

Službeni list

Europske unije

C 517



Hrvatsko izdanje

Informacije i objave

Godište 64.
22. prosinca 2021.

Sadržaj

I. Rezolucije, preporuke i mišljenja

MIŠLJENJA

Europski gospodarski i socijalni odbor

563. plenarno zasjedanje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora – Interactio, 22.9.2021.–23.9.2021.

2021/C 517/01	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o ulozi kohezijske politike u borbi protiv nejednakosti u novom programskom razdoblju nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19. Komplementarnosti i moguća preklapanja s Mehanizmom za oporavak i otpornost i nacionalnim planovima za oporavak (samoinicijativno mišljenje)	1
2021/C 517/02	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Osiguravanje slobode i raznolikosti medija u Europi” (samoinicijativno mišljenje)	9
2021/C 517/03	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Hitne mjere za potporu zapošljavanju i dohotku tijekom krize uzrokovane pandemijom” (samoinicijativno mišljenje)	16
2021/C 517/04	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Ključne sastavnice održivog kvalitetnog rada tijekom i nakon oporavka” (razmatračko mišljenje na zahtjev slovenskog predsjedništva)	23
2021/C 517/05	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Ususret pravednom lancu opskrbe hranom” (razmatračko mišljenje)	38

III Pripremni akti

Europski gospodarski i socijalni odbor

563. plenarno zasjedanje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora – Interactio, 22.9.2021.–23.9.2021.

2021/C 517/06	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru te Odboru regija – Bolja regulativa: zajedničkim snagama za bolje zakonodavstvo (COM(2021) 219 final)	45
---------------	---	----

HR

2021/C 517/07	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2013/34/EU, Direktive 2004/109/EZ, Direktive 2006/43/EZ i Uredbe (EU) br. 537/2014 u pogledu korporativnog izvještavanja o održivosti (COM(2021) 189 <i>final</i> – 2021/104 (COD))	51
2021/C 517/08	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Poticanje europskog pristupa umjetnoj inteligenciji (COM(2021) 205 <i>final</i>)	56
2021/C 517/09	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju usklađenih pravila o umjetnoj inteligenciji (Akt o umjetnoj inteligenciji) i izmjeni određenih zakonodavnih akata Unije (COM(2021) 206 <i>final</i> – 2021/106 (COD))	61
2021/C 517/10	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o strojarским proizvodima (COM(2021) 202 <i>final</i> – 2021/0105 (COD))	67
2021/C 517/11	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Taksonomija EU-a, korporativno izvješćivanje o održivosti, preferencije u pogledu održivosti i fiducijarne obveze: usmjeravanje financiranja radi ostvarivanja Europskog zelenog plana (COM(2021) 188 <i>final</i>)	72
2021/C 517/12	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o Strategiji EU-a za suzbijanje trgovine ljudima 2021.–2025. (COM(2021) 171 <i>final</i>)	78
2021/C 517/13	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu i Vijeću: EU-ova strategija dobrovoljnog povratka i reintegracije (COM(2021) 120 <i>final</i>)	86
2021/C 517/14	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o Strategiji EU-a za suzbijanje organiziranog kriminala za razdoblje 2021.–2025. (COM(2021) 170 <i>final</i>)	91
2021/C 517/15	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu odluke Vijeća o smjernicama za politike zapošljavanja država članica (COM(2021) 282 <i>final</i> – 2021/0137 (NLE))	97
2021/C 517/16	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Strateške smjernice za održiviju i konkurentniju akvakulturu u EU-u za razdoblje od 2021. do 2030. (COM(2021) 236 <i>final</i>)	103
2021/C 517/17	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o novom pristupu za održivo plavo gospodarstvo u EU-u – Preobrazba plavog gospodarstva EU-a za održivu budućnost (COM(2021) 240 <i>final</i>)	108
2021/C 517/18	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o Akcijskom planu za razvoj ekološkog sektora (COM(2021) 141 <i>final</i>)	114

2021/C 517/19	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2020/2222 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu prekogranične infrastrukture koja povezuje Uniju i Ujedinjenu Kraljevinu izravnom vezom ispod Engleskog kanala (COM(2021) 402 <i>final</i> – 2021/0228(COD))	120
2021/C 517/20	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu odluke Vijeća o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije u Regionalnom upravljačkom odboru Prometne zajednice u pogledu donošenja proračuna Prometne zajednice za 2022. (COM(2021) 479 <i>final</i> – 2021/0272 (NLE)) . . .	121
2021/C 517/21	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o određenim odredbama za ribolov na području Sporazuma o GFCM-u (Opća komisija za ribarstvo Sredozemlja) (preinaka) (COM(2021) 434 – 2021/0248 (COD))	122
2021/C 517/22	Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 1380/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. u pogledu ograničenja pristupa vodama Unije (COM(2021) 356 <i>final</i> – 2021/0176 (COD))	123

I.

(Rezolucije, preporuke i mišljenja)

MIŠLJENJA

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

563. PLENARNO ZASJEDANJE EUROPSKOG GOSPODARSKOG I SOCIJALNOG ODBORA –
INTERACTIO, 22.9.2021.–23.9.2021.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o ulozi kohezijske politike u borbi protiv nejednakosti u novom programskom razdoblju nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19. Komplementarnosti i moguća preklapanja s Mehanizmom za oporavak i otpornost i nacionalnim planovima za oporavak

(samoinicijativno mišljenje)

(2021/C 517/01)

Izjavitelj: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Suizjaviteljica: **Judith VORBACH**

Odluka Plenarne skupštine:	25.3.2021.
Pravna osnova:	pravilo 32. 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:	8.9.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	23.9.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	563
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	211/0/6

1. Zaključci i preporuke

1.1. Osim što se temelji na solidarnosti među državama članicama, *Next Generation EU* je i simbol zajedničke vizije budućnosti država članica. Povećao je povjerenje i time pomogao smanjiti vjerojatnost izbijanja duboke krize u nekim zemljama, a njegov će se pozitivni učinak u potpunosti osjetiti kad započne stvarno trošenje sredstava. Iako iznimno cijeni to što je EU uspio izraditi i donijeti mehanizam tako širokog raspona u tako kratkom razdoblju, EGSO također zahtijeva da se ulože svi naponi za njegovo daljnje poboljšanje i uklone mogući nedostaci.

1.2. EGSO se općenito zalaže za gospodarsku i socijalnu politiku usmjerenu na blagostanje u kojoj se prednost daje dobrobiti građana i u kojoj nitko nije zapostavljen. U ovom se mišljenju bavimo načinima koji su u kohezijskoj politici i instrumentu *Next Generation EU*, ponajprije putem njegova vodećeg Mehanizma za oporavak i otpornost⁽¹⁾, predloženi za rješavanje pitanja nejednakosti. *Next Generation EU* zapravo će doprinijeti uzlaznoj konvergenciji među državama članicama,

⁽¹⁾ Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

a mogao bi povećati i fiskalni prostor za mjere socijalne politike. No u konačnici, opseg u kojem će se instrumentom *Next Generation EU* rješavati problem nejednakosti unutar zemalja i neravnoteže među regijama i način na koji će se to raditi predstavljat će sljedećih godina velik izazov.

1.3. Golemi problem nejednakosti postojao je i prije pandemije bolesti COVID-19. Kriza je dodatno istaknula i pogoršala te dugogodišnje razlike u našim društvima, uključujući nejednaku raspodjelu dohotka i bogatstva te nejednak pristup zdravstvenoj zaštiti i obrazovanju. Te se nejednakosti razlikuju ovisno o rodu, dobi, obrazovanju i invaliditetu, kao i među regijama, sektorima i zanimanjima. Pandemija je nerazmjerno zahvatila žene i mlade. Broj zaraženih bolesću COVID-19 najviši je među najpotrebitijim osobama, što se pak može nepovoljno odraziti na njihov dohodak. Osim toga, manja je vjerojatnost da siromašnije osobe imaju mogućnost rada na daljinu, što se pokazalo kao jedan od glavnih čimbenika gubitka radnih mjesta.

1.4. EU bi trebao iskoristiti jedinstvenu priliku koju nudi *Next Generation EU* kako bi popunio nedostatke u socijalnim, gospodarskim i okolišnim politikama i uveo pristup usmjeren na blagostanje. EGSO pozdravlja to što su socijalni ciljevi, a osobito cilj ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije, sadržani u šest stupova Mehanizma za oporavak i otpornost i to što kriteriji za procjenu nacionalnih planova za oporavak i otpornost uključuju njihov društveni učinak. Dakako, države članice također moraju objasniti kako nacionalni planovi za oporavak i otpornost doprinose rodnoj ravnopravnosti i jednakim mogućnostima za sve. Međutim, EGSO smatra da se u nacionalnim planovima za oporavak i otpornost instrumentu *Next Generation EU* mora staviti daleko jači i konkretniji naglasak na pravednu raspodjelu.

1.5. Kako bi se zajamčilo da nacionalni planovi za oporavak i otpornost imaju snažniju socijalnu dimenziju, EGSO predlaže da Komisija, osim metodologije za izvješćivanje o socijalnim izdacima kako je predviđeno člankom 29. stavkom 4. Uredbe o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost, razvije i metodologiju za procjenu socijalnih posljedica strukturnih reformi predloženih u nacionalnom planu za oporavak i otpornost. U tom je kontekstu itekako sporno to što će taj delegirani akt, u kojemu će se navesti specifikacije u pogledu socijalne dimenzije, biti dostupan tek nakon sastavljanja nacionalnih planova za oporavak i otpornost pa čak i nakon njihova odobrenja.

1.6. Naš je najveći izazov osigurati koherentnost i sinergije između kohezijske politike i instrumenta *Next Generation EU*, a posebno Mehanizma za oporavak i otpornost i inicijative React-EU. Iako je važno izbjegavati preklapanja i nejasnoće u provedbi programâ, isto je tako ključno pobrinuti se da programi nisu proturječni i da se međusobno ne potkopavaju. Štoviše, potencijalno davanje prednosti financiranju iz Mehanizma za oporavak i otpornost pred kohezijskom politikom zbog insistiranja na brzoy apsorpciji može smanjiti pozornost i sposobnost programiranja i provedbe financiranja u okviru kohezijske politike za razdoblje 2021.–2027. i time doprinijeti daljnjim kašnjenjima i problemima u preuzimanju kohezijskih sredstava.

1.7. EGSO je zabrinut da se, zbog različitih pravnih osnova (vidjeti točku 3.4.), odredbe o smanjenju nejednakosti sadržane u kohezijskoj politici ne odražavaju na odgovarajući način u pravilima kojima se uređuje upotreba instrumenta *Next Generation EU* i Mehanizma za oporavak i otpornost. Važno je da opseg i jasnoća socijalne dimenzije u kohezijskoj politici posluže kao model za *Next Generation EU* i Mehanizam za oporavak i otpornost. Osim toga, stroga pravila kohezijske politike o savjetovanju s dionicima, a posebno načelo partnerstva, trebali bi se upotrebljavati barem kao predložak za postupke Mehanizma za oporavak i otpornost kako bi se ulaganja učinkovito usmjerila na mjere socijalne uključenosti i kako bi se suzbila nejednakost.

1.8. Budući da je isplata sredstava uvjetovana provedbom preporuka za pojedinu zemlju, još je važnija reforma europskog semestra, uključujući minimalne standarde za savjetovanje sa socijalnim partnerima i civilnim društvom, kako je istaknuto u rezoluciji EGSO-a „Uključenost organiziranog civilnog društva u nacionalne planove za oporavak i otpornost”^(?). U kontekstu kohezijske politike, instrumenta *Next Generation EU* i preporuka za pojedinu zemlju EGSO izričito preporučuje detaljnu usmjerenost na sve različite aspekte nejednakosti i težnju za održivim i uključivim rastom, kao i pomno praćenje načina trošenja financijskih sredstava.

1.9. Osim toga, EGSO poziva na sustavno uključivanje europskog stupa socijalnih prava i pregleda socijalnih pokazatelja u *Next Generation EU* i evaluaciju nacionalnih planova za oporavak i otpornost. Pritom je potrebno provjeriti je li *Next Generation EU* usklađen s otvaranjem pristojnih radnih mjesta. Stoga bi isplata sredstava Mehanizma za oporavak i otpornost poduzećima trebala biti uvjetovana određenim kriterijima kao što je primjena kolektivnih ugovora ili

(?) Uključenost organiziranog civilnog društva u nacionalne planove za oporavak i otpornost – Što funkcionira, a što ne? – Europski gospodarski i socijalni odbor, (SL C 155, 30.4.2021., str. 1.).

osiguravanje visokokvalitetnih radnih mjesta na temelju nacionalnih zakona i propisa koji proizlaze iz sporazuma nacionalnih socijalnih partnera. Potrebno je zajamčiti da koristi od oporavka i zelene i digitalne tranzicije imaju svi ljudi koji žive u Europskoj uniji.

2. Opće napomene

2.1. EU se dugo oslanjao na svoju kohezijsku politiku, a posebno na fondove kao što su Fond za regionalni razvoj i Socijalni fond, kako bi smanjio nejednakosti među državama članicama i u njima samima. Pandemija bolesti COVID-19 prouzročila je 2020. izuzetan sistemski i gospodarski šok i toliko pogoršala postojeću neravnotežu među državama članicama da taj problem nije bilo moguće riješiti samo s pomoću Kohezijskog fonda. To je dovelo do stvaranja nove inicijative za financiranje poznate kao *Next Generation EU*, tj. paketa oporavka u iznosu od 750 milijardi EUR koji će se podijeliti među državama članicama.

2.2. Osim što se temelji na solidarnosti među državama članicama, *Next Generation EU* predstavlja i značajan napredak u procesu europske integracije, uključujući primjerice uzajamnu podjelu duga, odnosno zajedničko izdavanje obveznica i kolektivno preuzimanje duga. Povećao je povjerenje i time pomogao smanjiti vjerojatnost izbijanja duboke krize u nekim zemljama, a njegov će se pozitivni učinak u potpunosti osjetiti kad započne stvarno trošenje sredstava. Potaknuo je i gospodarski rast, što će pomoći u smanjenju nezaposlenosti. Dugoročno se očekuje da će *Next Generation EU* znatno doprinijeti okolišnoj, gospodarskoj i socijalnoj održivosti. EGSO smatra da je *Next Generation EU* jedinstvena prilika za jačanje europskog socijalnog modela i izgradnju konkurentnog i integriranog EU-a jer doprinosi brzom, pravednom i održivom gospodarskom oporavku. U konačnici, vjerojatno je da će sve države članice postati njegove neto korisnice⁽³⁾. Naposljetku, EGSO smatra da europski fondovi nisu samo brojevi, ciljevi i rokovi, nego da su simbol zajedničke vizije budućnosti država članica EU-a.

2.3. Mehanizam za oporavak i otpornost okosnica je instrumenta *Next Generation EU* u iznosu od 672,5 milijardi EUR u zajmovima i bespovratnim sredstvima dostupnima za potporu reformama i ulaganjima država članica EU-a. Cilj je ublažiti gospodarske i socijalne posljedice pandemije koronavirusa i učiniti europska gospodarstva i društva održivijima, uključivijima, otpornijima i spremnijima na izazove i mogućnosti zelene i digitalne tranzicije.

2.3.1. Strukturiran je oko šest „stupova”, uključujući ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju, zdravlje i socijalnu otpornost te politike za novi naraštaj, djecu i mlade. Države članice moraju poticati sinergije i promicati blisku koordinaciju između nacionalnih planova za oporavak i otpornost i programiranja kohezijske politike. Osim toga, nacionalni planovi za oporavak i otpornost trebali bi biti usmjereni na djelotvorno svladavanje izazova gospodarskog razvoja koji se kreće u sve različitim smjerovima i različitim putovima oporavka koji nisu izravno utvrđeni u europskom semestru. Posebno su važne preporuke za pojedine zemlje iz 2019. i 2020.

2.4. Osim Mehanizma za oporavak i otpornost *Next Generation EU* uključuje i Pomoć za oporavak za koheziju i europska područja (REACT-EU), kojoj je dodijeljeno 47,5 milijardi EUR. Riječ je o novoj inicijativi čiji je cilj proširiti odgovor na krizu i mjere za oporavak od krize koje se donose putem Investicijske inicijative kao odgovor na koronavirus i Investicijske inicijative plus kao odgovor na koronavirus. Međutim, u usporedbi s drugim mjerama, dostupni proračun prilično je mali, stoga tek u ograničenoj mjeri može doprinijeti zelenom, digitalnom, održivom, uključivom i otpornom oporavku gospodarstva. Sredstva iz REACT-EU-a bit će dostupna Europskom fondu za regionalni razvoj (EFRR), Europskom socijalnom fondu (ESF) i Fondu europske pomoći za najpotrebitije (FEAD).

2.5. Usto, državama članicama će se putem kohezijskih programa za programsko razdoblje 2021.–2027. dodijeliti ukupno 377,8 milijardi EUR. Taj će se iznos dodijeliti kroz sljedeće fondove:

- Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), kojemu je cilj ispraviti nejednakosti u razvoju njegovih regija;
- Kohezijski fond, kojim se podržavaju projekti EU-a u transeuropskim prometnim mrežama, okolišna infrastruktura i projekti u području energetske učinkovitosti te upotreba energije iz obnovljivih izvora ili održiva gradska mobilnost;
- Europski socijalni fond (ESF) i
- novoosnovani Fond za pravednu tranziciju.

⁽³⁾ The nonsense of Next Generation EU net balance calculations (Besmislica izračuna neto iznosa u okviru instrumenta Next Generation EU), Bruegel.

3. Komplementarnosti, sinergije i jazovi između Mehanizma za oporavak i otpornost i kohezijske politike

3.1. EGSO se općenito zalaže za gospodarsku i socijalnu politiku usmjerenu na blagostanje u kojoj se prednost daje dobrobiti građana i u kojoj nitko nije zapostavljen. Ključni ciljevi politike moraju biti, među ostalim, održiv i uključiv rast, kvaliteta života i smanjenje nejednakosti. EGSO poziva na to da se ti ciljevi uključe u razna područja politika, među ostalim u poreznu politiku, politiku o tržištu rada, industrijsku i monetarnu politiku. U europskom semestru, okviru gospodarskog upravljanja i višegodišnjem financijskom okviru čvrsto se preporučuje veća usmjerenost na rješavanje problema sve veće nejednakosti. U ovom se mišljenju bavimo načinima koji su u kohezijskoj politici i instrumentu *Next Generation EU*, ponajprije putem njegova vodećeg Mehanizma za oporavak i otpornost, predloženi za rješavanje pitanja nejednakosti.

3.2. Kriteriji na kojima se temelje bruto isplate u okviru instrumenta *Next Generation EU* nisu posve jasni. *Next Generation EU* kao takav vrlo će vjerojatno omogućiti brži oporavak slabijih gospodarstava EU-a i pridonijeti uzlaznoj realnoj konvergenciji, što EGSO smatra itekako dobrodošlim, no manje je jasno u kojem će se opsegu i na koji način instrumentom *Next Generation EU* rješavati problem nejednakosti unutar zemalja i neravnoteže među regijama. U svakom slučaju, preklapanja između kohezijske politike i instrumenta *Next Generation EU* znače da su vrlo vjerojatni čak i štetni učinci.

3.2.1. Jednaki uvjeti u socijalnim politikama i politikama zapošljavanja od ključne su važnosti i u odredbama instrumenta *Next Generation EU* trebale bi se zahtijevati takve reforme. EGSO upućuje na svoje različite prijedloge za rješavanje problema nejednakosti u zemljama, primjerice povezivanjem sustava javne nabave s određenim kriterijima i programima potpore ranjivim skupinama (npr. Garancija za mlade). Kvaliteta radnih mjesta i sustavi kolektivnog pregovaranja također bi se trebali promicati u tom pogledu.

3.2.2. Potpora koju pruža instrument *Next Generation EU* mogla bi smanjiti pritisak na javne proračune i povećati fiskalni prostor prije svega zaduženijih zemalja, što bi se moglo iskoristiti i za poboljšanje mjera socijalne politike kako bi se ublažile nejednakosti. Nadalje, EGSO preporučuje da se analiziraju čimbenici koji su u kontekstu krize uzrokovane bolešću COVID-19 imali važnu ulogu u pogoršanju stanja javnih financija u nekim državama članicama.

3.3. Naš je najveći izazov osiguravanje koherentnosti i sinergija između kohezijske politike i instrumenta *Next Generation EU*, a posebno Mehanizma za oporavak i otpornost i inicijative React-EU. Iz nacionalnih planova za oporavak i otpornost podnesenih i objavljenih u okviru procesa Mehanizma za oporavak i otpornost isprva se čini da programi Mehanizma za oporavak i otpornost i kohezijske politike imaju više zajedničkih ciljeva⁽⁴⁾. Međutim, čini se da se procesi kojima se utvrđuje kamo se usmjeravaju ulaganja uvelike razlikuju zbog čega se postavlja pitanje mogu li to dvoje zajedno funkcionirati. Iako je važno izbjegavati preklapanja i nejasnoće u provedbi programâ, isto je tako ključno pobrinuti se da programi nisu proturječni i da se međusobno ne potkopavaju. U okviru postupaka Mehanizma za oporavak i otpornost trebalo bi preuzeti načela kohezijske politike i njezina stroga pravila o savjetovanju s dionicima kako bi se ulaganja učinkovito usmjerila na mjere za socijalnu uključenost.

3.4. Kohezijska politika ima dugu tradiciju kad je riječ o strateškoj namjenskoj raspodjeli financijskih i drugih sredstava za socijalne ciljeve, kao i partnerstvu i obveznom osnivanju odborâ za praćenje koji zastupaju širok raspon dionika i socijalnih partnera pri odabiru projekata. Djelotvornost tih načela, iako neće uvijek osigurati kvalitetna ulaganja, ipak je tijekom vremena općenito dokazana u revizijama i *ex post* evaluacijama. Nažalost, te su se dokazane prakse tek djelomično upotrebljavale u izradi nacionalnih planova za oporavak i otpornost. EGSO poziva države članice da usvoje prakse kao što je osnivanje odborâ za praćenje tijekom provedbene faze nacionalnih planova za oporavak i otpornost. Odbori za praćenje trebali bi uključivati predstavnike socijalnih partnera i organizacija civilnog društva.

3.5. Razmotrimo li najnoviju Uredbu o zajedničkim odredbama⁽⁵⁾ kojom se uređuje upotreba Kohezijskog fonda, posve su jasna pravila kojima se određuje jesu li aktivnosti prihvatljive za financiranje. Na primjer, u članku 73. navodi se da „za odabir operacija upravljačko tijelo utvrđuje i primjenjuje nediskriminirajuće i transparentne kriterije i postupke kojima se osiguravaju pristupačnost osobama s invaliditetom i rodna ravnopravnost“. EGSO izražava zabrinutost zato što se, zbog različitih pravnih osnova (vidjeti točku 3.4.), odredbe o smanjenju nejednakosti sadržane u kohezijskoj politici ne odražavaju na odgovarajući način u pravilima kojima se uređuje upotreba instrumenta *Next Generation EU* i Mehanizma za oporavak i otpornost. Važno je da opseg i jasnoća socijalne dimenzije u okviru kohezijske politike služe kao model za *Next Generation EU* i Mehanizam za oporavak i otpornost.

⁽⁴⁾ Mehanizam za oporavak i otpornost, Europska komisija.

⁽⁵⁾ Uredba (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike (SL L 231, 30.6.2021., str. 159).

3.6. Kad je riječ o partnerstvu, u članku 8. navodi se da „za sporazum o partnerstvu i svaki program svaka država članica organizira i provodi sveobuhvatno partnerstvo” koje uključuje „relevantna tijela koja predstavljaju civilno društvo, kao što su partneri u području okoliša, nevladine organizacije i tijela odgovorna za promicanje socijalne uključenosti, temeljnih prava, prava osoba s invaliditetom, rodne ravnopravnosti i nediskriminacije”. Uvjetima koji omogućuju provedbu iz Priloga Uredbi također se strogo utvrđuje da financiranje EU-a ne smije poticati segregaciju ljudi u institucijskoj skrbi.

3.7. Poput kohezijske politike, ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija izričito se navode u području primjene i ciljeva Mehanizma za oporavak i otpornost. Međutim, budući da se *Next Generation EU* temelji na izvanrednom stanju, u članku 122. UFEU-a za nepredvidljive, ozbiljne poteškoće glavno je načelo solidarnost. S druge strane, Mehanizam za oporavak i otpornost temelji se na članku 175. UFEU-a, što znači da bi kohezija trebala biti cilj koji se odražava u nacionalnim planovima za oporavak i otpornost⁽⁶⁾. Slaba teritorijalna dimenzija u nacionalnim planovima za oporavak i otpornost može imati potencijalne posljedice za kohezijsku politiku i teritorijalnu koheziju, uključujući smanjenje unutarnjih nejednakosti, ulogu regionalne i lokalne razine te načelo višerazinskog upravljanja.

3.8. Kad je riječ o preklapanjima, posebno je zabrinjavajuće preklapanje između kohezijske politike i Mehanizma za oporavak i otpornost u određenim područjima, uključujući zelenu i digitalnu tranziciju. Osim toga, zbog širokog područja primjene Mehanizma za oporavak i otpornost koje obuhvaća različita predmetna područja još je teže jasno definirati fokus i osigurati koordinaciju s intervencijama kohezijske politike u smislu razgraničenja različitih izvora, što je krajnje važno zbog razloga navedenih u nastavku. To je još jedan razlog zbog kojeg su praćenje i sudjelovanje organiziranog civilnog društva iznimno važni.

3.9. Potencijalno davanje prednosti financiranju iz Mehanizma za oporavak i otpornost pred kohezijskom politikom zbog insistiranja na brznoj provedbi/apsorpciji (npr. zbog izvanrednog stanja, kraćeg vijeka trajanja i kratkih rokova za nacionalni plan za oporavak i otpornost) može smanjiti pozornost i sposobnost programiranja i provedbe financiranja u okviru kohezijske politike za razdoblje 2021.–2027. I time doprinijeti daljnjim kašnjenjima i problemima u preuzimanju kohezijskih sredstava.

3.10. Civilno društvo i socijalni partneri neumorno su radili na osiguravanju čvrstog teksta Uredbe o zajedničkim odredbama kojom se uređuje upotreba Kohezijskog fonda i drugih vrsta financiranja sredstvima EU-a. U Uredbi za razdoblje 2021.–2027. jasno se utvrđuje kako sredstva treba upotrebljavati da bi se unaprijedila socijalna uključenost marginaliziranih skupina i spriječila njihova daljnja segregacija. Također se utvrđuju jasna pravila za uključivanje civilnog društva i socijalnih partnera u odabir, upravljanje i praćenje operacija koje financira EU. To je u velikoj suprotnosti s Mehanizmom za oporavak i otpornost. U članku 18. stavku 4. točki (q) zahtijeva se samo da nacionalna tijela dostave sažetak procesa savjetovanja. U praksi je nepostojanje detaljnijih pravnih odredbi o uključenosti socijalnih partnera i civilnog društva rezultiralo potpuno neprikladnim javnim savjetovanjem u državama članicama i iznimno lošim razinama transparentnosti, pri čemu brojne države članice uopće ne objavljuju svoje nacрте nacionalnih planova za oporavak i otpornost.

3.10.1. EGSO je svjestan činjenice da je razdoblje od odobrenja instrumenta *Next Generation EU* do roka za dostavu nacionalnih planova za oporavak i otpornost bilo kratko. Međutim, smatra da su države članice sveobuhvatno i smisleno savjetovanje s civilnim društvom i socijalnim partnerima trebale iskoristiti kao priliku za pomoć pri jednostavnijoj izradi nacрта kvalitetnih nacionalnih planova za oporavak i otpornost, a ne ga smatrati opterećenjem od kojeg mnoge zaziru.

3.11. Zbog nedostatka javnog nadzora u fazi izrade nacрта pojavila se sumnja da će države članice Mehanizam za oporavak i otpornost iskoristiti za zaobilaženje pravila koja ih sprečavaju da Kohezijski fond koriste za određene vrste ulaganja. To se već pokazalo u nekima od rijetkih objavljenih nacрта nacionalnih planova za oporavak i otpornost, posebno u pogledu pravila za ulaganje u socijalnu uključenost. Pravila utvrđena u Uredbi o zajedničkim odredbama, posebno u njezinim uvjetima koji omogućuju provedbu, uvedena su na zahtjev civilnog društva i socijalnih partnera. Ako za odobrenje aktivnosti koje se paralelno financiraju iz Mehanizma za oporavak i otpornost nije potrebno dokazati da će poštovati stroga načela Uredbe o zajedničkim odredbama, daleko je manje zagarantirano da će se ta načela poštovati. Iako se mora priznati da ni sama Uredba o zajedničkim odredbama ne uspije uvijek spriječiti zloupotrebu sredstava, na temelju nje se barem može osporavati ili zahtijevati zaustavljanje financiranja koje ne ispunjava uvjete koji omogućuju provedbu. U slučaju Mehanizma za oporavak i otpornost sposobnost za osporavanje ili zaustavljanje zloupotrebe sredstava i dalje nije sigurna.

3.12. EGSO kritizira činjenicu da se u izradi brojnih nacionalnih planova za oporavak i otpornost nije poštovalo načelo partnerstva. EGSO načelo partnerstva i uključenost organiziranog civilnog društva smatra ključnima za djelotvorne politike i preuzimanje odgovornosti. Načelo partnerstva u samoj je srži kohezijske politike. Vidjeli smo dobre primjere aktivnog sudjelovanja građana, lokalnih zajednica i civilnog društva. Za provedbu i moguće preinake nacionalnih planova za oporavak i otpornost trebalo bi provesti ambiciozniji sustav savjetovanja s dionicima, uzimajući načelo partnerstva kao

⁽⁶⁾ Mehanizam za oporavak i otpornost, Europska komisija.

predložak. Kad je riječ o pitanjima na lokalnoj razini, strategija lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice, integrirana teritorijalna ulaganja u gradove, Inovativne mjere za gradove i prekogranična suradnja Interrega pružaju brojne primjere projekata diljem EU-a, a to bi se trebalo odražavati i u provedbi nacionalnih planova za oporavak i otpornost.

4. Kohezijska politika, instrument *Next Generation EU* i Mehanizam za oporavak i otpornost kao sredstva za borbu protiv nejednakosti

4.1. Oblikovatelji politika i dalje nisu ni najmanje sigurni kako će se dalje razvijati pandemija. Prognoze rasta za razdoblje od 2019. do 2023. u nekoliko su zemalja snižene. U EU-u će doći do znatnih i sve većih razlika u rastu koje se većinom mogu objasniti različitim posljedicama pandemije na različite gospodarske sektore. Na primjer, zemlje s velikim turističkim sektorom pretrpjele su velike gubitke, a teško su pogođeni i sektori umjetnosti, zabave, trgovine, putovanja, smještaja, maloprodaje i prometa (⁷).

4.1.1. Usto, pandemija je dodatno produbila dugogodišnje razlike u našim društvima, uključujući nejednaku raspodjelu dohotka i bogatstva, nejednak pristup zdravstvenoj skrbi i obrazovanju te različitu izloženost šteti u okolišu, a uzrokovala je i socijalnu i financijsku isključenost. Na primjer, u Njemačkoj se broj dugoročno nezaposlenih osoba povećao na više od 1 milijun. Gubitak radnih mjesta posebno je pogodio radnike u nesigurnom položaju – broj nezaposlenih radnika u nesigurnom položaju povećao se za 40 %, a među njima su većinom mladi i žene. Općenito se nejednakosti razlikuju ovisno o rodu, dobi i obrazovanju, kao i među regijama, sektorima i zanimanjima. Posljedice zdravstvene krize najviše su pogodile ranjive skupine poput, primjerice, osoba s invaliditetom i migranata.

4.2. Općenito je tijekom recesija vjerojatnije da će siromašniji ljudi pretrpjeti veći gubitak prihoda od bogatijih ljudi. Međutim, kad nastupi gospodarski oporavak, siromašni ljudi nisu prvi koji će se oporaviti, što znači da se socijalna nejednakost izazvana primjerice financijskom krizom može osjećati desetljećima. Povećanje nejednakosti proizišlo iz aktualne krize moglo bi biti i drastičnije zbog negativnih posljedica pandemije. Vidjeli smo da je broj zaraženih bolesću COVID-19 najviši među najpotrebitijim osobama, što pak može negativno utjecati na njihov dohodak. Osim toga, manja je vjerojatnost da siromašnije osobe imaju mogućnost rada na daljinu, što se pokazalo kao jedan od glavnih čimbenika gubitka radnih mjesta.

4.2.1. Nadalje, posebno su teško pogođeni sektori u kojima prevladavaju radnici s niskim primanjima (npr. restorani, putničke agencije, zabavne djelatnosti) (⁸). Budući da je pandemija ubrzala automatizaciju i digitalizaciju, uključujući i umjetnu inteligenciju, povećala se potražnja za visokokvalificiranom radnom snagom, dok su niskokvalificirani radnici isključeni s tržišta rada (⁹). Vjerojatno je i to da će dugoročna nezaposlenost imati dugotrajne posljedice kao što je gubitak vještina i mogla bi otežati ponovno uključivanje takvih radnika u tržište rada. Osim toga, zatvaranje škola i sveučilišta najviše je utjecalo na ranjive dijelove društva.

4.3. Osim učinka pandemije na materijalno blagostanje, EGSO bi želio istaknuti i njezin nerazmjerni učinak na sigurnost ljudi i ostvarivanje njihovih osnovnih prava. Općenito je poznato da su ustanove zdravstvene zaštite i skrbi postale žarište zaraze s velikim brojem smrtnih slučajeva, posebno kad je riječ o starijim osobama i osobama s invaliditetom.

4.3.1. U prepunim bolnicama u određenim državama članicama uspostavljeni su i sustavi *trijaže* kako bi se odredilo kome se smije pružiti hitna liječnička pomoć. U određenim slučajevima dolazilo je do ozbiljne diskriminacije. Dob i invaliditet služili su kao sredstvo kojim se opravdavalo odbijanje pacijenata, čime su se jasno istaknuli prioriteta na temelju kojih vlade mjere vrijednost svojih različitih građana. Iznimno je važno da se to više nikad ne ponovi i da se s ranjivim osobama ne postupa kao s građanima drugog reda.

4.4. EGSO također upućuje na nedostatak visokokvalitetnih podataka o raspodjeli bogatstva. Međutim, već 2016. ESB je u svojoj Anketi o financijama i potrošnji kućanstava zaključio da u europodručju postoje velike nejednakosti u pogledu raspodjele neto imovine kućanstava, pri čemu najbogatijih 10 % posjeduje 51,2 % ukupne neto imovine (¹⁰). U drugim projekcijama procjenjuje se čak i veća nejednakost u raspodjeli bogatstva, pri čemu 1 % najbogatijih kućanstava čini udio od gotovo 32 % ukupnog bogatstva. COVID-19 vjerojatno će dodatno povećati nejednakost u bogatstvu. Općenito se čini da je

(⁷) The great COVID-19 divergence: managing a sustainable and equitable recovery in the European Union (Velike razlike nakon bolesti COVID-19: upravljanje održivim i pravednim oporavkom u Europskoj uniji), Bruegel.

(⁸) WP-2021-06_30032021.pdf.

(⁹) Stantcheva_covid19_policy.pdf.

(¹⁰) Europska središnja banka, *The Household Finance and Consumption Survey: results from the Second wave* (Anketa o financijama i potrošnji kućanstava: rezultati drugog vala), br. 18., prosinac 2016.

potaknuo povećanje štednje. Međutim, kućanstva s niskim prihodima smanjila su potrošnju u manjoj mjeri nego osobe s visokim prihodima. Budući da moraju ispuniti osnovne životne potrebe, kućanstva s niskim prihodima brže su se vratila na razine prije krize od osoba s višim prihodima ⁽¹¹⁾.

4.5. Pandemija je nerazmjerno pogodila žene. Veća je vjerojatnost da žene dobiju otkaz, odu na privremeni dopust ili moraju skratiti svoje službeno radno vrijeme iz nekoliko razloga. Žene su zastupljenije u određenim zanimanjima koja je zabrana kretanja najjače pogodila, a veći je dio imao ugovore na nepuno radno vrijeme ili alternativne vrste ugovora. Poduzeća su bila sklonija zaštiti radnika s ugovorima o radu na neodređeno vrijeme. Štoviše, žene su napuštale radna mjesta ili skraćivale radno vrijeme zbog toga što su se uslijed zatvaranja škola trebale sve više brinuti o djeci. Osim toga, pandemija je povećala razlike među spolovima u neplaćenom radu od kuće ⁽¹²⁾.

4.6. *Next Generation EU* jedan je od glavnih instrumenata EU-a namijenjen ublažavanju negativnih socijalnih posljedica krize, jačanju socijalne otpornosti i povećanju zaposlenosti. Međutim, njegov uspjeh ovisi o načinu provedbe. Važno je da se različita sredstva troše djelotvorno i pravodobno kako bi se mogao ostvariti oporavak. Štoviše, učinkovita upotreba sredstava potaknut će i ozračje povjerenja među državama članicama. U konačnici, bit će iznimno važno da se *Next Generation EU* ne upotrebljava samo kao nastavak ulaganja planiranih prije pandemije, nego da se vrlo jasno reagira uvođenjem reformi kojima će se pomoći u sprečavanju ponavljanja najgorih posljedica koje je COVID-19 imao na naša društva.

4.7. EGSO pozdravlja činjenicu da su socijalni ciljevi, a posebno cilj ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije, ugrađeni u njegovih šest stupova, da kriteriji za procjenu planova za oporavak i otpornost uključuju njihove socijalne posljedice i da države članice moraju objasniti kako planovi za oporavak i otpornost doprinose rodnoj ravnopravnosti i jednakim mogućnostima za sve. Međutim, EGSO izražava zabrinutost zato što postoji mogućnost da socijalna dimenzija ne bude zastupljena na odgovarajući način u nacionalnim planovima za oporavak i otpornost ili da određene mjere budu označene kao „socijalne” iako ne doprinose socijalnim ciljevima kako su utvrđeni u Uredbi. Zasad se ne čini vjerojatnim da se u nacionalnim planovima za oporavak i otpornost učinkovito pristupa uklanjanju socijalnih razlika. Kako bi se zajamčilo da svaki nacionalni plan za oporavak i otpornost ima snažnu socijalnu dimenziju, EGSO predlaže da Komisija, osim razvoja metodologije za izvješćivanje o socijalnim izdacima kako je predviđeno člankom 29. stavkom 4. Uredbe o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost, razvije i metodologiju za procjenu socijalnih posljedica strukturnih reformi koje su predložene u nacionalnom planu za oporavak i otpornost. Štoviše, naglasak na pravедnoj raspodjeli mora se dodatno pojačati i specificirati.

4.8. Mehanizam za oporavak i otpornost trebao bi se upotrebljavati za reforme kojima će se državama članicama pomoći u oporavku od posljedica pandemije. EGSO poziva na to da se ulaganja ponajprije namijene skupinama koje je COVID-19 najteže pogodio i da se izvuku pouke iz onih područja u kojima su ljudi bili najteže pogođeni tijekom ove zdravstvene krize. Posebna sredstva trebalo bi ulagati u povratak ljudi na kvalitetna radna mjesta, poglavito žena, mladih, dugoročno nezaposlenih, pripadnika etničkih manjina, osoba s invaliditetom i starijih, čiji će se udio u društvu vjerojatno povećati. Naposljetku, potrebno je očuvati održivost mirovinskih sustava.

4.8.1. Neophodno je pojačati javnozdravstvene usluge i usluge javne skrbi, posebno u državama članicama u kojima su uslijed krize izazvane pandemijom bolesti COVID-19 na vidjelo izašli ozbiljni nedostaci. EGSO smatra da je Mehanizam za oporavak i otpornost jedinstvena prilika da države članice reformiraju te vrste usluga i ljudima u svojoj zajednici ponude personaliziranu potporu, uključujući potporu za osobnu asistenciju i pomoć kod kuće.

4.9. Osim toga, potrebno je provjeriti je li *Next Generation EU* usklađen s otvaranjem pristojnih radnih mjesta. EGSO preporučuje da se primijeni strateški pristup koji je već dokazan u kontekstu europskih strukturnih fondova, odnosno da se isplata sredstava Mehanizma za oporavak i otpornost poveže s određenim kriterijima. Na primjer, poduzeća bi trebala imati na raspolaganju sredstva Mehanizma za oporavak i otpornost samo ako primjenjuju kolektivne ugovore ili osiguravaju visokokvalitetna radna mjesta na temelju nacionalnih zakona i propisa koji proizlaze iz sporazuma nacionalnih socijalnih partnera, ako pristaju smanjiti broj nesigurnih radnih mjesta (na primjer, ugovori na određeno vrijeme ili privremeno zapošljavanje koje je jednostrano nametnuo poslodavac) ili ako imaju snažne institucije za suodlučivanje.

4.10. Delegirane akte o tablici pokazatelja za oporavak i otpornost te o metodologiji za izvješćivanje o socijalnim rashodima, među ostalim o djeci i mladima, tek treba sastaviti. EGSO izričito podupire poziv Europskog parlamenta upućen Komisiji „da zajamči potpunu transparentnost u pogledu vremenskog okvira za odobrenje” tih akata, kao i „brzo donošenje

⁽¹¹⁾ Stantcheva_covid19_policy.pdf.

⁽¹²⁾ Stantcheva_covid19_policy.pdf.

tih delegiranih akata prije ljetne stanke”⁽¹³⁾). Vrlo je sporno to što će specifikacije u pogledu socijalne dimenzije biti dostupne nakon sastavljanja nacionalnih planova za oporavak i otpornost pa čak i nakon njihova odobrenja.

4.11. Nažalost, nedostaje i poseban uvjet za namjenu određenog iznosa sredstava Mehanizma za oporavak i otpornost za socijalne projekte. Udio izdataka izravno povezanih sa socijalnim ciljevima nije jasan i čini se da je prilično mali. EGSO zahtijeva jasno izvješće o udjelu i strukturi potrošnje i projekata za koje se smatra da će općenito ispuniti socijalne ciljeve, a posebno ostvariti socijalnu koheziju. Također se mora zajamčiti da se sva zelena i digitalna ulaganja i svi drugi rashodi iz instrumenta *Next Generation EU* provode uz poštovanje cilja socijalne održivosti. Tu je također potrebna jasnija slika namjeravanih ulaganja.

4.12. Oslanjanje Mehanizma za oporavak i otpornost na proces europskog semestra, preporuke za pojedinu zemlju i uvjetovanosti problematično je jer je posljednjih godina izdana nekolicina upitnih preporuka koje su se odnosile primjerice na zdravstvene izdatke ili mirovine. Bilo bi prikladnije da su se, umjesto povezivanja Mehanizma za oporavak i otpornost s europskim semestrom, jasno izdvojila namjenska sredstva kao strogi uvjet za osiguravanje učinkovite apsorpcije sredstava EU-a. Budući da je isplata sredstava uvjetovana provedbom preporuka za pojedinu zemlju, još je važnije reformirati europski semestar, uključujući minimalne standarde za savjetovanje sa socijalnim partnerima i civilnim društvom, kako je istaknuto u rezoluciji EGSO-a „Uključenost organiziranog civilnog društva u nacionalne planove za oporavak i otpornost”⁽¹⁴⁾. Potrebna je i djelotvorna uključenost nacionalnih parlamenata i Europskog parlamenta.

4.12.1. U kontekstu kohezijske politike, instrumenta *Next Generation EU* i preporuka za pojedinu zemlju EGSO izričito preporučuje detaljnu usmjerenost na sve različite aspekte nejednakosti i težnju za održivim i uključivim rastom, kao i pomno praćenje načina trošenja financijskih sredstava. Potrebno je pobrinuti se da svi Europljani imaju koristi od oporavka i zelene i digitalne tranzicije, pritom vodeći računa o borbi protiv digitalne isključenosti i energetskog siromaštva, koje bi tranzicija mogla pogoršati.

4.12.2. EGSO pozdravlja naglasak koji se stavlja na europski stup socijalnih prava i pregled socijalnih pokazatelja u procesu semestra, a time i na *Next Generation EU*. Međutim, izričito poziva na njihovo sustavno uključivanje u *Next Generation EU* i evaluaciju nacionalnih planova za oporavak i otpornost. EGSO posebno upućuje na pozitivnu poruku sa sastanka na vrhu u Portu da BDP ne bi trebao biti jedina mjera blagostanja. *Next Generation EU* ne smije se procjenjivati samo na temelju svojeg međudjelovanja s europskim semestrom, nego se mora smatrati i sredstvom teritorijalne i socijalne kohezije te provedbe predmetnih programa.

4.13. U konačnici, EGSO poziva Europsku uniju da iskoristi jedinstvenu priliku koju nudi *Next Generation EU* kako bi ubrzala i potaknula prijeko potrebne strukturne reforme i uklonila nedostatke u socijalnim, gospodarskim i okolišnim politikama te uvela pristup usmjeren na blagostanje. S obzirom na dugotrajnost učinka i provedbe fondova, EGSO preporučuje postizanje konsenzusa među političkim strankama, socijalnim dionicima, poduzetnicima, sindikatima i civilnim društvom kako bi se osiguralo da se ta prilika što bolje iskoristi. EGSO smatra da europski fondovi nisu samo brojevi, ciljevi i rokovi, nego su simbol zajedničke vizije budućnosti Europske unije.

Bruxelles, 23. rujna 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

⁽¹³⁾ Prijedlog rezolucije o pravu Parlamenta na informacije o tekućem ocjenjivanju nacionalnih planova za oporavak i otpornost.

⁽¹⁴⁾ Uključenost organiziranog civilnog društva u nacionalne planove za oporavak i otpornost – Što funkcionira, a što ne? – Europski gospodarski i socijalni odbor.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Osiguravanje slobode i raznolikosti medija u Europi”**(samoinicijativno mišljenje)**

(2021/C 517/02)

Izjestitelj: **Christian MOOS**

Odluka Plenarne skupštine:	20.2.2020.
Pravna osnova:	pravilo 32. stavak 2. Poslovnika samoinicijativno mišljenje
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	7.9.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.9.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	563
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	223/2/8

1. Zaključci i preporuke

1.1. Sloboda medija, uključujući sigurnost novinara, i medijski pluralizam temelj su liberalne demokracije, kako su se usuglasile sve države članice u ugovorima EU-a.

1.2. Premda je Europa i dalje kontinent sa slobodnim i raznolikim medijima, kretanja unutar EU-a zabrinjavajuća su. Neke od država članica EU-a više nisu liberalne demokracije, što znači da se neovisne medije stavlja pod političku kontrolu i da se raznolikost medija aktivno ograničava.

1.3. Prijetnje slobodi medija i smanjenje medijskog pluralizma nisu ograničeni na nekoliko država članica, nego predstavljaju opći trend u cijelom EU-u. Sve države članice hitno moraju poduzeti korake za očuvanje medijske slobode i pluralizma.

1.4. Budući da neke države članice ne žele donijeti potrebne mjere, institucije EU-a dužne su osigurati poštovanje europskih vrijednosti i jamčiti funkcioniranje liberalne demokracije i vladavine prava u svim državama članicama EU-a.

1.5. Ključni izazovi uključuju jamčenje sigurnosti i neovisnosti novinara u svim državama članicama u svakom trenutku, zaštitu neovisnih medija od političkog utjecaja te korake protiv smanjenja medijskog pluralizma koje je potaknuto političkom voljom i gospodarskim imperativima.

1.6. EGSO pozdravlja širok raspon izvješća i inicijativa Europskog parlamenta ⁽¹⁾ i Komisije, ali naglašava da je postizanje konkretnog napretka u području slobode i pluralizma medija na nacionalnoj razini velika zadaća koja nam predstoji, kako je navedeno u godišnjem izvješću za 2021. koje su sastavile partnerske organizacije Platforme Vijeća Europe za promicanje zaštite novinarstva i sigurnosti novinara ⁽²⁾.

1.7. EGSO poziva Komisiju da bez odlaganja primijeni Uredbu (EU, Euratom) 2020/2092 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽³⁾ o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije kako bi se uklonile akutne prijetnje slobodi medija i medijskom pluralizmu u nekim državama članicama.

⁽¹⁾ Izvješće Magdalene Adamowicz, zastupnice u Europskom parlamentu – Rezolucija Europskog parlamenta od 25. studenoga 2020. o jačanju slobode medija: zaštita novinara u Europi, govor mržnje, dezinformiranje i uloga platformi (SL C 425, 20.10.2021., str. 28.).

⁽²⁾ <https://www.coe.int/en/web/media-freedom>

⁽³⁾ Uredba (EU, Euratom) 2020/2092 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020. o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije (SL L 433 I, 22.12.2020., str. 1.).

- 1.8. EGSO pozdravlja Komisijin plan da predloži mjere za povećanje sigurnosti novinara i ističe potrebu zakonske zabrane podnošenja strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja.
- 1.9. EGSO poziva Komisiju da javnu nabavu u medijskom sektoru i javnu potporu medijskim poduzećima učini transparentnijom i poštenijom.
- 1.10. EGSO snažno podupire Komisijin plan u pogledu „europskog akta o slobodi medija” kako bi se Komisija opremila djelotvornim pravnim instrumentom kojim će se jamčiti poštovanje slobode medija i medijskog pluralizma na zajedničkom tržištu.
- 1.11. EGSO smatra da je nepristrana javna potpora medijskim poduzećima ulaganje u kvalitetno novinarstvo, jednako kao što su neovisne i nepristrane radiotelevizijske kuće nezamjenjiv doprinos medijskom pluralizmu
- 1.12. te predlaže osnivanje potpuno neovisne europske javne radiotelevizije.
- 1.13. EGSO ističe važnost daljnjeg razvoja medijske pismenosti i podupire prijedlog osnivanja europske agencije za jačanje medijskih vještina građana i građanki EU-a kroz obrazovne programe.

2. Sloboda i raznolikost medija kao preduvjet za demokraciju

- 2.1. Člankom 19. Opće deklaracije o ljudskim pravima, člankom 10. stavkom 1. Europske konvencije o ljudskim pravima i člankom 11. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima predviđa se da svatko ima pravo traženja, primanja i širenja informacija i ideja bez uplitanja javne vlasti i bez obzira na granice. Neovisnost i raznolikost medija ključne su za jamčenje te slobode informiranja.
- 2.2. Sloboda medija i medijski pluralizam zajamčeni člankom 11. stavkom 2. Povelje Europske unije o temeljnim pravima isto su tako preduvjet za demokraciju. Moraju se poštovati na svim razinama kako bi građani i građanke Unije mogli djelotvorno ostvarivati svoje pravo na sudjelovanje u njezinu demokratskom životu, kako je utvrđeno u članku 10. stavku 3. Ugovora o Europskoj uniji (UEU).
- 2.3. Raznolik medijski prostor, uz političke stranke i civilno društvo, nezamjenjiv je doprinos stvaranju mišljenja i namjera u demokratskim procesima donošenja odluka.
- 2.4. Neovisni mediji čine nezamjenjiv doprinos u primjeni načela transparentnosti, koja je za institucije i druga tijela Unije obvezna u skladu s člankom 15. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).
- 2.5. Kao „četvrta vlast”, istraživački novinari obavljaju ulogu nadzora nad djelovanjem izvršne, zakonodavne i sudbene vlasti te privatnih subjekata. Time povećavaju odgovornost izabranih donositelja odluka na svim razinama.
- 2.6. Države članice u kojima je sloboda ili raznolikost medija ograničena nisu demokracije te krše vrijednosti (članak 2. UEU-a) i ciljeve (članak 3. UEU-a) EU-a.
- 2.7. Iako su neke države članice EU-a i dalje među globalnim predvodnicima u jamčenju slobode i raznolikosti medija, prijetnje slobodi medija i smanjenje medijskog pluralizma u EU-u nisu ograničeni na pojedinačne zemlje – negativni trendovi u različitoj su mjeri vidljivi u cijelom EU-u.
- 2.8. Unutarnje srozavanje slobode medija i medijskog pluralizma potkopava sposobnost EU-a da podupire demokraciju u svojem susjedstvu, gdje su nedavne krize u nekim državama pokazale da je situacija u pogledu slobode medija, medijskog pluralizma i sigurnosti novinara još gora.
- 2.9. Neke su države članice EU-a izašle iz kruga demokratskih država te su u posljednjem desetljeću pokazale najbrže kretanje prema autokraciji na svijetu. Ograničavanje slobode i raznolikosti medija bilo je karakteristično za takav razvoj događaja.
- 2.10. Zbog pandemije se taj razvoj događaja dodatno ubrzao ili se ona iskorištavala kako bi se ozakonilo daljnje uplitanje u slobodu medija.

2.11. „Svjetski indeks slobode medija za 2021.” Reportera bez granica te godišnja izvješća organizacije Freedom House „Mediji i sloboda” i „Sloboda na internetu” jasno pokazuju da „EU ima poteškoća u obrani vrijednosti na vlastitom terenu”⁽⁴⁾.

3. Prijetnje slobodi i raznolikosti medija

3.1. Prijetnja novinarima

3.1.1. Kako bi mediji mogli ostvarivati svoju misiju, novinari moraju biti u mogućnosti neometano raditi i vjerovati da ih EU i sve njegove države članice u svakom trenutku u potpunosti štite kao pojedince. Sada to više nije tako.

3.1.2. Od 2015. najmanje 16 novinara u EU-u ubijeno je tijekom svojega rada ili zbog njega. Daphne Caruana Galizia, Giorgos Karaivaz, Ján Kuciak i njegova zaručnica Martina Kušnírová te Lyra McKee, Peter de Vries i njihovi kolege ne smiju biti zaboravljeni.

3.1.3. Novinari su sve više izloženi verbalnim i fizičkim napadima, a osobito praćenje prosvjeda i demonstracija postaje sve opasnije, pri čemu opasnost dolazi i od prosvjednika i od snaga održavanja javnog reda. S više od stotinu slučajeva povezanih s pandemijom, prijetnja je u Europi dosegla nove razmjere⁽⁵⁾.

3.1.4. U nekim je europskim zemljama izvan EU-a položaj novinara katastrofalan; dramatičan razvoj događaja protiv neovisnih novinara u Bjelarusu vrlo je zabrinjavajući primjer.

3.1.5. Društveni mediji i njihova grupna dinamika snižavaju prag za uznemiravanje i prijetnje. Postoje neke koordinirane kampanje koje su usmjerene na ometanje rada medija ili pojedinačnih novinara. Stoga se postavlja pitanje moguće potrebe za reguliranjem platformi društvenih medija bez ograničavanja temeljnih sloboda.

3.1.6. Vjerojatnije je da će novinarke, prije nego njihovi kolege muškarci, biti mete verbalnih i fizičkih napada te uznemiravanja i prijetnji na internetu, čija je narav često mizogina, seksualna ili mačistička.

3.1.7. U nekim državama članicama, mjere za suzbijanje dezinformacija i zabranu klevete osmišljene su tako da se mogu upotrebljavati za kriminalizaciju kritičkog izvještavanja i prijetnje novinarima zatvaranjem ili velikim novčanim kaznama.

3.1.8. Podnošenje strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja sve se više koristi kako bi se ušutkalo dionike civilnog društva i novinare.

3.1.9. Trenutačni ekonomski izazovi s kojima se suočavaju medijska poduzeća doveli su do smanjenja broja stalno zaposlenih novinara. Za slobodne novinare koji su sve ranjiviji, a njihova radna mjesta sve nesigurnija, sudski sporovi predstavljaju prijetnju njihovu preživljavanju, čak i ako su iznesene tvrdnje neutemeljene.

3.1.10. Nezabilježene „medijske pustinje” postoje osobito na lokalnoj razini, a neovisne medije često zamjenjuju takozvani općinski glasnici, besplatne novine u vlasništvu lokalnih ekonomskih i političkih elita koje mogu ugroziti slobodu medija i medijski pluralizam.

3.1.11. Svrha tih prijetnji jest poticanje autocenzure i one potkopavaju medijsku slobodu u Europi.

3.2. Prijetnje slobodi medija

3.2.1. Kako bi mediji mogli slobodno djelovati, pravnim okvirom kojim se jamči njihova sloboda i raznolikost mora se osigurati da novinarske i medijske kuće mogu obavljati svoj posao bez političkog uplitanja.

3.2.2. U više država članica postoje ozbiljne bojazni u pogledu neovisnosti regulatornih tijela za medije, koja u nekim slučajevima služe kao *de facto* alat s pomoću kojeg vlade utječu na medijski prostor. Istinski neovisna tijela za dobrovoljnu samoregulaciju medija mogu biti sredstvo za zaštitu medija od političkog utjecaja.

⁽⁴⁾ Reporteri bez granica: Svjetski indeks slobode medija za 2021., <https://rsf.org/en/ranking> (pregledano: 24. svibnja 2021.).

⁽⁵⁾ Međunarodni institut za medije: COVID-19: broj kršenja slobode medija po regiji, <https://ipi.media/covid19-media-freedom-monitoring/> (pregledano: 8. travnja 2021.).

3.2.3. Neke države članice koriste diskriminatorno porezno zakonodavstvo i ciljane proračune za oglašavanje kako bi utjecale na medije.

3.2.4. Neke države članice iskorištavale su opasnost od širenja dezinformacija o pandemiji kako bi ozakonile prijetnje slobodi medija u cilju sprečavanja kritičkog izvještavanja o upravljanju krizom.

3.2.5. Javni mediji pod izravnom političkom kontrolom ili pod neizravnom političkom kontrolom koju vrše nadzorna tijela kojima se upravlja tako da se novinarska sloboda ne poštuje u potpunosti ozbiljna su prijetnja slobodi medija. Sve je više pokušaja izvršavanja izravnog političkog utjecaja na izvještavanje neovisnih medija te verbalnih napada političara i sudskih postupaka protiv kritičkih medija i novinara.

3.2.6. U nekoliko država članica, pretjerana bliskost medijskih poduzetnika s vladom ili s onima koje je vlada postavila u urede javne uprave te situacije u kojima su političke stranke ili države vlasnici medijskih poduzeća s neopravdano visokim tržišnim udjelom vode do značajnog ograničavanja slobode i raznolikosti medija.

3.2.7. Čak i u funkcionalnim liberalnim demokracijama propituje se postojanje neovisnih i nepristranih javnih radiotelevizijskih kuća kao jamstva raznolikosti mišljenja te se poziva na izvršavanje političkog utjecaja u pogledu programa i sadržaja koji se distribuira.

3.3. *Prijetnje raznolikosti medija*

3.3.1. Prema alatu za praćenje medijskog pluralizma za 2020., u posljednje tri godine konsolidacija na medijskom tržištu EU-a, uključujući tržište oglašavanja i distribucijske kanale, znatno se povećala i predstavlja srednji ili visoki rizik za slobodu medija u cijelom EU-u ⁽⁶⁾.

3.3.2. Zbog promjena u obrascima korištenja medija koje su rezultat digitalne revolucije dovode se u pitanje poslovni modeli etabliranih medija. To osobito pogađa novine i male medijske kuće na lokalnoj razini, koje predstavljaju okosnicu medijske raznolikosti u EU-u. Postaju lake mete za politički potaknutu konsolidaciju.

3.3.3. Sve veća važnost digitalnih medija povećava tržišnu moć, a time i utjecaj na mišljenje velikih platformi koje kao strana poduzeća često zaobilaze europske propise.

3.3.4. Ekonomske posljedice pandemije, osobito pad prihoda od oglašavanja, ubrzavaju aktualne promjene na medijskom tržištu i dodatno ograničavaju medijsku raznolikost.

4. **Preporuke za jačanje slobode i raznolikosti medija u Europi**

4.1. *Opće preporuke*

4.1.1. EGSO primjećuje da pojedinci i vlade koji svojim riječima ili djelovanjem dovode u pitanje slobodu ili pluralizam medija nisu prikladni za predsjedanje institucijama EU-a ili njihovim pripremnim tijelima niti za predstavljanje Unije.

4.1.2. EGSO pozdravlja činjenicu da je Uredbom (EU, Euratom) 2020/2092 o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije ojačan korektivni dio instrumenata koji se odnose na vladavinu prava, uključujući slobodu medija i medijski pluralizam.

4.1.3. EGSO pozdravlja činjenicu da su izvješće Europske komisije o vladavini prava, uključujući praćenje situacije u pogledu medijskog pluralizma i slobode medija po državama te rasprava u Vijeću Europske unije isto tako ojačali preventivni dio instrumenata koji se odnose na vladavinu prava u EU-u.

4.1.4. EGSO poziva na jačanje učinkovitosti preventivnog dijela uključivanjem u budućnosti preporuka za reforme za pojedine države članice u poglavlja izvješća o vladavini prava za pojedinu zemlju, čija će se provedba ocjenjivati u izvješću za sljedeću godinu.

⁽⁶⁾ Elda Brogi *et al.* 2020: Praćenje medijskog pluralizma u digitalnom dobu. Primjena alata za medijski pluralizam u Europskoj uniji, Albaniji i Turskoj 2018. i 2019., Fiesole, str. 50.

4.1.5. EGSO se zalaže za to da se na konferenciji o budućnosti Europe posveti pozornost zaštiti slobode i raznolikosti medija kako bi se podigla svijest o važnosti ovog izazova te dodatno intenzivirala rasprava o potrebnim mjerama.

4.2. Preporuke o zaštiti novinara

4.2.1. EGSO naglašava da je najbolja zaštita za novinare rigorozni kazneni progon svih slučajeva uznemiravanja, prijetnji i napada na njih.

4.2.2. EGSO poziva Komisiju da bez odlaganja primijeni Uredbu (EU, Euratom) 2020/2092 o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije kako bi se uklonile akutne prijetnje slobodi medija i medijskom pluralizmu u nekim državama članicama. To jasno podrazumijeva i uskraćivanje pristupa europskim financijskim sredstvima za države članice koje krše slobodu medija.

4.2.3. EGSO podupire stajalište Europskog parlamenta ⁽⁷⁾ o pokretanju postupka na temelju članka 256. UFEU-a u slučaju Komisijina nedjelovanja.

4.2.4. EGSO pozdravlja Komisijin plan za iznošenje konkretnih prijedloga za dosljednu provedbu preporuke Odbora ministara o zaštiti novinarstva i sigurnosti novinara i ostalih medijskih aktera ⁽⁸⁾ u svim državama članicama EU-a te za praćenje usklađenosti s tom preporukom u okviru njezina izvješća o vladavini prava.

4.2.5. EGSO pozdravlja Komisijino preuzimanje obveze financijskog podupiranja projekata koji se odnose na pravnu i praktičnu zaštitu novinara i predlaže da se, osim toga, razmotre načini da se sustavima socijalne sigurnosti država članica obuhvate profesionalni rizici za novinare, osobito one slobodne.

4.2.6. EGSO ističe da su tijela država članica nadležna za sigurnost dužna zaštititi novinare. Predlaže jačanje osposobljavanja policije u pogledu rada s novinarima, uz sudjelovanje medijskih udruženja i novinarskih organizacija, kako bi se promicala razmjena primjera najbolje prakse.

4.2.7. Kad je riječ o zaštiti novinara od uznemiravanja i prijetnji na internetu, EGSO skreće pozornost na svoje mišljenje o suzbijanju nezakonitog sadržaja na internetu ⁽⁹⁾ i ističe osobitu osjetljivost novinara zbog njihove vrlo vidljive javne uloge.

4.2.8. EGSO ističe da se svakom mjerom koja se donosi mora voditi računa o rodnoj ravnopravnosti i zaštiti novinara koji pripadaju manjinskim skupinama.

4.2.9. EGSO prepoznaje da postoje poboljšanja u pogledu jamčenja načela transparentnosti i prava na slobodu informiranja na razini EU-a, ali ne u svim državama članicama. Poziva države članice da se strogo pridržavaju normi EU-a i ističe potrebu za daljnjim poboljšanjem, među ostalim na razini EU-a ⁽¹⁰⁾.

4.2.10. EGSO pozdravlja osnivanje stručne skupine za podnošenje strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja i Komisijin plan da do kraja 2021. iznese prijedlog u pogledu zaštite novinara i civilnog društva od podnošenja strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja. Uvjeren je da zabrani podnošenja strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja treba dati prioritet u odnosu na komplementarne mjere za potporu onima koji su pogođeni takvim tužbama.

4.2.11. EGSO ističe važnost inicijativa civilnog društva, poput Koalicije protiv podnošenja strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja u Europi ⁽¹¹⁾, kako bi se novinare zaštitilo od podnošenja takvih tužbi i poziva na veću potporu EU-a.

4.2.12. EGSO napominje da, kad je riječ o podnošenju strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja, odredbe uredbi Bruxelles I ⁽¹²⁾ i Rim II ⁽¹³⁾ ne smiju dovesti do smanjenja pravne zaštite putem odabira nadležnosti za šikanirajuće sudske postupke (klevetnički turizam). Ističe potrebu da se to pitanje ima na umu tijekom nadolazećeg preispitivanja tih dviju uredbi.

⁽⁷⁾ P9_TA(2021)0103.

⁽⁸⁾ CM/Rec(2016)4.

⁽⁹⁾ SL C 237, 6.7.2018., str. 19.

⁽¹⁰⁾ SL C 487, 28.12.2016., str. 51.; SL C 13, 15.1.2016., str. 192.

⁽¹¹⁾ <https://www.the-case.eu>

⁽¹²⁾ Uredba (EU) br. 1215/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2012. o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima (SL L 351, 20.2.2012., str. 1.).

⁽¹³⁾ Uredba (EZ) br. 864/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. srpnja 2007. o pravu koje se primjenjuje na izvanugovorne obveze („Rim II“) (SL L 199, 31.7.2007., str. 40.).

4.3. Preporuke za jačanje medijske neovisnosti

4.3.1. EGSO poziva Komisiju da dopuni metodologiju izvješća o vladavini prava ocjenjivanjem neovisnosti državnih i javnih radiotelevizijskih kuća.

4.3.2. EGSO ističe da učinkovit kazneni progon korupcije pruža određenu zaštitu protiv uplitanja vlade u rad medija te stoga poziva Komisiju da, osim jačanja antikorupcijskih normi, poduzme sve potrebne mjere, bez obzira na politička uvjerenja, kako bi se osiguralo da se novac iz novog višegodišnjeg financijskog okvira i instrumenta za oporavak NextGenerationEU ne upotrebljava za umanjivanje medijske raznolikosti ili za druge oblike korupcije.

4.3.3. EGSO poziva sve države članice da uspostave nacionalne registre transparentnosti po uzoru na Europski registar transparentnosti, s obzirom na to da i ti registri čine transparentnijima kontakte između političara i medijskih poduzetnika. Registre transparentnosti trebalo bi integrirati u višerazinski registar transparentnosti za cijeli EU.

4.3.4. EGSO poziva Komisiju da istraži može li se pilot-projekt stvaranja javno dostupne baze podataka s informacijama o vlasništvu u ekonomiji medija razviti na način da se uključe informacije o promicanju i angažiranju medijskih poduzeća od strane EU-a, njegovih država članica, regionalnih i lokalnih vlasti, javnopravnih tijela, javnih poduzeća i privatnih poduzeća u kojima jedan od tih subjekata ili više njih posjeduje većinu dionica s pravom glasa.

4.3.5. EGSO poziva Komisiju da iznese prijedlog minimalnih standarda na razini cijelog EU-a za svaku javnu nabavu i potporu medijskim poduzećima koju pružaju subjekti iz točke 4.3.4.

4.3.6. EGSO pozdravlja Komisijine prijedloge za suzbijanje dezinformacija općenito ⁽¹⁴⁾ te u odnosu na COVID-19 na društvenim mrežama ⁽¹⁵⁾, ali ukazuje na rizik da države članice mogu iskoristiti borbu protiv dezinformacija kao opravdanje za ograničavanje slobode medija. Fenomen dezinformiranja i govora mržnje hitno treba podrobno ispitati, među ostalim u daljnjim mišljenjima EGSO-a.

4.4. Preporuke za jačanje medijske raznolikosti

4.4.1. EGSO kritizira činjenicu da se u Komisijinu izvješću o vladavini prava pitanje tržišnog pluralizma svodi na transparentnost u pogledu vlasništva nad medijima te se zanemaruje stupanj konsolidacije tržišta. Poziva Komisiju na prilagođavanje metodologije izvješća kako bi ono u budućnosti bolje odražavalo opseg u kojem je ugrožena medijska raznolikost u svim državama članicama.

4.4.2. EGSO pozdravlja akcijski plan Komisije „Europski mediji u digitalnom desetljeću” ⁽¹⁶⁾ i njegov cilj očuvanja informativnih medija kao javnog dobra, osobito putem pružanja europske potpore radi sprečavanja smanjivanja medijske raznolikosti uslijed pandemije.

4.4.3. EGSO ističe da kvalitetno novinarstvo iziskuje održivu ekonomsku bazu i poziva da EU i dalje podupire medijska poduzeća kao ulaganje u dobro novinarstvo. Ulaganja će poslužiti zaustavljanju procesa konsolidacije u medijskom sektoru, koji prijete pluralizmu na medijskom tržištu. To ne isključuje mogućnost da medijska poduzeća obave legitimnu kupnju drugih medijskih kuća ili izgrade strateške saveze s obzirom na to da su ekonomski održiva medijska poduzeća jamstvo njihove neovisnosti, sve dok se poštuje načelo transparentnosti i ne stvaraju monopoli.

4.4.4. EGSO primjećuje da vrijednost medijskih poduzeća proizlazi iz njihove raznolikosti te da stvaranje „nacionalnih prvaka” uništava tu vrijednost, što je nešto po čemu se mediji i kreativne industrije razlikuju od ostalih sektora gospodarstva.

4.4.5. Sve manji prostor za neovisne medije zahtijeva hitnu primjenu javnih i privatnih mehanizama potpore kako bi se novinarstvo održalo kao javno dobro. Potrebno je više istraživanja za djelotvorne mehanizme javne potpore koji jamče kriterije prema tržišnim uvjetima i inovativne, održive, nove poslovne modele za novinarstvo od javnog interesa.

⁽¹⁴⁾ COM(2020) 790 final.

⁽¹⁵⁾ JOIN(2020) 8 final.

⁽¹⁶⁾ COM(2020) 784 final.

4.4.6. EGSO snažno podupire Komisijin plan u pogledu „europskog akta o slobodi medija” kako bi se Komisija opremila učinkovitim pravnim instrumentom za provedbu slobode medija i medijskog pluralizma u svim državama članicama EU-a. EGSO poziva Komisiju da ispita kako se europsko pravo tržišnog natjecanja može primijeniti i razviti u cilju zaustavljanja daljnje konsolidacije medijskog tržišta, posebno onog koje pokreću nacionalne vlade, kako bi se izbjeglo da osobito vlade ili akteri koji su im bliski stvaraju medijske monopole na nacionalnim medijskim tržištima u EU-u.

4.4.7. EGSO skreće pozornost na svoje mišljenje o Komisijinoj inicijativi za zajednički sustav poreza na digitalne usluge kojim se oporezuju prihodi od pružanja određenih digitalnih usluga ⁽¹⁷⁾ i ističe da će taj porez vjerojatno neutralizirati narušavanja tržišnog natjecanja između tradicionalnih i digitalnih medija (posebno onih sa sjedištem u inozemstvu).

4.4.8. EGSO naglašava važnost koju neovisne i nepristrane javne radiotelevizijske kuće imaju za osiguranje medijske raznolikosti te skreće pozornost na sporazum iz Protokola br. 29 uz UEU.

4.4.9. EGSO primjećuje da slobodno tržište ne može osigurati medijske usluge u području radiotelevizijskog emitiranja širom EU-a te stoga poziva na osnivanje nezavisne i nepristrane europske javne radiotelevizije.

4.4.10. U svim slučajevima u kojima slobodno tržište ne može osigurati medijsku raznolikost, EGSO vidjeti neovisnu i nepristranu javnu uslugu radiotelevizijskog emitiranja kao model kojim će se jamčiti ta raznolikost, među ostalim u područjima internetskih i tiskanih medija.

4.4.11. EGSO naglašava da je slobodan pristup medijima temeljni dio slobode medija te da je zabrinut zbog povećanog broja oblika izravne ili neizravne diskriminacije na temelju invaliditeta u medijima. EGSO poziva na donošenje propisa u cilju uklanjanja ograničavajućih praksi koje imaju učinak ometanja ili poništavanja sudjelovanja pojedinca u slobodi i raznolikosti medija.

4.5. Preporuke za jačanje medijske pismenosti

4.5.1. EGSO pozdravlja brojne prijedloge Komisije za jačanje medijske pismenosti građana ⁽¹⁸⁾, s posebnim naglaskom na digitalnim vještinama. To je od iznimne važnosti za povećanje otpornosti građana na dezinformacije.

4.5.2. EGSO podupire prijedlog osnivanja „europske agencije za građansko obrazovanje” u cilju jačanja medijskih vještina građana i građanki EU-a kroz obrazovne programe. Poziva Komisiju da ispita mogućnost pravodobnog osnivanja takvog središnjeg tijela te da osigura da jedan od njegovih zadataka bude osposobljavanje u području medija, posebno digitalnih.

Bruxelles, 22. rujna 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

⁽¹⁷⁾ SL C 367, 10.10.2018., str. 73.

⁽¹⁸⁾ JOIN(2020) 8 final; COM(2020) 624 final; COM(2020) 784 final; COM(2020) 790 final.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Hitne mjere za potporu zapošljavanju i dohotku tijekom krize uzrokovane pandemijom”**(samoinicijativno mišljenje)**

(2021/C 517/03)

Izjaviteljica: **Cinzia DEL RIO**

Odluka Plenarne skupštine:	26.4.2021.
Pravna osnova:	pravilo 32. stavak 2. Poslovnika samoinicijativno mišljenje
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	7.9.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.9.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	563
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	211/1/4

1. Zaključci i preporuke

- 1.1. EGSO podržava strategiju EU-a za borbu protiv krize uzrokovane pandemijom, za oporavak i jačanje gospodarskih, socijalnih i zdravstvenih sustava država članica te za očuvanje proizvodnog sustava, radnih mjesta i potporu dohotku.
- 1.2. EGSO podupire uspostavu instrumenta SURE kao inovativnog financijskog instrumenta europske solidarnosti za očuvanje radnih mjesta, osiguravanje potpore dohotku radnicima, potporu poduzećima i kao alata za integraciju i socioekonomsku otpornost u EU-u.
- 1.3. EGSO naglašava socijalnu vrijednost instrumenta SURE, kojim se, zahvaljujući izdavanju obveznica za financiranje socijalnih inicijativa, anticipira instrument Next Generation EU.
- 1.4. EGSO pozdravlja pozitivno djelovanje instrumenta SURE. Naime, njime je, kroz financiranje programa skraćenog radnog vremena i potpore dohotku i poduzećima, pružena zaštita četvrtini radnog stanovništva, očuvana su radna mjesta i proizvodni kapaciteti poduzeća, te je ostvaren pozitivan utjecaj na gospodarstvo i tržište rada. Međutim, napominje da ti podaci ne pružaju dovoljno informacija o pojedinačnim mjerama koje su financirale razne zemlje, njihovim iznosima i kategorijama radnika obuhvaćenim potporom.
- 1.5. EGSO predlaže osnivanje promatračke skupine za praćenje funkcioniranja instrumenta SURE tijekom cijeloga njegova trajanja, uz sudjelovanje socijalnih partnera i drugih organizacija civilnog društva. Promatračka skupina bila bi zadužena za praćenje i ocjenjivanje učinka financiranih mjera u pojedinim zemljama, među ostalim i radi utvrđivanja modela sustava smanjenja radnog vremena i potpore dohotku u sličnim kriznim situacijama koji bi vrijedili u budućnosti.
- 1.6. U razdobljima gospodarske krize odlučujući je čimbenik brzina odlučivanja i odabira. EGSO stoga pozdravlja brzinu kojom je Europska komisija uspostavila instrument SURE i kojom je u kratkom roku zaključila pregovore s državama članicama, čime je pokazala sposobnost reagiranja na težinu krize.
- 1.7. EGSO preporučuje da se upotreba instrumenta SURE kombinira s aktivnim politikama tržišta rada i programima strukovnog osposobljavanja i prekvalifikacije namijenjenih otvaranju stabilnih i kvalitetnih radnih mjesta u cilju borbe protiv slabo plaćenih, rascjepkanih i nestabilnih oblika rada koji ne daju nikakvo jamstvo odgovarajuće socijalne zaštite, a također utječu na javne sustave socijalne skrbi.
- 1.8. EGSO smatra da je instrument SURE jedan od odgovarajućih alata za pružanje poticaja poslodavcima da zadrže radnike unatoč smanjenju poslovne aktivnosti. Kolektivnim ugovorima mogu se poticati i mjere da se dio radnog vremena namijeni za osposobljavanje, čime se poduzećima omogućuje da prilagode kompetencije svojih radnika tako što oni dio svojih radnih sati provode na osposobljavanju, pri čemu se plaće radnika za radno vrijeme provedeno na osposobljavanju plaćaju iz instrumenta SURE.

1.9. EGSO naglašava potrebu za potpunijim i dosljednijim definiranjem i dopunjavanjem europske socijalne dimenzije uz osiguravanje konkurentnosti Europe u globalnom kontekstu, među ostalim i s obzirom na nove izazove zelene i digitalne tranzicije, uzimajući u obzir mjere utvrđene u akcijskom planu za europski stup socijalnih prava, uključujući intervencije i ulaganja kojima se podupiru politike zapošljavanja i osposobljavanja te aktivne politike tržišta rada.

1.10. EGSO podržava komunikaciju Europske komisije kojom se suspendira opća klauzula o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu te poziva na prelazak na revidiran i uravnotežen okvir gospodarskog upravljanja usmjeren na promicanje produktivnih ulaganja. Ključno je državama članicama pomoći da svoje javne financije učine održivima i tako ojačaju povjerenje u ulaganja.

1.11. EGSO smatra da zajednička potpora i sudjelovanje socijalnih partnera predstavlja dodanu vrijednost europskih i nacionalnih politika. Stoga je njihovo sudjelovanje u mjerama koje se sufinanciraju u okviru instrumenta SURE ključno, pri čemu u određenim sektorima koji su najviše pogođeni krizom treba iskoristiti i kolektivno pregovaranje. Međutim, bitno je da sudjelovanje socijalnih partnera bude suštinsko i legitimno, a ne samo formalno.

1.12. EGSO u potpunosti uvažava pozitivne rezultate instrumenta SURE istaknute u izvješću Komisije iz ožujka 2021. i podržava prijedlog da to postane trajni instrument u cilju potpore radnicima i poduzećima kao alat za integraciju i socioekonomsku otpornost EU-a u kriznim vremenima poput ovog, nakon što promatračka skupina za SURE, čiju uspostavu EGSO predlaže, provede praćenje i evaluaciju.

1.13. EGSO pozdravlja Preporuku Komisije (EU) 2021/402 ⁽¹⁾(EASE), u kojoj se primjenjuje strateški pristup postupnog prelaska s hitnih mjera uvedenih tijekom pandemije na nove mjere potrebne za oporavak koji donosi velik broj radnih mjesta, osobito aktivne politike tržišta rada kao što su privremeni poticaji za zapošljavanje ugroženih skupina i mogućnosti usavršavanja i prekvalifikacije te poduzetnička potpora, među ostalim i za socijalnu ekonomiju.

2. Uvod

2.1. Pandemija, koja još uvijek traje, nanijela je veliku štetu europskom gospodarstvu. EGSO pozdravlja gospodarske i socijalne mjere koje je EU uveo u vidu izvanrednih instrumenata za suočavanje s posljedicama krize uzrokovane pandemijom jer su te mjere izvrsna prilika za preoblikovanje Europe u pravednije i solidarnije društvo i stvaranje konkurentnog socijalnog tržišnog gospodarstva te za suočavanje s novim izazovima povezanim sa zelenom i digitalnom tranzicijom. Uz plan Next Generation EU, ti instrumenti uključuju:

- nacionalne mjere usvojene na temelju fleksibilnosti fiskalnih pravila EU-a,
- nacionalne mjere potpore likvidnosti odobrene u skladu s privremenim i fleksibilnim pravilima o državnim potporama,
- jačanje kreditnih linija za poduzeća, za koje jamstva izdaje Europska investicijska banka (EIB), osnivanjem novog jamstvenog fonda,
- Europski stabilizacijski mehanizam (ESM) uveden izmjenama Ugovora iz Lisabona kako bi se osigurali krediti u području zdravstva bez ikakvih uvjeta,
- Europski instrument za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji (SURE).

2.2. Svrha je ovoga mišljenja analizirati učinak izvanrednih mjera za ograničavanje nezaposlenosti, potporu dohotku i potporu poduzećima, s posebnim naglaskom na instrumentu SURE.

⁽¹⁾ Preporuka Komisije (EU) 2021/402 od 4. ožujka 2021. o učinkovitoj aktivnoj potpori zapošljavanju nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19 (EASE) (SL L 80, 8.3.2021., str. 1.).

2.3. Do travnja 2020. više od 50 milijuna radnika u raznim europskim zemljama bilo je uključeno u programe skraćenog radnog vremena ⁽²⁾ ili slične mjere uspostavljene ad hoc radi rješavanja problema djelomičnog ili potpunog gubitka radnih sati. Eurofound je zabilježio 500 mjera, od kojih je većina usmjerena na pomoć poduzećima (35 %), potporu dohotku (uz mjere skraćenog radnog vremena, 20 %) i očuvanje radnih mjesta (13 %) ⁽³⁾. Kriza je najviše pogodila poduzeća koja se bave proizvodnjom, trgovinom, uslugama, turizmom i kulturom ⁽⁴⁾.

2.4. Različiti oblici programa skraćenog radnog vremena koji postoje u većini europskih zemalja, a kojima se daje financijska potpora za radne sate koji nisu odrađeni, najkorišteniji su alat za zaštitu radnih mjesta tijekom razdoblja gospodarske krize jer imaju pozitivne učinke na radnike i poduzeća. U svojem izvješću iz 2020. o predstavljanju instrumenta SURE Europska komisija istaknula je da, „[b]udući da se njima izbjegavaju nepotrebna otpuštanja, ti programi [skraćivanja radnog vremena] mogu spriječiti da zbog privremenog udara nastane veća i trajnija šteta za gospodarstvo i tržište rada u državama članicama. Tako se mogu očuvati prihodi obitelji te proizvodni kapaciteti i ljudski kapital poduzeća i gospodarstva u cjelini ⁽⁵⁾.”

2.5. U zemljama u kojima su takvi programi već postojali vlade su poduzele ad hoc mjere za olakšavanje pristupa i kriterija prihvatljivosti, proširenje područja primjene i povećanje gospodarske potpore, ali među zemljama postoje velike razlike ⁽⁶⁾.

2.6. Tim je mjerama poduzećima omogućeno da uz ograničene troškove ili bez njih pokriju plaćanje skraćenog radnog vremena uvjetovanog smanjenjem poslovne aktivnosti, čime je znatno smanjen broj radnih mjesta ugroženih zbog nedostatka likvidnosti. Neke kategorije radnika s netipičnim oblicima zaposlenja ostale su isključene iz potpore u nekoliko zemalja EU-a, posebno radnici s povremenim ugovorima o radu, a u nekim slučajevima i radnici zaposleni preko agencija za privremeno zapošljavanje te radnici s ugovorima na određeno vrijeme, dok je u drugima javna pomoć proširena na određene oblike samozapošljavanja ⁽⁷⁾. Osim toga, države primjenjuju različite načine i kriterije za pristup tim subvencijama, koji se odnose na opseg pokrivenosti, korisnike, trajanje itd. ⁽⁸⁾.

2.7. Programi skraćenog radnog vremena pomogli su u sprečavanju prekida radnog odnosa, što je inače velik trošak i za poduzeća i za radnike. Mjerama zadržavanja radnih mjesta u drugom tromjesečju 2020. u zemljama OECD-a znatno je smanjen broj ukinutih radnih mjesta, s prvotno procijenjenih 12 % na 4 %. Podaci u EU-u pokazuju da se broj radnika koji su službeno zaposleni, ali ne rade u drugom tromjesečju 2020. udvostručio u usporedbi s istim razdobljem 2019. i da je dosegao 17 % ⁽⁹⁾.

2.8. Kriza zapošljavanja posebno je teško pogodila žene i mlade, koji su često zaposleni na osnovi nestandardnih ugovora o radu i rade na slabo plaćenim poslovima te su više izloženi nestabilnim uvjetima rada koji ne daju nikakvo jamstvo odgovarajuće socijalne zaštite. Osim toga, oni čine vrlo visok udio radne snage u sektorima turizma, hotelijerstva i ugostiteljstva, koji su posebno pogođeni, kao i u području kulture i zabave te u neprofitnom sektoru koji se bavi socijalnim uslugama. Gospodarski oporavak morat će uključivati reforme i posebne mjere, usklađene sa socijalnim partnerima, za rješavanje rodni i dobnih nejednakosti koje su postojale i prije ove krize te provedbu kratkoročnih, srednjoročnih i dugoročnih mjera ⁽¹⁰⁾.

2.9. Osim mjera kojima se podupire skraćivanje radnog vremena, neke su zemlje donijele mjere za zaštitu od otpuštanja u poduzećima koja primaju javnu potporu za programe skraćenog radnog vremena. To je učinjeno kako bi se izbjegle zlouporabe tijekom razdoblja krize ili kako bi utvrdile uvjete za korištenje državne i europske javne pomoći, koja se mora

⁽²⁾ Eurofound, COVID-19: *Implications for Employment and working life* (Posljedice COVID-a 19 na zaposlenost i rad), ožujak 2021.

⁽³⁾ COVID-19: *Policy responses across Europe* (COVID-19: odgovori javnih politika širom Europe), Eurofound, lipanj 2020.

⁽⁴⁾ OECD *Employment Outlook 2021* (OECD: Izgledi za zapošljavanje 2021. godine), poglavlje 2.

⁽⁵⁾ COM(2021) 148 final. *Instrument SURE: Analiza stanja nakon šest mjeseci*, 22. ožujka 2021.; vidjeti i *Informativno izvješće Europskog parlamenta o provedbi instrumenta SURE*, travanj 2021.

⁽⁶⁾ OECD, *Employment Outlook 2021* (izvješće OECD-a o izgledima za zapošljavanje u 2021.), poglavlje 2., tablica 2.1: Job retention schemes in OECD countries (Programi za očuvanje radnih mjesta u zemljama OECD-a), *ibid.*, Eurofound.

⁽⁷⁾ COVID-19: *Policy responses across Europe* (COVID-19: odgovori javnih politika širom Europe), Eurofound, lipanj 2020.

⁽⁸⁾ Podaci OECD-a, Europskog sindikalnog instituta (ETUI), Europske komisije i Europskog parlamenta.

⁽⁹⁾ COVID-19: *Policy responses across Europe* (COVID-19: odgovori javnih politika širom Europe), Eurofound, lipanj 2020., podaci Eurostata koje je obradio Eurofound.

⁽¹⁰⁾ Analiza Europske komisije i Eurofounda; vidjeti također i *Zajednički program Međunarodne organizacije rada i Agencije UN-a za žene te Policy tool – Assessing the gendered employment impacts of COVID-19 and supporting a gender-responsive recovery* (Politički instrument – Evaluacija utjecaja epidemije COVID-a 19 na zapošljavanje s obzirom na rod i potpora rodno osviještenom oporavku), ožujak 2021.

koristiti za sprečavanje otpuštanja i privremenu potporu poduzećima do oporavka. U nekim je zemljama zabrana otpuštanja u slučaju dobivanja javne pomoći uređena kolektivnim ugovorima ⁽¹¹⁾.

2.10. Kolektivno pregovaranje s posebnim sporazumima i protokolima imalo je važnu ulogu za prevladavanje zdravstvene krize i postupanje tijekom nje na radnom mjestu, i za uvođenje *ad hoc* ugovornih odredbi tijekom pandemije, čime su izmijenjeni organizacija i uvjeti rada (npr. u Njemačkoj, Francuskoj, Italiji, Švedskoj, Španjolskoj, Austriji i Danskoj). U nekim su zemljama usvojeni i drugi oblici potpore poduzećima (moratorij na otplatu kredita, odgoda ili obustava plaćanja poreza, najamnina ili socijalnih doprinosa), kojima se odgađaju obveze plaćanja i namijenjene su davanju potpore poduzećima, posebno MSP-ovima, ili samozaposlenim osobama s ciljem očuvanja radnih mjesta i osiguravanja kratkoročne likvidnosti.

3. Obilježja, uređenje i prvi rezultati instrumenta SURE

3.1. Europski instrument SURE privremeni je fond kojim se državama članicama pruža financijska pomoć u obliku povlaštenih zajmova u iznosu do 100 milijardi EUR za borbu protiv nezaposlenosti, podupiranje programa skraćenog radnog vremena i dohotka za sve radnike. Fond će biti operativan do 31. prosinca 2022.

3.2. Obveznice koje je Europska komisija prvi put izdala u okviru instrumenta SURE „socijalne” su obveznice koje ulagačima jamče da su mobilizirana sredstva zaista namijenjena za socijalne svrhe. Potražnja je bila deset puta veća od ponude i njome je osiguran konkurentan povrat na tržištu.

3.3. Od uvođenja instrumenta Vijeće je na temelju prijedlogâ Komisije dodijelilo više od 90 % ukupne omotnice za 19 država članica ⁽¹²⁾. Od toga je 15 država ta sredstva iskoristilo za financiranje programâ skraćenog radnog vremena ili sličnih mjera, a 14 ih je financiralo mjere za potporu samozaposlenim osobama.

3.4. Neke zemlje nisu zatražile sredstva iz instrumenta SURE. Vlade su za to navele različite razloge: u nekima su dostupna sredstva na nacionalnoj razini bila dovoljna za pokrivanje dodatnih javnih rashoda povezanih s povećanjem nezaposlenosti, u drugima su uvjeti za dobivanje dodatnih sredstava na tržištu bili jednako pogodni, u trećima je pak ta odluka posljedica troškova povezanih s administrativnim postupcima za dobivanje sredstava iz instrumenta SURE. Neke su zemlje iskoristile privremene mjere koje je Europska komisija uvela u pogledu proračunske fleksibilnosti i fleksibilnosti državnih potpora ⁽¹³⁾.

3.5. Na temelju izvješća koja su dostavile države članice, Europska komisija u svojem izvješću iz ožujka 2021. ⁽¹⁴⁾ procjenjuje da je u okviru instrumenta SURE 2020. godine potporu primilo između 25 i 30 milijuna radnika, što predstavlja četvrtinu ukupnog broja zaposlenih u državama članicama korisnicama. Riječ je oko 21,5 milijuna zaposlenih i 5 milijuna samozaposlenih osoba. Osim toga, instrument je iskoristilo između 1,5 milijuna i 2,5 milijuna poduzeća, što čini 12 – 16 % poduzeća u državama članicama korisnicama ⁽¹⁵⁾.

3.6. U izvješću se ističe da programi javne potpore koji se financiraju iz instrumenta SURE smanjuju troškove rada za poduzeća i pružaju alternativnu potporu dohotku kućanstava, s boljim rezultatima od tradicionalnih naknada za nezaposlenost. Osim toga, Europska komisija naglašava da su programi potpore za zapošljavanje učinkovitiji u zemljama koje su već imale nacionalne programe pomoći za ublažavanje posljedica nezaposlenosti.

3.7. Do kraja 2020. već je bilo iskorišteno 80 % ukupnih planiranih javnih rashoda za prihvatljive mjere. Gotovo sve države članice već su potrošile ili isplanirale potrošnju ukupnog iznosa odobrenog u okviru instrumenta SURE.

⁽¹¹⁾ ETUI – Političko izvješće br. 7, 2020.

⁽¹²⁾ Vidjeti COM(2021) 148 final. Instrument SURE: Analiza stanja nakon šest mjeseci, 22. ožujka 2021.; vidjeti i Informativno izvješće Europskog parlamenta o provedbi instrumenta SURE, travanj 2021., te internetsku stranicu Europske komisije o instrumentu SURE.

⁽¹³⁾ Eurofound, *ibid.*, poglavlje 3., 2021.

⁽¹⁴⁾ COM(2021) 105 final, Komunikacija Komisije Vijeću: „Godinu dana od izbijanja pandemije bolesti COVID-19: odgovor u okviru fiskalne politike.”

⁽¹⁵⁾ COM(2021) 148 final. Instrument SURE: Analiza stanja nakon šest mjeseci, 22. ožujka 2021.; vidjeti i Informativno izvješće Europskog parlamenta o provedbi instrumenta SURE, travanj 2021.

3.8. Zahvaljujući visokom kreditnom rejtingu Europske komisije države članice su upotrebom instrumenta SURE uštedjele oko 5,8 milijardi EUR kamata u usporedbi sa situacijom da su same izdale državne dužničke instrumente. Buduće isplate vjerojatno će dovesti do daljnjih ušteda.

4. Opće napomene

4.1. EGSO podržava strategiju EU-a za borbu protiv krize uzrokovane pandemijom, za oporavak i jačanje gospodarskih, socijalnih i zdravstvenih sustava država članica te za očuvanje radnih mjesta. EGSO smatra da će se strategijom moći podrobnije definirati i dopuniti europska socijalna dimenzija te istodobno osigurati konkurentnost Europe u globalnom kontekstu. Akcijskim planom za provedbu europskog stupa socijalnih prava utvrđuju se mjere koje treba poduzeti kako bi se potaknula ulaganja potrebna za održiv i uključiv rast.

4.2. EGSO je u više navrata naglasio potrebu za postizanjem veće gospodarske i socijalne konvergencije u EU-u. Time bi se ojačala konkurentnost europskog socijalnog tržišnog gospodarstva i zajamčilo da svi građani mogu u potpunosti uživati svoja prava, te kako bi se poduprla izgradnja tržišta rada koje se zahvaljujući mjerama i strategijama usklađenima s europskim stupom socijalnih prava i zelenom i digitalnom tranzicijom može prilagođavati promjenama. Ključno je da države članice dobro iskoriste potporu koju primaju iz Mehanizma za oporavak i otpornost⁽¹⁶⁾.

4.3. Treba poduprijeti rast i produktivnost održivih poduzeća, uključujući MSP-ove i mikropoduzeća. Instrument SURE jedan je od odgovarajućih alata za pružanje potpore poslodavcima da zadrže radnike unatoč smanjenju poslovne aktivnosti. Također treba poticati sklapanje kolektivnih ugovora o novim oblicima uređenja radnog vremena kako bi se osigurao pristup osposobljavanju, kao i mjere za potporu poduzećima namijenjene očuvanju radnih mjesta, vještina i kontinuiteta dohotka.

4.4. SURE je ključan instrument za zaštitu radnika i ublažavanje teških socioekonomskih posljedica pandemije na sustav zapošljavanja. Njime se pruža financijska potpora nacionalnim programima skraćenog radnog vremena i sličnim mjerama (među ostalim i dok radni odnos traje), štite radna mjesta, smanjuje nezaposlenost i ograničava gubitak dohotka radnika. S druge strane, troškovi poduzeća za naknade za nezaposlenost i socijalne doprinose u velikoj se mjeri pokrivaju javnim sredstvima u okviru izvanrednih mjera.

4.5. EGSO pozdravlja činjenicu da je Komisija tako brzo pripremila prijedlog o uspostavi instrumenta SURE i da su pregovori koji su odmah započeli s državama članicama bili zaključeni u nekoliko tjedana. U instrumentu SURE naglašava se važnost programâ skraćenog radnog vremena i kratkoročne potpore dohotku, a države članice potiču se da ih koriste. Jedan od ciljeva europskog semestra u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju jest promicanje ulaganja usmjerenih na punu i stabilnu zaposlenost te na borbu protiv novih oblika siromaštva, među ostalim i pomoću socijalno održivih strukturnih reformi.

4.6. EGSO smatra da je važno pružiti financijsku potporu u obliku povlaštenih zajmova koje EU odobrava državama članicama i pozdravlja činjenicu da su obveznice koje je izdala Europska komisija „socijalne obveznice” za posebne namjene.

4.7. Financiranje programâ skraćenog radnog vremena i oblici potpore dohotku imaju pozitivan učinak na gospodarstvo u cjelini. Tako se zadržava odnos poslodavca i radnika, pridonosi očuvanju vještina radnika i proizvodnih kapaciteta poduzeća te sprečavaju daljnje negativne i trajne posljedice pandemije na gospodarstvo i tržište rada.

4.8. EGSO smatra da je uvođenje instrumenta SURE daljnji korak prema uspostavi solidarnog sustava u EU-u kojim se poštuju načela supsidijarnosti i proporcionalnosti jer je to oblik „europske sigurne imovine” koji se može ojačati europskim obveznicama koje će se koristiti za financiranje programa Next Generation EU⁽¹⁷⁾. EGSO naglašava da je bitna prednost

⁽¹⁶⁾ Rezolucija EGSO-a „Doprinosi Europskog gospodarskog i socijalnog odbora programu rada Europske komisije za 2022. godinu”, lipanj 2021., (SL C 341, 24.8.2021., str. 1.).

⁽¹⁷⁾ Christina Katami, *Protecting employment in 2021 and beyond: what can the new SURE instrument do?* (Zaštita radnih mjesta 2021. i nakon toga: što može učiniti novi instrument SURE?), Grčka zaklada za europsku i vanjsku politiku (ELIAMEP), dokument o politikama, 2021.; L. Andor, *Protecting Jobs and Incomes in Europe: Towards an EU Capacity for Employment Stabilisation in the Pandemic Period* (Zaštita radnih mjesta i dohotka u Europi: ususret sposobnosti EU-a da osigura stabilnost zapošljavanja u razdoblju pandemije), 2021., u Caetano J., Vieira I. i Caleiro A., *New Challenges for the Eurozone Governance* (Novi izazovi za upravljanje eurozonom).

instrumenta SURE ta što dokazuje da EU, ako je to potrebno, može uspostaviti sposobnost kreditiranja i izdati „zajedničku sigurnu imovinu” primjenom metode Zajednice, a ne međuvladinih sporazuma, kao što je to slučaj s ESM-om i EFSF-om.

4.9. EGSO poziva na preispitivanje postupaka za pomoć i pristup financiranju u okviru instrumenta SURE i na pojednostavljenje administrativnih postupaka i mehanizama izvješćivanja.

4.10. EGSO preporučuje kombiniranje upotrebe instrumenta SURE s aktivnim javnim politikama te strukovnim osposobljavanjem i prekvalifikacijom koji su korisni i za radnike i za poduzeća⁽¹⁸⁾. U tom se kontekstu ponovno otvara pitanje o tome kako službe za zapošljavanje učiniti učinkovitijima i u kriznim vremenima. Tijekom razdoblja skraćenog radnog vremena koje nije svojevrijem trebalo bi poticati programe prekvalifikacije ili potpore radi prelaska na nove mogućnosti zapošljavanja na kvalificiranim i stabilnim radnim mjestima. Nažalost, u tom području nema puno primjera aktivnih politika⁽¹⁹⁾.

4.11. EGSO smatra da bi instrumentom SURE u pojedinačnim državama članicama trebali biti obuhvaćeni svi zaposleni i sve vrste samozapošljavanja i nestandardnih oblika rada, u kojima većinom rade mladi.

4.12. Iz malobrojnih podataka koji nam stoje na raspolaganju proizlazi da ni europske ni nacionalne institucije nisu aktivno uključile socijalne partnere u razgovore o boljem korištenju instrumenta SURE. Stoga EGSO preporučuje da se uspostavi odgovarajući stalni mehanizam savjetovanja.

4.13. EGSO je primio na znanje procjene o osobama i poduzećima korisnicima potpore u okviru instrumenta SURE⁽²⁰⁾, ali napominje da ti podaci ne pružaju dovoljno informacija o pojedinačnim mjerama koje su financirale razne zemlje i njihovim iznosima, kao ni o njihovu učinku na otpornost kako bi se ublažili rizici od nezaposlenosti i zaštitio dohodak.

5. Posebne napomene – Utjecaj

5.1. Kriza izazvana pandemijom stavila je gospodarske, socijalne i zdravstvene sustave EU-a na tešku kušnju i ima goleme posljedice na živote ljudi i poslovanje poduzeća, pri čemu su se povećale nejednakosti unutar svake zemlje, a u nekim slučajevima i među zemljama. EGSO stoga napominje da je potrebno cjelovitije i dosljednije definirati i dopuniti europsku socijalnu dimenziju, uzimajući pritom u obzir mjere utvrđene u akcijskom planu za europski stup socijalnih prava i osiguravajući istodobno konkurentnost Europe u globalnom kontekstu.

5.2. EGSO je već upozorio⁽²¹⁾ na to da bi trebalo nastaviti postupak preispitivanja okvira gospodarskog upravljanja EU-a, čija je primjena Komunikacijom Komisije od 20. ožujka 2020. obustavljena do 2022.⁽²²⁾ EGSO podržava tu Komunikaciju, u kojoj se izražava namjera da se odluka o budućoj suspenziji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu donese na temelju opće ocjene gospodarske uspješnosti na temelju kvantitativnih kriterija. EGSO zbog toga poziva na prelazak na revidiran i uravnotežen okvir gospodarskog upravljanja usmjeren na blagostanje, po mogućnosti uz pojednostavljena pravila i smanjenu procikličnost koja odražava kontekst poslije pandemije. Ključno je državama članicama pomoći da svoje javne financije stave na održive temelje i tako ojačaju povjerenje u ulaganja.

5.3. Među mjerama iz gospodarskog i socijalnog paketa za borbu protiv posljedica pandemije, EGSO podržava usvajanje instrumenta SURE. EGSO smatra da je to inovativni financijski instrument europske solidarnosti kojim se anticipira mehanizam iz programa Next Generation EU i prvi put izdaju obveznice u socijalne svrhe.

5.4. Instrument SURE pokazao se kao sigurnosna i zaštitna mreža za postojeća radna mjesta i za razne vrste poduzeća, iako u različitim oblicima i u skladu s nacionalnim ovlastima u pogledu zaštite. Međutim, mjere socijalne zaštite donesene u okviru instrumenta SURE moraju biti popraćene aktivnim politikama tržišta rada radi stvaranja dobrih i stabilnih sustava zapošljavanja i usklađivanja vještina i za borbu protiv siromaštva unatoč zaposlenju, rascjepkanih i nestabilnih oblika rada koji ne daju nikakvo jamstvo odgovarajuće socijalne zaštite, a koji također utječu na javne sustave socijalne skrbi.

⁽¹⁸⁾ Eurofound, *COVID-19: utjecaj na zapošljavanje i poslovni život*, ožujak 2021.

⁽¹⁹⁾ OECD – Employment Outlook, poglavlje 2.5 Combining job retention policies with job reallocation (Kombiniranje politika za očuvanje radnih mjesta s restrukturiranjem radnih mjesta), 2021. i Eurofound, *ibid.*, s primjerima mjera iz nekih država.

⁽²⁰⁾ COM(2021) 148 final.

⁽²¹⁾ Rezolucija EGSO-a „Doprinosi Europskog gospodarskog i socijalnog odbora programu rada Europske komisije za 2022. godinu”, lipanj 2021., (SL C 341, 24.8.2021., str. 1.).

⁽²²⁾ COM(2020) 123 final.

5.5. EGSO pozdravlja preporuku Europske komisije „EASE”, usvojenu u okviru provedbe europskog stupa socijalnih prava, čiji je cilj aktivna potpora zapošljavanju nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19. U njoj se ističe strateški pristup postupnom prelasku s hitnih mjera poduzetih tijekom pandemije na nove mjere potrebne kako bi se osigurao oporavak koji donosi velik broj radnih mjesta, posebno u zelenom i digitalnom sektoru. Djelotvorne politike kojima se potiču otvaranje kvalitetnih radnih mjesta i promjene radnog mjesta trebale bi pratiti uspješne službe za zapošljavanje koje pružaju prilagođenu potporu tražiteljima zaposlenja, posebno mladima, ženama i socijalnim poduzetnicima.

5.6. EGSO uključenost i sudjelovanje socijalnih partnera smatra prioritetom. Stoga je ključno da oni na europskoj i nacionalnoj razini budu uključeni u razmjenu mišljenja, te da sudjeluju i pregovaraju o mjerama koje se sufinanciraju u okviru instrumenta SURE, pri čemu u određenim sektorima koji su najviše pogođeni krizom treba iskoristiti i kolektivno pregovaranje. Međutim, bitno je da sudjelovanje socijalnih partnera bude suštinsko i legitimno, a ne samo formalno.

5.7. EGSO smatra važnim istaknuti koliko je bitno da se sredstva iz instrumenta SURE koriste i za financiranje mjera za suzbijanje širenja virusa na radnom mjestu. Te bi inicijative trebale obuhvaćati mjere prevencije i zaštite sigurnosti i zdravlja i tako smanjiti troškove koje poduzeća snose pri prilagodbi proizvodnje sigurnosnim protokolima.

5.8. EGSO predlaže osnivanje promatračke skupine za praćenje funkcioniranja instrumenta SURE tijekom cijeloga njegova trajanja, kojoj se mogu pridružiti socijalni partneri i druge organizacije civilnog društva. Promatračka skupina bila bi zadužena za praćenje i ocjenjivanje učinka financiranih mjera u pojedinim zemljama te analizu najboljih praksi i programa zaštite u svakoj zemlji kako bi se utvrdili modeli sustava skraćivanja radnog vremena i potpore dohotku u sličnim kriznim situacijama koji bi vrijedili i u budućnosti.

5.9. EGSO u potpunosti uvažava pozitivne rezultate inicijative SURE istaknute u izvješću Komisije iz ožujka 2021. Program SURE ispunjava privremene kriterije za potporu državama članicama za pomoć radnicima i poduzećima da prebrode krizu, očuvanje radnih mjesta i otvaranje puta za gospodarski i društveni oporavak. EGSO podržava prijedlog da instrument SURE postane trajni instrument u cilju potpore radnicima i poduzećima kao alat za integraciju i socioekonomsku otpornost EU-a u kriznim vremenima poput ovog, među ostalim i na temelju praćenja i evaluacije promatračke skupine za SURE. Ovaj prijedlog proizlazi iz rasprave u kojoj su sudjelovale vlade, socijalni i gospodarski partneri, organizacije civilnog društva, članovi akademske zajednice i znanstvenici iz različitih europskih zemalja, kao i rasprave unutar Komisije ⁽²³⁾.

5.10. EGSO poziva europske institucije da preuzmu veću ulogu i pružaju veću potporu u socijalnom području u slučaju gospodarske krize, a posebno u reguliranju i financiranju mjera za potporu radnicima i poduzećima, i da promiču javnu raspravu za uspostavu trajnog europskog sustava osiguranja u slučaju nezaposlenosti s drugačijom pravnom osnovom, pozivajući se pritom i na prethodna mišljenja EGSO-a ⁽²⁴⁾.

Bruxelles, 22. rujna 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

⁽²³⁾ Vidjeti Christina Katami, *Protecting employment in 2021 and beyond: what can the new SURE instrument do?* (Zaštita radnih mjesta 2021. i nakon toga: što može učiniti novi instrument SURE?), Grčka zaklada za europsku i vanjsku politiku (ELIAMEP), dokument o politikama, 2021.; L. Andor, *Protecting Jobs and Incomes in Europe: Towards an EU Capacity for Employment Stabilisation in the Pandemic Period* (Zaštita radnih mjesta i dohotka u Europi: ususret sposobnosti EU-a da osigura stabilnost zapošljavanja u razdoblju pandemije), 2021., u Caetano J., Vieira I. i Caleiro A., *New Challenges for the Eurozone Governance* (Novi izazovi za upravljanje eurozonom) te izvješće Europske komisije, Eurofounda i OECD-a (Eurofound, COVID-19: *Implications for Employment and working life* (Posljedice COVID-a 19 na zaposlenost i rad), ožujak 2021.; COM(2021) 148 final. Instrument SURE: *Analiza stanja nakon šest mjeseci*, 22. ožujka 2021.; vidjeti i *Informativno izvješće Europskog parlamenta o provedbi instrumenta SURE*, travanj 2021.).

⁽²⁴⁾ Mišljenje EGSO-a o zajedničkim minimalnim standardima, (SL C 97, 24.3.2020., str. 32.); Miroslav Beblavy, Karolien Lenaerts, *Feasibility and added value of a European Unemployment Benefits Scheme* (Izvedivost i dodana vrijednost europskog sustava osiguranja u slučaju nezaposlenosti), Centar za studije europskih politika (CEPS), 2017.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Ključne sastavnice održivog kvalitetnog rada tijekom i nakon oporavka”

(razmatračko mišljenje na zahtjev slovenskog predsjedništva)

(2021/C 517/04)

Izvjestitelj: **Andrej ZORKO**

Zahtjev slovenskog predsjedništva Vijeća:	dopis od 19.3.2021.
Pravna osnova:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	7.9.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	23.9.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	563
Rezultat glasanja	
(za/protiv/suzdržani):	146/24/54

1. Zaključci i preporuke

1.1. Kvaliteta rada jedna je od temeljnih sastavnica kvalitete života. Potrebno je pridržavati se načela kvalitete rada za kvalitetu života zato što je ono preduvjet održivog društvenog razvoja. EGSO je stoga uvjeren da bi se tom načelu trebala posvetiti posebna pažnja u politikama EU-a jer se moraju spriječiti rizici od nejednakosti, siromaštva, društvene isključenosti i nepoštenog tržišnog natjecanja.

1.2. EGSO je uvjeren da se problemi i izazovi koji postoje u području kvalitete rada trebaju rješavati uzimajući u obzir načela europskog stupa socijalnih prava i ciljeve održivog razvoja iz Programa održivog razvoja do 2030. Potrebno je uzeti u obzir i međunarodne standarde ILO-a o dostojanstvenom radu⁽¹⁾, kao i Povelju Europske unije o temeljnim pravima⁽²⁾. Stoga poziva države članice i socijalne partnere da, u okviru socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja, na odgovarajućim razinama i u skladu s nacionalnim okolnostima utvrde i nađu rješenja za promjene koje je pandemija ubrzala na tržištu rada.

1.3. EGSO smatra da Europska unija i države članice trebaju ambicioznije pristupiti pružanju potpore, koordiniranju i provedbi aktivnih politika tržišta rada uz istodobnu zaštitu temeljnih prava radnikâ i osiguravanje održivog i konkurentnog poslovnog okruženja za poduzeća u globalnom gospodarstvu. Provedba načela socijalne Europe, socijalne pravde i održivog oporavka trebala bi se voditi europskim stupom socijalnih prava.

1.4. Nadovezujući se na iskustvo pandemije u području rada Europska komisija i države članice, uz aktivno uključivanje socijalnih partnera i drugih dionika, mogle bi nadzirati funkcioniranje postojećih uredbi ili ih prema potrebi preispitati i, ako je potrebno, izmijeniti ih, te razviti odgovarajuće politike kojima bi se osigurao dostojanstven i održiv kvalitetan rad. To bi moglo uključivati zaštitu radnika i odgovarajuću organizaciju rada koja vodi do veće produktivnosti i inovacija, uz istodobno promicanje pozitivnih elemenata digitalizacije, uključujući potrebu radnika za digitalnim osposobljavanjem radi promicanja njihove zapošljivosti⁽³⁾. Potrebno je posebno se usredotočiti na zakonodavstvo i politike o umjetnoj inteligenciji i osigurati da svi dionici imaju priliku sudjelovati u donošenju novih rješenja putem savjetovanja i pregovora s radnicima i poslodavcima.

⁽¹⁾ <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-en/index.htm>.

⁽²⁾ SL C 326, 26.10.2012., str. 391.

⁽³⁾ SL C 374, 16.9.2021., str. 16.

1.5. EGSO poziva Europsku komisiju da, posebno u okviru ojačanog europskog semestra i drugih postojećih mehanizama, uspostavi nove mehanizme i/ili ⁽⁴⁾ nastavi utvrđivati srednjoročne i dugoročne potrebe tržišta rada. Time bi se državama članicama, uz aktivno sudjelovanje socijalnih partnera i organizacija civilnog društva, omogućilo da razviju dugoročnije planiranje i provedbu politika zapošljavanja, uključujući planiranje osposobljavanja i cjeloživotnog učenja radnika te pronalaženje rješenja za rješavanje problema nedostatka vještina. Također je važno ojačati javne službe za zapošljavanje i njihovu suradnju s privatnim sektorom kako bi se pomoglo pri učinkovitijoj integraciji najosjetljivijih skupina na tržište rada.

1.6. EGSO ponavlja da aktivne politike tržišta rada moraju biti djelotvorne i ciljane kako bi se postigli dobri rezultati u području zapošljavanja ⁽⁵⁾ te naglašava potrebu da se države članice i socijalni partneri uključe u razvoj aktivnih politika tržišta rada kojima se promiče kvalitetan rad. EGSO naglašava i svoju potporu postupnom pristupu uspostavi zajedničkih minimalnih standarda u području osiguranja za slučaj nezaposlenosti kako bi se osigurao kvalitetan rad u državama članicama ⁽⁶⁾.

1.7. Države članice moraju stvoriti potrebne uvjete kako bi osigurale primjereno sudjelovanje (kolektivno upravljanje) u postupcima osmišljavanja i provedbi politika zapošljavanja ili tržišta rada.

1.8. EGSO potiče države članice i socijalne partnere da ojačaju socijalni dijalog na nacionalnoj razini. Također preporučuje iskorištavanje tradicionalnih sadržaja socijalnog dijaloga kako bi se na njih nadovezali i drugi sadržaji koji su više strateški usmjereni na održivost i rješenja. Primjer za to bilo bi predviđanje budućih potreba poduzeća i radnikâ s određenim kompetencijama i vještinama, zajedničke aktivnosti osposobljavanja radnika, osiguravanje pravednog prelaska na digitalno i zeleno gospodarstvo te uređenje i razvoj uravnoteženih rješenja za rad platformi te slična važna razvojna pitanja.

1.9. EGSO prepoznaje važnost socijalnih partnera i kolektivnih ugovora za održavanje ravnoteže tržišta rada. Primjereno osposobljavanje socijalnih partnera ključno je za daljnji razvoj socijalnog dijaloga ⁽⁷⁾. To se pokazalo kao ozbiljna i odlučujuća točka za daljnji razvoj socijalnog dijaloga koji bi trebao biti usmjeren i na osiguravanje održivog kvalitetnog rada.

1.10. EGSO smatra da bi Komisija i države članice trebale ojačati kapacitete socijalnih partnera i civilnog društva. Potrebno je stvoriti okruženje povjerenja u socijalni dijalog, prepoznati njegovu važnost i pravovremeno uključiti socijalne partnere i ostale dionike u pripremu mjera i u sâm proces donošenja odluka, kad je to prikladno i u skladu s potrebama razvoja. Potrebna je snažan okvir za obavješćivanje i savjetovanje s radnicima kako bi se na odgovarajući način rješavala pitanja povezana sa zelenom i digitalnom tranzicijom uz istodobno osiguravanje kvalitete rada ⁽⁸⁾.

1.11. EGSO uviđa da bi Mehanizam za oporavak i otpornost mogao pozitivno doprinijeti jačanju i osiguravanju kvalitete rada i uloge socijalnih partnera u njegovoj provedbi. Stoga predlaže Komisiji da održava godišnje sastanke sa socijalnim partnerima i organizacijama civilnog društva kako bi se prikupila mišljenja o provedbi tog mehanizma. Zbog raznolikosti situacija u državama članicama bilo bi smisleno konzultacije provesti odvojeno, a zajednički formulirati smjernice i preporuke za nastavak uspješne provedbe mehanizma.

1.12. EGSO napominje da se Mehanizam za oporavak i otpornost ne bavi izravno sastavnicama kvalitetnog rada te stoga poziva Komisiju da dopuni taj dio mehanizma. Kvalitetan rad ključan je za postizanje ciljeva postavljenih Mehanizmom za oporavak i otpornost. Ne smije se zanemariti ranjive skupine, kao što su radnici na nesigurnim radnim mjestima i mladi radnici, koje je epidemija najteže pogodila.

1.13. EGSO poziva na provođenje istraživanja u cilju strožeg praćenja kretanja na tržištu rada tijekom razdoblja oporavka. Također je potrebno uzeti u obzir promjene u poslovnim modelima koje imaju utjecaj na način obavljanja posla i na temeljna prava radnika te digitalizaciju i uvođenje novih tehnologija, s posebnim naglaskom na nedostatku vještina i tranziciji na tržištu rada. Trebalo bi pažljivo razmotriti i ispitati posljedice za organizaciju rada i druge važne aspekte kvalitetnog rada, uzimajući u obzir pozitivna rješenja i opasnosti brze digitalizacije. Odbor naglašava potrebu za

⁽⁴⁾ Ovisno o situaciji u državama članicama.

⁽⁵⁾ SL C 125, 21.4.2017., točka 3.19.

⁽⁶⁾ Vidjeti SL C 97, 24.3.2020, str. 32. i SL C 429, 11.12.2020., točka 1.6.

⁽⁷⁾ Voss, Eckhard, Broughton, Andrea, Pulignano, Valeria, Franca, Valentina, Rodriguez, Contreras, Ricardo, *Exploring the connections between EU- and national-level social dialogue* (Istraživanje veza između socijalnog dijaloga na razini EU-a i nacionalnoj razini). Luxembourg, Ured za publikacije Europske unije, 2018.

⁽⁸⁾ Primjerice, rezolucija EGSO-a sa sastanka na vrhu u Portu, SL C 286 od 16.7.2021., str. 6. i SL C 341, 24.8.2021., str. 23.

uvažavanjem raznolikosti zemalja i posljedica pandemije na društvo i na tržište rada. Promjene treba procijeniti primjenom holističkog pristupa.

2. Opće napomene

2.1. EGSO prepoznaje raznolikost i višestruku prirodu koncepta održivog kvalitetnog rada te ističe da se on sastoji od različitih sastavnica koje izravno ili neizravno utječu na kvalitetu života ljudi, prava radnikâ i socijalnu sigurnost radnikâ. EGSO istodobno priznaje da poslodavci i države članice imaju središnju ulogu u osiguravanju kvalitetnih radnih mjesta, kao i promicanju vještina, kvalitetnog zapošljavanja, novih i različitih oblika rada, sigurnosti, dobrobiti radnika i konkurentnosti poduzeća. Čini se da je Komisija toga svjesna s obzirom na to da su znatan broj programa i znatna količina financijske pomoći tijekom pandemije bolesti COVID-19, a posebno instrument SURE, bili usmjereni na gospodarski oporavak i održavanje socijalne sigurnosti ljudi. EGSO je uvjeren da gospodarski oporavak i razvoj europskog gospodarstva nisu mogući bez očuvanja i razvoja socijalne sigurnosti uz istodobno osiguravanje konkurentnog okruženja za europska poduzeća u svjetskom gospodarstvu, kao i da se gospodarski i socijalni oporavak moraju odvijati usporedno.

2.2. EGSO smatra da su Komisija, države članice te europski i nacionalni socijalni partneri odgovorni za osmišljavanje i provedbu mjera kojima se osigurava održiv kvalitetan rad. Stoga je potrebno zajedničkim naporima svih relevantnih dionika što prije razviti i provesti strategiju i mjere za osiguravanje održivog kvalitetnog rada.

2.3. Osiguravanje poštenih i konkurentnih uvjeta za europsko gospodarstvo, ulaganje u inovacije i razvoj, sprečavanje socijalnog dampinga, poticanje otvaranja radnih mjesta i promicanje pravednih radnih uvjeta i odgovarajućih poticaja trebali bi biti ključni elementi strategija Europske unije i država članica koji mogu znatno doprinijeti povećanju kvalitete rada.

2.4. Uz odgovarajuće uvjete europska poduzeća mogu doprinijeti održivom blagostanju, kvalitetnijim radnim mjestima i većoj dobrobiti. Za to su potrebni povoljni okvirni uvjeti, i to posebno u pogledu osiguranja pouzdane opskrbe energijom, kvalificirane radne snage, dobre prometne infrastrukture i učinkovitih tržišta rada.

2.5. Koncept održivog kvalitetnog rada jedna je od ključnih sastavnica kvalitete života i mora se razmatrati zajedno s konceptom održivog razvoja, uzimajući u obzir širi kontekst održivog rasta i zapošljavanja, posebno prelazak na zeleno gospodarstvo i digitalizaciju, koji mora biti pravedan za sve dionike. S tim u vezi EGSO posebno skreće pažnju na mišljenja koja je u ovom kontekstu već usvojio.

2.6. EGSO je uvjeren da provođenje ciljeva održivog razvoja iz Programa održivog razvoja do 2030., a posebno cilja br. 8 koji su 2015. usvojile 193 države članice Ujedinjenih naroda⁽⁹⁾, može znatno doprinijeti osiguravanju održivog kvalitetnog rada, također uzimajući u obzir gospodarski rast te potpuno i produktivno zapošljavanje. Europska komisija trebala bi se posebno tijekom razdoblja oporavka više usredotočiti na postizanje tih ciljeva i poticati države članice da ih dosegnu.

2.7. EGSO također ističe da je provedba načela utvrđenih u europskom stupu socijalnih prava i povezanom akcijskom planu, kao i relevantnih međunarodnih pravnih standarda⁽¹⁰⁾, od presudne važnosti za osiguravanje održivog kvalitetnog rada. EGSO je već usvojio određeni broj mišljenja u tom kontekstu i poziva europske institucije i države članice da u skladu sa svojim nadležnostima aktivno sudjeluju u njihovom provođenju sa socijalnim partnerima i drugim dionicima.

2.8. Pri osmišljavanju mjera za osiguravanje održivog, kvalitetnog rada, moraju se uzeti u obzir razni čimbenici koji utječu na kvalitetu života, osiguravanje dostojanstvenog rada, smanjenje nejednakosti i socijalne isključenosti, sprečavanje siromaštva i osiguravanje konkurentnosti europskog gospodarstva, a istodobno promiču neometani prelazak na digitalno i zeleno društvo i gospodarstvo. Svi ti čimbenici moraju biti u ravnoteži s ciljevima održivog razvoja, a socijalni partneri i organizacije civilnog društva moraju biti aktivno uključeni u osmišljavanje mjera. EGSO u ovom kontekstu naglašava važnost šireg socijalnog konsenzusa.

⁽⁹⁾ Promijeniti svijet: Program održivog razvoja do 2030.

⁽¹⁰⁾ Standardi ILO-a i članci 151. i 156. UFEU-a.

2.9. EGSO je svjestan raznih elemenata, čimbenika i okolnosti koji utječu na kvalitetu rada i njezino održivo osiguravanje, što je i istaknuo u svojem mišljenju ⁽¹¹⁾. Ti su elementi, primjerice, razina i predvidljivost plaća radnikâ, oblici i metode rada, radno okruženje, sigurnost i zdravlje na radu, stabilnost zaposlenja, cjeloživotno učenje, osposobljavanje radnika, redovito i predvidljivo radno vrijeme, zaštita prava radnika, ravnoteža između poslovnog i privatnog života, aktivan i djelotvoran socijalni dijalog.

2.10. EGSO napominje da je osiguravanje dostojanstvenog rada jedan od ključnih elemenata osiguravanja kvalitetnog rada. Stoga poziva Komisiju, države članice i socijalne partnere da posvete više pažnje pitanjima dostojanstvenog i kvalitetnog rada.

2.11. EGSO je svjestan činjenice da osiguravanje sastavnica kvalitetnog rada ovisi i o otpornosti europskih poduzeća na globalnom tržištu, kao i o stanju na unutarnjem tržištu, raznim poslovnim modelima i ekonomskim politikama. Stoga poziva Komisiju i države članice da, zajedno sa socijalnim partnerima, stvore uvjete koji potiču održiva ulaganja i time poslodavcima omogućuju osiguravanje održivog kvalitetnog rada i suzbijanje nepravednih praksi. Države članice raznim bi poticajima, politikama i odgovarajućim propisima trebale pomoći da se ta situacija ubrza.

3. COVID-19

3.1. EGSO napominje da je stopa gospodarske aktivnosti tijekom epidemije asimetrično padala i da je instrument SURE, koji je Komisija uspostavila tijekom pandemije, pomogao u očuvanju velikog broja radnih mjesta. Kako bi se izbjegla otpuštanja i spriječilo pogoršanje sigurnosti prihoda, države članice usvojile su razne sustave skraćenog radnog vremena, subvencija za plaće zaposlenika, privremenih dopusta (na primjer, radnici u djelatnostima čije obavljanje nije bilo dopušteno) sa smanjenom plaćom, razne mjere aktivne politike zapošljavanja, mjere zaštite mladih i starijih ljudi, subvencije kojima se djelomično nadoknađuje gubitak prihoda, osnovni prihod za određene skupine ljudi itd. Međutim, EGSO naglašava da te privremene mjere ne bi trebale zasjeniti potrebu za zdravim i održivim gospodarskim politikama u EU-u i državama članicama koje nastoje ostvariti novi rast i radna mjesta.

3.1.1. EGSO izražava žaljenje zbog toga što Komisija nije aktivno učinila uključivanje socijalnih partnera i drugih dionika jednim od važnih kriterija za dodjelu tih sredstava. U nekim državama članicama socijalni partneri nisu bili aktivno uključeni u određivanje mjera i politika za tržište rada. Oporavak i osiguravanje kvalitete rada u tim će se državama teže postići.

3.2. EGSO priznaje da se način provođenja nekih radnih aktivnosti tijekom pandemije promijenio do te mjere da će se neke promjene zadržati tijekom razdoblja oporavka i nakon njega. Stoga je odlučujuće prepoznati te promjene, pristupiti im na odgovarajući način, pratiti ih i razvijati u smjeru osiguravanja trajne kvalitete rada s ciljem stvaranja dodatnih prilika za poduzeća i radnike. Posebnu bi pažnju trebao posvetiti učinku i posljedicama digitalizacije i uvođenja umjetne inteligencije na radna mjesta.

3.3. EGSO ističe da su uslijed pandemije u prvi plan došli određeni gospodarski i poslovni modeli i oblici te načini obavljanja rada koje se prije pandemije previđalo ili kojima se pridavalo malo pažnje. Potrebno je pobrinuti se da ti sve učestaliji oblici poslovanja i rada ne utječu loše na tržište ni kvalitetu rada i da ne predstavljaju nepoštenu praksu.

3.4. EGSO pozdravlja Preporuku Komisije o učinkovitoj aktivnoj potpori zapošljavanju (EASE) nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19 i poziva države članice da daju prednost politikama tržišta u okviru kojih je ulaganje u ljude jedan od ključnih elemenata u prevladavanju ove krize, uzimajući u obzir potrebu za zelenom i digitalnom tranzicijom. Države članice trebale bi uključiti mjere učinkovite aktivne potpore zapošljavanju (EASE) u svoje nacionalne planove za oporavak i otpornost.

⁽¹¹⁾ SL C 125, 21.4.2017., str. 10., točka 3.4.

3.5. EGSO je zabrinut zbog toga što se mentalno stanje europskih radnika tijekom pandemije znatno pogoršalo, i to osobito među mladima i onima koji su izgubili posao⁽¹²⁾. Stoga EGSO poziva na holistički i zajednički pristup u cilju kombiniranja ambicioznih politika u području zdravlja, sigurnosti i mentalne dobrobiti.

3.6. EGSO ponavlja svoje stajalište i prijedloge izražene u raznim mišljenjima⁽¹³⁾ o pitanjima koja se odnose na budućnost rada, digitalizaciju, rad od kuće, organizaciju radnog vremena, cjeloživotno učenje i osposobljavanje te ravnotežu između poslovnog i privatnog života. Sve navedeno o kvalitetnom radu vrijedi za sve koji rade, bez obzira na njihovo državljanstvo, zbog čega su imigracija i integracija državljana trećih zemalja važni.

3.7. S obzirom na promjene koje je donijela pandemija, istovremenu evoluciju digitalizacije i činjenicu da na kvalitetan rad utječe mnogo čimbenika, ovo se mišljenje usredotočuje samo na neke aspekte koji su bili istaknuti tijekom slovenskog predsjedanja i koji iziskuju posebnu pažnju u području razvoja kvalitetnog rada. To su: 1) prilagođavanje radnog okruženja sve starijem stanovništvu, 2) osposobljavanje i cjeloživotno učenje, 3) osiguravanje jednakosti, 4) razmatranje prednosti i zamki digitalizacije i umjetne inteligencije i 5) uloga socijalnih partnera.

4. Prilagođavanje radnog okruženja sve starijem stanovništvu

4.1. Budući da je stanovništvo Europe sve starije, radni vijek u većini država članica također traje dulje, a stvarna dob za umirovljenje sve je viša. Zbog toga je potrebno stvoriti odgovarajuće radne uvjete za starije ljude. To se prvenstveno odnosi na prilagođavanje njihovim psihofizičkim sposobnostima, istodobno osiguravajući da njihova baza vještina bude ažurirana u skladu s potrebama tržišta rada. Poboljšanje zdravstvene zaštite na radnom mjestu i pristup starijih radnika cjeloživotnom učenju također su neophodni za osiguravanje kvalitete rada starijih radnika.

4.2. Iako je osiguravanje primjerenih radnih uvjeta u prvom redu dužnost poslodavca, i tripartitna suradnja između socijalnih partnera i vlada ima važnu ulogu u tom području jer ti subjekti s pomoću svog znanja o radnim postupcima i samim radnicima mogu, posredstvom socijalnog dijaloga i kolektivnih ugovora na odgovarajućoj razini, pomoći stvoriti radno okruženje koje starijim radnicima omogućuje uredan rad.

4.3. I države članice u tome imaju važnu ulogu. Pružanjem odgovarajuće razine socijalne sigurnosti, pristupa kvalitetnim zdravstvenim uslugama te raznim poticajima i subvencijama one mogu pomoći stvoriti radno okruženje koje ljudima omogućava siguran i produktivan rad dok stare.

4.4. EGSO predlaže da se više pažnje posveti provođenju politika za tržište rada u vezi s demografijom u kontekstu europskog semestra. Od presudne je važnosti da se u strategije i u provođenje politika i mjera koje se odnose na starije ljude na tržištu rada, uključujući i primjerenu integraciju na tržišta rada, aktivno uključuju socijalni partneri.

4.5. Potrebno je razviti moderne i inovativne načine suradnje mlađih i starijih generacija. Nužna je odgovarajuća dvosmjerna razmjena znanja i iskustava.

5. Osposobljavanje i cjeloživotno učenje

5.1. U svojim je mišljenjima EGSO opetovano naglašavao važnost cjeloživotnog učenja i osposobljavanja i za nezaposlene i za zaposlene radnike⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ Eurofound (2021.), Život, posao i COVID-19 (ažuriranje iz travnja 2021.): pogoršanje mentalnog zdravlja i pad povjerenja u EU-u s ulaskom u drugu godinu pandemije, Ured za publikacije Europske unije, Luxembourg, str. 4.

⁽¹³⁾ SL C 129, 11.4.2018., str. 44.; SL C 197, 8.6.2018., str. 45.; SL C 237, 6.7.2018., str. 8.; SL C 367, 10.10.2018., str. 15.; SL C 440, 6.12.2018., str. 37.; SL C 232, 14.7.2020., str. 18.

⁽¹⁴⁾ Kao što je navedeno u SL C 374, 16.9.2021., str. 38.

5.2. EGSO naglašava važnost pravovremenog predviđanja potreba radnika i poslodavaca u vezi s vještinama i strateškim planiranjem u tom području, što iziskuje suradnju socijalnih partnera, osobito na sektorskoj i poslovnoj razini.

5.3. Posebna bi se pažnja trebala posvetiti dugotrajno nezaposlenim osobama i onima koji dugo nisu bili na tržištu rada. Dugo izbjivanje s tržišta rada u velikoj mjeri negativno utječe na zapošljivost, osobito s obzirom na brzinu digitalnih promjena⁽¹⁵⁾. Zatvaranjem određenih aktivnosti, zbog čega su radnici ostali kod kuće, pandemija je produbila taj problem. Zbog toga su u tim situacijama potrebne djelotvorne aktivne politike zapošljavanja.

5.4. Aktivnosti osposobljavanja trebale bi biti usmjerene na podizanje svijesti poslodavaca o važnosti pravovremenog planiranja kad je riječ o potrebnim vještinama i kompetencijama za budući rad. S tim u vezi EGSO preporučuje da se posebna pozornost posveti planovima digitalnog osposobljavanja radnika.

5.5. EGSO predlaže da države članice razmotre i financijske i porezne poticaje za poslodavce kojima bi oni aktivnije osposobljavali radnike, bilo u obliku izravnog financiranja ili u obliku poreznih olakšica za poduzeća.

6. Osiguravanje jednakosti

6.1. EGSO smatra da je tijekom i nakon oporavka ključno održati jednakost s obzirom na osobne okolnosti i spriječiti sve oblike diskriminirajućih praksi. Iako se prepoznaju mogućnosti koje nude različiti oblici rada, postoji i opasnost da bi se time mogla povećati nejednakost među radnicima, uključujući rodnu nejednakost⁽¹⁶⁾. Potrebno je pronaći načine da se osigura jednako postupanje prema radnicima putem svih primjerenih kanala, kako zakonodavstvom tako i kolektivnim ugovorima.

6.2. EGSO napominje da jednakost nije bila zajamčena tijekom pandemije jer usvojene mjere nisu obuhvaćale sve radnike i sva poduzeća. Malim i srednjim poduzećima, radnicima na nesigurnim radnim mjestima, samozaposlenim osobama, migrantima, mladima i ženama često je bio uskraćen pristup naknadi za gubitak prihoda ili nisu bili obuhvaćeni mjerama. Iz ovoga proizlazi da su se siromaštvo i društvena isključenost povećali tijekom epidemije. Brojna su poduzeća također prestala poslovati, što je dovelo do gubitka radnih mjesta.

6.3. EGSO napominje da se položaj žena na tržištu rada znatno pogoršao tijekom pandemije⁽¹⁷⁾: mnoge su žene ostale bez posla, pogoršala se ravnoteža između poslovnog i privatnog života, a u konačnici se povećala i nesigurnost zaposlenja.

6.4. Na tržištu rada pogoršao se i položaj migranata te mladih kojima je sve teže pronaći posao. Osim toga, oni se u još i većoj mjeri suočavaju s nesigurnim oblicima rada, što ne jamči kvalitetan život.

6.5. Nejednakost se najviše odražava na razinu prihoda i stabilnost zaposlenja. EGSO je stoga duboko uvjeren da se politikama tržišta rada mora riješiti problem razlike u plaćama, zajedno s mjerama kojima se promiče transparentnost plaća, suzbija horizontalna i vertikalna segregacija na tržištu rada, potiče rad na puno radno vrijeme za žene, uklanjaju ograničenja povezana s neplaćenim pružanjem skrbi te osigurava provedba načela jednakih plaća za rad jednake vrijednosti. Potrebne su i mjere kojima se osigurava poštovanje prava radnika. Treba poticati i socijalni dijalog s naglaskom na kolektivnom pregovaranju u područjima atipičnih djelatnosti poput rada u kućanstvu, poslova skrbi, rada putem platformi i sličnog.

7. Digitalizacija i umjetna inteligencija

7.1. Digitalizacija koju poslodavci provode u radnim procesima ima velik učinak na radne odnose, odnosno ima i pozitivne i negativne posljedice.

⁽¹⁵⁾ Digitalne vještine i osposobljavanje radnika znatno variraju u svim državama članicama EU-a i to produbljuje nejednakosti u okolnostima u kojima se radnici nalaze. U 2019. je u prosjeku manje od 25 % poduzeća u EU-u provelo digitalno osposobljavanje, a postoci variraju od 6 % u Rumunjskoj do 37 % u Finskoj.

⁽¹⁶⁾ SL C 220, 9.6.2021., str. 13.

⁽¹⁷⁾ <https://eige.europa.eu/news/covid-19-derails-gender-equality-gains>.

7.2. Digitalna rješenja izazivaju zabrinutost i u pogledu ugovornih odnosa između radnika i poslodavaca. Kako bi se osigurale održive sastavnice kvalitetnog rada, potrebno je pratiti razvoj na tržištu rada i osigurati odgovarajuće mehanizme za zaštitu temeljnih prava radnikâ, bez ometanja razvoja digitalnih rješenja. EU, države članice, socijalni partneri i drugi dionici trebali bi igrati svatko svoju ulogu u pronalasku pravednih rješenja za bojazni građana. EGSO naglašava da povećana digitalizacija u svijetu rada može donijeti koristi, ali i izazove. U tom pogledu EGSO priznaje da brza provedba Okvirnog sporazuma europskih socijalnih partnera o digitalizaciji može imati važnu ulogu ⁽¹⁸⁾.

7.3. Hitno je potrebno upravljanje umjetnom inteligencijom na radnom mjestu, osobito radi sprečavanja diskriminirajućih praksi, nezakonitog nadzora nad radnicima, npr. u vezi s pravom na isključivanje, i drugih štetnih postupanja prema radnicima. Socijalni partneri moraju biti uključeni u postupke donošenja i provedbe zakonodavstva o umjetnoj inteligenciji.

Bruxelles, 23. rujna 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

⁽¹⁸⁾ The European Social Partners framework agreement_and_studies/2020-06-22_agreement_on_digitalisation_-_with_signatures.pdf.

PRILOG

Sljedeći su amandmani odbijeni tijekom rasprave premda su dobili barem četvrtinu glasova (pravilo 43. stavak 2. Poslovnika):

AMANDMAN 3.**Podnose:**

ARDHE Christian

HOŠTÁK Martin

KONTKANEN Mira-Maria

LE BRETON Marie-Pierre

SOC/685**Ključne sastavnice održivog kvalitetnog rada tijekom i nakon oporavka****Točka 2.9.****Izmijeniti kako slijedi:**

Mišljenje Stručne skupine	Amandman
<p>EGSO je svjestan raznih elemenata, čimbenika i okolnosti koji utječu na kvalitetu rada i njezino održivo osiguravanje, što je i istaknuo u svojem mišljenju⁽¹⁾. Ti su elementi, primjerice, razina i predvidljivost plaća radnikâ, oblici i metode rada, radno okruženje, sigurnost i zdravlje na radu, stabilnost zaposlenja, cjeloživotno učenje, osposobljavanje radnika, redovito i predvidljivo radno vrijeme, zaštita prava radnika, ravnoteža između poslovnog i privatnog života, aktivan i djelotvoran socijalni dijalog i slično.</p> <p>⁽¹⁾ SL C 125, 21.4.2017., str. 10., točka 3.4.</p>	<p>EGSO je svjestan raznih elemenata, čimbenika i okolnosti koji utječu na kvalitetu rada i njezino održivo osiguravanje, što je i istaknuo u svojem mišljenju⁽¹⁾. Ti su elementi, primjerice, razina i predvidljivost plaća radnikâ, oblici i metode rada, uključujući potrebu za različitim oblicima rada i fleksibilnošću u okviru socijalnog dijaloga, radno okruženje, sigurnost i zdravlje na radu, stabilnost zaposlenja, cjeloživotno učenje, osposobljavanje radnika, redovito i predvidljivo radno vrijeme, zaštita prava radnika, ravnoteža između poslovnog i privatnog života, aktivan i djelotvoran socijalni dijalog i slično.</p> <p>⁽¹⁾ SL C 125, 21.4.2017., str. 10., točka 3.4.</p>

Rezultat glasanja:

Za: 92

Protiv: 120

Suzdržani: 15

AMANDMAN 4.**Podnose:**

ARDHE Christian

HOŠTÁK Martin

KONTKANEN Mira-Maria

LE BRETON Marie-Pierre

SOC/685**Ključne sastavnice održivog kvalitetnog rada tijekom i nakon oporavka****Točka 3.3.****Izmijeniti kako slijedi:**

Mišljenje Stručne skupine	Amandman
EGSO ističe da su uslijed pandemije u prvi plan došli određeni gospodarski i poslovni modeli i oblici te načini obavljanja rada koje se prije pandemije previdalo ili kojima se pridavalo malo pažnje. Potrebno je pobrinuti se da ti sve učestaliji oblici poslovanja i rada ne utječu loše na tržište ni kvalitetu rada i da ne predstavljaju nepoštenu praksu.	EGSO ističe da su uslijed pandemije u prvi plan došli određeni gospodarski i poslovni modeli i oblici te načini obavljanja rada koje se prije pandemije previdalo ili kojima se pridavalo malo pažnje. Iako je važno i na europskoj i na nacionalnoj razini poboljšati poduzetničke politike i politike naklonjene samopoduzetnicima te promicati održivi razvoj tih sve učestalijih oblika poslovanja i rada, trebalo bi osigurati da oni ne utječu loše na tržište ni kvalitetu rada i da ne predstavljaju nepoštenu praksu.

Rezultat glasanja:

Za: 90

Protiv: 125

Suzdržani: 16

AMANDMAN 5.**Podnose:**

ARDHE Christian

HOŠTÁK Martin

KONTKANEN Mira-Maria

LE BRETON Marie-Pierre

SOC/685**Ključne sastavnice održivog kvalitetnog rada tijekom i nakon oporavka**

Točka 6.2.**Izmijeniti kako slijedi:**

Mišljenje Stručne skupine	Amandman
<p>EGSO napominje da jednakost nije bila zajamčena tijekom pandemije jer usvojene mjere nisu obuhvaćale sve radnike i sva poduzeća. Malim i srednjim poduzećima, radnicima na nesigurnim radnim mjestima, samozaposlenim osobama, migrantima, mladima i ženama često je bio uskraćen pristup naknadi za gubitak prihoda ili nisu bili obuhvaćeni mjerama. Iz ovoga proizlazi da su se siromaštvo i društvena isključenost povećali tijekom epidemije. Brojna su poduzeća također prestala poslovati, što je dovelo do gubitka radnih mjesta.</p>	<p>EGSO napominje da jednakost nije bila zajamčena tijekom pandemije jer usvojene mjere nisu obuhvaćale sve radnike i sva poduzeća. Malim i srednjim poduzećima, radnicima na manje stabilnim i manje sigurnim radnim mjestima, samozaposlenim osobama, migrantima, mladima i ženama često je bio uskraćen pristup naknadi za gubitak prihoda ili nisu bili obuhvaćeni mjerama. Iz ovoga proizlazi da su se siromaštvo i društvena isključenost povećali tijekom epidemije. Brojna su poduzeća također prestala poslovati, što je dovelo do gubitka radnih mjesta.</p>

Rezultat glasanja:

Za: 88

Protiv: 138

Suzdržani: 14

AMANDMAN 6.**Podnose:**

ARDHE Christian

HOŠTÁK Martin

KONTKANEN Mira-Maria

LE BRETON Marie-Pierre

SOC/685**Ključne sastavnice održivog kvalitetnog rada tijekom i nakon oporavka****Točka 6.3.****Izmijeniti kako slijedi:**

Mišljenje Stručne skupine	Amandman
<p>EGSO napominje da se položaj žena na tržištu rada znatno pogoršao tijekom pandemije ⁽¹⁷⁾: mnoge su žene ostale bez posla, pogoršala se ravnoteža između poslovnog i privatnog života, a u konačnici se povećala i nesigurnost zaposlenja.</p> <p>⁽¹⁷⁾ https://eige.europa.eu/news/covid-19-derails-gender-equality-gains.</p>	<p>EGSO napominje da se položaj žena na tržištu rada znatno pogoršao tijekom pandemije ⁽¹⁷⁾: mnoge su žene ostale bez posla, pogoršala se ravnoteža između poslovnog i privatnog života, a u konačnici se povećao i izazov pronalaska stabilnijeg i sigurnijeg zaposlenja.</p> <p>⁽¹⁷⁾ https://eige.europa.eu/news/covid-19-derails-gender-equality-gains.</p>

Rezultat glasanja:

Za: 80

Protiv: 143

Suzdržani: 10

AMANDMAN 7.**Podnose:**

ARDHE Christian

HOŠTÁK Martin

KONTKANEN Mira-Maria

LE BRETON Marie-Pierre

SOC/685**Ključne sastavnice održivog kvalitetnog rada tijekom i nakon oporavka****Točka 6.4.****Izmijeniti kako slijedi:**

Mišljenje Stručne skupine	Amandman
Na tržištu rada pogoršao se i položaj migranata te mladih kojima je sve teže pronaći posao. Osim toga, oni se u još i većoj mjeri suočavaju s nesigurnim oblicima rada, što ne jamči kvalitetan život.	Na tržištu rada pogoršao se i položaj migranata te mladih kojima je sve teže pronaći posao. Osim toga, oni se u još i većoj mjeri suočavaju s izazovom pronalaska stabilnijeg i sigurnijeg oblika rada.

Rezultat glasanja:

Za: 80

Protiv: 143

Suzdržani: 10

AMANDMAN 8.**Podnose:**

BARRERA CHAMORRO Maria del Carmen

MEYNENT Denis

SALIS-MADINIER Franca

ZORKO Andrej

SOC/685**Ključne sastavnice održivog kvalitetnog rada tijekom i nakon oporavka**

Točka 6.5.**Izmijeniti kako slijedi:**

Mišljenje Stručne skupine	Amandman
<p>Nejednakost se najviše odražava na razinu prihoda i stabilnost zaposlenja. EGSO je stoga duboko uvjeren da se politikama tržišta rada mora riješiti problem razlike u plaćama, zajedno s mjerama kojima se promiče transparentnost plaća, suzbija horizontalna i vertikalna segregacija na tržištu rada, potiče rad na puno radno vrijeme za žene, uklanjaju ograničenja povezana s neplaćenim pružanjem skrbi te osigurava provedba načela jednakih plaća za rad jednake vrijednosti. Potrebne su i mjere kojima se osigurava poštovanje prava radnika. Treba poticati i socijalni dijalog s naglaskom na kolektivnom pregovaranju u područjima atipičnih djelatnosti poput rada u kućanstvu, poslova skrbi, rada putem platformi i sličnog.</p>	<p>Nejednakost se najviše odražava na razinu prihoda i stabilnost zaposlenja. EGSO je stoga duboko uvjeren da se politikama tržišta rada mora riješiti problem razlike u plaćama, zajedno s obvezujućim mjerama kojima se promiče transparentnost plaća, rješava horizontalna i vertikalna segregacija na tržištu rada, potiče rad na puno radno vrijeme za žene, uklanjaju ograničenja povezana s neplaćenim pružanjem skrbi te osigurava provedba načela jednakih plaća za rad jednake vrijednosti. Potrebne su i mjere kojima se osigurava poštovanje prava radnika. Treba poticati i socijalni dijalog s naglaskom na kolektivnom pregovaranju u područjima atipičnih djelatnosti poput rada u kućanstvu, poslova skrbi, rada putem platformi i sličnog.</p>

Rezultat glasanja:

Za: 102

Protiv: 113

Suzdržani: 16

AMANDMAN 10.**Podnose:**

ARDHE Christian

HOŠTÁK Martin

KONTKANEN Mira-Maria

LE BRETON Marie-Pierre

SOC/685**Ključne sastavnice održivog kvalitetnog rada tijekom i nakon oporavka****Točka 7.3.****Izmijeniti kako slijedi:**

Mišljenje Stručne skupine	Amandman
<p>Hitno je potrebno upravljanje umjetnom inteligencijom na radnom mjestu, osobito radi sprečavanja diskriminirajućih praksi, nezakonitog nadzora nad radnicima, npr. u vezi s pravom na isključivanje, i drugih štetnih postupanja prema radnicima. Socijalni partneri moraju biti uključeni u postupke donošenja i provedbe zakonodavstva o umjetnoj inteligenciji.</p>	<p>Kako bi se osigurao transparentan i uravnotežen razvoj umjetne inteligencije, hitno je potrebno upravljanje njome na radnom mjestu, osobito radi ublažavanja neutemeljene zabrinutosti, promicanja autonomije radnika i sprečavanja diskriminirajućih praksi, nezakonitog nadzora nad radnicima i drugih štetnih postupanja prema radnicima. Socijalni partneri moraju biti uključeni u postupke donošenja i provedbe zakonodavstva o umjetnoj inteligenciji.</p>

Rezultat glasanja:

Za: 88

Protiv: 136

Suzdržani: 10

AMANDMAN 11.**Podnose:**

ARDHE Christian

HOŠTÁK Martin

KONTKANEN Mira-Maria

LE BRETON Marie-Pierre

SOC/685**Ključne sastavnice održivog kvalitetnog rada tijekom i nakon oporavka****Točka 1.1.****Izmijeniti kako slijedi:**

Mišljenje Stručne skupine	Amandman
<p>Kvaliteta rada jedna je od temeljnih sastavnica kvalitete života. Kvaliteta rada jedna je od temeljnih sastavnica kvalitete života. Potrebno je pridržavati se načela kvalitete rada za kvalitetu života zato što je ono preduvjet održivog društvenog razvoja. EGSO je stoga uvjeren da bi se tom načelu trebala posvetiti posebna pažnja u politikama EU-a jer se moraju spriječiti rizici od nejednakosti, siromaštva, društvene isključenosti i nepoštenog tržišnog natjecanja;</p>	<p>Kvaliteta rada jedna je od temeljnih sastavnica kvalitete života i mora se razmatrati zajedno s konceptom održivog razvoja, uzimajući u obzir širi kontekst održivog rasta i zapošljavanja, posebno prelazak na zeleno gospodarstvo i digitalizaciju. EGSO istodobno prepoznaje ulogu poslodavaca u promicanju vještina, zapošljavanja, različitih oblika rada, sigurnosti, dobrobiti radnika i konkurentnosti poduzeća. Stoga je uvjeren da bi se kvaliteti rada kao sastavnici gospodarskog rasta i zapošljavanja trebala posvetiti posebna pažnja u politikama EU-a jer se time može znatno doprinijeti jačanju održivog rasta, zapošljavanja i produktivnosti uz istodobno suzbijanje rizika od nejednakosti, siromaštva, društvene isključenosti i nepoštenog tržišnog natjecanja.</p>

Rezultat glasanja:

Za: 79

Protiv: 136

Suzdržani: 11

AMANDMAN 12.**Podnose:**

ARDHE Christian

HOŠTÁK Martin

KONTKANEN Mira-Maria

LE BRETON Marie-Pierre

SOC/685**Ključne sastavnice održivog kvalitetnog rada tijekom i nakon oporavka**

Točka 1.2.**Dodati novu točku:****Pozicija: nakon postojeće točke – ista razina**

Mišljenje Stručne skupine	Amandman
	<p><i>EGSO naglašava da je potrebno sveobuhvatno i dobro usmjereno djelovanje kako bi se osigurala prilagodljiva, otporna i uključiva tržišta rada u državama članicama, među ostalim i zbog pandemije, s posebnim naglaskom na osiguravanju fleksibilnih radnih mjesta. Međutim, EGSO ističe da se razvoj tržišta rada mora podržati, a ne prekomjerno regulirati ili ometati. Posebnu pozornost treba posvetiti načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti u pogledu nadležnosti EU-a i država članica te različitih instrumenata koji su im na raspolaganju. Kad je riječ o osiguravanju čvrstih gospodarskih temelja za podupiranje pravedne tranzicije u Europi, naglasak bi trebao biti na stvaranju pravednog, stabilnog i predvidljivog regulatornog okvira za poduzeća, uključujući izbjegavanje administrativnog opterećenja za poduzeća.</i></p>

Rezultat glasanja:

Za: 79

Protiv: 144

Suzdržani: 7

AMANDMAN 15.**Podnose:**

ARDHE Christian

HOŠTÁK Martin

KONTKANEN Mira-Maria

LE BRETON Marie-Pierre

SOC/685**Ključne sastavnice održivog kvalitetnog rada tijekom i nakon oporavka****Točka 1.12.****Izmijeniti kako slijedi:**

Mišljenje Stručne skupine	Amandman
<p>EGSO napominje da se Mehanizam za oporavak i otpornost ne bavi izravno sastavnicama kvalitetnog rada te stoga poziva Komisiju da dopuni taj dio mehanizma. Kvalitetan rad ključan je za postizanje ciljeva postavljenih Mehanizmom za oporavak i otpornost. Ne smije se zanemariti ranjive skupine, kao što su radnici na nesigurnim radnim mjestima i mladi radnici, koje je epidemija najteže pogodila.</p>	<p>EGSO napominje da se Mehanizam za oporavak i otpornost ne bavi izravno sastavnicama kvalitetnog rada te stoga poziva Komisiju da se pobrine da im se u provedbi mehanizma posveti odgovarajuća pozornost. Kvalitetan rad ključan je za postizanje ciljeva postavljenih Mehanizmom za oporavak i otpornost. Ne smije se zanemariti ranjive skupine koje je epidemija najteže pogodila.</p>

Rezultat glasanja:

Za: 82

Protiv: 140

Suzdržani: 8

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Ususret pravednom lancu opskrbe hranom”**(razmatračko mišljenje)**

(2021/C 517/05)

Izvjestitelj: **Branko RAVNIK**Suizvjestitelj: **Peter SCHMIDT**

Zahtjev za savjetovanje:	dopis slovenskog predsjedništva Vijeća, 19.3.2021.
Pravna osnova:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i okoliš
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	9.9.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.9.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	563
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	211/1/6

1. Zaključci i preporuke

1.1. ESGO pozdravlja Direktivu EU-a o nepoštenim trgovačkim praksama u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima kao korak naprijed u rješavanju problema neravnoteže moći duž lanca. Nepoštene trgovačke prakse složena su pojava sa širokim društvenim posljedicama, a u tom kontekstu regulacija igra ključnu ulogu. Odbor poziva države članice da hitno prenesu i provedu Direktivu i riješe problem nepoštenih trgovačkih praksi.

1.2. Europski lanac opskrbe hranom pokazao se iznimno otpornim tijekom pandemije bolesti COVID-19. Potrošači su u svakom trenutku imali pristup gotovo svim prehrambenim proizvodima. Radnici u cijelom lancu opskrbe hranom obavili su sjajan posao unatoč tome što su bili izloženi riziku od zaraze.

1.3. Međutim, prva opažanja pokazuju da je došlo i do znatnih promjena u ponašanju u proizvodnji, distribuciji i potrošnji. EGSO se zalaže za preobrazbu europskih prehrambenih sustava kako bi bili okolišno, gospodarski i socijalno održivi, otporni, pravedni i uključivi te kako bi, prije svega, europskim potrošačima pružali zdravu, održivo proizvedenu sigurnu hranu. EGSO napominje da je među gospodarskim subjektima u lancu opskrbe hranom ključna suradnja, a ne tržišno natjecanje, kako bi se poticao otporniji i održiviji prehrambeni sustav i time za navedene subjekte osigurao pravedan udio i spriječilo ocrnjivanje.

1.4. EGSO ističe svoju preporuku da se slabijim gospodarskim subjektima, osobito poljoprivrednicima, plaća poštena i pravedna cijena kojom bi im se omogućilo ostvarivanje prihoda primjerenih za ulaganja, inovacije i održivu proizvodnju⁽¹⁾. Trebalo bi uspostaviti mehanizam za praćenje raspodjele bruto dodane vrijednosti u lancu opskrbe hranom. Prema podacima Komisije udio bruto dodane vrijednosti u lancu opskrbe hranom koji ide primarnim proizvođačima pao je s 31 % u 1995. na 23,4 % u 2015. (posljednji dostupni podaci).

1.5. EGSO također naglašava svoju preporuku da se suzbiju nepoštene trgovačke prakse koje se ne uzimaju u obzir u minimalnim zahtjevima iz Direktive⁽²⁾ i pozdravlja napore koje je nekoliko država članica uložilo u rješavanje problema poput kupnje po cijeni nižoj od troškova proizvodnje te dvostrukih dražbi (*double race auctions*), ili u zaštitu svih aktera u lancu opskrbe, neovisno o njihovoj veličini ili položaju u lancu opskrbe hranom. EGSO pozdravlja odluku Komisije da regulira nepoštene trgovačke prakse u lancu opskrbe hranom, no izražava žaljenje zbog toga što Komisija nije potaknula usklađeni pristup kako bi se izbjegla rascjepkanost jedinstvenog tržišta. EGSO smatra da bi buduće dodatne mjere trebale

⁽¹⁾ Mišljenje EGSO-a „Poboljšanje lanca opskrbe hranom” (SL C 440, 6.12.2018., str. 165.).

⁽²⁾ Mišljenje EGSO-a „Promicanje pravednijih lanaca poljoprivredno-prehrambenih proizvoda” (SL C 34, 2.2.2017., str. 130.) i mišljenje EGSO-a „Poboljšanje lanca opskrbe hranom” (SL C 440, 6.12.2018., str. 165.).

biti kompatibilne s jedinstvenim tržištem i podlijevati odgovarajućoj procjeni učinka. Ipak, EGSO pozdravlja činjenicu da države članice prenose i provode Direktivu, čime se osigurava veća pravednost u lancu opskrbe hranom, te poziva na usklađeniji pristup u budućnosti.

1.6. EGSO poziva države članice da donesu zakone koji štite sve poslovne aktere. Veličina nije nužno jamstvo tržišne moći, stoga je potrebno sve poslovne subjekte, velike i male, zaštititi od nepoštenih trgovačkih praksi.

1.7. EGSO također potiče države članice da uspostave mehanizme koji će im omogućiti da prate, ocjenjuju i provode zakone kojima je Direktiva prenesena u nacionalno pravo te da stvaraju forume za dijalog u suradnji s dionicima.

1.8. Trenutačno zbog neravnoteže gospodarske i pregovaračke moći u europskim (ali i globalnim) prehrambenim sustavima postoji pritisak na profitabilnost poljoprivrednog sektora i plaće, smanjuje se potencijal ulaganja malih i srednjih prehrambenih poduzeća te se napušta lokalna obiteljska maloprodaja. Iz tog razloga potrebni su korektivni mehanizmi temeljeni na dokazima kako bi se osigurao uravnotežen razvoj aktera u europskom lancu opskrbe hranom i podržao njihov pravedan udio u ekonomskoj koristi proizvodnje i distribucije hrane u EU-u i izvan njega, čime se potiču održivi prehrambeni sustavi. Komisija nije donijela zaključke na temelju procjena učinka strategije „od polja do stola”.

1.9. EGSO naglašava da je važno da svi dionici imaju prave alate i informacije kako bi imali koristi od Direktive. EGSO stoga poziva Europsku komisiju, države članice i Europsku službu za vanjsko djelovanje (ESVD) da se pobrinu da dionici znaju svoja prava i postupke za njihovu provedbu, među ostalim i u slučaju prekogranične trgovine unutar EU-a i iz trećih zemalja.

1.10. EGSO ponovno naglašava da bi promicanje poštenijih trgovačkih praksi trebalo biti dio sveobuhvatne prehrambene i trgovinske politike EU-a, obuhvaćati cijeli lanac opskrbe i osiguravati provedbu UN-ovih ciljeva održivog razvoja.

2. Uvod

2.1. Nepoštene trgovačke prakse definiraju se kao „prakse među poduzećima kojima se odstupa od dobrog poslovnog ponašanja, koje su protivne dobroj vjeri i poštenoj trgovini te koje je jedan trgovinski partner jednostrano nametnuo drugome”⁽³⁾. Lanac opskrbe hranom osobito je podložan nepoštenim trgovačkim praksama zbog velike neravnoteže moći između gospodarskih subjekata. Do nepoštenih trgovačkih praksi može doći na svim razinama lanca opskrbe, a nepoštene trgovačke prakse do kojih dolazi na određenoj razini lanca mogu utjecati na druge dijelove lanca, ovisno o tržišnoj moći uključenih aktera⁽⁴⁾.

2.2. Kako je detaljno opisano u mišljenju EGSO-a „Pravedniji lanac opskrbe poljoprivredno-prehrambenim proizvodima” donesenom 2016.⁽⁵⁾ i „Poboljšanje lanca opskrbe hranom” donesenom 2018.⁽⁶⁾, koncentracija pregovaračke moći dovela je do zloupotrebe dominantnog položaja, zbog čega su slabiji dobavljači postali sve izloženiji nepoštenim trgovačkim praksama. Time se gospodarski rizik prebacuje s tržišta na više razine lanca opskrbe, što ima osobito negativan učinak na potrošače i neke gospodarske subjekte, npr. poljoprivrednike, radnike i MSP-ove. Prema podacima Komisije udio bruto dodane vrijednosti u lancu opskrbe hranom koji ide primarnim proizvođačima pao je s 31 % u 1995. na 23,4 % u 2015. (posljednji dostupni podaci). Komisija navodi da su svi dionici lanca opskrbe hranom priznali da postoji problem nepoštenih trgovačkih praksi, a većina gospodarskih subjekata navela je da ih je i iskusila⁽⁷⁾.

2.3. Direktiva (EU) 2019/633 Europskog parlamenta i Vijeća⁽⁸⁾ o nepoštenim trgovačkim praksama u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima usvojena je u travnju 2019. Direktiva je kratka, sažeta i temelji se na nekoliko ključnih načela. Države članice trebale su prenijeti Direktivu u nacionalno zakonodavstvo do 1. svibnja 2021. i početi je primjenjivati šest mjeseci kasnije. To je dio šireg programa upravljanja, čiji je cilj postići učinkovitiji i pravedniji

⁽³⁾ Komisija, 2014.

⁽⁴⁾ Radna skupina za poljoprivredna tržišta, 2016.

⁽⁵⁾ Mišljenje EGSO-a „Promicanje pravednijih lanaca poljoprivredno-prehrambenih proizvoda” (SL C 34, 2.2.2017., str. 130.).

⁽⁶⁾ Mišljenje EGSO-a „Poboljšanje lanca opskrbe hranom” (SL C 440, 6.12.2018., str. 165.).

⁽⁷⁾ Komunikacija Europske komisije, 2014.

⁽⁸⁾ Direktiva (EU) 2019/633 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o nepoštenim trgovačkim praksama u odnosima među poduzećima u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima (SL L 111, 25.4.2019., str. 59.).

lanac opskrbe hranom, a također uključuje suradnju proizvođača i mjere za povećanje transparentnosti tržišta. Strategija „od polja do stola”⁽⁹⁾ također je osmišljena da doprinese poboljšanju položaja poljoprivrednika u lancu opskrbe hranom.

2.4. Slovensko predsjedništvo EU-a zatražilo je od EGSO-a da izradi razmatračko mišljenje o djelotvornom ostvarivanju ciljeva Direktive u praksi, o najboljim praksama država članica u regulaciji lanca opskrbe hranom, kao i o koracima potrebnima za zaustavljanje tog procesa.

3. Stav EGSO-a o nepoštenim trgovačkim praksama

3.1. U svojem mišljenju iz 2018.⁽¹⁰⁾ EGSO pozdravlja prijedlog Europske komisije o smanjenju učestalosti nepoštenih trgovačkih praksi kao nužnom prvom koraku prema zaštiti slabijih gospodarskih subjekata, posebice poljoprivrednika, radnika i drugih subjekata, te poboljšanju upravljanja u lancu opskrbe hranom. Pomoću regulatornog pristupa i zakonodavnog okvira s učinkovitim i otpornim provedbenim mehanizmima može se djelotvorno riješiti problem nepoštenih trgovačkih praksi na razini EU-a. To je EGSO ponovno naglasio i u mišljenju iz 2020. o strategiji „od polja do stola”⁽¹¹⁾.

3.2. Međutim, EGSO je izrazio žaljenje zbog toga što je Komisija zabranom samo određenog broja nepoštenih trgovačkih praksi uvela tek minimalni zajednički standard zaštite u EU-u. Nužna je zabrana svih oblika zlorabe.

3.3. Kad je riječ o provedbi, EGSO je pozdravio prijedlog Komisije o izradi usklađenog okvira za provedbena tijela na razini EU-a.

3.4. Uz rješavanje problema nepoštenih trgovačkih praksi, EGSO je preporučio Komisiji da potiče i podupire poslovne modele kojima se nastoji ostvariti održivost lanca opskrbe i u njemu ponovno uspostaviti ravnoteža te unaprijediti učinkovitost kako bi se poboljšao položaj slabijih gospodarskih subjekata.

4. Prenošenje Direktive o nepoštenim trgovačkim praksama u nacionalno pravo i njezina provedba – trenutno stanje

4.1. Države članice trenutno su u postupku prenošenja i provedbe Direktive⁽¹²⁾. Većina udruženja poljoprivrednika, sindikata i prerađivača hrane smatra da planirane mjere nisu dovoljne da ih zaštite. Unatoč tome, podržali su predložene mjere za provedbu Direktive o nepoštenim trgovačkim praksama i čak pozvali na veću ambicioznost, dok su u nekim slučajevima trgovci na malo izrazili suprotna stajališta.

4.2. Do studenoga 2021. Komisija će predstaviti privremeno izvješće o prenošenju i provedbi Direktive, a 2025. godine i ocjenu učinkovitosti Direktive. Ta će se ocjena temeljiti na godišnjim izvješćima država članica i rezultatima anketa Komisije, usmjerenih na dionike, o stanju nepoštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe hranom⁽¹³⁾. EGSO predlaže da se Komisija savjetuje i s kupcima te da prikupi njihova iskustva s Direktivom. Mehanizam suradnje uspostavljen Direktivom trebao bi provedbenim tijelima i Komisiji omogućiti odgovarajući forum za raspravu o učinkovitosti Direktive na temelju godišnjih izvješća država članica. Tijekom tih redovitih sastanaka mogu se identificirati najbolje prakse, ali i nedostaci te se mogu uspoređivati pristupi država članica.

4.3. EGSO pozdravlja odluku Komisije da regulira nepoštene trgovačke prakse u lancu opskrbe hranom, no izražava žaljenje zbog toga što Komisija nije potaknula usklađeni pristup, što uzrokuje rascjepkanost jedinstvenog tržišta. Ipak, EGSO pozdravlja činjenicu da države članice prenose i provode Direktivu, čime se osigurava veća pravednost u lancu opskrbe hranom, te poziva na usklađeniji pristup u budućnosti.

5. Primjeri dobre prakse u postupku prenošenja/provedbe

5.1. EGSO pozdravlja ambiciozne zakone prenesene na nacionalnu razinu (u daljnjem tekstu „primjeri dobre prakse”) kojima se zabranjuju neke nepoštene trgovačke prakse koje su pod određenim uvjetima dopuštene u Direktivi. Kao primjer može poslužiti zabrana vraćanja neprodanih proizvoda dobavljaču bez plaćanja za njih ili prebacivanja troškova skladištenja s kupca na dobavljača, koja je propisana u njemačkom zakonu kojim je Direktiva prenesena u nacionalno pravo⁽¹⁴⁾.

⁽⁹⁾ Strategija „od polja do stola”.

⁽¹⁰⁾ Mišljenje EGSO-a „Poboljšanje lanca opskrbe hranom” (SL C 440, 6.12.2018., str. 165.).

⁽¹¹⁾ Mišljenje EGSO-a „Od polja do stola: strategija održive prehrane” (SL C 429, 11.12.2020., str. 268.).

⁽¹²⁾ Prenošenje na nacionalnu razinu.

⁽¹³⁾ Internetske stranice Europske komisije.

⁽¹⁴⁾ Odobrenje njemačkog Saveznog vijeća zakazano je za 28. svibnja 2021., stoga to još uvijek nije službeno priopćeno Komisiji.

5.2. EGSO pozdravlja to što se u zakone prenesene u nacionalno pravo uvode odredbe kojima se svim gospodarskim subjektima zabranjuje kupnja po cijeni nižoj od troškova proizvodnje. To je slučaj u španjolskom zakonu ⁽¹⁵⁾, kojim se svim gospodarskim subjektima zabranjuje kupnja po cijeni nižoj od troškova proizvodnje, kao i smanjenje vrijednosti duž lanca opskrbe hranom. Isto tako se i talijansko zakonodavno tijelo obvezalo riješiti taj problem u zakonu prenesenom u nacionalno pravo ⁽¹⁶⁾. U Njemačkoj će Njemački savezni parlament izvršiti reviziju moguće zabrane kupnje po cijeni nižoj od troškova proizvodnje, u okviru procjene koja će se izvršiti dvije godine nakon stupanja na snagu.

5.3. To je dio šireg paketa inicijativa koje promiče Europska komisija, uključujući, primjerice, promatračke skupine za tržišne cijene ⁽¹⁷⁾, što je ključno za potporu transparentnosti i pravednosti u sektoru. Usto treba spomenuti i važnost uzajamnosti u međunarodnoj trgovini ⁽¹⁸⁾.

5.4. EGSO pozdravlja zakone kojima se uspostavlja funkcija ombudsmana za praćenje njihove provedbe, U Španjolskoj je osnovana neovisna agencija (AICA) za praćenje provedbe zakona, a za poticanje dobrovoljnih kodeksa ponašanja zadužen je ombudsman. U Njemačkoj će oni pogođeni nepoštenim trgovačkim praksama moći podnijeti svoje anonimne žalbe neovisnom ombudsmanu, uključujući prijavljivanje nepoštenih praksi koje nisu navedene u zakonodavstvu. Ombudsman će također moći pokretati istrage i prijavljivati kršenja Saveznom uredu za poljoprivredu i hranu (BLE) te nadgledati troškove proizvodnje i kretanje cijena ⁽¹⁹⁾.

5.5. Veličina nije nužno jamstvo tržišne moći, stoga je potrebno sve poslovne subjekte, velike i male, zaštititi od nepoštenih trgovačkih praksi. EGSO poziva države članice da donesu zakone koji štite sve poslovne aktere. Čak i ako ta razina ambicija nije dostignuta, EGSO prepoznaje zasluge zemalja čiji zakoni obuhvaćaju veće aktere barem u ključnim sektorima. Na primjer, u Njemačkoj se zadržava prag od 350 milijuna eura za poljoprivredna, ribarska i prehrambena poduzeća, ali za meso, voće, povrće i hortikulturne proizvode taj će se prag postaviti na promet od 4 milijarde eura, što će rezultirati većim brojem aktera zaštićenih zakonom ⁽²⁰⁾. Belgijski preliminarni zakon odbacuje „stupnjeviti pristup” te svim poslovnim akterima ispod praga od 350 milijuna eura nudi zaštitu od nepoštenih trgovačkih praksi bez obzira na njihovu veličinu u odnosu na kupca. Španjolska nudi posebnu zaštitu primarnim proizvođačima, ali svi su gospodarski subjekti, bez obzira na njihovu veličinu i/ili položaj na tržištu, zaštićeni zakonom.

5.6. Dvostruke dražbe ⁽²¹⁾ povezuju se s ozbiljnim negativnim posljedicama na poljoprivrednike ⁽²²⁾ koji su *de facto* prisiljeni sudjelovati u toj praksi zbog neravnoteže moći između kupaca i prodavača. Zabrana dvostrukih dražbi doprinijela bi izbjegavanju slučajeva u kojima se dobavljače navodi da prodaju po cijeni nižoj od troškova proizvodnje. Iako postupak prenošenja Direktive u nacionalno pravo u Italiji još nije dovršen, EGSO sa zanimanjem prati aktualnu raspravu o mogućnosti zabrane dvostrukih dražbi u zemlji u kojoj se zakonodavno tijelo obvezalo riješiti taj problem u zakonu kojim se prenosi Direktiva.

5.7. EGSO također smatra dobrom praksom obvezu pismenih ugovora za sve djelatnosti i njihovo sakupljanje u bazu podataka radi veće transparentnosti i kontrole. Španjolski zakon sadržava takvu obvezu, koja ima vrlo dobar učinak na trgovinske odnose. Ugovor bi trebao sadržavati pojmove kao što su kvaliteta, trajanje, cijena, pokazatelj cijene, ponovni pregovori, obnova i raskid ugovora uz otkazni rok.

5.8. EGSO pozdravlja klauzulu njemačkog zakona kojom se utvrđuje prva procjena dvije godine nakon stupanja zakona na snagu, kao i činjenicu da, uz provjeru poštovanja postojećih zabrana, Njemački savezni parlament može i proširiti popis zabranjenih nepoštenih trgovačkih praksi ⁽²³⁾; također prima na znanje belgijski preliminarni zakon koji predviđa mogućnost dodavanja nepoštenih trgovačkih praksi na popis kraljevskom uredbom u bilo kojem trenutku nakon savjetovanja s dionicima.

⁽¹⁵⁾ Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. Ovaj zakon izmijenit će se prijedlogom zakona o kojem se trenutno vode pregovori, a na španjolskom se naziva *Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley 12/2013 de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria*.

⁽¹⁶⁾ Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 23.4.2021.

⁽¹⁷⁾ Promatračke skupine za tržište na razini Europske komisije. Vidjeti i primjer francuskog programa nadzora cijena i marži u prehrambenom sektoru.

⁽¹⁸⁾ Mišljenje EGSO-a „Kompatibilnost trgovinske politike EU-a s europskim zelenim planom” (SL C 429, 11.12.2020., str. 66).

⁽¹⁹⁾ Internetske stranice BLE-a.

⁽²⁰⁾ Ova se klauzula primjenjuje samo do svibnja 2025., nakon čega će se prag spustiti na 350 milijuna eura.

⁽²¹⁾ Dvostruke dražbe mehanizmi su koje kupci koriste kako bi doveli do toga da se dobavljači međusobno natječu na kratkoročnim internetskim dražbama, u kojima ih se potiče da ponude svoje proizvode po najnižoj mogućoj cijeni.

⁽²²⁾ Studija slučaja Oxfam.

⁽²³⁾ Procjena bi također uključivala rezultate ispitivanja moguće zabrane kupnje prehrambenih i poljoprivrednih proizvoda po cijeni nižoj od troškova proizvodnje.

6. Utvrđeni nedostaci

6.1. EGSO ustraje na tome da sve nepoštene trgovačke prakse spomenute u Direktivi mogu štetno utjecati na najslabije aktere u lancu, uključujući takozvane „sive prakse”. Slabiji dobavljači mogli bi se osjećati prisiljenima s moćnijim kupcem potpisati ugovor koji sadržava uvjete koji nisu u njihovom interesu. Iako se u nekoliko država članica raspravljalo o mogućnosti „opće zabrane” svih nepoštenih trgovačkih praksi, pokazalo se da je tu razinu ambicije teško dostići bez intervencije EU-a. Slično tome, u svojem mišljenju iz 2018. godine EGSO je pozvao na sveobuhvatnu zabranu nepoštenih trgovačkih praksi i na mogućnost država članica da prošire popis prvotno zabranjenih nepoštenih trgovačkih praksi. Treba vidjeti koje će mehanizme preispitivanja zakoni preneseni na nacionalnu razinu uvesti.

6.2. Direktiva daje dobavljačima, organizacijama dobavljača i neprofitnim organizacijama koje djeluju u ime dobavljača pravo na podnošenje žalbi. Međutim, EGSO je zabrinut da bi moglo doći do slučajeva nezakonitih nepoštenih trgovačkih praksi kod kojih pogođena stranka (npr. radnik) dobije relevantne informacije, ali provedbena tijela ne mogu ništa poduzeti jer ne postoji službena žalba pogođenog gospodarskog subjekta ili organizacije kojoj pripada. Budući da pogođeni gospodarski subjekti možda nisu skloni podnositi žalbe, čak i kad se njihova prava ne poštuju, EGSO poziva Komisiju da pomno prati i ocjenjuje u kojoj bi mjeri mogle biti potrebne promjene radi bolje zaštite najugroženijih stranki koje ovisе o gospodarskim subjektima, poput radnika, poljoprivrednika i ribara. Direktivom o nepoštenim trgovačkim praksama ne pretpostavlja se pisani ugovor, ali se pretpostavlja postojanje prodajnog odnosa. Stoga EGSO naglašava svoj prijedlog proširenja zaštite na slučajeve u kojima se odvija nepoštena trgovačka praksa, ali ne postoji (pisani) ugovor. EGSO je već pozvao na uvođenje prava na podnošenje zajedničkih tužbi⁽²⁴⁾.

6.3. „Stupnjevitost pristupa” Direktive podrazumijeva da gospodarski subjekt koji je slab u smislu tržišne snage, ali ima velik promet, u određenim situacijama nije zaštićen zakonom. To uvodi nesigurnost za dobavljače koji ne znaju koliki je godišnji promet njihovih poslovnih partnera. EGSO poziva Komisiju i države članice EU-a da prate i uklanjaju negativne posljedice tog „stupnjevitog pristupa” te razmotre mogućnost zaštite svih poslovnih aktera bez obzira na njihovu veličinu.

6.4. Dok se s vremenom sve više smanjuje udio u konačnoj cijeni koji pripada poljoprivrednicima, stabilni, uravnoteženi i dugoročni poslovni odnosi među gospodarskim subjektima u lancu opskrbe hranom mogu im pomoći da ostvare veću korist od dodane vrijednosti. Aspekti povezani s regionalnim karakterom i kvalitetom mogu zadržati dodanu vrijednost u regiji umjesto da se sirovine uvoze iz trećih zemalja u kojima su standardi proizvodnje uglavnom niži nego u EU-u. Boljim označavanjem podrijetla povećala bi se transparentnost u lancima opskrbe hranom.

7. Slabosti lanca opskrbe poljoprivredno-prehrambenim proizvodima koje je razotkrila bolest COVID-19

7.1. Europski lanac opskrbe hranom općenito se pokazao iznimno otpornim tijekom krize uzrokovane COVID-om 19. Potrošači su u svakom trenutku imali pristup gotovo svim prehrambenim proizvodima. Radnici u cijelom lancu opskrbe hranom obavili su sjajan posao unatoč tome što su bili izloženi riziku od zaraze. Međutim, pandemija COVID-a 19 utječe na cijeli globalni poljoprivredno-prehrambeni sustav. Uzrokuje simetrični, ali asinkroni pritisak na globalne i nacionalne prehrambene sustave, što utječe na: 1) kanale ponude i potražnje u različito vrijeme; 2) sve elemente prehrambenog sustava, od primarne proizvodnje do prerade hrane, maloprodaje i pružanja prehrambenih usluga (HORECA), međunarodne trgovine i logističkih sustava te srednje i konačne potražnje; 3) relevantna tržišta (rada i kapitala) i proizvodnju poluproizvoda. Kanali kojima se ti učinci prenose uključuju brojne makroekonomske čimbenike (npr. devizne tečajevе, cijene energije, pristup financijskim tržištima) i, prije svega, smanjenje ukupne gospodarske aktivnosti i povećanje nezaposlenosti.

7.2. Ograničenja slobodnog kretanja radnika (Komisija je objavila smjernice o osobama koje obavljaju ključne funkcije, npr. sezonskim radnicima) iz jedne države članice u drugu utjecala su na mnoga područja proizvodnje i prerade hrane (npr. berbu voća i povrća te preradu mesa i mliječnih proizvoda) koja se oslanjaju na rad sezonskih radnika iz drugih država članica ili trećih zemalja. Usto, radnici migranti često žive i rade u lošim uvjetima te su izloženi većem riziku od zaraze, što pokazuju i žarišta u klaonicama i tvornicama za pakiranje mesa širom svijeta. To uzrokuje istodobno ozbiljan problem za javno zdravlje i prekid u lancu opskrbe hranom.

7.3. Nadalje, zastoje prijevoza hrane zbog mjera suzbijanja zaraze i poremećaja u logistici, ova je pandemija također dovela do protekcionizma koji utječe na uvoz i izvoz hrane. Istodobno, mnogi su naglasili važnost regionalno proizvedene hrane u EU-u i tradicionalne prednosti kratkih lanaca opskrbe te lokalne proizvodnje i trgovine. Kratki lanci opskrbe i lokalna proizvodnja i trgovina tijekom krize su se pokazali još privlačnijima jer ljudi traže nove i izravnije načine za kupnju

⁽²⁴⁾ Mišljenje EGSO-a „Promicanje pravednijih lanaca poljoprivredno-prehrambenih proizvoda” (SL C 34, 2.2.2017., str. 130.).

hrane, a proizvođači pronalaze nova prodajna mjesta za svoje proizvode. Međutim, jedan od najvažnijih aspekata jest spoznaja potrebe za nastavkom poštene i održive trgovine na regionalnoj i međunarodnoj razini. Ograničenja u trgovini mogu ugroziti stabilnost, što bi moglo posebno pogoditi stanovništvo s niskim prihodima.

7.4. Mjere ograničavanja kretanja bacile su ugostiteljstvo i dio prehrambene industrije na koljena (npr. sektor hotela i restorana i druge sektore koji pružaju usluge „izvan kućanstva”, usluge dostave hrane i trgovce na veliko i malo u turističkim zonama), što će imati dalekosežne posljedice. Osim samih objekata, prekid aktivnosti slomio je i konsolidirani sustav opskrbe hranom na koji su se oslanjali mnogi poljoprivrednici i dobavljači poljoprivrednih proizvoda. Teško su pogođeni dobavljači svježih proizvoda, a vino i sirevi visoke kvalitete te vrhunski komadi mesa koji se obično prodaju u restoranima zamijenjeni su standardnim proizvodima koji se kupuju u supermarketima i konzumiraju kod kuće (FAO, 2020.; OECD, 2020.). Neki su proizvođači odgovorili tako što su se približili maloprodajnim ili internetskim tržištima na kojima su u mnogim slučajevima postigli vrlo dobre kompromise i dogovore, ali mnogi se nisu mogli prilagoditi i izgubili su kupce i prihod. Seoski turizam, koji poljoprivrednicima često pomaže da diversificiraju svoje izvore prihoda, također je teško pogođen ograničenjima uvedenim zbog bolesti COVID-19.

7.5. Kriza uzrokovana COVID-om 19 znatno je ubrzala prelazak na internetsku kupnju, a očekuje se da će se to nastaviti. Nedavna studija instituta McKinsey ⁽²⁵⁾ pokazuje da je u 2020. internetska kupnja namirnica u Europi porasla za 55 % i da će se taj trend nastaviti jer 50 % potrošača koji su se koristili internetskom kupnjom tijekom pandemije namjerava nastaviti s tom praksom.

7.6. Pojava bolesti COVID-19 i njezino brzo globalno širenje velik su šok za EU i globalno gospodarstvo. Poduzete su hitne i sveobuhvatne proračunske mjere te mjere likvidnosti i politike kako bi se najpogođenijim sektorima pružila pomoć. EU ima opsežan paket mjera za tržišne intervencije, a nekoliko ih je aktivirao tijekom krize izazvane bolešću COVID-19 radi potpore prihodima na poljoprivrednim gospodarstvima. Međutim, odgovor je bio ograničen jer u proračunu EU-a gotovo nije bilo sredstava za financiranje dodatnih hitnih mjera u poljoprivredi u posljednjoj godini proračunskog razdoblja 2014. – 2020.

7.7. Konačno, Komisija je pokrenula europski zeleni plan koji će se odraziti i na poljoprivredu (strategija „od polja do stola” i strategija za bioraznolikost), a u okviru paketa poticaja *Next Generation EU* EPFR-u je dodijeljeno dodatnih 7,5 milijardi eura. Procjene učinka strategije „od polja do stola” zabrinjavajuće su za EU. Ipak, EGSO poziva na uravnoteženiju potporu politike u korist poljoprivredno-prehrambenog sektora u usporedbi s nekim drugim dijelovima gospodarstva u kojima je gospodarska struktura mnogo otpornija i razina profitabilnosti mnogo viša.

8. Sljedeći koraci

8.1. Zahvaljujući manevarskom prostoru koji Direktiva ostavlja državama članicama za izradu zakona kojima se ona provodi, svaka je država mogla usvojiti prilagođene propise koji odgovaraju njezinu nacionalnom kontekstu. Kao što je već spomenuto, neke su države članice podigle razinu ambicije iznad minimalnih standarda usklađivanja s Direktivom i donijele zakone koji nude dodatnu zaštitu dobavljačima iz EU-a i izvan njega.

8.2. Iako se očekuje da će dobavljači svake države članice moći lako ostvariti prava iz zakona prenesenog na nacionalnu razinu (među ostalim, dobiti pristup mehanizmu za podnošenje žalbi i nadležnom tijelu), to možda neće biti slučaj za dobavljače koji izvoze u druge države članice EU-a i za dobavljače izvan EU-a koji izvoze u EU. EGSO pozdravlja trud koji je Komisija uložila u cilju širenja informacija objavljivanjem „Brošure o Direktivi o nepoštenim trgovačkim praksama” ⁽²⁶⁾, ali ističe da taj dokument sadržava samo informacije povezane s minimalnim standardima usklađivanja. Kako bi se izvoznici ponudili pravi alati za ostvarivanje koristi od zakona prenesenih na nacionalnu razinu, EGSO poziva Komisiju da se pobrine za to da se izvoznici stave na raspolaganje najrelevantnije informacije vezane uz svaki od zakona.

8.3. EGSO naglašava da je u interesu svih dionika da se Direktiva primjenjuje na svaki poslovni odnos u kojemu je barem kupac ili prodavač poduzeće iz EU-a, čak i ako dobavljač nije subjekt iz EU-a. EGSO poziva Komisiju i ESVD da iskoriste mogućnost da delegacije EU-a u trećim zemljama šire informacije među dobavljačima izvan EU-a. Te informacije moraju nadilaziti opće smjernice Direktive i uključivati praktične informacije o posebnostima i provedbenim tijelima u državama članicama.

⁽²⁵⁾ <https://www.mckinsey.com/industries/retail/our-insights/disruption-and-uncertainty-the-state-of-european-grocery-retail-2021>

⁽²⁶⁾ Brošura Europske komisije.

8.4. EGSO pozdravlja to što se lanac opskrbe poljoprivredno-prehrambenim proizvodima smatra strateškim ekosustavom za europski oporavak i poziva na daljnju suradnju u lancu opskrbe i dijalog s dionicima kako bi se na što uključiviji način olakšao prelazak na održivije prehrambene sustave. U tom pogledu EGSO ističe važnost, raznolikost i opseg inicijativa koje se poduzimaju duž lanca opskrbe hranom kako bi se podržao prelazak na održivost ulaganjem u poticanje održive i lokalne proizvodnje.

Bruxelles, 22. rujna 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

III

(Pripremni akti)

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

563. PLENARNO ZASJEDANJE EUROPSKOG GOSPODARSKOG I SOCIJALNOG ODBORA –
INTERACTIO, 22.9.2021.–23.9.2021.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru te Odboru regija – Bolja regulativa: zajedničkim snagama za bolje zakonodavstvo

*(COM(2021) 219 final)**(2021/C 517/06)*Izvjestitelj: **Heiko WILLEMS**

Zahtjev za savjetovanje:	Dopis Komisije, 1.7.2021.
Pravna osnova:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	2.9.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.9.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	563
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	231/0/4

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja činjenicu da je bolja regulativa ostala prioritet nove Komisije. Poziva Komisiju i zakonodavce EU-a da dosljedno dorađuju i unapređuju sustav bolje regulative EU-a u svim njegovim aspektima i sustavno se koriste alatima i smjernicama za bolju regulativu u svojem radu.

1.2. EGSO ističe da je bolja regulativa ključni element dobrog upravljanja i izrade zakonodavstva. Bolja regulativa može pomoći u osiguravanju transparentnih, odgovornih i participativnih postupaka donošenja politika kojima se donose pravila koja su temeljena na dokazima, neovisno ispitana, jednostavna, jasna, usklađena, djelotvorna, održiva, svrsishodna, razmjerna, otporna na promjene u budućnosti i lako provediva. To je ključni preduvjet za ostvarivanje demokratskog legitimiteta EU-a i njegovih institucija, kao i povjerenja javnosti u njih.

1.3. EGSO naglašava da instrumenti za bolju regulativu moraju ostati politički neutralni i jasno odvojeni od politički utemeljenog donošenja odluka, koje treba prepustiti za to namijenjenim i legitimnim političkim tijelima. Gospodarske, okolišne i socijalne aspekte zakonodavstva Unije uvijek bi trebalo ravnopravno razmatrati, oslanjajući se na kvantitativnu i kvalitativnu analizu za procjenu njihovih učinaka.

1.4. EGSO skreće pažnju na činjenicu da pandemija bolesti COVID-19 predstavlja zdravstvenu, društvenu i gospodarsku krizu kakva u Europi nije viđena od 1945. Stoga poziva Komisiju da, u sadašnjim izvanrednim okolnostima, obrati posebnu pozornost na višestruki utjecaj svojih predloženih mjera u vezi s tim aspektima kako bi poduprla brz i potpun oporavak.

2. Opće napomene

2.1. EGSO primjećuje značajno kašnjenje u objavi Komunikacije. Potiče Komisiju da nadoknadi izgubljeno vrijeme, pojasni svoje prijedloge u skladu s napomenama u nastavku i provede predložene aktivnosti što je brže moguće.

2.2. EGSO ističe da bolja regulativa može pomoći u stvaranju najboljih mogućih regulatornih okvira za građane, radnike, poduzetnike i javne uprave. Naglašava da bi bolja regulativa trebala pridonijeti dovršetku jedinstvenog tržišta u svim područjima, poboljšati njegovo funkcioniranje i ojačati njegovu otpornost i konkurentnost, omogućiti istraživanje i inovacije, potaknuti održivi rast i otvaranje visokokvalitetnih radnih mjesta, podržati zelenu i digitalnu tranziciju te ojačati socijalnu dimenziju tržišta i socijalno tržišno gospodarstvo kako je navedeno u članku 3. UFEU-a.

2.3. EGSO potiče Komisiju da nastavi promicati načela i alate za bolju regulativu u svim svojim službama, među ostalim kroz redovno osposobljavanje osoblja na svim razinama radi osiguravanja osviještenosti o i sukladnosti s tim načelima i alatima.

2.4. Upućujući na svoja prethodna mišljenja ⁽¹⁾, EGSO podsjeća da se, kad je posrijedi bolja regulativa, „ne radi o tome hoće li postojati „više” ili „manje” regulative u EU-u ili hoće li se određena politička područja deregulirati ili će se prednost dati drugim područjima, čime bi se u pitanje dovele vrijednosti za koje se EU zalaže: socijalna zaštita, zaštita okoliša i temeljna prava” ⁽²⁾. Nadalje naglašava da se boljom regulativom ne smije pretjerano birokratizirati oblikovanje politika EU-a niti zamijeniti političke odluke tehničkim postupcima.

3. Posebne napomene

3.1. EGSO je institucijski glas organiziranog civilnog društva u EU-u i služi kao posrednik između zakonodavaca EU-a te organizacija civilnog društva i socijalnih partnera. EGSO je prikupio znatno iskustvo i stručno znanje u pogledu svih pitanja koja se tiču bolje regulative. U nastavku ovog dokumenta predstavlja svoje procjene određenih aspekata iz Komunikacije, kao i drugih aspekata koji njome nisu obuhvaćeni, no koje smatra da je potrebno naglasiti.

3.2. Supsidijarnost i proporcionalnost

3.2.1. EGSO podsjeća na svoje preporuke o supsidijarnosti i proporcionalnosti iznesene u prethodnim mišljenjima ⁽³⁾. Ponavlja da bi Unija trebala djelovati samo ako se ta načela u potpunosti poštuju i gdje se zajedničkim djelovanjem ostvaruje dodana vrijednost za sve. Da bi se to postiglo, Odbor potiče Komisiju da u potpunosti provede prijedloge Radne skupine za supsidijarnost, proporcionalnost i inicijativu „Činiti manje, ali učinkovitije” ⁽⁴⁾.

3.3. Prikupljanje dokaza i javna savjetovanja

3.3.1. EGSO pozdravlja priopćenje Komisije da će pojednostaviti i olakšati prikupljanje dokaza. Pozdravlja i cilj da se odgovarajuće dionike i znanstvenu zajednicu intenzivnije uključi u oblikovanje politika i da se javnosti omogući pristup dokazima na kojima se temelje prijedlozi.

3.3.2. U pogledu savjetovanja s dionicima, EGSO upućuje na svoje mišljenje ⁽⁵⁾ i mišljenje platforme Refit ⁽⁶⁾ koje je EGSO pomogao izraditi. Naglašava da su javna savjetovanja ključan element prikupljanja dokaza i da nikad ne smiju biti provedena *pro forma* na temelju unaprijed određenih ishoda. Komisija bi uvijek trebala nastojati savjetovati se s onima na koje predložene mjere izravno utječu i osigurati reprezentativnost. Osim toga, javna savjetovanja ne bi trebala utjecati na savjetodavnu ulogu EGSO-a, autonomiju ili ovlasti socijalnih partnera kako je predviđeno u Ugovorima, naročito u pogledu socijalnih pitanja i pitanja zapošljavanja (socijalni dijalog).

⁽¹⁾ COM(2015) 215 final.

⁽²⁾ SL C 13, 15.1.2016., str. 192., SL C 262, 25.7.2018., str. 22.

⁽³⁾ SL C 487, 28.12.2016., str. 51. i SL C 262, 25.7.2018., str. 22.

⁽⁴⁾ C(2017) 7810.

⁽⁵⁾ SL C 383, 17.11.2015., str. 57.

⁽⁶⁾ Mišljenje platforme REFIT o podnescima XXII.4.a DIHK-a (Njemačka industrijska i trgovinska komora) i XXII.4.b građanina o mehanizmima savjetovanja s dionicima. Datum usvajanja: 7. lipnja 2017.

3.3.3. EGSO potiče Komisiju da strogo poštuje smjernice iz poglavlja VII. Paketa instrumenata za bolju regulativu o savjetovanjima s dionicima ⁽⁷⁾ pri planiranju i provedbi savjetovanja. Naročito naglašava da bi upitnici uvijek trebali biti jasni, jednostavni i prilagođeni korisniku, dostavljeni u formatu koji se može uređivati, uključivati mogućnost otvorenih odgovora i komentara i učitavanja dodatnih dokumenata te ne sadržavati sugestivna pitanja.

3.3.4. EGSO podsjeća Komisiju da, s obzirom na njegovu reprezentativnu funkciju, Odbor ispunjava sve uvjete kako bi pomogao u prepoznavanju dionika na koje predložene političke mjere najviše utječu. Poziva Komisiju da se detaljnije savjetuje s Odborom tijekom razvijanja strategije savjetovanja i utvrđivanja odgovarajućih ciljnih skupina.

3.3.5. EGSO pozdravlja namjeru Komisije da bolje informira dionike o načinu na koji su upotrijebljeni njihovi doprinosi. Odgovarajuće povratne informacije o načinu na koji su doprinosi usmjeravali donošenje odluka nužne su da bi se zadržalo povjerenje javnosti i nastavilo sudjelovanje javnosti u oblikovanju politika.

3.3.6. EGSO poziva Komisiju da odgovori na njegov dugogodišnji zahtjev da praktično i detaljno objasni na koji način ponderira doprinose zaprimljene tijekom javnih savjetovanja prema njihovoj reprezentativnosti. U vrijeme dezinformacija, masovnih kampanja (npr. putem društvenih medija) i korištenja botova, takvo ponderiranje postaje sve važnije.

3.4. Procjene učinka

3.4.1. EGSO podsjeća na svoje mišljenje ⁽⁸⁾ o načinu na koji se može unaprijediti europski ekosustav u području procjene učinka.

3.4.2. EGSO napominje da bi Komisija automatski trebala potkrijepiti svaki zakonodavni prijedlog s potpuno razrađenom procjenom učinka. Ako Komisija to ne učini, mora detaljno objasniti razloge za svoju odluku i dostaviti sve informacije i podatke na kojima se temelji prijedlog i/ili koji ga potkrjepljuju.

3.4.3. EGSO poziva Europski parlament i Vijeće da se pridržavaju svoje obveze koju su preuzeli Međuinstitucijskim sporazumom o boljoj izradi zakonodavstva ⁽⁹⁾ i izvrše vlastite procjene učinka bitnih izmjena tijekom zakonodavnog postupka, uključujući promjene izvršene u okviru trijaloga. Predlaže da Komisija i zakonodavci zajedno s Odborom za nadzor regulative (RSB) razviju zajednički skup kriterija koji će im pomoći u definiranju pojma „značajno” i boljem određivanju kad je izmjene potrebno podvrgnuti dodatnoj analizi učinka.

3.4.4. EGSO podsjeća na poziv ⁽¹⁰⁾ koji je uputio Komisiji da uspostavi inteligentnu evaluacijsku matricu koja bi suzakonodavcima omogućila da dinamički modeliraju učinak značajnih izmjena objektivizacijom učinka određenih parametara, ali i kvalitativnih podataka. EGSO u tom pogledu poziva na pokretanje pilot-projekta o inteligentnom modeliranju.

3.4.5. EGSO sa zabrinutošću ukazuje na nalaze godišnjeg izvješća Odbora za nadzor regulative ⁽¹¹⁾ za 2020. o kvaliteti procjena učinka Komisije u kojima navodi da je „Odbor 2020. izdao puno manje pozitivnih mišljenja (12 % svih mišljenja), a više negativnih mišljenja (46 % svih mišljenja)”. U nastavku navodi da: „prosječna ocjena kvalitete početnih podnesaka također je bila osjetno niža nego prethodnih godina. [...] U mnogim je slučajevima niža kvaliteta bila posljedica nedovoljnog vremena za pripremu procjena učinka, s obzirom na ambiciozne političke rokove za ostvarivanje rezultata u pogledu novih prioriteta Komisije”. EGSO stoga potiče Komisiju da postavi realne rokove kako bi njezine službe uvijek mogle provoditi u potpunosti razvijene procjene učinka.

3.4.6. EGSO sa zabrinutošću spominje nalaze izvješća Odbora za nadzor regulative o načinu na koji Komisija izvješćuje o opcijama navodeći da: „Skup opcija često nije bio potpun. Opcije su često bile usmjerene na one kojima se daje prednost iz političkih razloga, bez uključivanja alternativnih opcija koje podržavaju glavne skupine dionika. U drugim procjenama učinka ispuštene su ključne opcije jer su odjeli smatrali da prvo moraju dobiti političke upute”. EGSO naglašava da je svrha procjena učinka predstaviti dokaze i analizu radi donošenja političkih odabira, a ne opravdavanje opcije kojoj Komisija daje prednost. Potiče Komisiju da se suzdrži od pristranog izvješćivanja.

⁽⁷⁾ Komplet instrumenata za bolju regulativu, Europska komisija (europa.eu).

⁽⁸⁾ SL C 434, 15.12.2017., str. 11.

⁽⁹⁾ SL L 123, 12.5.2016., str. 1. ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&from=EN)).

⁽¹⁰⁾ SL C 14, 15.1.2020., str. 72.

⁽¹¹⁾ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/rsb_report_2020_en_0.pdf.

3.4.7. EGSO pozdravlja namjeru Komisije da „uključi ciljeve održivog razvoja Ujedinjenih naroda”, što je u skladu s ranijim zahtjevom Odbora ⁽¹²⁾, i usmjeri procjene učinka prema podržavanju „dvostruke tranzicije”. Odbor također ističe da procjene učinka moraju ostati aktivnost koja se temelji na činjenicama i dokazima i koja je politički neutralna te da postupak procjene učinka ne smije biti usmjeren prema obrazlaganju ishoda kojem se daje prednost iz političkih razloga niti zamijeniti političko donošenje odluka koje provode nadležna tijela. Odgovarajući učinci ne smiju se rangirati prema političkim sklonostima, već ih treba uvijek analizirati na isti način. EGSO će i dalje pomno pratiti praktičnu provedbu spomenutog pojednostavljivanja u tijeku revizije Paketa instrumenata za bolju regulativu, koju će prema potrebi ispitati u dopunskom mišljenju.

3.4.8. EGSO naglašava potrebu da se sustavno usvoji načelo „počnimo od malih” i sveobuhvatno primijeni „test MSP-ova” u njegovim procjenama učinaka. Podsjeća Komisiju na deset načela prema kojima se oblikuju politike za MSP-ove kako je navedeno u Aktu o malom poduzetništvu za Europu. Ističe da zakonodavstvo Unije mora biti djelotvorno i lako primjenjivo za MSP-ove, a naročito za mikropoduzeća. Pozdravlja najavu Komisije da će se savjetovati s izaslanicima MSP-ova EU-a tijekom svojeg vijećanja o procjeni učinka i poziva izaslanike MSP-ova na vođenje strukturiranog dijaloga i suradnju s nacionalnim organizacijama koje se bave interesima MSP-ova. Naposljetku, EGSO poziva Komisiju da ograniči opterećenja za MSP-ove, uključujući mikropoduzeća, i sustavnije ispita mogućnost blažih režima na temelju evaluacije svakog pojedinačnog slučaja kako bi se utvrdilo odnosi li se to na sve MSP-ove ili samo na mikropoduzeća, kako je utvrđeno u alatu br. 22 Paketa instrumenata za bolju regulativu, a da se pritom ne ugrozi postizanje ciljeva definiranih zakonodavstvom ili utvrđenim normama i standardima.

3.4.9. EGSO podsjeća na svoje prethodno mišljenje ⁽¹³⁾ u kojem navodi da procjene učinka također treba provoditi sistematično za delegirane i provedbene akte. Podsjeća Komisiju da „činjenica da je za određeni zakonodavni dokument iz kojeg proizlaze delegirani i provedbeni akti provedena procjena učinka nije dovoljan razlog za to da se ne provede procjena učinka u vezi s proizlazećim aktima. Svaki pojedinačni akt treba ocijeniti prema vlastitim zaslugama [...]”

3.4.10. EGSO pozdravlja priopćenje Komisije da će integrirati strateško predviđanje u oblikovanje politika EU-a i upućuje na vlastito mišljenje o tom pitanju ⁽¹⁴⁾. Kao predstavnik širokog spektra glasova iz svih država članica i kao promatrajući član Europskog sustava strateške analize i analize politika (ESPAS), EGSO je spreman pružiti vrijedan doprinos i informacije za postupak predviđanja.

3.5. Odbor za nadzor regulative

3.5.1. EGSO svakako pozdravlja rad Odbora za nadzor regulative u osiguravanju regulatornog nadzora. Kako bi Odbor mogao u potpunosti ostvariti rezultate svojeg mandata, EGSO poziva Komisiju da se pobrine da Odbor ima na raspolaganju dovoljno resursa i kapaciteta.

3.5.2. EGSO ističe da Odbor nije službeno neovisan. Četiri od sedam članova Odbora članovi su Komisije. Radi postizanja bolje ravnoteže, EGSO predlaže proširenje Odbora tako da uključuje dodatnog vanjskog člana.

3.6. Smanjenje opterećenja i pristup „jedan za jedan”

3.6.1. EGSO primjećuje namjeru Komisije da ograniči tok regulatornih troškova i opterećenja koja proizlaze iz novih propisa i smanji nepotrebne postojeće troškove i opterećenje za građane, poduzetnike i javne uprave. Isto tako, Odbor iznova poziva na usvajanje kvalitativnog pristupa koji bi bio ravnopravan kvantitativnoj analizi, uzimajući u obzir i očekivane koristi od zakonodavstva. ⁽¹⁵⁾ Kao što je Odbor naveo u svojem mišljenju ⁽¹⁶⁾, „regulatorni troškovi moraju biti proporcionalni koristima koje donose”. Stoga naglašava da je načelo proporcionalnosti i dalje najvažnije kad se uvodi novo zakonodavstvo. Osim toga, Komisija bi uvijek trebala procijeniti trošak izostanka djelovanja, na primjer, u odnosu na produbljanje jedinstvenog tržišta, kao i na društvene i ekološke izazove.

3.6.2. Jednako tako, EGSO naglašava da smanjenje opterećenja ne smije dovesti do gubitka ravnoteže na jedinstvenom tržištu ili stvoriti pritisak zbog deregulacije. Zbog smanjenog opterećenja ne smiju biti ugroženi ciljevi politike, smanjeni visoki gospodarski, društveni i ekološki standardi niti spriječeno usvajanje novih inicijativa ako one donose jasnu dodanu vrijednost. Međutim, opterećenje se mora smanjiti ako je dokazano da nije nužno za postizanje cilja politike.

⁽¹²⁾ SL C 14, 15.1.2020., str. 72.

⁽¹³⁾ SL C 262, 25.7.2018., str. 22.

⁽¹⁴⁾ SL C 220, 9.6.2021., str. 67.

⁽¹⁵⁾ SL C 434, 15.12.2017., str. 11.

⁽¹⁶⁾ SL C 487, 28.12.2016., str. 51.

3.6.3. Kad je riječ o pristupu „jedan za jedan”, u skladu s kojim bi svaki zakonodavni prijedlog kojim se stvaraju nova opterećenja trebao osloboditi građane i poduzeća od istovrijednog postojećeg opterećenja na razini EU-a u istom području politike, EGSO sa zabrinutošću primjećuje da se, suprotno najavama Komisije, u Komunikaciji ne iznose operativne i metodološke pojedinosti tog pristupa. To umanjuje sposobnost EGSO-a da ispita moguće prednosti i izazove vezane uz primjenu načela „jedan za jedan”. Odbor stoga poziva Komisiju da dostavi te podatke bez daljnjeg odgađanja te zadržava pravo na izvršavanje dodatne procjene metodologije „jedan za jedan” nakon njezine objave.

3.6.4. EGSO naglašava da načelo „jedan za jedan” može biti instrument za bolju regulativu, da se na njega ne smije gledati kao na „zaseban” instrument za smanjenje opterećenja. Umjesto toga, treba služiti kao alat koji nadopunjuje postojeće alate za bolju regulativu EU-a, uključujući procjenu učinka, javna savjetovanja, ocjene i regulatorni nadzor, i koji djeluje u sinergiji s njima. EGSO pozdravlja jamstvo Komisije da se pristup „jedan za jedan” neće primjenjivati mehanički ili na temelju *ex ante* brojčanih ciljeva, već na temelju ocjene svakog pojedinačnog slučaja kojom će se konkretno utvrditi što se može pojednostavniti, racionalizirati ili eliminirati, imajući pritom na umu korist dotičnog zakonodavstva. Odbor će s posebnim zanimanjem nastaviti pratiti hoće li Komisija to jamstvo provesti u praksi. Odbor također ističe ulogu platforme „Fit for Future”, čiji je član, u savjetovanju Komisije o pojednostavljanju zakonodavstva Unije i smanjenju nepotrebnih opterećenja, osiguravajući pritom da politike Unije budu usmjerene na budućnost i bitne u svjetlu novih izazova, uključujući društvene, ekološke, geopolitičke, tehnološke i digitalne razvoje.

3.6.5. EGSO ističe da provedbu načela „jedan za jedan” treba smatrati zajedničkim institucijskim nastojanjem koje zahtijeva blisku suradnju svih institucija EU-a kroz cjelokupni zakonodavni ciklus. U skladu s točkom 3.4.3 ovog mišljenja, EGSO poziva Europski parlament i Vijeće da osiguraju da zakonodavstvo Unije ispunjava svoje ciljeve na najekonomičniji način. Stoga je potrebno da zakonodavci i Komisija blisko surađuju u svim fazama političkog procesa te da države članice s Komisijom razmjenjuju informacije o troškovima i koristima koje proizlaze iz zakonodavstva EU-a nakon provedbe.

3.6.6. EGSO pozdravlja namjeru Komisije da uz svaku procjenu učinka dostavi procjenu administrativnih troškova i troškova prilagodbe koji proizlaze iz predložene intervencije. Napominje, međutim, da će se samo administrativni troškovi prebiti instrumentom „jedan za jedan”, dok će se troškovi prilagodbe prebiti drugim instrumentima kao što su Mehanizam za oporavak i otpornost, kohezijska politika i poljoprivredni fondovi te Mehanizam za pravednu tranziciju. Budući da troškovi prilagodbe mogu predstavljati značajno opterećenje za poduzeća, naročito za MSP-ove i mikropoduzeća, Odbor poziva Komisiju da uz troškove procjene uvrsti i konkretne prijedloge mjera za pružanje podrške poduzećima u prilagođavanju novim regulatornim okvirima i usklađivanju s njima te u održavanju stabilnosti zapošljavanja i osiguravanju strukovnog osposobljavanja i prekvalifikacije radnika.

3.6.7. EGSO prima na znanje namjeru Komisije da zamjenu 27 nacionalnih propisa jednim usklađenim okvirom automatski smatra „onime što ide van”. To predstavlja mehanički pristup za koji Komisija tvrdi da izbjegava. Usklađivanje samo po sebi ne dovodi do povećanja učinkovitosti, već je njegov učinak potrebno ocijeniti s obzirom na pojedinačni slučaj. Odbor stoga poziva Komisiju na definiranje „onoga što ide van” uvijek na osnovu pojedinačne analize koristi i troškova.

3.6.8. U pogledu fleksibilnih uvjeta instrumenta „jedan za jedan”, EGSO od Komisije traži pojašnjenje kriterija na temelju kojih će odlučivati o iznimkama, kao i o „iznimnim okolnostima” za trgovanje.

3.6.9. EGSO napominje da će se pristup „jedan za jedan” primjenjivati samo na inicijative uključene u godišnji program rada Komisije za 2022., što znači da će se isključiti važne političke inicijative uzete na razmatranje u prvoj polovini mandata Komisije. Komisija time ne ispunjava obećanje svoje predsjednice Ursule von der Leyen u pogledu njezinih radnih metoda⁽¹⁷⁾, kao ni ono sadržano u njezinim mandatnim pismima povjerenicima u kojima navodi da će „Kolegij primjenjivati načelo „jedan za jedan” [...] za svaki zakonodavni prijedlog koji stvara nova opterećenja.”

3.6.10. EGSO poziva Komisiju da uspostavi odgovarajući okvir za izvješćivanje o provedbi pristupa „jedan za jedan” radi osiguravanja odgovarajućeg ocjenjivanja u predstojećim godinama.

3.7. Platforma „Fit for Future” (Spremni za budućnost)

3.7.1. EGSO pozdravlja osnivanje platforme „Fit for Future” (u daljnjem tekstu „platforma”). Podsjeća da je zadatak platforme *ex post* ocjenjivanje, a ne predlaganje novog zakonodavstva. Odbor će aktivno sudjelovati u njezinu radu.

⁽¹⁷⁾ P(2019) 2.

3.7.2. EGSO ističe da podnesci dostavljeni putem internetske stranice „Iznesite svoje mišljenje: može jednostavnije!” moraju i dalje doprinositi godišnjem programu rada platforme, čak i ako nisu obuhvaćeni Prilogom II. programu rada Komisije. Osim toga, platforma bi i dalje trebala moći savjetovati Komisiju o horizontalnom tijeku rada bolje regulative.

3.7.3. EGSO predlaže da osoba ili organizacija koja podnosi zahtjev platformi od Komisije primi obrazložene povratne informacije o načinu na koji je predmet obrađen.

3.8. Ex post praćenje i evaluacija

3.8.1. EGSO čvrsto podržava načelo „prethodne evaluacije” i potiče Komisiju da osigura njegovu sustavnu primjenu.

3.8.2. Odbor je zadovoljan uspostavljenom uspješnom suradnjom s Komisijom u aktivnostima ex post evaluacije, pri čemu je njegov doprinos utvrđen kao koristan u smislu unapređivanja evaluacija Komisije ulaznim podacima iz organiziranog civilnog društva. Komisija poziva na kontinuirano jačanje te suradnje. Također odlučno poziva na uključivanje evaluacija EGSO-a u predviđeni zajednički registar dokaza – Zajednički zakonodavni portal.

3.8.3. U pogledu provedenog zakonodavstva Unije, EGSO upozorava da obveze praćenja i izvješćivanja radi prikupljanja potrebnih informacija i podataka moraju uvijek biti proporcionalne i da ne smiju predstavljati neprimjereno opterećenje za građane, poduzetnike ili javne uprave.

3.8.4. EGSO sa zabrinutošću primjećuje nalaze izvješća Odbora za nadzor regulative o evaluacijama Komisije. Kako je navedeno u izvješću: „zaključci evaluacije nisu na odgovarajući način odražavali nalaze. Odbor je redovito izražavao zabrinutost zbog toga što su zaključci bili selektivna čitanja dokaza, ili nisu dovoljno jasno ukazivali na nedostatke prikupljenih dokaza. Radi se o kritičnom nedostatku jer onemogućuje ostvarivanje glavne funkcije evaluacije, a to je učenje.” EGSO potiče Komisiju da na nepristran način izvješćuje o uspješnosti zakonodavstva Unije.

3.8.5. EGSO sa zabrinutošću napominje da službe Komisije nisu obvezne ponovno podnijeti izvješća o evaluaciji u slučaju negativnog mišljenja Odbora za nadzor regulative. Predlaže primjenu istog režima za procjene učinka na evaluacije i obvezivanje službi Komisije da revidiraju izvješća u slučaju negativnog prvog mišljenja te da službeno ishode pozitivno mišljenje Odbora.

3.9. Provedba i izvršavanje pravila

3.9.1. EGSO upućuje na preporuke o provedbi i izvršavanju pravila u svojem mišljenju ⁽¹⁸⁾.

3.9.2. EGSO pozdravlja dugoročni akcijski plan Komisije za bolju provedbu i izvršavanje pravila jedinstvenog tržišta ⁽¹⁹⁾ te je potiče na brzu provedbu mjera koje je predložila.

3.9.3. EGSO ponavlja da najveće opterećenje za građane i poduzeća i dalje nastaje na nacionalnoj razini zbog postupka i metode kojima nacionalna tijela prenose i na neodgovarajući način primjenjuju zakonodavstvo Unije. Ako nacionalni zakonodavci – koristeći se svojim diskrecijskim pravima – odluče dodati zahtjeve na nacionalnoj razini, to bi trebali učiniti na transparentan način, obavijestiti o tome Komisiju i nacionalna tijela i objasniti svoje razloge, u skladu sa svojom obvezom u Međuinstitucijskom sporazumu o boljoj izradi zakonodavstva. Države članice trebale bi imati na umu i moguće učinke svojih dodataka kojima su doprinijele cjelovitosti i pravilnom funkcioniranju jedinstvenog tržišta i trebale bi, ako je to moguće, izbjegavati mjere koje bi mogle uzrokovati značajne poremećaje i rascjepkanost.

3.9.4. EGSO također podržava, kako navodi u svojim mišljenjima ⁽²⁰⁾, načelno davanje prednosti propisima pred direktivama kako bi se izbjegli nedosljedni regulatorni okviri diljem EU-a i poduprla integracija jedinstvenog tržišta. Međutim, EGSO napominje da se postojeće razine zaštite građana, potrošača, radnika i okoliša ne smiju smanjiti.

Bruxelles, 22. rujna 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

⁽¹⁸⁾ SL C 262, 25.7.2018., str. 22.

⁽¹⁹⁾ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-enforcement-implementation-single-market-rules_en_0.pdf.

⁽²⁰⁾ SL C 18, 19.1.2011., str. 95.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2013/34/EU, Direktive 2004/109/EZ, Direktive 2006/43/EZ i Uredbe (EU) br. 537/2014 u pogledu korporativnog izvještavanja o održivosti

(COM(2021) 189 final – 2021/104 (COD))

(2021/C 517/07)

Izvjestitelj: **Marinel Dănuț MURESAN**

Zahtjev za savjetovanje:	Vijeće Europske unije, 22.6.2021. Europski parlament, 23.6.2021.
Pravna osnova:	članak 50. i članak 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	2.9.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.9.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	563
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	226/0/7

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja Prijedlog direktive o korporativnom izvještavanju o održivosti i smatra da će visokokvalitetno izvještavanje o održivosti biti ključna sastavnica provedbe europskog zelenog plana, uključujući ambiciozne ciljeve Paketa za cilj od 55 %.

1.2. Konkretno, proširenjem direktive o korporativnom izvještavanju na sva velika trgovačka društva koja ispunjavaju određene uvjete, kao i na mala i srednja poduzeća uvrštena na burzu, podupirat će se transformacija europskog gospodarstva u skladu s Pariškim sporazumom, kao i mandat EFRAG-a da razvije usklađene standarde EU-a za nefinancijsko izvještavanje.

1.3. EGSO pozdravlja usmjerenost Europske komisije na to da nakon donošenja akcijskog plana o financiranju održivog rasta potiče trgovačka društva i financijske ustanove da objavljuju visokokvalitetne podatke o održivosti. Da bi se to postiglo, javni i privatni sektor moraju surađivati, a u tom pogledu zakonodavni okvir za održivo financiranje i korporativno izvještavanje imaju ključnu ulogu.

1.4. EGSO potiče suzakonodavce da ocijene operativne i administrativne troškove postupnog i dobrovoljnog uključivanja MSP-ova u područje primjene Direktive i da razmotre potencijalne dodatne mjere potpore kako bi se pomoglo kompenzirati bilo kakva administrativna i operativna opterećenja za taj ključni segment gospodarstva.

1.5. EGSO toplo pozdravlja Komisijino obrazloženje i pridržavanje načela „dvostrukog aspekta materijalnosti” te njegov opis iz stavka 3. Prijedloga.

1.6. EGSO podržava ovlasti dodijeljene Europskoj savjetodavnoj skupini za financijsko izvještavanje (EFRAG) za pripremu tehničkih savjeta za razvoj europskog standarda nefinancijskog izvještavanja. Proces utvrđivanja standarda mora uključivati sve dionike sa značajnim udjelom u pripremi i upotrebi izvještavanja o održivosti: relevantnim financijskim i nefinancijskim korporativnim dionicima, socijalnim partnerima i civilnom društvu mora se zajamčiti jasna uloga u svim fazama.

1.7. EGSO potiče Europsku komisiju, europska nadzorna tijela i suzakonodavce da osiguraju pažljivo usklađivanje (u pogledu sadržaja i redoslijeda) različitih sastavnica okvira za izvještavanje o održivosti, uključujući one koje obuhvaćaju financijske institucije.

1.8. EGSO također potiče Europsku komisiju i EFRAG da razmotre na koji bi način posebni zahtjevi za izvještavanje po zemljama o rizicima i učincima u pogledu održivosti, za sve subjekte unutar područja primjene, mogli potaknuti objavljivanje detaljnijih i sadržajnijih informacija.

1.9. Naposljetku, EGSO potiče Europsku komisiju da razmotri poboljšanje upućenosti u području financija i održivosti. Iako će se predmetnim prijedlogom zajamčiti da trgovačka društva i financijske institucije mogu pružiti točne podatke krajnjim korisnicima, budućim korisnicima i drugim krajnjim ulagačima, potreban je dodatni napor da bi im se omogućilo da s pouzdanjem usmjeravaju svoju ušteđevinu u održiva ulaganja. EGSO stoga pozdravlja obveze preuzete u tom pogledu u okviru Strategije za financiranje prelaska na održivo gospodarstvo ⁽¹⁾.

2. Prijedlog Komisije

2.1. Direktiva 2014/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća ⁽²⁾ o nefinancijskom izvještavanju i o izmjeni Računovodstvene direktive donesena je 2014. Društva obuhvaćena područjem primjene Direktive o nefinancijskom izvještavanju trebala su 2018. prvi put podnijeti izvještaj u skladu s odredbama Direktive (za financijsku godinu 2017.).

2.2. U skladu s Direktivom o nefinancijskom izvještavanju Komisija je 2017. objavila neobvezujuće smjernice za izvješćivanje za trgovačka društva ⁽³⁾. Godine 2019. objavila je dodatne smjernice o izvješćivanju o informacijama povezanima s klimom ⁽⁴⁾. Tim smjernicama nije se dostatno poboljšala kvaliteta informacija o kojima trgovačka društva izvještavaju u skladu s Direktivom o nefinancijskom izvještavanju.

2.3. Europska komisija obvezala se na prijedlog revizije Direktive o nefinancijskom izvještavanju u europskom zelenom planu i njezinu Programu rada za 2020. ⁽⁵⁾.

2.4. Europska komisija objavila je u ožujku 2018. Akcijski plan o financiranju održivog rasta ⁽⁶⁾ u kojemu je ponovno naglasila potrebu za daljnjom standardizacijom nefinancijskih informacija koje trebaju podnositi korporacije, a koje su potrebne za donošenje odluka o ulaganju. Nakon tog akcijskog plana Europska komisija objavila je tri zakonodavna prijedloga u kojima se dodatno definiraju podaci koje trebaju dostaviti trgovačka društva u tu svrhu, konkretno Uredbu o taksonomiji ⁽⁷⁾, Uredbu o objavljivanju održivog financiranja ⁽⁸⁾ i Uredbu o referentnim vrijednostima za niske emisije ugljika ⁽⁹⁾.

2.5. U svojem izvješću na vlastitu inicijativu o održivom financiranju iz svibnja 2018. Europski parlament pozvao je na daljnji razvoj zahtjeva za izvještavanje u okviru Direktive o nefinancijskom izvještavanju ⁽¹⁰⁾. U svojoj rezoluciji o održivom korporativnom upravljanju iz prosinca 2020. pozdravio je predanost Komisije preispitivanju Direktive o nefinancijskom izvještavanju, pozvao na proširenje područja njezine primjene na dodatne kategorije društava i pozdravio predanost Komisije razvoju EU-ovih standarda nefinancijskog izvještavanja ⁽¹¹⁾. Europski parlament smatrao je i da bi nefinancijske informacije koje društva objavljuju u skladu s Direktivom o nefinancijskom izvještavanju trebale podlijezati obveznoj reviziji.

2.6. Direktiva o nefinancijskom izvještavanju zajedno s Uredbom o objavljivanju informacija o održivom financiranju i Uredbom o taksonomiji središnje su komponente zahtjeva za izvještavanje o održivosti koji su temelj EU-ove strategije održivog financiranja.

⁽¹⁾ COM(2021) 390 final.

⁽²⁾ Direktiva 2014/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2014. o izmjeni Direktive 2013/34/EU u pogledu objavljivanja nefinancijskih informacija i informacija o raznolikosti određenih velikih poduzeća i grupa (SL L 330, 15.11.2014., str. 1.).

⁽³⁾ Komunikacija Komisije C(2017) 4234 final (SL C 215, 5.7.2017., str. 1.).

⁽⁴⁾ Komunikacija Komisije C(2019) 4490 final (SL C 209, 20.6.2019., str. 1.).

⁽⁵⁾ Komunikacija Komisije o europskom zelenom planu (COM/2019/640 final), Priloženi Program rada Komisije za 2020. (2020 COM(2020) 440 final).

⁽⁶⁾ COM(2018) 97 final.

⁽⁷⁾ Uredba (EU) 2020/852 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2020. o uspostavi okvira za olakšavanje održivih ulaganja i izmjeni Uredbe (EU) 2019/2088 (SL L 198, 22.6.2020., str. 13.)

⁽⁸⁾ Uredba (EU) 2019/2088 Europskog Parlamenta i Vijeća od 27. studenoga 2019. o objavama povezanim s održivosti u sektoru financijskih usluga (SL L 317, 9.12.2019., str. 1.)

⁽⁹⁾ Uredba (EU) 2019/2089 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. studenoga 2019. o izmjeni Uredbe (EU) 2016/1011 u pogledu referentnih vrijednosti EU-a za klimatsku tranziciju i referentnih vrijednosti EU-a usklađenih s Pariškim sporazumom te objavama u vezi s održivošću za referentne vrijednosti (SL L 317, 9.12.2019., str. 17.).

⁽¹⁰⁾ Rezolucija Europskog parlamenta od 29. svibnja 2018. o održivom financiranju (2018/2007(INI)) (SL C 76, 9.3.2020., str. 23.).

⁽¹¹⁾ Rezolucija Europskog parlamenta od 17. prosinca 2020. o održivom korporativnom upravljanju (2020/2137(INI)) (SL C 445, 29.10.2021., str. 94.).

2.7 Stoga je cilj ovog prijedloga poboljšati izvještavanje o održivosti, kako bi se bolje iskoristio potencijal doprinosa europskog jedinstvenog tržišta prelasku na potpuno održiv i uključiv gospodarski i financijski sustav u skladu s europskim zelenim planom, uključujući Paket za cilj od 55 %, i UN-ovim ciljevima održivog razvoja.

3. Opće napomene

3.1. Europa upravo izlazi iz zdravstvene krize koja je naglasila potrebu za otpornim financijskim i ekonomskim sustavom koji će pružiti zaštitu od budućih neočekivanih kriza. Europska središnja banka smatra da je pandemija poslužila kao „snažan podsjetnik na to da sprječavanje trajne štete za svjetsko gospodarstvo nanese klimatskim promjenama iziskuje korjenite strukturne promjene u našem gospodarstvu, što podrazumijeva sustavne promjene u načinu proizvodnje i potrošnje energije”⁽¹²⁾. ESB istodobno ističe da nepoduzimanje hitnih mjera ugrožava sam ljudski život, a posebno život najsiromašnijih i najranjivijih. Visokokvalitetno nefinancijsko korporativno izvještavanje ključna je sastavnica kako bi se zajamčilo da se obje dimenzije predmetnog pitanja razmotre na odgovarajući način.

3.2. Istodobno će zahvaljujući napretku u uniji tržišta kapitala europska industrija, čija se okosnica sastoji od MSP-ova koji čine više od polovine europskog BDP-a⁽¹³⁾, i dalje biti uspješna, u njoj će se otvarati kvalitetna radna mjesta te će dovesti do dugoročne konkurentnosti Europske unije. Taj napredak ovisi o dodjeli kapitala trgovačkim društvima koja prolaze kroz tranziciju kako bi ispunila ciljeve Pariškog sporazuma i koja će podržati ciljeve europskog zelenog plana, kao i osigurati da obrazovanje u području financija i održivosti postane sastavni dio obveza Europe.

3.3. Visokokvalitetni, usporedivi, relevantni korporativni podaci, koji su u skladu s dvostrukim aspektom materijalnosti, ključni su za to da financijski sektor može procjenjivati profil održivosti nefinancijskih i financijskih klijenata i drugih ugovornih strana te mu omogućuju da podupire svoje klijente u ostvarenju ciljeva Pariškog sporazuma. EGSO potiče suzakonodavce da se pobrinu da predmetni prijedlog ispunjava taj ključni cilj koji će biti temelj održivog oporavka od pandemije bolesti COVID-19 i osigurati dugoročnu konkurentnost i rast jedinstvenog tržišta.

3.4. Europska savjetodavna skupina za financijsko izvještavanje zadužena je za razvoj tehničkih standarda (u daljnjem tekstu: standardi) na temelju kojih će se zakonodavni tekst prenijeti u praksu. Nakon konačnog izvješća Europske savjetodavne skupine za financijsko izvještavanje o tom pitanju⁽¹⁴⁾ EGSO potiče platformu EU-a za održivo financiranje i Međunarodnu platformu za održivo financiranje da se pomno posavjetuju s EFRAG-om o procjeni odgovarajuće razine detaljnosti standarda, čime se osigurava da subjekti koji podnose izvješće dostavljaju podatke koji su bitni i usporedivi. Zbog brze dinamike međunarodnog razvoja u području izvještavanja o održivosti, uključujući široku primjenu okvira Globalne inicijative za izvještavanje (GRI), Odbora za računovodstvene standarde održivosti (SASB) i Radne skupine za objavljivanje financijskih informacija povezanih s klimatskim promjenama (TCFD) od strane trgovačkih društava kao i financijskih institucija, EGSO preporučuje da se u standardima uzmu u obzir ključne odredbe tih okvira. EFRAG je također istaknuo da međunarodna suradnja u tom pogledu ipak ne bi smjela ometati težnje EU-a kao globalnog predvodnika u održivosti kad je riječ o području primjene i brzini razvoja regulatornog okvira EU-a. Osiguravanje ravnomjerne zastupljenosti ključnih skupina dionika, među ostalim socijalnih partnera, u upravljačkoj strukturi EFRAG-a zajamčit će što snažniju provedbu tog procesa.

3.5. Usklađenost u usvajanju praksi izvještavanja o održivosti u svih 27 jurisdikcija EU-a bit će ključna za osiguravanje usporedivih visokokvalitetnih podataka. EGSO potiče suzakonodavce da na temelju pregovora osiguraju dovoljno fleksibilan ishod kako odredbe Direktive ne bi podlijegale opsežnim izmjenama u procesu prenošenja s obzirom na to da nije usvojena uredba. Taj bi element bio ključan u osiguravanju kohezije zahtjeva za izvještavanje u skupini EU 27, spriječio bi fragmentaciju tržišta i potaknuo neometan tok kapitala u svim jurisdikcijama u jednakoj mjeri. Iako EGSO u potpunosti očekuje da će se predstojeći standardi primjenjivati dosljedno u skupini EU 27, bitno je istaknuti kako je važno zajamčiti da ishod prenošenja Direktive o korporativnom izvještavanju o održivosti kao i utvrđivanja standarda dovede do visokokvalitetnih, usporedivih i bitnih objava informacija o održivosti u svim državama skupine EU 27. U svojem prethodnom empirijskom radu civilno društvo pokazalo je značajne regionalne razlike koje bi mogle narušiti taj cilj⁽¹⁵⁾.

⁽¹²⁾ <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200717~1556b0f988.en.html>

⁽¹³⁾ https://ec.europa.eu/growth/smes_hr

⁽¹⁴⁾ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/210308-report-efrag-sustainability-reporting-standard-setting_en.pdf

⁽¹⁵⁾ https://www.allianceforcorporatetransparency.org/assets/Research_Report_EUKI_2020.pdf, str. 51.

4. Posebne napomene

4.1. Područje primjene

4.1.1. EGSO pozdravlja prošireno područje primjene Direktive koje obuhvaća MSP-ove uvrštene na burzu, osim onih koji su uvršteni na popis multilateralnih trgovinskih platformi ili rastućih tržišta MSP-ova, kao i odredbe o dobrovoljnom izvještavanju za MSP-ove koji nisu uvršteni na burzu te trogodišnje prijelazno razdoblje i pojednostavnjen standard za MSP-ove uvrštene na burzu. Zbog značajnog administrativnog i operativnog opterećenja s kojim se suočavaju MSP-ovi tijekom pribavljanja odgovarajućih podataka i izrade svojih izvještaja koje su dodatno pogoršale posljedice pandemije bolesti COVID-19, EGSO u tom pogledu podupire trenutno područje primjene prijedloga. Tim uravnoteženim pristupom MSP-ovima se omogućuje predvidljiv način za ispunjavanje sve većih očekivanja u pogledu informacija o održivosti među njihovim ulagačima i velikim brojem dionika uz istodobno omogućivanje fleksibilnosti i vremena za postupno i dobrovoljno ispunjavanje tih zahtjeva.

4.1.2. EGSO preporučuje da Europska komisija ubrza posebnu procjenu učinka i analizu troškova i koristi koje su posvećene učincima prijelaznog razdoblja i pojednostavnjenom standardu izvještavanja o MSP-ovima koji jesu i koji nisu uvršteni na burzu. Značajan element te analize trebao bi obuhvaćati konkretne empirijske dokaze i preporuke za uključivanje u područje primjene Direktive, u razumnom roku, MSP-ova koji jesu i koji nisu uvršteni na burzu te koji posluju u visokorizičnim sektorima. Ako bude potrebno, Europska komisija trebala bi također razmotriti dodatne mjere potpore kako bi se pomoglo MSP-ovima u njihovim predstojećim zahtjevima za izvještavanje.

4.2. Objava rizikâ i učinaka u lancima vrijednosti

4.2.1. EGSO pozdravlja predloženi pristup iz Direktive o uključivanju zahtjeva za izvještavanje koji obuhvaćaju lanac vrijednosti subjekata koji pripadaju području primjene. S obzirom na složenost suvremenih lanaca vrijednosti, EGSO preporučuje jasnije i detaljnije kvalifikatore za slučaj kad se treba pridržavati pristupa cijelog lanca vrijednosti u izvještavanju u skladu s odredbama Prijedloga direktive kako bi se to izvještavanje obavilo „prema potrebi” u skladu s uvodnom izjavom 29. Budući da iz aktivnosti u lancima vrijednosti proizlaze znatni okolišni, socijalni i upravljački rizici, EGSO želi naglasiti da te dodatne specifikacije ne bi smjele odvrćati od zahtjeva za izvještavanje na način kojim se promiče potpuna transparentnost učinaka aktivnosti poduzetih u lancima vrijednosti.

4.3. Usklađivanje zahtjeva za izvještavanje u pogledu rokova i sadržaja

4.3.1. EGSO naglašava da se uspjeh tog prijedloga temelji na pomnom utvrđivanju redoslijeda i usklađivanju zahtjeva za izvještavanje Direktive o korporativnom izvještavanju o održivosti s drugim zakonodavnim okvirima. Posebno kada je riječ o potrebama subjekata koji pripadaju području primjene te koji su i korisnici i izvjestitelji nefinancijskih informacija, bit će važno osigurati dovoljno vremena za prikupljanje, procjenu i objavu relevantnih podataka. Takvom bi se koordinacijom trebalo zajamčiti da nefinancijski klijenti financijskih subjekata iz područja primjene budu obvezni najprije objaviti potrebne podatke, a potom omogućiti financijskim subjektima da ih procijene i pripreme vlastite objave.

4.3.2. Europska komisija i suzakonodavci trebali bi procijeniti te zahtjeve za utvrđivanje redoslijeda, posebno jer utječu na one subjekte iz područja primjene koji će podlijetati zahtjevima za izvještavanje o održivosti u skladu s Uredbom o kapitalnim zahtjevima⁽¹⁶⁾, člankom 8. Uredbe o taksonomiji, delegiranim aktima Uredbe o objavljivanju informacija o održivom financiranju⁽¹⁷⁾ i svim predstojećim standardima koji se odnose na razvoj socijalne taksonomije i drugih taksonomija. Usklađenost s tim zahtjevima ovisit će o dostupnosti visokokvalitetnih podataka dostavljenih na temelju predmetnog prijedloga. Informacije koje se zahtijevaju u objavama na temelju Direktive o korporativnom izvještavanju o održivosti trebale bi imati slično područje primjene kao podaci koji će se objaviti u skladu s tim povezanim zahtjevima, uključujući one iz delegiranih akata Uredbe o taksonomiji koji se, prema potrebi, mogu dodatno razjasniti u Prijedlogu Direktive te u radu EFRAG-a tijekom razvoja standarda.

4.4. Provjera

4.4.1. EGSO prepoznaje važnost osiguravanja visoke kvalitete i provjerljivosti nefinancijskih podataka objavljenih u skladu s Prijedlogom direktive. Uloga provjere ključna je u tom pogledu i EGSO pozdravlja preporuku iz Prijedloga za upotrebu ograničene provjere kako bi se provjerili nefinancijski podaci subjekata iz područja primjene.

⁽¹⁶⁾ Uredba (EU) br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijska društva i o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 (SL L 176, 27.6.2013., str. 1.).

⁽¹⁷⁾ C(2021) 2800 final.

4.4.2. Zbog nepostojanja zajednički dogovorenog okvira za razumnu provjeru informacija o održivosti i prijevremenu kvalitetu određenih oblika nefinancijskih podataka, preporučuje se da zahtjevi za provjeru ostanu na razini procjene potrebne za ograničenu provjeru.

4.5. Ljudska prava

4.5.1. EGSO pozdravlja detaljnije utvrđivanje tema održivosti na temelju kojih će se objavljivati podaci, uključujući teme povezane s učincima na ranjive zajednice i radnike. Povezano s planiranim napretkom u pogledu objave prijedloga o održivom korporativnom upravljanju EGSO smatra da predmetni prijedlog pruža značajnu priliku za razvoj praktičnog okvira za procjenu financijskih rizika koji proizlaze iz poslovanja koje utječe na zajednice te također promiče dobro razumijevanje učinaka poslovanja na te zajednice. U dodatnim specifikacijama zahtjeva za izvještavanje i temeljitu analizu treba pažljivo uspostaviti ravnotežu među potrebama socijalnih partnera putem prava na službeno savjetovanje.

4.5.2. EGSO potiče suzakonodavce da razmotre jasniju definiciju dionika koji će se uzimati u obzir i s kojima će se savjetovati u tom procesu te da osiguraju potpunu usklađenost tih zahtjeva s odredbama predstojećeg prijedloga o održivom korporativnom upravljanju. Proces koji bi trgovačka društva trebala provoditi kako bi postupala u skladu sa zahtjevom za savjetovanje s dionicima trebao bi, s jedne strane, biti istaknut utvrđivanjem samo najvažnijih dionika, dok bi, s druge strane, trebalo zajamčiti da su ti procesi osmišljeni na odgovarajući način, jasni i da ne dodaju nepotrebnu složenost trgovačkim društvima u skladu s proširenim područjem primjene Prijedloga direktive.

4.6. Planiranje prelaska

4.6.1. EGSO podržava potrebu da trgovačka društva u tranziciji privlače financiranje. Stoga je ključan naglasak Prijedloga na potrebi za izvještavanjem o usklađenosti poslovnih modela i strategija s prelaskom na održivo gospodarstvo i ograničenjem globalnog zagrijavanja na 1,5 °C. Uzimajući u obzir izvješće Međunarodne agencije za energiju o ostvarenju ugljične neutralnosti do 2050. ⁽¹⁸⁾, osiguravanje pouzdanih, visokokvalitetnih podataka radi ispunjavanja tog zahtjeva Prijedloga direktive bit će ključni poticajni čimbenik kojim će se zajamčiti da trgovačka društva imaju vjerodostojne prijelazne planove i da im banke i tržišta kapitala mogu pomoći u ostvarenju njihovih ciljeva. EGSO podržava veću detaljnost zahtjeva koji upućuju na tu usklađenost, na razmjernan način. Takvi bi zahtjevi trebali uključivati dodatne informacije o scenarijima tranzicije koje su usvojila trgovačka društva, kao i elemente na temelju kojih se odlučuje o njihovoj usklađenosti s ciljevima pravedne tranzicije.

4.7. Razvoj EU-ovih standarda nefinancijskog izvještavanja

4.7.1. EGSO ponovno ističe svoju potporu ovlastima dodijeljenima EFRAG-u za pružanje tehničkih savjeta u pogledu razvoja EU-ovih standarda nefinancijskog izvještavanja. EGSO skreće pozornost na činjenicu da njegove ovlasti zahtijevaju „odgovarajući propisni postupak, uz javni nadzor i transparentnost”, uključujući savjetovanje sa širokim rasponom dionika u razvoju standarda te naglašava važnost uključivanja sindikata, većeg broja socijalnih partnera, MSP-ova i drugih dionika sa značajnim udjelom u razvoju standarda, uključujući financijska i nefinancijska društva i organizacije civilnog društva, i savjetovanja s njima tijekom izrade tehničkih savjeta. U tom pogledu EGSO podupire napore EFRAG-a da zatraži mišljenja dionika o razvoju njegova propisnog postupka ⁽¹⁹⁾ i očekuje ishod kojim će se zajamčiti uključenost svih prethodno navedenih dionika.

Bruxelles, 22. rujna 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

⁽¹⁸⁾ <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>

⁽¹⁹⁾ https://www.efrag.org/Assets/Download?assetUrl=%2fsites%2fwebpublishing%2fSiteAssets%2fEFRAG%2520Due%2520Process%2520Procedures_V04.pdf

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Poticanje europskog pristupa umjetnoj inteligenciji

(COM(2021) 205 final)

(2021/C 517/08)

Izjaviteljica: **Marie-Françoise GONDARD-ARGENTI**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 1.7.2021.
Pravna osnova:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	2.9.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.9.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	563
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	235/0/7

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) pozdravlja izmijenjeni koordinirani plan o umjetnoj inteligenciji, koji je rezultat zajedničkog rada Europske komisije i država članica, te poziva na njegovu brzu provedbu mobilizacijom svih relevantnih dionika.

1.2. EGSO podržava sveobuhvatni pristup koji Komisija primjenjuje u svojoj strategiji za uključivu i održivu umjetnu inteligenciju, koja se temelji na stvaranju ekosustava izvrsnosti i povjerenja. Prijedlog plana i prijedlog regulatornog okvira (svaki od tih prijedloga predmet je zasebnog mišljenja) dva su osnovna elementa za pozicioniranje Europe kao svjetskog aktera u području umjetne inteligencije.

1.3. Kako bi se ostvarila očekivana gospodarska i socijalna korist, kao i korist u području okoliša i javnog zdravlja, za sve europske građane bez diskriminacije, plan mora dati novi zamah obrazovanju, uključivanjem tema koje se bave etikom i okolišem, cjeloživotnog učenja i razvoja vještina, kao i pitanja povezanih s inovacijama i potporom za radnike, radnice i poduzeća, uključujući i ona najmanja.

1.4. Povjerenje je najvažniji element uspjeha u svijetu rada. Umjetna inteligencija nije iznimka od tog pravila. EGSO smatra da je opravdano da se u novom planu tijekom cijelog procesa daje ključna uloga socijalnom dijalogu i socijalnim partnerima. Pitanje vještina od ključne je važnosti, no potrebno je promisliti o svim temama povezanim s automatizacijom u svijetu rada.

1.5. EGSO preporučuje Komisiji da u strateškom okviru koji namjerava uspostaviti odlučno potiče države članice na jačanje socijalnog i građanskog dijaloga o pitanjima i alatima povezanim s umjetnom inteligencijom.

1.6. EGSO podsjeća na to da povjerenje ovisi o pravu svakog radnika, potrošača i građanina na objašnjivost algoritamskih procesa ako oni utječu na njihov život i okruženje. Novi koordinirani plan mora uzeti u obzir taj zahtjev za transparentnost i objašnjivost, koji je neodvojiv od prava svakog građanina i građanke na osporavanje odluka donesenih isključivo na temelju algoritma.

1.7. EGSO smatra da se u području umjetne inteligencije EU može izboriti za vjerodostojnu predvodničku ulogu u svijetu pod uvjetom da uspostavi besprijekornu koordinaciju između institucija EU-a, država članica i organiziranog civilnog društva – socijalnih partnera, potrošača i građanstva – u kojoj će odgovornost svakog sudionika biti jasno definirana. Ta koordinacija među europskim institucijama, između europskih institucija i država članica te među samim državama članicama maksimalno će povećati globalni učinak i osigurati brzu i dosljednu provedbu politika i investicijskih programa.

1.8. Umjetna inteligencija po svojoj je prirodi globalna, ali uvelike ovisi o opsegu primjene, odnosno izravno ovisi o tome. Budući da se u koordiniranom planu državama članicama daje uloga ključnih aktera globalnog djelovanja u području umjetne inteligencije, taj je plan temelj europske strategije u tom području.

1.9. EGSO pozdravlja činjenicu da se u revidiranom koordiniranom planu predlažu konkretne mjere za poticanje provedbe nacionalnih strategija i povećanje sinergija. Međutim, puno značenje tog plana dolazi do izražaja tek u kombinaciji s europskom strategijom za podatke, odnosno uspostavljanjem europskog podatkovnog prostora i zaštitom podataka, te strategijom za kibersigurnost.

1.10. Kako bi se riješio problem nepostojanja obavezne koordinacije, EGSO preporučuje da se uvede trajni mehanizam za praćenje postignutog napretka na temelju pokazatelja uspješnosti koje bi osmislili svi dionici.

1.11. EGSO potiče države članice da iskoriste Mehanizam za oporavak i otpornost i druge financijske instrumente, kao što su Obzor Europa, program Digitalna Europa i InvestEU, za potporu razvoju i uvođenju umjetne inteligencije, osobito u malim poduzećima. U nedavnom izvješću EIB-a razjašnjeni su daljnji koraci koje treba poduzeti.⁽¹⁾

2. Opće napomene

2.1. Komisija radi na tome da EU postane svjetski pokretač uključive, sigurne, održive i pouzdane umjetne inteligencije usmjerene na čovjeka. Poučena iskustvom sa zdravstvenom krizom, želi ubrzati ulaganja, poboljšati postojeće mjere i pomno ih uskladiti u svrhu poticanja sinergija i agilnosti.⁽²⁾ EGSO podržava hitnu i odlučnu primjenu tog pristupa u cilju jačanja unutarnje i međunarodne izvrsnosti EU-a.

2.2. EGSO prima na znanje napredak postignut od usvajanja prvog koordiniranog plana 2018. godine. U ažuriranom planu jasno su utvrđeni prioriteti: ulaganje u infrastrukturu i razmjenu podataka, poticanje izvrsnosti mobiliziranjem inovacija i kompetencija te osiguravanje pouzdanosti i transparentnosti u cijelom lancu vrijednosti. Ulaganja u iznosu od 7 milijardi EUR u 2019. (+ 30 %) smatraju se ohrabrujućima.

2.3. Koordinirani plan u skladu je s načelom poštovanja temeljnih i socijalnih prava i načelom nediskriminacije pri korištenju algoritama. Ovo je mišljenje usko povezano s mišljenjem o zajedničkom Prijedlogu uredbe koja se bavi etičkim aspektima i u kojoj se utvrđuju usklađena pravila⁽³⁾.

2.4. EGSO smatra da su, uz koordinirani plan, etički okvir i priznati i zajednički standard glavni i strukturni katalizatori, uvjet za povjerenje potrebno da Europljani i Europljanke prihvate umjetnu inteligenciju te da istodobno osiguravaju konkurentsku prednost i element nadmoćnosti na globalnoj razini.

2.5. Povjerenje građana i građanki neodvojivo je od prava na objašnjivost algoritama i mogućnosti osporavanja bilo koje odluke koja utječe na njihov život. Programeri koji rade na razvoju umjetne inteligencije i njezinih aplikacija, kao i njihovi korisnici, moraju biti oprezni, a taj se oprez treba odražavati u redovitim revizijama i ispitivanjima. Ljudi moraju zadržati kontrolu nad odlukama.

2.6. EGSO je zabrinut zbog rizika od fragmentacije povezanog s različitim nacionalnim strategijama te poziva države članice da intenzivnije surađuju, posebno u području kibersigurnosti, suverenog prava koje je okosnica plana, i to u interesu EU-a.

2.7. EGSO poziva na to da umjetna inteligencija bude održiva kad je riječ o njezinim gospodarskim, socijalnim i okolišnim ciljevima, uz poštovanje gospodarskih, socijalnih i okolišnih odgovornosti.

3. Posebne napomene

3.1. Kako bi ostvarila svoje ambicije, koje su u potpunosti opravdane, Komisija mora surađivati s državama članicama, privatnim sektorom i organiziranim civilnim društvom u cilju:

- ubrzavanja ulaganja u umjetnu inteligenciju u interesu brzog i otpornog gospodarskog i socijalnog oporavka koji se temelji na naprednim digitalnim rješenjima;
- pravovremenog uvođenja predviđenih struktura i programa kako bi se iskoristile prednosti koje zavređuju predvodnici u proizvodnji ili uvođenju tehnologija;
- optimiziranja kohezije politika kako bi se izbjegla fragmentacija i pružio zajednički odgovor na taj globalni izazov.

3.2. EGSO podržava namjeru Komisije da od 2021. do 2027. koristi najmanje 1 milijardu eura godišnje iz programa Digitalna Europa i Obzor Europa: očekuje se da će se zahvaljujući učinku poluge u tom razdoblju javna i privatna ulaganja u umjetnu inteligenciju potaknuti u iznosu od 20 milijardi eura godišnje. Taj učinak poluge dodatno će ojačati Mehanizam za oporavak i otpornost

⁽¹⁾ *Artificial intelligence, blockchain and the future of Europe* (Umjetna inteligencija, lanci blokova i budućnost Europe).

⁽²⁾ SL C 240, 16.7.2019., str. 51.

⁽³⁾ Mišljenje EGSO-a o Uredbi o umjetnoj inteligenciji (vidjeti stranicu 61. ovog Službenog lista).

3.3. Stvaranje povoljnih uvjeta – podaci i infrastruktura

3.3.1. EGSO poziva Komisiju i države članice da pojačaju suradnju i koordinaciju u upravljanju umjetnom inteligencijom, odnosno provedbu nacionalnih strategija te razmjenu znanja, iskustva i dobrih praksi, kako bi se ubrzali razvoj i uvođenje umjetne inteligencije te odgovorilo na globalne izazove povezane s umjetnom inteligencijom.

3.3.2. Dostupnost, pristupačnost i slobodan protok podataka preduvjeti su za razvoj umjetne inteligencije, zajedno sa strategijom za podatke i njihovu zaštitu te strategijom za kibersigurnost. EGSO ističe da nesmetana razmjena osobnih podataka ovisi o bliskoj koordinaciji i potpunom poštovanju Opće uredbe o zaštiti podataka. Kao i sigurnost i transparentnost podataka, standardizacija može predstavljati konkurentsku prednost u globalnom tržišnom natjecanju. (4) EGSO podržava uspostavu europskog podatkovnog prostora i posebnih sektorskih područja.

3.3.3. Osim nekih sustava umjetne inteligencije koji ne ovise o podacima, uspješnost umjetne inteligencije izravno ovisi o količini, relevantnosti i kvaliteti dostupnih podataka. EGSO stoga smatra da je neophodan optimizirani potencijal koji će olakšati fleksibilnu, interoperabilnu i sigurnu razmjenu podataka. EGSO podržava utvrđivanje ključnih sektora, kao što su industrijska proizvodnja, zeleni plan, mobilnost, zdravstvo, financije i energija, kako bi se mogao precizno pratiti razvoj situacije i ocijeniti napredak.

3.3.4. EGSO podupire:

- ciljeve znatnog povećanja računalnih kapaciteta dostupnih u Europi kako bi se podaci mogli iskoristavati i vrednovati u stvarnom vremenu, kao i cilj stvaranja i proizvodnje u EU-u neophodnih procesora popraćenih programom održivog razvoja;
- koncept „podataka od općeg interesa”, koji podrazumijeva da javne vlasti čine podatke dostupnima kako bi se doprinijelo otvorenosti ili potaknula razmjena podataka koji se smatraju ključnima (5), uključujući i podatke dionika koji djeluju na europskom teritoriju, ali ne sudjeluju u europskoj industrijskoj politici.

3.3.5. EGSO očekuje povećan angažman država članica u istraživanju i inovacijama kako bi se razvile strukture, infrastruktura i instrumenti potrebni za opće dobro te kako bi se doprinijelo suverenosti EU-a u području umjetne inteligencije.

3.4. Poticanje izvrsnosti od laboratorija do tržišta – inovacije i partnerstva

3.4.1. EGSO podržava sveobuhvatan pristup čija je svrha EU pretvoriti u područje izvrsnosti, od temeljnih znanstvenih istraživanja i inovacija do stavljanja na tržište. Ujedno smatra da je ključno da EU i države članice ubrzaju suradnju kako bi stvorili uvjete koji pogoduju inovacijama, poslovnim prilikama u području umjetne inteligencije te razvoju talenta i kompetencija u skladu s europskom vizijom usmjerenom na ljude i povjerenje. EGSO pozdravlja činjenicu da se horizontalnim strukturama suradnje te ambicije podupiru.

3.4.2. EGSO pozdravlja ambicije Komisije u pogledu promicanja eksperimentiranja, jačanja regionalnih digitalnoinovacijskih centara u suradnji s nacionalnim i regionalnim inicijativama te razmjene iskustava. Digitalnoinovacijski centri i platforme na zahtjev, kao i ciljana financijska potpora, olakšavaju prihvaćanje umjetne inteligencije među mikropoduzećima i MSP-ovima. EGSO smatra da je važno poduprijeti novoosnovana poduzeća, brzorastuća poduzeća i tradicionalne MSP-ove u njihovom razvoju umjetne inteligencije.

3.4.3. Međutim, EGSO naglašava da ta politika centara izvrsnosti ne bi smjela ugroziti uobičajeno i trajno financiranje „standardnih” istraživačkih laboratorija zbog straha od odgađanja pojave disruptivnih tehnologija.

3.4.4. EGSO bi želio da se promiču programi akulturacije za organizacije, mikropoduzeća i MSP-ove uspostavljanjem ciljanih mreža potpore. Bilo bi poželjno da se u cilju uvođenja poboljšanja jača i ocjenjuje praktični učinak koji na mikropoduzeća i MSP-ove imaju inicijative uspostavljene da bi im se pomoglo u pristupu umjetnoj inteligenciji (objekti za testiranje i eksperimentiranje, digitalnoinovacijski centri i platforme za umjetnu inteligenciju na zahtjev).

3.4.5. U nedavnoj studiji koju je naručio EGSO pokazalo se kako je „povećanje” (engl. *scaling up*) nezaobilazan korak kad je riječ o pristupu potrebnim kompetencijama, skupovima podataka za algoritme, neophodnom financiranju ili o usmjerenosti na tržište koje je dovoljno razvijeno da se osigura brza amortizacija skupe infrastrukture. Kreatori politika stoga moraju staviti mikropoduzeća i MSP-ove na prvo mjesto i predlagati njima prilagođene politike. S obzirom na gospodarsku štetu uzrokovanu pandemijom, potpora novoosnovanim poduzećima, brzorastućim poduzećima i tradicionalnim MSP-ovima u razvoju umjetne inteligencije sada je apsolutno neophodna.

(4) Zaki Laïdi, *La norme sans la force: l'énigme de la puissance européenne* (Standardi bez prisile: enigma europske moći), 2005.

(5) Uredba o europskom upravljanju podacima.

3.4.6. EGSO pozdravlja razvoj izoliranih okruženja u cilju eksperimentiranja s novim idejama u uvjetima sličnim stvarnim uvjetima, kao i u cilju promicanja fleksibilnosti. EGSO poziva na bolju diseminaciju rezultata i njihovo uzajamno priznavanje onkraj granica.

3.4.7. Izvršnost u istraživanju odraz je talenta i kompetencija koji postoje u laboratorijima, ali i povjerenja korisnikâ u umjetnu inteligenciju. EGSO se stoga nada da će programi visokog obrazovanja iznjedrili vrhunske talente u području inovacija i poslovnog razvoja. Traži od EU-a da osigura uvjete kojima će se zadržati talenti te privući znanje i iskustvo iz trećih zemalja. EGSO se nada stabilnom i pouzdanom globalnom poslovnim okruženju koje će poduzećima i radnicima omogućiti da bolje integriraju umjetnu inteligenciju u korist istraživanja i inovacija.

3.4.8. Organizacije civilnog društva zaslužuju da ih se podupire u primjeni rješenja povezanih s umjetnom inteligencijom i da im se dodjeljuju financijska sredstva i resursi namijenjeni umjetnoj inteligenciji. To se posebno odnosi na socijalne službe, uz puno poštovanje prava na privatnost i pravila o obradi i pohrani podataka, uključujući biometrijske podatke.

3.5. Osigurati da umjetna inteligencija bude u službi građana – kompetencije i povjerenje

3.5.1. EGSO podržava Komisijinu strategiju koja se temelji na stvaranju ekosustava izvrsnosti i ekosustava povjerenja. Taj je pristup predmet Bijele knjige donesene 2019. ⁽⁶⁾ S obzirom na to da obrazovanje i osposobljavanje osiguravaju ključne elemente za poticanje izvrsnosti i povećanje povjerenja u umjetnu inteligenciju, sustavi obrazovanja i osposobljavanja moraju zadovoljiti širok raspon potreba, od osnovnog znanja i općeg razumijevanja do stjecanja specijaliziranog znanja i iskustva te kompetencija visoke razine. ⁽⁷⁾

3.5.2. EGSO pozdravlja novi Akcijski plan za digitalno obrazovanje, koji je Komisija donijela za razdoblje 2020. – 2027. Njime će se omogućiti bolje razumijevanje prirode i funkcioniranja umjetne inteligencije od osnovne škole do sveučilišta te osigurati obnavljanje vještina.

3.5.3. EGSO se nada da će države članice razviti ponudu nastavnih programa u području umjetne inteligencije koja će uključivati i povezana etička i okolišna pitanja, a ujedno potiče razmjenu dobrih praksi kako bi se promicala raznolikost u pristupu obrazovanju u području umjetne inteligencije te njezinu razvoju i uporabi. Širenje umjetne inteligencije i njezine upotrebe za dobrobit svih zahtijeva multidisciplinarni pristup i prijelazne mehanizme.

3.5.4. EGSO smatra da su socijalni partneri ključni akteri za predviđanje promjena u području kompetencija i promjena na radnom mjestu. Socijalni dijalog ključan je kao dio potpore radnicima i radnicama koji su pogođeni trendom automatizacije njihovih zadaća.

3.5.5. EGSO naglašava važnost suradnje vlada, obrazovnih ustanova, socijalnih partnera i relevantnih organizacija civilnog društva pri osmišljavanju i provedbi novih programa obrazovanja i trajnog osposobljavanja namijenjenih prvenstveno nezaposlenim osobama. Potrebno je osigurati osposobljavanje – i poduzetnika i zaposlenika – prilagođeno mikropoduzećima i MSP-ovima.

3.5.6. EGSO izražava žaljenje što se u koordiniranom planu ne navodi moguće zajedničko promišljanje o svijetu rada i budućnosti rada u kontekstu automatizacije. Za izgradnju povjerenja radnikâ i radnica u primjene umjetne inteligencije potreban je snažniji socijalni dijalog, koji je neophodan za uvođenje sustava umjetne inteligencije koji utječu na radnike, posebno u području upravljanja ili ljudskih resursa. S obzirom na mogući nestanak radnih mjesta, povećanje nejednakosti i preoblikovanje proizvodnih sektora, čini se nužnim osigurati savršenu koordinaciju među državama članicama, uz blisku suradnju poduzeća, regija, socijalnih partnera i posredničkih tijela, u cilju:

- razvoja održivih i institucionaliziranih kapaciteta okrenutih budućnosti u području automatizacije;
- razvoja inovativnih i proaktivnih mehanizama za tranziciju u pogledu zanimanjâ i kompetencija;
- promišljanja o komplementarnosti, ne samo u cilju „razvoja umjetne inteligencije” u okviru zanimanjâ već i kako bi se identificirale promjene u pogledu kulture i prakse te uspostavili standardi „dobre komplementarnosti” kojom se potiče individualna emancipacija.

3.5.7. Budući da je povjerenje temelj digitaliziranog društva, EGSO posebno cijeni pristup Komisije u svim područjima koja doprinose osiguravanju javnog interesa, a posebno interesa građana, potrošača, radnika i poduzeća, uključujući poduzeća socijalne ekonomije, u cilju povećanja opće razine povjerenja u umjetnu inteligenciju, a to su: zaštita temeljnih prava, kibersigurnost, zaštita podataka, intelektualno vlasništvo te održiva i učinkovita uporaba resursa, pri čemu se ne smiju zanemariti regulatorna pitanja povezana s inovacijama. Važno je precizno utvrditi potencijalne opasnosti od zlouporabe umjetne inteligencije i predložiti odgovarajuće pravne lijekove. EGSO podržava mjere koje je Komisija

⁽⁶⁾ SL C 364, 28.10.2020., str. 87.

⁽⁷⁾ SL C 14, 15.1.2020., str. 46.

predvidjela za poboljšanje sigurnosti u svim područjima i prilagodbu regulatornog okvira izazovima koje predstavlja umjetna inteligencija. U tom pogledu podsjeća na predvodničku ulogu organizacija civilnog društva, primjerice u procjeni rizika povezanih s prepoznavanjem lica.

3.5.8. EGSO u potpunosti podržava ambiciju promicanja europske vizije održive i pouzdane umjetne inteligencije diljem svijeta poticanjem uspostave globalnih standarda u tom području te razvojem partnerstava i zajedničkih inicijativa s trećim zemljama.

3.6. Razvoj strateškog vodstva u sektorima velikog učinka

3.6.1. EGSO cijeni realan pristup Komisije u skladu s kojim ona svoje djelovanje usmjerava na sektore u kojima je vodstvo u području umjetne inteligencije nužno, a to su klima i okoliš, zdravlje, robotika i automatizacija, javne usluge, javna sigurnost, uključujući suzbijanje terorizma i migracijske politike, te pametna mobilnost, poljoprivreda i povezani sektori.

3.6.2. EGSO smatra da je digitalna transformacija ključni instrument u dekarbonizaciji i upravljanju okolišem, ali da je potrebno paziti da se ograniči mogući negativan učinak rješenja koja se temelje na umjetnoj inteligenciji na klimu, okoliš i potrošnju energije. Primjenom umjetne inteligencije u upravljanju energetske i prometnim sustavima, kao i u industrijskim procesima i poljoprivredi, promiču se energetska učinkovitost, kružno gospodarstvo i održivo upravljanje prirodnim resursima. Ona stoga utječe na produktivnost i ekonomsku učinkovitost. Osim toga, umjetna inteligencija omogućuje bolje razumijevanje i kontrolu klimatskih i okolišnih pojava.

3.6.3. EGSO poziva na iskorištavanje mogućnosti koje umjetna inteligencija donosi u istraživanju porijekla bolesti, u razvoju novih molekula, medicinske opreme i napredne skrbi ili u području pregleda, dijagnostike i liječenja, primjerice u borbi protiv raka. Europski prostor za zdravstvene podatke, koji je zamišljen tako da se potpuno poštuju privatnost i osobni podaci, važan je korak prema potpunom iskorištavanju potencijala umjetne inteligencije. Svakodnevno pomaganje robotâ pacijentima, starijim osobama ili osobama s invaliditetom primjeri su koristi koje proizlaze iz izvrsnosti robotike manje usmjerene na tehnološka postignuća, a više na interakciju ljudi i robota.

Bruxelles, 22. rujna 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju usklađenih pravila o umjetnoj inteligenciji (Akt o umjetnoj inteligenciji) i izmjeni određenih zakonodavnih akata Unije

(COM(2021) 206 final – 2021/106 (COD))

(2021/C 517/09)

Izjaviteljica: **Catelijne MULLER**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 7.6.2021. Vijeće, 15.6.2021.
Pravna osnova:	članak 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	2.9.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.9.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	563
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	225/03/06

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) pozdravlja činjenicu da se Komisijinim prijedlogom Akta o umjetnoj inteligenciji ne samo rješavaju rizici povezani s umjetnom inteligencijom (UI), nego se i znatno povećavaju kriteriji u pogledu kvalitete, sposobnosti i pouzdanosti umjetne inteligencije koju je EU voljan dozvoliti. EGSO je posebno zadovoljan time što su u Aktu o umjetnoj inteligenciji zdravlje, sigurnost i temeljna prava na prvome mjestu i što mu je područje primjene globalno.

1.2. EGSO smatra da su poboljšanja moguća u sljedećim područjima: područje primjene, definicija i jasnoća zabranjenih praksi u području umjetne inteligencije, posljedice odabira kategorizacije u okviru „piramide rizika”, učinak smanjenja rizika koji imaju zahtjevi za visokorizičnu umjetnu inteligenciju, provedivost Akta o umjetnoj inteligenciji i veza s postojećim propisima i ostalim nedavnim regulatornim prijedlozima.

1.3. EGSO ističe da umjetna inteligencija nikada nije funkcionirala u svijetu bez zakona. Zbog širokog područja primjene i prvenstva koje ima kao uredba EU-a, Akt o umjetnoj inteligenciji mogao bi stvoriti napetosti u odnosu na postojeće nacionalne zakone i akte EU-a te povezane regulatorne prijedloge. EGSO preporučuje izmjenu uvodne izjave 41. kako bi se razmotrili i pojasnili odnosi između Akta o umjetnoj inteligenciji i postojećeg i budućeg zakonodavstva.

1.4. EGSO preporučuje da se razjasni definicija umjetne inteligencije uklanjanjem Priloga I. i neznatnom izmjenom članka 3. te da se prošire područja primjene Akta o umjetnoj inteligenciji kako bi se obuhvatili „naslijeđeni UI sustavi” i umjetna inteligencija koja je sastavni dio opsežnih informacijskih sustava u području slobode, sigurnosti i pravde iz Priloga IX.

1.5. EGSO preporučuje da se razjasne zabrane povezane sa „subliminalnim tehnikama” i „iskorištavanjem slabosti” na način da odražavaju zabranu štetne manipulacije te da se kao uvjet za te zabrane doda „šteta za temeljna prava, demokraciju i vladavinu prava”.

1.6. EGSO smatra da u EU-u nema mjesta za vrednovanje vjerodostojnosti građana EU-a na temelju njihovog društvenog ponašanja ili osobnih obilježja, bez obzira na to tko provodi vrednovanje. EGSO predlaže proširenje područja primjene te zabrane kako bi se obuhvatilo društveno vrednovanje koje bi provodile privatne organizacije i polujavna tijela.

1.7. EGSO poziva na zabranu upotrebe umjetne inteligencije za automatizirano biometrijsko prepoznavanje u javno i privatno dostupnim prostorima, osim u svrhe autentifikacije u posebnim okolnostima, kao i za automatsko prepoznavanje signala ljudskog ponašanja u javno i privatno dostupnim prostorima, osim u vrlo konkretnim slučajevima, kao što su neke zdravstvene svrhe, u kojima prepoznavanje emocija pacijenata može biti korisno.

1.8. Zbog pristupa visokorizičnoj umjetnoj inteligenciji koji se temelji na popisu postoji rizik od normalizacije i svakodnevne primjene niza UI sustava i uporaba koji su još uvijek predmet jake kritike. EGSO upozorava da ispunjavanje zahtjeva propisanih za srednjorizičnu i visokorizičnu umjetnu inteligenciju ne ublažava nužno rizike od štete za zdravlje, sigurnost i temeljna prava za sve visokorizične sustave umjetne inteligencije. EGSO predlaže da se u Aktu o umjetnoj inteligenciji predvide odredbe za tu situaciju. U svakom slučaju, trebalo bi barem dodati zahtjeve iz Etičkih smjernica za pouzdanu umjetnu inteligenciju u pogledu: i. ljudskog djelovanja, ii. privatnosti, iii. raznolikosti, nediskriminacije i pravednosti, iv. objašnjivosti i v. dobiti za društvo i okoliš.

1.9. U skladu s načelom „čovjek upravlja”, koji EGSO već dugo zagovara, odlučno preporučuje da se u Aktu o umjetnoj inteligenciji predvidi da određene odluke ostanu u nadležnosti ljudi, posebno kada takve odluke imaju moralni aspekt i pravne posljedice ili društveni učinak, kao što su odluke u području pravosuđa, kaznenog progona, socijalnih usluga, zdravstvene zaštite, stanovanja, financijskih usluga, radnih odnosa i obrazovanja.

1.10. EGSO preporučuje da ocjenjivanja sukladnosti koja provodi treća strana budu obavezna za svu visokorizičnu umjetnu inteligenciju.

1.11. EGSO preporučuje da se u Akt uključi mehanizam ulaganja pritužbi i pružanja pravne zaštite za organizacije i građane koji su pretrpjeli štetu zbog bilo kojeg sustava, prakse ili uporabe umjetne inteligencije obuhvaćenih područjem primjene Akta o umjetnoj inteligenciji.

2. Regulatorni prijedlog o umjetnoj inteligenciji – Akt o umjetnoj inteligenciji

2.1. EGSO pozdravlja činjenicu da se Komisijinim prijedlogom Akta o umjetnoj inteligenciji ne rješavaju samo rizici povezani s umjetnom inteligencijom, nego se i znatno povećavaju kriteriji u pogledu kvalitete, sposobnosti i pouzdanosti umjetne inteligencije koju je EU voljan dozvoliti.

3. Glavne napomene – Akt o umjetnoj inteligenciji

Cilj i područje primjene

3.1. EGSO pozdravlja i cilj i područje primjene Akta o umjetnoj inteligenciji. EGSO posebno pozdravlja činjenicu da Komisija stavlja zdravlje, sigurnost i temeljna prava u središte Akta o umjetnoj inteligenciji. EGSO pozdravlja i vanjski učinak Akta o umjetnoj inteligenciji, odnosno činjenicu da umjetna inteligencija razvijena izvan EU-a mora ispunjavati iste pravne standarde ako se upotrebljava ili ako ima učinak u EU-u.

Definicija umjetne inteligencije

3.2. Definicija umjetne inteligencije (članak 3. stavak 1. zajedno s Prilogom I. Aktu o umjetnoj inteligenciji) potakla je raspravu među znanstvenicima koji se bave umjetnom inteligencijom i koji smatraju da brojni primjeri navedeni u Prilogu I. nisu primjeri umjetne inteligencije te da nedostaje niz važnih UI tehnika. EGSO ne vidjeti dodanu vrijednost Priloga I. i preporučuje njegovo potpuno uklanjanje iz Akta o umjetnoj inteligenciji. EGSO predlaže i izmjenu definicije iz članka 3. stavka 1. kako slijedi:

„sustav umjetne inteligencije” ili „UI sustav” znači softver koji može, na automatizirani način, za zadani skup ciljeva koje odredi čovjek, generirati izlazne rezultate, kao što su sadržaj, predviđanja, preporuke ili odluke, koji utječu na okruženje s kojim je u interakciji.”

Zdravlje, sigurnost i temeljna prava – piramida rizika

3.3. Rastuća „piramida rizika” (od niskog/srednjeg, preko visokog do neprihvatljivog rizika) upotrijebljena za kategorizaciju niza općih praksi u području umjetne inteligencije i slučajeva uporabe umjetne inteligencije specifične za određeno područje pokazuje da ne predstavlja svaka umjetna inteligencija rizik te da svi rizici nisu jednaki ili da ne zahtijevaju iste mjere za smanjenje rizika.

3.4. Odabrani pristup nameće dva važna pitanja. Prvo, jesu li mjere za smanjenje (za visokorizičnu i niskorizičnu/srednjorizičnu umjetnu inteligenciju) stvarno dostatne za smanjenje rizika od štete za zdravlje, sigurnost i temeljna prava? Drugo, jesmo li spremni dozvoliti umjetnoj inteligenciji da uvelike zamijeni ljudsko odlučivanje, čak i u ključnim postupcima kao što su postupci u području kaznenog progona i pravosuđa?

3.5. Što se tiče prvog pitanja, EGSO upozorava da ispunjavanje zahtjeva za srednjorizičnu i visokorizičnu umjetnu inteligenciju ne smanjuje nužno rizike od štete za zdravlje, sigurnost i temeljna prava u svim slučajevima. O tome će se detaljnije raspravljati u odjeljku 4.

3.6. Što se tiče drugog pitanja, u Aktu o umjetnoj inteligenciji ne spominje se da umjetna inteligencija ima potencijal da nadopuni ljudsko odlučivanje i ljudsku inteligenciju, a ne da ih zamijeni. Akt o umjetnoj inteligenciji polazi od pretpostavke da, nakon što su zahtjevi za srednjorizičnu i visokorizičnu umjetnu inteligenciju ispunjeni, umjetna inteligencija može uvelike zamijeniti ljudsko odlučivanje.

3.7. EGSO odlučno preporučuje da se u Aktu o umjetnoj inteligenciji predvidi da određene odluke ostanu u nadležnosti ljudi, posebice kada takve odluke imaju moralni aspekt i pravne posljedice ili društveni učinak, kao što su odluke u području pravosuđa, kaznenog progona, socijalnih usluga, zdravstvene zaštite, stanovanja, financijskih usluga, radnih odnosa i obrazovanja.

3.8. Sustavi umjetne inteligencije ne funkcioniraju u svijetu bez zakona. Niz pravno obvezujućih propisa na europskoj, nacionalnoj i međunarodnoj razini već se primjenjuje ili je relevantan za sustave umjetne inteligencije. Pravni izvori, među ostalim, uključuju primarno zakonodavstvo EU-a (Ugovori Europske unije i Povelja Europske unije o temeljnim pravima), sekundarno zakonodavstvo EU-a (kao što su Opća uredba o zaštiti podataka, Direktiva o odgovornosti za proizvode, Uredba o slobodnom protoku neosobnih podataka, direktive o suzbijanju diskriminacije, direktive o zaštiti potrošača i sigurnosti i zdravlju na radu), ugovore UN-a o ljudskim pravima i konvencije Vijeća Europe (kao što je Europska konvencija o ljudskim pravima) te brojne zakone država članica EU-a. Osim horizontalno primjenjivih propisa, postoje i različiti propisi specifični za pojedina područja koji su mjerodavni za određene primjene umjetne inteligencije (kao što je, primjerice, Uredba o medicinskim proizvodima u zdravstvenom sektoru). EGSO preporučuje izmjenu uvodne izjave 41. kako bi se to na odgovarajući način izrazilo.

4. Posebne napomene i preporuke – Akt o umjetnoj inteligenciji

Zabranjene prakse u području umjetne inteligencije

4.1. EGSO se slaže s time da prakse u području umjetne inteligencije navedene u članku 5. zaista nemaju društvenu korist i da bi trebale biti zabranjene. Međutim, smatra da su neke jezične formulacije nejasne zbog čega bi neke zabrane mogle biti teško razumljive i lako bi se mogle zaobići.

4.2. Postoje dokazi da **subliminalne tehnike** mogu prouzročiti ne samo tjelesnu i psihološku štetu (to su trenutno uvjeti za uvođenje te konkretne zabrane), nego, ovisno o okruženju u kojem se primjenjuju, mogu imati i druge negativne učinke na pojedince, društvo i demokraciju, kao što je promjena ponašanja birača. Nadalje, umjetna inteligencija često ne upravlja samom subliminalnom tehnikom, već odlukom na koja će se subliminalne tehnike primijeniti.

4.3. Kako bi se jasno izrazilo ono što se Aktom o umjetnoj inteligenciji u članku 5. stavku 1. točki (a) nastoji zabraniti – manipulacija ljudima kako bi ih se potaklo na štetno ponašanje – EGSO predlaže izmjenu točke kako slijedi: „[...] UI sustava koji je uveden, namijenjen ili se upotrebljava za bitno mijenjanje ponašanja osobe na način kojim se toj osobi, drugoj osobi ili skupini osoba narušavaju ili bi se mogla narušiti temeljna prava, uključujući njihovo tjelesno ili psihološko zdravlje i sigurnost, ili ugroziti demokracija i vladavina prava”.

4.4. EGSO preporučuje da se na isti način izmijeni zabranjena praksa **iskorištavanja slabosti** iz članka 5. stavka 1. točke (b) kako bi obuhvatila štetu za temeljna prava, uključujući tjelesnu ili psihološku štetu.

4.5. EGSO pozdravlja zabranu **„društvenog rejtinga”** iz članka 5. stavka 1. točke (c). EGSO preporučuje da se zabrana društvenog vrednovanja primjenjuje i na privatne organizacije i polujavna tijela, a ne samo na javna tijela. U EU-u nema mjesta za vrednovanje vjerodostojnosti građana EU-a na temelju njihovog društvenog ponašanja ili osobnih obilježja, bez obzira na to tko provodi vrednovanje. Kad bi to bilo moguće, EU bi otvorio mogućnost za društveno vrednovanje u brojnim područjima, primjerice na radnome mjestu. Trebalo bi pojasniti uvjete iz podtočaka i. i ii. kako bi se jasno razgraničilo što se smatra „društvenim rejtingom”, a što se može smatrati prihvatljivim oblikom vrednovanja u određene svrhe, tj. trenutak u kojem se informacije upotrijebljene za vrednovanje više ne bi trebale smatrati relevantnima ili u razumnoj mjeri povezanim sa svrhom vrednovanja.

4.6. Aktom o umjetnoj inteligenciji želi se zabraniti **daljinska biometrijska identifikacija u stvarnom vremenu** (npr. pomoću prepoznavanja lica) u kaznenom progonu i kategorizirati je kao „visokorizičnu” kada se upotrebljava u druge svrhe. Time je dopušteno naknadno biometrijsko prepoznavanje ili s malim vremenskim odmakom. Osim toga, dopušteno je i biometrijsko prepoznavanje koje nije usmjereno na identifikaciju osobe, nego na ocjenjivanje ponašanja osobe na temelju njezinih biometrijskih obilježja (mikroizrazi, hod, temperatura, brzina otkucaja srca itd.). Ograničenje na „kazneni progon” dopušta biometrijsku identifikaciju, kao i sve druge oblike biometrijskog prepoznavanja čija svrha nije identifikacija pojedinca, uključujući sve navedene oblike „prepoznavanja emocija” u sve druge svrhe koje provode svi drugi subjekti, na svim javnim i privatnim mjestima, uključujući radno mjesto, trgovine, stadione, kazališta i sl. Time se širom otvaraju vrata svijetu u kojem se stalno „ocjenjuju emocije” u bilo koju svrhu koju subjekt koji nas ocjenjuje smatra nužnom.

4.7. U Aktu o umjetnoj inteligenciji „prepoznavanje emocija” općenito je karakterizirano kao niskorizično, uz iznimku nekoliko korisničkih područja u kojima je karakterizirano kao visokorizično. Ta vrsta biometrijskog prepoznavanja naziva se i „prepoznavanje afekata”, a ponekad i „prepoznavanje ponašanja”. Sve te upotrebe umjetne inteligencije iznimno su invazivne, nedostaju im čvrsti znanstveni temelji i lako mogu ugroziti brojna temeljna prava iz Povelje EU-a, kao što su pravo na ljudsko dostojanstvo, pravo na integritet osobe (što obuhvaća i duhovni integritet) i pravo na privatni život.

4.8. U skladu s pozivom Europskog nadzornika za zaštitu podataka i Europskog odbora za zaštitu podataka od 21. lipnja 2021. da se zabrani upotreba umjetne inteligencije za automatsko prepoznavanje ljudskih obilježja u javno dostupnim prostorima te neke druge upotrebe umjetne inteligencije koje mogu dovesti do neopravdane diskriminacije, EGSO poziva na:

- zabranu upotrebe umjetne inteligencije za automatizirano biometrijsko prepoznavanje u javno i privatno dostupnim prostorima (kao što su prepoznavanje lica, hoda, glasa i drugih biometrijskih obilježja), osim za potrebe autentifikacije u posebnim okolnostima (na primjer za osiguravanje pristupa sigurnosno osjetljivim prostorima),
- zabranu uporabe umjetne inteligencije za automatizirano prepoznavanje signala ljudskog ponašanja na javno i privatno dostupnim mjestima,
- zabranu UI sustava koji koriste biometrijske podatke za kategoriziranje pojedinaca u skupine na osnovi etničkog podrijetla, spola, političke ili spolne orijentacije ili na drugoj osnovi koja je navedena kao osnova za zabranu diskriminacije u članku 21. Povelje,
- zabranu uporabe umjetne inteligencije za izvođenje zaključaka o emocijama pojedinaca, njihovu ponašanju, namjeri ili obilježjima, osim u iznimnim slučajevima kao što su određene zdravstvene svrhe u kojima je važno prepoznavanje emocija pacijenata.

Visokorizična umjetna inteligencija

4.9. Pri donošenju odluke o tome treba li praksa ili uporaba u području umjetne inteligencije koja predstavlja rizik za zdravlje, sigurnost ili temeljna prava ipak biti dozvoljena pod strogim uvjetima, Komisija je imala u vidu dva elementa: i. može li praksa ili uporaba u području umjetne inteligencije imati društvenu korist i ii. može li se rizik od nanošenja štete za zdravlje, sigurnost i temeljna prava koji ta uporaba ipak sadrži smanjiti ispunjavanjem niza zahtjeva.

4.10. EGSO pozdravlja usklađivanje tih zahtjeva s elementima Etičkih smjernica za pouzdanu umjetnu inteligenciju. Međutim, u zahtjevima za visokorizičnu umjetnu inteligenciju iz Akta o umjetnoj inteligenciji nije posebno uzeto u obzir pet važnih zahtjeva iz Etičkih smjernica za pouzdanu umjetnu inteligenciju, to jest: i. ljudsko djelovanje, ii. privatnost, iii. raznolikost, nediskriminacija i pravednost, iv. objašnjivost i v. dobrobit za društvo i okoliš. EGSO smatra da je to propuštena prilika jer se mnogi rizici koje donosi umjetna inteligencija zapravo odnose na privatnost, pristranost, isključivanje, neobjašnjivost odluka umjetne inteligencije, slabljenje ljudskog djelovanja i okoliša, a svi se odražavaju na naša temeljna prava.

4.11. EGSO predlaže da se ti zahtjevi dodaju zahtjevima iz poglavlja 2. glave III. Akta o umjetnoj inteligenciji kako bi se poboljšala sposobnost Akta o umjetnoj inteligenciji da djelotvorno štiti zdravlje, sigurnost i temeljna prava ljudi od negativnih učinaka umjetne inteligencije koju koriste javna tijela i privatne organizacije.

4.12. EGSO pozdravlja „**isprepleteni sustav**” Akta o umjetnoj inteligenciji i zakonodavstva Unije o usklađivanju i preporučuje da se područje primjene Akta o umjetnoj inteligenciji i zahtjeva za visokorizičnu umjetnu inteligenciju proširi izvan „umjetne inteligencije koja je sigurnosni sastavni dio proizvoda” ili situacije kada je sam UI sustav proizvod koji je obuhvaćen zakonodavstvom Unije o usklađivanju popisanim u Prilogu II. Razlog je taj što umjetna inteligencija može predstavljati rizik ne samo kada se upotrebljava kao sigurnosni sastavni dio tih proizvoda i što UI sustav sam po sebi nije uvijek proizvod, primjerice, kada se upotrebljava kao dio dijagnostičkog ili prognostičkog instrumenta u području medicine ili u termostatu koji regulira bojler i koji pokreće umjetna inteligencija.

4.13. Međutim, EGSO upozorava da odabrani pristup visokorizičnoj umjetnoj inteligenciji koji se temelji na popisu iz **Priloga III.** može dovesti do **legitimnosti, normalizacije i svakodnevne primjene** popriličnog broja praksi u području umjetne inteligencije koje su još uvijek predmet jake kritike i čije su društvene koristi upitne ili ih uopće nema.

4.14. Nadalje, ispunjavanje pet zahtjeva za visokorizičnu umjetnu inteligenciju ne može uvijek smanjiti rizike od štete za zdravlje, sigurnost i temeljna prava, osobito kada se radi o rjeđe spominjanim temeljnim pravima na koje može utjecati umjetna inteligencija, kao što su pravo na ljudsko dostojanstvo, pretpostavka nedužnosti, pravo na poštene i pravične uvjete rada, sloboda udruživanja i okupljanja ili pravo na štrajk.

4.15. EGSO odlučno preporučuje da se točki 2. Priloga III. doda upravljanje i rukovanje **telekomunikacijskom i internetskom infrastrukturom**. EGSO preporučuje i proširenje područja primjene te točke izvan umjetne inteligencije koja je sigurnosni sastavni dio.

4.16. UI sustavi koji **određuju pristup obrazovanju i ocjenjuju studente** sadrže niz rizika od štete za zdravlje, sigurnost i temeljna prava studenata. Na primjer, internetski alati za nadzor koji pomoću raznoraznih biometrijskih podataka i praćenja ponašanja ukazuju na „sumnjivo ponašanje” i „znakove varanja” tijekom ispita na internetu uistinu su invazivni i ne temelje se na znanstvenim dokazima.

4.17. Uporaba **UI sustava za nadzor, praćenje i evaluaciju radnika** izaziva ozbiljnu zabrinutost u pogledu temeljnih prava radnika na poštene i pravične uvjete rada, na informiranje i savjetovanje te na opravdani otkaz. Dodavanje tih UI sustava na popis visokorizične umjetne inteligencije vjerojatno će uzrokovati sukobe s nacionalnim radnim pravom i kolektivnim ugovorima o radu u vezi s pitanjima (ne)opravdanog otkaza, zdravih i sigurnih radnih uvjeta i informiranja radnika. EGSO poziva na jamčenje potpune uključenosti i informiranja radnika i socijalnih partnera u postupku donošenja odluka o upotrebi umjetne inteligencije na radnom mjestu te o njezinu razvoju, nabavi i uvođenju.

4.18. Zahtjev u pogledu „**ljudskog nadzora**” posebno je važan u radnim odnosima jer će nadzor provoditi radnik ili skupina radnika. EGSO ističe da bi ti radnici trebali proći osposobljavanje o tome kako obavljati tu zadaću. Nadalje, budući da se očekuje da bi ti radnici smjeli zanemariti izlazni rezultat UI sustava ili čak odlučiti da ga neće upotrijebiti, trebale bi postojati mjere za izbjegavanje straha od negativnih posljedica (kao što su premještanje na niže radno mjesto ili otkaz) u slučaju donošenja takve odluke.

4.19. **Uporaba UI sustava za pristup i korištenje javnih usluga šira je od uporabe UI sustava za pristup i korištenje osnovnih privatnih usluga**, u okviru koje se samo ocjenjivanje kreditne sposobnosti koje provodi umjetna inteligencija smatra visokorizičnim. EGSO preporučuje proširenje područja primjene točke 5. podtočke (b) Priloga III. na UI sustave za evaluaciju *prihvatljivosti* za osnovne privatne usluge.

4.20. Umjetna inteligencija koju upotrebljavaju **tijela kaznenog progona i koja se upotrebljava u upravljanju migracijama, azilom i granicama za pojedinačne (kaznene ili sigurnosne) procjene rizika** predstavlja rizik kad je riječ o pretpostavci nedužnosti, pravu na obranu i pravu na azil iz Povelje EU-a. UI sustavi općenito samo traže korelacije koje se temelje na obilježjima iz drugih „predmeta”. U tim se slučajevima sumnja ne temelji na stvarnoj sumnji da je određena osoba počinila kazneno djelo ili prekršaj već na obilježjima koja ta osoba slučajno dijeli s osuđenim kriminalcima (kao što su adresa, dohodak, državljanstvo, dugovi, zaposlenje, ponašanje, ponašanje prijatelja i članova obitelji itd.).

4.21. **Uporaba umjetne inteligencije u pravosuđu i demokratskim procesima** posebno je osjetljiva i zahtijeva razrađeniji i kontroliraniji pristup nego što je to sada slučaj. Jednostavnim stavljanjem sustava u uporabu kako bi pomogli pravosudnom tijelu u istraživanju i tumačenju činjenica i zakona te u primjeni zakona na konkretno činjenično stanje zanemaruje se činjenica da je donošenje presuda puno više od pronalaženja uzoraka u povijesnim podacima (što je u biti ono što postojeći UI sustavi rade). U tekstu se pretpostavlja i da će te vrste umjetne inteligencije samo pomagati pravosuđu, a potpuno automatizirano donošenje sudskih odluka izvan je područja primjene. EGSO žali i zbog toga što se ne spominju UI sustavi i uporabe u području demokratskih procesa, na primjer izbora.

4.22. EGSO preporučuje dodavanje odredbe kojom se predviđa situacija u kojoj je očito ili u prethodnom ocjenjivanju sukladnosti postane jasno da šest zahtjeva neće u dovoljnoj mjeri smanjiti rizik od štete za zdravlje, sigurnost i ljudska prava (npr. izmjenom članka 16. točke (g) Akta o umjetnoj inteligenciji).

Upravljanje i provedivost

4.23. EGSO pozdravlja strukturu upravljanja uspostavljenu Aktom o umjetnoj inteligenciji i preporučuje Odboru za umjetnu inteligenciju da održava redovite **obavezne razmjene stajališta s društvom u najširem smislu**, među ostalim, sa socijalnim partnerima i nevladinim organizacijama.

4.24. EGSO odlučno preporučuje proširenje područja primjene Akta o umjetnoj inteligenciji tako da se obuhvate „**naslijeđeni UI sustavi**”, to jest sustavi koji su već u uporabi ili se stavljaju u primjenu prije stupanja na snagu Akta o umjetnoj inteligenciji, kako bi se izbjeglo ubrzano uvođenje bilo kojeg oblika zabranjene, visokorizične i srednjorizične umjetne inteligencije radi izbjegavanja ispunjavanja zahtjeva u pogledu usklađenosti. Nadalje, EGSO odlučno preporučuje da se iz područja primjene Akta o umjetnoj inteligenciji ne isključi umjetna inteligencija koja je sastavni dio opsežnih informacijskih sustava u području slobode, sigurnosti i pravde navedenih u Prilogu IX. Akta o umjetnoj inteligenciji.

4.25. Zbog kompleksnosti zahtjeva i odgovornosti te samoprocjene postoji rizik od pojednostavnjenja tog postupka i njegova pretvaranja u kontrolne popise u kojima bi jednostavno „da” ili „ne” moglo biti dovoljno za ispunjavanje zahtjeva. EGSO preporučuje da **ocjenjivanja koja provodi treća strana budu obavezna za svu visokorizičnu umjetnu inteligenciju.**

4.26. EGSO preporučuje uvođenje odgovarajućih mjera (financijskih) potpore te jednostavnih i pristupačnih alata kako bi mikro i male organizacije te organizacije civilnog društva mogle shvatiti svrhu i značenje Akta o umjetnoj inteligenciji te ispuniti zahtjeve koji su u njemu navedeni. Te se mjere ne bi smjele svesti samo na potporu centrima za digitalne inovacije i trebale bi olakšavati pristup visokoj razini stručnosti u vezi s Aktom o umjetnoj inteligenciji, njegovim zahtjevima i obavezama, a posebno razlozima zbog koji su uvedeni ti zahtjevi i obaveze.

4.27. EGSO preporučuje da se u Akt uključi **mehanizam ulaganja pritužbi i pružanja pravne zaštite za organizacije i građane** koji su pretrpjeli štetu zbog bilo kojeg sustava, prakse ili uporabe umjetne inteligencije obuhvaćenih područjem primjene Akta o umjetnoj inteligenciji.

Bruxelles, 22. rujna 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o strojarским proizvodima

(COM(2021) 202 final – 2021/0105 (COD))

(2021/C 517/10)

Izvjestitelj: **Martin BÖHME**

Zahtjev za savjetovanje:	Vijeće Europske unije, 9.6.2021. Europski parlament, 7.6.2021.
Pravna osnova:	članci 114. UFEU-a i 304. UFEU-a
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	2.9.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.9.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	563
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	226/0/7

1. Zaključci i preporuke

1.1. Sektor strojarских proizvoda jedan je od ključnih gospodarskih sektora u Europskoj uniji. Kapaciteti i područja upotrebe strojeva strelovito rastu zahvaljujući novim tehničkim i inženjerskim mogućnostima. Krajnje je vrijeme da se u većoj mjeri uzimaju u obzir digitalne tehnologije, kao što su umjetna inteligencija, internet stvari i robotika. U skladu s time potrebno je i regulatorne zahtjeve prilagođavati sigurnosti i zaštiti zdravlja od utjecaja strojeva. U tom je kontekstu Prijedlog uredbe vrlo važan i za jedinstveno tržište. EGSO se već opsežno bavio pitanjem Direktive o strojevima 2006/42/EZ Europskog parlamenta i Vijeća ⁽¹⁾ u svojem informativnom izvješću „Revizija Direktive o strojevima” ⁽²⁾ iz 2020.

1.2. EGSO naglašava da je nužno regulirati standarde za strojeve na razini EU-a, propisati pravno obvezujuće zahtjeve i osigurati njihovu dosljednu provedbu, ali da se pritom ne smiju zanemariti poduzeća u EU-u, proizvođači i korisnici strojeva. To se odnosi na velika, a još više na mala i srednja poduzeća. Sektor strojeva međunarodnog je karaktera, dok pravila EU-a o proizvodima moraju omogućiti promicanje kvalitete, sigurnosti i konkurentnosti te poduzećima biti potpora, a ne zapreka u razvoju inovativnih pristupa.

1.3. EGSO pozdravlja činjenicu da je Prijedlog uredbe i dalje usmjeren na operatere strojeva, dakle radnike, jer je njihova sigurnost i zaštita zdravlja i dalje jedno od ključnih pitanja. Nadalje, smatra da normativna promjena Direktive o strojevima u uredbu pruža prednost koja se ogleda u ujednačenijem tumačenju u državama članicama. Time će se u budućnosti još više olakšati otkrivanje i otklanjanje sigurnosnih nedostataka, što će osobito koristiti osobama koje upravljaju strojevima.

1.4. EGSO daje Komisiji sljedeće preporuke:

1.4.1. Potrebno je konkretizirati prijelazne odredbe prema novoj uredbi o strojarским proizvodima kako bi se svim dionicima pružila pravna sigurnost.

1.4.2. EGSO smatra da priloge Prijedlogu uredbe treba strukturno i sadržajno prilagoditi. I dalje postoje otvorena pitanja u pogledu numeracije, razvrstavanja strojeva prema tipu i preklapanja sa srodnim zakonodavstvom EU-a.

⁽¹⁾ Direktiva 2006/42/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. svibnja 2006. o strojevima i o izmjeni Direktive 95/16/EZ (SL L 157, 9.6.2006., str. 24.).

⁽²⁾ Informativno izvješće „Revizija Direktive o strojevima”.

1.4.3. EGSO smatra da mora biti jasno navedeno da strojevi moraju biti sigurni u trenutku stavljanja na tržište i tijekom cijelog životnog vijeka.

1.4.4. Sve složeniji strojevi iziskuju posebno osposobljavanje korisnika kako radnici ne bi bili izloženi nepotrebnim opasnostima⁽³⁾. Uz to su potrebne strukture koje omogućuju jasno utvrđivanje odgovornosti u slučaju nesreća. Predstavnici radnika trebali bi biti uključeni u postupke nabave i ugradnje novih strojeva.

1.4.5. Za uvođenje umjetne inteligencije potreban je pojedinačno utvrđen sigurnosni okvir u kojem se može odvijati upotreba takvih sustava.

1.4.6. Obvezno uključivanje tijela koja provode prijavljivanje u izradu ocjena sukladnosti za strojeve mora i dalje biti financijski izvedivo za poduzeća.

1.4.7. EGSO smatra da je nužno stalno pratiti zakonodavstvo o strojarskim proizvodima, usuglašavajući se s relevantnim dionicima, kako bi se moglo reagirati na tehnološke inovacije te na izazove za proizvođače i zaštitu fizičkog i psihičkog zdravlja radnika.

2. Kontekst mišljenja i razmatranog zakonodavnog prijedloga

2.1. Sektor strojarstva zabilježio je 2018. promet od 700 milijarde EUR, proizvodnju u vrijednosti od 670 milijardi EUR i dodanu vrijednost od 230 milijarde EUR. Ukupni izvoz strojeva i opreme iz EU-a iznosio je 517 milijarde EUR, od čega je oko 50 % izvezeno u države članice EU-a (trgovina unutar EU-a), a ostatak u zemlje izvan EU-a (trgovina s trećim zemljama)⁽⁴⁾.

2.2. Prijedlog Komisije za novu uredbu o strojarskim proizvodima dio je šireg „paketa o umjetnoj inteligenciji”. Prijedlog o samim strojevima odnosi se na reviziju Direktive o strojevima. Revizijom se želi potaknuti digitalna transformacija i ojačati jedinstveno tržište. Direktiva o strojevima dio je zakonodavstva o sigurnosti proizvoda. Njome bi se trebala osigurati visoka razina zaštite radnika, potrošača i drugih izloženih osoba tako što će se u središte staviti sigurnost samih strojeva. Ona obvezuje proizvođače strojeva da sigurnosne aspekte uzimaju u obzir već pri projektiranju i dizajniranju strojeva („sigurnosni dizajn”).

2.3. Prijedlog obuhvaća šest posebnih ciljeva:

- 1.) ograničavanje novih opasnosti povezanih s novim digitalnim tehnologijama;
- 2.) osiguravanje usklađenog tumačenja područja primjene i definicija te poboljšanje sigurnosti konvencionalnih tehnologija;
- 3.) ponovna procjena potencijalno opasnih strojeva i ponovno vrednovanje s time povezanih postupaka ocjenjivanja sukladnosti;
- 4.) smanjenje zahtjeva za dokumentaciju u tiskanom obliku;
- 5.) osiguravanje usklađenosti s drugim propisima novog zakonodavnog okvira; i
- 6.) smanjenje mogućih razlika u tumačenju koje proizlaze iz prenošenja u nacionalno pravo.

2.4. U okviru procjene učinka Komisija je razmotrila razne mogućnosti za postupanje u vezi s Direktivom o strojevima, koja datira iz 2006., dakle postoji već 15 godina, i temelji se na Uredbi iz 1989. S obzirom na brzinu razvoja tehničkih i inženjerskih znanosti to je vrlo dugo razdoblje. U tom je kontekstu izabrana revizija kako bi se povećala konkurentnost svođenjem opterećenja za proizvođače na najmanju moguću mjeru i uz to povećala sigurnost jasnijim ili dodatnim zahtjevima. Pritom se svjesno prihvaćaju dodatni troškovi za usklađivanje s propisima.

2.5. Normativnom promjenom iz direktive u uredbu želi se izbjeći različito prenošenje u državama članicama. Na taj način Komisija očekuje povećanje i općenito osiguravanje dosljednosti u tumačenju i provedbi pravnog akta.

⁽³⁾ Vidjeti i SL C 240, 16.7.2019., str. 51.

⁽⁴⁾ Izvor: https://ec.europa.eu/growth/sectors/mechanical-engineering/machinery_en.

3. Opće napomene

3.1. Za razliku od mnogih drugih direktiva, Direktiva o strojevima koja je trenutačno na snazi još nije prilagođena takozvanom novom zakonodavnom okviru. Stoga EGSO pozdravlja činjenicu da se taj akt sada ažurira i prilagođava promijenjenim okvirnim uvjetima zakonodavstva EU-a. Važnima smatra pojašnjenja područja primjene, osobito u pogledu razgraničenju prema Direktivi o niskonaponskim uređajima, Direktivi o tlačnoj opremi i drugim direktivama, i konkretizaciju definicija, primjerice definicije djelomično dovršenog stroja.

3.2. EGSO smatra da prijedlog revizije predstavlja zadiranje u važno područje za mnoga poduzeća, radnike i druge relevantne skupine u EU-u. Predložena pravila čine ključnu pravnu osnovu za svako poduzeće koje dizajnira, gradi ili upotrebljava strojeve. Sigurnost radnika koji upravljaju strojevima u bitnoj mjeri ovisi o dosljednoj provedbi i kontroli zahtjeva u državama članicama.

3.3. Iz načela jednakosti u EU-u proizlazi da sigurnosni i zdravstveni zahtjevi za strojeve moraju biti ujednačeni u svim državama članicama te se u jednako obvezujućoj mjeri primjenjivati na sve proizvođače, distributere i korisnike u tim državama. EGSO smatra samorazumljivim da se u slučaju ispunjenosti tih zahtjeva smije slobodno trgovati proizvodima između svih država članica.

3.4. EGSO pozdravlja činjenicu da se tim zakonodavnim prijedlogom zadržava ključni zahtjev dosadašnje direktive: uspostava zajedničkih europskih temeljnih pravila o sigurnosti, zaštiti zdravlja i slobodnom kretanju robe – u ovom slučaju strojeva. Glavni ciljevi i dalje ostaju s jedne strane sigurnost, a s druge strane uklanjanje prepreka za trgovinu, no sada uz uključivanje postojećih i budućih tehničkih i inženjerskih inovacija u sektoru strojarstva.

3.5. EGSO naglašava nužnost transparentnih, primjerenih i razumljivih prijelaznih odredaba u fazi promjene Direktive o strojevima u novu uredbu o strojarским proizvodima. Potrebno je precizirati članak 50. Prijedloga. Nejasno je koja će se pravila primjenjivati na strojeve koji budu proizvedeni ili stavljeni na tržište tijekom te prijelazne faze u trajanju od 30 mjeseci i kako će ih se razgraničiti od strojeva iz razdoblja prije te faze. Proizvođačima i uvoznicima potrebno je odgovarajuće vrijeme za pripremu. Smislen pristup rješavanju tog pitanja bilo bi, primjerice, utvrđivanje pravila da države članice do 42 mjeseca nakon stupanja na snagu nove uredbe ne bi smjele postavljati zapreke za stavljanje na tržište strojeva proizvedenih u skladu s Direktivom 2006/42/EZ prije datuma njezina stavljanja izvan snage.

3.6. Trenutačnim Prijedlogom uredbe o strojarским proizvodima dodatno se proširuje raspon vrlo različitih vrsta strojeva koje moraju biti predmetom takve uredbe. EGSO to smatra dosljednim pristupom za stvaranje sveobuhvatnog i razumljivog skupa pravila. Upravo za proizvođače, izvoznike i kupce strojeva posebno je važno utvrđivanje pravila o sigurnoj integraciji sustava umjetne inteligencije u strojni park. Jedino takvim cjelovitim regulatornim pristupom omogućuje se poduzećima da ne moraju provoditi više od jednog ocjenjivanja sukladnosti po proizvodu.

3.7. EGSO smatra da priloge Prijedlogu uredbe treba strukturno i sadržajno prilagoditi. Nije vidljiv razlog za promjenu numeracije priloga Prijedlogu uredbe (Prilog IV. sada je Prilog I. itd.). Izmjene bi trebalo ograničiti na slučajeve u kojima postoji jasna potreba za njima. Nadalje, imajući u vidu potencijalno visok rizik određenih sigurnosnih komponenti iz Priloga II., kao što su KZOP, KZOPP ili softver koji omogućuju sigurnosne funkcije, i njih bi trebalo uvrstiti u popis visokorizičnih strojarских proizvoda iz Priloga I. Osim toga, trebalo bi izbjegavati proturječna preklapanja s drugim postojećim zakonodavnim aktima EU-a koji se primjenjuju na strojeve, kao što je slučaj s Direktivom o niskonaponskim uređajima. Postupci ocjenjivanja sukladnosti trebali bi se provoditi samo jednom. To bi, primjerice, bilo relevantno za određene zdravstvene i sigurnosne zahtjeve povezane s rizicima i navedene u Prilogu III. ovom Prijedlogu (npr. u vezi s Direktivom 2014/53/EU Europskog parlamenta i Vijeća⁽⁵⁾ o radijskoj opremi ili Direktivom 2014/68/EU Europskog parlamenta i Vijeća⁽⁶⁾ o tlačnoj opremi). U tom bi se slučaju trebali primjenjivati samo oni postupci ocjenjivanja sukladnosti za stavljanje na tržište ili u uporabu koji su predviđeni ovim Prijedlogom uredbe.

⁽⁵⁾ Direktiva 2014/53/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o usklađivanju zakonodavstava država članica o stavljanju na raspolaganje radijske opreme na tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/5/EZ (SL L 153, 22.5.2014., str. 62.).

⁽⁶⁾ Direktiva 2014/68/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o usklađivanju zakonodavstava država članica o stavljanju na raspolaganje na tržištu tlačne opreme (SL L 189, 27.6.2014., str. 164.).

3.8. EGSO smatra da ključni čimbenik predstavljaju sigurnost i zaštita zdravlja radnika. Proizvođači i projektanti strojeva odgovorni su za načelnu sigurnost stroja. Ako se sigurnost ne može osigurati, stroj se ne smije pustiti u uporabu. Osobe koje svakodnevno upravljaju strojevima ne smiju uslijed toga biti izložene opasnostima koje se mogu izbjeći. Konkretno, strojevi moraju biti sigurni u trenutku stavljanja na tržište i tijekom cijelog životnog vijeka. Poštovanje sigurnosnih pravila treba redovito provjeravati. Strojevima se mora moći upravljati na siguran način, a svi sigurnosni i zaštitni uređaji moraju biti dizajnirani tako da ih nije moguće jednostavno zaobići ili isključiti. Nadalje, svi preostali rizici koji se ne mogu ukloniti na razini dizajna moraju korisnicima odnosno operaterima biti jasno prepoznatljivi iz postavljenih oznaka i tehničke dokumentacije, osobito uputa za uporabu. EGSO preporučuje Komisiji da u Prijedlog uredbe uključi preporuku o nužnosti savjetovanja s predstavnicima radnika i referentima za sigurnost na radnom mjestu. Osim toga, trebalo bi jasno definirati odgovornosti fizičkih ili pravnih osoba u slučaju nesreće, posebno kad je posrijedi upotreba umjetne inteligencije.

3.9. EGSO skreće pozornost na sadržaj svojeg mišljenja „Koodinirani plan o umjetnoj inteligenciji” (7) iz 2019. U njemu je već konstatirano da se, u svrhu smanjenja rizika kojima bi ljudi mogli biti izloženi pri upravljanju strojevima, radnici moraju pojedinačno osposobljavati za postupanje s umjetnom inteligencijom i robotima kako bi mogli sigurno raditi s njima te ih u hitnim slučajevima zaustaviti („načelo kočnice za slučaj opasnosti”). To se osobito odnosi na slučajeve u kojima ljudi i strojevi rade zajedno u posebno bliskom kontaktu. U vezi s time Međunarodna organizacija za normizaciju (ISO) donijela je normu o robotima namijenjenu proizvođačima, distributerima i korisnicima. Tom su normom utvrđene smjernice za oblikovanje i organizaciju područja rada kako bi se smanjili rizici na radnom mjestu.

3.10. EGSO daje prednost digitalnim uputama za uporabu. Na zahtjev kupca proizvođač može dati upute za uporabu u tiskanom obliku. Međutim, iz industrije je poznato da danas kupci u mnogim slučajevima već zahtijevaju digitalne upute za uporabu.

3.11. Svakodnevna upotreba strojeva pokazuje da je zbog različitih namjena i s njima povezanih rizika gotovo nemoguće postaviti opća i naizgled jednostavnija pravila; primjerice, ne mogu se naprosto „zabraniti” oštri metalni bridovi jer oni ponekad čine dio funkcije stroja. Za mnoge vrste strojeva, kao što su preše ili laserski sustavi za rezanje, opasnosti za operatere strojeva neraskidivo su povezane sa željenom funkcijom stroja. Proizvođači snose odgovornost za to da te rizike od ozljeđe svedu na najmanju moguću mjeru poduzimanjem prikladnih zaštitnih mjera.

3.12. EGSO smatra pravilnim pristupom to što su u predmetni Prijedlog uredbe sada uključeni i strojevi koji su napredniji a time i manje ovisni o ljudskim operaterima. Očekuje se da će udjel tih tehnologija na ukupnom europskom tržištu strojeva naglo rasti u narednim godinama. Jedinствeni standardi potrebni su osobito za strojeve koji mogu samostalno učiti, postupno postajati autonomiji te zahvaljujući tomu izvršavati i nove radnje i operacije. Naime, gotovo je samorazumljivo da će digitalne tehnologije, kao što su umjetna inteligencija, internet stvari i robotika, donijeti sa sobom nove izazove u pogledu sigurnosti proizvoda. Upravo za upotrebu umjetne inteligencije potreban je pojedinačno utvrđeni sigurnosni okvir u kojem se može odvijati upotreba takvih sustava.

3.13. EGSO naglašava da se pri ocjenjivanju sigurnosti strojeva velika važnost mora pridavati ne samo aspektu zaštite (fizičkog i psihičkog) zdravlja operatera strojeva nego i ekološkim aspektima i utjecaju na klimu. Proizvodnja i upotreba stroja i pitanje održivosti moraju se razmatrati zajedno i ocjenjivati s obzirom na utjecaj na ljude i okoliš. Stroj koji trajno šteti klimi teško se može smatrati sigurnim. U predmetnom Prijedlogu razmatra se aspekt utjecaja na okoliš. Pritom je posebno važno pitanje što će se dogoditi ako se strojevi naknadno mijenjaju fizičkim intervencijama ili digitalnim metodama, a da to proizvođač možda nije ni predvidio. To bi moglo imati za posljedicu da temeljni zdravstveni i sigurnosni zahtjevi više ne budu ispunjeni, a odgovarajuće ocjene sukladnosti izgube valjanost. Pri općenitom razmatranju proizvodnje i upotrebe stroja s aspekta zaštite okoliša i klime potrebno je dosljedno integriranje s drugim zakonodavstvom EU-a (npr. onim o održivosti proizvoda).

3.14. Prijedlogom Komisije predviđa se da bi u budućnosti za visokorizične strojarke proizvode koji podliježu ispitivanju trebalo, čak i u slučaju primjene usklađenih normi, ukinuti mogućnost da proizvođač provede cijeli postupak ocjenjivanja sukladnosti u vlastitoj režiji. Međutim, mnogi od takvih strojeva proizvode se u malim serijama ili pak kao unikatni proizvodi, tako da sudjelovanje vanjskih inspekcijskih tijela u tim slučajevima nije izvedivo u praksi. Stoga EGSO preporučuje da se u opravdanim pojedinačnim slučajevima zadrže postojeća pravila, primjerice ako se udio umjetne inteligencije odnosi samo na statički softver koji se ne može samostalno razvijati niti donositi odluke. Nadalje, postavlja se

(7) SL C 240, 16.7.2019., str. 51.

pitanje nije li obavezno uključivanje tijela za prijavljivanje u izradu ocjene sukladnosti povezano sa znatnim troškovima koji predstavljaju veliko opterećenje, posebno za mala i srednja poduzeća. To se odnosi osobito na slučajeve u kojima je samo mali dio stroja opremljen umjetnom inteligencijom, ali se stroj zbog toga mora u potpunosti ispitati i prijaviti kao visokorizični strojarški proizvod. Pitanje učinkovitosti vanjskog tijela koje provodi prijavljivanje postavlja se upravo u slučaju unikatnih proizvoda na koje se ne može primijeniti odgovarajuća ispitna norma.

3.15. EGSO pozdravlja činjenicu da Komisija može izrađivati vlastite tehničke specifikacije kada ne postoje odgovarajuće usklađene norme. U tu je svrhu potrebno unaprijed uključiti sve relevantne dionike.

3.16. U kontekstu ujednačenih postupaka testiranja i obavješćivanja, EGSO preporučuje uvođenje europskog certifikata za poduzeća u svrhu dokazivanja vjerodostojnosti pouzdanih sustava umjetne inteligencije ⁽⁸⁾.

3.17. Prijedlogom se predviđa da se strojevi mogu stavljati na tržište ili u uporabu samo ako su pravilno ugrađeni i održavani te se upotrebljavaju u skladu s namjenom. Uz to moraju biti ispunjeni temeljni zdravstveni i sigurnosni zahtjevi utvrđeni u Prilogu III. (članak 7.). Međutim, djelomično dovršeni strojevi ne moraju se stavljati u uporabu te bi ih stoga trebalo izuzeti od odredaba o stavljanju u uporabu. Za djelomično dovršene strojeve može se utvrditi posebno pravilo, primjerice da se mogu stavljati na tržište samo ako ispunjavaju temeljne zdravstvene i sigurnosne zahtjeve iz Priloga III. u vezi s kojima je proizvođač u izjavi o ugradnji dao izjavu o sukladnosti.

3.18. U kontekstu što dosljednijeg prenošenja Uredbe o strojarским proizvodima EGSO smatra nužnim da Europska komisija i svi relevantni dionici provode stalno praćenje. Za to su potrebni koordinirani postupci usuglašavanja između glavnih uprava GROW, EMPL i CONNECT. Uz to bi se, kao vrlo konkretan primjer, moglo uspostaviti tijelo za stalno usuglašavanje sastavljeno od predstavnika skupina za administrativnu suradnju (ADCO) u sektoru strojarstva i Odbora viših inspektora rada za sigurnost i zaštitu zdravlja na radu (SLIC), koje bi financirala Komisija.

Bruxelles, 22. rujna 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

⁽⁸⁾ Vidjeti i SL C 240, 16.7.2019., str. 51.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Taksonomija EU-a, korporativno izvješćivanje o održivosti, preferencije u pogledu održivosti i fiducijarne obveze: usmjeravanje financiranja radi ostvarivanja Europskog zelenog plana

(COM(2021) 188 final)

(2021/C 517/11)

Izvjestitelj: **Stefan BACK**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 31.5.2021.
Pravna osnova:	članak 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:	8.9.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.9.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	563
Rezultat glasovanja	
(za/protiv/suzdržani):	191/1/10

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja paket za održivo financiranje i naglašava potencijalnu ključnu ulogu Delegirane uredbe Komisije („Delegirana uredba“) ⁽¹⁾ u stvaranju jasnog, koherentnog i sveobuhvatnog okvira za isticanje ambicioznog razvoja zelenijeg gospodarstva bez učinaka ovisnosti, s tehničkim kriterijima za zelena ulaganja koja izravno doprinose europskim klimatskim ciljevima i s kojima se mogu uskladiti prakse predmetnih poslovnih sektora i financijskog sektora.

1.2. EGSO naglašava važnost hitne provedbe učinkovitih mjera za suočavanje s klimatskim promjenama i smanjenje emisija, predviđenih propisom EU-a o klimi i u svjetlu šestog izvješća ⁽²⁾ Međuvladinog panela o klimatskim promjenama (IPCC). Upravo je iz tog razloga važno koristiti učinkovite, lako primjenjive, inovativne i produktivne alate kako bi se postigli brzi i uočljivi rezultati. Delegiranu uredbu treba ocijeniti u tom duhu.

1.3. EGSO prepoznaje ključnu ulogu delegirane uredbe u stvaranju transparentnosti na temelju jasnih kriterija u pogledu održivih ulaganja kako bi se pomoglo onima koji žele ulagati u takve projekte. Time bi se spriječio manipulativni zeleni marketing, proširila svijest održivim projektima i privuklo ulaganje u njih. Tom uredbom moguće je stvoriti poštene i transparentne ravnopravne uvjete za zeleno financiranje u EU-u.

1.4. Stoga je jasno i precizno definiranje tehničkih kriterija utvrđenih delegiranom uredbom, koji su u skladu s ambicijom da se u Europi ostvari niskougljično gospodarstvo, temeljni preduvjet za razumnu, realnu i prihvatljivu obvezu koja za sobom neće povlačiti rizik od manipulativnog zelenog marketinga. S obzirom na to da delegirana uredba ima središnju ulogu u vjerodostojnosti taksonomije, što je ključno za uspjeh ovog u osnovi dobrovoljnog sustava, preuzimanje te obveze golem je izazov.

1.5. EGSO stoga smatra da gospodarske aktivnosti i projekti definirani kao „održivi“ u delegiranoj uredbi moraju biti privlačni ulagačima u realnom gospodarstvu i pretpostavlja da će ulagači očekivati da održivi projekti budu realni, ostvarivi, razumno profitabilni i predvidljivi za sudionike na tržištu. Drugim riječima, moraju biti privlačni bez stvaranja rizika od manipulativnog zelenog marketinga.

⁽¹⁾ Delegirana uredba Komisije o dopuni Uredbe (EU) 2020/852 Europskog parlamenta i Vijeća utvrđivanjem kriterija tehničke provjere na temelju kojih se određuje pod kojim se uvjetima smatra da ekonomska djelatnost znatno doprinosi ublažavanju klimatskih promjena ili prilagodbi klimatskim promjenama i nanosi li ta ekonomska djelatnost bitnu štetu kojem drugom okolišnom cilju (C(2021) 2800 final).

⁽²⁾ *Climate Change 2021 – The Physical Science Basis* (Klimatske promjene 2021. – fizikalno-znanstvene osnove), 2021.

1.6. Općenito govoreći, visoka razina ambicije u odnosu na mjere za ublažavanje učinka klimatskih promjena ili opsežni zahtjevi za informacijama s dugoročnim projekcijama za budućnost u vezi s prilagodbom na klimatske promjene mogli bi biti složen i skup izazov, posebno za MSP-ove u tržišnom gospodarstvu. To je također otvorilo pitanje šireg priznavanja prijelaznih rješenja kao zelenog puta za osiguravanje neometane tranzicije. Međutim, najvažnije je spriječiti učinke ovisnosti.

1.7. EGSO prima na znanje zabrinutost aktera realnog gospodarstva u vezi s negativnim učincima delegirane uredbe na mogućnosti financiranja i troškove. Odbor stoga naglašava važnost odgovarajućeg praćenja od strane nadzornih tijela kako bi se spriječili štetni učinci na financijska tržišta, posebno s obzirom na proširenje opsega kriterija taksonomije kako bi uključivao, na primjer, nefinancijska izvješća i predloženi standard EU-a za zelene obveznice.

1.8. EGSO također upozorava na rizik od previsokih troškova pri primjeni kriterija za taksonomiju, kako je predviđeno delegiranom uredbom. EGSO stoga naglašava potrebu za razvojem zelenog osiguranja za MSP-ove kako bi se smanjio taj rizik povezan s troškovima.

1.9. Delegirana uredba utvrđuje standarde zaštite okoliša koji su često ambiciozniji od onih iz sektorskog zakonodavstva EU-a. Imajući na umu da je potrebna gore navedena jasnoća i privlačnost, to može dovesti do zbunjujuće situacije, uključujući probleme s financiranjem sudionika koji se pridržavaju najviših standarda zaštite okoliša u okviru sektorskog zakonodavstva EU-a. EGSO se slaže da su potrebne velike ambicije, ali iz praktičnih razloga i kako bi se izbjegle nejasnoće, ipak preporučuje da se na taksonomiju primjenjuju najviši standardi zaštite okoliša prve razine utvrđeni u zakonodavstvu EU-a. Povrh svega, čini se da delegirana uredba (akt druge razine) sadrži neke odredbe koje su nedosljedne, nejasne i nisu u potpunosti procijenjene. EGSO se zbog toga, ali i tvrdnji iznesenih posebno u točkama 1.4 – 1.8, pita je li delegirana uredba u svojem sadašnjem obliku svrsishodna, unatoč njezinu hvalevrijednom cilju. EGSO odlučno preporučuje Komisiji da iznese prijedloge za podizanje standarda zakonodavstva EU-a o okolišu.

1.10. EGSO bi pozdravio inicijative za poboljšanje sustava taksonomije u skladu s gore navedenim informacijama kako bi se proširio njegov opseg i poboljšao kao sredstvo podrške ciljevima klimatske politike EU-a učinkovitom provedbom zakonodavstva EU-a o okolišu, te poziva Komisiju da poduzme daljnje inicijative u tom smjeru. Odbor je svjestan toga da je važno pitanje taksonomije EU-a za klimatske i po okoliš štetne aktivnosti i dalje otvoreno te da ga je potrebno hitno riješiti.

2. Uvod

2.1. Europska je komisija 21. travnja 2021. objavila paket za održivo financiranje („paket”) koji se sastoji od:

- Komunikacije „Taksonomija EU-a, korporativno izvješćivanje o održivosti, preferencije u pogledu održivosti i fiducijarne obveze: usmjeravanje financiranja radi ostvarivanja Europskog zelenog plana”⁽³⁾,
- Delegirane uredbe kojom se nadopunjuju dva od šest ciljeva zaštite okoliša utvrđenih u člancima 10. i 11. Uredbe (EU) 2020/852 Europskog parlamenta i Vijeća⁽⁴⁾ („Uredba o taksonomiji”) s kriterijima tehničke provjere za utvrđivanje uvjeta pod kojima se određena gospodarska aktivnost kvalificira kao značajan doprinos ublažavanju učinka klimatskih promjena (članak 10.) i za utvrđivanje uvjeta pod kojima se određena gospodarska aktivnost kvalificira kao značajan doprinos prilagodbi na klimatske promjene (članak 11.), kao i kako bi se utvrdilo nanosi li određena gospodarska aktivnost značajnu štetu ciljevima zaštite okoliša (članak 17.). Delegirana uredba Komisije službeno je donesena 4. lipnja 2021.,
- prijedloga za novu Direktivu o korporativnom izvještavanju o održivosti,
- izmijenjenih delegiranih akata prema Direktivi o tržištima financijskih instrumenata (MiFiD II) i Direktivi o distribuciji osiguranja (IDD). Time se uvodi održivost u sklopu informacija koje se pružaju klijentima prije donošenja odluka o ulaganju,

⁽³⁾ COM(2021) 188 final.

⁽⁴⁾ Uredba (EU) 2020/852 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2020. o uspostavi okvira za olakšavanje održivih ulaganja i izmjeni Uredbe (EU) 2019/2088 (SL L 198, 22.6.2020., str. 13.).

— daljnjih izmjena delegiranih akata koje se odnose na fiducijarne obveze i delegiranih akata o upravljanju imovinom, osiguranju, reosiguranju i ulaganjima kako bi se rizici održivosti uključili u vrijednost ulaganja.

3. Opće napomene

3.1. Paket je prema Komunikaciji zamišljen kao sredstvo za poticanje privatnih ulaganja u održive projekte kako bi se osigurala pozamašna financijska sredstva potrebna za postizanje cilja klimatske neutralnosti utvrđenog u zelenom planu, uz resurse namijenjene za pomoć europskom gospodarstvu da se oporavi od krize uzrokovane pandemijom COVID-a 19.

3.2. U Komunikaciji se ističe važnost delegirane uredbe u utvrđivanju kriterija koji definiraju zelene gospodarske aktivnosti koje će značajno doprinijeti ciljevima zelenog plana.

3.3. EGSO pozdravlja paket i naglašava potencijalnu ključnu ulogu delegirane uredbe u stvaranju jasnog, koherentnog i sveobuhvatnog okvira za omogućivanje ambicioznog razvoja zelenijeg gospodarstva bez učinaka ovisnosti, s jasnim i transparentnim tehničkim kriterijima za zelena ulaganja koja izravno doprinose europskim klimatskim ciljevima i s kojima se mogu uskladiti prakse relevantnih poslovnih sektora i financijskog sektora.

3.4. EGSO naglašava važnost hitne provedbe učinkovitih mjera za suočavanje s klimatskim promjenama i smanjenje emisija, kao što je predviđeno propisom EU-a o klimi i u svjetlu šestog izvješća ⁽⁵⁾ IPCC-a. Upravo je iz tog razloga važno koristiti učinkovite, lako primjenjive, inovativne i produktivne alate kako bi se postigli brzi i uočljivi rezultati. Delegiranu uredbu treba ocijeniti u tom duhu.

3.5. Stoga je jasno i precizno definiranje tehničkih kriterija utvrđenih delegiranom uredbom, koji su u skladu s ambicijom da se u Europi ostvari niskougljično gospodarstvo, temeljni preduvjet za razumnu, realnu i prihvatljivu obvezu koja za sobom neće povlačiti rizik od manipulativnog zelenog marketinga. S obzirom na to da delegirana uredba ima središnju ulogu u vjerodostojnosti taksonomije, što je ključno za uspjeh ovog u osnovi dobrovoljnog sustava, preuzimanje te obveze golem je izazov.

3.6. Međutim, EGSO ipak pozdravlja ambiciju pokazanu u delegiranoj uredbi da se utvrdi jedinstveni standard na razini EU-a koji definira aktivnosti koje se klasificiraju kao one koje bitno doprinose ublažavanju ili prilagođavanju klimatskim promjenama. Tehnički kriteriji trebali bi pružiti jasan okvir kako bi se zelenim ulaganjima stvorili jednaki uvjeti na financijskim tržištima i izbjegli projekti manipulativnog zelenog marketinga. Mišljenja se razlikuju s obzirom na opseg i korisnost prijelaznih opcija. EGSO smatra da bi tehnički kriteriji trebali pružiti širi raspon mogućnosti u pogledu priznavanja prijelaznih rješenja kao puta za omogućivanje neometane tranzicije. Najvažnije je spriječiti učinke ovisnosti.

3.7. EGSO prima na znanje izjavu u Komunikaciji da je delegiranu uredbu potrebno promatrati kao živi dokument koji će tijekom vremena evoluirati s obzirom na opseg i razinu.

3.8. EGSO stoga prepoznaje važnu ulogu delegirane uredbe u stvaranju transparentnosti s obzirom na aktivnosti koje zadovoljavaju postavljene kriterije i privlače ulagače koji žele ulagati u održive projekte. Ona zbog toga predstavlja temelj za definiranje gospodarske aktivnosti kao održive za okoliš, kao i za primjenjivanje obveznih odredbi o transparentnosti i objavljivanju određenu u Uredbi o taksonomiji. To bi moglo biti značajno s obzirom na širenje svijesti o ulaganju i poticanje ulaganja u održive projekte te sprječavanje manipulativnog zelenog marketinga.

3.9. Delegirana uredba je opisana kao alat za transparentnost i predstavlja dio dobrovoljnog sustava u smislu da tržišni akteri nemaju obvezu ispunjavanja standarda koji su utvrđeni u uredbi, a ulagači također nemaju obvezu ulaganja u gospodarske aktivnosti ili projekte koji zadovoljavaju te standarde.

3.10. Zbog toga, kako je već istaknuto, gospodarske aktivnosti i projekti definirani kao održivi prema delegiranoj uredbi moraju biti jasni kako bi bili privlačni ulagačima u realnom gospodarstvu. Također je razumno pretpostaviti da će ulagači ulagati u realne, isplative i predvidive održive zelene projekte. Očekivanja o isplativosti mogu se razlikovati i često će biti niža u situacijama koje uključuju financiranje pomoću suradničkih, lokalnih ili regionalnih banaka ili 5 – 6 % umjesto 11 – 15 % kako se općenito očekuje. Veća isplativost će općenito privući velika kretanja kapitala, dok će se odabir suradničkih ili regionalnih banaka uglavnom odnositi na projekte manjeg opsega.

⁽⁵⁾ *Climate Change 2021 – The Physical Science Basis* (Klimatske promjene 2021. – fizikalno-znanstvene osnove).

3.11. Ključno je da se kriteriji utvrđeni u delegiranoj uredbi, kako bi se gospodarska aktivnost ili projekt klasificirali kao održivi za okoliš, čine ostvarivima uz razumne troškove, profitabilnima i razumno predvidivima ili, drugim riječima, komercijalno privlačnima. Međutim, u tom je kontekstu važno imati na umu da je osobito MSP-ovima često potrebna potpora za upravljanje zelenom tranzicijom. Ipak, taksonomiju kao takvu trebalo bi ograničiti na tehničke kriterije.

3.12. Ako taksonomija ne zadovolji kriterije utvrđene u dva prethodna odlomka, mogu se dovesti u pitanje očekivanja od cijelog projekta. Dobrovoljni sustav mora biti privlačan kako bi se ostvarila željena transformacija.

3.13. Na temelju prethodno prikazanih ključnih elemenata, čini se da su brojne odredbe delegirane uredbe upitne. Općenito, visoka razina ambicije s obzirom na mjere ublažavanja klimatskih promjena ili opsežni zahtjevi za informacijama s dugoročnim projekcijama za budućnost u vezi s prilagodbom na klimatske promjene mogu se činiti suviše teškima za postizanje, previše složenima, skupima ili nedovoljno isplativima u tržišnom gospodarstvu, izuzev za mali broj vrlo velikih sudionika premalo povezanih s praktičnim učincima, posebno kad je riječ o MSP-ovima. To bi značilo gubljenje šire primjene koja se očito traži, istodobno još uvijek izazivajući poteškoće u financiranju za tvrtke koje su u skladu s primjenjivim zakonodavstvom EU-a o okolišu, ali ne i s delegiranom uredbom. EGSO stoga naglašava potrebu za razvojem zelenog osiguranja za MSP-ove kako bi se smanjio taj rizik povezan s troškovima. Nekoliko primjera navedeno je u nastavku u posebnim napomenama.

3.14. Dionici u realnom gospodarstvu izrazili su zabrinutost da bi tehnički kriteriji utvrđeni u delegiranoj uredbi mogli dovesti do poteškoća u financiranju aktivnosti koje nisu u skladu s Uredbom. EGSO se slaže da bi takav rizik mogao postojati s obzirom na to da se područje primjene taksonomije proširuje kako bi služilo kao osnova za nefinancijsko izvješćivanje u skladu s člankom 8. Uredbe o taksonomiji, kao i za predloženi standard za zelene obveznice EU-a. ⁽⁶⁾

3.15. EGSO stoga naglašava da je važno da nadzorna tijela prate primjenu delegirane uredbe kako bi se izbjegli diskriminirajući učinci na kreditne mogućnosti i troškove kredita u odnosu na poduzeća koja ne ispunjavaju kriterije taksonomije. Ti bi se akteri i dalje trebali pravedno tretirati kada prikupljaju potrebna financijska sredstva.

3.16. EGSO u tom kontekstu upućuje na stručno izvješće Znanstvenog vijeća pri njemačkom Ministarstvu financija u kojem se navodi da pokušaj usmjeravanja tokova kapitala u realnom gospodarstvu putem financijske regulacije predstavlja vrlo težak zadatak koji iziskuje dalekosežno, detaljno i vrlo cjelovito zakonodavstvo, pri čemu naglašava da takva taksonomija donosi rizik od velike složenosti i prekomjernih birokratskih troškova. ⁽⁷⁾

3.17. Smatramo da su jedini obvezujući elementi u paketu odredbe o transparentnosti utvrđene u člancima od 4. do 7. Uredbe o taksonomiji i izmijenjeni delegirani akti koji se odnose na tržišta financijskih instrumenata, raspodjelu osiguranja i različite fiducijarne obveze za podizanje razine osviještenosti o mogućnostima i rizicima u održivim investicijama i za osiguravanje da su klijenti i potencijalni klijenti dovoljno informirani o tome.

3.18. Delegirani akti za financijsko tržište čine se posvuda smislenima i zbog toga su prikladni alati za podizanje razine osviještenosti o održivim investicijama te omogućuju usmjeravanje prijeko potrebnih resursa u takve investicije.

3.19. Delegirana uredba utvrđuje standarde zaštite okoliša koji su često ambiciozniji od onih iz sektorskog zakonodavstva EU-a. Imajući na umu da je potrebna jasnoća navedena u točki 3.6, taj dvostruki standard može dovesti do zbunjujuće situacije, uključujući financijske poteškoće za sudionike koji su usklađeni s najvišim standardima zaštite okoliša s obzirom na sektorsko zakonodavstvo EU-a. EGSO se slaže da su potrebne velike ambicije, ali iz praktičnih razloga i kako bi se izbjegle nejasnoće, ipak preporučuje da se na taksonomiju primijene najviši standardi zaštite okoliša prve razine postavljeni u zakonodavstvu EU-a kako bi učinkovito ispunjavala svoju obvezu osiguranja transparentnosti financijskih

⁽⁶⁾ Komisijin Prijedlog uredbe o zelenim obveznicama EU-a – (COM(2021) 391 final – 2021/0191 (COD)).

⁽⁷⁾ *Grüne Finanzierung und Grüne Staatsanleihen – Geeignete Instrumente für eine wirksame Umweltpolitik?* (Zelena financiranje i zelene državne obveznice: odgovarajući instrumenti za djelotvornu politiku zaštite okoliša?) – Znanstveno savjetodavno vijeće Saveznog ministarstva financija – Mišljenje 02/2021.

proizvoda i sprječavanja manipulativnog zelenog marketinga. Iz tih razloga, ali i zbog tvrdnji iznesenih u točkama 3.6 i 3.13 – 3.16, EGSO se pita je li delegirana uredba (akt druge razine) u svojem sadašnjem obliku svrsishodna, unatoč njezinu hvalevrijednom cilju. ⁽⁸⁾ EGSO odlučno preporučuje Komisiji da iznese prijedloge za podizanje standarda zakonodavstva EU-a o okolišu.

3.20. Dobro je poznato da su zeleni financijski proizvodi privlačni na financijskim tržištima. Zbog toga EGSO hvalevrijedno namjeru taksonomije da stvara transparentnost, sprječava manipulativni zeleni marketing i skreće pozornost na zelene financijske proizvode, ali ipak upozorava na rizik od nepoželjnih učinaka balona na financijska tržišta.

3.21. EGSO pozdravlja inicijative za poboljšavanje sustava taksonomije u skladu s prethodno navedenim činjenicama kako bi se proširio njegov opseg i poboljšao kao sredstvo podrške dogovorenim ciljevima klimatske politike EU-a, učinkovitom provedbom zakonodavstva EU-a o okolišu, te poziva Komisiju da poduzme daljnje inicijative u tom smjeru.

3.22. Odbor je svjestan toga da je važno pitanje taksonomije EU-a za klimatske i po okoliš štetne aktivnosti i dalje otvoreno te da ga je potrebno hitno riješiti.

4. Posebne napomene

Delegirana uredba

4.1. EGSO naglašava ključnu ulogu obnovljive energije u prijelazu na održivost i ukazuje na potrebu da se osiguraju odgovarajuća prijelazna rješenja potrebna, među ostalim, da bi se osiguralo pravilno funkcioniranje logistike lanaca vrijednosti, pri čemu treba obratiti pažnju na prijeku potrebu izbjegavanja učinaka ovisnosti.

4.2. Iz sadržaja točke 6.3 Priloga 1. delegiranoj uredbi čini se da će se autobusi koji zadovoljavaju kriterij nulte emisije iz ispušne cijevi klasificirati kao održivi samo ako prometuju u gradskom i prigradskom prometu, dok se druge upotrebe autobusa mogu klasificirati samo kao takozvane prijelazne aktivnosti do 31. prosinca 2025. ako su u skladu s najvišom kategorijom klase EURO (EURO VI). U suprotnom, primjenjivat će se kriterij nulte emisije iz ispušne cijevi, ali iz teksta proizlazi da se to klasificira kao prijelazna aktivnost samo pod uvjetom preispitivanja kriterija najmanje svake tri godine, u skladu s člankom 19. Uredbe o taksonomiji. Čini se da nema upućivanja na standarde utvrđene u Direktivi o čistim vozilima. Uzimajući u obzir neizvjesnost situacije nakon 31. prosinca 2025., tko bi se usudio ulagati u poduzeće za autobusni prijevoz? Klasificiranje najviših okolišnih zahtjeva u zakonodavstvu EU-a – EURO VI – kao prijelazne aktivnosti čini se neobičnim i vjerojatno će izazvati zbunjenost.

4.2.1. Teška komercijalna vozila (kategorija N2 i N3) u uslugama cestovnog prijevoza tereta (odjeljak 6.6) smatraju se održivima ako se klasificiraju kao vozila nulte emisije u skladu s člankom 3. stavkom 11. Uredbe (EU) 2019/1242 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁹⁾, s emisijama manjim od 1 g CO₂/km, ili u slučaju vozila težih od 7,5 tona „gdje tehnološki i gospodarski nije izvedivo” postići nultu emisiju, ako ispunjavaju standarde niske emisije u skladu s člankom 3. stavkom 12. kao prijelazna aktivnost. Za laka komercijalna vozila s maksimalnom težinom natovarenog vozila do 3,5 tona (N1) primjenjuju se nulte emisije iz ispušne cijevi. Sve ostale usluge cestovnog prijevoza tereta su prijelazne.

4.2.2. Tretman teških komercijalnih vozila pokazuje pragmatičan pristup koji treba biti prisutniji u delegiranoj uredbi. Čini se da je zahtjev za nulte emisije iz ispušne cijevi za laka komercijalna vozila (N1) u odjeljku 6.6 nedosljedan s odjeljkom 6.5 o prijevozu motociklima, automobilima i lakim komercijalnim vozilima, gdje se bez očitog razloga primjenjuju blaže odredbe.

4.2.3. Ukratko, različit tretman motornih vozila tijekom različitih aktivnosti čini se nedosljednim i zbunjujućim, bez objašnjenja za vrlo različit pristup u različitim kontekstima.

⁽⁸⁾ *Sustainable finance – Eine kritische Würdigung der deutschen und europäischen Vorhaben* (Održivo financiranje: kritička ocjena njemačkih i europskih projekata), Obrtnička komora za München i Gornju Bavorsku i Institut Leibnitz za ekonomska istraživanja pri Sveučilištu u Münchenu e.V. 2020.

⁽⁹⁾ Uredba (EU) 2019/1242 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o utvrđivanju emisijskih normi CO₂ za nova teška vozila i izmjeni uredbi (EZ) br. 595/2009 i (EU) 2018/956 Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Vijeća 96/53/EZ (SL L 198, 25.7.2019., str. 202.).

4.3. Ponovna odredba u odjeljku 6 (Prijevoz) Priloga 1. isključuje vozila ili plovila namijenjena za prijevoz fosilnih goriva; pristup takvim gorivima ne smije se olakšati. Ipak, u skladu s uvodnom izjavom 35, moguće je procijeniti „uporabljivost” tog zahtjeva. Dodavanje zahtjeva čini se upitnim ako postoje sumnje o njegovoj korisnosti. Nadalje, zahtjev nije jasan. Vozilo često može prevoziti i fosilna i alternativna goriva. Nije jasno odnosi li se zahtjev na konstrukciju ili uporabu vozila ili plovila pa nije jasna ni interpretacija ni utjecaj.

4.4. Daljnje primjere nude odredbe o analizi pozitivnog utjecaja na klimu u točkama 1.1, 1.2 i 1.3 Priloga 1, koje se nalaze u središtu, primjerice, planova za pošumljavanje, planova za obnavljanje i upravljanje šumama i planova koji se primjenjuju na male posjede od 13 hektara. Zahtjevi se čine prilično kompleksnima, a napomena o dostupnosti internetskih alata koje nudi Organizacija za hranu i poljoprivredu Ujedinjenih naroda vjerojatno predstavlja slabu utjehu malim posjednicima i ukazuje na nepovoljnu situaciju za manje projekte stvorene pristupom odozgo prema dolje korištenim u delegiranoj uredbi.

4.5. Očuvanje šuma, uključujući ponore ugljika, zasigurno je bitan element politike EU-a za okoliš, ali administrativne obveze moraju ostati razmjerne resursima ciljnih skupina. Načela koja primjenjuje Vijeće za nadzor šuma primjer su jasnih i razumnih načela za iskorištavanje šuma i upravljanje njima.⁽¹⁰⁾

4.6. S obzirom na prilagođavanje klimatskim promjenama, potrebno je uputiti na odredbe u točki 1.3 Priloga 2 o upravljanju šumama i u točki 6.3 o gradskom, prigradskom i međugradskom cestovnom prijevozu putnika, što omogućuje analizu utjecaja glavnih ulaganja na klimu u razdoblju od 10 do 30 godina.

4.7. Izjava u Komunikaciji da taksonomija ne prihvaća aktivnosti koje poboljšavaju trenutne razine ekoloških učinaka na razini bitnog doprinosa nije u skladu s člankom 10. stavkom 2. Uredbe o taksonomiji. Stoga bi, kao što je već predloženo, prijelaznim rješenjima trebalo dati više prostora.

Bruxelles, 22. rujna 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

⁽¹⁰⁾ www.fsc.org.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o Strategiji EU-a za suzbijanje trgovine ljudima 2021. –2025.

(COM(2021) 171 final)

(2021/C 517/12)

Izvjestitelj: **Carlos Manuel TRINIDADE**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 31.5.2021.
Pravna osnova:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležno tijelo:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	7.9.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.9.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	563
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	215/1/4

1. Zaključci i preporuke

1.1. Trgovina ljudima prije svega je teško kršenje ljudskih prava. Njome se krše temeljna prava kao što su sloboda, dostojanstvo i jednakost, utvrđena u mnogim instrumentima poput Opće deklaracije o ljudskim pravima, Europske konvencije o ljudskim pravima, Povelje Europske unije o temeljnim pravima ili Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

1.2. Temeljni je uzrok trgovine ljudima ranjivost žrtava uzrokovana siromaštvom, rodnom nejednakošću i nasiljem nad ženama i djecom, sukobima i razdobljima nakon sukoba, nedostatkom socijalne integracije i perspektive zapošljavanja, poteškoćama u pristupu obrazovanju i dječjim radom.

1.3. Trgovci ljudima iskorištavaju tu ranjivost i razvijaju kriminalne, složene i izuzetno unosne poslovne modele koji ih dan danas izlažu malom riziku, a vrlo su profitabilni.

1.4. Pandemija je povećala gospodarsku i društvenu ranjivost ljudi i otežala pristup pravosuđu i kažnjavanje kaznenih djela. Istodobno je razvijen novi poslovni model kojime se žrtve pronalaze i iskorištavaju putem interneta.

1.5. EGSO općenito podržava Strategiju Europske unije za suzbijanje trgovine ljudima 2021. – 2025. (dalje u tekstu „strategija”) koju je predstavila Europska komisija, ne dovodeći pritom u pitanje primjedbe, prijedloge i preporuke iznesene u ovom mišljenju.

1.6. EGSO se slaže sa stajalištem Komisije da u svim državama članicama treba na usklađen način poboljšati kvalitetu podataka koji se prikupljaju o toj pojavi⁽¹⁾. Da bi suzbijanje trgovine ljudima bilo djelotvornije, posebno pri osmišljavanju adekvatnih odgovora, treba temeljito i pravovremeno prikupiti znanja o tom fenomenu, prije svega svih relevantnih dionika, bez obzira na to radi li se o žrtvama, trgovcima ili korisnicima, kao i o načinu rada tih mreža. U suprotnom ćemo podcijeniti stvarni opseg tog problema i nećemo ga sagledati u svim njegovim razmjerima.

1.7. EGSO napominje da mjere za borbu protiv trgovine ljudima nisu bile dovoljno učinkovite i da bi djelovanje u tom području trebalo ojačati sveobuhvatnijom strategijom i novim mjerama⁽²⁾.

⁽¹⁾ COM(2021) 171 final., str. 9. i 12.

⁽²⁾ COM(2021) 171 final, bilješka 20. (str. 4.), bilješka 39. (str. 9.) i bilješka 41. (str. 10.).

1.8. EGSO se zalaže za to da se Direktiva o suzbijanju trgovine ljudima nakon evaluacije eventualno revidira, ali ističe da poboljšanje sankcija, iako nužno, nije dovoljno za borbu protiv te pojave.

1.9. EGSO prima na znanje i pozdravlja namjeru da se na razini EU-a uspostave minimalna pravila kojima se kriminaliziraju mreže uključene u trgovinu ljudima i iskorištavanje ljudi te „korištenje uslugama iskorištanih žrtava trgovine ljudima”. Ta kriminalizacija treba obuhvatiti sve karike u lancu ugovaranja i podugovaranja uključene u postupak trgovine ljudima i njihova iskorištavanja.

1.10. EGSO smatra da se borba protiv trgovine ljudima, kako bi bila učinkovitija, mora temeljiti na sveobuhvatnijoj analizi koja u obzir uzima socijalni aspekt okruženja koje omogućuje širenje te pojave, o čemu se u strategiji tek povremeno vodi računa.

1.11. EGSO također napominje⁽³⁾ da postoji poveznica između razvoja trgovine ljudima u zemljama s niskim dohotkom i trgovine djecom („U zemljama s niskim dohotkom polovina žrtava trgovine ljudima su djeca, a većina ih je prisiljena na dječji rad.”) i da je ta situacija povezana s poteškoćama s kojima se obitelji susreću u zadovoljavanju osnovnih životnih potreba.

1.12. EGSO smatra da zbog goleme patnje žrtava njihovoj situaciji treba u svim fazama pristupiti humanistički. Prevladavajuća perspektiva strategije ne može se svesti na repatrijaciju ili poticanje osoba na dobrovoljni povratak u zemlju podrijetla jer se time podcjenjuju uvjeti u kojima bi se našle i tako bi bile još izloženije trgovcima ljudima. Suprotno tome, u strategiju bi trebalo uključiti i priznavanje prava na integraciju tih osoba u društvo zemlje domaćina.

1.13. EGSO napominje da nije predviđena nijedna mjera za priznavanje i poštovanje prava žrtava, kao ni za pružanje neposredne pomoći, potpore i zaštite (medicinske, pravne itd.), osobito kad je riječ o kažnjavanju koje primjenjuju oni koji ih iskorištavaju. EGSO Komisiji predlaže da taj prijedlog uključi u strategiju.

1.14. EGSO napominje da se u strategiji prepoznaju poteškoće s kojima se žrtve suočavaju u ponovnoj izgradnji života i uviđa da su njihove mogućnosti za uključivanje na tržište rada rijetke, ali ističe da se ne predviđa nikakvo rješenje kojim bi se ta situacija promijenila⁽⁴⁾. EGSO stoga predlaže da se žrtvama omogući pravo na integraciju u društvo zemlje domaćina odgovarajućim i brzim procesom integracije.

1.15. U skladu s pravom EU-a, žrtvama se dozvola boravka ili potvrda o prebivalištu može izdati samo ako surađuju u istrazi i kaznenom postupku protiv trgovaca ljudima. EGSO ističe da ta situacija može izuzetno naškoditi žrtvama jer ih nauštrb njihova fizičkog i mentalnog zdravlja prisiljava na ponovno proživljavanje iskustava i traumi. Predlaže da se te situacije ispituju od slučaja do slučaja, ovisno o okolnostima i psihološkom profilu svake pojedine žrtve, te smatra da bi im osobito trebalo pružiti jaku psihološku potporu kako bi bile u stanju ponovno proživjeti traumu koju su doživjele i o njoj svjedočiti.

1.16. EGSO pozdravlja to što Komisija traži da se žrtve ne kažnjavaju za kaznena djela koja su bile prisiljene počinuti i da se Direktiva iz 2004. revidira u pogledu dozvola boravka koje se izdaju žrtvama trgovine ljudima kako bi ih se zaštitilo.

1.17. EGSO u tom pogledu predlaže da se iz javnog fonda isplaćuje odgovarajuća naknada svim žrtvama trgovine ljudima, uzimajući u obzir težinu patnje koju su pretrpjele. U slučaju iskorištavanja radne snage, žrtve će također imati pravo na naknadu koja odgovara obavljenom radu, pri čemu je potrebno utvrditi odgovornost izravnog korisnika njihova rada, odnosno krajnjeg poslodavca ili, u posebnim slučajevima, korisnika pružene usluge, ako se pokaže da „lanci opskrbe” čine nepregledan labirint.

1.18. EGSO smatra da se u europskom imigracijskom zakonodavstvu ne vodi računa o situaciji u kojoj se nalaze niže kvalificirani i siromašniji ekonomski migranti koji pristižu u Europu u potrazi za boljim životnim i radnim uvjetima, za razliku od situacije kvalificiranijih ili financijski bolje stojećih migranata, o kojoj se vodi računa. Taj je propust doprinio uključivanju ekonomskih migranata u mreže trgovine ljudima jer ne postoje mehanizmi koji bi im omogućili zakonito useljavanje. Odbor preporučuje europskim institucijama da donesu zakonodavstvo EU-a kako bi se popravila ta situacija.

⁽³⁾ COM(2021) 171 final, odjeljak 6. – Međunarodna dimenzija.

⁽⁴⁾ COM(2021) 171 final, str. 16.

1.19. EGSO smatra da se uključivanjem međunarodne dimenzije⁽⁵⁾ u Strategiju povećava učinkovitost suzbijanja trgovine ljudima, ali napominje da se vrlo malo pozornosti posvećuje potrebi za stvaranjem pristojnih i dostatnih gospodarskih i socijalnih uvjeta za stanovništvo u državama podrijetla⁽⁶⁾, a to je glavni faktor u sprečavanju ili onemogućavanju vrbovanja žrtava trgovine ljudima. EGSO smatra da razvojnu suradnju i postizanje UN-ovih ciljeva održivog razvoja treba smatrati glavnim sredstvom stvaranja takvih strukturnih uvjeta i da ih treba uključiti u strategiju.

1.20. EGSO napominje da se u kontekstu gospodarske aktivnosti i trgovine ljudima u svrhu iskorištavanja radne snage u strategiji ne spominje nepoštena konkurencija koju predstavljaju poduzeća koja se koriste tom radnom snagom, u odnosu na druga poduzeća koja posluju u skladu sa zakonom. Takav socijalni damping nespojiv je s korporativnom društvenom odgovornošću i trebalo bi ga rješavati i socijalnim dijalogom, a ne samo u okviru policijskog i pravnog konteksta.

1.21. EGSO napominje da postoji tendencija da se ta radna snaga u većoj mjeri koristi u sektorima u kojima je neformalna ekonomija prisutnija i u kojima najčešće nema socijalnog dijaloga, kolektivnog pregovaranja i kolektivnih ugovora. EGSO predlaže da Komisija, kako bi se bolje suzbilo iskorištavanje radne snage, u strategiji predvidi aktivno sudjelovanje socijalnih partnera u suzbijanju trgovine ljudima, u skladu s njihovim kompetencijama i vodeći računa o njihovoj autonomiji, i tako promiče socijalni dijalog, kolektivno pregovaranje i kolektivne ugovore.

1.22. EGSO pozdravlja buduću inicijativu Komisije o održivom korporativnom upravljanju, čiji je cilj osigurati da javna nabava potiče transparentnost i da je društveno odgovorna⁽⁷⁾. EGSO napominje da je na nacionalnoj razini već sklopljeno nekoliko kolektivnih ugovora u cilju sprečavanja zlostavljanja i trgovine ljudima na radnom mjestu i pružanja odštete žrtvama⁽⁸⁾. EGSO preporučuje da se u strategiju uključe ti primjeri dobre prakse, koje bi trebalo poticati i primjenjivati u državama članicama, jer je to konkretan način na koji se može osigurati potrebna transparentnost.

1.23. EGSO pozdravlja nastojanja Komisije da proširi Direktivu o sankcijama za poslodavce koji ne poštuju trenutno važeće zakonodavstvo i tako omogući pooštavanje sankcija koje se na njih primjenjuju⁽⁹⁾.

1.24. EGSO napominje da se u strategiji uopće ne spominje važno pitanje uključivanja organizacija civilnog društva i socijalnih partnera, osobito sindikata. Potrebno je na odgovarajući način istaknuti i promicati aktivnosti i ulogu koju te organizacije već dugi niz godina imaju u otkrivanju i suzbijanju trgovine ljudima i izvješćivanju o toj pojavi, kao i u pružanju aktivne potpore žrtvama, posebno žrtvama seksualnog iskorištavanja te iskorištavanja radne snage i djece. EGSO predlaže da se u strategiju uključi sudjelovanje tih organizacija i da im se pruži odgovarajuća potpora, među ostalim financijska.

1.25. EGSO također napominje da u strategiji nema ni riječi o velikoj pomoći koju pružaju organizacije civilnog društva, lokalne mreže solidarnosti i socijalni partneri kako bi se žrtve zaštitile, prihvatile i integrirale, kao ni o financijskoj potpori potrebnj za provedbu tih aktivnosti. EGSO Komisiji predlaže da tu dimenziju uključi u svoj prijedlog.

1.26. EGSO podržava stav da se u tu borbu, osim Europolu i Eurojustu, uključi Europsko nadzorno tijelo za rad, u bliskoj suradnji s nacionalnim tijelima, posebno inspektoratima rada, da im se ojačaju ovlasti i osiguraju materijalna sredstva, posebno ona digitalna i službena. Stoga Komisiji sugerira da u strategiji predloži državama članicama da poštuju udjele utvrđene u Konvenciji br. 81 Međunarodne organizacije rada (ILO)⁽¹⁰⁾.

2. Kontekst

2.1. Svakodnevno gledamo, slušamo i čitamo pa ne možemo zanemariti činjenicu da trgovina ljudima uzrokuje golemu patnju žrtava, šteti njihovu dostojanstvu, lišava ih slobode i uništava im živote. EGSO i svi njegovi članovi i članice, kao i svi građani i građanke Europske unije, potpuno su svjesni strašne stvarnosti trgovine ljudima i katastrofalnih posljedica po njezine žrtve, s kojima su solidarni, te podržavaju sve mjere za njezino suzbijanje i iskorjenjivanje.

⁽⁵⁾ COM(2021) 171 final, odjeljak 6. – Međunarodna dimenzija.

⁽⁶⁾ COM(2021) 171 final, str. 15.

⁽⁷⁾ COM(2021) 171 final, str. 7.

⁽⁸⁾ Vidjeti izvješće ILO-a za 2021. *Access to protection and remedy for victims of human trafficking for the purpose of labour exploitation in Belgium and The Netherlands* (Pristup zaštiti i pravnoj zaštiti za žrtve trgovine ljudima radi izrabljivanja radne snage u Belgiji i Nizozemskoj).

⁽⁹⁾ COM(2021) 171 final, str. 7. i 8.

⁽¹⁰⁾ Konvencijom br. 81 Međunarodne organizacije rada o inspekciji rada predviđa se jedan inspektor rada na 10 000 radnika.

2.2. Iako su nam studije i izvješća omogućili da produbimo saznanja o toj pojavi i tako pridonijeli poboljšanju reaktivnih strategija, trgovina ljudima iz godine u godinu svejedno ugrožava tisuće ljudi, a pogotovo žene i djecu. Iz toga su proizašli sljedeći zaključci:

- i. u razdoblju od 2017. do 2018. utvrđeno je 14 000 novih žrtava, a taj broj mogao bi biti i veći s obzirom na poteškoće u prikupljanju relevantnih podataka;
- ii. gotovo polovinu žrtava čine građani i građanke Europske unije, a ostale žrtve su državljani i državljanke trećih zemalja Afrike, zapadnog Balkana i Azije ⁽¹¹⁾;
- iii. većina žrtava su žene, djevojke i djevojčice kojima se trguje u svrhu seksualnog iskorištavanja;
- iv. iskorištavanje radne snage pogađa 15 % žrtava, ali većina onih koji su pogođeni tim oblikom trgovine ljudima nije identificirana;
- v. glavni sektori u kojima se ljudima trguje radi iskorištavanja radne snage su poljoprivreda i šumarstvo, građevinarstvo, ugostiteljstvo, usluge čišćenja, rad u kućanstvu i proizvodnja (tekstilna industrija, proizvodnja odjeće i prehrambena industrija) ⁽¹²⁾;
- vi. većina trgovaca ljudima građani su Europske unije;
- vii. osim prihoda koje donosi trgovina ljudima radi iskorištavanja radne snage ⁽¹³⁾, ta vrsta kaznenih djela trgovcima ljudima donosi veliku dobit, koja je 2015. procijenjena na 29,4 milijarde EUR, od čega oko 14 milijardi EUR otpada na seksualno iskorištavanje ⁽¹⁴⁾;
- viii. gospodarski trošak trgovine ljudima 2020. godine je iznosio 2,7 milijardi EUR;
- ix. trgovci ljudima iskorištavaju društvenu nejednakost i socioekonomsku ranjivost dotičnih osoba;
- x. gotovo četvrtina žrtava trgovine ljudima su djeca i koriste se za seksualno iskorištavanje ⁽¹⁵⁾;
- xi. glavni oblici iskorištavanja žrtava trgovanja ljudima su seksualno iskorištavanje, iskorištavanje radne snage, prisilni kriminal, prisilno prosjaćenje i trgovanje djecom ⁽¹⁶⁾.

2.3. **Strategija EU-a za suzbijanje trgovine ljudima 2021.–2025.** ⁽¹⁷⁾ dolazi u kontekstu obilježenom, s jedne strane, sve većom sviješću da Europska unija, koja zastupa obranu ljudskog dostojanstva i ljudskih prava, ima obvezu boriti se protiv trgovine ljudima i, s druge strane, činjenicom da je ta pojava u stalnom porastu.

2.4. Od 2002. godine Europska unija krenula je sve zahtjevnijim smjerom, a prijedlog strategije znak je da namjerava tako i nastaviti ⁽¹⁸⁾.

2.5. Donošenje Direktive 2011/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća ⁽¹⁹⁾, koja se s pravom naziva „Direktivom o suzbijanju trgovine ljudima”, bio je važan korak naprijed u borbi protiv te pojave. Shvaćanje pojma „trgovina ljudima” produbilo se i proširilo.

⁽¹¹⁾ COM(2021) 171 final, str. 1. i 17.

⁽¹²⁾ COM(2021) 171 final, str. 6.

⁽¹³⁾ COM(2021) 171 final, str. 6.

⁽¹⁴⁾ COM(2021) 171 final, str. 6.

⁽¹⁵⁾ COM(2021) 171 final, str. 12.

⁽¹⁶⁾ COM(2021) 171 final, str. 10.

⁽¹⁷⁾ COM(2021) 171 final.

⁽¹⁸⁾ Upućujemo na Okvirnu odluku Vijeća 2002/629 JAI od 19. srpnja 2002. (SL L 203, 1.8.2002., str. 1.), Plan EU-a o najboljim praksama, standardima i postupcima za sprečavanje i suzbijanje trgovine ljudima (2005.), na Konvenciju Vijeća Europe o suzbijanju trgovine ljudima (1. veljače 2008.) i na Stockholmski program – otvorena i sigurna Europa koja služi građanima i štiti ih (2010.).

⁽¹⁹⁾ Direktiva 2011/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima i zaštiti njegovih žrtava te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2002/629/PUP (SL L 101, 15.4.2011., str. 1.).

2.6. U Direktivi se daje šira definicija kako bi se obuhvatili novi oblici iskorištavanja osoba koje su žrtve trgovanja. EGSO posebno skreće pozornost na članak 2. o „kaznenim djelima koja se odnose na trgovanje ljudima”, u kojem se navode glavni smjerovi djelovanja protiv trgovine ljudima.

2.7. EGSO upućuje na niz svojih mišljenja o trgovini ljudima, čiji su zaključci u vrijeme izrade svakoga od njih općenito doprinijeli suzbijanju trgovine ljudima ⁽²⁰⁾.

2.8. Komisija upravo u tom kontekstu predstavlja prijedlog predmetne strategije, koja je strukturirana u šest poglavlja, i za svako od njih preuzima određene obveze – njih 26. S druge strane, kako bi se strategija provela u okviru područja djelovanja država članica, Komisija ih poziva da donesu 16 mjera tako da strategija ukupno sadrži 42 inicijative i mjere.

3. Opće napomene

3.1. Potreba za podacima (poznavanje stvarne situacije)

3.1.1. EGSO ističe da Komisija priznaje da unatoč poduzetim mjerama trgovina ljudima u EU-u i dalje raste, da se broj žrtava povećava i da to dovodi do velikih ljudskih, socijalnih i gospodarskih gubitaka, posebno zbog poslovnog modela organiziranih zločinačkih skupina.

3.1.2. EGSO ističe da broj identificiranih i pretpostavljenih žrtava odražava ozbiljnost situacije, ali da o tome moramo saznati više, i da je i dalje teško doći do podataka, pogotovo u kontekstu pandemije bolesti COVID-19, koja otežava pristup određenim informacijama zbog stroge restrikcije kretanja zaposlenih i iz javnog i iz privatnog sektora.

3.2. Suzbijanje trgovine ljudima

3.2.1. EGSO naglašava da je u suzbijanju trgovine ljudima kao oblika kriminala strategija usmjerena na kaznenopravne i sigurnosne aspekte i stavlja ih u središte svojeg djelovanja te se bavi njihovim raznim dimenzijama.

3.2.2. EGSO napominje da se u strategiji naglašava uloga zakonodavstva u tom kontekstu, naglašavajući Direktivu o suzbijanju trgovine ljudima, ali ističe da je, unatoč tome što je Komisija pratila njezinu provedbu, njezin prijenos neujednačen i, iznad svega, da se u Europskoj uniji počinitelji tih kaznenih djela i dalje ne kažnjavaju, a da je broj osuđenih trgovaca ljudima i dalje nizak ⁽²¹⁾.

3.3. Socijalna dimenzija suzbijanja trgovine ljudima

3.3.1. EGSO napominje da su, kao što je navedeno u Komunikaciji ⁽²²⁾, „mlade žene i maloljetnici iz romskih zajednica posebno [...] izloženi riziku od iskorištavanja i trgovanja ljudima zbog više socioekonomskih čimbenika kao što su višedimenzionalno siromaštvo [...]”.

3.3.2. EGSO napominje da su iskorištavanju i trgovanju ljudima posebno izložene osobe koje se nalaze u situaciji u kojoj se višedimenzionalno siromaštvo nadovezuje na njihove posebne značajke, poput osoba s invaliditetom i pripadnika zajednice LGBTI.

3.3.3. EGSO također napominje ⁽²³⁾ da postoji poveznica između razvoja trgovine ljudima u zemljama s niskim dohotkom i trgovine djecom („U zemljama s niskim dohotkom polovina žrtava trgovine ljudima su djeca, a većina ih je prisiljena na dječji rad.”) i da je ta situacija povezana s poteškoćama s kojima se obitelji susreću u zadovoljavanju osnovnih životnih potreba.

3.3.4. EGSO ističe i smatra vrlo pozitivnim to što Europsko nadzorno tijelo za rad, inspektorati rada u državama članicama, socijalni partneri, brojne organizacije civilnog društva te mnogi mediji i društvene mreže kontinuirano djeluju kao zviždači i rade na suzbijanju trgovine ljudima, posebno razmjenom i širenjem informacija, prijavljivanjem i borbom protiv određenih situacija te traženjem raznih rješenja za zaštitu žrtava i kažnjavanje trgovaca ljudima. EGSO predlaže da Komisija te intervencije uključi u strategiju i da ih istakne kao primjere dobre prakse čiju primjenu treba proširiti.

⁽²⁰⁾ „Suzbijanje trgovine ljudima” (SL C 51 17.2.2011., str. 50.); „Preventivne mjere za zaštitu djece od seksualnog zlostavljanja” (SL C 24, 28.1.2012., str. 154.); „Iskorjenjivanje trgovine ljudima” (SL C 44, 15.2.2013., str. 115.); „Europski program sigurnosti” (SL C 177, 18.5.2016., str. 51.).

⁽²¹⁾ COM(2021) 171 final, str. 10.

⁽²²⁾ COM(2021) 171 final, odjeljak 5.– Zaštita, podupiranje i osnaživanje žrtava, posebno žena i djece

⁽²³⁾ COM(2021) 171 final, odjeljak 6. – Međunarodna dimenzija.

3.3.5. EGSO podsjeća da su ponekad bile kriminalizirane mnoge organizacije civilnog društva koje su izuzetno hvalevrijedno djelovale u različitim područjima suzbijanja trgovine ljudima i pružanja pomoći žrtvama, primjerice u spašavanju brodolomaca, prihvatu žrtava trgovine ljudima i potpori njihovoj integraciji. EGSO odlučno odbacuje taj pristup kriminalizacije i poziva Komisiju da u strategiji riješi to pitanje.

3.4. Prava žrtava

3.4.1. EGSO smatra da se u strategiji situacija žrtava ne rješava sustavno i humanistički.

3.4.2. EGSO smatra da bi najviše pažnje trebalo posvetiti mogućnosti žrtava da ostvare svoja prava, u skladu s pristupom u okviru kojeg se prednost uvijek daje ljudskom dostojanstvu žrtava i njihovim temeljnim pravima.

3.4.3. EGSO naglašava da je situacija žrtava još teža kada one nisu građani Europske unije i ističe da u mnogim slučajevima, bez obzira na to radi li se o građanima Europske unije ili trećih zemalja, trgovci ljudima mogu imati pristup tim osobama i da bi one mogle biti ponovno izložene trgovini ljudima.

3.5. Područje primjene strategije i njezina provedba

3.5.1. EGSO je svjestan činjenice da se, kao što ističe Komisija, žrtve upućuju u EU u **mješovitim migracijskim tokovima**, na svim mogućim rutama koje održavaju organizirane zločinačke skupine⁽²⁴⁾. S obzirom na tu činjenicu, odgovor se ne može ograničiti na borbu protiv krijumčarskih mreža, već treba biti sveobuhvatniji.

3.5.2. EGSO naglašava da se strategija za suzbijanje trgovine ljudima stoga ne može odvojiti ni od novog Pakta o migracijama i azilu ni od Akcijskog plana za integraciju i uključivanje 2021. – 2027.⁽²⁵⁾ EGSO ističe da bi Akcijski plan za provedbu europskog stupa socijalnih prava također trebalo smatrati sveobuhvatnim okvirom za socijalnu strategiju EU-a. EGSO preporučuje Komisiji da Strategijom omogućiti neometanu koordinaciju s drugim socijalnim politikama EU-a, čime će se stvoriti sinergije i povećati njihova učinkovitost.

3.5.3. EGSO podržava zajedničku izjavu o obvezi suradnje na kojoj radi deset europskih agencija u svrhu zajedničkog djelovanja te predlaže da se podnose godišnja izvješća o obavljenom radu.

3.5.4. EGSO pozdravlja činjenicu da je u strategiji usvojena rodna perspektiva i da strategija sadrži brojne prijedloge za poboljšanje borbe protiv trgovine ljudima kada su žrtve djeca.

4. Posebne napomene

4.1. Drugo poglavlje strategije

4.1.1. EGSO smatra da u svim fazama treba na odgovarajući način osigurati zaštitu žrtava, a posebno žena i djece⁽²⁶⁾. Stoga organizacije civilnog društva koje djeluju u tom području i socijalni partneri moraju biti uključeni u sve faze procesa.

4.1.2. EGSO pozdravlja i podržava stajalište Komisije da se provedba Direktive EU-a o suzbijanju trgovine ljudima mora zajamčiti u svim državama članicama i da bi se njezino preispitivanje trebalo temeljiti na detaljnoj procjeni utvrđenih nedostataka i nastalih promjena, posebno kad je riječ o vrbovanju i iskorištavanju žrtava putem interneta.

4.1.3. EGSO smatra da bi glavni naglasak u strategiji trebao biti na tome da se žrtvama po potrebi pruži mogućnost da ponovno u potpunosti uživaju svoja temeljna prava tako da im se prije svega zajamči pristup zaštiti i naknadi za pretrpljenu patnju, među ostalim tako da im se u mjestu u kojem se nalaze osigura pristup radu u okviru kojeg će imati sva s time povezana prava, umjesto da ih se repatriira ili na neki drugi način vrati u zemlju podrijetla. Bez obzira na to žele li ostati u zemlji u kojoj se nalaze ili se svojevolumno odlučiti vratiti u zemlju podrijetla, o njihovoj integraciji treba voditi računa. EGSO podsjeća na to da se žrtvama mora osigurati pravo na integraciju u društvo zemlje domaćina kroz poseban proces brze integracije.

⁽²⁴⁾ COM(2021) 171 final, odjeljak 6. – Međunarodna dimenzija.

⁽²⁵⁾ COM(2021) 171 final, str. 16.

⁽²⁶⁾ COM(2021) 171 final, odjeljak 2.

4.1.4. EGSO pozdravlja to što Komisija predano nastoji osigurati odgovarajuća financijska sredstva za suzbijanje trgovine ljudima unutar i izvan Europske unije ⁽²⁷⁾.

4.2. Treće poglavlje strategije

4.2.1. EGSO pozdravlja prijedlog Komisije kojim države članice poziva da razmotre mogućnost kriminalizacije svjesnog korištenja uslugama koje su žrtve trgovanja ljudima prisiljene pružati ⁽²⁸⁾.

4.2.2. EGSO predlaže promicanje uključivanja socijalnih partnera u nacionalno i prekogranično praćenje i suzbijanje trgovine ljudima i prisilnog rada, u suradnji s inspektoratima rada država članica i Europskim nadzornim tijelom za rad. EGSO napominje da je na nacionalnoj razini već sklopljeno nekoliko kolektivnih ugovora u cilju sprečavanja zlostavljanja i trgovine ljudima na radnom mjestu i pružanja odštete žrtvama ⁽²⁹⁾. EGSO preporučuje da se u strategiju uključe ti primjeri dobre prakse koje bi trebalo poticati i primjenjivati u državama članicama.

4.2.3. EGSO upozorava na to da treba analizirati posljedice masovnog širenja novih oblika rada na trgovinu ljudima i načine na koje to utječe na nove oblike izrabljivanja radne snage. U strategiji se s pravom spominje upotreba digitalnih mreža, ali se čini da se ona razmatra iz perspektive trgovine ljudima u svrhu seksualnog iskorištavanja, a ne iz perspektive iskorištavanja radne snage, i to posebice putem digitalnih platformi. EGSO preporučuje da se u okviru strategije zauzme sveobuhvatni pristup tom problemu.

4.2.4. EGSO podržava angažman Komisije da se pobrine za to da u lancima vrijednosti europskih poduzeća ne bude prisilnog rada i da njihovi lanci opskrbe ne uključuju dječji rad ⁽³⁰⁾.

4.3. Četvrto poglavlje strategije

4.3.1. EGSO se slaže s konstatacijom Komisije da organizirani kriminal nastoji prodrijeti u zakonito poslovanje i da to predstavlja rizik za društvo i smatra da stoga za njegovo suzbijanje treba sustavno koristiti financijske istrage koje se provode u okviru policijskih istraga te razviti i uspostaviti čvrst okvir za identifikaciju, zapljenu i oduzimanje imovine stečene kaznenim djelima ⁽³¹⁾.

4.3.2. EGSO uviđa da treba povećati kapacitete za suzbijanje trgovine ljudima sustavnim osposobljavanjem stručnjaka pravosudnih tijela i tijela za izvršavanje zakonodavstva zaduženih za primjenu zakona, imajući na umu da pri osposobljavanju uvijek treba uzimati u obzir perspektivu žrtava i njihove potrebe ⁽³²⁾. Posebno skreće pozornost na potrebu za jačanjem ljudskih resursa relevantnih službi.

4.3.3. EGSO smatra da borba protiv poslovnog modela vrbovanja i iskorištavanja žrtava putem interneta iziskuje poštovanje pravnih obveza kojih se platforme već moraju pridržavati i održavanje dijaloga s tehnološkim i internetskim poduzećima kako bi se smanjila upotreba interneta za pronalaženje i iskorištavanje žrtava ⁽³³⁾. Isto tako smatra da bi Europski opservatorij za digitalne medije ⁽³⁴⁾ mogao poslužiti kao koristan alat za praćenje nezakonitih internetskih kanala za vrbovanje žrtava trgovine ljudima.

4.3.4. EGSO smatra da je ključno osigurati da pružatelji internetskih usluga i s time povezana poduzeća podrže borbu protiv trgovine ljudima prepoznavanjem i uklanjanjem sadržaja povezanog s iskorištavanjem i zlostavljanjem žrtava.

4.3.5. EGSO posebno ističe da će uspjeh borbe protiv razbijanja kriminalnog modela i suzbijanja iskorištavanja žrtava trgovine ljudima u velikoj mjeri ovisiti o aktivnom sudjelovanju društva u cjelini i angažmanu građana, a posebno lokalnih javnih vlasti, obrazovnog i zdravstvenog sustava, socijalnih partnera i organizacija civilnog društva te o porukama koje se objavljuju u medijima i na društvenim mrežama. Društvo snosi svoj dio odgovornosti za suzbijanje trgovine ljudima. EGSO

⁽²⁷⁾ COM(2021) 171 final, str. 5.

⁽²⁸⁾ COM(2021) 171 final, str. 6.

⁽²⁹⁾ Vidjeti izvješće ILO-a za 2021. *Access to protection and remedy for victims of human trafficking for the purpose of labour exploitation in Belgium and The Netherlands* (Pristup zaštiti i pravnoj zaštiti za žrtve trgovine ljudima radi izrabljivanja radne snage u Belgiji i Nizozemskoj).

⁽³⁰⁾ COM(2021) 171 final, str. 8.

⁽³¹⁾ COM(2021) 171 final, str. 9.

⁽³²⁾ COM(2021) 171 final, str. 10.

⁽³³⁾ COM(2021) 171 final, str. 11.

⁽³⁴⁾ Vidjeti stranice Glavne uprave Europske komisije za komunikacijske mreže, sadržaje i tehnologije (GU CNECT).

predlaže da se u strategiji uzmu u obzir posebni programi informiranja i osposobljavanja za te institucionalne i društvene aktere jer će njezina djelotvornost biti izravno povezana sa sudjelovanjem i učinkovitošću svakoga od njih.

4.4. Peto poglavlje strategije

4.4.1. EGSO smatra da treba promicati učinkovitije mehanizme upućivanja za žrtve trgovine ljudima kako bi se na razini svake države članice zaštitila i prava žrtava zajamčila koordiniranim odgovorima i stručnom pomoći organizacija civilnog društva, socijalnih partnera i međunarodnih nevladinih organizacija, vodeći računa, među ostalim, o razmjeni najboljih praksi⁽³⁵⁾.

4.4.2. EGSO pozdravlja to što Komisija traži da se žrtve ne kažnjavaju za kaznena djela koja su bile prisiljene počinuti i da se Direktiva iz 2004. revidira u pogledu dozvola boravka koje se izdaju žrtvama trgovine ljudima kako bi ih se zaštitilo.

4.4.3. EGSO podržava stajalište Komisije o jačanju suradnje na uspostavi europskog mehanizma upućivanja.

4.4.4. EGSO skreće pozornost na činjenicu da treba voditi računa o životnom putu djece jer traume iz djetinjstva ostavljaju posljedice u adolescentskoj i odrasloj dobi te smatra da bi praćenje njihova razvoja trebalo biti dio strategije za potporu žrtvama.

4.5. Šesto poglavlje strategije

4.5.1. EGSO naglašava da je na međunarodnom planu postizanje UN-ovih ciljeva održivog razvoja ključno da bi se u zemljama podrijetla osigurala ekonomska, socijalna i ljudska prava i politički uvjeti koji njihovim građanima i građankama omogućavaju miran, dostojanstven i siguran život. Mjere suradnje Europske unije i država članica u području održivog razvoja jedan su od njezinih glavnih instrumenata u tom području. EGSO ukazuje na njih, podržava ih i predlaže da se one u strategiji uzmu u obzir.

4.5.2. EGSO podržava napore u području vanjskog djelovanja koje Komisija zajedno s raznim agencijama UN-a i Vijećem Europe poduzima protiv trgovine ljudima, naglašavajući pritom da ILO ima dugogodišnje i bogato iskustvo u borbi protiv trgovine ljudima⁽³⁶⁾. Međunarodna organizacija za migracije (IOM) također je stekla znatnu količinu iskustva i dobrih praksi, što bi trebalo uzeti u obzir. EGSO Komisiji preporučuje da ta tijela uključi u međuinstitucijske odnose posredstvom kojih će raditi na provedbi strategije.

4.5.3. EGSO smatra da se postojanje mješovitih migracijskih tokova, kojima se dolazak migranata u Europu odvija paralelno s trgovinom ljudima, ne treba promatrati isključivo iz aspekta suzbijanja krijumčarskih mreža te u tom pogledu upućuje na novi Pakt o migracijama⁽³⁷⁾.

Bruxelles, 22. rujna 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

⁽³⁵⁾ Jedna od dobrih praksi u tom pogledu jest novi sustav koji se koristi u Portugalu, poznat pod nazivom „Nacionalni mehanizam upućivanja za djecu (za koju se pretpostavlja da mogu biti) žrtve trgovine ljudima”.

⁽³⁶⁾ Konvencija 29/1930 o prisilnom radu, Konvencija 105/1957 o ukidanju prisilnog rada i Protokol ILO-a iz 2014. uz Konvenciju o prisilnom radu i Konvenciju o ukidanju prisilnog rada.

⁽³⁷⁾ COM(2021) 171 final, str. 17.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu i Vijeću: EU-ova strategija dobrovoljnog povratka i reintegracije

(COM(2021) 120 final)

(2021/C 517/13)

Izvjestitelj: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 31.5.2021.
Pravna osnova:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	7.9.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.9.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	563
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	219/1/4

1. Zaključci i preporuke

1.1. Strategijom održivog dobrovoljnog povratka i reintegracije nastoji se uspostaviti zajednički pristup osmišljavanju, razvoju i provedbi programâ potpomognutog dobrovoljnog povratka i reintegracije (AVRR) koje promiču države članice, kojima se definiraju zajednički ciljevi i promiče usklađenost među nacionalnim programima te između njih i programa Europske unije. Strategijom se također nastoje promicati i uspostaviti zajednički instrumenti te poboljšati suradnja među državama članicama u tim pitanjima.

1.2. Zbog širokog raspona instrumenata i pristupa dobrovoljnom povratku i reintegraciji nastao je skup inicijativa, programa i projekata kojima često nedostaju zajednički referentni okviri, što otežava njihovu evaluaciju, ali i njihovu učinkovitu provedbu. Cilj je ove strategije unaprijediti usklađivanje tih referentnih okvira i poticati suradnju europskih zemalja u razvoju programa potpomognutog dobrovoljnog povratka i reintegracije.

1.3. EGSO pozdravlja strategiju kao instrument za upravljanje čiji je cilj poboljšati koordinaciju i zajedničke ciljeve država članica u upravljanju migracijama. EGSO se slaže s Komisijom kada je riječ o unaprijeđenju revizije i usklađivanja instrumenata, prikupljanja podataka i mehanizama za savjetovanje uključenih osoba kako bi se prevladala rascjepkanost pristupa, smanjili troškovi povratka, povećala dodijeljena sredstva za te programe, među ostalim postojećim izazovima.

1.4. Međutim, kao i u prethodnim prilikama, EGSO izražava žaljenje zbog toga što se mjere za unaprijeđenje zakonitih ruta za ulazak, koje su relevantne za većinu stranog stanovništva koje boravi u Europskoj uniji, razvijaju kasnije i u ograničenijoj mjeri nego prijedlozi usmjereni na rješavanje problema povezanih s nepravilnostima. Sveobuhvatan pristup mobilnosti nužan je kako bi se ponudila druga rješenja koja nadilaze mjere nadzora državne granice i vraćanja.

1.5. EGSO naglašava da većina vraćanja ne funkcionira pravilno zbog nedovoljnog sudjelovanja zemalja podrijetla, kao i zbog nevoljkosti osoba u nezakonitoj situaciji. U tom pogledu, iako pozdravlja napore Komisije, Odbor svakako dovodi u pitanje djelotvornost nekih od iznesenih prijedloga, kao što je sponzorirani povratak.

1.6. EGSO je također zabrinut zbog uloge Frontexa u budućnosti, posebno s obzirom na objavljivanje izvješća Europskog parlamenta o kršenju prava od strane te europske agencije ⁽¹⁾. EGSO smatra da je od ključne važnosti zahtijevati uspostavu fleksibilnih i djelotvornih mehanizama za nadzor i kontrolu aktivnosti Frontexa i prilagodbu njegovih aktivnosti poštovanju ljudskih prava.

1.7. EGSO podržava bolju koordinaciju među svim dionicima, kao i predviđena poboljšanja za jačanje solidarnosti među državama članicama i suradnje s trećim zemljama. Podržava i napore za poboljšanje savjetovanja i usmjeravanja u pogledu povratka te uključivanje civilnog društva u aktivnosti vraćanja, a posebno u održivu reintegraciju. Isto tako, pozdravlja napore za poboljšanje dostupnosti resursa i prikupljanja podataka, kao i razmjenu dobrih praksi u tim pitanjima.

1.8. EGSO izražava zabrinutost zbog navedenog cilja povećanja broja brzih dobrovoljnih povratka s vanjskih granica, zbog potencijalnog nedostatka garancija. Posebno je zabrinut da bi to moglo postati eufemizam za prisilno udaljšavanje ili za pružanje financijske naknade određanim zemljama koje prime te povratnike, a da se nedovoljno razmotre želje i, što je još veći problem, prava tih osoba. EGSO također upozorava na nedosljednost pružanja poticaja u programima koji podrazumijevaju postojanje osoba u nezakonitoj situaciji jer bi to moglo obeshrabriti bilo kakve pokušaje zemalja podrijetla da smanje te migracijske tokove.

1.9. EGSO u tom smislu i dalje smatra da je strateška slabost politike imigracije i azila Europske unije to što je gotovo isključivo usmjerena na borbu protiv nepravilnosti, bilo na granicama bilo putem dobrovoljnog i prisilnog vraćanja. Stoga ponovno poziva Komisiju da preispita svoj referentni okvir i da istinski poradi na tome da politika imigracije i azila postane sveobuhvatna i usmjerena na promicanje uredne, zakonite i sigurne mobilnosti.

2. Kontekst

2.1. Olakšavanje dobrovoljnog povratka strateški je cilj migracijske politike Europske unije od donošenja Direktive o vraćanju 2018. i kako je utvrđeno u novom paktu o migracijama i azilu.

2.2. Dobrovoljni povratak smatra se instrumentom kojim se omogućuje povratak migranata koji nezakonito borave na području EU-a u njihove zemlje podrijetla. Podrazumijeva se da se tim instrumentom migrantima omogućuje dobrovoljna odluka, olakšava ponovni prihvata u zemlji podrijetla i omogućuje bolja reintegracija u društvo zemlje domaćina u odnosu na postupak prisilnog vraćanja. Od 491 195 državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom kojima je naloženo vraćanje 2019., 142 320 stvarno se vratilo u treću zemlju.

2.3. Cilj je strategije uspostaviti zajednički pristup osmišljavanju, razvoju i provedbi programâ potpomognutog dobrovoljnog povratka i reintegracije (AVRR) koje promiču države članice, kojima se definiraju zajednički ciljevi i promiče usklađenost među nacionalnim programima te između njih i programa Europske unije. Promicanje i uspostava zajedničkih instrumenata te poboljšanje suradnje među državama članicama također je cilj strategije.

2.4. Svrha pomoći za povratak i reintegraciju jest pomoći nezakonitim migrantima da se dobrovoljno vrate i započnu neovisan život u njihovoj zemlji podrijetla, čime se smanjuje rizik od ponovne nezakonite imigracije. Pomoć pri povratku može uključivati, na primjer, savjetovanje prije odlaska, psihosocijalnu podršku i pomoć u organizaciji putovanja, pomoć za zadovoljšavanje neposrednih zdravstvenih potreba i/ili financijsku potporu za lakši povratak i stabilizaciju života nakon dolaska.

Pomoć u reintegraciji služi tome da se pomogne pojedincima da se uspješno reintegriraju u društvo, a može uključivati neposrednu pomoć i savjetovanje nakon dolaska, potporu za pronalaženje ili stvaranje prihodonosnih aktivnosti za povratnike, kao i aktivnosti s lokalnim zajednicama.

2.5. EU financira znatan broj mjera povezanih s dobrovoljnim povratkom i reintegracijom izravno ili putem programa država članica. Od 2014. do 2018. gotovo 60 programa potpomognutog dobrovoljnog povratka i reintegracije financirano je sredstvima iz Fonda za azil, migracije i integraciju (FAMI), a slične inicijative financirane su i u okviru Europskog

⁽¹⁾ Vidjeti *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations* (Izvješće o istrazi Frontexa u svrhu utvrđivanja činjenica o kršenju temeljnih prava), Odbor LIBE za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove, 14. srpnja 2021. https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf.

razvojnog fonda i instrumenata kao što su Instrument za razvojnu suradnju (DCI) i Instrument pretpristupne pomoći (IPA). S druge strane, mnoge države članice imaju vlastite programe potpomognutog dobrovoljnog povratka i reintegracije.

2.6. Zbog takvog raspona instrumenata nastao je skup inicijativa, programa i projekata kojima često nedostaju zajednički referentni okviri, što otežava njihovu evaluaciju, ali i njihovu učinkovitu provedbu. Cilj je ove strategije unaprijediti usklađivanje tih referentnih okvira i poticati suradnju europskih zemalja u razvoju programa potpomognutog dobrovoljnog povratka i reintegracije.

2.7. U strategiji koju je predstavila Komisija utvrđuju se sljedeći ciljevi: 1. povećati prihvaćanje dobrovoljnih povrataka među migrantima i povećati njihov udio u ukupnom broju povrataka; 2. uspostaviti dodatnu mogućnost za suradnju i solidarnost među državama članicama, čime se doprinosi sponzorstvu vraćanja; 3. poboljšati učinkovitost pojedinačne i zajedničke pomoći, radi smanjenja nedostataka i preklapanja te povećanja sinergija s drugim donatorima i trećim zemljama, uključujući putem bolje zaštite ranjivih migranata; 4. uspostaviti održive mjere povratka i reintegracije kako bi se vodilo računa o ispunjavanju potreba pojedinaca; 5. poticati održivost povrataka i smanjiti nezakonitu ponovnu imigraciju, također putem potpore zajednicama domaćinima; 6. poboljšati održivost mjera reintegracije na razini pojedinaca i zajednice i njihov doprinos razvojnim planovima trećih zemalja, također putem povezivanja s drugim razvojnim aktivnostima koje se financiraju na nacionalnoj razini ili razini Unije; 7. povećati kapacitete i uključenost trećih zemalja u vezi s postupcima povratka, ponovnog prihvata i reintegracije; 8. objediniti prethodne ciljeve u okviru pristupa utemeljenog na pravima i usmjerenog na same migrante.

2.8. Dobrovoljnim povratkom povratnicima se pružaju stvarne mogućnosti i uzimaju u obzir njihove potrebe, očekivanja i izgledi nakon povratka. Osim toga, u okviru suradnje s trećim zemljama, taj mehanizam može se oslanjati i na sudjelovanje zemalja povratka. Reintegracija je ključna za učinkovitost i vjerodostojnost programa povratka jer uključuje razvoj instrumenata koji će migrantima pomoći da prevladaju socioekonomske i psihosocijalne poteškoće s kojima se suočavaju pri povratku u svoju zajednicu i da njihov povratak postane održiviji. Reintegraciju bi trebalo osmisлити uz sudjelovanje nacionalnih i lokalnih vlasti, lokalnih zajednica domaćina i civilnog društva kako bi se povratnicima i njihovim lokalnim zajednicama pružili konkretni izgledi za budućnost.

2.9. Kako bi se dionicima pružila potpora u provedbi, u strategiji će se predložiti konkretni operativni modeli za postizanje prethodno navedenih ciljeva, kao i niz instrumenata, od informatičkih rješenja za uklanjanje nedostataka u informiranju i lakšeg upravljanja podacima do usmjeravanja zasnovanog na upravljanju projektima, programiranju razvoja i izgradnji kapaciteta.

2.10. Strategija je rezultat otvorenog participativnog postupka u kojem su sudjelovali razni ključni akteri, kao i nacionalna tijela odgovorna za programe potpomognutog dobrovoljnog povratka i reintegracije, subjekti uključeni u projekte povratka, mreže službi itd.

3. Razmatranja o predstavljanju strategije dobrovoljnog povratka i reintegracije

3.1. EGSO pozdravlja europsku strategiju dobrovoljnog povratka i reintegracije kao instrument za upravljanje čiji je cilj poboljšati koordinaciju i zajedničke ciljeve država članica u upravljanju migracijama.

3.2. EGSO smatra da revizija instrumenta kao što je program dobrovoljnog povratka i reintegracije omogućuje poboljšanja kakva Komisija navodi u svojoj komunikaciji. Kako bi se poboljšala učinkovitost tih instrumenata, EGSO smatra da je potrebno prevladati rascjepkanost pristupa, smanjiti troškove povratka, poboljšati prikupljanje podataka, poboljšati sustav savjetovanja za povratnike, poboljšati koordinaciju među uključenim stranama, podržati održivost projekata dobrovoljnog povratka i reintegracije i poboljšati dodijeljena sredstva za te programe. Također se smatra neophodnim poboljšati prikupljanje podataka i utvrđivanje dobrih praksi kako bi se razmijenile stečene spoznaje.

3.3. Međutim, kao i u prethodnim prilikama (mišljenje SOC/649⁽²⁾), EGSO izražava žaljenje zbog toga što se mjere za unaprjeđenje zakonitih ruta za ulazak, koje su relevantne za većinu stranog stanovništva koje boravi u Europskoj uniji, razvijaju kasnije i u ograničenijoj mjeri nego prijedlozi usmjereni na rješavanje problema povezanih s nepravilnostima. Podsjeća se na to da je sveobuhvatan pristup mobilnosti nužan kako bi se ponudila druga rješenja koja nadilaze mjere nadzora državne granice i vraćanja.

⁽²⁾ SL C 123, 9.4.2021., str. 15.

3.4. EGSO je svjestan poteškoća s kojima se većina država članica suočava pri osiguravanju djelotvornog vraćanja i spremnosti Komisije da stvori zajednički i djelotvoran europski sustav vraćanja. Čak i u tom slučaju, EGSO želi podsjetiti na to da većina vraćanja ne funkcionira pravilno zbog nedovoljnog sudjelovanja zemalja podrijetla, kao i zbog nevoljkosti osoba u nezakonitoj situaciji. Dobrovoljni povratak kako bi se izbjeglo prisilno udaljavanje ne može se shvatiti kao mjera bez ograničenja.

3.5. EGSO još jednom izražava sumnje u pogledu sponzoriranog povratka jer nisu jasni poticaji za države članice da sudjeluju u tom mehanizmu, koji se i dalje temelji na dobrovoljnoj solidarnosti.

3.6. EGSO je svjestan napora koje je Komisija uložila u području vraćanja, kako u praćenju nacionalnih programa tako i u inicijativama koje financira sam EU. U tom pogledu valja istaknuti Europsku mrežu instrumenata za vraćanje i reintegraciju, koja omogućuje suradnju među tijelima nadležnima za migracije. Komisija planira da će Frontex od 2022. preuzeti aktivnosti te mreže, zbog čega je EGSO vrlo zabrinut s obzirom na izvješće radne skupine Europskog parlamenta o kršenju prava od strane te europske agencije. EGSO smatra da navedeni plan iziskuje uspostavu fleksibilnih i djelotvornih mehanizama za nadzor i kontrolu aktivnosti Frontexa i prilagodbu njegovih aktivnosti poštovanju ljudskih prava⁽³⁾. Nužno je staviti naglasak na to pitanje jer je zaštita ljudskih prava ključna u svim djelovanjima Europske unije, uključujući migracijsku politiku i postupke povratka i reintegracije, a revizija uloge Frontexa trebala bi se moći provesti (i prema potrebi ispraviti) u stvarnom vremenu.

3.7. Programima povratka i reintegracije mobilizira se značajan skup dionika, pružatelja usluga, programa osposobljavanja, programa razmjene informacija i resursa, kako u polazišnim zemljama tako i u zemljama dolaska. Ta se dinamika temelji na prisutnosti osoba u nezakonitom stanju u Europi. Stoga zabrinjava pomisao na to da bi mogla nastati prilika za poslovanje koje opstaje upravo na temelju postojanja osoba u nezakonitoj situaciji, što pak dovodi do poticanja tog načina useljavanja s očekivanim vraćanjem (dobrovoljnim ili prisilnim).

4. Dodatna razmatranja o pristupu strategije

4.1. EGSO i dalje smatra da je strateška slabost politike imigracije i azila Europske unije to što je gotovo isključivo usmjerena na borbu protiv nepravilnosti, bilo na granicama bilo putem dobrovoljnog i prisilnog vraćanja. Sprečavanje nepravilnosti iziskuje uspostavu zakonitih, fleksibilnih, sigurnih i učinkovitih mehanizama ulaska, kojima se također ograničavaju mogućnosti nastanka prostora za ekonomsku eksploataciju na temelju tih mehanizama.

4.2. EGSO izražava zabrinutost zbog navedenog cilja povećanja broja brzih dobrovoljnih povrataka s vanjskih granica, zbog potencijalnog nedostatka garancija. Ako se postupak dobrovoljnog povratka shvaća kao promišljena odluka (koju donosi osoba) koja uključuje aktivnosti reintegracije (u kojima sudjeluju uprave obiju zemalja), nije smisleno da se taj model primjenjuje na granici. Inače bi se moglo protumačiti kao da je dobrovoljni povratak eufemizam za prisilno udaljavanje ili za pružanje financijske naknade određanim zemljama koje prime te povratnike, a da se nedovoljno razmotre želje i, što je još veći problem, prava tih osoba.

4.3. Učinkovita koordinacija među svim dionicima. EGSO može podržati samo poboljšanja u koordinaciji među stranama uključenima u javnu politiku. Međutim, zabrinjavajuće je da se proširi mreža subjekata i dionika koji dobrovoljni povratak smatraju poslovnom prilikom te da se potrebe povratnika ne uzimaju u obzir na odgovarajući način.

4.4. Poboljšanje solidarnosti i suradnje. Aktivnosti povratka i reintegracije trebale bi se provoditi u okviru suradnje i solidarnosti među državama članicama. Cilj je ojačati instrumente koordinacije koji nisu usmjereni samo na ekonomski doprinos nego i podupiru stjecanje znanja, preuzimanje obveza i razmjenu stečenih iskustava. Osim toga, sve mjere trebale bi se temeljiti na poštovanju i partnerstvu s trećim zemljama u kojima će se provoditi te inicijative, uz davanje prednosti ne samo institucionalnom sudjelovanju, već i suradnji i doprinosu civilnog društva.

(3) Vidjeti preporuke iznesene u tom smislu u dokumentu *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations* (Izvješće o istrazi Frontexa u svrhu utvrđivanja činjenica o kršenju temeljnih prava), Odbor LIBE za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove, 14. srpnja 2021. https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf.

4.5. Potpora dobrovoljnom povratku i reintegraciji migranata iz trećih zemalja i među njima. EGSO smatra da je suradnja s trećim zemljama ključna za upravljanje migracijama. Usmjeravanje te suradnje na instrumente koji povezuju postojanje sredstava s nepravilnostima ne čini se najprikladnijim načinom za odvratanje od nepravilnosti.

4.6. Učinkovito savjetovanje i usmjeravanje u području vraćanja. Ključno je poboljšati informiranje migranata tijekom cijelog postupka, pri čemu se podrazumijeva da su čak i u postupku prisilnog udaljavanja ljudska prava neotuđiva i moraju se jamčiti. Upravo zbog toga i zbog velikog broja aktera koji moraju sudjelovati u uspješnom programu dobrovoljnog povratka (u zemlji podrijetla, zemlji odredišta, dijaspori itd.), oni se ne mogu uspostaviti kao ekspresni instrumenti i bez jasne povezanosti s projektima reintegracije.

4.7. Osiguravanje kvalitete potpore. Kao što je već naveo, EGSO ustraje na važnosti pružanja potpore za dobrovoljni povratak širokim rasponom službi i usluga, od savjetovanja, medicinske i psihološke pomoći, financijske, pravne i logističke pomoći za ostvarenje putovanja. Stoga smatra da se programi potpomognutog dobrovoljnog povratka i reintegracije ne mogu shvatiti kao sredstvo masovne i opće primjene. Na primjer, kada je riječ o dobrovoljnom povratku obitelji, potrebno je obratiti posebnu pozornost na maloljetnike, čiji je položaj u pogledu povratka drukčiji. Uloga Frontexa u pružanju i ocjenjivanju nekih od tih službi trenutačno je razlog za zabrinutost.

4.8. Poticanje održivosti potpore pri reintegraciji i pristupanje partnerskih zemalja. To je pitanje ključno ne samo za budućnost povratnika nego i za sprečavanje ponovne nezakonite imigracije. EGSO još jednom upozorava na nedosljednost pružanja poticaja u programima koji podrazumijevaju postojanje osoba u nezakonitoj situaciji jer bi to moglo obeshrabriti pokušaje zemalja podrijetla da smanje te migracijske tokove. Osim toga, potpuna ovisnost dobrovoljnog povratka o volji trećih zemalja može ozbiljno ugroziti vjerodostojnost i dosljednost europske migracijske politike. Financiranje dobrovoljnog povratka i reintegracije.

4.9. Financiranje dobrovoljnog povratka i reintegracije. Jasno je da je EU ključan akter u financiranju programa potpomognutog dobrovoljnog povratka i reintegracije u različitim aspektima. Ključno je da se suradnjom s trećim zemljama u svakom pogledu poštuje povezanost tih trećih zemalja s međunarodnim javnim pravom, kao i zaštita ljudskih prava i temeljnih osobnih sloboda. Svaki prostor za suradnju s trećim zemljama u pitanjima povezanima s ljudskim pravima trebao bi odobriti Europski parlament. Ako se suradnja u području vraćanja postavi kao preduvjet za vanjsko djelovanje i politiku susjedstva Europske unije, to će biti kontraproduktivno i dat će snažniji poticaj za nepravilnosti umjesto da bude mehanizam za njihovo smanjenje.

Bruxelles, 22. rujna 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o Strategiji EU-a za suzbijanje organiziranog kriminala za razdoblje 2021.–2025.

(COM(2021) 170 final)

(2021/C 517/14)

Izvjestitelj: **Rafał Bogusław JANKOWSKI**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 31.5.2021.
Pravna osnova:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	7.9.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.9.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	563
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	226/0/4

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja prijedlog Europske komisije o Strategiji EU-a za suzbijanje organiziranog kriminala za razdoblje 2021.–2025. U toj se strategiji utvrđuju prioritete, mjere i ciljevi koje treba ostvariti tijekom sljedećih pet godina. To je utoliko važnije s obzirom na to da je riječ o prvoj strategiji o organiziranom kriminalu od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, kojom se utvrđuju konkretni srednjoročni i dugoročni ciljevi koje treba provesti uz potpuno poštovanje temeljnih prava.

1.2. EGSO napominje da je strategija uglavnom usmjerena na jačanje postojećih instrumenata za potporu prekograničnoj suradnji, uključujući međunarodnu suradnju, borbu protiv prioritetnih kaznenih djela, borbu protiv financiranja nezakonitih aktivnosti i koruptivnih i drugih metoda za infiltriranje u gospodarstvo te borbu protiv upotrebe novih tehnologija u nezakonite svrhe.

1.3. EGSO smatra da bi EU i države članice trebali biti u stanju predvidjeti aktivnosti kriminalnih organizacija kako bi bile korak ispred njih, s naglaskom na praćenju, infiltraciji u ugrožena okruženja, prikupljanju i analizi podataka, kao i na preventivnim koracima. U tom kontekstu poseban naglasak treba staviti na razvoj modernih, sveobuhvatnih oblika međunarodne suradnje, jačanje funkcionalnih kapaciteta korištenih sustava i baza podataka, suradnju s organizacijama civilnog društva te na ulaganje u nove tehnološke instrumente.

1.4. EGSO pozdravlja ideju daljnjeg razvoja aktivnosti u okviru ciklusa politike EU-a EMPACT (Europska multidisciplinarna platforma za borbu protiv kaznenih djela). EGSO smatra da je u potpunosti opravdana najava povećanja financiranja te inicijative, kao i potpora razvoju suradnje s trećim zemljama u tom pogledu.

1.5. EGSO je uvjeren da posebnu pozornost također treba posvetiti:

- pomoći i potpori koju Europol i EMCDDA (Europski centar za praćenje droga i ovisnosti o drogama) pružaju u analizi rizika kaznenih djela povezanih s drogama;
- razvoju i poboljšanju funkcioniranja postojećih sustava, kao što su SIS, okvir iz Prüma, evidencija podataka o putnicima (PNR) i sustav unaprijed dostavljenih informacija o putnicima (API);
- važnosti razvoja i poboljšanja mreža suradnje i međunarodnog djelovanja za djelotvornu borbu protiv kriminalnih organizacija, kao što su platforma za zajedničke istražne timove i takozvani ciljevi visoke vrijednosti.

1.6. Odbor želi istaknuti svoju potporu dodjeli dodatnih resursa kako bi se državama članicama pružala pomoć u području naprednih kiberrješenja u cilju pribavljanja e-informacija, zaštite e-dokaza i stavljanja na raspolaganje posebne tehničke opreme i softvera za aktivnu uporabu u prekograničnim operacijama i istragama.

1.7. EGSO uviđa da su za borbu protiv organiziranog kriminala od presudnog značaja jačanje mjera za povrat imovine i borbu protiv pranja novca te promicanje financijskih istraga radi onemogućavanja ostvarenja zarade organiziranim kriminalom i sprečavanja infiltriranja u legalno gospodarstvo i društvo⁽¹⁾.

1.8. EGSO napominje da organizirani kriminal može imati snažan utjecaj na lokalne zajednice, javne i komunalne usluge, zaštitu ranjivih skupina, okruženje za lokalno poslovanje, posebno za MSP-ove, te na djelovanje u području klimatske neutralnosti. EGSO preporučuje da se u kontekstu borbe protiv organiziranog kriminala u širem smislu, osobito u području prevencije, poveća uloga nevladinih organizacija, organizacija civilnog društva, akademske zajednice, organizacija mladih, institucija za praćenje socijalnih kretanja i zviždača.

1.9. EGSO potiče države članice da provode javne kampanje o organiziranom kriminalu kako bi građani i građanke dobili potrebne informacije o tome kako organizirane kriminalne skupine djeluju i kako ih izbjeći. Suradnja s Europskom mrežom za sprečavanje kriminala izvrsno upotpunjuje tu vrstu aktivnosti. Svaka država članica trebala bi uložiti sve napore kako bi uspostavila jasan i siguran informacijski sustav, kojim se osigurava anonimnost, za incidente i pojave koji mogu biti povezani s organiziranim kriminalom.

1.10. EGSO ističe da je jedan od najvažnijih aspekata borbe protiv organiziranog kriminala priprema tijela za izvršavanje zakonodavstva i pravosudnih tijela za digitalno doba, uključujući osiguravanje pristupa digitalnim tragovima i dokazima.

1.11. Kako bi se povećao pristup civilnog društva informacijama, EGSO predlaže uspostavu mehanizma za srednjoročnu i konačnu evaluaciju radi preispitivanja provedbe Strategije EU-a za suzbijanje organiziranog kriminala za razdoblje 2021.–2025. na temelju informacija koje dostavlja Europska komisija.

1.12. EGSO napominje da, kako bi se istinski spriječile i suzbile skupine organiziranog kriminala te zajamčilo sigurnost i zaštitu kao jedan od najvećih prioriteta za građane Europske unije, tijela za izvršavanje zakonodavstva moraju imati pristup potrebnim informacijama uz puno poštovanje temeljnih prava. Pri obradi podataka ne bi trebalo biti bojazni u pogledu zaštite privatnosti i temeljnih prava. Obrada osobnih podataka već je vrlo strogo regulirana te bi se ažuriranim i usklađenim zakonodavstvom omogućilo djelotvornije razmatranje pitanja povezanih sa zaštitom podataka.

1.13. EGSO pozdravlja i podržava inicijativu za razvoj suradnje s trećim zemljama, posebice:

— pokretanje pregovora o sporazumima o suradnji između Eurojusta i trećih zemalja;

— jačanje pregovora o suradnji između Europolu i trećih zemalja;

— jačanje međunarodne suradnje s trećim zemljama i međunarodnim organizacijama u suradnji s Europskom službom za vanjsko djelovanje.

2. Prijedlog Komisije

2.1. Prijedlogom Europske komisije o Strategiji EU-a za suzbijanje organiziranog kriminala za razdoblje 2021.–2025. nastoji se sveobuhvatno riješiti složeno i opsežno pitanje organiziranog kriminala. U njoj se utvrđuju prioritete, mjere i ciljevi koje treba ostvariti tijekom sljedećih pet godina. To je utoliko važnije s obzirom na to da je riječ o prvoj strategiji o organiziranom kriminalu od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, kojom se utvrđuju konkretni srednjoročni i dugoročni ciljevi koje treba provesti uz potpuno poštovanje temeljnih prava.

2.2. Europska komisija ističe da je organizirani kriminal najveća prijetnja sigurnosti ljudi u EU-u. Sve je veći broj skupina organiziranog kriminala koje djeluju diljem EU-a i ostvaruju golemu zaradu koju koriste za širenje vlastitih aktivnosti i infiltriranje u legalno gospodarstvo.

⁽¹⁾ SL C 429, 11.12.2020., str. 6..

2.3. Prioriteti koje je utvrdila Europska komisija upućuju na potrebu za jačanjem djelovanja na razini EU-a kako bi se državama članicama pružila potpora u borbi protiv organiziranog kriminala na sljedeće načine:

- jačanjem suradnje tijela za izvršavanje zakonodavstva i pravosudnih tijela;
- razbijanjem struktura organiziranog kriminala i rješavanjem prioriternih kaznenih djela;
- oduzimanjem zarade ostvarene organiziranim kriminalom i sprečavanjem infiltriranja u legalno gospodarstvo i društvo;
- pripremom tijela za izvršavanje zakonodavstva i pravosudnih tijela za digitalno doba.

2.4. Važne su sve inicijative za utvrđivanje i jačanje operativne i neoperativne suradnje te suradnje povezane s osposobljavanjem, kao i razne inicijative koje upućuju na činjenicu da je, s obzirom na sadašnji kontekst i razne prijetnje organiziranog i teškog kriminala, jedina mogućnost za napredak suradnja, razmjena dobre prakse s međunarodnim partnerima, poboljšanje funkcioniranja postojećih sustava i ulaganje u razvoj novih tehnologija.

3. Opće i posebne napomene

3.1. Teški i organizirani međunarodni kriminal jedna je od najvećih globalnih prijetnji razvoju modernih društava. Skupine organiziranog kriminala vrlo su mobilne i, u većini slučajeva, djeluju na međunarodnoj razini, tako da ih države ne mogu same djelotvorno suzbijati. Prekogranična priroda organiziranog kriminala podrazumijeva potrebu za bliskom suradnjom službi, institucija i njihovih stranih partnera unutar Europske unije te međunarodnih agencija. EGSO stoga strategiju Komisije smatra pravodobnom i vrlo važnom.

3.2. Današnje prijetnje iziskuju ne samo stvaranje novih područja suradnje i objedinjavanje nadležnosti raznih aktera koji djeluju u području sigurnosti u cilju jačanja mehanizama za suzbijanje i borbu protiv kriminala nego i iskorištavanje drugih instrumenata i tehnologija. EGSO smatra da je stoga potrebna bliska suradnja institucija i država članica EU-a u tom području, baš kao i koordinacija i mogućnost korištenja Europolove operativne potpore.

3.3. EGSO smatra da je ključno nastaviti s razvojem akcijskog plana za borbu protiv skupina organiziranog kriminala odnosno ciljeva visoke kategorije koji predstavljaju najveću prijetnju, i to pomoću operativnih radnih skupina, međunarodnih projekata i regionalnih inicijativa. I operacije usmjerene na tzv. ciljeve visoke vrijednosti i operativne radne skupine trebalo bi smatrati primjerima praktične i stvarne potpore državama članicama EU-a.

3.4. Kriminalne aktivnosti koje se danas odvijaju u kiberprostoru, a povezane su s tradicionalnim kaznenim djelima nezakonite trgovine vatrenim oružjem i streljivom i tvarima za proizvodnju eksploziva, opojnih droga i novih sintetičkih droga, provode se isključivo uz korištenje napredne tehnologije. Najveća prepreka djelotvornom otkrivanju te vrste kaznenih djela nedvojbeno je upotreba alata za anonimizaciju kriminalnih aktivnosti. Šifrirana komunikacija putem raznih aplikacija i internetskih uređaja za razmjenu poruka kojima se koriste počinitelji kaznenih djela ozbiljan je problem u procesu otkrivanja.

3.5. Nemogućnost da tijela za izvršavanje zakonodavstva dobiju pristup šifriranoj komunikaciji kojom se koriste skupine organiziranog kriminala može se smatrati jednom od najvećih manjkavosti jer nedostatak pristupa informacijama faktički sprečava pravodobno poduzimanje mjera. EGSO stoga smatra da je novi Europolov alat za dešifriranje, koji je pokrenula Europska komisija i koji će pomoći u svladavanju tih izazova, izrazito praktičan i nužan. Isto tako, treba nastaviti s radom u tom području s obzirom na brz razvoj novih tehnologija.

3.6. Još je jedno područje borbe protiv kiberkriminaliteta tzv. mračna mreža ili *darknet*, tj. dio internetske mreže kojom se pristupa putem mreže ToR i kojom se faktički osigurava anonimnost kriminalaca koji koriste kriptotrziste – tržiste nezakonitih komercijalnih usluga na kojem se provode kriminalne aktivnosti poput trgovine oružjem, drogom ili ukradenim podacima kreditnih kartica, upotrebe zlonamjernih softvera i ponude usluga plaćenih ubojica. Plaćanje za transakcije izvršava se u virtualnim valutama koje se, kao instrument za anonimni prijenos sredstava dobivenih kriminalnim aktivnostima u kiberprostoru (npr. bitcoin), mogu upotrebljavati i za pranje novca stečenog kriminalnim aktivnostima. Tijela za izvršavanje zakonodavstva nemaju odgovarajuće pravne instrumente na temelju kojih bi od pružatelja usluga mogla zahtijevati da kriptografske ključeve učine dostupnima i tako omogućiti pristup sadržaju komunikacije, da osiguraju slobodan prijenos podataka za potrebe tekućih postupaka ili da registriraju korisničke podatke i incidente povezane s IP-om u području telefonskih poziva i razmjene SMS poruka.

3.7. EGSO poziva institucije EU-a da poboljšaju pravni okvir kako bi se poduprli i ojačali kapaciteti specijaliziranih institucija u državama članicama za djelotvorno suzbijanje tih prijetnji. Najava da će se putem Zajedničkog istraživačkog centra razviti alat za praćenje prikupljanja obavještajnih podataka o nezakonitim aktivnostima na *darknetu* iznimno je ambiciozna. Ujedno se razvoj takvog alata može smatrati prekretnicom u borbi protiv organiziranog kriminala u kiberprostoru.

3.8. Praksa i iskustvo u izvršavanju zakonodavstva ukazuju na povećan rizik od upotrebe kriptovaluta za kriminalne aktivnosti, uključujući pranje novca i prijevare, osobito putem mreža IKT-a, u nagodbama povezanima s iznudom uz pomoć ucjenjivačkog softvera (eng. *ransomware*). Jednako veliku i predvidljivu prijetnju predstavlja mogućnost da kriminalci zahvaljujući kriptovalutama sprečavaju tijela za izvršavanje zakonodavstva da plijene nezakonito stečenu imovinu. EGSO preporučuje da se poduzmu daljnji koraci u izradi propisa za praćenje i kontrolu financijskih transakcija koje se provode pomoću tih vrsta instrumenata.

3.9. EGSO smatra da bi pružanje potpore državama članicama bilo izrazito poželjno i u području tehnologije. Ako se napredna infrastruktura učini dostupnom, mjere će postati učinkovitije i znatno će se smanjiti financijsko opterećenje pojedinačnih institucija jer će se povećati djelotvornost sredstava potrošenih na nacionalnoj razini. Izazov za države članice sastoji se u modernizaciji opreme i softverskih alata koji se mogu djelotvorno upotrebljavati za borbu protiv kiberkriminaliteta što, s obzirom na tržište koje se brzo mijenja i njegov razvoj, predstavlja znatno financijsko opterećenje za pojedinačne institucije. EGSO stoga preporučuje Komisiji i državama članicama da bolje ispituju potrebe institucija i dodijele dostatna sredstva kako bi im se omogućilo da djelotvorno odgovore na te prijetnje.

3.10. EGSO podržava i smatra izrazito važnim plan Europske komisije da predloži zakonodavstvo za kvalitetniju zaštitu djece od seksualnog zlostavljanja, među ostalim time što bi se od pružatelja internetskih usluga zahtijevalo da otkrivaju poznate sadržaje sa seksualnim zlostavljanjem djece i prijavljuju ih javnim tijelima (?).

3.11. Skup instrumenata EU-a za borbu protiv krivotvorenja kojim se utvrđuju načela zajedničkog djelovanja, suradnje i razmjene podataka među tijelima za izvršavanje zakonodavstva, nositeljima prava i posrednicima dobiva novu važnost, osobito u kontekstu krivotvorenja medicinskih i higijenskih proizvoda tijekom pandemije bolesti COVID-19. Naime, organizirani kriminal uključen je u proizvodnju i nabavu krivotvorene zaštitne opreme, kompleta za testiranje i lijekova. S obzirom na to da EGSO suradnju i razmjenu podataka smatra ključnom, podupire daljnji razvoj tog instrumenta.

3.12. EGSO kao glas europskog civilnog društva smatra da aktivnosti u području zaštite okoliša i kulturnih dobara iziskuju odgovarajuću potporu, uključujući izgradnju kapaciteta za stručnjake i strukturnu suradnju.

3.13. Za EGSO je važno da države članice iskoristavaju mogućnosti koje nude Operativna mreža za sprečavanje pranja novca, neformalna međunarodna mreža tijela za suzbijanje pranja novca, i Camdenska međuagencijska mreža ureda za oduzimanje imovinske koristi (CARIN), neformalna mreža stručnjaka za izvršavanje zakonodavstva i pravosudnih djelatnika specijaliziranih za praćenje, zamrzavanje, zapljenu i oduzimanje imovine.

3.14. EGSO podržava prijedlog Komisije za razvoj sustava osposobljavanja u području kiberkriminaliteta i posebno preporučuje stvaranje sustava certificiranja/akreditacije za stručnjake za digitalne istrage, što će predstavljati vrlo praktičnu dimenziju u borbi protiv kiberkriminaliteta.

3.15. Teški i organizirani kriminal jedna je od najvećih globalnih prijetnji razvoju modernih društava. Borba protiv organiziranog kriminala nikad nije bila toliko zahtjevna kao danas. Kriminalne metode u sve su većoj mjeri sofisticirane, specijalizirane, prikrivene i kamuflirane kao razne druge aktivnosti. EGSO stoga smatra da su sve inicijative za utvrđivanje i

(?) SL C 374, 16.9.2021., str. 58.

jačanje operativne i neoperativne suradnje te suradnje povezane s osposobljavanjem važne, kao i one inicijative koje upućuju na činjenicu da je, s obzirom na sadašnji geopolitički kontekst i razne prijetnje organiziranog i teškog kriminala, jedina mogućnost za napredak suradnja i razmjena dobre prakse na međunarodnoj razini.

3.16. Za otkrivanje kriminalnih aktivnosti ključno je rješavanje problema njihova financiranja te povrata i oduzimanja imovine, kao i razbijanje kriminalnih struktura, probijanje „zida šutnje“ i zaustavljanje novih kriminalnih aktivnosti, čime se sprečava i infiltriranje u legalno gospodarstvo i društvo. Međutim, unatoč razvoju pravnog okvira u tom području i širenju taktika koje upotrebljavaju tijela za izvršavanje zakonodavstva, oduzeto je samo 1 % imovine stečene kaznenim djelima. EGSO smatra da se izazovi suzbijanja trgovine drogom na *darknetu* prvenstveno odnose na tržište koje se brzo mijenja (vrlo kratak vijek trajanja tržišta) i složen sustav za identificiranje plaćanja kriptovalutama. Nedovoljna informiranost službenika za izvršavanje zakonodavstva u području kiberkriminaliteta, uključujući kaznena djela povezana s drogom na internetu/darknetu, nedostatak je koji se može ukloniti provedbom prijedloga Komisije.

3.17. EGSO predlaže da se razmotre mjere za sprečavanje kriminala informiranjem javnosti, primjerice javnim kampanjama za podizanje svijesti građana o novim prijetnjama i područjima organiziranog kriminala i njihovu načinu rada jer društva i građani često aktivnosti skupina organiziranog kriminala ne prepoznaju kao kriminalne aktivnosti.

Stvaranje sustava u okviru kojeg građani i građanke EU-a mogu lako informirati tijela za izvršavanje zakonodavstva (anonimizacija prijava) ako otkriju moguće znakove kriminalne aktivnosti moglo bi znatno utjecati na osjećaj sigurnosti i učinkovitost borbe protiv organiziranog kriminala.

3.18. Tijela za izvršavanje zakonodavstva i policijske službe diljem svijeta najvjerojatnije će reagirati tek nakon počinjenja kaznenog djela i u većini slučajeva ne mogu prije toga poduzeti protumjere. EGSO smatra da bi idealan pristup bio reagirati i spriječiti kriminalne aktivnosti, ali moramo biti svjesni da je iznimno teško ostati korak ispred kriminalnih skupina. Kriminalci se lako koriste novim tehnologijama, nisu ograničeni proračunima, zakonima ili političkom korektnošću te prednost daju zaradi u odnosu na živote ljudi. Kriminalci se vrlo brzo prilagođavaju novim uvjetima, stvaraju nove načine rada i ulaze u područja u kojima prije nisu bili aktivni. Pandemija bolesti COVID-19 mogla bi poslužiti kao primjer.

3.19. Svake se godine u okviru EMPACT-a pripremaju operativni akcijski planovi kojima se odgovara na najnovija kretanja u području kriminala na europskoj i globalnoj razini. Važno je napomenuti da akcijski plan odražava interese zemalja Europske unije i trećih zemalja suradnica kao što su Island, Norveška i Švicarska. Njihov rad omogućuje ne samo prepoznavanje problema u ranoj fazi nego i razvoj odgovarajuće radne metodologije. Također je potrebno financijski poduprijeti operativne aktivnosti za suzbijanje organiziranog kriminala.

3.20. EGSO želi naglasiti važnost novih instrumenata za suzbijanje organiziranog kriminala, kao što su: a) SIS, okvir iz Prüma, evidencija podataka o putnicima (PNR) i sustav unaprijed dostavljenih informacija o putnicima (API); b) platforma za zajedničke istražne timove za poboljšanje komunikacije i razmjenu informacija te, u istom kontekstu, jačanje suradnje Eurojusta s trećim zemljama; i c) takozvani ciljevi visoke vrijednosti, koristeći se pritom operativnim radnim skupinama, međunarodnim projektima i regionalnim inicijativama za razvoj mreža suradnje i međunarodnog djelovanja za djelotvorno suzbijanje skupina organiziranog kriminala.

3.21. Kao razlog za slabu međunarodnu suradnju ili njezino nepostojanje često se navode razlike u zakonodavstvu ili praksi među državama članicama. Stoga bi tim više trebalo pozdraviti inicijativu za izradu Kodeksa policijske suradnje EU-a. U tom pogledu nesumnjivo će biti korisna vanjska studija koju je Europska komisija već pokrenula radi ocjenjivanja Okvirne odluke Vijeća iz 2008. o borbi protiv organiziranog kriminala.

3.22. Važnu ulogu u promicanju lokalne dimenzije, u kombinaciji s administrativnim pristupom suzbijanju organiziranog kriminala, igra metoda s pomoću koje se lokalne vlasti u suradnji s tijelima za izvršavanje zakonodavstva i civilnim društvom služe administrativnim alatima kako bi spriječile infiltriranje organiziranog kriminala u legalno poslovanje i administrativnu infrastrukturu.

3.23. Problematika suzbijanja organiziranog kriminala, o čemu se u strategiji Europske komisije za razdoblje 2021.–2025. opsežno raspravlja, neprestano se mijenja i bavi se fenomenom koji u različitim oblicima ulazi u sva područja našeg života te političku i društvenu sferu. Skupine organiziranog kriminala služe se najnovijim digitalnim dostignućima i tradicionalno se fokusiraju na siromašne skupine i pobuđivanje najnižih instinkta, zbog čega beznađni ljudi postaju ovisni o

tim skupinama koje ih metodama zastrašivanja prisiljavaju na kriminalne aktivnosti. EGSO uvida da to iziskuje zajedničko djelovanje EU-a i država članica te razumijevanje potrebe da se ostane korak ispred skupina organiziranog kriminala, pri čemu je potrebno utvrditi nove trendove u tim skupinama koje djeluju neovisno o političkim i administrativnim granicama.

3.24. EGSO se u svojim mišljenjima i informativnom izvješću nedavno bavio temom borbe protiv terorizma u kontekstu suzbijanja organiziranog kriminala. EGSO će u ime civilnog društva nastaviti pratiti sljedeće korake u borbi protiv skupina organiziranog kriminala i u tom kontekstu pozdravlja prijedloge Komisije upućene Vijeću i Europskom parlamentu da u tu zajedničku inicijativu u pregovore s trećim zemljama o tom pitanju uključe Europsku službu za vanjsko djelovanje, Eurojust i Europol⁽³⁾.

3.25. EGSO naglašava da bi se trebalo savjetovati s organizacijama civilnog društva, neovisnim institucijama za praćenje socijalnih kretanja i zviždačima te ih uz potpunu zaštitu uključiti u mehanizam za borbu protiv organiziranog kriminala kako bi se učinkovito zaštitili građani, europsko gospodarstvo i lokalne zajednice te zaštitila vladavina prava i temeljna prava.

Bruxelles, 22. rujna 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

⁽³⁾ SOC/673: „Jačanje mandata Europol-a” (SL C 341, 24.8.2021., str. 66.), SOC/675: „Evaluacija direktive o suzbijanju terorizma”, SOC/676: „Agenda EU-a za borbu protiv terorizma” (SL C 341, 24.8.2021., str. 71.).

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu odluke Vijeća o smjernicama za politike zapošljavanja država članica

(COM(2021) 282 final – 2021/0137 (NLE))

(2021/C 517/15)

Izjaviteljica: **Marina Elvira CALDERONE**

Zahtjev za savjetovanje:	Vijeće Europske unije, 11.6.2021.
Pravna osnova:	članak 148. stavak 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	7.9.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	23.9.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	563
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	185/1/16

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja Prijedlog odluke Vijeća o smjernicama za politike zapošljavanja država članica. Te su smjernice koristan vodič za usmjeravanje politika zapošljavanja kojima se može poduprijeti željeni postupni izlazak iz krize uzrokovane pandemijom i usmjeriti razne oblike gospodarske potpore prema povoljnom ishodu u pogledu zapošljavanja. Te će smjernice poslužiti i kao vrijedan referentni okvir kako bi se mjerama za otpornost i oporavak postavili temelji za otvaranje kvalitetnih radnih mjesta u okolišno i socijalno održivom gospodarstvu. Koordinacija djelotvornih politika zapošljavanja ključna je referentna točka za poboljšanje razine kohezije među državama članicama i smanjenje socijalne i gospodarske nejednakosti.

1.2. U smjernicama za zapošljavanje trebalo bi uzeti u obzir utjecaj pandemije bolesti COVID-19 na tržište rada te akcijski plan europskog stupa socijalnih prava i zaključke sa socijalnog samita u Portu, u kojima su utvrđeni ambiciozni socijalni ciljevi za zapošljavanje, borbu protiv siromaštva i pristup vještinama. Morat će se pratiti i učinak koji na zapošljavanje imaju instrumenti pomoći kao što su program SURE i instrument *Next Generation EU*, koji se temelje na izdavanju obveznica Unije kao obliku uzajamnog preuzimanja duga nastalog, među ostalim, kako bi se pružila potpora politikama zapošljavanja. Nacionalnim planovima za oporavak i otpornost osigurat će se i dostupnost sredstava za politike zapošljavanja država članica, koje će, međutim, biti popraćene posebnim uvjetima u pogledu ciljeva, područja primjene i obrazaca potrošnje, uz poseban naglasak na aktivnim politikama zapošljavanja.

1.3. Europske politike treba uskladiti s ciljevima smjernica za zapošljavanje i ojačati tržište rada, poduprijeti produktivnost i konkurentnost poduzeća kao i socijalno tržišno gospodarstvo Europske unije te ojačati strukturne mjere za prijelaz s privremenih mjera zaštite rada na otvaranje kvalitetnih radnih mjesta. U okviru tih procesa treba dati važnu ulogu socijalnom dijalogu, kolektivnom pregovaranju i sudjelovanju socijalnih partnera i predstavnika civilnog društva u donošenju odluka.

1.4. Kad je riječ o smjernici br. 5, o povećanju potražnje za radnom snagom, EGSO smatra da proces ponovnog povećanja potražnje mora biti popraćen mjerama usmjerenima na poboljšanje potražnje, odnosno promicanje pristupa tržištu rada, promicanje gospodarske i socijalne održivosti poduzeća, profesionalizaciju radnika i unapređenje radnih uvjeta. To se može postići potpunim iskorištavanjem prilika za preobrazbu proizvodnih sustava, usvajanjem digitalnih tehnologija i alata za okolišno održivost te promicanjem kontinuiranog cjeloživotnog učenja. Mjere ekonomske politike moraju biti dobro usklađene s politikama za poticanje potražnje za radnom snagom.

1.5. Kad je riječ o smjernici br. 6, čiji je cilj poboljšati ponudu radne snage i pristup zapošljavanju, vještinama i kompetencijama, EGSO napominje da je od ključne važnosti da pojedinačne države članice uspijevaju planirati djelotvornu koordinaciju između mjera ulaganja u osposobljavanje i tržište rada predviđenih u nacionalnim planovima za oporavak i otpornost i u strukturnim fondovima. Trenutačna kriza dodatno je istaknula potrebu za priznavanjem i osiguravanjem prava na cjeloživotno učenje i stvarni pristup kvalitetnom obrazovanju, osposobljavanju i prilagodbi vještina te za smanjenjem postojećih razlika u pristupu daljnjem osposobljavanju, kako među pojedinim sektorima tako i među

državama članicama; radi postizanja cilja iz akcijskog plana za provedbu socijalnog stupa koji se odnosi na pristup osposobljavanju mjerit će se sposobnost država članica da uvedu nove alate pomoću kojih bi se smanjile nejednakosti u pristupu novim potrebnim vještinama i odgovorilo na potrebe tržišta rada.

1.6. Kad je riječ o smjernici br. 7 o poboljšanju funkcioniranja tržišta rada i djelotvornosti socijalnog dijaloga, EGSO podržava razmatranje mogućnosti uvođenja europske digitalne platforme za usklađivanje potražnje i ponude radne snage. Ona bi postavila zajednički standard među državama članicama i službama za zapošljavanje u cilju promicanja aktivnih politika i europske mobilnosti, među ostalim jačanjem javnih i privatnih službi za zapošljavanje. Donošenje snažnih mjera za sigurnost i sprečavanje rizika mora biti temelj za širenje kulture prevencije u svakoj državi članici, što je ključna sastavnica za širenje i dijeljenje „radne kulture” kojom se iskorištava potencijal svake osobe, promiče dobrobit i uklanjaju sve opasnosti i rizici na radnom mjestu. Socijalni dijalog i kolektivno pregovaranje važan su stup održivosti i otpornosti europskih gospodarstava. Međutim, u nekim državama članicama još uvijek postoji potreba za regulatornim i institucijskim okvirom na nacionalnoj razini kojim se olakšavaju i podupiru sustavi odnosa između poslodavaca i radnika.

1.7. EGSO smatra da je, uz jačanje politika zapošljavanja za osobe u radnom odnosu, važno ojačati kapacitete država članica za promicanje mjera za potporu samozapošljavanju i slobodnim zanimanjima, posebice usmjerenih na mlade.

1.8. Smjernica br. 8 odnosi se na promicanje jednakih prilika za sve, poticanje socijalnog uključivanja te suzbijanje siromaštva. EGSO podržava te ciljeve jer se čini neophodnim izraditi strategiju politike zapošljavanja kojom se mogu jamčiti jednaki uvjeti u pristupu tržištu rada i u kontekstu radnih odnosa. Odnos između socijalne skrbi, tržišta rada, funkcioniranja gospodarstva i borbe protiv nejednakosti i siromaštva temeljna je smjernica i vodilja za politike zapošljavanja koje mogu povezati gospodarski rast i socijalni razvoj. EGSO ponovno ističe i važnost osmišljavanja djelotvornih politika uključivanja koje bi se trebale smatrati ključnim ulaganjima za rast i unapređenje gospodarskih i proizvodnih sustava. Također je ključno uvesti mjere za izbjegavanje rizika od „novog siromaštva” među radnicima s niskim primanjima, zajedno s drugim usklađenim strategijama za suzbijanje siromaštva.

2. Kontekst

2.1. Uvod

2.1.1. Smjernice za zapošljavanje donesene su 2019., ali su 2020. usklađene kako bi uključile elemente povezane s krizom uzrokovanom COVID-om 19, zelenu i digitalnu tranziciju te ciljeve održivog razvoja. EGSO je već u mišljenju SOC/646 ⁽¹⁾ predstavio analizu i ocjenu tog pitanja, na koje iznova upućuje. Međutim, ovo mišljenje uključuje dodatne napomene u vezi s utjecajem pandemijske krize na životne i radne uvjete europskih građana i građanki i na potrebu prilagodbe prioriteta država članica i europskih institucija.

2.1.2. Prijedlogom Komisije predviđa se da se smjernice za zapošljavanje, priložene Odluci Vijeća (EU) 2020/1512 ⁽²⁾, zadrže u 2021. i biti referentna točka za države članice u oblikovanju politika zapošljavanja i u nacionalnim programima reformi. Sada se kao prioritetni cilj javlja osiguravanje pozitivnog socijalnog učinka mjera kojima se podupiru otpornost i oporavak gospodarstva i proizvodnje.

2.2. Smjernice su sljedeće:

- smjernica 5.: povećanje potražnje za radnom snagom;
- smjernica 6.: poboljšanje ponude radne snage i pristupa zapošljavanju, vještinama i kompetencijama;
- smjernica 7.: poboljšanje funkcioniranja tržišta rada i djelotvornosti socijalnog dijaloga;
- smjernica 8.: promicanje jednakih prilika za sve, poticanje socijalnog uključivanja te suzbijanje siromaštva.

⁽¹⁾ SL C 232, 14.7.2020., str. 18.

⁽²⁾ Odluka Vijeća (EU) 2020/1512 od 13. listopada 2020. o smjernicama za politike zapošljavanja država članica (SL L 344, 19.10.2020., str. 22.).

2.3. U prijedlogu se ističe da EU i države članice trebaju:

2.3.1. suzbijati socijalnu isključenost i diskriminaciju, promicati socijalnu pravdu i zaštitu te rodnu ravnopravnost, međugeneracijsku solidarnost i zaštitu prava djeteta. Na socijalnom samitu u Portu države članice obvezale su se na provedbu ambicioznih socijalnih ciljeva za razvoj nacionalnih politika i novih europskih instrumenata za potporu zelenoj i digitalnoj tranziciji te ekonomskoj i socijalnoj konvergenciji kojom bi se povećala konkurentnost socijalnog tržišnog gospodarstva EU-a;

2.3.2. osigurati koordinaciju ekonomskih politika i politika zapošljavanja kako bi se postigla klimatska neutralnost u EU-u, podržao prelazak Europe na održivo digitalno i zeleno gospodarstvo, ažurirale vještine, poboljšala konkurentnost, osigurali odgovarajući radni uvjeti, potaknule inovacije, promicala socijalna pravda i jednake mogućnosti te rješavao problem regionalnih razlika i nejednakosti. Zajedničke politike i provedba djelotvornih i dosljednih strategija zapošljavanja ključan su element u prijelazu s upravljanja kriznom situacijom na fazu oporavka kojom se promiče okolišno i društveno održiv razvoj, otvaraju nova radna mjesta i ostvaruju bolji uvjeti zapošljavanja;

2.3.3. surađivati na suočavanju sa strukturnim čimbenicima kao što su klimatske promjene i izazovi povezani s okolišem, globalizacija, digitalizacija, umjetna inteligencija, rad na daljinu, ekonomija platformi i demografske promjene te prema potrebi prilagoditi postojeće sustave;

2.3.4. usvojiti potrebne mjere i politike za jačanje održivog rasta gospodarstva, kvalitetnog zapošljavanja i produktivnosti, ali uz povećanje socijalne i teritorijalne kohezije, poticanje uzlazne konvergencije i otpornosti gospodarstava te promicanje fiskalne odgovornosti država članica;

2.3.5. osigurati da se reformama tržišta rada, uključujući nacionalne mehanizme određivanja plaća, poštuju nacionalne prakse socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja s ciljem osiguravanja pravednih plaća te pristojnih životnih i radnih standarda;

2.3.6. osigurati da se učinak krize uzrokovane COVID-om 19 na gospodarstvo, društvo i zapošljavanje ublaži učinkovitim politikama i instrumentima.

2.4. Države članice i Unija moraju raditi na razvoju usklađene strategije zapošljavanja, a naročito na promicanju kvalificirane i osposobljene radne snage s kompetencijama prilagođenim tekućim promjenama (kao i tržišta rada okrenutih budućnosti, koja se mogu prilagoditi gospodarskim promjenama). Države članice trebaju promicanje zapošljavanja smatrati pitanjem od zajedničkog interesa te u tom pogledu koordinirati svoje djelovanje u okviru Vijeća. Člankom 148. UFEU-a predviđa se da Vijeće donosi smjernice za zapošljavanje kojima se utvrđuje opseg i smjer koordinacije politika država članica i koje služe kao osnova za preporuke po državama članicama u okviru europskog semestra.

2.5. Važno je naglasiti da prisutnost čimbenika rizika, što je vidljivo iz utjecaja pandemije bolesti COVID-19 na gospodarske i socijalne sustave, iziskuje instrumente potpore, uključujući financijske instrumente, koji bi državama članicama omogućili da usvajaju zajedničke inicijative za suzbijanje utjecaja kriza na radne i životne uvjete europskih građana i građanki.

2.6. EGSO smatra da su odluke koje je Komisija donijela u posljednjih nekoliko mjeseci i koje su dovele do usvajanja nacionalnih planova za oporavak i otpornost, prihvatljive i usmjerene na podupiranje pravednog i održivog modela razvoja. Isto tako tijekom izlaska iz krize uzrokovane pandemijom treba izbjeći stvaranje povećanog rizika od socijalne isključenosti i ubrzano povećanje teritorijalne neravnoteže koja se posljednjih godina pogoršala čak i među europskim regijama, kao što je od 2013. vidljivo iz indeksa regionalne konkurentnosti Europske komisije kojim se mjeri konkurentnost među regijama.

2.7. Za izgradnju uključivog gospodarskog i razvojnog modela potrebne su popratne politike i ulaganja kojima je cilj jačanje infrastrukture za produktivnost, digitalizaciju i logistiku, provedba mjera u cilju teritorijalne kohezije, promicanje ljudskog kapitala, osposobljavanje radne snage i jačanje instrumenata za potporu tržištu rada i sustava socijalnih i osobnih usluga. Prekomjerne razlike i nejednak pristup mogućnostima slabe Europu te EGSO smatra da bi kohezija i dalje trebala biti osnovna referentna vrijednost, također za politike usmjerene na rast.

2.8. Pandemijska kriza pogoršala je određene strukturne probleme na europskom tržištu rada. Također je naglasila pitanja koja iziskuju sveobuhvatnu politiku za suočavanje i sa situacijom u kojoj se nalaze najranjivije skupine i s poteškoćama u određenim sektorima tržišta rada. Tranzicija s kojom se suočavaju države članice zahtijeva snažne zajedničke i koordinirane politike, djelovanja i mjere te kontinuiranu potporu u obliku socijalnog dijaloga.

2.9. Svi radnici trebali bi imati pristup socijalnoj zaštiti, uključujući rad na daljinu, nove oblike rada i rad putem platformi, čime bi se ojačao sustav socijalne skrbi. Treba poticati uključivanje najranjivijih skupina i potpuno promicanje sudjelovanja žena na tržištu rada kako bi se izbjegli svi oblici diskriminacije i uklonile rodne razlike u plaćama.

3. Opće napomene

3.1. Pozivajući se i na prethodna mišljenja o smjernicama za zapošljavanje, EGSO naglašava sljedeće:

3.1.1. Borba protiv diskriminacije preklapa se s nastojanjima da se poboljša kvaliteta rada i taj napor uključuje usvajanje usklađenih strategija među državama članicama kako bi se produktivnost i konkurentnost povezale sa sustavima kojima se može promicati ljudski kapital i osigurati najbolji radni uvjeti za radnike.

3.1.2. U kriznim situacijama obično jačaju čimbenici socijalnog rizika, a naročito nejednakosti, zbog čega ulaganja i oblici potpore gospodarskom oporavku moraju biti povezani snažnim sustavom ulaganja u socijalnu i radnu infrastrukturu, kojim se pomoću odgovarajućih politika i mjera mogu poboljšati standardi socijalne zaštite u državama članicama.

3.1.3. Proces rasta europskih gospodarskih i socijalnih sustava podrazumijeva snažno i zajedničko djelovanje u sprečavanju socijalnog dampaing među državama članicama koji se temelji na smanjenju zaštite, jamstava i sigurnosti radnika, uz istodobno promicanje poštenog tržišnog natjecanja usmjerenog na inovacije i temeljenog na vrednovanju radne snage i na održivosti proizvodnje i usluga. Potrebne su aktivne politike tržišta rada, kao što su poticaji za privremeno zapošljavanje ugroženih skupina, mogućnosti usavršavanja i prekvalifikacije te poduzetnička potpora, među ostalim za socijalnu ekonomiju.

3.1.4. za inovacije je ključan poticaj novih generacija, kojima se mora zajamčiti pristup kvalitetnim i stabilnim radnim mjestima pri čemu je potrebno poboljšati mobilnost radnika među državama članicama. EGSO se slaže sa sadržajem Izjave iz Porta u kojoj se navodi da su mladi „neizostavan izvor dinamike, talenta i kreativnosti za Europu”. I zbog toga su samozapošljavanje, intelektualni rad i slobodna zanimanja važan čimbenik koji treba podržati, kao i nove poslovne aktivnosti i inovativna novoosnovana poduzećima.

3.1.5. S obzirom na potrebu da se osigura socijalna kvaliteta rasta nužno je ponovno staviti naglasak na neproduktivni rad, osobito na usluge osobama, usluge na lokalnoj razini i oblike zadružnih organizacija za gospodarske i socijalne aktivnosti, u kontekstu u kojem su socijalne veze ključni element razvoja i rasta.

3.1.6. U tom se kontekstu čini ključnim da smjernice budu usmjerene na provedbu europskog stupa socijalnih prava, koji je referentna točka za osiguravanje odgovarajućeg i pozitivnog učinka mjera za prevladavanje gospodarske i socijalne krize na društvo, u kontekstu povećanog rizika od isključenosti prouzročenog zdravstvenom krizom.⁽³⁾ Trima novim ciljevima postavljenim u akcijskom planu – o stopi zaposlenosti, pristupu osposobljavanju i prilagodbi vještina te borbi protiv siromaštva, počevši od siromaštva djece – od država članica zahtijeva se da u okviru postupka europskog semestra utvrde politike i instrumente kojima će odrediti ključne etape za postizanje tih ciljeva. Osim toga, Odbor je već naglasio potrebu za definiranjem novih socijalnih pokazatelja za mjerenje napretka država članica.

3.1.7. Aktivno i strukturirano uključivanje socijalnih partnera i organizacija civilnog društva ključno je za provedbu nacionalnih planova za oporavak i otpornost i za postizanje ciljeva akcijskog plana. Odbor ponovno ističe potrebu za uspostavljanjem formalnih postupaka savjetovanja kojima bi se olakšala stvarna razmjena stajališta s nacionalnim vladama i institucijama te uklonile postojeće prepreke djelotvornom savjetovanju i sudjelovanju civilnog društva. Osim toga, potrebno je razviti alate za jačanje kolektivnog pregovaranja i poticanje pokrivenosti ugovorima.

3.1.8. Prilično je jasno da vezu između socijalnih i ekonomskih politika te politika zapošljavanja čine sustavi osposobljavanja i kontinuirano učenje te da su ta središnja uloga i transverzalnost znanja i vještina ključne i za učinkovitost aktivnih politika te bi trebale biti temeljem smjernica.

⁽³⁾ SL C 374, 16.9.2021., str. 38.

3.1.9. Kvalitativni razvoj sustava osposobljavanja trebalo bi odrediti kao prioritetni cilj, ne samo u promicanju transverzalnih vještina povezanih s digitalnom i okolišnom održivošću već i u pogledu jačanja mekih vještina i sposobnosti radnika za suradnju.

3.1.10. Zbog krizne situacije aktivirani su posebni oblici potpore za upravljanje krizama i ublažavanje rizika od nezaposlenosti, uključujući program SURE. Imajući u vidu smjernicu br. 5, važno je da Komisija tijekom procesa oporavka predvidi zadržavanje instrumenata financiranja i potpore za borbu protiv krize, kao i instrumenata i politika za ponovno zapošljavanje nezaposlenih osoba.

3.1.11. Tim bi se intervencijama trebala omogućiti financijska potpora za mjere kao što su programi skraćenog radnog vremena, mehanizmi nadoknade dohotka i druge mjere za sprečavanje nezaposlenosti sve dok se ne prevlada trenutačna kriza uzrokovana COVID-om 19.

3.1.12. Imajući to na umu, ključno je u 2021. nastaviti s politikama pokrenutima 2020. korištenjem instrumenata solidarnosti usmjerenih na ublažavanje najproblematičnijih situacija u pogledu zapošljavanja, uz potporu aktivnih politika tržišta rada.

3.1.13. Stoga je od presudne važnosti promicati pristup kreditima, podupirati inovativna i produktivna ulaganja te općenito stvoriti teritorijalne, fiskalne i infrastrukturne uvjete koji pogoduju inovacijama i promicanju gospodarskih inicijativa, posebice za MSP-ove, poduzeća socijalne ekonomije, samozapošljavanje i slobodna zanimanja, kako bi se utjecalo na zapošljavanje.

4. Posebne napomene

4.1. EGSO ponovno ističe svoje stajalište iz mišljenja SOC/646, ali želi istaknuti neke aspekte s obzirom na učinak pandemije koja je ukazala na probleme, ali i na prioritete u pogledu mjera i intervencija. EGSO smatra da je, s obzirom na to da neravnoteže rastu već više od desetljeća i da su pogoršane krizom zbog posljedica COVID-a 19, od ključne važnosti djelovati pomoću učinkovitih politika za usklađivanje gospodarskog rasta sa socijalnim razvojem, i to mjerama za potporu sposobnosti tržišnog natjecanja i nadogradnju kvalitete sustava rada i politika zapošljavanja. U tom se smislu u državama članicama moraju provesti ulaganja povezana s nacionalnim planovima za oporavak i otpornost te ih treba provjeriti na temelju ciljeva smjernica za 2021., s posebnim naglaskom na unapređenju ponude i potražnje na tržištu rada te na promicanju uvjeta za jednake mogućnosti, funkcioniranje tržišta rada i uključivanje. Potrebno je poduzeti mjere kako bi se osigurala bliska i dosljedna koordinacija među politikama donesenim za rješavanje krize, oblicima potpore pokrenutim u okviru programa SURE, mjerama i ulaganjima u cilju oporavka u okviru plana za oporavak te onim što je definirano i financirano programiranjem u okviru strukturnih fondova za razdoblje 2021. 2027.

4.2. Gospodarski oporavak koji se očekuje u 2021. i koji je omogućen osobito projektima ulaganja povezanim s nacionalnim planovima za oporavak i otpornost može dovesti do opsežnog oporavka u području zapošljavanja ako bude popraćen ciljanim djelovanjem država članica u području socijalnih pitanja i rada kao odgovorom na izazove koji proizlaze iz tekućih promjena.

4.3. Pritom je važno ponovno istaknuti ciljeve europskog stupa socijalnih prava i Programa održivog razvoja. Te odluke moraju potaknuti Komisiju i države članice da u pogledu modela razvoja koji treba promicati poduzmu korake koji se ne mogu odgoditi, a koji su zbog pandemije još očitiji i nužniji. Konkretno, ciljevi utvrđeni u programu u pogledu gospodarske, socijalne i okolišne održivosti te središnje mjesto koje zauzima dobrobit ljudi vode u iznimno važnom smjeru i nadahnjuju neke od temeljnih odluka utvrđenih i u planu oporavka i u glavnim smjernicama europskih strukturnih fondova.

4.4. EGSO se u pogledu smjernice br. 5 slaže da je potrebno potaknuti potražnju za radnom snagom i osigurati primjerene i pravedne minimalne plaće za sve radnike u Europi u skladu s nacionalnim pravom i praksom, čime bi se socijalna zaštita i pristup sustavima socijalne skrbi proširili na sve radnike, među ostalim, i u području novih oblika rada. Kako bi se prešlo s upravljanja krizom na oporavak, naglasak bi trebalo staviti na održive mjere socijalne skrbi i učinkovite poticaje za zapošljavanje, osobito za mala i srednja poduzeća. U tom pogledu trebalo bi poticati i mjere prekvalifikacije i u razdoblju rada u nepunom radnom vremenu zbog pandemije. Socijalni dijalog trebalo bi promicati, a socijalne partnere uključiti u proces uspostavljanja zdravih odnosa između poslodavaca i radnika, poštujući pritom njihovu autonomiju. Smanjenje poreznog opterećenja rada ne smije dovesti do smanjenja socijalne sigurnosti koje bi imalo negativan učinak na sustave socijalne skrbi i njihovu održivost. EGSO smatra da je potrebno ojačati borbu protiv utaje i izbjegavanja plaćanja poreza.

4.5. Kad je riječ o smjernici br. 6, čiji je cilj poboljšati ponudu radne snage i pristup zapošljavanju, vještinama i kompetencijama, EGSO napominje da je od ključne važnosti u pojedinačnim državama članicama planirati djelotvornu koordinaciju između mjera ulaganja u osposobljavanje i tržište rada predviđenih u nacionalnim planovima za oporavak i otpornost i u strukturnim fondovima. Prije svega trebalo bi provesti koordinaciju između Europskog socijalnog fonda plus (ESF+) i mjera socijalne sigurnosti i zaštite predviđenih programom SURE i drugim instrumentima do 31. prosinca 2022. kako bi se olakšala uspostava učinkovitih nacionalnih sustava otvaranja radnih mjesta koji radnicima omogućuju zapošljavanje, prekvalifikaciju i premještanje. Trebalo bi razmotriti učinkovite poticaje za zapošljavanje i mjere prekvalifikacije kako bi se poduprlo otvaranje radnih mjesta tijekom oporavka.

4.6. Širenje rada na daljinu uslijed pandemije još je jasnije pokazalo da je potrebno utvrditi pravila i alate kako bi odnos između organizacije rada, dobiti za poduzeća i upotrebe digitalnih tehnologija bio uspješniji. EGSO ponovno ističe važnost iskorištavanja punog potencijala rada na daljinu kao alata za poboljšanje radnih uvjeta i ravnoteže između poslovnog i privatnog života, pri čemu treba pripaziti da taj oblik rada ne postane mogući izvor diskriminacije i poteškoća⁽⁴⁾.

4.7. Trenutačna kriza dodatno je istaknula potrebu za priznavanjem i osiguravanjem prava na cjeloživotno učenje i stvarni pristup kvalitetnom obrazovanju, osposobljavanju i prilagodbi vještina te za smanjenjem postojećih razlika u pristupu daljnjem osposobljavanju, kako među pojedinim sektorima tako i među državama članicama; radi postizanja cilja iz akcijskog plana za provedbu socijalnog stupa koji se odnosi na pristup osposobljavanju mjerit će se sposobnost država članica da uvedu nove alate pomoću kojih bi se smanjile nejednakosti u pristupu novim potrebnim vještinama i odgovorilo na potrebe tržišta rada.

4.8. Kad je riječ o smjernici br. 7 o poboljšanju funkcioniranja tržišta rada i djelotvornosti socijalnog dijaloga, EGSO napominje da bi se ciljevi u pogledu podupiranja mobilnosti i zapošljivosti radnika mogli postići stvaranjem europske digitalne platforme za upravljanje usklađivanjem ponude i potražnje radne snage. Ona bi postavila zajednički standard država članica i službi za zapošljavanje, u cilju promicanja aktivnih politika i europske mobilnosti.

4.9. Socijalni dijalog i kolektivno pregovaranje važan su stup održivosti i otpornosti europskih gospodarstava. Međutim, u nekim državama članicama još uvijek postoji potreba za regulatornim i institucijskim okvirom⁽⁵⁾ na nacionalnoj razini kojim bi se olakšavali i podupirali sustavi odnosa između poslodavaca i radnika. Provedba nacionalnih planova za oporavak i otpornost bit će pokazatelj stvarne spremnosti država članica da uključe i civilno društvo u odluke i djelovanje u korist razvoja na nacionalnoj razini.

4.10. Kad je riječ o smjernici br. 8 o promicanju jednakih mogućnosti za sve, promicanju socijalne uključenosti i borbi protiv siromaštva, EGSO ponovno ističe da je u ovoj fazi važno osmisliti učinkovite politike uključivanja koje bi se trebale smatrati ključnim ulaganjima za rast i unapređenje gospodarskih i proizvodnih sustava. EGSO također ističe ulogu otvaranja radnih mjesta kao alata za uključivanje i borbu protiv siromaštva umjesto primjene isključivo mjera socijalne skrbi, te promicanja uključivanja omogućavanjem zapošljivosti i integracije u svijet rada. Međutim, ključno je uvesti mjere za izbjegavanje rizika od „novog siromaštva” među radnicima s niskim primanjima, zajedno s drugim usklađenim strategijama za suzbijanje siromaštva.

4.11. Naposljetku, zajednički standardi u rodnoj politici, integracija osoba s invaliditetom i ranjivih skupina te uspostava socijalnih sustava za promicanje aktivnog starenja i prijenosa vještina među generacijama ključne su sastavnice strategije za jednake mogućnosti.

4.12. Pandemija je jasno ukazala na važnost ulaganja u osiguravanje zdravlja i sigurnosti na radnom mjestu i na hitnu potrebu jačanja inspektorata rada u državama članicama kako bi se osigurala provjera u cilju zaštite radnika. Brojne europske zemlje sa socijalnim su partnerima sklopile protokole za borbu protiv širenja virusa na radnom mjestu, čime su pokazale odgovornost i sposobnost reagiranja na hitne situacije.

Bruxelles, 23. rujna 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

⁽⁴⁾ SL C 220, 9.6.2021., str. 13. i SL C 220, 9.6.2021., str. 1.

⁽⁵⁾ SL C 10, 11.1.2021., str. 14.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Strateške smjernice za održiviju i konkurentniju akvakulturu u EU-u za razdoblje od 2021. do 2030.

(COM(2021) 236 final)

(2021/C 517/16)

Izvjestitelj: **Anastasis YIAPANIS**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 31.5.2021.
Pravna osnova:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i okoliš
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	9.9.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.9.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	563
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	233/2/6

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO podupire napore Europske komisije i inicijative koje je pokrenula kako bi pomogla tom sektoru da raste i postane održiviji. Unatoč tome, sektor akvakulture u EU-u ne ostvaruje svoj istinski potencijal rasta. EGSO izražava zabrinutost zbog činjenice da je 65 % proizvoda akvakulture koji se konzumiraju u Europi uvezeno ⁽¹⁾.

1.2. Izbor potrošača mijenjao se u smjeru nutricionistički bolje prehrane, a na vrhu su popisa proizvodi od ribe i akvakulture. To predstavlja priliku za velik rast tog sektora, ali i odgovornost u smislu osiguravanja buduće sigurnosti opskrbe hranom u EU-u. Osiguravanje sigurne, zdrave i održive hrane u EU-u trebalo bi biti jedan od glavnih prioriteta.

1.3. Kako bi se povećali proizvodni kapaciteti i profitabilnost sektora potrebni su koordinirani naponi Europske komisije i država članica. Neposredno pojednostavnjenje administrativnih postupaka treba nadopuniti visokim ekološkim standardima kako bi se očuvali ekosustavi i biološka raznolikost te poboljšala kvaliteta vode. EGSO pozdravlja prijedlog Komisije o uvođenju izdavanja povlastica za akvakulturu na jednom mjestu u svim državama članicama.

1.4. EGSO smatra da treba pronaći pravu ravnotežu između očuvanja biološke raznolikosti Zemlje i zadovoljavanja neophodnih potreba za hranom, uzimajući u obzir utjecaj na društvo, zdrav način života i zaštitu okoliša. Morske i kopnene vode treba čuvati i štiti, a istodobno promicati održive aktivnosti akvakulture kojima će se osigurati potrebna hrana za stanovništvo EU-a.

1.5. Dostupnost prostora značajna je zapreka razvoju tog sektora. EGSO smatra da objekte akvakulture treba dalje razvijati, posebno u obalnim i ruralnim područjima u cijeloj Uniji, na mjestima koja nisu prikladna za ostale gospodarske djelatnosti. EGSO poziva države članice da pokrenu koordinirane projekte prostornog planiranja, uključujući one koji se odnose na planiranje na razini morskog bazena, obnovu napuštenih objekata akvakulture i sustave za analizu velikih podataka.

1.6. EGSO vjeruje da će uključivanje socijalnih partnera i relevantnih organizacija civilnog društva u buduću razvojnu strategiju sektora stvoriti dodanu vrijednost za Uniju. Oni mogu pružiti i stručnost na visokoj razini i izvrsne komunikacijske mogućnosti.

⁽¹⁾ https://www.eumofa.eu/documents/20178/415635/EN_The+EU+fish+market_2020.pdf

1.7. EGSO smatra da odnos između dionika u lancu vrijednosti mora biti etičan. MSP-ove i novoosnovana poduzeća treba u potpunosti poduprijeti u rastu, pružanju visokokvalitetnih radnih mjesta i stvaranju novih održivih gospodarskih modela, a javno-privatna partnerstva trebala bi imati koristi od instrumenata financiranja za pokrivanje dugoročnih obveza.

1.8. Programi obrazovanja i stručnog osposobljavanja mogu pomoći u zadovoljavanju potreba sektora za visokokvalificiranom radnom snagom. S tim u vezi, pozivi na podnošenje prijedloga za sektor akvakulture mogu se financirati sredstvima iz Europskog socijalnog fonda.

1.9. Zahtjevi u pogledu označavanja imaju vrlo važnu ulogu u informiranju potrošača o kvaliteti proizvoda akvakulture. Europski građani i građanke trebali bi dobivati pouzdane informacije, posebice o proizvodima koji dolaze iz zemalja s malim ili nikakvim zakonodavnim okvirom. Zahtjeve u pogledu sljedivosti trebalo bi pratiti unatrag, sve do mrijestilišta, i to za sve proizvode na unutarnjem tržištu. Konačni cilj trebali bi biti apsolutno ravnopravni uvjeti na jedinstvenom tržištu.

1.10. Komunikacija o naporima i napretku koje sektor ostvaruje kako bi postigao rezultate u području klime i okoliša od presudne je važnosti kako bi se osiguralo društveno prihvaćanje i potrošači upoznali s naporima koji se ulažu. Sustavi gospodarenja otpadom odmah su potrebni sektoru, koji ima velik potencijal smanjenja svog utjecaja na okoliš. U nastojanju da se smanje potrošnja energije i emisije ugljika, sektor ima i značajan potencijal za prihvaćanje kružnosti i obnovljivih vodnih resursa.

1.11. Potrebna su brza i velika javna i privatna ulaganja, posebno u aktivnosti istraživanja i razvoja. Komisija bi trebala promicati sve relevantne dostupne mogućnosti financiranja sredstvima EU-a i partnerstava putem mreža socijalnih partnera i organizacija civilnog društva, s konačnim ciljem dopiranja do svih proizvođača, posebno MSP-ova.

1.12. EGSO cijeni i podržava prijedlog o uspostavi mehanizma EU-a za pomoć u području akvakulture s namjenskom mrežnom platformom te smatra da je na europskoj razini hitno potrebna strategija rasta akvakulture kojom bi se povećao potencijal tog sektora.

2. Osnovne informacije

2.1. Prema Organizaciji Ujedinjenih naroda za hranu i poljoprivredu (FAO) „svjetska bi se populacija mogla povećati za više od dvije milijarde ljudi u odnosu na današnju razinu i dosegnuti 9,15 milijardi do 2050. godine. Prihodi će rasti još brže. Kako bi se zadovoljila povećana potražnja, FAO predviđa da će globalna poljoprivredna proizvodnja 2050. biti 60 posto veća nego 2005. godine”⁽²⁾. Sektor akvakulture može rasti i zadovoljiti velik dio te potražnje te smanjiti dio pritiska pod kojim se našao poljoprivredni sektor.

2.2. Akvakulturnom proizvodnjom dominiraju zemlje iz Azije, čiji udio u posljednja dva desetljeća iznosi 89 %⁽³⁾. Akvakulturna proizvodnja u EU-u varira od tradicionalnih spremnika i laguna do upotrebe kaveza i spremnika na otvorenom moru ili recirkulacijskih sustava. U tom je sektoru izravno zaposleno preko 74 000 ljudi u više od 12 000 poduzeća⁽⁴⁾.

2.3. EU je nakon Kine najveći trgovac proizvodima ribarstva i akvakulture u svijetu. Kao neto uvoznik, EU je 2019. imao deficit trgovinske bilance u iznosu od 21 milijarde EUR. Prema najnovijim podacima, akvakulturna proizvodnja u EU-u predstavlja samo 1,15 % ukupne svjetske proizvodnje⁽⁵⁾. Prema studiji Eurobarometra iz 2017.⁽⁶⁾ velika većina stanovnika EU-a konzumira morske prehrambene proizvode barem jednom mjesečno, a najčešće ih konzumiraju stariji potrošači.

2.4. Komunikacija Europske komisije o strateškim smjernicama za održiviju i konkurentniju akvakulturu u EU-u⁽⁷⁾ vrlo je opsežna analiza trenutne situacije u sektoru akvakulture i u njoj su predstavljeni mnogi valjani načini djelovanja za postizanje održivijeg i konkurentnijeg sektora. EU se jasno obvezao na daljnje ostvarivanje europskog zelenog plana i ciljeva strategije „od polja do stola”.

⁽²⁾ http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/esag/docs/AT2050_revision_summary.pdf

⁽³⁾ Stručna radna skupina za gospodarsko izvješće za sektor akvakulture EU-a.

⁽⁴⁾ https://stecf.jrc.ec.europa.eu/reports/economic/-/asset_publisher/d71e/document/id/2871698

⁽⁵⁾ https://www.eumofa.eu/documents/20178/415635/EN_The+EU+fish+market_2020.pdf

⁽⁶⁾ Posebni Eurobarometar 450: Potrošačke navike EU-a u pogledu proizvoda ribarstva i akvakulture.

⁽⁷⁾ Strateške smjernice za održivi razvoj akvakulture EU-a.

3. Opće napomene

3.1. Riba i drugi proizvodi akvakulture imaju visoku hranjivu vrijednost i preporučuju se za održavanje dobrog zdravlja. Potrošači su povećali svoju potražnju i očekivanja u pogledu visokokvalitetnih održivih proizvoda koji omogućavaju zdravu prehranu. Izvršna kvaliteta hrane akvatičnog podrijetla iz EU-a i dalje je glavna konkurentna prednost. Međutim, taj sektor ne ostvaruje svoj stvarni potencijal rasta i smanjuje se u smislu udjela u globalnoj proizvodnji, u usporedbi s drugim dijelovima svijeta.

3.2. EGSO smatra da bi sektor akvakulture EU-a trebao pružati mnogo više proizvoda kako bi zadovoljio potražnju na unutarnjem tržištu. Još je uvijek teško vjerovati da je 65 % proizvoda akvakulture koji se konzumiraju u Europi uvezeno. Kako sada stvari stoje, Europska unija ugrožava svoju buduću sigurnost opskrbe hranom. EGSO je već naglasio da „neravnoteža u bilanci vanjske trgovine proizvodima mora i drugih voda nije prihvatljiva, kako s gospodarskog stajališta zbog trgovinskog deficita koji podrazumijeva tako ni sa socijalnog stajališta zbog neiskorištenih prilika za otvaranje radnih mjesta”⁽⁸⁾. EGSO je vrlo razočaran zbog toga što je pet godina kasnije stanje isto i što nisu postignuti očekivani rezultati.

3.3. Kontinentalna akvakultura ima izvanredan potencijal rasta. Uzgoj u ribnjacima zasigurno je najprihvatljiviji oblik slatkovodne akvakulture, ali je njegova produktivnost niska. Međutim, EU ima dovoljno praktičnog iskustva za upravljanje ribnjacima i intenzivnom poljoprivredom na potpuno klimatski i okolišno prihvatljiv način, vodeći se pritom načelima kružnog gospodarstva. Potrebno je osigurati potpuno uključivanje klimatski prihvatljivih tehnologija u taksonomiju zelenih ulaganja s ciljem osiguravanja neometanog financiranja. Konačno, razvoj prerade hrane vertikalno i horizontalno, uključujući nove vrste, dragocjen je za povećanje dodane vrijednosti, prihvaćanje od strane potrošača, zapošljavanje i recirkulaciju hrane i otpada.

3.4. Povećana potražnja za hranom u narednim se godinama mora zadovoljiti s pomoću održivih projekata kojima se pruža visokokvalitetna hrana, ali i štiti okoliš. EU je predvodnik u provedbi ciljeva održivog razvoja i EGSO smatra da je to ispravan put. Sektor akvakulture izuzetno je važan za postizanje UN-ovih ciljeva održivog razvoja, posebno cilja održivog razvoja br. 2 (Iskorijeniti glad, postići sigurnost u opskrbi hranom i poboljšanu ishranu te promicati održivu poljoprivredu), cilja br. 12 (Osigurati održive obrasce potrošnje i proizvodnje) i cilja br. 15 (Zaštititi, obnoviti i promicati održivo korištenje kopnenih ekosustava).

3.5. EGSO smatra da postoji velik potencijal da sektor prihvati kružnost i obnovljive akvatične resurse, uz nastojanje da smanji potrošnju energije i emisije ugljika. Komunikacija o naporima i napretku koje sektor ostvaruje kako bi poboljšao rezultate u području klime i okoliša od presudne je važnosti kako bi se osiguralo društveno prihvaćanje za daljnji rast sektora i potražnju potrošača.

3.6. Očekivanja potrošača mijenjaju se ka tome da oni žele nutricionistički bolju prehranu, a među najtraženijima su riba i proizvodi akvakulture⁽⁹⁾. S druge strane, ekološki otisak i visoki troškovi povezani s proizvodnjom hrane su znatni. Jasno je da se „ubičajeno poslovanje” ne može smatrati održivim i da bi trebalo razvijati nove gospodarske modele.

3.7. Prema tom izvješću „postoji samo jedan način da se dobije znatno više hrane i biomase iz oceana: ubiranjem morskih plodova koji su u prosjeku s niže trofičke razine u odnosu na postojeću. Čini se da je marikultura najbliža tom cilju”. To bi zapravo pretpostavljalo novi poslovni model usmjeren na ubiranje vrsta koje se danas uopće ne iskorištavaju ili se to čini samo u ograničenoj mjeri.

3.8. Mekušci i alge imaju važnu ulogu jer su na dnu prehrambenog lanca i svoje hranjive tvari izravno izvlače iz vode. Iako se alge uzgajaju i jedu u velikom obimu u mnogim azijskim zemljama, u EU-u se mogu smatrati novim proizvodom i samo ih se nekoliko uspješno uzgaja. Premda nisu bogate kalorijama, alge su bogate vlaknima koja imaju raznovrsne koristi za zdravlje. EGSO pozdravlja namjeru Europske komisije da pripremi posebnu inicijativu za poticanje potrošnje algi.

3.9. EGSO smatra da se konkurentnost tog sektora može znatno poboljšati i da se uz to mogu stvoriti visokokvalitetna radna mjesta u obalnim i ruralnim područjima u cijeloj Uniji jer su to mjesta na kojima je razvoj drugih gospodarskih djelatnosti prilično težak. EGSO smatra da su razvijanje budućih socijalnih standarda, osiguravanje dostojnih radnih uvjeta i uklanjanje neprihvatljivih praksi izuzetno važni za sposobnost stvaranja radnih mjesta, ali i za opskrbe lance. Za osiguravanje sigurnosti opskrbe hranom mora postojati ravnoteža između tri aspekta održivog razvoja: okolišnog, društvenog i gospodarskog.

⁽⁸⁾ Mišljenje EGSO-a „Uklanjanje prepreka održivoj akvakulturi u Europi” (SL C 34, 2.2.2017., str. 73.).

⁽⁹⁾ Znanstveni savjeti europskih akademija za politike – Hrana iz oceana.

4. Posebne napomene

4.1. Budući da je upravljanje akvakulturom u podijeljenoj nadležnosti Europske komisije i država članica, potrebni su koordinirani naponi kako bi se poboljšala održivost i profitabilnost sektora. To uključuje pojednostavnjenje administrativnih postupaka i potpunu suradnju Komisije i nacionalnih i regionalnih javnih uprava. Smanjenje nepotrebnog i dugotrajnog administrativnog opterećenja unutar sektora mora biti dopunjeno visokim ekološkim standardima kako bi se očuvali ekosustavi i biološka raznolikost te poboljšala kvaliteta vode.

4.2. EGSO je već istaknuo da „glavni razlog sporosti administrativnih postupaka za bavljenje akvakulturom i nedostupnosti lokacija leži u složenoj provedbi propisa o zaštiti okoliša Europske unije, posebno Okvirne direktive o vodama, Okvirne direktive o pomorskoj strategiji te direktiva o mreži Natura 2000., koje provode tijela javne uprave država članica i njihovih regija. Ta situacija vodi postavljanju zahtjeva akvakulturnim poduzećima koji su ekonomski preskupi a, paradoksalno, ne osiguravaju veću zaštitu okoliša.”⁽¹⁰⁾.

4.3. EGSO pozdravlja prijedlog Komisije o uvođenju izdavanja povlastica za akvakulturu na jednom mjestu u svim državama članicama. To bi značajno skratilo postojeći, nevjerojatno dugotrajan postupak odobravanja.

4.4. Osiguravanje primjerenog privatnog i javnog financiranja za inicijative održive akvakulture izuzetno je važno. EGSO smatra da bi Komisija trebala promicati sva relevantna dostupna financiranja sredstvima EU-a preko mreža socijalnih partnera i organizacija civilnog društva, s konačnim ciljem dopiranja do svih proizvođača, posebno MSP-ova. Novoosnovanim poduzećima treba pružiti punu potporu za rast i pružanje visokokvalitetnih radnih mjesta, dok bi javno-privatnim partnerstvima trebalo davati potporu instrumentima financiranja koji pokrivaju dugoročne obveze. EGSO isto tako smatra da odnos među proizvođačima, trgovcima na malo i ostalim dionicima u svim fazama prerade, rukovanja i distribucije mora biti etičan kako bi se malim proizvođačima osigurao pristup tržištu i uklonile nepoštene prakse.

4.5. Sektoru koji želi rasti i koji može pružiti zdravu i održivu hranu potrebno je brzo i veliko ulaganje u istraživanje i razvoj. EU mora osmisliti strategiju rasta akvakulture kojom će se ojačati njezin potencijal. Podizanje svijesti među proizvođačima o dostupnim mogućnostima financiranja sredstvima EU-a izuzetno je važno u sektoru kojim dominiraju MSP-ovi.

4.6. EGSO smatra da unutarnje tržište može apsorbirati proizvodni kapacitet barem tri puta veći od postojećega. Osiguravanje sigurne, zdrave i održive hrane u EU-u trebao bi biti jedan od glavnih prioriteta. Nadalje, novim pristupom održivoj akvakulturi trebalo bi uzeti u obzir utjecaj Brexita jer je izlazak Ujedinjene Kraljevine iz EU-a znatno utjecao na europski sektor akvakulture.

4.7. EGSO poziva Europsku komisiju da se pobrine za to da se za uvozne proizvode poštuju isti zahtjevi i standardi kao i oni koji se primjenjuju na lokalne proizvođače. EGSO je već zatražio sljedeće: „javne vlasti bi za uvozne proizvode također trebale zahtijevati ista sigurnosna jamstva obvezna za europske proizvode, sa sveobuhvatnom sljedivosti politike „od mora do stola”⁽¹¹⁾. Sljedivost bi trebalo pratiti unatrag, sve do mrijestilišta, i to za sve proizvode na unutarnjem tržištu. Od ključne je važnosti osigurati ravnopravne uvjete za europske proizvođače te kvalitetne i sigurne proizvode za potrošače.

4.8. Zahtjevi u pogledu označivanja imaju vrlo važnu ulogu u informiranju europskih potrošača o kvaliteti proizvoda održive akvakulture. Zakonodavstvo EU-a pruža pravni okvir kojim se osiguravaju ravnopravni uvjeti, ali on se ne poštuje uvijek ili u potpunosti. Potrebne su intenzivnije aktivnosti kontrole kvalitete i označivanja kako bi se zaštitili potrošači i zakonito poslovanje te pružile pouzdane informacije, posebice o proizvodima koji dolaze iz zemalja s malim ili nikakvim zakonodavnim okvirom.

4.9. EGSO smatra da bi konačni cilj Komisije i država članica trebali biti apsolutno ravnopravni uvjeti na unutarnjem tržištu. To se može postići samo osiguravanjem potpune usklađenosti sa standardima EU-a za sve proizvode koji se prodaju na unutarnjem tržištu, neovisno o tome jesu li proizvedeni lokalno ili su uvezeni. EGSO zahtijeva da proizvodi budu potpuno sljedivi i u skladu sa standardima zaštite okoliša i kvalitete. EGSO smatra da su sljedivost proizvoda akvakulture i transparentnost na razini opskrbnog lanca vrlo važni, posebno za vrste koje su u opasnosti.

⁽¹⁰⁾ Mišljenje EGSO-a „Uklanjanje prepreka održivoj akvakulturi u Europi” (SL C 34, 2.2.2017., str. 73.).

⁽¹¹⁾ Mišljenje EGSO-a „Strateške smjernice za održiv razvoj akvakulture EU-a” (SL C 67, 6.3.2014., str. 150.).

4.10. Na MSP-ove nerazmjerno utječu birokracija i visoki administrativni troškovi povezani s osnivanjem poduzeća i poslovanjem u akvakulturi. Budući da sektorom dominiraju MSP-ovi i mala obiteljska poduzeća, EGSO poziva na to da se u svim državama članicama uspostave jedinstveni informativni centri. Oni bi trebali biti u potpunosti digitalizirani i pružati ažurirane informacije proizvođačima, investitorima i potrošačima u stvarnom vremenu. Nadalje, EGSO smatra da bi trebalo osnovati više organizacija proizvođača jer su one izuzetno važne za konkurentnost sektora, posebice MSP-ova. EGSO smatra da je potrebna i namjenska platforma kojom će se podupirati nastavak poslovanja i preuzimanje poduzeća.

4.11. EGSO poziva na uspostavu posebnog okvira za poticaje radi pružanja potpore sektoru i njegovo usmjeravanje prema održivosti. EGSO preporučuje da se na temelju cilja održivog razvoja br. 14 odmah razvije sustav poticaja koji se temelji na održivosti. Porezni poticaji za održivu akvakulturnu proizvodnju još su jedno rješenje na koje treba obratiti pozornost.

4.12. Dostupnost prostora također je izazov u sektoru akvakulture jer se taj sektor često natječe s drugim gospodarskim granama kao što su brodogradilišta, obnovljivi izvori energije, rekreacijske aktivnosti, ekstrakcija resursa itd. Države članice trebale bi pokrenuti koordinirane projekte prostornog planiranja, uključujući one koji se odnose na planiranje na razini morskog bazena, obnovu napuštenih objekata akvakulture i sustave za analizu velikih podataka.

4.13. Prikupljanje i ocjena podataka mogu imati važnu ulogu u razvoju tog sektora, a EGSO u tom pogledu poziva na to da se mjere donesu što prije. Rezultati će ovisiti o stavljanju potrebnih financijskih sredstava na raspolaganje i izravnom sudjelovanju javnih vlasti i privatnih subjekata. Nadalje, omogućavanje prijenosa najboljih praksi s lokalnih akcijskih grupa (LAG) na lokalne akcijske grupe u ribarstvu (FLAG) i povećanje sredstava za FLAG-ove poboljšat će kapacitet malih proizvođača.

4.14. Programi obrazovanja i stručnog osposobljavanja mogu pomoći u zadovoljavanju potreba sektora akvakulture, a ujedno podizati svijest mlade generacije o radnim mogućnostima i karijerama u tom sektoru. EGSO poziva i na cjeloživotne obrazovne tečajeve o održivim praksama u akvakulturi. S tim u vezi, pozivi za podnošenje prijedloga mogu se financirati sredstvima iz Europskog socijalnog fonda te biti posebno namijenjeni za sektor akvakulture.

4.15. Sustavi gospodarenja otpadom, uz kontrolu kvalitete te norme o zdravlju i sigurnosti hrane, odmah su potrebni tom sektoru, koji ima velik potencijal za smanjenje svog utjecaja na okoliš. To bi bilo posebno važno za buduću održivost sektora.

4.16. Mjere koje će se poduzimati kao potpora sektoru akvakulture u sljedećih pet godina od presudne su važnosti za budućnost tog sektora i imat će ključnu ulogu u određivanju stupnja ovisnosti o uvozu. EGSO vjeruje da je uključivanje socijalnih partnera i organizacija civilnog društva u procese izrade i provedbe izuzetno važno i da će to stvoriti dodanu vrijednost za Uniju kroz jačanje održive produktivnosti i konkurentnosti sektora.

4.17. EGSO smatra da morske i kopnene vode treba čuvati i štiti, a istodobno promicati održive aktivnosti akvakulture kojima će se osigurati potrebna hrana za stanovništvo EU-a. Treba pronaći pravu ravnotežu između očuvanja biološke raznolikosti Zemlje i zadovoljavanja neophodnih potreba za hranom, uzimajući u obzir utjecaje na društvo, zdrav način života i zaštitu okoliša. Voda, hranjive tvari, lokacija uzgajališta i energija ubrajaju se među najvažnije aspekte kojima se utvrđuje ekološka održivost akvakulturnih uzgajališta.

4.18. Konačno, EGSO cijeni sve napore Europske komisije i inicijative koje je pokrenula kako bi pomogla tom sektoru da raste i postane održiviji. Prijedlog za stvaranje mehanizma EU-a za pomoć u području akvakulture s namjenskom mrežnom platformom izuzetno je važan za proizvođače. Osim toga, potrebno je poboljšati razmjenu najboljih praksi među državama članicama.

Bruxelles, 22. rujna 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o novom pristupu za održivo plavo gospodarstvo u EU-u – Preobrazba plavog gospodarstva EU-a za održivu budućnost

(COM(2021) 240 final)

(2021/C 517/17)

Izvjestitelj: **Simo TIAINEN**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 31.5.2021.
Pravna osnova:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i okoliš
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	9.9.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.9.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	563
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	229/0/11

1. Zaključci i preporuke

1.1. Plavo gospodarstvo ima značajnu ulogu i sve veći potencijal u gospodarstvu EU-a i svjetskom gospodarstvu, kao i u pogledu stvaranja radnih mjesta i dobrobiti za ljude. EGSO smatra da je iznimno važno iskoristiti te mogućnosti u najvećoj mogućoj mjeri, istodobno umanjujući negativan učinak na klimu, biološku raznolikost i okoliš. Dobra kvaliteta vode i zdravi vodeni ekosustavi preduvjet su za procvat održivog plavog gospodarstva.

1.2. Osim okolišnih izazova, akteri u plavom gospodarstvu susreću se s problemima kao što su nepoštenu globalna konkurencija i brz tehnološki razvoj. Mnoge djelatnosti, a posebno turističke, teško su pogođene pandemijom COVID-a 19. Stoga je neometan i uspješan oporavak ključan za plavo gospodarstvo.

1.3. Plavo gospodarstvo obuhvaća čitav niz sektora i operacija, i tradicionalnih i onih u nastajanju. Sve veća raznolikost djelatnosti u okviru plavog gospodarstva predstavlja izazov u pogledu njihove međusobne usklađenosti te natjecanja za morskim prostorima i resursima. EGSO ističe važnu ulogu prostornog planiranja morskog područja i kad je riječ o omogućavanju suživota različitih aktivnosti i u pogledu pripreme za prilagodbu klimatskim promjenama.

1.4. EGSO poziva EU da aktivno podupire razvoj i uvođenje digitalnih i zelenih tehnologija i rješenja za pomorske aktivnosti u cilju stvaranja gospodarskih, socijalnih i okolišnih koristi. EGSO isto tako ukazuje na važnost oceanografskih istraživanja, popraćenih istraživanjem socioekonomskih i okolišnih učinaka aktivnosti plavog gospodarstva.

1.5. EGSO potiče EU da osigura povoljno i predvidivo okruženje za inovacije i ulaganja, uz pojednostavljene administrativne postupke i sigurnost u pogledu regulatornih i financijskih uvjeta. Odbor pozdravlja činjenicu da su znatna sredstva EU-a raspoloživa za potporu održivom plavom gospodarstvu i ističe potrebu za lako dostupnim sredstvima za operacije na nacionalnoj i lokalnoj razini.

1.6. EGSO ističe potrebu da se plavo gospodarstvo EU-a i njegov potencijal promatraju u globalnom kontekstu, uključujući vanjske i trgovinske odnose. Odbor poziva EU da poduzećima u EU-u osigura jednake uvjete u odnosu na njihove međunarodne konkurente te da poboljša globalnu provedbu međunarodnih konvencija i sporazuma u pogledu gospodarske suradnje, radnih uvjeta i zaštite okoliša.

1.7. EGSO ističe središnju ulogu socijalnih partnera u predviđanju promjena na radnim mjestima, čime se podupire razvoj vještina i poboljšava zapošljivost radnika u plavom gospodarstvu. Osim toga, socijalni dijalog na sektorskoj i nacionalnoj razini te na razini radnog mjesta ključan je za osiguravanje odgovarajućih radnih uvjeta.

1.8. Zbog svoje horizontalne prirode plavo se gospodarstvo pri donošenju politika mora uzimati u obzir na sveobuhvatan i dosljedan način. To zahtijeva besprijekornu suradnju oblikovatelja politika na svim razinama: između EU-a i država članica, među državama članicama u različitim regijama te među različitim područjima politike kao što su industrija, ribarstvo, trgovina, promet, energetika, zapošljavanje i zaštita okoliša.

1.9. EGSO ističe potrebu da se politike povezane s plavim gospodarstvom oslanjaju na utemeljene znanstvene spoznaje i pouzdane baze podataka te da u potpunosti uzimaju u obzir potrebe i stajališta aktera i dionika plavog gospodarstva. Odbor poziva na intenzivnu suradnju poslodavaca, radnika i drugih predstavnika civilnog društva pri oblikovanju, provedbi i praćenju politika EU-a i nacionalnih politika povezanih s plavim gospodarstvom.

1.10. Premda je plavo gospodarstvo važno i potrebno razmatrati na cjelovit i horizontalan način, isto je tako važno promatrati različite sektore i aktivnosti uzimajući u obzir njihove specifične mogućnosti i izazove, čime se omogućava davanje doprinosa politikama povezanim s plavim gospodarstvom odozdo prema gore.

1.11. Osim toga, EGSO ističe potrebu za obrazovanjem i poduzimanjem mjera za informiranje javnosti o značaju plavog gospodarstva za osiguravanje mogućnosti za zdravu prehranu, mobilnost i rekreaciju, povrh osiguravanja zaposlenjâ i prosperiteta, te o važnosti zaštite morskog okoliša od, primjerice, plastičnog otpada.

2. Opće napomene

2.1. EGSO pozdravlja Komunikaciju Europske komisije o novom pristupu za održivo plavo gospodarstvo u EU-u i podupire njezine ciljeve u pogledu prelaska na klimatski neutralno, resursno učinkovito i konkurentno gospodarstvo, u skladu s europskim zelenim planom.

2.2. EGSO podupire i zagovara cjelovit pristup plavom gospodarstvu s obzirom na različite dimenzije održivog razvoja i ističe da plavo gospodarstvo doprinosi ostvarenju većine ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih naroda, osobito onih koji su povezani s oceanima, morima i morskim resursima, djelovanjem u području klime, smanjenjem siromaštva i gladi, promicanjem zdravlja i dobiti, odgovornom proizvodnjom i potrošnjom, dostojanstvenim radom i gospodarskim rastom⁽¹⁾.

2.3. Plavo gospodarstvo ima sve veći potencijal i sve važniju ulogu u jačanju gospodarstva EU-a i globalnog gospodarstva, kvalitetnog zapošljavanja i dobiti ljudi na različitim lokacijama, a posebne koristi donosi ruralnim i obalnim područjima. EGSO smatra da je iznimno važno da se te mogućnosti iskoriste u najvećoj mogućoj mjeri.

2.4. Istodobno, EGSO smatra da je ključno na najmanju moguću mjeru smanjiti zagađenje vode i zraka, stvaranje otpada i negativan učinak na klimu i biološku raznolikost. To je od vitalne važnosti ne samo zbog zaštite okoliša nego i zbog toga što su dobra kvaliteta okoliša i zdravi ekosustavi ključni za osiguravanje odgovarajućih uvjeta i resursa za samo plavo gospodarstvo. Upravljanje okolišnim aspektima stoga se mora promatrati kao sastavni dio svake gospodarske aktivnosti.

2.5. Plavo gospodarstvo obuhvaća čitav niz operacija koje su bitne za svakodnevni život ljudi, a poduzeća koja u njemu sudjeluju kreću se u rasponu od velikih međunarodnih tvrtki do lokalnih MSP-ova. Proizvodnja hrane i energije, rudarstvo, pomorske industrije, promet i turizam glavni su postojeći pomorski sektori, a postoje i novi sektori poput proizvodnje novih vrsta proizvoda plavog biogospodarstva. Kružno gospodarstvo i aktivnosti zaštite voda isto su tako neraskidivo povezani s plavim gospodarstvom.

2.6. Budući da definicija plavog gospodarstva obuhvaća oceane, mora i obale, ono se prvenstveno odnosi na zemlje koje se nalaze uz more. Međutim, zbog prekograničnih lanaca opskrbe i zajedničkih tržišta te zajedničke klime i okoliša, plavo gospodarstvo jest pitanje od interesa za cijeli EU i sve države članice – od Sredozemlja do Baltičkog mora i Arktičkog oceana te od Crnog mora do Atlantskog oceana i Sjevernog mora.

2.7. EGSO isto tako ističe da se koncept plavog gospodarstva ne bi trebao ograničavati samo na oceane i mora s obzirom na to da postoje odgovarajuće gospodarske aktivnosti koje se temelje na slatkovodnim resursima te s obzirom na to da se unutarnji vodeni tokovi u konačnici ulijevaju u mora i oceane. Time se naglašava važnost regionalne suradnje u kontroli onečišćenja voda.

(1) <https://www.un.org/sustainabledevelopment/oceans/>

2.8. Izazovi i mogućnosti

2.8.1. Sve veća raznolikost aktivnosti plavog gospodarstva predstavlja izazov u pogledu njihove međusobne usklađenosti te natjecanja za morskim prostorima i resursima. EGSO stoga ističe ulogu prostornog planiranjaorskog područja, uključujući integrativno upravljanje i procjenu kumulativnih učinaka, i poziva države članice da potraže i dodijele odgovarajuće prostore za različite aktivnosti kako bi im se omogućio razvoj i koegzistencija uz minimalni negativni učinak na druge aktere i na morski okoliš.

2.8.2. Budući da oceani i mora imaju značajnu ulogu kao ponori ugljika, morski ekosustavi i obalna područja osjetljivi su na klimatske promjene i njihove učinke, uključujući zagrijavanje vode, podizanje razine mora i ekstremne vremenske prilike. Plavo gospodarstvo stoga se mora dobro pripremiti za prilagodbu klimatskim promjenama te EGSO poziva države članice da razmotre prilagodbu klimatskim promjenama kao bitan dio prostornog planiranjaorskog područja, dajući prednost mjerama koje usto pomažu održati biološku raznolikost. Nadalje, sve veća suša i nestašica vode zahtijevaju nova rješenja za osiguravanje sigurnosti opskrbe hranom.

2.8.3. EGSO ističe da se akteri plavog gospodarstva isto tako susreću s mnogim drugim izazovima kao što su nepoštena globalna konkurencija i brz tehnološki razvoj. Povrh toga, mnoge su aktivnosti teško pogođene pandemijom COVID-a 19 i moraju se nositi s njezinim posljedicama. To se posebno odnosi na turizam i povezane usluge. Neometan i uspješan oporavak, u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom, ključan je za plavo gospodarstvo.

2.8.4. Plavo gospodarstvo općenito pruža brojne mogućnosti u pogledu digitalne i zelene tranzicije. Kako bi se iskoristile te mogućnosti bit će potreban intenzivan rad na istraživanju i inovacijama. To je ključno i za razvoj tradicionalnih aktivnosti i za stvaranje novih aktivnosti, a pritom privlači mlade ljude i diversificira plavo gospodarstvo.

2.8.5. EGSO poziva EU da aktivno podrži razvoj i uvođenje digitalnih rješenja za aktivnosti povezane s morem, među ostalim njihovu upotrebu u kartiranju mora te u praćenju, istraživanju, modeliranju i predviđanju stanjaorskog okoliša i resursa. Inovacije su potrebne i za poboljšanje energetske učinkovitosti i učinkovitosti materijala te za smanjenje emisija stakleničkih plinova, onečišćenja zraka i vode te otpada. Posebnu pozornost trebalo bi posvetiti potpori malim poduzećima u zelenoj i digitalnoj tranziciji. EGSO također poziva na razmjenu dobrih praksi i širenje socijalnih inovacija koje stvaraju akteri i dionici plavog gospodarstva, među ostalim u cilju jačanja međusobne povezanosti, otpornosti, transparentnosti i pravednosti vrijednosnih lanaca.

2.8.6. Razvoj održivog plavog gospodarstva zahtijeva pravilno razumijevanje fizičkih, kemijskih i bioloških pojava povezanih s morskim okolišem i njihovih promjena. EGSO ističe važnost oceanografskih istraživanja i, usporedo s njima, istraživanja socioekonomskih i okolišnih učinaka aktivnosti plavog gospodarstva, u skladu s pristupom otvorene znanosti i korištenjem projekata građanske znanosti.

2.8.7. Pri iskorištavanju potencijala plavog gospodarstva za stvaranje radnih mjesta važno je povećati broj visokokvalitetnih radnih mjesta koja doprinose dobrobiti ljudi. Također treba razvijati napredne vještine osposobljavanja i prenosive vještine, uzajamno priznavanje kvalifikacija, međusektorsku mobilnost i prilagodljivost promjenama na tržištu rada. EGSO poziva države članice i pružatelje usluga obrazovanja da, u suradnji s predstavnicima subjekata i socijalnim partnerima koji djeluju u području plavog gospodarstva, uzmu te potrebe u obzir pri razvoju programa obrazovanja i osposobljavanja, uključujući usavršavanje i prekvalifikaciju, i to, među ostalim, pomoću Europskog socijalnog fonda plus.

2.8.8. EGSO isto tako ističe ključnu ulogu socijalnih partnera u predviđanju promjena na radnim mjestima, uz podupiranje razvoja vještina i poboljšanje zapošljivosti radnika u plavom gospodarstvu. Socijalni dijalog na razini sektora, nacionalnoj razini i razini radnog mjesta, uključujući kolektivno pregovaranje, ključan je ne samo za osiguravanje određenih minimalnih standarda, već i za poboljšanje radnih uvjeta u svim sektorima plavog gospodarstva.

2.9. Ulaganje, financiranje i međunarodni okvir

2.9.1. Kako bi se ostvario potencijal održivog plavog gospodarstva, EGSO potiče EU da osigura povoljno i predvidivo okruženje za inovacije, ulaganje i poslovanje, uključujući pojednostavljene administrativne postupke i sigurnost u pogledu regulatornih i financijskih uvjeta. Budući da donosi dugoročnu viziju i sveobuhvatni okvir, Komunikacija Komisije jest vrijedan alat za osiguravanje predvidivosti.

2.9.2. EGSO pozdravlja znatan iznos sredstava EU-a raspoloživih za podupiranje održivog plavog gospodarstva, uključujući posebno financiranje povezano s morskim okolišem i opće instrumente kao što su program Obzor Europa, strukturni i investicijski fondovi te Mehanizam za oporavak i otpornost. EGSO ističe potrebu za lako dostupnim sredstvima za operacije na nacionalnoj i lokalnoj razini.

2.9.3. Za razvoj plavog gospodarstva isto je tako važno iskoristiti privatno financiranje, što zahtijeva projekte koji su privlačni privatnim ulagačima i financijerima i koji su vođeni načelima i standardima održivog financiranja. Nadalje, EGSO poziva na provedbu projekata pojačanog partnerstva između javnog sektora, poduzeća i ljudi na lokalnoj razini.

2.9.4. EGSO ističe potrebu za promatranjem plavog gospodarstva EU-a i njegova potencijala u globalnom kontekstu, s obzirom na to da je većina aktivnosti plavog gospodarstva međunarodno povezana kroz trgovinu i opskrbne lance ili kroz zajednička morska područja. Međunarodna suradnja i zajednička pravila stoga su potrebni za osiguravanje jednakih uvjeta i izbjegavanje sukoba povezanih s morskim resursima. EGSO potiče EU da, uz Konvenciju Ujedinjenih naroda o pravu mora, poboljša i globalnu provedbu međunarodnih konvencija i sporazuma u područjima kao što su trgovina, promet, radni uvjeti, klima i okoliš.

2.9.5. EGSO poziva EU da se pobrine za to da uvjeti za plavo gospodarstvo u EU-u budu konkurentni u usporedbi s onima drugih međunarodnih aktera, poput Kine. To je neophodno kako bi poduzeća iz EU-a mogla izvoziti proizvode, tehnologije i rješenja održivog plavog gospodarstva na međunarodna tržišta i uspješno se natjecati s uvozom iz zemalja izvan EU-a.

2.9.6. EGSO isto tako skreće pozornost na mogućnosti koje pruža suradnja sa zemljama u razvoju i potiče EU da pojača važnost plavog gospodarstva kao jednog od elemenata u okviru partnerstva s Afrikom.

2.10. *Dosljedno i uključivo donošenje politika*

2.10.1. Zbog njegove horizontalne prirode plavo gospodarstvo je pri donošenju politika potrebno uzeti u obzir na sveobuhvatan i dosljedan način. To zahtijeva besprijekornu suradnju oblikovatelja politika na svim razinama, vertikalno i horizontalno: između EU-a i nacionalnih donositelja odluka, među državama članicama te među različitim područjima politike kao što su industrija, ribarstvo, trgovina, promet, energetika, zapošljavanje i zaštita okoliša.

2.10.2. Od posebne je važnosti regionalna suradnja među državama članicama te sa zemljama izvan EU-a⁽²⁾ jer su morska područja, kao i mnogi unutarnji vođeni tokovi, prekogranične naravi. Suradnja je isto tako ključna za sigurnost aktivnosti povezanih s morskim okolišem i zaštitu ljudskih prava i okoliša s obzirom na niz unutarnjih i vanjskih prijetnji, od geopolitičkih rizika do piratstva i kaznenih djela protiv okoliša te kibekriminaliteta.

2.10.3. EGSO ističe potrebu da se politike i mjere plavog gospodarstva oslanjaju na činjenice koje proizlaze iz utemeljenih znanstvenih spoznaja i pouzdane baze podataka. Nadalje, s obzirom na ključnu ulogu aktera civilnog društva u stvaranju održivog plavog gospodarstva u praksi, Odbor poziva na aktivno uključivanje organizacija poslodavaca i zaposlenika te organizacija za zaštitu okoliša i drugih zainteresiranih organizacija u oblikovanje, provedbu i praćenje politika EU-a i nacionalnih politika.

2.10.4. EGSO poziva Komisiju da nastavi rad na detaljnom akcijskom planu koji će se temeljiti na povratnim informacijama i doprinosu različitih aktera i dionika plavog gospodarstva te koji će iskoristiti dijalog koji će se održati u okviru Plavog foruma za korisnike mora.

2.10.5. EGSO ističe i potrebu za obrazovanjem i poduzimanjem mjera za informiranje javnosti o značaju plavog gospodarstva za osiguravanje mogućnosti za zdravu prehranu, mobilnost i rekreaciju, povrhu osiguravanja zaposlenjâ i prosperiteta, te o važnosti zaštite morskog okoliša od, primjerice, plastičnog otpada.

⁽²⁾ Mišljenje EGSO-a „Inicijativa za održiv razvoj plavoga gospodarstva u zapadnom Sredozemlju” (SL C 129, 11.4.2018., str. 82.).

3. Posebne napomene

3.1. Premda je plavo gospodarstvo važno i potrebno razmatrati na cjelovit i horizontalan način, isto je tako važno promatrati različite sektore i aktivnosti uzimajući u obzir njihove specifične mogućnosti i izazove. Time se omogućava davanje doprinosa odozdo prema gore u kombinaciji s komunikacijskim pristupom odozgo prema dolje.

3.2. Prijevoz i luke

3.2.1. Pomorski prijevoz ključan je za prijevoz tereta i putnika unutar i izvan EU-a. EGSO poziva EU da poboljša uvjete za unapređenje međunarodne konkurentnosti, digitalizacije i ozelenjivanja pomorskog prometa te da radi na uklanjanju praksi koje dovode do nepoštenog tržišnog natjecanja, poput neprimjerenih praksi povezanih s plovidbom pod stranom zastavom. Osim razvoja pojedinačnih tehnologija, digitalna rješenja na razini sustava pomažu pri povećanju gospodarske i okolišne učinkovitosti prometa, npr. boljim usklađivanjem ponude i potražnje. Pogodnosti pomorskog prijevoza na kraćim udaljenostima isto bi tako trebalo u potpunosti iskoristiti za smanjenje okolišnih učinaka prijevoza. Nadalje, EGSO skreće pozornost na mogućnosti koje pružaju novi globalni prometni putovi kao što je Sjevernoistočni prolaz u arktičkoj regiji.

3.2.2. EGSO ističe ključnu ulogu luka kao čvorišta plavog gospodarstva, među ostalim u zelenoj i digitalnoj tranziciji. Iako je tradicionalna uloga luka kao mjesta koja omogućuju pomorski promet i iskrcaj ribe i dalje prisutna, ona se širi na nove aktivnosti poput olakšavanja proizvodnje obnovljive energije i kružnog gospodarstva. To zahtijeva ulaganje u infrastrukturu i općenito nov način upravljanja. Usto, zbog svojih novih uloga manje luke mogu postati važnijima za određenu regiju.

3.3. Ribarstvo, akvakultura i novi bioproizvodi

3.3.1. EGSO ističe važnu ulogu ribarstva, akvakulture i povezanih sektora u osiguravanju zdrave prehrane za Europljane i Europljanke, proizvedene uz niske emisije ugljika. S obzirom na velike količine ribe i morskih plodova koje se uvoze u EU, jasno je da treba smanjiti njegovu ovisnost o uvezanoj hrani i pružiti konkurentne uvjete za europsko ribarstvo, akvakulturu i povezane industrije kako bi mu se u pogledu opskrbe hranom zajamčila sigurnost i neovisnost. S obzirom na starost ribarske flote EU-a, u okviru Europskog fonda za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu trebala bi se dodijeliti financijska sredstva za modernizaciju flota i tako poboljšati njihova ekološka učinkovitost, radni uvjeti i privlačnost. EGSO prepoznaje i potiče trajno zalaganje u području ribarstva da se očuvaju održive razine ribljih stokova i da se zaštite morski ekosustavi. EGSO isto tako potiče razmjenu primjera konkretnih praksi kao što je doprinos kočarica prikupljanju plastičnog otpada.

3.3.2. Kad je riječ o akvakulturi, EGSO upućuje na drugo mišljenje koje se odnosi na nove strateške smjernice za akvakulturu EU-a⁽³⁾. EGSO usto podupire razvoj novih bioproizvoda kao što su farmaceutski proizvodi, hrana i dodaci hrani, hrana za životinje, kozmetika te novi materijali koji se temelje na algama i drugim morskim organizmima. Tim se bioproizvodima nadopunjava spektar plavog biogospodarstva kojim se EGSO bavio u svojem prethodnom mišljenju⁽⁴⁾ koje obuhvaća i slatku vodu.

3.4. Turističke i s turizmom povezane usluge

3.4.1. Morski i obalni turizam, uz nekoliko povezanih aktivnosti poput prijevoza, hotelskih i restoranskih usluga, ključan je za mnoge regije u EU-u. Kad je riječ o mjerama za rješavanje problema uzrokovanih pandemijom, EGSO upućuje na svoje mišljenje o turizmu i prometu⁽⁵⁾. Nakon oporavka od pandemije turizam bi trebao povratiti svoju važnu ulogu u davanju doprinosa lokalnim gospodarstvima i kvalitetnom zapošljavanju, koji se često temelje na MSP-ovima, na način kojim se osigurava njegova cjelokupna održivost. EGSO ističe da je turizam bitan način da se ljudima osigura ne samo rekreacija nego i znanje i iskustvo u pogledu raznolikosti kultura i okoliša u EU-u.

3.5. Brodogradnja i pomorska tehnologija

3.5.1. Brodogradnja je tradicionalna pomorska industrija koja služi prijevozu tereta i putnika, no u koju se trenutačno uvode mnogi novi elementi i pristupi u skladu s digitalnom i zelenom tranzicijom. Primjerice, naprednom automatizacijom plovila doprinosi se poboljšanju energetske učinkovitosti i sigurnosti prometa, dok su razvoj i usvajanje čistih pogonskih

⁽³⁾ Mišljenje EGSO-a NAT/816 „Strateške smjernice za održivi razvoj akvakulture EU-a” (vidjeti stranicu 103. u Službenom listu).

⁽⁴⁾ Mišljenje EGSO-a „Plavo biogospodarstvo” (SL C 47, 11.2.2020., str. 58.).

⁽⁵⁾ Mišljenje EGSO-a „Turizam i promet od 2020. i nadalje” (SL C 429, 11.12.2020., str. 219.).

tehnika i obnovljivih goriva ključni za smanjenje atmosferskih emisija. Tehnologija popravka, održavanja i rastavljanja brodova te prakse koje doprinose kružnom gospodarstvu isto su tako ključne u tom razvoju. EGSO stoga poziva EU da osigura povoljne uvjete za razvoj pomorske tehnologije i ulaganje u tu tehnologiju, uključujući opremu, softver i radnu snagu.

3.6. Energetika

3.6.1. Unatoč tome što su tradicionalno okrenute iskorištavanju fosilnih goriva, energetske operacije povezane s morskim okolišem sada su usmjerene prema energiji iz obnovljivih izvora, uglavnom energiji vjetra i oceana. Uvođenje energije iz obnovljivih izvora ključno je za postizanje klimatske neutralnosti, a obnovljiva energija povezana s morskim okolišem može znatno doprinijeti kombinaciji energetskih izvora u budućnosti i smanjenju emisija ugljika. Istodobno je potrebno pronaći rješenja za sukobljene interese nastale uslijed različite namjene morskih područja. Odbor je u nedavnom mišljenju o strategiji za energiju iz obnovljivih izvora na moru iznio svoja stajališta o energiji iz tih izvora ⁽⁶⁾.

Bruxelles, 22. rujna 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

⁽⁶⁾ Mišljenje EGSO-a „Strategija za energiju iz obnovljivih izvora na moru” (SL C 286, 16.7.2021., str. 152.).

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o Akcijskom planu za razvoj ekološkog sektora

(COM(2021) 141 final)

(2021/C 517/18)

Izvjestitelj: **Andreas THURNER**

(zahtjev za savjetovanje)	Europska komisija, 21.4.2021.
Pravna osnova:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležno tijelo:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i okoliš
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	9.9.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.9.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	563
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	185/3/4

1. Zaključci i preporuke

Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO):

1.1. prepoznaje ulogu ekološke poljoprivrede u postizanju ciljeva europskog zelenog plana i pozdravlja Komunikaciju Europske komisije o akcijskom planu za razvoj ekološkog sektora. EGSO smatra da je to čvrst temelj za održiv razvoj ekološkog sektora;

1.2. cilj europskog zelenog plana da do 2030. godine 25 % poljoprivrednog zemljišta u EU bude namijenjeno za ekološki uzgoj smatra vrlo ambicioznim;

1.3. posebno podržava pristup Europske komisije koji je usmjeren na tržište i koji podrazumijeva povećanje potražnje i povjerenja potrošača u ekološke proizvode. Ravnoteža između ponude i potražnje ključna je za uspješan razvoj sektora;

1.4. preporučuje da se, s obzirom na različito početno stanje u državama članicama, uspostavi „mehanizam povezivanja” (twinning) kako bi se ojačala razmjena iskustava među državama članicama. Trebalo bi poticati i razmjenu među poljoprivrednicima. EGSO se stavlja na raspolaganje kao partner u svim aktivnostima informiranja javnosti o ekološkoj proizvodnji (npr. u okviru mogućeg godišnjeg ekološkog dana EU-a);

1.5. poziva države članice da, uz sudjelovanje relevantnih dionika, izrade nacionalne/regionalne akcijske planove za ekološku proizvodnju i iskoriste mogućnosti potpore namijenjene ekološkoj poljoprivredi koje su dostupne u okviru ZPP-a. Posebnu pozornost treba posvetiti zahtjevnoj fazi prelaska na ekološki uzgoj;

1.6. predložene mjere za poboljšanje transparentnosti tržišta i baze podataka u ekološkom sektoru smatra važnima. U tom kontekstu predlaže da se u okviru godišnje konferencije o perspektivama u poljoprivredi, koju organizira GU AGRI, također na odgovarajući način prikaže razvoj u ekološkom sektoru;

1.7. podsjeća da potrošači posvećuju sve veću pozornost regionalnim prehrambenim proizvodima. EGSO smatra da kraći i lokalni ekološki lanci proizvodnje i stavljanja na tržište, u okviru kojih se u obzir uzima i aspekt sezonalnosti, mogu biti obećavajući način za postizanje veće dodane vrijednosti u cijelom prehrambenom lancu. EGSO također prepoznaje potencijal za dodatne mogućnosti zapošljavanja u ruralnim područjima;

1.8. napominje da su ekološki proizvodi obično skuplji od konvencionalnih proizvoda, što je prepreka za određene društvene skupine s niskim prihodima. EGSO stoga poziva na uvođenje odgovarajućih popratnih mjera kako bi se osiguralo da ekološki proizvodi budu dostupni i ranjivim skupinama;

1.9. smatra da bi osobito javna tijela (općinska, gradska, regionalna i savezna) trebala u većoj mjeri koristiti regionalne ekološke prehrambene proizvode u javnoj nabavi (npr. u kantinama). Ujedno treba voditi računa i o aspektu sezonalnosti;

1.10. naglašava da podupiranje ekološkog sektora iziskuje dostatna financijska sredstva za istraživanje i inovacije.

2. Kontekst

2.1. Europska komisija je u okviru europskog zelenog plana putem strategije „od polja do stola” i strategije o bioraznolikosti postavila ambiciozan cilj za ekološku proizvodnju u EU-u: do 2030. najmanje 25 % poljoprivrednog zemljišta trebalo bi biti namijenjeno za ekološki uzgoj. Europska komisija objavila je 25. ožujka 2021. akcijski plan za razvoj ekološkog sektora ⁽¹⁾, koji bi državama članicama trebao pomoći u provedbi tog cilja.

2.2. Prema Europskoj komisiji, akcijski plan za razvoj ekološkog sektora temelji se na postignućima akcijskog plana za razdoblje 2014. – 2020. i u njemu se uzima u obzir ishod javnog savjetovanja o ekološkoj proizvodnji održanog od rujna do studenoga 2020. ⁽²⁾ Plan je konstruiran na temelju triju međusobno povezanih osi:

— Os 1: poticanje potražnje i osiguravanje povjerenja potrošača

— Os 2: poticanje prelaska na ekološku proizvodnju i jačanje cijelog lanca vrijednosti

— Os 3.: poboljšanje doprinosa ekološke poljoprivrede održivosti

2.3. Te se tri osi oslanjaju na 23 mjere, za čiju će se provedbu mobilizirati razni izvori financiranja. Financijska potpora za ekološke proizvode i dalje će se nuditi u okviru obveza u području ruralnog razvoja (stup 2), a dodatna financijska sredstva bit će dostupna u okviru programa za ekologiju (stup 1). Osim toga, ambiciozan proračun u okviru politike EU-a za promicanje bit će namijenjen poticanju potrošnje ekoloških proizvoda.

2.4. Potrebno je osnovati poljoprivredne savjetodavne službe radi promicanja razmjene znanja o ekološkom uzgoju. Kako bi podržala ambicije akcijskog plana, Europska komisija namjerava namijeniti najmanje 30 % sredstava iz proračuna za mjere istraživanja i inovacija u području poljoprivrede, šumarstva i ruralnih krajeva za teme specifične ili relevantne za ekološki sektor, kao što su povećani prinosi usjeva, genetska raznolikost i alternative spornim proizvodima.

2.5. Konkretnije, predloženim mjerama u okviru triju osi nastojat će se:

Os 1: poticanje potražnje i osiguravanje povjerenja potrošača

(a) promicati ekološku poljoprivredu i oznaku EU-a;

(b) promicati ponudu ekoloških proizvoda u kantinama i povećati upotrebu zelene javne nabave;

(c) jačati programe ekoloških proizvoda u školama;

(d) sprečavati prijevare povezane s hranom i jačati povjerenje potrošača;

(e) poboljšati sljedivost;

(f) olakšati doprinos privatnog sektora.

⁽¹⁾ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/organic-farming/organic-action-plan_en

⁽²⁾ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12555-Organic-farming-action-plan-for-the-development-of-EU-organic-production_en

Os 2: poticanje prelaska na ekološku proizvodnju i jačanje cijelog lanca vrijednosti

- (a) poticati prelazak na ekološku proizvodnju, ulaganja i razmjene primjera najbolje prakse;
- (b) razvijati sektorsku analizu radi povećanja transparentnosti tržišta;
- (c) poduprijeti organizaciju lanca opskrbe hranom;
- (d) jačati lokalne i obrtničke prerađivačke pogone i poticati kratke trgovinske tokove;
- (e) poboljšati prehranu životinja u skladu s ekološkim pravilima;
- (f) jačati ekološku akvakulturu.

Os 3.: poboljšanje doprinosa ekološke poljoprivrede održivosti

- (a) smanjiti ekološki otisak i ublažiti utjecaj na klimatske promjene;
- (b) poboljšati genetsku bioraznolikost i povećati prinose;
- (c) razviti alternative spornim sirovinama i drugim sredstvima za zaštitu bilja;
- (d) unaprijediti dobrobit životinja;
- (e) učinkovitije iskorištavati resurse.

2.6. Za provedbu Europska komisija preporučuje da države članice izrade odgovarajuće nacionalne akcijske planove za razvoj ekološkog sektora s jasnim ciljevima, uzimajući u obzir regionalne okolnosti, te da ih uključe u nacionalni strateški plan u okviru ZPP-a.

2.7. Ovo mišljenje treba čitati u kontekstu ranijih mišljenja EGSO-a o održivoj proizvodnji i potrošnji hrane (npr. „Kompatibilnost trgovinske politike EU-a s europskim zelenim planom” ⁽³⁾, „Strategija „od polja do stola” za pravedan, zdrav i ekološki prihvatljiv prehrambeni sustav” ⁽⁴⁾, „Promicanje kratkih i alternativnih lanaca opskrbe hranom u Europskoj uniji: uloga agroekologije” ⁽⁵⁾ i „Promicanje zdrave i održive prehrane u EU-u” ⁽⁶⁾).

3. Opće napomene

3.1. Cilj europskog zelenog plana da do 2030. najmanje 25 % poljoprivrednog zemljišta u Uniji bude namijenjeno za ekološki uzgoj EGSO smatra vrlo ambicioznim. Trenutačno je u prosjeku oko 8,5 % poljoprivrednog zemljišta u EU-u namijenjeno za ekološki uzgoj. To znači da bi se poljoprivredna površina namijenjena za ekološki uzgoj trebala otprilike utrostručiti do 2030. Za usporedbu: u razdoblju od 2009. do 2019. površina namijenjena za ekološki uzgoj povećala se s oko 8,3 na otprilike 13,8 milijuna hektara (+ 70 %), pri čemu se uočava sve izraženiji trend rasta. Cilj od 25 % znači povećanje površine za ekološki uzgoj na oko 40 milijuna hektara, što je znatno više u odnosu na trenutačni trend.

3.2. EGSO pozdravlja pristup Europske komisije koji je usmjeren na tržište i koji podrazumijeva povećanje potražnje i povjerenja potrošača u ekološke proizvode. Ravnoteža između ponude i potražnje ključna je za uspješan razvoj ekološkog sektora.

3.3. Širenje ekološke proizvodnje također mora biti usklađeno s potražnjom. Treba pripaziti na to da povećanje ponude prati odgovarajući razvoj potražnje. Ako se proizvodnja ekološke hrane bude poticala u mjeri većoj od potražnje, to će neizbježno dovesti do negativnog tržišnog natjecanja i posljedično do pada proizvođačkih cijena.

⁽³⁾ Mišljenje EGSO-a „Kompatibilnost trgovinske politike EU-a s europskim zelenim planom” (SL C 429, 11.12.2020., str. 66.).

⁽⁴⁾ Mišljenje EGSO-a „Strategija „od polja do stola” za pravedan, zdrav i ekološki prihvatljiv prehrambeni sustav” (SL C 429, 11.12.2020., str. 268.).

⁽⁵⁾ Mišljenje EGSO-a „Promicanje kratkih i alternativnih lanaca opskrbe hranom u Europskoj uniji: uloga agroekologije” (SL C 353, 18.10.2019., 65.).

⁽⁶⁾ Mišljenje EGSO-a „Promicanje zdrave i održive prehrane u EU-u” (SL C 190, 5.6.2019., str. 9.).

3.4. Ekološki uzgoj u usporedbi s konvencionalnom poljoprivredom obično podrazumijeva veće troškove proizvodnje po jedinici proizvoda (zbog dodatnih troškova i smanjenog prinosa). Ti dodatni troškovi trebaju se pokriti odgovarajućom tržišnom dobiti kako bi se postigao održivi razvoj ekološkog sektora. Međutim, kako profesionalizacija u cijelom ekološkom prehrambenom lancu napreduje, i omjer cijene i kvalitete trebao bi se razvijati pozitivno.

3.5. Situacija se razlikuje od jedne države članice do druge. S jedne strane, postoje države članice u kojima su ekološki uzgoj i stavljanje ekoloških proizvoda na tržište već dobro uhodani. S druge strane, u nekim državama članicama udio poljoprivrednog zemljišta namijenjenog za ekološki uzgoj iznosi tek nekoliko jednoznamenkastih postotaka. Kod planiranja mjera potrebno je uzeti u obzir to različito početno stanje u regijama. EGSO preporučuje uspostavu mehanizma povezivanja kako bi se ojačala razmjena iskustava među državama članicama. Države članice s etabliranim ekološkim sektorom često su primjenjivale pristup istodobnog predviđanja i poticanja potražnje (eng. push-pull), koji podrazumijeva mjere za istodobno poticanje proizvodnje i potražnje za ekološkim proizvodima. Maloprodaja hrane također ima ključnu ulogu u daljnjem razvoju ekološkog sektora.

3.6. Pri provedbi odredbi Uredbe EU-a o ekološkoj poljoprivredi uvijek iznova dolazi do složenih situacija i poteškoća zbog raznolikosti struktura i velikih regionalnih razlika u Europi. Kako bi se sektor razvijao u pravom smjeru, prilikom provedbe potrebno je pronaći ravnotežu koja odgovara potrebi za ujednačenom provedbom pravila diljem EU-a, zadovoljava očekivanja potrošača te osigurava fleksibilnost potrebnu za to da se na odgovarajući način uzmu u obzir lokalne razlike i okolnosti, koliko to dopušta Uredba.

3.7. Predmetni akcijski plan Europske komisije za ekološki sektor koji se oslanja na tri osi (promicanje potrošnje, povećanje proizvodnje i daljnje jačanje održivosti) pruža čvrst temelj za održivi razvoj ekološkog sektora. Provedba u državama članicama trebala bi biti podvrgnuta stalnom praćenju i ocjenjivanju.

3.8. Države članice trebale bi, uz sudjelovanje relevantnih dionika, izraditi nacionalne/regionalne ekološke akcijske planove i iskoristiti mogućnosti dostupne u sklopu ZPP-a (među ostalim, pri izradi nacionalnih strateških planova u okviru ZPP-a) za potporu ekološkoj proizvodnji.

4. Posebne napomene

4.1. Visoka razina povjerenja potrošača preduvjet je za uspjeh ekološke poljoprivrede. Potrošači se moraju moći osloniti na poštovanje primjenjivih standarda proizvodnje u cijelom prehrambenom lancu, od proizvodnje do prerade i potrošnje. Stoga su mjere predviđene za sprečavanje prijevara i poboljšanje sljedivosti od posebne važnosti. Valjalo bi iskoristiti i mogućnosti koje nudi digitalizacija.

4.2. Planirane mjere za poboljšanje transparentnosti tržišta i baze podataka u ekološkom sektoru pomoći će gospodarskim subjektima da donose ispravne zaključke. Dosad se u statistici na europskoj razini uglavnom nije pravila razlika između konvencionalnih i ekoloških segmenata proizvodnje. Uključivanje ekološke proizvodnje u analize koje provode promatračke skupine za tržište kojima upravlja GU AGRI predstavlja korak u pravom smjeru. Predlaže se da se tendencije u ekološkom sektoru na odgovarajući način predstavljaju i u okviru godišnje konferencije GU-a AGRI o budućnosti poljoprivrede.

4.3. Planirano jačanje usluga savjetovanja namijenjenih poljoprivrednim gospodarstvima i mjere za promicanje razmjene znanja o ekološkom uzgoju važne su popratne mjere. Trebalo bi pojačati razmjenu između znanosti, savjetovanja, obrazovanja, poljoprivrednika i društva. Regionalni i međunarodni programi razmjene mogu biti od znatne koristi posebno za mlade poljoprivrednike.

4.4. Potrošače bi također trebalo informirati o prednostima i izazovima ekoloških proizvoda putem odgovarajućih mjera podizanja svijesti (po mogućnosti već u školi). EU-ov program za škole (za voće, povrće, mlijeko) ⁽⁷⁾ mogao bi poslužiti kao polazište.

(7) https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/school-fruit-vegetables-and-milk-scheme_hr

4.5. Kako bi se poboljšala informiranost o ekološkoj proizvodnji, Europska komisija planira, među ostalim, uvesti i godišnji „Dan ekološke proizvodnje” na razini EU-a i organizirati dodjelu nagrade za izvrsnost u svim sektorima ekološkog prehrambenog lanca. EGSO se stavlja na raspolaganje kao partner.

4.6. Potrošači posvećuju sve veću pozornost regionalnoj hrani. Zbog pandemije COVID-a 19 ljudi su osvješteniji o važnosti kvalitete hrane. Stoga kraći i lokalni lanci ekološke proizvodnje i stavljanja na tržište mogu biti obećavajući način stvaranja veće dodane vrijednosti. I kad je posrijedi održivost, ekološku proizvodnju, regionalni karakter i sezonalnost trebalo bi u najvećoj mogućoj mjeri razmatrati zajedno. Daljnje jačanje ekološke oznake EU-a trebalo bi se odvijati u skladu s jačanjem postojećih nacionalnih odnosno regionalnih ekoloških oznaka. Informacije o podrijetlu hrane (sirovina) trebale bi biti što konkretnije i ne bi se smjele ograničavati samo na podatak „uzgojeno u EU-u/izvan EU-a” nego bi, po mogućnosti, trebale sadržavati i oznaku zemlje ili regije.

4.7. Velik potencijal za ekološke proizvode mogu predstavljati turizam i gastronomija. Preduvjet za to su transparentnost i vjerodostojni programi certificiranja.

4.8. Ekološka je poljoprivreda zbog veće raznorodnosti proizvodnih procesa često povezana s povećanjem količine potrebne radne snage te stoga ima potencijal da u ruralnim područjima stvori dodatne mogućnosti zapošljavanja. S druge strane, visoki troškovi rada mogu pak kočiti razvoj ekološkog sektora.

4.9. Ekološki proizvodi obično su skuplji od konvencionalnih proizvoda, pri čemu se razlike u cijenama smanjuju (s jedne strane, zbog povećanja produktivnosti u ekološkoj poljoprivredi i, s druge strane, zbog povećanja ekoloških zahtjeva za druge oblike poljoprivrede kao rezultat razvoja ZPP-a). To predstavlja prepreku za određene društvene skupine s niskim prihodima, kao što su umirovljenici, mlade osobe ili obitelji s nižim dohotkom. EGSO stoga poziva na uvođenje odgovarajućih mjera kako bi ekološki proizvodi postali dostupni i tim društvenim skupinama.

4.9.1. Na primjer, potrošačka nadzorna tijela upozoravaju na činjenicu da su postotne marže u trgovini ekološkim proizvodima u nekim slučajevima znatno više nego za neekološke proizvode, što bi moglo utjecati na određivanje cijena ekoloških proizvoda u odnosu na konvencionalnu hranu. Trgovačke marže trebale bi biti primjerene.

4.9.2. U nekim državama članicama ponekad znatna razlika u cijenama naspram konvencionalnih proizvoda predstavlja veliku prepreku rastu potrošačkog tržišta ekoloških proizvoda. Cijene ekološke hrane uključuju i više standarde za javna dobra, kao što je biološka raznolikost obradivog zemljišta ili zaštita životinja. U tom kontekstu, uključivanje vanjskih faktora (stvarnih troškova) za sve proizvode mogao bi biti način pružanja potpore sektoru ekološke poljoprivrede.

4.9.3. EGSO smatra da osobito javna tijela (općinska, gradska, regionalna i savezna) trebaju pružati primjer i u većoj mjeri koristiti regionalne i sezonske ekološke prehrambene proizvode u javnoj nabavi (npr. u kantinama). Brojni europski gradovi⁽⁸⁾ (uključujući Kopenhagen, Beč i Nürnberg) već su primijenili vrlo uspješne pristupe.

4.9.4. Kraći prehrambeni lanci, kao i mogućnosti izravnog stavljanja na tržište, predstavljaju mogućnosti za određivanje pravednih cijena i za proizvođače i za potrošače.

4.10. S većim udjelom površine namijenjene za ekološki uzgoj pojavit će se i novi izazovi. Usporedno s praćenjem tekućih klimatskih promjena trebalo bi pomno pratiti i razvoj izloženosti štetočinama i bolesti bilja. Potrebna su dostatna financijska sredstva za primijenjeno istraživanje kako bi se proizvele sorte prikladne za ekološki uzgoj te razvile učinkovite mjere za zaštitu bilja i inovativna rješenja. EGSO naglašava da se mora osigurati slobodan pristup sortama i sjemenu.

4.11. U prehrani životinja već niz godina postoje poteškoće u nabavi dovoljne količine ekološke proteinske hrane i esencijalnih aminokiselina (vitamin B). Predviđeno intenziviranje istraživanja radi pronalazjenja alternativnih rješenja u tom području hitno je potrebno i izričito ga pozdravljamo.

⁽⁸⁾ <https://www.organic-cities.eu/>

4.12. Za poljoprivrednike prijelazno razdoblje predstavlja poseban izazov jer već tijekom tog razdoblja dolazi do porasta rashoda (npr. troškovi kontrole, ekološke sirovine itd.), ali se proizvodi još ne mogu stavljati na tržište kao ekološki proizvodi. Države članice trebale bi zbog toga predvidjeti odgovarajuće mjere potpore. Trebalo bi ispitati bi li se moglo uspostaviti i tržište „prijelaznih proizvoda” (koji su u fazi između ekoloških i konvencionalnih).

Bruxelles, 22. rujna 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2020/2222 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu prekogranične infrastrukture koja povezuje Uniju i Ujedinjenu Kraljevinu izravnom vezom ispod Engleskog kanala

(COM(2021) 402 final – 2021/0228(COD))

(2021/C 517/19)

Zahtjev za savjetovanje:	Vijeće Europske unije, 15.7.2021. Europski parlament, 13.9.2021.
Pravna osnova:	članak 91. stavak 1. i članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.9.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	563
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	239/1/5

Budući da Odbor bezrezervno prihvća sadržaj prijedloga i smatra da njegov komentar nije potreban, na svom 563. plenarnom zasjedanju održanom 22. i 23. rujna 2021. (sjednica od 22. rujna) odlučio je o njemu dati pozitivno mišljenje s 239 glasova za, 1 protiv i 5 suzdržanih.

Bruxelles, 22. rujna 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu odluke Vijeća o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije u Regionalnom upravljačkom odboru Prometne zajednice u pogledu donošenja proračuna Prometne zajednice za 2022.

(COM(2021) 479 final – 2021/0272 (NLE))

(2021/C 517/20)

Zahtjev za savjetovanje:	Vijeće Europske unije, 25.8.2021.
Pravna osnova:	članak 218. stavak 9. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.9.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	563
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	238/0/7

Budući da Odbor bezrezervno prihvaća sadržaj prijedloga i smatra da njegov komentar nije potreban, na 563. plenarnom zasjedanju održanom 22. i 23. rujna 2021. (sjednica od 22. rujna) odlučio je o njemu dati pozitivno mišljenje s 238 glasova za i 7 suzdržanih.

Bruxelles, 22. rujna 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o određenim odredbama za ribolov na području Sporazuma o GFCM-u (Opća komisija za ribarstvo Sredozemlja) (preinaka)

(COM(2021) 434 – 2021/0248 (COD))

(2021/C 517/21)

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 13.9.2021. Vijeće, 3.9.2021.
Pravna osnova:	članak 43. stavak 2. i članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i okoliš
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.9.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	563
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	235/1/2

Budući da Odbor prihvaća sadržaj prijedloga i smatra da njegov komentar nije potreban, na svom 563. plenarnom zasjedanju održanom 22. i 23. rujna 2021. (sjednica od 22. rujna) odlučio je o njemu dati pozitivno mišljenje s 235 glasova za, 1 protiv i 2 suzdržana.

Bruxelles, 22. rujna 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 1380/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. u pogledu ograničenja pristupa vodama Unije

(COM(2021) 356 final – 2021/0176 (COD))

(2021/C 517/22)

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 8.7.2021. Vijeće, 16.7.2021.
Pravna osnova:	članak 43. stavak 2. i članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i okoliš
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.9.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	563
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	232/0/5

Budući da Odbor prihvaća sadržaj prijedloga i smatra da njegov komentar nije potreban, na 563. plenarnom zasjedanju održanom 22. i 23. rujna 2021. (sjednica od 22. rujna) odlučio je o njemu dati pozitivno mišljenje s 232 glasa za i 5 suzdržanih.

Bruxelles, 22. rujna 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

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



Ured za publikacije
Europske unije
L-2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

HR