Najvažniji aspekt budućeg IIA-a bit će jasna i precizna definicija – koja će imati opću primjenu – temeljnih načela i osnovnih zahtjeva koje moraju ispunjavati mehanizmi samoregulacije i koregulacije kako bi ih Unija priznala i/ili preporučila.

5.19. Treba istaknuti da se oblici samoregulacije na europskoj razini mogu uspostaviti izvan okvira IIA-a na temelju slobode ugovaranja i udruživanja. Ti su oblici u potpunosti legitimni ako su u skladu s općim načelima prava EU-a, ali se u okviru IIA-a mogu priznati samo ako ispunjavaju zahtjeve utvrđene tim sporazumom.

5.20. Aktualnim IIA-om utvrđeni su neki od tih zahtjeva, navedeni u prvom dijelu mišljenja, koje je potrebno zadržati, iako ih možda treba bolje odrediti, posebice u slučaju neprimjene kad su u pitanju temeljna prava te u slučaju važnih političkih opcija ili u situacijama kad se pravila moraju na jedinstven način primjenjivati u svim državama članicama.

5.21. Ali zahvaljujući znanosti i iskustvu raznih gospodarskih subjekata utvrđen je cijeli niz drugih načela i zahtjeva, koji se ukratko iznose u nastavku:

- (a) samoregulacija i koregulacija moraju biti dio općeg interesa, a ne služiti samo reguliranim subjektima;
- (b) moraju uvijek udovoljavati svim zakonodavnim i pravnim propisima koji su na snazi u Europi, počevši s ciljevima i odredbama Ugovora o EU-u, Povelje EU-a o temeljnim pravima te Europske konvencije o ljudskim pravima. Moraju također biti u skladu s međunarodnim pravom i međunarodnim trgovinskim sporazumima, posebice s odredbama WTO-a;
- (c) moraju biti podložne nadzoru pravosudnih tijela EU-a i nacionalnih pravosudnih tijela;
- (d) transparentnost treba omogućiti pružanje praktičnih informacija dostupnih svima, bez poteškoća i prohibitivnih troškova, a ciljevi trebaju biti jasno i nedvosmisleno iskazani;
- (e) mora postojati mogućnost praćenja stupnja provedbe u skladu s objektivnim kriterijima i pouzdanim pokazateljima koje će Komisija prethodno utvrditi na temelju studija učinka *ex ante* ili *ex post* koje će sama provesti ili eventualno povjeriti nezavisnim i ovlaštenim javnim ili privatnim ocjenjivačima;
- (f) reprezentativnost partnera mora biti jamstvo stvarne primjene dogovorenih propisa te vjerodostojnosti i učinkovitosti mehanizama. Ta reprezentativnost mora biti razmjerna važnosti predmetne profesionalne grane, u pogledu odnosa među profesijama ili na sektorskoj razini, kao i opsegu dogovorenih odredbi, a treba je odrediti, po potrebi, kvantitativno (broj i udio članova organizacije), a posebice u kvalitativnom smislu (sposobnost djelovanja na terenu u cilju pružanja legitimnosti usvojenim odredbama te u cilju njihove provedbe);
- (g) prethodno savjetovanje s izravno zainteresiranim stranama također je važan element kako bi se dokazala vrijednost i kvaliteta propisa, kao i njihova učinkovitost;
- (h) nadzor, ocjena i praćenje mehanizama samoregulacije i koregulacije mora uključivati mjere preventivne ili represivne naravi (kazne) u cilju jamčenja njihove učinkovitosti. To posebice uključuje:

1. unutarnje nadzorne i disciplinarne mehanizme, uključujući studije o učinku *ex ante* ⁽¹⁶⁾;
2. baze podataka koje osiguravaju učinkovitije praćenje ⁽¹⁷⁾;
3. usvajanje certifikacijske oznake ili referentnog „žiga” ⁽¹⁸⁾;
4. usvajanje nacionalnih kodeksa u skladu s europskim kodeksom ponašanja ⁽¹⁹⁾;

⁽¹⁶⁾ Valja spomenuti: mehanizam samonadzora koji je ustanovila EFCA radi jamčenja primjene kodeksa ponašanja iz 1992. godine za inženjerska i konzultantska društva; obvezujuće odredbe deontološkog kodeksa za odvjetnike Europske unije, koji je 1988. godine odobrio CCBE; disciplinsku komoru uspostavljenu kodeksom ponašanja za upravitelje imovinom u cilju jamčenja njegove primjene i sankcioniranja po potrebi – usp. upozorenja, opomene i prijedlozi za isključenje; Europski savez za standarde u oglašavanju (EASA), osnovan 1992. godine za promicanje i koordinaciju samoregulacije u oglašivačkom sektoru; nadzor koji provodi Savez njemačke industrije (BDI, *Bundesverband der Deutschen Industrie*) na području pravilne primjene sporazuma sklopljenog 1995. godine u Berlinu između vlade i poduzeća o uvjetima i nadzoru učinka stakleničkih plinova smanjenjem emisija CO₂ u Njemačkoj, u skladu sa Sporazumom iz Kyota.

⁽¹⁷⁾ Primjerice baza podataka ustanova za obuku inženjera koju je, u okviru primjene europskog deontološkog kodeksa kojim se jamči uzajamno priznavanje izobrazbe i kvalifikacija, 1987. godine ustanovila Europska federacija nacionalnih inženjerskih udruga (FEANI), koja broji 30 000 članova.

⁽¹⁸⁾ Npr. oznaka koju su ustanovili članovi Europskog odbora za osiguranje kako bi opravdali primjenu europskog kodeksa dobrih praksi na internetu; ili sigurnosne oznake e-trgovine usvojene nastavno na kodeks ponašanja za prodaju na daljinu.

⁽¹⁹⁾ To se dogodilo s primjenom europskog kodeksa ponašanja koji je Europska federacija udruga za izravnu prodaju usvojila 1995. i izmijenila 2004. godine.

5. utvrđivanje tehničkih specifikacija zajedno sa standardima ⁽²⁰⁾;
 6. izradu operativnih priručnika za primjenu ⁽²¹⁾;
 7. predviđanje sustava novčanih kazni (globa) ili drugih oblika kazni, poput isključivanja ili oduzimanja akreditacije;
- (i) naposljetku, mora postojati mogućnost redovite revizije i izmjene mehanizama samoregulacije i koregulacije u svjetlu razvoja okolnosti, zakonodavstva i težnji potpisnika.

5.22. Komisija treba odlučiti i o tome je li, u svjetlu razmatranih pitanja pravne sigurnosti i fleksibilnosti, prikladnije uključiti navedene strukturne elemente predmetnih mehanizama u sam tekst IIA-a ili u njegov prilog koji bi imao jednaku pravnu vrijednost, ali bi se eventualno mogao jednostavnije obnavljati, pri čemu se ne bi dovodilo u pitanje zajamčeno savjetovanje sa svim zainteresiranim stranama.

5.23. Ta općeprimjenjiva definicija ne smije dovoditi u pitanje mogućnost – koja mora biti izričito navedena u IIA-u – da se za svaki zakonodavni instrument kojim se predviđa uporaba tih mehanizama ustanove posebni uvjeti i zahtjevi prilagođeni predmetnom sektoru, kao što je to već slučaj u brojnim uredbama i direktivama u kojima se na njih poziva.

(e) Glavna prioritetna područja primjene

5.24. Smatramo da u načelu ne postoje sektorska područja koja treba u cijelosti izuzeti.

5.25. Međutim, potvrđujemo da postoje sektori u kojima, zbog postojećih okolnosti, uporabi samoregulacije i koregulacije treba pristupiti s većom zadržkom ili treba preciznije utvrditi uvjete njihove uporabe. To se posebice odnosi na financijske usluge, javne usluge ili usluge od općeg interesa te određena područja koja, iako se izravno ne tiču definicije sadržaja temeljnih prava, podrazumijevaju način na koji se ta prava ostvaruju, primjerice prava potrošača, što je EGSO naveo u brojnim mišljenjima.

5.26. Prednost se posebno daje područjima u vezi s upravljanjem i društvenom odgovornošću poduzeća te u vezi s gospodarskim odnosima.

5.27. Treba stoga pozdraviti određene inicijative koje je Komisija nedavno pokrenula, poput platforme CoP (*Pilot zajednica prakse za bolju samoregulaciju i koregulaciju*), zasnovane na Komunikaciji Komisije o društvenoj odgovornosti poduzeća ⁽²²⁾, ili potpore Sporazumu između najvažnijih internetskih poduzeća za sigurniji internet, ali i, primjerice, inicijative proizašle iz Direktive o e-trgovini ⁽²³⁾ te one na koje upućuju razni instrumenti Zajednice.

(f) Prednosti i nedostaci

5.28. EGSO je prednosti uporabe mehanizama samoregulacije i koregulacije utvrdio u prethodnim mišljenjima. Evo kratkog pregleda najvažnijih, u skladu s prethodnim mišljenjima EGSO-a: uklanjanje prepreka jedinstvenom tržištu, pojednostavljenje propisa, fleksibilnost i brzina primjene, rasterećenje zakonodavnih kanala i suodgovornost dionika.

5.29. No ponovno se skreće pozornost i na njihova ograničenja – izložena u tim mišljenjima – „koja prvenstveno ovise o učinkovitom praćenju i kaznama, kao i o potpunoj usklađenosti sa svim postojećim propisima te o zahtjevima za odgovarajućim zakonodavnim okvirom na području zdravlja, sigurnosti i usluga od općeg interesa” ⁽²⁴⁾.

⁽²⁰⁾ Primjerice, kvantificirani propisi o smanjenju potrošnje energije u perilicama, koje je 1999. godine Europsko vijeće proizvođača kućanskih aparata dogovorilo u suradnji s Europskom komisijom.

⁽²¹⁾ Primjerice:
— standardi osposobljavanja, u obliku priručnika, u okviru primjene kodeksa strukovnih pravila za europske konzervatore/restauratore,
— priručnik za uporabu za pružatelje internetskih usluga koji je 2001. izradila Trgovačka komora Milana u cilju promicanja dobrih praksi na tom području.

⁽²²⁾ COM(2011) 681 završna verzija.

⁽²³⁾ Direktiva 2000/31/EZ (SL L 178, 17.7.2000., str. 1.).

⁽²⁴⁾ Informativno izvješće INT/204 od 24.1.2005. o „Trenutačnom stanju koregulacije i samoregulacije na jedinstvenom tržištu”.

(g) Alternativni oblici rješavanja sporova

5.30. Nakon dugog i turbulentnog razdoblja sazrijevanja, mehanizmi za izvansudsko rješavanje sporova danas su uređeni na razini Zajednice u okviru Uredbe o rješavanju sporova putem interneta (ODR) i Direktive o alternativnom rješavanju sporova (ADR) ⁽²⁵⁾, čija se provedba u brojnim državama članicama tek očekuje.

5.31. Iako to s čisto teoretskog stajališta nije neophodno, EGSO preporučuje da se u pogledu uspostave mehanizama za samoregulaciju i koregulaciju u budućem IIA-u jasno utvrdi – u svojstvu zahtjeva o sukladnosti tih mehanizama – da oni uvijek moraju uključivati mogućnost pribjegavanja alternativnim izvansudskim sustavima za rješavanje sporova u skladu s navedenim instrumentima Zajednice.

(h) Uloga europskih institucija, država članica i civilnog društva

5.32. U provedbi tih instrumenata sve strane koje sudjeluju u zakonodavnom postupku imaju određene odgovornosti koje moraju preuzeti.

5.33. Komisija prije svega mora preuzeti inicijativu za pokretanje pregovora s EP-om i Vijećem u cilju revizije aktualnog međuinstitucijskog sporazuma u skladu s parametrima navedenima u ovom mišljenju.

5.34. S civilnim društvom, a posebice s EGSO-om potrebno je savjetovati se o uvjetima tih pregovora, a prije njegova formalnog usvajanja moraju o konačnom tekstu sporazuma zatražiti mišljenje od EGSO-a.

5.35. Moraju se očitovati i države članice, putem svojih parlamenata te iskorištavajući ovlasti koje su im dodijeljene ugovorima u pogledu praćenja primjene načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, a njihove se vlade moraju obvezati na primjenu tih načela u nacionalnim pravnim porecima.

5.36. Naposljetku, Sudu Europske unije i nacionalnim sudovima moraju se dodijeliti nužne ovlasti i sredstva za provjeru zakonitosti usvojenih mjera.

Bruxelles, 22. travnja 2015.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

⁽²⁵⁾ Uredba (EU) br. 524/2013 i Direktiva 2013/11/EU, SL L 165, 18.6.2013., str. 1. i str. 63.

PRILOG

Mišljenju Europskog gospodarskog i socijalnog odbora

Sljedeća točka mišljenja Stručne skupine, zamijenjena amandmanom koji je usvojila Skupština, dobila je barem jednu četvrtinu glasova (pravilo 54. stavak 4. Poslovnika):

Točka 5.21. (h)

Nadzor i praćenje mehanizama samoregulacije i koregulacije mora uključivati mjere preventivne ili represivne naravi (kazne) u cilju jamčenja njihove učinkovitosti. To posebice uključuje:

1. unutarnje nadzorne i disciplinarne mehanizme, uključujući studije o učinku *ex ante*;
2. baze podataka koje osiguravaju učinkovitije praćenje;
3. usvajanje certifikacijske oznake ili referentnog „žiga“;
4. usvajanje nacionalnih kodeksa u skladu s europskim kodeksom ponašanja;
5. utvrđivanje tehničkih specifikacija zajedno sa standardima;
6. izradu operativnih priručnika za primjenu;
7. predviđanje sustava novčanih kazni (globa) ili drugih oblika kazni, poput isključivanja ili oduzimanja akreditacije.

Rezultat glasovanja

Za:	91
Protiv:	41
Suzdržani:	28

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o industrijskoj politici za europski staklarski sektor

(2015/C 291/06)

Izvjestitelj: **Josef ZBOŘIL**

Suizvjestitelj: **Enrico GIBELLIERI**

Dana 10. srpnja 2014., sukladno članku 29. stavku 2. svog Poslovnika, Europski gospodarski i socijalni odbor odlučio je izraditi samoinicijativno mišljenje o temi

„Industrijska politika za europski staklarski sektor”

Savjetodavno povjerenstvo za industrijske promjene (CCMI), zaduženo za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojilo 24. ožujka 2015.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 507. plenarnom zasjedanju održanom 22. i 23. travnja 2015. (sjednica od 22. travnja 2015.), sa 144 glasa za, 3 protiv i 6 suzdržanih.

1. Zaključci i preporuke

1.1. Gospodarska kriza imala je ozbiljan utjecaj na industriju stakla te je dovela do smanjenja kapaciteta i proizvodnje te značajnog gubitka radnih mjesta. Kako bi se očuvala radna mjesta i stvorila prava klima za ulaganja u europskoj industriji stakla, a s ciljem zadržavanja predvodničke uloge u inovacijama, od temeljne je važnosti odgovoriti na ove velike izazove putem europske industrijske politike za industriju stakla. Ta politika mora naći ravnotežu među trima stupovima održivosti: ekonomskim, socijalnim i ekološkim stupom.

1.2. EU mora upotrijebiti sve instrumente na raspolaganju kako bi oživjela potražnju i iskoristila potencijal staklarskih proizvoda za podršku prijelaza na energetske učinkovite, kružno gospodarstvo s niskom razinom emisija CO₂, čime bi se stvorile značajne poslovne prilike i prilike za zapošljavanje. Potrebno je provesti ciljne inicijative, poput ciljeva i snažnih mjera za smanjenje potrošnje energije kod zgrada, kao i brzog razvoja energetske oznake za prozore u EU-u, podrške istraživanju i razvoju, poboljšano prikupljanje i recikliranje stakla te povratka na gospodarski rast u ključnim sektorima (npr. građevini, automobilskom i sektoru obnovljivih izvora energije) utemeljenog na politikama.

1.3. Industrijska politika za europski staklarski sektor mora ojačati konkurentnost proizvođača u Europi stvaranjem uvjeta ravnopravnih s konkurentima izvan Europe u odnosu na kumulativne troškove nastale primjenom zakonodavstva o okolišu, boljim zakonodavstvom i predvidljivim regulatornim okruženjem te odgovaranjem na visoku cijenu energije u sklopu predstojeće energetske unije. U tom pogledu, utjecaji na MSP-ove zahtijevaju posebnu pozornost i odgovarajuću podršku kad je to potrebno. Predstojeća procjena utjecaja kumulativnih troškova sektora, koju će provesti Europska komisija, trebala bi poslužiti kao temelj za provedbu programa izrade boljeg zakonodavstva koji zastupa predsjednik Europske komisije Jean-Claude Juncker.

1.4. Neki sektori europske industrije stakla pogođeni su nepoštenim trgovinskim praksama te ih se mora zaštititi od njih. EU mora hitno djelovati učinkovitim trgovinskim mjerama kada je ugroženo pošteno tržišno natjecanje. Usto treba provesti i detaljne procjene učinaka novih i budućih trgovinskih sporazuma za industriju stakla iz EU-a.

1.5. Potrebna je politika koja bi bolje odredila obrazovne sustave i sustave izobrazbe u skladu sa zahtjevima tržišta rada. Stručno osposobljavanje može pomoći tijekom prijelaznog razdoblja, no europska industrija stakla treba privući nove talente te ostati na čelu inovacija.

1.6. Od temeljne su važnosti koordinacija i usklađivanje europskih politika (energetske, klimatske, politike o istraživanju, trgovinske politike, politike o tržišnom natjecanju, zapošljavanju itd.) Općenito sudjelovanje socijalnih partnera te posebice ustanovljavanje europskog socijalnog dijaloga po sektorima moglo bi oblikovati industrijsku politiku za industriju stakla.

1.7. Revizija sustava trgovanja emisijama EU-a nakon 2020. godine mora se temeljiti na čvrstim dokazima i u obzir uzeti ograničenost sektora za daljnje smanjenje emisija stakleničkih plinova. Stoga industrija stakla mora biti u potpunosti zaštićena od rizika izmještanja emisija CO₂ nakon 2020. g. te sve dok se usporedivo nastojanje u smanjenju emisija stakleničkih plinova ne provede u državama konkurenata. Sustav trgovanja emisijama EU-a mora jamčiti da će staklarska postrojenja dobiti cjelokupni iznos besplatnih emisijskih jedinica koja im je potrebna prema referentnim vrijednostima i istinskoj razini proizvodnje. Osim toga, smanjenje emisijskih jedinica ne bi smjelo premašiti procijenjeni potencijal za smanjenje emisije stakleničkih plinova unutar sektora.

1.8. Iako se uspješni model kružnog gospodarstva posljednjih 40 godina koristio u sektoru staklene ambalaže, potrebna je proaktivna politika kako bi se prepoznalo i podržalo njegova nastojanja i stvorilo uspješne primjere u drugim podsektorima. Recikliranje u sektoru građevinskog stakla je posebice potrebno poticati kako bi se omogućio razvoj lokalnih programa skupljanja stakla.

1.9. Sve u svemu, industrija stakla ostvarila je izniman napredak u aktiviranju unutarnjih resursa, dok se pitanjima jednakih uvjeta još uvijek velikim dijelom treba pozabaviti i treba ih se uzeti u obzir kako bi se uspostavila učinkovita industrijska politika za industriju stakla. Prepoznajući važnosti industrije stakla u lancima vrijednosti, ova bi politika trebala poticati istraživanja i potražnju „pametnog“ stakla i proizvoda s novim značajkama.

2. Uvod

2.1. Staklo je inertan materijal koji se izrađuje od niza prirodnih resursa koji se u okolišu nalaze u velikim količinama te recikliranog stakla. Ono je proizvod koji je moguće u potpunosti reciklirati i koji je jako cijenjen zbog svojih glavnih karakteristika (tj. prednosti u pogledu zdravlja i ugodnosti, čuvanja hrane, prirodnog osvjetljenja u zgradama itd.). Isto tako ima brojne primjene u očuvanju energije i stvaranju obnovljive električne energije te u brojnim primjenama visoke tehnologije. Nadalje, zbog svojih značajki taj materijal nadahnjuje brojne stvaratelje, arhitekte itd. i na taj način doprinosi europskom kulturnom ugledu i ugledu europskih marki u čitavom svijetu.

2.2. U 2012. godini cjelokupna proizvodnja stakla u EU-u iznosila je 33 milijuna tona, što EU čini najvećim svjetskim proizvođačem stakla. Vrijednost proizvodnje u 2012. godini iznosila je oko 35 milijardi eura. Raščlamba staklarskog sektora u 2013. bila je sljedeća: staklena ambalaža 20 278 000 tona (Europa je najveći proizvođač ambalažnog stakla na svijetu), ravno staklo 8 095 000 tona, staklena vlakna za učvršćivanje 664 000 tona, staklo za upotrebu u domaćinstvu 1 108 000 tona, posebno staklo 670 000 tona te druge vrste proizvoda.

2.3. Taj sektor izravno zapošljava 200 000 ljudi u 200 poduzeća diljem Europe, od MSP-ova do multinacionalnih poduzeća. Procjenjuje se da neizravno stvara više od 500 000 radnih mjesta. Industrija je koncentrirana u devet država: Njemačkoj, Poljskoj, Francuskoj, Češkoj, Italiji, Španjolskoj, Ujedinjenoj Kraljevini, Belgiji i Austriji. Industrija stakla u EU-u često je smještena u područjima s povijesnim korijenima i obiteljskom tradicijom staklarstva.

2.4. Proizvodnja u sektoru se značajno smanjila, posebice u sektoru ravnog stakla (20 % smanjenja proizvodnje između 2007. i 2012.). To donosi također smanjenje kapaciteta i značajan gubitak radnih mjesta.

2.5. Rizik od nepovratnog slabljenja europske industrije stakla postao je stvarnost. Ipak, ovo je za Europu važna industrija, ne samo zbog njene odlične pozicije na svjetskoj razini, već i zbog ključnih razvojnih doprinosa drugim sektorima i tehnologijama (npr. tehnologijama ekrana osjetljivih na dodir, obnovljivih izvora energije, OLED osvjetljenja). Primjerice, sektor ambalažnog stakla opskrbljuje vodeće europske marke koje s 21 milijardom eura doprinose pozitivnoj trgovinskoj bilanci Europe. Staklo igra ključnu ulogu u uspješnom prijelazu na konkurentno te energetske i resursno učinkovito gospodarstvo. Stoga je za Europu važno da razvije industrijsku politiku za staklarski sektor.

3. Europska industrija stakla – osnovne značajke

3.1. Industrija stakla zahtijeva visoki kapital. Ta je značajka izražena u fazama koje prethode izradi stakla, u kojima se proizvode osnovni proizvodi. Potrebno je promicati snažan sektor koji prethodi izradi stakla u Europi i koji bi mogao podržavati inovacije i vitalnost vrijednosnog lanca.

3.2. Kao rezultat gospodarske krize, pada potražnje od strane ključnih sektora (tj. građevinskog i automobilske sektora) i veće konkurencija od strane proizvođača izvan EU-a koji su usmjereni na tržište EU-a pratimo sljedeće trendove:

- u sektoru ravnog stakla 12 od 62 tvornice u EU-u prestale su s proizvodnjom. Za usporedbu, devet je novih tvornica izgrađeno između 2008. i 2012. godine u susjednim regijama (jeftinija radna snaga, energija i sirovine te izmještanje emisija CO₂), a do 2016. godine planira se izgradnja još 16. Neke tvornice (npr. u Ažiru) usmjerene su na tržište EU-a,
- u Europi nisu izgrađene nove tvornice za proizvodnju ambalažnog stakla, ali je najavljeno 13 novih proizvodnih jedinica izvan Europe,
- pogođen je i sektor staklenih vlakana. Od ukupno devet proizvođača u EU-u, jedan je obustavio proizvodnju, a svi drugi su se od 2008. godine restrukturirali sa smanjenjem radne snage od 45 %,
- restrukturiranje se odvija i u sektoru posuđa i kuhinjskog pribora, a industrija kristala izgubila je mnoge MSP-ove i radna mjesta (npr. Bohemia i Murano).

3.3. Na području ulaganja u nekim značajnim sektorima stakla trenutno prevladavaju sljedeći trendovi:

- u građevinskom sektoru, skupine sektora ravnog stakla imaju globalne strategije ulaganja. Strategije su posljednjih nekoliko godina prednost dale ulaganjima izvan Europe, većinom zbog nedostatka potražnje u EU-u. Nadalje, sektor ulaže tamo gdje je razumno moguće očekivati potencijal za rast i proizvodno okruženje naklonjeno poslovanju,
- u sektoru stakla za automobilsku industriju lokacije za ulaganja određuju prije svega proizvođači automobila. Iz logističkih razloga je blizina ulaganja odlučujući faktor za proizvođače automobila,
- u sektor ambalažnog stakla godišnje se ulaže prosječno 610 milijuna eura. Zbog potrebe za blazinom ambalažno staklo je lokalna industrija povezana s proizvodnjom hrane i pića te farmaceutskom industrijom (više od 50 % staklenih boca i staklenki isporučuje se naručiocima unutar 300 km udaljenosti). No, konkurentni materijali vrše snažan pritisak na ovome tržištu,
- u sektoru posuđa i stakla za domaćinstvo većina se ulaganja odvija izvan Europe zbog ekstremnog pritiska u vezi troškova. Tu situaciju pogoršava visoka stopa uvoza iz Azije i s područja Bliskog istoka,
- sektor staklenih vlakana za učvršćivanje je doista globalan sektor i suočava se s čestim dampinškim praksama (primjer Kine), stoga odluke o mjestu ulaganja često ovise o troškovima.

3.4. Unatoč ovim zabrinjavajućim trendovima, Europa je još uvijek na vodećoj poziciji. Povijesna priroda industrije u Europi omogućila je skupljanje iskustva, znanja i vještina te stručne radne snage. Njene industrije nastavljaju ulagati u istraživanje i razvoj na području naprednih tehnika proizvodnje, kao i sofisticiranijih proizvoda, usluga i mreža.

4. Održivost

4.1. Održivost kao vodeće načelo je sveobuhvatni koncept te bi se sve provedene politike i sve mjere trebale provjeriti u odnosu na ovo načelo. Industrijska politika za industriju stakla mora pokušati postići ravnotežu među trima stupovima održivosti: gospodarskim, socijalnim i ekološkim.

GOSPODARSKA DIMENZIJA ODRŽIVOSTI

4.2. Iako se 80 % trgovine u industriji stakla odvija unutar EU-a, u nekim podsektorima jača vanjska konkurencija. Stoga je važno da industrijska politika za europski sektor stakla podupre konkurentnost proizvođača s područja Europe.

4.3. Industrijska politika mora odgovoriti na sljedeće bojazni:

- visoku cijenu energije u Europi (npr. 37 % troškova proizvodnje ravnog stakla) i povezani utjecaj klimatske politike na ovaj sektor koji koristi velike količine energije,
- kumulativne troškove koji nastaju zbog provedbe europskog zakonodavstva na području okoliša bez osiguravanja uvjeta jednakih konkurenciji izvan Europe i bez financijske potpore za potrebne prilagodbe, posebice za MSP-ove,
- bolje zakonodavstvo i predvidljivo regulatorno okruženje koje podupire donošenje dugoročnih odluka potrebni su industriji stakla, koju karakteriziraju dugi investicijski ciklusi.

4.4. Europsku industriju stakla trebalo bi zaštititi od nepoštenih trgovinskih praksi. I sektor kontinuiranih staklenih vlakana i sektor ravnog stakla pate zbog nepoštenih trgovačkih praksi koje koriste kineski konkurenti i Europska komisija treba i dalje budni pratiti izbjegavanje carina. Općenito govoreći, EU mora hitno djelovati putem učinkovitih trgovačkih mjera onda kada je ugroženo pošteno tržišno natjecanje. Usto je potrebno provesti i detaljne procjene učinaka novih ili budućih trgovinskih sporazuma na industriju stakla u EU-u.

4.5. EU se nije oporavio od prvotne financijske krize te prolazi kroz dugotrajni zastoj u ulaganjima. Ulaganja u EU-u smanjila su se za više od 430 milijardi u usporedbi s vrhuncem u 2007. godini. Razina ulaganja u EU-u je 270 do 340 milijardi eura ispod povijesno održivih normi. Niska ulaganja sprečavaju kratkotrajni oporavak i ugrožava dugotrajni rast u industriji stakla⁽¹⁾. EU bi, s obzirom na dodanu vrijednost staklarskih proizvoda, trebao iskoristiti sve instrumente na raspolaganju kako bi njihov potencijal doprinio prijelazu na energetski učinkovito gospodarstvo s niskim emisijama ugljika. Budući da sektor stakla ima značajan potencijal za učinak prelijevanja, potrebno je dalje poticati istraživanje i razvoj. To uključuje uvođenje politike temeljene na koordiniranom povratku na gospodarski rast.

4.6. Daljnji bi se potencijal u sektoru ravnog stakla mogao osloboditi putem ciljeva i snažnih mjera za smanjivanje potrošnje energije u zgradama, kao i brzim razvojem europske oznake energetske učinkovitosti za prozore. Zamjenom neučinkovitih prozora visokoučinkovitim staklima moglo bi se uštedjeti do 100 milijuna tona CO₂ na godinu i istodobno poduprijeti stvaranje lokalnih radnih mjesta. Isto tako, budući da staklena vlakna za učvršćivanje omogućuju proizvodnju laganih kompozitnih materijala, ona doprinose nastojanjima EU-a da dekarbonizira prijevozni sektor.

4.7. U studiji o konkurentnosti sektora stakla⁽²⁾ koja je 2008. godine izrađena za Europsku komisiju točno su identificirane jake i slabe strane, prilike i prijetnje toj industriji. Ta je industrija postigla značajan napredak, ali je još uvijek potrebno pozabaviti se problemima jednakih uvjeta te se oni moraju uzeti u obzir kod donošenja učinkovite industrijske politike za industriju stakla.

SOCIJALNA DIMENZIJA ODRŽIVOSTI

4.8. Svjetska gospodarska kriza i ranije opisani trendovi u industriji rezultirali su gubitkom radnih mjesta u industriji stakla. Uporišta industrije stakla posebice su negativno pogođena zatvaranjem talionica stakla i posljedičnim neizravnim gubicima radnih mjesta. Diljem Europe radna su mjesta izgubljena i na području prerade niže u lancu vrijednosti, primjerice u MSP-ovima.

4.9. Učinkovita industrijska politika za EU treba istražiti posebnosti sektora. Za sektor stakla ona mora aktivirati mehanizme za usklađivanje i suradnju kako bi pratila restrukturiranje. Nacionalna i regionalna tijela vlasti zajedno sa socijalnim partnerima imaju važnu ulogu u oblikovanju socijalne dimenzije gospodarske tranzicije.

4.10. Razvoj industrije stakla ovisi i o njenoj sposobnosti da zadrži i dodatno razvije vještine i stručnost svoje radne snage. Stoga je od temeljne važnosti i dalje njegovati ova europska znanja i vještine. Kako bi se pružilo odgovarajuće obrazovanje, obuka i zapošljavanje te kako bi se bolje uskladili obrazovni sustav i sustav obuke sa zahtjevima tržišta rada potrebna je i odgovarajuća politika.

⁽¹⁾ Plan ulaganja predsjednika Junckera „Plan ulaganja za Europu”, COM(2014) 903 završna verzija – prikaz podataka 1.

⁽²⁾ ECORYS i dr. – FWC Sector Competitiveness Studies for the European Commission – Competitiveness of the Glass Sector – 2008 (Studije o sektorskoj konkurentnosti za Europsku komisiju – Konkurentnost staklarskog sektora – 2008.)

4.11. Europska industrija stakla mora postati privlačnija na otvorenom i dinamičnom tržištu rada, posebice mladim ljudima. Energetski učinkovita ulaganja u građevinskom sektoru, poboljšano prikupljanje i recikliranje, istraživanje i razvoj te inovacija u industriji stakla stvorit će značajne prilike za zapošljavanje.

4.12. Industrijska politika za industriju stakla treba se temeljiti na sektorskom socijalnom dijalogu koji bi socijalnim partnerima omogućio razmjenu informacija o svim važnim aspektima od zajedničkog interesa za budućnost ove industrije u Europi.

EKOLOŠKA DIMENZIJA ODRŽIVOSTI

4.13. Industrija stakla je energetski intenzivna; stoga je smanjenje potrošnje energije i gospodarski imperativ i trenutni cilj. Industrija stakla uspjela je smanjiti potrošnju energije po stavkama tijekom proteklih nekoliko desetljeća kako bi odgovorila na potražnju u Europi (smanjenje od 55 % za industriju ravnog stakla između 1970. i 2000. godine, dok je istodobno proizvodnja udvostručena). No, kako je navedeno u EGSO-ovom mišljenju 1205/2009, industrija stakla je već dosegla fizička ograničenja postojećih znanja, a najbolje postojeće tehnike proizvodnje stakla već se široko primjenjuju. Stoga je opseg daljnjeg smanjenja korištenja energije u proizvodnji stakla vrlo ograničen.

4.14. Industrija stakla potpada pod sustav trgovanja emisijama te se svi njeni sektori smatraju izloženima riziku izmještanja emisija CO₂. Kvantitativna procjena iz 2014. godine koju je provela Europska komisija pokazuje povećanje rizika izmještanja emisija CO₂ od 20 % u sektoru ravnog stakla u usporedbi s procjenom iz 2009. Sustav trgovanja emisijama dovodi do brzog smanjenja besplatnih emisijskih jedinica dodijeljenih sektorima izloženim riziku izmještanja emisija CO₂. To oslabljuje konkurentnost sektora industrije stakla na području Europe u odnosu na treće zemlje. Industriju stakla treba u potpunosti zaštititi od rizika izmještanja emisija CO₂ sve dok se usporediva nastojanja u smanjivanju emisije stakleničkih plinova ne poduzmu u zemljama konkurenata. Ova učinkovita zaštita od izmještanja emisija CO₂ mora jamčiti da postrojenja s najboljim rezultatima na području emisije stakleničkih plinova dobiju puni iznos besplatnih emisijskih jedinica. One moraju biti u skladu sa stvarnim razinama proizvodnje. Količina besplatnih emisijskih jedinica ne bi se trebala smanjivati brže od procijenjenog potencijala za smanjenje emisije stakleničkih plinova u sektoru. Općenitije, novi klimatski paket jasno prekoračuje kapacitet sektora za ublažavanje klimatskih promjena. Dekarbonizacija bi se bolje mogla postići u sektorima koji ne pripadaju sustavu trgovanja emisijama, poput građevinskog.

4.15. Uspješni model kružnog gospodarstva u upotrebi je zadnjih 40 godina u sektoru ambalažnog stakla (tj. 71 % staklenih boca u EU-u je reciklirano). Kako bi se prepoznalo i podržalo nastojanja industrije, EU bi u svojim politikama o ambalaži i otpadu trebao razmotriti davanje prioriteta trajnim materijalima, koji se mogu beskonačno reciklirati bez gubitka kvalitete.

4.16. Potrebno je poticati recikliranje u sektoru građevinskog stakla. Nekoliko bi instrumenata politike trebalo razmotriti za omogućavanje razvoja lokalnih inicijativa o prikupljanju i recikliranju građevinskog stakla. Na europskoj razini bi se trebali postaviti pojedinačni ciljevi za specifične vrste građevinskog otpada i otpada od rušenja te bi se revizije prije rušenja ili renovacije tercijarnih zgrada mogle učiniti obveznim. To bi povećalo skidanje, razvrstavanje i prikupljanje stakla u svrhu recikliranja.

4.17. Recikliranje je od kritične važnosti za industriju stakla, budući da korištenje staklenog otpada pomaže u smanjivanju energije potrebne za topljenje stakla i smanjivanju emisija CO₂. Ono ima potencijal za stvaranje radnih mjesta u sektoru te pridonosi cilju EU-a za kružno gospodarstvo.

Bruxelles, 22. travnja 2015.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o promicanju europskog jedinstvenog tržišta uz povezivanje biomedicinskog inženjeringa s industrijom medicinskih usluga i usluga skrbi

(2015/C 291/07)

Izvjestitelj: Edgardo Maria IOZIA

Suizvjestitelj: Dirk JARRÉ

Dana 10. srpnja 2014., sukladno članku 29. stavku 2. svog Poslovnika, Europski gospodarski i socijalni odbor odlučio je izraditi samoinicijativno mišljenje o

„promicanju europskog jedinstvenog tržišta uz povezivanje biomedicinskog inženjeringa s industrijom medicinskih usluga i usluga skrbi”

Savjetodavno povjerenstvo za industrijske promjene (CCMI), zaduženo za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojilo 24. ožujka 2015.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 507. plenarnom zasjedanju održanom 22. i 23. travnja 2015. (sjednica od 23. travnja 2015.), sa 135 glasova za, 1 protiv i 2 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke

1.1. Biomedicinski inženjering nije samo grana suvremene medicine. Suvremena medicina ostvaruje važan napredak uglavnom zahvaljujući upotrebi proizvoda biomedicinskog inženjeringa ⁽¹⁾.

1.2. Industrija biomedicinskog inženjeringa imat će sve veću važnost zahvaljujući tehnološkom razvoju i potencijalu novih tehnika da unaprijede skrb i rehabilitaciju, što predstavlja velik napredak u pogledu zdravstvene skrbi i kvalitete života. Naravno, to nije jedina industrija koja je važna na tom polju, no ona zauzima sve veću važnost.

1.3. U vrijeme kada se javna potrošnja nalazi pod pritiskom, Europa se suočava sa sve većom potražnjom za kvalitetnim, financijski pristupačnim, sigurnim i uvijek pouzdanim zdravstvenim uslugama. Imajući u vidu sve brojnije stanovništvo starije dobi i smanjenje broja poreznih obveznika, vrijeme je da Europska unija osigura dovoljno sredstava za preustroj svojih sustava zdravstvene skrbi kako bi oni postali svima dostupni, učinkoviti i održivi.

1.4. Kako bi se osiguralo zdravlje i odgovarajuća skrb za stanovništvo u 21. stoljeću, potrebni su nam pristupi zasnovani na inženjeringu sustava koji će preoblikovati prakse na polju skrbi u skladu s potrebama koje se mijenjaju te integrirati lokalne, regionalne, nacionalne i globalne zdravstvene informatičke mreže.

1.5. Pristup zdravstvenim uslugama i uslugama skrbi treba se smatrati temeljnim pravom. EGSO naglašava da je u postupke donošenja odluka važno uključiti potencijalne korisnike proizvoda biomedicinskog inženjeringa – posebice pacijente i njihove obitelji, ali i medicinsko osoblje i osoblje koje pruža skrb – koji bi zajedno sa stručnjacima na tom polju odlučivali o smjeru istraživanja u biomedicinskom inženjeringu te dizajnu proizvoda i usluga kako bi oni odgovarali stvarnim potrebama i preferencijama, kako bi se njima moglo jednostavno upravljati, odnosno kako bi bolje ispunjavali svoju svrhu. U obzir je također potrebno uzeti i pitanja dostupnosti, sigurnosti, moguće ovisnosti i zaštite podataka.

1.6. Potrebno je promicati pristup biomedicinskim tehnikama i povezanim uslugama, posebice u zemljama sa znatnim deficitom na tim područjima. Iako su zdravstvenim mjerama povezanim sa starenjem, e-zdravstvom, promicanjem zdravlja i osposobljavanjem već dodijeljena određena financijska sredstva, snažno preporučujemo povećanu uporabu strukturnih fondova na području dobiti vezane uz zdravlje.

1.7. Uspostavljanje jedinstvenog tržišta koje povezuje biomedicinski inženjering s industrijom medicinskih usluga i skrbi, u kombinaciji s informacijskom i komunikacijskom tehnologijom i sustavnim pristupima zdravstvenoj informatici, uključujući stjecanje, upravljanje i uporabu informacija u zdravstvu, te telemedicinom, donijet će ogromne prednosti Europskoj uniji i znatno unaprijediti kvalitetu i učinkovitost medicinske skrbi za sve.

⁽¹⁾ J. F. Kennedy, André C. Linnenbank, EAMBES (Europski savez za medicinski i biološki inženjering) (rasprava EGSO-a).

1.8. EGSO podržava bolju provedbu koncepta „više Europe u zdravstvu” s četiri glavne sastavnice:

- ujednačivanje postojećeg zakonodavstva,
- provedba postojećeg zakonodavstva,
- aktivnosti istraživanja, razvoja i inovacija,
- jednakost u pristupu, s posebnim naglaskom na ranjive dijelove društva.

1.9. EGSO preporučuje i zalaže se za sljedeće:

- potpuno osiguravanje zdravstvene skrbi i jednakog pristupa zdravstvenoj skrbi za sve,
- pružanje kontinuirane potpore zdravstvenim pitanjima u obrazovnom sustavu te u aktivnostima istraživanja i inovacija,
- davanje poticaja kreatorima politika da uspostave sustav za komuniciranje o inovacijama,
- pružanje boljih informacija tržištu i primanje boljih informacija od tržišta,
- pružanje informacija široj javnosti u cilju jačanja povjerenja u inovacije,
- održavanje vodoravne i okomite komunikacije,
- jačanje tržišnog nadzora u cilju osiguravanja sigurnosti potrošača,
- jačanje procesa standardizacije medicinskih uređaja,
- uključivanje e-recepata u nacionalne strategije svih zemalja EU-a,
- jamčenje dostupnosti, interoperabilnosti i otvorenosti izvora za e-zdravstvo,
- promjenu sustava s mikrofinancijskog nadzora na mjerenje rezultata,
- povećanje vidljivosti spektra djelatnosti i uloge industrije medicinskih uređaja u gospodarstvu i zdravstvu, primjerice uvođenjem zasebne kategorije za biomedicinski inženjering i usluge skrbi na početnoj stranici <http://ec.europa.eu/research/health>,
- jačanje financiranja za istraživanje, razvoj i razvoj proizvoda ⁽²⁾,
- financiranje širenja i korištenja inovacija kao i upravljanja njima,
- reviziju svih sustava naknada i financiranja budući da je trenutno stanje uglavnom vrlo teško te bi moglo izazvati znatan gubitak vještina i razine profesionalnosti.

1.10. Europa bi trebala slijediti primjer SAD-a i ovu disciplinu priznati kao samostalnu znanost. To bi također pripomoglo poticanju međunarodne konkurentnosti europskih poduzeća.

1.11. EGSO podržava ciljeve EU-a, a to su:

- unapređivanje zdravlja pojedinaca stavljanjem na raspolaganje – putem uporabe alata e-zdravstva – informacija koje im mogu spasiti život,
- poboljšanje kvalitete zdravstva i pristupa zdravstvenoj skrbi uključivanjem e-zdravstva u zdravstvenu politiku i usklađivanjem političkih, financijskih i tehničkih strategija zemalja EU-a,
- povećanje učinkovitosti, prilagođenosti korisniku i opće prihvaćenosti alata e-zdravstva putem uključivanja stručnog osoblja i pacijenata u odgovarajuće strategije, u oblikovanje postupaka i provedbu.

⁽²⁾ Manfred Bammer, voditelj odjela za biomedicinske sustave, AIT (*Austrian Institute of Technology*) (rasprava EGSO-a).

1.12. Osposobljavanje i zapošljivost biomedicinskih i biomolekularnih inženjera strateški su čimbenici za razvoj naprednog društva jer je bliska veza između produktivne aktivnosti i ljudskog zdravlja danas sve važnija za društvenu organizaciju te stoga i za industriju usluga i proizvodnju računalne strojne opreme.

1.13. Glavne aktivnosti za koje su danas potrebni stručnjaci u biomedicinskom inženjeringu jesu:

- proizvodnja, marketing i procjena medicinskih uređaja i opreme (za prevenciju/dijagnozu/liječenje/rehabilitaciju), posebnih materijala, ugrađivih medicinskih uređaja te protetskih i robotskih sustava za biomedicinsku primjenu,
- strategije povezane s uvođenjem i servisiranjem biomedicinske opreme i sustava,
- usluge kliničkog inženjeringa u javnim i privatnim zdravstvenim ustanovama, u svijetu sporta i zabave,
- telemedicina i telematičke aplikacije u zdravstvenim dijagnozama i liječenju,
- medicinska informatika, odnosno zdravstveni informacijski sustavi i programi za obradu biomedicinskih podataka i podataka biosnimanja,
- biotehnologija i stanični inženjering,
- farmaceutska i prehrambena industrija za analizu i mjerenje međusobnog djelovanja lijekova/tvari i bioloških parametara,
- proizvodna industrija općenito: ergonomija proizvoda/procesa i utjecaj tehnologija na ljudsko zdravlje.

1.14. Europski i nacionalni regulatorni okvir nije bio u stanju pratiti brzi ritam promjena tehnologije, osobito na području aditivne proizvodnje, zbog čega je iz dva razloga potrebna regulativa: s jedne strane, posebna regulativa koja će se prvenstveno baviti normama i certifikacijom, a s druge strane revizija postojećeg zakonodavstva sa stajališta aditivne proizvodnje.

1.15. Jedan je od glavnih izvora zabrinutosti to što se medicinski uređaji smatraju industrijskim proizvodima te ih stoga mogu certificirati privatna tijela. Stoga je potrebno razviti određeniji i primjereniji sustav certifikata za jamstvo kvalitete. EGSO podržava rezoluciju Europskog parlamenta od 2. travnja 2014. o medicinskim uređajima.

1.16. Posebnu pozornost treba obratiti ulozi programa za istraživanje svemira koji također mogu dovesti do ključnih inovacija na području medicine.

1.17. EGSO preporučuje Komisiji da pokrene studiju o biomedicinskom inženjeringu u Europi kojom bi se analizirale prednosti za industriju i zdravstvo. Od ključne je važnosti analizirati međusobnu povezanost politika koje utječu na zdravstveno tržište i onih koje se odnose na industriju biomedicinskog inženjeringa.

1.18. Potrebno je najmanje deset godina za provedbu dosljednog programa zdravstvene skrbi kojim se nastoji ostvariti učinkovita primjena novih tehnologija u zdravstvu. To nije u skladu s mandatom Europske komisije od pet godina, što znači da se vizije i strategije kontinuirano mijenjaju. Stabilna vizija i fiksni ciljevi neophodni su kao temelj učinkovitog zdravstva za budućnost. Potrebno je osigurati zdravstvenu skrb za sve te jednak pristup skrbi putem inovativnih proizvoda i usluga, kao i dugoročnu perspektivu i dosljedne politike i strategije za realizaciju ciljeva.

2. Uvod

2.1. „Naš bi zajednički cilj trebao biti da osiguramo svakom europskom građaninu da sudjeluje u digitalnom dobu, da bude povezan i zdrav te da Europa iskoristi ovu priliku i preuzme vodstvo na ovom rastućem i iznimno inovativnom tržištu,” rekla je Neelie Kroes, bivša potpredsjednica Europske komisije.

2.2. „Biomedicinski inženjering interdisciplinarna je znanost utemeljena na medicini, biologiji i inženjerstvu. Od presudne je važnosti za razne visokoinovativne tehnologije i proizvode, odnosno procese, u sklopu sektora zdravstvene skrbi. Biomedicinski inženjering trebao bi se shvatiti kao zasebna disciplina kako bi se bolje iskoristili resursi te u potpunosti ostvarile mogućnosti povezane s njim. Stoga je važno da EU prepozna puni potencijal biomedicinskog inženjeringa te da slijedom toga promiče suradničko istraživanje na tom području.” Tako je definiran biomedicinski inženjering na Stručnoj radionici za politike na polju biomedicinskog inženjeringa održanoj u Europskom parlamentu 27. ožujka 2012.

2.3. Biomedicinski inženjering, ili medicinski i biološki inženjering, obuhvaća područja poput biomedicinske elektronike, biomehatronike, bioinstrumentacije, biomaterijala, biomehanike, bionike, staničnog i genetičkog inženjering te inženjeringa tkiva, kliničkog inženjeringa, neuroznanstvenog inženjeringa, dijagnostičkog i medicinskog snimanja, ortopedskog bioinženjeringa, rehabilitacijskog inženjeringa, sistemske fiziologije, bionanotehnologije i neuroinženjering.

2.4. Biomedicinski inženjering ključni je sektor za konkurentnost Europe. Iznijet ćemo nekoliko podataka ⁽³⁾:

- vrijednost tržišta trenutno je 100 milijardi EUR (procjenjuje se da će vrijednost svjetskog tržišta 2020. godine iznositi 514 milijardi USD),
- 25 000 poduzeća, od kojih su 90 % mala i srednja poduzeća,
- 575 000 radnih mjesta,
- vodeći sektor po broju prijava za patente: 10 412 prijava u 2012. godini,
- kratak životni ciklus proizvoda (otprilike 18 mjeseci),
- u okviru Obzora 2020. EU usmjerava 8 milijardi EUR u zdravstvena istraživanja (od ukupno 80 milijardi tijekom sedam godina),
- u sklopu Inicijative za inovativne lijekove (IMI) europsko partnerstvo za zdravlje (partnerstvo za razdoblje 2008.–2024.), 5 milijardi EUR (50 % Europska komisija, 50 % Europska federacija farmaceutske industrije i udruženja (EFPIA)) ⁽⁴⁾.

2.5. Sve starija dobna struktura društva, sve ozbiljnije kronične bolesti i sve veći troškovi zdravstvene skrbi postaju globalni izazovi. Budući da tehnologija ima ključnu ulogu u sektoru zdravstva i usluga skrbi, istraživanje, inovacije, sigurnost i aktivnosti razvoja u biomedicinskom inženjeringu na području medicinskih usluga i usluga skrbi predstavljaju najveće izazove te u današnjem društvu imaju sve veću socioekonomsku važnost.

2.6. Dobro zdravlje ključno je za dobrobit, gospodarski napredak i održiv razvoj. Zdravstveni sektor počiva na znanstvenom i tehnološkom napretku, što utječe na zapošljavanje, inovacije, održiv razvoj i rast. Prema Svjetskoj zdravstvenoj organizaciji (SZO), zdravstvena je tehnologija važna za poboljšanje kvalitete zdravstvenih usluga i usluga skrbi, uključujući rješavanje zdravstvenih problema i poboljšanje kvalitete života ljudi.

2.7. Neki od izazova su:

- naglasak na boljoj prevenciji i ranoj dijagnozi upotrebom novih tehnologija,
- medicina temeljena na učinkovitosti, a ne samo na rezultatima (primjerice, uvođenje novih postupaka u zdravstvo putem tehnološke potpore poput tele-usluga),
- dokaz isplativosti, što je često teško utvrditi zbog različitih sustava financiranja na području zdravstva u Europi,

⁽³⁾ Ruxandra Draghia-Akli, voditeljica Odjela za zdravlje u Glavnoj upravi za istraživanje i inovacije, Europska komisija (rasprava EGSO-a).

⁽⁴⁾ Vidjeti bilješku 3.

- situacije u kojima postoji više skupina dionika čiji su interesi međusobno oprečni,
- činjenica da ovisno o klasifikaciji medicinskog uređaja i izumu može biti potrebno do deset godina od osmišljavanja do povrata uložених sredstava,
- olakšavanje uvođenja isplativih mjera, uključujući one koje se temelje na novim tehnologijama, možda čak i na teledirigiranim tehnologijama, na način da se uspostave odgovarajući sustavi naknade.

2.8. Novo polje precizne medicine ⁽⁵⁾ može ponuditi rješenja za sljedeće situacije:

- činjenica da je svaki pacijent različit: jedinstvene sekvence,
- potreba za medicinom prilagođenom pojedincu,
- kolonije stanica genetički su različite i mogu postojati u kancerogenom tkivu,
- podkolonije stanica javljaju se nakon liječenja uslijed selekcije ili nove mutacije,
- učinkovitost liječenja ovisi o genetičkoj strukturi,
- prognozom temeljenom na sekvenciranju može se ublažiti težina liječenja.

2.9. Iako je biomedicinski inženjering kao disciplina priznat 1998. godine u Četvrtom okvirnom programu za istraživanje i inovacije, trenutna je politika EU-a na ovom području rascjepkana. Biomedicinski inženjering tretira se u SAD-u kao samostalna disciplina sa zasebnim metodološkim i analitičkim tehnikama.

2.10. OECD izvješćuje da je ukupna potrošnja na zdravstvo u zemljama OECD-a 2012. godine prosječno iznosila 9,3 % BDP-a, dok je u SAD-u činila 16,9 % BDP-a, što je najviši udio u OECD-u ⁽⁶⁾. U Europi se na zdravstvo u prosjeku troši 10,4 % BDP. Od tog se iznosa otprilike 7,5 % dodjeljuje medicinskim tehnologijama, uz znatne razlike među državama članicama EU-a. Nadalje, izdatak za medicinsku tehnologiju u Europi iznosi približno 195 EUR po glavi stanovnika (ponderirani prosjek), u usporedbi s 380 EUR po glavi stanovnika u SAD-u ⁽⁷⁾.

2.11. Očekuje se da će biomedicinski inženjering biti tržište rada koje će zabilježiti najveći porast u SAD-u tijekom sljedećih nekoliko godina. Prema Uredu za statistiku rada SAD-a, između 2012. i 2022. godine predviđa se porast zapošljavanja biomedicinskih inženjera od 27 % ⁽⁸⁾.

2.12. Zanimanje biomedicinskog inženjera je 2012. i 2013. godine zauzelo prvo mjesto na „Popisu najboljih poslova u Americi” ⁽⁹⁾.

2.13. U Europi je u ovom sektoru zaposleno oko 575 000 ljudi, a mnogi od njih rade na inovativnim poslovima visoke vrijednosti koji zahtijevaju iznimne vještine. Postoji gotovo 25 000 medicinsko-tehnoloških poduzeća, od kojih 95 % čine mala i srednja poduzeća koja su također predana ulaganju u istraživanje i razvoj. Trenutno se vrijednost tržišta okvirno procjenjuje na 100 milijardi EUR. Na temelju cijena proizvođača, udio europskog tržišta medicinske tehnologije u svjetskom tržištu procjenjuje se na približno 30 %. Riječ je o drugom najvećem tržištu medicinske tehnologije nakon SAD-a (približno 40 % svjetskog tržišta) ⁽¹⁰⁾.

⁽⁵⁾ Prof. Ștefan N. Constantinescu, voditelj Odjela za transdukciju signala i molekularnu hematologiju. Član ustanova *Ludwig Institute for Cancer Research Ltd.* (Instituta Ludwig za istraživanje raka), *de Duve Institute*, Sveučilišta *Université Catholique de Louvain* (rasprava EGSO-a).

⁽⁶⁾ OECS, Statistički podaci o zdravstvu, 2014.

⁽⁷⁾ *The European Medical Technology Industry in Figures* (Statistički podaci o europskoj industriji medicinske tehnologije). MedTech Europe 2013.

⁽⁸⁾ <http://www.bls.gov/ooh/architecture-and-engineering/biomedical-engineers.htm>

⁽⁹⁾ <http://money.cnn.com/pf/best-jobs/2013/snapshots/1.html>.

⁽¹⁰⁾ Vidjeti bilješku 7.

2.14. Europska komisija aktivno revidira zakonodavstvo i tehnološke zahtjeve za uređaje i dijagnostiku te je uključena u prenošenje i širenje znanja i vještina putem interneta.

2.15. Industrija medicinske tehnologije znatno doprinosi europskom gospodarstvu i konkurentnosti svojom ponudom velikog broja visokokvalitetnih poslova, privlačenjem velikih unutarnjih ulaganja i stvaranjem inovacijskih središta. Ovaj sektor europskoj industriji nudi ogroman potencijal na svjetskom tržištu koji treba iskoristiti.

2.16. Nanotehnologije imaju vrlo važnu ulogu⁽¹¹⁾. Danas postoje inovativni pristupi upotrebom nanomaterijala i biomaterijala za:

- rak,
- aterosklerozu,
- Alzheimerovu bolest,
- dijabetes,
- artritis,
- oftalmologiju,
- slabljenje funkcija,
- zarazne i upalne bolesti.

Trenutno stanje u EU-u: više od 700 poduzeća koja se bave nanomedicinom i biomaterijalima u EU-u: 650 milijuna EUR uloženi u FP7⁽¹²⁾.

2.17. „MedTech Flanders” u Flandriji (Belgija) odličan je primjer suradnje nužne na ovom području⁽¹³⁾. „MedTech Flanders” bavi se svim potrebama nužnim za postizanje napretka u provedbi biomedicinskih inovacija, od međusektorske suradnje do optimizacije postupaka, učinkovite upotrebe ljudskih resursa, financijskih aspekata itd.

Pružna potporu postojećim poduzećima koja se bave medicinskom tehnologijom na sljedećim poljima:

- međusobno umrežavanja i razmjena znanja,
- vanjska vidljivost,
- zajedničko korištenje opreme i infrastruktura,
- regulatorna pitanja i pitanja kvalitete,
- ljudski resursi i zapošljavanje,
- povrat troškova,
- pristup kapitalu,
- podučavanje o vođenju poslova,
- razvoj novih poduzeća/aktivnosti,
- povezivanje liječnika, tehničkog osoblja i poduzetnika,
- uvođenje tehnologije i inovacija u bolničke prakse,
- jačanje općeg ekosustava,
- bolja podrška kliničkim ispitivanjima,

⁽¹¹⁾ Mišljenje EGSO-a „Nanoznanost i nanotehnologija – Akcijski plan 2005.–2009.”, SL C 185 od 8.8.2006., str. 1.

⁽¹²⁾ Nicolas Gouze, glavni tajnik Europske platforme za tehnologiju za nanomedicinu (rasprava EGSO-a).

⁽¹³⁾ Prof. Pascal Verdonck NCBME (*National Committee on Biomedical Engineering – Comité national de génie biomédical*), profesor na odjelu za biomedicinski inženjering na Sveučilištu u Ghentu; direktor instituta Maria Middelares, Ghent (rasprava EGSO-a).

- sustavi za prikupljanje podataka,
- djelotvornije i troškovno učinkovitije zdravstvo.

3. Napomene

3.1. Mogućnosti koje proizlaze iz liječenja prilagođenog pojedincu i sofisticiranog osmišljavanja pojedincu prilagođenih lijekova, uređaja, liječenja, softvera itd. stvaraju nove prilike za europske industrije kao i za mala i srednja poduzeća. Nadalje, sektor opće skrbi za starije osobe, osobe s invaliditetom i kronične bolesnike, posebice kad je riječ o skrbi u vlastitom domu, koji je iznimno velik te i dalje ubrzano raste, čini „život potpomognut okolinom” važnom temom koju valja razmotriti jer poboljšava kvalitetu života i sigurnosti u vlastitom domu, posebice za ljude koji si ne mogu priuštiti smještaj u ustanovama za skrb. Nove tehnologije trebale bi poboljšati zdravlje i sigurnost na radu te dati osoblju više vremena za osobnu potporu djeci, starijima, osobama s invaliditetom i kroničnim bolesnicima (prisniji odnos).

3.2. Europski parlament usvojio je 2. travnja 2014. zakonodavnu rezoluciju o Prijedlogu Europske komisije o uredbi o medicinskim uređajima. Jedna od izuzetno važnih mjera je uključivanje Europske agencije za lijekove (EMA) u uredbu o medicinskim uređajima, odnosno u kvalificiranje i praćenje prijavljenih tijela. Druga se mjera tiče jačanja uloga ostalih tijela, uključujući novu Koordinacijsku skupinu za medicinske proizvode (MDCG), koju čine predstavnici mjerodavnih tijela država članica, i Ocjenjivački odbor za medicinske proizvode (ACMD), znanstvenu stručnu skupinu koja pomaže MDCG-u. Rezolucijom Europskog parlamenta uveli bi se pojačani zahtjevi stručnosti za prijavljena tijela kao i za „posebna prijavljena tijela” za specifične kategorije uređaja.

3.3. Inicijativa za inovativne lijekove (IMI) pokrenuta 2008. godine najveća je europska javno-privatna inicijativa. Njezin je cilj ubrzati razvoj boljih i sigurnijih lijekova za pacijente podržavanjem suradničkih istraživačkih projekata i povezivanjem industrijskih i akademskih stručnjaka kako bi se potaknule farmaceutske inovacije u Europi.

3.4. Informacijske i komunikacijske tehnologije (IKT) koje se primjenjuju na zdravlje i zdravstvene sustave mogu povećati učinkovitost, poboljšati kvalitetu života te potaknuti inovativnost na zdravstvenim tržištima. Cilj je novog Akcijskog plana e-zdravstva riješiti i ukloniti postojeće prepreke za razvoj potpuno razvijenog i interoperabilnog sustava e-zdravstva u Europi, u skladu s ciljevima strategije Europa 2020. i Digitalnim programom za Europu. Članak 14. *Direktive o primjeni prava pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj skrbi*, kojim se uspostavlja mreža e-zdravstva, predstavlja daljnji korak prema formalnoj suradnji na području e-zdravstva među državama članicama.

3.5. U tom je kontekstu poseban naglasak potrebno staviti na e-recepte. Grčka je pokazala najbolje prakse u elektroničkom izdavanju recepata, dokazujući da e-zdravstvo nije luksuz, već potreba. Cilj je prvog nacrtu smjernica EU-a o e-receptima, koji je trebao biti usvojen u studenom 2014., olakšati prekograničnu interoperabilnost elektroničkih recepata kako bi se oni mogli lako obrađivati u bilo kojoj zemlji Europske unije.

3.6. U sklopu projekta Internetski izazov budućnosti: e-zdravstvo (FICHe), projekta suradničke koordinacije i potpore koji sufinancira Europska komisija, financijska su sredstva dostupna europskim malim, srednjim i novoosnovanim poduzećima koja djeluju na području e-zdravstvu, a žele razviti inovativne aplikacije na tom području služeći se tehnologijom FIWARE.

3.7. Napredna medicina trebala bi:

- biti pametna posvuda te osiguravati mobilnost i osobama koje pate od teških bolesti,
- prijeći s liječenja kao reakcije na strategije prevencije,
- prijeći s masovnog pristupa liječenju na personalizirani pristup,
- osnažiti pacijente i njihovo sudjelovanje,
- poboljšati mehanizme za zaštitu podataka.

3.8. Sve inovativniji uređaji, materijali i postupci, kao i brze promjene na područjima poput biotehnologije, iziskuju fleksibilno zakonodavstvo bez dodatnih birokratskih razina koje odgađaju pacijentov pristup inovativnim tehnologijama. U ovom se slučaju uporaba delegiranih akata čini primjerenom ako se oni odnose na tehničke zahtjeve.

4. Izazovi i prilike

4.1. Prema Međunarodnoj federaciji za medicinski i biomedicinski inženjering (IFMBE) na sljedećim područjima nalazimo izazove i prilike za biomedicinski inženjering:

- IKT u medicini i zdravstvenoj skrbi,
- minimalno invazivna kirurgija,
- biomedicinski senzori,
- dijagnostika,
- medicinsko snimanje i vizualizacija podataka,
- inteligentni materijali,
- stanični inženjering i inženjering matičnih stanica,
- nanotehnologija,
- modeliranje i simulacija fizioloških sustava i ljudskog tijela u cjelini.

4.2. Zahvaljujući sve učinkovitijoj upotrebi medicinskih uređaja i korištenju medicinskih uređaja u kombinaciji s lijekovima (npr. elektrokemoterapija), rak se sada smatra kroničnom bolesti, a očekivani životni vijek i kvaliteta života u posljednjih su se deset godina gotovo utrostručili.

4.3. Inovativna medicinska tehnologija europskim građanima pruža iznimno važne prednosti pomažući im da žive zdravije i duže. Mnogi ljudi koji su bili kronično bolesni, koji su imali invaliditet ili su patili od kroničnih bolova sada mogu voditi normalan ili gotovo normalan život. Evo nekoliko primjera:

- uporabom srčanih prenosnica u liječenju kardiovaskularnih bolesti smanjen je broj ljudi koji umiru od srčanog udara ili pate od zatajenja srca,
- dijabetičari sada imaju pristup vrlo preciznim tehnologijama mjerenja glukoze u krvi što smanjuje rizik od komplikacija povezanih s dijabetesom poput sljepoće i oštećenja perifernih živaca,
- uporaba minimalno invazivnih kirurških tehnika u liječenju aneurizama omogućuje vrijeme oporavka od približno četiri tjedna, u usporedbi s više od godinu dana kod starijih postupaka.

4.4. Inovativno područje 3D tiska ima ključnu ulogu u budućem osnaživanju liječnika, istraživača i proizvođača medicinskih uređaja. Tehnologije 3D tiska omogućuju prilagodbu korisniku u širokom spektru primjena u medicini jer proizvode uređaje koji su savršeno prilagođeni određenom pojedincu. Već postoji niz područja primjene 3D tiska u kojima se koriste specijalizirani materijali koji moraju zadovoljavati rigidne i stroge standarde biokompatibilnosti (biokompatibilni materijali, materijali u dodiru s lijekom itd.). Povrh toga, predviđa se zakonodavstvo koje bi obuhvatilo tretman proizvoda proizvedenih 3D pisačima te definiralo primjenu tih proizvoda u medicini.

5. Obrazovanje i razvoj na području biomedicinskog inženjeringa u Europi

5.1. Zaključci Europskog vijeća od 20. i 21. ožujka 2014. potaknuli su Komisiju i države članice „da daju prioritet rješavanju nedostataka na području znanosti, tehnologije, inženjerstva i matematike (tzv. STEM vještine), uz veću uključenost industrije”.

- 5.2. EGSO poziva Europsku komisiju da u vezi s tim zahtjevom Europskog vijeća osigura poduzimanje odgovarajućih koraka na europskoj, nacionalnoj i lokalnoj razini.
- 5.3. Buduća strategija EU-a 2020. trebala bi uključiti mjere za promicanje kvalitete i dostupnosti STEM vještina i u privatnom i u javnom sektoru.
- 5.4. Biomedicinski inženjering u medicinskim uslugama i uslugama skrbi može igrati važnu ulogu u odgovaranju na opće društvene izazove poput demografskih promjena, smanjenja aktivnog stanovništva i sve veće potrebe za zdravstvenim ustanovama.
- 5.5. Zbog toga Svjetska zdravstvena organizacija (SZO) prepoznaje da je na polju biomedicinskog inženjeringa potrebno više stručnjaka koji će osmišljavati, procjenjivati, regulirati i održavati medicinske uređaje te upravljati njima i obučavati o njihovom sigurnom korištenju u zdravstvenim sustavima diljem svijeta ⁽¹⁴⁾.
- 5.6. Države članice trebale bi usvojiti dugoročne, usklađene programe zdravstvene skrbi i akcijske planove za razvoj inovativnog istraživanja, novih tehnologija i visokokvalitetnog obrazovanja u biomedicini i drugim relevantnim područjima inženjeringa.
- 5.7. EU bi trebao promicati jedinstveno tržište za europsku industriju medicinske tehnologije, između ostalog putem odgovarajuće standardizacije na području biomedicinskog inženjeringa i u kombinaciji s industrijom usluga skrbi, IKT-om i zdravstvenom informatikom. To bi europskoj industriji moglo donijeti ogromne prednosti te poboljšati kvalitetu medicinske skrbi.
- 5.8. Posebnu pozornost treba obratiti malim i srednjim poduzećima, primjerice u pogledu njihova pristupa financijskim sredstvima za novoosnovana poduzeća, promicanja inovativne suradnje između malih i srednjih poduzeća i relevantnih istraživačkih ustanova kao i u pogledu mjera usmjerenih na olakšavanje komercijalizacije njihovih izuma.
- 5.9. Biomedicinski inženjering inženjerska je disciplina koja najbrže raste te se danas smatra jednom od karijera s najvećim potencijalom. On povezuje medicinu/biomedicinu i inženjerstvo te unapređuje i povećava cjelokupnu učinkovitost zdravstvene skrbi. Biomedicinski inženjeri osmišljavaju i izrađuju inovativne proizvode poput umjetnih udova i organa, uređaja za snimanje nove generacije i napredne protetike. Također unapređuju procese genetskog testiranja kao i proizvodnje i izdavanja lijekova.
- 5.10. Dok je SAD napredovao u razvoju obrazovanja i osposobljavanja u biomedicinskom inženjeringu, Europa se, unatoč velikom biotehnološkom sektoru medicinskog i biološkog inženjeringa, kao i izvrsnim obrazovnim sustavima, suočava s poteškoćama u stvaranju jedinstvenih standarda zbog postojanih nacionalnih pravosudnih prepreka. Cilj je inicijative BIOMEDEA, pokrenute 2004. godine, razviti i uspostaviti obrazovne i stručne standarde na ovom području.
- 5.11. Biomedicinski inženjering trebalo bi priznati u okviru Direktive o stručnim kvalifikacijama ⁽¹⁵⁾.
- 5.12. Europske i nacionalne strategije na polju zdravstvenih usluga i usluga skrbi te politike sveučilišnog istraživanja trebale bi se međusobno nadopunjavati kako bi se osigurao širok temelj znanja i iskustva koji bi olakšao suradnju s industrijom (osobito s malim i srednjim poduzećima), osnivanje novih poduzeća i uspostavljanje međunarodne suradnje. Potrebno je pozivati na integraciju novih tehnologija u razvoju te medicinskih znanosti i biologije kako bi Europa u svijetu zauzela vodeće mjesto u medicinskoj tehnologiji (koja se bavi stvarnim izazovima u medicini).
- 5.13. U sklopu projekta CRH-BME Tempus 150 sveučilišta diljem Europe nudi ukupno 309 programa biomedicinskog inženjeringa na preddiplomskim, diplomskim i doktorskim studijima. Cilj je europskog diplomskog studija CEMACUBE (*Masters programme*), pokrenutog u sklopu programa Europske komisije Erasmus Mundus 2009.–2013., poboljšati suradnju između ustanova visokog obrazovanja i akademskog osoblja u Europi i trećim zemljama. Erasmus Mundus više nije aktivan kao studijski program, što znači da stipendije CEMACUBE više nisu dostupne.

Bruxelles, 23. travnja 2015.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

⁽¹⁴⁾ SZO, stranica posjećena 23. ožujka 2015.; http://www.who.int/medical_devices/support/en/

⁽¹⁵⁾ André C. Linnenbank, glavni tajnik EAMBES-a (rasprava EGSO-a).

III.

(Pripremni akti)

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

507. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-A ODRŽANO 22. I 23. TRAVNJA 2015.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Urbana dimenzija politika EU-a – ključne značajke plana EU-a za gradove

(COM(2014) 490 završna verzija)

(2015/C 291/08)

Izjavitelj: Etele BARÁTH

Dana 18. srpnja 2014., sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europska komisija odlučila je savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

„Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Urbana dimenzija politika EU-a – ključne značajke plana EU-a za gradove”

(COM(2014) 490 završna verzija).

Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila dana 26. ožujka 2015.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 507. plenarnom zasjedanju održanom 22. i 23. travnja 2015. (sjednica od 23. travnja 2015.), sa 151 glasa za, 2 protiv i 2 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke

1.1. Financijska kriza koja je još uvijek u tijeku sputava rast gospodarske konkurentnosti EU-a i jačanje socijalne i teritorijalne kohezije, odnosno njezino održavanje na trenutnoj razini. Unija je trenutno udaljenija od ostvarivanja ciljeva strategije Europa 2020. nego što je bila 2010., i to zbog europskih politika ili, da budemo precizni, zbog njihove manjkave provedbe.

1.2. EGSO smatra da će nova Europska komisija koja je na dužnost stupila nedavno i njezine smjernice nazvane „Novi početak za Europu” imati značajan učinak na razvoj gradova i gradskih područja, a time i na sadržaj urbane agende, budući da one određuju nove prioritete na područjima suradnje u upravljanju, razvoju gospodarskih i financijskih instrumenata i prihvaćanju rizika, kao i na područjima razvoja ljudskog kapitala i materijalne infrastrukture ili stvaranju mreža na europskoj razini.

1.3. S obzirom na nove financijske resurse i načine njihovog korištenja EGSO smatra da reforma gospodarskog upravljanja i jačanje njezine djelotvornosti i učinkovitosti zahtijevaju reviziju uloge gradova i gradskih područja u gospodarskom razvoju, stvaranju radnih mjesta i uspostavljanju nužnih socijalnih i ekoloških uvjeta te osiguravanju njene prilagođenosti zadacima.

1.4. EGSO skreće pozornost na potrebu da se, usporedo s izradom i usvajanjem urbane agende, ciljevi definirani u operativnim programima prilagode uvjetima izmijenjenim planom strateških ulaganja. U skladu s trenutnim partnerskim sporazumima ti operativni programi koriste podjednako i europske strukturne kao i kohezijske fondove. Izrada i primjena novih instrumenata i modela financiranja mogle bi se pokazati nužnima za uspostavu integriranog gradskog razvoja.

1.5. Europski gospodarski i socijalni odbor potvrđuje i upotpunjuje stavove iznesene u prijašnjim mišljenjima prema kojima je važno, uputno i nužno izraditi urbanu agendu i pretočiti je u cjelovitu europsku politiku kako bi se uklonile postojeće manjkavosti. Do 2050. godine 80 % stanovništva Europske unije živjet će u gradskim područjima. Prosperitet Unije već ovisi o prosperitetu gradova.

1.6. Znatna bi se dodana vrijednost mogla stvoriti zahvaljujući povećanom korištenju resursa gradova i njihovih regionalnih sustava, iskorištavanju gospodarskih i socijalnih prednosti proizašlih iz višerazinskog upravljanja te teritorijalnoj i urbanoj koordinaciji različitih sektorskih politika, no to bi jednako tako zahtijevalo novi pristup i napore od strane europskih tijela vlasti. Međutim, manjak koordinacije koji je značajka razvoja događaja na ovom području donosi rizik nastanka kriznih situacija na socijalnom i ekološkom polju na lokalnoj i regionalnoj razini koje bi mogle ugroziti proširenje gradskog područja u širem smislu.

1.7. Isto tako, suradnja koja bi se mogla ostvariti na različitim razinama, strukturirana participacija gospodarskog svijeta i civilnog društva u različitim etapama postupka donošenja odluka, od osmišljavanja do provedbe, donijet će dodanu vrijednost. EGSO predlaže jačanje uloge strateškog planiranja utemeljenog na širokoj demokratskoj participaciji te poticanje sudjelovanja građana i nadzora s njihove strane u okviru procesa planiranja.

1.8. Urbana agenda trebala bi omogućiti inovativan i skladan razvoj politike, uprave, gospodarstva, infrastrukture i uloge društvenih aktera te istodobno jamčiti maksimalno poštivanje resursa prirodnog okoliša.

1.9. EGSO smatra da je za postavljanje temelja urbane agende nužno jednako tako razviti strategiju za europsku mrežu gradova na osnovi rezultata dobivenih do sada. Takva bi strategija za misiju imala ostvarivanje veza između sektorskih politika i mreže naselja kakva trenutno postoji u prostoru.

1.10. U kontekstu revizije tijekom provođenja strategije Europa 2020. moguće je i potrebno razviti okvir za urbanu politiku s diferenciranim, dugoročnijim vremenskim okvirom, koja bi se temeljila na koordinaciji i načelu supsidijarnosti.

1.11. Savjetodavno tijelo na visokoj razini, čiji članovi dolaze iz 28 država članica i koje je osnovano kako bi ojačalo upravljanje makroregionalnim strategijama, moglo bi preuzeti glavnu ulogu u praćenju usklađenog i partnerskog upravljanja politikom za razvoj gradova pod uvjetom da budu uključeni socijalni i gospodarski partneri te predstavnici regionalnih interesa.

1.12. EGSO preporučuje Europskoj komisiji da razvije kapacitete za upravljanje koji će omogućiti izvršavanje zadataka povezanih s koordiniranim provedbom predložene politike za razvoj gradova te s aktivnostima praćenja i ocjene iste. U tom bi okviru trebalo osnovati radnu skupinu na visokoj razini za razvoj gradova usporedo s Komisijinom međusektorskom skupinom za razvoj gradova. Ta bi radna skupina za zadatak imala i izradu dosljedne i učinkovite europske urbane agende za razdoblje do 2050. godine.

2. O potrebi izrade urbane agende

2.1. U svojoj komunikaciji Europska komisija naglašava da „iako su uloga gradova u gospodarskom, društvenom i kulturološkom razvoju i njihov potencijal za stanište s učinkovitijim resursima odavno prepoznate, odgovor na europskoj i nacionalnoj razini u pogledu politika bio je spor i nesustavan, uz brojne, no slabo integrirane sektorske inicijative.”

2.2. „To je izraženo pozivima na oblikovanje urbane agende EU-a koji dolaze od brojnih dionika na razini EU-a, nacionalnoj i lokalnoj razini. Kao odgovor na ove pozive Europska komisija organizirala je forum CITIES kako bi pokrenula raspravu o potrebi izrade urbane agende EU-a. Nakon foruma CITIES države članice raspravljale su o potrebi oblikovanja urbane agende EU-a, prepoznajući potrebe i očekivanja Europskog parlamenta, Odbora regija, udruženja gradova i samih gradova, kao i njihovu spremnost na uključivanje u proces.”

2.3. Komisija je na temelju širokog konsenzusa među državama članicama na javnu raspravu podnijela prijedlog o izradi urbane agende EU-a.

2.4. Slijedom tog poziva Europski gospodarski i socijalni odbor pripremio je mišljenje temeljeno na do sada poznatim činiteljima i Komunikaciji.

2.5. Međutim, EGSO smatra da njegovo mišljenje mora nadići aktualna pitanja o urbanoj agendi i uobličiti dugoročne smjernice koje će s jedne strane Europskoj komisiji moći pomoći u izradi zadovoljavajuće agende, a s druge strane pomoći državama članicama da učinkovito izvrše svoje zadatke u okviru provođenja te agende.

2.6. Europski gradovi i njihove mreže svojom složenošću i ulogom u prvom planu koju su igrali i koju će u budućnosti igrati u razvoju Europe te njihova temeljna uloga u njenom budućem razvoju predstavljaju jedinstvene i posebne vrijednosti Europe.

2.7. Europa se suočava s raznim rastućim izazovima povezanim s gospodarstvom, okolišem te društvom u širem smislu. Te izazove karakterizira teritorijalna dimenzija koja je prije svega naglašeno urbana. Općenito govoreći, koncentracija siromaštva, društvena segregacija ili propadanje okoliša nalaze se u gradovima ili na njihovoj periferiji ⁽¹⁾. Ta su pitanja rastući izazov, posebice u dijelovima gradova koji se suočavaju s drugim poteškoćama.

2.7.1. EGSO skreće pozornost na postojanje određenih izazova koji proizlaze iz migracija. S jedne strane, raste iseljavanje iz europskih regija i gradova sa zakašnjelim ili usporenijim razvojem, što predstavlja znatan gubitak vrijednosti za područja zahvaćena tom emigracijom, dok s druge strane proces useljavanja u EU predstavlja izazov koji je za gradska društva istodobno kulturni i gospodarski.

2.8. Istodobno je odgovore na ta pitanja u velikoj mjeri moguće naći u gradovima i regijama čiji su oni središta. Dobro organizirana gradska područja kojima se dobro upravlja predstavljaju okruženje najpovoljnije za gospodarski razvoj, učinkovito korištenje resursa, gospodarske i socijalne inovacije te socijalnu uključenost ⁽²⁾.

2.8.1. Upravljanje Europskom unijom znatno se promijenilo, posebice zbog odgovora na krizu u posljednjem desetljeću. U porukama koje su institucije – koje su vidjele pojavljivanje novih snaga – dosad poslale, kao i u rezultatima procjene učinka tijekom provedbe strategije Europa 2020., naglašavaju se gospodarski rast, stvaranje radnih mjesta, inovacije i socijalna uključenost.

2.8.2. Očuvanje i obogaćivanje europskih demokratskih vrijednosti, čiji su korijeni suštinski povezani s poviješću razvoja gradova, čine buduću misiju koja je od ključne važnosti.

2.9. Povijesne značajke europskih gradova različitih veličina i razina razvoja te njihovih mreža ove gradove čine zaštitnicima i kolijevkom raznih kapaciteta i uloga, koje moderan svijet pokušava prenijeti putem koncepta inovacije.

2.9.1. Nedavna nas je kriza poučila da je gospodarstvo metropolskih područja otpornije na fluktuacije svjetskog gospodarstva. Pretpostavlja se da je ta veća otpornost povezana s diversifikacijom koja je značajka gospodarstva velikih gradova, sa čvrstoćom veza utkanih u njih te, na temelju toga, s velikim kapacitetom za obnavljanje i prilagodbu velikih gradova. No, urbana agenda EU-a trebala bi posvetiti posebnu pažnju odgovarajućem razvoju lokalnog gospodarstva, posebice mikropoduzeća i malih poduzeća, kao i maloprodaji i obrtništvu.

2.9.2. Veliki dio društvenih problema koji su najjače koncentrirani u gradovima moguće je riješiti primjenom inovativnih rješenja. Kao što je to slučaj s gospodarstvom, gradovi čine glavno mjesto odvijanja socijalnih inovacija u različitim oblicima. Složenost sustava gradova i njihova funkcioniranja omogućava obnavljanje gospodarstva kao i pojavljivanje i jačanje novih oblika gospodarstva.

2.9.3. Kako bi se ojačao kapacitet za obnavljanje, potrebno je nastaviti promicati osnivanje mreža gradova i poticati razne oblike razmjene dobrih praksi povezanih s različitim aspektima politika za gradove, te na taj način pridonijeti rastu europske dodane vrijednosti.

⁽¹⁾ COM(2014) 490 završna verzija.

⁽²⁾ Vidjeti bilješku 1.

2.10. Stoga bi i zbog već navedenih razloga trebalo pozdraviti inicijativu Europske komisije da se izradi urbana agenda te podržati nastojanja da utemeljenje i razvoj politike za gradove bude plod opsežnog savjetovanja.

2.10.1. Civilno društvo također želi nastaviti biti dio ovog procesa u njegovom obnovljenom i strukturiranom obliku.

3. Urbana agenda EU-a

3.1. Iako se Europska unija do sada suzdržavala – i nastaviti će se suzdržavati – od razvoja politike za gradove koja bi konkretno utjecala na razvoj gradova, to nije samo zbog načela supsidijarnosti i vrijednosti višerazinskog upravljanja, već i zbog činjenice da razvoj gradova i, općenitije govoreći, rezidencijalnih područja počiva na drugoj logici. Ta logika, u suprotnosti s većinom sektorskih politika, prostornu dimenziju smatra odlučujućim faktorom.

3.2. Kada je Europska unija dodala cilj teritorijalne kohezije svojoj politici gospodarske i socijalne kohezije, napravila je odlučan korak stavljajući svoje instrumente na raspolaganje intervencijama koje imaju konkretne posljedice po prostornu strukturu europskog društva, gospodarstva i okoliša.

3.3. Rezultati i dosad otkrivene manjkavosti privukli su pozornost na činjenicu da kohezijska politika nije u potpunosti postigla svoje ciljeve, iako je dopunjena uvođenjem teritorijalnosti. Ona nije mogla u potpunosti biti ostvarena jer joj je nedostajala politika ujedinjenja i koordinacije, kojom bi se formulirale sljedeće smjernice:

— provedba na regionalnoj i lokalnoj razini sektorskih politika oblikovanih na paneuropskoj makrorazini s jedne strane,

— pojedinačna i samoregulatorna suradnja među regijama i općinama s druge strane ⁽³⁾.

3.4. Potrebno je osigurati da sadržaj ove koordinacijske politike bude u skladu s načelom supsidijarnosti.

3.5. Trostruki cilj strategije Europa 2020. – inteligentan, održiv i uključiv rast – neće prestati biti apstraktan pojam sve dok se gospodarski, ekološki i socijalni odnosi između ta tri elementa konkretno ne pokažu. Interakcija između njih odvijat će se na različitim razinama gradskih sustava gdje će biti moguće odrediti ih i mjeriti, što će omogućiti učinkovit i efektivan razvoj ovog trostrukog cilja.

3.5.1. Provedba temeljnih ciljeva EU-a u okviru gradskih sustava, poput primjerice sve veće primjene informacijskih i komunikacijskih tehnologija ili podizanja svijesti o pitanjima energije na razini grada (npr. inicijative za „pametne gradove“), doprinijet će jačanju konkurentnosti Unije.

3.6. Urbana agenda Europske unije moguća je samo ako se bude temeljila na revidiranim ciljevima strategije Europa 2020., dugoročnoj strategiji nove Komisije koju podržava Europski parlament te na uzajamnom uvažavanju dugoročnih interesa kako regija tako i razvoja gradova utemeljenih na povijesnim vrijednostima.

3.7. Bilo bi dobro da predložena urbana agenda obrati pozornost na to da gradovi, njihove regije i metropolska područja zahvaljujući obliku upravljanja koji u svom temelju pazi na ravnotežu mogu jamčiti:

— da procesi koje s jedne strane čine tržišne i gospodarske aktivnosti koji počivaju na zakonima utemeljenim na interesu, a s druge društvena obnova utemeljena na povijesnim vrijednostima, promiču usklađeni rast uz očuvanje okoliša,

— da se temeljni uvjeti obnove, tj. kvalificirana radna snaga, sustavi pružanja usluga temeljeni na razvijenoj infrastrukturi te uključiv društveni i prirodni okoliš, ispune na dosljedan i usklađen način. To su elementi zahvaljujući kojima gradovi doprinose gospodarskoj aktivnosti na presudan i nezamjenjiv način ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Vidjeti bilješku 1.

⁽⁴⁾ Vidjeti bilješku 1.

3.8. Najosnovnije poveznice koje postoje među europskim politikama i razvojem gradova mogle bi se definirati putem termina razine potrebne infrastrukture i radne snage te okolinom potrebnom za različite aktivnosti. „Proizvodnja” ovih triju odlučujućih faktora prerogativ je gradskih sustava.

3.8.1. Trebalo bi imati na umu da iako politike EU-a, posebno one koje se odnose na gospodarske i financijske mjere, imaju srednjoročne ili dugoročne okvire kao i ključni dijelovi strategije Europa 2020., vremenski okvir određenih europskih sektorskih politika može ponekad biti jako različit. Tako u slučaju razvoja infrastrukture taj vremenski okvir može biti između 30 i 50 godina.

3.8.2. Kao rezultat sporog povijesnog procesa gradovi, njihovi kapaciteti i vrijednosti, lokalno društvo, kvaliteta izgrađenog i prirodnog okoliša također se sporije mijenjaju i prilagođavaju.

3.8.3. Na ovaj se izazov odgovorilo regionalizacijom gradskih sustava, stvaranjem mreža gradova, jačanjem regionalne koordinacije te općenito međuinstitucijskom suradnjom, odnosno skupom mjera koje omogućavaju raznolikost usporedo sa specijalizacijom. Relativno stabilan razvoj funkcija gradova te akumulirana znanja i kapaciteti uz razvijene sposobnosti za koordinaciju stvaraju situaciju pogodnu za stalnu obnovu i inovacije.

3.8.4. Pri izradi urbane agende trebalo bi pridati pozornost raznolikosti europskih mreža gradova te raznovrsnosti gradova, koje doprinose različitim pristupima, tj.:

- integriranom razvoju gradova koji se odvija onda kada su politike razvoja gradova i instrumenti kojima one raspolažu dovoljno fleksibilni da bi se mogli učinkovito primijeniti na različite uvjete kao i na društvene i gospodarske različitosti te različitosti okoliša u gradovima, čime se jamči optimizacija sinergija između politika;
- diferenciranoj politici koja obuhvaća cijelu mrežu gradova sa shvaćanjem stvarnog utjecaja procesa višestruke suradnje među europskim gradovima.

3.9. U tu svrhu, kao i u svrhu postavljanja temelja urbane agende, čini se potrebno razviti i strategiju za europsku mrežu gradova koja bi počivala na dosadašnjim rezultatima. Europska unija mogla bi na taj način osigurati značajnu dodanu vrijednost naporima da se određeni rezultati prošire na području razvoja gradova.

3.9.1. Takva bi strategija za misiju imala ostvarivanje veza između sektorskih politika i mreže naselja kakva trenutno postoji u prostoru. Za razne bi se dijelove mreže gradova unutar ove strategije mogle izraditi različite strategije u sklopu jedinstvenog europskog okvira.

3.9.2. Strategija za europsku mrežu gradova bila bi teritorijalna smjernica koja bi upotpunjavala sektorsku politiku EU-a ⁽⁵⁾.

3.9.2.1. Strategija unutar diferenciranog, no jedinstvenog i uravnoteženog okvira iznosi smjernice za razvoj malih, srednjih i velikih gradova, kao i njihovih mreža, uzimajući u obzir posebnosti faktora koji igraju odlučujuću ulogu u tom razvoju.

3.10. Jedan od pozitivnih rezultata krize koja je pri kraju naglašavanje je pristupa koji ide „dalje od BDP-a”, odnosno, sve šire prihvaćanje diferenciranih i raznovrsnijih tumačenja pojma razvoja.

3.10.1. Nema većeg opravdanja hitnosti potrebe urbane agende od činjenice da upravo gradski i općinski sustavi imaju glavnu ulogu u razvoju pokazatelja koji u osnovi odražavaju kvalitetu života i važniji su od faktora dosad uključenih u BDP.

4. Funkcije koordinacije

4.1. Opće regulatorne mjere Europske komisije za razdoblje 2014.–2020., sporazumi o partnerstvu i operativni programi koji uključuju provedbene instrumente nisu u stanju u potpunosti premostiti jaz koji još uvijek postoji između Komisijina sustava makroekonomskog upravljanja, ciljeva strategije Europa 2020. i instrumenata za provedbu kohezijske politike. To potvrđuje potrebu za uvođenjem integrirane politike za gradove.

⁽⁵⁾ Vidjeti bilješku 1.

4.1.1. Politike koje omogućavaju integrirane postupke vitalan su dio usklađenog procesa donošenja odluka na više razina ⁽⁶⁾.

4.1.2. S obzirom na prethodno opisani sistemski jaz, potrebe sustava i mreža gradova moguće je integrirati po sektorima u tematskim, sektorskim politikama uz pomoć koordinacijske politike koja bi se usredotočila na nekoliko ključnih faktora, koja bi omogućila suradnju sustavima koji se sporo razvijaju i prilagođavaju kako bi se zahvaljujući prvenstveno razvoju mreža odgovorilo na kratkoročne zahtjeve te koja bi uključivala sustav strateškog upravljanja i operativno provedbeno tijelo koje bi moglo izrađivati i primjenjivati izmjene kroz mjere temeljene na stalnom praćenju.

4.1.3. Savjetodavno tijelo na visokoj razini, čiji članovi dolaze iz 28 država članica i koje je osnovano kako bi ojačalo upravljanje makroregionalnim strategijama, moglo bi biti karika koja nedostaje i zaštititi provedbu predložene koordinacijske politike.

4.1.3.1. To tijelo, u svojem sadašnjem obliku, nije još dovoljno razvijeno. Nužna je suradnja lokalnih i regionalnih aktera i socioekonomskih partnera u definiranju politika i izradi strategija, kao i u svim etapama provedbe.

4.2. U okviru upravljanja gradovima i regionalnim sustavima izgrađenima oko njih, trebalo bi naglasiti oblike suradnje koji predstavljaju demokratski izabrano političko vodstvo, nezavisne gospodarske interese i sustav vrijednosti društva.

4.2.1. Za EGSO je iznimno važno da sudjelovanje civilnog društva, tj. predstavnika različitih socioekonomskih sredina i raznih interesa, bude neizostavan dio višerazinskog upravljanja Unije, i to u svim etapama, od pripreme odluke do praćenja provedbe.

4.2.2. Zastupanje horizontalnih interesa i interesa teritorijalne politike s jedne te socioekonomskih interesa s druge strane, koje, uz uzajamno nadopunjavanje, osiguravaju Odbor regija i EGSO, temeljni je element upravljanja Unijom ⁽⁷⁾.

4.3. U okviru izrade urbane agende važno je prednost dati, posebno u pogledu transformacije gospodarskog i financijskog upravljanja u razvojnu politiku, nekolicini faktora, što bi omogućilo postizanje ravnoteže između divergentnih sustava koji bi mogli činiti temelj za učinkovito i efektivno postupanje.

4.3.1. U tom bi pogledu jednako tako trebalo ponoviti prijedlog o osnivanju skupine na visokoj razini ili radne skupine za razvoj gradova usporedo s Komisijinom međusektorskom skupinom za razvoj gradova. Ta bi radna skupina kao zadatak imala izradu dosljedne i učinkovite europske urbane agende za razdoblje do 2050.

4.3.2. Ovaj prijedlog odgovara prijedlogu koji je Odbor regija iznio u svom mišljenju COTER-V-046 (107. plenarno zasjedanje od 25. i 26. lipnja 2014.), u kojem se poziva na uključivanje gradova te lokalnih i regionalnih tijela vlasti u izradu bijele knjige o integriranoj politici za gradove, te je u skladu s onime što je dogovoreno na neformalnom sastanku ministara održanom tijekom grčkog predsjedanja (Atena, 24. travnja).

Bruxelles, 23. travnja 2015.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

⁽⁶⁾ Vidjeti bilješku 1.

⁽⁷⁾ Vidjeti bilješku 1.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju stope prilagodbe za izravna plaćanja predviđene Uredbom (EU) br. 1306/2013 za kalendarsku godinu 2015.

(COM(2015) 141 završna verzija – 2015/0070 COD)

(2015/C 291/09)

Dana 7. travnja 2015., sukladno članku 43. stavku 2. UFEU-a, Vijeće je odlučilo savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

„Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju stope prilagodbe za izravna plaćanja predviđene Uredbom (EU) br. 1306/2013 za kalendarsku godinu 2015.”

(COM(2015) 141 završna verzija – 2015/0070 COD).

Budući da je svoj stav o sadržaju dotičnog prijedloga već iznio u svojim mišljenjima SL C 271, 19.9.2013., str. 143., usvojenom 22. svibnja 2013. (*) i SL C 424, 26.11.2014., str. 73., usvojenom 5. lipnja 2014. (**), Odbor je na 507. plenarnom zasjedanju održanom 22. i 23. travnja 2015. (sjednica od 22. travnja 2015.), sa 152 glasa za, 2 protiv i 7 suzdržanih, odlučio da neće izraditi novo mišljenje o toj temi, nego će se pozvati na stajalište izraženo u gore spomenutim dokumentima.

Bruxelles, 22. travnja 2015.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

(*) Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju stope prilagodbe za izravna plaćanja predviđene Uredbom Vijeća (EZ) br. 73/2009 za kalendarsku godinu 2013.”, SL C 271, 19.9.2013., str. 143.

(**) Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju stope prilagodbe za izravna plaćanja predviđene Uredbom Vijeća (EZ) br. 73/2009 za kalendarsku godinu 2014.”, SL C 424, 26.11.2014., str. 73.

ISSN 1977-1088 (elektroničko izdanje)
ISSN 1977-060X (tiskano izdanje)



Ured za publikacije Europske unije
2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

HR