

# Službeni list

## Europske unije

C 227



Hrvatsko izdanje

### Informacije i objave

Godište 61.  
28. lipnja 2018.

Sadržaj

#### I. Rezolucije, preporuke i mišljenja

##### MIŠLJENJA

##### Europski gospodarski i socijalni odbor

##### 532. plenarno zasjedanje EGSO-a, 14.2.2018.–15.2.2018.

2018/C 227/01	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Izbjegavanju strogih politika štednje u EU-u na temelju stečenih iskustava” (samoinicijativno mišljenje) . . . . .	1
2018/C 227/02	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora „Industrijske promjene u zdravstvenom sektoru” (samoinicijativno mišljenje) . . . . .	11
2018/C 227/03	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Ulozi Turske u izbjegličkoj krizi” (samoinicijativno mišljenje) . . . . .	20
2018/C 227/04	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Poglavlju o trgovini i održivom razvoju u sporazumima EU-a o slobodnoj trgovini” (samoinicijativno mišljenje) . . . . .	27
2018/C 227/05	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Poticanju klimatskih mjera nedržavnih aktera” (razmatračko mišljenje na zahtjev Europske komisije) . . . . .	35

### III Pripremni akti

#### EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

##### 532. plenarno zasjedanje EGSO-a, 14.2.2018.–15.2.2018.

2018/C 227/06	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o: Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Kako unaprijediti funkcioniranje javne nabave u Europi i za nju (COM(2017) 572 final) – Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Poticanje ulaganja dobrovoljnom ex-ante procjenom aspekata javne nabave za velike infrastrukturne projekte (COM(2017) 573 final) – Preporuci Komisije od 3. listopada 2017. o profesionalizaciji javne nabave – Izgradnja strukture za profesionalizaciju javne nabave (C(2017) 6654 final – SWD(2017) 327 final) . . . . .	45
2018/C 227/07	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju standardnih vrijednosti emisija za nove osobne automobile i za nova laka gospodarska vozila kao dio integriranog pristupa Unije s ciljem smanjivanja emisija CO <sub>2</sub> iz lakih vozila te o izmjeni Uredbe (EZ) br. 715/2007 (COM(2017) 676 final – 2017/0293 (COD)) . . . . .	52
2018/C 227/08	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Izmijenjenom prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o određenim aspektima ugovora o prodaji robe, izmjeni Uredbe (EZ) br. 2006/2004 Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive 2009/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te stavljanju izvan snage Direktive 1999/44/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (COM(2017) 637 final) . . . . .	58
2018/C 227/09	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 1093/2010 o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za bankarstvo); Uredbe (EU) br. 1094/2010 o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje); Uredbe (EU) br. 1095/2010 o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za vrijednosne papire i tržišta kapitala); Uredbe (EU) br. 345/2013 o europskim fondovima poduzetničkog kapitala; Uredbe (EU) br. 346/2013 o europskim fondovima za socijalno poduzetništvo; Uredbe (EU) br. 600/2014 o tržištima financijskih instrumenata; Uredbe (EU) 2015/760 o europskim fondovima za dugoročna ulaganja; Uredbe (EU) 2016/1011 o indeksima koji se upotrebljavaju kao referentne vrijednosti u financijskim instrumentima i financijskim ugovorima ili za mjerenje uspješnosti investicijskih fondova; i Uredbe (EU) 2017/1129 o prospektu koji je potrebno objaviti prilikom javne ponude vrijednosnih papira ili prilikom uvrštavanja za trgovanje na uređenom tržištu (COM(2017) 536 final – 2017/0230 (COD)) i o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2014/65/EU o tržištu financijskih instrumenata i Direktive 2009/138/EZ o osnivanju i obavljanju djelatnosti osiguranja i reosiguranja (Solventnost II) (COM(2017) 537 final – 2017/0231 (COD)) i o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 1092/2010 o makrobonitetnom nadzoru financijskog sustava Europske unije i o osnivanju Europskog odbora za sistemske rizike (COM(2017) 538 final – 2017/0232 (COD)) . . . . .	63
2018/C 227/10	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, Odboru regija i Europskoj investicijskoj banci „Ulaganje u pametnu, inovativnu i održivu industriju – Obnovljena strategija industrijske politike EU-a” (COM(2017) 479 final) . . . . .	70
2018/C 227/11	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu odluke Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Odluke Vijeća 2003/17/EZ u pogledu jednakovrijednosti pregleda na terenu koji se provode u Brazilu nad sjemenskim usjevima krmnog bilja i sjemenskim usjevima žitarica i u pogledu jednakovrijednosti sjemena krmnog bilja i sjemena žitarica proizvedenog u Brazilu te u pogledu jednakovrijednosti pregleda na terenu koji se provode u Moldovi nad sjemenskim usjevima žitarica, sjemenskim usjevima povrća i sjemenskim usjevima uljarica i predivog bilja i u pogledu jednakovrijednosti sjemena žitarica, sjemena povrća i sjemena uljarica i predivog bilja proizvedenog u Moldovi (COM(2017) 643 final – 2017/0297 (COD)) . . . . .	76

2018/C 227/12	Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o okviru za slobodan protok neosobnih podataka u Europskoj uniji” (COM(2017) 495 <i>final</i> – 2017/0228 (COD)) . . . . .	78
2018/C 227/13	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o ENISA-i (agenciji EU-a za kibersigurnost) i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) 526/2013 te o kibersigurnosnoj certifikaciji u području informacijske i komunikacijske tehnologije („Akt o kibersigurnosti”)” (COM(2017) 477 <i>final</i> /2 2017/0225 (COD)) . . . . .	86
2018/C 227/14	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, Odboru regija i Europskoj investicijskoj banci – Godišnji pregled rasta za 2018.” (COM(2017) 690 <i>final</i> ) . . . . .	95
2018/C 227/15	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 92/66/EEZ o uvođenju mjera Zajednice za kontrolu newcastleske bolesti (COM(2017) 742 <i>final</i> – 2017/0329 (COD)) . . . . .	101
2018/C 227/16	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2016/1139 u pogledu raspona ribolovne smrtnosti i razina očuvanja za određene stokove haringe u Baltičkome moru (COM(2017) 774 <i>final</i> – 2017/0348 COD) . . . . .	102
2018/C 227/17	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 256/2014 Europskog parlamenta i Vijeća o obavješćivanju Komisije o investicijskim projektima u području energetske infrastrukture u Europskoj uniji (COM(2017) 769 <i>final</i> – 2017/347 (COD)) . . . . .	103



## I.

(Rezolucije, preporuke i mišljenja)

## MIŠLJENJA

## EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

532. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-a, 14.2.2018.–15.2.2018.

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Izbjegavanju strogih politika štednje u EU-u na temelju stečenih iskustava”**

(samoinicijativno mišljenje)

(2018/C 227/01)

Izvjestitelj: **José LEIRIÃO**

Odluka Plenarne skupštine:	21.1.2016.
Pravni temelj:	pravilo 29. stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	29.1.2018.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	14.2.2018.
Plenarno zasjedanje br.:	532
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	177/26/18

## Uvod

Ovom mišljenju doprinijeli su predstavnici organizacija civilnog društva i socijalnih partnera koji pripadaju gospodarskim i socijalnim vijećima u trima državama članicama (Grčka, Irska i Portugal) tijekom misija EGSO-a u te zemlje. Svrha misija bila je steći saznanja i prikupiti informacije o stajalištima ljudi koji svjedoče i proživljavaju negativan učinak koji politike stroge štednje koje je nametnula Trojka imaju na socijalnoj razini, u poslovnom sektoru te u socijalnom dijalogu i dijalogu s civilnim društvom.

## 1. Zaključci i preporuke

1.1. Prva pouka izvučena iz krize bila je ta da europodručje nije bilo opremljeno za suočavanje s financijskom krizom. EGSO stoga pozdravlja namjeru Komisije da provede reformu ključnih aspekata eura napuštanjem politika stroge štednje i produbljanjem ekonomske i monetarne unije. EGSO smatra da se na tim temeljima treba zasnivati velika europska koalicija čiji će napori biti usmjereni na ponovnu izgradnju „zajedničke europske sudbine” i vraćanje povjerenja svih europskih građana.

1.2. Način na koji su osmišljeni programi prilagodbe doveo je do brojnih nedosljednosti na različitim razinama, uključujući: koordinaciju i suradnju između triju partnera Trojke (Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), Europske komisije i Europske središnje banke (ESB)) u planiranju, mjerenju i predviđanju mogućih rizika koji proizlaze iz krize; iskustvo stečeno u prethodnim krizama nije se uvijek uzimalo u obzir ili nije bilo primjenjivo u području nove jedinstvene valute; postojala je određena neravnoteža između mehanizama MMF-a i instrumenata makroekonomske politike europodručja. Iako uvažava stručnost MMF-a, EGSO preporučuje da u budućim krizama u državama članicama EU-a za izradu i provedbu programa prilagodbe budu odgovorne isključivo institucije Europske unije. Bude li potrebno uspostaviti partnerstva s vanjskim institucijama kako bi se riješila kriza, Europska unija i europodručje moraju preuzeti vodstvo i trebaju djelovati u skladu s „europskim vrijednostima“, uz jačanje postojećeg socijalnog dijaloga te građanskih i socijalnih prava u EU-u. U sklopu upravljanja budućim krizama treba se postići veća i bolja uravnoteženost između fiskalnih i socijalnih ciljeva te ciljeva u pogledu kvalitativnog jačanja poslovnog sektora.

1.3. Kriza i programi prilagodbe primijenjeni u trima državama članicama doveli su do gospodarske, financijske i socijalne situacije koja je u nekim slučajevima te zemlje vratila 20 godina unazad, čime je njihovim proizvodnim čimbenicima i funkcioniranju tržišta rada nanjena trajna šteta ili šteta koja se može ispraviti samo tijekom iznimno dugog razdoblja. EGSO potiče Komisiju da osmisli dodatne programe za gospodarski i socijalni oporavak koji bi se trebali primjenjivati tijekom ili nakon završetka programa prilagodbe kako bi se zajamčio brz povratak na višu razinu konkurentnosti koji će dovesti do procesa konvergencije.

1.4. Komisija bi se trebala ponovno usredotočiti na europske vrijednosti solidarnosti i poduzeti hitne izvanredne mjere za pomoć osobama u najnepovoljnijem položaju koje žive u ekstremnom siromaštvu i nedostaje im odgovarajuća hrana, smještaj, zdravstvena skrb i pomoć pri kupnji lijekova. EGSO predlaže uspostavu posebnog programa za socijalni oporavak koji bi se primjenjivao u zemljama koje podliježu programima prilagodbe ili su im ranije podlijegale. Taj program potpore treba slijediti načela europskog stupa socijalnih prava koji je nedavno usvojila Europska unija i koji se primjenjuje u tri predmetne države članice.

1.5. Provedba politika stroge štednje dovela je do drastičnog povećanja broja siromašnih osoba (radnika, nezaposlenih, neaktivnog stanovništva i beskućnika). EGSO poziva Komisiju da hitno izradi europsku strategiju za iskorjenjivanje siromaštva u EU-u i integraciju beskućnika, koja će raspolagati odgovarajućim sredstvima ne samo za izgradnju prikladnog smještaja nego i za provedbu programa posebnog osposobljavanja usmjerenog na radna mjesta u javnom (jedinice lokalne samouprave) i privatnom sektoru za koja su potrebne vještine koje se stječu u sklopu te profesionalne obuke. Također je od presudne važnosti u suradnji s državama članicama izraditi plan za spas prezaduženih poduzeća i građana s obzirom na njihovu nesposobnost otplate zajmova kako bi se izbjegao njihov stečaj i ovrha stambenog prostora.

1.6. U europodručju se pravilima Pakta o stabilnosti i rastu, postupka u slučaju prekomjernog deficita i Fiskalnog ugovora te politikama stroge štednje koje iz njih proizlaze ozbiljno kažnjavaju zemlje koje se i dalje suočavaju s učincima krize jer se sprečava rast javnih ulaganja i potpore stvaranju radnih mjesta u privatnom sektoru s obzirom na to da bi te zemlje podlijegale ozbiljnim sankcijama i kaznama u slučaju nepoštovanja pravila. Takvo je stanje dovelo do vrlo izražene nejednakosti u Europi, gdje siromašne zemlje postaju još siromašnije te zbog tih ograničenja ostaju zarobljene u „začaranom krugu“. EGSO preporučuje reformu Ugovora iz Lisabona kako bi se potvrdio primat politika suradnje, gospodarskog rasta i povećanja solidarnosti kao istinskih alternativa restriktivnim politikama stroge štednje. EGSO predlaže i da se razmotri bi li „**zlatno pravilo za javna ulaganja**“ moglo biti odgovarajući instrument kako bi se potaknula javna ulaganja u europodručju te osigurali rast, stvaranje radnih mjesta, poduzetništvo i nove vještine koje zahtijeva budućnost rada, ali i međugeneracijska pravednost, čime bi se zajamčila dugoročna održivost javnih financija i pravedna raspodjela poreznog opterećenja ne samo među različitim generacijama već i među skupinama različitog socioekonomskog položaja, tako da jedni ne budu preopterećeni u korist drugih.

1.7. U posljednje dvije godine zabilježeno je smanjenje stope nezaposlenosti u EU-u općenito, a posebice u državama članicama koje podliježu programima prilagodbe. Važno je istaknuti da se u potonjem slučaju to može pripisati ne samo gospodarskom rastu nego i stotinama tisuća radnika koji su emigrirali i sve većem nametanju oblika rada u nepunom radnom vremenu. Međutim, **stopa siromaštva i materijalne neimaštine na različitim razinama i dalje se povećava** zbog smanjenja plaća i nesigurnosti novih radnih mjesta: do zapošljavanja dolazi u aktivnostima povezanim s turizmom i drugim srodnim aktivnostima koje iziskuju niske kvalifikacije, iz čega proizlazi da se otvaraju nova radna mjesta, ali to ne dovodi do povećanja konkurentnosti ni dodane vrijednosti. EGSO preporučuje da se na raspolaganje stave ciljana sredstva financijske potpore usmjerena na otvaranje novih radnih mjesta u zdravstvu i sektorima koji su najviše zahvaćeni emigracijom (znanost, programiranje, nove tehnologije, inženjerstvo i medicina) u cilju promicanja povratka iseljenika u njihove matične zemlje.

1.8. Digitalizacija, robotizacija i umjetna inteligencija radikalno mijenjaju gospodarstvo, tržište rada (uključujući nove oblike rada), kvalifikacije i društvo, dovodeći u pitanje njegove strukture (uključujući automatske stabilizatore), a time i nepredvidljivo povećavajući broj isključenih osoba. EGSO preporučuje daljnje razmatranje postojećih zamisli o uspostavi sustava „univerzalnog osnovnog europskog osiguranja u slučaju nezaposlenosti”. Nadalje, trebalo bi razmotriti i mogućnost uspostavljanja minimalnih standarda na razini EU-a kako bi nacionalni sustavi u slučaju nezaposlenosti uspješno odgovorili na izazov te svima zajamčili pristojnu socijalnu zaštitu dostupnu tijekom cijelog radnog vijeka (15 – 65 godina). U pogledu iskorjenjivanja siromaštva Komisija treba uvesti i „minimalni dohodak za podmirenje osnovnih životnih potreba”, uz usvajanje europskog pristupa i cilja da se „nikoga ne zapostavi”.

1.9. Budući programi prilagodbe trebaju odražavati sva pitanja i interese koji proizlaze iz socijalnog dijaloga i dijaloga sa civilnim društvom, uz sudjelovanje predstavnika organiziranog civilnog društva. EGSO poziva Komisiju da stvori „ekonometrijske modele s ljudskim licem” koji će uključivati parametre zaštite socijalne dimenzije i valorizacije poduzeća kako bi se ispunio dvostruki cilj: blagostanje društva i trajna obnova kvalitete poslovnog sektora. Socijalni partneri i predstavnici civilnog društva moraju se uključiti u skupinu za praćenje i ocjenu programa, na jednakoj razini kao i predstavnici EU-a, ESB-a i drugih tijela, kako bi se uvažila konstruktivna uloga civilnog društva i spriječilo potkopavanje gospodarskog i socijalnog modela, što se dogodilo u slučajevima koji su predmet analize. Sve institucije nadležne za izradu, praćenje i evaluaciju programa prilagodbe trebaju podlijegati demokratskom nadzoru (primjerice nacionalnih parlamenata). Evaluacija i nadzor trebaju se provoditi svakih šest mjeseci ili u drugom razdoblju koje se smatra primjerenim kako bi se izbjegla nepopravljiva šteta i omogućilo njezino pravodobno ispravljanje. Niz pokazatelja makroekonomskog praćenja treba dopuniti socijalnim pokazateljima izvan okvira BDP-a, koje treba ažurirati u skladu s europskim stupom socijalnih prava.

1.10. Javni dug u trima državama članicama astronomski je porastao, a plaćanje kamata predstavlja opterećenje koje sprečava javna ulaganja u gospodarski razvoj i smanjuje ulaganja u socijalnu zaštitu, zdravstvenu skrb, obrazovanje, mirovine, naknade za nezaposlenost i potporu najmarginaliziranijim osobama i osobama u najnepovoljnijem položaju. Te su države članice, uz iznimku Irske, i dalje izrazito zadužene, a stanje je još gore zbog njihove izloženosti špekulacijama na financijskim tržištima. EGSO preporučuje Komisiji da to pitanje uvrsti među europske prioritete te da poduzme daljnje korake u vezi sa zaključcima skupine na visokoj razini za objedinjavanje duga i dužničke vrijednosne papire u eurima koju je Komisija imenovala u srpnju 2013. EGSO pozdravlja i ESB-ov program kvantitativnog ublažavanja za otkup javnog duga od država članica, što je dalo znatan i odlučujući doprinos gospodarskom oporavku i upravljanju javnim dugom u državama članicama koje podliježu programima prilagodbe.

1.11. Dok se obilježava njegova 60. obljetnica, europski se projekt suočava s ozbiljnim izazovima koji izazivaju sumnje u pogledu njegove budućnosti, uključujući posljedice Brexita. Jedan od razloga za razlaz između civilnog društva i upravljačkih tijela Komisije jest to što Europska unija nije uspjela ispuniti očekivanja građana u pogledu gospodarske konvergencije i uključivog rasta. Iako se u zadnje vrijeme bilježi donekle stabilan rast, europodručje kao cjelina vraćeno je desetljeće unazad, a razina BDP-a tek se 2015. godine vratila se na razinu prije krize iz 2008. EGSO ističe potrebu za pragmatičnom i ambicioznom inicijativom za reformu ekonomske i monetarne unije kako bi se ona učinila otpornijom i povoljnom za građane. To bi uključivalo bolje koordiniranu gospodarsku politiku i reformu koja na pametan način obuhvaća kako sjevernu i srednju Europu, temeljeći se više na pravilima tržišnog natjecanja, tako i južnu Europu, na temelju veće solidarnosti, podjele rizika i integracije, uz činjenicu da Europska unija ne smije odustati od zajedničke solidarnosti, posebice u ekstremnim okolnostima, kao što su osiromašenje i dohodovna nejednakost te upravljanje migracijama, kao ni ustrajati u zamisli da svaka država članica djeluje zasebno.

1.12. Agencije za kreditni rejting imale su odlučujući utjecaj na raspirivanje dužničke krize. Njihovu vjerodostojnost možemo dovesti u pitanje s obzirom na to da su banci Lehman Brothers, koja je proglasila stečaj na početku financijske krize u SAD-u, do same njezine propasti davale najviši kreditni rejting. EGSO predlaže Komisiji da uloži napore kako bi iznijela prijedlog uspostave neovisnog međunarodnog tijela čija bi zadaća bila procjena vjerodostojnosti i nepristranosti dodijeljenih ocjena. Treba promicati i uspostavu europske agencije za kreditni rejting.

1.13. EGSO preporučuje da se pri upravljanju budućim krizama u Europskoj uniji treba postići bolja ravnoteža između fiskalnih i socijalnih ciljeva te nastojati nadići isključivo makroekonomski pristup neravnotežama; umjesto toga, u obzir je potrebno uzeti i druga pitanja, primjerice dohodovnu nejednakost i nejednaku raspodjelu bogatstva, smanjenje siromaštva, snažan i konkurentan poslovni sektor, uključiv rast i zapošljavanje, klimatske promjene, sudjelovanje žena u radnoj snazi i korupciju. Potrebno je razmišljati i djelovati imajući u vidu „građane i njihove živote, a ne samo deficite”.

## 2. Opći uvod

2.1. Financijska kriza u Grčkoj, Irskoj i Portugalu bila je nastavak financijske krize koja je izbila u SAD-u, a pojačao ju je ulazak tih zemalja u europodručje, što je izazvalo nekontroliran gospodarski rast zbog slabije kontrole javne potrošnje i banaka, uključujući i činjenicu da su se javna poduzeća nastavila zaduživati uz državna jamstva, što je dovelo do izrazitog povećanja javne potrošnje. Rezultat toga bio je brz i nekontroliran rast proračunskog deficita te negativan učinak na trgovinsku bilancu i bilancu plaćanja.

2.2. Financijska liberalizacija i nekontroliran porast bankovnog kreditiranja potaknut agresivnim prodajnim praksama banaka doveli su do prezaduženosti kućanstava i MSP-ova, uzrokujući njihovu nesposobnost otplate dugova, kao i bankarskog sektora, u kojem se zbog špekulacija povećalo umanjene vrijednosti kredita, što je ugrozilo normalno funkcioniranje bankarskog sustava. Vlade su nastavile slijediti procikličku fiskalnu politiku, što je dovelo do opasnog pogoršanja proračunskog deficita i javnog duga, zbog čega su te tri države članice postale vrlo osjetljive na špekulacije zajmovima međunarodnih ulagača. Te su loše prakse dovele do toga da su se porezi koje plaćaju građani iskoristili za sprečavanje stečaja velikih banaka, što je dodatno povećalo javni dug.

2.3. Globalna kriza koja je započela 2007./2008. razotkrila je slabost još uvijek nove valute i snažno pogodila europodručje (između trećeg tromjesečja 2011. i prvog tromjesečja 2013.). Iako prve pogođene države članice nisu bile dio europodručja, istina je da su u trenutku kad su se primijetile slabosti u nekim zemljama europodručja poremećaji bili znatnih razmjera. Pogođene države članice morale su donijeti teške odluke i upotrijebiti novac poreznih obveznika za financijsku potporu bankama kako bi se spriječila njihova propast jer su se nakon rasprnuća „balona” na polju nekretnina i financija, koji su se razvili i narasli tijekom prethodnih godina, banke suočile s poteškoćama. Uz smanjene prihode i visoke rashode uslijed velike recesije, razina javnog duga u EU-u znatno je porasla, u prosjeku sa 70 % na 92 % BDP-a 2014. <sup>(1)</sup>.

2.4. U međuvremenu su agencije za kreditni rejting Grčkoj, Irskoj i Portugalu dale ocjenu „smeće” i tako potaknule međunarodne ulagače da podignu kamatne stope na razinu kojom se tim državama članicama onemogućilo financiranje njihovih proračunskih deficita na financijskim tržištima. Kako bi izbjegle bankrot, te su se države članice obratile Europskoj komisiji tražeći zajmove s pristupačnijim kamatnim stopama za financiranje svojih aktivnosti kako bi barem namirile plaće javnih službenika i socijalne naknade. S obzirom na njegovo veliko iskustvo na tom polju Komisija je zatražila pomoć od MMF-a u uspostavi konzorcija (Trojke), sastavljenog od Komisije, ESB-a i MMF-a, koji je dotičnim državama članicama pozajmio potrebne iznose kako bi izbjegle neispunjavanje obveza, a to je uvjetovao prihvaćanjem programa gospodarske, financijske i fiskalne prilagodbe, čiji su opći ciljevi bili sljedeći:

- strukturne reforme za poticanje potencijalnog rasta, otvaranja novih radnih mjesta, poboljšanja konkurentnosti i stanja strukturnog deficita (treba napomenuti da je tijekom tog razdoblja, kao posljedica navedenih mjera, došlo do eksponencijalnog rasta nezaposlenosti, kao i propasti i stečaja tisuća poduzeća, socijalni je dijalog obustavljen, a radno pravo revidirano na štetu radne snage) te fiskalna konsolidacija uz pomoć strukturnih mjera i boljeg i učinkovitijeg proračunskog nadzora;
- razduživanje financijskog sektora i dokapitalizacija banaka;
- dokapitalizacija banaka ostvarena je tako da su predmetne države članice dale jamstva i preuzele odgovornost, što je doprinijelo eksponencijalnom rastu javnog duga.

2.5. Te su mjere, poznate kao „mjere stroge štednje”, imale razarajući učinak na osobe koje su se već borile s porastom nezaposlenosti i visokom razinom zaduženja, kao i na poduzeća, osobito MSP-ove, na koja je negativno utjecao nedostatak bankovnih kredita i vrlo oštar pad gospodarske djelatnosti. Trojka je pokazala potpunu ravnodušnost prema dramatičnim posljedicama svojih politika na socijalnoj i poslovnoj razini, a mjere su najviše pogodile male i srednje poduzetnike.

<sup>(1)</sup> Easterly 2002.; MMF (2010.) Zahtjev Grčke za *stand-by* aranžman; Izvješće po zemljama br. 10/110, svibanj; Dokument za razmatranje o produbljenju ekonomske i monetarne unije, Europska komisija, 31. svibnja 2017.



2.6. EGSO priznaje da je kriza svojim razmjerima stavila na istinsku kušnju gospodarsku, socijalnu, pa i političku otpornost EU-a općenito te posebice ekonomske i monetarne unije (EMU). Kako bi se spriječila kriza, postalo je jasno da nije dovoljno uzeti u obzir samo kvantitativne aspekte gospodarskog rasta države članice: neophodno je procijeniti i kvalitetu rasta, to jest, potrebno je utvrditi makroekonomske čimbenike na kojima se temelji ili ne održivost tog procesa <sup>(2)</sup>. Da se nadzor te vrste provodio učinkovito, kriza nesumnjivo ne bi dosegla katastrofalne razmjere u dotičnim državama članicama.

### 3. Kratak opis događaja koji su doveli do intervencije Trojke u Portugalu

3.1. Dok je još imao visoke carinske tarife i pristojbe te vlastitu valutu, što je omogućavalo devalvaciju, deficit trgovinske bilance portugalskog gospodarstva između 1974. i 1995. iznosio je u prosjeku 9,1 % BDP-a; u razdoblju od 1996. do 2010., u kojem se euro počeo upotrebljavati kao valuta, prosječni trgovinski deficit iznosio je 8,5 % BDP-a. Te vrijednosti pokazuju da se euro ne smije smatrati odgovornim za gubitak konkurentnosti.

3.2. Stoga glavni razlog suočavanja Portugala s krizom javnog duga nije to što je sektor izvoza izgubio konkurentnost, nego to što je uvođenje eura značilo uklanjanje automatskih stabilizatora koji su doprinosili održavanju prihvatljive razine neto vanjskog duga i držanju proračunskog deficita pod kontrolom. Objašnjenje uzroka portugalske krize potaklo je drugi pristup tome kako najbolje odgovoriti na krizu, koji je bio vrlo različit od onog koji je usvojila Trojka <sup>(3)</sup>.

3.3. Financijski paket od 78 milijardi EUR (otprilike 45 % BDP-a) trebao je pokriti razdoblje od 2011. do 2014. te očuvati financijsku stabilnost Portugala, europodručja i Europske unije. Program je sadržavao 222 mjere za različite sektore, a tijekom razdoblja njegove primjene provedeno je nekoliko revizija kojima su se uvele još strože mjere štednje. Te mjere smatrale su se sveobuhvatnim planom za potpunu reformu zemlje <sup>(4)</sup>.

### 4. Kratak opis događaja koji su doveli do intervencije Trojke u Irskoj

4.1. Irski je prosječni dohodak u trenutku pristupanja EU-u iznosio 63 % prosjeka EU-a, dok je nakon nekoliko godina uspio dostići 125 %, dakle bio je iznad europskog prosjeka, a na toj je razini i danas unatoč teškoj krizi. Zlatno razdoblje gospodarskog rasta zabilježeno je u razdoblju od 1994. do 2000. godine, tijekom kojeg je BDP u prosjeku rastao za 9,1 % godišnje. Međutim, u razdoblju od 2008. do 2010. godine zabilježen je oštar pad BDP-a od 13 % godišnje. Od početka 2008. godine nadalje unutarnja potražnja počela je naglo padati. Zbog politike stroge štednje proizašle iz programa financijske prilagodbe izgubljeno je cijelo desetljeće <sup>(5)</sup>.

4.2. Prvih nekoliko godina nakon uvođenja eura pa sve do 2007./2008. godine u Irskoj je došlo do procvata tržišta nekretnina i cijene su znatno porasle. Ekspanzija kredita u velikoj se mjeri odnosila na spekulativne kredite za kupnju nekretnina. Kad je izbila financijska kriza i cijene nekretnina počele padati, došlo je do drastičnog pada poreznih prihoda jer su oni bili usko povezani s procvatom tržišta nekretnina. To je dovelo do izrazitog povećanja deficita, što je istodobno negativno utjecalo na financijski sustav pa su cijene dionica najvećih irskih banaka strmoglavo pale <sup>(6)</sup>.

4.3. Irska je 21. studenog 2010. postala druga zemlja iz europodručja koja je zatražila financijsku pomoć. Program je obuhvaćao 85 milijardi EUR zajma, od čega je 35 milijardi bilo predviđeno za financijski sustav <sup>(7)</sup>. Euroskupina je 14. studenog 2013. zaključila da je program gospodarske prilagodbe bio uspješan te da će stoga Irska na kraju godine moći izaći iz njega.

### 5. Kratak opis događaja koji su doveli do intervencije Trojke u Grčkoj

5.1. U razdoblju od 2001. do 2007. grčko je gospodarstvo, nakon irskog, imalo najvišu stopu rasta u europodručju, s prosječnim rastom BDP-a od 3,6 % u razdoblju od 1994. do 2008. godine. Međutim, tijekom tih godina uzastopnog rasta, slabosti političkog sustava na nacionalnoj i europskoj razini dodatno su pogoršale sistemsku makroekonomsku neravnotežu i strukturne nedostatke.

<sup>(2)</sup> Vidjeti mišljenje EGSO-a o temi „Makroekonomske neravnoteže” (SL C 218, 23.7.2011., str. 53.).

<sup>(3)</sup> ZBW – Informacijski centar za ekonomske studije Leibniz (*Intereconomics* 2013.).

<sup>(4)</sup> ZBW – Informacijski centar za ekonomske studije Leibniz (*Intereconomics* 2013.).

<sup>(5)</sup> ZBW – Informacijski centar za ekonomske studije Leibniz (*Intereconomics* 2013.).

<sup>(6)</sup> Studija EGSO-a *The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Ireland* („Učinak protukriznih mjera i socijalno stanje te stanje zaposlenosti: Irska”; 2013.).

<sup>(7)</sup> ZBW – Informacijski centar za ekonomske studije Leibniz (*Intereconomics* 2013.).

5.2. U razdoblju od 1974. do 2009. stopa nacionalne štednje pala je za otprilike 32 postotna boda, što je pridonijelo deficitu tekućeg računa i povećalo kronični vanjski dug. Neobuzdana javna potrošnja, uz nemogućnost osiguravanja odgovarajućih poreznih prihoda, dovela je do porasta javnog duga<sup>(8)</sup>.

5.3. Grčkoj je u kolovozu 2015. odobren treći program potpore stabilnosti na temelju dodatka Memorandumu o razumijevanju kojim su detaljno utvrđeni uvjeti politike, uključujući ocjenu socijalnog učinka, kao instrument Komisije za doprinosenje pregovaračkom procesu te kao priručnik za praćenje i nadzor provedbe programa. Do toga je došlo zbog inzistiranja i smjernica predsjednika Komisije Jean-Claudea Junckera iz 2014. godine u kojima se navodi da „u budućnosti svaki program potpore i reformi mora podlijegati ne samo ocjeni fiskalne održivosti već i ocjeni socijalnog učinka”, čime se ujedno želi osigurati da se „o socijalnim učincima strukturnih reformi javno raspravlja”. Komisija je u potpunosti svjesna socijalnih uvjeta u Grčkoj te stoga smatra da je njihovo poboljšanje ključno za postizanje održivog i uključivog rasta<sup>(9)</sup>.

5.4. Odlukom Europskog vijeća od 15. lipnja 2017. Grčkoj je dodijeljen dodatni zajam kao potpora gospodarskom, financijskom i socijalnom oporavku.

## 6. Makroekonomski, socijalni i financijski rezultati programa prilagodbe

6.1. Općenito govoreći, može se reći da je jedini čimbenik uspjeha koji možemo pripisati programima prilagodbe bio to što su omogućili da države članice (Irska i Portugal) izađu iz postupka koji se primjenjuje u slučaju prekomjernog deficita i ponovno dobiju pristup financijskim tržištima pod prihvatljivim financijskim uvjetima. Smanjenje proračunskog deficita i povećanje izvoza pridonijeli su poboljšanju vanjske bilance tekućeg računa (roba, usluge i kapital); od 2014. bilježi se poboljšanje i u pogledu gospodarskog rasta i zapošljavanja. Svi ostali čimbenici i dalje imaju dramatične posljedice na društveno blagostanje i deprecijaciju makroekonomskih čimbenika, što će se osjećati još dugo vremena. Dio nastale štete nepopravljiv je, primjerice iseljavanje visokokvalificiranih osoba, što ima negativan učinak na potencijalni rast inovacija i razvoja u zemljama iz kojih te osobe odlaze, kao i drastičan porast siromaštva i dohodovne nejednakosti te nejednakosti u pogledu pristupa osnovnoj zdravstvenoj skrbi i općeg društvenog blagostanja<sup>(10)</sup>.

## 7. Stečena iskustva koja moraju dovesti do promjena i inovacija u europskim politikama

7.1. Europska unija, kao i europodručje, pokazala se potpuno nepripremljena za suočavanje s financijskom krizom u državama članicama, što je dovelo do toga da je u cijelosti usvojila prijedloge MMF-a umjesto da ih je prilagodila zajedničkim europskim vrijednostima i standardima solidarnosti. U slučaju Grčke Europska unija izgubila je dragocjeno vrijeme prije nego što je reagirala na problem, a njezini prijedlozi na početku nisu bili jasni ni konačni – primjerice, ukupan iznos potrebnog zajma mijenjao se zbog Komisijine neodlučnosti nekoliko puta, što je omogućilo špekulacije na tržištima i dovelo do pogoršanja ionako lošeg stanja.

7.2. Programe gospodarske, financijske i fiskalne prilagodbe koji su provedeni u Grčkoj, Irskoj i Portugalu izradio je MMF te su oni djelomičan odraz njegova pristupa u razdobljima krize 1980-ih u zemljama trećeg svijeta i 1990-ih u nekim azijskim zemljama. U tim slučajevima devalvacija valute uz pomoć mehanizma deviznog tečaja bila je učinkovita u očuvanju rasta i olakšavanju pritiska na platnu bilancu u cilju ostvarivanja makroekonomske stabilizacije, osobito fiskalne konsolidacije i stabilizacije inflacije, te poticanja izvoza (1). Ono što je novo u slučaju Grčke, Irske i Portugala bilo je to što su ti programi po prvi puta provedeni u području s jedinstvenom valutom (deprecijacija valute nije bila moguća) i u zemljama koje pripadaju Europskoj uniji i europodručju. U slučaju tih država članica, gdje su ciljevi bili ispraviti fiskalne i vanjske neravnoteže i povratiti povjerenje, MMF je smatrao da je „potrebno znatno preusmjeravanje gospodarstva s očekivanim niskim rastom BDP-a” (2). Stoga se programima prilagodbe nastojala ostvariti fiskalna konsolidacija s pomoću politika stroge štednje koje su bile usmjerene na oštre rezove javnih rashoda i dugoročne strukturne mjere, kao što su porezna reforma i reforma radnog prava i zakonodavstva o dohotku, radi smanjenja deficita i povećanja državnih prihoda. Politika stroge štednje provodila se „**unutarnjom deprecijacijom komponenti gospodarskog i socijalnog modela**”.

<sup>(8)</sup> Studija EGSO-a *The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Greece* („Učinak protukriznih mjera i socijalno stanje te stanje zaposlenosti: Grčka”; 2013.).

<sup>(9)</sup> Studija Odjela za potporu gospodarskom upravljanju EP-a *The Troika and financial assistance in the euro area: successes and failures* („Trojka i financijska pomoć u europodručju: uspjesi i neuspjesi”; veljača 2014.).

<sup>(10)</sup> Vidjeti Dodatak 1. s glavnim statističkim pokazateljima.

7.3. Opća evaluacija MMF-ovih programa koju je proveo njegov Neovisni ured za evaluaciju (srpanj 2016.) pokazala je da su u okviru nadzora provedenog prije krize ispravno prepoznati problemi u trima zemljama, ali da **nisu točno predviđeni rizici kao ni njihov razmjer**, a oni su se kasnije **pokazali ključnima u smislu njihovih negativnih učinaka**, što je pridonijelo neravnomjernoj učinkovitosti programa prilagodbe. Nadalje, ocjena upućuje na nedosljednosti u koordinaciji između partnera Trojke u pogledu provedbe i usklađivanja s instrumentima europodručja (EMU, Pakt o stabilnosti i rastu, postupak u slučaju prekomjernog deficita i europski semestar). Osim toga, u njoj se navodi da obuka pregovaračkih timova i raspodjela odgovornosti između članova nisu bili jasno utvrđeni te da iskustvo stečeno u prethodnim krizama nije bilo uvijek uzeto u obzir.

7.3.1. Mjere stroge štednje dovele su do **začaranog kruga** u kojem štednja vodi do recesije, a recesija do još strože štednje, što je dovelo do katastrofalnog stanja obilježenog padom BDP-a (čija je vrijednost pala na razinu otprije 10 i 20 godina), rezovima u izdacima za javna i privatna ulaganja, krahom bankarskog sustava koji je doveo do sloma proizvodnog sustava (MSP-ovi i obiteljska poduzeća te samozaposlene osobe) te drastičnim posljedicama na svim razinama socijalne zaštite.

7.4. Nedostaci i nedosljednosti u pripremi programa pomoći bili su, općenito govoreći, sljedeći:

- nije uzeta u obzir strukturna dimenzija krize;
- podcijenjena je razina zaduženosti poduzeća i kućanstava;
- podcijenjen je utjecaj unutarnje potražnje na rast i otvaranje novih radnih mjesta;
- državnom reformom nisu obuhvaćeni temeljni strukturni aspekti;
- strukturna reforma gospodarstva svedena je na deprecijaciju čimbenika unutarnje konkurentnosti (plaće, duže radno vrijeme, represivna reforma tržišta rada, drastično povećanje poreza itd.);
- rok za provedbu programa bio je kratak;
- iznimno je teško istodobno ostvariti unutarnju i vanjsku ravnotežu kad se na oba područja bilježe vrlo visoki deficiti;
- mjere proračunske konsolidacije, koje se u vrijeme ozbiljne recesije prije svega primjenjuju na rashodovnoj strani, pri čemu predmetna zemlja nema mehanizam za deprecijaciju valute i kada njezini partneri poduzimaju iste mjere, nisu se nikad dosad pokazale uspješnima ni u jednoj zemlji na svijetu. Danas prevladava mišljenje da te mjere imaju kratkoročno recesijski učinak, a da su ožiljci koje ostavljaju na gospodarstvo često trajni;
- neodgovarajući fiskalni multiplikatori doveli su do teških pogrešaka.

7.5. Program prilagodbe treba odražavati sve političke aspekte i dijaloge koji su važni za njegov uspjeh, ali i uvijek uključivati „pokazatelje distribucijskog učinka” mjera prilagodbe, s posebnim naglaskom na utvrđivanje učinka na socijalnu dimenziju i na poduzeća na najrazličitijim razinama, te se njime trebaju predvidjeti kompenzacijske mjere kako bi se, uz pomoć programa oporavka, ti negativni učinci (primjerice stečaj poduzeća, povećanje stope nezaposlenosti, smanjenje plaća, porast siromaštva i emigracije) uspješno prevladali i kako bi se spriječile dramatične socijalne situacije, uključujući emigraciju. Svi sektori moraju biti na dobitku te ne smiju postojati sektori dobitnici i sektori gubitnici, kao što se dogodilo u okviru programa koji su se provodili u Grčkoj, Irskoj i Portugalu.

Bruxelles, 14. veljače 2018.

*Predsjednik*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
Georges DASSIS

## DODATAK 1.

Upućujemo na sljedeće osnovne pokazatelje:

Osnovni pokazatelji	Grčka			Irska			Portugal		
	2008.	2013.	2016.	2008.	2013.	2016.	2008.	2013.	2016.
Ukupna stopa nezaposlenosti	8 %	27,5 %	23,4 %	6,4 %	13,1 %	6,9 %	7,8 %	16,2 %	10,5 %
Stopa nezaposlenosti mladih (15 – 24 god.)	22 %	58,3 %	48 %	12,8 %	27,5 %	16 %	16,5 %	38,1 %	28 %
Stopa siromaštva	28,7 %	35,7 %	36,4 %	22,3 %	30,5 %	26 %	19,7 %	24 %	23,1 %
Rast BDP-a	- 0,3 %	- 3,2 %	2,1 %	- 4,4 %	1,1 %	5,2 %	0,2 %	- 1,1 %	1,4 %
Proračunski deficit (izražen u % BDP-a)	- 7,7 %	- 6,1 %	- 1,2 %	- 7 %	- 7,2 %	0,5 %	- 2,6 %	- 2,9 %	- 2,1 %
Javni dug (izražen u % BDP-a)	100 %	177,9 %	178,8 %	42,4 %	119,5 %	75,4 %	71,7 %	129 %	130,4 %

Izvor: Eurostat

### Socijalne posljedice i posljedice za poduzeća programa stroge štednje u Portugalu

- U razdoblju od 2009. do 2014. godine dohodak od rada pao je za 12 %.
- Pad dohotka bio je iznimno neravnomjeran i u velikoj mjeri regresivan, te je najviše pogodio „srednju klasu” i najsiromašnije skupine društva te mala obiteljska poduzeća.
- Činjenica da se dohodak u Portugalu smanjio za 5 % bila je u suprotnosti s trendovima u Europi, gdje je dohodak kućanstava porastao za 6,5 % (od 2009. do 2013. godine).
- Došlo je do znatnog porasta nejednakosti uslijed smanjenja najnižih plaća i znatnog povećanja „nesigurnih oblika rada”, što je značilo povećanje broja zaposlenih, ali siromašnih radnika.
- S pogoršanjem financijskog siromaštva stopa siromaštva porasla je za 1,8 % (sa 17,7 % na 19,5 %), a broj siromašnih 2014. godine dosegno je 2,02 milijuna.
- Smanjenjem resursa najsiromašnijih skupina u društvu najviše su bile pogođene najranjivije skupine (starije osobe i djeca).
- Tijekom programa prilagodbe više od 400 000 Portugalaca iselilo se iz zemlje i to većinom osobe s visokim znanstvenim i tehničkim kvalifikacijama <sup>(1)</sup>, a tisuće poduzeća (uglavnom MSP-ova i obiteljskih poduzeća) proglasilo je stečaj.

### Socijalne posljedice i posljedice za poduzeća programa stroge štednje u Irskoj

- Zajamčeni minimalni dohodak 2009. godine smanjen je za 15 %, ali je 2011. godine vraćen na početnu razinu.
- Prilagodba domaćeg, maloprodajnog i građevinskog tržišta dovela je do znatnog gubitka radnih mjesta u tim sektorima <sup>(2)</sup> zbog stečaja tisuća poduzeća.

<sup>(1)</sup> *Desigualdade de rendimento e Pobreza em Portugal* („Dohodovna nejednakost i siromaštvo u Portugalu”) (FFMS, rujan 2016.).

<sup>(2)</sup> Studija EGSO-a *The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Ireland* („Učinak protukriznih mjera i socijalno stanje te stanje zaposlenosti: Irska”; 2013.).

- Stopa nezaposlenosti porasla je sa 6,4 % 2008. godine na 15 % 2012. godine, što se uglavnom odrazilo na dugotrajnu nezaposlenost i nezaposlenost mladih, koje su bile u skladu sa stopama u zemljama južne Europe (oko 30 %).
- Od 2008. godine emigracija je naglo porasla (82 000 emigranata samo tijekom 2012. godine).
- Socijalne naknade smanjene su za 15 %.
- Osim rezova u javnom sektoru i socijalnim naknadama, strategija je bila usmjerena na smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru (zdravstvo, obrazovanje, sigurnost i državne službe) kroz dobrovoljne prekide radnog odnosa.
- Neto dohodak u nižem decilu pao je za 25 %.
- Udio stanovništva u opasnosti od siromaštva porastao je na 15,8 % (oko 700 000 osoba, od kojih 220 000 djece) <sup>(3)</sup>.
- Potpuni zastoj u programima stanogradnje doveo je do manjka dostupnog stambenog prostora koji je potrajao cijelo desetljeće nakon sloma. Poduzeća povezana s tim sektorom, uglavnom MSP-ovi, bila su snažno pogođena, što je imalo vrlo negativne posljedice za poslodavce i radnike.

### **Socijalne posljedice i posljedice za poduzeća programa stroge štednje u Grčkoj**

Kriza i politike borbe protiv krize provedene u Grčkoj imale su izravne i neizravne štetne učinke na poduzeća (stečajevi), zapošljavanje i socijalnu dimenziju. Učinak nisu jednako osjetili radnici, umirovljenici, porezni obveznici i njihove obitelji:

- u listopadu 2010. godine stopa nezaposlenosti bila je 13,5 %, a 2013. godine porasla je na 27,5 %;
- nezaposlenost mladih i dalje je oko 45,5 %;
- veliki gubici prihoda povezani su s visokom stopom nezaposlenosti;
- drastični rezovi plaća i mirovina, uz rad u nepunom radnom vremenu, prezaduženost i visoke poreze, drastično su smanjili dohodak kućanstava, silno oslabili kupovnu moć i marginalizirali velik dio stanovništva;
- organizacije civilnog društva suočene su s ozbiljnim financijskim problemima, zbog čega nisu mogle sustavno sudjelovati u socijalnom i civilnom dijalogu ili na odgovarajući način odgovoriti na nove izazove. To može oslabiti kvalitetu demokracije jer može dovesti do nedovoljne zastupljenosti različitih gospodarskih i socijalnih interesa;
- mehanizmi za praćenje tržišta koje osigurava civilno društvo pogoršavaju se zbog manjka ljudskih i financijskih resursa, što dovodi do nedovoljne zaštite širokog raspona interesa, uključujući potrošače;
- posljedica je rezova znatno oslabljena razina socijalne zaštite, obrazovanja i zdravstva; <sup>(4)</sup>
- stanje je i dalje dramatično u pogledu pristupa zdravstvenoj skrbi, kupnje lijekova i socijalne zaštite;
- te okolnosti dodatno su pogoršale razinu siromaštva pa ono sada pogađa više od 20 % stanovništva, povećavajući nejednakost.

<sup>(3)</sup> ZBW – Informacijski centar za ekonomske studije Leibniz (Intereconomics 2013.).

<sup>(4)</sup> Studija EGSO-a *The impact of anti-crisis measures and the social and employment situation: Greece* („Učinak protukriznih mjera i socijalno stanje te stanje zaposlenosti: Grčka”; 2013.).

## DODATAK 2.

Sljedeći amandman odbijen je tijekom rasprave, ali je dobio više od četvrtine glasova.

**Točka 1.7.**

Izmijeniti kako slijedi:

*Digitalizacija, robotizacija i umjetna inteligencija radikalno mijenjaju gospodarstvo, tržište rada (uključujući nove oblike rada), kvalifikacije i društvo, dovodeći u pitanje njegove strukture (uključujući automatske stabilizatore), a time i nepredvidljivo povećavajući broj isključenih osoba. EGSO preporučuje Komisiji da uspostavi sustav „univerzalnog osnovnog europskog osiguranja u slučaju nezaposlenosti” kako bi se učinkovito odgovorilo na taj izazov te svima zajamčila pristojna socijalna zaštita dostupna tijekom cijelog radnog vijeka (15 – 65 godina). U pogledu iskorjenjivanja siromaštva Komisija treba uvesti i „minimalni dohodak za podmirenje osnovnih životnih potreba”, uz usvajanje europskog pristupa i cilja da se „nikoga ne zapostavi”.*

**Obrazloženje**

Prijedlog nije ostvariv u ovom obliku, a nije ni u nadležnosti Komisije.

Amandman je odbijen uz 74 glasa za, 129 protiv i 13 suzdržanih.

---

**Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora „Industrijske promjene u zdravstvenom sektoru”****(samoinicijativno mišljenje)**

(2018/C 227/02)

Izvjestitelj: **Joost VAN IERSEL**Suizvjestitelj: **Enrico GIBELLIERI**

Odluka Plenarne skupštine:	1.6.2017.
Pravni temelj:	pravilo 29. stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Nadležno tijelo:	Savjetodavno povjerenstvo za industrijske promjene (CCMI)
Datum usvajanja u CCMI-ju:	23.1.2018.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	14.2.2018.
Plenarno zasjedanje br.:	532
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	jednoglasno (sa 163 glasa za)

**1. Zaključci**

1.1. Industrija medicinske tehnologije – na kojoj je naglasak u ovom mišljenju – ima važnu ulogu u tekućoj preobrazbi zdravstvenog sektora u Europi koja se odvija u korist pacijenata i zdravstvene skrbi utemeljene na vrijednosti.

1.2. Zdravstvena skrb koja je u velikoj mjeri personalizirana i kojom se osiguravaju ravnopravan i bolji pristup i kvaliteta predstavlja jedno od glavnih pitanja. Tehnologija i veliki izvori anonimnih podataka uvelike će olakšati uvođenje novih postupaka liječenja i zahvata, a koristi će biti vidljive i u svim fazama prevencije i oporavka. Oporavak se sve više odvija izvan bolnica s pomoću tehnologije e-zdravstva.

1.3. Načelo supsidijarnosti pažljivo se štiti u sustavima zdravstvene skrbi kao uslugama od općeg interesa. Zdravstveni sektor i njegov ustroj decentralizirani su i rascjepkani. Moraju se smanjiti nacionalne i regionalne prepreke kako bi se optimizirali rezultati novih tehnologija te ostvarile veća učinkovitost i djelotvornost u skladu s javno definiranim ciljevima sustava zdravstvene skrbi.

1.4. Neprekidnom interakcijom cijelog niza vrlo raznolikih dionika – nacionalnih ministarstava, organizacija pacijenata, zdravstvenih djelatnika i drugog osoblja u zdravstvenoj skrbi, bolnica, osiguravajućih društava i nadzornih tijela – stvara se složeno okruženje za industrijske subjekte, a posebice MSP-ove.

1.5. Smatra se da se u okviru procesa industrijske transformacije u obzir trebaju uzeti i zajedničke vrijednosti i načela na kojima počivaju europski zdravstveni sustavi i koje je utvrdilo Vijeće 2006. godine <sup>(1)</sup>, a potvrđuju se u nedavno preuzetim obvezama u okviru socijalnog stupa EU-a i dogovorenih ciljeva održivog razvoja <sup>(2)</sup>.

1.6. Industrijama su potrebni europski razmjeri kao temelj za pouzdano domaće tržište, kao i da bi izgradila dovoljnu otpornost u globalnom kontekstu. EU je od presudne važnosti za stvaranje ravnopravnijih uvjeta, kao i za usmjeravanje i praćenje transformacijskih procesa.

<sup>(1)</sup> Vidjeti zaključke Vijeća za zapošljavanje, socijalnu politiku, zdravstvo i pitanja potrošača (EPSCO) (2006/C 146/01) i njihov Prilog od 2. lipnja 2006. o utjecaju europskih vrijednosti.

<sup>(2)</sup> Vidjeti posebice ciljeve 3., 5., 9. i 10.

1.7. Ključni dionici i države članice trebaju razviti optimalne pristupe i obveze u vezi s pristupom zdravstvu i skrbi i njihovom kvalitetom te cjenovnom pristupnošću i prevencijom. U vezi s tim potrebni su posebni pristupi, među ostalim i na području zdravstvene njege, kako bi se zadovoljile potrebe ranjivih skupina, posebice starijih osoba. Jednako su važni i optimalni pristupi novim tehnologijama i inovacijama, integriranim modelima skrbi i savezima, kao i (prekograničnim) mrežama i (velikim) JPP-ovima. Potrebno je osigurati odgovarajuću provedbu pravila i smjernica EU-a. Službe Komisije trebale bi imati aktivnu i poticajnu ulogu kako bi se svako od tih pitanja riješilo.

### **Preporuke**

1.8. Europske institucije trebaju poticati uspješnost na gospodarskom polju, inovacije, digitalizaciju i učinkovitu javnu nabavu te istodobno olakšavati prekograničnu trgovinu medicinskim uređajima i industrijskim proizvodima.

1.9. Industrijska politika EU-a mora se temeljiti na zajedničkoj nadležnosti država članica i EU-a u okviru članka 168. UFEU-a. Jednako tako, inovacijskim politikama EU-a treba se osiguravati podrška. Potrebna je odgovarajuća koordinacija fondova EU-a – Obzor 2020. i drugi fondovi – i njihovo usklađivanje s nacionalnim programima.

1.10. Industrija će imati velike koristi od Strategije jedinstvenog digitalnog tržišta. Treba promicati slobodan protok (velike količine) podataka diljem Unije, uz uvažavanje privatnosti i sigurnosti pacijenata.

1.11. Javna nabava ima važnu ulogu u pokretanju projekata koji uključuju napredne tehnologije. Komisija bi trebala osigurati učinkovitu javnu nabavu diljem Unije u skladu s Direktivom 2014/12.

1.12. U širem kontekstu nacionalnih pristupa postoje brojne inicijative usmjerene na regije. Komisija bi trebala promicati razmjenu uspješnih iskustava. Potrebno je poticati bilateralne kontakte između javnih i privatnih tijela u području zdravstva.

1.13. Učinak tehnoloških promjena na preobrazbu zdravstvenih sustava trebao bi se razmatrati i u okviru europskog semestra i preporuka za pojedine zemlje (CSR) <sup>(3)</sup>.

1.14. Komisija mora nastojati postići učinkovitu unutarnju koordinaciju. Trebala bi poticati uspostavu dijaloga i platformi između sveučilišta, lokalnih tijela vlasti, socijalnih partnera i industrije medicinske tehnologije. Ti dijalozi i platforme mogu služiti kao primjer za blisku suradnju između javnih subjekata, kao što su nacionalna ministarstva zdravstva, financija i industrije, te privatnog sektora.

1.15. Od ključne je važnosti ljudski faktor. Prelazak na nov sustav zdravstva i skrbi zahtijeva otvoren um i nove oblike profesionalizma u industriji na svim razinama te preoblikovanje djelatnosti povezanih sa zdravstvom i skrbi. Potrebno je dodatno ojačati europski socijalni dijalog o zdravstvenim i socijalnim uslugama – koji se provodi od 2006. godine – kako bi se osigurali odgovarajući programi obrazovanja i osposobljavanja te kako bi se unaprijedila kvaliteta radnih uvjeta i radnih mjesta.

## **2. Trenutačno stanje**

2.1. EGSO se u raznim mišljenjima bavio najnovijim kretanjima u zdravstvenom sektoru. <sup>(4)</sup> U ovom je mišljenju naglasak na temeljitoj preobrazbi koja je trenutačno u tijeku u industriji medicinske tehnologije.

2.2. Samo u europskom sektoru medicinske tehnologije zaposleno je više od 575 000 osoba, i to u otprilike 26 000 poduzeća. U toj industriji prevladavaju MSP-ovi koji surađuju s velikim poduzećima.

<sup>(3)</sup> En. *Country Specific Recommendations*.

<sup>(4)</sup> SL C 181, 21.6.2012., str. 160., SL C 242, 23.7.2015., str. 48., SOC/560 – „Održivi sustavi socijalne sigurnosti i socijalne zaštite u digitalnom dobu” (još nije objavljeno u SL-u), SL C 133, 9.5.2013., str. 52., SL C 434, 15.12.2017., str. 1.



2.3. Vrijednost sektora procjenjuje se na otprilike 100 milijardi EUR. Pozitivna trgovinska bilanca 2015. godine iznosila je 14,1 milijardu EUR, što je dvostruko više nego 2006. i znatno više od američkog trgovinskog viška koji je iznosio 5 milijardi EUR. Sektor ima izvrsne izgleda za budućnost.

2.4. Istraživanje pokreću stalne postupne inovacije te revolucionarne i disruptivne inovacije u poduzećima, no ono često proizlazi i iz postojećih struktura kao što su sveučilišne bolnice. Broj pacijenata pokazuje dodanu vrijednost koja se postiže inovacijama. U području medicinske tehnologije 2015. godine zaprimljene su 12 474 prijave patenta. To je otprilike 17 % više nego u području digitalne i računalne komunikacije te gotovo 55 % više nego u području farmaceutskih proizvoda i biotehnologije. <sup>(5)</sup>

2.5. Zdravstvo i dugotrajna skrb 2015. godine činili su 8,7 % BDP-a EU-a te 15 % ukupnih državnih rashoda. Taj bi se udio do 2060. godine mogao povećati na 12,6 % BDP-a, i to zbog skupljeg liječenja, starenja stanovništva i znatnog povećanja broja kroničnih bolesti i komorbiditeta. <sup>(6)</sup> Proračunska sredstva koja su na raspolaganju za pružanje zdravstvene skrbi pod sve su većim pritiskom zbog financijskih ograničenja. To bi moglo dovesti do kratkoročnih proračunskih rezova koji imaju negativan utjecaj na izdatke za istraživanje i razvoj.

2.6. Zajedničko stvaranje i suradnja između velikih poduzeća i MSP-ova pravilo je kojeg se treba pridržavati. Korporacije su usmjerene na razvoj hardverskih i softverskih platformi koje iziskuju znatan kapital, dok su MSP-ovi usmjereni na određene platforme za određene svrhe.

2.7. Među zemljama postoje znatne razlike. Znatne razlike među zemljama prisutne su i u pogledu zdravstvenih sustava i financijskih struktura te stanja tehnologije, uključujući prihvaćanje inovativnih rješenja i prevladavajuću medicinsku praksu.

2.8. Uz prilike, industrija medicinske tehnologije suočava se i s velikim izazovima. To je zaseban industrijski sektor, i to zbog prevladavajućeg udjela javnih aktera, širokog raspona dionika, utjecaja europskih vrijednosti <sup>(7)</sup> i potrebe za održivim javnim financijama, kao i zbog načela supsidijarnosti koje se pažljivo štiti te često decentraliziranih, obično regionalnih, ekosustava.

2.9. Regije su povoljan temelj za suradnju. Međutim, nedostatak povezanih inicijativa i regionalna rascjepkanost često kočice inovativne MSP-ove s obzirom na to da je njihov kapacitet za privlačenje ulaganja u vlasnički kapital izravno povezan s njihovom sposobnošću da razviju veća tržišta za digitalna rješenja u području zdravstva.

2.10. Za razliku od Sjedinjenih Američkih Država, gdje je velik dio zdravstvene skrbi organiziran u sklopu privatnih sustava osiguranja, zdravstvena skrb u Europi ponajprije se financira javnim sredstvima.

2.11. Bliska interakcija svih dionika omogućuje napredak u medicinskoj tehnologiji. Ekosustav se stubokom mijenja, a novi dionici pokreću digitalnu transformaciju. Sektor mora postići osjetljivu ravnotežu između tržišnih snaga i javnog interesa koji zahtijeva cjenovno pristupačnu zdravstvenu skrb za sve.

2.12. Mora djelovati u okruženju industrije, liječnika, bolnica, osnaženih pacijenata i udruženja pacijenata te osiguravajućih društava (uključujući nacionalne statutarne/obavezne sustave socijalne sigurnosti). Drugim riječima, velik broj dionika djeluje u složenom sustavu.

2.13. Tehnologija i inovacije sastavni su dijelovi tog specifičnog ekosustava. Glavni pokretači inovacija više nisu na strani ponude. Trenutačna praksa ukazuje na to da dolazi do prijelaza na stranu potražnje, koja obično nije pretjerano sklona prihvaćanju novih pristupa. Krajnji ishod obično je rezultat intenzivne koordinacije svih dionika na nacionalnoj, a često i na regionalnoj razini.

<sup>(5)</sup> Statistički podaci o europskoj industriji medicinske tehnologije, 2015.

<sup>(6)</sup> Europska komisija, 2017.

<sup>(7)</sup> Vidjeti napomenu 1.

2.14. Industrija je usmjerena na konkretna rješenja i obnovu svih sastavnica industrijskog lanca vrijednosti. Svaka medicinska specijalizacija ima svoje zasebne značajke. Istodobno, sve je više integriranih rješenja u području skrbi.

2.15. Sustav i njegovo funkcioniranje stalno se ispituju. Industrija vrlo teško može ispuniti sve zahtjeve, dok se regulatorne obveze katkad preklapaju.

### 3. Industrijska politika EU-a

3.1. EGSO pozdravlja najnoviju usmjerenost EU-a na veću produktivnost u zdravstvu koja se postiže većom inovativnošću i (troškovnom) učinkovitošću, osiguravanjem boljeg pristupa i unapređenjem e-vještina<sup>(8)</sup>. Strategijom jedinstvenog digitalnog tržišta otvaraju se nove mogućnosti, ali i stvaraju novi izazovi.

3.2. Industrijska politika EU-a može se temeljiti na zajedničkoj nadležnosti država članica i EU-a u okviru članka 168. UFEU-a<sup>(9)</sup>. Usporedno treba ojačati suradnju s WHO-om i OECD-om. EU i nacionalna tijela vlasti trebali bi se aktivno boriti protiv kontraproduktivne rascjepkanosti. Poželjna su objektivna mjerenja.

3.3. Moraju se poticati uspješnost industrije te interakcija industrije i nacionalnih i regionalnih dionika. Mehanizmi financiranja EU-a i sredstva iz nacionalnih fondova trebaju biti komplementarni. Treba objediniti europske, nacionalne i regionalne ciljeve.

3.4. Niz direktiva i smjernica na području zdravstvenog sektora tiče se i industrije: o zdravlju i sigurnosti<sup>(10)</sup>, o pravima pacijenata<sup>(11)</sup>, o privatnosti i o pravima intelektualnog vlasništva. Projekti u području medicinskih uređaja sufinanciraju se osobito iz Sedmog okvirnog programa odnosno Obzora 2020. i sredstava u okviru kohezijske politike. Na području sveučilišnih i medicinskih tehnologija Obzor 2020. imao je naročito povoljan učinak na farmaceutsku industriju. Od 2015. godine EIT vrlo aktivno sudjeluje u financiranju regionalnih inicijativa<sup>(12)</sup>.

3.5. Industrijska politika na razini EU-a od ključne je važnosti s obzirom na financijsku potporu i tehnološka postignuća u konkurentnim jurisdikcijama. U Kini se strategijom *Kina 2025.* pogoduje domaćim robnim markama, a bolnice se potiču da prednost daju kineskoj industriji te odvrćaju od stranih ulaganja. To bi moglo snažno pogoditi europska poduzeća. S obzirom na postojeći i sve veći protekcionizam u SAD-u, ne može se govoriti o ravnopravnim uvjetima na području Atlantika. I u SAD-u nastupa digitalna revolucija<sup>(13)</sup>. Poduzeća iz SAD-a mogu lako pristupiti europskom tržištu. Google je snažan novi konkurent. Trgovinskim pregovorima EU-a potrebno je osigurati modernu europsku proizvodnju za pružanje univerzalne zdravstvene skrbi.

3.6. Optimizacijom podataka otvaraju se veće mogućnosti za sva poduzeća sa sjedištem u Europi<sup>(14)</sup>. Sustavi elektroničke zdravstvene evidencije vrlo su skupi. Rascjepkanost zdravstvenih podataka i prekogranične prepreke kočie napore u pogledu interoperabilnosti i ograničavaju europske MSP-ove. Buduća personalizirana medicinska rješenja – bolja prevencija, točnije dijagnoze i bolje liječenje – imat će velike koristi od objedinjavanja podataka i resursa iz cijelog EU-a. To je objedinjavanje i dalje relativno skromno u usporedbi sa SAD-om i Kinom.

<sup>(8)</sup> Vidjeti zaključke Vijeća za zapošljavanje, socijalnu politiku, zdravstvo i pitanja potrošača (EPSCO) (2006/C 146/01) i njihov Prilog od 2. lipnja 2006. o utjecaju europskih vrijednosti.

<sup>(9)</sup> Glava XIV. članak 168. UFEU-a: Javno zdravstvo.

<sup>(10)</sup> Nedavno je Vijeće ponovno donijelo dvije uredbe koje snažno utječu na industriju, a to su uredba o novim proizvodima i uredba o *in vitro* dijagnostici.

<sup>(11)</sup> Vidjeti u vezi s tim članak 35. Povelje o temeljnim pravima, dok. 2012/C 326/02, i Europsku povelju o pravima pacijenata, 2002.

<sup>(12)</sup> EIT ZZI za zdravlje (Europski institut za inovacije i tehnologiju – zajednica znanja i inovacija) osnovan je 9. prosinca 2014. godine.

<sup>(13)</sup> Vidjeti studiju Goldman Sachs, 1917.: *A digital healthcare revolution is coming – and it could save America \$300 billion* („Stiže digitalna revolucija na području zdravstvene skrbi – i mogla bi Americi donijeti uštede u visini od 300 milijardi USD”).

<sup>(14)</sup> Vidjeti komunikaciju Komisije „Stvaranje europskog podatkovnog gospodarstva”, ožujak 2011., te reakciju EGSO-a TEN/630.

3.7. Potrebno je pomno ocijeniti i pratiti JPP-ove dionika iz javnog i privatnog sektora u pogledu njihove sposobnosti da stvaraju inovativna i održiva rješenja, industrijskih ciljeva te korisne interakcije i razmjene.

#### 4. Inovacije i potreba za održivim dugoročnim rješenjima

4.1. Tehnološka ulaganja u sustav zdravstvene skrbi trenutačno su ograničena na 2 do 3 % ukupnih troškova zdravstvene skrbi. Cijeli niz inovacija primjenjuje se u svim aspektima medicinskih specijalizacija<sup>(15)</sup> i znatno utječe na budućnost medicinske profesije te na organizaciju bolnica i zdravstvenog sektora općenito. Diljem Unije uvode se novi poslovni modeli.

4.2. Financijski pritisak može dovesti do jeftinijih kratkoročnih rješenja, a time i do manje inovacija. Štoviše, inicijative u raznim državama članicama ne pridonose na odgovarajući način inovacijama, već mogu dovesti do nezadovoljavanja zdravstvenih potreba ili smanjene koristi za pacijente te, u konačnici, do skupljeg liječenja. Poželjne su bilateralne razmjene i razmjena inicijativa na europskoj razini.

4.3. Potrebno je poticati produktivnu regionalnu suradnju i *žive laboratorije* u sektoru. EIT potiče suradnju promicanjem razvojnih ishoda s učinkom katalizatora i sinergija, među ostalim s pomoću *inovacijskih središta*, te promicanjem dijaloga, platformi i međusobne povezanosti pojedinačnih projekata.

4.4. Digitalne inovacije, osobito one povezane s mobilnim aplikacijama u području zdravstva, mogu pridonijeti ublažavanju čimbenika rizika povezanih s kroničnim bolestima. Mobilno zdravstvo i praćenje na daljinu podupiru prevenciju, a mogu i smanjiti potrebu za skupim liječenjem u kasnijoj fazi.

4.5. Istraživanje i razvoj te inovacije ne pokreću sami sebe. Strana potražnje, a to je gotovo isključivo javni sektor, često je nesklona riziku i obično se odlučuje za najjeftinije rješenje.

4.6. Katkad je potrebno prevladati nepovjerenje javnih tijela. Medicinsko osoblje može usporavati inovacije koje mogu dovesti do promjena u metodama rada, na primjer u operativnim zahvatima, ili do uvođenja potpuno novih načina liječenja, na primjer uz pomoć robotike. I financijske odredbe koje se odnose na medicinske stručnjake mogu umanjivati spremnost na inovacije. Ni osiguravajuća društva nisu uvijek spremna na suradnju. Ukratko, prirodna otvorenost prema inovacijama često će zahtijevati promjenu kulture kako bi se od toga ostvarila puna korist.

4.7. Pregled različitih korisnih inovacija koje doprinose kvaliteti života, prevenciji bolesti, poboljšanom i produljenom životnom vijeku te boljem omjeru troškova i cijene bio bi od pomoći.

4.8. To će biti i u skladu s konceptom „cijene za kvalitetu”. Zdravstvo i skrb dosad su bili – a moguće je da su to i dalje – najbrže rastući sektor u nacionalnim proračunima. Ministarstva financija i zdravstva te dionici trebaju biti svjesni potrebe za inovacijama i dugoročnim rješenjima za pacijente.

4.9. Iz te su perspektive neophodna europska sredstva, po potrebi u kombinaciji s nacionalnim sredstvima.

#### 5. Javna nabava

5.1. Procjenjuje se da se 70 % globalne prodaje u području medicinske tehnologije ostvaruje javnom nabavom te da se 70 % odluka u tim slučajevima donosi na temelju cijene, a ti se udjeli povećavaju. To obično dovodi do smanjene konkurentnosti i manje inovacija/novih tehnologija, što za posljedicu ima veće troškove i smanjenu dodanu vrijednost za pacijente<sup>(16)</sup>.

<sup>(15)</sup> Vidjeti, među ostalim, Strateški istraživački program u okviru programa Obzor 2020., COCIR, rujan 2016.

<sup>(16)</sup> *Procurement, The Unexpected Driver of Value Based Health Care* („Javna nabava, neočekivani pokretač zdravstvene skrbi utemeljene na vrijednosti”), Boston Consulting Group – MedTech Europe, 2015.

5.2. Sve viši troškovi trebali bi odvratiti bolnice i zdravstvene sustave od nabave medicinskih proizvoda na temelju početnih troškova<sup>(17)</sup>. U nastavku se navode neki važni aspekti:

- znatne uštede ako se kratkoročna dobit pri nabavi nadomjesti dobro izračunatim dugoročnim prednostima
- inovativna rješenja za promicanje kvalitete u kombinaciji s ukupnim troškovima životnog ciklusa
- naručitelji često ne raspolažu dostatnim stručnim znanjem
- transparentni i nediskriminacijski pregovori između strane ponude i strane potražnje.

5.3. Za ostvarivanje rezultata nužni su sposobni naručitelji, usmjereni na najnovije i iskušane inovacije. Naručitelj se u određenoj mjeri može smatrati posrednikom između interesa pacijenata i dobavljača jer postiže uštede i potiče ostvarivanje rezultata.

5.4. Ponude je potrebno razmatrati s holističkog stajališta kojime se uzimaju u obzir kvaliteta i troškovi proizvoda i usluga tijekom njihova cjelokupnog životnog ciklusa. Time će se poduprijeti i potreba za integriranom skrbi, za koju se zalaže Savez za integriranu skrb<sup>(18)</sup>.

5.5. Svi su dionici odgovorni za utvrđivanje potreba korisnika i partnera u postupku javnog natječaja. To je težak proces zbog višeslojnih izazova povezanih s izračunom troškova i procjenom kvalitete u širokom nizu područja u zdravstvenom sektoru te zahtijeva odgovarajući način razmišljanja svih dionika. U tome će znatno pomoći razmjena najboljih praksi u Europi te otvorene transnacionalne rasprave i razmjene na razini EU-a.

## 6. Digitalizacija

6.1. Tehnološke promjene i disruptivni, transversalni učinci digitalizacije iziskuju snažnu predanost i sudjelovanje svih dionika u zdravstvenom sektoru.

6.2. E-zdravstvo omogućit će zdravstvenim djelatnicima da s pacijentima i kolegama komuniciraju na daljinu. Ono pomaže u širenju specijalističkog znanja i olakšava istraživanja, stvara niz novih rješenja te je nedvojbeno čimbenik rasta. Njime će se smanjiti opterećenje proračuna za zdravstvo. M-zdravstvo unapređuje zdravstvenu skrb kod kuće. Ima ključnu ulogu u promicanju mobilnosti pacijenata, pri čemu valja zajamčiti privatnost podataka i pacijenata te njihovu sigurnost.

6.3. Komisija smatra da „i dalje postoji velik jaz između potencijala digitalne transformacije i stvarnog stanja današnjih sustava zdravstva i skrbi”<sup>(19)</sup>. Prepreke su mnogostruke: nacionalno zakonodavstvo, sustavi financiranja i plaćanja, tradicionalni pristupi u zdravstvenom i javnom sektoru, rascjepkanost tržišta i manjak rastućih poduzeća. Industrija je također zainteresirana za iznalaženje odgovarajućeg načina provedbe transformacije kako bi se izbjegli nezadovoljavajući rezultati i, po mogućnosti, veće radno opterećenje.

6.4. S druge strane, budući da je zdravstvo važan sektor (oko 10 % BDP-a EU-a), izgledna masovna digitalizacija otvara velike mogućnosti za njegovo daljnje širenje<sup>(20)</sup>. Spoznaja o učinku digitalizacije, pa tako i umjetne inteligencije, ubrzano raste<sup>(21)</sup>. Komisija je nedavno donijela komunikaciju u kojoj se razmatraju tri prioriteta Strategije jedinstvenog digitalnog tržišta koji se odnose na sektor zdravstva i skrbi:

- siguran pristup građana elektroničkoj zdravstvenoj evidenciji, mogućnost prekogranične razmjene podataka i uporaba e-recepata

<sup>(17)</sup> Zdravstveni sektor ni u kojem slučaju nije jedini sektor u kojemu se pojavljuju takve prakse. Sindrom *najniže cijene* prisutan je u većini postupaka javne nabave u Europi. To je jedan od glavnih argumenata europskog zakonodavstva, vidjeti posebno Direktivu o javnoj nabavi iz 2014.

<sup>(18)</sup> Vidjeti, među ostalim, *European Blue Print* („Europski plan”), DG CNECT, (odjeljak 6., u nastavku) i internetsku stranicu [www.integratedcarealliance.org](http://www.integratedcarealliance.org).

<sup>(19)</sup> Vidjeti dokument *Europska industrija: 2. radna skupina – Digitalne industrijske platforme*, odjeljak 5., Pregled strategije „Digitalna transformacija zdravstva i skrbi”.

<sup>(20)</sup> Vidjeti dokument 2. radne skupine, str. 31.

<sup>(21)</sup> Vidjeti, među ostalim, *Blueprint on Digital Transformation of Health and Care for the Ageing Society, a Strategic Vision developed by Stakeholders* („Plan za digitalnu transformaciju zdravstva i skrbi za društvo koje stari, strateška vizija dionika”), Bruxelles, 5. – 8. prosinca 2016.

- potpora podatkovnoj infrastrukturi za napredna istraživanja, prevenciju bolesti i personalizirano zdravstvo i skrb u ključnim područjima
- olakšavanje povratnih informacija i interakcije između pacijenata i pružatelja zdravstvene skrbi, čime se podupiru prevencija i osnaživanje uloge građana te kvalitetna skrb usmjerena na pacijente, uz stavljanje naglaska na kronične bolesti i bolje ishode u sustavima zdravstvene skrbi.

6.5. U Planu se navodi da su „naši socijalni i gospodarski modeli te kvaliteta života našeg stanovništva ugroženi” ako EU ne uskladi učinkovite politike inovacija te gospodarske i industrijske politike s politikama zdravstva i socijalne skrbi te s potrebama korisnika i pacijenata, te da je to „ključno pitanje koje trebamo riješiti”<sup>(22)</sup>. OECD zaključuje da vlade kao predvodnice imaju ključnu ulogu u omogućivanju učinkovite uporabe IKT-a kad je riječ o izmjenama i preoblikovanju zdravstvenih sustava<sup>(23)</sup>. Međutim, OECD napominje da zbog rascjepkanosti i ubrzanog razvoja tehnoloških rješenja, uz nedostatak normi na razini industrije i poštovanje postojećih pravila o sustavima IKT-a, postoji znatan rizik od neuspjeha ili slabih rezultata<sup>(24)</sup>.

6.6. U području e-zdravstva već postoji širok spektar uspješnih inicijativa. Međutim, postoje bitne razlike među zemljama i regijama. U sklopu projekta „Digitalizacija europske industrije” nedavno je pokrenuta sveobuhvatna strategija za interakciju i sinergiju, kao i „nov model za povezivanje različitih inicijativa EU-a, uz jasnu predanost industrije te potporu država članica i regionalnih strategija”<sup>(25)</sup>.

6.7. Komisija je po uzoru na *Industriju 4.0* pokrenula *Zdravstvo 4.0*. U tijeku su programi EU-a. Sve uključene glavne uprave moraju razmišljati na sličan način kako bi se postigla sinergija. Moraju se poticati tehnološke platforme koje djeluju usporedno s nacionalnim i regionalnim inicijativama, kao i (prekogranično) umrežavanje. Nedavno uspostavljena radna skupina trebala bi poticati sličan razvoj događaja<sup>(26)</sup>.

6.8. Nekoliko pilot-projekata i inicijativa EU-a nije u cijelosti dovršeno, a istodobno su pokrenute nove inicijative. Održivija metoda bila bi uspostava trajnih mehanizama za potporu industriji i inovacijama, uključujući provedbu.

6.9. Velike količine podataka imaju znatan potencijal za izazivanje daljnjih temeljitih promjena u liječenju. Važno je da se elektroničkom zdravstvenom evidencijom sigurno upravlja i da ona bude zaštićena u skladu s protokolima za upravljanje zdravstvenim podacima koji su usklađeni s državnim propisima<sup>(27)</sup>. Važne su učinkovite strategije za trajno stručno usavršavanje (CPD)<sup>(28)</sup>, osobito na području upravljanja podacima i standarda za zaštitu privatnosti pacijenata, oblaka i ulaganja u sigurnost na polju pohrane velikih količina podataka.

6.10. Statistike pokazuju da je zdravstveni sektor posebno podložan kibernetičkim napadima, pa u razvoju novih industrijskih aplikacija jedan od prioriteta mora biti i kibersigurnost.

6.11. Velikim količinama podataka podupire se personalizacija, pa tako i u odnosu između proizvođača i pacijenata, a utjecaj je vidljiv na sljedećim područjima:

- prelazak sa zdravstvene skrbi na kućnu njegu
- prelazak s općenitih rješenja na personalizirano liječenje
- prelazak s liječenja na prevenciju
- otklanjanje ograničenja u slučaju bolesti ili invaliditeta.

<sup>(22)</sup> Plan, str. 6.

<sup>(23)</sup> *Improving Health Sector Efficiency, the role of Information and Communication technologies* („Poboljšanje učinkovitosti zdravstvenog sektora, uloga informacijskih i komunikacijskih tehnologija”), OECD 2010.

<sup>(24)</sup> Ibid. str. 16.

<sup>(25)</sup> Dokument 2. radne skupine, str. 35.

<sup>(26)</sup> Radna skupina za unapređenje zdravstvenih i digitalnih politika, 27. veljače 2017.

<sup>(27)</sup> Vidjeti i okvir za zaštitu podataka iz 2012.

<sup>(28)</sup> En. *Continuing Professional Development Strategies*.

6.12. Digitalizacija i velike količine podataka ne samo da pogoduju sve znatnijem povećanju broja pojedinačnih senzora i uređaja nego imaju i ključnu ulogu u novoj dijagnostici, istraživanju i prevenciji te u potpori osnaživanju pacijenata i samoupravljanju, istodobno omogućujući optimalna rješenja za integriranu skrb. Razmjena podataka o pacijentima bit će ključna za interoperabilnost.

6.13. Europske najbolje prakse i uzajamni pritisak stručnjaka unutar samog sektora, kao i objektivne procjene i pilot-projekti bit će od koristi, pod uvjetom da se ti pilot-projekti provedu u cijelosti.

## 7. Socijalni učinak i vještine

7.1. Transformacija u industriji ima socijalni učinak i u medicinskoj industriji i u zdravstvenom sektoru općenito. Kao i u drugim industrijskim sektorima, promjena poslovnih modela uslijed digitalizacije zahtijeva prilagodbu radnih uvjeta i mehanizama tržišta rada te uključivanje socijalnih partnera na različitim razinama.

7.2. Tehnologije i inovacije obično snažno utječu na položaj radnika u zdravstvenom sektoru. Osim blisko povezanih dionika, kao što su bolnice i klinike, i u suradnji s njima, i industrija može pomoći u pripremi radne snage na promjene u okolnostima i liječenju.

7.3. Potrebni su posebni pristupi i alati kako bi se zadovoljile potrebe ranjivih skupina, posebice starijih osoba (umirovljenički domovi) za koje bi se trebali osigurati posebni personalizirani oblici potpore i pomoći. Na području profesionalne zdravstvene njege potrebno je ciljano osposobljavanje u pogledu primjene novih tehnologija na tu kategoriju pacijenata.

7.4. Zdravstvo i skrb čine jedan od sektora koji zapošljava najviše osoba u EU-u. Predviđa se da će do 2025. u EU-u nedostajati 2 milijuna zdravstvenih djelatnika i 20 milijuna djelatnika u području skrbi, što je izazov za održiv budući razvoj sektora u cjelini<sup>(29)</sup>.

7.5. Doprinos i predanost sustava skrbi koji raspolaže visokokvalificiranom i motiviranom radnom snagom bit će od velike koristi za optimizirani sustav zdravstva i skrbi. Poslovi u području zdravstva i skrbi često su nesigurni, slabo plaćeni i izrazito teški. Neusklađenost potreba i potrebnog rada (i njegove kvalitete) zahtijeva preoblikovanje djelatnosti i organizacije u području zdravstva i skrbi.

7.6. IKT i pametne organizacije mogu pomoći u stvaranju privlačnijih i produktivnijih radnih uvjeta i boljih radnih mjesta. Na ono što se smatra rizicima i problemima, kao i na sve vrste pitanja izazvanih novim tehnologijama, trebalo bi odgovoriti sveobuhvatnim informiranjem i savjetovanjem u skladu s pravima zdravstvenih djelatnika na različitim razinama.

7.7. Nove vještine, prilagođene metode rada i osnaživanje pacijenata imaju velik utjecaj. Ti se procesi mogu uspješno dovršiti samo ako se sve uključene strane na to obvežu, a to treba proizaći iz sporazuma i/ili rješenja – na nacionalnoj ili sektorskoj razini odnosno na razini poduzeća – kojima se zaposlenici i zdravstvene organizacije na odgovarajući način pripremaju za nadolazeće promjene. Odbor EU-a za sektorski socijalni dijalog na području bolničke njege i zdravstvene skrbi postoji još od 2006.

7.8. Ključni su čimbenici obrazovanje, praksa i stalno osposobljavanje. Poželjni su zajednički europski moduli obrazovanja i osposobljavanja. Među uključenim stranama potrebno je promicati razmjene o podizanju razine svijesti i najboljim praksama u Europi u vezi s tim pitanjima. Obrazovanje i osposobljavanje obuhvaćeni su Zajedničkom deklaracijom socijalnih partnera iz 2016<sup>(30)</sup>.

7.9. Najbolje prakse na razini EU-a u području zdravstva i skrbi koje se odnose na razvoj sustava i ocjenu pametnih organizacija mogu također pomoći u promicanju obećavajućih metoda sudjelovanja radnika.

<sup>(29)</sup> Plan, str. 19.

<sup>(30)</sup> Vidjeti Zajedničku deklaraciju HOSPEM-a i EPSU-a – socijalnih partnera – o trajnom stručnom usavršavanju i cjeloživotnom učenju za sve zdravstvene djelatnike u EU-u, studeni 2016. U vezi s daljnjim informacijama o potrebi ulaganja u radnike u zdravstvenom sektoru vidjeti zajedničko izvješće UN-a, ILO-a, WHO-a i OECD-a *Working for health and growth: investing in the health workforce* („Rad za zdravlje i rast – ulaganje u zdravstvene djelatnike”).

7.10. Svi djelatnici u području zdravstva i skrbi trebaju biti digitalno pismeni i upoznati s najnovijim tehnologijama kako bi se postigla nužna otvorenost prema novim rješenjima utemeljenima na IKT-u. Osim vještina svih djelatnika, i osnaživanje pacijenata zahtijeva odgovarajući način razmišljanja i odgovarajuće kompetencije.

7.11. Usporedno sa znanjem djelatnika u području zdravstvene skrbi potrebno je unaprijediti i medicinska znanja u sektoru informacijske tehnologije radi optimiziranja uporabe alata informacijske tehnologije u zdravstvu i skrbi.

7.12. Zapošljavanje u neformalnoj i socijalnoj skrbi također se mora modernizirati. Neformalna skrb nerazmjerno raste, kao i osnaživanje pacijenata. Oboje mogu uvelike poboljšati mobilnost starije generacije, kako starijih osoba s invaliditetom tako i zdravih starijih osoba. Pojam „srebrno gospodarstvo” razumljiv je sam po sebi.

Bruxelles, 14. veljače 2018.

*Predsjednik*  
*Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora*  
Georges DASSIS

---

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Ulozi Turske u izbjegličkoj krizi”****(samoinicijativno mišljenje)**

(2018/C 227/03)

Izjestitelj: **Dimitris DIMITRIADIS**

Odluka Plenarne skupštine:	22.9.2016.
Pravni temelj:	pravilo 29. stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za vanjske odnose
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	7.11.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	14.2.2018.
Plenarno zasjedanje br.:	532
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	227/6/12

**1. Zaključci i preporuke**

1.1. EGSO prepoznaje da Turska ima ključnu i odlučujuću ulogu u upravljanju takozvanom izbjegličkom krizom na području Bliskog istoka i Sredozemlja te da je pokušala riješiti problem ulaganjem vlastitih sredstava, iako uz dodatnu pomoć EU-a i međunarodne zajednice.

1.2. EGSO smatra da, unatoč izrazito velikim napetostima uzrokovanim takozvanom „izbjegličkom krizom”, EU dosad nije uspio uspostaviti vjerodostojnu i učinkovitu zajedničku europsku imigracijsku politiku ili zajednički europski sustav azila, što se može pripisati neopravdanom odbijanju određenih država članica da ispune svoje pravne obveze koje su utvrđene kako međunarodnim konvencijama tako i samim Ugovorima kao i obveze u vezi kojih je postignut sporazum u odlukama koje su jednoglasno donesene na sastancima na vrhu ili sastancima Vijeća ministara. Stoga potiče Vijeće i Komisiju da odlučnije pristupe rješavanju tog problema te da države članice koje ne ispunjavaju svoje europske obaveze obvežu na hitno poduzimanje potrebnih mjera.

1.3. EGSO snažno osuđuje ksenofobni stav koji su određene države članice zauzele u pogledu izbjegličke krize i smatra da je takav stav u suprotnosti s temeljnim vrijednostima EU-a.

1.4. EGSO ponovno potvrđuje svoju spremnost da na bilo koji mogući način pridonese rješavanju izbjegličke krize radom s europskim institucijama i organizacijama civilnog društva (poslodavcima, radnicima i nevladinim organizacijama) što potvrđuje znatan rad koji je već uložio u obliku brojnih mišljenja i misija u zemljama pogođenima tom humanitarnom katastrofom.

1.5. Nakon potpisivanja Izjave EU-a i Turske, znatno i stalno smanjuje se broj osoba koje nezakonito prelaze europske granice ili gube živote u Egejskom moru. Međutim, istodobno je u tijeku brzi porast priljeva migranata u druge južne države, što je izvor posebne brige za EU. U tom kontekstu, djelovanje država članica na području premještanja i preseljenja i dalje je razočaravajuće. Iako su postavljeni potrebni temelji za provođenje tih programa, trenutačna brzina još je uvijek nedovoljna za postizanje ciljeva utvrđenih kako bi se osiguralo da se premjeste sve osobe koje ispunjavaju uvjete.



1.6. EGSO smatra nužnim da Turska osmisli jedinstven sustav za odobravanje međunarodne zaštite tražiteljima azila u skladu s međunarodnim i europskim normama <sup>(1)</sup> koji neće praviti razliku između podnositeljā zahtjeva za međunarodnu zaštitu na temelju njihovog nacionalnog podrijetla i u okviru kojeg će se svim podnositeljima pružati ujednačena zaštita. Predlaže, među ostalim, ukidanje zemljopisnih ograničenja za tražitelje azila koji nisu iz Europe, kao i razlika između tražitelja azila iz Sirije i onih koji nisu iz Sirije <sup>(2)</sup>. Također je potrebno zajamčiti primjenu načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja.

1.7. EGSO smatra da je potrebno poboljšati uvjete prihvata u Turskoj, kao i politike o društvenoj i ekonomskoj integraciji osoba s priznatim statusom izbjeglice, osobito u pogledu pristupa zapošljavanju, zdravstvenoj skrbi, obrazovanju i stanovanju. Posebnu je pozornost potrebno posvetiti zaštiti maloljetnika i djece bez pratnje, osobito u pogledu pristupa obrazovanju i zaštiti od prisilnog rada i prisilnog braka <sup>(3)</sup>.

1.8. EGSO poziva na uspostavljanje ozbiljnog, neovisnog mehanizma za praćenje i nadzor provedbe Izjave EU-a i Turske o izbjeglicama kako bi se u suradnji s turskim vlastima, međunarodnim nevladinim organizacijama i specijaliziranim humanitarnim organizacijama pratilo i provjerilo provode li obje strane dogovorene uvjete i pridržavaju li ih se u skladu s međunarodnim i europskim pravom <sup>(4)</sup>.

1.9. EGSO smatra ključnim ojačati ulogu Europske agencije za graničnu stražu kako bi se razbile mreže za trgovanje ljudima i borilo protiv krijumčarenja ljudi u skladu s međunarodnim pravom <sup>(5)</sup>.

1.10. EGSO poziva države članice EU-a koje do sada nisu sudjelovale u postupcima premještanja i preseljenja na ispunjenje obveza u potpunosti, kao i na ubrzanje relevantnih programa. Presude Suda Europske unije i naponi Komisije uloženi u osiguravanje bolje koordinacije između europskih institucija i država članica predstavljaju pozitivan pomak u tom smislu. Tim je presudama Sud Europske unije izravno osudio ponašanje određenih država koje ne prihvaćaju izbjeglice na svoj teritorij, što je, kako je Sud istaknuo, u suprotnosti s obavezom solidarnosti i pravedne podjele tereta između država članica Unije na području politike azila.

1.11. EGSO je izrazito zabrinut zbog općeg stanja ljudskih prava u Turskoj, posebno nakon neuspješnog pokušaja državnog udara. Smatramo da postoji mogućnost povrede načela i vrijednosti EU-a sadržanih u članku 2. Ugovora o EU-u od strane trenutne turske vlade <sup>(6)</sup>. Spomenuta zabrinutost također se odnosi na činjenicu da organizacije civilnog društva u Turskoj ne mogu djelovati slobodno, posebice nakon proglašenja izvanrednog stanja, i smatra da one imaju ključnu ulogu u humanitarnoj situaciji izbjeglica u pogledu planiranja i provedbe programa integracije izbjeglica u lokalne zajednice.

1.12. EGSO smatra da socijalni partneri mogu i moraju imati istaknutu ulogu u Turskoj kako bi se riješila izbjeglička kriza.

1.13. EGSO izražava zabrinutost zbog napetosti koja je nedavno obilježila odnose EU-a i Turske i zbog mogućeg učinka bilo kakvog budućeg dizanja tenzija kako u okviru provedbe sporazuma između Europe i Turske, tako i općenito u okviru europsko-turskih odnosa. EGSO i dalje smatra da je europsko-turske odnose potrebno usmjeravati u pravcu zadržavanja izgleda za pristupanje Turske Europskoj uniji, uz potpuno poštovanje europske pravne stečevine.

<sup>(1)</sup> Europska komisija, *Turkey 2016 Report* („Izvešće o Turskoj iz 2016.”), Bruxelles, 9.11.2016., SWD (2016) 366 final, str. 77–78, dostupno na: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_turkey.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2016/20161109_report_turkey.pdf).

<sup>(2)</sup> Misije EGSO-a za utvrđivanje činjenica o stanju u vezi s izbjeglicama iz perspektive organizacija civilnog društva, Izvešće misije u Tursku, 9. – 11. ožujka 2016., str. 2., dostupno na: <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc-fact-finding-missions-refugees-turkey-en.pdf>.

<sup>(3)</sup> Vidjeti fusnotu br. 2.

<sup>(4)</sup> Amnesty International, *Europe's gatekeeper: unlawful detention and deportation of refugees from Turkey* („Europski čuvar: nezakonito pritvaranje i deportacija izbjeglica iz Turske”), str. 14, dostupno na: <https://www.amnesty.org/en/documents/document/?indexNumber=eur44%2f3022%2f2015&language=en>.

<sup>(5)</sup> Vidjeti fusnotu br. 2.

<sup>(6)</sup> U članku 2. UEU-a stoji da se Unija „temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina”. Te su vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca.”

## 2. Uvodne primjedbe: od Europskog migracijskog programa do Sporazuma od 18. ožujka 2016.

2.1. Nakon izbijanja rata u Siriji, koji je uzrokovao humanitarnu krizu velikih razmjera, i zbog izrazito velikih napetosti u Iraku uzrokovanih stalnom političkom nestabilnosti, tisuće izbjeglica počele su prelaziti tursku granicu, u nehumanim uvjetima, s krajnjim ciljem ulaska u države EU-a, osobito onih srednjoeuropskih.

Turska je postala „domaćin” za gotovo tri milijuna osoba koje su, pod cijenu vlastitog života, prošle kroz ratne zone i ponovno pod cijenu vlastitog života, pokušale i nastavile pokušavati nezakonito prijeći granice Europe i ući u Grčku.

2.2. Turska, kao prva zemlja prihvata, imala je i dalje ima osobito ključnu ulogu u takozvanoj „izbjegličkoj krizi”, koja je postala jedan od glavnih „neriješenih” problema EU-a.

2.3. Europski migracijski program, rezultat teških i dugotrajnih pregovora među državama članicama u svibnju 2015., bio je prvi pokušaj EU-a da se uhvati ukoštac sa situacijom u kojoj tisuće izbjeglica ugrožava vlastite živote prolazeći kroz ratne zone i pokušavajući prijeći Sredozemlje. Prvi su puta uvedeni koncepti kao što su interno premještanje i preseljenje. Programom se uspostavljaju hitne i dugoročne mjere za rješavanje znatnih migracijskih tokova s kojima se suočava EU, osobito u zemljama Sredozemlja, kao i problema koji nastaju pri rješavanju takvih kriza. Te mjere uključuju utrostručenje financijskih sredstava Frontexa, premještanje izbjeglica i migranata u zemlje EU-a u skladu s posebnim kriterijima i kvotama, prvu aktivaciju mehanizma pružanja odgovora na hitne situacije predviđenog u članku 78. stavku 3. UFEU-a kako bi se pomoglo državama članicama koje su suočene s iznenadnim priljevom izbjeglica te pokretanje operacije na području Sredozemlja u okviru zajedničke sigurnosne i obrambene politike radi razbijanja mreža za trgovanje ljudima i borbe protiv krijumčarenja ljudi u skladu s međunarodnim pravom.

2.4. Tu sliku upotpunjuje i Izjava EU-a i Turske od 18. ožujka 2016. kojom se izbjeglička kriza trebala zadržati u određenim granicama i koja se iz postupovnih razloga smatrala neformalnim sporazumom o nezakonitoj migraciji iz Turske u EU, a čiji je cilj bio zamijeniti nezakonitu migraciju zakonitim kanalima za preseljenje izbjeglica unutar Europske unije<sup>(7)</sup>. Neke od njezinih odredaba jesu sljedeće:

- i. Od 20. ožujka 2016. svi „nezakoniti migranti” koji iz Turske pristižu u Grčku bit će vraćeni u Tursku na temelju bilateralnog sporazuma između tih dviju zemalja.
- ii. Svi koji ne podnesu zahtjev za azil ili za čiji se zahtjev za azil utvrdi da je neosnovan ili nedopušten bit će vraćeni u Tursku.
- iii. Grčka i Turska, uz pomoć institucija i agencija EU-a, sklopit će sve potrebne bilateralne sporazume, uključujući sporazum o trajnoj prisutnosti turskih službenika na grčkim otocima i grčkih službenika u Turskoj od 20. ožujka kako bi se ti sporazumi mogli provesti.
- iv. Za svakog Sirijca koji bude vraćen u Tursku s grčkih otoka drugi će Sirijac biti smješten u EU.
- v. U suradnji Komisije, agencija EU-a, Visokog povjerenika UN-a za izbjeglice i država članica uspostaviti će se mehanizam za provedbu načela „osoba za osobu”, koje će se primjenjivati od prvog dana provedbe vraćanja.
- vi. Prioritet u preseljenju u EU imat će Sirijci u Turskoj umjesto Sirijaca u Grčkoj, a među njima će prioritet imati migranti koji prethodno nisu ušli niti pokušali ući u EU.

<sup>(7)</sup> Europsko vijeće, Vanjski poslovi i međunarodni odnosi, 18. ožujka 2016., <http://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>.

2.5. U svom dodatnom informativnom članku o izjavi EU-a i Turske od 18. ožujka 2016. <sup>(8)</sup>, Komisija je istaknula mogućnost klasificiranja Turske kao „sigurne treće zemlje” <sup>(9)</sup>. Komunikacija Komisije Europskom Parlamentu i Vijeću o trenutačnom stanju provedbe prioritarnih mjera u okviru Europskog migracijskog programa navodi na isti zaključak jer se u njoj navodi da se za koncept sigurne treće zemlje, kako je definiran u Direktivi o postupcima azila, ne zahtijeva nepostojanje ograničenja ili zemljopisnih ograničenja u primjeni Ženevske konvencije, nego da se zaštita u načelu može ostvariti u skladu s Konvencijom <sup>(10)</sup>.

2.6. EGSO je, sa svoje strane, izrazio mišljenje da se koncept sigurne zemlje porijekla nikako ne smije primjenjivati u slučajevima gdje se ne poštuje sloboda medija ili se narušava politički pluralizam, kao i u zemljama u kojima su osobe predmet progona zbog rodne pripadnosti i/li spolne orijentacije odnosno zbog pripadnosti nacionalnim, etničkim, kulturnim ili vjerskim manjinama. U svakom slučaju, potrebno je ocijeniti sljedeće elemente (među ostalima) povezane s uključivanjem zemlje na popis sigurnih zemalja porijekla: aktualne informacije s izvora poput Europskog suda ljudskih prava, Visokog povjerenika UN-a za izbjeglice (UNHCR), Europskog potpornog ureda za azil (EASO), Vijeća Europe i drugih organizacija za ljudska prava <sup>(11)</sup>.

2.7. Nakon potpisivanja Izjave EU-a i Turske, znatno i stalno smanjuje se broj osoba koje nezakonito prelaze europske granice ili gube živote u Egejskom moru. <sup>(12)</sup> Međutim, istodobno je u tijeku brzi porast priljeva migranata u druge južne države, što je izvor posebne brige za EU. U tom kontekstu, djelovanje država članica na području premještanja i preseljenja i dalje je razočaravajuće. Iako su postavljeni potrebni temelji za provođenje tih programa, trenutačna brzina još je uvijek nedovoljna za postizanje ciljeva utvrđenih kako bi se osiguralo da se premjeste sve osobe koje ispunjavaju uvjete <sup>(13)</sup>.

<sup>(8)</sup> Europska komisija, *Fact Sheet on the EU-Turkey Agreement* („Informativni članak o Sporazumu EU-a i Turske”), 19. ožujka 2016., dostupno na: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-963\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm).

<sup>(9)</sup> „Po kojoj će se pravnoj osnovi tražitelji azila vraćati s grčkih otoka Turske? Zahtjevi za azil koje osobe podnesu u Grčkoj rješavat će se na pojedinačnoj osnovi, u skladu sa zahtjevima prava EU-a i međunarodnog prava te načelom zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja. Održavat će se pojedinačni razgovori, provoditi pojedinačne procjene i postojat će pravo na žalbu. Neće biti pauzalnog ni automatskog vraćanja tražitelja azila. Pravilima EU-a o azilu državama članicama omogućuje se da u određenim jasno definiranim okolnostima proglašavaju zahtjev „nedopuštenim”, tj. da odbiju zahtjev bez razmatranja njegova sadržaja. Postoje dvije pravne mogućnosti u kojima se zahtjevi za azil mogu proglašiti nedopuštenima u pogledu Turske: 1) prva zemlja azila (članak 35. Direktive o postupcima azila): kad je osobi već priznat status izbjeglice u toj zemlji ili ona na drugi način uživa dostatnu zaštitu u toj zemlji; 2) sigurna treća zemlja (članak 38. Direktive o postupcima azila): kad osoba još nije primila zaštitu u trećoj zemlji, ali treća zemlja može ponovno prihvaćenoj osobi jamčiti učinkovit pristup zaštiti.

<sup>(10)</sup> U tom kontekstu Komisija naglašava da se za koncept sigurne treće zemlje kako je definiran u Direktivi o postupcima azila zahtijeva da postoji mogućnost ostvarivanja zaštite u skladu sa Ženevskom konvencijom, ali se ne zahtijeva da je sigurna treća zemlja ratificirala tu Konvenciju bez bilo kakvih zemljopisnih ograničenja. Nadalje, u pogledu pitanja postoji li povezanost s predmetnom trećom zemljom te je li stoga opravdano da tražitelj azila ode u tu zemlju, može se uzeti u obzir i činjenica je li tražitelj azila prošao kroz predmetnu treću zemlju odnosno je li treća zemlja zemljopisno blizu matičnoj zemlji tražitelja azila. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o trenutačnom stanju provedbe prioritarnih mjera u okviru Europskog migracijskog programa, 10. veljače 2016., COM(2016) 85 final.

<sup>(11)</sup> Mišljenje EGSO-a „Utvrđivanje zajedničkog popisa EU-a sigurnih zemalja porijekla”, SL C 71, 24.2.2016., str. 82., točke 2.4 i 2.11.

<sup>(12)</sup> Od Komisijinog najnovijeg izvješća u kojem stoji da dnevno prosječno dođe 75 osoba, broj dnevnih prelazaka iz Turske na grčke otoke i dalje je nizak. Europska komisija, Bruxelles, 6. rujna 2017., COM(2017) 470 final, Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću – Sedmo izvješće o napretku provedbe Izjave EU-a i Turske. Dostupno na: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906\\_seventh\\_report\\_on\\_the\\_progress\\_in\\_the\\_implementation\\_of\\_the\\_eu-turkey\\_statement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906_seventh_report_on_the_progress_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf).

<sup>(13)</sup> Prema posljednjim podacima, ukupno je premješteno 27 695 osoba (19 244 iz Grčke i 8 451 iz Italije), dok je ukupno 8 834 Sirijaca na temelju Izjave EU-a i Turske preseljeno iz Turske u EU. Kada je riječ o financijskoj potpori u okviru Instrumenta za pomoć izbjeglicama u Turskoj, od 3 milijarde EUR dodijeljene za razdoblje 2016. – 2017. već su potpisani ugovori u vrijednosti od više od 1,66 milijarde EUR, a isplate iznose 838 milijuna EUR. Broj izbjeglica iz ranjivih skupina koje podržava Mreža za hitnu socijalnu pomoć porastao je s 600 000 na 860 000 te se očekuje da će do kraja 2017. porasti na 1,3 milijuna osoba. Europska komisija, Bruxelles, 6. rujna 2017., COM(2017) 465 final, Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću – Petnaesto izvješće o premještanju i preseljenju. Dostupno na: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906\\_fifteenth\\_report\\_on\\_relocation\\_and\\_resettlement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906_fifteenth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf).

### 3. Mehanizam sigurne zemlje: sigurna treća zemlja i prva zemlja azila

3.1. Koncepti „sigurne zemlje porijekla”, „sigurne treće zemlje” i „prve zemlje azila” određeni su Direktivom 2013/32/EU o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite, kojom se propisuju zajedničke postupovne norme i jamstva za osobe koje traže međunarodnu zaštitu u državama članicama EU-a. Točnije, Direktivom se određuju četiri kategorije sigurne zemlje. To su prva zemlja azila (članak 35.), sigurna treća zemlja (članak 38.), sigurna zemlja porijekla (članak 37.) i europska sigurna treća zemlja (članak 39.)<sup>(14)</sup>.

3.2. Tumačenjem članka 39. Direktive 2013/32/EU o europskim sigurnim trećim zemljama u kombinaciji s njezinim člankom 35. o prvoj zemlji azila otkriva se da postoji viša i niža razina međunarodne zaštite, pri čemu sustav sigurne treće zemlje iz članka 38. predstavlja srednju razinu. Člankom 39. pruža se najviša razina zaštite, što se odnosi na zemlje koje su ratificirale Ženevsku konvenciju bez zemljopisnih ograničenja, pružaju najvišu razinu zaštite predviđenu Konvencijom, u cijelosti provode članak 36. Konvencije i podliježu nadzornim mehanizmima Konvencije. Nasuprot tome, člankom 35. Direktive pruža se samo zaštita izbjeglicama ili druga dostatna zaštita te se usredotočuje na primjenu načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja.

3.3. Člankom 38. Direktive 2013/32/EU propisano je da se zemlja smatra sigurnom trećom zemljom za podnositelja zahtjeva ako su u cijelosti ispunjeni sljedeći kriteriji: (a) život i sloboda nisu ugroženi zbog rasne, vjerske ili nacionalne pripadnosti, članstva u nekoj posebnoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja; (b) predmetna zemlja poštuje načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja u skladu sa Ženevskom konvencijom; (c) ne postoji opasnost od ozbiljne štete podnositelju zahtjeva; (d) u zemlji je zabranjen progon osobe u zemlju u kojoj bi bila u opasnosti od mučenja ili okrutnog, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kazne kako je utvrđeno međunarodnim pravom; (e) moguće je zatražiti status izbjeglice te, ako joj se taj status prizna, ostvariti zaštitu u skladu sa Ženevskom konvencijom; i (f) između podnositelja zahtjeva i predmetne treće zemlje postoji veza zbog koje bi bilo razumno da se ta osoba uputi u predmetnu zemlju. Stoga, ako nadležna tijela ocijene da je neka zemlja, primjerice Turska, prva zemlja azila ili sigurna treća zemlja za podnositelja zahtjeva, donijet će odluku kojom se zahtjev za međunarodnu zaštitu odbija kao nedopušten bez razmatranja njegova sadržaja<sup>(15)</sup>.

3.4. Načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja jest kamen temeljac sustava međunarodne zaštite izbjeglica i sadržano je u članku 33. stavku 1. Ženevske konvencije iz 1951.<sup>(16)</sup> UNHCR je napomenuo da se tim člankom u Konvenciju uvodi glavno načelo, koje je sada postalo dio međunarodnog običajnog prava i stoga je obvezujuće za sve

<sup>(14)</sup> Neki tvrde da je mehanizam sigurne zemlje u suprotnosti s člankom 31. stavkom 1. Ženevske konvencije jer se međunarodnim pravom ne propisuje obveza podnošenja zahtjeva u prvoj zemlji u kojoj postoji mogućnost odobrenja međunarodne zaštite. U tom pogledu vidjeti M. Symes i P. Jorro, *Asylum Law and Practice* („Pravo i praksa u području azila”), LexisNexis UK, 2003., str. 448.; G. Goodwin-Gill i J. McAdam, *The Refugee in International Law* („Izbjeglica u međunarodnom pravu”), Oxford University Press, 2007., str. 392. Za suprotno mišljenje vidjeti K. Hailbronner, *The Concept of „Safe Country” and Expeditious Asylum Procedures: A Western European Perspective* („Koncept sigurne zemlje i ubrzani postupci azila: zapadnoeuropska perspektiva”), *International Journal of Refugee Law*, 1993., 5(1): str. 31–65.

<sup>(15)</sup> Helenska liga za ljudska prava tvrdi da je od prvog dana primjene sporazuma EU-a i Turske o izbjeglicama „stručnjak Europskog potpornog ureda za azil smatrao da je Turska sigurna treća zemlja u pogledu prvih zahtjeva za azil koji su razmatrani [...]. Tim mišljenjem, odnosno standardnim tekstom koji se ponavlja kao osnova za sve odbijene zahtjeve, zapravo se podnositeljima zahtjeva uskraćuje potrebna pojedinačna procjena i, što je još gore, tražitelju azila nameće se teret dokazivanja da Turska nije sigurna treća zemlja, što je u potpunoj suprotnosti s temeljnom idejom Direktive. U takvim početnim slučajevima skraćeni postupci odbijanja nisu opravdani.” Helenska liga za ljudska prava, *Comments – critical remarks on the provisions and implementation of Law 4375/2016* („Komentari – ključne primjedbe o odredbama i provedbi Zakona 4375/2016”), 21. travnja 2016., dostupno na: <http://www.hlhr.gr/?MDL=pages&SiteID=1215>. Međutim, 10. svibnja 2016. donesena je prva grčka odluka u kojoj se Turska ne smatra sigurnom trećom zemljom. Točnije, nakon žalbe sirijskog izbjeglice na Lezbosu kojemu prvotno nije odobren azil i kojeg bi se stoga trebalo vratiti u Tursku, odbor za žalbe izbjeglica utvrdio je da Turska nije sigurna treća zemlja, što je značilo da se zahtjev za azil morao ponovno razmotriti, i to detaljnije i uz veći broj činjenica. Nakon tog „presedana” uspostavljenog prvom odlukom da se Turska ne može smatrati sigurnom trećom zemljom, osnovani su brojni odbori za žalbe.

<sup>(16)</sup> U pogledu načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja vidjeti, između ostaloga, E. Lauterpacht i D. Bethlehem, *The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion* („Opseg i sadržaj načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja: mišljenje”), u E. Feller, V. Tuerk i F. Nicholson (ur.), *Refugee Protection in International Law, UNHCR’s Global Consultations on International Protection* („Zaštita izbjeglica u međunarodnom pravu, Savjetovanje UNHCR-a na globalnoj razini o međunarodnoj zaštiti”), Cambridge University Press, Cambridge 2003., str. 87–177. Vidjeti također *Advisory Opinion of the UN High Commissioner for Refugees on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol* („Savjetodavno mišljenje Visokog povjerenika UN-a o izvanteritorijalnoj primjeni obveza zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja na temelju Konvencije iz 1951. o statusu izbjeglica i njezina Protokola iz 1967.”), dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html>.

države međunarodne zajednice neovisno o tome jesu li one ratificirale Ženevsku konvenciju<sup>(17)</sup>.

3.5. Stoga svatko tko se smatra izbjeglicom na temelju Konvencije iz 1951. ili tko ispunjava kriterije iz definicije izbjeglice iz članka 1. točke (a) podtočke 2. Konvencije iz 1951. obuhvaćen je zaštitom predviđenom člankom 33. stavkom 1. čak i ako mu nije službeno priznat status izbjeglice<sup>(18)</sup>. To je osobito važno za tražitelje azila jer bi mogli biti izbjeglice i stoga ih se ne bi smjelo uklanjati ili protjerivati iz zemlje azila sve dok se ne donese konačna odluka o njihovom statusu<sup>(19)</sup>.

#### 4. Turska kao „sigurna treća zemlja”

4.1. Od 2011. godine Turska je primila najveći broj izbjeglica iz Sirije (više od tri milijuna – 3 222 000). Istodobno Libanon, zemlja s otprilike 4,8 milijuna stanovnika, domaćin je za više od milijun registriranih izbjeglica. Jordan ima treći najveći broj izbjeglica iz Sirije (654 582), a prema najnovijim službenim podacima Irak je domaćin za 244 235 registriranih izbjeglica, a Egipat 124 534 registriranih izbjeglica<sup>(20)</sup>.

4.2. Turska je ratificirala Ženevsku konvenciju o izbjeglicama i njezin Protokol iz 1967., no zadržala je zemljopisna ograničenja u pogledu tražitelja azila koji nisu iz Europe. U praksi priznaje samo izbjeglice iz Europe, odnosno iz zemalja koje su članice Vijeća Europe<sup>(21)</sup>. U travnju 2014. godine Turska je donijela novi Zakon o strancima i međunarodnoj zaštiti. Zakonom se predviđaju četiri vrste zaštićenog statusa u toj zemlji: a) „status izbjeglice” za osobe kojima je status izbjeglice priznat na temelju Ženevske konvencije, a koje su građani jedne od 47 država članica Vijeća Europe; b) „uvjetni status izbjeglice” za osobe kojima je priznat status izbjeglice, a koje nisu iz Europe; c) „supsidijarna zaštita” koja se može odobriti građanima Europe i onima koji to nisu kada ne ispunjavaju kriterije za priznavanje statusa izbjeglice na temelju Ženevske konvencije, no njihov povratak u zemlju porijekla stavio bi ih u opasnost od smrtne kazne, mučenja ili drugog neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili od trpljenja štete kao posljedica oružanog sukoba u njihovoj zemlji; i d) „privremena zaštita” koja se odobrava u slučaju masovnog priljeva<sup>(22)</sup>.

4.3. Masovno pristiglim Sirijcima prvotno je odobren status „posjetitelja” (misâfir), a zatim i privremena zaštita, iako bez prava na podnošenje zahtjeva za status izbjeglice. Cilj je te odredbe zadržati ih u Turskoj samo dok traje rat u Siriji, a zatim ih vratiti ondje kada se uvjeti poboljšaju.

4.3.1. Državljeni drugih zemalja (osim Sirije) mogu podnijeti zahtjev na pojedinačnoj osnovi koji se zatim rješava u usporednom postupku u skladu sa Zakonom o strancima i međunarodnoj zaštiti koji je stupio na snagu u travnju 2014. godine. U okviru tog postupka zahtjevi podnositelja zahtjeva šalju se i Glavnoj upravi za upravljanje migracijama (DGMM),

<sup>(17)</sup> *Note on international protection* („Bilješka o međunarodnoj zaštiti”), 13. rujna 2001. (A/AC. 96/951, odlomak 16.). Vidjeti također UNHCR, *The Principle of Non Refoulement as a Norm of Customary International Law, Response to the Questions Posed to UNHCR by the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany in cases 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93* („Načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja kao norma međunarodnog običajnog prava: odgovor na pitanja koje je UNHCR-u postavio Savezni ustavni sud Savezne Republike Njemačke u predmetima 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93”). Također UNHCR, *Note on the Principle of Non Refoulement (EU Seminar on the Implementation of the 1995 EU Resolution on the Minimum Guarantees for Asylum Procedures)* („Bilješka o načelu zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja (Seminar EU-a o provedbi Rezolucije EU-a iz 1995. o minimalnim jamstvima za postupke azila)”), 1. studenog 1997. Vidjeti također stavak 4. preambule Deklaracije država ugovornica Konvencije iz 1951. godine i/ili Protokol iz 1967. godine o statusu izbjeglica, donesene na Ministarskom sastanku od 12. do 13. prosinca 2001. godine, HCR/MMSF/2001/09, i odluku Žalbenog suda Novog Zelanda u predmetu Zaoui protiv Državnog odvjetništva (br. 2) [2005.] 1 NZLR 690, 20.9.2004., stavci 34. i 36.

<sup>(18)</sup> Zaključak br. 6 (XXVIII – 1977. o načelu zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja), stavak (c), Zaključak br. 79 (XLVIII) – 1996. o međunarodnoj zaštiti, stavak (j), Zaključak br. 81 (XLVIII) – 1997. o međunarodnoj zaštiti, stavak i.

<sup>(19)</sup> UNHCR, *Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)* („Globalno savjetovanje o međunarodnoj zaštiti/treće zasjedanje: postupci azila (pošteni i učinkoviti postupci azila)”), EC/GC/01/12, 13.5.2001., st. 4., 8., 13. i 50., t. (c) i E. Leuterpacht i D. Bethlehem, prethodna fusnota 16., odlomci 87–99.

<sup>(20)</sup> Više pojedinosti potražite na: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.

<sup>(21)</sup> Vidjeti fusnotu br. 2.

<sup>(22)</sup> Tekst zakona dostupan je na engleskom jeziku na: [http://www.goc.gov.tr/files/files/eng\\_minikanun\\_5\\_son.pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/eng_minikanun_5_son.pdf).

koja provodi postupak utvrđivanja statusa, i UNHCR-u, koji provodi usporedni postupak utvrđivanja statusa i daje preporuke o premještanju. Njegove odluke nemaju pravnu snagu, no DGMM ih uzima u obzir u svojoj procjeni. Stoga je jasno da se turskim zakonodavstvom u ovom području propisuju različite norme zaštite i postupovna pravila za Sirijce i državljane drugih trećih zemalja, čime se uvode nejednakosti i u pristupu zaštiti i u uvjetima zaštite.

4.4. Postoje ozbiljne prepreke, dodatni nedostaci i problemi u pristupu radu i osnovnim uslugama, kao što su zdravstvo i socijalna skrb, obrazovanju i općenito integraciji u društvo<sup>(23)</sup>. Iako od siječnja 2016. godine Turska priznaje Sirijcima pravo na rad, u praksi je vrlo mali broj Sirijaca dobio radnu dozvolu i većina se posljedično zaposlila i radi na crno<sup>(24)</sup>. Prethodno treba dodati da je korisnicima međunarodne zaštite izričito i bezuvjetno onemogućena dugotrajna integracija u Tursku (članak 25. Zakona o strancima i međunarodnoj zaštiti), a člankom 26. istog zakona ograničeno je i slobodno kretanje izbjeglica. Stoga je očito da se zaštitom odobrenom osobama koje traže međunarodnu zaštitu u Turskoj ne pružaju ista pravna jamstva i prava koja uživaju osobe kojima je priznat status izbjeglice na temelju Ženevske konvencije, primjerice pravo na kretanje unutar teritorija države ugovornice (članak 26. Konvencije iz 1951.), pravo na prirođenje (članak 34. Konvencije iz 1951.) i pravo na rad (članci 17., 18. i 19. Konvencije iz 1951.).

4.5. Nadalje se klasifikacija Turske kao „sigurne treće zemlje” dovodi u pitanje u pogledu poštovanja načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja sadržanog u članku 33. stavku 1. Ženevske konvencije, članku 3. Europske konvencije o ljudskim pravima (ECHR) i članku 3. stavku 2. Konvencije protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih i ponižavajućih postupanja<sup>(25)</sup>. Osim što Turska povijesno prisilno vraća tražitelje azila koji nisu iz Europe, u najnovijim izvještajima međunarodnih organizacija za ljudska prava spominju se i slučajevi odbijanja ulaska i kolektivnog prisilnog vraćanja na sirijski teritorij<sup>(26)</sup>. Važno je napomenuti da je samo dan nakon potpisivanja sporazuma Amnesty International izvjestio o još jednoj masovnoj repatrijaciji afganistanskih izbjeglica u Kabul<sup>(27)</sup>. Slično tome, u rezoluciji koju je 20. travnja 2016. godine donijela Parlamentarna skupština Vijeća Europe navodi se, među ostalim, da je povratak Sirijaca i državljana drugih zemalja u Tursku u suprotnosti s pravom EU-a i međunarodnim pravom<sup>(28)</sup>. Stoga je očito da ne postoje dovoljna jamstva kojima bi se u praksi zajamčila sukladnost s načelom zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja<sup>(29)</sup>.

Bruxelles, 14. veljače 2018.

Predsjednik  
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora  
Georges DASSIS

<sup>(23)</sup> Vidjeti fusnotu br. 2.

<sup>(24)</sup> Meltem Ineli-Ciger, *Implications of the New Turkish Law on Foreigners and International Protection and Regulation no. 29153 on Temporary Protection for Syrians Seeking Protection in Turkey* („Posljedice novog turskog Zakona o strancima i međunarodnoj zaštiti i Uredbe br. 29153 na privremenu zaštitu Sirijaca koji traže zaštitu u Turskoj”), *Oxford Monitor of Forced Migration*, 2014., 4(2): str. 28–36.

<sup>(25)</sup> Vidjeti fusnotu br. 2.

<sup>(26)</sup> Vidjeti, između ostaloga, komunikaciju udruge Human Rights Watch od 23. studenog 2015., dostupno na: <https://www.hrw.org/news/2015/11/23/turkey-syrians-pushed-back-border>.

<sup>(27)</sup> Amnesty International, Η ψευδαίσθηση της „ασφαλούς χώρας” για την Τουρκία καταρρέει („Razbijena iluzija Turske kao sigurne zemlje”), 23. ožujka 2016., dostupno samo na grčkom jeziku na: <https://www.amnesty.gr/news/press/article/20243/i-pseydaisthisis-asfaloyis-horas-gia-tin-toyrkia-katarreei>. Za dodatne informacije vidjeti O. Ulusoy, *Turkey as a Safe Third Country?* („Turska kao sigurna treća zemlja?”), 29. ožujka 2016., dostupno na: <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2016/03/turkey-safe-third>. E. Roman, Th. Baird, and T. Radcliffe, *Why Turkey is Not a „Safe Country”* („Zašto Turska nije sigurna zemlja”), veljača 2016., *Statewatch*, <http://www.statewatch.org/analyses/no-283-why-turkey-is-not-a-safe-country.pdf>.

<sup>(28)</sup> Rezolucija 2109 (2016.), privremena verzija, *The situation of refugees and migrants under the EU–Turkey Agreement of 18 March 2016* („Stanje izbjeglica i migranata na koje se odnosi sporazum EU-a i Turske od 18. ožujka 2016.”), autor(i): Parlamentarna skupština Vijeća Europe, izvor: rasprava Skupštine od 20. travnja 2016. (15. sjednica) (vidjeti Dok. 14028, izvještaj Odbora za migracije, izbjeglice i raseljene osobe, izvjestiteljica: Tineke Strik). Tekst koji je Skupština usvojila 20. travnja 2016. (15. sjednica).

<sup>(29)</sup> L. Reppeli (2015.), *Turkey's track record with the European Court of Human Rights* („Povijest odnosa Turske s Europskim sudom za ljudska prava”). *Turkish Review*, 1. siječnja 2015. (dostupno na internetu na: <http://archive.is/XmdO5>).

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Poglavlju o trgovini i održivom razvoju u sporazumima EU-a o slobodnoj trgovini”**

**(samoinicijativno mišljenje)**

(2018/C 227/04)

Izvjestiteljica: **Tanja BUZEK**

Odluka Plenarne skupštine:	19.10.2017.
Pravni temelj:	pravilo 29. stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Nadležna stručna skupina:	REX
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	26.1.2018.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	14.2.2018.
Plenarno zasjedanje br.:	532
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	133/1/9

## 1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) pozdravlja inicijativu Europske komisije da u neslužbenom dokumentu <sup>(1)</sup> utvrdi stanje provedbe poglavlja o trgovini i održivom razvoju u trgovinskim sporazumima EU-a te da se o toj temi savjetuje s civilnim društvom.

1.2. EGSO je imao važnu ulogu u podizanju svijesti o trgovinskoj politici EU-a u civilnom društvu u EU-u i trećim zemljama. Članovi EGSO-a obvezali su se sada i ubuduće jačati suradnju s civilnim društvom trećih zemalja u praćenju pregovora i provedbe trgovinskih sporazuma EU-a.

1.3. EGSO potiče Komisiju da ojača dijalog s civilnim društvom u cilju unapređenja funkcioniranja poglavlja o trgovini i održivom razvoju u postojećim i budućim trgovinskim sporazumima te, posebice, da to pokaže u preispitivanju poglavlja o trgovini i održivom razvoju u Sveobuhvatnom gospodarskom i trgovinskom sporazumu (CETA).

1.4. S druge strane, EGSO potiče Komisiju da usvoji ambiciozniji pristup, posebice u pogledu jačanja stvarne provedivosti obveza iz poglavlja o trgovini i održivom razvoju, što je od ključne važnosti za EGSO. Poglavlja o trgovini i održivom razvoju moraju imati jednaku važnost kao i poglavlja o trgovinskim, tehničkim ili carinskim pitanjima.

1.4.1. EGSO preporučuje da se unutarnjim savjetodavnim skupinama povjeri ovlast da prate učinak svih dijelova trgovinskih sporazuma na ljudska i radnička prava te prava na području okoliša, uključujući interese potrošača.

1.4.2. EGSO žali zbog uskog pristupa poglavlja o trgovini i održivom razvoju kad je riječ o interesima potrošača te bi pozdravio posebno poglavlje o potrošačima u okviru tih poglavlja, kojim bi se obuhvatili relevantni međunarodni standardi zaštite potrošača i pojačala suradnja u pogledu provedbe prava potrošača.

<sup>(1)</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc\\_155686.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155686.pdf).

1.5. EGSO smatra da poglavlja o trgovini i održivom razvoju imaju ključnu ulogu u postizanju ciljeva Komisije navedenih u strategiji „Trgovina za sve”<sup>(2)</sup> i „Iskorištavanje globalizacije”<sup>(3)</sup> te smatra da je osnivanje unutarnjih savjetodavnih skupina jedno od ključnih dostignuća poglavlja o trgovini i održivom razvoju kako bi se civilno društvo u trećim zemljama osnažilo, a te zemlje potaknule da aktivno teže vrijednostima sličnima onima koje prepoznajemo kao „vrijednosti EU-a”, uključujući socijalne standarde te standarde na području zaštite potrošača i okoliša, kao i kulturnu raznolikost, te kako bi se osigurala vidljivost EU-a u tim zemljama; one su i važna platforma za praćenje obveza poštovanja ljudskih i radničkih prava te prava na području okoliša u trgovinskim sporazumima.

1.6. EGSO cijeni što mu je povjerena ovlast da osigura dio članstva i tajništvo unutarnjih savjetodavnih skupina. Međutim, ističe da su financiranje i resursi i dalje jedno od ključnih pitanja u pogledu funkcioniranja postojećih i budućih unutarnjih savjetodavnih skupina te od Komisije, kao i od Vijeća i Parlamenta, traži da na tom području hitno uvedu sistemsku rješenja u suradnji s EGSO-om.

1.7. EGSO smatra da Komisija treba poduzeti mjere za poboljšanje učinkovitosti poglavlja o trgovini i održivom razvoju te posebice učinkovitosti unutarnjih savjetodavnih skupina kao tijela zaduženih za praćenje tih obveza. Brojne preporuke praktične naravi mogle bi se provesti bez mijenjanja teksta postojećih poglavlja o trgovini i održivom razvoju te to stoga treba učiniti bez odlaganja.

1.7.1. Utvrđeni nedostaci uključuju neuravnoteženo članstvo i kašnjenja u uspostavljanju unutarnjih savjetodavnih skupina, potrebu za zajedničkim sastancima unutarnjih savjetodavnih skupina EU-a i unutarnjih savjetodavnih skupina partnerskih zemalja te za sudjelovanjem predsjednika tih skupina na sastancima odbora za trgovinu i održiv razvoj, uz pravo na iznošenje stajališta svojih skupina, te nedovoljna sredstva koja za financiranje unutarnjih savjetodavnih skupina izdvajaju EU i partnerske zemlje.

1.7.2. EGSO stoga preporučuje da se zajednički sastanci unutarnjih savjetodavnih skupina EU-a i partnerskih zemalja obuhvate tekstem sporazuma kako bi im se omogućila razmjena iskustava o zajedničkim projektima i priprema zajedničkih preporuka.

1.7.3. Odlučno pozivamo da se prije stupanja sporazuma na snagu pruži potpora jačanju kapaciteta civilnog društva u EU-u i osobito u partnerskim zemljama te da se potakne promptno osnivanje unutarnjih savjetodavnih skupina, uz nužnu političku, financijsku i logističku potporu te uz osiguravanje uravnoteženog članstva.

1.7.4. Također skrećemo pozornost Komisije na neriješena pitanja koja izazivaju zbuđenost lokalnog civilnog društva, a posljedica su transverzalne naravi EU-ovih sporazuma o pridruživanju i detaljnih i sveobuhvatnih sporazuma o slobodnoj trgovini s Gruzijom, Moldovom i Ukrajinom te šire uloge foruma civilnog društva, osobito u Latinskoj Americi, što dovodi do slabljenja glavnih poruka unutarnjih savjetodavnih skupina objiju strana.

1.7.5. Nadalje, EGSO kritizira nedostatak odgovora Komisije na pritužbe unutarnje savjetodavne skupine. Stoga bi se mehanizmima za praćenje trebalo moći samostalno pokrenuti istrage o kršenjima jasnih obveza u pogledu trgovine i održivog razvoja.

1.8. EGSO poziva Komisiju da uspostavi transparentniji i jednostavniji mehanizam za pritužbe i nadalje preporučuje da predsjednici unutarnjih savjetodavnih skupina sudjeluju u sastancima odbora za trgovinu i održiv razvoj te da se od tog odbora zahtijeva da u razumnom roku odgovori na pitanja i preporuke unutarnjih savjetodavnih skupina. Preporučuje redovit dijalog između unutarnjih savjetodavnih skupina EU-a, Komisije, ESVD-a, Europskog parlamenta i država članica EU-a.

1.9. U pogledu ciljeva održivog razvoja EGSO preporučuje da se u sve buduće mandate za poglavlja o trgovini i održivom razvoju uključi posebna klauzula o promicanju tih ciljeva.

<sup>(2)</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc\\_153846.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf).

<sup>(3)</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation\\_hr.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation_hr.pdf).



1.10. S obzirom na snažnu predanost Komisije EU-a jačanju odredbi o radu, partnerske zemlje trebale bi prije sklapanja trgovinskog sporazuma dokazati da u potpunosti poštuju osam temeljnih normi rada MOR-a. Ako neka partnerska zemlja nije ratificirala ili ispravno provela te konvencije, odnosno ako nije uspostavila istovjetnu razinu zaštite, EGSO preporučuje da se zahtijeva izrada plana za ispunjavanje čvrstih obveza koji bi se uključio u poglavlje o trgovini i održivom razvoju kako bi se osiguralo da će se to pravodobno ostvariti.

1.11. EGSO napominje da se u neslužbenom dokumentu postavlja pitanje sankcija. Potičemo Komisiju da dodatno istraži postojeće mehanizme sankcioniranja u trgovinskim sporazumima i njihovu dosadašnju primjenu te da izvuče pouke iz njihovih potencijalnih ograničenja kako bi se ocijenila i poboljšala učinkovitost provedivog mehanizma za kontrolu poštovanja propisa koji bi se mogao osmisliti u poglavljima o trgovini i održivom razvoju. Pri tome bi Komisija trebala na odgovarajući način uzeti u obzir činjenicu da su skupine civilnog društva izrazile podršku i ozbiljnu zabrinutost u pogledu njihove primjene.

1.12. EGSO je spreman pridonijeti razvoju novih ideja kako bi pomogao Komisiji da poveća učinkovitost neovisnih mehanizama za osiguravanje provedbe u poglavljima o trgovini i održivom razvoju, ponajprije uporabom prava na odgovor kada se pitanja u pogledu kojih je iskazana zabrinutost na zadovoljavajući način ne riješe. Svako pribjegavanje sankcijama – kad je potrebno – treba biti uravnoteženo ako od potencijalnih trgovinskih partnera očekujemo da budu spremni na takav pristup: za razliku od OSP+ (opći sustav povlastica), u slučaju spora ne može doći do jednostranog povlačenja bilo koje odredbe.

## 2. Kontekst

2.1. Od prvog uključivanja odredbi o održivom razvoju u Sporazum o ekonomskom partnerstvu između EU-a i CARIFORUM-a i u Sporazum o slobodnoj trgovini između EU-a i Koreje, koji je stupio na snagu 2011., svi trgovinski sporazumi EU-a obuhvaćaju poglavlje o trgovini i održivom razvoju. EU trenutačno ima sporazume koji sadrže poglavlja o trgovini i održivom razvoju i sa Srednjom Amerikom, Kolumbijom i Peruom, Gruzijom, Moldovom i Ukrajinom, a u budućnosti se očekuju i novi sporazumi.

2.2. Proteklih se godina povećao interes u vezi s odredbama na području radničkih prava, okoliša i prava potrošača u trgovinskim sporazumima. Rasprave se odvijaju u Europskom parlamentu i Vijeću, državama članicama i među dionicima civilnog društva, uključujući EGSO.

2.3. Posljednjih je godina EGSO donio nekoliko mišljenja kojima je obuhvatio različite aspekte trgovine i održivog razvoja u trgovinskoj politici EU-a te iznio svoje preporuke o toj temi: ponajprije mišljenja o strategiji „Trgovina za sve”<sup>(4)</sup>, o ulozi trgovine i ulaganja u odnosu na ciljeve održivog razvoja<sup>(5)</sup> te vrlo konkretno o poglavlju o trgovini i održivom razvoju u Sporazumu o slobodnoj trgovini između EU-a i Koreje<sup>(6)</sup>. EGSO je u srpnju 2017. organizirao konferenciju o temi postizanja stvarnog učinka uz pomoć poglavlja o trgovini i održivom razvoju u sporazumima o slobodnoj trgovini, na kojoj su sudjelovali članovi različitih unutarnjih savjetodavnih skupina.<sup>(7)</sup>

2.4. Postoji niz procjena učinka i učinkovitosti poglavlja o trgovini i održivom razvoju. Unatoč činjenici da u EU-u općenito postoji snažna podrška uključivanju ambicioznih obveza u pogledu radničkih prava te zaštite okoliša i potrošača, kao i aktivne uloge civilnog društva, u postojeće i buduće sporazume o slobodnoj trgovini, potrebno je također dokazati da poglavlja o trgovini i održivom razvoju mogu ispuniti ambiciozne ciljeve postavljene u komunikaciji „Trgovina za sve”<sup>(8)</sup> i u nedavnom Komisijinu dokumentu za razmatranje o iskorištavanju globalizacije<sup>(9)</sup>.

<sup>(4)</sup> Mišljenje EGSO-a „Trgovina za sve – Prema odgovornijoj trgovinskoj i ulagačkoj politici”, izvjestitelj: g. Peel (UK-I) (SL C 264, 20.7.2016., str. 123.).

<sup>(5)</sup> REX/486 – Mišljenje EGSO-a „Središnja uloga trgovine i ulaganja u ostvarivanju i provedbi ciljeva održivog razvoja”, izvjestitelj: g. Peel (UK-I), suizvjestitelj: g. Quarez (FR-II) (još nije objavljeno u SL-u).

<sup>(6)</sup> Mišljenje EGSO-a „Sporazum o slobodnoj trgovini između EU-a i Koreje – poglavlje o trgovini i održivom razvoju”, izvjestitelj: g. Fornea (RO-II) (SL C 81, 2.3.2018, str. 201.).

<sup>(7)</sup> Konferencija „Poglavlja o trgovini i održivom razvoju u trgovinskim sporazumima EU-a – Kako postići stvaran učinak?” – sažetak glavnih poruka: [http://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/summary\\_conference\\_on\\_tsd\\_chapters\\_in\\_eu\\_trade\\_agreements.pdf](http://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/summary_conference_on_tsd_chapters_in_eu_trade_agreements.pdf).

<sup>(8)</sup> Op. cit.

<sup>(9)</sup> Op. cit.

2.5. U okviru pristanka Europskog parlamenta na sporazum CETA, povjerenica EU-a za trgovinu Cecilia Malmström obećala je zastupnicima Europskog parlamenta <sup>(10)</sup> da će o poglavljima o trgovini i održivom razvoju otvoriti široko javno savjetovanje sa zastupnicima u EP-u i civilnim društvom, uključujući i EGSO. Takvo razmatranje provedbe poglavlja o trgovini i održivom razvoju potrebno je i u okviru tekućih trgovinskih pregovora s Meksikom i Mercosurom te kako bi se utvrdilo stajalište EU-a o eventualnom preispitivanju poglavlja CETA-e <sup>(11)</sup>, što su obje strane dogovorile u Zajedničkom instrumentu za tumačenje CETA-e <sup>(12)</sup>.

2.6. Neslužbenim dokumentom Komisije, objavljenim 11. srpnja 2017. <sup>(13)</sup>, željela se u narednim mjesecima započeti rasprava s Europskim parlamentom, Vijećem i dionicima iz civilnog društva. Dokument sadrži opis i ocjenu postojeće prakse te se u njemu predstavljaju dvije opcije za poboljšanje provedbe poglavlja o trgovini i održivom razvoju i postavlja nekoliko pitanja za dionike. Ovo mišljenje EGSO-a izraženo je kako bi pridonijelo tom postupku te se osvrnulo na navedena pitanja.

2.7. Države članice primile su neslužbeni dokument te podnose komentare i prijedloge. Europski parlament održao je raspravu na plenarnoj sjednici u siječnju 2018.

### 3. Opće napomene

3.1. EGSO pozdravlja inicijativu Europske komisije da utvrdi stanje provedbe poglavlja o trgovini i održivom razvoju u trgovinskim sporazumima EU-a <sup>(14)</sup>, kao i neslužbeni dokument Glavne uprave za trgovinu kojim se otvara rasprava i savjetovanje s civilnim društvom o unapređenju provedbe.

3.2. EGSO smatra da poglavlja o trgovini i održivom razvoju imaju ključnu ulogu u postizanju cilja Komisije u pogledu promicanja ciljeva održivog razvoja UN-a u okviru strategije „Trgovina za sve” i dokumenta za razmatranje „Iskorištavanje globalizacije”. Ti su ciljevi jednako važni kao i ispunjavanje međunarodnih obveza, kao što su one preuzete u okviru Pariškog sporazuma o klimatskim promjenama te one koje se odnose na trgovinu fosilnim gorivima.

3.3. U kontekstu ciljeva održivog razvoja, EGSO želi skrenuti pozornost na zaključke i preporuke iznesene u svom mišljenju <sup>(15)</sup>, posebice na potrebu da se u sve buduće mandate za poglavlja o trgovini i održivom razvoju uključe „posebne klauzule kojima se od obiju strana svakog mehanizma civilnog društva za praćenje zahtijeva zajedničko promicanje ciljeva održivog razvoja” te navodi da poglavlja o trgovini i održivom razvoju „trebaju imati jednaku važnost kao poglavlja o komercijalnim, tehničkim ili carinskim pitanjima”.

3.3.1. Odbor je već istaknuo <sup>(16)</sup> da se u cilju održivog razvoja br. 17 osobito upućuje na ulogu civilnog društva navodeći da „uspješan program održivog razvoja zahtijeva partnerstvo vlada, privatnog sektora i civilnog društva”. Također prvi put u povijesti UN-a u ciljevima održivog razvoja navodi se da su vlade odgovorne građanima.

<sup>(10)</sup> Pismo povjerenice Malmström predsjedniku odbora INTA g. Langeu, siječanj 2017., <https://ec.europa.eu/carol/index-iframe.cfm?fuseaction=download&documentId=090166e5af9d7b2e&title=letter.pdf>.

<sup>(11)</sup> Pismo povjerenice Malmström kanadskom ministru za međunarodnu trgovinu g. Champagneu, listopad 2017., <https://ec.europa.eu/carol/index-iframe.cfm?fuseaction=download&documentId=090166e5b568bc60&title=letter.pdf>.

<sup>(12)</sup> Zajednički instrument za tumačenje Sveobuhvatnoga gospodarskog i trgovinskog sporazuma (CETA) između Kanade i Europske unije i njezinih država članica (SL L 11, 14.1.2017., str. 3.).

<sup>(13)</sup> <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1689>.

<sup>(14)</sup> Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o provedbi sporazuma o slobodnoj trgovini, objavljeno 9. studenog 2017.

<sup>(15)</sup> REX/486 – Mišljenje EGSO-a „Središnja uloga trgovine i ulaganja u ostvarivanju i provedbi ciljeva održivog razvoja”, izvjestitelj: g. Peel (UK-I), suizvjestitelj: g. Quarez (FR-II) (još nije objavljeno u SL-u).

<sup>(16)</sup> REX/486 – Mišljenje EGSO-a „Središnja uloga trgovine i ulaganja u ostvarivanju i provedbi ciljeva održivog razvoja”, izvjestitelj: g. Peel (UK-I), suizvjestitelj: g. Quarez (FR-II) (još nije objavljeno u SL-u).

3.4. Međutim, EGSO žali zbog uskog pristupa u trenutačnoj raspravi o poglavljima o trgovini i održivom razvoju i njihovom sveukupnom opsegu u pogledu interesa potrošača. Iako je strategija „Trgovina za sve” osobito usmjerena na povjerenje potrošača u sigurne proizvode, smjernice UN-a za zaštitu potrošača<sup>(17)</sup> osiguravaju mnogo šire tumačenje, uključujući zaštitu privatnosti potrošača, njihova prava u e-trgovini i pravo na učinkovitu provedbu prava potrošača. S obzirom na učinak liberalizacije trgovine na potrošače, EGSO bi pozdravio posebno poglavlje o „trgovini i potrošačima” u okviru poglavlja o trgovini i održivom razvoju kojim bi se obuhvatili relevantni međunarodni standardi zaštite potrošača i pojačala suradnja u pogledu provedbe prava potrošača.

3.5. EGSO će nadalje pozdraviti obvezu uključivanja rodne dimenzije u trgovinsku politiku, posebice u poglavlja o trgovini i održivom razvoju. U mnogim trgovinskim partnerima EU-a žene čine većinu radne snage u određenim sektorima, kao što je tekstilna industrija. Stoga se trgovinskim sporazumima EU-a ne smije povećati neravnopravnost spolova. Komisija EU-a trebala bi zajamčiti potpuno poštovanje međunarodnih normi rada u pogledu ravnopravnosti spolova i prava radnica na radnom mjestu. EGSO osobito poziva na poštovanje Konvencije br. 100 MOR-a o jednakim naknadama za rad, Konvencije br. 111 o diskriminaciji u pogledu zapošljavanja i obavljanja zanimanja, kojom se promiče nediskriminacija na radnom mjestu, i Konvencije br. 183 o zaštiti majčinstva.

3.6. EGSO potiče Komisiju da ojača dijalog s civilnim društvom u cilju unapređenja funkcioniranja poglavlja o trgovini i održivom razvoju u postojećim i budućim trgovinskim sporazumima. To bi se posebice trebalo odraziti u reviziji poglavlja o trgovini i održivom razvoju u CETA-i<sup>(18)</sup>. Kao što je povjerenica Malmström obećala, EGSO pozdravlja rano preispitivanje odredaba Sporazuma u pogledu trgovine i rada te trgovine i okoliša te želi biti uključen u to preispitivanje.

3.7. EGSO je imao važnu ulogu u podizanju svijesti o trgovinskoj politici EU-a u civilnom društvu u EU-u i trećim zemljama. Članovi EGSO-a obvezali su se sada i ubuduće jačati suradnju s civilnim društvom trećih zemalja u praćenju pregovora i provedbe trgovinskih sporazuma EU-a. Takvo proaktivno djelovanje EGSO-a bilo je ključno u jačanju organizacija civilnog društva u inozemstvu i daljnjoj demokratizaciji postupaka odlučivanja u trgovini.

3.8. Unatoč relativno kratkom vremenu provedbe odredaba o trgovini i održivom razvoju (šest godina nakon stupanja na snagu prvog sporazuma o slobodnoj trgovini nove generacije, Sporazuma o slobodnoj trgovini između EU-a i Koreje), EGSO je utvrdio niz postignuća i nedostataka koje je potrebno analizirati i upotrijebiti u nadolazećem preispitivanju poglavlja o trgovini i održivom razvoju u okviru CETA-e i drugih trgovinskih sporazuma.

3.9. Jedno je od ključnih dostignuća poglavlja o trgovini i održivom razvoju osnivanje unutarnjih savjetodavnih skupina u cilju osiguravanja važne platforme koja civilnom društvu omogućava praćenje obveza u pogledu ljudskih i radničkih prava te prava na području okoliša u trgovinskim sporazumima. Međutim, EGSO smatra da je važno proširiti područje primjene kako bi se obuhvatili i interesi potrošača.

3.9.1. EU bi također trebao, u granicama svoje nadležnosti, nastojati razviti veću sinergiju između teksta poglavlja o trgovini i održivom razvoju i 27 obveznih konvencija na području okoliša i konvencija MOR-a relevantnih za njegov program OSP+ (kao i zahtjeva u okviru programa „Sve osim oružja” (EBA) za najmanje razvijene zemlje (LDC)).

3.10. EGSO cijeni što mu je povjerena ovlast da osigura dio članstva i tajništvo šest unutarnjih savjetodavnih skupina koje su dosad uspostavljene sljedećim sporazumima: Sporazum o slobodnoj trgovini između EU-a i Koreje, Sporazum o slobodnoj trgovini između EU-a i Kolumbije i Perua, Sporazum o pridruživanju između EU-a i Srednje Amerike, Detaljan i sveobuhvatan sporazum o slobodnoj trgovini između EU-a i Gruzije, EU-a i Moldove te EU-a i Ukrajine. Istovjetna ovlast povjerena mu je i u pogledu Savjetodavnog odbora za sporazum o gospodarskom partnerstvu između EU-a i CARIFORUM-a. Nadalje, EGSO sa zadovoljstvom iščekuje nastavak rada u budućim unutarnjim savjetodavnim skupinama, primjerice za CETA-u i Sporazum o slobodnoj trgovini između EU-a i Japana.

<sup>(17)</sup> [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditccplpmisc2016d1\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditccplpmisc2016d1_en.pdf).

<sup>(18)</sup> Pismo povjerenice Malmström kanadskom ministru za međunarodnu trgovinu g. Champagneu, listopad 2017., op. cit.

3.10.1. Također skrećemo pozornost Komisije na neriješena pitanja koja izazivaju zbuđenost, ponajprije zbog transverzalne naravi EU-ovih sporazuma o pridruživanju i detaljnih i sveobuhvatnih sporazuma o slobodnoj trgovini s Gruzijom, Moldovom i Ukrajinom, koje lokalno civilno društvo teško razlikuje, te zbog šire uloge foruma civilnog društva, osobito u Latinskoj Americi, što dovodi do gubitka usmjerenosti i slabljenja glavnih poruka unutarnjih savjetodavnih skupina objiju strana.

3.11. Međutim, financiranje i resursi i dalje su ključno pitanje. Uz sedam postojećih mehanizama za praćenje (šest sporazuma o slobodnoj trgovini i Sporazum o gospodarskom partnerstvu s CARIFORUM-om) i očekivane buduće mehanizme, uključujući u ključnim sporazumima s Kanadom i Japanom, EGSO će se bez dodatnih sredstava suočiti s izazovom učinkovitog upravljanja postojećim i dodatnim budućim unutarnjim savjetodavnim skupinama. Komisija bi u suradnji s EGSO-om hitno trebala osmisliti sustavna rješenja i s Parlamentom i Vijećem osigurati odgovarajuće resurse za djelovanje mehanizama za praćenje te omogućiti potpuno sudjelovanje predstavničkih skupina civilnog društva.

3.12. Učinkoviti mehanizmi za osiguravanje provedbe poglavlja o trgovini i održivom razvoju od ključne su važnosti za EGSO, kao što je navedeno u nizu njegovih mišljenja<sup>(19)</sup>. Unutarnje savjetodavne skupine u svojstvu tijela za praćenje imaju važnu ulogu u otkrivanju i učinkovitom rješavanju pitanja kršenja obveza u pogledu trgovine i održivog razvoja. EGSO, kao aktivan član unutarnjih savjetodavnih skupina EU-a, uvelike doprinosi njihovom radu te stoga poziva Komisiju da bude ambicioznija u pogledu uvođenja učinkovitog mehanizma za osiguravanje provedbe. U slučaju Južne Koreje EGSO napominje da je Unutarnja savjetodavna skupina EU-a zatražila od Komisije<sup>(20)</sup> da pokrene postupak rješavanja spora, ali Komisija, usprkos nastojanjima da riješi to pitanje, nije to još učinila. U tom je kontekstu EGSO još jednom istaknuo da je „provedba aspekata Sporazuma koji se odnose na održivi razvoj, a posebice na pitanja u vezi s radom, i dalje nezadovoljavajuća”<sup>(21)</sup>.

3.13. EGSO smatra da poduzeća mogu imati važnu ulogu u osiguravanju poštovanja radničkih i socijalnih prava, i to podupiranjem i provođenjem zakona kojima se štite prava radnika te održavanjem socijalnog dijaloga sa sindikatima u cilju dogovaranja dostojanstvenih standarda, kako u izravnom poslovanju tako i u cijelom lancu opskrbe. EGSO poziva Komisiju da osigura da se trgovinskim sporazumima podupire dobro poslovno ponašanje te sprečava socijalni damping i snižavanje socijalnih standarda izradom klauzula o društveno odgovornom poslovanju koje uključuju čvrste obveze i u skladu su s OECD-ovim smjernicama za poslovna i ljudska prava te uz pomoć nacionalnih kontaktnih točaka<sup>(22)</sup> koje trebaju biti neovisne i strukturirane tako da uključuju socijalne partnere kao svoje članove ili članove svojih nadzornih odbora. One bi trebale biti odgovarajuće osposobljene i financirane te imati odgovarajuće osoblje.

3.14. EGSO je spreman pridonijeti razvoju novih ideja kako bi pomogao Komisiji da poveća učinkovitost neovisnih mehanizama za osiguravanje provedbe u poglavljima o trgovini i održivom razvoju, ponajprije uporabom prava na odgovor kada se pitanja u pogledu kojih je iskazana zabrinutost na zadovoljavajući način ne riješe. Svako pribjegavanje sankcijama – kad je potrebno – trebalo bi se temeljiti na uravnoteženom pristupu.

#### 4. Posebne napomene

4.1. EGSO smatra da Komisija treba poduzeti mjere za poboljšanje učinkovitosti poglavlja o trgovini i održivom razvoju kako bi zajamčila poštovanje socijalnih, potrošačkih i radničkih prava te prava na području okoliša. Ključni je dio povezan s poboljšanjem učinkovitosti unutarnjih savjetodavnih skupina kao tijela zaduženih za praćenje tih obveza.

<sup>(19)</sup> Mišljenje EGSO-a „Trgovina za sve – Prema odgovornijoj trgovinskoj i ulagačkoj politici”, izvjestitelj: g. Peel (UK-I) (SL C 264, 20.7.2016., str. 123.); mišljenje EGSO-a „Stav EGSO-a prema ključnim pitanjima postavljenima u sklopu pregovora o Transatlantskom partnerstvu za trgovinu i ulaganja (TTIP)”, izvjestitelj: g. de Buck, suizvjestiteljica: gđa Buzek (SL C 487, 28.12.2016., str. 30.). Mišljenje EGSO-a „Sporazum o slobodnoj trgovini između EU-a i Koreje – poglavlje o trgovini i održivom razvoju”, izvjestitelj: g. Fornea (RO-II) (SL C 81, 2.3.2018, str. 201.).

<sup>(20)</sup> Pismo povjerenici Malmström o konzultacijama s vladom u skladu sa Sporazumom o slobodnoj trgovini između EU-a i Koreje, prosinac 2016., [http://ec.europa.eu/carol/?fuseaction=download&documentId=090166e5af1bf802&title=EU\\_DAG%20letter%20to%20Commissioner%20Malmstrom\\_signed%20by%20the%20Chair%20and%20Vice-Chairs.pdf](http://ec.europa.eu/carol/?fuseaction=download&documentId=090166e5af1bf802&title=EU_DAG%20letter%20to%20Commissioner%20Malmstrom_signed%20by%20the%20Chair%20and%20Vice-Chairs.pdf).

<sup>(21)</sup> Mišljenje EGSO-a „Sporazum o slobodnoj trgovini između EU-a i Koreje – poglavlje o trgovini i održivom razvoju”, izvjestitelj: g. Fornea (RO-II) (SL C 81, 2.3.2018, str. 201.).

<sup>(22)</sup> Vlade koje se pridržavaju Smjernica dužne su uspostaviti nacionalnu kontaktnu točku s glavnom zadaćom povećanja učinkovitosti Smjernica s pomoću provedbe promotivnih aktivnosti, rješavanja upita i pridonosa rješavanju pitanja koja mogu nastati iz navodnog nepoštovanja smjernica u određenim slučajevima. Nacionalne kontaktne točke pomažu poduzećima i njihovim dionicima da poduzimaju odgovarajuće mjere kako bi unaprijedili poštovanje Smjernica. Predstavljaju platformu za posredovanje i mirenje u cilju rješavanja praktičnih pitanja koja mogu nastati provedbom Smjernica.

4.1.1. EGSO napominje da su razni dionici iznijeli prijedloge za poboljšanje neovisnosti i učinkovitosti poglavlja o trgovini i održivom razvoju u trgovinskim sporazumima te dijeli mišljenje da je potreban snažan poticaj ispunjavanju obveza u pogledu trgovine i održivog razvoja. U pogledu odredbi o radu to uključuje prijedlog uspostave neovisnog tajništva za rad <sup>(23)</sup> i uvođenje mehanizma za kolektivne pritužbe predloženog u modelu poglavlja o radu <sup>(24)</sup>.

4.2. EGSO je procijenio svoje iskustvo u vezi s poglavljima o trgovini i održivom razvoju. Uočeni su sljedeći nedostaci te EGSO poziva Komisiju da ih riješi:

- neuravnotežen sastav unutarnjih savjetodavnih skupina EU-a i partnerskih zemalja,
- nedostatak političke volje u nekim partnerskim zemljama da se unutarnje savjetodavne skupine pravodobno uspostave,
- nedostatak odgovarajućeg financiranja unutarnjih savjetodavnih skupina u EU-u i partnerskim zemljama,
- potreba da se zajednički sastanci unutarnjih savjetodavnih skupina EU-a i partnerskih zemalja obuhvate tekstem sporazuma kako bi im se omogućila razmjena iskustava o zajedničkim projektima i priprema zajedničkih preporuka,
- potreba za sudjelovanjem predsjednika unutarnjih savjetodavnih skupina na sastancima odbora za trgovinu i održiv razvoj, uz pravo iznošenja stajališta svojih skupina, kako bi se vladama prenijele poruke civilnog društva,
- nedostatak odgovora Europske komisije na pritužbe unutarnje savjetodavne skupine u vezi s kršenjem obveza u pogledu trgovine i održivog razvoja.

4.3. Članovi EGSO-a u unutarnjim savjetodavnim skupinama i druge organizacije koje predstavljaju poduzeća, radnike i volonterski sektor uputili su niz preporuka Komisiji za donošenje mjera u vezi s uklanjanjem nedostataka trgovinskih sporazuma i u pogledu učinkovitosti unutarnjih savjetodavnih skupina u osiguravanju poštovanja socijalnih i radničkih prava te odredaba na području okoliša. Komisija bi se trebala temeljito pozabaviti tim preporukama. Te mjere uključuju:

- potporu jačanju kapaciteta i bolje promicanje i predstavljanje sadržaja poglavlja o trgovini i održivom razvoju među civilnim društvom u EU-u i partnerskim zemljama prije stupanja sporazuma na snagu,
- uspostaviti neovisno tajništvo za rad i mehanizam za kolektivne pritužbe,
- jamčenje odgovarajućeg financiranja i resursa unutarnjim savjetodavnim skupinama EU-a i partnerskih zemalja kako bi predstavnici civilnog društva mogli u potpunosti sudjelovati te financiranje opravdanih aktivnosti, uključujući analitički rad ili radionice koje prate zajedničke godišnje sastanke,
- poticanje vlada partnerskih zemalja da promptno uspostave unutarnje savjetodavne skupine i pruže im potrebnu političku i logističku potporu te da osiguraju njihov uravnotežen sastav,
- uspostavljanje transparentnijeg i jednostavnijeg mehanizma za pritužbe,
- uspostavljanje redovitog dijaloga između unutarnjih savjetodavnih skupina EU-a, Komisije, ESVD-a, Europskog parlamenta i država članica EU-a,
- zahtijevanje od odbora za trgovinu i održiv razvoj da u razumnom roku odgovori na pitanja i preporuke unutarnjih savjetodavnih skupina,

<sup>(23)</sup> Neslužbeni dokument na temelju zajedničkog prijedloga Europske konfederacije sindikata (ETUC) i Američke federacije radnika i Kongresa industrijskih organizacija (AFL-CIO), rujan 2016., <https://www.etuc.org/en/page/non-paper-introducing-independent-labour-secretariat-ceta>.

<sup>(24)</sup> Nacrt modela poglavlja o radu za trgovinske sporazume EU-a, izradila zaklada Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) u suradnji s predsjednikom odbora INTA Berndom Langeom, lipanj 2017., <http://www.fes-asia.org/news/model-labour-chapter-for-eu-trade-agreements/>.

- dodjeljivanje ovlasti unutarnjim savjetodavnim skupinama da prate učinak svih dijelova trgovinskih sporazuma u pogledu ljudskih, radničkih i potrošačkih prava te prava na području okoliša, a ne samo poglavlja o trgovini i održivom razvoju (EGSO sa zadovoljstvom napominje da je taj prijedlog uzet u obzir u izvješću Komisije o provedbi komunikacije „Trgovina za sve”),
- partnerske zemlje trebale bi prije sklapanja trgovinskog sporazuma dokazati da u potpunosti poštuju osam temeljnih normi rada MOR-a. Ako neka partnerska zemlja nije ratificirala ili ispravno provela te konvencije, odnosno ako nije uspostavila istovjetnu razinu zaštite, trebalo bi zahtijevati uključivanje plana za ispunjavanje čvrstih obveza u poglavlje o trgovini i održivom razvoju kako bi se osiguralo da će se to pravodobno ostvariti,
- zahtijevanje od vlada i poduzeća koja djeluju na njihovu državnom području da dokažu da poštuju norme Programa MOR-a za dostojanstveni rad <sup>(25)</sup>, koji nadilazi temeljne norme rada te podrazumijeva preuzimanje obveza u pogledu drugih prava, kao što su prava koja se odnose na ravnopravnost spolova, zdravlje i sigurnost.

4.4. EGSO smatra da se prethodno navedene preporuke praktične naravi mogu provesti bez mijenjanja teksta postojećih poglavlja o trgovini i održivom razvoju te da to stoga treba učiniti bez odlaganja.

4.5. Kako bi bili učinkoviti, EGSO smatra da je ključno da mehanizmi za praćenje mogu sami pokrenuti istrage o kršenjima obveza u pogledu trgovine i održivog razvoja. Utvrdi li se kršenje, potrebno je bez odlaganja započeti postupak rješavanja spora, uz mandat da se osigura suštinsko poštovanje propisa. EGSO napominje da u trgovinskim sporazumima različitih zemalja, uključujući SAD i Kanadu, postoji niz različitih modela kojima se predviđa mogućnost izricanja materijalnih kazni u slučaju kršenja preuzetih obveza.

4.6. EGSO žali zbog toga što neslužbeni dokument, kao što se čini, upućuje na to da se vrijednost kazni ili sankcija u trgovinskim sporazumima može procijeniti isključivo na temelju jedinog sudskog postupka koji su protiv Gvatemale pokrenule Sjedinjene Američke Države temeljem sporazuma CAFTA <sup>(26)</sup>. Međutim, SAD u tom predmetu nije izgubio zbog dostupnosti ili nedostupnosti sankcija nego zbog načina na koji su u sporazumu CAFTA utvrđene obveze u poglavlju o radu. Poglavljem se predviđa pravni uvjet da kršenje radničkih prava mora biti počinjeno „na način koji utječe na trgovinu” kako bi se opravdalo izricanje sankcija. U tom je predmetu sudsko vijeće ocijenilo da, iako je postojalo jasno kršenje radničkih prava MOR-a, nije bilo dovoljno dokaza koji bi upućivali na to da je ono počinjeno „na način koji utječe na trgovinu”. Komisija bi trebala proučiti daljnje mehanizme sankcioniranja koji postoje u trgovinskim sporazumima, njihovu dosadašnju primjenu i njihova potencijalna ograničenja, pri čemu bi trebala na odgovarajući način uzeti u obzir da su neke skupine civilnog društva izrazile podršku i ozbiljnu zabrinutost u pogledu njihove primjene.

4.7. Postoje druga ograničenja u pristupu SAD-a sankcijama u pogledu dopuštenosti, opsega i duljine postupka, zbog čega je tek vrlo malen broj slučajeva riješen putem pristupa utemeljenog na sankcijama. Komisija bi trebala izvući pouku iz ograničenja mehanizama sankcioniranja u trgovinskim sporazumima koje su sklopili SAD i druge zemlje kao što je Kanada kako bi se ocijenila i poboljšala učinkovitost provedivog mehanizma za kontrolu poštovanja propisa koji bi se možda mogao osmisliti u poglavlju o trgovini i održivom razvoju. Potencijalno ograničenje predstavlja rizik da bi EU mogao odvratiti trgovinske partnere od započinjanja pregovora ili smanjiti svoju pregovaračku moć u njima.

4.8. EGSO je spreman pomoći Komisiji u razvoju učinkovitog mehanizma kojim bi se unaprijedili provedba i praćenje poglavlja o trgovini i održivom razvoju u sporazumima EU-a o slobodnoj trgovini i kojim bi se osiguralo potpuno poštovanje propisa, i to na temelju iskustava drugih zemalja, kao i prijedloga poduzeća, organizacija na području okoliša, radnika i drugih skupina civilnog društva.

Bruxelles, 14. veljače 2018.

*Predsjednik*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
Georges DASSIS

<sup>(25)</sup> [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-integration/documents/publication/wcms\\_229374.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-integration/documents/publication/wcms_229374.pdf).

<sup>(26)</sup> Vidjeti <https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/trade-dispute-panel-issues-ruling-in-us-guatemala-labour-law-case>.

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Poticanju klimatskih mjera nedržavnih aktera”****(razmatračko mišljenje na zahtjev Europske komisije)**

(2018/C 227/05)

Izvjestitelj: **Mindaugas MACIULEVIČIUS**Suizvjestitelj: **Josep PUXEU ROCAMORA**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 28.11.2017.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Datum odluke Predsjedništva:	4.7.2017.
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša
Datum usvajanja u Stručnoj kupini:	6.2.2018.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	15.2.2018.
Plenarno zasjedanje br.:	532
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	192/1/2

**1. Zaključci i preporuke**

1.1. Prelazak na niskougljično gospodarstvo otporno na klimatske promjene u velikoj se mjeri temelji na inicijativama „odozdo prema gore” koje provode građani, inovativna poduzeća i različiti dionici civilnog društva, jednom riječju nedržavni i podnacionalni akteri.

1.2. Ti akteri mogu ostvariti ključan doprinos kad je riječ o ubrzanju niskougljičnog i održivog razvoja. Neposrednim mjerama nedržavnih aktera smanjuje se trošak prelaska na niskougljično gospodarstvo i ublažavaju izravne posljedice klimatskih promjena koje su već u tijeku.

1.3. Proteklih se godina naglo povećao broj, opseg i razmjer klimatskih mjera nedržavnih aktera <sup>(1)</sup>. Međutim, nedržavni akteri i dalje se susreću sa znatnim preprekama koje im otežavaju uspješno pokretanje i provođenje klimatskih mjera.

1.4. Osim toga, sve su veće razlike među nedržavnim akterima i njihovim klimatskim mjerama s obzirom na to da djeluju u različitim okruženjima te s posebnim potrebama i sredstvima. Ispravna analiza i razumijevanje tih razlika preduvjet su za ubrzanje klimatskih aktivnosti.

1.5. Prepoznajući golem potencijal nedržavnih aktera za poticanje globalnih napora u cilju ublažavanja klimatskih promjena i prilagodbe njihovim posljedicama, EGSO poziva na „Europski dijalog o klimatskim mjerama nedržavnih aktera” (ED-NSCA) kako bi se ojačali i povećali opseg i razmjeri klimatskih mjera koje poduzimaju nedržavni akteri na području Europe.

1.6. Europski dijalog koji predlaže EGSO trebao bi sadržavati pregled klimatskih mjera u EU-u i pridonijeti praćenju napretka u pogledu klimatskih mjera na globalnoj razini.

<sup>(1)</sup> *Yearbook of Global Climate Action 2017 – Marrakesh Partnership* („Godišnjak globalnog djelovanja u području klime za 2017. – Partnerstvo iz Marakeša”), UNFCCC 2017.

1.7. EGSO naglašava da prepoznavanje i promicanje djelotvornih, inovativnih i kreativnih klimatskih mjera može biti troškovno učinkovito sredstvo za poticanje novih i tekućih mjera. Prepoznavanje klimatskih mjera može se postići pomoću internetske platforme, događaja na visokoj razini i/ili dodjele nagrada.

1.8. Pomoću europskog dijaloga za klimatske mjere trebalo bi neprestano prikupljati povratne informacije i svladavati regulatorne izazove s javnim tijelima kako bi se postupno izgradilo poticajno upravljačko okruženje za klimatske mjere prema načelu odozdo prema gore. Dijalog bi se trebao temeljiti na drugim sličnim inicijativama, kao što je europski energetska dijalog na koji je pozvao EGSO i koji je uspostavljen radi koordinacije provedbe energetske tranzicije.

1.9. Krajnji cilj predložene platforme jest ubrzanje klimatskih mjera. U tu svrhu platforma mora biti privlačna nizu nedržavnih aktera koji će sudjelovati u klimatskim mjerama, a zaštita klime mora postati nova uobičajena praksa.

1.10. EGSO naglašava da je u našoj utrci za smanjenje emisija, zaštitu klime i promicanje socijalne i gospodarske pravde potrebno uspostaviti socijalni dijalog kako bi se ostvario pravedan i brz prijelaz na nultu stopu emisija ugljika i nultu stopu siromaštva.

1.11. EGSO predlaže da dijalog posluži ne samo za isticanje i demonstraciju mjera, nego i za odgovaranje na potrebe nedržavnih aktera i poticanje novih partnerstava među državnim i nedržavnim akterima, omogućavanje učenja od kolega, osposobljavanje i razmjenu savjeta među nedržavnim akterima te olakšavanje pristupa financiranju.

1.12. Predloženi europski dijalog djelovao bi u širem ekosustavu upravljanja u području klime nastalim nakon Pariškog sporazuma. Dijalog bi trebao biti jednostavno organiziran, s naglaskom na strateškom povezivanju postojećih programa, inicijativa i institucija umjesto na uspostavi novih institucija. U tom kontekstu EGSO podržava prijedlog Europskog parlamenta za stvaranje nacionalnih višerazinskih platformi za dijalog o klimatskoj i energetska politici.

1.13. EGSO će imati vodeću ulogu u pokretanju dijaloga i poziva ostale institucije EU-a, osobito Europsku komisiju, da se pridruže naporima u pogledu stvaranja poticajnog okruženja za klimatske mjere nedržavnih aktera, i to doprinosom operacionalizaciji dijaloga.

1.14. Prvi korak prema uspostavi europskog dijaloga o klimatskim mjerama nedržavnih aktera trebalo bi biti događanje u prvoj polovici 2018., koje će okupiti sve zainteresirane mreže aktera kao i predstavnike drugih institucija EU-a i država članica i koje će biti organizirano u duhu dijaloga „talanoa”<sup>(2)</sup> te s ciljem uspostave jasnog akcijskog plana za dijalog.

1.15. EGSO očekuje da će takav dijalog znatno ojačati sve nedržavne aktere – poduzeća, uključujući mala i srednja poduzeća, socijalna poduzeća i zadruge, udruge civilnog društva, zajednice, kao i lokalne i regionalne vlasti i druge relevantne dionike – kako bi mogli dati stvaran i opipljivi doprinos borbi protiv klimatskih promjena.

## 2. Kontekst Mišljenja

2.1. Ovo razmatračko mišljenje izrađuje se na zahtjev Europske komisije.

2.2. Nadovezuje se na mišljenje „Stvaranje koalicije za ispunjavanje obveza proizašlih iz Pariškog sporazuma” iz srpnja 2016. te na protokole kasnije održane konferencije „Uspostava okvira za klimatsko djelovanje odozdo prema gore”, na kojoj su razmijenjene najbolje prakse i utvrđeni izazovi koji usporavaju napore nedržavne razine za ublažavanje klimatskih promjena.

---

<sup>(2)</sup> Talanoa je tradicionalni koncept s Fidžija i Pacifika kojim se označava proces uključivog, participativnog i transparentnog dijaloga. U okviru tog procesa dijele se priče, razvija empatija i donose mudre odluke za zajedničko dobro. U 2018. godini će se u okviru dijaloga „talanoa” ocijeniti kolektivni naponi stranaka u vezi s napretkom prema dugoročnom cilju iz članka 4. Pariškog sporazuma. U tu svrhu bit će uspostavljena internetska platforma za prikupljanje doprinosa.



2.3. Prelazak na niskougljično gospodarstvo otporno na klimatske promjene uvelike se potiče inicijativama „odozdo prema gore” koje provode građani, lokalne vlasti, potrošači i inovativna poduzeća. Međutim, administrativne i regulatorne prepreke, nedostatak odgovarajućih mehanizama savjetovanja i neodgovarajući financijski postupci često onemogućuju njihov daljnji napredak.

### 3. Hitnost klimatskih mjera nedržavnih aktera

3.1. Izraz „nedržavni akteri” odnosi se na aktere koji nisu stranke Okvirne konvencije Ujedinjenih naroda o promjeni klime (UNFCCC). Pod tim su izrazom u širem smislu obuhvaćene razne vrste poduzeća, uključujući mala i srednja poduzeća te mikropoduzeća, ulagači, zadruge, gradovi i regije, sindikati, zajednice i skupine građana, vjerske organizacije, skupine mladih i ostale nevladine organizacije. Ovo mišljenje osobito skreće pozornost na nove doprinose „odozdo prema gore” od strane aktera u području klime koji još nisu u cijelosti priznati u institucijama EU-a i državama članicama.

3.2. Poduzimanje klimatskih mjera nedržavnih aktera sve je hitnije iz najmanje četiri razloga:

- koncentracije stakleničkih plinova u atmosferi i dalje se povećavaju; čak i ako se ispune sve državne obveze, ostat će odstupanje od 11 do 13 gigatona (Gt) ekvivalenta CO<sub>2</sub> <sup>(3)</sup>. Kratkoročne klimatske mjere državnih i nedržavnih aktera mogu pomoći u uklanjanju tog odstupanja te su ključne za sprečavanje radikalnijih i skupljih mjera;
- u svijetu se osjeća učinak klimatskih promjena koje su već u tijeku. Te promjene uključuju povećanje ekstremnih vremenskih prilika, gubitaka i šteta kao i izmjenu vremenskih obrazaca te potiču raseljavanje i migraciju osjetljivih zajednica <sup>(4)</sup>;
- trenutna politička previranja, na primjer u SAD-u, i manjak javnih sredstava ugrožavaju cjelovito ispunjavanje državnih obveza. Čak i neke europske zemlje koje su u cijelosti predane provedbi Pariškog sporazuma i dalje ne ostvaruju ambicije potrebne za ograničavanje globalnog zagrijavanja znatno ispod 2 C;
- vlade utvrđuju okvir politika, no mjere na terenu provode nedržavni i podnacionalni akteri, od kojih su mnogi istinski predvodnici inovativnih i djelotvornih mjera, posebice manji i novi akteri u području klime koji djeluju „odozdo prema gore”.

3.3. Nedržavni akteri u području klime mogu ostvariti ključan doprinos kad je riječ o ubrzanju niskougljičnog i održivog razvoja. Neposrednim mjerama nedržavnih aktera smanjuje se trošak prelaska na niskougljično gospodarstvo i ublažava izravan učinak klimatskih promjena koje su već u tijeku. Međutim, općenito se ne prepoznaje da inicijative odozdo prema gore mogu doprinijeti rješavanju socijalnih problema povezanih s dekarbonizacijom i ekološkom tranzicijom.

3.4. Prema podacima dobivenima u okviru projekta TESS koji financira EU i koji se bavi učinkom zajednica ekosela u Europi, kad bi se pet posto građana EU-a uključilo u djelotvorne inicijative za ublažavanje klimatskih promjena na razini zajednice, uštede ugljika bile bi dovoljne za to da zemlje EU-28 postignu gotovo 85 % svojih ciljeva smanjenja emisija za 2020. godinu <sup>(5)</sup>.

3.5. Klimatskim mjerama nedržavnih aktera također se može osnažiti opće upravljanje u području klime. Na primjer:

- mjere nedržavnih aktera mogle bi pridonijeti ambicioznijim klimatskim politikama tako što bi se vladama pokazalo da su ambiciozniji klimatski ciljevi ostvarivi;

<sup>(3)</sup> *The Emissions Gap Report 2017: A UN Environment Synthesis Report* („Izvješće o odstupanju emisija za 2017.: sažeto izvješće Programa Ujedinjenih naroda za okoliš”), UNEP, 2017.

<sup>(4)</sup> Zaključci Vijeća o europskoj klimatskoj diplomaciji nakon konferencije COP21: Elementi za djelovanje u sklopu klimatske diplomacije u 2016.

<sup>(5)</sup> *Towards European Societal Sustainability* („Ususret europskoj društvenoj održivosti”), <http://www.tess-transition.eu/about/>.

- mjere nedržavnih aktera mogle bi pomoći vladama da provode politike na nacionalnoj razini i pridonose ispunjavanju nacionalnih zahtjeva proizašlih iz nacionalno utvrđenih doprinosa EU-a;
- nedržavni akteri mogu pomoći u prepoznavanju prilika za jačanje regulatornog okvira <sup>(6)</sup>.

3.6. Pomoću mjera nedržavnih aktera također se može pokazati da je prelazak na niskougljično kružno gospodarstvo otporno na klimatske promjene prilika da EU poveća svoju konkurentnost, što može imati povoljan učinak na poduzeća u EU-u. Nadalje, te mjere nisu samo prilika za svladavanje klimatskih izazova nego i za rješavanje pitanja održivog razvoja, osobito provedbe ciljeva održivog razvoja.

3.7. Proteklih se godina naglo povećao broj, opseg i razmjernost klimatskih mjera nedržavnih aktera <sup>(7)</sup>. Međutim, nedržavni akteri i dalje se susreću sa znatnim preprekama koje im otežavaju uspješno pokretanje i provođenje klimatskih mjera. (Vidjeti mišljenje EGSO-a „Koalicija za ispunjavanje obveza proizašlih iz Pariškog sporazuma” <sup>(8)</sup>.)

3.8. Osim toga, sve su veće razlike među nedržavnim akterima i njihovim klimatskim mjerama s obzirom na to da djeluju u različitim okruženjima te s posebnim potrebama i sredstvima. Ispravna analiza i razumijevanje tih razlika preduvjet su za ubrzanje klimatskih aktivnosti.

#### 4. EU-u je potreban strateški pristup kako bi se olakšale klimatske mjere nedržavnih aktera

4.1. EU je globalni predvodnik u području djelovanja nedržavnih aktera:

- EU se zalaže za međunarodne višedioničke suradničke inicijative radi ublažavanja klimatskih promjena u kontekstu UNFCCC-a.
- EU je pridonio velikim višedioničkim klimatskim inicijativama <sup>(9)</sup>.
- Pojedine države članice poduprle su međunarodni program klimatske politike. Na primjer, Francuska je tijekom priprema za Pariški sporazum predvodila opsežne napore u pogledu mobilizacije. Nordijske zemlje i Nizozemska pridonijele su razvoju platforme za inicijative u području klime (kojom trenutačno upravlja Program UN-a za okoliš).
- Europski akteri predvode otprilike 54 % inicijativa za suradnju u području klimatskih mjera registriranih u okviru UNFCCC-a <sup>(10)</sup>.

4.2. EU trenutačno nema okvir za uspostavu poticajnog okruženja koje bi pridonijelo ubrzanju klimatskih mjera nedržavnih aktera u Europi, što je u potpunoj suprotnosti s njegovim snažnim međunarodnim vodstvom. Bez takvog okvira EU bi mogao ostati bez konkretnog doprinosa koji bi mogli ostvariti predvodnici iz redova nedržavnih i podnacionalnih aktera. Trenutačna potpora koju EU pruža malom broju opsežnih višedioničkih mjera nedovoljna je za preobrazbu na koju se EU obvezao u okviru Pariškog sporazuma.

4.3. Mnogo više pozornosti treba posvetiti novim, još neprepoznatim akterima na području klime koji djeluju „odozdo prema gore”, a koji su trenutačno nedovoljno zastupljeni u inicijativama koje podupire EU. Njihov potencijalni doprinos ne može se dovoljno naglasiti. Stvaranje poticajnog okruženja za takve klimatske mjere „odozdo prema gore” djelotvoran je i ekonomičan način iskorištavanja golemog društvenog potencijala.

<sup>(6)</sup> Na primjer, uklanjanjem regulatornih prepreka i/ili osmišljavanjem pametnih klimatskih politika.

<sup>(7)</sup> *Yearbook of Global Climate Action 2017 – Marrakesh Partnership* („Godišnjak globalnog djelovanja u području klime za 2017. – Partnerstvo iz Marakeša”), UNFCCC 2017.

<sup>(8)</sup> SL C 389, 21.10.2016., str. 20.

<sup>(9)</sup> Neki od primjera: Globalni sporazum gradonačelnika za klimu i energiju, Regionalni sporazum gradonačelnika, inicijativa Misija – inovacija, Koalicija za klimu i čisti zrak, Inicijativa za obnovljivu energiju u Africi, inicijativa InsuResilience i partnerstvo Konferencije za nacionalni dijalog.

<sup>(10)</sup> *Yearbook of Global Climate Action 2017 – Marrakesh Partnership* („Godišnjak globalnog djelovanja u području klime za 2017. – Partnerstvo iz Marakeša”), UNFCCC 2017.

4.4. Nadalje, stvaranjem poticajnog okružja može se riješiti problem sadašnje neravnoteže između klimatskih mjera nedržavnih aktera. Na primjer:

- mikropoduzeća, mala i srednja poduzeća, socijalna poduzeća (uključujući zadruge) trenutačno su nedovoljno zastupljena u inicijativama koje podupire EU, kao i u kontekstu UNFCCC-a <sup>(11)</sup>;
- klimatske mjere koje provode ruralne zajednice te manji gradovi i gradovi srednje veličine nedovoljno su zastupljene u usporedbi s mjerama velikih gradova <sup>(12)</sup>.

4.5. Budući da se trenutačni naponi uglavnom poduzimaju na razini međunarodnih klimatskih politika i osobito su usredotočeni na velike i/ili uočljive primjere, na razini EU-a potrebno je poduzeti korake kako bi se ti naponi nadopunili aktiviranjem i podupiranjem većeg broja raznih aktera.

4.6. Prepoznajući golem potencijal nedržavnih aktera za poticanje globalnih napora u cilju ublažavanja klimatskih promjena i prilagodbe njihovim posljedicama, u ovom mišljenju predlaže se europski dijalog o klimatskim mjerama nedržavnih aktera (ED-NSCA) kako bi se ojačali i povećali opseg i razmjeri klimatskih mjera nedržavnih aktera na području Europe.

## 5. Prioritetna područja za aktivnosti na području klime te primjeri i potrebe aktera na terenu

5.1. Prioritetna tematska područja trebala bi se utvrditi uz savjetovanje s civilnim društvom.

5.2. Uskim preklapanjem s tematskim područjima u kontekstu UNFCCC-a, osobito partnerstvom iz Marakeša za globalno djelovanje u području klime, mogla bi se osigurati snažna povezanost s ciljevima Pariškog sporazuma.

5.3. Prioritetna područja mogla bi uključivati: poljoprivredu i prehranu, šumarstvo, uporabu zemljišta i održivo biogospodarstvo, zaštitu i razvoj obalnih područja, vode, gradove i regije, promet, energiju te kružno gospodarstvo i industriju.

5.4. Međusektorske teme koje bi se mogle razmatrati u okviru predloženog dijaloga uključuju: ravnotežu i sinergije između klime i održivog razvoja, ulogu digitalizacije, participativne pristupe i pravedan prelazak.

5.5. Socijalno poduzetništvo, građanske inicijative i rad u zajednici samo su neki od primjera provedbe klimatskih mjera pomoću pristupa odozdo prema gore. Već postoje brojne uspješne inicijative, dok su mnoge druge pokrenute, ali su polučile neuspjeh ili su iz raznih razloga obustavljene. Obje kategorije projekata mogu se iskoristiti kako bi se nedržavnim akterima i donositeljima odluka pružila vrijedna znanja.

5.5.1. Decentralizirana energija iz obnovljivih izvora izvrstan je primjer. Trebala bi se proizvoditi uz pomoć lokalnih i regionalnih struktura, što znači da bi se vrijednost iz uporabe energije vjetera, sunca i biomase trebala stvarati na lokalnoj razini. Međutim, EU nedovoljno sveobuhvatno iskorištava potencijal civilnog društva u tom području te prečesto postoje regulatorne, financijske i strukturne prepreke sudjelovanju lokalnih aktera. EGSO je 2015. uspješno pozvao na to da se pod okriljem civilnog društva uspostavi europski energetska dijalog radi provedbe energetske tranzicije <sup>(13)</sup> koja je sama po sebi najveća aktivnost koju EU poduzima radi stabilizacije klime.

<sup>(11)</sup> Iako čine više od 99 % svih poduzeća u EU-u i zaslužna su za otprilike 58 % gospodarskih rezultata prema bruto dodanoj vrijednosti, [https://ec.europa.eu/growth/smes\\_hr](https://ec.europa.eu/growth/smes_hr).

<sup>(12)</sup> Otprilike 35 % stanovništva EU-a živi u prijelaznim, urbano-ruralnim područjima, a više od 22 % živi u pretežno ruralnim područjima. (Eurostat (2014): Regionalni godišnjak Eurostata za 2014. Dostupno na: <http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-HA-14-001>, podaci od: 16. siječnja 2018.).

<sup>(13)</sup> Mišljenje EGSO-a „Razvoj sustava upravljanja predloženog u kontekstu okvira za klimu i energiju za razdoblje do 2030.” (SL C 291, 4.9.2015., str. 8.).

5.5.2. Više od 1 000 lokalnih i regionalnih uprava iz 86 zemalja, koje predstavljaju 804 milijuna građana, na platformi „carbonn Climate Registry” prijavilo je svoje ciljeve smanjenja emisija ugljika, koji bi, ako se postignu, doveli do smanjenja od 5,6 gigatona ekvivalenta CO<sub>2</sub> (GtCO<sub>2</sub>e) do 2020. i 26,8 GtCO<sub>2</sub>e do 2050., u usporedbi s razinama iz 1990. godine. Ukupnim učinkom 7494 gradske i lokalne uprave, koje predstavljaju više od 680 milijuna građana i koje su se obvezale na Globalni sporazum gradonačelnika za klimu i energiju, moglo bi se do 2030. ostvariti zajedničko smanjenje od 1,3 GtCO<sub>2</sub>e godišnje, čime bi se od 2010. do 2030. postiglo ukupno smanjenje od 15,64 GtCO<sub>2</sub>e<sup>(14)</sup>.

5.5.3. U Europi proteklih godina raste poljoprivreda koju podržava zajednica. Tijekom 2016. u okviru više od šest tisuća široko definiranih inicijativa civilnog društva provedenih u 22 europske zemlje proizvedeno je hrane za milijun ljudi<sup>(15)</sup>. Takve inicijative obuhvaćaju partnerstva između potrošača i poljoprivrednika, sve do izgradnje zajedničkih vrtova i poljoprivrednih gospodarstava. Pomoću njih uspostavljaju se snažnije veze između proizvođača i potrošača, stvaraju prilike za lokalna poduzeća i nova radna mjesta, a zajednice se ponovno povezuju s u njima proizvedenom hranom, čime se mijenjaju mehanizmi proizvodnje i potrošnje hrane, a građani se osnažuju za uspostavu participativnijih oblika upravljanja.

5.5.4. Koncept pravednog prijelaza ujedinjuje radnike, zajednice, poslodavce i vlade u kontekstu socijalnog dijaloga s ciljem utvrđivanja konkretnih planova, politika i potrebnih ulaganja kako bi se osiguralo da preobrazba bude brza i pravedna. Naglasak je na radnim mjestima i prihodima te se nastoji osigurati da nitko ne bude zapostavljen u našoj utrci prema smanjenju emisija, zaštiti klime i promicanju socijalne i gospodarske pravde. U cilju jamčenja i izgradnje socijalnog dijaloga za pravedan prijelaz Međunarodna konferencija sindikata sa svojim je partnerima uspostavila Centar za pravedan prijelaz. Centar će okupljati i podupirati sindikate, poduzeća, zajednice i ulagače u okviru socijalnog dijaloga za razvoj planova, sporazuma, ulaganja i politika radi brzog i pravednog prelaska na nultu stopu emisija i ugljika i nultu stopu siromaštva.

5.5.5. Provedba praksi za uštedu energije i vode te smanjenje emisija odvija se u okviru dobrovoljnih programa i inicijativa industrije za smanjenje potrošnje, a rezultati koje poduzeća ostvaruju se provjeravaju i često objavljuju. Uz pomoć takvih najboljih praksi moguće je razviti ocjenjivanje prema referentnim vrijednostima među poduzećima i zemljama.

5.6. Kako bi se razumjele važne razlike među nedržavnim akterima, odnosno njihove različite potrebe i resursi, EGSO je proveo anketu<sup>(16)</sup> koja je pokazala da nedržavni akteri najhitnije trebaju sljedeće:

- poticajno političko i zakonodavno okruženje,
- financijske potrebe: pristup javnim sredstvima i fiskalni poticaji,
- tehnička podrška: poticanje uzajamnog učenja, izgradnja kapaciteta, razmjena znanja, dobrih praksi i podizanje svijesti,
- veća vjerodostojnost, vidljivost, razumijevanje i priznavanje njihovih doprinosa,
- poboljšana suradnja među različitim akterima u privatnom i javnom životu.

## 6. Funkcije predloženog europskog dijaloga o klimatskim mjerama nedržavnih aktera

6.1. U cilju stvaranja okruženja pogodnog za klimatske mjere nedržavnih aktera te jačanja i povećanja opsega i razmjera mjera koje se poduzimaju u Europi, u okviru platforme trebalo bi se odgovoriti na politike i na operative zahtjeve nedržavnih aktera, a možda i razmatrati sljedeće međusobno povezane funkcije: 1. Ocjenjivanje mjera (*Assessing actions*); 2. Prepoznavanje mjera (*Recognising actions*); 3. Unapređenje upravljanja (*Improving governance*); 4. Ubrzanje mjera (*Accelerating actions*); i 5. Potpora mjerama (*Supporting actions*) (**ARIAS**)

<sup>(14)</sup> <https://www.cities-and-regions.org/lgma-at-the-apa-resumption/>.

<sup>(15)</sup> <https://urgenci.net/new-report-european-csa-overview-released-by-the-european-csa-research-group/>.

<sup>(16)</sup> Istraživanje EGSO-a „Poticanje nedržavnih aktera u području klime”.

6.2. **Ocjenjivanje i praćenje mjera** – EU i njegove države članice ostvaruju korist od boljeg razumijevanja doprinosa klimatskih mjera nedržavnih aktera. Predloženi dijalog može pružiti pregled klimatskih mjera u Europi i pridonijeti praćenju napretka u pogledu klimatskih mjera na globalnoj razini i u kontekstu UNFCCC-a.

Bolje razumijevanje doprinosa povezanih s ublažavanjem i ostalih doprinosa višestruko je korisno:

- može biti prvi korak prema uključivanju mjera nedržavnih aktera u provedbu klimatskih politika na nacionalnoj razini i razini EU-a;
- detaljne studije određenih klimatskih mjera mogu pomoći pri osmišljavanju javnih politika i utvrđivanju regulatornih prepreka, prilagodljivih rješenja i okolnosti u kojima su određene mjere djelotvorne;
- nedržavnim akterima može omogućiti da steknu praktična znanja kako bi učinkovito sudjelovali u provedbi klimatskih mjera.

6.2.1 Predloženi okvir trebao bi omogućiti praćenje napretka barem nekih mjera koje provode nedržavni i podnacionalni akteri, osobito ako se obvežu na mjerljiva smanjenja emisija. To bi se moglo postići objedinjenim ocjenjivanjem klimatskih mjera koje se provode u Europi i pomoću dobrovoljnih mehanizama za izvješćivanje. Potrebno je razmotriti zaštitne mehanizme od manipulativnog zelenog marketinga (*greenwashing*), na temelju kojega bi se uobičajena praksa predstavljala kao čista i usklađena s ciljevima Pariškog sporazuma. Međutim, njime bi se barem trebalo pokazati da inicijative nisu samo obveze na papiru, pri čemu se inicijativama ne bi smjele nametati opsežne obveze izvješćivanja i praćenja. Kvantitativni pristupi u okviru praćenja i evaluacije mogli bi se dopuniti kvalitativnijim, narativnim pristupom kako bi se prikazalo što se njima može postići.

6.3. Trenutačno se na europskoj razini većina klimatskih mjera u EU-u rijetko prepoznaje ili se uopće ne prepoznaje. Međutim, **prilika za prepoznavanje i isticanje** osobito djelotvornih, inovativnih i kreativnih klimatskih mjera može biti troškovno učinkovito sredstvo za poticanje novih i tekućih mjera. Prepoznavanje klimatskih mjera može imati nekoliko oblika, uključujući:

- široko prepoznavanje novih i postojećih obveza pomoću internetske platforme,
- omogućavanje novim akterima u području klime da se predstave na događanjima na (visokoj) razini, kako u europskom kontekstu tako i u okviru međunarodnih pregovora,
- dodjelu nagrada za osobito uspješne klimatske mjere, na primjer u određenim tematskim područjima.

6.4. **Unapređenje i jačanje upravljanja** – predvodnici iz redova nedržavnih aktera vjerojatno će prepoznati prepreke i prilike za poboljšanje upravljanja. Njihove spoznaje mogu pomoći u utvrđivanju regulatornih prepreka na europskoj, nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini i pokrenuti njihovo uklanjanje te pridonijeti uspostavi prilagođenog regulatornog okvira pogodnog za klimatske mjere. Pomoću europskog dijaloga o klimatskim mjerama nedržavnih aktera trebalo bi neprestano prikupljati povratne informacije i svladavati izazove s javnim tijelima kako bi se postupno izgradilo poticajno upravljačko okruženje za klimatske mjere prema načelu odozdo prema gore. To se neće dogoditi bez rješavanja pitanja političkog vakuuma između nedržavnih aktera i donositelja odluka.

6.5. **Ubrzanje klimatskih mjera** – krajnji cilj predložene platforme jest ubrzati klimatske mjere tako što će ih se učiniti privlačnima za niz nedržavnih aktera te tako što će se zaštitu klime afirmirati kao novu uobičajenu praksu. To bi u praktičnom smislu trebalo podrazumijevati sljedeće:

- povećanje novih obveza nedržavnih aktera u području klime. Radi ubrzanja inicijativa u okviru dijaloga bi se, možda u suradnji s UNFCCC-om i ostalim partnerima, trebale objavljivati nove obveze;

- brzo prihvaćanje rješenja i stečenih znanja proizašlih iz klimatskih mjera nedržavnih aktera na europskoj razini. Kako bi se pridonijelo tom ubrzanju, u okviru dijaloga mogla bi se razmotriti organizacija regionalnih sastanaka tehničkih stručnjaka po uzoru na slične sastanke koji se održavaju u okviru zasjedanja UNFCCC-a te kao doprinos tim sastancima;
- organizacijski partneri povremeno mogu uspostavljati nova partnerstva i klimatske mjere u posebno obećavajućim područjima ili područjima u kojima je to osobito hitno, koristeći se ovlašću sazivanja koje ima dijalog ili oni sami;
- katkad se sektorske ili teritorijalne inicijative mogu međusobno nadmetati ako se ne utvrdi i ne potiče ispravan pristup za promicanje suradnje. „Ptičja perspektiva” je potrebna u cilju utvrđivanja nedostataka i mogućih suradnji te uspostave novih partnerstava.

6.6. **Potpore klimatskim mjerama** – predloženi dijalog trebao bi poslužiti ne samo za isticanje i demonstraciju mjera, nego i za odgovaranje na potrebe nedržavnih aktera. Mogu se osmisliti različite vrste potpore, uključujući:

- osiguravanje okružja za umrežavanje pogodnog za uspostavu novih partnerstava među državnim i nedržavnim akterima;
- omogućavanje učenja od kolega i razmjene savjeta među nedržavnim akterima time što im se pomaže u svladavanju regulatornih prepreka;
- obrazovanje i učenje te poticanje inovacija, npr. masovnim otvorenim internetskim tečajevima (MOOC), internetskim seminarima i radionicama o određenim temama <sup>(17)</sup>;
- olakšavanje pristupa financiranju, na primjer izradom pregleda postojećih kanala, istraživanjem inovativnih instrumenata financiranja (uključujući uzajamno financiranje kolega, skupno financiranje i mikrofinanciranje), predlaganje pojednostavljenja fiskalnih pravila i uspostava novih mogućnosti financiranja, na primjer za olakšavanje pristupa privatnim, međunarodnim i multilateralim sredstvima.

## 7. Predloženi europski dijalog o klimatskim mjerama nedržavnih aktera u praksi

7.1. Predloženi europski dijalog djelovao bi u širem ekosustavu upravljanja u području klime nastalim nakon Pariškog sporazuma. Nastaju i drugi regionalni i nacionalni akcijski programi i okviri (na primjer u Latinskoj Americi i SAD-u). Europski dijalog mogao bi ostvariti korist od suradnje s tim platformama i učenja od njih.

7.2. Dijalog bi trebao biti jednostavno organiziran, s naglaskom na strateškom povezivanju postojećih programa, inicijativa i institucija umjesto na uspostavi novih institucija. EGSO će imati jasnu ulogu u uspostavi dijaloga i stjecanju potpore Europske komisije te drugih institucija EU-a kao i razvoja partnerstva s njima. Takav institucijski okvir omogućio bi vjerodostojnost za rješavanje klimatskih pitanja na europskoj razini. U tom kontekstu EGSO podržava prijedlog Europskog parlamenta za stvaranje nacionalnih višerazinskih platformi za dijalog o klimatskoj i energetske politici s ciljem održavanja širokih rasprava u svakoj državi članici o budućnosti klimatske i energetske politike.

7.3. Internetska platforma u okviru europskog dijaloga može djelovati kao centar za razmjenu informacija koji vodi evidenciju i sadrži pregled klimatskih mjera na europskoj razini te može pružiti sveobuhvatnu bazu podataka kojom se podupire strateška analiza i dopunjuju lokalne, nacionalne i politike EU-a. Kako bi se optimirala upotrebljivost centra za razmjenu informacija, internetska stranica bi trebala biti lako pristupačna te imati mogućnost pretraživanja. Takva bi se stranica mogla povezati s platformama koje postoje u kontekstu UNFCCC-a, uključujući platformu NAZCA <sup>(18)</sup>.

<sup>(17)</sup> Na primjer, „Kako izraditi akcijski plan?”, „Kako prikupiti potporu?”, „Kako potaknuti tijela da poduzmu mjere?” itd.

<sup>(18)</sup> <http://climateaction.unfccc.int/>.

7.4. U okviru predloženog europskog dijaloga trebalo bi se potaknuti održavanje događanja za potporu funkcijama prepoznavanja, prikupljanja povratnih informacija, učenja i umrežavanja, namijenjenih nedržavnim akterima. Dio tih događaja već postoji, no tim mjerama bi dobili novu važnost. Na primjer:

- postojeći sastanci stručnjaka Promatračke skupine EGSO-a za održivi razvoj mogli bi dobiti dodatnu važnost ako ih se poveže s procesom UNFCCC-a kao „sastanke tehničkih stručnjaka” ili tematske i regionalne dijaloge u cilju ispitivanja postojećih klimatskih mjera,
- Europski dan održivih zajednica, u organizaciji ECOLISE-a u suradnji s EGSO-om, mogao bi skrenuti pozornost na lokalne zajednice i pridonijeti prepoznatljivosti njihova doprinosa klimatskim mjerama,
- u okviru godišnjih događaja koje podupiru institucije EU-a (npr. Zeleni tjedan, Tjedan održive energije EU-a, Europski tjedan održivog razvoja itd.) mogla bi se održavati zasjedanja o klimatskim mjerama nedržavnih aktera.

7.5. Za predloženi dijalog moglo bi biti korisno imenovanje sektorskih ili tematskih „predstavnika za klimatsku politiku”. Predstavnici bi mogli imati zadaće uspostave suradnje između više dionika, utvrđivanja strateških/tematskih prioriteta, organizacije događaja i poticanja novih klimatskih mjera. Usto mogu djelovati kao dionici za kontakt u pogledu klimatskih mjera nedržavnih aktera, npr. u odnosu na Europsku komisiju, države članice i UNFCCC.

7.6. Predloženim postupkom trebao bi se podupirati pristup financiranju za mjere nedržavnih aktera. Taj bi pristup mogao uključivati:

- pregled mogućnosti financiranja,
- savjete o planovima koji se mogu financirati,
- analizu postojećeg dijaloga i postupaka savjetovanja s nevladinim subjektima, s ciljem uspostave novih tehnika i najboljih praksi kako bi se povećala primjena postojećih europskih i međunarodnih sredstava,
- zalaganje za to da predstojeći višegodišnji financijski okvir EU-a služi ambicioznijim ciljevima nedržavnih aktera u području klimatske politike i potiče njihovo djelovanje,
- istraživanje mogućnosti inovativnog financiranja (uzajamno financiranje kolega, skupno financiranje, mikro-financiranje, zelene obveznice itd.).

7.7. Kako bi se zajamčili vjerodostojnost i jednostavan institucijski okvir, kao organizacijske partnere potrebno je pozvati sljedeće dionike koji bi mogli dati svoj doprinos:

- u cilju potpore funkciji ocjenjivanja platforma, pokretači dijaloga trebali bi surađivati s postojećim istraživačkim skupinama, inicijativama za praćenje klimatskih mjera i podatkovnim platformama,
- u cilju potpore funkciji prepoznavanja, trebalo bi se povezati s postojećim inicijativama za dodjelu nagrada, poput nagrade UNFCCC-a pod nazivom „Momentum for Change”, nagrade SEED <sup>(19)</sup>, nagrade EGSO-a za civilno društvo itd.,
- u cilju potpore funkcijama unapređenja upravljanja i ubrzanja mjera potrebno je uspostaviti komunikacijske kanale, na primjer uz pomoć posredničkih dijaloga i postupaka u kojima sudjeluju tehnički stručnjaci u okviru UNFCCC-a te uz pomoć relevantnih tijela na razini EU-a i država članica, kao što su europska savjetodavna vijeća za okoliš i održivi razvoj,
- u pogledu funkcije potpore, trebalo bi utvrditi poveznice s postojećim programima. Na primjer, pristup financiranju i najbolje prakse mogu se uskladiti s programom EU-a LIFE, instrumentom financiranja za ekološke i klimatske mjere, potporama ili zajmovima EIB-a i/ili ostalim europskim programima, dok se prikupljeni rezultati istraživanja u okviru programa Obzor 2020. koji se odnose na nedržavne aktere mogu distribuirati među sudionicima dijaloga.

<sup>(19)</sup> Nagrada za poduzetništvo u području održivog razvoja.

7.8. Prvi korak prema uspostavi europskog dijaloga o klimatskim mjerama nedržavnih aktera trebalo bi biti događanje u prvoj polovici 2018., koje će organizirati EGSO u partnerstvu s Europskom komisijom i u okviru kojega će se okupiti sve zainteresirane mreže aktera kao i predstavnici drugih institucija EU-a i država članica.

7.8.1. Ovo događanje trebao bi doprinijeti dijalogu „talanoa” uoči konferencije COP24 u okviru kojega se stranke i dionici koji nisu stranke sporazuma pozivaju na suradnju u organizaciji lokalnih, nacionalnih, regionalnih ili globalnih događanja u sklopu kojih bi se pripremili i stavili na raspolaganje doprinosi o trenutnom stanju, željenim ciljevima i načinima za postizanje tih ciljeva.

7.8.2. U okviru ovog događanja trebao bi se utvrditi i akcijski plan za ED-NCSA za razdoblje 2018. – 2020. na temelju kojega bi dijalog počeo djelovati te koji bi uključivao i detaljan plan za ispunjavanje funkcija ARIAS u okviru dijaloga.

Bruxelles, 15. veljače 2018.

*Predsjednik*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
Georges DASSIS

---



## III

(Pripremni akti)

## EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

532. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-a, 14.2.2018.–15.2.2018.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o:

**Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Kako unaprijediti funkcioniranje javne nabave u Europi i za nju**

(COM(2017) 572 final)

**Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Poticanje ulaganja dobrovoljnom ex-ante procjenom aspekata javne nabave za velike infrastrukturne projekte**

(COM(2017) 573 final)

**Preporuci Komisije od 3. listopada 2017. o profesionalizaciji javne nabave – Izgradnja strukture za profesionalizaciju javne nabave**

(C(2017) 6654 final – SWD(2017) 327 final)

(2018/C 227/06)

Izvjestitelj: **Antonello PEZZINI**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 17.11.2017.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	24.1.2018.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	14.2.2018.
Plenarno zasjedanje br.:	532
Rezultat glasovanja	107/1/1
(za/protiv/suzdržani):	

## 1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) uvjeren je da samo transparentan, otvoren i konkurentan sustav javne nabave na jedinstvenom tržištu može zajamčiti učinkovitu javnu potrošnju te građanima pružiti visokokvalitetnu robu i usluge razvijanjem istinske **europske kulture inovativne, pametne, održive i društveno odgovorne javne nabave**.

1.1.1. U tom pogledu, EGSO preporučuje promicanje ekonomski najpovoljnije ponude kao kriterij za odabir ponuda, osobito u slučaju intelektualnih usluga.

1.2. Odbor pozdravlja novi paket mjera o javnoj nabavi te ističe potrebu za:

- promicanjem kvalitete i inovacija u javnoj nabavi,
- uključivanjem okolišnih i socijalnih aspekata,
- pametnijom i učinkovitijom javnom nabavom.

1.3. Odbor naglašava važnost pametne upotrebe javne nabave u rješavanju globalnih izazova, kao što su klimatske promjene, oskudica resursa, socijalne nejednakosti i starenje društva, čime bi se podržale socijalne politike i ubrzao prelazak na održivije i konkurentnije opskrbe lance i poslovne modele te omogućio lakši pristup MSP-ovima i poduzećima socijalne ekonomije.

1.3.1. EGSO smatra da je važno poticati veću otvorenost država članica prema dobrovoljnim mehanizmima prethodne procjene za velike infrastrukturne projekte.

1.3.2. Odbor ističe da je potrebno poticati privlačnost dobrovoljne primjene novog mehanizma prethodne procjene priznavanjem oznake o sukladnosti javnom naručitelju. EGSO podržava veću profesionalizaciju svih dionika i veće sudjelovanje socijalnih poduzeća u cilju borbe protiv prijevare i korupcije jačanjem digitalne transformacije javne nabave.

1.4. Odbor posebno pozdravlja napore usmjerene na povećanje pristupa MSP-ova i poduzeća socijalne ekonomije tržištima javne nabave te naglašava da još uvijek postoje brojne prepreke njihovom potpunom sudjelovanju zbog čega, kao mjere zaštite i potpore, preporučuje uključivanje komora i/ili profesionalnih udruga.

1.4.1. Socijalni i okolišni aspekti postali su od ključne važnosti u kvalificiranju javne nabave te EGSO ističe vrijednost i korisnost tih aspekata i preporučuje uključivanje specifičnog socijalnog i okolišnog sadržaja u sve nacionalne i europske programe osposobljavanja.

1.4.2. Bilo bi uputno pokrenuti kampanju za primjenu tehničko-normativnih standarda u području okoliša ISO 14000, socijalnih pitanja ISO 26000, SA 8000:2014 i relevantnih konvencija ILO-a <sup>(1)</sup> i kvalitete upravljanja/proizvodnje UNI 11648:2016 za upravljanje projektima i ISO 9000 ili jednakovrijednih tehničkih zahtjeva kvalitete u skladu s nacionalnim zakonodavstvom u natječajnoj specifikaciji, pri čemu je potrebno pomoći malim poduzećima da postignu navedene standarde pomoću Europskog socijalnog fonda.

1.5. Odbor smatra da je nužno odlučno provesti snažnu profesionalizaciju javnih naručitelja i izričito priznati nove stečene kvalifikacije te ih uskladiti sa zajedničkim europskim okvirom za tehničke i informatičke vještine koji će omogućiti zajednički pristup na cijelom europskom unutarnjem tržištu.

1.6. EGSO smatra da je Komisija, umjesto preporuke, trebala donijeti direktivu kako bi se zajamčila učinkovita i dosljedna struktura za profesionalizaciju javne nabave.

1.7. Odbor smatra da je potrebno izraditi javni digitalni registar javne nabave, među ostalim i kako bi se dotičnim poduzećima omogućilo da prošire potencijalni prostor djelovanja te kako bi se bolje procijenilo učinkovitost i cjelovitost postupka javne nabave.

1.8. Odbor smatra da je od ključne važnosti snažno zajedničko djelovanje EU-a kako bi se trećim zemljama, državama pristupnicama i državama partnerima europske politike susjedstva omogućio pristup tržištima javne nabave na temelju uzajamnosti pod jednakim uvjetima s nacionalnim poduzećima.

1.9. EGSO smatra da preporuke Europske komisije (EK) upućene pojedinim državama članicama treba pratiti snažan poticaj u području osposobljavanja u cilju omogućivanja pristupa programima i strukturnim fondovima i tehničko-normativnim standardima digitalizacije, uz usvajanje etičkog kodeksa javne nabave na europskoj razini.

---

<sup>(1)</sup> Temeljne konvencije ILO-a, Konvencija ILO-a br. 155 (higijena i sigurnost na radnom mjestu) i Konvencije ILO-a br. 131, 1 i 102.

1.10. EGSO preporučuje da se uključenost i primjena socijalnih mjera promiču kao strateški instrumenti za promicanje naprednih politika u tom sektoru.

1.11. EGSO preporučuje da se ispitaju mogućnosti usvajanja zajedničkog regulatornog sustava za transnacionalnu javnu nabavu, kao 28. regulatornog sustava, kojem se javni naručitelji mogu dobrovoljno priključiti uz jamčenje jednakog postupanja u cijelom Europskom gospodarskom prostoru.

## 2. Kontekst i trenutačno stanje

2.1. Javna nabava pruža ogroman tržišni potencijal za inovativne proizvode i usluge ako se oni strateški upotrebljavaju kako bi potakli gospodarstvo i ulaganja, posebice provedbom Plana ulaganja za Europu, kako bi poboljšali produktivnost i uključenost te odgovorili na strukturne i infrastrukturne promjene potrebne za promicanje inovacija i rasta.

2.2. Znatna dio kupnje i javnih ulaganja u europskom gospodarstvu troši se putem javne nabave; svake godine javna tijela EU-a potroše otprilike 19 % BDP-a Zajednice na kupovinu usluga, radova i dobara.

2.2.1. Nažalost, kriterij za dodjelu u 55 % postupaka javne nabave jest najniža cijena te se pritom ne obraća osobita pozornost na kvalitetu, održivost, inovacije i socijalnu uključenost.

2.3. Devet od deset velikih infrastrukturnih projekata ne provodi se u skladu s planom navedenim u ugovoru, kao ni u skladu s predviđenim proračunskim iznosima i rokovima te često premašuje trošak do 50 %<sup>(2)</sup>.

2.4. Regulatorni okvir u području javne nabave tradicionalno ima prilično razrađenu i složenu fizionomiju uz koju je prisutna i znatna rascjepkanost institucionalne strukture, s obzirom na to da njome upravlja više dionika na središnjoj, regionalnoj i sektorskoj razini čije zadaće i funkcije nisu uvijek jasno utvrđene.

2.5. Javne uprave na različitim razinama trebale bi imati osobito razvijene kapacitete za upravljanje postupcima javne nabave i infrastrukturnim ulaganjima. Međutim, one imaju razne slabosti, primjerice neujednačenu sposobnost planiranja i pravodobnog određivanja odgovarajućih instrumenata i mjera; nedovoljnu profesionalizaciju javnih naručitelja; brojne javne uprave u odnosu na poglavlja o potrošnji kojima se upravlja; nedostatak sustavnog prikupljanja pomoćnih informacija, uz neujednačene baze podataka kojima upravljaju različiti subjekti koji su često nedovoljno kvalitetni i pouzdani.

2.6. Ta složenost nije u potpunosti riješena paketom mjera o javnoj nabavi iz 2014.

2.7. U EU-u se sporo uvode digitalni instrumenti kojima se podržava upravljanje javnom nabavom: samo su ih četiri države članice primjenjivale u 2016. <sup>(3)</sup>. To ukazuje na potrebu za većom upotrebom novih tehnologija kako bi se postupci dodjele pojednostavili i ubrzali.

## 3. Prijedlozi Komisije

3.1. U okviru paketa koji je predstavila Komisija predviđena su četiri glavna područja:

3.1.1. **utvrđivanje prioritetnih područja** koje treba poboljšati kako bi se razvio strateški pristup javnoj nabavi usmjeren na šest prioriteta;

3.1.2. **dobrovoljna ex ante procjena za velike infrastrukturne projekte** uz uspostavljanje službe za podršku te mehanizama za prijavljivanje i razmjenu informacija koji mogu pomoći u početnim fazama projekata procijenjene vrijednosti veće od 250 milijuna eura odnosno veće od 500 milijuna eura kad je riječ o projektima od velike koristi za određenu državu članicu;

<sup>(2)</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017\\_grow\\_046\\_ex\\_ante\\_voluntary\\_assesment\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017_grow_046_ex_ante_voluntary_assesment_en.pdf).

<sup>(3)</sup> COM(2017) 572 final, cap. 2.

3.1.3. **preporuke za profesionalizaciju uprava i javnih kupaca** kako bi se osiguralo da posjeduju profesionalne vještine te tehnička i postupovna znanja potrebna za poštovanje propisa i u cilju osiguravanja inovativne i održive visoke kvalitete i ulaganja s najvećom vrijednosti za novac, među ostalim i u pogledu društvene odgovornosti;

3.1.4. **smjernice za veću inovativnost s pomoću javne nabave roba i usluga.**

#### 4. Opće napomene

4.1. Odbor pozdravlja novi paket mjera o javnoj nabavi i ističe ono što je već navedeno o potrebi za „promicanjem kvalitete i inovativnosti u javnoj nabavi, smanjenjem nepotrebnih administrativnih opterećenja, uključivanjem okolišnih i socijalnih aspekata u cilju zaštite radnih mjesta i uvjeta rada osoba s invaliditetom i drugih skupina u nepovoljnom položaju”, kao i za promicanjem – kad su posrijedi intelektualne usluge – uz ekonomski najpovoljniju ponudu, mogućnosti samo jedne ponude koju se smatra najboljom, čak i ako nije jeftinija.

4.2. Primjenom ekoloških i socijalnih kriterija omogućilo bi se da javna nabava bude pametnija i učinkovitija, zajamčila bi se veća profesionalizacija, povećalo sudjelovanje MSP-ova i poduzeća socijalne ekonomije, omogućila borba protiv pristranosti, prijevara i korupcije te promicala europska prekogranična javna nabava <sup>(4)</sup>.

4.3. Odbor osobito naglašava važnost pametne upotrebe javne nabave u potpunom rješavanju globalnih izazova, kao što su klimatske promjene te oskudica resursa ili starenje društva, čime se podržavaju socijalne politike i ubrzava prelazak na održivije i konkurentnije opskrbe lance i poslovne modele te MSP-ovima omogućuje lakši pristup mogućnostima javne nabave.

4.4. EGSO smatra da je važno na dobrovoljnoj osnovi razvijati sve veću otvorenost država članica u pogledu:

- osiguravanja sve većeg širenja strateške javne nabave uz dobrovoljne mehanizme prethodne procjene za velike infrastrukturne projekte,
- razvijanja sustavne razmjene najboljih praksi u području strateške javne nabave,
- promicanja ažuriranih formula za zelenu, socijalnu i inovativnu javnu nabavu.

4.5. Odbor smatra da je nužno odlučno provesti snažnu profesionalizaciju javnih naručitelja u vidu certificiranja obveznih minimalnih uvjeta te im osigurati zajednički europski okvir za tehničke i informatičke vještine koji će omogućiti zajednički pristup na cijelom europskom unutarnjem tržištu na temelju jedinstvenog centra za vještine i interaktivne baze podataka.

4.5.1. S obzirom na iznimnu važnost socijalnih i okolišnih aspekata u javnoj nabavi te značaj i jamstvo da usklađenost s tim aspektima može dovesti do ostvarenja ciljeva socijalne uključenosti te socijalne i ekološke održivosti, EGSO predlaže i preporučuje da se u sve programe osposobljavanja usmjerene na veću profesionalizaciju osoblja koje se bavi javnom nabavom uključi specifični sadržaj u pogledu socijalnog i ekološkog zakonodavstva, a osobito u pogledu socijalnih i okolišnih aspekata zakonodavstva o javnoj nabavi.

4.5.2. Uključivanjem tih aspekata pruža se odgovor na nove izazove u cilju potpunog iskorištavanja potencijala kako bi se strateški pridonijelo ciljevima horizontalne politike i društvenim vrijednostima, kao što su inovacije, socijalna uključenost te gospodarska i ekološka održivost.

4.5.3. EGSO stoga smatra da je nužno zajamčiti strogo poštovanje tih mjera, ako su obvezujuće, te promicati njihovu veću upotrebu ako je riječ o mjerama koje javni naručitelji mogu dobrovoljno primjenjivati. EGSO odlučno zahtijeva pokretanje kampanje za primjenu tehničko-normativnih standarda u području okoliša ISO 14000, socijalnih pitanja ISO 26000, SA 8000:2014, osam temeljenih konvencija ILO-a, konvencije ILO-a br. 155 (higijena i sigurnost na radnom mjestu), konvencija ILO-a br. 131, 1 i 102, te u području upravljanja/proizvodnje UNI 11648 za upravljanje projektima i ISO 9000 za kvalitetu proizvodnje. U primjeni tih standarda i tehničkih specifikacija za nove generacije javne nabave

<sup>(4)</sup> SL C 191 od 29.6.2012., str. 84.

potrebno je osigurati veliku potporu za MSP-ove i poduzeća socijalne ekonomije kako bi se izbjegla njihova isključenost i smanjili njihovi troškovi.

4.5.4. Integracija inovativnih kriterija, posebice u velikim infrastrukturnim projektima, iziskuje zajedničku stratešku viziju za odabir proizvoda i usluge kako na temelju kvalitativnih kriterija troškova/učinkovitosti tako i na temelju ekonomski povoljne ponude u skladu s pristupom koji može uključivati socijalne, okolišne i druge kriterije, primjerice kriterije koji se odnose na kružno gospodarstvo.

4.5.5. Isto tako, s obzirom na to da države članice nedovoljno upotrebljavaju mogućnosti javne nabave u pogledu socijalnih kriterija i mjera kao strateških alata za promicanje održivih ciljeva socijalne politike, predlaže se i preporučuje odlučno promicanje uključivanja i primjene tih socijalnih kriterija i mjera koje podupire zakonodavstvo EU-a o javnoj nabavi.

4.5.6. Odbor posebice pozdravlja napore usmjerene na povećanje pristupa MSP-ova i poduzeća socijalne ekonomije tržištima javne nabave te ističe da još uvijek postoje brojne prepreke njihovom sudjelovanju.

4.5.7. EGSO smatra da bi trebalo staviti veći naglasak na ukidanje tih prepreka, među ostalim i jačanjem sustava pravnih lijekova. U tom je pogledu potrebno poticati i priznati djelovanje komora i/ili profesionalnih udruga radi rješavanja kolektivnih sporova za manja poduzeća.

4.5.8. Potrebno je izraditi javni digitalni registar javne nabave, među ostalim i kako bi se dotičnim poduzećima omogućilo da prošire potencijalni prostor djelovanja te kako bi se bolje procijenila učinkovitost i cjelovitost postupka javne nabave.

4.5.9. Osim toga, važno je pokrenuti pilot-projekte za poticanje sudjelovanja MSP-ova putem poslovnih i inovacijskih posrednika te pokrenuti europske inicijative pilot-projekata za profesionalizaciju europskih MSP-ova u pogledu jezičnih i proceduralnih vještina manjih poduzeća u središnjim tijelima za javnu nabavu.

4.6. EGSO odlučno podržava promicanje zajedničke prekogranične javne nabave, posebice za inovativne projekte i transnacionalne infrastrukturne mreže, čime bi se potaknulo sudjelovanje manjih poduzeća putem poslovnih i inovacijskih posrednika, pri čemu je potrebno zahtijevati i visoku razinu kvalitete podizvođenja za koje bi se, pak, trebalo odlučivati samo u ograničenom broju slučajeva.

4.7. Odbor ističe važnost snažnog djelovanja EU-a kako bi se u trećim zemljama, uključujući države pristupnice i države partnere u okviru europske politike susjedstva, omogućio pristup tržištima javne nabave na temelju uzajamnosti i pod jednakim uvjetima s nacionalnim poduzećima, uz razvijanje posebnih klauzula i u kontekstu bilateralnih i multilateralnih sporazuma o slobodnoj trgovini.

4.8. EGSO podupire uspostavljanje registra ugovora dostupnih za javnost na razini Zajednice koji će biti u cijelosti interoperabilan s nacionalnim registrima radi veće transparentnosti dodijeljenih ugovora i njihovih izmjena, uz potpunu zaštitu povjerljivih podataka i zaštitu osobnih podataka putem digitalne transformacije te uvođenje obvezne e-nabave 2018.

4.9. Odbor ponovno ističe važnost strukturiranog dijaloga s civilnim društvom na temelju dostupnosti otvorenih i transparentnih podataka radi uspostavljanja boljih instrumenata za analizu i izrade politika usmjerenih na potrebe te sustava upozoravanja na korupciju i borbu protiv nje, uključujući putem boljeg korištenja financiranja projekata.

4.10. Potrebno je osnažiti mehanizam za razmjenu informacija koji je prilagođen korisniku jer je riječ o instrumentu za upravljanje znanjem koji trebaju upotrebljavati nacionalna tijela i javni naručitelji za razmjenu najboljih praksi, uzajamno učenje iz iskustava i uspostavljanje platforme na razini Zajednice za različite aspekte u vezi s projektima.

4.10.1. Potrebno je znatno ojačati programe osposobljavanja namijenjene javnim naručiteljima.

## 5. Partnerstvo između Europske komisije, regionalnih i nacionalnih vlasti i poduzeća: *ex-ante* mehanizam

5.1. Odbor smatra da novi *ex-ante* mehanizam koji je predložila Komisija može biti valjan instrument ako ostane fleksibilan i dobrovoljan te ako se u okviru njega predvidi mogućnost odvojene upotrebe triju komponenti od kojih se sastoji:

- službe za podršku,
- mehanizma prijavljivanja za infrastrukturne projekte vrijednosti veće od 500 milijuna eura,
- mehanizma za razmjenu informacija

koje se moraju moći jednostavno i samostalno upotrebljavati za svaki projekt uz potpuno poštovanje jamstva povjerljivosti.

5.2. EGSO smatra da je važno da standardni obrazac za prijavljivanje ostane jednostavan i brz te da elektronički postupak jamči povjerljivost osjetljivih informacija.

5.3. EGSO smatra da bi sustav službe za podršku trebao biti strukturiran kao mreža podslužbi za podršku na nacionalnoj/regionalnoj razini kako bi se osigurala pomoć unutar zajednice, uz oslanjanje na mreže poput BC-Neta i Solvita.

5.4. Mehanizam za razmjenu informacija trebao bi zajamčiti interaktivnu bazu podataka prilagođenu korisniku i njegovim potrebama, s posebnim odborom za usmjeravanje i provjeru javnih naručitelja i poduzeća u državama članicama.

5.5. Kad je riječ o mehanizmu za *ex-ante* procjenu, Odbor ističe da ga je potrebno učiniti privlačnijim uvođenjem oznake o sukladnosti koja bi bila rezultat procjene Europske komisije.

## 6. Struktura za profesionalizaciju javne nabave

6.1. U potpunosti se slaže s preporukom koju je Komisija uputila državama članicama. Međutim, kako bi se osigurala učinkovita i dosljedna struktura za profesionalizaciju javne nabave, EGSO smatra da je Komisija umjesto obične preporuke bez obvezujućeg učinka trebala donijeti direktivu.

6.2. Odbor smatra da bi te preporuke mogle biti temelj za odgovarajuće djelovanje pod uvjetom da se provede sljedeće:

6.2.1. pilot-inicijativa zajedničkog osposobljavanja stručnjaka raznih javnih i privatnih dionika uključenih u postupak javne nabave, počevši od prekograničnih dionika, među ostalim i kako bi se utvrdile sposobnosti i vještine koje treba posjedovati svaki stručnjak za javnu nabavu;

6.2.2. mandat tijelima CEN-Cenelec-ETSI za tehničko-normativne standarde za digitalizaciju javne nabave kako bi se zajamčila transparentnost, pristupačnost i potpuna interoperabilnost;

6.2.3. brzo pokretanje pilot-projekata za MSP-ove i poduzeća socijalne ekonomije u cilju poticanja njihova sudjelovanja putem poslovnih i inovacijskih posrednika;

6.2.4. pristup programu Justice 2014. – 2020. za dionike u postupku javne nabave u dijelu koji se odnosi na pravosudno osposobljavanje, uključujući i jezično osposobljavanje u pogledu pravne terminologije u cilju promicanja zajedničke pravne i pravosudne kulture u području javne nabave i uzajamnog učenja;

6.2.5. uključivanje zajedničkih postupaka profesionalizacije dionika javne nabave na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini u okviru planiranja strukturnih fondova, posebice socijalnog fonda;

6.2.6. pokretanje 300 stipendija EU-a za sudjelovanje u relevantnim tečajevima Europskog instituta za javnu upravu u Maastrichtu i Akademije europskog prava u Trieru;

6.2.7. usvajanje etičkog kodeksa javne nabave za dionike u postupku javne nabave na europskoj razini u okviru dijaloga s civilnim društvom kako bi se osiguralo poštovanje visokih socijalnih i okolišnih standarda.

6.3. EGSO se nada da će razmotriti mogućnost uvođenja dodatnog jedinstvenog regulatornog sustava za velike transeuropske projekte javne nabave koji bi se mogao ponuditi javnim naručiteljima kao 28. sustav, uz jamčenje jednakih uvjeta i postupaka na cijelom jedinstvenom tržištu.

Bruxelles, 14. veljače 2018.

*Predsjednik*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
Georges DASSIS

---

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju standardnih vrijednosti emisija za nove osobne automobile i za nova laka gospodarska vozila kao dio integriranog pristupa Unije s ciljem smanjivanja emisija CO<sub>2</sub> iz lakih vozila te o izmjeni Uredbe (EZ) br. 715/2007**

(COM(2017) 676 final – 2017/0293 (COD))

(2018/C 227/07)

Izvjestitelj: **Dirk BERGRATH**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 5.2.2018. Vijeće, 9.2.2018.
Pravni temelj:	članak 192. stavak 1. UFEU-a
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	24.1.2018.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	14.2.2018.
Plenarno zasjedanje br.:	532
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	124/1/3

## 1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO u načelu pozdravlja prijedloge Komisije kao odmjeren kompromis između ciljeva klimatski neutralne mobilnosti, inovativnosti europske automobilske industrije i očuvanja kvalitetnih radnih mjesta.

1.2. EGSO smatra predviđeni srednjoročni cilj smanjenja emisija do 2025. za 15 % u usporedbi s 2021. godinom vrlo zahtjevnim jer neophodne izmjene na motorima s unutarnjim izgaranjem iziskuju vrhunsku tehnologiju. EGSO od Komisije očekuje trajni nadzor homologacije novih vozila kako bi se izbjegli novi slučajevi ugradnje nedopuštenih komponenata u motore. Osobito će teško biti do 2025. postići ciljeve smanjenja emisija za laka gospodarska vozila zbog njihovih dužih proizvodnih i razvojnih ciklusa. Unatoč tome, EGSO smatra da tržišni razvoj usmjeren na proizvodnju vozila bez emisija i s niskim emisijama te hibridnih vozila predstavlja dobru priliku.

1.3. EGSO pozdravlja poboljšani nadzor tržišta s pomoću mjerenja i praćenja stvarne potrošnje goriva na temelju obveze za proizvođače da u nova vozila ugrađuju standardizirane uređaje.

1.4. Strukturni prelazak na alternativne pogone bit će – zajedno s digitalizacijom, autonomnom vožnjom i ostalim – povezan s korjenitim promjenama vrijednosnih lanaca u automobilskom sektoru. EGSO pozdravlja stajalište Komisije da se u Europi uspostavi vrijednosni lanac elektromobilnosti („europski savez za baterije”), no zahtijeva energičnije djelovanje.

1.5. O brzini tih strukturnih promjena ovisit će stopa rizika za radna mjesta i zapošljavanje. EGSO traži od Komisije da te strukturne promjene podupre industrijskim politikama jer zasad nedostaje cjelovita procjena socijalnog i gospodarskog učinka. EGSO se protivi masovnim otpuštanjima.

1.6. U okviru evaluacije sredinom provedbenog razdoblja, koja se planira za 2024., prema stajalištu EGSO-a potrebno je provjeriti u kojoj su mjeri postignuti ciljevi politika za klimu, inovacije i zapošljavanje. To uvelike ovisi o razvoju tržišta alternativnih goriva do 2024., o broju sagrađenih postaja za punjenje i o opsegu u kojemu će distributivne mreže biti preinačene i nadograđene za potrebe osjetno veće potražnje za električnom energijom.



1.7. EGSO traži da se u okviru evaluacije sredinom provedbenog razdoblja utvrdi trenutačno stanje u pogledu kvalifikacija, osposobljavanja i obrazovanja zaposlenika te provede analiza na temelju najnovijih podataka o tome u kojim je područjima nužno poduzeti (dodatne) mjere za daljnji razvoj vještina i kvalifikacija zaposlenika za potrebe strukturne promjene u automobilskoj industriji.

1.8. EGSO smatra da treba iskoristiti sve vrste novčanih sankcija propisanih postojećom i novom uredbom kako bi se tom sektoru i njegovim radnicima pružila potpora u prelasku na proizvode s niskim emisijama ugljika. Trebalo bi staviti na raspolaganje dodatna financijska sredstva kako bi se zaposlenicima zajamčio pristup tržištu rada.

## 2. Uvod

2.1. Čelnici država i vlada EU-a u listopadu 2014. <sup>(1)</sup> postavili su obvezujući cilj smanjenja emisija nastalih u cijelom gospodarstvu EU-a za barem 40 % do 2030. godine u usporedbi s razinama iz 1990. Taj cilj temelji se na globalnim projekcijama koje su u skladu sa srednjoročnim rasporedom Pariškog sporazuma o klimatskim promjenama (COP 21) <sup>(2)</sup>. Mnoge zemlje trenutačno provode mjere za smanjenje emisija u prometu, među ostalim u obliku normi za vozila, koje su često povezane i s mjerama za poboljšanje kvalitete zraka.

2.2. U europskoj strategiji za mobilnost s niskom razinom emisije <sup>(3)</sup> objavljenoj u srpnju 2016. kao cilj je zadano da se emisije stakleničkih plinova iz prometa smanje za barem 60 % do 2050. u odnosu na 1990. godinu te da se mora jasno ocrtavati tendencija prema nultoj stopi emisija. U strategiji je jasno naznačeno da se mora povećavati uporaba vozila s niskom/nultom- razinom emisija kako bi ona do 2030. ostvarila značajan udio na tržištu, čime bi se EU dosljedno i dugotrajno usmjerio prema mobilnosti s nultom razinom emisija.

2.3. Strategija je najprije predstavljena u zakonodavnom paketu objavljenom u svibnju 2017. <sup>(4)</sup>, a zatim je provedena zajedno s Komunikacijom „Europa u pokretu – program za socijalno pravedan prelazak na čistu, konkurentnu i povezanu mobilnost za sve” <sup>(5)</sup> koja je također objavljena u svibnju 2017.

2.3.1. Tom se komunikacijom nastoji poboljšati sigurnost prometa, poticati pravedniju naplatu cestarina, smanjiti emisije CO<sub>2</sub>, onečišćenje zraka, prometno zagušenje i troškove upravljanja za poduzeća, suzbiti nezakonito zapošljavanje i jamčiti primjerene uvjete rada i razdoblja odmora za radnike.

2.3.2. U komunikaciji se pojašnjava da će se u EU-u razvijati, nuditi i proizvoditi najbolja rješenja s niskom razinom emisija te umrežena i automatizirana rješenja, oprema i vozila, kao i da će ona biti popraćena najmodernijom infrastrukturom. Osim toga, naglašava se da EU mora preuzeti globalno predvodništvo u usmjeravanju neprestanih promjena u automobilskoj industriji te ga dalje učvršćivati na temelju velikih, već ostvarenih postignuća.

2.4. Prijedlog uredbe dio je opsežnijeg paketa mobilnosti <sup>(6)</sup> koji sadrži i mjere za potražnju kojima se podupiru mjere za ponudu iz tog prijedloga. Direktivom 2009/33/EZ o promicanju čistih i energetske učinkovitih vozila u cestovnom prijevozu nastoji se promicati tržište za čista i energetske učinkovita vozila u cestovnom prijevozu. Predloženom izmjenom <sup>(7)</sup> osigurava se da Direktiva obuhvaća sve relevantne postupke nabave i postavlja jasne, dugoročne tržišne uvjete; osim toga, pojednostavljena je primjena njezinih odredbi i zajamčena njezina učinkovita provedba. Nadalje, potrebno je pojačati doprinos prometnog sektora smanjenju emisija CO<sub>2</sub> i štetnih tvari koje onečišćuju zrak te poticati konkurentnost i rast sektora.

<sup>(1)</sup> Zaključci Europskog vijeća od 24. listopada 2014.

<sup>(2)</sup> [http://unfccc.int/paris\\_agreement/items/9485.php](http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php).

<sup>(3)</sup> COM(2016) 501 final.

<sup>(4)</sup> SL C 81, 2.3.2018., str. 95. SL C 81, 2.3.2018., str. 181.; SL C 81, 2.3.2018., str. 188.; SL C 81, 2.3.2018., str. 195.

<sup>(5)</sup> COM(2017) 283 final.

<sup>(6)</sup> COM(2017) 675 final, COM(2017) 647 final, COM(2017) 648 final, COM(2017) 652 final, COM(2017) 653 final.

<sup>(7)</sup> COM(2017) 653 final.

### 3. Prijedlog uredbe <sup>(8)</sup>

3.1. Komisija ovim prijedlogom uredbe nastoji postići ciljeve utvrđene Pariškim sporazumom, smanjiti troškove goriva za potrošače, pojačati konkurentnost automobilske industrije i otvoriti nova radna mjesta. Proces dekarbonizacije, prvenstveno s pomoću alternativnih pogona, opisuje se kao nepovratan.

3.2. Komisija od ovog prijedloga očekuje smanjenje emisija CO<sub>2</sub> za otprilike 170 milijuna tona u razdoblju od 2020. do 2030., a time i poboljšanje kvalitete zraka. Bruto domaći proizvod trebao bi do 2030. rasti do 6,8 milijardi EUR, a trebalo bi biti otvoreno i 70 000 novih radnih mjesta.

3.3. Kad je riječ o potrošačima, Komisija očekuje prosječnu uštedu pri kupnji novog vozila u iznosu od 600 EUR u 2025. godini, odnosno 1 500 EUR u 2030. godini (prema životnom ciklusu vozila). Diljem Unije ukupna ušteda troškova za gorivo trebala bi iznositi 18 milijardi EUR godišnje, odnosno 380 milijuna tona nafte u razdoblju od 2020. do 2040.

3.4. Temeljni elementi prijedloga Komisije za smanjenje emisija CO<sub>2</sub> iz osobnih i lakih gospodarskih vozila jesu:

3.4.1. Daljnje smanjenje ciljnih vrijednosti za CO<sub>2</sub> za 30 % do 2030. na temelju ciljnih vrijednosti za 2021. od 95 g/km za osobna i 147 g/km za laka gospodarska vozila do 2021. (testni ciklus NEDC-a). Ciljne vrijednosti za CO<sub>2</sub> trebale bi se smanjiti za 15 % kao srednjoročni cilj, kako bi se što prije postigao krajnji cilj (a to za industriju podrazumijeva i sigurnost ulaganja).

3.4.2. Vrijednosti emisija od 2021. godine temelje se na testnom ciklusu WLTP-a (svjetski usklađenog testnog postupka za laka vozila), koji je na snazi od 1.9.2017. Izmjenom testnog ciklusa ciljevi za 2025. i 2030. iskazuju se u postotcima.

3.4.3. U načelu je projekt otvoren za sve vrste tehnologije. Razlikuju se vozila koja uopće nemaju emisija (*zero-emission vehicles* – ZEV) i vozila koja ispuštaju manje od 50 g CO<sub>2</sub>/km (*low-emission vehicles* – LEV) – a to su prvenstveno vozila koja osim pogona na motor s unutarnjim izgaranjem imaju i dodatan električni pogon (*plug-in hibridi* – PHEV). Za oba tipa vozila postavljena je referentna vrijednost od 15 % do 2025. i 30 % do 2030. Proizvođači koji prekorače tu referentnu vrijednost dobivaju bonus na svoju proizvodnu ciljanu vrijednost od najviše 5 g/km. Pri određivanju tog udjela uzima se u obzir vrijednost emisija predmetnih vozila, pri čemu se vozilima s nultom stopom emisija pripisuje veća bodovna vrijednost u odnosu na vozila s niskim emisijama. Odredba o kaznama nije predviđena.

3.5. U obzir i dalje ulaze takozvane eko-inovacije, koje se ne odražavaju u službenim testnim postupcima, s do 7 g CO<sub>2</sub>/km. Revizija te posebne odredbe predviđena je za 2025. godinu. Od 2025. energetski učinkovitiji klimatizacijski uređaji prvi se put trebaju smatrati eko-inovacijama.

3.6. Za prekoračenje proizvodne (srednjoročne) ciljane vrijednosti predviđena je kazna od 95 EUR po g CO<sub>2</sub>/km po vozilu. Praćenje emisija CO<sub>2</sub> za nova vozila provodi Europska agencija za okoliš. Proizvođači koji proizvode do 1 000 novih vozila godišnje izuzeti su iz područja primjene Uredbe.

3.7. Pored Prijedloga uredbe, treba uputiti i na brojne dopunske aktivnosti, inicijative i programske prioritete. Posebno je zanimljiv informativni članak *Driving Clean Mobility: Europe that defends its industry and workers* („Poticanje čiste mobilnosti: Europa koja brani svoju industriju i radnike”) u kojem Komisija napominje da je od 2007. do 2015. u istraživanje baterija uloženo 375 milijuna EUR, a u razdoblju od 2018. do 2020. iz programa Obzor 2020. trebalo bi se osigurati dodatnih 200 milijuna EUR. Tu je posebno potrebno poticati razvoj sljedeće generacije baterija i početkom 2018. predstaviti plan za uspostavu „europskog saveza za baterije”. Cilj je uspostaviti lanac vrijednosti za proizvodnju baterija u Europi <sup>(9)</sup>.

<sup>(8)</sup> Ovo se poglavlje temelji na dokumentima COM(2017) 676 final i *Proposal for post2020 CO<sub>2</sub> targets for cars and vans* („Prijedlog za ciljne vrijednosti CO<sub>2</sub> za automobile i kombije u razdoblju nakon 2020.”) ([https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/vehicles/proposal\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/vehicles/proposal_en)).

<sup>(9)</sup> Europska komisija: *Drive Clean Mobility, Europe that defends its industry and workers* („Poticanje čiste mobilnosti: Europa koja brani svoju industriju i radnike”).

#### 4. Opće napomene

4.1. EGSO u načelu pozdravlja prijedloge Komisije kao odmjeren kompromis između različitih ciljeva. Prijedlog je važan korak u smjeru klimatski neutralne mobilnosti, pri čemu se istodobno promiče inovativnost europske automobilske industrije, štite kvalitetna radna mjesta i omogućuje postupan socijalni prelazak na nove proizvodne strukture. Cilj smanjenja emisija CO<sub>2</sub> za 30 posto odgovara cilju zacrtanom u klimatskom planu EU-a za 2030. za sektore koji nisu obuhvaćeni ETS-om.

4.2. Svojim prijedlogom EU otvara novo poglavlje u području mobilnosti što, po svemu sudeći, sve više prihvaćaju i građani. Ta promjena mentaliteta kod građana događa se i u kontekstu krize s emisijama iz automobila na dizelski pogon. Tu se ubrajaju i promjena u ponašanju u pogledu mobilnosti, jačanje javnog prijevoza putnika te naposljetku cilj razvoja i provedbe cjelovitih i integriranih prometnih koncepata.

4.3. EGSO smatra predviđeni srednjoročni cilj smanjenja emisija do 2025. za 15 % u usporedbi s 2021. godinom vrlo zahtjevnim. Izmjene na motorima s unutarnjim izgaranjem iziskuju vrhunsku tehnologiju. To osobito vrijedi za laka gospodarska vozila zbog njihovih duljih proizvodnih i razvojnih ciklusa. Stoga bi 2024. trebalo izraditi pregled stanja na temelju kojega će se odlučiti treba li zadržati ili iznova utvrditi ciljeve za 2030. U sadašnjim okolnostima tržišnog plasmana vozila ZEV, LEV i PHEV (hibridna vozila na punjenje) etapni cilj predstavlja izazov, ali se čini ostvarivim.

4.4. EGSO pozdravlja dopunsku odredbu da se pojača nadzor tržišta s pomoću mjerenja i praćenja stvarne potrošnje goriva na temelju obveze za proizvođače da u nova vozila ugrađuju standardizirane uređaje. Dobiveni podatci neće biti na raspolaganju za evaluaciju samo proizvođačima, nego i neovisnim trećim stranama. To bi moglo biti funkcionalan ekvivalent mjerenju emisija u stvarnoj vožnji, koje se iz razloga usporedivosti rezultata testova ne može provesti.

4.5. EGSO napominje da pristup „ispušne cijevi” (eng. *tail-pipe*) odabran u Prijedlogu uredbe pored svih svojih prednosti i dalje polučuje ograničene rezultate. Na taj način pri proizvodnji vozila, baterija i električne energije nastaju emisije CO<sub>2</sub> na koje utječu i prijeđeni kilometri i ponašanje u vožnji. Osim toga, EGSO ukazuje na to bi da druge vrste prijevoza – kao prognozirani rast zračnog prometa – mogle poništiti napore uložene u tehnologiju vozila.

4.6. EGSO upućuje na svoj rad na strukturnim promjenama u automobilskoj industriji u smjeru alternativnih (zelenih) pogona, digitalizacije, umrežavanja i autonomne vožnje s potencijalnim rizikom za zaposlenost, koji bi mogli dovesti do potrebe za novim kvalifikacijama. Stoga EGSO preporučuje Komisiji da, primjerice, sastavi pravni i regulatorni okvir koji omogućuje brzu uporabu programa potpore u postupku restrukturiranja.<sup>(10)</sup> Pritom prvenstveno u obzir dolaze strukturni fondovi EU-a, poput Europskog fonda za prilagodbu globalizaciji i Europskog socijalnog fonda (ESF). Također su mogući projekti po uzoru na Airbus.

4.7. Europska automobilska industrija zapošljava oko 2,3 milijuna ljudi u izravnoj proizvodnji vozila i njezin je udio osam posto u ukupnom lancu vrijednosti. Deset milijuna radnika neizravno je zaposleno u tom izuzetno inovativnom sektoru na koji otpada 20 posto sredstava namijenjenih financiranju industrijskog istraživanja u Europi.

4.8. EU je među najvećim svjetskim proizvođačima motornih vozila i predstavlja najvećeg privatnog ulagača u istraživanje i razvoj. Ta je industrija i globalni predvodnik u području, između ostaloga, inovacija proizvoda, tehnologije proizvodnje, prvorazrednog dizajna i alternativnih pogonskih sustava. Kao rezultat toga, 2016. u europskim postrojenjima proizveden je svaki četvrti automobil u svijetu, a automobilski sektor zaslužan je za četiri posto europskog BDP-a<sup>(11)</sup>.

<sup>(10)</sup> Informativno izvješće CCMI/148, točka 1.5.

<sup>(11)</sup> Informativno izvješće CCMI/148, točka 2.1.

4.9. EGSO pozdravlja namjeru Komisije da osigura socijalno prihvatljivu transformaciju automobilskega sektora. Strukturni prelazak na alternativne pogone bit će – zajedno s digitalizacijom, autonomnom vožnjom i ostalim – povezan s korjenitim promjenama vrijednosnih lanaca u automobilskega sektoru. S jedne strane to se odnosi na pitanje koje će komponente proizvođači sami proizvoditi, a koje kupovati. Do sada je lanac vrijednosti za e-komponente bio pretežno posao dobavljača, a u pogledu baterijskih ćelija još uvijek prevlast imaju azijski proizvođači. Stoga EGSO pozdravlja stajalište Komisije da se u Europi uspostavi elektromobilni lanac vrijednosti (vidjeti „europski savez za baterije” u točki 3.7). Trenutačno se još uvijek ne zna kako bi tehnološki trebala izgledati nova generacija baterijskih ćelija i kako će se s vremenom razvijati odnos cijene i pružene vrijednosti. U tom smislu EGSO preporučuje Komisiji da prestane motri razvojna kretanja.

4.9.1. Prelazak s klasičnih pogonskih sklopova motora s unutarnjim izgaranjem na alternativne pogonske sklopove za posljedicu ima oštar strukturni rez. Tradicionalni načini proizvodnje moraju se nadomjestiti drastično izmijenjenim ili potpuno novim načinima proizvodnje. To se kod potpuno električnih vozila odnosi na motor s unutarnjim izgaranjem, složeni prijenosni mehanizam, ispušni sustav i ostalo. Tu pripadaju i električni motor i baterija, uključujući proizvodnju baterijskih ćelija. Udjeli pojedinih komponenti u lancu vrijednosti proizvodnje vozila ipak se znatno razlikuju i na taj način utječu na zapošljavanje i potrebe za kvalifikacijama.

4.9.2. U jednoj studiji koju je proveo FEV<sup>(12)</sup> pokazano je da za električne automobile s baterijom – osmišljene kao vozila srednje klase – troškovi proizvodnje iznose oko 16 500 EUR. Najznačajnije su komponente e-motori (800 EUR), energetska elektronika (1 400 EUR) i baterija (6 600 EUR). Samo u slučaju baterije, koja nosi 40 % troškova, 70 % otpada na proizvodnju ćelija. E-vozila znatno su manje složena i za proizvodnju zahtijevaju popriličnu promjenu kvalifikacija zaposlenih: elektrotehnika/elektronika, elektrokemija, tehnologija premaza, upravljanje toplinom, upravljačka i regulacijska tehnika u inženjerskom području, rad s tehnologijom visokog napona i principima djelovanja električne energije, ponašanje materijala i ostalo prilikom montaže i popravka.

4.9.3. Iako Komisija očekuje pozitivne učinke na zapošljavanje, ipak postoje određeni rizici. Institut Fraunhofer IAO u jednoj je nedavnoj studiji<sup>(13)</sup> ispitao kvantitativne učinke na zapošljavanje primjenjujući pritom pretpostavku da će 2030. udio električnih vozila iznositi 25 %, a udio hibridnih vozila na punjenje 15 %, što otprilike odgovara prijedlogu Komisije. Prvi rezultati pokazuju da će do 2030. uslijed tehnološke transformacije u najboljem slučaju biti zatvoreno oko 10 do 12 % radnih mjesta povezanih s pogonskim sklopovima, odnosno samo u Njemačkoj 25 000 do 30 000 radnih mjesta. Ako stvarni udio hibridnih vozila na punjenje bude još manji, te će negativne posljedice biti i veće (npr. ako bude iznosio 5 %, gubitak će se kretati između 15 do 18 %). Isto bi se dogodilo kad bi se ubrzano ukinula dizelska tehnologija koja zbog veće složenosti, osobito u pogledu dobavljenih dijelova, na zapošljavanje utječe 30 do 40 % više u odnosu na komponente benzinskih motora. Usporedno s time nastaju rizici za zapošljavanje koji proizlaze iz učinaka digitalizacije te sve jače lokalizacije proizvodnje u velikim regijama diljem svijeta.

4.9.4. Općenito se može očekivati da će te negativne posljedice biti vremenski i prostorno asimetrične. Zahvaljujući inovacijama i novim poslovnim modelima, proizvođači konačnog proizvoda i veliki dobavljači na te izazove mogu odgovoriti bolje od malih, visokospecijaliziranih proizvođača komponenata. Osim toga, radna mjesta povezana s novim tehnologijama i uslugama uglavnom će se otvarati u gradskim aglomeracijama, a ne toliko u perifernim regijama. To se mora uzimati u obzir prilikom osmišljavanja odgovarajućih okvirnih programa.

4.9.5. O brzini tih strukturnih promjena ovisit će stopa rizika za radna mjesta i zapošljavanje. Stoga EGSO pozdravlja prijedlog Komisije koji već sada donosi sigurnost ulaganja u industriju i dopušta joj da smjesta počne s uvođenjem i pripremom strukturnih promjena. EGSO traži od Komisije da te strukturne promjene podupre industrijskim politikama kako bi se izbjegli poremećaji na tržištu radne snage. Za to su od ključne važnosti trostrani i dvostrani dijalog.

<sup>(12)</sup> *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)* od 16.12.2016. (FEV = društvo za istraživanje energetske tehnologije i motora s unutarnjim izgaranjem).

<sup>(13)</sup> Fraunhofer IAO 2017.: *ELAB 2.0 – Wirkungen der Fahrzeugelektrifizierung auf die Beschäftigung* („ELAB 2.0 – Učinci elektrifikacije vozila na zapošljavanje”), Stuttgart (privremeni rezultati).

4.9.6. EGSO napominje da su već učinjeni prvi koraci putem najava pojedinih proizvođača o dodatnim modelima električnih vozila do 2025. i njihovom planiranom udjelu u novim voznim parkovima – iako još uvijek u skromnom opsegu.

4.10. Kako bi se prometni sektor dekarbonizirao na trajan i regionalno uravnotežen način, Komisija planira staviti na raspolaganje 800 milijuna EUR u okviru Instrumenta za povezivanje Europe za uvođenje interoperabilnih postaja za punjenje. To bi trebalo potaknuti znatna dodatna javna i privatna ulaganja (trenutačno je u EU-u funkcionalno 200 000 priključaka za punjenje, dok je potrebno njih 800 000). Dodatnih 200 milijuna EUR bit će dodijeljeno za stvaranje javno-privatnog partnerstva za razvoj baterija nove generacije. Naposljetku, Komisija nastoji potaknuti uvođenje alternativnih pogonskih sklopova time što je javnim tijelima zadala cilj da se u postupcima javne nabave više usredotoče na vozila s niskim emisijama/s nultom stopom emisija.

4.11. EGSO smatra da treba iskoristiti sve vrste novčanih sankcija propisanih postojećom i novom uredbom kako bi se tom sektoru i njegovim radnicima pružila potpora u prelasku na proizvode s niskim emisijama ugljika. Trenutačno je samo mali broj proizvođača automobila na dobrom putu da postigne ciljeve smanjenja za 2021.

4.12. Smanjenu ovisnost o uvozu nafte treba pozdraviti, no mogle bi nastati nove vrste ovisnosti, primjerice u pogledu pristupa određenim sirovinama (litiju, kobaltu i niklu iz udaljenih područja). EGSO isto tako očekuje da će biti osigurana dostatna opskrba električnom energijom iz obnovljivih izvora.

4.13. *Evaluacija Uredbe sredinom provedbenog razdoblja*

4.13.1. Komisija će 2024. provesti evaluaciju Uredbe sredinom provedbenog razdoblja kako bi provjerila ima li zacrtani plan učinka.

4.13.2. Budući da se strukturni prelazak s motora s unutarnjim izgaranjem na motore na alternativne pogone iz današnjeg ugla ne može kvantitativno procijeniti, trebalo bi prije svega pratiti kako se razvija tržište alternativnih goriva do 2024., koliko je postaja za punjenje postavljeno (kao ograničavajući uvjet) i u kojem su opsegu distributivne mreže preinačene i nadograđene za potrebe osjetno veće potražnje za električnom energijom.

4.13.3. EGSO osim toga u evaluaciji očekuje informacije o tome što je postignuto u pogledu kvalifikacija, osposobljavanja i obrazovanja zaposlenika. U kojim je područjima potrebno poduzeti (dodatne) mjere za daljnji razvoj kompetencija i kvalifikacija zaposlenika zbog strukturnih promjena u automobilske industriji? Jesu li predviđene mjere dovoljno dalekosežne (vidjeti Vijeće za vještine u automobilske sektoru) da bi se mogla zajamčiti provedba prekvalifikacija? S tim u vezi EGSO smatra da su sindikati u sektoru osobito dužni poticati trostrani dijalog o industrijske politici. Osim toga, moraju se izdvojiti sredstva kojima će se osigurati da radnici ostanu na tržištu rada.

Bruxelles, 14. veljače 2018.

Predsjednik  
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora  
Georges DASSIS

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Izmijenjenom prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o određenim aspektima ugovora o prodaji robe, izmjeni Uredbe (EZ) br. 2006/2004 Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive 2009/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te stavljanju izvan snage Direktive 1999/44/EZ Europskog parlamenta i Vijeća**

(COM(2017) 637 final)

(2018/C 227/08)

Izvjestitelj: **Christophe LEFÈVRE**

**Jorge PEGADO LIZ**

**Lech PILAWSKI**

Zahtjev za savjetovanje:	Europsko vijeće, 17.11.2017. Europski parlament, 13.11.2017.
Pravni temelj:	članci 114. i 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	15.2.2018.
Plenarno zasjedanje br.:	532
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	160/5/13

## 1. Zaključci i preporuke

- 1.1. Razlike u ugovornom pravu različitih država članica ne potiču potrošače da kupuju u drugim zemljama EU-a.
- 1.2. Pored toga, povjerenje poduzeća u prekograničnu prodaju i dalje se ne poboljšava. Prema posljednjem ispitivanju provedenom u cijelom EU-u, 58 % svih maloprodajnih trgovaca u EU-u izjavljuje da osjeća povjerenje prema prodaji na internetu; međutim, njih tek 28 % osjeća povjerenje kada prodaje na internetu u drugim zemljama u EU-u <sup>(1)</sup>.
- 1.3. Stajališta Europskog parlamenta (EP) i Vijeća o prijedlozima koje je 2015. godine Komisija iznijela <sup>(2)</sup> o prodaji robe na internetu i prodaji robe na konvencionalan način pokazala su, kao što je to EGSO iznio u svojem mišljenju o tim prijedlozima <sup>(3)</sup>, da bi propisi o prodaji robe trebali biti jednaki bez obzira o kojem je prodajnom kanalu riječ.
- 1.4. EGSO stoga pozdravlja to što izmijenjeni prijedlog predmetne Direktive proširuje područje primjene prijedloga Direktive o određenim aspektima prodaje robe na internetu i na prodaju robe na konvencionalan način.
- 1.5. Međutim, EGSO poziva Komisiju da u svom prijedlogu obzir uzme određene prijedloge, a to su:
  - (a) prijedlog ne bi smio dovesti do smanjenja jamstvenog roka u određenim državama članicama niti do stvaranja hijerarhije prava;

<sup>(1)</sup> Prema analizi provedenoj u okviru provjere prikladnosti potrošačkog i tržišnog prava EU-a, 46 % maloprodajnih trgovaca koji upotrebljavaju kanale prodaje na daljinu smatraju da troškovi pridržavanja raznih načela zaštite potrošača i ugovornog prava predstavljaju veliku prepreku u prekograničnoj prodaji. Za 72 % potrošača razlike u pravima potrošača u slučaju neispravnih proizvoda vrlo su važne pri odlučivanju o kupnji u drugoj zemlji EU-a.

<sup>(2)</sup> COM(2015) 634 final i COM(2015) 635 final.

<sup>(3)</sup> SL C 264, 20.7.2016., str. 57.

- (b) odstupanje od obvezujuće prirode direktive putem jednostavnog sporazuma sklopljenog među ugovornim stranama trebalo bi biti moguće samo ako taj sporazum garantira učinkovitu zaštitu potrošača i autonomiju;
- (c) prijedlog bi potrošačima trebao omogućiti izravno pokretanje sudskih postupaka protiv proizvođača;
- (d) u odredbe Direktive trebalo bi uključiti kriterij trajnosti (zalihe zamjenskih dijelova);
- (e) prijedlog bi trebao uključiti pravila o produljenju jamstva zbog nedostupnosti proizvoda koji je na popravku ili nedostupnosti usluge;
- (f) prijedlog bi trebao uključivati detaljne informacije o sigurnosti platformi za plaćanje ili o suodgovornosti platformi za kupnju (eng. *Marketplace*) u slučaju prijave ili aktiviranja jamstva;
- (g) u slučajevima kad potrošač odluči popraviti ili zamijeniti robu, proizvođač i prodavatelj trebali bi snositi zajedničku odgovornost, ne dovodeći u pitanje pravo na pravnu zaštitu iz članka 16. i prethodno kontaktiranje prodavatelja;
- (h) trebalo bi pojasniti odredbe koje se odnose na rok od 14 dana za povrat proizvoda i novca.

1.6. EGSO poziva Komisiju da u obzir uzme komentare iz ovog mišljenja.

## 2. Cilj i okolnosti izmijenjenog prijedloga Direktive

### 2.1. Cilj izmijenjenog prijedloga Direktive

2.1.1. Izmijenjenim prijedlogom Direktive Europskog parlamenta i Vijeća <sup>(4)</sup> područje primjene o određenim aspektima ugovora o prodaji robe na internetu i drugoj prodaji robe na daljinu želi se proširiti i na prodaju na konvencionalan način.

2.1.2. Njime bi se također trebao omogućiti brzi napredak u tom području koje je u srži strategija jedinstvenog tržišta, u skladu sa zaključcima Europskog vijeća iz lipnja 2016.

2.1.3. Izmijenjeni prijedlog, koji se primjenjuje na sve vrste prodaje, ima isti cilj i još više mu doprinosi nego prethodni prijedlozi <sup>(5)</sup>: pruža odgovor na nesigurnosti i negativne učinke koji proizlaze iz nacionalnih razlika u pogledu ugovornog prava.

2.1.4. Revidirani prijedlog nadopunjuje niz zakonodavnih akata koji su već na snazi u EU-u i u skladu je s njima na horizontalnoj ili sektorskoj razini <sup>(6)</sup>, kao i sa zakonodavnim prijedlozima o kojima se trenutno raspravlja.

### 2.2. Kratki sažetak prethodnih prijedloga direktiva <sup>(7)</sup>

2.2.1. Komisija je u svojim prijašnjim prijedlozima obrazložila svoju odluku da usvoji dva zakonodavna instrumenta ističući da su zbog specifičnosti digitalnog sadržaja potrebna drugačija pravila od onih koja se primjenjuju na druge proizvode.

2.2.2. Komisija je s ta dva prijedloga željela ostvariti pet ciljeva:

- (a) smanjenje troškova koji su posljedica razlika u ugovoru;
- (b) veću pravnu sigurnost za poduzeća;

<sup>(4)</sup> COM(2015) 635 final.

<sup>(5)</sup> COM(2015) 634 final et COM(2015) 635 final. Mišljenje EGSO-a: SL C 264, 20.7.2016., str. 57.

<sup>(6)</sup> Vidjeti posebno Direktivu 2011/83/EU i Uredbe (EU) br. 1215/2012 i (EZ) br. 593/2008.

<sup>(7)</sup> COM(2015) 634 final et COM(2015) 635 final.

- (c) poticanje prekogranične kupnje putem interneta u EU-u;
- (d) smanjenje štete radi neispravnog kupljenog digitalnog sadržaja;
- (e) opću ravnotežu između interesa potrošača i interesa poduzeća te poboljšanje svakodnevnog života.

2.2.3. Komisija smatra da bi njezini prijedlozi stvorili odgovarajuću ravnotežu između visoke razine zaštite potrošača u EU-u i znatno povećanih poslovnih mogućnosti.

### 2.3. Mišljenje EGSO-a o prvobitnim prijedlozima<sup>(8)</sup>

2.3.1. U svom mišljenju od 27. travnja 2016., EGSO je kritizirao odabir dviju direktiva umjesto jedne; Komisija je time prouzročila različito postupanje prema prodaji robe na internetu i izvan interneta i time dovela do nejasnoća prilikom prenošenja tih direktiva u nacionalno zakonodavstvo kako za potrošače, tako i za poduzetnike;

2.3.2. EGSO je također istaknuo da nije odgovoreno na niz pitanja za koje smatra da ih treba uskladiti: mogućnost da maloljetnici sklapaju ugovore u digitalnom okruženju, utvrđivanje kategorija nepoštenih uvjeta koji su specifični za ugovore na internetu, a nisu predviđeni Direktivom 93/13/EEZ, novija praksa gumba „plati odmah” (*pay now*) i uvođenje tipske odredbe o zajedničkoj regulaciji.

2.3.3. I konačno, EGSO je podsjetio da se u njegovim mišljenjima o pravima potrošača u digitalnom okruženju stalno zauzima isti temeljni stav, prema kojem prava priznata u okviru fizičke prodaje na konvencionalna način moraju biti u skladu s prodajom na internetu ili na daljinu, bez obzira na oblik digitalne transakcije. Svrha toga je pojačati ta prava, a ne oslabiti ih.

2.3.4. Stajališta Europskog parlamenta i Vijeća na raspravama o tim prijedlozima potvrdila su stajalište EGSO-a da treba spriječiti pravnu rascjepkanost.

## 3. Opće napomene

3.1. Izmijenjeni prijedlog Komisije sadrži niz prijedloga i mogućnosti koju su u skladu s prijašnjim stajalištima EGSO-a, kao što je navedena mogućnost jedinstvenog sustava prodaje robe na internetu i izvan njega.

3.2. Druge izmjene uvedene novim prijedlogom zaslužuju odobrenje EGSO-a. To se posebno odnosi na:

- (a) članak 2. – uvođenje pojma „proizvođač” i pojašnjenje u vezi s „besplatnom” zamjenom robe;
- (b) članak 8. – uvođenje razdoblja pretpostavke postojanja neusklađenosti koje je jednako razdoblju jamstva, jer bi se u protivnom u praksi smanjilo trajanje zakonskog jamstva s obzirom da potrošač u većini slučajeva nije u mogućnosti dokazati neusklađenost robe;
- (c) razna poboljšanja i pojašnjenja upotrijebljene pravne terminologije.

3.3. Međutim, EGSO smatra da bi mogućnost (predviđena člankom 18. Prijedloga) odstupanja od obvezujuće prirode direktive putem jednostavnog sporazuma sklopljenog među ugovornim stranama trebala postojati samo ako dotični sporazum dozvoljava garanciju učinkovite zaštite potrošača i autonomiju njegovog odlučivanja.

3.4. Pored toga, EGSO smatra da bi izmijenjeni prijedlog trebao:

- (a) uključiti pravila kojima bi se potrošaču omogućilo da izravno pokreće sudske postupke protiv proizvođača u slučaju nesukladnosti robe i ugovora, kao što to zahtijevaju brojna nacionalna zakonodavstva;

<sup>(8)</sup> SL C 264, 20.7.2016., str. 57.



- (b) u svoje odredbe uključiti kriterij trajnosti, kao što je to EGSO zatražio u više svojih mišljenja <sup>(9)</sup>;
- (c) predvidjeti maksimalno trajanje popravka <sup>(10)</sup> u skladu s najboljim praksama profesije;
- (d) obvezati proizvođače na održavanje dovoljnih zaliha zamjenskih dijelova kroz prosječni životni vijek robe, kao što je slučaj u većini nacionalnih zakonodavstava <sup>(11)</sup>;
- (e) uključiti druga jamstva koja za robu i usluge predlaže prodavatelj (marka/proizvođač/osiguranje opreme...);
- (f) u sadržaj izjave o jamstvu obavezno uključiti detaljne podatke o tome je li usluga besplatna ili se plaća, o troškovima i načinu plaćanja;
- (g) propisati da se, u slučaju prijenosa vlasništva robe ili usluge u cijelosti te u okviru normalnih uvjeta uporabe, prenose i prava koja proizlaze iz jamstva;
- (h) predvidjeti izravnu i solidarnu odgovornost proizvođača i prodavatelja prema potrošaču u slučajevima kada potrošač odluči popraviti ili zamijeniti robu, ne dovodeći u pitanje pravo na pravnu zaštitu predviđeno člankom 16. i prethodno kontaktiranje prodavatelja;
- (i) predvidjeti solidarnu odgovornost internetskih platformi, isključujući obične posrednike, kada je potrošač robu kupio preko platforme za kupnju (eng. *Marketplace*) ne dovodeći u pitanje pravo na pravnu zaštitu.

#### 4. Posebne primjedbe

##### 4.1. Članak 1.

4.1.1. EGSO postavlja pitanje razloga kojima se opravdava isključenje predviđeno stavkom 4., koje se odnosi na ugovore o prodaji rabljene robe kupljene na javnim dražbama kojima potrošači imaju priliku osobno prisustvovati.

##### 4.2. Članak 9.

4.2.1. EGSO podsjeća na svoje primjedbe u prethodnom mišljenju <sup>(12)</sup> imajući na umu da su ovim prijedlogom te ograničenjem prava potrošača, koje se isprva odnosilo samo na pravo na popravak ili zamjenu, prava potrošača u određenim državama članicama manje zaštićena nego postojećim sustavima.

4.2.2. Sustav predviđen stavkom 3. točkama (b) i (d) također primjenu tog sustava čini ovisnom o nejasnim pojmovima. Naime, izraz „nemoguće” ostavljen je na diskrecijsku prosudbu prodavatelja, te bi stoga taj pojam trebalo zamijeniti izrazom „tehnološki nemoguće”.

##### 4.3. Članak 10.

4.3.1. EGSO preporuča da izuzeće predviđeno stavkom 1. podliježe uvjetima već navedenima u točki 3.3 ovog mišljenja.

##### 4.4. Članak 11.

4.4.1. EGSO opet podsjeća da je pravo na popravak ili na zamjenu ograničeno procjenom prodavatelja koji odlučuje uzrokuje mu li u pojedinačnom i konkretnom slučaju ostvarivanje jednog od tih prava nerazmjerne troškove s obzirom na sve okolnosti.

##### 4.5. Članak 13.

4.5.1. EGSO smatra da treba pojasniti odredbe koje se odnose na rok od 14 dana za povrat proizvoda i novca.

4.5.2. EGSO se pita primjenjuju li se odredbe točke (d) ovog članka isključivo, kao što se čini, na gubitak ili uništenje robe.

<sup>(9)</sup> SL C 264 od 20.7.2016., str. 57., točka 4.2.5.4.

<sup>(10)</sup> SL C 264 od 20.7.2016., str. 57., točka 4.2.5.7.

<sup>(11)</sup> SL C 264 od 20.7.2016., str. 57., točka 4.2.5.7.

<sup>(12)</sup> SL C 264 od 20.7.2017., str. 57.

4.6. Članak 14.

4.6.1. EGSO traži da se zadrži dulje jamstveno razdoblje koje postoji u nekim državama članicama jer bi se u suprotnom u njima smanjila prava potrošača.

Bruxelles, 15. veljače 2018.

*Predsjednik*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
Georges DASSIS

---

### Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o

Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 1093/2010 o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za bankarstvo); Uredbe (EU) br. 1094/2010 o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje); Uredbe (EU) br. 1095/2010 o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za vrijednosne papire i tržišta kapitala); Uredbe (EU) br. 345/2013 o europskim fondovima poduzetničkog kapitala; Uredbe (EU) br. 346/2013 o europskim fondovima za socijalno poduzetništvo; Uredbe (EU) br. 600/2014 o tržištima financijskih instrumenata; Uredbe (EU) 2015/760 o europskim fondovima za dugoročna ulaganja; Uredbe (EU) 2016/1011 o indeksima koji se upotrebljavaju kao referentne vrijednosti u financijskim instrumentima i financijskim ugovorima ili za mjerenje uspješnosti investicijskih fondova; i Uredbe (EU) 2017/1129 o prospektu koji je potrebno objaviti prilikom javne ponude vrijednosnih papira ili prilikom uvrštavanja za trgovanje na uređenom tržištu

(COM(2017) 536 final – 2017/0230 (COD))

i o

Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2014/65/EU o tržištu financijskih instrumenata i Direktive 2009/138/EZ o osnivanju i obavljanju djelatnosti osiguranja i reosiguranja (Solventnost II)

(COM(2017) 537 final – 2017/0231 (COD))

i o

Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 1092/2010 o makrobonitetnom nadzoru financijskog sustava Europske unije i o osnivanju Europskog odbora za sistemske rizike

(COM(2017) 538 final – 2017/0232 (COD))

(2018/C 227/09)

Izvjestitelj: **Daniel MAREELS**

Zahtjev za savjetovanje:	Vijeće Europske unije, COM(2017) 538 final: 23.10.2017., COM(2017) 536 final: 22.11.2017. i COM(2017) 537 final: 29.11.2017.
	Europski parlament, COM(2017) 538 final: 26.10.2017., COM(2017) 536 final: 16.11.2017. i COM(2017) 537 final: 16.11.2017.
Pravni temelj:	članci 114. i 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	29.1.2018.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	15.2.2018.
Plenarno zasjedanje br.:	532
Rezultat glasovanja	156/0/5
(za/protiv/suzdržani):	

## 1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja prijedloge Komisije o pooštavanju nadzora u uniji tržišta kapitala čije ciljeve u potpunosti podržava. Ti prijedlozi ne predstavljaju samo novi i važan korak u smjeru veće integracije i konvergencije jačanjem integriranog nadzora u uniji tržišta kapitala već i napore prema ostvarenju dugoročnih ciljeva.

1.2. Donose prvenstveno nove elemente za izgradnju unije tržišta kapitala u EU-u čiji je brzi dovršetak izuzetno poželjan. Zauzvrat bi unija tržišta kapitala, zajedno s bankovnom unijom, trebala doprinijeti daljnjem produbljivanju i dovršetku ekonomske i monetarne unije (EMU). Na globalnoj bi razini i jedna i druga trebale doprinijeti jačanju položaja EU-a i njegovih država članica u promjenjivom svjetskom kontekstu.

1.3. Važnost dobrog funkcioniranja unije tržišta kapitala ne smije se podcijeniti u trenutku kada ona može znatno doprinijeti prekograničnoj podjeli rizika s privatnim sektorom. Ona mora države članice učiniti otpornijima na asimetrične šokove u kriznim vremenima. Za ostvarenje tog cilja nužno je da su tržišta sigurna, stabilna i otporna na šokove. Integriraniji nadzor na mikrobonitetnoj i makrobonitetnoj razini igra u tome odlučujuću ulogu.

1.4. Zbog toga je izrazito važno i prioritetno daljnje povećanje prekograničnih tržišnih aktivnosti, koje se trebaju odvijati bez nacionalnih i drugih prepreka i nejednakosti te uz manje troškove. Za to su nužni jednaki uvjeti na tržištu i ukidanje regulatorne arbitraže. Poduzetnicima treba omogućiti bolje i jednostavnije iskorištavanje mogućnosti financiranja, uz manja administrativna opterećenja i po nižim cijenama.

1.5. Potrošačima i ulagačima, s druge strane, treba omogućiti bolji i veći izbor te im pružiti veću zaštitu. Odbor se na kraju slaže da bi više povjerenja na tržištu trebalo biti cilj za sve sudionike, uključujući regulatore. Povjerenje se također može potaknuti i naporima za postizanje održivijeg financiranja u skladu s međunarodnim aktivnostima i ugovorima. To bi se trebalo odražavati i u nadzoru.

1.6. Novo područje nadzora treba biti obilježeno stalnim naporima za postizanje što veće jasnoće i pravne sigurnosti za sve. Važno je pronaći ravnotežu između ovlasti nacionalnih i europskih nadzornih tijela i provoditi načelo supsidijarnosti i proporcionalnosti kada je to moguće, posebno sada u fazi izgradnje unije tržišta rada te u interesu raznovrsnosti pružatelja usluga na tržištu, posebno malih poduzeća. To se također odnosi na lokalne aktivnosti. Istodobno treba ukloniti nejasnoće, preklapanja i ostale okolnosti u vezi s nadzorom koje otežavaju ili ozbiljno narušavaju izgradnju unije.

1.7. Također se ne smiju zanemariti buduća događanja da bi se nova kretanja i suvremene tehnologije, poput financijske tehnologije, moglo sigurno i u okviru pravila koristiti u financijskom okruženju, uz jednake uvjete za sve ponuditelje.

1.8. Kod izrade integriranog nadzora važno je težiti konvergenciji i međusobnom usklađivanju, a u skladu s pristupom REFIT na prvom mjestu moraju biti učinkovitost i djelotvornost. Jačanje kapaciteta europskih nadzornih tijela u izradi vlastitih procjena učinka pritom može biti korisno. Ovdje se u obzir treba uzeti i visina troškova. Kad dio troškova izravno snosi privatni sektor, pozornost treba posvetiti proračunskoj disciplini kao i izbjegavati dvostruko zaračunavanje. Sve izmjene moraju biti transparentne te je u svakom slučaju potrebna odgovarajuća kontrola sveukupnih sredstava. Industrija bi trebala na odgovarajući način biti u to uključena.

1.9. Kao i dosad, budući koraci trebaju se temeljiti na dijalogu i savjetovanju sa svim tijelima vlasti i drugim dionicima, kao i javnim savjetovanjima svih zainteresiranih. Takav pristup vrlo je važan za Odbor jer s obzirom na konkretne okolnosti omogućuje ostvarivanje najboljih mogućih rezultata koji uživaju najširu moguću potporu.

1.10. Ovi prijedlozi predstavljaju važan napredak, ali na tome ne treba stati. Za EGSO je važno da se nastavi rad na izgradnji zajedničkog nadzornog tijela, kao i što je navedeno u „Izvješću petorice predsjednika”. Nakon provedbe aktualnih prijedloga trebat će, u skladu s gore navedenim, nastaviti s naporima promišljeno i postojano.

1.11. Odbor u potpunosti podupire prijedlog da se određene ovlasti nadzora u području osiguranja prenesu s nacionalnih nadzornih tijela na europsku razinu, što bi to doprinijelo većoj konvergenciji u nadzoru i stvorilo jednake uvjete za sve dionike na tržištu.

## 2. Kontekst <sup>(1)</sup>

2.1. Kada je riječ o izgradnji unije tržišta kapitala, Europa već u ovom trenutku raspolaže dosljednim nadzorom u bankarskom sektoru s pomoću zajedničkog mehanizma nadzora unutar bankovne unije u kojem sudjeluje 19 država članica, dok se nadzor nad tržištem kapitala u istom EU-u, uz neke iznimke, odvija na nacionalnoj razini.

2.2. Takvo stanje očigledno nije u skladu s načelima na kojima počivaju ova unija tržišta kapitala i bankovna unija. Nadalje, ne smije se zaboraviti da financijska integracija kojoj težimo nije samo dobra za EMU nego i za ostale države članice.

2.3. Sad kad je dovršenje unije tržišta kapitala prioritet aktualne Europske komisije, glavni naponi ulažu se u bolje usklađivanje nadzora s načelima unije tržišta rada i financijsku integraciju u okruženju koje se mijenja. Ta je inicijativa već najavljena prilikom nedavnog preispitivanja sredinom provedbenog razdoblja <sup>(2)</sup>.

2.4. Komisija je 20. rujna 2017. predstavila Komunikaciju <sup>(3)</sup> i tri prijedloga zakona koji predviđaju izmjene dviju direktiva i devet uredbi <sup>(4)</sup>. Predložene mjere vrijede za sve države članice.

2.5. Cilj tih prijedloga je jačanje i daljnja integracija postojećeg nadzornog okvira EU-a, a posebno:

2.5.1. Bolja koordinacija nadzora, pomoću:

2.5.1.1. ciljanog poboljšanja makrobonitetnog nadzora u čitavom EU-u koji je u nadležnosti Europskog odbora za sistemske rizike,

2.5.1.2. veće konvergencije nadzora jačanjem postojećih ovlasti europskih nadzornih tijela,

2.5.1.3. unapređenja postupakâ europskih nadzornih tijela za izdavanje smjernica i preporuka kako bi se odražavala važnost tih instrumenata,

2.5.1.4. omogućavanja Europskom nadzornom tijelu za vrijednosne papire i tržišta kapitala da prima podatke o transakcijama izravno od sudionika na tržištu,

2.5.1.5. jačanja uloge Europskog nadzornog tijela za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje (EIOPA) u koordinaciji odobravanja internih modela za mjerenje rizika društava za osiguranje i reosiguranje.

2.5.2. Proširenje neposrednih nadzornih ovlasti ESMA-e;

<sup>(1)</sup> Ovaj tekst inspiriran je većim brojem službenih publikacija, među kojima se nalaze i one Vijeća i Komisije. Dodatne pojedinosti na <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13447-2017-INIT/hr/pdf> i [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-3308\\_fr.htm?locale=EN](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3308_fr.htm?locale=EN).

<sup>(2)</sup> Komunikacija Komisije o preispitivanju akcijskog plana o uniji tržišta kapitala sredinom provedbenog razdoblja, COM(2017) 292 final.

<sup>(3)</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Jačanje integriranog nadzora u cilju jačanja unije tržišta kapitala i financijske integracije u okruženju koje se mijenja”, COM(2017) 542 final.

<sup>(4)</sup> Vidjeti [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/european-system-financial-supervision\\_en#reviewoftheesfs](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/european-system-financial-supervision_en#reviewoftheesfs)

2.5.2.1. nova područja nadzora tržišta kapitala uglavnom su ona u kojima neposredan nadzor može ukloniti prekogranične prepreke i poticati daljnju integraciju tržišta. Možemo to smatrati korakom prema stvaranju zajedničkog nadzornog tijela.

2.5.3. Poboljšanje upravljanja i financiranja nadzornih tijela;

2.5.3.1. u strukturi upravljanja razlikuju se ovlasti nacionalnih tijela i europskih nadzornih tijela. Nacionalna tijela i dalje daju opće smjernice i odlučuju o regulatornim pitanjima, dok europska nadzorna tijela donose odluke koje se tiču EU-a u vezi s koordinacijom nadzornih praksi.

2.5.3.2. Teži se diversifikaciji na području financija. Dio sredstava bi prema planu osim vlada trebali osigurati i sudionici iz sektora i na tržištu.

2.5.4. Zahtijevanje od europskih nadzornih tijela da pri obavljanju zadaća u okviru svojih mandata u obzir uzimaju okolišne, socijalne i upravljačke čimbenike, kao i pitanja u vezi s financijskom tehnologijom;

2.5.4.1. Prvi je korak pojašnjavanje i jačanje uloge europskih nadzornih tijela u procjeni okolišnih, socijalnih i upravljačkih rizika radi postizanja dugoročne stabilnosti europskog financijskog sektora i koristi za održivu ekonomiju <sup>(5)</sup>.

2.5.4.2. U vezi s financijskom tehnologijom, regulatornim i nadzornim tijelima treba omogućiti upoznavanje s navedenim tehnologijama, donošenje novih propisa i razvoj nadzora, između ostalog u suradnji s tim poduzećima <sup>(6)</sup>.

2.6. Osim toga <sup>(7)</sup>, objavljen je prijedlog koji predviđa prijenos određenog broja poslova nadzora, koji se trenutno još uvijek obavljaju na nacionalnoj razini, na europska nadzorna tijela. Prijedlog se uglavnom odnosi na sektor osiguranja.

2.6.1. U vezi s ESMA-om, riječ je o prijenosu ovlasti za izdavanje odobrenja za rad i nadzor nad pružateljima usluga dostave podataka, kao i o ovlastima sakupljanja tih informacija.

2.6.2. U pogledu EIOPA-a, prijedlozi se odnose na davanje veće uloge EIOPA-u u konvergenciji nadzora u području primjene unutarnjih modela za mjerenje rizika, na izmjene u vezi s razmjenom informacija o takvim primjenama modela, kao i na mogućnost da EIOPA objavljuje mišljenja o tom pitanju te pomaže u rješavanju sporova među nadzornim tijelima.

### 3. Komentari

3.1. Navedeni prijedlozi Komisije dio su šire pristupa provedbi unije tržišta kapitala koja je bez sumnje izuzetno važna. EESC je „veliki pobornik ove Unije i izrazito je ambiciozan kad je riječ o njezinoj izgradnji”. Njezin je skorašnji dovršetak izuzetno važan <sup>(8)</sup>. Europsko vijeće <sup>(9)</sup> i Europski parlament <sup>(10)</sup> dosad su redovito pozivali na dovršetak unije tržišta kapitala.

3.2. Odbor smatra da unija tržišta kapitala treba pronaći svoje mjesto u širem okviru međunarodnog pozicioniranja Europe u promjenjivom svjetskom kontekstu, u daljnjem produbljivanju i dovršetku unije tržišta kapitala kao i daljnjoj financijskoj integraciji među državama članicama Unije.

<sup>(5)</sup> U 2018. bit će objavljen akcijski plan s regulatornim mjerama.

<sup>(6)</sup> I u vezi s tim najavljen je akcijski plan Komisije za 2018.

<sup>(7)</sup> Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2014/65/EU o tržištu financijskih instrumenata i Direktive 2009/138/EG o osnivanju i obavljanju djelatnosti osiguranja i reosiguranja (Solventnost II), COM(2017) 537 final.

<sup>(8)</sup> SL C 81, 2.3.2018., str. 117., točka 1.1.

<sup>(9)</sup> Zaključci sa sastanka Europskog vijeća 22. i 23. lipnja 2017.

<sup>(10)</sup> Rezolucija Europskog parlamenta od 9. srpnja 2015. o izgradnji unije tržišta kapitala. Vidjeti <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2015-0268>.

3.3. Spomenuta daljnja financijska integracija posebno je važna jer olakšava i potiče prekograničnu podjelu rizika s privatnim sektorom. S obzirom na iskustva u nedavnoj krizi države članice moraju postati otpornije na asimetrične šokove u kriznim vremenima.

3.4. I „Unija tržišta kapitala također može dati znatan doprinos učvršćivanju gospodarskog oporavka, a time i osigurati rast, ulaganja i radna mjesta. To je u korist kako svih država članica pojedinačno tako i EU-a kao cjeline. [...] To bi pak trebalo pridonijeti željenoj većoj stabilnosti, sigurnosti i otpornosti na šokove kako gospodarskog tako i financijskog sustava”<sup>(11)</sup>.

3.5. Odbor stoga pozdravlja trenutne prijedloge za jačanje i integraciju europskog mehanizma nadzora, kao i brzinu djelovanja. Sada je potrebno te prijedloge primijeniti u praksi. Treba ujedno podsjetiti i na druge ranije inicijative koje su također doprinijele ovim ciljevima i koje je EGSO pozitivno ocijenio. To uključuje, između ostalog, prijedloge u vezi s integriranim mehanizmima nadzora nad središnjim drugim ugovornim stranama<sup>(12)</sup> te u vezi s PEPP-om<sup>(13)</sup> gdje je predviđena važna uloga EIOPA-e.

3.6. Kao što je gore navedeno, „Odbor sa zadovoljstvom primjećuje da će nadzor biti u središtu napora za razvoj unije tržišta kapitala. **Nadzor na europskoj razini** ima ključnu ulogu bilo da je riječ o **sigurnosti i stabilnosti**, bilo da je riječ o **postizanju željene integracije tržišta i uklanjanju prepreka i razlika u uniji tržišta kapitala**”<sup>(14)</sup>. Ti su ciljevi unutar navedenog okvira ključni te uvijek trebaju biti u prvom planu.

3.7. Za Odbor je važno da predviđena pravila konkretno i neposredno doprinesu postizanju ciljeva i da daju pozitivne rezultate za sve zainteresirane strane i u svim državama članicama.

3.8. Odbor u tom smislu podržava ono što je navedeno u Komunikaciji. U Komunikaciji stoji da je „od ključne važnosti pojačati kapacitet europskih nadzornih tijela kako bi se osigurao dosljedni nadzor i ujednačena primjena jedinstvenih pravila. Time se podupiru tržišta kapitala koja dobro funkcioniraju jer se smanjuju prepreke prekograničnim ulaganjima, pojednostavnjuje poslovno okruženje i smanjuju troškovi usklađivanja poduzeća koja djeluju prekogranično koji nastaju zbog različite provedbe pravila. S gledišta ulagača usklađenim nadzorom i ujednačenom primjenom pravila pridonosi se jačanju zaštite ulagača i izgradnji povjerenja u tržišta kapitala.”<sup>(15)</sup> Uspostavljanje usporedivih standarda nadzora u svim europskim državama članicama nužno je za ostvarenje tih ciljeva.

3.9. Prilikom proširenja nadzornih ovlasti treba stremiti najvećoj mogućoj jasnoći i pravnoj sigurnosti za sve, kako za europska i nacionalna nadzorna tijela, tako i za poduzeća pod nadzorom. Planirane mjere kontrole trebaju biti prikladne.

3.10. Potrebno je uspostaviti pravu ravnotežu između ovlasti nacionalnih i europskih nadzornih tijela. Prioritet je stvaranje najboljih mogućih uvjeta za prekogranične aktivnosti i operacije te uklanjanje svih prepreka. U ostalim je slučajevima potrebno provjeriti može li se nadzor i dalje odvijati na lokalnoj razini, osobito u fazi izgradnje unije tržišta kapitala i s obzirom na raznolikost tržišnih subjekata, a posebno malih. Proporcionalnost i supsidijarnost bi trebalo, ako je moguće, uzeti u obzir. To se također odnosi na lokalne aktivnosti, za koje nacionalna nadzorna tijela djeluju bliže tržištu. Regulatornu arbitražu, preklapanja u nadzoru, posebna nacionalna pravila i prekomjerno reguliranje treba svesti na najmanju moguću mjeru, posebno kada sprečavaju ili ozbiljno ugrožavaju izgradnju unije tržišta kapitala.

3.11. Nadalje, treba težiti uspostavi ravnoteže između vrlo važne mogućnosti korištenja prekograničnih financijskih usluga ili instrumenata (vidjeti gore prekograničnu podjelu rizika s privatnim sektorom) i zaštite ulagača i potrošača. Važnost toga povećava se sad kad se sve manje operacija odvija na tradicionalan način „oči u oči”, a sve više „na daljinu”<sup>(16)</sup>. Konačno, (potencijalnim) klijentima bi informacije i zaštita trebali biti jednako dostupni, bez obzira gdje se nalazi pružatelj (usluge ili instrumenta) i bez obzira na način poslovanja.

<sup>(11)</sup> SL C 81, 2.3.2018., str. 117., točka 1.3.

<sup>(12)</sup> SL C 434, 15.12.2017., str. 63.

<sup>(13)</sup> SL C 81, 2.3.2018., str. 139.

<sup>(14)</sup> SL C 81, 2.3.2018., str. 117., točka 1.12.

<sup>(15)</sup> Komunikacija COM (2017) 542 final, str. 5.

<sup>(16)</sup> Na primjer internetskim putem.

3.12. U europski nadzor potrebno je uključiti zaštitu potrošača i ulagača. Njima treba osigurati veću mogućnost izbora i veću zaštitu. Stoga je nužno ponuditi i osnovne proizvode bez rizika. Treba razmotriti povezanost s drugim inicijativama <sup>(17)</sup>, a provedba novih pravila ne bi smjela štetiti potrošačima. Odbor se na kraju slaže da bi više povjerenja na tržištu trebalo biti cilj za sve sudionike, uključujući regulatore. Povjerenje se također može potaknuti i naporima za postizanje održivijeg financiranja u skladu s međunarodnim aktivnostima i ugovorima.

3.13. Važno je također imati u vidu i budućnost kako bi se nova kretanja i moderne tehnologije, poput financijske tehnologije, mogli primijeniti u financijskom okruženju. Taj potencijal potrebno je razmotriti, ali nikako na štetu sigurnosti. Nužni su jednaki uvjeti za sve dionike, neovisno o prirodi njihovih djelatnosti.

3.14. Treba istaknuti i uvažiti veliki doprinos europskih nadzornih tijela u vezi s razvojem zakonodavnih standarda. Također je važno u budućnosti težiti većoj konvergenciji i međusobnom usklađivanju kako bi se raspoloživa sredstva najbolje iskoristila. Ne smije se zaboraviti ni važnost pravilne primjene europskog zakonodavstva.

3.15. Prilikom izrade ovih i budućih mjera pristup REFIT treba poslužiti kao inspiracija: djelotvornost i učinkovitost trebaju imati prednost, nakon čega slijedi težnja za najpovoljnijim načinom postizanja željenih rezultata. REFIT teži pojednostavljivanju, uklanja nepotrebne troškove i prilagođava pravila bez ugrožavanja ciljeva politike.

3.16. Trebalo bi u vezi s tim razmotriti izgradnju kapaciteta europskih nadzornih tijela da provode vlastite procjene učinka, s obzirom na to da bi im one omogućile analizu troškova provedbe i učinkovitosti zadanih propisa, pri čemu bi u obzir trebalo uzeti i načelo proporcionalnosti. U pogledu ovih studija, iskustvo različitih postojećih skupina dionika moglo bi se koristiti na opsežniji i strukturirani način s ciljem prikupljanja znanja i iskustva iz realnog sektora.

3.17. Europskim nadzornim tijelima treba osigurati dovoljno sredstava kako bi mogla propisno ispunjavati svoje zadaće. Sredstva se trenutno djelomično osiguravaju iz europskog proračuna, a djelomično od strane nacionalnih nadzornih tijela. Pri svakoj izmjeni a i, između ostaloga, onoj koja se odnosi na to da se dio troškova za posredni nadzor neposredno stavi na teret privatnog sektora, treba imati na umu proračunsku disciplinu i izbjegavanje dvostrukog zaračunavanja. Financijska tijela u trenutnoj strukturi već doprinose sredstvima europskih nadzornih tijela s pomoću doprinosa svojih nacionalnih nadzornih tijela. Doprinos financijskih tijela nacionalnim i europskim nadzornim tijelima treba preraspodijeliti i izbjeći daljnje opće povećanje troškova nadzora. Sve naknadne izmjene moraju se provoditi transparentno, pri čemu je potrebno predvidjeti stroge mehanizme kontrole. Pored toga potrebno je predvidjeti i odgovarajuću kontrolu ukupnih sredstava, koju, na odgovarajući način, treba provesti financijski sektor.

3.18. Ovi prijedlozi nedvojbeno predstavljaju važan napredak, ali na tome ne treba stati. Odbor podržava navode iz nedavnog dokumenta za razmatranje o daljnjoj izgradnji unije tržišta kapitala <sup>(18)</sup>, a posebno dio „*postupno jačanje nadzornog okvira trebalo bi u konačnici dovesti do uspostave jedinstvenog europskog tijela za nadzor tržišta kapitala*“. Krajnji cilj naveden je i u „Izvjješću petorice predsjednika“ <sup>(19)</sup> objavljenom sredinom 2015.

3.19. Sadašnji prijedlozi temelje se na pristupu u fazama. Ovaj se pristup čini osobito prikladnim, posebno u ovom trenutku faze izgradnje unije tržišta kapitala <sup>(20)</sup> i uzimajući u obzir različite situacije i ambicije u državama članicama te brojne globalne ekonomske, tehnološke i druge političke izazove i kretanja kojima svjedočimo.

<sup>(17)</sup> Primjeri uključuju nedavni „Akcijski plan za financijske usluge namijenjene potrošačima: bolji proizvodi, veći izbor“, koji je izradila Europska komisija. Vidjeti mišljenje EGSO-a „Financijske usluge namijenjene potrošačima“, SL C 434, 15.12.2017., str. 51.

<sup>(18)</sup> Dokument od 31. svibnja 2017., str. 21. Vidjeti [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu\\_hr.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_hr.pdf)

<sup>(19)</sup> Dokument iz lipnja 2015., točka 3.2, str. 14. Vidjeti [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report\\_hr.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_hr.pdf)

<sup>(20)</sup> Komisija u Komunikaciji o preispitivanju akcijskog plana o uniji tržišta kapitala sredinom provedbenog razdoblja (od 7. lipnja 2017.) navodi još 38 novih elemenata za uniju tržišta kapitala do 2019., COM(2017) 292 final.



3.20. Odbor također pozdravlja činjenicu da se prijedlozi temelje na praktičnom iskustvu europskih nadzornih tijela, radu Komisije i preporukama Europskog parlamenta, kao i na intenzivnom dijalogu sa svim dionicima i širokoj javnoj raspravi svih zainteresiranih. Odbor smatra ovakav pristup ispravnim i primjerenim. Njime se u konkretnim situacijama omogućuje postizanje najboljih mogućih rezultata koji uživaju najširu moguću potporu. Zbog toga se Odbor izričito zalaže da se ovaj pristup nastavi koristiti u budućnosti prilikom redovitog preispitivanja propisa kao i kod poduzimanja novih koraka prema konačnom cilju (vidjeti gore).

3.21. U svakom trenutku na prvom mjestu treba biti stvaranje jednakih uvjeta na financijskim tržištima EU-a, kako u europodručju, tako i u odnosu na druge države članice. Jednaki tržišni uvjeti trebaju biti na prvom mjestu i u pogledu pružatelja usluga izvan EU-a. To je moguće samo ako su uredbe i nadzor tih trećih zemalja usmjereni na iste ciljeve kao i EU.

3.22. Prijedlog da se određene ovlasti nadzora na području osiguranja prenesu s nacionalnih nadzornih tijela na europsku razinu u skladu je sa željom proširenja nadzora nad financijskim tržištima EU-a da bi se potpomoglo dovršenje unije tržišta kapitala. To će doprinijeti većoj konvergenciji u nadzoru i stvoriti jednake uvjete za sve sudionike na tržištu.

Bruxelles, 15. veljače 2018.

*Predsjednik*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
Georges DASSIS

---

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, Odboru regija i Europskoj investicijskoj banci „Ulaganje u pametnu, inovativnu i održivu industriju – Obnovljena strategija industrijske politike EU-a”**

(COM(2017) 479 final)

(2018/C 227/10)

Izvjestitelj: **Bojidar DANEV**

Suizvjestiteljica: **Monika SITAROVÁ HRUŠECKÁ**

Zahtjev Komisije za mišljenje:	9.10.2017.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležno tijelo:	Savjetodavno povjerenstvo za industrijske promjene (CCMI)
Datum usvajanja u CCMI-ju:	23.1.2018.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	15.2.2018.
Plenarno zasjedanje br.:	532
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	166/1/2

## 1. Zaključci i preporuke

EGSO pozdravlja komunikaciju o pametnom, inovativnom i održivom razvoju te pristup osnaživanja ljudi i poduzeća sadržan u njoj. Međutim,

- potrebno je osigurati dugoročniji kontinuitet i predvidljivost politike. Komisija bi sadašnju politiku ili skup politika trebala razviti u dosljednu strategiju usmjerenu na dugoročnije razdoblje;
- EGSO se obraća i Vijeću jer su države članice nadležne za većinu pitanja industrijske politike te se stoga moraju obvezati na dosljedne mjere. Nijedna država članica nema kapacitet za rješavanje globalnih izazova u industriji;
- zajednički ciljevi i zajednički okvir industrijske politike mogli bi biti središnja sastavnica budućnosti Europe. U tu je svrhu potrebno poboljšati upravljanje EU-om kako bi se ostvarili rezultati;
- potrebno je hitno djelovati jer su izazovi digitalne tehnologije, dekarbonizacije i globalnih političkih promjena dosad nezabilježeni i nepredvidljivi.

### **Kad je riječ o Komunikaciji, EGSO zaključuje sljedeće:**

- 1.1. Komisija je usvojila pristup uključivanja mjera u nekoliko područja politike kako bi se stvorili povoljni uvjeti za industrijsku konkurentnost i razvoj u skladu s prijedlozima koje EGSO iznosi već godinama;
- 1.2. promjena paradigme u digitalnom dobu ima disruptivan, transverzalan učinak na sva poduzeća i na društvo u cjelini;
- 1.3. poduzeća se susreću s dosad nezabilježenim izazovima u pogledu brze preobrazbe novih tehnologija u inovacije i uspjeh na sve konkurentnijim tržištima. Za mnoge je vrlo važno zauzimanje središnjeg mjesta u globalnom lancu vrijednosti;

1.4. ljudi su u središtu promjena. Politike tržišta rada potrebno je prilagoditi okolnostima koje se mijenjaju. Pravedan prelazak podrazumijeva potporu ljudima i regijama suočenima sa strukturnim promjenama;

1.5. obrazovanje i osposobljavanje nužni su čimbenici pokretanja i provedbe industrijske tranzicije. Svim radnicima potrebne su unaprijeđene vještine, osobito one digitalne, a mnogima su potrebna nova zanimanja;

1.6. postizanje ciljeva koji se tiču ekologije, klimatskih promjena i drugih tema održivog razvoja iziskuje znatne promjene cjelokupnog gospodarstva. Nastaju nove poslovne mogućnosti. Istodobno prelazak na industriju bez ugljika iziskuje velika ulaganja u potpuno nove tehnologije bez ugljika i proizvodnju mnogo veće količine čiste energije po konkurentnim cijenama;

1.7. razina ulaganja u europsku industriju niska je, no postoje pokazatelji pozitivnog razvoja. U svakom slučaju, ulagače privlače samo odgovarajući okvirni uvjeti za industriju;

1.8. za industriju je ključan pristup globalnim tržištima, stoga je potrebno dodatno razgranati mrežu trgovinskih sporazuma, i to na temelju načela pravedne trgovine.

#### **EGSO preporučuje sljedeće:**

1.9. opći cilj djelovanja EU-a trebao bi biti dodatno razvijanje funkcionalnih alata horizontalnih politika i predvidljivog pravnog okvira kako bi se potaknule inovacije, poduprla ulaganja i pomoglo industriji pri osmišljavanju rješenja za društvene izazove. Time bi, uz minimalno administrativno opterećenje, mogla nastati dodana vrijednost u vidu mjerljivih učinaka na rast i zapošljavanje te koristi za društvo u cjelini;

1.10. potrebno je poduzeti sve mjere kako bi se dovršila uspostava jedinstvenog tržišta, s naglaskom na provedbi u državama članicama. Međutim, opreznom provedbom politike tržišnog natjecanja, koja je nužna kao pokretač inovacija i pravednosti, ne bi se trebao otežavati rast poduzeća u EU-u;

1.11. potrebno je hitno provesti strategiju digitalnog tržišta, a usporedno s njom i usmjerenu politiku zapošljavanja;

1.12. potrebno je usvojiti otvoren i realan pristup u pogledu novih disruptivnih tehnologija i poslovnih modela, s naglaskom na davanju prilike društvu, uključujući poduzeća, da ostvari koristi od novih mogućnosti;

1.13. socijalni dijalog i dijalog s civilnim društvom trebalo bi obnoviti i ojačati na svim razinama radi olakšavanja promjena, upravljanja socijalnim problemima i izbjegavanja sukoba;

1.14. potrebne su fleksibilne poveznice između rada i obrazovanja, kao što su naukovanje i učenje kroz rad. U mnogim državama članicama potrebno je veće uvažavanje strukovnog osposobljavanja;

1.15. vodeći položaj u niskougljičnim i kružnim gospodarstvima trebao bi osigurati koristi za naša gospodarstva. Politikama bi trebalo podupirati razvoj inovativnih novih poduzeća kao i skupu transformaciju energetski intenzivne proizvodnje kako bi se izbjegao odljev ulaganja i izmještanje emisija ugljika;

1.16. potrebno je istražiti prepreke pretvaranju trenutačnog velikog viška privatne štednje u produktivna ulaganja u industriju i infrastrukturu;

1.17. potpora EU-a većinom bi trebala biti usmjerena na poticanje inovacija, unapređenje MSP-ova, pomoć regijama koje se susreću s teškoćama i osnaživanje građana. Učinak poluge na privatno financiranje trebao bi biti važan kriterij;

1.18. u sljedećem se financijskom okviru moraju izdvojiti dodatna sredstva za istraživanje i razvoj te inovacijske politike. Te bi politike trebale biti više usmjerene na prihvaćanje novih tehnologija, unapređenje i tržišne uspjehe te obuhvaćati poduzeća svih veličina;

1.19. u službenim statističkim podacima trebala bi se bolje odražavati izmijenjena obilježja gospodarstva, kao što su uklanjanje sektorskih granica i novi oblici gospodarskih djelatnosti. Potrebna je zajednička metoda izračuna dodane vrijednosti industrije i usluga;

1.20. pored cilja od 20 % treba dodatno razmotriti najvažnije ciljne vrijednosti i pokazatelje za potrebe industrijske politike, kako na makroekonomskoj tako i na nižim razinama;

1.21. potrebno je poboljšati upravljanje u cilju usmjeravanja politika u glavne tokove i jamčenja dosljednosti tijekom postupka donošenja odluka, i to pomoću snažnijeg Vijeća za konkurentnost ili na drugi način;

1.22. potrebno je podržati godišnji Dan industrije i okrugli stol na visokoj razini o industriji jer pridonose povećanju osjećaja odgovornosti za strategiju među dionicima. Međutim, dijalog s industrijom ne bi trebalo ograničiti na te mjere.

## 2. Uvod

2.1. Industrija je **okosnica** europskoga gospodarstva. Osigurava 24 % radnih mjesta u EU-u, od čega 32 milijuna izravno i 21 milijun neizravno, uglavnom u području usluga. Plaće visokokvalificiranih i manje kvalificiranih radnika u tim su poslovima relativno visoke. Proizvedena roba čini 75 % izvoza. Industrijski rast zahvaća sve sastavnice gospodarstva. Industrija je usto inkubator inovacija u svim sektorima, pored ostalog i u pogledu rješenja za brojne društvene izazove. Međutim, povećana povezanost proizvodnje i usluga te integracija u lance vrijednosti ključne su sastavnice dodane vrijednosti u našim gospodarstvima.

2.2. Nakon višegodišnjeg opadanja, čini se da su industrijska proizvodnja, izvoz i zapošljavanje u Europi na putu prema oporavku. Taj oporavak i dalje nije u cijelosti dovršen, a **konkurentnost** europske industrije nije zadovoljavajuća. Često je riječ o relativno visokim porezima i cijenama energije, nedovoljnim ulaganjima, i materijalnim i nematerijalnim, sporom rastu produktivnosti, inovacijskom jazu u odnosu na konkurente, nedostatku vještina te slaboj unutarnjoj potražnji.

2.3. U **vodeće trendove** koji utječu na industriju osobito se ubrajaju:

- revolucionaran tehnološki razvoj; digitalizacija i svi oblici njezine primjene, ali i nanotehnologija, novi materijali, tehnologije temeljene na biološkim znanostima itd.;
- sve veći ekološki zahtjevi, uključujući ublažavanje klimatskih promjena;
- širenje većeg životnog standarda, starenje stanovništva i urbanizacija;
- globalizacija, zajedno s otvorenim tržištima i proizvodnjom u lancima vrijednosti, ali i agresivno državno poduzetništvo te protekcionizam.

U okviru tih dobro poznatih trendova europskoj se industriji nudi niz mogućnosti. Ti bi trendovi mogli predstavljati i ozbiljan rizik za društvo i industriju ako se na njih ne odgovori na primjeren i uspješan način.

## 3. Opće napomene

3.1. **EGSO pozdravlja** Komunikaciju Komisije i uvelike se slaže s njezinom analizom stanja i izazova u europskoj industriji. U Komunikaciji se većinom ažuriraju postojeći prijedlozi, uz nekoliko novih mjera koje će predložiti sadašnja Komisija. Međutim, potrebno je osigurati dugoročniji kontinuitet i predvidljivost politike. Komisija bi hitno trebala razviti dugoročniju strategiju na koju bi se u cijelosti trebale obvezati i sve države članice.

3.2. **EGSO sa zadovoljstvom primjećuje** dosljednost Komisije u predstavljanju pristupa industrijskoj politici koji Odbor godinama predlaže. Pristup ne podrazumijeva razvijanje zakonodavstva u brojnim područjima politike koja utječu na industriju uz zanemarivanje njihova učinka na industriju i doprinosa industrije, nego je usmjeren na uključivanje tih područja politike u glavne tokove, uz industrijski razvoj kao prioritet.

3.3. EGSO je u proteklih nekoliko godina **predstavio mišljenja** o prijedlozima Komisije koji se odnose na različite industrijske sektore i područja politike<sup>(1)</sup>. Ta su mišljenja uglavnom i dalje relevantna u kontekstu ove Komunikacije. U ovom mišljenju EGSO želi istaknuti neke trenutačno relevantne aspekte industrijske politike i dodati neke nove napomene.

3.4. **Poduzeća** se suočavaju s dosad nezabilježenom potrebom za – često radikalnom – prilagodbom. Moraju brzo prihvatiti nove tehnologije i njima unaprijediti produktivnost i inovativnost te se dokazati na sve konkurentnijim tržištima. Za mnoga je poduzeća od presudne važnosti zauzeti dobar položaj, po mogućnosti u središtu međunarodnog lanca vrijednosti. MSP-ovi mogu i moraju imati važnu ulogu inovatora u tim lancima, koji se uglavnom uspostavljaju oko velikih poduzeća s potrebnim resursima i mrežama.

3.5. Pojavit će se nove **industrije**. Digitalizacija omogućuje bezbroj novih mreža i interakcija te potiče nove spektre proizvoda i usluga usklađene s potrebama potrošača. Unapređenje tehnologija u području proizvodnje, proizvoda i usluga te rast novoosnovanih poduzeća moraju se omogućiti relevantnim politikama na razini EU-a jer lanci vrijednosti nisu ograničeni na pojedinačne države. S druge strane, razlike među državama članicama i regijama iziskuju prilagođene mjere.

3.6. **Sva poduzeća** moraju neprestano modernizirati svoje poslovanje. Zastarjela i neprofitabilna poduzeća ne mogu se održati subvencijama. Međutim, Europi je potreban čitav niz industrijskih sektora za ispunjavanje društvenih potreba, zbog čega bi trebalo osmisliti konkretne strategije za sektore s posebnim izazovima.

3.7. **Ljudi** su u središtu promjena. Bez kvalificiranih i predanih radnika nema industrije. Potrebno je iskoristiti mogućnosti koje se nude u okviru novih tehnologija i inovacija. Međutim, digitalizacija i ostale revolucionarne tehnologije utjecat će na strukturu tržišta rada: smanjit će se broj radnih mjesta u proizvodnji, a povećati potreba za stručnjacima za informacijsku tehnologiju. Organizacija rada i koncepti upravljanja također će se promijeniti, što će utjecati na kvalitetu poslova, koji će postati manje opasni, ali intenzivniji i fleksibilniji.

3.8. Potrebno je na odgovarajući način ocijeniti **utjecaj** disruptivnih tehnologija **na zapošljavanje** i osnažiti alate za predviđanje promjena. Izazov prilagođavanja tržišta rada strukturnim promjenama bit će golem, a obuhvaćat će pružanje sigurnosti zaposlenja ili novih mogućnosti zapošljavanja u granicama mogućnosti, osiguravanje socijalne zaštite osobama kojima je ona potrebna te sprečavanje nazadovanja čitavih regija. Potrebno je osigurati više sredstava za Europski fond za prilagodbu globalizaciji te proširiti njegovo područje primjene kako bi se primjenjivao i na utjecaj tehnoloških promjena. Industrijski odnosi na svim razinama, osobito socijalni dijalog na razini poduzeća koji uključuje radnike, ključni su čimbenici olakšavanja i prihvaćanja industrijskih promjena te izbjegavanja sukoba.

3.9. **Obrazovanje i osposobljavanje** nužni su instrumenti i pokretači industrijske tranzicije. Svi bi radnici trebali unaprijediti svoje vještine, osobito digitalne sposobnosti. Mnogima je potrebno osposobljavanje za potpuno nova zanimanja. Brzina tehnološkog razvoja velik je izazov kad je riječ o usklađivanju obrazovnih programa i brojki s potrebama industrije koje se mijenjaju. Potrebna je mnogo šira primjena rješenja za učenje kroz rad, poput uspješnog njemačkog dvojnog sustava. U nekim je državama članicama potrebno ponovno naučiti cijeniti vrijednost strukovnog osposobljavanja. Jednako tako, potrebno je povećati privlačnost predmeta iz područja STEM-a.

3.10. **Makroekonomska** i industrijska politika međusobno se osnažuju. Trenutačni gospodarski uzlet pruža mogućnost za modernizaciju prijevoza, energije i digitalne infrastrukture, unapređenje istraživanja i razvoja i njihovo pretvaranje u uspješne inovacije te usklađivanje regionalnog razvoja. S pomoću odgovarajuće kombinacije makroekonomske i industrijske politike trebao bi se produljiti oporavak, a gospodarstvo i industrija zaštititi od buduće krize.

<sup>(1)</sup> Npr. SL C 327, 12.11.2013., str. 82., SL C 12, 15.1.2015., str. 23., SL C 389, 21.10.2016., str. 50., SL C 311, 12.9.2014., str. 47., SL C 383, 17.11.2015., str. 24.

3.11. **Ulaganja** u europsku industriju i dalje su na zabrinjavajućoj razini, dok u EU-u postoji znatan višak štednje koji se ne pretvara u produktivna ulaganja. Trebalo bi temeljito proučiti razloge za to, osobito zato što preobrazba industrije iziskuje golemo ulaganja. Međutim, jasno je da domaće i strane ulagače privlače samo okvirni uvjeti za postizanje dostatne razine konkurentnosti.

3.12. Unatoč tomu, postoje pokazatelji **moćnih pozitivnih trendova** u području ulaganja. U svijetu koji se suočava s velikom političkom nestabilnošću EU je sigurno i stabilno mjesto za ulaganja. Zbog porasta potražnje u nekim su industrijama u cijelosti iskorišteni kapaciteti za proizvodnju. To će potaknuti ulaganja u nove kapacitete, nadamo se u Europi.

3.13. Ograničenja u području **okoliša** i klime, posebice Pariški sporazum o klimatskim promjenama, utječu na sva poduzeća. Pojavljuju se brojne nove poslovne prilike u niskougljičnom i kružnom gospodarstvu. Ambicija EU-a da bude predvodnik može pomoći europskoj industriji na svjetskim tržištima. Energetski i resursno posebno intenzivne industrije moraju se podvrgnuti temeljitim tehnološkim promjenama, što iziskuje ambicioznu političku podršku radi izbjegavanja odljeva ulaganja i izmještanja ugljika. Prelazak na proizvodnju i prijevoz bez fosilnih goriva znatno će povećati potražnju za električnom energijom po konkurentnim cijenama.

3.14. **Suradnja** svih aktera, odnosno EU-a, vlada država članica, nadležnih tijela, regija, sveučilišta i škola, dionika te poduzeća, može i treba biti bolja. Na primjer, potrebno je poboljšati suradnju između poduzeća i sveučilišta. Škole bi od poduzeća trebale tražiti pomoć kad je riječ o pravodobnim obrazovnim programima i naukovanju. Što je najvažnije, države članice trebale bi surađivati, i to brзом provedbom i primjenom dogovorenih politika i zakonodavstva.

3.15. Trenutačne **statističke metode** ne pružaju pravodoban i koristan pregled stanja industrije u Europi. Sektorska je raspodjela na proizvodnju, usluge i ostale proizvodne djelatnosti zastarjela. Znatan dio gospodarskih aktivnosti nije uključen u izračun BDP-a. Statistički podaci o uvozu i izvozu ne opisuju dobro industrijsku djelatnost u doba kada je otprilike polovica industrijske proizvodnje dio globalnih lanaca vrijednosti. Hitno je potrebna zajednička metoda za izračun dodane vrijednosti i međusobne povezanosti industrije i usluga.

3.16. EGSO smatra da uz cilj od 20 % BDP-a za industriju treba uvesti i druge relevantne **ciljne vrijednosti i pokazatelje** koji će bolje odražavati sve aspekte industrijskog razvoja.

3.17. Potrebno je ojačati **upravljačke strukture** za uključivanje politika koje utječu na konkurentnost i razvoj industrije u glavne tokove te upravljačke strukture između država članica. Važna je bolja regulativa (predvidiva, troškovno učinkovita i utemeljena na dokazima) te transparentne *ex ante* procjene utjecaja na okoliš. Potrebno je zajamčiti dosljednost tijekom postupka donošenja odluka jačanjem uloge Vijeća za konkurentnost ili ostalih institucijskih dogovora. Potrebno je prevladati izolacionistički način razmišljanja na razini EU-a i nacionalnim razinama kako bi se odgovorilo na povećanu dinamiku u globalnom gospodarstvu.

#### 4. Posebne napomene

4.1. **Jačanje europske industrije:** EGSO se slaže da je potrebna sveobuhvatna vizija europske industrije usmjerena na budućnost. U cilju osnaživanja europske industrije, opći cilj djelovanja EU-a treba biti uspostava funkcionalnog i predvidljivog pravnog okvira kojime se potiču inovacije i pomaže industriji u pružanju rješenja za društvene izazove. Njime bi se trebala dodati vrijednost i ostvariti mjerljivi učinci na rast i zapošljavanje, a taj bi cilj trebalo postići uz minimalno administrativno opterećenje i koristi za društvo u cjelini.

4.2. **Jedinstveno tržište:** EGSO pozdravlja pristup zasnovan na osnaživanju ljudi i poduzeća i slaže se s predloženim mjerama za jačanje jedinstvenog tržišta, uključujući tržište kapitala. Unapređenje standardizacije i samoregulacije važno je područje djelovanja. Ali najvažnije je da države članice ispunjavaju obvezu usklađivanja i provedbe. Oprezna provedba politike tržišnog natjecanja ključna je za inovacije i određivanje cijena. Oprez Komisije u pogledu velikih globalnih aktera iznimno se cijeni. Međutim, ne bi se trebao otežavati rast europskih poduzeća. Srednje veliko poduzeće u EU-u (osim u Ujedinjenoj Kraljevini) upola je manje od srednje velikog poduzeća u SAD-u. To je pitanje tumačenja definicije relevantnog tržišta u provedbi prava tržišnog natjecanja.

4.3. **Digitalno doba:** digitalizacija podrazumijeva stvarnu promjenu paradigme, utječe na društvo u cjelini, a sadržava čak i geopolitička obilježja. EGSO je u drugim mišljenjima iznio detaljna stajališta o digitalizaciji. Ta su se mišljenja odnosila na velike količine podataka, 5G, naprednu proizvodnju, robotiku itd. Strategije EU-a za jedinstveno digitalno tržište, digitalizaciju europske industrije, kibersigurnost i umjetnu inteligenciju od ključne su važnosti. Važno načelno pitanje jest kako postići odgovarajuću ravnotežu između iskorištavanja i ostvarivanja koristi od novih disruptivnih tehnologija s jedne strane i jamčenja sigurnosti i pravednosti s druge strane. Naglasak bi trebao biti na davanju prilike društvu, uključujući poduzeća, da ostvari koristi od novih mogućnosti pomoću otvorenog i realnog pristupa.

4.4. **Niskougljično i kružno društvo:** zadržavanje vodećeg položaja u tim područjima velik je izazov u okruženju u kojemu prevladava sve veća konkurentnost. Međutim, vodstvo ne bi trebalo biti cilj samo po sebi, nego bi trebalo omogućiti ostvarivanje koristi za naša gospodarstva i društva. Potrebno je poduprijeti energetska tranziciju, ali cijene energije moraju biti konkurentne za industriju.

4.5. **Ulaganja:** brojni instrumenti EU-a za potporu materijalnim i nematerijalnim ulaganjima većinom bi trebali biti usmjereni na jačanje inovacija, pružanje pomoći MSP-ovima pri unapređenju, potporu regijama suočenima s teškoćama, obnovu infrastrukture i osnaživanje ljudi obrazovanjem i osposobljavanjem. MSP-ovima je i dalje potrebno više pomoći kako bi među brojnim različitim mogućnostima pronašli odgovarajući izvor te im je potrebno omogućiti mnogo lakše postupke prijave i izvješćivanja. Važan kriterij trebao bi biti učinak poluge na privatna ulaganja. Svi su prijedlozi dobrodošli, uključujući prijedloge koji se očekuju od Skupine na visokoj razini za održivo financiranje o preusmjeravanju kapitala na dugoročna ulaganja i doprinos održivom razvoju <sup>(2)</sup>.

4.6. **Inovacije:** EGSO se slaže da bi politike trebale biti više usmjerene na prihvaćanje novih tehnologija, unapređenje i tržišne uspjehe te na suradnju među regionalnim klasterima i unutar tih klastera. Potrebno je obuhvatiti poduzeća svih veličina. U sljedećem financijskom okviru potrebno je dodijeliti znatno više sredstava za program koji će slijediti nakon programa Obzor 2020. Prva industrijska primjena istraživanja i razvoja financiranog javnim izvorima trebala bi se odvijati u EU-u kad god je to moguće. Potencijal javne nabave potrebno je u cijelosti iskoristiti uključivanjem inovativnih, ekoloških i socijalnih kriterija u javne natječaje, uz sustavnu primjenu načela ekonomski najpovoljnije ponude.

4.7. **Međunarodna dimenzija:** trgovina mora biti otvorena, ali pravedna i održiva. Za industriju je ključan pristup globalnim tržištima i sirovinama te je stoga potrebno razgranati mrežu trgovinskih sporazuma. EGSO poziva Komisiju da aktivno upotrijebi sve raspoložive instrumente za suzbijanje nepoštenih trgovačkih praksi. Posebnu pozornost treba posvetiti novim oblicima protekcionizma u zemljama koje nisu članice EU-a. EU bi trebao promicati svoje ekološke i socijalne standarde u kontekstu trgovinskih sporazuma. Kad je riječ o provjeri izravnih stranih ulaganja, važno je utvrditi opasnosti od prijetnji sigurnosti ili javnom poretku. Istodobno, kad god su nužna veća ulaganja u poduzeća u EU-u, potrebno je poduprijeti izravna strana ulaganja, koja su također pokazatelj europskog potencijala.

4.8. **Partnerstva:** EGSO pozdravlja uvođenje godišnjeg Dana industrije i okruglog stola na visokoj razini o industriji te izražava svoj snažan interes za sudjelovanje u njima. Taj bi pristup trebao obuhvaćati sva područja industrijske politike kako bi se među dionicima povećao osjećaj odgovornosti za strategiju. Međutim, dijalog s industrijom ne bi trebalo ograničiti na te mjere. Potrebne su veća transparentnost i suradnja, osobito pri pokretanju procjena učinka.

Bruxelles, 15. veljače 2018.

Predsjednik  
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora  
Georges DASSIS

<sup>(2)</sup> SL C 246, 28.07.2017., str. 8.

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu odluke Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Odluke Vijeća 2003/17/EZ u pogledu jednakovrijednosti pregleda na terenu koji se provode u Brazilu nad sjemenskim usjevima krmnog bilja i sjemenskim usjevima žitarica i u pogledu jednakovrijednosti sjemena krmnog bilja i sjemena žitarica proizvedenog u Brazilu te u pogledu jednakovrijednosti pregleda na terenu koji se provode u Moldovi nad sjemenskim usjevima žitarica, sjemenskim usjevima povrća i sjemenskim usjevima uljarica i predivog bilja i u pogledu jednakovrijednosti sjemena žitarica, sjemena povrća i sjemena uljarica i predivog bilja proizvedenog u Moldovi**

(COM(2017) 643 final – 2017/0297 (COD))

(2018/C 227/11)

Izvjestitelj: **Emilio FATOVIC**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 16.11.2017.
Pravni temelj:	članak 43. stavak 2., članak 114. stavak 1. i članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Odluka Predsjedništva Odbora:	5.12.2018.
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i okoliš
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	6.2.2018.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	14.2.2018.
Plenarno zasjedanje br.:	532
Rezultat glasovanja	140/0/8
(za/protiv/suzdržani):	

## 1. Kontekst i prijedlog Komisije

1.1. Odlukom Vijeća 2003/17/EZ priznaje se jednakovrijednost određenim zemljama izvan EU-a u pogledu pregleda usjeva na terenu i proizvodnje sjemena određenih vrsta <sup>(1)</sup>.

1.2. Te odredbe, koje se primjenjuju na sjeme koje se pobire i kontrolira u predmetnim zemljama, pružaju ista jamstva u pogledu svojstava sjemena i postupaka za njegovo ispitivanje, za jamčenje identifikacije sjemena te za označivanje i za kontrolu kao i odredbe koje se primjenjuju na sjeme koje se pobire i kontrolira unutar Europske unije.

1.3. Brazil i Moldova nisu među zemljama izvan EU-a na koje se odnosi Odluka 2003/17/EZ te se stoga sjeme koje se u njima pobire ne može uvoziti u EU. Stoga su obje zemlje zatražile od Komisije da se gore navedenom odlukom obuhvati njihova proizvodnja sjemena (Brazil: krmno bilje i žitarice; Moldova: žitarice, uljarice, predivo bilje i povrće) kako bi se utvrdila jednakovrijednost i mogućnost da to sjeme izvoze u Europu.

1.4. Kao odgovor na te zahtjeve Komisija je pregledala brazilsko i moldovsko zakonodavstvo u tom području. Potom je provela reviziju pregleda usjeva na terenu i sustava za certificiranje sjemena za sjeme u Brazilu i Moldovi. Zaključila je da su njihovi zahtjevi i sustavi jednakovrijedni onima u EU-u i da pružaju ista jamstva <sup>(2)</sup>.

1.5. Komisija je stoga u oba slučaja zaključila da je primjereno priznati sjeme iz Brazila i Moldove kao jednakovrijedno istoj vrsti sjemena koje se pobire, proizvodi i kontrolira u EU-u. To se priznavanje može provesti odlukom koju bi donijeli Europski parlament i Vijeće.

<sup>(1)</sup> U skladu s direktivama 66/401/EEZ, 66/402/EZE, 2002/54/EZ i 2002/57/EZ.

<sup>(2)</sup> To je već u skladu s propisima Međunarodne udruge za ispitivanje sjemena (ISTA).



## 2. Napomene i preporuke

2.1. EGSO uzima na znanje pozitivan ishod revizije koju je Komisija provela u Brazilu i Moldovi u skladu s odredbama iz Priloga II. Odluke 2003/17/EZ radi priznavanja jednakovrijednosti zakonskih zahtjeva i službenih kontrola za certificiranje sjemena.

2.2. U skladu sa svojim dosadašnjim mišljenjima <sup>(3)</sup> o toj temi i sa zaključcima savjetovanja između Komisije, dionika i država članica, EGSO se slaže sa zakonodavnom mjerom koja je predmet ovog mišljenja. Povrh toga, Odbor se slaže s činjenicom da priznavanje jednakovrijednosti može donijeti korist proizvođačima sjemena iz EU-a koji posluju u Brazilu i Moldovi, potencijalnim uvoznicima koji uvoze sjeme iz tih zemalja u EU te poljoprivrednicima iz EU-a, koji će odsad imati pristup većem izboru sjemena.

2.3. Odbor izražava zadržku samo u pogledu prijedloga da se Moldovi prizna jednakovrijednost sjemena povrća. To sjeme, uređeno Direktivom 2002/55/EZ, stavlja se na tržište isključivo kao standardna kategorija, za koju se ne zahtijeva službeno certificiranje prije stavljanja na tržište, već samo autocertificiranje proizvođača i moguća naknadna kontrola karakteristika i kvalitete proizvoda tek nakon stavljanja na tržište. Taj se sustav temelji na pretpostavci odgovornosti proizvođača, subjekta čiji je identitet lako utvrditi i koji je lako sljediv jer mu je sjedište na teritoriju EU-a. Sljedivost i kontrola svakako neće biti laki u slučaju proizvodnje izvan EU-a. Odluka EU-a da ne prizna jednakovrijednost sjemenu povrća iz nijedne zemlje izvan EU-a dosad je bila utemeljena na tom objektivnom problemu. Odbor stoga ističe taj problem i nada se ponovnom pomnijem preispitivanju od strane Komisije.

2.4. EGSO uviđa da je, kao što tvrdi Komisija, priznavanje tehnika certificiranja proizvoda koje se razmatra odredba tehničke prirode. Međutim, budući da otvaranje europskog tržišta proizvodima iz trećih zemalja ipak ima određen gospodarski i socijalni učinak, Odbor preporučuje da se provede procjena učinka kako bi se provjerilo da to nema negativan učinak na europske proizvođače, a naročito mikropoduzeća i mala poduzeća.

2.5. EGSO podsjeća Komisiju da je više od 60 % tržišta sjemena u rukama malog broja velikih multinacionalnih poduzeća. Otvaranje trećim zemljama, u kojima proizvodnju kontroliraju ista ta poduzeća, moglo bi dodatno pogoršati uvjete malih proizvođača i konzorcija, što bi imalo znatan utjecaj i na gospodarsku i socijalnu otpornost brojnih lokalnih zajednica koje se bave proizvodnjom. U najozbiljnijim slučajevima, sve bi to moglo potaknuti gubitak stanovništva u ruralnim zajednicama, što bi imalo posljedice i na bioraznolikost usjeva i poljoprivredno-prehrambenu proizvodnju u Europi s obzirom na to da su često mala poduzeća ona koja sprečavaju izumiranje nekih drevnih i tradicionalnih vrsta sjemena <sup>(4)</sup>.

2.6. Povrh toga, EGSO ponovo poziva Komisiju da na sveobuhvatan način ocijeni proizvodne postupke u trećim zemljama, imajući na umu da se iza proizvoda koji se prodaju po konkurentnijim cijenama skrivaju slučajevi iskorištavanja na radnom mjestu, pa često i iskorištavanja maloljetnika. Takav se pristup čini nužnim i neizbježnim u trenutku u kojem je EU aktivno uključen u ostvarivanje ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih naroda do 2030. EU je najveći uvoznik i izvoznik poljoprivredno-prehrambenih proizvoda na svijetu te treba iskoristiti svoj položaj u okviru bilateralnih i multilateralnih trgovinskih sporazuma kako bi poticao unapređenje kvalitete života i rada građana u trećim zemljama, među ostalim i u cilju suzbijanja nepoštene konkurencije <sup>(5)</sup>.

2.7. Naposljetku, EGSO želi da ova odluka stupi na snagu samo u slučaju potpunog reciprociteta u pogledu jednakovrijednosti i priznavanja istih europskih proizvoda kako bi poduzeća iz tog sektora mogla imati više prilika za rast i razvoj. To bi bilo u skladu s konkretnim zahtjevima koje su dionici iznijeli tijekom faze savjetovanja.

Bruxelles, 14. veljače 2018.

*Predsjednik  
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora  
Georges DASSIS*

<sup>(3)</sup> SL C 74, 23.3.2005., str. 55., SL C 351, 15.11.2012., str. 92.

<sup>(4)</sup> Ovu tezu potvrđuje i činjenica da su zaprimljena samo tri odgovora na internetsko javno savjetovanje koje je provela Komisija, od kojih dva od pojedinaca, što potvrđuje da su u postupak odlučivanja bili uključeni samo veliki dionici na europskoj razini.

<sup>(5)</sup> GU C 173, 31.5.2017., str. 20.

**Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o okviru za slobodan protok neosobnih podataka u Europskoj uniji”**

(COM(2017) 495 final – 2017/0228 (COD))

(2018/C 227/12)

Izvjestitelj: **Jorge PEGADO LIZ**

Zahtjevi za savjetovanje:	Europski parlament, 23.10.2017. Vijeće Europske unije, 24.10.2017.
Pravni temelj:	članak 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	5.2.2018.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	15.2.2018.
Plenarno zasjedanje br.:	532
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	163/3/4

## 1. Zaključci i preporuke

### 1.1 Zaključci

1.1.1. EGSO je već u brojnim mišljenjima podržao nužnost donošenja inicijative na području slobodnog protoka neosobnih podataka kao osnovnog preduvjeta za postizanje ciljeva Digitalne agende i ostvarivanje jedinstvenog digitalnog tržišta.

1.1.2. Predmetni prijedlog Komisije zasad predstavlja najvažniji pravni instrument u vezi s budućom europskom politikom za razvoj podatkovnog gospodarstva i njezinim posljedicama za gospodarski rast, znanstveno istraživanje, poticanje novih tehnologija, osobito na području umjetne inteligencije, računalstva u oblaku, metapodataka i interneta stvari, kao i za industriju i usluge općenito te posebno javne usluge.

1.1.3. Međutim, EGSO smatra da je riječ o zakašnjelom prijedlogu, kao i da zbog njegova suviše ograničenog područja primjene, nedorečenosti i nedovoljne snage najavljenih mehanizama te posebno zbog manjka ambicije te političke volje i odlučnosti ostvarivanje ciljeva predmetnog prijedloga može biti dovedeno u pitanje.

1.1.4. U pogledu prvog i najvažnijeg cilja, odnosno poboljšanja prekogranične mobilnosti neosobnih podataka na jedinstvenom tržištu, Odbor, za razliku od Komisije, ne smatra da je u prvoj fazi dovoljno od država članica zatražiti da je obavijeste o „svakom nacrtu akta kojim se uvodi nov ili mijenja postojeći zahtjev za lokalizaciju podataka”, a da države članice tek 12 mjeseci nakon stupanja na snagu predmetne uredbe (do čega bi, u najboljem slučaju, trebalo doći tek krajem 2018.) budu dužne osigurati „stavljanje izvan snage svih zahtjeva za lokalizaciju podataka koji nisu u skladu s” pravilom o nezabranjivanju ili ograničavanju slobodnog protoka tih podataka, osim ako je to opravdano iz razloga javne sigurnosti.

1.1.5. Što se tiče drugog navedenog cilja („osiguravanje da ovlasti nadležnih tijela da zatraže i dobiju pristup podacima radi regulatorne kontrole ostanu nepromijenjene”), EGSO-u je neprihvatljivo da se u Prijedlogu ograničava na predviđanje postupka suradnje među nadležnim tijelima svih država članica, uz uspostavljanje mreže jedinstvenih kontaktnih točaka koja će služiti kao poveznica s jedinstvenim kontaktnim točkama ostalih država članica i s Komisijom u vezi s provedbom Uredbe.

1.1.6. Naposljetku, u vezi s trećim ciljem („olakšavanje promjene pružatelja usluga i prijenosa podataka za profesionalne korisnike usluga pohrane ili ostale obrade podataka“) EGSO odbacuje prijedlog da se Komisija ograniči na preuzimanje obveze da će „poti[cati] i olakšava[ti] izradu samoregulatornih kodeksa ponašanja na razini Unije“, i to na području za čiju bi regulaciju trebale biti predviđene isključivo zakonodavne mjere, a da pritom uopće ne razmatra sastavljanje „smjernica“ za izradu navedenih kodeksa ponašanja.

1.1.7. Iz svih navedenih razloga EGSO ne može dati svoju potporu dokumentu u sadašnjem obliku. EGSO je spreman dati svoju potporu predmetnom prijedlogu samo pod uvjetom da se on izmijeni u skladu s iznesenim prijedlozima i jasno prepozna kao najveći zajednički nazivnik koji je prihvatljiv i državama članicama i dionicima, ali uz shvaćanje da je riječ o prvom koraku u daljnjem razvoju prema ambicioznijim oblicima učinkovitog ostvarivanja istinskog slobodnog protoka neosobnih podataka na jedinstvenom digitalnom tržištu Europske unije.

1.1.8. Potpora EGSO-a uvjetovana je i time da se u razvoju koji će uslijediti na odgovarajući način u obzir uzmu međunarodni aspekti globalnog gospodarstva, u okviru kojeg se predmetna inicijativa nužno mora ostvariti.

## 1.2 *Preporuke*

1.2.1. EGSO stoga preporučuje Komisiji da preispita svoj prijedlog kako bi bio znatno više u skladu s odredbama utvrđenima za opciju 3., kojoj EGSO daje prednost, nauštrb odabrane podopcije 2.a.

Osim toga, svesrdno preporučuje da Komisija u svoj prijedlog uključi posebice prijedloge iznesene u točkama 3.4.1 (rok za stupanje na snagu), 3.4.2 (nepostojanje obaveznog postupka u slučaju nepostupanja u skladu s odredbama), 3.6 (nepostojanje smjernica za kodekse ponašanja), 3.7 (nepridavanje pozornosti klasifikaciji metapodataka) i 3.8 (neuzimanje u obzir globalne i transeuropske naravi digitalnog gospodarstva) te, povrh svega, prijedloge u vezi s potrebom predviđanja posebnog postupka u slučaju da država članica ne postupa u skladu s odredbama.

1.2.2. EGSO pored toga potiče Komisiju da prihvati različite prijedloge poboljšanja iznesene u ovom Mišljenju, posebice u vezi s različitim člancima Prijedloga uredbe koji je predmet analize.

1.2.3. Uz to, svesrdno preporučuje Komisiji da u svoj prijedlog uvrsti izmjene koje je predsjedništvo Vijeća predložilo u svom stajalištu utvrđenom u prosincu, s kojima se slaže jer podrazumijevaju suštinsko poboljšanje i omogućuju donošenje Prijedloga.

## 2. *Kratak sažetak i opći okvir*

### 2.1. *Sažetak Prijedloga i razloga*

2.1.1. Komisija nužnost i proporcionalnost Prijedloga uredbe<sup>(1)</sup> temelji na sljedećim argumentima:

- poboljšanju prekogranične mobilnosti neosobnih podataka na jedinstvenom tržištu, koja je danas u mnogim državama članicama ograničena restrikcijama uvedenima u svrhu lokalizacije podataka ili pravnom nesigurnošću na tržištu,
- osiguravanju da ovlasti nadležnih tijela da zatraže i dobiju pristup podacima radi regulatorne kontrole ostanu nepromijenjene, te
- olakšavanju promjene pružatelja usluga i prijenosa podataka za profesionalne korisnike usluga pohrane ili ostale obrade podataka.

2.1.2. Komisija smatra da je predmetni prijedlog u skladu s načelom supsidijarnosti jer se, osiguravanjem slobodnog protoka podataka u Uniji, nastoji zajamčiti „neometano funkcioniranje unutarnjeg tržišta za prethodno navedene usluge, što nije ograničeno na državno područje jedne države članice, i slobodan protok neosobnih podataka unutar Unije[, što se] ne može postići djelovanjem država članica na nacionalnoj razini, jer srž je problema prekogranična mobilnost podataka“.

<sup>(1)</sup> COM(2017) 495 final, 13.9.2017.

2.1.3. Smatra ga i proporcionalnim zato što se njime „nastoji postići ravnoteža između regulative EU-a i interesa država članica u pogledu javne sigurnosti, a također i ravnoteža između regulative EU-a i samoregulacije mehanizmima tržišta”.

## 2.2. Pravno-politički okvir

2.2.1. **S pravnog stajališta** Komisija je razmatrala **tri opcije** koje je ukratko izložila u svom Obrazloženju, u kojem iznosi sažetak studija o *ex ante* procjeni učinka te savjetovanja s dionicima provedenih tijekom pripreme zakonodavnog teksta <sup>(2)</sup>, a koje se mogu sažeti na sljedeći način:

**opcija 1.** – „sastojala se od smjernica i/ili samoregulacije za rješavanje različitih utvrđenih problema i sadržavala jačanje provedbe u pogledu različitih kategorija neopravdanih ili neproporcionalnih ograničenja uvedenih od strane država članica u svrhu lokalizacije podataka”;

**opcija 2.** – „sastojala se od uvođenja pravnih načela u pogledu različitih utvrđenih problema i predviđala uspostavu jedinstvenih kontaktnih točaka od strane država članica i osnivanje stručne skupine koja bi raspravljala o zajedničkim pristupima i praksama i davala smjernice u pogledu načela koja bi se uvela u okviru te opcije”;

**opcija 3.** – „sastojala se od detaljne zakonodavne inicijative, kojom bi se, među ostalim, unaprijed utvrdile (usklađene) definicije o tome koja bi ograničenja uvedena u svrhu lokalizacije podataka trebalo smatrati opravdana/neopravdana i proporcionalnima/neproporcionalnima te uvelo novo pravo na prijenos podataka”.

2.2.2. S obzirom na neslaganje Odbora za nadzor regulative, koji je izdao dva negativna mišljenja o prijedlozima Komisije, i unatoč činjenici da većina dionika smatra da bi opcija zakonodavne inicijative (opcija 3.) predstavljala najprimjereniji instrument, izrađena je, iz razloga puke političke strategije,

**podopcija 2.a** – „kako bi se ocijenila kombinacija uspostavljanja zakonskog okvira za slobodan protok podataka, jedinstvenih kontaktnih točaka i stručne skupine te mjera samoregulacije u pogledu prijenosa podataka”.

Komisija smatra da će se tom opcijom osigurati „učinkovito uklanjanje postojećih neopravdanih ograničenja uvedenih u svrhu lokalizacije podataka i spriječiti[ti] uvođenje budućih”, a uz to će se i „promi[cati] prekogranična i međusektorska upotreba usluga pohrane ili ostale obrade podataka i razvoj tržišta podataka” te će se time „pridonijeti transformaciji društva i gospodarstva te stvoriti nove mogućnosti za europske građane, poduzeća i javne uprave”.

2.2.3. U tom je smislu iznijela Prijedlog **uredbe** za koji smatra da „može osigurati primjenjivost jedinstvenih pravila za slobodan protok neosobnih podataka u cijeloj Uniji istodobno”, što bi moglo biti „osobito važno kako bi se uklonila postojeća ograničenja i spriječilo donošenje novih od strane država članica”.

2.2.4. Predmetni prijedlog proizlazi iz najnovijih kretanja na području digitalne tehnologije koja omogućuju sve učinkovitiju pohranu i upotrebu velike količine podataka, čime dolazi do ekonomije razmjera, a korisnicima se osiguravaju prednosti u vidu brzog pristupa, bolje povezanosti i veće autonomije.

2.2.4.1. Komisija se posebice u Komunikaciji **„Stvaranje europskog podatkovnog gospodarstva”** <sup>(3)</sup> negativno osvrnula na vezu između prepreka slobodnom protoku podataka i zakašnjelog razvoja europskog tržišta. Stoga je Komisija smatrala nužnim iznijeti prijedlog pravnog okvira kojim će se ukloniti koncept „graničnih kontrola”.

<sup>(2)</sup> Vidjeti dokument SWD(2017) 304 final.

<sup>(3)</sup> Vidjeti COM(2017) 9 final, od 10. siječnja 2017., i radni dokument u prilogu, SWD (2017) 2 final, od istog datuma, o čemu je EGSO izradio mišljenje „Izgradnja europskog podatkovnog gospodarstva” (SL C 345, 13.10.2017., str. 130.).

Treba napomenuti da je tek otprilike polovina država članica potpisala neslužbeni dokument o inicijativi za slobodan protok podataka <sup>(4)</sup>, a među njima nisu Njemačka, Francuska ni nijedna zemlja iz južnog dijela EU-a.

2.2.4.2. To se pitanje razmatra i u komunikaciji Komisije o preispitivanju provedbe Strategije jedinstvenog digitalnog tržišta sredinom provedbenog razdoblja „**Povezano jedinstveno digitalno tržište za sve**” <sup>(5)</sup>, u kojoj Komisija najavljuje da će tijekom 2017. objaviti dvije zakonodavne inicijative, o **slobodnom prekograničnom protoku neosobnih podataka** – koja je predmet našeg mišljenja – te o dostupnosti i ponovnoj uporabi javnih podataka i podataka prikupljenih uz pomoć javnih sredstava, koju Komisija još uvijek priprema.

2.2.4.3. Naposljetku, EGSO u mišljenju „Jedinstveno digitalno tržište: preispitivanje na sredini provedbenog razdoblja” <sup>(6)</sup> navodi da „smatra da je europsko podatkovno gospodarstvo jedno od područja s najočitijim jazom između EU-a i vodećih svjetskih aktera u digitalnim inovacijama” i da se u tom smislu „**slaže s prijedlogom za izradu regulatornog okvira**, pod uvjetom da potonji bude na ispravan način prilagođen računalstvu u oblaku, umjetnoj inteligenciji i internetu stvari, da se uzme u obzir ugovorna sloboda uklanjanjem prepreka inovacijama te da bude financiran sredstvima EU-a”, što odgovara opciji 3.

2.2.4.4. Stoga predmetni prijedlog Komisije predstavlja **najvažniji pravni instrument** u vezi s budućom europskom politikom za razvoj podatkovnog gospodarstva i njezinim posljedicama za gospodarski rast, znanstveno istraživanje, poticanje novih tehnologija, osobito na području umjetne inteligencije, računalstva u oblaku, metapodataka i interneta stvari, kao i za industriju i usluge općenito te posebno javne usluge <sup>(7)</sup>.

### 3. Opće napomene

3.1. EGSO prima na znanje cilj predmetne inicijative, čije je donošenje već podržao u nizu svojih prethodnih mišljenja s obzirom na to da je riječ o osnovnom preduvjetu za postizanje ciljeva Digitalne agende i ostvarivanje jedinstvenog digitalnog tržišta.

3.2. Međutim, mora iskazati svoju razočaranost zbog njezina suviše ograničenog područja primjene, neambicioznih prijedloga, nedorečenosti i nedovoljne snage najavljenih mehanizama te posebno zbog manjka ambicije i političke volje i odlučnosti.

Slijede napomene.

3.3. Konceptom „slobodnog protoka” neosobnih podataka Komisija s pravom namjerava suzbiti politike i prakse koje su općenito na snazi u državama članicama i kojima se stvaraju, nameću ili dopuštaju ograničenja u pogledu lokalizacije podataka za pohranu ili ostale obrade tih podataka. Komisija, opet s pravom, smatra da se te radnje ne smiju zabranjivati niti ograničavati, osim ako je to opravdano iz razloga javne sigurnosti <sup>(8)</sup>, i to utvrđivanjem pravila koja se odnose na:

- a) zahtjeve za lokalizaciju podataka
- b) dostupnost podataka za nadležna tijela
- c) i prijenos podataka za profesionalne korisnike.

3.4. U pogledu provedbe prve gore navedene točke (**zahtjevi za lokalizaciju podataka**) Komisija smatra da je u prvoj fazi dovoljno da od država članica zatraži da je obavijeste o „svakom nacrtu akta kojim se uvodi nov ili mijenja postojeći zahtjev za lokalizaciju podataka”.

<sup>(4)</sup> <http://www.brukselaue.ms.gov.pl/resource/76f021fe-0e02-4746-8767-5f6a01475099>:JCR,

<sup>(5)</sup> COM(2017) 228 final, od 10. svibnja 2017., i radni dokument u prilogu, SWD (2017) 155 final.

<sup>(6)</sup> „Jedinstveno digitalno tržište: preispitivanje na sredini provedbenog razdoblja” (još nije objavljeno u SL-u).

<sup>(7)</sup> COM (2017) 495 final, Obrazloženje, točka 4.

<sup>(8)</sup> Taj se koncept utvrđuje u članku 4. stavku 2. UEU-a kao područje koje je u isključivoj nadležnosti država članica, međutim njegova definicija proizlazi iz sudske prakse Suda Europske unije – vidjeti presudu Suda od 21. prosinca 2016. u spojenim predmetima C-203/15 i C-698/15, Tele2 Sverige AB protiv Post-och telestyrelsen i Secretary of State for the Home Department protiv Toma Watsona, Petera Bricea i Geoffreya Lewisa, na adresi: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:62015CJ0203> (točka 11. i točke 88–89.) – i Suda za ljudska prava.

3.4.1. Tek 12 mjeseci nakon stupanja na snagu predmetne uredbe – do čega ne bi trebalo doći prije kraja 2018. – države članice dužne su „osigurati stavljanje izvan snage svih zahtjeva za lokalizaciju podataka koji nisu u skladu s” pravilom o nezabranjivanju ili ograničavanju slobodnog protoka tih podataka, osim ako se to ne smatra opravdanim iz razloga javne sigurnosti. U tom je slučaju država članica dužna obavijestiti Komisiju obrazlažući zašto smatra da je određena mjera u skladu s navedenim pravilom i stoga treba ostati na snazi.

3.4.2. **Ne utvrđuje se poseban postupak u slučaju da država članica ne postupa u skladu s odredbama.**

3.5. Što se tiče druge točke (**dostupnost podataka za nadležna tijela**), predmetnom uredbom ne mijenjaju se ovlasti nadležnih tijela da zatraže i dobiju pristup podacima za potrebe obavljanja svojih službenih dužnosti u skladu sa zakonodavstvom Unije i nacionalnim zakonodavstvom.

**Međutim, dodaje se važna odredba:** „Nadležnim tijelima ne može se odbiti pristup podacima uz obrazloženje da su pohranjeni ili se obrađuju u nekoj drugoj državi članici.”

3.5.1. Kako bi se osiguralo ostvarivanje tog prava, u Prijedlogu se ograničava na predviđanje postupka suradnje među nadležnim tijelima svih država članica, po uzoru na slične postupke koji već postoje na drugim područjima, te se u tu svrhu uspostavlja **mreža jedinstvenih kontaktnih točaka** koja će služiti kao poveznica s jedinstvenim kontaktnim točkama ostalih država članica i s Komisijom u vezi s provedbom Uredbe, pri čemu se, međutim, ne ocjenjuje učinkovitost tih kontaktnih točaka ni održivost uključenih troškova.

3.5.2. Međutim, primjena prisilnih mjera nužnih za osiguravanje pristupa tijela primatelja zahtjeva svim prostorima fizičke ili pravne osobe, uključujući svu opremu i sredstva za pohranu ili ostalu obradu podataka, u konačnici će ovisiti o **postupovnom pravu svake pojedine države članice**.

3.5.3. Odnosno, u vrlo vjerojatnom slučaju nepostupanja u skladu s odredbama, jedino dostupno pravno sredstvo bit će obraćanje redovnim sudovima država članica, što je podložno općepoznato dugim sudskim postupcima, iznimno visokim troškovima i neizvjesnim ishodima.

3.6. Naposljetku, u vezi s trećom gore navedenom točkom (**prijenos podataka za profesionalne korisnike**) Komisija se ograničava na „**poti[canje] i olakšava[nje] izrad[e] samoregulatornih kodeksa ponašanja na razini Unije** kako bi se utvrdile smjernice o najboljim praksama za olakšavanje promjene pružatelja usluga i osiguralo da se profesionalnim korisnicima prije zaključivanja ugovora o pohrani i obradi podataka pruže dovoljno detaljne, jasne i transparentne informacije” u pogledu cijelog niza zaista strukturnih i bitnih pitanja<sup>(9)</sup>.

3.6.1. Činjenicu da se **regulacija temeljnih aspekata, koji bi se trebali urediti isključivo zakonodavnim mjerama**, jednostavno prepušta samoregulaciji Odbor ocjenjuje izuzetno negativno.

Iako se uvijek zalagao za koregulaciju kao dopunsko sredstvo od iznimne važnosti u pravnom okviru Unije, EGSO se ne slaže s tim da se usvajanje pravila i načela neophodnih za koherentnost i usklađivanje zakonodavstva EU-a jednostavno prepusti samoregulaciji, bez ikakvih parametara ili smjernica.

Još veći problem, posebice u pogledu prenosivosti, predstavljaju ograničenje odgovornosti i uspostava razdoblja vjernosti za osobe čiji se podaci obrađuju, uz mogućnost brisanja sadržaja u slučaju nepostupanja u skladu s odredbama.

3.6.2. Jednako tako, još negativnije treba ocijeniti činjenicu da Komisija nije barem predložila **mehanizam koregulacije**, u skladu s modelom i parametrima koje je EGSO pravovremeno definirao<sup>(10)</sup>.

U tom kontekstu EGSO smatra da bi se predmetnom uredbom trebao utvrditi barem niz temeljnih pravila u vezi s ugovornim odnosima između pružatelja usluga i korisnika, kao i crna lista zabranjenih odredbi u pogledu ograničenja prava na prenosivost, u skladu s parametrima navedenima u njegovu mišljenju o samoregulaciji i koregulaciji.

<sup>(9)</sup> Vidjeti članak 6. stavak 1. točke (a) i (b).

<sup>(10)</sup> Vidjeti informativno izvješće INT/204 od 25. siječnja 2005. „Trenutačno stanje koregulacije i samoregulacije na jedinstvenom tržištu” i samoinicijativno mišljenje „Samoregulacija i koregulacija” (SL C 291, 4.9.2015., str. 29.).

3.6.3. Još je neprihvatljivije to što Komisija nije uopće predložila sastavljanje „smjernica” za izradu navedenih kodeksa ponašanja, kao što je učinila na drugim područjima, što je EGSO pozdravio.

Naime, što se tiče prenosivosti podataka, određena su poduzeća usvojila prakse kojima povređuju prava korisnika, npr. ograničenje vlasništva nad podacima ili intelektualnog vlasništva u vezi sa sadržajem usluga računalstva u oblaku, pristanak za prikupljanje i obradu podataka (uvedena su pravila o prešutnom pristanku), kao i skrivena plaćanja ili pravo na obustavu usluge na temelju jednostrane odluke poduzeća.

3.6.4. Naposljetku, Komisija obećava – **a da pritom ne nudi drugo rješenje zakonodavne naravi** – preispitati „izradu i učinkovitu primjenu takvih kodeksa ponašanja i učinkovito davanje informacija od strane pružatelja usluga najkasnije dvije godine nakon početka primjene Uredbe”. **A što zatim?**

3.7. Odbor nadalje ističe da se ograničenjem Prijedloga na tri navedena slučaja ne uzima u obzir sve veći interes koji izazivaju metapodaci, koji se smatraju neosobnim podacima i koji, osim u iznimnim slučajevima, trebaju uživati jednaku zaštitu kao i osobni podaci, posebno u smislu prava osoba čiji se podaci obrađuju na pristup, ispravke, brisanje i prigovor.

3.7.1. Poduzeća koja se bave analizom metapodataka provode proaktivne analize usmjerene na budućnost i utemeljene na podacima u cilju utvrđivanja trendova ili uvjeta kako bi poduzećima omogućila donošenje odluka u budućnosti.

3.7.2. Nadalje, nije jasno hoće li se buduća uredba primjenjivati samo na podatke dobivene u elektroničkom obliku s obzirom na to da se u skladu s člankom 3. stavkom 2. pohrana definira kao svaki oblik **elektroničke pohrane podataka**, a u samom članku 2. određuje se da se Uredba primjenjuje na „pohranu i ostalu obradu **elektroničkih podataka**”. Uzmemo li kao primjer anonimni upitnik pri čijem je ispunjavanju osoba čiji se podaci obrađuju fizički prisutna i koji se potom pohranjuje u fizičkom obliku, to bi značilo da navedeni slučaj nije obuhvaćen predmetnom uredbom.

3.7.3. S druge bi strane, zahvaljujući internetu stvari, sve veći broj elektroničkih uređaja, a posebice kućanskih uređaja kojima se prikupljaju i unakrsno uspoređuju neosobni podaci, mogao u budućnosti uzrokovati brojna pitanja u pogledu sigurnosti i privatnosti, zbog čega je bilo ključno da Europska komisija pokaže veći interes za neosobne podatke, štiteći temeljna prava građana.

3.7.4. Naposljetku te s obzirom na sivo područje između osobnih i neosobnih podataka (budući da se određeni podaci mogu lako prekvalificirati u osobne), zadržavanje sasvim različitih sustava za te dvije vrste podataka može dovesti do toga da subjekti pribavljene podatke pokušaju prikazati kao neosobne kako bi izbjegli primjenu Uredbe (EU) 2016/679 od 27. travnja 2016.

3.8. Osim toga, Prijedlogom se na odgovarajući način ne uzima u obzir globalna i transeuropska narav digitalnog gospodarstva, već se samo nastoji regulirati unutarnje tržište, pri čemu se zaboravlja da se ono razvija u sklopu globalnog tržišta, a pritom ne postoje jamstva da se u drugim zemljama i na drugim kontinentima poštuju ista pravila koja se Prijedlogom nastoje provesti, kao ni ovlasti da se ta pravila nametnu u međunarodnim pregovorima.

3.9. Iz svih navedenih razloga EGSO ne daje prednost podopciji 2.a, koju Komisija predlaže bez valjanih i dosljednih argumenata nauštrb opcije 3., kojoj Odbor daje svoju potporu.

3.10. Pod uvjetom da se u Prijedlog uključe njegovi prijedlozi izmjena, kao i prijedlozi koji proizlaze iz stajališta predsjedništva Vijeća iznesenog u izjavi od 19. prosinca 2017., s kojima se Odbor slaže, EGSO je spreman dati svoju potporu tako izmijenjenom prijedlogu ako se on jasno prepozna kao najveći zajednički nazivnik koji je prihvatljiv i državama članicama i dionicima, imajući u vidu daljnji razvoj prema ambicioznijim oblicima učinkovitog ostvarivanja istinskog slobodnog protoka neosobnih podataka na jedinstvenom digitalnom tržištu Europske unije.

## 4. Posebne napomene

### 4.1. Članak 2. – Područje primjene

4.1.1. EGSO propituje točku (a), odnosno značenje izraza „koja se pruža kao usluga korisnicima”, i to je li posrijedi pravni posao bez naknade ili uz naknadu.

Naime, važno je naglasiti da danas postoje razne usluge koje se pružaju bez naknade, primjerice Google Analytics. Međutim, činjenica da nije ispunjen uvjet postojanja naknade omogućila je poduzećima koja osiguravaju te usluge da u svoje ugovore o pružanju usluga uvrste nepoštene uvjete, ograđujući se od odgovornosti u slučaju gubitka, otuđivanja ili uništenja podataka ili čak prisvajajući si pravo da izbrišu podatke bez pristanka osobe čiji se podaci obrađuju.

4.1.2. S druge strane, EGSO smatra nužnim da se, kao i Uredba (EU) 2016/679, predmetna uredba primjenjuje i na zemlje izvan Europske unije u kojima se na temelju međunarodnog privatnog prava primjenjuje zakon određene države članice.

### 4.2. Članak 3. – Definicije

#### 4.2.1. Pojam „neosobnih podataka”

4.2.1.1. Prijedlog ne sadržava definiciju neosobnih podataka koja bi bila aristotelovskog tipa, pa se jedino može ustvrditi da je, *prima facie*, riječ o podacima koji nisu osobni podaci, odnosno posrijedi je negativna definicija, što se može zaključiti iz uvodne izjave (7) preambule i članka 1. Prijedloga.

4.2.1.2. Međutim, podrobnijom analizom utvrđuje se da su iz tog pojma izuzeti jedino osobni podaci na koje se primjenjuje posebna pravna zaštita, odnosno zaštita koja je trenutačno u EU-u predviđena Uredbom (EU) 2016/679 od 27. travnja 2016., Direktivom (EU) 2016/680 od istog datuma i Direktivom 2002/58/EZ od 12. srpnja 2002.<sup>(11)</sup> te nacionalnim zakonodavstvom kojim se ti akti prenose.

4.2.1.3. Stoga se čini da su predmetnim prijedlogom obuhvaćeni ne samo podaci koji se odnose na pravne osobe (i na koje se, suprotno mišljenju koje je Odbor više puta iznio, ne primjenjuje jednaka zaštita kao i na fizičke osobe, što je u suprotnosti s praksom u mnogim nacionalnim pravnim sustavima) već i „anonimni” osobni podaci, na koje se upućuje samo jednom u uvodnoj izjavi (26) Opće uredbe o zaštiti podataka.

4.2.1.4. Imajući u vidu nepreciznost teksta, EGSO ističe da je, radi osiguravanja koherentnosti, usklađenosti i pravne jasnoće akata EU-a, definiciju neosobnih podataka potrebno izričito utvrditi u predmetnoj uredbi, a ne u vidu dopunske i opće definicije u odnosu na definiciju sadržanu u Uredbi (EU) 2016/679, s obzirom na to da mnogi sudovi na različite načine tumače što se podrazumijeva pod osobnim i neosobnim podacima.

### 4.3. Članak 4. – Slobodan protok podataka unutar Unije

4.3.1. EGSO smatra da se zbog pravne sigurnosti i zakonskih jamstava trebaju odrediti rokovi u kojima su države članice dužne prijaviti mjere u vezi sa zadržavanjem ili uspostavom pravila koja su, iz razloga javne sigurnosti, u suprotnosti s predmetnom uredbom.

4.3.2. Smatra se važnim i da Europska komisija obavijesti ostale države članice kako bi se utvrdilo hoće li te mjere izravno ili neizravno utjecati na protok neosobnih podataka na njihovu državnom području.

<sup>(11)</sup> Direktiva 2002/58/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. srpnja 2002. o obradi osobnih podataka i zaštiti privatnosti u području elektroničkih komunikacija (Direktiva o privatnosti i elektroničkim komunikacijama) (SL L 201, 31.7.2002., str. 37.), preinačena Komisijinim prijedlogom o Europskom zakonu o elektroničkim komunikacijama (COM(2016) 590 final, od 12. listopada 2016.) i Prijedlogom uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o poštovanju privatnog života i zaštiti osobnih podataka u elektroničkim komunikacijama te stavljanju izvan snage Direktive 2002/58/EZ (Uredba o privatnosti i elektroničkim komunikacijama) (COM(2017) 10 final – 2017/0003 (COD)).



#### 4.4. Članak 9. – Preispitivanje

4.4.1. Komisija se obvezuje preispitati predmetnu uredbu i izložiti glavne rezultate u izvješću EP-u, Vijeću i EGSO-u **tek 5 godina nakon njezina stupanja na snagu**.

4.4.2. Budući da se ne očekuje da do toga u najboljem slučaju dođe prije kraja 2018., ocjenjuje se primjerenijim da se preispitivanje provede u roku od **3 godine**, s obzirom na očite slabosti instrumenta i veliku brzinu razvoja na području koje se njime uređuje.

#### 4.5. Stajalište predsjedništva Vijeća

4.5.1. Tijekom izrade ovog Nacrta mišljenja predsjedništvo Europskog vijeća predstavilo je 19. prosinca izmijenjeni tekst prijedloga Komisije<sup>(12)</sup> kojim se taj prijedlog u znatnoj mjeri mijenja, upravo u skladu s preporukama EGSO-a.

4.5.2. Riječ je, ukratko, o sljedećim izmjenama:

- a) članak 2. – Područje primjene i uvodne izjave (7.a) i (8.a) – razjašnjava se što nije obuhvaćeno područjem primjene Uredbe;
- b) članak 3. – Definicije – uvrštava se nova podtočka 2.a i razjašnjava značenje pojma „obrada“;
- c) članak 3. točka 5. – u definiciju lokalizacije podataka izričito se uvrstavaju administrativne prakse; shodno tomu mijenja se i članak 4. stavak 1.;
- d) članak 5. podstavak 2.a – uspostavlja se obvezujući mehanizam za nametanje obveze pružanja podataka; članak 5. podstavak 3.a – predviđa se mogućnost da države članice sankcioniraju korisnike koji ne poštuju obvezu pružanja podataka, u skladu s preporukama iznesenim u ovom Mišljenju;
- e) članak 6. – ustanovljuju se smjernice za izradu kodeksa ponašanja;
- f) članak 7. – definira se uloga „jedinstvenih kontaktnih točaka“ i ubrzava proces komunikacije među tijelima;
- g) briše se članak 8., a time i Odbor za slobodan protok podataka;
- h) brojni se članci u većoj mjeri usklađuju s Direktivom o transparentnosti<sup>(13)</sup>;
- i) uvodne izjave (10) i (10.a) – daje se nužno razjašnjenje pitanja miješanih podataka i anonimnih podataka, u skladu sa zahtjevom iznesenim u ovom Mišljenju;
- j) uvodna izjava (12.a) – razjašnjava se koncept „javne sigurnosti“ iz članka 4. u pogledu njegova sadržaja, i to na temelju sudske prakse Suda Europske unije, u skladu s preporukama iznesenim u ovom Mišljenju.

4.5.3. EGSO snažno podržava sve prijedloge predsjedništva i odlučno poziva Komisiju, EP i države članice da ih uzmu u obzir.

Bruxelles, 15. veljače 2018.

*Predsjednik*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
Georges DASSIS

<sup>(12)</sup> Međuinstitucijski predmet 2017/0228 (COD) 15724/1/17REV 1 od 19. prosinca 2017.

<sup>(13)</sup> SL L 294, 6.11.2013., str. 13.

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o ENISA-i (agenciji EU-a za kibersigurnost) i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) 526/2013 te o kibersigurnosnoj certifikaciji u području informacijske i komunikacijske tehnologije („Akt o kibersigurnosti”)”**

(COM(2017) 477 final/2 2017/0225 (COD))

(2018/C 227/13)

Izvjestitelj: **Alberto MAZZOLA**

Suizvjestitelj: **Antonio LONGO**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 23.10.2017. Vijeće Europske unije, 25.10.2017.
Pravni temelj:	članak 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležno tijelo:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	5.2.2018.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	14.2.2018.
Plenarno zasjedanje br.:	532
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	206/1/2

## 1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO smatra da će novi trajni mandat ENISA-e koji je predložila Komisija znatno pridonijeti povećanju otpornosti europskih sustava. Međutim, prateći privremeni proračun i sredstva dodijeljena ENISA-i neće biti dovoljni za ispunjenje mandata agencije.

1.2. EGSO svim državama članicama preporučuje da uspostave jasan i jednakovrijedan ekvivalent ENISA-i, s obzirom na to da većina njih to još nije učinila.

1.3. EGSO također smatra da bi, u pogledu izgradnje kapaciteta, ENISA trebala dati prednost mjerama kojima se podupire e-uprava<sup>(1)</sup>. Od ključne je važnosti digitalni identitet osoba, organizacija i predmeta na europskoj i svjetskoj razini, a sprečavanje i suzbijanje krađe identiteta i internetske prevare trebali bi biti prioritet.

1.4. EGSO preporučuje da ENISA podnosi redovita izvješća o kiberspremnosti država članica, usredotočujući se ponajprije na sektore utvrđene u Prilogu II. Direktivi NIS. Godišnjom europskom vježbom u području kibersigurnosti trebalo bi ocijeniti spremnost država članica i učinkovitost europskog mehanizma za odgovor na krizu u području kibersigurnosti te bi se na temelju toga trebale iznijeti preporuke.

1.5. EGSO podržava prijedlog za uspostavu mreže kompetencija u području kibersigurnosti. Tu bi mrežu podupirao Europski centar za istraživanje i kompetencije u području kibersigurnosti. Ta bi mreža mogla podupirati europski digitalni suverenitet razvijajući konkurentnu europsku industrijsku osnovu za ključne tehnološke sposobnosti na temelju rada koji bi obavljalo ugovorno javno-privatno partnerstvo koje bi se trebalo razviti u tripartitno zajedničko poduzeće.

1.6. Ljudski faktor predstavlja jedan od najvažnijih uzroka kiberincidenata. EGSO smatra da je potrebno izgraditi snažne osnove vještina u području kibersigurnosti te ujedno poboljšati kiberhigijenu, među ostalim i s pomoću kampanja za podizanje razine svijesti među pojedincima i poduzećima. EGSO podupire izradu kurikuluma za srednje škole i stručnjake, koji certificira EU.

<sup>(1)</sup> Jedinstveno digitalno tržište – preispitivanje na sredini provedbenog razdoblja

1.7. EGSO smatra da je za europsko jedinstveno digitalno tržište potrebno i homogeno tumačenje pravila o kibersigurnosti, uključujući uzajamno priznavanje među državama članicama, te da bi se okvirom za certifikaciju i programima za certifikaciju za različite sektore mogla osigurati minimalna zajednička osnova. Međutim, potrebno je osigurati različite pristupe za različite sektore zbog načina na koji funkcioniraju. Stoga EGSO smatra da bi se sektorske agencije EU-a (EASA, ERA, EMA itd.) trebale uključiti u postupak te u određenim slučajevima, uz suglasnost ENISA-e kako bi se zajamčila dosljednost, imati ovlasti za sastavljanje programa za kibersigurnost. Minimalni europski standardi za sigurnost informacijskih tehnologija trebaju se usvojiti u suradnji s CEN-om/Cenelec-om/ETSI-jem.

1.8. Predviđena Europska skupina za kibersigurnosnu certifikaciju koju podupire ENISA trebala bi se sastojati od nacionalnih nadzornih tijela za certifikaciju, dionika iz privatnog sektora, uključujući operatore iz različitih područja primjene, te aktera iz područja znanosti i civilnog društva.

1.9. EGSO smatra da bi Agencija trebala pratiti rad i donošenje odluka nacionalnih tijela za nadzor certifikacije s pomoću revizija i inspekcija u ime Komisije te da bi se u Uredbi trebale definirati odgovornost i sankcije u slučaju nepoštovanja standarda.

1.10. EGSO smatra da aktivnosti u pogledu certifikacije ne smiju isključivati primjeren sustav označivanja koji se treba primjenjivati i na uvezene proizvode kako bi se ojačalo povjerenje potrošača.

1.11. Europa bi trebala povećati ulaganja tako što će, u okviru snažne javno-privatne suradnje, različite fondove EU-a, nacionalne fondove i ulaganja privatnog sektora usmjeriti prema strateškim ciljevima, među ostalim osnivanjem– u tekućem i predstojećem okvirnom programu za istraživanja – fonda EU-a za inovacije, istraživanje i razvoj na području kibersigurnosti. Povrh toga, Europa bi trebala osnovati fond za uvođenje kibersigurnosti otvarajući novi odjeljak u okviru tekućeg i predstojećeg Instrumenta za povezivanje Europe i idućeg EFSU-u 3.0.

1.12. EGSO smatra da je potrebna minimalna razina sigurnosti za „uobičajene” uređaje „interneta ljudi”. U tom je slučaju certifikacija ključna metoda za osiguravanje više razine sigurnosti. Sigurnost interneta stvari trebao bi biti prioritet.

## 2. Postojeći okvir za kibersigurnost

2.1. Kibernetička sigurnost od velike je važnosti i za prosperitet i za nacionalnu sigurnost, kao i za samo funkcioniranje naših demokracija te opstanak naših sloboda i vrijednosti. „Kibersigurnost je ekosustav u kojemu zakoni, organizacije, vještine, suradnja i tehnička provedba trebaju biti usklađeni kako bi bili najučinkovitiji”, navodi se u Globalnom indeksu kibersigurnosti UN-a, napominjući da kibersigurnost „postaje sve relevantnija u očima državnih donositelja odluka”.

2.2. Potreba za sigurnim ekosustavom postaje ključna zbog revolucije interneta. Ta revolucija nije redefinirala samo industrije koje funkcioniraju na temelju poslovanja poduzeća s krajnjim korisnicima (B2C), kao što su mediji, maloprodaja i financijske usluge; ona također preoblikuje proizvodnju, energetiku, poljoprivredu, promet i druge industrijske sektore gospodarstva, koji zajedno predstavljaju gotovo dvije trećine globalnog bruto domaćeg proizvoda, te komunalnu infrastrukturu i interakciju građana s javnom upravom.

2.3. Svrha je Strategije jedinstvenog digitalnog tržišta poboljšati pristup robi, uslugama i sadržaju stvaranjem odgovarajućeg pravnog okvira za digitalne mreže i usluge te iskorištavanjem prednosti gospodarstva temeljenog na podacima. Procjenjuje se da bi se zahvaljujući toj strategiji gospodarstvu EU-a moglo pridonijeti 415 milijardi eura godišnje. Predviđa se da će do 2020. u privatnom sektoru u Europi nedostajati 350 000 stručnjaka s vještinama u području kibersigurnosti <sup>(2)</sup>.

<sup>(2)</sup> SL JOIN/2017/0450 final.

2.4. U studiji iz 2014. procjenjuje se da je gospodarski učinak kiberkriminaliteta u Uniji 2013. iznosio 0,41 % BDP-a EU-a (tj. otprilike 55 milijardi eura)<sup>(3)</sup>.

2.5. Prema Posebnom izvješću Eurobarometra 464a o stavu Europljana u pogledu kibersigurnosti, 73 % korisnika interneta zabrinuto je oko mogućnosti da njihovi podaci na internetu nisu sigurno pohranjeni na internetskim stranicama, a 65 % oko mogućnosti da ti podaci nisu sigurno pohranjeni u okviru javnih tijela. Većina ispitanika izražava zabrinutost zbog različitih oblika kiberkriminaliteta, posebice zbog zlonamjernog softvera na svojim uređajima (69 %), krađe identiteta (69 %) i prevara povezanih s bankovnim karticama i internetskim bankarstvom (66 %)<sup>(4)</sup>.

2.6. Do sada nijedan pravni okvir nije mogao ići ukorak s razvojem digitalnih inovacija, a brojni pravni tekstovi postupno pridonose uspostavi odgovarajućeg okvira: revizija Zakona o telekomunikacijama, Opća uredba o zaštiti podataka (GDPR), Direktiva o sigurnosti mrežnih i informacijskih sustava (Direktiva NIS), Uredba o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu (Uredba e-IDAS), europsko-američki sustav zaštite privatnosti, Direktiva o prijevarama u vezi s bezgotovinskim plaćanjem itd.

2.7. Osim ENISA-e, „agencije EU-a za kibersigurnost”, postoje mnoge različite organizacije koje se bave pitanjima kibersigurnosti: Europol; CERT-EU (tim za hitne računalne intervencije europskih institucija, tijela i agencija); Centar EU-a za analizu obavještajnih podataka (EU INTCEN); Europska agencija za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde (eu-LISA); centri za razmjenu i analizu informacija (ISAC); Europska organizacija za kibersigurnost (ECSSO); Europska obrambena agencija (EDA); NATO-ov Centar izvrsnosti za suradnju u području kiberobrane; UN GGE (UN-ova skupina vladinih stručnjaka za razvoj u području informacija i telekomunikacija u kontekstu međunarodne sigurnosti).

2.8. Osmišljena sigurnost ključna je za osiguravanje visokokvalitetne robe i usluga: pametni uređaji nisu toliko pametni ako nisu osigurani, a isto vrijedi i za pametne automobile, pametne gradove i pametne bolnice – sve to zahtijeva ugrađenu sigurnost za uređaje, sustave, strukturu i usluge.

2.9. Nakon predloženog paketa reformi Europsko vijeće zatražilo je 19. i 20. listopada 2017. usvajanje zajedničkog pristupa kibersigurnosti EU-a pozivajući na „zajednički pristup kibersigurnosti: digitalni svijet zahtijeva povjerenje, a povjerenje se može postići samo ako zajamčimo proaktivniju osmišljenu sigurnost u svim digitalnim politikama, pružimo odgovarajuću sigurnosnu certifikaciju proizvoda i usluga te povećamo svoju sposobnost za sprečavanje, odvratanje, otkrivanje i odgovor na kibernetičke napade”<sup>(5)</sup>.

2.10. Europski parlament u svojoj Rezoluciji od 17. svibnja 2017. „naglašava potrebu za sigurnošću s kraja na kraj u cijelom lancu vrijednosti financijskih usluga; upozorava na velike i raznovrsne rizike koje predstavljaju kibernetički napadi usmjereni na infrastrukturu naših financijskih tržišta, internet stvari, valute i podatke; [...] poziva europska nadzorna tijela da redovito preispituju postojeće operativne standarde koji obuhvaćaju rizike financijskih institucija na području IKT-a; nadalje poziva na smjernice europskih nadzornih tijela za nadziranje tih rizika; ističe važnost tehnološkog znanja i iskustva europskih nadzornih tijela”<sup>(6)</sup>.

2.11. EGSO se već u nekoliko prilika bavio tim pitanjem<sup>(7)</sup>, primjerice prilikom sastanka na vrhu u Tallinnu i konferencije o budućem razvoju e-uprave<sup>(8)</sup>, te je osnovao Stalnu studijsku skupinu za Digitalnu agendu.

<sup>(3)</sup> Radni dokument službi Komisije – procjena učinka, priložena Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća, dio 1/6, str. 21., Bruxelles, 13.9.2017.

<sup>(4)</sup> Posebno izvješće Eurobarometra 464a – Wave EB87.4 – Stav Europljana u pogledu kibersigurnosti, rujan 2017.

<sup>(5)</sup> Zaključci Europskog vijeća od 19. listopada 2017.

<sup>(6)</sup> Rezolucija Europskog parlamenta, 17.5.2017. – A8-0176/2017.

<sup>(7)</sup> Jedinstveno digitalno tržište – preispitivanje na sredini provedbenog razdoblja. SL C 75, 10.3.2017., str. 124., SL C 246, 28.7.2017., str. 8., SL C 345, 13.10.2017., str. 52., SL C 288, 31.8.2017., str. 62., SL C 271, 19.9.2013., str. 133.

<sup>(8)</sup> Priopćenje za medije EGSO-a br. 31/2017 Civilno društvo raspravlja o e-upravi i kibersigurnosti s estonskim predsjedništvom koje preuzima predsjedanje Vijećem EU-a: <https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/press-releases/civil-society-debates-e-government-and-cybersecurity-incoming-estonian-presidency>.

### 3. Prijedlozi Komisije

3.1. Paket za kibersigurnost obuhvaća zajedničku komunikaciju kojom se preispituje prethodna Europska strategija za kibersigurnost (2013.) te Akt o kibersigurnosti, usredotočen na novi mandat ENISA-e i predloženi okvir za certifikaciju.

3.2. Strategija je strukturirana u tri glavna dijela: otpornost, odvracanje i međunarodna suradnja. Dio koji se odnosi na odvracanje uglavnom se bavi pitanjima kiberkriminaliteta, uključujući Konvenciju iz Budimpešte, a dio koji se odnosi na međunarodnu suradnju bavi se kiberobranom, kiberdiplomacijom i suradnjom s NATO-om.

3.3. Prijedlogom se uvode nove inicijative, kao što su:

- uspostava snažnije agencije EU-a za kibersigurnost,
- uvođenje programa kibersigurnosne certifikacije na razini EU-a,
- brza provedba Direktive NIS.

3.4. U dijelu koji se odnosi na otpornost predlažu se mjere povezane s kibersigurnošću koje se posebice bave tržišnim pitanjima, Direktivom NIS, brzim djelovanjem u hitnim slučajevima, razvojem sposobnosti EU-a, obrazovanjem, osposobljavanjem (u području kibervještina i kiberhigijene) i podizanjem svijesti.

3.5. Usporedno s time, u Aktu o kibersigurnosti predlaže se stvaranje okvira EU-a za kibersigurnosnu certifikaciju za proizvode i usluge IKT-a.

3.6. U njemu se predlaže i veća uloga ENISA-e kao agencije EU-a za kibersigurnost te se Agenciji daje trajni mandat. Osim trenutačnih odgovornosti, od ENISA-e se očekuje da preuzme nove zadatke u pogledu potpore i koordinacije povezane s potporom provedbi Direktive NIS, Strategijom EU-a za kibersigurnost, Planom, izgradnjom kapaciteta, znanjem i informacijama, podizanjem razine svijesti, zadacima povezanim s tržištem, kao što je potpora za standardizaciju i certifikaciju, istraživanjem i inovacijama, paneuropskim vježbama u području kibersigurnosti i tajništvom mreže timova za odgovor na računalne sigurnosne incidente (CSIRT).

### 4. Opće napomene – pregled

#### 4.1. Kontekst: otpornost

##### 4.1.1. Jedinstveno kibersigurnosno tržište

*Dužna pažnja:* razrađivanje predloženog načela „dužne pažnje” navedenog u zajedničkoj komunikaciji za uporabu postupaka sigurnog razvojnog ciklusa zanimljiv je koncept koji se treba razviti u okviru industrije EU-a, a koji bi mogao dovesti do sveobuhvatnog pristupa za pravnu usklađenost u EU-u. U budućem razvoju potrebno je razmotriti mogućnost zadane sigurnosti (eng. *security by default*).

*Odgovornost:* certifikacija će pomoći u olakšavanju utvrđivanja odgovornosti u slučaju spora.

4.1.2. Direktiva NIS: energija, promet, bankarstvo/financije, zdravstvo, voda, digitalna infrastruktura, e-trgovina.

EGSO smatra da je potpuna i učinkovita provedba Direktive NIS nužna za osiguravanje otpornosti ključnih nacionalnih sektora.

EGSO smatra da bi se razmjena informacija između javnih i privatnih aktera trebala ojačati s pomoću sektorskih centara za razmjenu i analizu informacija (ISAC). Potrebno je razviti odgovarajući mehanizam za sigurnu razmjenu povjerljivih informacija unutar pojedinačnih ISAC-a i između CSIRT-a i ISAC-ova, na temelju procjene/analize mehanizma koji se trenutačno upotrebljava.

#### 4.1.3. Brzo djelovanje u hitnim slučajevima

Pristup koji se koristi u „Planu” osigurao bi učinkovit postupak za operativni odgovor na razini EU-a i država članica u slučaju incidenta velikih razmjera. Odbor naglašava potrebu za uključivanjem privatnog sektora. Također je potrebno uzeti u obzir operatore ključnih usluga u mehanizmu za operativni odgovor jer bi oni mogli pružiti vrijedne informacije o prijetnjama i/ili potporu u otkrivanju i odgovaranju na prijetnje i velike krize.

U zajedničkoj komunikaciji predlaže se uključivanje kiberincidenata u mehanizme EU-a za upravljanje krizom. Iako EGSO razumije potrebu za zajedničkim odgovorom i solidarnošću u slučaju napada, potrebno je bolje razumijevanje načina na koji bi se to moglo primijeniti jer se kiberprijetnje obično šire iz zemlje u zemlju. Alati koji se upotrebljavaju u hitnim slučajevima na nacionalnoj razini mogli bi se upotrijebiti samo djelomično u slučaju potrebe na lokanoj razini.

#### 4.1.4. Razvijanje kompetencija EU-a

Ako se želi da EU bude istinski konkurentan na globalnoj razini i da izgradi čvrstu tehnološku osnovu, od ključne je važnosti stvoriti dosljedan, dugoročan okvir koji obuhvaća sve faze vrijednosnog lanca u području kibersigurnosti. U tom pogledu poticanje suradnje između europskih regionalnih ekosustava ključno je za razvoj europskog vrijednosnog lanca u području kibersigurnosti. EGSO pozdravlja prijedlog za uspostavljanje mreže kompetencija u području kibersigurnosti.

Ta bi mreža mogla podupirati europski digitalni suverenitet razvijajući konkurentnu europsku industrijsku osnovu i smanjujući ovisnost o znanju i iskustvima do kojih se dolazi izvan EU-a u pogledu ključnih tehnoloških sposobnosti, organizirati tehničke vježbe, radionice, pa čak i obuku na polju osnovne kiberhigijene za stručnjake i nestručnjake te – na temelju rada ugovornog PPP-a – poticati razvoj mreže nacionalnih javno-privatnih organizacija za potporu razvoja tržišta u Europi. „Unapređenje ugovornog PPP-a trebalo bi dovesti do njegove optimizacije, prilagodbe ili širenja” (Program rada za kibersigurnost trija predsjedništava EE-BG-AT), i to pomoću uspostave tripartitnog zajedničkog poduzeća (Komisija, države članice, poduzeća).

Kako bi bila učinkovita i kako bi se njome postigli predloženi ciljevi na europskoj razini, mreža se treba oslanjati na dobro utvrđen sustav upravljanja.

Tu mrežu podupirao bi Europski centar za istraživanje i kompetencije u području kibersigurnosti (CRCC) na europskoj razini, povezujući postojeće nacionalne centre za kompetencije u cijelom EU-u. CRCC ne bi samo koordinirao i upravljao istraživanjem kao u drugim zajedničkim poduzećima nego bi i omogućavao učinkovit razvoj europskog kibersigurnosnog ekosustava kojim bi se podupirala provedba i širenje inovacija EU-a.

#### 4.2. Kontekst: odvrćanje

4.2.1. Borba protiv kiberkriminaliteta glavni je prioritet na nacionalnoj i europskoj razini i zahtijeva snažnu političku predanost. Aktivnosti odvrćanja trebale bi se provoditi na temelju snažnog partnerstva između javnog i privatnog sektora, uz uspostavljanje učinkovite razmjene informacija i iskustava na nacionalnoj i europskoj razini. Mogla bi se predvidjeti mogućnost širenja aktivnosti Europolu u području kiberforenzike i praćenja.

#### 4.3. Kontekst: međunarodna suradnja

4.3.1. Izgradnja i održavanje pouzdane suradnje s trećim zemljama putem kiberdiplomacije i poslovnih partnerstava ključni su za jačanje sposobnosti Europe da spriječi i odvraća velike kibernapade te odgovori na njih. Europa bi trebala razvijati suradnju s SAD-om, Kinom, Izraelom, Indijom i Japanom. Modernizacijom kontrole izvoza EU-a trebalo bi se izbjeći kršenja ljudskih prava ili zlouporaba tehnologija na štetu sigurnosti EU-a, no također bi se trebalo zajamčiti da se industrija EU-a ne stavlja u nepovoljan položaj u odnosu na ponude iz trećih zemalja. Potrebno je predvidjeti *ad hoc* strategiju za zemlje pristupnice radi pripreme za razmjenu osjetljivih prekograničnih podataka, uključujući mogućnost da te zemlje kao promatrači sudjeluju u nekim aktivnostima zemalja ENISA-e; njih bi trebalo rangirati prema spremnosti na borbu protiv kiberkriminaliteta te možda i predvidjeti „crnu listu”.

4.3.2. EGSO pozdravlja uvođenje kiberobrane u predviđenu drugu fazu mogućeg budućeg centra EU-a za kompetencije u području kibersigurnosti. Iz tog bi razloga Europa u međuvremenu mogla razmotriti razvijanje kompetencija za dvojnju namjenu, uključujući uporabu Europskog fonda za obranu i uspostavljanje platforme za osposobljavanje i obrazovanje u području kiberobrane, planirano do kraja 2018. Imajući u vidu potencijal i prijetnje koje obje strane prepoznaju, EGSO smatra da je nužno razviti suradnju između EU-a i NATO-a, a europska bi industrija također trebala pomno pratiti razvoj suradnje EU-a i NATO-a u pogledu povećane interoperabilnosti kibersigurnosnih standarda, kao i drugih oblika suradnje u kontekstu pristupa EU-a kiberobrani.

#### 4.4. Okvir EU-a za certifikaciju

4.4.1. EGSO smatra da Europa treba riješiti problem rascjepkanosti na polju kibersigurnosti uz pomoć homogenog tumačenja pravila, uključujući uzajamno priznavanje među državama članicama u sklopu jedinstvenog okvira kako bi se olakšala zaštita jedinstvenog digitalnog tržišta. Okvirom za certifikaciju mogla bi se zajamčiti zajednička osnova (po potrebi sa specifičnim propisima na višim razinama) te osigurati sinergije među vertikalnim sektorima i smanjiti postojeća rascjepkanost.

4.4.2. EGSO pozdravlja stvaranje okvira EU-a za kibersigurnosnu certifikaciju i programa za certifikaciju za različite sektore na temelju odgovarajućih zahtjeva te u suradnji s glavnim dionicima. Međutim, rokovi za stavljanje na tržište i troškovi certifikacije, kao i kvaliteta i sigurnost, ključni su elementi koji se trebaju razmotriti. Programi za certifikaciju uspostaviti će se radi povećanja sigurnosti u skladu s postojećim potrebama i saznanjima o prijetnjama: trebaju se uzeti u obzir fleksibilnost i mogućnost za razvijanje tih programa kako bi se omogućilo potrebno ažuriranje. Potrebno je osigurati različite pristupe za različite sektore zbog načina na koji funkcioniraju. Stoga EGSO smatra da bi se sektorske agencije EU-a (EASA, EBA, ERA, EMA itd.) trebale uključiti u postupak te u određenim slučajevima, uz suglasnost ENISA-e kako bi se izbjeglo dupliciranje i nedosljednost, imati ovlasti za razradu programa za kibersigurnost.

4.4.3. Odbor smatra da je važno da se okvir za certifikaciju temelji na zajednički utvrđenim europskim standardima za kibersigurnost i IKT koji bi, u mjeri u kojoj je to moguće, bili međunarodno priznati. Uzimajući u obzir vremenski okvir i nacionalne ovlasti, potrebno je usvojiti minimalne europske standarde za sigurnost informacijskih tehnologija u suradnji s CEN-om/Cenelec-om/ETSI-jem. Profesionalni standardi trebaju se razmotriti u pozitivnom duhu, ali ne smiju biti pravno obvezujući niti narušavati konkurentnost.

4.4.4. Postoji jasna potreba da se odgovornost poveže s različitim razinama osiguranja, ovisno o utjecaju prijetnji. Otvaranje dijaloga s osiguravajućim društvima moglo bi biti korisno za usvajanje učinkovitih zahtjeva za kibersigurnost, ovisno o sektoru primjene. Prema mišljenju EGSO-a, poduzeća koja zahtijevaju „visoku razinu osiguranja” trebala bi se podupirati i poticati, posebice kada je riječ o životno važnim uređajima i sustavima.

4.4.5. S obzirom na vrijeme koje je proteklo od usvajanja Direktive 85/374/EEZ<sup>(9)</sup> te uzimajući u obzir tehnološki razvoj, EGSO poziva Komisiju da razmotri relevantnost uključivanja u područje primjene Direktive nekih od scenarija iznesenih u ovom prijedlogu uredbe, kako bi se osigurali sigurniji proizvodi s visokom razinom zaštite.

4.4.6. EGSO smatra da bi se predviđena Europska skupina za kibersigurnosnu certifikaciju, koju podupire ENISA, trebala sastojati od nacionalnih nadzornih tijela za certifikaciju, dionika iz privatnog sektora i operatora iz različitih područja primjene kako bi se zajamčila izrada sveobuhvatnih programa za certifikaciju. Osim toga, treba predvidjeti suradnju između te skupine i sektorskih udruga EU-a/EGP-a (npr. ugovorni PPP, bankarstvo, promet, energija, savezi itd.) putem imenovanja stručnjaka. Ta bi skupina trebala moći razmotriti europska postignuća na polju certifikacije (uglavnom na temelju sporazuma o uzajamnom priznavanju Skupine viših dužnosnika za sigurnost informacijskih sustava (SOG-IS), nacionalnih i privatnih programa) i nastojati očuvati europsku konkurentnu prednost.

<sup>(9)</sup> SL L 210, 7.8.1985., str. 29.

4.4.7. EGSO predlaže da se toj skupini dionika dodijeli odgovornost za pripremu programa za certifikaciju u suradnji s Europskom komisijom. Potrebno je također utvrditi sektorske zahtjeve s pomoću sporazumnog dogovora između javnih i privatnih dionika (korisnici i dobavljači).

4.4.8. Osim toga, skupina treba redovito pregledavati programe za certifikaciju, uzimajući u obzir zahtjeve svakog sektora, te ih po potrebi prilagođavati.

4.4.9. EGSO podupire postupno ukidanje nacionalnih programa za certifikaciju kada se uvede europski program, kako je predloženo u članku 49. Uredbe. Jedinstveno tržište ne može funkcionirati s različitim i suparničkim nacionalnim pravilima. U tu svrhu EGSO predlaže popisivanje svih nacionalnih programa.

4.4.10. EGSO predlaže da Komisija pokrene mjere za promicanje kibersigurnosne certifikacije i certifikata u EU-u te da podupire njihovo priznavanje u svim međunarodnim trgovinskim sporazumima.

#### 4.5. ENISA

4.5.1. EGSO smatra da će novi trajni mandat ENISA-e koji je predložila Komisija znatno pridonijeti povećanju otpornosti europskih sustava. Međutim, prateći privremeni proračun i sredstva dodijeljena preustrojenoj ENISA-i možda neće biti dovoljni za ispunjenje mandata Agencije.

4.5.2. EGSO potiče sve države članice da uspostave jasan ekvivalent sličan ENISA-i s obzirom na to da većina njih to još nije učinila. Strukturirani program upućivanja nacionalnih stručnjaka u ENISA-u treba promicati kako bi se poduprla razmjena najboljih praksi i jačanje povjerenja. Odbor također preporučuje da Komisija osigura da se postojeće dobre prakse i učinkovite mjere na snazi u državama članicama prikupljaju i razmjenjuju.

4.5.3. EGSO također smatra da bi u pogledu izgradnje kapaciteta ENISA trebala dati prednost mjerama kojima se podupire e-uprava<sup>(10)</sup>. Od ključne je važnosti digitalni identitet osoba, organizacija, trgovačkih društava i predmeta na europskoj i svjetskoj razini, a sprečavanje i suzbijanje krađe identiteta i internetskih prevara, kao i suzbijanje krađe industrijskog intelektualnog vlasništva, trebali bi biti prioritet.

4.5.4. ENISA bi također trebala podnositi redovita izvješća o kiberspremnosti država članica, usredotočujući se ponajprije na sektore utvrđene u Prilogu II. Direktivi NIS. Godišnjom europskom vježbom u području kibersigurnosti trebalo bi procijeniti spremnost država članica i učinkovitost europskog mehanizma za odgovor na krizu u području kibersigurnosti te bi se na temelju toga trebale iznijeti preporuke.

4.5.5. EGSO je zabrinut da su sredstva previše ograničena kad je posrijedi operativna suradnja, uključujući mrežu CSIRT-ova.

4.5.6. U pogledu zadataka koji se tiču tržišta, EGSO smatra da bi se poticanjem suradnje s državama članicama i uspostavom službene mreže agencija za kibersigurnost pridonijelo potpori suradnje među dionicima<sup>(11)</sup>. Rokovi za stavljanje na tržište vrlo su kratki, a za poduzeća EU-a ključno je da se mogu natjecati na tom području pa ENISA mora biti u stanju reagirati u skladu s time. EGSO smatra da bi ENISA, kao i druge agencije EU-a, mogla u budućnosti primjenjivati sustav naknada i pristojbi. EGSO je zabrinut da bi suparništvo za nadležnost između agencija EU-a i nacionalnih agencija moglo odgoditi istinsku uspostavu regulatornog okvira EU-a i štetiti jedinstvenom tržištu EU-a, kako se dogodilo u drugim područjima.

4.5.7. EGSO primjećuje da su zadaci koji se odnose na istraživanje i inovacije te na međunarodnu suradnju trenutačno minimalni.

<sup>(10)</sup> Jedinstveno digitalno tržište – preispitivanje na sredini provedbenog razdoblja

<sup>(11)</sup> SL C 75, 10.3.2017., str. 124.



4.5.8. EGSO smatra da bi kibersigurnost trebala biti predmetom redovite rasprave tijekom redovnih zajedničkih sastanaka agencija za pravosuđe i unutarnje poslove te da bi ENISA i Europol trebali redovito surađivati.

4.5.9. Budući da je kibernetički svijet vrlo inovativan, potrebno je pažljivo razmotriti standarde kako bi se izbjeglo kočenje inovacija, koje iziskuju dinamičan okvir; potrebno je u što većoj mjeri zajamčiti buduću i retroaktivnu kompatibilnost kako bi se zaštitili građani i ulaganja poduzeća.

4.5.10. Zbog važnosti nacionalnih tijela za nadzor certifikacije EGSO predlaže da bi se Uredbom već trebala uspostaviti službena mreža tijela ovlaštenih za rješavanje prekograničnih pitanja uz potporu ENISA-e. Mreža bi se u kasnijoj fazi mogla razviti u samostalnu agenciju.

4.5.11. Povjerenje je od presudne važnosti, ali ENISA ne smije donositi odluke niti podnositi izvješća o reviziji. EGSO smatra da bi Agencija trebala pratiti rad i donošenje odluka nacionalnih tijela za nadzor certifikacije s pomoću revizija i inspekcija u ime Komisije.

4.5.12. Sudjelovanje u upravnom odboru ENISA-e, sa statusom promatrača, trebalo bi se proširiti na industriju i organizacije za zaštitu potrošača.

#### **4.6. *Industrija, MSP-ovi, financiranje/ulaganja i inovativni poslovni modeli***

##### **4.6.1. *Industrija i ulaganja***

Kako bi se povećala globalna konkurentnost poduzeća EU-a koja posluju u području IKT-a, mjere se trebaju usmjeriti prema boljoj potpori rastu i konkurentnosti industrije IKT-a, uključujući rast i konkurentnost MSP-ova.

Europa bi trebala povećati ulaganja tako što će, u okviru snažne javno-privatne suradnje, različite fondove EU-a, nacionalne fondove i ulaganja privatnog sektora usmjeriti prema strateškim ciljevima. Razina ulaganja u ključnim područjima treba se povećati i poduprijeti osnivanjem – u tekućem i predstojećem okvirnom programu za istraživanja – fonda EU-a za inovacije, istraživanje i razvoj na području kibersigurnosti. Povrh toga, Europa bi trebala osnovati fond za uvođenje kibersigurnosti otvarajući novi odjeljak u okviru tekućeg i predstojećeg Instrumenta za povezivanje Europe i idućeg EFSU-a 3.0.

Potrebno je stvoriti poticaje za države članice EU-a da kupuju europska rješenja kada je to moguće i da, ako postoje, odabiru europske dobavljače, posebice za osjetljive primjene. Europa bi trebala podupirati rast europskih „kiberprvaka” koji se mogu natjecati na globalnom tržištu.

##### **4.6.2. *MSP-OVI***

Zbog rascjepkanosti tržišta potrebna je veća jasnoća u pogledu potražnje klijenata kako bi se bolje odgovaralo na potrebe tržišta. Bez strukturirane potražnje, MSP-ovi i novoosnovana poduzeća ne mogu rasti brzim ritmom. U tom bi kontekstu uspostava europskog kibersigurnosnog centra za MSP-ove bio pozitivan korak.

Tehnologija kibersigurnosti brzo se mijenja, a MSP-ovi, zahvaljujući svojoj fleksibilnosti, mogu pružiti najsuvremenija rješenja potrebna za održavanje konkurentnosti. U usporedbi s trećim zemljama, EU i dalje traži odgovarajući poslovni model za MSP-ove.

Mogli bi se osmisliti posebni programi za novoosnovana poduzeća i MSP-ove radi pokrivanja dijela troškova certificiranja kako bi se ublažile velike teškoće u prikupljanju sredstava za njihov tehnološki i komercijalni razvoj.

#### **4.7. *Ljudski faktor: obrazovanje i zaštita***

4.7.1. EGSO napominje da prijedlog Komisije ne uzima dovoljno u obzir ljude kao pokretače digitalnih procesa, kao korisnike ili kao uzročnike velikih kiberincidenata.

4.7.2. Potrebno je izgraditi snažnu osnovu za vještine u području kibersigurnosti te poboljšati kiberhigijenu i podići svijest među pojedincima i poduzećima. Kako bi se to postiglo, potrebno je razmotriti namjenska ulaganja, vrijeme potrebno za osposobljavanje instruktora visoke razine i učinkovite kampanje za podizanje svijesti. Provedba tih triju smjerova djelovanja iziskuje uključenost nacionalnih i regionalnih tijela (odgovornih za uspostavu i ulaganje u učinkovite obrazovne programe) te poduzeća i MSP-ova u zajednički pristup.

4.7.3. Treba predvidjeti stvaranje mogućeg kurikuluma za srednje škole i stručnjake koji bi certificirao EU, uz aktivno sudjelovanje ENISA-e i ekvivalentnih tijela na nacionalnoj razini. Osim toga, pri razvijanju obrazovnih programa potrebno je uzeti u obzir rodnu ravnopravnost radi poboljšanja razine zaposlenosti na području kibersigurnosti.

4.7.4. EGSO smatra da je postupak certificiranja mora obuhvaćati odgovarajući sustav označivanja i za hardver i za softver, kao što je to slučaj s brojnim drugim proizvodima (npr. energetskim proizvodima). Taj će instrument donijeti trostruku korist: smanjenje troškova za poduzeća, prevladavanje postojeće fragmentacije tržišta uzrokovane različitim sustavima certificiranja usvojenim na nacionalnoj razini te omogućavanje potrošačima da bolje razumiju kvalitetu i značajke kupljene robe. U tom pogledu, važno je da proizvodi uvezeni iz trećih zemalja podliježu istim mehanizmima certificiranja i označivanja. Naposljetku, EGSO smatra da bi uvođenje *ad hoc* logotipa moglo biti učinkovit način trenutnog informiranja potrošača i korisnika o pouzdanosti kupljenih proizvoda ili prodajnih internetskih stranica, ili internetskih stranica na kojima se prenose osjetljivi podaci.

4.7.5. ENISA bi trebala predvoditi osnovnu višerazinsku kampanju za informiranje i podizanje svijesti kako bi se povećalo znanje o „sigurnom” ponašanju u kibernetičkom svijetu te povjerenje korisnika u internet. U tu se svrhu moraju uključiti poslovne udruge, udruge za zaštitu potrošača i druga tijela za digitalne usluge.

4.7.6. Kao što je već predloženo u mišljenju INT/828, EGSO smatra da je uz Akt o kibersigurnosti od presudne važnosti što prije pokrenuti opsežan paneuropski program za digitalno obrazovanje i osposobljavanje, čime bi se svima osigurali alati potrebni za suočavanje s tranzicijom. Svjestan posebnih nacionalnih kompetencija na tom području, EGSO se nada da će taj program krenuti od škola, uz jačanje znanja nastavnog kadra i prilagođavanje obrazovnih programa i didaktike digitalnim tehnologijama (uključujući e-učenje), te da će svim učenicima osigurati visokokvalitetno osposobljavanje. Taj će program naravno uključivati mogućnost kontinuiranog učenja u svrhu prilagođavanja ili usavršavanja kompetencija svih radnika <sup>(12)</sup>.

## 5. Posebne napomene

### 5.1. Nove tehnologije i rješenja: slučaj interneta stvari

Broj povezanih uređaja stalno raste i očekuje se da će zbog digitalizacije komponenti, sustava i rješenja te povećanog povezivanja dostići broj veći od broja stanovnika na Zemlji. Taj trend stvara nove mogućnosti za kiberprekršitelje, posebice zato što uređaji interneta stvari često nisu tako dobro zaštićeni kao tradicionalni uređaji.

Primjena europskih sigurnosnih standarda u različitim vertikalama koje upotrebljavaju uređaje interneta stvari može smanjiti napor, vrijeme i proračun koje u razvoj ulažu svi industrijski sudionici u lancu vrijednosti povezanih proizvoda.

Određeni oblik minimalne razine sigurnosti s pomoću IDAM-a (upravljanje identitetom i pristupom), sigurnosni popravci i upravljanje uređajima vjerojatno će biti potrebni za „uobičajene” uređaje „interneta ljudi”. Budući da je certificiranje ključni način osiguravanja više razine sigurnosti, u novom pristupu EU-a certifikaciji potrebno je staviti veći naglasak na sigurnost interneta stvari.

Bruxelles, 14. veljače 2018.

Predsjednik  
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora  
Georges DASSIS

<sup>(12)</sup> Jedinstveno digitalno tržište – preispitivanje na sredini provedbenog razdoblja

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, Odboru regija i Europskoj investicijskoj banci – Godišnji pregled rasta za 2018.”**

(COM(2017) 690 final)

(2018/C 227/14)

Izvjestitelj: **Dimitris DIMITRIADIS**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 18.1.2018.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležni pododbor:	Pododbor „Godišnji pregled rasta za 2018.”
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	14.2.2018.
Plenarno zasjedanje br.:	532
Rezultat glasovanja	194/2/3
(za/protiv/suzdržani):	

## 1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO okvir europskog semestra smatra strateški važnim te se obvezuje da će mu nastaviti doprinositi na najučinkovitiji mogući način. Istodobno, ponovno ističe da treba povećati ulogu organiziranog civilnog društva u ciklusu europskog semestra, a posebno u pripremi Godišnjeg pregleda rasta (GPR). EGSO tom postupku može donijeti dodanu vrijednost. Pored toga, u europski bi semestar na strukturiraniji način trebali biti posebno uključeni socijalni partneri i nacionalna gospodarska i socijalna vijeća.

1.2. EGSO uviđa da je uvođenjem socijalnih pokazatelja (eng. *Social Scoreboard*) u Zajedničko izvješće o zapošljavanju <sup>(1)</sup> povećana socijalna dimenzija europskog semestra. Unatoč tome, izražava uvjerenje da nije dovoljno da ciklus semestra bude usmjeren samo na povećanje ulaganja, strukturne reforme i jačanje makroekonomske ravnoteže <sup>(2)</sup> kako smatra Komisija, već da ga treba proširiti i na druga područja „izvan okvira pokazatelja BDP-a” (socijalne ciljeve i ciljeve na području okoliša i održivosti). EGSO podržava ideju da semestar podrži europski socijalni stup i time ga pretvori u instrument koji građanima omogućava bolje uvjete života i rada. EGSO izražava želju da se ciljevi europskog stupa socijalnih prava uključe u donesene politike i odluke.

1.3. EGSO podržava stajalište da su ulaganja, inovacije, znanje, obrazovanje i cjeloživotno učenje ključni za dugoročni rast, osobito u području zelenih tehnologija i kružnog gospodarstva, ali i u tradicionalnijim sektorima. Odbor naglašava da će stope privatnih ulaganja biti visoke samo ako budu osigurane odgovarajuća motivacija i zdrava domaća potražnja i ako se zadrži povoljna ulagačka klima.

1.4. Odbor ističe da su javna ulaganja relativno niska i da zaostaju. Ustraje u tome da ih je potrebno povećati kako bi se očuvao krhki rast, a to uključuje socijalna ulaganja u mjere usmjerene na razvoj ljudskog kapitala putem obrazovanja i osposobljavanja, kao i u bolje javne usluge, infrastrukturu za pružanje usluga skrbi, inovacije i socijalnu koheziju u raznim zemljama i regijama. EGSO stoga ponovo poziva na to da se odobri usvajanje tzv. „zlatnog pravila javnih ulaganja” radi poticanja tih ulaganja.

<sup>(1)</sup> Zajedničko izvješće o zapošljavanju.

<sup>(2)</sup> SL C 173, 31.5.2017., str. 73.

1.5. EGSO prima na znanje uspostavu Programa potpore strukturnim reformama<sup>(3)</sup>. Iako se na njega gleda kao na neophodan instrument kojim bi se (osiguravanjem resursa za izgradnju kapaciteta i tehničku pomoć) državama članicama moglo pomoći u obavljanju institucijskih, administrativnih i strukturnih reformi, EGSO smatra da bi se takvim reformama trebalo postići više od puke deregulacije tržišta tada i liberalizacije tržišta proizvoda. Odbor istodobno upozorava da, zbog relativno malog proračuna i nedovoljnog iskustva na području suradnje s državama članicama u provedbi strukturnih reformi, program možda neće ostvariti očekivane rezultate.

1.6. Odbor se slaže s Komisijom da su gospodarski i društveno razumne i uravnotežene strukturne reforme koje se provode na tržištima rada i proizvoda koja dobro funkcioniraju ključne za prilagodbu europskog gospodarstva dugoročnim strukturnim promjenama i eventualnim šokovima u području gospodarstva i okoliša. Međutim, EGSO insistira na nesistemsom pristupu i tome da bi se reforme trebale provoditi samo po potrebi i u skladu s nacionalnim zakonima, socijalnim dijalogom i kolektivnim ugovorima.

1.7. EGSO pozdravlja to što Komisija u Godišnjem pregledu rasta stavlja veći naglasak na sastav i učinkovitost javne potrošnje, odgovornu fiskalnu politiku te primjerenu i učinkovitu potrošnju. Odbor smatra da reforme javne uprave usmjerene na inicijative povezane s e-upravom, učinkovitost javne nabave<sup>(4)</sup> i veću transparentnost javnih sredstava mogu ostvariti velike uštede u troškovima i povećati javna ulaganja. Prilikom proračunske konsolidacije najprije bi trebalo posezati za tim mjerama.

1.8. EGSO naglašava da naponi uloženi u ublažavanje negativnih učinaka starenja predstavljaju izazov za proračune država članica. Još jednom treba naglasiti važnost izobrazbe i prekvalifikacije, preventivnu ulogu zdravstvenog sektora, učinkovitost potrošnje u zdravstvenom sektoru i potrebu za očuvanjem učinkovitosti sustava socijalne zaštite.

## 2. Opće napomene

2.1. EGSO ponovo ističe da GPR ne obuhvaća druga relevantna područja politika poput politike okoliša ili druga relevantna pitanja poput kvalitete zapošljavanja. EGSO smatra da se semestar može proširiti kako bi se osigurala održivost makroekonomskih politika EU-a ne samo u gospodarskom i socijalnom već i ekološkom smislu. U okviru europskog semestra, gospodarski i socijalni izazovi te izazovi na području okoliša moraju se rješavati na jednakoj osnovi.

2.2. U tom pogledu, europski semestar trebao bi sadržavati sveobuhvatan sustav pokazatelja koji u obzir uzimaju socijalne posljedice i posljedice po okoliš. Uvođenje socijalnih pokazatelja u Godišnji pregled rasta za 2018. godinu prvi je korak u tom smjeru i trebalo bi ga, gdje god bude moguće, dopuniti pokazateljima koji se odnose na kretanja plaća i prisutnost kolektivnog pregovaranja. Sadašnja makroekonomska i socijalna analiza mogla bi se dopuniti dodavanjem pokazatelja resursne i energetske učinkovitosti, napretka u postizanju nacionalnih klimatskih i energetskih ciljeva i promjena u udjelima u porezu za zaštitu okoliša.

2.3. U godišnjem pregledu rasta trebalo bi jače naglasiti dugoročna demografska pitanja, osobito u kontekstu starenja stanovništva i migracija radnika. U ovom trenutku, kad se čini da gospodarska i fiskalna stabilnost više nisu u neposrednoj opasnosti, prijeako je potrebno usredotočiti se na ta dugoročna pitanja.

2.4. EGSO je pisao o tome da bi europski semestar trebalo dodatno razviti kako bi se osigurala koordinacija provedbe ciljeva održivog razvoja<sup>(5)</sup>.

2.5. U razvoju europskog semestra trebalo bi uzeti u obzir razdoblje nakon „Brexita” (i pretpostaviti da će biti nužno potrebno revidirati financijsku sposobnost odozdo prema gore)

2.6. Semestar bi također trebalo prilagoditi budućoj strategiji za razdoblje nakon 2020. Ta bi se strategija trebala temeljiti na prioritetima Junckerove Komisije i ciljevima za 2030., koji se pak temelje na strategiji Europa 2020. i njezinim ciljevima (koji još uvijek vrijede za predstojeće godine) te Pariškom klimatskom sporazumu.

<sup>(3)</sup> Uredba (EU) 2017/825.

<sup>(4)</sup> COM(2017) 572.

<sup>(5)</sup> SL C 81, 2.3.2018., str. 44.

### 3. Posebne napomene

#### 3.1. Ulaganja

3.1.1. Rast produktivnosti jedan je od glavnih uzroka poboljšanja gospodarskog blagostanja. Od ključne je važnosti da EU nastavi održavati visoku i održivu stopu rasta produktivnosti jer trenutno zaostaje za svojim glavnim konkurentima, osobito u ključnim industrijskim granama i razvoju niskougličnih tehnologija. Gospodarstvo koje se kontinuirano poboljšava osnovni je temelj financiranja socijalne sigurnosti i zdravstvenih usluga na razini koju žele europski građani. Poboljšanje dobrobiti, kohezije i socijalne pravde u potpunom je skladu s gospodarskim rastom i rastom produktivnosti <sup>(6)</sup>.

3.1.2. Ključ rasta produktivnosti su ulaganja, kvaliteta radnih mjesta, inovacije i znanje. Kad se kapitalna ulaganja smanje, radnicima se osigurava manja količina nove opreme, a buduće stope i razine rasta produktivnosti su, *ceteris paribus*, niže, posebice u vremenima kad se rast radne snage usporava zbog demografskih promjena i smanjenja nataliteta, kao što je slučaj u Europi. Da bi rad postao produktivniji, treba ulagati u obrazovanje, cjeloživotno učenje i osposobljavanje, poboljšanje radnih uvjeta, osnovne usluge poput skrbi o djeci i izvanškolske skrbi, modernizirana postrojenja, opremu, proizvodne tehnike, nove izume i inovacije, prijevoz, komunikacije i drugu infrastrukturu. Pored toga, mora se uzeti u obzir da se velika javna ulaganja, uključujući i društvena ulaganja, odvijaju u mnogo dužim vremenskim okvirima. Stoga bi podrobnije razmatranje uvjeta planiranja trebalo doprinijeti povećanju javnih ulaganja. EGSO stoga ponovo poziva na to da se odobri usvajanje tzv. „zlatnog pravila javnih ulaganja” radi poticanja tih ulaganja.

3.1.3. U tom pogledu EGSO smatra da je nužno u potpunosti iskoristiti mogućnosti koje nude proračun EU-a i nacionalni proračuni i da kohezijska politika treba ostati glavni investicijski instrument EU-a. Odbor naglašava da treba poboljšati upravljanje tom politikom i njezinu interakciju s europskim semestrom kako bi se dodatno povećao njezin doprinos održivom i uključivom razvoju. Strukturni fondovi mogu se koristiti više nego što se trenutno koriste za potporu obrazovanju i osposobljavanju za potrebne vještine i u bliskoj suradnji sa socijalnim partnerima. U tom smislu, Odbor se slaže s mišljenjem Komisije da je EFSU „daleko od ostvarenja svojeg punog potencijala u jačanju razvoja ljudskog kapitala”.

3.1.4. Za modernizaciju postrojenja i proizvodnih tehnologija treba stvoriti odgovarajuću poslovnu klimu i društveno okruženje kako bi se poduzeća motiviralo na ulaganja. EGSO smatra da je izuzetno važno da države članice razviju čvršće i učinkovitije institucije koje se mogu boriti protiv korupcije i ostvariti vladavinu prava. U suprotnom, ulaganja ne mogu biti velika.

3.1.5. EGSO ponavlja da treba ulagati u mjere pravedne tranzicije koje nadopunjuju transformativna ulaganja, osobito u energetske i proizvodne sektore. Takvim ulaganjima, za koja bi trebala biti dostupna odgovarajuća financijska sredstva, također bi trebalo pružiti podršku radnicima iz regija čije se industrije s visokim razinama ugljika transformiraju u industrije s niskim razinama ugljika i kojima treba dobro upravljati kako bi se doprinijelo postizanju ciljeva poput dostojanstvenih radnih mjesta za sve, socijalne uključenosti i iskorjenjivanja siromaštva.

3.1.6. Osim povoljne klime, ulaganjima u Europi potrebna su i financijska tržišta koja dobro funkcioniraju. EGSO izražava zabrinutost zbog toga što integracija financijskih tržišta još uvijek zaostaje. Razvoj bankovne unije i unije tržišta kapitala (CMU) trebao bi se nastaviti bez odgode.

3.1.7. EGSO se slaže s činjenicom da je od ključne važnosti uspostaviti uniju tržišta kapitala i druge okvirne uvjete kako bi se poboljšali uvjeti financiranja, raspršio rizik i poboljšala dostupnost kredita svim trgovačkim društvima te početi primjenjivati načelo jednakih mogućnosti u praksi.

3.1.8. Uvjeti pristupa financiranju još uvijek su vrlo neravnopravni, a pristup financiranju i dalje je vrlo težak i predstavlja velik izazov za mala i srednja poduzeća, mala obiteljska i tradicionalna poduzeća te novoosnovana i rastuća poduzeća. Odbor stoga pozdravlja mjere kao što su paneuropski krovni fond poduzetničkog kapitala i poziva Komisiju da u suradnji s lokalnim, regionalnim i nacionalnim tijelima poduzme daljnje mjere za poticanje privatnih i javnih ulaganja i promidžbu diferencijacije izvora financiranja.

<sup>(6)</sup> SL C 173, 31.5.2017., str. 33.

3.1.9. Razvojem unije tržišta kapitala, odnosno širenjem fondova rizičnog kapitala i tržišta privatnog vlasničkog kapitala, uključujući neslužbena tržišta, poslovne anđele i masovno financiranje putem interneta, poboljšana je pristup rizičnom kapitalu određenim kategorijama MSP-ova. Međutim, veliki dio MSP-ova vjerojatno neće od njih imati veće koristi. Ti novi instrumenti nisu jednostavni za korištenje čak ni inovativnim, novoosnovanim i srednjim poduzećima, a i dalje postoje znatne razlike među zemljama zbog razine razvijenosti lokalnih tržišta kapitala i manjka odgovarajućeg zakonodavstva. Stoga bi posebnu pozornost trebalo obratiti stvaranju odgovarajućih uvjeta za financiranje tih trgovačkih društava bankovnim sredstvima.

3.1.10. EGSO poziva Komisiju i države članice da poduzmu sve moguće napore za uklanjanje uskih grla koja otežavaju ulaganja i stvore povoljno ulagačko okruženje. Pored gore navedenih problema, primjeri uključuju uredbu o fondovima poduzetničkog kapitala i napore koji se poduzimaju za razvoj fonda za socijalno poduzetništvo, odnosno za pružanje „druge prilike” neuspješnim poduzećima, poboljšanje stečajnih postupaka i uspostavljanje mehanizama preventivnog restrukturiranja. Poticanje sudjelovanja banaka i povećanje njihove operativne učinkovitost trebali bi biti jedan od stupova razvoja ulagačkih aktivnosti.

3.1.11. U svojim prijašnjim mišljenjima Odbor je već istaknuo činjenicu da će dovršenje europske energetske unije, strategija jedinstvenog digitalnog tržišta i akcijski plan za kružno gospodarstvo stvoriti idealne prilike za ulaganja. Također treba razmotriti nove prilike za zelena ulaganja u borbu protiv klimatskih promjena. Povećana dinamičnost tih područja ovisi i o međunarodnim trgovinskim sporazumima, a na neke od njih mogli bi negativno utjecati promjenjivi stavovi u globalnoj politici i posljedični stupanj pristupačnosti tržištima.

## 3.2. *Nastavak provedbe strukturnih reformi*

3.2.1. EGSO smatra da bi strukturne reforme trebale biti gospodarski i socijalno uravnotežene i da bi prvo trebalo provesti one koje promiču rast produktivnosti i one koje povećavaju sigurnost radnih mjesta i sustava socijalne zaštite, a istodobno poštovati kolektivno pregovaranje i autonomiju socijalnih partnera. Strukturne reforme ključne su za jačanje integriteta i transparentnosti javne uprave i pružanje visokokvalitetnih usluga građanima i poduzećima.

3.2.2. EGSO prima na znanje inicijative koje Komisija predlaže u planu za produbljenje europske ekonomske i monetarne unije i trenutno sastavlja mišljenje o tom paketu inicijativa <sup>(7)</sup>. Odbor će i dalje doprinositi raspravi čelnika EU-a o budućem razvoju EMU-a koja se vodi u okviru rasprave o budućnosti Europe, ali izražava žaljenje zbog toga što se u GPR-u većina problema povezanih s poboljšanjem konvergencije i uključivanjem država članica odnosi gotovo isključivo na zemlje europodručja. Konvergenciji država koje nisu članice europodručja trebalo bi pridati jednaku važnost i u nju ulagati jednake napore. Treba promicati novu strategiju i akcijski plan kako bi se osiguralo da manje produktivne države članice poticanjem rasta vlastitih kvalitetnih ulaganja mogu sustići ostale. Također bi trebalo poduzeti mjere za poticanje oporavka određenih područja s pomoću projekata obnove koji u sebi sadrže kvalitetan rast i ulaganja.

3.2.3. U osmišljavanju, razvoju i provedbi gospodarski i socijalno razumnih i uravnoteženih strukturnih reformi posebice je važna uloga socijalnih partnera. Ona se treba temeljiti na novom početku socijalnog dijaloga koji bi se oslanjao na aktualni dijalog, ali bi raspolagao poboljšanim instrumentima za sudjelovanje. Odgovorni društveni angažman uvelike ovisi o jasnoj i izravnoj komunikaciji, te EGSO pozdravlja najavljenju namjeru EK-a da se socijalne partnere na odlučan i sustavan način uključi u europski semestar.

3.2.4. EGSO se slaže s mišljenjem Europskog parlamenta prema kojem je tržište rada koje dobro funkcionira od velike važnosti za razvoj pozitivnih gospodarskih okolnosti <sup>(8)</sup>. To bi trebao biti jedan od prioriteta reformi. Međutim, također smatra da socijalnu dimenziju jedinstvenog europskog tržišta, uključujući i sustave socijalne skrbi, treba ojačati koristeći se europskim stupom socijalnih prava.

3.2.5. U rješavanju strukturnih izazova s kojima se na tržištu rada susreću države članice, Komisija bi trebala u obzir uzeti različite faze gospodarskog razvoja u kojima se one nalaze, a predložene bi mjere trebale biti produktivne, uključive, prihvatljive i izvedive u njihovim društvima.

<sup>(7)</sup> ECO/446.(još nije objavljeno u SL-u)

<sup>(8)</sup> SL C 173, 31.5.2017., str. 73.

3.2.6. Kvalitetno obrazovanje i osposobljavanje mora svima biti dostupno kao temeljno pravo. Danas je za razvoj europskog gospodarstva od ključne važnosti mogućnost oslanjanja na dobro obrazovanu radnu snagu koja posjeduje mnoge vještine prilagođene novom vremenu. Organizacije poslodavaca često ukazuju na to da najveća prepreka povećanju proizvodnje i stvaranju radnih mjesta leži u tome što radna snaga ne posjeduje vještine koje poduzeća traže. S druge strane, sindikati hitno zahtijevaju odgovarajući okvir koji će svima omogućiti stjecanje novih vještina tijekom karijere (npr. pravo na plaćeni dopust za stručno osposobljavanje), apelirajući na odgovornost svih: pojedinaca, poduzeća (ovisno o njihovoj veličini) i javnosti. S rješavanjem svih tih problema treba započeti bez odgode koristeći pritom mjere preporučene u Godišnjem pregledu rasta, u skladu s Novim programom vještina za Europu <sup>(9)</sup>.

3.2.7. Prema Zajedničkom izvješću o zapošljavanju „... rast plaća u većini je država i dalje skroman ... u razdoblju od 2014. do 2016. realni rast plaća zaostajao je za radom produktivnosti. To je dugoročni trend: u EU-u je od 2000. do 2016. realna produktivnost po zaposlenoj osobi porasla za 14,3 %, a realna naknada po zaposleniku za 10,2 %.” <sup>(10)</sup> Iako je u većini država stopa rasta plaća niža od stope rasta produktivnosti, u nekima je i viša. EGSO zato naglašava da bi realni rast plaća, uključujući i minimalnih plaća, ako postoje, trebao biti usklađen s rastom produktivnosti. EGSO smatra da bi pravedna raspodjela dohotka i bogatstva koji proizlaze iz rasta produktivnosti trebala povećati jednakost i pozitivno utjecati na domaću i globalnu potražnju unutar EU-a. Domaću potražnju trebalo bi stimulirati kao ključni uvjet održavanja rasta, savladavanja krize i jačanja zapošljavanja. Jedan od najboljih načina za postizanje tih ciljeva u europskom gospodarstvu i društvu jest povišenje plaća, posebice onih nižih <sup>(11)</sup>.

3.2.8. EGSO je u mnogo navrata naglasio potrebu za podržavanjem MSP-ova <sup>(12)</sup> koji su – zajedno sa svojim radnicima i zaposlenicima – najveće žrtve nefunkcioniranja tržišta, a najviše bi mogli doprinijeti europskom gospodarstvu. Odbor stoga pozdravlja namjeru Komisije da potakne širenje novih tehnologija među MSP-ovima. Istodobno je važno napomenuti da Komisija vodi računa i o problemu pristupa financiranju s kojim se suočavaju MSP-ovi, njihovoj heterogenosti kao skupine te potrebi podržavanja malih tradicionalnih i obiteljskih poduzeća <sup>(13)</sup>.

3.2.9. Uvođenje sustava poticaja kojim se stvaraju ravnopravni uvjeti tržišnoga natjecanja, još više podržava rast i ograničavaju mogućnosti zlorababe trebalo bi biti sastavni dio procesa reforme. Posebnu bi pažnju trebalo posvetiti boljem regulatornom i administrativnom okviru. EGSO se slaže s mišljenjem izraženim u Godišnjem pregledu rasta prema kojem bi jedinstveno tržište u obrambenom sektoru europskim građanima moglo donijeti brojne koristi, ali ponavlja svoj stav da se proračunska sredstva EU-a ne mogu koristiti za financiranje vojnih instrumenata i operativnih mjera.

3.2.10. EGSO naglašava da europsku konkurentnost treba dalje jačati u širem smislu, koji nadilazi puku konkurentnosti poduzeća. Treba osnažiti globalni status europskog gospodarstva i poduzeti mjere kako bi Europa bila spremnija za natjecanje s globalnim konkurentima.

### 3.3. *Odgovorne fiskalne politike*

3.3.1. Zahvaljujući oporavku europskog gospodarstva poboljšava se i stanje javnih financija, ugroženih tijekom i nakon financijske i gospodarske krize. Niske kamatne stope i gospodarski rast istodobno su otvorili mogućnost smanjenja prekomjerne zaduženosti, tamo gdje je takve zaduženosti bilo. Udio državnog duga u BDP-u iznimno je neravnomjerno raspoređen širom EU-a, što zemlje s visokim razinama zaduženosti izlaže potencijalnom kamatnom riziku, što će pak dovesti do visokih troškova financiranja ako kamatne stope počnu rasti nakon smanjenja monetarne akomodacije.

3.3.2. U tom kontekstu EGSO cijeni to što je jedan od stupova na kojima Komisija temelji svoju gospodarsku i socijalnu politiku stup odgovornih fiskalnih politika. Međutim, Odbor želi naglasiti da se odgovorna politika javne potrošnje ne mjeri isključivo visinom deficita, već i utjecajem koji je imala na realno gospodarstvo i društvo u cjelini.

<sup>(9)</sup> COM(2016) 381.

<sup>(10)</sup> Zajedničko izvješće o zapošljavanju, str. 4.

<sup>(11)</sup> ECO/444.(još nije objavljeno u SL-u)

<sup>(12)</sup> SL C 345, 13.10.2017., str. 15.

<sup>(13)</sup> SL C 81, 2.3.2018., str. 1.

3.3.3. EGSO u potpunosti podržava stajalište prema kojem fiskalnu politiku treba prilagođavati specifičnim okolnostima svake zemlje. Vječitu dilemu između osiguravanja dugoročne kontrole razina deficita i duga s jedne strane i „javne potrošnje koja pogoduje rastu” s druge uvijek je teško riješiti, a ravnoteža se može promijeniti u skladu sa specifičnom situacijom u pojedinim zemljama. EGSO podržava fleksibilnost, posebice ako ona omogućava javna ulaganja kojima se potiču sektori koji donose dugoročnu korist (obrazovanje, osposobljavanje i zdravstvena skrb), ulaganja usmjerena na stvaranje uvjeta za ekonomsku tranziciju na održivo gospodarstvo koje se bori protiv klimatskih promjena ili mjere podrške trgovačkim društvima koja trpe posljedice nefunkcioniranja tržišta.

3.3.4. EGSO izričito poziva na stalnu i dobro koordiniranu borbu protiv utaje i izbjegavanja plaćanja poreza, kako bi se zajamčilo pošteno oporezivanje multinacionalnih trgovačkih društava i digitalnog gospodarstva. Također ukazuje na to da je važno boriti se većom transparentnošću<sup>(14)</sup> protiv utaje poreza, ali i boriti se protiv svih oblika nepoštena porezne konkurencije među državama članicama<sup>(15)</sup>.

#### 3.4. **Europski stup socijalnih prava**

3.4.1. EGSO pozdravlja međuinstitucijski konsenzus postignut proglašenjem europskog stupa socijalnih prava na Socijalnom samitu za pravedna radna mjesta i rast, održanom u Göteborgu u studenome 2017.

3.4.2. Europski stup socijalnih prava prvenstveno je politička deklaracija koja uključuje zakonodavne i nezakonodavne prijedloge. Jedinstvena podrška državama članicama veoma je važan signal podrške njegovoj provedbi. Kao okvir za zakonodavne i nezakonodavne inicijative, europski stup socijalnih prava trebao bi doprinijeti poticanju reformi i jačem usmjeravanju na socijalni napredak u okviru europskog semestra.

3.4.3. EGSO smatra da bi europski stup socijalnih prava trebalo popratiti planom u kojem bi se detaljno opisala njegova provedba i izrazila podrška postizanju njegovih ciljeva na nacionalnoj razini<sup>(16)</sup>.

3.4.4. EGSO traži da se socijalna dimenzija u potpunosti uključi u europski semestar, a ciljevi europskog stupa socijalnih prava u donesene politike i odluke.

3.4.5. Kao što je EGSO prethodno istaknuo<sup>(17)</sup>, želi li EU osigurati svoju budućnost, morat će zdrave gospodarske temelje kombinirati s jakom socijalnom dimenzijom. EU se treba usredotočiti na osiguravanje uravnoteženog i uključivog gospodarskog rasta, društvenog napretka i ekološkog integriteta koji mogu povećati dobrobit građana.

3.4.6. U jesenski paket Komisije uključen je pregled socijalnih pokazatelja kao novi instrument europskog semestra za praćenje provedbe europskog stupa socijalnih prava, koji bi trebao biti sastavni dio analize koja će se provoditi u okviru predstojećeg izvješća i preporuka za pojedine zemlje.

Bruxelles, 14. veljače 2018.

*Predsjednik*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
Georges DASSIS

<sup>(14)</sup> SL C 487, 28.12.2016., str. 62.

<sup>(15)</sup> SL C 81, 2.3.2018., str. 131.

<sup>(16)</sup> SL C 81, 2.3.2018., str. 145.

<sup>(17)</sup> SL C 81, 2.3.2018., str. 145.



**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 92/66/EEZ o uvođenju mjera Zajednice za kontrolu newcastleske bolesti**(COM(2017) 742 *final* – 2017/0329 (COD))

(2018/C 227/15)

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 14.12.2017. Vijeće Europske unije, 22.12.2017.
Pravni temelj:	članak 43. stavak 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	14.2.2018.
Plenarno zasjedanje br.:	532
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	151/2/5

Budući da Odbor bezrezervno prihvaća sadržaj prijedloga i da je svoj stav o toj temi već iznio u mišljenju EESC 4014/2013 (NAT/611) usvojenom 16. listopada 2013. (\*), na 532. plenarnom zasjedanju održanom 14. i 15. veljače 2018. (sjednica od 14. veljače) odlučio je, sa 152 glasa za, 2 protiv i 5 suzdržanih, o tom prijedlogu dati pozitivno mišljenje te uputiti na stajalište izneseno u gore navedenom dokumentu.

Bruxelles, 14. veljače 2018.

*Predsjednik*  
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora  
Georges DASSIS

---

(\*) SL C 67, 6.3.2014., str. 166.

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2016/1139 u pogledu raspona ribolovne smrtnosti i razina očuvanja za određene stokove haringe u Baltičkome moru**

(COM(2017) 774 *final* – 2017/0348 COD)

(2018/C 227/16)

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 15.1.2018. Vijeće Europske unije, 19.1.2018.
Pravni temelj:	članak 43. stavak 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	14.2.2018.
Plenarno zasjedanje br.:	532
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	193/1/3

Budući da Odbor prihvaća sadržaj prijedloga i smatra da njegov komentar nije potreban, na 532. plenarnom zasjedanju održanom 14. i 15. veljače 2018. (sjednica od 14. veljače) odlučio je, sa 193 glasa za, 1 protiv i 3 suzdržana, o tom prijedlogu dati pozitivno mišljenje.

Bruxelles, 14. veljače 2018.

*Predsjednik*  
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora  
Georges DASSIS

---

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 256/2014 Europskog parlamenta i Vijeća o obavješćivanju Komisije o investicijskim projektima u području energetske infrastrukture u Europskoj uniji**

(COM(2017) 769 final – 2017/347 (COD))

(2018/C 227/17)

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 15.1.2018. Vijeće Europske unije, 11.1.2018.
Pravni temelj:	članak 194. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	14.2.2018.
Plenarno zasjedanje br.:	532
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	192/0/2

Budući da Odbor prihvaća sadržaj prijedloga i smatra da njegov komentar nije potreban, na 532. plenarnom zasjedanju održanom 14. i 15. veljače 2018. (sjednica od 14. veljače) odlučio je, sa 192 glasa za i 2 suzdržana, o tom prijedlogu dati pozitivno mišljenje.

Bruxelles, 14. veljače 2018.

*Predsjednik*  
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora  
Georges DASSIS

---









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



**Ured za publikacije Europske unije**  
2985 Luxembourg  
LUKSEMBURG

**HR**