

# Uradni list

## Evropske unije

C 191



Slovenska izdaja

### Informacije in objave

Zvezek 55

29. junij 2012

<u>Številka objave</u>	<u>Vsebina</u>	<u>Stran</u>
I	<i>Resolucije, priporočila in mnenja</i>	
	MNENJA	
	<b>Evropski ekonomsko-socialni odbor</b>	
	<b>480. plenarno zasedanje 25. in 26. aprila 2012</b>	
2012/C 191/01	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o 7. okoljskem akcijskem programu in nadaljevanju 6. okoljskega akcijskega programa (raziskovalno mnenje) .....	1
2012/C 191/02	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o spodbujanju trajnostne proizvodnje in potrošnje v EU (raziskovalno mnenje) .....	6
2012/C 191/03	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o izobraževanju o energiji (raziskovalno mnenje) .....	11
2012/C 191/04	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o spremembah v knjižnem založništvu (mnenje na lastno pobudo) .....	18
2012/C 191/05	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o zadrugah in prestrukturiranju (mnenje na lastno pobudo) .....	24

**SL**

 Cena:  
7 EUR

(Nadaljevanje na naslednji strani)

## III Pripravljalni akti

## EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

**480. plenarno zasedanje 25. in 26. aprila 2012**

2012/C 191/06	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, ki jih zajema splošni strateški okvir, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1083/2006 (COM(2011) 615 final – 2011/0276 (COD))	30
2012/C 191/07	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1084/2006 (COM(2011) 612 final – 2011/0274 (COD))	38
2012/C 191/08	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o posebnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj in cilju naložbe za rast in delovna mesta ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1080/2006 (COM(2011) 614 final – 2011/0275 (COD))	44
2012/C 191/09	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o posebnih določbah za podporo cilju evropsko teritorialno sodelovanje iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (COM(2011) 611 final – 2011/0273 (COD))	49
2012/C 191/10	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 1082/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o ustanovitvi evropskega združenja za teritorialno sodelovanje (EZTS), kar zadeva razjasnitev, poenostavitev in izboljšanje ustanavljanja in izvajanja takih združenj (COM(2011) 610 final – 2011/0272 (COD))	53
2012/C 191/11	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o uvedbi evropskega naloga za zamrznitev bančnih računov z namenom olajšanja čezmejne izterjave dolgov v civilnih in gospodarskih zadevah (COM(2011) 445 final – 2011/0204 (COD))	57
2012/C 191/12	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2006/43/ES o obveznih revizijah za letne in konsolidirane računovodske izkaze (COM(2011) 778 final – 2011/0389 (COD)) in o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o posebnih zahtevah v zvezi z obvezno revizijo subjektov javnega interesa (COM(2011) 779 final – 2011/0359 (COD))	61



## I

(Resolucije, priporočila in mnenja)

## MNENJA

## EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

## 480. PLENARNO ZASEDANJE 25. IN 26. APRILA 2012

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o 7. okoljskem akcijskem programu in nadaljevanju 6. okoljskega akcijskega programa (raziskovalno mnenje)**

(2012/C 191/01)

Poročevalec: **Lutz RIBBE**

Dansko predsedstvo Sveta Evropske unije je 11. januarja 2012 sklenilo, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednji temi:

*7. okoljski akcijski program in nadaljevanje 6. okoljskega akcijskega programa*

(raziskovalno mnenje).

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 10. aprila 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 480. plenarnem zasedanju 25. in 26. aprila 2012 (seja z dne 25. aprila) s 129 glasovi za, 2 glasovoma proti in 6 vzdržanimi glasovi.

**1. Povzetek sklepov in priporočil Odbora**

1.1 Doslej je bilo pripravljenih šest okoljskih akcijskih programov (OAP), ki so bili sicer pomembni za oblikovanje evropske okoljske politike, vendar pa niso mogli odpraviti mnogih okoljskih problemov v Evropi, ki ostajajo nerešeni. Razlog ni v tem, da ne poznamo vzrokov za težave ali rešitev, temveč v tem, da primanjkuje politične volje za ukrepanje.

1.2 6. okoljski akcijski program (ki velja do sredine leta 2012) je bil mišljen kot konkreten odgovor okoljske politike na strategijo EU za trajnostni razvoj iz leta 2001, katere ekonomski steber je bila Lizbonska strategija. Evropska komisija je – sicer brez ustreznega sklepa Sveta – potihoma pustila, da je strategija za trajnostni razvoj utonila v pozabo. Strategijo

Evropa 2020 obravnava kot nov politično-strateški instrument; okoljska politika se v okviru te strategije usklajuje prek vodilne pobude *Evropa, gospodarna z viri*.

1.3 EESO ne vidi smisla v tem, da bi se poleg omenjene vodilne pobude uporabljal še en instrument okoljske politike v obliki 7. okoljskega akcijskega programa, ki bi zajemal tiste vidike okoljske politike, ki v strategiji Evropa 2020 niso dovolj upoštevani. Povezava takega 7. OAP s strategijo Evropa 2020 in vodilno pobudo *Evropa, gospodarna z viri*, bi bila nejasna.

1.4 EESO priporoča Komisiji, Svetu in Evropskemu parlamentu, naj oživijo strategijo za trajnostni razvoj, v njenem okviru pripravijo obsežen in izvedljiv 7. OAP kot načrt za

izvajanje okoljske politike in vanj vključijo vodilno pobudo *Evropa, gospodarna z viri*, z vsemi posameznimi pobudami ter hkrati zagotovijo tesno usklajevanje med vidiki okoljske in gospodarske politike. S tem bi strategija Evropa 2020, ki je pomembna že sama po sebi, dobila ključen pomen, ki je v pripravi in izvajanju kratkoročnih in srednjeročnih smernic gospodarske in finančne politike, potrebnih na poti do dolgoročnega trajnostnega razvoja.

## 2. Pomen dosedanjih okoljskih akcijskih programov EU

2.1 Evropski svet je na vrhu v Parizu leta 1972 sklenil, da sprejme ukrepe za izboljšanje življenjskega standarda, življenjskih pogojev in kakovosti življenja v Evropi. Tako je bil leta 1973 sprejet **1. okoljski akcijski program** tedanje Evropske gospodarske skupnosti, ki je veljal za leti 1974 in 1975. Poseben uspeh prvega programa je bila uvedba t. i. previdnostnega načela, ki, kot je znano, pomeni, da ima preprečevanje okoljskih obremenitev prednost pred naknadnim odpravljanjem posledic.

2.2 V **2. okoljskem akcijskem programu** za obdobje 1977–1981 so bili cilji prvega programa dopolnjeni z naslednjimi petimi t. i. vodilnimi načeli: a) kontinuiteta okoljske politike, b) vzpostavitev mehanizmov za preventivno ukrepanje, predvsem v zvezi z onesnaževanjem, prostorskim načrtovanjem in ravnanjem z odpadki, c) zaščita in racionalno izkoriščanje življenjskega prostora, d) prednostna obravnava ukrepov za zaščito celinskih voda in morij ter za boj proti onesnaževanju zraka in hrupu ter e) upoštevanje okoljskih vidikov pri sodelovanju med Skupnostjo in državami v razvoju.

2.2.1 2. okoljski akcijski program je torej postavil temelje za široka področja okoljske politike, ki so aktualna še danes, npr. varstvo voda, ravnanje z odpadki in mednarodno sodelovanje.

2.3 S **3. okoljskim akcijskim programom**, ki je bil sprejet za obdobje 1982–1986, je bila **trajnostna raba naravnih virov** prvič kot cilj vključena v evropsko okoljsko politiko.

2.4 **4. okoljski akcijski program** za obdobje 1987–1992 je bil sprejet leta 1987, ki je bilo evropsko leto varstva okolja. Na program je vplivalo dejstvo, da je bil malo pred tem sprejet Enotni evropski akt, ki je bistveno razširil pristojnosti Evropske skupnosti na področju okoljske politike, hkrati pa je uresničevanje evropskega enotnega trga povzročilo zaostritev nacionalnih okoljskih standardov in mejnih vrednosti. Razprave o okoljski politiki so bile takrat zelo živahne, ob koncu 4. okoljskega akcijskega programa pa je poleg tega v Riu potekala konferenca ZN o svetovni trajnosti.

2.4.1 Toda poročilo o stanju okolja, objavljeno leta 1992, je pokazalo, da so se razmere na večini področij okoljske politike kljub vsem dotedanjim prizadevanjem in štirim okoljskim akcijskim programom poslabšale ali so začele kazati znake poslabšanja; pri tem se je med drugim omenjalo kakovost vode in zraka ter biotsko raznovrstnost.

2.5 Na začetku leta 1993 je bil tako kot odziv na konferenco v Riu in na precej streznjujoče poročilo o stanju okolja sprejet **5. okoljski akcijski program**, ki naj bi uradno veljal za obdobje 1992–2000.

2.5.1 V njem je bil v skladu s tedanjimi razpravami na konferenci v Riu določen cilj, da je treba *model rasti Skupnosti spremeniti tako, da bomo stopili na pot trajnostnega in okolju prijaznega razvoja*, kar je namera iz preteklosti, ki je tudi danes še vedno enako politično aktualna. 5. OAP lahko obravnavamo kot eno prvih pobud EU na področju trajnostnega razvoja, kar je bilo razvidno tudi iz podnaslova *Za trajnost in okolju prijazen razvoj*.

2.5.2 V **5. OAP** so bile predlagane t. i. strategije za naslednjih sedem področij:

- globalno segrevanje,
- zakisljevanje,
- biotska raznovrstnost,
- upravljanje z vodnimi viri,
- mestno okolje,
- obalna območja in
- ravnanje z odpadki.

Pri tem velja opozoriti, da so bila nekatera od teh področij obravnavana že v prejšnjih okoljskih akcijskih programih.

2.5.3 Pri pregledu **5. OAP** leta 1996 je celo Evropska komisija ugotovila, da je največja pomanjkljivost programa pomanjkanje konkretnih ciljev in zavzetosti držav članic. Tudi Evropski ekonomsko-socialni odbor je v mnenju z dne 24. maja 2000 ugotovil, da je program *imel številne pozitivne rezultate*, vendar je hkrati izrazil *veliko zaskrbljenost zaradi nadaljnega slabšanja kakovosti okolja v Evropi, ki je po njegovem mnenju najpomembnejše, če ne celo edino merilo učinkovitosti zaporednih okoljskih akcijskih programov in na splošno evropske okoljske politike*.

2.5.4 5. OAP je s politično-strateškega vidika utrl pot **strategiji za trajnostni razvoj**, ki so jo voditelji držav in vlad sprejeli leta **2001 v Göteborgu**.

2.6 Ta strategija naj bi nato dobila konkretno podobo v obliki **6. okoljskega akcijskega programa** (za obdobje od leta 2002 do 21. julija 2012), ki predstavlja vidik okoljske politike, in v obliki t. i. lizbonske strategije, ki predstavlja vidik gospodarske politike.

2.6.1 Tudi 6. OAP je bil opremljen s podnaslovom (*Naša prihodnost, naša izbira*) in določa štiri tematske prednostne naloge evropske okoljske politike: 1) **boj proti podnebnim spremembam**, 2) **varstvo narave** in biotske raznovrstnosti, 3) **okolje, zdravje in kakovost življenja** ter 4) **trajnostna raba** in gospodarjenje z **naravnimi viri in odpadki**.

2.6.2 V njem je bilo tako kot v 5. OAP napovedanih – in pozneje tudi sprejetih – **sedem tematskih strategij** v zvezi z:

- onesnaževanjem zraka,
- morskimi območji,
- preprečevanjem nastajanja odpadkov in recikliranjem,
- trajnostno rabo naravnih virov,
- mestnim okoljem,
- varstvom tal ter
- trajnostno rabo pesticidov.

2.6.3 Opaziti je, da tudi 6. OAP ponovno povzema „stare“ teme.

### 3. Stanje na področju okoljske politike in razprave o trajnosti v Evropi ob koncu 6. OAP

3.1 Na začetku je treba opozoriti, da mnoga področja okoljske politike, ki so že leta na dnevnem redu akcijskih programov, tudi ob koncu 6. okoljskega akcijskega programa niso dovolj – ali sploh – obravnavana. Naj navedemo zgolj dva primera:

- *varstvo tal* je že leta vključeno v različne okoljske akcijske programe, toda resnične „akcije“ na ravni EU še ni bilo, med drugim tudi zato, ker Svet ni dosegel soglasja o osnutku direktive, ki ga je predložila Komisija;
- tudi vprašanje *biotske raznovrstnosti* se skorajda kot rdeča nit vleče skozi vso zgodovino okoljskih akcijskih programov. Evropski svet je leta 2001 obljubil, da bo do leta 2010 zaustavil izgubljanje biotske raznovrstnosti. Toda celo obsežen akcijski program za biotsko raznovrstnost, ki je zajemal 160 ukrepov, ni bil dovolj za doseg tega cilja. Leta 2011 je bila nato sprejeta nova strategija za biotsko raznovrstnost, s katero naj bi prvotni cilj dosegli z desetletno zamudo.

3.2 Rezultate 6. OAP, ki so deloma spet streznjujoči, je EESO obravnaval v mnenju z dne 18. januarja 2012 z naslovom **Šesti okoljski akcijski program Skupnosti – končna ocena** (NAT/528, CESE 152/2012). V njem omenja tudi novo poročilo o stanju okolja, ki okoljske politike EU na splošno ne ocenjuje dobro.

3.3 EU se doslej še ni zares lotila vprašanja, zakaj mnogi okoljski problemi kljub dolgoletnim okoljskim akcijskim programom ostajajo nerešeni, in nanj tako še ni našla odgovora. Po mnenju EESO je ena stvar jasna: razlog ni v pomanjkanju znanja o problemih in pomanjkanju rešitev, temveč v tem, da pogosto ni volje za odločno ukrepanje. Znanje in včasih celo politične odločitve se namreč v praksi ne izvajajo. Razlog je najbrž predvsem v pogostem nasprotju med nujnimi okoljskimi ukrepi in kratkoročnimi ekonomskimi interesi, pri čemer prevladajo slednji.

3.4 Po mnenju EESO je ob koncu 6. OAP bistvena ugotovitev, da se je Evropska komisija očitno poslovila od strategije za trajnostni razvoj, katere okoljski steber je bil 6. OAP.

3.5 Če sta Komisija in Svet prej strategijo za trajnostni razvoj označevala kot krovno strategijo, po kateri se mora ravnati tudi lizbonska strategija, pa je danes glede tega vse sumljivo tiho. V delovnih programih Komisije se ta strategija ne pojavlja več (čeprav Evropski svet o tem ni sprejel formalnega sklepa). EESO je zaradi tega že večkrat izrazil kritiko in jo ponavlja tudi v tem mnenju. Poleg tega opozarja, da je navidezna vključitev strategije za trajnostni razvoj v strategijo Evropa 2020 po njegovem mnenju napačna odločitev. To stališče je že večkrat utemeljil, vendar se Komisija, Svet ali Parlament nanj niso nikoli odzvali.

3.6 Tako je odpravljena dosedanja struktura v političnem načrtovanju EU, namreč da poskuša tri stebre – gospodarstvo, ekologijo in socialo – usklajevati „pod okriljem“ strategije za trajnostni razvoj. S tem pa se odpira tudi vprašanje, v katerem okviru želijo Komisija, Svet in Parlament v prihodnje usklajevati strategijo za trajnostni razvoj in okoljsko politiko.

### 4. Strategija Evropa 2020 in možnosti za 7. OAP

4.1 Strategija Evropa 2020, v kateri Komisija brez dvoma vidi najpomembnejši politični element načrtovanja in usmerjanja, ponuja, če nič drugega, bolj ali manj jasen odgovor na vprašanje, kako Komisija obravnava omenjeno problematiko.

4.2 Kot je znano, je v strategiji Evropa 2020 določenih sedem vodilnih pobud:

- *Unija inovacij*,
- *Mladi in mobilnost*,
- *Evropski program za digitalne tehnologije*,
- *Evropa, gospodarna z viri*,
- *Industrijska politika za dobo globalizacije*,

— Program za nova znanja in spretnosti in nova delovna mesta ter

— Evropska platforma za boj proti revščini.

4.3 Vodilno pobudo *Evropa, gospodarna z viri*, Evropska komisija brez dvoma razume kot „novi“ okoljski akcijski program; to je zagotovo tudi razlog, zakaj doslej še ni bil predložen osnutek novega, 7. OAP, čeprav 6. OAP preneha veljati julija 2012.

4.4 Ni naključje, da je Evropska komisija začela pripravljati 7. OAP šele potem, ko sta jo Svet (za okolje) in Evropski parlament kritično povprašala, kje je ta program.

4.5 Komisija je sklenila, da bo strategija *Evropa 2020* zaradi „nove strukture“ političnega in programskega načrtovanja krovna strategija, ki naj bi se izvajala prek sedmih vodilnih pobud; okoljska politika je zajeta v pobudi *Evropa, gospodarna z viri*.

4.6 Zdaj pa postaja vse bolj jasno, da

— nekatera splošna vprašanja, ki so bila doslej zajeta v strategiji za trajnostni razvoj (npr. pravična porazdelitev virov in medgeneracijska pravičnost na svetovni ravni), v strategiji *Evropa 2020* niso dovolj upoštevana, in

— nekatera področja okoljske politike niso omenjena v vodilni pobudi *Evropa, gospodarna z viri*.

4.7 Tako med skupno dvajsetimi posameznimi pobudami na področju okoljske politike, ki naj bi v praksi oživile pobudo *Evropa, gospodarna z viri*, sicer najdemo množico „znanih obrazov“ iz prejšnjih okoljskih akcijskih programov, kot so politike na področju biotske raznovrstnosti, vode in zraka (vključno s prometno politiko), toda nekatere teme, kot sta na primer okolje in zdravje človeka, so ravno tako premalo upoštewane kot politika o kemikalijah ali nanotehnologija.

4.8 EESO je že izrazil mnenje tako o sami vodilni pobudi *Evropa, gospodarna z viri*, kot o načrtu za njeno uresničevanje. Pri tem je opozoril na ravno tiste nepravilnosti, ki so bile doslej značilne za okoljske akcijske programe: številni dobro zveneči cilji in obljube, malo konkretnih ukrepov, skoraj nobenih kazalnikov – in malo konkretnega izvajanja.

4.9 Komisijo je med drugim pozval, naj bo „v 20 napovedanih pobudah zelo natančno opisano,

— kaj natančno pomeni *gospodarnost z viri*,

— kaj je mogoče doseči že s tehnološkimi izboljšavami oziroma

— v katerih sektorjih mora priti do napovedanih ‚velikih sprememb‘, kakšne naj bi te spremembe bile in s katerimi orodji se jih name-rava doseči ter

— kakšne spremembe v obnašanju proizvajalcev in potrošnikov se štejejo za potrebne in kako jih je mogoče pospešiti“. <sup>(1)</sup>

Toda Komisija se na ta poziv ni odzvala in se je znova zatekla v nedoločno in neobvezujoče izražanje.

4.10 Za EESO je to potrditev, da Komisija z dosedanjim pristopom ne upošteva dovolj vseh nujnih vprašanj okoljske politike, predvsem pa ne izpolnjuje nujnih zahtev glede trajnosti. Kaj bi torej lahko dosegli s 7. OAP?

4.11 Časi, ko smo potrebovali okoljske akcijske programe, da bi ugotovili in opisali, kaj se mora zgoditi, so mimo. Odgovorni v Evropi zelo dobro vedo, kaj je treba storiti. Zelo malo novih področij je, na katerih je treba razviti nove zamisli; eno takih je nanotehnologija. Toda za to ni potreben poseben okoljski akcijski program.

4.12 Največja težava v Evropi je, da se spoznanja premalo prenašajo v prakso. Izvajanje je izredno pomanjkljivo in za to so odgovorne vse ravni (EU, države članice, regije, občine in državljani). EESO želi v zvezi s tem jasno opozoriti, da Komisija sicer lahko pripravlja še tako dobre programe in oznanja namere, toda za izvajanje so odgovorni predvsem politični organi držav članic.

4.13 Objava 7. OAP zgolj zato, da se „spravijo pod streho“ vsa področja okoljske politike, ki niso zajeta v vodilni pobudi *Evropa, gospodarna z viri*, po mnenju EESO ni nobena rešitev. Povezava med takšnim 7. OAP in vodilno pobudo na eni strani ter strategijo *Evropa 2020* na drugi bi ostala nejasna.

4.14 Kljub temu Odbor ne zavrača zamisli o 7. okoljskem akcijskem programu. Jasno pa bi moralo biti naslednje: prvič, kaj želimo s tem doseči, drugič, kako zagotoviti, da bo program na koncu uspešnejši kot njegovi predhodniki, in tretjič – kar je zelo pomembno – na katero krovno politično področje naj bi se program nanašal.

4.15 EESO priporoča Komisiji, Svetu in Evropskemu parlamentu, naj oživijo strategijo za trajnostni razvoj, v njenem okviru pripravijo obsežen in izvedljiv 7. OAP kot načrt za izvajanje okoljske politike in vanj vključijo vodilno pobudo *Evropa, gospodarna z viri*, z vsemi posameznimi pobudami ter hkrati zagotovijo tesno usklajevanje med vidiki okoljske in gospodarske politike. S tem bi strategija *Evropa 2020*, ki je pomembna že sama po sebi, dobila ključen pomen, ki je v pripravi in izvajanju kratkoročnih in srednjeročnih smernic gospodarske in finančne politike, potrebnih na poti do dolgoročne trajnostnega razvoja.

<sup>(1)</sup> Glej mnenje UL C 376, 22.12.2011, str. 97, točka 1.2.

4.16 EESO meni, da bi bilo treba v takšnem 7. OAP veliko pozornosti nameniti določitvi popolnoma zavezujočih sklepov na področjih, ki so že mnogo let pogosto neurejena.

4.17 Vprašanje pa je, ali je Evropa pripravljena na to nalogo in ali jo je sposobna izvesti. Ne moremo prezreti dejstva, da politiki vedno znova določajo visoko zastavljene cilje in pozivajo k pobudam. Če pa to stori npr. Evropska komisija, pa ti isti politiki najdejo razloge, zakaj se sklepi nato ne sprejmejo in tudi ne izvajajo. Primerov je veliko; naj bo to direktiva o energetske učinkovitosti, ki jo blokira Svet, ali stara obljuba (iz strategije za trajnostni razvoj), ki ni bila izpolnjena, namreč da bo pripravljen seznam okolju škodljivih subvencij, ki bodo nato odpravljene – prepad med besedami in dejanji je ogromen, Komisija, Svet in Evropski parlament pa morajo javnosti pojasniti, kako naj bi ga premostili.

V Bruslju, 25. aprila 2012

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Staffan NILSSON

---

## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o spodbujanju trajnostne proizvodnje in potrošnje v EU (raziskovalno mnenje)

(2012/C 191/02)

Poročevalka: **ga. LE NOUAIL MARLIÈRE**

Dansko predsedstvo EU je 11. januarja 2012 sklenilo, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednji temi:

*Spodbujanje trajnostne proizvodnje in potrošnje v EU*

(raziskovalno mnenje).

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 10. aprila 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 480. plenarnem zasedanju 25. in 26. aprila 2012 (seja z dne 26. aprila) s 124 glasovi za, 8 glasovi proti in 5 vzdržanimi glasovi.

### 1. Sklepi in priporočila

1.1 V skladu z zaprosilom danskega predsedstva je EESO presodil, kateri instrumenti in ukrepi so potrebni za prehod na trajnostne načine proizvodnje in potrošnje. EESO pozdravlja prizadevanja evropskih institucij in njihovo ozaveščanje na tem področju ter za zagotavljanje pravičnega prehoda priporoča oblikovanje skupno prenovljene vizije ekonomskega modela, pri tem pa naj se vse strani organizirane civilne družbe vključijo v specializiran posvetovalni forum ter se določijo cilji in se pripravi posodobljen postopek spremljanja.

1.2 Pripročljivo je:

— močno povezati politike za trajnostno potrošnjo in proizvodnjo na eni strani in izvajanje Časovnega okvira za Evropo, *gospodarno z viri* <sup>(1)</sup> na drugi; spodbujati države članice k izvajanju teh politik s pomočjo Časovnega okvira in evropskega semestra;

— uporabiti vrsto medsektorskih orodij za izvajanje in spodbujanje, med drugim postopno odpravo netrajnostnih proizvodov, razvoj pravičnejše davčne politike, spodbujanje zelenih javnih naročil, postopno odpravo subvencij, ki ne upoštevajo negativnih učinkov na okolje, podporo raziskavam in ekološkim inovacijam, internaliziracijo okoljskih stroškov, inovacije na področju drugih spodbujevalnih ukrepov, ki temeljijo na trgu, spodbujanje dejavnega sodelovanja potrošnikov in delavcev v ta prehod.

1.3 Tudi finančni sistem <sup>(2)</sup> je treba preoblikovati tako, da bo znova v službi proizvodnega gospodarstva in trajnostne potrošnje, pri tem pa se osredotočiti na področja, pri katerih je ekološki odtis največji, kot so kmetijsko-živilska industrija, kmetijstvo, stanovanjska gradnja, infrastruktura in promet.

1.4 Treba je tudi upoštevati še druga področja kot zgolj energijo in emisije toplogrednih plinov ter biti pozoren tudi na vire in učinke na okolje, kot so upravljanje in varstvo voda, raba zemljišč, onesnaževanje zraka, ter upoštevati splošni okoljski učinek proizvodov.

1.5 S podporo izboljševanju procesov proizvodnje in proizvodov bo potrošnikom in uporabnikom mogoče ponuditi proizvode in storitve, ki jih bodo začeli uporabljati zaradi spremembe obnašanja ali načina razmišljanja.

1.6 Za spodbujanje trajnostnih potrošniških modelov in življenjskih slogov je poleg krepitve vloge združenj potrošnikov in proizvajalcev pravične trgovine treba spodbujati in ščititi pobude, ki pomenijo alternativo plenilskemu potrošništvu, in podpirati najboljše prakse.

<sup>(1)</sup> COM(2011) 571 final.

<sup>(2)</sup> Mnenje EESO o *reguliranju finančnih storitev za trajnostno rast*, poročevalec g. IOZIA, UL C 107, 6.4.2011, str. 21; in mnenje EESO o *usklajevanju gospodarskih politik za stabilnost, rast in delovna mesta – Kako izboljšati gospodarsko upravljanje EU*, poročevalec g. PALMIERI, UL C 107, 6.4.2011, str. 7.



## 2. Uvod

2.1 Decembra 2011 je danska vlada EESO zaprosila, naj za uskladitev izhoda iz krize, oživitve gospodarstva in zavez EU v boju proti podnebnim spremembam pripravi raziskovalno mnenje o spodbujanju **trajnostne potrošnje in proizvodnje**. Danska vlada je ob sklicevanju na sporočilo Komisije *Časovni okvir za Evropo, gospodarno z viri*, in njegove smernice o trajnostni potrošnji in proizvodnji <sup>(3)</sup> EESO pozvala, naj presodi, kateri instrumenti so potrebni za preoblikovanje evropskega gospodarstva v smeri trajnostne potrošnje in proizvodnje.

2.2 Doslej je v skladu s prevladujočo paradigmo „človek gospodar in lastnik narave“ gospodarski razvoj temeljil na neobnovljivih virih energije in drugih virih. Proizvodnjo dobrin in storitev še vedno zaznamuje eksternalizacija stroškov, ki bi jih bilo treba nameniti za pridobivanje neobnovljivih naravnih virov ter za izpuste toplogrednih plinov in onesnaževal v okolje. V tržnih gospodarstvih je od gospodarskih akterjev treba zahtevati internalizacijo stroškov z zavezujočimi standardi, ki morajo biti, kolikor je mogoče, splošno veljavni.

2.3 Trajnostni potrošnji in proizvodnji, ki jo je mogoče razumeti kot uporabo storitev in proizvodov, ki imajo večjo vrednost ob manjši uporabi naravnih virov, je v strategijah za večjo učinkovitost virov in spodbujanje zelenega gospodarstva namenjena osrednja pozornost. Leta 2008 je Komisija sprejela svoj prvi akcijski načrt o trajnostni potrošnji in proizvodnji, v katerega je zajet sklop politik, ki spodbujajo trajnostno potrošnjo in proizvodnjo <sup>(4)</sup>. Komisija upošteva te smernice in trenutno pregleduje svoje politike trajnostne potrošnje in proizvodnje za leto 2012.

## 3. Trajnostna potrošnja in proizvodnja: potrebne politike in instrumenti

### 3.1 Ustvariti skupno prenovljeno vizijo gospodarskega modela

3.1.1 Eden izmed razlogov za omejen učinek, ki so ga doslej imele politike trajnostne potrošnje in proizvodnje, je v tem, da je koncept trajnosti sicer dobro vključen v strategijo EU 2020, vendar pa je v izvajanju politik pogosto ostal ob strani. V sedanjem gospodarskem modelu glavni cilj ostaja ustvarjanje rasti in spodbujanje potrošnje, splošni dosežki pa so ocenjeni na podlagi BDP. Za prehod na trajnostno potrošnjo in proizvodnjo bi bila potrebna odprta in pregledna razprava o samozadostnem gospodarskem modelu, njegovi dosežki pa bi se ocenjevali s pomočjo kazalnikov „preko meja BDP“, s katerimi bi merili okoljski odtis, človeško in socialno blaginjo ter napredek. V prejšnjih mnenjih je EESO Komisiji predlagal sodelovanje pri pripravi foruma o trajnostni potrošnji, s pomočjo katerega

bi proučili vrednote, ki lahko podpirajo trajnostno gospodarstvo, in dejavnike, ki državljane odvrtaajo od izbire trajnostnih modelov potrošnje, ter zbrane izkušnje glede življenjskih načinov z nizkim ekološkim učinkom <sup>(5)</sup>.

### 3.2 Določiti cilje in pripraviti postopek spremljanja

3.2.1 Upoštevati je treba številna politična področja. Za spremljanje doseženega napredka pri uresničevanju ciljev na področju trajnostne potrošnje in proizvodnje ter za oceno sedanjega položaja bi bilo treba vzpostaviti zanesljivo bazo podatkov o okoljskih posledicah proizvodnje in potrošnje, s pomočjo katere bi izmerili učinkovitost političnih instrumentov, poglobili strategije in cilje, prilagodili prednostne naloge in vzpostavili postopek spremljanja.

### 3.3 Vključiti civilno družbo

3.3.1 Vključevanje civilne družbe na svetovni, nacionalni in lokalni ravni je bistvenega pomena za zagotavljanje uspešnega prehoda na zeleno in trajnostno gospodarstvo. Takšen prehod bo lahko uspešen le, če bodo trajnostno potrošnjo in proizvodnjo podjetja, potrošniki in delavci razumeli kot zaželeno priložnost in cilj. Na vseh ravneh bi bilo treba uvesti ustrezne strukture za dialog in demokratično sodelovanje <sup>(6)</sup>.

3.3.2 Pri tem ne bi smeli več ustvarjati nasprotja med industrijskimi naložbami, konkurenčnostjo evropskih podjetij in kupno močjo potrošnikov. Večja zahtevnost potrošnikov bo najbolj zanesljivo spodbudila evropski notranji trg, tako pa bo mogoče tudi ovrednotiti rezultate evropskih raziskav ter izpolniti cilje varovanja okolja. To pa tudi zahteva, da naložbe ostanejo v Evropi.

### 3.4 Tesno povezati politike trajnostne potrošnje in proizvodnje in Časovni okvir za Evropo, gospodarno z viri

3.4.1 Z vodilno pobudo in *Časovnim okvirom za Evropo, gospodarno z viri* <sup>(7)</sup> je Komisija spodbujanje gospodarne rabe virov uvrstila med najpomembnejša vprašanja za evropska gospodarstva. Izvajanje Časovnega okvira je vključeno v strategijo Evropa 2020 in evropski semester. EESO priporoča, da se pregled akcijskega načrta za trajnostno potrošnjo in proizvodnjo tesno poveže z izvajanjem Časovnega načrta in 7. akcijskim načrtom

<sup>(3)</sup> COM(2011) 571 final, str. 6 in 7.

<sup>(4)</sup> COM(2008) 397 final.

<sup>(5)</sup> Mnenje EESO *Do trajnostnega gospodarstva s spremembo vzorca potrošnje*, poročevalka ga. DARMANIN, UL C 44, 11.2.2011, str. 57; in CESE 814/2012, mnenje EESO (še ni objavljeno v UL) *BDP in več – vključevanje civilne družbe v proces določanja dodatnih kazalnikov* (mnenje na lastno pobudo), poročevalac: g. PALMIERI.

<sup>(6)</sup> UL C 44, 11.2.2012, str. 57.

<sup>(7)</sup> COM(2011) 571 final in mnenje EESO o *časovnem okviru za Evropo, gospodarno z viri*, poročevalka: ga. EGAN (še ni objavljeno v UL).

za okolje<sup>(8)</sup>, da bi bile politike trajnostne proizvodnje in potrošnje lahko deležne večjega političnega pomena, ki se namenja gospodarni rabi virov in okviru za spremljanje evropskega semestra. Če bi dodali nekatere kazalnike trajnostne potrošnje in proizvodnje za gospodarno rabo virov, bi to ustvarilo podlago za cilje in sistem spremljanja na področju trajnostne potrošnje in proizvodnje.

### 3.5 Spodbujati države članice

3.5.1 Prej predlagani cilji na področju trajnostne potrošnje in proizvodnje bi lahko prispevali k spremembam politik, ki jih na tem področju izvajajo države članice. Te bi lahko s pridom izkoristile povezovanje politik trajnostne potrošnje in proizvodnje z izvajanjem časovnega okvira in postopkom spremljanja v okviru evropskega semestra.

### 3.6 Poseči po širokem naboru orodij politike trajnostne potrošnje in proizvodnje

3.6.1 Glede na horizontalni značaj politik za trajnostno potrošnjo in proizvodnjo ter številne vidike, ki jih je treba upoštevati, je treba uvesti in uporabiti širok nabor političnih instrumentov na različnih ravneh, da bi tako proizvodne in potrošniške modele razvijali v smer trajnosti. Države članice ter lokalne in regionalne skupnosti morajo razvijati aktivne politike na evropski ravni. Izbrani instrumenti bodo morali povezati zakonodajne in prostovoljne ukrepe, zlasti regulativne ukrepe, katerih cilj bo postopna odprava netrajnostnih proizvodov, instrumente za pravičnejšo fiskalno politiko, spodbujanje zelenih javnih naročil, postopno odpravo subvencij, ki ne upoštevajo negativnih učinkov na okolje, raziskave in ekološke inovacije, internaliziracijo okoljskih stroškov in druge spodbujevalne ukrepe, ki temeljijo na trgu, pa tudi dejavno sodelovanje potrošnikov in delavcev v ta prehod<sup>(9)</sup>.

3.6.2 Akcijski načrt Evropske komisije iz leta 2008 za trajnostno potrošnjo in proizvodnjo je temeljil na tem prepletenem političnem pristopu in bi ga bilo treba ohraniti v postopku pregleda. Vendar pa bi lahko razmislili o ambicioznejših ciljnih in instrumentih prilagodili v skladu s cilji, ki jih je treba doseči, doslej skromnim doseženim napredkom in priložnostjo za izhod iz krize, ki jo ponuja prehod na nizkoogljično gospodarstvo ter manjšo uporabo neobnovljivih virov.

3.6.3 Instrumenti, uporabljeni v okviru trajnostne potrošnje in proizvodnje, so v veliki meri neobvezni in informativni (znak za okolje, EMAS, kampanje ozaveščanja potrošnikov itd.). Uporaba teh instrumentov v podjetjih je omejena; po njih

<sup>(8)</sup> Mnenje EESO o 7. okoljskem akcijskem programu in nadaljevanju 6. okoljskega akcijskega programa, poročevalec: g. RIBBE, (Glej stran 1 tega Uradnega lista).

<sup>(9)</sup> Glej tudi mnenje EESO o stališču EESO o pripravi konference Združenih narodov o trajnostnem razvoju (Rio+20), poročevalec: g. WILMS, UL C 143, 22.5.2012, 39.

posegajo le v nekaterih sektorjih in družbenih skupinah. Ne bo je lahko povečati in vztrajati na tej poti. Uporaba regulativnih instrumentov je nujno potrebna za postopno odpravo netrajnostnih proizvodov in potrošniških modelov.

### 3.7 Usmeriti se na področja, kjer je ekološki odtis največji

3.7.1 Večino učinkov, negativnih za okolje, povzročajo potrošnja živil in pijač, stanovanja, infrastruktura in prevozi ter proizvodnja energije in industrijska proizvodnja. Prihodnje politike trajnostne potrošnje in proizvodnje se zato morajo osredotočiti na vsa ta različna področja. Glede na to, da je velik okoljski vpliv potrošnje živil in pijač tesno povezan s kmetijstvom, morajo biti politike na tem področju tesno povezane s politikami za trajnostno kmetijstvo.

3.7.2 Trajnostno kmetijstvo pomeni razumno uporabo naravnih vložkov, podporo biološkemu kmetovanju in kmetijsko-živilsko industriji, ki bo zagotavljala zdrava in neonesnažena živila vmesnim in končnim potrošnikom. EESO meni, da je ključ za trajnostno kmetijstvo – povsod in v zadostni meri – v ohranjanju količinsko zadostne, visokokakovostne in regionalno diferencirane, okolju prijazne proizvodnje živil, ki varuje in neguje podeželje, ohranja raznolikost in značilnosti proizvodov ter spodbuja raznolikost in raznovrstnost kulturnih krajin in podeželja<sup>(10)</sup>.

### 3.8 Poleg energije in emisij toplogrednih plinov se je treba usmeriti še na druge vire in vplive na okolje

3.8.1 V teh zadnjih letih je bila v okviru politik trajnostne potrošnje in proizvodnje posebna pozornost namenjena vprašanju porabe energije in emisij toplogrednih plinov. Vendar pa proizvodnja in potrošnja puščata tudi druge posledice, ki jih ne bi smeli zanemariti, in sicer na področjih, kot so gospodarjenje z vodami in njihovo varstvo, raba zemljišč, onesnaževanje zraka. V prihodnjih politikah za trajnostno potrošnjo in proizvodnjo bi bilo torej treba poleg električne energije razširiti uporabo političnih instrumentov na potrošnjo še na druge vire in upoštevati splošni okoljski učinek.

### 3.9 Izboljšati proizvodni postopek in proizvode

3.9.1 Za spodbujanje proizvajalcev k večji okoljski učinkovitosti njihovih proizvodov v vsem življenjskem ciklusu bi bilo treba priznati načelo razširjene odgovornosti proizvajalcev, ki je vključeno v nekatere zakonodajne akte, pa tudi splošno načelo pravne odgovornosti podjetij.

<sup>(10)</sup> Mnenje EESO o vrhu Rio+20: na poti k okolju prijaznemu gospodarstvu in boljšemu upravljanju, poročevalec: g. WILMS, UL C 376, 22.12.2011, str. 102–109.

3.9.2 Treba je zlasti uporabiti dvojni pristop, s katerim bi se lahko prešli k trajnostnim proizvodom. Raziskave na področju okolju prijaznih proizvodov in njihovega razvoja je treba spodbujati z javnim financiranjem raziskav in sprejetjem ustreznih spodbud za inovacije. Za postopno odpravo netrajnostnih proizvodov pa bi bilo poseči tudi po regulativnih instrumentih, kot je direktiva o okoljski primernosti. Za doseg tega cilja bi bilo treba razširiti področje te direktive ter pospešiti njeno izvajanje.

3.9.3 Bistvenega pomena je paziti na preglednost na področju okoljske učinkovitosti proizvodov in storitev, če hočemo, da se podjetja in potrošniki razvijajo v smer večje trajnosti. Predlog Komisije v postopku posvetovanja o politikah trajnostne potrošnje in proizvodnje, da se v ta namen uporabi metodologija, s katero je mogoče opredeliti ekološki odtis proizvodov, se zdi ustrezen pristop. Treba pa ga bo dopolniti z drugimi instrumenti (na primer z družbenimi merili, ki ne merijo zgolj BDP), s katerimi bi izboljšali posredovanje informacij o trajnosti v vsej dobavni verigi.

3.9.4 Treba je spodbujati nove tržne modele, s pomočjo katerih bo mogoče pozornost prometu z materiali nadomestiti z ustvarjanjem vrednosti in blaginje, pri tem pa na primer pozornost usmeriti v izposojlo dobrin namesto v nakupe, programe skupne uporabe avtomobilov in logistične koncepte, katerih cilj je s pomočjo sodelovanja med podjetji omejiti vožnje praznih kamionov.

### 3.10 Spodbujati trajnostne potrošniške modele in sloge

3.10.1 Spremembi načinov potrošnje je treba nameniti večjo pozornost kot v preteklosti. Treba je postopno ločiti potrošnjo od negativnega okoljskega učinka in vzpostaviti kombinacijo političnih instrumentov za spodbujanje ravnanja v skladu s trajnostno potrošnjo, ki bo upoštevala trajanje ciklov obnove virov in njihove omejitve ter celotni učinek (uvoz in izvoz) notranjega evropskega trga.

3.10.2 Politike za trajnostno potrošnjo in proizvodnjo morajo upoštevati dejstvo, da je za trajnostne izbire potrošnika potrebno, da so na trgu na voljo trajnostni proizvodi in storitve po dostopnih cenah, jasne in zanesljive informacije za potrošnike ter ustrezne gospodarske spodbude. Zlasti bi bilo treba sprejeti ukrepe za boljše obveščanje potrošnikov ter se izogniti nejasnim informacijam in lažni prijaznosti do okolja.

3.10.3 Sprejeti ukrepi bi morali **okrepiti vlogo združenj potrošnikov kot akterjev sprememb** in spodbujati dialog o trajnostnih življenjskih slogih na ravni civilne družbe ter ustvariti *platforme za razpravo*, kjer bi bilo mogoče razpravljati o teh stališčih ter izmenjati izkušnje in najboljše prakse.

3.10.4 Prehod na trajnostne življenjske sloge zahteva tudi naložbe v ustrezno javno infrastrukturo: za spodbujanje javnega prometa kot alternative osebnemu avtomobilu je na primer potrebna vzpostavitev sodobnega sistema javnega prevoza, za

trajnostni promet infrastruktura za električno energijo in biogoriva, krožno gospodarstvo pa zahteva učinkovite sisteme vračanja ter zbirnih mest za odpadke – stare proizvode.

3.10.5 EESO je že večkrat poudaril pomen izobraževalnih programov, s katerimi bi dosegli učinkovito trajnostno ravnanje. EESO poudarja, da takšni programi ne bi smeli biti usmerjeni samo v šole in mlade, kar je vsekakor pomembno, marveč bi se morali nanašati na vse državljane, ne glede na starost ali socialni položaj, ter nameniti posebno pozornost nakopičenim neenakostim ob ekoloških tveganjih in škodi.

3.10.6 Prevozniki, trgovci na drobno in drugi akterji v dobavni verigi imajo z zahtevami glede svetovne proizvodnje, logistike itd. velik vpliv na trajnostnost pri potrošnji. V preteklosti je Komisija v okviru foruma – okrogli mizi o mali trgovini sodelovala z več velikimi trgovci na drobno. To strategijo bi lahko razširili na druge prevoznike, ponudnike logističnih storitev itd.

3.10.7 Zelena javna naročila so pomembno gonilo razvoja trgov za trajnostne proizvode. Treba se je torej vprašati, kako izboljšati učinkovitost politik na področju zelenih javnih naročil.

### 3.11 Uvajati ukrepe gospodarskih spodbud v davčnih politikah

3.11.1 Prej omenjene ukrepe spodbujanja trajnostne potrošnje bo mogoče okrepiti, če bodo podjetja in potrošniki k prevzemanju trajnostnega obnašanja spodbujeni z ukrepi gospodarskih spodbud, ki se, kot vsi vemo, ne nanašajo samo na tržne cene. Politike trajnostne potrošnje in proizvodnje zato mora spremljati ekologizacija davčnega sistema, kar bi se odrazilo v sprejetju gospodarskih spodbud za pravičnejšo porazdelitev naporov v prehodu med velika podjetja in MSP, med državljane, podjetja in potrošnike ter s postopno odpravo subvencij, ki so škodljive za okolje. Vendar pa so vsa ta prizadevanja zaman, če je treba financiranje evropskega socialnega modela žrtvovati in ga nadomestiti z novo obdavčitvijo neobnovljivih virov, pri čemer ni mogoče zagotoviti, da bodo sredstva zatem namenjena financiranju socialnega varstva. To bi bilo nevarno, drago in nekoristno. V vsakem primeru so davki v pristojnosti držav članic in z vidika trajnosti ne bi bilo primerno povečevati davčne konkurence med državami članicami.

### 3.12 Zagotoviti pravičen prehod

3.12.1 Prehod na zeleno gospodarstvo bo trajosten le, če bo ustvaril t. i. „zelena“ delovna mesta in bo delovna mesta „pozelenil“ v okolju prijaznejših proizvodnih procesih, kar se dogaja pri proizvodnji obnovljivih virov energije, v trajnostnem prometu in energetske učinkovitih stanovanjih. Vendar pa je ta prehod treba izkoristiti za sprejetje ukrepov aktivne politike, ki bodo temeljili na socialnem dialogu in se nanašali na socialne vidike ter skušali ustvarjati dostojna in visokokakovostna delovna mesta za delavce (z vidika plač, pogojev dela

in možnosti za razvoj). Dejavno je treba razvijati gospodarske dejavnosti in zelene trge, ustrezno poklicno znanje pa spodbujati s primerno podporo in ukrepi, sprejetimi na področju

izobraževanja in poklicne prekvalifikacije <sup>(11)</sup>, ki bodo prispevali k enakosti med ženskami in moškimi ter spodbujali njihovo enakopravno sodelovanje v procesu prehoda.

V Bruslju, 26. aprila 2012

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Staffan NILSSON

---

<sup>(11)</sup> Mnenje EESO o spodbujanju trajnostnih in okolju prijaznih delovnih mest za podnebno-energetski sveženj EU, poročevalec: g. IOZIA, UL C 44, 11.2.2011, str. 110.

## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o izobraževanju o energiji (raziskovalno mnenje)

(2012/C 191/03)

Poročevalec: **g. IOZIA**

Dansko predsedstvo Sveta EU je 11. januarja 2012 sklenilo, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednji temi:

*Izobraževanje o energiji*

(raziskovalno mnenje).

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 11. aprila 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je na 480. plenarnem zasedanju 25. in 26. aprila 2012 (seja z dne 25. aprila) mnenje sprejel soglasno.

### 1. Sklepi in priporočila

1.1 „Izzivom globalnega razvoja ni mogoče biti kos, če svetovne gospodarske sile ne bodo ponovno pretehtale modela svojega razvoja“, je izjavila Connie Hedegaard, evropska komisarka za podnebne ukrepe.

1.2 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) se zaveda strateškega pomena izobraževanja o energiji. Za prehod v nizkoogljično gospodarstvo, ki ga predvideva tudi časovni načrt Evropske komisije za leto 2050, bo potrebna precejšnja vedenjska sprememba. Za doseganje ciljev EU, zlasti srednjeročnega cilja, ki se nanaša na vsaj 20-odstotno zmanjšanje porabe energije do leta 2020, je vključenost civilne družbe nepogrešljiva.

1.3 Glavni cilji izobraževanja o energiji se nanašajo na boj proti podnebnim spremembam in ponovno vzpostavitev sožitja med človekom in naravo. Dolžni smo gledati naprej, razumeti in predvidovati potrebe družbe v prihodnosti. Sedanji trenutek je izjemno pomemben in odločilen: Evropska unija, nacionalne vlade, lokalni organi, šole, univerze, raziskovalna središča, podjetja, industrija, banke, sindikalne in nevladne organizacije ter mediji so vključeni v celostni pristop na različnih ravneh.

1.4 Neposredne izkušnje nevladnih organizacij pri uporabi modelov in orodij izobraževanja o energiji so izjemnega pomena. Z izmenjavo med strokovnimi organi zelo različnih poklicnih združenj in učitelji na različnih stopnjah izobraževanja bo izobraževanje o energiji postalo še posebej učinkovito. Ključ do dobrih rezultatov je kombinacija najboljših praks z izkušnjami iz poučevanja.

1.5 EESO meni, da je treba razviti inovativne metode izobraževanja, poučevanja in usposabljanja, ki jih je treba kombinirati

z obstoječimi, potrjenimi metodami. Na tem področju bodo imele bistveno vlogo informacijske in komunikacijske tehnologije.

1.6 EESO podpira novo pobudo za izobraževanje in usposabljanje o energiji (*Energy Education and Training Initiative*) Evropskega strateškega načrta za energetske tehnologije (SET), ki združuje univerze, raziskovalne inštitute in industrijo. Sodelovanje javne in zasebne sfere, zlasti na področju raziskav in inovacij, je dalo odlične rezultate in ga je treba podpirati tudi v prihodnje. EESO priporoča Komisiji, naj te pobude podpira.

1.7 Izobraževanje o energiji bo lahko prispevalo k reševanju problemov v zvezi z energetsko revščino in negotovostjo. Vsi državljani morajo imeti pravico do cenovno dostopne energije.

1.8 Evropska unija mora namenjati potrebno prednost izobraževanju o energiji in zanj dodeliti ustrezna sredstva v naslednjem večletnem finančnem okviru.

1.9 EESO v tem mnenju poudarja, da je treba vedno bolj podpirati EDEN, evropsko mrežo nacionalnih forumov za izobraževanje o energiji in okolju, ki temelji na obstoječih pobudah na lokalni, nacionalni, evropski in mednarodni ravni na tem področju.

### 2. Uvod

2.1 Izobraževanje je eden ključnih nosilcev vedenjskih sprememb. V tem mnenju je izpostavljen njegov pomen v tem procesu in podkrepljena misel, da je „najboljša energija prihranjena energija“<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> UL C 77, 31.3.2009, str. 54–59.

2.2 EESO je že leta 2009 na zaprosilo evropskega komisarja za energijo pripravil raziskovalno mnenje o *potrebah po izobraževanju in usposabljanju za družbo z energijo brez ogljikovega dioksida* <sup>(2)</sup>. Danes znova poudarja pomen takrat podanih priporočil in predlaga nadaljnjo obravnavo z ozirom na dogajanja, ki so sledila.

2.3 Zaradi zgodovinskih sprememb, ki jih na svetovni ravni doživljamo danes in ki jih bodo doživljale tudi prihodnje generacije, postaja tematika trajnostne energije vse pomembnejši predmet odločanja na področju politike, industrije, skupnosti in posameznika. Iz tega prehodnega, skorajda revolucionarnega obdobja se bo rodil sistem, v katerem se bodo v celoti spremenile naše navade in naš način razmišljanja. Čas, ki ga imamo na voljo, da izpeljemo prehod, ni neomejen, zato je treba čim prej začeti izvajati dolgoročne programe in pobude.

#### 2.4 Energija in okolje

2.4.1 Energija je bila v človekovem življenju zmeraj ključnega pomena. Na rast povpraševanja po energiji so močno vplivale predvsem korenite spremembe v načinu življenja in potrošnji državljanov. V prihodnjih desetletjih se bo morala Evropa spoprijeti s številnimi izzivi, povezanimi z energijo, kot so na primer:

- življenje s posledicami podnebnih sprememb,
- rast in staranje prebivalstva,
- migracije,
- zanesljivost oskrbe z viri energije,
- zmanjševanje odvisnosti od uvoza,
- energetska učinkovitost,
- boj proti energetski revščini in negotovosti,
- zagotavljanje dostopa do energije vsem potrošnikom (posameznikom in industriji),
- trajnostna mobilnost,
- naravne nesreče (poplave, potresi, cunamiji itd.),
- pomanjkanje virov (energije, vode, surovin),
- povečevanje svetovnega povpraševanja po energiji,
- spodbujanje uporabe obnovljivih virov,
- informacijske in komunikacijske tehnologije (pametna omrežja itd.),

- človeški dejavnik (izobraževanje, vedenje/navade),
- globalizacija,
- varnost,
- konkurenčnost.

#### 2.5 Prednostne naloge EU in izobraževanje o energiji

2.5.1 Da bi dosegla glavne cilje evropske energetske politike, kot so zanesljivost oskrbe, konkurenčnost in trajnost, bi se morala EU močno zavedati teh dejavnikov prihodnjih izzivov in izvesti vse ustrezne spremembe.

2.5.2 Zato je treba temu procesu dati nov zagon. Vsi državljani bi se morali zavedati energetske problematike in tveganj, ki so povezana z neuresničevanjem zastavljenih ciljev. Pametno izobraževanje o energiji je ključ do sprememb v vedenju. Na področju ionizirajočega sevanja radioaktivnih odpadkov, ki lahko škodujejo ljudem in okolju <sup>(3)</sup>, je na primer nujno potrebno razviti specifične oblike izobraževanja o energiji.

### 3. Izobraževanje o energiji – nekaj misli

3.1 Vzgoja na področju energije je pomembno orodje za ustvarjanje novega modela trajnostnega razvoja in za spodbujanje nove kulture. Ker tema zajema več področij, zahteva tudi celosten pristop, ki vključuje različne vidike sodobnega življenja in civilne družbe, vse panoge (kmetijstvo, storitve, industrijo, gradbeništvo) in vse državljane.

3.2 Potreba po vseživljenjskem učenju – usposabljanju posameznika, ki poteka vse življenje, tako med šolanjem kot po njem – je danes večja kot kdajkoli prej. EESO poudarja, da je pomembno pametno zasnovati proces izobraževanja o energiji, ki združuje različne vidike življenja, na primer družino, šolo, delovno okolje ter kulturne in rekreacijske ustanove.

3.3 Za racionalno in odgovorno vedenje so potrebni ukrepi, ki spodbujajo k učinkovitejši rabi energije, jo poenostavljajo in krepijo. O tehnikah uporabe energije morajo biti na voljo jasne, razumljive, verodostojne in predvsem dostopne informacije. Izobraževanje ima pomembno vlogo kot nujno potreben osnovni element za to, da bi zakonodaja o varčevanju z energijo in ukrepi za energetska učinkovitost lahko pridobili podporo javnosti na ravni EU in držav članic.

3.4 Izobraževanje o energiji se mora začeti v predšolskem in osnovnošolskem obdobju. Otroci se dobro zavedajo vprašanj, povezanih z energijo, in so zelo dovzetni za nove zamisli in

<sup>(2)</sup> UL C 277, 17.11.2009, str. 15.

<sup>(3)</sup> UL C 218, 23.7.2011, str. 136.

navade. Vplivajo lahko na razumevanje in delovanje staršev in bližnjih. Današnji učenci bodo jutrišnji delavci, uslužbenci, učitelji, inženirji, arhitekti, politiki in podjetniki. Odločitve, ki jih bodo sprejemali v življenju, bodo korenito vplivale na uporabo virov naše družbe.

3.5 V učne načrte v vseh državah članicah, od osnovne in srednje šole do univerze in specialističnega študija, bi morali biti vključeni vsi vidiki, povezani z energijo in podnebnimi spremembami. Izjemno pomembno je, da današnja mladina izobražujemo za nove poklice. Vzgoja na področju energije lahko ponudi praktična znanja, ki jih bo mogoče uporabiti za prihodnje potrebe energetike, ter tako kratkoročno in srednjeročno prispeva k ustvarjanju delovnih mest.

3.6 Liberalizacija trga z električno energijo in nove tehnologije na tem področju postavljajo potrošnike, ki so doslej energijo kupovali pri monopolnih podjetjih, pred nove izzive. Izobraževanje in usposabljanje na področju energije bi moralo na primer vključevati tudi naslednja vprašanja: „Kako uporabljati pametne števec, da bi prihranili energijo?“, „Kakšne so pravice in obveznosti potrošnikov pri podpisu pogodbe z dobaviteljem energije?“, „Kako lahko izračunamo svoj ogljični odtis in zeleno oznako?“ Gradiva, zbrana v okviru spletnega projekta *Dolceta* ([www.dolceta.eu](http://www.dolceta.eu)), so izrednega pomena, in EESO toplo priporoča, naj se ne porazgubijo in naj ostanejo na vpogled širši javnosti.

3.7 Izobraževanje o energiji se mora nadaljevati tudi zunaj šolskega okolja. Otroci in mladostniki lahko prek družine in prijateljev vplivajo na širšo družbeno skupnost ter tako ozaveščajo odrasle, da se usmerjajo k boljšim navadam. Za doseganje pomembnih rezultatov je zato zelo pomembno, da je vzgoja neprekinjena in da je na voljo vsem državljanom. Usposabljanje je treba občutno razširiti in okrepiti ter vanj vključiti različne subjekte, odrasle in strokovnjake (npr. inženirje, arhitekta, ustvarjalce javnega mnenja). Potrebna je tudi usmerjena politika usposabljanja tistih, ki usposabljajo.

3.8 Proces učenja je zelo zapleten. Vanj so dejavno vključeni številni udeleženci s pomembnimi vlogami. EESO poudarja, kako pomembno je, da se za vsako ciljno skupino poišče najboljši način vzgoje ter da se oblikujejo primerni programi za izobraževanje in usposabljanje ob upoštevanju starosti, spola, kulturnih razlik in stopnje izobrazbe. Preudarno bi bilo treba raziskati in razviti nova orodja, kot so družabna omrežja.

#### 4. Vloga Evropske unije

4.1 Evropska unija lahko pripomore k razvoju kakovosti izobraževanja in usposabljanja tako, da spodbuja sodelovanje med državami članicami ter po potrebi podpira in povezuje njihove dejavnosti (člena 149 in 150 Pogodbe). Poleg kronične potrebe po zviševanju standarda izobraževanja na vseh

področjih bi se morala EU še posebej posvetiti potrebi po znanju in spretnostih na področju energije. Spletna stran [www.energy.eu](http://www.energy.eu) že ponuja pomemben prispevek. Evropa potrebuje kemike, ki bi raziskovali izkoriščanje sončne energije, ter inženirje, ki bi – med drugim – načrtovali in gradili pametna omrežja. Poleg tega bi se bilo treba na evropski ravni izogibati pridruženju trendom, ki povzročajo neželene učinke, na primer subvencioniranju proizvodnje biogoriv v državah v razvoju, ki je pripeljalo do neželenih učinkov, kot na primer v zvezi z gojenjem oreškov samorastne puščavske rastline, oljnice jatrofe, v nekaterih afriških državah.

4.1.1 EESO meni, da je bistvenega pomena, da Komisija pri pripravi naslednjega večletnega finančnega okvira upošteva izobraževanje o energiji kot sestavni del evropske strategije za doseganje ciljev na področju energije in podnebja, ki si jih je Unija zastavila do leta 2020 in 2050.

#### 4.2 Vloga javnih uprav

4.2.1 V skladu z načelom subsidiarnosti je izobraževanje področje v izključni pristojnosti posameznih držav članic, ki so v celoti odgovorne za vsebino in organizacijo svojih sistemov izobraževanja in usposabljanja. Nacionalne vlade bi morale podpirati vključevanje vseh akterjev družbe v opredeljevanje prednostnih nalog in ustvarjanje programov, namenjenih energiji. Poleg tega bi morale predvideti spremljanje informacij in potrošnikom ponuditi različna orodja, na primer spletna mesta, na katerih bi bilo mogoče primerjati cene in/ali poiskati najnovejšo informacijo o različnih vidikih energije.

4.2.2 Javna uprava mora biti zgled. Dežele, pokrajine in lokalni organi morajo učinkovito usklajevati dejavnosti, da bi tako pomagali razširjati kulturo varčevanja z energijo. Zavest o potrebnih spremembah, tehnike učinkovite rabe energije in uporaba obnovljivih virov morajo postati sestavni del vsesplošne kulture. Zato morajo institucije poleg regulativnih in tehničnih ukrepov predvideti razvejane dejavnosti za obveščanje in ozaveščanje, namenjene vsem državljanom, podjetjem in panožnim združenjem. V zvezi s tem je EESO zgled s svojim internim programom EMAS (*Eco-Management and Audit Scheme* – sistem EU za okoljevarstveno vodenje organizacij), za katerega mu je okoljska agencija bruseljske regije (IBGE) podelila najvišjo stopnjo oznake za „ekodinamično podjetje“ (*Ecodynamic Enterprise label*).

#### 4.3 Vloga šol

4.3.1 Veliko svojih zamisli in znanja pridobimo v času šolanja. Današnje šolanje temelji na tradicionalnem učnem sistemu, ki ima na nacionalni ravni nekaj vrzeli. Razen redkih izjem ni programov za vzgojo na področju energije in okolja, pogosto

pa primanjkuje tudi učnega osebja, ki bi bilo za to ustrezno formalno usposobljeno. Zaradi teh in drugih razlogov bodo morale šole v prihodnosti ponuditi možnost poglobljanja znanja o energiji in varčevanju z njo ter o znanosti, okolju in podnebjem, ter tako prispevati k ozaveščenosti o energetske učinkovitosti. Učencem bodo morale ponuditi družbena in analitična znanja, da bodo zmožni racionalno presojeti in v prihodnosti spreminjati svoje vedenje. Znanje na področju energije in okolja bi lahko vključili v ključna znanja evropskega okvira za vseživljenjsko učenje. Učitelji imajo zelo pomembno vlogo in potrebujejo ustrezno učno gradivo za različne izobraževalne stopnje in predmete. Vsak učni program bi moral vključevati uporabo posodobljenih virov ter primerne dejavnosti za usposabljanje in podporo učiteljem. Pri tem je temeljna vloga visokošolskih ustanov, kot je predvideno v bolonjskem procesu. Ta med svoje cilje uvršča graditev izobraževalne strukture, ki bo vedno bolj usklajena s hitro spreminjajočim se globaliziranim svetom in z interesi EU, da bi tako zagotovili boljše možnosti uveljavljanja študijskih spričeval na trgu dela v celotni EU.

#### 4.4 Vloga podjetij

4.4.1 Partnerstvo med izobraževalnimi ustanovami in podjetji, ki ga je EESO že podprl leta 2009<sup>(4)</sup>, ima izjemno pomembno vlogo. Ker je za te poklice ter še posebej za mala in srednje velika podjetja značilna prilagodljivost, je lahko partnerstvo eden glavnih virov za ustvarjanje delovnih mest v času krize ter spodbujanje razvoja podjetniškega duha in ustvarjalnosti. Raziskave in inovativnost bi morale biti sestavni del tega partnerstva, da bi omogočale hiter prenos novih tehnologij. Strokovnjaki (inženirji, arhitekti itd.) bi se morali nenehno izobraževati o novih dosežkih v zadevnih panogah. Poleg tega bi bilo treba na delovnem mestu pripravljati seminarje o varčevanju z energijo.

#### 4.5 Vloga bank

4.5.1 Bančništvo je za gospodarstvo in družbo zelo pomembno. Banke so navzoče v številnih trenutkih vsakdanjega življenja ljudi in bi morale biti poleg tega, da so posrednik denarja, tudi zaupanja vreden posrednik. S pomočjo ugodnih namenskih posojil, ki bi jih spremljalo ustrezno obveščanje, bi lahko podpirale izobraževanje o energiji in okolju ter tako spodbujale okolju prijazne naložbe na različnih gospodarskih področjih (v gradbeništvu, prometu itd.).

#### 4.6 Vloga sindikatov

4.6.1 Delavske organizacije lahko veliko pripomorejo k uresničevanju procesa, v katerem sta poklicno izobraževanje in usposabljanje orodji skupnega civilizacijskega načrta in načrta za trajnostni razvoj. Okolju prijazno gospodarstvo potrebuje na primer usposobljeno osebje, ki se zna prilagoditi spremembam, ki jih narekujejo tehnološki razvoj, raziskave in inovacije. Vloga sindikatov je lahko odločilna tudi na ravni vedenja posameznikov, saj lahko sindikati ozaveščajo svoje člane ter oblikujejo

pobude (tudi pogodbene narave), s katerimi nagrajujejo dobre navade in dosežene prihranke energije. Sodelovanje med podjetji in delavskimi organizacijami na tem področju lahko prinese pomembne rezultate.

#### 4.7 Vloga civilne družbe (nevladne organizacije)

4.7.1 Potrošniška združenja in okoljevarstvene organizacije so izjemnega pomena, saj posredujejo znanje. Morali bi biti vključeni v ozaveščanje v zvezi s potrošnjo in energetske učinkovitostjo, in sicer na vseh ravneh: na ravni načrtovanja programov, priprave, odločanja o vsebini, širjenja informacij, dajanja predlogov, razširjanja in vrednotenja rezultatov.

4.7.2 Nevladne organizacije bi morale biti samoumevni sogovorniki nacionalnih oblasti, njihovo izobraževalno dejavnost, katere koristi se odražajo v celotni družbi, pa bi bilo treba podpirati. Dejavnosti, kot so programi neformalnega izobraževanja, sodelovanje z učitelji, organizacija izobraževalnih obiskov na terenu, namenski mini kampusi in publikacije za različne starostne skupine, bi bilo treba prenesti na aktivne organizacije z izkušnjami na področju izobraževanja o energiji.

#### 4.8 Vloga medijev in družabnih omrežij

4.8.1 Mediji imajo strateški pomen in nalogo pri razširjanju točnih informacij in izobraževalnih dejavnosti za najširšo javnost in za vse starosti. V programih za ozaveščanje o vprašanih, povezanih z energijo in okoljem, bi morala biti sporočila vedno obdelana znanstveno in biti kulturno nevtralna. Treba se je izogibati uporabi medijskih orodij, zlasti televizije, ne da bi temeljito pretehtali vsebino informacij. Interesi, povezani z okoljem in energijo, so velikanski, in zmožni so tako ali drugače vplivati na ljudi, ki nimajo ustreznega znanja in analitičnih orodij za ozaveščeno vrednotenje informacij.

4.8.2 Enako pomembno in občutljivo vlogo imajo družabna omrežja, če upoštevamo, da so usmerjena predvsem k mlademu občinstvu, pri katerem ni težko vzbuditi zanimanja in ga navdušiti za tako pomembna vprašanja. Vsi, ki uporabljajo te medije, bi morali upoštevati nek disciplinski kodeks. Pristati bi morali na to, da bodo „ocenjevani“ in da bodo po potrebi spremenili dvoumne ali tendenciozne informacije.

4.8.3 Ta orodja bodo v prihodnosti nedvomno vse pomembnejša. (Danes družabna omrežja povezujejo več ljudi, kot jih je živelo na Zemlji v začetku 20. stoletja.) Množica razpoložljivih informacij bo spremenila jezik in vrsto informacij. Te spremembe bodo vplivale na izobraževanje. Razčlenjena in kompleksna sporočila bo treba znati prevajati tako, da bodo preprosta in kratka, primerna za vsakogar: [http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_social\\_networking\\_websites](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_social_networking_websites).

<sup>(4)</sup> UL C 228, 22.9.2009, str. 9–13.



## 5. Prednostne naloge Odbora

EESO meni, da je treba pozornost usmeriti na naslednje prednostne naloge:

### 5.1 Življenje s posledicami podnebnih sprememb, prilagajanje in potrebe po ustreznih poklicnih usposobljenostih.

Podnebne spremembe so znanstveno dokazane in splošno priznane po vsem svetu. Nekateri dogodki, na primer poplave, bodo vse pogostejši. Prilagajanje tem pojavom bo postalo ključnega pomena za preživetje. Zaradi pomanjkanja ustreznih strokovnjakov bi bilo lahko resnično ogroženo tudi uresničevanje kratkoročnih, srednjeročnih in dolgoročnih ciljev Evropske unije.

**5.2 Energetska učinkovitost.** Energetska učinkovitost je v ospredju strategije Evropa 2020. Skupni učinki popolnega izvajanja sedanjih in novih ukrepov bodo spremenili naše vsakdanje življenje. Po mnenju Komisije bodo lahko gospodinjstvom omogočili letni prihranek 1 000 eurov; okrepila se bo konkurenčnost evropske industrije, ustvarjenih bo do 2 milijona novih delovnih mest in izpusti toplogrednih plinov se bodo zmanjšali za 740 milijonov ton na leto<sup>(5)</sup>. Odjemalci energije imajo pomembno vlogo pri podpiranju tega procesa. Vsi, tudi odrasli, morajo spremeniti svoje vedenje, zato je treba poskrbeti za zagotavljanje ustreznih in zanesljivih informacij o energiji.

**5.3 Boj proti energetski revščini in negotovosti.** Boj proti energetski revščini in negotovosti je nova prednostna naloga družbe, s katero se je treba soočiti na vseh ravneh. Cene najpomembnejših fosilnih goriv še naprej naraščajo in kaže, da se bo to nadaljevalo tudi v prihodnjih letih. Če ne bomo ukrepali hitro in učinkovito, se bo število ogroženih potrošnikov energije občutno povečalo<sup>(6)</sup>.

**5.4 Zagotavljanje dostopa do energije vsem potrošnikom (posameznikom in industriji).** Energija je skupna dobrina in ima osrednjo vlogo pri zagotavljanju gospodarske blaginje v državah. Bistvenega pomena je, da se zagotovi energija po sprejemljivih cenah, ki se v prihodnjih letih ne bodo pretirano in nepredvidljivo spreminjale, ter dostop do energije vsem državljanom in potrošnikom.

**5.5 Trajnostna mobilnost.** Vse večja potreba po prevozu oseb in blaga povečuje nevarnost onesnaževanja in zastojev, zlasti v mestnih okoljih. Treba je razviti takšno obliko mobilnosti, ki je trajnostna, okolju prijazna in energetska učinkovita. Na tem področju je zelo pomemben vidik somodalnost.

**5.6 Pomanjkanje virov (energije, vode, surovin).** Povečanje svetovnega prebivalstva s 6 na 9 milijard bo zaostriло globalno konkurenco za naravne vire in pritisk na okolje<sup>(7)</sup>. Varovanje osnovnih virov, kot so zrak, voda, zemlja, gozdovi in hrana, je torej bistven dejavnik za spodbujanje trajnostne rasti in ustvarjanje sodobnega gospodarstva.

**5.7 Informacijske in komunikacijske tehnologije.** Informacijske in komunikacijske tehnologije so danes del informacijske družbe in družbe znanja. Pametna distribucija energije po gospodarsko vzdržnih cenah bo na primer pomembno vplivala na spremembe v vedenju prihodnjih generacij.

## 6. Nekaj izkušenj

**6.1** V Evropi in na svetu obstajajo številne pobude in dobre prakse v zvezi z dejavnostmi, ki spodbujajo izobraževanje na področju energije in varovanja okolja. Zelo pogosto se navezujejo na zmanjševanje onesnažujočih plinov.

**6.2** V projekt *Défi Énergie*, ki ga je usklajevala organizacija *Bruxelles Environnement* v okviru evropske kampanje za trajnostno energijo (*Sustainable Energy Europe*), je bilo vključenih 4 000 ljudi v 1 400 družinah, ki so izpuste CO<sub>2</sub> zmanjšale za ekvivalent ene tone na leto in s tem pri stroških za energijo prihranile 380 eurov ([www.ibgebim.be](http://www.ibgebim.be)).

**6.3** Italijanska nacionalna fundacija *Carlo Collodi* izvaja projekt za osnovnošolce *Pinocchio ripensa il mondo* (Ostržek vnovič premišluje o svetu). Projekt sestavljajo trije deli: ločeno zbiranje odpadkov, varčevanje z energijo in etične odločitve, povezane s trajnostjo (<http://www.pinocchio.it/fondazionecollodi/>).

**6.4** Mednarodna fundacija *Yehudi Menuhin* s svojim programom *MUS-E® Arts at School* s pomočjo umetnosti – glasbe, plesa, petja, gledališča in vizualnih umetnosti – razvija nove procese učenja. Projekt v 11 državah izvaja 1 026 umetnikov, ki delajo z 59 189 otroki v 623 osnovnih šolah ([www.menuhin-foundation.com/](http://www.menuhin-foundation.com/)).

**6.5** Španski forum za družbeni dialog o kombinaciji energetskih virov (*Spanish Energy Mix Forum, SEMF*), odprt za vse akterje na področju energije, razpravlja o različnih virih energije v Španiji (<http://www.semforum.org/>).

**6.6** *Sredozemska poletna univerza (UMET)* o trajnostni energiji v Sredozemlju vključuje univerze iz Francije, Italije, Portugalske, Španije, Grčije, pa tudi Maroka, Alžirije, Tunizije, Egipta, Turčije itd. V prihodnjih letih želi univerza razširiti svojo organizacijo še v druga mesta (<http://www.ome.org/index.php>).

**6.7** *Zeleni planet (La Belle Verte)* je leta 1996 posneti film, ki ga je režiral Coline Serreau. Obravnava problematiko zahodnega sveta, kot so med drugim obsedenost, zloraba oblasti, onesnaževanje ter nebrzdano izkoriščanje naravnih virov in prostora (<http://www.youtube.com/watch?v=TTvoZkHugr0>).

<sup>(5)</sup> COM(2011) 109 final.

<sup>(6)</sup> UL C 44, 11.2.2011, str. 53.

<sup>(7)</sup> COM(2010) 2020 final.

6.8 Program Komisije *Pametna energija za Evropo* od leta 2004 podpira projekte izobraževanja na področju energije. Če naštejemo le nekatere: *KidsCorner*, *U4energy*, *Flick the Switch*, *Kids4future*, *Rainmakers*, *Youngenergypeople*, *My Friend Boo* itd. Na področju poklicnega usposabljanja za gradbeništvo velja omeniti projekt *Build Up skills* (<http://ec.europa.eu/energy/intelligent/>).

6.9 *My Friend Boo* (Moj prijatelj Boo), prikupna serija risank v okviru programa IEE, je prva te vrste v Evropi. Njen namen je pomagati mladim razumeti teme, kot so energija, podnebne spremembe, okolje, ohranjanje in zdravje (<http://www.myfriendboo.com/>).

6.10 Druge pobude na evropski ravni vključujejo *Konvencijo županov* z več kot 3 000 sodelujočimi mesti. EESO že od vsega začetka podpira uporabo tega instrumenta v čim več evropskih občinah<sup>(8)</sup> in je dosegel, da je Komisija spremenila strategijo. *Concerto*, *Civitas* in nova pobuda *Pametna mesta in skupnosti* so instrumenti za izmenjavo najboljših praks na področju trajnostnega prometa ter primerne in pametne uporabe energije. Pobuda za energetska izobraževanje in usposabljanje (*Energy Education and Training Initiative*) v okviru Strateškega načrta za energetska tehnologijo (SET) je pobuda, ki povzema in razvija pomembno dodano vrednost za celoten projekt tega načrta.

6.11 Na mednarodni ravni so bile že sprožene različne pobude, na primer NEED (Nacionalni projekt za razvoj izobraževanja o energiji – *National Energy Education Development Project*), mreža učencev, učiteljev, podjetij, vladnih organov in skupnosti, ki so jo že pred 30 leti ustanovili v ZDA (<http://www.need.org/>), program *Energy Education and Workforce Development* (Izobraževanje o energiji in razvoj delovne sile) ministrstva za energijo ZDA (<http://www1.eere.energy.gov/education/>) in spletno mesto *EnergyQuest*, namenjeno izobraževanju o energiji (<http://www.energyquest.ca.gov/>).

## 7. Javna obravnava o izobraževanju o energiji

7.1 Na javni obravnavi, ki jo je pripravil EESO, so predstavili še številne druge zanimive izkušnje s področja izobraževanja o energiji in okolju.

7.2 Predstavniki EACI, EU-ASE (*European Alliance to Save Energy* – Evropsko zavezništvo za varčevanje z energijo), fundacij Carlo Collodi in Yehudi Menuhin, Solvaya, CIRCE, Business Solutions Europe, mreže ELISAN ter predstavnika Konvencije županov, pristojnega za Generalni direktorat za energijo, so vsak s svojega vidika poudarili izredni pomen teme.

7.3 Razpravljali so o vlogi izobraževanja in poklicnega usposabljanja, usposobljenosti tehnikov in diplomantov znanstvenih disciplin, potrebi po krepitvi odnosov med univerzami, raziskavami in industrijo, boju proti energetske revščini in negotovosti

kot prednostni nalogi javnih organov, vključevanju lokalnih okolij za razvoj ukrepov in ozaveščanje v zvezi s pametno in trajnostno rabo energije ter o inovativnih orodjih pri formalnem in neformalnem dodatnem usposabljanju.

7.4 Posebej je bilo predlagano, da je treba sprejeti enoten in razumljiv sistem ocenjevanja energije, na primer z uporabo razmerja EUR/MWh za vse izdelke, porabnike energije, da bi lahko takoj izmerili učinkovitost in strošek.

7.5 Izrednega pomena je kakovost informacij in vsebin izobraževanja. Obstaja resnično tveganje, da so informacije lahko prirejene tako, da so v prid določenim interesom, namesto da bi pomagale sprejemati premišljene odločitve. Zato bodo morali javni organi namenjati posebno pozornost zagotavljanju neodvisnosti in korektnosti procesov na področjih obveščanja in izobraževanja.

7.6 Pokazalo se je, da je eden najpomembnejših problemov težavnost sistematičnega vključevanja gradiva o izobraževanju o energiji v šolske učne načrte zaradi pomanjkanja časa, preobsežnih programov in različnih prednostnih usmeritev.

## 8. EDEN: evropska mreža izobraževanja o energiji in okolju. Protokol EESO – Nacionalna fundacija Carlo Collodi

8.1 Evropska mreža nacionalnih forumov za izobraževanje o energiji in okolju EDEN bi lahko – kot je že bilo predlagano v raziskovalnem mnenju o *potrebah po izobraževanju in usposabljanju za družbo z energijo brez ogljikovega dioksida* – pomagala zapolniti obstoječe vrzeli, da bi dosegli cilj Evropske unije, tj. najmanj 20-odstotni prihranek energije, prispevali k uresnitvi evropske vizije do leta 2050 o gospodarstvu, ki temelji na učinkoviti rabi virov in nizkih izpustih CO<sub>2</sub>, ter okrepili energetska neodvisnost in zanesljivost oskrbe.

8.2 Da bi udeležila predloge v mnenju in podprla ustanovitev evropske mreže, sta EESO in fundacija Collodi 26. marca 2010 podpisala protokol o sodelovanju, v katerem se zavezujeta k skupnemu delovanju. Za maskoto pobude je bil izbran Ostržek, vsem znan junak iz knjige Carla Collodija.

8.3 To evropsko mrežo sestavljajo organizacije, ki delujejo na področju izobraževanja o energetske učinkovitosti, obnovljivih virih energije in okolju. Mreža deluje kot nacionalni kanal za razširjanje ustreznih programov in gradiv. Tako olajšuje vključevanje čiste energije, učinkovitejše rabe vseh naravnih virov in zagotovljenih visokih standardov za varovanje okolja v nacionalne učne načrte.

<sup>(8)</sup> UL C 10, 15.1.2008, str. 22.

8.4 Mreži so se že pridružile številne organizacije. Poleg ustanovnih članov, EESO in fundacije Carlo Collodi (IT), so članice mreže trenutno fundacija *Terra Mileniul III* (RO), *ARENE Île-de-France* (FR), *Les Péniches du Val de Rhône* (FR), občina Grenlandija (Grenlandija), *Climate Action Network* (RO), *Mosaic Art and Sound* (UK), *Art For Green Life* (UK/BE), *CECE* (ES), *Intercollege* (CY), *Business Solutions Europa* (BE), *EU-ASE* (BE), *CIRCE* (ES) in fundacija *Menuhin* (BE).

V Bruslju, 25. aprila 2012

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Staffan NILSSON

---

## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o spremembah v knjižnem založništvu (mnenje na lastno pobudo)

(2012/C 191/04)

Poročevalka: **Grace ATTARD**

Soporočevalka: **Hilde VAN LAERE**

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 14. julija 2011 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

*Spremembe v knjižnem založništvu*

(mnenje na lastno pobudo).

Posvetovalna komisija za spremembe v industriji (CCMI), zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 12. aprila 2012. Poročevalka je bila ga. ATTARD, soporočevalka pa ga. VAN LAERE.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 480. plenarnem zasedanju 25. in 26. aprila 2012 (seja z dne 25. aprila) s 156 glasovi za, 2 glasovoma proti in 1 vzdržanim glasom.

### 1. Sklepi in priporočila

1.1 Knjižno založništvo je izpostavljeno nenehni modernizaciji, kar prinaša pomembne posledice v digitalni dobi.

1.2 EESO poudarja, da bi bilo treba na ravni EU nujno opraviti celovito analizo vloge knjižnega založništva v socialnem, gospodarskem, kulturnem, znanstvenem in umetniškem razvoju Evrope ter pri tem nameniti posebno pozornost pravicam in potrebam drugih akterjev, tj. knjigarn, avtorjev, znanstvenih delavcev, ilustratorjev, tiskarskih in sorodnih industrij, knjižnic, organizacij za pravice reproduciranja in potrošnikov. Evropska komisija bi morala pri razmišljanju o strategijah za digitalno Evropo knjižno založništvo obravnavati kot del kulturnih in ustvarjalnih industrij.

1.3 Odbor poudarja pomen obravnavanja potrebe po ustrezni zakonodaji in politikah EU, ki vplivajo na založništvo in urejajo področja, kot so intelektualna lastnina (zlasti avtorska pravica) in njeno uveljavljanje, obdavčenje, informacijska družba in kulturne politike.

1.4 EESO ponavlja potrebo na ravni EU po odpravi diskriminatorne ureditve, ki trenutno velja v EU – kjer so spletne različice istih kulturnih produktov podvržene standardni obdavčitvi, kar povzroča neupravičeno izkrivljanje med primerljivimi vsebinami – in se razlikuje od stanja v ZDA, kjer spletno založništvo ni obdavčeno, kar ustvarja neenake konkurenčne pogoje in neloyalno konkurenco.

1.5 EESO meni, da bi bilo treba grafični sektor spodbujati k spremembi gospodarskih in tehnoloških modelov, ki so zaznamovali njegov razvoj, tako da se v skladu z evropskim načrtom

za grafično industrijo postavi v središče upravljanja in širjenja informacij ter se ne omeji na vlogo izvajalca storitev.

1.6 Po mnenju EESO je treba zaradi ohranjanja konkurenčnosti tiskarske industrije ustanoviti vseevropsko opazovalno skupino, ki bo ocenjevala sedanje in prihodnje potrebe tiskarskega sektorja po znanju ter spodbujala poklicno usposabljanje, mobilnost in prekvalificiranje s pomočjo javnega financiranja, zlasti iz ESS, ESRR in evropskega sklada za globalizacijo, kot tudi raziskave v okviru sedmega okvirnega programa in pobude Obzorje 2020.

1.7 Odbor poudarja, da je upravljanje pravic intelektualne lastnine osrednjega pomena za razcvet evropske kulture, znanosti in umetnosti in zagotavljanje kakovosti življenja evropskih državljanov ter ključni dejavnik tehnoloških in tržnih inovacij.

1.8 Po mnenju Odbora bodo digitalni trgi delovali v korist uporabnikov, če jim bodo zagotavljali varno digitalno okolje in jim omogočali učinkovit nadzor nad osebnimi podatki in zasebnostjo.

1.9 Odbor v zvezi s prehodom na digitalno tehnologijo opozarja na izpolnjevanje socialnih in gospodarskih obveznosti, da bo lahko kar največ ljudi vseh starosti in v vseh državah članicah izkoriščalo prednosti digitalne revolucije.

1.10 EESO poudarja, da je treba na nacionalni in evropski ravni s socialnim dialogom in kolektivnimi pogodbami delavcem – tako samozaposlenim kot zunanjim sodelavcem – zagotoviti dostojno delo.

1.11 Nujna je vpeljava odprtih interoperabilnih elektronskih standardov, ki bo povečala konkurenčnost ter preprečila zapiranje trgov in nastanek prevladujočih položajev.

1.12 EESO poudarja pomen boljše povezanega enotnega trga storitev v skladu s strategijo Evropa 2020<sup>(1)</sup>, ki bo omogočal rast in zaposlovanje vsem akterjem in deležnikom v knjižnem založništvu.

1.13 EESO želi, da Komisija spodbudi prizadevanja poklicev v sektorju založništva in tiskarstva, da se še naprej trudijo za bolj participativen model in se organizirajo v pregleden skupen okvir, ki bi zagotovil boljšo povezanost gospodarskih, socialnih, tehnoloških in okoljskih vidikov.

1.14 Odbor poziva Komisijo, naj začne strateški dialog z evropsko založniško industrijo, da bo lahko oblikovala sklepe o strategijah, ki se bodo dejansko nanašale na knjižne in elektronske izdaje knjig v digitalni dobi, s čimer se bo povečala tudi konkurenčnost sektorja na svetovni ravni. EESO ponovno poudarja, naj Komisija ustanovi skupino na visoki ravni, ki bi vključevala zlasti predstavnike založništva ter grafične in papirne industrije, da bi analizirala priložnosti za naložbe in zaposlovanje, ki se v okviru multimedijske revolucije ponujajo v teh sektorjih.

## 2. Uvod in ozadje

2.1 Knjižno založništvo je kot največja evropska kulturna industrija ključni dejavnik gospodarskega, socialnega, političnega, etičnega, izobraževalnega, umetniškega in znanstvenega razvoja v Evropi. Evropska književnost, ki v svojih delih uteleša izjemno raznovrstnost držav, saj predstavlja in ohranja za prihodnost vse evropske jezike, regije in manjšine ter spodbuja kulturni dialog, sodi v sam vrh evropske umetnostne in kulturne dediščine.

2.2 Evropski založniki (države članice EU, Norveška in Islandija) so leta 2010 ustvarili za približno 23,5 milijarde EUR prometa, izdali 525 000 novih del in polno zaposlovali okrog 135 000 ljudi. Na zalogi so imeli skoraj 7,5 milijona del. Knjižno založništvo prav tako posredno prispeva k ustvarjanju delovnih mest, saj nudi delo več kot 100 000 pisateljem, ilustratorjem in književnim prevajalcem v Evropi ter več kot 25 000 samostojnim knjigarjam. Za natančnejšo podobo sektorja bi morali zbrati bolj konkretne podatke.

2.3 Čeprav se je način izvedbe posameznih korakov v knjižni proizvodnji – od naročanja, urejanja in tiska do distribucije – skozi stoletja korenito spremenil, pa je njihov koncept še vedno enak in tudi knjiga kot rezultat kreativnega procesa ostaja v osnovi nespremenjena. Šele razvoj digitalnega založništva je prinesel spremembe tudi v metodologiji.

2.4 Leta 2008 so ključne ustvarjalne industrije z 8,5 milijona zaposlenimi prispevale 4,5 % k BDP EU<sup>(2)</sup>, skupni delež vseh ustvarjalnih industrij pa je znašal 6,9 %. Med omenjenimi industrijami je leta 2003 založništvo prispevalo 1,7 % k BDP EU, medtem ko je znašal skupni prispevek radijskega, televizijskega, filmskega in video sektorja 0,41 %, prispevek glasbene industrije pa 0,06 %.

2.5 V mednarodnem oziru evropsko založništvo po vrednosti prekaša založniško industrijo v ZDA, ki je v zadnjih letih ustvarila promet med 24 in 25 milijardami dolarjev letno (17–19 mrd. EUR). Poleg tega se vsako leto od šest do osem založniških podjetij v evropski lasti uvrsti med deset največjih založniških skupin na svetu. Še več, trije največji mednarodni knjižni sejmi so v državah EU: v Frankfurtu, Londonu in Bologni.

2.6 Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) je izpostavila pozitivne učinke branja na družbo in opredelila branje kot najboljši kazalnik življenjskih priložnosti otroka. Založništvo prav tako spodbuja različnost mnenj, izmenjavo, dialog in svobodo izražanja, ki je steber demokratične družbe.

## 3. Digitalni prehod

3.1 Prehod na digitalne tehnologije v založniškem sektorju korenito spreminja večino dinamike, odnose ter gospodarske in kulturne vzorce knjižnega založništva.

3.2 Podoba evropskih trgov e-knjig je razdrobljena in raznolika. Čeprav digitalno založništvo na razvitih trgih dosega visoke stopnje rasti, pa ima tudi tam v primerjavi s trgov tiskanih knjig zelo majhen delež (od manj kot 1 % do največ 5 % celotnega knjižnega trga). Še do pred nekaj leti je bilo pomemben razlog za tako počasen razvoj pomanjkanje primernih prenosnih bralnih naprav.

3.3 Kljub temu vse več založnikov ponuja svoje knjige v elektronskem formatu na drugih področjih. Po več letih poskusov s tehnologijo in inovacijami se je pojavil širok nabor različnih poslovnih modelov za dostop do vsebine digitalnih knjig. Bralci uporabljajo knjige na osebnih računalnikih, namenskih bralnikih, tabličnikih in pametnih telefonih, ki so vse bolj napredni in prijazni uporabniku, a kar je najpomembneje, cenovno dosegljivi. Pričakovano nadaljnje padanje cen e-bralnikov bo verjetno še razširilo trg.

3.4 Vključujejo se novi igralci, ki so še posebej močni pri povezovanju s končnimi uporabniki na drugih področjih: iskalniki/portali, kot je Google, akterji na spletu, med drugim spletni trgovci, kot je Amazon, ki izdeluje bralnik *kindle*, in proizvajalci elektronskih naprav, kot je Apple, se uveljavljajo na trgu vsebin za svoje izdelke in zato odpirajo lastne e-knjigarne in sami omogočajo ponudbo mobilne telefonije ali interneta.

<sup>(1)</sup> COM(2010) 2020 final.

<sup>(2)</sup> Mnenje EESO o varstvu pravic intelektualne lastnine/UUNT, UL C 376, 22.12.2011, str. 62.

3.5 E-knjige omogočajo preprost dostop do znanja, kulture in prostočasnih dejavnosti tudi ranljivim skupinam, ki težje berejo, kot so starejši, invalidne osebe in vsi, ki ne berejo v materinščini.

3.6 Knjige v digitalni obliki prav tako na novo opredeljujejo vpliv založniške industrije na okolje. Medtem ko je papir obnovljiv in ga je mogoče reciklirati, pa okoljski vplivi elektronskih naprav in surovin za njihovo izdelavo ter porabljene električne energije še niso dokončno izmerjeni.

3.7 Založnik v digitalni dobi ohranja ključno vlogo: zaradi zagotavljanja kakovosti sta namreč izbira in natančen pregled besedila, ne glede na način objave, njegovi najpomembnejši nalogi. Tudi pri urejanju in trženju, ki sta prav tako zelo pomembna, ni mogoče zanemariti založnikovega znanja.

3.8 Elektronsko založništvo je prineslo nove stroške, kot so stroški ukvarjanja s kršitvami avtorskih pravic na spletu, vlaganj v sisteme za digitalizacijo, zaposlene in tehnologijo ter pretvarjanja datotek v specifične formate. Zmanjšali so se stroški tiskanja, skladiščenja in fizične distribucije, ki so običajno znašali manj kot šestino vseh stroškov, medtem ko so se stroški licenčin, uredniškega dela, trženja, distribucije, digitalnega shranjevanja in arhiviranja tudi v digitalnem svetu ohranili.

#### 4. Izzivi za knjižno založništvo v digitalni dobi

4.1 Leta 2009 sta Svet <sup>(3)</sup> in Komisija <sup>(4)</sup> ustanovila Evropski opazovalni urad za ponarejanje in piratstvo, da bi se izboljšalo poznavanje kršitev pravic intelektualne lastnine <sup>(5)</sup>.

4.2 V kulturni industriji, kakršna je založništvo, je avtorska pravica temelj za pravno priznanje vrednosti, ki jo ustvarja; prav zato je uravnotežena ureditev področja avtorskih pravic nujna za vzdržnost naložb te industrije, hkrati pa spodbuja avtorje k nadaljnjemu ustvarjanju.

4.3 EESO poudarja potrebo po učinkovitem uveljavljanju pravic intelektualne lastnine tako v spletnem kot nespletnem okolju – piratstvo hromi kulturo, kreativnost in nastanek novih poslovnih modelov ter ovira razvoj trga, saj maje

zaupanje založnikov in avtorjev v to, da se jim bodo njihove finančne in intelektualne naložbe povrnile <sup>(6)</sup>.

4.4 Zakonodaja, ki ureja avtorske pravice, je nastala pred digitalno revolucijo, zato ni najbolje prilagojena pojavom, kot so prenašanje vsebin s spleta, medsebojna izmenjava datotek in upravljanje digitalnih pravic (DRM), kar je razbrati tudi v digitalni agendi za Evropo, katere namen je posodobitev predpisov za digitalno dobo <sup>(7)</sup>. Celovita ureditev na ravni EU, ki je trenutno predmet razprave, je nujna za obravnavo posameznih ureditev in načinov izvajanja, ki se med državami članicami razlikujejo.

4.5 Hitro in dosledno reševanje sporov v zvezi s ponarejanjem ali piratstvom s strogim izvrševanjem predpisov bi povečalo zaupanje potrošnikov. V evropskem pravu je uveljavljanje pravic določeno s členom 8(3) direktive o avtorskih pravicah (Direktiva 2001/29/ES), ki imetnikom pravic omogoča, da zahtevajo sodno prepoved proti posrednikom, katerih storitve uporablja tretja stranka in s tem krši avtorske pravice, v povezavi s členom 8 direktive o uveljavljanju pravic intelektualne lastnine (Direktiva 2004/48/ES), ki imetnikom pravic omogoča dostop do informacij v zvezi z identiteto kršitelja.

#### 5. Digitalizacija in globalizacija kot izziva za tiskarsko industrijo v Evropi

5.1 Evropska tiskarska industrija se sooča z velikimi izzivi zaradi naraščajoče in vse bolj razširjene uporabe interneta ter privlačnosti novih medijev, kar postopno spreminja podobo trga kot vira informacij in oglaševanja.

5.2 Druga pomembna dejavnika, ki vplivata na konkurenčnost, sta na eni strani uvoz knjig, ki jih je mogoče natisniti brez točno določenih časovnih omejitev, iz držav z nižjimi stroški (Kitajske), in na drugi strani številne papirnice in proizvajalci črnih – še posebej v Indiji in na Kitajskem, kjer so cene med najnižjimi –, ki ustvarjajo močno globalno konkurenco. EESO poudarja, da je treba v vseh državah proizvajalkah spoštovati podobna socialna in okoljska merila.

5.3 Omenjeni dejavniki so v povezavi z neugodnimi gospodarskimi razmerami v preteklosti že povzročili padec cen, poleg tega pa močno vplivajo na zaposlovanje v založništvu.

<sup>(3)</sup> Resolucija Sveta, 25.9.2008 (UL C 253, 4.10.2008).

<sup>(4)</sup> Sporočilo Komisije z dne 11. septembra 2009 *Krepitev uveljavljanja pravic intelektualne lastnine na notranjem trgu*, COM(2009) 467 final.

<sup>(5)</sup> Mnenje EESO o varstvu pravic intelektualne lastnine/UUNT, UL C 376, 22.12.2011, str. 62.

<sup>(6)</sup> Evropska komisija, GD za obdavčenje in carinsko unijo, *Poročilo o uveljavljanju pravic intelektualne lastnine s strani carinskih organov – 2009*; [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/customs/customs\\_controls/counterfeit\\_piracy/statistics/statistics\\_2009.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/statistics/statistics_2009.pdf). Technopolis (2007), *Effects of counterfeiting on EU SMEs* (Učinki ponarejanja na MSP EU); [http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise\\_policy/industry/doc/Counterfeiting\\_Main%20Report\\_Final.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/industry/doc/Counterfeiting_Main%20Report_Final.pdf). <http://counterfeiting.unicri.it/report2008.php>. Mnenje EESO o varstvu pravic intelektualne lastnine/UUNT, UL C 376, 22.12.2011, str. 62.

<sup>(7)</sup> *Evropa 2020: strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast*, 3.3.2010.

5.4 Po podatkih Eurostata je bilo leta 2009 v evropski tiskarski industriji dejavnih 119 000 podjetij (upad s 132 571 leta 2007), ki so zaposlovala več kot 735 000 ljudi (upad z 853 672 leta 2007) in ustvarila promet v vrednosti 88 milijard EUR (upad s 110 mrd. leta 2007).

5.5 Vendar je uvedba digitalnega tiska omogočila inovacije pri sodelovanju med založnikom, tiskarjem in uporabniki in danes je mogoče natisniti knjigo po naročilu – tudi en sam izvod.

5.6 Tiskarne si prizadevajo v svoje poslovanje vključiti tudi druge storitve iz vrednostne verige, kot so shranjevanje, upravljanje podatkovnih zbirk, oblikovanje spletnih ali tiskanih izdaj in storitve, povezane z e-knjigami, ter razvijajo lastne oddelke za predtisk.

5.7 EESO podpira predloge iz poročila Komisije o konkurenčnosti evropske tiskarske industrije iz leta 2007, vendar poziva Komisijo, naj ustanovi evropski odbor za socialni dialog za celotni sektor, saj uradni socialni dialog med delodajalci in sindikati danes poteka le na ravni podjetij in držav.

5.8 Odbor soglaša s priporočili združenja Intergraf, zlasti z izvedbo neodvisne študije o razvoju tehnologij (tiskarske, mobilne in internetne), demografskih vplivih in vedenju potrošnikov.

## 6. Izzivi za knjigarne

6.1 Veliki trgovci vsiljujejo ozemeljske omejitve pri svoji spletni prodaji, kar povzroča težave. Ključno pri tem je, da prihaja do prevlade spletnih digitalnih knjigarn, zato se opušča raba uveljavljenih distribucijskih sistemov.

6.2 Tradicionalne knjigarne so kulturno pomembne, saj tudi na spletu ohranjajo osebni stik/odnos s potrošniki in ponujajo storitve, ki jih internet ne more.

6.3 Knjigarne danes nastopajo v vlogi razstavnih prostorov za knjige, ki jih stranke pozneje kupijo prek spleta, s čimer svojim spletnim konkurentom omogočajo brezplačno trženje in promocijo. Vendar bi nekateri tradicionalni knjigotržci potrebovali preusposabljanje, saj premalo vedo o spletnih družbenih medijih in bi morali biti inovativni pri trženju in izboru prodajnih izdelkov. Standardi v digitalnem svetu so še vedno šibki; na primer, medtem ko imajo takorekoč vse natisnjene knjige številko ISBN, to ne drži za e-knjige.

6.4 Treba je poiskati in spodbujati sinergije med evropskimi združenji knjižnic in knjigarnami. Digitalizacija povzroča določene napetosti med knjigarnami in založniki na eni strani, ki jih skrbi piratstvo elektronskih izdaj, in knjižnicami na drugi, ki si prizadevajo spodbujati izposajo elektronskih izdaj. Vse udeležene strani bi morale izpostaviti, upoštevati in uveljavljati pravno razlikovanje med izposajo (tiskanih izdaj) in e-izposajo.

Prav tako bi morala vsaka od njih preveriti, ali je mogoča ureditev, ki bi imela vgrajene varovalke proti piratstvu in omogočala zakonito knjižnično e-izposajo.

6.5 Amazon in Apple sta zaradi dvojnega prevladujočega položaja – kot trgovca in proizvajalca e-bralnikov (*Kindle* in *iPad*) – vodilni imeni na trgu, zato lahko narekujeta cene in pogoje drugim akterjem v panogi. Dejstvo, da gre za neevropski primat, negativno vpliva na manjše založnike, ki so prešibki, da bi se lahko pogajali o pogojih, ki jih narekujeta Amazon in Apple.

6.6 Uvedba odprtih, interoperabilnih standardov bo največjim podjetjem v panogi, ki trenutno uporabljajo zaprte lastniške tehnologije, s katerimi omogočijo uporabo določenih naprav le v povezavi s svojimi izdelki ali obratno, preprečila zaprtje trgov in nastanek prevladujočih položajev ter povečala konkurenčnost.

## 7. Obdavčitev in oblikovanje cen

7.1 V veliki večini držav EU in po svetu velja pri prodaji tiskanih knjig nižja stopnja DDV kot priznanje koristi, ki jih branje pomeni v kulturnem, izobraževalnem in znanstvenem smislu ter za družbo nasploh.

7.2 Še vedno pa v EU velja diskriminatorna ureditev, v skladu s katero so spletne različice istih kulturnih produktov podvržene standardni obdavčitvi, kar povzroča neupravičeno izkrivljanje med primerljivimi vsebinami.

## 8. Ohranjanje osirotelih del in del, ki se ne tiskajo več <sup>(8)</sup>

8.1 Odbor se na splošno strinja s predlogom direktive o pravnem okviru za zagotavljanje zakonitega čezmejnega spletnega dostopa do osirotelih del <sup>(9)</sup>.

8.2 Zelo malo držav članic izvaja zakonodajo o osirotelih delih; tiste, ki jo, pa omogočajo dostop do teh del le državljanom, ki prebivajo na njihovem nacionalnem ozemlju.

8.3 V skladu s členom 5(2)(c) direktive o avtorskih pravicah smejo javno dostopne knjižnice, izobraževalne ustanove, muzeji in arhivi reproducirati dela, zaščitena z avtorsko pravico, tudi brez predhodnega dovoljenja, v kolikor tega ne storijo zaradi pridobivanja neposredne ali posredne ekonomske ali komercialne koristi in če pri tem upoštevajo tristopenjski preizkus, določen z Bernsko konvencijo, za vsakršno drugo omogočanje dostopa javnosti do vsebin prek interneta pa morajo pred tem urediti vprašanje pravic.

<sup>(8)</sup> Mnenje EESO o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o nekaterih dovoljenih uporabah osirotelih del, UL C 376, 22.12.2011, str. 66.

<sup>(9)</sup> Mnenje EESO o varstvu pravic intelektualne lastnine/UUNT, UL C 376, 22.12.2011, str. 62.

8.4 Knjižni založniki so začeli dialog o delih, ki niso več dostopna na trgu, v okviru katerega so vse udeležene strani podpisale memorandum o soglasju o ključnih načelih digitalizacije in dajanja na voljo nerazpoložljivih del. Vendar pa za zdaj še ni pravne strukture, ki bi omogočala čezmejno priznavanje prostovoljnih sporazumov med različnimi akterji o delih, ki niso več dostopna na trgu.

8.5 Uspešno dokončanje dialoga bo omogočilo hitrejši razvoj digitalnih knjižnic, kot je Europeana, in drugih javnih ustanov, ki delujejo v javnem interesu.

8.6 Sistem ARROW, ki ga je vzpostavil konzorcij akterjev knjižnega sektorja ob podpori Evropske komisije, ponuja praktično rešitev v obliki stroškovno učinkovitega orodja, ki uporabnikom omogoča, da hitro in učinkovito pridejo do informacij o pravicah, ki se nanašajo na določeno delo, in njihovih imetnikih.

8.7 Knjižnice in založniki lahko v javno-zasebnih partnerstvih prek digitalnih knjižnic še razširijo dostop do knjig, ki so na voljo na trgu. Nekaj takih partnerstev že obstaja.

8.8 Vprašanje obveznega izvoda e-knjig morajo obravnavati vse udeležene strani, da bodo lahko uravnovale interese knjižnic po zbiranju, ohranjanju in dajanju na voljo e-knjig na eni strani in zagotovila o preprečevanju zlorabe elektronskega razširjanja na drugi.

## 9. Jezik in mobilnost

9.1 Ker je jezik neločljivo povezan z založništvom, se celotna panoga, a predvsem mali in srednje veliki založniki, spoprijemajo z neizbežnimi težavami glede mobilnosti.

9.2 Knjižni založniki – razen tistih, ki izdajajo dela v angleščini – in njihovi zaposleni se soočajo s precejšnjimi izzivi, ko želijo poslovati v različnih državah članicah; večina malih in srednje velikih založnikov so namreč srednje velika podjetja, ki dela izdajajo le v enem jeziku <sup>(10)</sup>.

9.3 Nekatere novonastajajoče platforme za e-knjige še otežujejo jezikovno mobilnost. Ameriško podjetje Amazon, največji proizvajalec e-bralnikov, ne omogoča uporabe manjših jezikov (vključno z 18 od 23 uradnih jezikov EU) na svojem e-bralniku *kindle*, s čimer dejansko izključuje literaturo, napisano v 18 jezikih EU, iz največje svetovne platforme e-knjig.

## 10. Za samozavestnega in obveščene potrošnika

10.1 Odnos med potrošnikom in knjigo se spreminja; digitalne knjige ne zavzemajo fizičnega prostora in nakup je opravljen v trenutku.

10.2 Po mnenju EESO bi morale vse politične pobude na področju pravic intelektualne lastnine upoštevati potrošnika kot pomembnega akterja v razpravi o teh pravicah.

10.3 Soobstoj digitalnih in tiskanih knjig se mora razviti postopno in tako, da bo prispeval k vzdržnosti založništva tiskanih vsebin. Precej ljudi v Evropi še vedno ni naklonjenih spletnemu poslovanju oziroma dostopanju do spletnih vsebin ali njihovi uporabi. Z ukrepi za povečanje zaupanja potrošnikov in zmanjšanje digitalnega razkoraka bi bilo mogoče doseči širšo socialno vključenost.

10.4 EESO podpira Evropsko potrošniško organizacijo (BEUC) v prizadevanjih, da se nevtralnost omrežja prizna kot regulativno načelo. Evropska komisija bi morala nadgraditi tekoče delo Organa evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (BEREC) in sprejeti zavezujoč instrument, ki bo zagotovil skladno in učinkovito zaščito nevtralnosti omrežja v Evropi.

## 11. Dostop na trg za MSP

11.1 Zaradi prevlade verižnih knjigarn v EU se mali založniki soočajo z različnimi omejitvami pri dostopu na trg. Tisti, ki nimajo potrebnega finančnega zaledja, da bi si izpogajali vstop v verige in predstavili svoja dela na njihovih knjižnih policah, le težko pridejo v stik s potrošniki.

11.2 Prav manjši založniki so bili tradicionalno vir inovacij in ustvarjalnosti v panogi in če bodo težko dostopali na trg, bo to resno vplivalo na vitalnost te ustvarjalne industrije.

11.3 Finančni obstoj nišnih knjižnih založnikov pa je pogosto odvisen od financiranja in subvencij.

11.4 Podjetja, zlasti MSP, morajo vlagati v raziskave, razvoj in inovacije <sup>(11)</sup>, za kar potrebujejo ustrezne pravne, administrativne, davčne in finančne okvirne pogoje.

11.5 Danes samo 8 % evropskih MSP posluje v drugih državah članicah. 92 % podjetij je mikropodjetij <sup>(12)</sup>, ki poslujejo na zelo različnih trgih, zato mora biti obravnava njihovih specifičnih potreb v Aktu za mala podjetja še bolj v ospredju.

11.6 Posebna značilnost knjižnega založništva je tudi, da se za svojo finančno samostojnost zanaša na razmeroma majhno število prodajnih uspešnic. Dobiček od njihove prodaje mu omogoča ponudbo komercialno manj donosnih, a kulturno in družbeno pomembnih književnih zvrsti.

<sup>(10)</sup> Mnenje EESO o podpori MSP pri prilagajanju svetovnim trgovim, UL C 255, 22.9.2010, str. 24–30.

<sup>(11)</sup> Mnenje EESO o naložbah v znanje in inovacije, UL C 256, 27.10.2007, str. 17.

<sup>(12)</sup> Mnenje EESO o pregledu Akta za mala podjetja, UL C 376, 22.12.2011, str. 51.



11.7 Majhni in srednje veliki založniki potrebujejo pomoč pri financiranju in organizaciji, saj je stroškovni model za literaturo, ki ni po večinskemu okusu, le redko finančno obstojen. Poleg tega jih večina nima možnosti, da bi pripravili ustrezno dokumentacijo za pridobitev sredstev EU za raziskave in razvoj.

11.8 Odbor poudarja pomen boljše povezanega enotnega trga za storitve v strategiji Evropa 2020. <sup>(13)</sup> To bo založniškim podjetjem, tudi MSP, pomagalo, da bodo rasla in ustvarjala delovna mesta.

V Bruslju, 25. aprila 2012

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Staffan NILSSON

---

<sup>(13)</sup> Mnenje EESO o enotnem trgu za storitve, UL C 318, 29.10.2011, str. 109–112.

## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o zadrugah in prestrukturiranju (mnenje na lastno pobudo)

(2012/C 191/05)

Poročevalka: **ga. ZVOLSKÁ**

Soporočevalec: **g. OLSSON**

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 14. julija 2011 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

*Zadruga in prestrukturiranje.*

Posvetovalna komisija za spremembe v industriji, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 12. aprila 2012. Poročevalka je bila ga. ZVOLSKÁ, soporočevalec pa g. OLSSON.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 480. plenarnem zasedanju 25. in 26. aprila 2012 (seja z dne 25. aprila) s 148 glasovi za, in 1 vzdržanim glasom.

### 1. Sklepi in priporočila

1.1 Zadruga že po svoji naravi in poslovnem modelu prispeva k uresničevanju strategije Evropa 2020. S spremembami se spoprijemajo ekonomsko učinkovito in družbeno odgovorno. Prispevajo tudi k socialni in teritorialni koheziji. Da bi okrepile konkurenčnost, oblikujejo nove in inovativne poslovne modele. Vse to je treba poudariti v letu 2012, mednarodnem letu zadrug.

1.2 Z opazno izjemo nekaterih sektorjev zajemajo zadruga majhen del evropskega gospodarstva. Vendar podatki, navedeni v tem mnenju, kažejo, da so zadruga v času krize odpornejše in stabilnejše od drugih oblik podjetij, hkrati pa razvijajo nove podjetniške pobude. To je mogoče pripisati posebnim značilnostim zadrug: dolgoročnemu pristopu, močni ozemeljski ukoreninjenosti, spodbujanju interesov članov in osredotočenosti na medsebojno sodelovanje. Očitno uspešnost zadrug je treba razširiti in razviti v nacionalnih politikah in politikah EU.

1.3 Pogodba priznava različne oblike podjetij, posebne značilnosti združnega modela pa je nedavno priznalo Sodišče Evropske unije (sodba Sodišča (prvi senat) z dne 8. septembra 2011 v združenih zadevah C-78/08 do C-80/08), ki uzakonja ciljno usmerjene politike.

#### *Priporočila za politike EU*

1.4 Iz navedenih razlogov je treba zadruga upoštevati v vseh politikah EU, ki prispevajo k pametni, trajnostni in vključujoči rasti, in v ustreznih vodilnih pobudah strategije Evropa 2020. Zadrugam in drugim oblikam podjetij je treba zagotoviti enake pogoje, hkrati pa ohraniti cilje in delovne metode zadrug.

1.5 Da bi poudarili posebne izkušnje zadrug v zvezi s prestrukturiranjem, bi morala biti združna podjetja vključena

v uresničevanje ciljev in izvajanje ukrepov industrijske politike EU, vključno s posebno vodilno pobudo.

1.6 Evropska komisija in Evropska investicijska banka/Evropski investicijski sklad morajo zagotoviti, da bodo zadrugam na voljo finančni mehanizmi na ravni EU, vključno z akcijskim načrtom za financiranje malih in srednje velikih podjetij, predlaganim v aktu za enotni trg, in si skupaj s sektorjem združnega bančništva še posebej prizadevati za to, tudi z oblikovanjem posebnih instrumentov. Prav tako je treba olajšati posredniško vlogo finančnih instrumentov EIB za manjše združne banke, zlasti s poenostavljenimi upravnimi zahtevami.

1.7 Čim prej je treba uveljaviti nova pravila o javnih naročilih in državni pomoči (sveženj Almunia). Ta pravila in njihovo izvajanje v državah članicah je treba poenostaviti in vanje vključiti posebne ukrepe za izboljšanje priložnosti za socialne zadruga, ki zaposlujejo invalide ali osebe iz drugih prikrajšanih skupin. Zajemati morajo tudi izkušnje zadrug, ki upravljajo zaseženo premoženje iz nezakonitih dejavnosti (glej italijanski primer v zvezi s premoženjem mafije).

1.8 V skladu s predlogom EESO o okviru za spodbujanje finančne udeležbe zaposlenih je treba uvesti ukrepe za olajševanje prenosa podjetij na zaposlene. Odkupe s strani delavskih zadrug/delavcev je treba podpreti s posebno proračunsko postavko EU, ki vključuje tudi finančne instrumente.

1.9 Programi in skladi, določeni za prihodnje proračunsko obdobje EU 2014–2020, zlasti strukturni skladi, morajo postati pomembni instrumenti za podpiranje zadrug. Pri opredeljevanju operativnih programov je treba prednostne naloge in ukrepe

osredotočiti na podpiranje trajnostnega razvoja podjetij in odgovornega prestrukturiranja ter vanje vključiti ukrepe, kot so prenos podjetij na zaposlene, socialne zadrage, lokalni razvoj in socialne inovacije, ki se financirajo z globalnimi nepovratnimi sredstvi in drugimi finančnimi instrumenti.

1.10 EESO poziva, naj se leta 2012 sprejme poenostavljena uredba o evropski zadrugi. To uredbo bi bilo treba dopolniti s posodobljenimi podatki o tem, kako se načela zadrug izvajajo v nacionalnih zakonodajah.

1.11 EESO poziva Eurofound (Evropsko fundacijo za izboljšanje življenjskih in delovnih razmer) in zlasti njen Evropski center za spremljanje sprememb k sodelovanju z združnim sektorjem, da bi natančno preučili vlogo zadrug pri prestrukturiranju.

1.12 Prihodnji raziskovalni program EU Obzorje 2020 bi tudi moral vsebovati posebna sklicevanja na analizo dejavnikov, ki vplivajo na odpornost v kriznih razmerah.

1.13 Zadrage so že zaradi svojih ciljev in modela upravljanja zainteresirana stran v pobudi za socialno podjetništvo, ki jo je nedavno sprožila Evropska komisija. Zato bi se morali predlagani ključni ukrepi uporabljati tudi za združni sektor. Nujno je treba upoštevati izkušnje zadrug v zvezi s prilagojenimi finančnimi instrumenti, tudi v nedavnem predlogu o evropskih skladih za socialno podjetništvo.

#### *Priporočila za politike držav članic*

1.14 V skladu s priporočilom Mednarodne organizacije dela št. 193/2002 o spodbujanju zadrug morajo države članice ustvariti okolje, ki bo naklonjeno priznavanju in razvoju zadrug na vseh področjih in v vseh sektorjih, in sprejeti celovito politiko, ki bo podpirala združni poslovni model. Zlasti morajo spodbujati izobraževanje in usposabljanje o zadrugah tako za študente kot za delavce, izboljšati statistične podatke, da bi natančno opredelile združni sektor in zagotovile njegovo večjo prepoznavnost, posodobiti zakonodajo na področju zadrug, uvesti ustrezna finančna orodja in priznati vlogo zadrug v nacionalnem socialnem dialogu. Preučiti morajo možnost, da bi v zakonodajo o zadrugah uvedle nedeljive rezerve ali prepoved razdelitve sredstev med člane, ki se že uporablja v veliko državah članicah EU in se je izkazala za pomembno razvojno orodje.

1.15 EESO priporoča nacionalnim ekonomsko-socialnim svetom, naj sprejmejo mnenja v okviru mednarodnega leta zadrug.

#### *Priporočila za zadrage*

1.16 Zadrage bi morale povečati svojo prepoznavnost in okrepiti vzajemno učenje znotraj in zunaj združnega gibanja.

V notranjem smislu se morajo osredotočiti na „medzadružno sodelovanje“. Oblikovati morajo smernice in dejavno razširjati dobre prakse, s posebnim poudarkom na upravljanju sprememb. V zunanjem smislu morajo vzpostaviti partnerstvo z drugimi zasebnimi podjetji, javnimi organi in drugimi akterji.

1.17 Poročila o družbeni odgovornosti podjetij (v smislu zadrug) je treba uporabiti kot pomembno orodje za povečevanje prepoznavnosti zadrug in njihovo spodbujanje. Združni sektor mora tudi opredeliti pravila dobrega upravljanja in uvesti stroge notranje revizije, da bi preprečil zlorabo združne oblike podjetij.

## **2. Uvod**

2.1 Cilj tega mnenja je izpostaviti, kako združna podjetja zaradi svojega posebnega poslovnega modela predvidevajo in se spoprijemajo s spremembami v industriji in storitvah v sedanji krizi, ki je zlasti hudo prizadela zaposlovanje, kot je v nedavnih poročilih poudarila Mednarodna organizacija dela. Namen je povečati ozaveščenost o vlogi zadrug kot oblike podjetja, ki prinaša nove vidike socialnih inovacij in prispeva k trajnostnemu ustvarjanju in porazdelitvi bogastva.

2.2 Pri združnem poslovnem modelu so v središču ljudje. Mednarodno združenje zadrug (ICA) opredeljuje združno podjetje kot „avtonomno združenje oseb, ki so se prostovoljno združile, da bi svoje skupne gospodarske, socialne in kulturne potrebe in pričakovanja izpolnile v okviru podjetja, ki je v skupni lasti in v katerem se oblast izvaja demokratično“; to opredelitev so priznale številne mednarodne organizacije (OZN, Mednarodna organizacija dela, EU).

2.2.1 To mnenje bi naj prispevalo tudi k sedanjemu delu posvetovalne komisije za spremembe v industriji na področju prestrukturiranja <sup>(1)</sup>.

2.3 Identiteto zadrug krepijo vrednote, kot so demokracija, enakost, pravičnost, solidarnost, transparentnost in družbena odgovornost. ICA je opredelila sedem načel, ki jih morajo spoštovati zadrage: „prostovoljno in odprto članstvo; demokratičen nadzor, ki ga opravljajo člani; ekonomska udeležba članov; avtonomija in neodvisnost; izobraževanje, usposabljanje in obveščanje; medzadružno sodelovanje in skrb za skupnost“.

2.4 Poslovni model zadrug je v celoti v skladu z vrednotami Pogodbe o EU in cilji strategije Evropa 2020. Zadrage zasledujejo ekonomske in socialne cilje in so tako nepogrešljiva sestavina „socialnega tržnega gospodarstva“.

<sup>(1)</sup> COM(2012) 7, *Prestrukturiranje in predvidevanje sprememb: spoznanja iz nedavnih izkušenj*.

2.5 Dolgoročni cilj zadrug je doseči gospodarsko in socialno trajnost s krepitvijo vloge ljudi, predvidevanjem sprememb in optimirano rabo virov. Njihov dobiček se ne uporablja za maksimiranje nadomestila za vloženi kapital, ampak za porazdelitev koristi za zagotovitev trajnostnih naložb.

2.6 Ker so v zadružnih podjetjih v središču ljudje in jih nadzorujejo člani, so močno prisotne na lokalni ravni. Vendar to ne ovira njihove sposobnosti delovanja na nacionalnem in mednarodnem trgu.

2.7 Prilagodljivost in ustvarjalnost zadružne metode omogočata zadrugam, da delujejo v vseh gospodarskih sektorjih, tako tradicionalnih kot tudi novih.

2.8 V Evropi je 160 000 zadružnih podjetij, ki so v lasti 123 milijonov članov in zagotavljajo 5,4 milijona delovnih mest.

2.9 Oblike zadružnih podjetij ne poznajo dobro niti širša javnost niti zasebni ali javni sektor. V nekaterih državah ima izraz „zadruga“ celo negativno konotacijo, zlasti v državah Srednje in Vzhodne Evrope. Zadruge se ne priznavajo kot podjetja v pravem pomenu besede tako kot tradicionalna podjetja. V nekaterih državah članicah so se v zadnjih letih okrepile ovire za razvoj zadrug (npr. na Poljskem, kjer so s poskusom oblikovanja nove zakonodaje o zadrugah želeli oslabiti avtonomijo in neodvisnost zadrug, in v Italiji, kjer so se bistveno zmanjšale davčne ugodnosti kot nadomestilo za družbeno vlogo zadrug).

2.10 Zadruge težko dostopajo do tveganega kapitala in posojil na organiziranem kapitalskem trgu.

2.11 Konkurenčni pogoji niso vselej enaki, saj posebne značilnosti zadrug niso upošteevane v nacionalni in evropski zakonodaji ter programih v podporo podjetjem.

### 3. Izzivi pri prestrukturiranju podjetij v Evropi

3.1 V evropskem gospodarstvu se kot posledica krize izvaja množično prestrukturiranje. Strategije družbeno odgovornega prestrukturiranja so nujne, da bi preprečili nadaljnje zapiranje in propad podjetij, ohranili in ustvarjali delovna mesta ter zagotovili socialno blaginjo s spodbujanjem konkurenčnosti in lokalnega razvoja.

3.2 Evropska komisija meni, da je pri prestrukturiranju potrebno širše pojmovanje podjetniških inovacij, ki bi morale biti „vključeno v dolgoročno vizijo razvoja in usmeritve evropskega gospodarstva, da bi lahko bile spremembe učinkovito sredstvo za krepitev konkurenčnosti“, in bi morale zajemati organizacijske in socialne vzorce, da se zagotovi trajnostni

teritorialni razvoj. Komisija zato meni, da se inovacije „ustvarjajo ne le z raziskavami in tehnologijo, temveč tudi z novimi rešitvami na področju trženja in upravljanja“.

3.3 Komisija ugotavlja, da so „podjetja, ki so sposobna izpeljati prestrukturiranje na socialno odgovoren način, pogosto podjetja z boljšo evidenco na področju tržne konkurenčnosti in prilagodljivosti“<sup>(2)</sup>.

3.3.1 Komisija je tudi izrazila željo, da bi morali biti v odgovorno prestrukturiranje vključeni in pri njem udeleženi delavci<sup>(3)</sup>. Socialni partnerji na ravni EU so v skupnem besedilu opredelili načela „družbeno pametnega“ prestrukturiranja in pri tem poudarili pomen ustvarjanja in ohranjanja delovnih mest.

3.4 Komisija želi olajšati pogoje za prenos podjetij na zaposlene:

— „Delavci imajo poseben interes za nadaljnji obstoj podjetja in imajo pogosto dobro znanje o podjetju, v katerem delajo. Vendar pa pogosto nimajo ustreznih finančnih sredstev in podpore za prevzem in upravljanje podjetja. Skrbna in postopna priprava prenosa na delavce, ki so organizirani v delavsko zadrugo, lahko poveča stopnje preživetja.“<sup>(4)</sup> „Če ni mogoče poiskati naslednika znotraj družine, prenos zaposlenim zagotavlja visoko stopnjo kontinuitete poslovanja. Vendar pa samo nekaj držav članic spodbuja takšne prenose s posebnimi olajšavami davka od dohodka [...]“<sup>(5)</sup>

3.5 Komisija je države članice pozvala, naj na podlagi najboljših praks razvijejo okvir za prenos podjetij na zaposlene, da bi preprečila njihovo zapiranje. Primera sta enotno izplačilo celotnega nadomestila za brezposelnost v Španiji (*pago unico*) in *Legge Marcora* v Italiji, v skladu s katerim se z nadomestilom za brezposelnost financira ustanovitev novih zadružnih podjetij.

### 4. Posebne značilnosti zadružnega sektorja: odpornost in nov razvoj tudi v času krize

4.1 Zadružna podjetja v času krize kažejo večjo odpornost kot tradicionalna podjetja. To zlasti velja za zadružne banke, delavske zadruge v industriji in storitvenem sektorju, socialne zadruge in zadruge, ki so jih ustanovila mala in srednja podjetja. Zadružni poslovni model se pojavlja tudi v novih sektorjih (energetika, svobodni poklici itd.). S prestrukturiranjem so se v okviru prizadevanj za bolj trajnostne oblike proizvodnje in potrošnje odprle nove možnosti za zadruge, da prispevajo k resnični pluralnosti gospodarstva in zlasti podjetij.

<sup>(2)</sup> COM(2005) 120, *Prestrukturiranje in zaposlovanje: Predvidevanje in spremljanje prestrukturiranja za razvoj delovnih mest: vloga Evropske unije*.

<sup>(3)</sup> COM(2001) 366, *Krepitev evropskega okvira za družbeno odgovornost podjetij*.

<sup>(4)</sup> COM(2004) 18, *Spodbujanje zadrug v Evropi*.

<sup>(5)</sup> COM(2006) 117, *Izvajanje lizbonskega programa Skupnosti za rast in delovna mesta: Prenos podjetij – nadaljevanje skozi nov začetek*.

4.2 Poročilo Mednarodne organizacije dela „Odpornost zadrúžnega poslovnega modela v kriznem času“ navaja, da finančne zadruge ostajajo finančno trdne; potrošniške zadruge izkazujejo večji obseg poslovanja; delavske zadruge beležijo rast, saj ljudje izbirajo zadrúžno obliko podjetja kot odziv na nove gospodarske razmere.

4.3 To je še posebej razvidno v bančnem sektorju. V EU ni propadla še nobena zadrúžna banka. Podatki Evropskega združenja zadrúžnih bank kažejo, da znaša njihov tržni delež pri vlogah približno 20 %. Financirajo približno 29 % malih in srednjih podjetij v Evropi. V preteklih nekaj letih so postopoma povečale svoj tržni delež. V Združenem kraljestvu so zadrúžne banke za štirikrat povečale svoj tržni delež, in sicer z 1,2 % leta 2009 na 5 % leta 2010. V Italiji so se vloge v Sistemu zadrúžnih bank (BCC – *Banche di credito cooperativo*) v zadnjih 5 letih povečale za 49 %, posojila za 60 % in število zaposlenih za 17 % (medtem ko se je drugod v italijanskem bančnem sektorju število zaposlenih zmanjšalo za 5 %). Zadrúžne posojilnice na Cipru so po podatkih organa, pristojnega za nadzor in razvoj zadrúžnih družb, v letu 2011 povečale svoj tržni delež (s 35 na 38 % pri vlogah in s 27 na 29 % pri posojilih), kar potrjuje, da Ciprčani menijo, da zadrúžne posojilnice zagotavljajo varno naložbo v času krize.

4.4 Mednarodni denarni sklad (*Redesigning the Contours of the Future Financial System*, IMF Staff Position Note – 16. avgust, 2010 SPN/10/10) je poudaril pomembno vlogo zadrúžnih bank: „Tudi manjše, zadrúžne banke ali vzajemne institucije lahko uspevajo. Te banke, ki so manj odvisne od pričakovanj delničarjev, so se na splošno lahko izognile mnogim napakam, ki so jih storile večje institucije v zasebnem sektorju. Čeprav ne veljajo vselej za najbolj učinkovite, dinamične ali inovativne institucije, v mnogih državah zanesljivo in varno zagotavljajo potrebna posojila malim in srednjim podjetjem ter mnogim gospodinjstvom.“

4.5 CECOP – Evropska konfederacija delavskih zadrug, socialnih zadrug ter drugih podjetij v lasti zaposlenih v industrijskem in storitvenem sektorju – od leta 2009 opaža učinke krize na podjetja v svojem omrežju. Ugotovila je, da so zadruge v državah z večjo razširjenostjo tega poslovnega modela in več izkušnjami z njim (Francija, Italija, Španija) uspešnejše pri premagovanju krize kot tradicionalna podjetja, dejavna v istih sektorjih in na istih ozemljih.

4.6 Različne vrste socialnih zadrug imajo pomembno vlogo v procesu prestrukturiranja in so bile glavne pobudnice socialnih inovacij. Zadruge za vključevanje na trg dela zaposlujejo veliko ljudi, ki so bili odpuščeni in se niso mogli vrniti na običajni trg dela. V nekaterih državah so socialne zadruge glavni delodajalci invalidov (npr. v Bolgariji, na Češkem, Poljskem, v Italiji itd.). Zadruge, ki zagotavljajo socialne storitve, dejavno prispevajo k prestrukturiranju javnega sektorja. V Italiji so se na novo pojavile zadruge, ki upravljajo „zaseženo premoženje iz nezakonitih dejavnosti“.

4.7 Stanovanjske zadruge so se v sektorju, ki ga je kriza zelo prizadela, izkazale za veliko odpornejše kot zasebni sektor z vidika števila novih stanovanjskih projektov. Poleg tega si bolj prizadevajo za zmanjševanje emisij toplogrednih plinov s povečevanjem energetske učinkovitosti. To je zlasti pomembno v nekaterih državah EU, na primer na Češkem in Poljskem, kjer se izvajajo veliki zadrúžni projekti obnove, ki se pogosto financirajo v okviru Evropskega sklada za regionalni razvoj.

4.8 Hitri pregled nekaterih evropskih držav kaže sorazmerno večjo uspešnost zadrug na področju rasti, zaposlovanja, stopnje preživetja, števila novoustanovljenih podjetij itd. (glej zlasti: Zevi A., Zanotti A., Soulage F. in Zelaia A. (2011), *Beyond the crisis: Cooperatives, Work, Finance* (Po obdobju krize: zadruge, delo, finance), Cecop Publications, Bruselj 2011).

4.8.1 Leta 2009 se je promet zadrug v Združenem kraljestvu povečal za 10 %, medtem ko se je obseg britanskega gospodarstva zmanjšal za 4,9 %. Leta 2010 se je rast zadrúžnega sektorja povečala za 4,4 % v primerjavi z 1,9-odstotno rastjo celotnega britanskega gospodarstva. Število zadrug v Združenem kraljestvu se stalno povečuje; leta 2010 se je povečalo za 9 %. Število zadrug se povečuje v vseh sektorjih gospodarstva.

4.8.2 V Nemčiji se zadrúžni sektor širi, zlasti na področju energije, malih in srednjih podjetij ter zdravstvenega varstva. V zadnjih treh letih je nastalo izredno veliko novih zadrug: 370 leta 2011, 289 leta 2010, 241 leta 2009 (Genossenschaften in Deutschland, DZ-Bank). V skladu s poslovnim poročilom DGRV iz leta 2010, ki temelji na podatkih Creditreform-Datenbank, je leta 2010 le 0,1 % primerov nesolventnosti zadevalo zadrúžna podjetja, kar je najnižji odstotek v primerjavi s katero koli drugo obliko podjetja. Prav tako je bilo potrjeno, da združevanje v zadruge zelo zmanjšuje tveganje neuspeha posameznih podjetij, včlanjenih v zadrugo.

4.8.3 V Franciji je stopnja preživetja delavskih zadrug po treh letih 74-odstotna v primerjavi z nacionalnim povprečjem, ki znaša 66 %. Med letoma 2000 in 2009 je bilo 329 podjetij preoblikovanih v delavske zadruge. Ohranilo se jih je več kot 250. Podatki za leto 2010 so potrdili rastoč trend iz preteklih treh let, saj je bilo na novo preoblikovanih več kot 50 podjetij (letno poročilo CG SCOP 2010).

4.8.4 V Italiji se je leta 2010 število zaposlenih v zadrugah povečalo za 3 %, skupno število zaposlenih v zasebnem sektorju pa se je zmanjšalo za 1 %. Zaradi krize v sistemu socialnega varstva se je število socialnih zadrug hitro povečevalo. Večina novih zadrug je na novo ustanovljenih, približno ena četrtnina pa „odcepljenih“ zadrug, ki jih podpirajo druge zadruge. Zadruge imajo daljšo življenjsko dobo. Tretjina zadrug, ustanovljenih med letoma 1970 in 1989, še vedno deluje, v primerjavi z eno četrtnino drugih podjetij. Število zaprtih zadrug je majhno; med letoma 2006 in 2009 je bilo zaprtih 4 % zadrug in več kot 6 % drugih podjetij. Najbolj dramatičen razlog za zaprtje je bil bankrot, ki je leta 2009 prizadel 2 % zadrug in kar 6 % drugih

podjetij. Zaposlitev v zadrugah je glede na vrsto pogodb o zaposlitvi manj negotova. Pogodbo o delu za določen čas ima sklenjenih 6 % na novo zaposlenih delavcev v zadrugah v primerjavi z 11 % v drugih podjetjih. Zadruga so organizirale usposabljanje za 40 % osebja v primerjavi z nacionalnim povprečjem, ki znaša 26 %.

4.8.5 V Španiji, ki jo je kriza še posebej prizadela, se je v letih 2008 in 2009 število delovnih mest v zadrugah zmanjšalo za 4,5 %, v tradicionalnih podjetjih pa za 8 %. Vendar so delavske zadruga leta 2010 povečale število delovnih mest za 0,2 %, v tradicionalnih podjetjih pa se je skupna stopnja zaposlenosti znižala za dodatnih 3,2 %.

4.8.6 V nekaterih drugih državah so razmere podobne. Na Švedskem, na primer, je število na novo ustanovljenih zadrug sorazmerno večje od števila na novo ustanovljenih drugih podjetij. Število zaprtih zadrug je manjše od števila zaprtih tradicionalnih podjetij. Tudi na Cipru se število zadrug povečuje. Vlada poudarja pomembno vlogo zadrug pri gospodarskem in socialnem izboljšanju družbe.

## 5. Kako se zadruga spoprijemajo s spremembami

5.1 Poseben združni model upravljanja, ki temelji na skupnem lastništvu, demokratični udeležbi in nadzoru s strani članov, in sposobnost zadrug, da se zanašajo na lastna finančna sredstva in podporne mreže, pojasnjujeta, zakaj so zadruga v daljšem časovnem obdobju prožnejše in bolj inovativne pri upravljanju prestrukturiranja in ustvarjanju novih poslovnih priložnosti.

5.2 Bistvena značilnost združnega podjetja je dolgoročna usmerjenost. Kriza je še okrepila njihov dolgoročni pristop, usmerjen v uresničevanje gospodarske in socialne trajnosti njihovih članov. Združna podjetja bi žrtvovala donosnost kapitala, da bi ohranila stopnjo zaposlenosti in naložb.

5.3 Druga glavna značilnost njihovega sistema upravljanja je, da so močno ukoreninjene na ozemlju, kjer delujejo. V nasprotju z zasebnim sektorjem zadruga ne selijo proizvodnje, kar ni nezdržljivo z globalizacijo.

5.4 Zaradi lokalnih korenin se vedno bolj krepi vloga zadrug pri spodbujanju trajnostnega lokalnega razvoja, ustvarjanju novih delovnih mest in izpolnjevanju ciljev splošnega interesa. Ker se prestrukturiranje izvaja na lokalni ravni, so izkušnje zadrug dragocene pri oblikovanju potrebnih rešitev. Na podeželju ohranjajo gospodarske in socialne dejavnosti, s čimer tudi zmanjšujejo odseljevanje.

5.5 Njihova ozemeljska ukoreninjenost in osredotočenost na interese članov (gospodinjstev ali malih podjetij) pojasnjujeta, zakaj so združne banke uspešno premagovale finančno krizo.

Združne banke so zelo osredotočene tudi na trajnostno in družbeno odgovorno financiranje. Učinke njihovega ravnanja so še okrepile stranke, ki so vloge in posojila prenesle z zasebnih na združne banke.

5.6 Zadruga ohranjajo delovna mesta na podlagi modela notranje mobilnosti v kombinaciji z varnostjo delovnih mest. Delavske in socialne zadruga raje prilagajajo raven plač ali število delovnih ur, kot da bi ukinile delovna mesta. Kjer je bilo mogoče, so internalizirale dejavnosti, ki so jih prej oddajale zunanjim izvajalcem. Varnost delovnih mest so okrepile tako, da so razpoložljiva delovna mesta razporedile med podjetji znotraj iste združne mreže ali skupine. Model zagotavljanja varnosti delavcev v procesu prehoda je podprt s poklicnim usposabljanjem, saj dajejo zadruga poseben poudarek razvoju človeških virov.

5.7 Zadruga so dolgo razvijale različne načine stalnega medsebojnega sodelovanja, tako prek predstavniških organizacij na vseh ravneh kot prek različnih oblik podjetniškega sodelovanja, kot so skupine, konzorciji in sekundarne zadruga. V zadnjih nekaj letih in desetletjih se je ta trend močno okrepil, prav tako pa lahko opazimo dokazano pozitivno povezavo med rastjo zadrug in razvojem institucij, ki jih medsebojno povezujejo.

5.8 Potencial predstavniških organizacij dobro prikazuje italijanski primer. V Italiji obstaja več medsektorskih združnih združenj. Vse vrste zadrug (delavske, potrošniške, kmetijske itd.) so članice enega od teh združenj. Ta vzorec je olajšal vzpostavitev skupnih gospodarskih struktur med sektorji, ki imajo ključno vlogo. Združna podjetja in sektorji omogočajo prenos človeških in finančnih virov ter izkušenj iz enega v drug sektor, zato jih lahko mnogo obvlada tudi najtežje razmere.

5.9 Skupine, konzorciji in sekundarne zadruga omogočajo posameznim podjetjem, da ohranijo svojo majhnost in hkrati izkoriščajo ekonomije obsega. Italija je dober primer konzorcijev v gradbenem in storitvenem sektorju ter konzorcijev socialnih zadrug, ki bistveno prispevajo k razvoju malih in novih zadrug. Male konzorcije socialnih zadrug lahko najdemo tudi v drugih državah, na primer na Švedskem. Pomembne združne skupine so prisotne tudi v drugih sektorjih, kot so kmetijstvo, proizvodnja, bančništvo in distribucija, v več državah EU, med drugim v Franciji, Nemčiji, Španiji in na Nizozemskem.

5.10 Španska skupina Mondragon je odličen primer, kako se lahko posamezna združna podjetja prostovoljno organizirajo v veliko podjetniško skupino, ki zajema področje industrije, kmetijstva, distribucije, financ, raziskav in razvoja ter visokošolskega izobraževanja. Glavna značilnost skupine Mondragon je sposobnost ohranitve delovnih mest v globaliziranih industrijskih sektorjih in stalnega izvajanja prestrukturiranja proizvodov, procesov in poprodajnih storitev prek industrijskih platform po vsem svetu in inovacijskega trikotnika, ki znotraj skupine združuje industrijska podjetja, univerze ter središča za raziskave in razvoj.

5.11 V zadruge se lahko organizirajo tudi mala in srednje velika podjetja, prav tako z namenom, da bi povečala obseg poslovanja. Ta pojav je bil na primer zelo uspešen v Nemčiji, kjer imajo zadruge malih podjetij pomembno vlogo v dejavnostih, kot so pekarstvo, mesarstvo itd.

5.12 V odziv na potrebe določenih skupin nastajajo nove oblike. Eden takih primerov so zadruge zdravnikov v Nemčiji, ki so bile omenjene zgoraj. Zlasti v Italiji je mlajša generacija visoko usposobljenih strokovnjakov začela uporabljati model združnih podjetij, da bi izkoristila tržne priložnosti. Tako ustvarjajo kombinacije samozaposlovanja in združne podjetniške oblike. Te pobude podpira tudi nedavno sprejet italijanski zakon o poklicih, ki je bil del skupnega svežnja gospodarskih reform.

5.13 V Franciji, v manjšem obsegu pa tudi v Belgiji in na Švedskem, so bile ustanovljene tako imenovane „zadruge za dejavnosti in zaposlovanje“. Brezposelnim pomagajo pri samozaposlitvi in organizaciji gospodarskih dejavnosti ter jim zagotavljajo poklicno usposabljanje in socialno varnost v okviru združnega podjetja.

5.14 Zadruge običajno ne morejo pridobiti večjih količin kapitala od svojih članov in imajo otežen dostop do kapitalskih

trgov. Zato so razvile lastne mehanizme financiranja. Združni deleži običajno niso prenosljivi, dobiček pa se ne uporablja kot nadomestilo za vložek kapitala, ampak se običajno ponovno vloži v podjetje v obliki rezerv, kar izraža dolgoročno strategijo zadrug: v interesu njihovih članov je, da preprečujejo preveliko tveganje in vlagajo v dejavnosti, ki neposredno služijo njihovim potrebam.

5.15 V nekaterih državah EU, kot so Francija, Španija in Italija, so te rezerve nedeljive, tj. ne smejo se razdeljevati med člane, tudi v primeru likvidacije ne, ampak jih je treba uporabiti za razvoj združnega gibanja. Nedeljive rezerve so se izkazale za zelo učinkovite sredstvo za preprečitev spremembe pravne oblike zadrug.

5.16 Nekatere države so uvedle pravne določbe, da bi omogočile zunanjim stranem zagotavljanje tveganega kapitala (z glasovalno pravico in brez nje) za zadruge (npr. *socio sownentore* v italijanskem zakonu 59/1992). V ta namen so bile ustanovljene posebne institucije (npr. sklad za razvoj zadrug (*Fondi mutualistici*) in *Cooperazione Finanza Impresa* (CFI) v Italiji, IDES v Franciji in naložbene strukture korporacije Mondragon v Španiji. To je zadrugam omogočilo tudi, da izboljšajo dialog z drugimi finančnimi institucijami.

V Bruslju, 25. aprila 2012

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Staffan NILSSON

---

## III

(Pripravljalni akti)

## EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

## 480. PLENARNO ZASEDANJE 25. IN 26. APRILA 2012

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, ki jih zajema splošni strateški okvir, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1083/2006**

(COM(2011) 615 final – 2011/0276 (COD))

(2012/C 191/06)

Poročevalec: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Evropski parlament in Svet sta 25. oziroma 27. oktobra 2011 sklenila, da v skladu s členoma 177 in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, ki jih zajema splošni strateški okvir, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1083/2006*

COM(2011) 615 final – 2011/0276 (COD).

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 3. aprila 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 480. plenarnem zasedanju 25. in 26. aprila 2012 (seja z dne 25. aprila) s 162 glasovi za, 9 glasovi proti in 9 vzdržanimi glasovi.

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) meni, da trenutne gospodarske politike v EU (varčevanje, omejevanje nacionalnih proračunov in proračuna EU, fiskalni pakt, omejevanje pristojnosti ECB itd.) vodijo v recesijo z nepredvidljivimi posledicami v času, ko je potrebno ravno nasprotno, tj. da se z bolj pogumnim in učinkovitim predlogom hkrati ali celo predhodno sprejmejo ukrepi za podporo **rasti in delovnim mestom**. K temu bi lahko pomembno prispevali s strukturnimi

skladi (deloma in začasno tudi iz skladov SKP), kot je bilo predlagano že na zasedanju Evropskega sveta 30. januarja 2012, čeprav zgolj v omejeni obliki.

1.2 Treba bi bilo začeti izvajati evropski načrt za rast, t. i. *New Deal*, ki bi vključeval obsežne ciljne projekte, v katerih bi sodelovalo nekaj najpomembnejših sektorjev, ki lahko pomagajo oživiti gospodarstvo EU. Tak načrt bi lahko financirali s takojšnjo uporabo preostanka sredstev iz programskega obdobja 2007–2013, k temu pa bi takoj, ko je to mogoče, in za določen čas dodali še del predvidenih sredstev za obdobje 2014–2020.



Tak sklad bi morali podpreti in spodbuditi prek EIB z izdajo obveznic<sup>(1)</sup> (člen 87 nove uredbe); to bi imelo multiplikacijski učinek na naložbe, saj bi s tem privabili zunanji kapital ter pozitivno vplivali na državni dolg in euro, ki bi se s tem okreplil.

1.3 EESO je prepričan, da **partnerstvo**, v katerega so vključeni vsi partnerji, opredeljeni v členu 5(1) uredbe o skupnih določbah, ki sodelujejo pri pripravi, izvajanju in naknadnem ocenjevanju projektov v okviru kohezijske politike EU, neposredno prispeva k uspehu te politike. Odbor pozdravlja napredek v členu 5 predloga Evropske komisije – v njem je namreč horizontalno partnerstvo predpisano; ponovno opozarja, da bi morali biti partnerji, vključno s temi partnerji z glasovalno pravico v odborih za spremljanje, dejansko udeleženi v vseh fazah izvajanja skladov. Glede na to EESO meni, da bi bilo treba besedilo člena 5 uredbe o skupnih določbah pregledati in preoblikovati tako, da bi se določbe o partnerstvu, zlasti iz odstavka 2, lahko učinkovito uporabljale na vseh upravnih ravneh: nacionalni, regionalni in lokalni.

1.3.1 EESO je pripravljen sodelovati pri pripravi kodeksa dobre prakse iz člena 5, močno pa je zaskrbljen zaradi signalov s Sveta, da želijo države članice omejiti izvajanje načela partnerstva; Evropsko komisijo in Evropski parlament poziva, naj to preprečita. Kodeks dobre prakse bi moral vsebovati jasno, vključujočo opredelitev nevladnih organizacij, pa tudi predstavniških organizacij ranljivih skupin prebivalstva v skladu s členoma 10 in 19 PDEU (kot so ženske, starejši, mladi, drugače spolno usmerjeni, invalidi, pripadniki verskih skupnosti in etničnih manjšin). V kodeksu bi bilo treba določiti tudi jasna pravila za izvajanje projektov in programov, predpisati pravočasno obdelavo in predvideti postopek pritožb, s čimer bi omogočili učinkovito in nebirokratsko izvajanje ter uporabo programov kohezijske politike. EESO meni, da bi bilo treba dodatna merila držav članic za odobritev najprej dati v vpogled javnosti, da bi se tako izognili dodatnemu upravnemu bremenu (in pretiranemu natančnemu izvajanju (*gold-plating*) na nacionalni ravni).

1.4 EESO podpira večjo uporabo predhodne in naknadne **pogojenosti** v strukturnih skladih EU, saj bi bili tako rezultati bolj usmerjeni, stvarni in trajnostni; vendar pa Odbor nasprotuje makroekonomski pogojenosti, s katero bi kaznovali regije in državljanke, ki niso odgovorni za makroekonomske odločitve, sprejete na nacionalni ali evropski ravni.

1.5 EESO se zaveda prizadevanj Evropske komisije za **poenostavitev postopkov**, vendar meni, da ne zadostujejo; postopki so še vedno preveč zapleteni. Organi na nacionalni in evropski ravni s pretiranim poudarkom na reviziji in

postopkih še vedno onemogočajo MSP in nevladnim organizacijam, da bi imele lažji dostop do finančnih sredstev EU. Upravno breme je treba zmanjšati, zlasti v državah, kjer zvezni teritorialni sistemi pomenijo različne plasti birokracije.

1.6 EESO v razmislek predlaga, da se za upravičence uporabi pristop „vse na enem mestu“, kar bi omogočilo oblikovanje take kohezijske politike, ki se bolj ravna po upravičencih (pristop, ki temelji na stranki). Odbor tudi meni, da bi bilo treba mejno vrednost, do katere se projekti revidirajo samo enkrat, kot to določa člen 140, dvigniti s trenutnih 100 000 EUR na 250 000 EUR. Omenjeni znesek bi moral veljati za sredstva, ki jih za projekt prispeva Skupnost, s čimer bi še bolj poenostavili pravila.

1.7 EESO pozdravlja predloge Evropske komisije za **tematsko osredotočenost**, s katero naj bi bolj povezali razpršena prizadevanja; v tej zvezi Odbor spodbuja boljše usklajevanje različnih strukturnih skladov, da bi tako vzpostavili enotno kohezijsko politiko, ki lahko polno prispeva k uresničevanju ciljev strategije Evropa 2020. Meni, da bi morala (i) povečanje dostopnosti in (ii) povečanje zmogljivosti akterjev kohezijske politike (partnerjev, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o skupnih določbah) postati posebni tematski področji.

1.8 EESO ponovno opozarja, da bi bilo treba člen 7 uredbe o skupnih določbah spremeniti in v njem dostop do skladov združiti z **dostopnostjo za invalide**, v skladu s konvencijo Združenih narodov o pravicah invalidov.

1.9 EESO izpostavlja pomen **krepitev zmogljivosti** partnerjev, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o skupnih določbah, ter poziva, da se v člen 2 vključi opredelitev tega izraza. Razumeti bi jo bilo treba kot večjo udeležbo partnerjev, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o skupnih določbah, v vseh fazah priprave, izvajanja in spremljanja strukturnih skladov.

1.10 EESO poziva Evropsko komisijo, naj pripravi **skupni strateški okvir**, kar bo institucijam in političnim telesom EU omogočilo, da sodelujejo pri pogajanjih o tem okviru in njegovem sprejetju.

1.11 EESO priporoča razjasnitev udeležbe akterjev **socialnega gospodarstva** pri uresničevanju različnih ciljev skladov.

1.12 EESO meni, da s pogojenostjo ne bi smeli ogroziti sposobnosti za **prilaganje** strukturnih ukrepov, saj nobena rešitev ne ustreza vsem regijam, hkrati pa vztrajati pri skupnih ciljih o večji koheziji z uporabo skupnih pravil.

<sup>(1)</sup> Bolj podrobno v mnenjih EESO o ponovni oživitvi rasti, UL C 143, 22.05.2012, str. 10), in o Kohezijskem skladu, (Glej stran 38tega Uradnega lista).

1.13 Odbor močno podpira predlog, da se vsaj 20 % skupnih nacionalnih odobrenih sredstev iz ESS nameni za socialno vključevanje in boj proti revščini.

1.14 EESO pozdravlja prizadevanja za bolj ciljno usmerjeno uredbo o skupnih določbah in meni, da s **kazalniki**, ki temeljijo zgolj na makroekonomskih podatkih, kot je BDP, seveda ni mogoče opredeliti stopnje kohezije.

1.15 EESO poziva k okrepitvi zmogljivosti partnerjev, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o skupnih določbah, v členu 51 navedene uredbe. Vključitev teh partnerjev v ta proces podpore, študij, ovrednotenj, strokovne podpore ter vseh drugih ukrepov, ki se izvajajo ob **tehnični pomoči**, bo omogočila bolj smiselno udeležbo in zmožnost udeležbe vseh partnerjev v strukturnih skladih, kar bo prispevalo tudi k učinkovitemu izvajanju kohezijske politike. EESO obžaluje predlagano izvzetje tehnične pomoči za okoljske ukrepe, enake možnosti ter enakost moških in žensk iz operativnih programov. To izvzetje bi morali iz člena 87 črtati.

1.16 EESO je prepričan, da bi bilo treba z inteligentnim **finančnim inženiringom** čim bolj izkoristiti omejena finančna sredstva, ki so na voljo, ter poskrbeti, da z vsakim evrom kohezijskih sredstev dosežemo čim večji učinek. Odbor poudarja, da je treba skrbno usklajevati dejavnosti različnih strukturnih skladov, in opozarja na potrebo po pregledu stopenj sofinanciranja, da bi bile v sedanjih krizi bolje prilagojene potrebam upravičencev.

1.17 Kohezijska politika je v skladu s členom 174 PDEU v središču delovanja EU in naj bi omogočila krepitev njene ekonomske, socialne in teritorialne kohezije. Za države članice, katerih povprečna rast v obdobju 2007–2009 je bila negativna in za katere je v sedanjem obdobju značilna visoka stopnja črpanja, se zgornja meja dodeljenih sredstev določi vsaj na stopnji za sedanje obdobje. Zgornja meja sredstev za kohezijsko politiko se ne uporablja za Sklad za ribištvo in Sklad za razvoj podeželja.

## 2. Izziv, s katerim se EU sooča zaradi krize: novi strukturni skladi za obdobje preizkušenj

2.1 Stopnja brezposelnosti v EU je zaradi gospodarske krize narasla vse do 10,3 % (od tega več kot pet milijonov mladih – „izgubljena“ generacija), odstotek ljudi, ki jim grozi socialna izključenost, pa se je v nekaterih državah EU povečal za več kot 4 %, za močno materialno prikrajšane osebe pa za 3 %.

2.2 Kljub dosedanjim prizadevanjem politik EU na področju kohezije, razvoja podeželja in ribištva se neenakosti med regijami spet poglobljajo. Po podatkih iz petega kohezijskega poročila so se razlike v splošnem povečale, zlasti razlike znotraj držav (prestonice so vse bogatejše/manj razvita območja vse

revnejša) – v nekaterih primerih prav pretresljivo. Iz poročila pa so razvidne tudi velike razlike v stopnji razvoja mest in podeželja (2).

2.3 EESO na podlagi dogovora z zasedanja 30. januarja 2012 poziva Komisijo in Svet, naj sprejmeta „poseben postopek“, s katerim bi za pet let začasno razveljavili sedanje uredbe, s tem pa omogočili takojšnjo in pospešeno uporabo skladov ter odpravili nepotrebne ovire in upravno diskrecijsko pravico. To bi koristilo predvsem MSP, ki se ukvarjajo z inovacijami in izboljšavami proizvodnje, ter projektom za mlade.

2.4 Kohezijska politika je v središču delovanja EU; v skladu s členom 174 PDEU Unija razvija in izvaja tiste svoje dejavnosti, ki omogočajo izboljšanje njene ekonomske, socialne in teritorialne kohezije. Unija si še zlasti prizadeva zmanjšati neskladje med stopnjami razvitosti različnih regij ter zaostalost regij z najbolj omejenimi možnostmi.

2.5 Odbor ob upoštevanju navedenega poudarja, da bo za države članice, katerih povprečna rast v obdobju 2007–2009 je bila negativna in za katere je v sedanjem obdobju značilna visoka stopnja črpanja, zgornja meja dodeljenih sredstev določena vsaj na stopnji za sedanje obdobje. Zgornja meja sredstev za kohezijsko politiko se ne uporablja za Sklad za ribištvo in Sklad za razvoj podeželja.

2.6 EESO je izrecno opozoril, kako pomembna je povezanost strukturnih skladov s strategijo Evropa 2020; cilji te strategije bi zato morali biti tesno usklajeni s kohezijsko politiko (3), iz njih bi morale biti tudi jasno razvidno, kako bodo prihodnji strukturni skladi prispevali k doseganju ciljev, ki so bili zastavljeni v okviru vodilnih pobud navedene strategije. Te cilje bo treba v bližnji prihodnosti ponovno preveriti, če jih želi EU uresničevati v času globoke krize.

2.7 EESO je v številnih mnenjih (4) poudaril, da so cilji strukturnih skladov širši od strategije Evropa 2020. Zato bi morali biti strukturni skladi mehanizem za pomoč gospodarstvu EU pri okrepitvi politik zaposlovanja in izobraževanja, da bi ohranilo in utrdilo svoj človeški kapital in potrebne naložbe za zagotavljanje rasti, delovnih mest in socialne vključenosti. Prispevati bi morali tudi k uresničevanju drugih strategij in politik v EU, med drugim strategije za enakost žensk in moških za obdobje

(2) Glej mnenji EESO o metropolitanskih območjih in mestnih regijah v okviru strategije Evropa 2020, UL C 376, 22.12.2011, str. 7, in o kmetijstvu in obrtništvu, UL C 143, 22.05.2012, str. 35.

(3) Glej mnenja EESO o petem kohezijskem poročilu, UL C 248, 25.8.2011, str. 68, o vlogi in prednostnih nalogah kohezijske politike v okviru strategije Evropa 2020, UL C 248, 25.8.2011, str. 1, ter o metropolitanskih območjih in mestnih regijah v okviru strategije Evropa 2020, UL C 376, 22.12.2011, str. 7.

(4) Mnenji EESO o regionalni politiki in pametni rasti, UL C 318, 29.10.2011, str. 82, in o petem kohezijskem poročilu, UL C 248, 25.8.2011, str. 68.

2001–2005, Akta za mala podjetja, energetske strategije za Evropo, evropske strategije o invalidnosti za obdobje 2010–2020, okvira EU za nacionalne romske strategije in strategije trajnostnega razvoja.

2.8 EESO je izredno zaskrbljen zaradi posledic krize in meni, da bi strukturni skladi lahko prispevali k izhodu iz nje, in sicer pod pogojem, da se ob pregledu gospodarskega upravljanja EU, ki trenutno ne zagotavlja rasti, delovnih mest in socialne vključenosti, poudari, kako pomembno je, da varčevalni ukrepi, sprejeti zaradi makroekonomske stabilnosti, ne ogrozijo prizadevanj za doseganje večje kohezije v EU; strukturni ukrepi morajo omogočiti večjo rast in socialno vključenost ter izboljšanje stopenj zaposlenosti.

2.9 Resnost gospodarske krize kaže, da sredstva (376 milijard EUR), ki jih Komisija predlaga za strukturne sklade v obdobju 2014–2020, ne bodo zadoščala za doseganje večje ekonomske, socialne in teritorialne kohezije v EU. Zato EESO poziva Evropsko komisijo in Evropski parlament, naj ponovno razmisli o sedanjem predlogu za strukturne sklade v večletnem finančnem okviru; institucije naj sredstva EU usmerijo v manj razvite regije, ne pa, da povzročijo še več birokracije in razdrobljenosti.

2.10 Kriza ne bi smela ovirati EU pri izvajanju njenih mednarodnih zavez in konvencij, kot sta Okvirna konvencija ZN o spremembi podnebja in Konvencija ZN o pravicah invalidov.

### 3. Za učinkovite strukturne sklade so potrebna trdna načela

#### 3.1 Strateško načrtovanje programov

3.1.1 EESO vidi skupni strateški okvir kot pomemben instrument, s katerim je mogoče zagotoviti boljše usklajevanje ukrepov za izvajanje kohezijske politike z različnimi strukturnimi skladi.

3.1.2 EESO odobrava skupni strateški okvir, vendar poziva k uporabi pristopa, ki se ravna po upravičencih. Danes imajo potencialni upravičenci opraviti z različnimi postopki za subvencije (npr. razlike med Evropskim skladom za regionalni razvoj in Evropskim kmetijskim skladom za razvoj podeželja), kar ustvarja upravna bremena za možne upravičence. Skupni strateški okvir v sedanjih predlagani obliki je zgolj upravljen niz meril, ki mu manjka element „vse na enem mestu za upravičence“. Skupni strateški okvir bi moral zagotoviti tudi jasno dokumentacijo in enotno tolmačenje pravil, ki jih je treba izvajati v vseh državah članicah. S slednjim bi poskrbeli, da bi skupni strateški okvir postal instrument za povečanje učinkovitosti pri uporabi skladov brez dodatnih upravnih obremenitev.

3.1.3 EESO meni, da bi moral skupni strateški okvir vsebovati podrobnosti prednostnih naložb, ki izhajajo iz ciljev

strategije Evropa 2020, pa tudi ne izpustiti načinov, kako se lahko doseže socialna vključenost oseb, ki so najtežje zaposljive (kot npr. ženske, mladi, priseljenci, starejši in invalidi).

3.1.4 Poleg tega je EESO prepričan, da bi se morali o skupnem strateškem okviru dogovoriti v sodelovanju z vsemi institucijami in posvetovalnimi organi EU, saj bi tako zagotovili najvišjo možno stopnjo odgovornosti vseh.

3.1.5 Priporočljiva je tudi vključitev pogodb o partnerstvu, s katerimi bi zagotovili uresničevanje skupnih evropskih, nacionalnih in regionalnih ciljev.

3.1.6 EESO opozarja, da mora biti vsaka pogodba o partnerstvu, vključno s pripadajočim programom, povezana z nacionalnimi programi reform. V teh se morajo odražati vsi cilji iz strategije Evropa 2020 pa tudi druge obveznosti, ki izhajajo iz mednarodnih zavez in konvencij, kot sta Okvirna konvencija ZN o spremembi podnebja in Konvencija ZN o pravicah invalidov.

3.1.7 Vključitev partnerjev, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o skupnih določbah, v pripravo in sprejetje pogodb o partnerstvu bo ključni dejavnik uspeha strukturnih skladov, kar velja tudi za predloge sprememb pogodb o partnerstvu (člen 15); zato je treba v skladu s tem ustrezno dopolniti predlagano uredbo o skupnih določbah.

3.1.8 EESO predlaga, da se člen 14 predlagane uredbe o skupnih določbah v skladu s členoma 10 in 19 PDEU oblikuje drugače, tako da bi v odstavku c) vključili ustrezno navedbo ranljivih skupin prebivalstva, kot so ženske, starejši, mladi, drugače spolno usmerjeni, invalidi, pripadniki verskih skupnosti in etničnih manjšin.

#### 3.2 Tematska osredotočenost in poenostavitev

3.2.1 EESO odobrava, da predlagana uredba o skupnih določbah določa skupen niz pravil, ki naj veljajo za strukturne sklade; to bo v kohezijsko politiko EU vneslo skupno perspektivo EU ter več koherentnosti in učinkovitosti.

3.2.2 Odbor se tudi strinja z 11 tematskimi področji. Vendar meni, da bi morali dodati še druga, npr. (1) povečanje dostopnosti in (2) povečanje zmogljivosti akterjev kohezijske politike (partnerjev, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o skupnih določbah). EESO predlaga, da se jih vključi v člen 9 predlagane uredbe o skupnih določbah.

3.2.3 Poudarja, da bi morale vse države usmeriti svoja prizadevanja na področja, določena v uredbi o skupnih določbah, s čimer bi ustvarile sinergije ter zagotovile bolj kohezivno in vključujočo rast.

3.2.4 EESO želi spomniti, da se je že zavzel za poenostavitev upravnih, računovodskih in revizijskih postopkov

– „poenostavitev bi morala postati glavni cilj kohezijske politike“<sup>(5)</sup> – in zato pozdravlja prizadevanja za vključitev tega načela v sedanjem predlogu. Treba je preprečiti prekomerno birokracijo in narediti več, da bi imeli končni upravičenci res koristi od ukrepov. Poenostavitev bi morala omogočiti več jasnosti glede upravičenosti, revizij, plačil in uporabe informacijskih in komunikacijskih tehnologij. To pa pomeni, da je treba poenostaviti tudi besedilo uredbe in zmanjšati število njenih členov.

3.2.5 Za projekte iz člena 140, ki se revidirajo samo enkrat, bi bilo treba omejitev za uporabo poenostavljenih pravil s 100 000 EUR dvigniti na 250 000 EUR, ko gre za delež financiranja Skupnosti. Večina projektov ima zaradi prekomerne upravne obremenitve višji proračun od predlaganega zneska financiranja iz osnutka uredbe o skupnih določbah. Ta poenostavitev z novim pragom bi lahko pozitivno vplivala na uporabo tega pravila pri mehanizmih za globalna nepovratna sredstva.

3.2.6 EESO v razmislek predlaga, da se za upravičence uporabi pristop „vse na enem mestu“, kar bi omogočilo oblikovanje take kohezijske politike, ki se bolj ravna po upravičencih (pristop, ki temelji na stranki).

3.2.7 Odbor pozdravlja tudi uporabo številnih možnosti povračila in e-upravljanja. EESO opozarja, da je pri uporabi e-upravljanja zelo pomembno zagotoviti dostopnost za vse, tudi starejše, pripadnike etničnih manjšin in invalide.

### 3.3 Okvir uspešnosti in pogojenost

3.3.1 EESO je prepričan, da je uvedba pogojenosti v uredbo o skupnih določbah primeren mehanizem za zagotovitev dejanskega doseganja skupnih ciljev EU.

3.3.2 EESO odobrava predhodno pogojenost<sup>(6)</sup>, kar je izrazil že v prejšnjih mnenjih, saj ta pristop šteje kot način za bolj kakovostno porabo v okviru kohezijske politike EU. Toda takšna pogojenost ne bi smela ustvariti dodatnih upravnih bremen, temveč zagotoviti več koherentnosti in učinkovitosti pri uporabi strukturnih skladov.

3.3.3 Vendar pa se EESO ne strinja z metodološko uporabo makroekonomske pogojenosti<sup>(7)</sup>, saj ta „kaznuje“ napačne strani. Odbor ne podpira nikakršnih prisilnih ukrepov na podlagi kohezijske politike (vključno z začasno ustavitvijo plačila) v okviru naslednjega, šestega svežnja o gospodarskem upravljanju. Kakršenkoli ukrep, sprejet na področju makroekonomske pogojenosti, ne bi smel imeti posledic za upravičence strukturnih skladov.

<sup>(5)</sup> Mnenji EESO o petem kohezijskem poročilu, UL C 248, 25.8.2011, str. 68, in o učinkovitem partnerstvu pri upravljanju kohezijske politike, UL C 44, 11.2.2011, str. 1.

<sup>(6)</sup> Mnenje o petem kohezijskem poročilu, UL C 248, 25.8.2011, str. 68.

<sup>(7)</sup> Mnenje EESO o regionalni politiki in pametni rasti, UL C 318, 29.10.2011, str. 82.

3.3.4 Pomembno je, da so k sodelovanju pri ugotavljanju uspešnosti povabljeni partnerji, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o skupnih določbah, kot dejanski akterji pri izvajanju kohezijske politike.

### 3.4 Prilagodljivost

3.4.1 EESO meni, da načela pogojenosti ne bi smela vplivati na sposobnost za prilagajanje strukturnih ukrepov, saj nobena rešitev ne ustreza vsem regijam.

3.4.2 Prilagodljivost pa ne bi smela ogroziti skupnih ciljev kohezije, ki se dosegajo z uporabo skupnih pravil za vse upravičence.

### 3.5 Upravljanje na več ravneh

3.5.1 EESO pozdravlja pristop upravljanja na več ravneh kot način, s katerim je mogoče zagotoviti odgovornost za sklade in cilje socialne kohezije. Partnerji, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o skupnih določbah, bi morali biti v skladu s členom 5 v celoti udeleženi v vseh fazah izvajanja skladov, tudi na lokalni in regionalni ravni. EESO ponovno potrjuje pomen, ki so ga v preteklosti imeli teritorialni pakti za vključitev udeležbe civilne družbe.

3.5.2 Vztraja na tem, da je pomembno zagotoviti sinergijo med vsemi instrumenti strukturnih skladov.

## 4. Načela kohezijske politike EU potrebujejo ustrezne instrumente za uresničevanje kohezije

### 4.1 Partnerstvo s civilno družbo – pogodba o partnerstvu

4.1.1 EESO je že izrazil podporo uporabi načela partnerstva v kohezijski politiki<sup>(8)</sup>. Pri pripravi pogodb o partnerstvu in tehnične pomoči bi morali biti zastopani vsi pomembni akterji.

4.1.2 Zato EESO izrecno podpira člen 5 predlagane uredbe o skupnih določbah in predlog, da se pripravi evropski kodeks dobre prakse za partnerstvo, ki naj zajema različne obveznosti in pravice za sodelovanje med različnimi partnerji, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o skupnih določbah. V to pripravo kodeksa dobre prakse bi morali biti v celoti vključeni tudi prej navedeni partnerji.

4.1.3 EESO poudarja, da bi moralo biti sodelovanje civilne družbe zagotovljeno tudi v zvezi z enakim dostopom do financiranja in prek jasne vključujoče opredelitve. Civilna družba pogosto nima dostopa do skladov zaradi ovir, kot so pravila za sofinanciranje, upravna bremena in neprimerni cilji nacionalnih operativnih programov, pa tudi zato, ker ne sodeluje pri nadzoru skladov.

<sup>(8)</sup> Mnenji EESO o učinkovitem partnerstvu pri upravljanju kohezijske politike, UL C 44, 11.2.2011, str. 1, in o petem kohezijskem poročilu, UL C 248, 25.8.2011, str. 68.

4.1.4 V kodeksu bi bilo treba določiti jasna pravila za izvajanje, predpisati pravočasno obdelavo in predvideti postopek pritožb, s čimer bi omogočili učinkovito in nebirokratsko izvajanje in uporabo programov kohezijske politike. EESO meni, da bi bilo treba dodatna merila držav članic za odobritev najprej dati v vpogled javnosti, da bi se tako izognili dodatnemu upravnemu bremenu (in pretirano natančnemu izvajanju (*gold-plating*) na nacionalni ravni).

4.1.5 V kodeksu dobre prakse bi morale biti jasno navedene različne obveznosti in pravice za sodelovanje med različnimi partnerji, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o skupnih določbah.

4.1.6 V ta namen se je EESO zavzel tudi za pogodbo o partnerstvu med vsako državo članico in njenimi regijami ter civilno družbo<sup>(9)</sup>.

4.1.7 EESO poudarja, da je treba ustvariti široko partnerstvo, ki naj zastopa velik razpon različnih interesov. Poiskati je treba jasne načine, kako določiti odgovornosti in funkcije različnih partnerjev.

4.1.8 EESO obžaluje, da v uredbi o skupnih določbah ni predviden evropski mehanizem partnerstva z evropskimi partnerji, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o skupnih določbah, zato poziva k vključitvi takšnega mehanizma v predlagano uredbo.

4.1.9 EESO pozdravlja predlog Evropske komisije o večjem poudarku na pobudah pod okriljem Skupnosti, ki temelji na izkušnjah s pristopom LEADER. Poziva k temu, da bi bili v lokalnih akcijskih skupinah LEADER zastopani tudi ustrezni akterji civilne družbe.

## 4.2 Odbori za spremljanje

4.2.1 EESO močno podpira dodelitev glasovalnih pravic za partnerje, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o skupnih določbah, v odborih za spremljanje v skladu s členom 42 uredbe o skupnih določbah, in znova poudarja, kako pomembno je zagotoviti, da imajo v njih vsi partnerji enake pravice. Meni, da je nujno, da so vse strani v mehanizmi spremljanja enakopravne, ter poziva, da se v skupni strateški okvir vključijo konkretne smernice.

4.2.2 EESO ponovno opozarja tudi na pomen temeljite ocene in analize uporabe skladov ter opozarja, da je to ključnega pomena za razumevanje različnih učinkov skladov v različnih okoliščinah v evropskih regijah.

## 4.3 Tehnična pomoč

4.3.1 EESO poziva k okrepitvi zmogljivosti partnerjev, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o skupnih določbah, v členu 51 splošne uredbe. Vključitev teh partnerjev v ta proces podpore, študij, ovrednotenj, strokovne podpore ter vseh drugih

ukrepov, ki jih podpira tehnična pomoč, bo omogočila bolj smiselno udeležbo in zmožnost udeležbe vseh partnerjev v strukturnih skladih. Meni, da bi to moral biti prvi pogoj za udeležbo.

4.3.2 EESO obžaluje predlagano izvzetje operativnih programov za tehnično pomoč za okoljske ukrepe, enake možnosti ter enakost moških in žensk. To izvzetje bi morali iz člena 87 črtati.

4.3.3 EESO želi spomniti na to, da je Evropski socialni sklad naprednejši glede uporabe tehnične pomoči za udeležbo partnerjev, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o skupnih določbah. Opozarja, da je treba načelo partnerstva enako uveljavljati pri vseh strukturnih skladih.

## 4.4 Krepitev zmogljivosti

4.4.1 EESO poziva, naj se v člen 2 vključi opredelitev izraza krepitev zmogljivosti; razumeti bi jo bilo treba kot večjo udeležbo partnerjev, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o skupnih določbah, v vseh fazah priprave, izvajanja in spremljanja strukturnih skladov, med drugim pri usposabljanju, sodelovanju pri tehnični pomoči, vključevanju predstavniških organizacij ranljivih skupin in pomoči pri izvajanju skladov. Opredelitev bi bilo treba vključiti tudi v skupni strateški okvir.

4.4.2 Krepitev zmogljivosti partnerjev, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o skupnih določbah, bi morala zajemati tudi dostop do finančnih sredstev, kot je predvideno v členu 87 uredbe o skupnih določbah. EESO obžaluje, da v člen 7 te uredbe ni vključena določba o nediskriminatornem dostopu do sredstev.

## 4.5 Preprečevanje diskriminacije in dostop do skladov

4.5.1 EESO je zadovoljen, da je v predlagano uredbo o skupnih določbah vključeno tudi preprečevanje diskriminacije. Vendar pa obžaluje, da v predlagani prihodnji tovrstni uredbi ni zajeto tudi načelo dostopnosti za invalide iz člena 16 veljavne uredbe o skupnih določbah.

4.5.2 Prosilci, upravičenci in partnerji bi morali imeti pri organih držav članic določene pravice, med drugim tudi pravico do uporabe mehanizma pritožb, če želijo čemu ugovarjati.

4.5.3 EESO znova opozarja, da bodo za dostop do skladov potrebna prizadevanja za krepitev zmogljivosti partnerjev, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o skupnih določbah, pa tudi splošna uporaba mehanizmov za globalna nepovratna sredstva. Poudarja, da bi lahko tak dostop precej olajšalo usposabljanje, ki bi ga usklajevala Evropska komisija.

## 4.6 Podpora socialnemu gospodarstvu

4.6.1 EESO pozdravlja predlagane določbe o akterjih socialnega gospodarstva in priporoča, da se pojasni, kakšna je njihova vloga pri uresničevanju ciljev strukturnih skladov. S temi akterji socialnega gospodarstva ne bi smeli omejiti zgolj na sodelovanje v programih za socialno vključevanje, temveč jim omogočiti udeležbo tudi v drugih prednostnih nalogah

<sup>(9)</sup> Mnenje EESO o petem kohezijskem poročilu, UL C 248, 25.8.2011, str. 68, točke 2.1.6, 6.1 in 6.2.

vseh skladov, kot so spodbujanje zaposlovanja, preprečevanje revščine, izboljšanje ravni izobrazbe, ustanavljanje podjetij, podjetništvo, konkurenčnost podjetij in podpora zanje, lokalni razvoj, raziskave, razvoj in inovacije, usposabljanje in izobraževanje.

#### 4.7 Združitev skladov – finančni inženiring

4.7.1 EESO pozdravlja možnost združitve skladov, kar naj bi omogočilo boljše rezultate pri njihovem izvajanju.

4.7.2 EESO meni, da bi morali imeti strukturni skladi učinek vzvoda, ki naj bi ga spodbujali tudi na lokalni ravni; zato priporoča, da se ustrezen del sredstev razporedi v mešane sklade, ki bodo omogočili uporabo lokalnih lastnih virov, s tem pa vzpostavitev raznolikih trajnih lokalnih možnosti financiranja, ter zagotovili vzdržnost ukrepanja EU.

4.7.3 EESO je prepričan, da bi bilo treba s finančnim inženiringom čim bolj izkoristiti omejena finančna sredstva, ki so na voljo, ter poskrbeti, da bi z vsakim evrom kohezijskih sredstev dosegli čim večji učinek. Bolj bi bilo treba izkoristiti projektne obveznice strategije Evropa 2020; EESO predlaga, da se skrbno preuči, ali bi bilo mogoče strukturne sklade, dodeljene za prihodnje obdobje, ter neporabljena sredstva iz programskega obdobja 2007–2013 uporabiti kot jamstvo za posojila EIB, namenjena MSP in drugim podjetjem, s katerimi bi zdaj spodbudili rast evropskega gospodarstva. V tej zvezi bi bilo treba preučiti tudi obnovljive sklade in mikrokredite.

#### 4.8 Namenska sredstva

4.8.1 EESO podpira predlog, da se vsaj 20 % skupnih nacionalnih odobrenih sredstev iz ESS nameni za socialno vključevanje in boj proti revščini, in nasprotuje znižanju tega cilja. V tem času gospodarske krize je zelo pomembno, da se državljani še naprej zavedajo, da živijo v socialni Evropi. Pri izpolnjevanju teh ciljev so še zlasti koristna socialna podjetja, saj vidno prispevajo k vključevanju posebej prizadetih skupin prebivalstva v družbo in na trg dela.

4.8.2 Odbor predlaga ohranitev sedanje prakse, v skladu s katero se prometni projekti financirajo iz ločene proračunske postavke. Predlog Evropske komisije o namenskih sredstvih v Kohezijskem skladu bi pomenil zmanjšanje razpoložljivih sredstev za kohezijo.

#### 4.9 Stopnje sofinanciranja

4.9.1 Pravila o sofinanciranju bi bilo treba oblikovati glede na okoliščine<sup>(10)</sup>. Upoštevati bi bilo treba zmožnosti različnih upravičencev za črpanje sredstev.

4.9.2 EESO podpira zvišanje stopenj sofinanciranja, ki ga je Komisija predlagala že leta 2011 in je ohranjeno v uredbi o

<sup>(10)</sup> Mnenje EESO o petem kohezijskem poročilu, UL C 248, 25.8.2011, str. 68, točke 2.2.1 in 6.10.

skupnih določbah, do največ 95 % za države članice v finančnih težavah<sup>(11)</sup>. EESO meni, da bi moralo biti sofinanciranje ena od možnosti tudi za lokalne organe, ki nimajo dostopa do posojil, ker nimajo lastnega proračuna, zato ne morejo prispevati lastnih sredstev.

4.9.3 EESO podpira zamisel o tem, da bi morali projekti, povezani s potrebami ranljivih skupin in skupin, ki jim grozi izključenost, imeti višje stopnje sofinanciranja. Za države članice, ki jih je gospodarska kriza najhujše prizadela, bi morala ta stopnja znašati tudi do 100 %, saj je zaradi varčevalnih ukrepov vedno bolj verjetno, da se bodo proračuni za nacionalne socialne politike zmanjšali.

#### 4.10 Krepitev ozaveščenosti

4.10.1 EESO poudarja, da je treba poskrbeti tudi za strategije za krepitev ozaveščenosti o zahtevah iz uredbe o skupnih določbah ter o pomenu glavnih načel in mehanizmov, ki jih splošna uredba vzpostavlja.

4.10.2 Da bi zagotovili, da bodo vsi udeleženci v procesu (zlasti partnerji, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o skupnih določbah), od organov upravljanja do izvajalcev projektov, ustrezno seznanjeni z glavnimi elementi te uredbe, bi bilo treba uporabiti tehnično pomoč in druge instrumente.

#### 4.11 Socialna stanovanja

4.11.1 EESO ponovno opozarja, da je treba v uredbo o skupnih določbah vključiti tudi socialna stanovanja in da bi bilo treba to področje bolje opredeliti v skupnem strateškem okviru v prilogi k uredbi.

#### 4.12 Makroregionalne politike – urbanistična politika

4.12.1 EESO podpira spodbujanje strategij za makroregionalno sodelovanje v kohezijski politiki. S sodelovanjem med makroregijami se poveča verjetnost, da se zagotovi večji donos sredstev, vloženih v te regije.

4.12.2 EESO v celoti podpira večjo odzivnost na potrebe urbanih območij: 5 % sredstev iz ESRR je namenjenih za razvoj mest in vzpostavitev tovrstne platforme<sup>(12)</sup>.

4.12.3 Urbanistične politike bi morale biti usmerjene v širše trajnostno okolje, ki bi zagotavljalo boljšo mobilnost vseh državljanov, v okolje, prijazno državljanom, ter v okolju prijazne politike, zlasti za starejše, ljudi z zmanjšano zmožnostjo gibanja in invalide.

4.12.4 EESO opozarja na pomen raziskav in razvoja v okviru programa ESPON na področju evropskega prostorskega razvoja.

<sup>(11)</sup> Mnenja EESO, UL C 24, 28.1.2012, od 2012/C/24/17 do 2012/C/24/19.

<sup>(12)</sup> V skladu s prejšnjimi mnenji, kot sta npr. mnenje o metropolitanskih območjih in mestnih regijah v okviru strategije Evropa 2020 (UL C 376, 22.12.2011, str. 7) in mnenje o vlogi in prednostnih nalogah kohezijske politike v okviru strategije Evropa 2020 (UL C 248, 25.8.2011, str. 1).

#### 4.13 Kazalniki

4.13.1 EESO pozdravlja prizadevanja za uredbo, ki bi bila bolj usmerjena v rezultate, za kar potrebujemo zanesljive kazalnike.

4.13.2 EESO je prepričan, da s kazalniki, ki temeljijo zgolj na makroekonomskih podatkih, kot je BDP, seveda ni mogoče opredeliti stopnje kohezije. Za kohezijsko politiko je treba uporabiti druge kazalnike<sup>(13)</sup>. Uporabo takih kazalnikov bi bilo treba pregledati na polovici programskega obdobja.

4.13.3 EESO priporoča, da Komisija ustrezno upošteva kazalnike uspešnosti, ki se opredelijo na lokalni in regionalni ravni, ter da poleg količinskih kazalnikov izboljša tudi uporabo kazalnikov kakovosti, torej merjenje lokalne socialne dodane vrednosti programov in dejavnosti.

4.13.4 S kazalniki bi morali meriti dolgoročni učinek; ne bi smeli temeljiti zgolj na pristopu stroškovne učinkovitosti, pač pa bi morali upoštevati tudi druge socialne vidike. Za uporabo novih kazalnikov bi morali biti usposobljeni vsi akterji kohezijske politike.

#### 4.14 Geografska pokritost (člen 89)

4.14.1 EESO je prepričan, da bi morale dejavnosti za socialno vključevanje, izobraževanje in zaposlovanje prek strukturnih skladov zajeti vse ranljive skupine prebivalstva, kot so ženske, priseljenci in invalidi, organizirati in izvajati pa bi jih bilo treba ne glede na geografsko pokritost.

#### 4.15 Strateški napredek

4.15.1 EESO ponovno opozarja, da bi morala poročila o napredku vsebovati oceno napredka pri dejavnostih v zvezi z vključevanjem ranljivih skupin prebivalstva v regijah, kjer se te dejavnosti izvajajo.

4.15.2 EESO meni, da bi bilo treba v člena 49 in 101 predlagane uredbe o skupnih določbah poleg ocene tematskih prednostnih nalog vključiti tudi oceno horizontalnih prednostnih nalog.

4.15.3 Člen 114 o nalogah organa upravljanja bi moral vsebovati tudi informacije, razčlenjene glede na skupine prebivalstva, ki jim grozi izključenost.

#### 4.16 Skupni akcijski načrti

4.16.1 EESO meni, da bi bilo treba v skupnih akcijskih načrtih jasno opredeliti sodelovanje vseh partnerjev iz člena 5(1).

4.16.2 Akcijski načrti bi morali vključevati tudi partnerje, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o skupnih določbah, kot morebitne upravičence teh vrst dejavnosti.

### 5. Nadnacionalno sodelovanje

5.1 EESO poudarja, da je treba še naprej podpirati operativne programe za spodbujanje nadnacionalnega sodelovanja v vseh skladih, s čimer bi okrepili vlogo Evropske komisije pri zagotavljanju izmenjave izkušenj in usklajevanju izvajanja ustreznih pobud.

V Bruslju, 25. aprila 2012

*Predsednik*  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Staffan NILSSON

<sup>(13)</sup> Prim. Ginijev količnik iz mnenja o četrtem poročilu o gospodarski in socialni koheziji, UL C 120, 16.5.2008, str. 73, in mnenje o petem kohezijskem poročilu, UL C 248, 25.8.2011, str. 68. Mnenje EESO o BDP in več – vključevanje civilne družbe v proces določanja dodatnih kazalnikov; (še ni objavljeno v UL): točka 1.5.1 V tej zvezi je jasno, da je treba koncept gospodarske rasti zamenjati s konceptom napredka družb ter s tem spodbuditi razpravo o osnovnem pomenu napredka. S to razpravo bi bilo treba ponovno opredeliti koncept razvoja, pa tudi obravnavati vidike politične odgovornosti. Ta novi pristop zahteva, da se različne razsežnosti napredka opredelijo z (i) razširitvijo nacionalnih računov na socialne in okoljske vidike, (ii) uporabo sestavljenih kazalnikov in (iii) oblikovanjem ključnih kazalnikov.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1084/2006**

(COM(2011) 612 final – 2011/0274 (COD))

(2012/C 191/07)

Poročevalec: **g. CEDRONE**

Evropski parlament in Svet sta 25. oziroma 27. oktobra 2011 sklenila, da v skladu s členoma 177 in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o Kohezijskem skladu in razveljavitvi uredbe Sveta (ES) št. 1084/2006*

COM(2011) 612 final – 2011/0274 (COD).

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 3. aprila 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 480. plenarnem zasedanju 25. in 26. aprila 2012 (seja z dne 25. aprila) s 180 glasovi za, 9 glasovi proti in 7 vzdržanimi glasovi.

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) načelno podpira pristop Komisije v zvezi s predlagano novo uredbo o Kohezijskem skladu (KS) in še zlasti prizadevanja za uskladitev postopkov, ki veljajo za različne sklade, s postopki iz splošne uredbe. Vendar ob tem opozarja na nekatere (prej navedene) problematične točke, ki jih je treba obravnavati temeljiteje in jih izboljšati, zlasti z vidika razmer, v katerih je zdaj EU zaradi finančne krize in državnih dolgov.

1.2 Vendar je po mnenju EESO pozitivno, da se sklad lahko uporablja za spodbujanje proizvodnje in distribucije obnovljivih virov energije, spodbujanje energetske učinkovitosti, varovanje okolja in spodbujanje prilagajanja podnebnim spremembam, ponovno vzpostavljanje biotske raznovrstnosti in obnovo urbane okolja. To bi lahko imelo pozitiven vpliv na druge panoge, na primer turizem. Vse to so elementi, ki spodbujajo trajnostni razvoj.

1.3 Po mnenju EESO je pomembno, da se Komisija v teh kriznih časih z osredotočanjem na tematska področja zavzema za zmanjšanje posegov. To je pomemben način za zmanjšanje razsipništva, osredotočanje virov na določene dejavnosti ter povečevanje multiplikacijskega in spodbujevalnega učinka v prid rasti in zaposlovanja.

1.4 Odbor podpira predlog za financiranje instrumenta *Povezovanje Evrope* (Connecting Europe), vendar bi bilo treba preprečiti, da bi instrument postal poseben sklad, ker bi to lahko privedlo do nepotrebnih podvajanj.

1.5 EESO izraža močno zaskrbljenost in pomisleke tudi glede sedanjih predlogov v zvezi z načelom pogojenosti (predvsem makroekonomske). To ne bi smelo služiti kot kazen in se uporabljati kot sredstvo za kaznovanje, temveč bi se moralo nasprotno sklicevati na odgovornost in „nagrajevanje“. Tako bi se izognili spodkopavanju in ogrožanju cilja „konvergenca“.

1.6 EESO meni, da je nujno treba izboljšati usklajevanje različnih skladov in usklajevanje med celotno kohezijsko politiko in drugimi ekonomskimi politikami EU, vključno s SKP, v okrepljenem okviru skupne fiskalne politike. To bi imelo multiplikacijski učinek in spodbujalo učinkovitost naložb. Na primeren način bi bilo treba doseči okrepljeno sodelovanje na področju gospodarske politike, vključno s kohezijsko politiko, za „skupno gospodarsko upravljanje“, vsaj na območju eura. K temu je EESO že večkrat pozval. Vendar na srečanju na vrhu decembra 2011 tega vprašanja žal niso rešili.

1.7 Nujno je tudi izboljšati zdaj neuravnoteženo institucionalno partnerstvo med Komisijo, državami članicami in regijami, pri katerem bi morala Komisija ponovno prevzeti podporno in vodilno vlogo. To partnerstvo bi moralo v vseh fazah spremljati partnerstvo – opredeljeno v členu 5(1) predloga uredbe, ki vsebuje skupne določbe –, ki se tudi še danes pogosto omejuje na svetovalno ali informativno vlogo. Poleg tega bi bilo treba opredeliti kodeks ravnanja za celotno EU in parametre za ocenjevanje dodane vrednosti partnerstva.

1.8 Za EESO je najnujnejša prednostna naloga vprašanje poenostavitve v vseh fazah, tako kohezijskega sklada kot vseh strukturnih skladov, zlasti kar zadeva zmanjšanje upravnih



bremen, pri čemer bi morda lahko za nekatere kategorije projektov predvideli pavšalno financiranje. Vsekakor pa bi bilo treba uporabiti načelo „samo enkrat“.

1.9 Za države, ki jih je kriza najbolj prizadela, je kohezijska politika eden izmed najpomembnejših instrumentov, ki so državam članicam na voljo za zmanjšanje socialnih, gospodarskih in ozemeljskih razlik ter za oživitev in trajno ohranjanje rasti.

1.10 **Sofinanciranje:** treba je natančneje oceniti in pregledati merila za sofinanciranje, ki bi morala biti povezana z realnim proračunskim stanjem ozemeljskih skupnosti. Cilj je preprečiti, da najšibkeje regije ne bi imele dostopa do financiranja.

1.11 EESO meni, da glede na trenutne razmere v zvezi z reformami in prestrukturiranjem dolga, ki temelji na dvostopenjski politiki (najprej proračunska krčenja, kot grožnja, potem rast), ni možnosti za politiko naložb in rasti. Prav tako meni, da bi morali varčevalni ukrepi in rast potekati vzporedno. Zato bi bilo primerno usmeriti kohezijsko politiko v to smer, na primer s podporo tistim izrazito tehnološkimi podjetjem z močnim vplivom na zaposlovanje mladih.

1.12 EESO meni, da gospodarski ukrepi, ki se izvajajo v EU (varčevalni ukrepi, finančne stiske držav, proračunske omejitve EU, fiskalni pakt, omejitve ECB itd.), sprožajo proces recesije z nepredvidljivimi posledicami, medtem ko bi bilo treba ukrepati nasprotno, torej – vsaj sočasno, če ne prej – spodbujati rast in zaposlovanje, in sicer bolj pogumno in prodorno. V tem pogledu lahko pomemben delež prispevajo prav strukturni skladi (in deloma, začasno, skladi SKP). To je bilo, četudi v omejeni obliki, ugotovljeno tudi na srečanju na vrhu 30. januarja 2012.

1.12.1 Treba je torej začeti uresničevati „Evropski načrt za rast“ (*New Deal*)<sup>(1)</sup> z velikimi usmerjenimi projekti in vključitvijo nekaterih ključnih področij, ki lahko ponovno oživijo gospodarstvo EU v sorazmerno kratkem času. Ta načrt bi bilo treba razumeti kot dopolnitev strategije Evropa 2020, ki je usmerjena bolj k srednjeročnim ciljem. Ta načrt je mogoče

— financirati s takojšnjo uporabo preostalih sredstev v obdobju 2007–2013, ki se jim za omejeno obdobje – takoj, ko je to mogoče – doda del sredstev, načrtovanih za obdobje 2014–2020;

— uresničiti s takoj izvedljivimi projekti, po hitrem postopku v skladu z načelom subsidiarnosti, ali s korenito začasno spremembo obstoječih pravil, ki bi omogočile njihovo hitro izvajanje;

<sup>(1)</sup> Glej mnenje EESO o rasti in javnem dolgu v EU – dveh inovativnih predlogih (UL C 143, 22.05.2012, str. 10).

— podpreti in okrepiti s posredovanjem Evropske investicijske banke, z izdajo obveznic (člen 87 nove uredbe). To bi imelo multiplikacijski učinek na naložbe, ker bi pritegnili kapital od zunaj, s tem pa bi pozitivno vplivalo na državni dolg in euro ter ga okrepilo.

1.12.2 Ta načrt za rast bi bilo treba vsaj v prvih treh letih naslednjega programskega obdobja uresničevati na podlagi istih meril.

## 2. Uvod

2.1 EESO je v svojih prejšnjih mnenjih večkrat opozoril na načela in pomen politike ekonomske in socialne kohezije ter solidarnosti, kot so vključeni v Pogodbo; nanje se je v svojih dokumentih večkrat sklicevala tudi Komisija.

2.1.1 Ta načela še nikoli niso bila tako aktualna kot danes, in morda tudi še nikoli tako ogrožena; niti s politiko širitve, ko so se stare članice EU bale, da bodo izgubile denar, nove pa, da ga nimajo dovolj za izpolnitev zahtev za kohezijo.

2.2 Kljub temu je treba pozdraviti prizadevanje Komisije, da upošteva različne parametre, povezane s spremembo uredbe, na primer predlog o prihodnjem proračunu EU, strategijo Evropa 2020 in krizo državnih dolgov, ki po finančni krizi postavlja pred trdo preizkušnjo celo preživetje notranjega trga in s tem same Unije.

## 3. Nova kohezijska politika: okvir, vprašanja, ugotovitve in strateške točke

3.1 Kot je znano, je Komisija junija 2011 sprejela sveženj predlogov o večletnem finančnem okviru, ki bodo osnova za prihodnje financiranje EU v obdobju 2014–2020. Okvir je namenjen predvsem podpori strategije Evropa 2020, ki naj bi predvidela dodatna proračunska sredstva, po možnosti tudi prek Evropske investicijske banke (projektne obveznice in/ali euroobveznice).

3.2 Poleg tega je treba upoštevati, da so v sedanjih gospodarski krizi mnoge države članice prisiljene sprejemati drakonske varčevalne ukrepe in s tem zaustaviti javne in zasebne naložbe v infrastrukturo, kar resno vpliva na rast in zaposlovanje. Poleg tega se države članice pri načrtovanju nagibajo k temu, da dajejo prednost „nacionalnim“ in ne čezmejnimi projektom, ki so evropskega pomena.

3.3 Okvir razprave o novih pravilih kohezijske politike je zato precej poseben in izjemen, in kot takšnega bi ga morali obravnavati. Morali bi, na primer, oceniti, ali naj kohezijska politika še naprej ostane tako razdrobljena ter ali je dovolj in primerno postavljati vprašanje pogojenosti za izboljšanje kohezije in pomagati državam članicam, ki so najbolj v krizi.

3.4 Spričo izjemnih težav, s katerimi se danes spopada EU, in spričo skromnih virov za rast, bi bilo morda bolje, da bi se izognili nadaljnjim uredbam in nadzornim ukrepom, katerih število bi bilo že tako treba bistveno zmanjšati, da bi omogočili zaključek že začelih projektov. Vire bi morali ovrednotiti in racionalizirati s pomočjo novega, posebnega evropskega načrta za rast, „evropskega New Deal“<sup>(2)</sup>.

3.5 Če v sedanji strategiji EU ne bo korenitih sprememb – s tem vprašanjem se na srečanju na vrhu 8. in 9. decembra 2011 niso soočili – bo tudi kohezijska politika doživela velike spremembe. Najbolj zaskrbljujoče pa je, da ne bo več mogla opravljati svoje poglobitve naloge, torej zmanjševati gospodarski in socialni razkorak med območji in regijami EU. Ta se bo, nasprotno, zaradi recesijskih učinkov ukrepov zmanjševanja javnoproračunskih primanjkljajev še povečeval. EU bi zato potrebovala korenito spremembo in skupno „gospodarsko vlado“.

3.6 V zvezi z metodologijo, ki jo predlaga Komisija v svojem predlogu za reformo predpisov v zvezi z upravljanjem kohezijske politike v obdobju 2014–2020, zlasti v zvezi s skupnimi določbami za vse sklade skupnega strateškega okvira, se glavne ugotovitve EESO nanašajo na naslednje:

3.6.1 **Opredelitev skupnega strateškega okvira:** EESO bo preučil nov predlog za skupni strateški okvir, ki ga bo predložila Komisija v letu 2012. Vendar pa je treba – tudi na podlagi ugotovitev, ki jih je v zvezi s kohezijsko politiko podal Evropski svet 7. decembra lani<sup>(3)</sup> – opredeliti, kako namerava Komisija povezati „splošne in posebne cilje strategije Unije za pametno, trajnostno in vključujočo rast v ključne ukrepe za ESRR, KS, ESS, EKSRRP in ESPR“.

3.6.1.1 V prejšnjih mnenjih je EESO opozoril, da mora kohezijska politika sicer izpolnjevati cilje strategije Evropa 2020 in da mora biti z njimi nujno usklajena, vendar mora obenem ohraniti tudi svojo nalogo politike, usmerjene h krepitvi socialne, ekonomske in teritorialne kohezije v državah članicah EU.

3.6.1.2 Povezava med temi cilji je bistven dejavnik za uspeh strategije Evropa 2020. Vendar Komisija še ni pojasnila, kako naj bi funkcionalno, usklajeno in finančno vzdržno zagotovili to povezavo med strategijami, opredeljenimi v skupnem strateškem okviru, in programi reform, ki se izvajajo na nacionalni ravni.

3.6.2 **Pogodba o partnerstvu:** EESO se strinja s stališčem Evropskega parlamenta in Odbora regij, da se je treba o pogodbi najprej pogajati med državami članicami in regijami, šele nato pa jo morajo obravnavati države članice in Komisija.

3.6.2.1 EESO v okviru pogajanj, ki se bodo začela z državami članicami, poudarja pomen pristopa z vidika upravljanja na več ravneh, ki ga predlaga Komisija, vendar hkrati poziva k boljši opredelitvi institucionalnih akterjev (na nacionalni in lokalni ravni), ki so pristojni za to, da opredelijo in s Komisijo podpišejo pogodbe o partnerstvu, in pomen obsežnega sodelovanja predstavnikov civilne družbe pri pripravi teh dokumentov.

3.6.3 **Tematska osredotočenost:** EESO se strinja s predlogom Komisije za zmanjšanje števila finančnih posegov s sredstvi kohezijske politike, z osredotočanjem finančnih virov na strateške projekte, ki veljajo za bistvene za trajnost kohezije in procesov gospodarskega razvoja, ki jih je treba sprožiti v manj razvitih regijah, v regijah v prehodu in bolj razvitih regijah.

3.6.3.1 Izbiro tematskih področij, na katerih naj bi vlagali v naslednjem sedemletnem programskem obdobju, je treba prepustiti samostojni presoji držav članic, čeprav je treba o njej odločiti skupaj s Komisijo, po skrbni oceni skladnosti teh predlogov s strategijo Evropa 2020.

3.7 **Pogojenost:** EESO se zaveda, da je to ena od tem, pri katerih se evropske institucije (Evropski parlament, Svet, Odbor regij itd.) najbolj razhajajo s predlogom Komisije. Meni, da pojem pogojenosti, njegov namen in način uporabe niso bili dovolj pojasnjeni. Medtem ko je nekatere predhodne predloge mogoče obravnavati kot primerne (mednje bi bilo treba uvrstiti še socialno pogojenost), pa EESO meni, da makroekonomska pogojenost v sedanji obliki ni sprejemljiva.

3.7.1 Ne glede na potrebo, da se Komisiji zagotovi, da se bodo sredstva ESS uporabljala v skladu z načeli, cilji in roki, določenimi s predpisi EU, EESO meni, da bi morala Komisija ponovno preučiti svoj predlog ob upoštevanju naslednjih ugotovitev:

— pogojenost je instrument, ki ga je treba zasnovati in oblikovati načrtno za pomoč državam članicam, da bi lahko uporabljale sredstva na način, ki ga predvideva Komisija, ne pa kot instrument za kaznovanje držav članic;

— kar zadeva načela pogojenosti (predhodna, makroekonomska pogojenost), je treba torej pozornost namenjati predvsem ukrepom, ki bi lahko države članice spodbujali k boljši (tj. učinkovitejši in uspešnejši) ter hitrejši porabi sredstev, dodeljenih regijam, ki najbolj odstopajo od povprečja EU;

<sup>(2)</sup> Glej opombo 1.

<sup>(3)</sup> COM(2011) 615 final - 2011/0274 (COD).

— Komisija mora nameniti več pozornosti zlasti pripravi programov, torej stopnji strateškega načrtovanja, v kateri se opredeljujejo prednostne naloge in pristojnosti nacionalnih institucij in regionalnih institucij pri uresničevanju ciljev teritorialnega razvoja. Komisija bi morala imeti dejavnejšo vlogo, da bi državam in regijam pomagala pri uporabi sredstev;

— enako pozornost je treba nameniti preverjanju predhodne pogojenosti, pri katerem bo treba ugotoviti, ali v državah članicah obstajajo potrebni pogoji za zagotovitev spoštovanja načel sorazmernosti in subsidiarnosti pri izvajanju kohezijske politike. Tudi v tem primeru namerava EESO ponovno uveljaviti uporabo načela pogojenosti kot učinkovitega orodja za spodbujanje držav članic k pravilnemu izvajanju pravil v zvezi z ESS. Kazenske ukrepe je mogoče uporabiti le v izjemnih primerih ter na podlagi jasne in ponovljene volje države članice, da odloži reforme, ki jih zahteva Komisija.

3.7.2 V zvezi z makroekonomsko pogojenostjo se EESO strinja s pomisleki Evropskega parlamenta in nekaterih držav članic glede možnosti, da bi lahko regije in upravičence programov EU kaznovali zaradi neizpolnjevanja obveznosti oziroma neučinkovitosti osrednjih vlad v zvezi z ukrepi za zmanjševanje javnega dolga. Treba je najti alternativne rešitve, da se prepreči pripisovanje odgovornosti za nacionalne proračunske politike regionalnim institucijam in upravljavcem, ki na takšne odločitve ne morejo vplivati. V ta namen bi bilo smiselno tesnejše usklajevanje med državami članicami in znotraj njih samih.

3.8 Zato se mora kohezijska politika razen s pogojenostjo spopasti še z nekaterimi temeljnimi vprašanji, ki zadevajo vse sklade. Ta vprašanja so zlasti:

— usklajevanje in komplementarnost skladov ter usklajevanje med skladi in drugimi evropskimi ekonomskimi politikami;

— institucionalno usklajevanje kohezijskih politik, tudi prek okrepljenega sodelovanja;

— korenita poenostavitev postopkov in pravil na vseh stopnjah; ti postopki so danes zapleteni;

— resnično in učinkovito ekonomsko-socialno partnerstvo (poleg institucionalnega);

— prilagoditev sofinanciranja razmeram v ozemeljskih skupnostih;

— oživitve vloge Komisije in prednost za projekte evropskega ali makroregionalnega pomena;

— dodeljevanje rezerve za uspešnost (premije) lahko povzroči dodatne upravne obremenitve in zavira zagotavljanje sredstev za nujne projekte na področju kohezije;

— ali se uporablja davek na dodano vrednost.

#### 4. Bistveni cilji Kohezijskega sklada

4.1 Kohezijski sklad je bil ustanovljen leta 1993 za tiste države, ki imajo bruto nacionalni dohodek (BND) manj kot 90 odstotkov povprečja EU. Namenjen je predvsem infrastrukturi na področjih prometa in okolja, energetski učinkovitosti in obnovljivim virom energije. Zato so naložbe namenjene ustvarjanju vseevropskih prometnih in energetskih omrežij, v podporo energetski učinkovitosti, uporabi obnovljivih virov energije in krepitvi javnega prevoza.

4.2 Sklad predstavlja približno 18 odstotkov vseh izdatkov za kohezijsko politiko in prispeva k njenemu uresničevanju v duhu Pogodbe. Opozoriti pa je treba, da so rezultati te okvire presegle, saj je kohezijski sklad s spodbujanjem rasti in zaposlovanja v regijah, kjer je deloval, prinesel dodano vrednost pri naložbah, kljub močni razpršenosti zaradi pretiranega števila financiranih projektov (1 192 v obdobju 2000–2006).

4.3 Nova uredba ne prinaša veliko novega. V členu 2 se omejuje na navajanje področja uporabe sklada z dvema seznamom, pozitivnim in negativnim. Pri tem je čudno, da navaja, kaj pri spodbujanju ne pride v poštev, npr. razgradnja jedrskih elektrarn in stanovanjska gradnja. Člen 3 navaja prednosti pri naložbah: štiri področja ukrepanja, s podrobnejšimi navedbami, vendar brez pojasnila, ali so le informativne ali obvezujoče. Takšno pojasnilo bi omogočilo prožnejšo in enostavnejšo uporabo sklada. Člen 4 in ustrezna priloga govorita o kazalnikih.

4.4 Za države, ki jih je kriza najbolj prizadela, je kohezijska politika eden izmed najpomembnejših instrumentov, ki so državam članicam na voljo za zmanjšanje socialnih, gospodarskih in ozemeljskih razlik ter za oživitvev in trajno ohranjanje rasti.

#### 5. Predlagana nova uredba: pripombe

5.1 Poleg navedb iz točke 3.3 se naše pripombe nanašajo predvsem na merila za izbor projektov, na sredstva, dodeljena instrumentu *Povezovanje Evrope* za financiranje glavnih prometnih omrežij, in na kazalnike.

5.2 EESO v zvezi z izbiro projektov, ki jih je treba financirati – ti so vsekakor skladni s smernicami Evropskega parlamenta in Sveta na tem področju (vseevropska prometna omrežja, okoljski in energetski projekti) in združljivi –, meni, da mora Komisija

navesti posebne vrste dejavnosti, ki jih je mogoče financirati iz sredstev Kohezijskega sklada, ali pa opredeliti merila za pomoč državam prejemnicam pri izbiri projektov, ki se zdijo najprimernejši za doseganje ciljev Kohezijskega sklada. Teh je vsekakor preveč (kar enajst).

5.3 EESO še zlasti meni, da so bila sredstva, ki jih je Kohezijski sklad uporabil v prejšnjih stopnjah načrtovanja sredstev, porazdeljena za preveliko število projektov, s čimer se je zmanjšal zeleni skupni vpliv na krepitev prometne infrastrukture. Da bi bila izbira bolj skrbna in bolj usmerjena k projektom večjih razsežnosti in učinka, tako na področju prometa kot okolja in energije, bi bilo treba upoštevati posebne razmere posameznih držav članic. To bi lahko učinkoviteje prispevalo k zmanjševanju še vedno obstoječih infrastrukturnih razlik med regijami v EU.

5.4 V zvezi s sredstvi, dodeljenimi instrumentu *Povezovanje Evrope* za financiranje projektov na področju prometa, energije in komunikacij – skupno 50 milijard eurov, od tega 10 milijard iz Kohezijskega sklada, v okviru katerega se ti cilji že uresničujejo (načelo sorazmernosti) – EESO meni, da je treba to odločitev dodatno preučiti, ker niso jasni razlogi, zaradi katerih je Komisija

- ustvarila dodaten sklad, ki ga centralizirano upravlja izvršilna agencija; ta sklad bo nujno treba usklajevati z vsemi drugimi strateškimi programi za posamezne sektorje,

tako evropskimi kot nacionalnimi, ter tudi s skupnim strateškim okvirom kohezijske politike in pogodbami o partnerstvu z državami članicami. To vodi v nepotrebno prekrivanje dejavnosti in pristojnosti;

- namenila v ta sklad dokaj izdatna – čeprav v primerjavi z ocenami same Komisije skromna – sredstva, potrebna za izpolnjevanje prihodnjih potreb na področjih tovornega in potniškega prometa (500 milijard eurov v letu 2020), energije (1,5 bilijona eurov v obdobju 2010–2030) in komunikacij (250 milijard eurov). Ta sredstva bi izvirala iz strukturnih ali pa – čeprav v manjši meri – iz Kohezijskega sklada. To bi zmanjšalo razpoložljivi znesek za prometno infrastrukturo in okolje in povzročalo nepotrebne zaplete. Ker ima lahko dostop do teh sredstev veliko regij, se ne zdi verjetno, da bodo imela multiplikacijski učinek (novi projekti in nova financiranja, tudi iz zasebnih virov), kakršnega si želi Komisija. Na koncu bi prišlo do še večjega drobljenja sredstev. Da bi dosegli zeleni učinek, EESO nadalje priporoča vključevanje sredstev iz zasebnega sektorja, da bi se izognili drobljenju.

5.5 Po mnenju EESO je pozitivno, da je Komisija uvedla kazalnike, vendar meni, da so presplošni in nezadostni. Nič ni, na primer, rečenega o okoljskem vplivu. Tako za odpadke kot za kilometre zgrajenih cest itd. se navajajo samo količinske vrednosti („kazalniki“).

V Bruslju, 25. aprila 2012

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Staffan NILSSON

## PRILOGA

## k Mnenju Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Naslednji amandma, ki je bil med razpravo na plenarnem zasedanju zavrnjen, je prejel vsaj četrtno glasov:

**Amandma 1 – vložila ga. TEDER****Točka 1.11**

- ~~EESO meni, da gospodarski ukrepi, ki se izvajajo v EU (varčevalni ukrepi, finančne stiske držav, proračunske omejitve EU, fiskalni pakt, omejitve ECB itd.), sprožajo proces recesije z nepredvidljivimi posledicami, medtem ko bi bilo treba ukrepati nasprotno, torej vsaj sočasno, če ne prej bi bilo treba spodbujati predvsem rast in zaposlovanje, in sicer bolj pogumno in prodorno. V tem pogledu lahko pomemben delež prispevajo prav strukturni skladi (in deloma, začasno, skladi SKP). To je bilo, četudi v omejeni obliki, ugotovljeno tudi na srečanju na vrhu 30. januarja 2012.~~

**Obrazložitev**

S stališčem, da naj bi zahteva po pravilnem in regularnem upravljanju proračunov v državah članicah vodila v gospodarsko recesijo, se ni mogoče strinjati. Odbor se v svojem mnenju ne bi smel negativno izražati o ukrepih držav članic za uravnotežanje svojih proračunov.

**Rezultat glasovanja**

Za: 78

Proti: 98

Vzdržani: 18

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o posebnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj in cilju naložbe za rast in delovna mesta ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1080/2006**

(COM(2011) 614 final – 2011/0275 (COD))

(2012/C 191/08)

Poročevalec: **g. BARÁTH**

Evropski parlament in Svet sta 25. oziroma 27. oktobra 2011 sklenila, da v skladu s členoma 178 in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o posebnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj in cilju naložbe za rast in delovna mesta ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1080/2006*

COM(2011) 614 final – 2011/0275 (COD).

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 3. aprila 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 480. plenarnem zasedanju 25. in 26. aprila 2012 (seja z dne 25. aprila) s 178 glasovi za, 1 glasom proti in 2 vzdržanima glasovoma.

## 1. Sklepi in ugotovitve, upoštevane v mnenju

1.1 Z zakonodajnimi predlogi za kohezijsko politiko v obdobju 2014–2020, ki jih je Komisija sprejela 6. oktobra 2011 (kohezijski sveženj), se uvajajo velike spremembe v oblikovanje in izvajanje kohezijske politike. Glavni cilj te politike in enega od njenih najpomembnejših instrumentov, Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR), je naložbe uporabiti za doseganje ciljev strategije Evropa 2020. Naložbe v okviru ESRR morajo zato ustvarjati koristi za vse državljane EU.

1.2 Vendar pa ne smemo pozabiti na pravila iz predlagane uredbe o splošnih določbah o skladih (uredba o skupnih določbah), saj se nekatera od teh nanašajo neposredno na ESRR. Te splošne značilnosti pomembno vplivajo na uporabo finančnih sredstev ESRR:

— osredotočanje sredstev v manjše število prednostnih nalog;

— tesnejše povezovanje teh prednostnih nalog s strategijo Evropa 2020;

— usmerjenost v rezultate;

— spremljanje napredka pri doseganju dogovorjenih ciljev;

— širša uporaba pogojenosti

— in poenostavitev izvajanja.

Pomemben vpliv pa imajo tudi posebne določbe, npr. določbe, ki spodbujajo uporabo bolj celostnega pristopa, ali določbe, ki izrecneje urejajo uporabo finančnih instrumentov.

1.3 Upoštevati je treba tudi, da je Evropska komisija 29. junija 2011 predstavila predlog večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020, tj. predlog proračuna Evropske unije za naslednje programsko obdobje. Tudi EESO je pripravil številna mnenja v zvezi z lastnimi sredstvi Unije.

1.4 EESO je v mnenju o splošnih določbah o strukturnih skladih<sup>(1)</sup> podal številne ključne pripombe glede celotnega kohezijskega svežnja. V tem mnenju popolnoma podpira omenjene pripombe, ki so podlaga za specifične pripombe glede ESRR.

### 1.4.1 Partnerstvo

1.4.1.1 EESO je trdno prepričan, da pristno partnerstvo, ki v pripravo, izvajanje in naknadno vrednotenje projektov v okviru kohezijske politike EU vključuje vse partnerje, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o splošnih določbah, neposredno prispeva k uspešnosti teh projektov; zato pozdravlja, da so v členu 5(1) predloga Komisije opredeljeni različni partnerji in da bodo partnerstva postala obvezna sestavina kohezijske politike EU.

<sup>(1)</sup> Strukturni skladi – splošne določbe (Glej stran 30 tega Uradnega lista).

1.4.1.2 EESO z zadovoljstvom ugotavlja, da se lahko izvajanje Lizbonske pogodbe okrepi ne samo s poudarjanjem evropske identitete, ampak tudi s tem, da se v projekte vključijo partnerji, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o splošnih določbah, s čimer se prispeva k večji učinkovitosti projektov.

1.4.1.3 EESO izraža globoko zaskrbljenost nad sporočili Sveta, saj se zdi, da želijo nekatere države članice načelo partnerstva omejiti; Komisijo in EP poziva, naj pomagata to stanje spremeniti.

1.4.1.4 EESO meni, da bo predlog uredbe, ko bo sprejet, spoštoval načelo subsidiarnosti, saj so naloge ESRR določene v Pogodbi, politika pa se izvaja po načelu deljenega upravljanja in spoštovanja institucionalnih pristojnosti držav članic in regij.

#### 1.4.2 Pogojenost

1.4.2.1 EESO meni, da bodo s širšo uporabo pogojenosti v kohezijski politiki EU doseženi bolj ciljno usmerjeni, dejanski in trajnostni rezultati. Odbor je v številnih analizah obravnaval vprašanja v zvezi s „pogojenostjo“ pri izvajanju, ki bi morali iti z roko v roki z večjo učinkovitostjo, boljšo kakovostjo in bistveno poenostavitvijo.

1.4.2.2 Predhodna pogojenost mora biti povezana z ustreznim izvajanjem načela partnerstva.

1.4.2.3 EESO se ne strinja z obstoječo opredelitvijo makroekonomske pogojenosti, saj se s tem pošilja napačen signal, kaznujejo pa se regije in državljani, ki niso krivi za makroekonomske ekscese na nacionalni ravni.

#### 1.4.3 Poenostavitev

1.4.3.1 EESO priznava prizadevanja Komisije, da poenostavi postopke v okviru in zunaj okvira kohezijske politike EU. Kljub temu pa je še vedno preveč zapletenih postopkov.

1.4.3.2 Nacionalni in evropski organi dajejo prevelik poudarek revizijam in postopkom ter s tem malim in srednjim podjetjem (MSP) ter nevladnim organizacijam omejujejo dostop do sredstev EU, saj porabijo preveč energije zaradi upravnih obremenitev. Uvajanje dodatnih zahtev na vseh ravneh je treba v celoti zavrniti.

1.4.3.3 EESO vsekakor podpira prizadevanja za uskladitev strategije Evropa 2020 in kohezijske politike EU, za večjo osredotočenost na ključne teme in večji poudarek na rezultatih.

1.4.3.4 EESO se popolnoma strinja, da je treba poenostaviti finančna in upravna pravila, pravila za spremljanje in postopkovna pravila glede uporabe strukturnih skladov.

#### 1.4.4 Usklajevanje politike

1.4.4.1 EESO tudi pozdravlja predloge Komisije za tematsko osredotočenost, da se zmanjša razdrobljenost prizadevanj.

1.4.4.2 EESO kljub temu priporoča večjo fleksibilnost glede tematske osredotočenosti, zlasti da se olajša izvajanje teritorialnega pristopa in se tako izboljša učinkovitost politike.

1.4.4.3 EESO meni, da je skupni strateški okvir pomembno orodje za usklajevanje ukrepov strukturnih skladov; obžaluje, da ne more podati stališča o skupnem strateškem okviru, kot je trenutno opredeljen.

#### 1.4.5 Financiranje in finančni inženiring

1.4.5.1 EESO je trdno prepričan, da je treba za vsak euro, ki je na voljo v okviru sredstev iz Kohezijskega sklada, doseči čim večji učinek.

1.4.5.2 Rezultati javnega posvetovanja o petem poročilu o koheziji kažejo na splošno soglasje o osredotočanju sredstev. EESO meni, da so številni pomisleki glede določenih vprašanj utemeljeni in poziva k njihovi rešitvi pred začetkom veljavnosti prihodnje splošne uredbe.

1.4.5.3 Potrebna so jamstva za zagotovitev, da se zaradi prevelike osredotočenosti, zlasti ozkega tolmačenja 11 tematskih ciljev in minimalnega deleža virov, namenjenih za financiranje določenih prednostnih tematskih ciljev (npr. energetska učinkovitost in obnovljivi viri energije, raziskave in inovacije, podpora MSP), ne bo omejevala podpora projektov, povezanih z razvojem, ki upoštevajo lokalne in regionalne razlike.

1.4.5.4 EESO je pogosto poudaril, da se strategija Evropa 2020 in kohezijska politika dopolnjujeta. Za uskladitev stabilizacijske politike (kar zahteva strukturne reforme), kohezijske politike (ki je usmerjena v zblíževanje) in strategij za rast pa je bistveno, da se Uniji zagotovi več sredstev.

1.4.5.5 V ta namen bi bilo treba v večji meri uporabljati projektne obveznice Evropa 2020, kot je bilo navedeno v najnovejših mnenjih EESO.

1.4.5.6 EESO nadalje predlaga, naj se podrobno preuči možnost uporabe v prihodnje dodeljenih kohezijskih sredstev, pa tudi neporabljenih sredstev iz tekočega programskega obdobja, da se že zdaj oživi evropska gospodarska rast.

## 2. Splošne ugotovitve in priporočila

2.1 EESO je seznanjen z zelo natančnimi in težavnimi pripravami, ki jih je Evropska komisija izvedla v zvezi z izvedbenimi določbami na področju kohezijske politike in strategije Evropa 2020 za obdobje 2014–2020.

2.2 EESO je v različnih študijah in mnenjih podal številne pripombe glede vsebine četrtega in petega poročila o koheziji, uporabe strukturnih skladov v zadnjem desetletju ter njihove učinkovitosti in ustreznosti. Veliko teh pripomb je bilo upoštevanih pri oblikovanju kohezijske politike za obdobje 2014–2020.

2.3 Predlogi Evropske komisije glede splošnih določb, ki urejajo uporabo strukturnih skladov v obdobju 2014–2020, so bili objavljeni, ko so bila stališča o naravi vse hujše evropske krize in razlogih zanjo zelo različna.

2.4 EESO meni, da je treba zaradi zgodovinskih razlogov za sedanjo gospodarsko in finančno krizo v Evropi izvesti strukturne reforme v institucionalnem, socialnem in političnem sistemu. ESRR lahko ima ključno vlogo pri preoblikovanju sistemov socialnega varstva v stroškovno učinkovite in trajnostne sisteme. Vendar pa so za spremembo teh sistemov začasno potrebna dodatna finančna sredstva. EESO priznava, da se zaradi omejene razpoložljivosti sredstev in uporabe načela osredotočenosti manjši poudarek daje prednostnim naložbam, katerih cilj so strukturne spremembe infrastrukture sistemov socialnega varstva. EESO tudi poudarja, da bo brez takih naložb kohezijska politika na te sisteme še naprej učinkovala le omejeno.

2.5 Zaradi krize in pomanjkanja tako javnih kot zasebnih sredstev lahko pride do težav pri zagotavljanju nujnega sofinanciranja ukrepov, ki so bistvenega pomena za uveljavitev zelenih sprememb. EESO meni, da bi se s prožnim in odgovornim pristopom glede stopenj sofinanciranja in določb o pogojenosti izboljšale možnosti za doseg trajnega učinka ukrepov, ki se financirajo iz skladov.

2.6 Strategija Evropa 2020 in osnutek uredbe o ESRR, ki je nastal na podlagi strategije, odražata gospodarski pristop, ki je v skladu z zmožnostmi in potrebami razvitih gospodarstev, za katere je značilna počasna rast s precejšnjimi zmogljivostmi na področju raziskav in razvoja. Ni dvoma, da v razvitih državah raziskave in razvoj ter inovacije pomembno prispevajo h gospodarski rasti. Konkurenčnost sicer ni v navzkrižju s kohezijsko politiko kot tako, vendar ji pripisuje manjši pomen.

2.7 Kohezijska politika naj bi bila glavni instrument za naložbe v podporo ključnim prednostnim nalogam Unije, kot so zapisane v strategiji Evropa 2020, saj se usmerja v države in regije z največjimi potrebami. EESO se v bistvu strinja s tem pristopom, hkrati pa poudarja, da bi lahko nekateri elementi predlagane uredbe ovirali izpolnjevanje ciljev strategije Evropa 2020.

2.7.1 ESRR lahko ima pomemben učinek tako na doseganje konvergenčnih ciljev kot tudi vseevropskih ciljev na področju konkurenčnosti. Glede na to, da deleža sredstev ni mogoče

bistveno povečati, po mnenju EESO obstaja nadaljnji potencial za opredelitev jasnejših ciljev in zagotovitev, da se predlagane prednostne naložbe tesneje povežejo s temi cilji. Teritorialni pristop se lahko uporabi za opredelitev natančnejših ciljev, zato EESO meni, da je treba večji poudarek dati teritorialnim strategijam na ravni EU, kot so obstoječe ali prihodnje makro-regionalne strategije, kot referenčnim dokumentom za določitev specifičnih ciljev po posameznih območjih.

2.7.2 Makroekonomska pogojenost lahko ovira gospodarsko rast in tako zmanjšuje število razpoložljivih instrumentov, kar bi lahko povzročilo ukinitve pomoči in prerazporeditev teh instrumentov pomoči med bolj razvite regije. Verjetno bo prišlo do večjega navzkrižja med prizadevanji za konkurenčnost na eni strani in kohezijsko politiko na drugi. Tematske in institucionalne predhodne pogojenosti, kot so navedene v Prilogi IV uredbe o skupnih določbah, pa lahko prispevajo k izboljšanju učinkovitosti ESRR.

2.7.3 V nekaterih manj razvitih državah članicah ali regijah lahko 50-odstotni delež sredstev ESRR, namenjenih za posebne primere, povzroči zmanjšanje učinkovitosti. Tak učinek je lahko povezan s tem, da „obvezni“ naložbeni cilji morda niso najboljšo sredstvo za doseg optimalnega razvoja posamezne regije ali države članice. V teh primerih se učinkovitost uporabe sredstev zmanjšuje. Obstaja celo nevarnost, da nastanejo težave pri črpanju sredstev, ko ni možno doseči kritične mase, potrebne za učinkovito obravnavo dejanskih zastojev v razvoju. Poleg tega lahko ukrepi, ki ne rešujejo dejanskih težav na področju razvoja, povzročijo vse večje pomanjkanje zaupanja javnosti. Vse te ugotovitve potrjujejo, da je treba specifične razvojne cilje in potrebe regij upravljati fleksibilno in v okviru prednostnih nalog ESRR za naložbe.

### 3. Posebne ugotovitve in priporočila

#### 3.1 Teritorialne posebnosti (razvoj mest, najbolj oddaljene regije)

3.1.1 EESO pozdravlja dejstvo, da je bila dodatna pozornost namenjena obravnavi specifičnih težav na področju trajnostnega razvoja mest in najbolj oddaljenih regij.

3.1.2 EESO pozdravlja izrecno obveznost uporabe celostnega pristopa na področju razvoja mest. Vendar pa meni, da bi morale pogodbe o partnerstvu vsebovati samo okvirni seznam mest, upravičenih do pomoči, in letne dodelitve sredstev za ta cilj, da bi vsem državam omogočili prožnejše upravljanje projektov, kar lahko pozitivno vpliva na rezultate v mestih, upravičenih do pomoči.

3.1.3 Kar zadeva upravljanje celostnih ukrepov, EESO poudarja, da pri teh kompleksnih ukrepih obstaja nevarnost za preveč birokratsko in togo izbiranje projektov in izvajanje upravnih postopkov. To lahko zmanjša zmožnost držav članic in upravičencev, da v celoti izkoristijo te priložnosti. EESO zato



priporoča, da Evropska komisija nujno zagotovi, da bodo države članice lahko izvedle te celostne ukrepe in da bodo čim manj obremenjene zaradi birokracije.

3.1.4 EESO se zavzema za vzpostavitev evropske platforme za razvoj mest v okviru trajnostnega razvoja mest. Po njegovem mnenju ni potrebno, da ima Evropska komisija pravico odločati, katera mesta bodo sodelovala v platformi, ampak bi bilo dovolj zgolj določiti merila.

3.1.5 Kar zadeva oblikovanje platforme za razvoj mest, EESO meni, da ni treba vzpostavljati novega organa, saj se lahko naloge izvajajo v okviru obstoječih združenj evropskih mest. Odbor priporoča, da Evropska komisija preuči možnosti, da se obstoječe organizacije v čim večji meri vključijo v delovanje platforme.

3.1.6 Platforma bi podpirala tudi oblikovanje mrež med vsemi mesti, ki na pobudo Komisije izvajajo inovativne ukrepe. EESO meni, da morajo možnost dajanja pobud glede inovativnih ukrepov ali vzpostavljanja mrež v okviru platforme imeti tudi skupine držav članic in ne samo Komisija.

3.1.7 EESO pozdravlja predlog, da se najmanj 5 % finančnih sredstev ESRR nameni za celostni razvoj mest. S tem EU državam članicam in njihovim regijam pošilja pomembno in spodbudno sporočilo. Vendar pa dodelitev tega zneska in povezava z uporabo drugih sredstev še nista jasna.

3.1.8 EESO meni, da je treba opredelitev urbanih sistemov malih, srednje velikih in velikih mest na evropski ravni oblikovati na podlagi vseevropske strategije teritorialnega razvoja. Treba je pripraviti tudi smernice za razvoj policentričnega omrežja aglomeracij v skladu s cilji strategije Evropa 2020.

## 3.2 Teritorialni razvoj

3.2.1 Kot je bilo poudarjeno že v prejšnjih mnenjih EESO, bi regijam najbolje pomagali nadoknaditi zaostanek s krepitvijo teritorialnih povezav in podporo vsem oblikam mobilnosti. Konkurenčnost se povečuje, če se omogoča razvoj prostorskih omrežij aglomeracij in proizvodnje. Vendar pa se zelene povezave ne nanašajo samo na promet in komunikacijo, s tem povezani cilji pa se med regijami razlikujejo.

3.2.2 EESO priporoča, da se opredeli nov evropski okvir za koncepte integriranih projektov posebnega evropskega pomena s specifičnimi teritorialnimi cilji. Skupni strateški okvir se ocenjuje kot ustrezen dokument za ta novi evropski okvir. EESO priporoča, da se preuči, ali je potrebna formalna evropska

strategija teritorialnega razvoja. Poleg prednostnih nalog makroregionalnih strategij je treba posebno pozornost nameniti tudi ciljem glede evropskega mestnega omrežja.

3.2.3 Smiselno bi bilo preučiti, ali v primeru celostnega razvoja mest ali makroregionalnih strategij morda ne bi bilo treba oblikovati in spodbujati nove cilje, brez katerih bi bil razvoj obsežnih projektov otežen. Dobro pripravljene dokumenti na podlagi pripravljalnega dela, npr. oblikovani v okviru priprav v zvezi s teritorialno agendo ali programom ESPON, so na voljo kot pomoč pri opredelitvi teh ciljev, ki bi morali biti po možnosti oblikovani glede na posamezno območje.

3.2.4 V strategiji teritorialnega razvoja bi bili lahko opredeljeni cilji, ki spodbujajo makroregionalni, gospodarski in socialni razvoj na naslednjih področjih:

- izboljšanje infrastrukture za raziskave in inovacije (področja raziskav): povezava evropskih centrov odličnosti in krepitev kompetenčnih centrov, da se oživijo evropski razvojni poli;
- naložbe podjetij v raziskave in inovacije, razvoj proizvodov in storitev itd., internacionalizacija lokalnih proizvodnih sistemov (grozdi) in podpora oblikovanju evropskih omrežij;
- prometni sistemi poleg infrastrukturnega omrežja TEN-T (upravljanje vodnih virov, varstvo okolja, energija, informacijski in komunikacijski sistemi itd.);
- institucionalna mreža za razvoj makroregionalne in nadnacionalne ravni upravljanja na podlagi pristopa od spodaj navzgor itd.

3.2.5 S tega vidika ima EESO velika pričakovanja glede predlogov Evropske komisije o skupnem strateškem okviru. Predlogi še niso na voljo, vendar pa Odbor pričakuje, da bo z njimi seznanjen in bodo z njim opravljena posvetovanja v zvezi s tem.

## 3.3 Instrument za povezovanje Evrope

3.3.1 EESO je že večkrat poudaril, da je zaradi osredotočenosti sredstev treba zagotoviti sredstva in ločene zakonodajne okvire za spodbujanje nadnacionalnega sodelovanja in s tem za krepitve povezav v Evropi. Vendar pa EESO predlaga, naj Komisija razmisli o razširitvi področja uporabe možnih ukrepov v okviru instrumenta za povezovanje Evrope, da bi se s tem instrumentom poleg projektov na področju prometa in komunikacij sofinancirali tudi projekti posebnega evropskega pomena. EESO še priporoča uvedbo mehanizmov za zagotovitev, da bodo financirani projekti resnično prispevali k izboljšanju ekonomske, socialne in teritorialne kohezije v Evropi.

3.3.2 EESO meni, da bi delovali v skladu s PDEU, če bi instrument za povezovanje Evrope razvili v finančni okvir, ki namenja sredstva za izvajanje projektov posebnega evropskega pomena, kot je omenjeno v točki 3.2.2 tega mnenja. Instrument bi moral vključevati promet, energijo ter pobude v zvezi z informacijsko in komunikacijsko tehnologijo.

### 3.4 *Gospodarske dejavnosti*

3.4.1 EESO se strinja, da se prednost namenja štirim ciljem, ki so še posebej pomembni z vidika prispevka ESRR k javnemu dobremu:

- prispevek k zaposlovanju, raziskavam, razvoju in inovacijam s podporo podjetjem;
- naložbe v osnovne infrastrukture (npr. prometno, energetsko, okoljsko, socialno in zdravstveno);
- ustanavljanje in, enako pomembno, prenos podjetij;
- razvoj konkurenčnosti MSP s posebno podporo mikropodjetjem in obrtnim podjetjem.

3.4.2 EESO tudi meni, da so področja, kot sta izobraževanje ali razvoj turizma, pomembna in ostajajo v središču ukrepov iz ESRR v skladu s specifičnimi razvojnimi potrebami nekaterih držav članic ali regij.

3.4.3 EESO se strinja s trditvijo, da je podpora podjetjem, zlasti v obliki subvencij, najbolj potrebna za mala podjetja, inovativne dejavnosti in območja industrijskega zatona, ki doživljajo strukturne spremembe. Po mnenju EESO se koncept podjetja ne sme nanašati izključno na MSP v nekaterih regijah, ki zaostajajo v razvoju.

3.4.4 V primeru inovacijskih verig, poimenovanih tudi grozdi, in lokalnih proizvodnih sistemov, ki delujejo povsem ustrezno, se je treba vprašati, ali ne bi bilo bolje zagotoviti večjo prožnost za podjetja, ki so dobro uveljavljena na posameznem območju, pa tudi za dobavitelje ter povečati delež sredstev, ki se lahko povrnejo v obliki pomoči (na primer subvencionirane obrestne mere), v primeru večkratnega in skupnega financiranja.

3.4.5 Pri tem se postavlja tudi vprašanje, ali je podpora za osnovno infrastrukturo v razvitih regijah potrebna. Treba je predvideti izjeme in prožen pristop, ko je na primer razvoj osrednje, bolj razvite regije pogoj za razvoj sosednjih ozemelj.

3.4.6 Glede predlaganih prednostnih nalog v zvezi s podporo podjetjem in konkurenčnosti podjetij EESO znova poudarja pomen prispevka podjetij socialne ekonomije k teritorialnemu in regionalnemu razvoju, kot so v številnih uradnih dokumentih potrdile evropske institucije. EESO priporoča vključitev socialne ekonomije v okvir ukrepov, posvečenih konkurenčnosti podjetij, podjetništvu, novim poslovnim modelom, usposabljanju, izobraževanju, raziskavam, tehnološkemu razvoju in inovacijam, spodbujanju zaposlovanja, energetske učinkovitosti in obnovljivih virov energije ter socialnemu vključevanju.

### 3.5 *Finančni okvir*

3.5.1 EESO podpira predlog Komisije glede nove nomenklature regij in deleža sredstev iz strukturnih skladov.

3.5.2 EESO meni, da je treba del sredstev ESRR, ki so trenutno dodeljena instrumentu za povezovanje Evrope, na splošno uporabiti za cilje širšega nadnacionalnega povezovanja, kot je predlagano v točki 3.2.2.

3.5.3 EESO se strinja s predlogom Komisije, ki določa minimalne deleže za Evropski socialni sklad (ESS) za vsako kategorijo regij, da se poveča prispevek skladov pri doseganju glavnih ciljev strategije Evropa 2020. EESO priporoča, da se sredstva za ESS, ki jih je mogoče vlagati v izobraževalno in socialno infrastrukturo, prednostno uporabijo za celostne ukrepe za spodbujanje rasti.

3.5.4 EESO meni, da se z osredotočenostjo prednostnih naložb ustrezno upoštevajo cilji strategije Evropa 2020, in v zvezi s tem opozarja na točke 1.4.5.3, 2.4, 2.5, 2.6 in 2.7 tega mnenja.

V Bruslju, 25. aprila 2012

*Predsednik*  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Staffan NILSSON

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o posebnih določbah za podporo cilju evropsko teritorialno sodelovanje iz Evropskega sklada za regionalni razvoj**

(COM(2011) 611 final – 2011/0273 (COD))

(2012/C 191/09)

Poročevalec: **Viliam PÁLENÍK**

Evropski parlament in Svet Evropske unije sta 25. oktobra 2011 oz. 27. oktobra 2011 sklenila, da v skladu s členoma 178 in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o posebnih določbah za podporo cilju evropsko teritorialno sodelovanje iz Evropskega sklada za regionalni razvoj*

COM(2011) 611 final – 2011/0273 (COD).

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 3. aprila 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 480. plenarnem zasedanju 25. in 26. aprila 2012 (seja z dne 25. aprila) s 162 glasovi za, 5 glasovi proti in 14 vzdržanimi glasovi.

## 1. Povzetek sklepov in priporočil EESO

1.1 Komisija je 29. junija 2011 sprejela predlog naslednjega večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020: proračun za izvajanje strategije Evropa 2020. V predlogu je določila, da mora kohezijska politika ostati ključni element naslednjega finančnega načrta in podpirati strategijo Evropa 2020.

1.2 Eden od ciljev kohezijske politike je evropsko teritorialno sodelovanje, ki zagotavlja okvir za izvajanje skupnih ukrepov in za izmenjave politik med nacionalnimi, regionalnimi in lokalnimi akterji iz različnih držav članic.

1.3 Komisija je v predlogu izpostavila številne primere dodane vrednosti ter naložb v rast in nova delovna mesta, ki ne bi bili mogoči brez podpore iz proračuna EU. Vendar so rezultati njenih ocen pokazali tudi posledice prešibke osredotočenosti in slabega prednostnega razvrščanja nalog. V času manjše razpoložljivosti javnih sredstev v državah članicah so naložbe v rast še toliko pomembnejše.

1.4 Evropsko teritorialno sodelovanje ima poseben pomen zaradi svoje narave in pomena v okviru kohezijske politike, saj pospešuje čezmejno, nadnacionalno in medregionalno sodelovanje.

1.5 Predlagana razdelitev finančnih virov med posamezna področja evropskega teritorialnega sodelovanja, tj. med čezmejno, nadnacionalno in medregionalno sodelovanje, vsem trem zagotavlja zadostna finančna sredstva.

1.6 EESO podpira težnjo po tematsko opredeljenih ukrepih in prednostnih naložbah v okviru posameznih področij sodelovanja, pri čemer je treba upoštevati posebnosti in potrebe posameznih držav in regij.

1.7 Odbor pozdravlja in podpira prizadevanje za poenostavitev pravil na vseh ravneh, tj. za upravičence, organe, ki so pristojni za programe, sodelujoče države članice in tretje države ter Komisijo.

1.8 Še posebej pozdravlja združitev organov za upravljanje in potrjevanje, poenostavitev prijavljanja stroškov, elektronsko poročanje in dejstvo, da bosta pripravljena samo poročila za leti 2017 in 2019.

1.9 Pomembna je tudi določitev skupnih kazalnikov (v prilogi k uredbi) za ocenjevanje dejanskih učinkov programov, saj omogoča boljše vrednotenje rezultatov in učinkovitosti posameznih strukturnih posegov.

1.10 EESO podpira neposredno vključevanje civilne družbe v celoten programski cikel (načrtovanje, izvajanje, spremljanje in ocenjevanje) v skladu z načelom enakopravnega partnerstva.

1.11 Vključevanje akterjev civilne družbe je prav tako pomembno pri manjših projektih, ki lahko povečajo dodano vrednost posegov, zlasti pri čezmejnem sodelovanju.

1.12 Glavni namen tehnične pomoči bi morala biti krepitev sposobnosti črpanja sredstev vseh akterjev v evropskem teritorialnem sodelovanju, kar bi povečalo upravno učinkovitost brez dodatnih upravnih obremenitev.

## 2. Glavni elementi in ozadje mnenja

2.1 Pravni okvir za izvajanje kohezijske politike je člen 174 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

2.2 Člen 175 PDEU določa, da države članice vodijo in usklajujejo svojo gospodarsko politiko tako, da dosejajo tudi cilje, navedene v členu 174. Pri oblikovanju in izvajanju politik ter dejavnosti Unije in vzpostavljanju notranjega trga upoštevajo cilje iz člena 174, s čimer prispevajo k njihovem uresničevanju.

2.3 Cilji Evropskega socialnega sklada, Evropskega sklada za regionalni razvoj in Kohezijskega sklada so opredeljeni v členih 162, 176 in 177 PDEU.

2.4 Člen 174 PDEU določa, da se posebna pozornost namenja podeželju, območjem, ki jih je prizadela industrijska tranzicija, in regijam, ki so hudo in stalno prizadete zaradi neugodnih naravnih ali demografskih razmer, kot so najsevernejše regije z zelo nizko gostoto prebivalstva, ter otoškim, čezmejnimi in gorskimi regijam.

2.5 Člen 349 PDEU določa sprejetje posebnih ukrepov za upoštevanje socialnih in gospodarskih razmer v najbolj oddaljenih regijah, ki jih še otežujejo specifični pogoji, ki močno ovirajo razvoj.

2.6 Komisija je 29. junija 2011 sprejela predlog naslednjega večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020: proračun za izvajanje strategije Evropa 2020. V njem je določila, da mora kohezijska politika ostati ključni element naslednjega finančnega svežnja, in poudarila njeno osrednjo vlogo pri izvajanju strategije Evropa 2020.

2.7 Predlog je del zakonodajnega svežnja za kohezijsko politiko <sup>(1)</sup> Komisije, da v posebni uredbi jasneje predstavi posebnosti evropskega za obdobje 2014–2020. Eden od ciljev kohezijske politike je evropsko teritorialno sodelovanje, ki zagotavlja okvir za izvajanje skupnih ukrepov in za izmenjave politik med nacionalnimi, regionalnimi in lokalnimi akterji iz različnih držav članic.

<sup>(1)</sup> Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o posebnih določbah za podporo cilju evropsko teritorialno sodelovanje iz Evropskega sklada za regionalni razvoj in Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, ki jih zajema splošni strateški okvir, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1083/2006, COM(2011) 615 final tvori osrednji zakonodajni okvir in podlago za razpravo o prihodnji obliki kohezijske politike za obdobje 2014–2020.

2.8 Ocena preteklih izdatkov na področju kohezijske politike, ki jo je izvedla Komisija, je pokazala veliko primerov dodane vrednosti ter naložb v rast in nova delovna mesta, ki ne bi bili mogoči brez podpore iz proračuna EU. Vendar rezultati kažejo tudi posledice razpršenosti in slabega prednostnega razvrščanja nalog. Komisija se je odločila predlagati pomembne spremembe kohezijske politike v času, ko primanjkuje javnih sredstev in so naložbe v povečanje rasti potrebnejše kot kdaj koli prej.

2.9 Evropsko teritorialno sodelovanje je zlasti pomembno, saj:

- je mogoče čezmejne probleme najučinkoviteje rešiti s sodelovanjem vseh udeleženih regij, da se preprečijo nesorazmerno visoki stroški nekaterih regij in neupravičeno okoriščanje drugih (primer: čezmejno onesnaževanje okolja);
- je sodelovanje lahko učinkovit mehanizem za izmenjavo primerov dobre prakse in za učenje, kako širiti znanje in izkušnje (primer: izboljšanje konkurenčnosti);
- lahko sodelovanje poveča učinkovitost rešitve posameznega problema zaradi ekonomije obsega in doseganja kritične mase (primer: ustanavljanje grozdov za spodbujanje raziskav in inovacij);
- je upravljanje mogoče izboljšati z usklajevanjem sektorskih politik, ukrepov in naložb na čezmejni in nadnacionalni ravni;
- lahko stiki EU s sosednjimi državami prek programov sodelovanja na zunanjih mejah Unije prispevajo k varnosti in stabilnosti ter vzpostavitvi medsebojno koristnih odnosov;
- sta na nekaterih področjih, kot so morski bazeni in obalne regije, sodelovanje in nadnacionalno delovanje nujna za podporo rasti, zaposlovanja in upravljanja, ki temelji na ekosistemu;
- ustvarja pogoje za izvajanje makroregionalnih razvojnih strategij.

## 3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO podpira namen Komisije, da v posebni uredbi jasneje predstavi posebnosti evropskega teritorialnega sodelovanja, kar bo hkrati olajšalo njegovo izvajanje in opredelitev

področja uporabe ESRR z vidika cilja evropskega teritorialnega sodelovanja <sup>(2)</sup>.

3.2 Jasna razdelitev finančnih virov med posamezna področja evropskega teritorialnega sodelovanja, tj. med čezmejno, nadnacionalno in medregionalno sodelovanje, vsem trem zagotavlja zadostna finančna sredstva. Iz razdelitve je razvidno, da je največji poudarek na čezmejnem sodelovanju (za kar je namenjenih 73,24 % sredstev, medtem ko je za nadnacionalno sodelovanje predvidenih 20,78 % in za medregionalno sodelovanje 5,98 % sredstev). Količina finančnih sredstev, dodeljenih najbolj oddaljenim regijam, je prav tako ustrežna.

3.3 Pri najbolj oddaljenih regijah (kot so npr. francoski čezmorski departmaji) bi bilo dobro izrecno določiti, kdo so njihovi sosedi in tako morebitni partnerji.

3.4 EESO podpira tudi težnjo po tematsko opredeljenih ukrepih in prednostnih naložbah v okviru posameznih področij sodelovanja <sup>(3)</sup>. Tu pa je pomembna prožnost, saj je treba v skladu z načelom subsidiarnosti upoštevati potrebe posameznih držav.

3.5 Poudarek na konkretnih prednostnih nalogah v okviru tematskih področij in njihova izbira glede na potrebe posameznih programov (projektov) evropskega teritorialnega sodelovanja bi lahko prav tako pomagala povečati dodano vrednost evropskega teritorialnega sodelovanja.

3.6 Odbor pozdravlja in podpira prizadevanje za poenostavitev pravil na vseh ravneh: za upravičence, organe, ki so pristojni za programe, sodelujoče države članice, tretje države in Komisijo. Poenostavitev upravnih postopkov bi lahko znatno povečala dodano vrednost kohezijske politike v okviru evropskega teritorialnega sodelovanja <sup>(4)</sup>.

3.7 Kljub temu je treba zaradi preprečevanja pretiranih upravnih obremenitev predpise poenostaviti skladno na državni in regionalni ravni. EESO priporoča Evropski komisiji, naj v

<sup>(2)</sup> Glej tudi mnenje EESO o evropskem združenju za teritorialno sodelovanje – spremembe (Glej stran 53tega Uradnega lista).

<sup>(3)</sup> EESO je podprl načelo tematske osredotočenosti v točkah 2.2.5 in 6.14 mnenja o petem kohezijskem poročilu, UL C 248, 25.8.2011, str. 68. Odbor prav tako že dolgo poudarja potrebo po poenostavitvi upravnih in računovodskih postopkov; med drugim je na to opozoril v mnenju o učinkovitem partnerstvu v kohezijski politiki, UL C 44, 11.2.2011, str. 1, in znova v mnenju o petem kohezijskem poročilu, UL C 248, 25.8.2011, str. 68.

<sup>(4)</sup> EESO je poenostavitev pravil kohezijske politike obravnaval v številnih mnenjih, med drugim UL C 248, 25.8.2011, str. 68, in UL C 44, 11.2.2011, str. 1.

skladu s svojimi pooblastili in zmožnostmi spremlja in dejavno zmanjšuje ustvarjanje čezmernih upravnih bremen na državni in regionalni ravni.

3.8 Pomemben dejavnik spremljanja in ocenjevanja je vzpostavitev skupnega okvira za pripravo poročil za leti 2017 in 2019, ki morata zlasti upoštevati cilje, opredeljene v členu 13(3) Uredbe o posebnih določbah za podporo cilju evropsko teritorialno sodelovanje iz Evropskega sklada za regionalni razvoj.

3.9 Prav tako je pomembna tudi določitev skupnih kazalnikov (v prilogi k uredbi) za ocenjevanje dejanskih učinkov posameznih programov, saj omogoča boljše vrednotenje rezultatov in učinkovitosti posameznih strukturnih posegov.

#### 4. Posebne ugotovitve

4.1 EESO pozdravlja prizadevanja Komisije, da poenostavi predpise. Še posebej pozdravlja združitev organov za upravljanje in potrjevanje, poenostavitev prijavljanja stroškov, elektronsko poročanje in dejstvo, da bosta pripravljena samo poročila za leti 2017 in 2019.

4.2 Izkušnje s teritorialnim sodelovanjem v državah članicah kažejo, da je večja vključenost civilne družbe pomembna zlasti zato, da se lahko finančna sredstva, namenjena delovanju na tem področju, stekajo v projekte civilne družbe.

4.3 EESO podpira tudi neposredno vključevanje civilne družbe na podlagi enakopravnega partnerstva v celoten programski cikel, ki zajema:

— strateške analize in programiranje,

— izvajanje projektov ter

— spremljanje in ocenjevanje.

4.4 V skladu z navedenim bi bilo primerno premisliti o rezervaciji dela finančnih sredstev za projekte, namenjene potrebam lokalnih in regionalnih oblasti (npr. regionalnih vlad) in različnim akterjem civilne družbe. Na nekaterih področjih bi morale lokalne in regionalne oblasti že v pripravljani fazi povabiti civilno družbo k sodelovanju v projektne partnerstvu.

4.5 V skladu z načelom partnerstva <sup>(5)</sup> mora biti v ospredju predvsem podpora konkretnim projektom civilne družbe (npr. mikroprojektom), ki lahko povečajo dodano vrednost posegov v okviru teritorialnega sodelovanja (zlasti pri čezmejnem sodelovanju) in tako vključijo tudi manjše subjekte civilne družbe.

4.6 Odbor poudarja, da je treba v državah članicah zagotoviti boljše informiranje in obveščanje javnosti o omenjenih instrumentih in predpisih. Podobno pomembno je tudi predstaviti primere dobre prakse iz preteklih projektov.

4.7 Prav tako je treba razmisliti o vključitvi zasebnih neprofitnih subjektov kot vodilnih partnerjev v projekt in njihovi vlogi pri tem.

4.8 Namen zagotavljanja tehnične pomoči v okviru evropskega teritorialnega sodelovanja bi moral biti omogočiti potencialnim končnim prejemnikom sredstev, da okrepijo svojo sposobnost črpanja sredstev, ter povečati administrativno učinkovitost upravnih organov s poudarkom na odpravi čezmernih upravnih obremenitev.

V Bruslju, 25. aprila 2012

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Staffan NILSSON

---

<sup>(5)</sup> EESO je izrazil podporo temu načelu v dveh mnenjih (UL C 248, 25.8.2011, str. 68, in UL C 44, 11.2.2011, str. 1), v svojih govorih pa so ga podprli tudi predstavniki EESO v Gödöllu junija in Gdansku oktobra 2011.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 1082/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o ustanovitvi evropskega združenja za teritorialno sodelovanje (EZTS), kar zadeva razjasnitev, poenostavitev in izboljšanje ustanavljanja in izvajanja takih združenj**

(COM(2011) 610 final – 2011/0272 (COD))

(2012/C 191/10)

Poročevalec: **g. PARIZA CASTAÑOS**

Evropski parlament in Svet sta 25. oziroma 27. oktobra 2011 sklenila, da v skladu s členoma 175(3) in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 1082/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o ustanovitvi evropskega združenja za teritorialno sodelovanje (EZTS), kar zadeva razjasnitev, poenostavitev in izboljšanje ustanavljanja in izvajanja takih združenj*

COM(2011) 610 final – 2011/0272 (COD).

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 3. aprila 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 480. plenarnem zasedanju 25. in 26. aprila 2012 (seja z dne 25. aprila) s 172 glasovi za in 4 vzdržanimi glasovi.

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) se strinja z zavezo Komisije glede oblike evropskega združenja za teritorialno sodelovanje (EZTS) in podpira usmeritev nove uredbe, ki bo omogočila, da bo EZTS bolj učinkovito, preprosto in prožno orodje, ki bo prispevalo k izboljšanju teritorialnega sodelovanja, katerega pomen je bil z Lizbonsko pogodbo okrepljen. To mnenje dopolnjuje dosje v zvezi s „predlogom uredbe o posebnih določbah za podporo cilju evropsko teritorialno sodelovanje iz Evropskega sklada za regionalni razvoj“<sup>(1)</sup>.

1.2 EESO se zavzema za to, da uredba utrdi EZTS kot pravni instrument na podlagi skupnih rešitev na evropski ravni, in meni, da bo EZTS v prihodnosti pomemben instrument za teritorialno sodelovanje in teritorialno kohezijo.

1.3 Kontinuiteta EZTS bo za prihodnost zagotovljena, po zaslugi sprememb uredbe pa bo pravni instrument omogočal več prožnosti pri izvajanju teritorialnih in sektorskih politik.

1.4 Politična teža evropskih regij se krepi. EESO v celoti podpira usmeritev, v skladu s katero naj bi politika EU za teritorialno sodelovanje regionalnim oblastem omogočila, da uresničujejo novo vlogo. V Svetu sodelujejo države članice, EESO pa izraža upanje, da bodo ustrezno udeležene tudi

evropske regije. Odbor regij (OR) in EESO imata pomembno institucionalno vlogo, ki jo mora Svet spoštovati.

1.5 Izziv v prihodnosti bo vključevanje lokalnih in regionalnih oblasti ter civilne družbe v izvajanje strategije Evropa 2020, ki zahteva tesno sodelovanje med različnimi ravnmi upravljanja.

1.6 EESO je vedno upošteval dodano vrednost sistemov upravljanja na več ravneh, zato podpira ustanovitev EZTS, ki omogoča sodelovanje vseh pristojnih akterjev iz makroregij, evroregij ali čezmejnih območij.

1.7 Vendar bi bilo treba upravljanje na več ravneh okrepiti z vključitvijo gospodarskih in socialnih akterjev, zato EESO predlaga, da sprememba uredbe olajša ustrezno sodelovanje socialnih partnerjev in drugih organizacij civilne družbe v evropskih združenjih za teritorialno sodelovanje. S sodelovanjem civilne družbe se bo izboljšala povezava med EZTS, agendo Evropa 2020 in sektorskimi politikami.

1.8 Ključnega pomena sta izobraževanje in izmenjava uradnikov javnih uprav na nacionalni, regionalni in lokalni ravni, ki so vključene v EZTS, zato EESO Komisiji predlaga, naj spodbuja skupno organizacijo programov izobraževanja za izboljšanje političnega in administrativnega upravljanja.

<sup>(1)</sup> Glej stran 49 tega Uradnega lista.

1.9 EESO predlaga, da bi morala Svet in Parlament to uredbo, ki je zelo specifična, hitro sprejeti in ne čakati na sprejetje celotnega zakonodajnega svežnja za kohezijsko politiko. Tako bi lahko uredba začela veljati prej.

## 2. Evropsko združenje za teritorialno sodelovanje (EZTS)

2.1 Evropsko združenje za teritorialno sodelovanje je pravna oblika, ki se uporablja za oblikovanje struktur sodelovanja med javnimi subjekti v Evropski uniji. Združenje EZTS je bilo ustanovljeno z Uredbo (ES) št. 1082/2006 v skladu z določbami kohezijske politike za programsko obdobje 2007–2013.

2.2 V tem programskem obdobju so bili ukrepi na področju sodelovanja, ki so bili dotlej sofinancirani iz pobude Skupnosti INTERREG, povzdignjeni na raven cilja kohezijske politike, tako pri čezmejnih kot pri transnacionalnih in medregionalnih pobudah. Pod oznako „evropsko teritorialno sodelovanje“ so postali tretji cilj te politike.

2.3 Teritorialno sodelovanje velja za temeljni instrument za cilje kohezije, zato dobiva nove spodbude in več finančnih sredstev. Prav tako pa je treba sprejeti tudi vzporedne ukrepe, da bi odpravili ovire, ki otežujejo razvoj tega sodelovanja.

2.4 Trenutno morajo javni organi držav članic EU, še posebej lokalni in regionalni organi, za razvoj dejavnosti sodelovanja obvladovati številne pravne in praktične težave, ki izhajajo iz različnih zakonodaj in postopkov, ki negativno vplivajo na upravljanje sodelovanja.

2.5 Uredba o ustanovitvi EZTS<sup>(2)</sup> je bila sprejeta z namenom, da bi akterjem teritorialnega sodelovanja zagotovili nove pripomočke za obvladovanje teh težav in izboljšali izvajanje njihovih ukrepov na tem področju.

2.6 Ta pravna kategorija omogoča skupinam organov, ki se združijo za skupne projekte in ukrepe teritorialnega sodelovanja – s sofinanciranjem iz EU ali brez –, da postanejo samostojna pravna oseba, neodvisna od posameznih članov združenja, in da se v svojem imenu udeležujejo pravnega prometa v Evropski uniji.

2.7 Po petih letih obstoja in na podlagi pridobljenih izkušenj je Evropska komisija zdaj predložila predlog za spremembo uredbe, ki vsebuje spremembe za razjasnitev, poenostavitev in izboljšanje izvajanja EZTS.

<sup>(2)</sup> V skladu s členom 159 Pogodbe ES, zdajšnjim členom 175 PDEU, v skladu s katerim je mogoče za doseg cilja ekonomske in socialne kohezije sprejeti posebne ukrepe zunaj okvira skladov.

## 3. Predlog uredbe o spremembi Uredbe (ES) št. 1082/2006 o EZTS

3.1 Evropska komisija je skladu z zavezo, da predloži poročilo o izvajanju obstoječe uredbe, in kot rezultat posvetovanj, ki so v sodelovanju z Odborom regij potekala na institucionalni ravni in z obstoječimi EZTS, potrdila, da je EZTS kot struktura dolgoročno primerno za teritorialno sodelovanje<sup>(3)</sup>.

3.2 Pravne značilnosti EZTS zagotavljajo teritorialnemu sodelovanju „formalni okvir z večjo pravno varnostjo, bolj uradno podlago in trdnejšo institucionalno strukturo“.

3.3 Odzivi obstoječih združenj so pozitivni. Skupno je bilo ustanovljenih 26 EZTS, ki vključujejo več kot 550 regionalnih in lokalnih akterjev iz 15 držav članic.

3.4 Vseeno pa so se pokazale tudi nekatere pomanjkljivosti, mogoče je celo ugotoviti, da „doslej potencial EZTS ni dovolj izkoriščen“ in da so te pomanjkljivosti akterje odvrnile od morebitnega ustanavljanja novih EZTS. S spremembo uredbe naj bi te težave odpravili.

3.5 Ugotovljene so bile težave v zvezi z ustanavljanjem in delovanjem EZTS ter dolgimi in zapletenimi postopki ustanavljanja in sprememb. Poleg tega so nastale neželene razmere, ko so nacionalni in regionalni organi razlagali pravila na različne načine, zaradi česar je prišlo do različnih praks.

3.6 Pravna in organizacijska raznolikost subjektov, ki sestavljajo ta združenja, ter različne pristojnosti vsakega od teh subjektov otežujejo iskanje takšne sestave, ki bo ustrezala vsem članom.

3.7 Prav tako je različna uporaba določb uredbe na različnih področjih: na področju omejene ali neomejene odgovornosti, pri sistemu dela za zaposlene v EZTS ter predpisih za oddajo javnih naročil gradenj in storitev.

3.8 Prav tako so težave pri udeležbi tretjih držav, kadar se izkaže primernejše združenje med subjekti ene države članice in subjekti iz tretje države.

3.9 Oblikovale so se tudi različne razlage vsebine uredbe, kot je v primeru udeležbe zasebnih subjektov, ki morajo biti naročniki za namene javnih naročil.

<sup>(3)</sup> Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu. Uporaba Uredbe (ES) št. 1082/2006 o EZTS. COM(2011) 462 final.



#### 4. Splošne ugotovitve

4.1 Kot je EESO že navedel v okviru posvetovanj <sup>(4)</sup> o Uredbi (ES) 1082/2006, je EZTS uporaben in dragocen instrument, ki lahko prispeva k bolj učinkovitemu, dejavnejšemu in bolj prepoznavnemu teritorialnemu sodelovanju.

4.2 Kljub nacionalnim razlikam bodo imele regije zelo pomembno vlogo v prihodnjem sistemu upravljanja Evropske unije, ki jo morajo institucije podpirati.

4.3 EESO pozdravlja nov predlog uredbe, ki bo izboljšal in olajšal njeno uporabo ter povečal uporabnost instrumenta EZTS za regije. Združenja potrebujejo instrument, ki bo sodelovanju med evropskimi regijami zagotovil trdno, strukturirano ter pravno učinkovito in zanesljivo podlago.

4.4 Nova uredba bo olajšala ustanovitev novih EZTS ter izboljšala njihovo delovanje, saj bo okrepila strukturiran okvir s polnimi operativnimi zmogljivostmi, ki bo omogočil premagovanje težav v zvezi s pravno in praktično ureditvijo, ki so povezane z dejavnostmi transnacionalnega sodelovanja. Prav tako bo bodo z njo vzpostavljene organizacijske enote, posebej namenjene načrtovanju, usklajevanju in upravljanju.

4.5 EESO meni, da je ta uredba nov korak za spodbujanje čezmejnega, transnacionalnega in medregionalnega sodelovanja.

4.6 S tem se spodbuja bolj ambiciozno sodelovanje. Ukrepi, ki bodo sofinancirani z evropskimi sredstvi v okviru teritorialnega sodelovanja, bodo vključeni v bolj strateške smernice, temeljili bodo na dodani vrednosti skupnega evropskega interesa in zasnovani bodo kot trajni.

4.7 Zaželeno je, da se v prihodnosti sodelovanje med regijami razvija v okviru strategije Evropa 2020 in da se okrepijo cilji ustvarjanja delovnih mest, izboljšanja konkurenčnosti, trajnosti, sodelovanja med podjetji, tudi MSP, univerzami in tehnološkimi centri itd.

4.8 EESO se tudi zavzema, da teritorialno sodelovanje okrepi tematske in sektorske ukrepe med regijami in mesti.

4.9 EESO poudarja, da EZTS že omogoča oblike sodelovanja med regionalnimi organi na gospodarskem in tehničnem področju, ki so pomembne tudi za strategijo Evropa 2020. Ta oblika sodelovanja bi morala biti bolj vidna.

4.10 EESO ceni pomen različnih dosežkov v okviru instrumentov sodelovanja, kot je EZTS, ki segajo od projektov INTERREG do vzpostavitve javnih čezmejnih storitev ali večsektorskih strateških načrtov.

4.11 EESO podpira institucionalno vlogo Odbora regij (OR) pri spremljanju EZTS in izmenjavi dobrih praks. Platforma OR za EZTS mora po sprejetju nove uredbe nadaljevati svoje delo.

4.12 EESO želi sodelovati z OR, da bi civilna družba in socialni partnerji postali sestavni del spremljanja in ocenjevanja EZTS. Odbor poziva Komisijo, naj pripravi poročilo o uporabi nove uredbe ter o udeležbi gospodarskih in socialnih akterjev in akterjev civilne družbe v EZTS <sup>(5)</sup>.

4.13 Prav tako se zavzema, da se v prihodnosti poenostavi postopek ustanavljanja EZTS in da se konvencije potrdijo v šestih mesecih, čeprav vlade tega izrecno ne odobrijo.

4.14 EESO pozdravlja izjemno vsestranskost EZTS pri upravljanju infrastrukture in storitev splošnega gospodarskega pomena za državljane, ki živijo na ozemljih različnih držav članic.

4.15 EESO poudarja, da je teritorialno sodelovanje, katerega pomemben cilj je izboljšanje ekonomske, socialne in teritorialne kohezije, vključeno tudi v okvir pobud za sodelovanje, ki se izvajajo na visoki ravni, so bolj ambiciozne in politično bolj kompleksne, kot so makroregije, evroregije in strategije za morske bazene v okviru celostne pomorske politike.

4.16 EESO poudarja, da je lahko makroregionalno in medregionalno sodelovanje z ustreznim delovanjem EZTS pomembno tudi pri doseganju sektorskih ciljev EU. Strategija Evropa 2020 bo s tem brez dvoma deležna dodatnih spodbud. Uredba bi morala olajšati večjo povezanost EZTS ter političnih in finančnih instrumentov EU za sektorske politike.

4.17 Komisija in države članice bi morale omogočiti, da najbolj oddaljene regije in čezmorska ozemlja uporabljajo EZTS, in sicer tudi v odnosih s sosednjimi tretjimi državami.

4.18 EESO ob upoštevanju načela, da bi morala biti ustanovitev EZTS neobvezna, Komisijo poziva, naj prevzame bolj proaktivno vlogo za olajšanje, poenostavitev in izboljšanje ustanavljanja EZTS, ki morajo biti povezana s strateškimi cilji EU.

<sup>(4)</sup> Mnenje EESO o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ustanovitvi evropske skupine za čezmejno sodelovanje (EZTS), UL C 255, 14.10.2005, str. 76.

<sup>(5)</sup> Mnenje EESO o učinkovitih partnerstvih v kohezijski politiki, UL C 44, 11.2.2011, str. 1.

## 5. Posebne ugotovitve

5.1 EESO se strinja s pristopom Evropske komisije v predlogu o spremembi veljavne uredbe. EESO želi poudariti, da mora biti ustanovitev EZTS enostavna, tako da vsaka skupina partnerjev oblikuje združenje in njegove naloge na način, ki bo najbolj ustrezal njenim značilnostim, saj so okoliščine in značilnosti posameznih skupin partnerjev različne, EZTS pa mora biti instrument, ki bo sposoben upoštevati njihove interese na področju sodelovanja.

5.2 Trenutno številne evropske regije ne izkoriščajo možnosti, ki jih nudi zakonodaja Evropske unije prek pravne kategorije EZTS, namenjene sodelovanju med temi regijami v okviru regionalne politike EU. EESO poziva Evropsko komisijo, naj si bolj prizadeva za širjenje in spodbujanje tega instrumenta med regionalnimi oblastmi in v civilni družbi.

5.3 Načelo poenostavitve, ki ga je Komisija želela vključiti v prihodnjo kohezijsko politiko in posledično v evropsko teritorialno sodelovanje, mora veljati za različne instrumente, zlasti EZTS.

5.4 EESO ugotavlja, da ima zapletenost na pravni, upravni in postopkovni ravni odvrtačilni učinek na akterje teritorialnega sodelovanja, zlasti tiste regionalne in lokalne oblasti, ki imajo manjši upravni aparat in manj sredstev.

5.5 Dolgotrajni upravni postopki pri ustanavljanju EZTS in dejstvo, da je treba za vključitev vsakega dodatnega člana postopek ponoviti, niso skladni z dinamiko, ki se zahteva za dejavnosti sodelovanja, in pomenijo resnično oviro za uporabo EZTS. EESO izraža zadovoljstvo, da se bodo te težave reševale z novo uredbo.

5.6 Prožnost je dodatna značilnost, za katero si prizadevajo akterji, ki želijo vzpostaviti strukturo za sodelovanje, ki jim omogoča, da prilagodijo njeno organizacijo in delovanje svojim posebnim potrebam in značilnostim.

5.7 EESO Evropski komisiji predlaga, da za olajšanje dela regionalnih in lokalnih oblasti uvede sistem svetovanja, izobraževanja in izmenjave izkušenj, ki bo olajšal pripravo konvencij in statotov.

5.8 EESO meni, da sprejeti ukrepi niso zadostni za preprečitev digitalne razdrobljenosti med javnimi upravami EZTS. Pomembno je zagotoviti sistem medsebojno povezanih teritorialnih javnih uprav, ki bodo interaktivne in dostopne prek programa Skupnosti ISA <sup>(6)</sup>. Ta ukrep bo okrepil dodano vrednost sistemov upravljanja na več ravneh ter udeležbo vseh vključenih akterjev na ozemlju makroregij, evroregij ali čezmejnem ozemlju.

5.9 EESO podpira zamisel, da bi bili v konvenciji navedeni delovni standardi in standardi socialne varnosti, ki veljajo za osebje EZTS, pa tudi pravila glede upravljanja osebja in postopkov zaposlovanja.

5.10 EESO želi opozoriti na primer upravljanja na več ravneh, kot je EZTS, v katerem partnerji z različnim regionalnim, lokalnim, nacionalnim in institucionalnim ozadjem sestavljajo organe vodenja in upravljanja odnosov sodelovanja. EESO pa predlaga tudi udeležbo socialnih partnerjev in drugih akterjev civilne družbe.

V Bruslju, 25. aprila 2012

*Predsednik*  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Staffan NILSSON

---

<sup>(6)</sup> Interoperability Solutions for European public administrations (Interoperabilnostne rešitve za evropske javne uprave).

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o uvedbi evropskega naloga za zamrznitev bančnih računov z namenom olajšanja čezmejne izterjave dolgov v civilnih in gospodarskih zadevah**

(COM(2011) 445 final – 2011/0204 (COD))

(2012/C 191/11)

Poročevalec: **Jorge PEGADO LIZ**

Svet je 14. septembra 2011 sklenil, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o uvedbi evropskega naloga za zamrznitev bančnih računov z namenom olajšanja čezmejne izterjave dolgov v civilnih in gospodarskih zadevah*

COM(2011) 445 final – 2011/0204 (COD).

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 17. aprila 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje soglasno sprejel na 480. plenarnem zasedanju 25. in 26. aprila 2012 (seja z dne 26. aprila).

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) podpira obravnavani predlog, ki mu lahko očita le, da je bil pripravljen dokaj pozno po zeleni knjigi o zaplembi bančnih računov iz leta 2006.

1.2 Po mnenju EESO bi predlog morala spremljati pobuda, ki bi jo bilo sicer treba pripraviti pred predložitvijo predloga, o preglednosti računov dolžnikov, kot je predvideno v zeleni knjigi o preglednosti dolžnikovega premoženja iz leta 2008.

1.3 EESO pozdravlja dejstvo, da je Komisiji uspelo na tem tako tehnično zahtevnem področju predlagati pravni sistem, ki zagotavlja pravično ravnotežje med različnimi interesi na tem področju in med pravicami različnih vključenih strani.

1.4 EESO je zadovoljen, da je Komisija v predlog vključila velik del priporočil Odbora iz mnenja o zeleni knjigi o preglednosti dolžnikovega premoženja. To velja zlasti za razširitev področja veljavnosti z denarja na bančnih računih na druge finančne instrumente, izdajo evropskega naloga za zamrznitev bančnih računov po pridobitvi izvršilnega naslova, obsežno opredelitev pristojnih sodišč, neupoštevanje zneskov v zahtevku, pri katerih ne gre za zapadle in neplačane terjatve ter zamudne obresti in priznane stroške, ter jasno opredelitev sistema za izpodbijanje odločbe in vlogo pritožbe zoper ukrep ter možnih pravnih sredstev, da se zagotovijo zakonitost postopka in pravice tožnika, toženca in tretjih strani.

1.5 EESO pozdravlja zlasti jasno izbiro alternativnega ali neobveznega pristopa, uredbe kot instrumenta EU, ki najbolje zagotavlja dokončno vzpostavitev notranjega trga, ter izključne uporabe ukrepa za čezmejne primere in ustrezne javne podlage (člen 81(2) PDEU), kar je vse v skladu s priporočili EESO. Priporoča tudi, da se sprejme ustrezen in preprost sistem, ki je sorazmeren z vidika stroškov in koristi. Ta merila so potrebna zaradi čezmejne narave mehanizma in sredstev, ki se zahtevajo od tistih, ki mehanizem uporabljajo ali se z njim srečujejo.

1.6 Vendar pa EESO ni popolnoma prepričan, da je ukrep nujno potreben, zlasti ker ga Združeno kraljestvo ne bo sprejelo in ker bo negotovost glede celotnih stroškov postopka, pa tudi iskanja pristojnega tujega sodišča, še vedno ovira, predvsem za manjše družbe. EESO prav tako ni popolnoma prepričan, da je predlog v skladu z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti, saj je s prenovitvijo uredbe Bruselj I načrtovana odprava eksekvatur, ocene pričakovanih rezultatov v oceni učinka pa so preveč nenatančne.

1.7 Po mnenju EESO je treba pregledati tudi vsebino različnih določb in jo po potrebi izboljšati, da bodo določbe jasnejše, manj dvoumne in učinkovitejše, ter popraviti prevajalske in tiskarske napake. Komisijo poziva, naj upošteva ugotovitve Odbora v zvezi s tem.

## 2. Namen in ozadje predloga

2.1 Komisija obravnavani predlog uredbe navezuje na zeleno knjigo iz leta 2006 o zaplembi bančnih računov<sup>(1)</sup> ter predlaga, da se v pravni red EU kot alternativa nacionalnim postopkom vključi pravni instrument v obliki uredbe, namreč tako imenovani evropski nalog za zamrznitev bančnih računov (ENZBR). Cilj je zagotoviti hitro in stroškovno ugodno zamrznitev bančnih računov dolžnikov zaradi denarnih terjatev v civilnih in gospodarskih zadevah, da se dolžniku prepreči dvig ali prenos sredstev, ki jih ima na bančnih računih kjer koli na ozemlju EU, pod pogojem, da se ena od strank ali premoženje nahaja v več kot eni državi članici (zadeve s čezmejnimi posledicami v skladu s členom 3) ne glede na vrsto sodišča.

2.2 Ta sistem je neobvezen (drug režim, na splošno poznan pod imenom „28. režim“) in se uporablja kot alternativa zaščitnim ukrepom enake vrste in z enakim ciljem, ki obstajajo v državah članicah, ali vzporedno s temi ukrepi.

2.3 Sistem iz različnih razlogov ne zajema:

- a) davčnih, upravnih in carinskih zadev;
- b) postopkov zaradi insolventnosti, likvidacije družb, prisilne poravnave in podobnih postopkov;
- c) socialne varnosti;
- d) arbitraž;
- e) bančnih računov, ki so v skladu z zakonodajo države članice, v kateri se račun nahaja, izvzeti iz izvršbe;
- f) sistemov poravnave vrednostnih papirjev v skladu s členom 10 Direktive 98/26/ES.<sup>(2)</sup>

2.4 Nasprotno pa se sistem uporablja za primere premoženjskih razmerij med zakoncema, premoženjskopравnih posledic registriranih partnerskih skupnosti ali dedovanja.<sup>(3)</sup>

2.5 ENZBR se lahko uporablja ali izda v različnih fazah:

- a) pred začetkom sodnega postopka ali postopka izvršbe zoper toženca;
- b) v kateri koli fazi sodnega postopka;
- c) po pridobitvi sodne odločbe zoper toženca ali drugega izvršilnega naslova v državi članici izvora, ki še ni izvršljiv v državi, v kateri se nahaja bančni račun;

d) po pridobitvi izvršilnega naslova, ki je že izvršljiv v državi članici, v kateri se nahaja bančni račun.

2.6 Za prve tri primere veljajo določbe Oddelka 1 (členi 6–13), za četrtega pa določbe Oddelka 2 (člena 14 in 15). Oddelak 3 (členi 16–22) vsebuje skupne postopkovne določbe za vse primere.

2.7 Poglavje 3 določa, da postopek eksekvatur načeloma ni potreben (člen 23), vsebuje natančne določbe za učinkovito izvrševanje ENZBR ter v ta namen opredeljuje pravice in obveznosti različnih akterjev (bank, sodišč, pristojnih nacionalnih organov, tožencev, tožnikov, drugih upnikov in oškodovanih tretjih oseb).

2.8 Poglavje 4 (členi 34–40) se nanaša na različna pravna sredstva, od pritožbe zoper zavrnitev izdaje ENZBR (člen 22), presoje ENZBR za njegovo spremembo in/ali omejitev njegovega namena, izjave o njegovi razveljavitvi, preklicu ali odložitvi, do rednih ali izrednih pravnih sredstev, do katerih imajo stranke še naprej pravico v skladu z veljavno nacionalno zakonodajo (člen 37). To poglavje določa tudi, kako se zagotovi potreben znesek varščine ali enakovredno zagotovilo za ustavitve izvršitve naloga.

2.9 Poglavje 5 predloga vsebuje nekaj splošnih določb o predlaganem sistemu, na primer o neobvezni naravi zastopanja strank s strani odvetnika ter stroških in rokih.

2.10 Poleg tega so v tem poglavju urejena razmerja do drugih instrumentov EU in drugih nacionalnih določb, ki se uporabljajo dopolnilno, ter obveznosti, ki jih morajo izpolnjevati države članice za zagotavljanje učinkovitega in ustreznega izvajanja tega instrumenta.

2.11 Oceno učinka, ki jo je Komisija izvedla predhodno, lahko povzamemo tako:

- a) neizterljivi čezmejni dolgovi znašajo med 1,12 milijarde in 2 milijardama EUR na leto;
- b) neplačani zahtevki za preživnino znašajo po ocenah 268 milijonov EUR na leto;
- c) slabi dolgovi v okviru čezmejnih transakcij znašajo okrog 55 milijonov EUR na leto;
- d) samo 11,6 % podjetij je poskušalo izterjati čezmejne dolgove z nacionalnim nalogom za zamrznitev;

<sup>(1)</sup> COM(2006) 618 final z dne 24. oktobra 2006.

<sup>(2)</sup> UL L 166, 11.6.1998, str. 45.

<sup>(3)</sup> Glej Uredbo (EU) št. 1259/2010 (UL L 343, 29.12.2010, str. 10) (ROMA III) (razveza zakonske zveze in prenehanje življenjske skupnosti), Uredbo (ES) št. 44/2001 (UL L 12, 16.1.2001, str. 1) (civilne in gospodarske zadeve), Uredbo (ES) št. 2201/2003 (UL L 338, 23.12.2003, str. 1) (zakonski spori), predlog uredbe (COM(2011) 127 final z dne 16.3.2011, registrirane partnerske skupnosti) in predlog uredbe (COM(2011) 126 final z dne 16.3.2011, premoženjska razmerja med zakoncema) ter mnenja EESO: UL C 325, 20.12.2006, str. 65 (otrokove pravice), UL C 325, 20.12.2006, str. 71 (zakonski spori), UL C 44, 11.2.2011, str. 148 (zapuščinske zadeve) in UL C 376, 22.12.2011, str. 87 (premoženjskopравne posledice registriranih partnerskih skupnosti).

e) po ocenah se izvrši 34 000 nalogov za zamrznitev računov zaradi čezmejnih dolgov v višini 640 milijonov EUR letno.

V skladu s to oceno učinka bo evropski nalog za zamrznitev lahko:

a) vsako leto zagotovil izterjavo od 373 do 600 milijonov EUR dodatnih neizterljivih dolgov;

b) po ocenah prihranil stroške za podjetja, ki opravljajo čezmejne trgovinske dejavnosti, v višini med 81,9 in 149 milijoni EUR na leto.

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 Že dolgo smo navajeni, da so tehnična in pravna besedila, ki jih pripravi GD za pravosodje, brezhibno oblikovana, dobro premišljena in zelo jasna, s čimer prispevajo k „boljši zakonodaji“ ter večji pravni varnosti in gotovosti.

3.2 Obravnavani predlog ni izjema, zato ga EESO podpira in mu očita le, da je bil pripravljen dokaj pozno.

3.3 Poleg tega je Komisiji uspelo na tem zelo strokovno zahtevnem področju predlagati pravni sistem, ki zagotavlja pravično ravnotežje med različnimi interesi in med pravicami različnih vključenih strani. Te pravice so skrbno preučene v podrobni in dobro strukturirani oceni učinkov, ki je priložena predlogu in h kateri je EESO že dolgo pozival.

3.4 Komisija je v predlog vključila tudi velik del priporočil EESO iz mnenja o zeleni knjigi o preglednosti dolžnikovega premoženja (COM(2008) 128 final)<sup>(4)</sup>. To velja na primer za izdajo evropskega naloga za zamrznitev bančnih računov po pridobitvi izvršilnega naslova (Oddelek 2), obsežno opredelitev pristojnih sodišč (člen 6), neupoštevanje zneskov v zahtevku, pri katerih ne gre za zapadle in neplačane terjatve ter zamudne obresti in priznane stroške (na primer stroški odvetnika ali drugi stroški), in jasno opredelitev sistema za izpodbijanje odločb in vlogo pritožbe zoper ukrep ter možnih pravnih sredstev, da se zagotovijo zakonitost postopka in pravice tožnika, toženca in tretjih strani.

3.5 Komisija je upoštevala tudi velik del priporočil, ki jih je o tem vprašanju nedavno sprejel Evropski parlament<sup>(5)</sup> in jih je prav tako treba podpreti.

3.6 EESO pozdravlja zlasti jasno izbiro alternativnega ali neobveznega pristopa, kot ga je priporočal Odbor in ki tožniku omogoča, da izbere nacionalno zakonodajo. Podpira tudi izbiro uredbe kot instrumenta EU, ki najbolje zagotavlja uskladitev

zakonodaje, ki je nujno potrebna za dokončno vzpostavitev notranjega trga, ter enotnejšo uporabo zakonodaje v državah članicah, kar je jamstvo za večjo pravno gotovost in varnost. Tudi k temu je Odbor že pozval. Prav tako se strinja z izključno uporabo ukrepa za čezmejne primere in z izbiro ustrezne pravne podlage (člen 81(2) PDEU).

3.7 EESO je zadovoljen z razširitvijo področja uporabe, ki tako ne zajema le denarja na bančnih računih, temveč tudi druge finančne instrumente,<sup>(6)</sup> kot je Odbor že predlagal.

3.8 Vendar pa EESO ni popolnoma prepričan, da je ukrep nujno potreben ter da je v skladu z načelom subsidiarnosti.

3.8.1 Komisija tudi sama priznava, da je teoretično mogoče podoben rezultat doseči na drug način.

3.8.2 Poleg tega je mogoče domnevati, da bo s prenovitvijo uredbe Bruselj I, kot jo predlaga Komisija in podpira tudi EESO, temeljno vprašanje eksekvatur rešeno.

3.8.3 Nenazadnje tudi ni jasno, ali so bili v sicer dobro pripravljeni oceni učinka ustrezno analizirani in ocenjeni dodatni stroški uvedbe novega pravnega postopka v pravni red vseh držav članic ter upoštevanje različni vidiki, povezani z izvajanjem tega postopka, obveščanjem podjetij in potrošnikov, izobraževanjem sodnikov, odvetnikov, sodnih izvršiteljev in drugih uradnikov javnih uprav na splošno ter zlasti sodišč. K temu je treba prišteti še dodatne stroške, ki jih imajo pravosodni organi zaradi obravnavanja različnih obrazcev v 23 jezikih EU in ki z vidika razmerja med stroški in koristmi niso primerljivi z ocenjenim prihrankom stroškov za podjetja in pričakovanim zneskom dodatnih izterjav dolgov, ki lahko po ocenah znaša med 373 in 600 milijoni EUR. Poleg tega bo negotovost glede celotnih stroškov postopka, pa tudi iskanja pristojnega tujega sodišča, še vedno ovira. To bi lahko negativno vplivalo na družbe, zlasti pa na mala podjetja.

3.9 EESO ostaja pri svojem stališču, da bi bilo treba, kot priporoča tudi EP, hkrati s tem predlogom ali celo, kar bi bilo logično, pred pripravo tega predloga sprejeti pobudo o razkritju dolžnikovega premoženja. Odbor še vedno ne razume, zakaj Komisija v prvi vrsti (ali izključno) spodbuja ravno ta predlog in ne drugega.

<sup>(4)</sup> Mnenji EESO, UL C 10, 15.1.2008, str. 2, in UL C 175, 28.7.2009, str. 73.

<sup>(5)</sup> Samoiniciativno poročilo A-7 0147/2011 z dne 14.4.2011, poročevalka Arlene McCarthy, resolucija EP z dne 10. maja (TA (2011) 0193).

<sup>(6)</sup> Kot so opredeljeni v členu 4(1), točka 17, Direktive 2004/39/ES in v Prilogi I, Oddelek C (UL L 145, 30.4.2004, str. 1).

3.10 EESO izraža obžalovanje zaradi stališča Danske, ki v skladu s svojo že znano izjavo o načelih instrumenta ne želi sprejeti, še posebej pa zaradi napovedi Združenega kraljestva, da ga prav tako ne bo sprejelo, čeprav ravno ta država članica nima primerljivega pravnega instrumenta. Prav ta vrzel v anglosaškem pravnem sistemu je bila eden glavnih pomislekov med razpravo o zeleni knjigi.

#### 4. Posebne ugotovitve

##### 4.1 Člen 2(2)(c)

Izključitev arbitraže je treba pojasniti tako, da ne bo škodovala položaju arbitražnih sodišč, katerih odločitve so v več državah članicah izvršljivi naslovi, enakovredni sodbam rednih sodišč.

##### 4.2 Člena 2(3) in 32

Iz izvršbe ni mogoče izvzeti nobenih računov, lahko pa se izvzamejo zneski v višini dohodkov ali zaslužkov.

##### 4.3 Člena 4(1) in 29

Zaradi kočljive situacije je treba bolje opredeliti in jasno določiti pojma „računi, ki jih ima tretja oseba v imenu toženca“ in „računi, ki jih ima toženec v imenu tretje osebe“, da se preprečijo dvomi glede njunega obsega, ki bi lahko oškodovali pravice tretjih oseb.

##### 4.4 Člen 7(1)(a)

Prevod te alineje ni enak v vseh jezikovnih različicah.

##### 4.5 Člen 8(2)(f)

Se ne nanaša na slovensko različico. Poročevalec opozarja, da se portugalska različica dokumenta namesto na člen 7(1)(b) sklicuje na člen 17(1)(b).

##### 4.6 Člen 13

V okviru sistema, kot se predlaga, se določanje različnih rokov ne sme prepustiti presoji držav članic, saj tako ni mogoče zagotavljati enotnosti, kar povzroča pravno negotovost.

##### 4.7 Člen 20(1)

Besedilo „lahko zadevna sodišča sodelujejo“ je treba zamenjati z „morajo [...] sodelovati“.

##### 4.8 Člen 25(1)

Izraz „brez nepotrebne odlašanja“ je nevaren in nejasen, zato je treba določiti najkrajši rok in izraz zamenjati na primer z „naslednji delovni dan“.

##### 4.9 Člen 27(3)

Možnost uporabe zavarovanega elektronskega komunikacijskega sredstva je treba razširiti na vse instrumente, med drugim tudi na stike med sodišči, v okviru programa Komisije „e-pravosodje“ in tako pospešiti postopke.

##### 4.10 Člen 41

Na koncu je treba dodati „razen v primeru, da zastopanje s strani odvetnika določa nacionalna zakonodaja pristojnega sodišča“.

##### 4.11 Člen 44

Ta določba lahko vodi do različnih razlag in s tem do negotovosti v poteku postopkov, zato jo je treba črtati.

##### 4.12 Določitev rokov

V posameznih določbah predloga so roki določeni na različne načine. Tako se nanašajo na „koledarske dni“ (člen 21), „delovne dni“ (člena 24(3)(c) in 27) ali preprosto na „dni“ (člen 35(4)). Zaradi pravne gotovosti je treba poenotiti določitev rokov.

##### 4.13 Priloge in člen 47

Vsebino prilog in zlasti jezike, v katerih jih je treba uporabljati, ter potrebo po prevodih za zagotovitev pravilnega razumevanja je treba podrobneje preučiti in predhodno preizkusiti v praksi. To velja tudi za dodatne dokaze in ustne izjave (člen 11).

V Bruslju, 26. aprila 2012

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Staffan NILSSON

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2006/43/ES o obveznih revizijah za letne in konsolidirane računovodske izkaze**

(COM(2011) 778 final – 2011/0389 (COD))

**in o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o posebnih zahtevah v zvezi z obvezno revizijo subjektov javnega interesa**

(COM(2011) 779 final – 2011/0359 (COD))

(2012/C 191/12)

Poročevalec: **g. MORGAN**

Evropski parlament in Svet EU sta 13. decembra 2011 oz. 26. januarja 2012 sklenila, da v skladu s členom 50 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2006/43/ES o obveznih revizijah za letne in konsolidirane računovodske izkaze*

COM(2011) 778 final – 2011/0389 (COD).

Evropski parlament in Svet EU sta 15. decembra 2011 oz. 26. januarja 2012 sklenila, da v skladu s členom 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o posebnih zahtevah v zvezi z obvezno revizijo subjektov javnega interesa*

COM(2011) 779 final – 2011/0359 (COD).

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 17. aprila 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 480. plenarnem zasedanju 25. in 26. aprila 2012 (seja z dne 26. aprila) s 110 glasovi za, 18 glasovi proti in 63 vzdržanimi glasovi.

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO je po objavi mnenja o zeleni knjigi o revizijski politiki <sup>(1)</sup> pričakoval posodobitev veljavne direktive o revizijah 2006/43/ES <sup>(2)</sup>. Sedaj Komisija predlaga delno posodobitev direktive in hkrati novo uredbo.

1.2 EESO podpira predlog direktive, ki je v skladu z mnenjem Odbora o zeleni knjigi. EESO prav tako podpira mnoge vidike uredbe.

1.3 Odločitev za uredbo ima očitno dvojni namen: uvesti temeljne spremembe na revizijskem trgu in zelo natančno predpisati postopke v zvezi z revizijo podjetij in odnosom med upravo podjetja in revizijsko komisijo.

1.4 Priporočilo EESO, da bi bilo treba reformo revizije povezati s priporočili o upravljanju podjetij, skoraj ni bilo upoštevano. O tem, kako bi morali zakoniti revizorji in revizijske komisije izboljšati komunikacijo z zainteresiranimi stranmi in delničarji, se ne razpravlja.

1.5 Komisija predlaga temeljne spremembe revizijskega trga z obvezno menjavo zakonitih revizorjev po šestih letih in s strukturnimi določbami o nerevizijskih storitvah, s katerimi naj bi omejili tržni delež določenih podjetij v nekaterih državah članicah.

1.6 Namesto tega, da se položaj na revizijskem trgu ureja z uredbo, Odbor predlaga, da se to vprašanje naslovi na organe za varstvo konkurence. Ti organi so usposobljeni za izvajanje obsežnih ekonomskih ocen in pripravo ustreznih rešitev. Položaj v Združenem kraljestvu je v preteklih mesecih začel obravnavati britanski organ za varstvo konkurence. Kot že predstavljeno v mnenju o zeleni knjigi, želi EESO k enakim ukrepom spodbuditi tudi Nemčijo in Španijo. Kljub temu pa Odbor

<sup>(1)</sup> UL C 248, 25.8.2011, str. 92.

<sup>(2)</sup> UL L 157, 9.6.2006, str. 87.

priznava, da bo obravnavana uredba omogočila večjo skladnost na področju zakonite revizije subjektov javnega interesa v Evropi, kar je po njegovem mnenju bistvenega pomena z vidika finančne stabilnosti in krepitve notranjega trga.

1.7 EESO v mnenju o zeleni knjigi ni podprl obvezne menjave zakonitih revizorjev. Namesto tega je predlagal, da se obvezno vsakih šest do osem let ponovno objavi razpis za pogodbo. Po temeljiti proučitvi novih predlogov EESO potrjuje to stališče, vendar pa pozdravlja druge vidike uredbe. Ker naj bi se ključni revizijski partner menjaval vsakih sedem let, EESO predlaga, naj obdobje, po katerem je treba obvezno objaviti ponovni razpis, tudi traja sedem let.

1.8 Odbor je v mnenju o zeleni knjigi izrazil zelo jasno stališče o nerevizijskih storitvah: zakoniti revizorji svojim strankam, za katere izvajajo obvezne revizije, ne smejo zagotavljati nikakršnih storitev, ki bi lahko pomenile navzkrižje interesov za zakonitega revizorja oz. položaj, v katerem zakoniti revizor pregleduje svoje delo. Hkrati bi morali zakoniti revizorji imeti možnost, da strankam, za katere ne izvajajo revizij, zagotavljajo širok razpon nerevizijskih storitev. Koristi, ki jih prinašajo s tem pridobljene izkušnje, bodo v prid tako strankam, za katere izvajajo revizije, kot tistim, za katere ne izvajajo revizij.

1.9 EESO se ne strinja s predlogom za podjetja, ki opravljajo izključno revizije. Določbe, s katerimi se oceni, kdaj se revizijskemu podjetju odvzame licenca za zagotavljanje nerevizijskih storitev, je treba zavreči. Komisija izraža zaskrbljenost zaradi nevarnosti, ki bi lahko izhajale iz prevladujočega položaja podjetij na treh območjih. EESO priporoča, da Komisija te maloštevilne primere rešuje neposredno ali prek ustreznih pristojnih organov in/ali organov za varstvo konkurence.

1.10 Kot ponavadi v mnenjih EESO je treba tudi tu upoštevati položaj MSP. Če delnice MSP kotirajo na borzi vrednostnih papirjev, je podjetje subjekt javnega interesa ter zato zanj veljajo obsežne in normativne določbe uredbe, ki so bile očitno zasnovane za revizijo bank. Točka 4.1.1 vsebuje analizo podjetij, ki kotirajo na londonski borzi. Londonska borza je pri zagotavljanju lastniškega kapitala malim podjetjem naprednejša v primerjavi z ostalimi borzami v EU. Lastniški kapital je bolj prožen od bančnih posojil. Za polovico podjetij, ki kotirajo na londonski borzi, pa tudi za MSP, ki kotirajo na ostalih borzah v Evropi, bi morala veljati izjema ali odstopanje od te uredbe.

1.11 EESO opozarja na pomemben vidik, in sicer da člen 14(2) strogo omejuje to, kar bi zainteresirane strani sicer pričakovale od obvezne revizije, in se sprašuje o vlogi revizije.

1.12 Uredba je tudi v nasprotju z etičnimi in računovodskimi standardi ter standardi kakovosti, ki se že uporabljajo v tem sektorju, in se ne sklicuje na razvoj ustreznih standardov. Ali Komisija ne namerava upoštevati dela teh organov?

1.13 EESO v celoti podpira spremembe direktive, prav tako pa podpira tudi mnoge elemente uredbe. Vendar pa izraža močno zaskrbljenost o uporabi uredbe za MSP ter priporoča, da se radikalnejši predlogi nadalje preučijo.

## 2. Uvod

2.1 Mnenje obravnava dva vzporedna predloga Komisije, in sicer predlog uredbe za kakovostnejše računovodske izkaze podjetij javnega interesa in predlog direktive, s katero naj bi izboljšali enotni trg za obvezne revizije. Predloga sta bila pripravljena po obsežnih posvetovanjih o *Zeleni knjigi o revizijski politiki: kaj smo se naučili iz krize* (3). Ker se je EESO že izčrpnost odzval na zeleno knjigo, se to mnenje sklicuje na ta odziv.

2.2 Komisija predlaga spremembe veljavne direktive o revizijah (2006/43/ES) (4) z novo direktivo in okrepitev revizije subjektov javnega interesa z novo uredbo. Zaradi tega predlaga, da se določbe o obvezni reviziji subjektov javnega interesa črtajo iz Direktive 2006/43/ES (5) in da se obvezna revizija teh subjektov uredi z novo uredbo.

2.3 Svoja stališča o družbeni vlogi revizije, vlogi revizije v finančni krizi, trgu storitev revizije itd. je Odbor predstavil že v svojem odzivu na zeleno knjigo. V tem mnenju se je zato osredotočil na podrobnosti teh novih zakonodajnih predlogov.

## 3. Stališče EESO o direktivi

3.1 Glavne spremembe direktive o obveznih revizijah so naslednje:

3.1.1 **povezava med direktivo o obveznih revizijah in dodatnim pravnim instrumentom o posebnih zahtevah v zvezi z obvezno revizijo subjektov javnega interesa;**

3.1.2 **opredelitev pojma „obvezna revizija“ z namenom upoštevanja nove računovodske direktive;**

3.1.3 **sprememba pravil o lastništvu.**

Države članice ne bi smele več zahtevati, da imajo zakoniti revizorji ali revizijska podjetja minimalni delež kapitala v revizijskem podjetju, pod pogojem, da imajo le

(3) COM(2010) 561 final.

(4) UL L 157, 9.6.2006, str. 87.

(5) Glej opombo 4.



zakoniti revizorji ali revizijska podjetja vpliv na izdajo revizijskih poročil. Države članice bi morale imeti kljub temu možnost odločati o primernosti tovrstne zunanje udeležbe pri kapitalu ob upoštevanju nacionalnih pogojev;

- 3.1.4 „**potni list**“ za revizijska podjetja;
- 3.1.5 „**potni list**“ za zakonite revizorje in „**omilitev**“ pogojev za pridobitev dovoljenja za zakonitega revizorja v drugi državi članici;
- 3.1.6 **zahteve za pristojne organe, da sodelujejo pri zahtevah o izobrazbi in preizkusu poklicne usposobljenosti;**
- 3.1.7 **revizijski standardi in poročanje o reviziji;**
- 3.1.8 **nova pravila v zvezi s pristojnimi organi.**

EESO podpira ustanovitev pristojnih organov držav članic kot nacionalnih neodvisnih regulativnih in nadzornih organov ter nacionalnih ustreznih ESMA. Vendar pa bi EESO želel, da se pristojni neodvisni nadzorni revizijski organi (vključno z zbornicami javnih računovodij in revizorjev), ki že dobro delujejo v državah članicah, enakovredno sprejmejo v novi nadzorni okvir in ne opustijo.

- 3.1.9 **prepoved pogodbenih klavzul, ki vplivajo na imenovanje zakonitih revizorjev ali revizijskih podjetij;**
- 3.1.10 **posebna pravila za obvezno revizijo malih in srednje velikih podjetij.**

3.2 EESO vse te spremembe podpira. Večinoma so v skladu z mnenjem EESO o zeleni knjigi.

#### 4. Stališče EESO o uredbi

Ta točka se opira na strukturo uredbe. Pomembni deli besedila so kopirani ali povzeti in na ustreznih mestih dopolnjeni z mnenjem EESO.

#### NASLOV I: VSEBINA, PODROČJE UPORABE IN OPREDELITEV POJMOV

##### 4.1 Členi od 1 do 3 – Vsebina, področje uporabe in opredelitve pojmov

„Uredba se uporablja za revizorje, ki izvajajo obvezne revizije subjektov javnega interesa, in za revidirane subjekte javnega interesa, npr. pravila o revizijski komisiji, ki jo mora imeti subjekt javnega interesa. Zaradi razvoja finančnega sektorja v skladu z zakonodajo Unije nastajajo nove kategorije finančnih institucij, zato je primerno, da opredelitev subjektov javnega interesa zajema tudi investicijska podjetja, plačilne institucije, kolektivne naložbene podjeme za vlaganja v prenosljive vrednostne papirje (KNPVP), institucije za izdajo elektronskega denarja in alternativne investicijske sklade.“

4.1.1 Poleg kreditnih institucij, zavarovalnic in vseh drugih podjetij, ki opravljajo finančne storitve, so subjekti javnega interesa opredeljeni kot vsa podjetja, katerih delnice kotirajo na borzi vrednostnih papirjev. EESO meni, da so zahteve te uredbe prekomerne za MSP. MSP so opredeljena s številom zaposlenih, prihodki in bilanco stanja. Uredba uporablja tržno kapitalizacijo za opredelitev velikih podjetij in EESO predlaga, da se tržna kapitalizacija uporabi tudi za opredelitev MSP za namene obvezne revizije. Izjeme in odstopanja bi bilo treba dopuščati za podjetja, katerih tržni kapital znaša manj kot 120 milijonov EUR. Spodaj sledi analiza podjetij, ki kotirajo na londonski borzi. Porazdelitev tržne kapitalizacije na drugih borzah EU je podobna. Prav tako bi bilo treba upoštevati finančna MSP, katerih dejavnosti niso tako sistemsko pomembne.

Lastna kapitalna osnova povezanih podjetij  
(menjalno razmerje £1 = EUR 1,20)

Velikost (mio. EUR)	Glavni trg: 985 podjetij Vrednost lastniškega kapitala: 2 336 055 mio. EUR			Trg AIM: 1 122 podjetij Vrednost lastniškega kapitala: 85 107 mio. EUR		
	Število podjetij	% podjetij	Tržna vrednost %	Število podjetij	% podjetij	Tržna vrednost %
nad 2 400	116	11,8	86,2	1	0,1	4,2
1 200-2 400	87	8,8	6,4	6	0,5	13,1
600-1 200	91	9,2	3,4	16	1,4	16
300 – 600	106	10,6	2	34	3	15,4
120 – 300	169	17,2	1,4	92	8,2	20,4
60 – 120	101	10,3	0,4	133	11,9	13
30– 60	79	8	0,2	200	17,4	9,9

Lastna kapitalna osnova povezanih podjetij  
(menjalno razmerje £1 = EUR 1,20)

Velikost (mio. EUR)	Glavni trg: 985 podjetij Vrednost lastniškega kapitala: 2 336 055 mio. EUR			Trg AIM: 1 122 podjetij Vrednost lastniškega kapitala: 85 107 mio. EUR		
	Število podjetij	% podjetij	Tržna vrednost %	Število podjetij	% podjetij	Tržna vrednost %
12 – 30	88	8,9	0,1	229	20,4	5,3
6 – 12	40	4,1	0	156	13,9	1,5
0 - 6	61	6,1	0	240	21,4	0,9
drugo	47	4,7		15	1,3	
> 120	569	57,7	99,4	149	13,2	69,3
< 120	369	37,5	0,6	958	85,4	30,7
< 60	268	27,2	0,2	825	73,5	17,7
< 30	189	19,2	0,1	625	55,7	7,8

Vir: statistika s spletne strani londonske borze vrednostnih papirjev

#### 4.2 Člen 4 – Veliki subjekti javnega interesa

„a) [...] največjih 10 izdajateljev delnic v vsaki državi članici glede na tržno kapitalizacijo [...] in [...] vse izdajatelje delnic, ki so imeli povprečno tržno kapitalizacijo več kot 1 000 000 000 EUR [...] za prejšnja tri koledarska leta;“

b) in c) „vsak subjekt [finančne industrije], katerega skupna upravljana sredstva na datum bilance stanja tega subjekta presega 1 000 000 000 EUR;“

4.2.1 Te opredelitve se nanašajo na določbe člena 10(5).

#### NASLOV II: POGOJI ZA IZVAJANJE OBVEZNE REVIZIJE SUBJEKTOV JAVNEGA INTERESA

#### POGLAVJE I: Neodvisnost in izogibanje nasprotjem interesov

#### 4.3 Členi od 5 do 8

4.3.1 EESO načeloma podpira te 4 člene.

#### 4.4 Člen 9 – Plačila za revizijske storitve

„2. Kadar zakoniti revizor [...] za revidirani subjekt opravi povezane storitve finančne revizije iz člena 10(2), plačilo za te storitve ne presega 10 % plačil, ki jih revidirani subjekt plača za obvezno revizijo.

3. Kadar skupni znesek plačil, ki jih zagotovi subjekt javnega interesa, za katerega velja obvezna revizija, presega 20 % ali za dve zaporedni leti presega 15 % skupnih letnih plačil, ki jih prejme zakoniti revizor [...], ki izvaja obvezno revizijo, tak revizor [to razkrije] revizijski komisiji.

Revizijska komisija odloči, ali drug zakoniti revizor [...] pred izdajo revizijskega poročila izvede pregled obvladovanja kakovosti revizijskega posla.

Kadar skupni znesek plačil, ki jih zagotovi subjekt javnega interesa, za katerega velja obvezna revizija, za dve zaporedni leti znaša najmanj 15 % skupnih letnih plačil, ki jih prejme zakoniti revizor [...], ki izvaja obvezno revizijo, revizor ali podjetje o teh okoliščinah obvesti pristojni organ [...].“

4.4.1 EESO podpira predlog za preglednost. Vendar pa je omejitev 10 % v točki 2 neutemeljena. EESO predlaga, da se storitve, povezane z revizijo (glej 10(2) v nadaljevanju), vključijo v načrt revizije (glej točko 4.16.2 v nadaljevanju) in da se njihova cena določi v splošnem okviru revizije brez neutemeljenih omejitev.

#### 4.5 Člen 10 – Prepoved opravljanja nerevizijskih storitev

„1. Zakoniti revizor [...], ki izvaja obvezno revizijo subjektov javnega interesa, lahko za revidirani subjekt [...] opravlja storitve [...] revizije in povezane storitve finančne revizije. [...]

2. [...] [P]ovezane storitve finančne revizije pomenijo:

- a) revizijo ali pregled medletnih računovodskih izkazov;
- b) predložitev zagotovil glede izjav o upravljanju;
- c) predložitev zagotovila glede zadev na področju družbene odgovornosti gospodarskih družb;
- d) zagotovila ali potrdila o regulativnem poročanju [...] za finančne institucije [...];
- e) potrdilo o izpolnjevanju davčnih zahtev [...];
- f) morebitne druge zakonske obveznosti v zvezi z revizijskim delom [...].

3. Zakoniti revizor [...], ki opravlja obvezno revizijo subjekta javnega interesa, za revidirani subjekt [...] ne opravlja neposredno ali posredno nerevizijskih storitev. [...] [N]erevizijske storitve pomenijo:

- a) storitve, ki v vsakem primeru pomenijo navzkrižje interesov:
  - (i) strokovne storitve, ki niso povezane z revizijo, davčnim svetovanjem, splošnim upravljanjem in drugimi storitvami svetovanja;
  - (ii) knjigovodenje in priprava računovodskih evidenc in izkazov;
  - (iii) zasnova in izvajanje notranjega kontroliranja ali postopka za obvladovanje tveganj [...] ter nasvetov v zvezi s tveganjem;
  - (iv) storitve vrednotenja, zagotavljanje mnenj o poštenosti ali poročil o stvarnih vložkih;
  - (v) aktuarske in pravne storitve, vključno z reševanjem pravnih sporov;
  - (vi) zasnova in uvedba finančnih informacijskih tehnoloških sistemov za subjekte javnega interesa [...];
  - (vii) sodelovanje pri notranji reviziji revidirane stranke in opravljanje storitev v zvezi z notranjo revizijo;
  - (viii) borzno posredovanje ali prodaja, naložbeno svetovanje ali storitve na področju investicijskega bančništva.

b) storitve, ki lahko pomenijo navzkrižje interesov:

- (i) kadrovske storitve [...];
- (ii) [...] patronatsk[e] izjav[e] za vlagatelje v okviru izdajanja vrednostnih papirjev podjetja;
- (vi) zasnova in uvedba finančnih informacijskih tehnoloških sistemov [...];
- (iv) storitve na področju skrbnega pregleda poslovanja za prodajalca ali kupca v primeru morebitnih združitvev in prevzemov [...].“

4.5.1 EESO je v mnenju o zeleni knjigi zapisal, da zakoniti revizorji svojim strankam, za katere izvajajo obvezne revizije, ne smejo zagotavljati nikakršnih storitev, ki lahko pomenijo navzkrižje interesov. EESO sicer meni, da bi morali razpravljati o naravi storitev, navedenih v odstavkih 3(a) in (b), vendar podpira namen uredbe.

4.5.2 Ni mogoče izključiti možnosti, da bo prišlo do okoliščin, v katerih bo zelo smiselno, da zakoniti revizor svoji stranki, za katero izvaja obvezno revizijo, zagotovi katero od storitev, navedenih v točkah od (i) do (v) odstavka (a). Lahko se zgodijo neizogibni dogodki – višja sila; poslovne katastrofe tudi. Storitve, navedene v odstavku (b), se lahko zagotovijo po presoji bodisi revizijske komisije bodisi pristojnega organa. Enako bi moralo v izjemnih okoliščinah veljati za seznam storitev v odstavku (a).

„5. Kadar revizijsko podjetje ustvari več kot eno tretjino svojih letnih prihodkov od revizije z revizijo velikih subjektov javnega interesa in je del mreže, katere člani na leto skupaj ustvarijo več kot 1 500 milijonov EUR prihodkov od revizije v Evropski uniji, izpolnjuje naslednje pogoje:

- a) za noben subjekt javnega interesa neposredno ali posredno ne opravlja nerevizijskih storitev;
- b) ni del mreže, ki znotraj Unije opravlja nerevizijske storitve:[...]
- e) tako revizijsko podjetje nima neposredno ali posredno več kot 5 % kapitala ali glasovalnih pravic v nobenem podjetju, ki opravlja storitve iz odstavka 3.“

4.5.3 EESO razume, da je namen teh določb obravnava „prevladujočih“ tržnih položajev štirih največjih revizijskih podjetij v Združenem kraljestvu, Nemčiji in Španiji (v vsakem primeru gre za drugo podjetje) in preprečevanje nastajanja

takšnih položajev v prihodnosti. EESO je v mnenju o zeleni knjigi predlagal, naj se prevladujoči položaj na trgu obravnava s posredovanjem organa za varstvo konkurence. V Združenem kraljestvu že poteka preiskava. EESO predlaga, da bi morali do sprejetja te uredbe to storiti tudi Nemčija in Španija.

4.5.4 EESO ne podpira podjetij, ki opravljajo izključno revizije. EESO meni, da bo takšna sprememba verjetno negativno vplivala na kakovost revizijskega osebja in obveznih revizij. EESO še vedno meni, da bi morali revizorji imeti možnost, da subjektom, ki niso stranke, za katere izvajajo obvezne revizije, zagotavljajo širok razpon nerevizijskih storitev.

4.5.5 EESO je v mnenju o zeleni knjigi zapisal, da podpira zagotavljanje nekaterih nerevizijskih storitev strankam, za katere se opravlja obvezna revizija in ki so MSP. Mala podjetja bodo deležna boljše kakovosti, boljših storitev in večje vrednosti od enega samega svetovalnega podjetja. EESO potrjuje to stališče.

#### 4.6 Člen 11 – Priprava na obvezno revizijo in ocena nevarnosti za neodvisnost

4.6.1 EESO podpira te določbe.

### POGLAVJE II: Zaupnost in poslovna skrivnost

#### 4.7 Člena 12 in 13

4.7.1 EESO podpira te določbe.

### POGLAVJE III: Izvajanje obvezne revizije

#### 4.8 Člen 14 – Obseg obvezne revizije

„2. Brez poseganja v zahteve o poročanju iz členov 22 in 23 obvezna revizija ne vključuje zagotovila o prihodnji sposobnosti preživetja revidiranega subjekta ali navedbe o pretekli ali prihodnji učinkovitosti ali uspešnosti vodenja poslovanja subjekta s strani upravnega ali poslovodnega organa.“

4.8.1 EESO opozarja na ta odstavek, ker strogo omejuje to, kar bi zainteresirane strani sicer pričakovale od obvezne revizije, in se sprašuje o vlogi revizije.

#### 4.9 Člen 15 – Strokovna skrbnost

„Zakoniti revizor [...] med celotno revizijo ohrani strokovno skrbnost [...]. [S]trokovna skrbnost pomeni odnos, ki vključuje dvomljivost, pozornost na okoliščine, ki lahko kažejo na morebitne napačne navedbe ne glede na to, ali so posledica napake ali goljufije, in kritično oceno revizijskih dokazov.“

4.9.1 EESO kot že v mnenju o zeleni knjigo podpira poudarek na strokovni skrbnosti.

#### 4.10 Členi od 16 do 20

4.10.1 EESO podpira uporabo mednarodnih standardov reviziranja in druge določbe členov od 16 do 20.

### POGLAVJE IV: Revizijsko poročanje

#### 4.11 Člen 21 – Rezultati obvezne revizije

„Zakoniti revizor [...] predloži rezultate obvezne revizije v naslednjih poročilih:

— revizijskem poročilu v skladu s členom 22;

— dodatnem poročilu revizijski komisiji v skladu s členom 23.“

#### 4.12 Člen 22 – Revizijsko poročilo

„2. Revizijsko poročilo je v pisni obliki. V njem je treba vsaj:

[...]

k) opredeliti ključna področja tveganja glede pomembne napačne navedbe v letnih ali konsolidiranih računovodskih izkazih, vključno s pomembnimi računovodskimi ocenami ali področji negotovosti merjenja;

l) zagotoviti navedbo položaja revidiranega subjekta [...], zlasti oceno sposobnosti subjekta [...] za izpolnitev svojih obveznosti v bližnji prihodnosti ter s tem za časovno neomejenost poslovanja;

m) oceniti sistem notranjega kontroliranja subjekta [...], vključno s pomembnimi pomanjkljivostmi notranjega kontroliranja, ki so bile ugotovljene med obvezno revizijo, ter sistem knjigovodenja in računovodenja; [...]

o) navesti in pojasniti vse kršitve računovodskih pravil ali kršitve zakonov ali akta o ustanovitvi, odločitev v zvezi z računovodsko politiko in drugih zadev, ki so bistvene za upravljanje subjekta; [...]

q) [...]Kadar je obvezno revizijo izvedlo revizijsko podjetje, je v poročilu opredeljen vsak član skupine za revizijski posel ter navedena izjava, da so bili vsi člani popolnoma neodvisni in niso imeli neposrednih ali posrednih interesov v zvezi z revidiranim subjektom; [...]

t) predložiti mnenje, ki jasno navaja mnenje zakonitih revizorjev [...] o tem, ali letni ali konsolidirani finančni izkazi zagotavljajo resničen in pošten vpogled ter ali so pripravljeni v skladu z ustreznim okvirom računovodskega poročanja [...];

u) navesti morebitne zadeve, na katere zakoniti revizorji [...] posebej opozarjajo, ne da bi se zato spremenilo revizijsko mnenje;

[...]

4. Revizijsko poročilo ni daljše od štirih strani ali 10 000 znakov (brez presledkov).“

4.12.1 To poročilo nadomešča revizijsko mnenje, ki se sedaj izda v okviru letnega poročila in računovodskih izkazov subjektov javnega interesa. Odstavek 2 podrobno navaja 23 elementov (od (a) do (w)), ki jih je treba vključiti v to poročilo, ki obsega 4 strani. EESO je v mnenju o zeleni knjigi negativno ocenil nesmiselno in šablonsko vsebino revizijskih mnenj, ki se od podjetja do podjetja in od panoge do panoge skoraj ne razlikujejo. To poročilo bo razkrilo več, kar morda ne bo po godu revidiranim subjektom.

4.12.2 V skladu z eno od zahtev je treba navesti člane revizijske skupine. Za največje subjekte javnega interesa bi ta lahko vključevala na stotine oseb. Poročilo za zelo veliko podjetje bi gotovo moralo biti drugačno po dolžini in obsegu od poročila za podjetje, ki je stokrat manjše. Zdi se, da je več zahtev v nasprotju z mednarodnimi računovodskimi standardi. Uredba se ne sklicuje na te standarde.

#### 4.13 Člen 23 – Dodatno poročilo revizijski komisiji

„1. Dodatno poročilo se razkrije na skupščini delničarjev revidiranega subjekta, če tako odloči poslovodni ali upravni organ revidiranega subjekta.“

4.13.1 EESO meni, da je malo verjetno, da bi revidirani subjekti v celoti razkrili vsebino tega poročila. EESO meni, da bi bilo treba poročilo posredovati socialnim partnerjem podjetja, ob spoštovanju različnih nacionalnih sistemov udeležbe delavcev.

„2. V [dodatnem poročilu] so podrobno in nedvoumno pojasnjeni rezultati izvedene obvezne revizije, pri čemer je treba v njem vsaj:

f) navesti in pojasniti presoje o pomembni negotovosti, zaradi katere je lahko vprašljiva sposobnost subjekta za časovno neomejenost poslovanja;

g) natančno določiti, ali so knjigovodenje, računovodenje, vsi revidirani dokumenti, letni ali konsolidirani finančni izkazi in morebitna dodatna poročila ustrezni;

h) navesti in natančno pojasniti vse primere neskladnosti, vključno s primeri nepomembnih navedb, če se štejejo kot pomembne za izpolnjevanje nalog revizijske komisije;

i) oceniti metode vrednotenja, uporabljene pri različnih postavkah letnih ali konsolidiranih računovodskih izkazov, vključno z vplivom njihovih sprememb;

j) zagotoviti vse podrobnosti o vseh jamstvih, patronatskih izjavah [in] zavezah [...], na katerih temelji ocena o časovni neomejenosti poslovanja;

k) potrditi navzočnost pri analizi in drugih primerih fizičnega preverjanja [...];

n) navesti, ali je revidirani subjekt predložil vse zahtevane obrazložitve in dokumente.“

4.13.2 To poročilo temelji na dolgi obliki poročila, ki jo uporabljajo revizijska podjetja v Nemčiji. Njegova uporaba v vsej EU bi morala izboljšati tako kakovost obvezne revizije kot tudi odziv revidiranega subjekta na revizijo. EESO to poročilo podpira.

#### 4.14 Člen 24 – Nadzor obvezne revizije s strani revizijske komisije; člen 25 – Poročilo nadzornikom subjektov javnega interesa

4.14.1 Člena 24 in 25 sta v skladu z mnenjem EESO o zeleni knjigi.

#### POGLAVJE V: Pregledno poročanje zakonitih revizorjev ter vodenje evidenc

##### 4.15 Členi od 26 do 30

4.15.1 Poglavje V je v skladu z mnenjem EESO o zeleni knjigi.

#### NASLOV III: IMENOVANJE ZAKONITIH REVIZORJEV S STRANI SUBJEKTOV JAVNEGA INTERESA

##### 4.16 Člen 31 – Revizijska komisija

„1. [...] Revizijsko komisijo sestavljajo neizvršni člani upravnega organa in/ali člani nadzornega organa revidiranega subjekta in/ali člani, ki jih imenuje skupščina delničarjev revidiranega subjekta [...].

Vsaj en član revizijske komisije je usposobljen za računovodstvo, drug član pa za računovodstvo in/ali revizijo. Vsi (\*) člani komisije so ustrezno usposobljeni za področje delovanja revidiranega subjekta.

Večina članov revizijske komisije je neodvisnih. Predsednika revizijske komisije imenujejo njeni člani in je neodvisen.“

(\*) Op. prev.: V slovenski različici dokumenta Komisije je angleški izraz ‚as a whole‘ (slovensko: ‚kot celota‘) neustrezno preveden kot ‚vsi‘. Stavek se v ostalih jezikovnih različicah glasi: ‚Člani komisije kot celota so ustrezno usposobljeni za področje delovanja revidiranega subjekta.‘

4.16.1 Odstavek 1 je popolnoma v skladu s priporočili, ki jih je EESO podal v mnenju o zeleni knjigi, saj izraz „kot celota“ ne pomeni „vsi“.

4.16.2 V odstavku 5 so podrobno navedene naloge revizijske komisije. EESO predlaga dve dodatni nalogi: potrditev načrta revizije, vključno z zagotavljanjem storitev, povezanih z revizijo, in potrditev s tem povezanih proračunov.

#### 4.17 Člen 32 – Imenovanje zakonitih revizorjev

„2. Revizijska komisija predloži [...] priporočilo za imenovanje zakonitih revizorjev [...]. [...] Priporočilo vsebuje vsaj dve možnosti za revizijski posel, pri čemer revizijska komisija ustrezno utemelji izbiro ene od možnosti [...].

3. [P]riporočilo revizijske komisije [...] se pripravi na podlagi postopka izbire, ki ga organizira revidirani subjekt ob upoštevanju naslednjih meril:

- a) revidirani subjekt lahko pozove katere koli zakonite revizorje [...], naj predložijo ponudbe [...], če [...] vsaj eden od pozvanih revizorjev [...] v prejšnjem koledarskem letu ni prejel več kot 15 % vseh plačil za revizijske storitve od velikih subjektov javnega interesa v zadevni državi članici;
- b) revidirani subjekt lahko izbere način komunikacije s povabljenimi zakonitimi revizorji [...];
- c) revidirani subjekt pripravi razpisno dokumentacijo [...], ki [jo] revidirani subjekt uporabi za oceno ponudb zakonitih revizorjev [...];
- d) revidirani subjekt lahko opredeli postopek izbire in se lahko med postopkom neposredno pogaja z zainteresiranimi ponudniki; [...]
- f) revidirani subjekt oceni ponudbe zakonitih revizorjev [...] v skladu z merili za izbor, ki so predhodno določena v razpisni dokumentaciji;
- g) revidirani subjekt lahko pristojnemu organu [...] dokaže, da je bil postopek izbire izveden pravično.

5. Če se predlog upravnega ali nadzornega odbora razlikuje od priporočila revizijske komisije, se v predlogu utemeljijo razlogi za neupoštevanje priporočila revizijske komisije.

6. V primeru kreditne institucije ali zavarovalnice upravni ali nadzorni odbor predloži osnutek predloga pristojnemu organu [...].

10. Za lažje izvajanje naloge revidiranega subjekta v zvezi z organizacijo postopka izbire za imenovanje zakonitega revizorja [...], EBA, EIOPA in ESMA [...] izdajo smernice [...].“

4.17.1 Ne glede na trajanje revizijskega posla so lahko te smernice uporabne za velike subjekte javnega interesa, vendar pa so v tej obliki preveč normativne za MSP. MSP pogosto ne uporabijo postopka, opisanega v odstavku (a), in ponavadi izberejo podjetja drugega ali tretjega razreda. MSP bodo imela občutek proste izbire v zvezi z odstavkoma (b) in (d). MSP običajno ne pripravljajo formalne razpisne dokumentacije, pogosto ne zbirajo konkurenčnih ponudb in se ne počutijo odgovorna za pojasnjevanje svojih dejanj pristojnim organom. Odstavek 5 ne velja za MSP. Ta pravila so pripravljena za banke, ne za MSP. MSP za urejanje svojih poslov ne potrebujejo prispevkov kopice institucij, navedenih v odstavku 10.

4.17.2 Ena od zahtev je ta, da se povabilo k oddaji ponudbe pošlje vsaj enemu od podjetij drugega razreda. Ta določba daje podjetjem drugega razreda dostop do večjih strank, vendar pa je jasno, da morajo ta podjetja rešiti veliko vprašanj, saj imajo skupno le toliko virov, da se lahko odzovejo v omejenem številu primerov.

#### 4.18 Člen 33 – Trajanje revizijskega posla

„1. Subjekt javnega interesa imenuje zakonitega revizorja [...] za začetni posel, ki ni krajši od dveh let. Subjekt javnega interesa lahko ta posel obnovi le enkrat. Oba združena posla nista daljša od 6 let. Kadar sta bili za posel, ki je trajal neprekinjenih 6 let, imenovana dva zakonita revizorja oziroma dve revizijski podjetji, lahko posel vsakega zakonitega revizorja oziroma revizijskega podjetja traja največ 9 let.“

4.18.1 EESO v mnenju o zeleni knjigi ni podprl obvezne menjave zakonitih revizorjev. Namesto tega je predlagal, da se obvezno vsakih šest do osem let ponovno objavi razpis za pogodbo. Po temeljiti proučitvi novih predlogov EESO potrjuje to stališče, vendar pozdravlja druge vidike uredbe.

4.18.2 Ker naj bi se ključni revizijski partner menjaval vsakih sedem let (glej odstavek 4 v nadaljevanju), EESO predlaga, naj obdobje za obvezno objavo ponovnega razpisa tudi traja sedem let. Vprašanje je, ali naj se trajanje posla za obstoječega zakonitega revizorja določi za sedem let. V mnogih državah članicah se zakoniti revizor vsako leto imenuje znova in uredba bi morala vsebovati možnost za nadaljevanje te prakse. V skladu s tem bi bila potrebna prilagodljivost glede trajanja posla v sedemletnem obdobju, vendar pa bi se po sedmih zaporednih letih izvajanja posla zahteval obvezen ponovni razpis. EESO

poudarja, da morajo biti pri ponovni obvezni objavi razpisa postopki pregledni in da mora v primeru kreditnih institucij pristojni organ odobriti rezultat razpisa.

„4. Ključni revizijski partnerji, odgovorni za izvajanje obvezne revizije, prekinajo sodelovanje [...] po sedmih letih od datuma imenovanja. [...] Zakoniti revizor [...] vzpostavi ustrezen mehanizem postopne menjave za osebe, ki najdlje sodeluje pri obvezni reviziji [...]“

4.18.3 EESO je to menjavo podprl v mnenju o zeleni knjigi, vendar pa bi morali postopno menjavo preostalega osebja prepustiti presoji zakonitega revizorja.

#### 4.19 Člen 34 – Razrešitev ali odstop zakonitih revizorjev in revizijskih podjetij

### NASLOV IV: NADZOR DEJAVNOSTI REVIZORJEV IN REVIZIJSKIH PODJETIJ, KI IZVAJAJO OBVEZNO REVIZIJO SUBJEKTOV JAVNEGA INTERESA

#### POGLAVJE I: Pristojni organi

##### 4.20 Členi od 35 do 39

4.20.1 EESO podpira določbe, ki se nanašajo na pristojne organe.

#### POGLAVJE II: Zagotavljanje kakovosti, preiskave, spremljanje trga, načrtovanje ukrepov ob nepredvidljivih dogodkih in preglednost nalog pristojnih organov

##### 4.21 Členi od 40 do 44

„Naloge pristojnih organov vključujejo:

- opravljanje pregledov zagotavljanja kakovosti izvedenih obveznih revizij [...];
- preiskovanje za odkrivanje, popravljanje in preprečevanje neustreznih obveznih revizij [...];
- spremljanje razvoja na trgu za opravljanje storitev obvezne revizije [...];
- redno spremljanje morebitnih nevarnosti za nemoteno delovanje velikih revizijskih podjetij, vključno s tveganji zaradi visoke koncentracije, in pozivanje velikih revizijskih podjetij, da pripravijo načrt ukrepov ob nepredvidljivih dogodkih za obravnavanje takšnih nevarnosti;“

4.21.1 Predlog, da bi morali pristojni organi sodelovati z največjimi podjetji v posamezni jurisdikciji pri razvoju načrtov ukrepov ob nepredvidljivih dogodkih, je v skladu z mnenjem EESO o zeleni knjigi.

### POGLAVJE III: Sodelovanje med pristojnimi organi in odnosi z evropskimi nadzornimi organi

#### 4.22 Členi od 45 do 56

„a) V skladu z Uredbo morajo pristojni organi na ravni EU sodelovati v okviru ESMA, s čimer se nadomesti sedanji mehanizem sodelovanja na ravni EU v okviru Evropske skupine organov za nadzor revizorjev (EAOB)[...].

[...] ESMA mora izdati smernice glede več vprašanj: npr. glede vsebine in predložitve revizijskega poročila in dodatnega poročila revizijski komisiji, nadzornega delovanja revizijske komisije ali izvajanja pregledov zagotavljanja kakovosti.

b) [Pod okriljem ESMA naj bi se uvedlo] „prostovoljno“ vseevropsko potrjevanje kakovosti revizije za povečanje prepoznavnosti, priznavanja in ugleda vseh revizijskih podjetij, ki so sposobna izvajati visokokakovostne revizije subjektov javnega interesa.“

4.22.1 EESO predlog podpira.

### POGLAVJE IV: Sodelovanje z revizorji tretjih držav ter mednarodnimi organizacijami in organi

#### 4.23 Členi od 57 do 60

„Pristojni organi in ESMA lahko sklenejo sporazume o sodelovanju za izmenjavo informacij s pristojnimi organi tretjih držav samo, če za razkrite informacije veljajo jamstva poklicne skrivnosti in če se upoštevajo pravila o varstvu podatkov.“

4.23.1 EESO podpira predloge iz Poglavlja IV.

### NASLOV V: UPRAVNE SANKCIJE IN UKREPI

#### 4.24 Člen 61 – Upravne sankcije in ukrepi

#### 4.25 Člen 62 – Pooblastila za sankcioniranje

„1. Ta člen se uporablja za kršitve določb te uredbe iz Priloge.

2. [Pristojni organi imajo] pooblastilo za uvedbo vsaj naslednjih upravnih ukrepov in sankcij:

b) javne izjave, v kateri je navedena odgovorna oseba in narava kršitve in ki se objavi na spletni strani pristojnih organov;[...]

f) upravnih denarnih sankcij v višini do dvakratnega zneska dobička, pridobljenega s kršitvijo, ali izgube, preprečene s kršitvijo [...];

g) v primeru fizične osebe upravnih denarnih sankcij v višini do 5 000 000 EUR;

h) v primeru pravne osebe upravnih denarnih sankcij v višini do 10 % skupnega letnega prometa v predhodnem poslovnem letu;“

#### 4.26 Člen 63 – Učinkovita uporaba sankcij

„1. Pristojni organi pri določanju vrste upravnih sankcij in ukrepov upoštevajo vse pomembne okoliščine, vključno z:

a) resnostjo in trajanjem kršitve;

b) stopnjo odgovornosti odgovorne osebe;

c) finančno trdnostjo odgovorne osebe [...];

d) pomenom pridobljenih dobičkov ali preprečenih izgub [...].“

#### 4.27 Člen 64 – Objava sankcij in ukrepov

„Vsak upravni ukrep ali sankcija, ki se uvede zaradi kršitve te uredbe, se takoj objavi, pri čemer so vključene vsaj informacije o vrsti in naravi kršitve ter identiteti odgovornih oseb, razen če bi taka objava resno ogrozila stabilnost finančnih trgov.“

#### 4.28 Člen 65 – Pritožba

#### 4.29 Člen 66 – Poročanje o kršitvah

4.29.1 EESO je v mnenju o zeleni knjigi predvidel ustanovitev strokovnega disciplinskega organa v vsaki državi članici. Odbor podpira te predloge. Ti predlogi pravzaprav v primerih nezakonitega ravnanja omogočajo imenovanje in izpostavitve kršiteljev.

#### NASLOV VI: DELEGIRANI AKTI, POROČANJE TER PREHODNE IN KONČNE DOLOČBE

#### 4.30 Členi od 68 do 72

4.30.1 Uvedena je prehodna ureditev glede začetka veljavnosti obveznosti v zvezi z menjavo revizijskih podjetij, organizacijo postopka izbire revizijskega podjetja in ustanovitvi revizijskih podjetij, ki opravljajo izključno revizijske storitve.

#### 4.31 PRILOGA: I. Kršitve zakonitih revizorjev ali ključnih revizijskih partnerjev

Predvidene so predvsem proceduralne in upravne kršitve, povezane z nasprotjem interesov, organizacijskimi ali operativnimi zahtevami, izvajanjem obvezne revizije, revizijskim poročanjem, določbami o razkritju, imenovanjem zakonitih revizorjev ali revizijskih podjetij s strani subjektov javnega interesa in zagotavljanjem kakovosti. Ni jasno, kako se bo v skladu s temi določbami obravnavala napaka revizorja (kot je nedaven primer, ko je bila spregledana poneverba sredstev strank JP Morgan).

#### 4.32 PRILOGA: II: Kršitve subjektov javnega interesa

Predvidene kršitve se nanašajo na imenovanje zakonitih revizorjev ali revizijskih podjetij.

V Bruslju, 26. aprila 2012

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Staffan NILSSON



## PRILOGA

**k Mnenju Evropskega ekonomsko-socialnega odbora**

Naslednja točka mnenja strokovne skupine je bila spremenjena v skladu z amandmajem, ki ga je sprejela skupščina, vendar je ohranitev besedila v prvotni obliki prejela podporo več kot četrtnine glasov (člen 54(4) poslovnika):

**Točka 3.1.8*****nova pravila v zvezi s pristojnimi organi.***

*EESO podpira ustanovitev pristojnih organov držav članic kot nacionalnih neodvisnih regulativnih in nadzornih organov ter nacionalnih ustreznih ESMA. Vendar pa bi EESO želel, da se pristojni neodvisni nadzorni revizijski organi, ki že dobro delujejo v državah članicah, vključijo v novi nadzorni okvir in ne opustijo.*

**Rezultat glasovanja o amandmaju k tej točki:**

Za: 88  
Proti: 60  
Vzdržani: 37

---

## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o evropskih skladih tveganega kapitala

(COM(2011) 860 final – 2011/0417 (COD))

(2012/C 191/13)

Poročevalka: **Anna NIETYKSZA**

Svet in Evropski parlament sta 20. januarja oziroma 17. januarja 2012 sklenila, da v skladu s členom 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o evropskih skladih tveganega kapitala*

COM(2011) 860 final – 2011/0417 (COD).

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 17. aprila 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 480. plenarnem zasedanju 25. in 26. aprila 2012 (seja z dne 26. aprila) s 131 glasovi za, 2 glasovoma proti in 5 vzdržanimi glasovi.

### 1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO pozdravlja uredbo o evropskih skladih tveganega kapitala, ki predlaga oblikovanje vseevropskega pravnega naložbenega instrumenta, ki uporablja enotno „licenco“, s katero pomaga evropskim skladom tveganega kapitala pritegniti mednarodne vlagatelje in inovativnim MSP lajša dostop do finančnih sredstev. Uredba določa enotna pravila glede kategorij vlagateljev, enotne zahteve za upravitelje kolektivnih podjetij, ki delujejo pod oznako „Evropski sklad tveganega kapitala“, zahteve v zvezi z naložbenim portfeljem, naložbenimi tehnikami in upravičenimi podjetji, na katere se lahko osredotoči kvalificiran sklad tveganega kapitala.

1.2 Pobuda je odziv na cilje skupne strategije Evropa 2020 in Akta za enotni trg, da se zagotovi, da bodo do leta 2012 skladi tveganega kapitala, registrirani v kateri koli državi članici, lahko prosto vlagali po celotni EU ter financirali inovativna podjetja EU in ustvarjali delovna mesta na trajnosten način.

1.3 Cilj uredbe o evropskih skladih tveganega kapitala je pritegniti mednarodne zasebne vlagatelje, tudi posameznike, da vlagajo v sklade tveganega kapitala s sedežem v kateri koli državi članici EU. To je zelo pomembno, saj je evropski sektor tveganega kapitala preveč odvisen od javnega financiranja, pri čemer se več kot 50 % financiranja zagotavlja iz javnih sredstev. EESO meni, da bi se morali javni organi namesto tega osredotočati na oblikovanje stabilnega regulativnega okvira.

1.4 Uredba določa enotna pravila za kategorije upravičenih vlagateljev. Predlagani ukrepi morajo biti prožnejši in upoštevati potrebe mednarodnih zasebnih vlagateljev, tako da lahko opravljajo čezmejne naložbe. EESO meni, da bi morali biti ukrepi

privlačni tako za vlagatelje izven Evrope kot za evropske vlagatelje, če želimo, da se skupni razpoložljivi kapital za evropska MSP poveča.

1.5 V okviru predpisov o skrbnem in varnem poslovanju, kot so Basel III, CRD IV in direktiva Solventnost, je licenca evropskega sklada tveganega kapitala zelo pomembna za glavne ponudnike kapitala sektorju tveganega kapitala, tj. banke, pokojninske sklade in zavarovalnice, ki omejujejo svoje naložbe v inovativna MSP, ki veljajo za visokotvegane naložbe.

1.6 EESO zlasti pozdravlja načrtovano vlogo evropskih skladov tveganega kapitala pri podpori ustvarjanja delovnih mest v inovativnih visokotehnoloških MSP. Skladi, katerih upravljana sredstva ne presegajo praga 500 milijonov EUR, morajo vsaj 70 % svojih združenih kapitalskih vložkov nameniti neposredno MSP ter jim zagotoviti lastniško ali navidezno lastniško financiranje.

1.7 Odbor je zadovoljen tudi z enotnimi zahtevami glede registracije skladov v vsej Evropi in licence za trženje v vsej EU, ki bi morala olajšati čezmejne naložbe, in z zahtevami glede skladnosti ter organizacijskimi in etičnimi zahtevami za evropske upravitelje skladov.

1.8 Vendar pa EESO opozarja na več omejitev, ki lahko oslabijo pričakovan vpliv, kot je na primer omejitev področja uporabe ukrepov v okviru kvalificiranega sklada tveganega kapitala. Ta je omejen izključno na naložbe v lastniške ali navidezne lastniške instrumente, ki jih je podjetje izdalo neposredno (na primer izdaja novih delnic ali druga oblika udeležbe). EESO predlaga razširitev predlagane uredbe, tako da bi vključevala delnice ali deleže drugih evropskih skladov tveganega kapitala ter sklade skladov, ki lahko povečajo skupni kapital za naložbe v MSP.

1.9 Posledica takšnih omejitev področja uporabe je, da t. i. sklad skladov ne more pridobiti licence za vso EU.

1.10 EESO opozarja, da enotna licenca ne razrešuje vprašanja davčne preglednosti nosilcev naložb, ki je ključna, če naj bi bile naložbe v tvegani ali zasebni lastniški kapital učinkovite. Preučiti je treba problem davčnih ovir za čezmejne naložbe v tvegani kapital in predlagati rešitve.

1.11 EESO poudarja, da je srž učinkovitega naložbenega instrumenta v tem, da različnim vrstam vlagateljev omogoči skupno izvajanje naložb in obenem zagotovi davčno optimizacijo, zlasti za izogibanje dvojni obdavčitvi (gre za davek na portfeljske naložbe in davek na povračila sredstev vlagateljem v skladu).

1.12 EESO se v zvezi z izvajanjem zahtev glede zgornjih mej zavzema za prehodno obdobje, da bi se lahko upoštevale različne ravni prihodkov v posameznih državah članicah EU.

1.13 EESO meni, da bi morali biti evropski skladi tvegane kapitala struktura zaprtega tipa, ki vlaga vsaj 70 % svojih združenih kapitalskih vložkov in neporabljenega kapitala na vpoklic v sredstva, ki so kvalificirane naložbe, s čimer bi zagotovili, da njihovih delnic ne bi bilo mogoče odkupiti z denarjem ali vrednostnimi papirji pred datumom likvidacije. Poleg tega bi morali evropski skladi tvegane kapitala imeti sedež v Uniji, da bi se preprečilo ustanavljanje skladov, ki jih upravljajo upravitelji iz EU, v davčnih oazah za izogibanje plačevanju davkov.

1.14 Sistem zaščite vlagateljev je treba okrepiti z imenovanjem depozitarja, ki je odgovoren za zagotavljanje hrambe sredstev, spremljanje denarnega toka in nadzorne funkcije. Direktiva KNPVP zahteva imenovanje depozitarja za kolektivne naložbene podjeme.

1.15 EESO želi opozoriti na poseben pomen uporabe skladov EU za trg tvegane kapitala in razpoložljivost financiranja podjetij v njihovi ustanovni in zagonski fazi, ki se zaradi s tem povezanega tveganja ne financirajo z zasebnim kapitalom.

1.16 Predlog uredbe, da se uvede licenca evropskega sklada tvegane kapitala, je korak v pravo smer; ta predlog je treba dopolniti in razširiti, da bi preprečili nesorazmerno majhen vpliv v primerjavi s pričakovanji.

## 2. Trg tvegane kapitala in trg zasebnega lastniškega kapitala v Evropi

2.1 Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta je bil pripravljen v okviru posebne ocene. Dokument navaja, da je trg tvegane kapitala v Evropi v primerjavi z ameriškim šibek. Evropski trg je bistveno manjši in razdrobljen na več nacionalnih trgov, zanj pa je značilno, da nima enotnih pravil. Le

nekatero države članice imajo posebne ureditve skladov tvegane kapitala s predpisi o sestavi portfeljev, naložbenih tehnikah in upravičenih naložbenih ciljih. To pomeni, da je za ponudnike kapitala, kot so posamezne stranke, pokojninski skladi in zavarovalnice, usmerjanje naložb v tvegani kapital zapleteno in drago.

2.2 Pri pridobivanju evropskega kapitala in njegovem vlaganju v sektor tvegane in zasebnega lastniškega kapitala tradicionalno prednjačijo britanski upravitelji skladov. Britancem je uspelo sistematično pridobiti približno 30 % sredstev s trga za nove naložbe, leta 2009 pa so pridobili 34 %. V najuspešnejšem letu 2007 so britanski upravitelji skladov naložili 34 milijard EUR, kar je znašalo 46 % vseh evropskih naložb. V kriznem letu 2009 so naložili 9 milijard EUR, kar je ustrezalo skoraj 40 % trga. Le 52 % od vloženih 9 milijard EUR se je steklo v britanska podjetja, medtem ko je bila večina preostalega kapitala izvožena v druge evropske države.

2.3 Drugi glavni akterji na evropskem trgu so največja gospodarstva stare celine, in sicer Francija, Nemčija in Italija. Njihov položaj na trgu je stabilen; leta 2009 so te tri države pridobile približno 31 % vsega novega kapitala in naložile 6,7 milijarde EUR, kar je znašalo približno 29 % vseh naložb. V teh državah je bila večina sredstev pridobljena na nacionalnih trgih in so ostala v posameznih državah v obliki naložb, ki jih dopolnjuje uvoženi kapital. Tako je bilo v Italiji in Nemčiji leta 2009.

2.4 Tudi struktura ponudnikov kapitala se je bistveno spremenila. Leta 2008 so bili glavni vir kapitala pokojninski skladi (28 %), medtem ko se je pomen bank postopoma manjšal (22 % leta 2000 in 7 % leta 2008). Leta 2009 se je ta trend obrnil in delež bank se je povečal na 18 %. Te spremembe so bile posledica nenadne prekinitve dotoka sredstev iz sektorja pokojninskih skladov, ki je želel zmanjšati izpostavljenost naložbam v tvegana sredstva.

2.5 Težavnost pridobivanja sredstev med drugim ponazarja čas, ki ga upravitelji skladov potrebujejo za dokončno zaprtje sklada (tj. da sestavijo nominalno skupino vlagateljev). Med letoma 2005 in 2007 ta proces povprečno ni trajal dlje kot eno leto. Leta 2009 je trajal že 18 mesecev, v prvi polovici leta 2010 pa 20 mesecev.

2.6 V Evropi trend pri naložbah v tvegani kapital že več let jasno upada: leta 2009 so znašale 9 milijard EUR, toda naložbe v podjetja v ustanovni in zagonski fazi so znašale le 2 milijardi EUR. V prvih treh četrtletjih leta 2010 je bilo vloženih 7 milijard EUR.

2.7 Ključna posledica zmanjšanja obsega naložb je bil padec povprečne vrednosti naložb v posamezno podjetje z 8,8 milijarde EUR v letu 2008 na 4,7 milijarde EUR v naslednjem letu. Podatki iz prve polovice leta 2010 kažejo, da se je ta znesek nato povečal na 7,9 milijarde EUR.

2.8 Naložbe so osredotočene na 5 sektorjev: v letih 2009 in 2010 je bilo 19 % naložb namenjenih sektorju blaga in storitev za podjetja, 13 % potrošniškemu blagu, sektorju trgovine na drobno in telekomunikacijam, 15 % pa je bilo vloženi v sektor bioznanosti. Pri tveganem kapitalu je bilo 65 % naložb namenjenih sektorjem bioznanosti, informacijskih tehnologij ter elektronike in telekomunikacij.

### 3. Pregled predloga Evropske komisije

3.1 Zaradi finančne krize v letih 2008 in 2009 in novih zahtev v zvezi s skrbnim in varnim poslovanjem, kot so Basel III, CRD IV in direktiva Solventnost, so banke bistveno zmanjšale zagotavljanje in razširitev kreditnih linij za MSP. Iskanje in potreba po drugih nadomestnih virih financiranja so za MSP postala nujna.

3.2 Zato je treba zagotoviti alternativne vire financiranja malih in srednje velikih podjetij. Pri tem lahko imajo skladi tveganega kapitala ključno vlogo pri zmanjševanju primanjkljaja pri financiranju naložb v inovacije. Ti skladi zagotavljajo lastniško ali navidezno lastniško financiranje za novoustanovljena in mala podjetja z zaznamim dolgoročnim potencialom za rast, ponavadi za financiranje njihovega zgodnjega razvoja na trgu. Skladi tveganega kapitala v nasprotju s skladi zasebnega lastniškega kapitala, ki so osredotočeni predvsem na odkupe, dolgoročno vlagajo v podjetja skupaj s podjetniki.

3.3 Evropski sektor tveganega kapitala je razdrobljen in razpršen. To sta razloga za statistično pomembno nenaklonjenost vlagateljev vlaganju v sklade tveganega kapitala. Zaradi regulativne razdrobljenosti je za morebitne vlagatelje v tvegani kapital, kot so premožni posamezniki, pokojninski skladi ali zavarovalnice, vlaganje v tvegani kapital preveč zapleteno in drago, da bi nekatere od svojih naložb začeli usmerjati vanj.

3.4 Pomanjkanje finančnih sredstev, ki se trenutno usmerjajo v tvegani kapital, je neposredni razlog za podoptimalno velikost povprečnega evropskega sklada tveganega kapitala. Tvegani kapital ima trenutno majhno vlogo pri financiranju MSP. Zaradi neučinkovitega sektorja tveganega kapitala evropski inovatorji in inovativna podjetja ne morejo v celoti izkoristiti svojega tržnega potenciala. To pa slabo vpliva na globalno konkurenčnost Evrope.

3.5 S tem se bistveno zniža naložbeni potencial, tj. sredstva, in omejuje dotok kapitala malim in srednje velikim podjetjem, zlasti inovativnim podjetjem. Zaradi tega so MSP odvisna od bančnega sektorja. Razmere so za MSP toliko težje, ker so banke ob upoštevanju novih predpisov o skrbnem in varnem poslovanju bistveno manj naklonjene financiranju malih podjetij v začetni fazi njihovega razvoja, tudi inovativnih podjetij.

3.6 Uspešen evropski trg tveganega kapitala je eden od ciljev skupne strategije Evropa 2020. Evropska komisija se je v Aktu za enotni trg<sup>(1)</sup> zavezala, da bo zagotovila, da bodo do leta

2012 skladi tveganega kapitala, registrirani v kateri koli državi članici, lahko zbirali kapital in prosto vlagali po vsej EU.

3.7 Komisija je v dokumentu z dne 7. decembra 2011 predstavila predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o evropskih skladih tveganega kapitala. Predlog zlasti uvaja možnost, da skladi tveganega kapitala v Evropskem gospodarskem prostoru pridobijo t. i. status evropskega sklada (licenco), če izpolnjujejo določene regulativne zahteve. Z licenco bi lahko prosto delovali in zbirali sredstva v posameznih državah. Licenca bi vlagateljem zagotavljala temeljno naložbeno varnost, družbam za upravljanje pa bi znižala regulativne stroške dostopa do posameznih kategorij vlagateljev in trgov.

3.8 Te težave so v predlagani uredbi obravnavane z:

- uvedbo opredelitve pojma „evropski sklad tveganega kapitala“, ki vključuje naslednje bistvene zahteve: (i) vsaj 70 odstotkov svojih združenih kapitalskih vložkov namenja malim in srednje velikim podjetjem; (ii) sredstva, ki jih upravlja, skupaj ne presegajo praga 500 milijonov EUR; (iii) tem malim in srednje velikim podjetjem zagotavlja lastniška ali navidezna lastniška sredstva (tj. „sveži kapital“); in (iv) ne uporablja finančnih vzvodov (tj. sklad ne vlaga več kapitala, kot so ga namenili vlagatelji, zato ni zadolžen). Najmanjše kratkoročnih posojil bi moralo biti dovoljeno samo za to, da bi lahko sklad pokrival izredne potrebe po likvidnosti;
- določitev enotnih pravil o kategorijah vlagateljev, ki so upravičeni do vlaganja v evropske sklade tveganega kapitala. Kvalificirani skladi se lahko tržijo samo vlagateljem, ki so v Uredbi 2004/39/ES priznani kot profesionalni vlagatelji, in nekaterim drugim tradicionalnim vlagateljem v tvegani kapital (kot so premožni posamezniki ali „poslovni angeli“);
- zagotavljanjem enotnih zahtev za registracijo ter licenco za vso EU za vse upravitelje kvalificiranih skladov tveganega kapitala, ki bo omogočila dostop do kvalificiranih vlagateljev v vsej EU ter pripomogla k ustvarjanju enakih konkurenčnih pogojev za vse udeležence na trgu tveganega kapitala;
- uvedbo zahtev glede minimalne ravni preglednosti, organizacije in vodenja poslov, ki jih mora upravitelj upoštevati.

### 4. Splošne in posebne ugotovitve

4.1 Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o evropskih skladih tveganega kapitala je del regulativnih prizadevanj za oblikovanje boljših pogojev za delovanje trga tveganega kapitala in za večji vpliv na MSP. EESO meni, da je to zelo dober prvi korak v smeri oblikovanja evropske inovativne in trajnostne industrije sodobnih tehnologij, ki zaposluje visokousposobljene in izobražene evropske delavce ter prispeva k ustvarjanju delovnih mest.

<sup>(1)</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/smact/docs/20110413-communication\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/smact/docs/20110413-communication_en.pdf), 13. april 2011.

4.2 EESO poudarja, da je srž učinkovitega naložbenega instrumenta v tem, da različnim vrstam vlagateljev omogoči skupno izvajanje naložb in obenem zagotovi davčno optimizacijo, zlasti za izogibanje dvojni obdavčitvi (gre za davek na portfeljske naložbe in davek na povračila sredstev vlagateljem v skladu). Vprašanje davčne preglednosti se ne obravnava, zato velikega zanimanja za licenco ne gre pričakovati.

4.3 Institucionalnim vlagateljem se lahko pomaga pridobiti dostop do trga tveganega kapitala na veliko hitrejši in preprostejši način, in sicer z uporabo mehanizma sklada skladov, kjer se na ravni portfeljskih naložb doseže precejšnja razpršitev tveganja. Skladi skladov so dober način za vlaganje v tvegani kapital za institucionalne vlagatelje z majhnimi dodelitvami za tvegani kapital ali institucionalne vlagatelje, ki na področju neposrednih naložb v sklade nimajo obsežnega strokovnega znanja. Iz podatkov Evropskega združenja zasebnega lastniškega in tveganega kapitala (EVCA) izhaja, da je leta 2009 približno 13,5 % novega kapitala, ki se je stekel v zasebne lastniške in tvegane sklade, izviralo iz skladov skladov, medtem ko je v obdobju 2005–2009 ta znesek v povprečju znašal 14,1 % (skladi skladov so bili po pokojninskih skladih obenem drugi največji vir kapitala).

4.4 EESO se v zvezi z izvajanjem zahtev glede zgornjih mej zavzema za prehodno obdobje, da bi se lahko upoštevale različne ravni prihodkov v posameznih državah članicah EU.

4.5 EESO meni, da bi morali biti evropski skladi tveganega kapitala struktura zaprtega tipa, ki vlaga vsaj 70 % svojih združenih kapitalskih vložkov in neporabljenega kapitala na vpoklic v sredstva, ki so kvalificirane naložbe, s čimer bi zagotovili, da njihovih delnic ne bi bilo mogoče odkupiti z denarjem ali vrednostnimi papirji pred datumom likvidacije. Poleg tega bi morali evropski skladi tveganega kapitala imeti sedež v Uniji, da bi se preprečilo ustanavljanje skladov, ki jih upravljajo upravitelji iz EU, v davčnih oazah za izogibanje plačevanju davkov.

4.6 Sistem zaščite vlagateljev je treba okrepiti z imenovanjem depozitarja, ki je odgovoren za zagotavljanje hrambe sredstev, spremljanje denarnega toka in nadzorne funkcije. Direktiva KNPVP zahteva imenovanje depozitarja za kolektivne naložbene podjeme. To načelo je bilo vključeno tudi v direktivo o upraviteljih alternativnih investicijskih skladov. Za zagotovitev stalnosti okvira Skupnosti bi bilo treba imenovati tudi depozitarja za evropske sklade tveganega kapitala.

4.7 Nova uredba ne zagotavlja rešitve za nominalno šibkost trga tveganega kapitala. Obstajata dva vidika, ki določata gospodarnost naložbenih skladov: prvič, dinamična rast sektorja pokojninskih skladov je povzročila sistematično rast vrednosti kapitala, ki so ga vlagatelji vlagali v sklade (tveganega kapitala oziroma zasebne lastniške sklade). Vendar pa v skladu s predpisi, ki urejajo razdelitev naložbenega tveganja v naložbenem portfelju, optimalni portfelj tveganega kapitala vsebuje 8–12 podjetij. Manjše število naložb povečuje portfeljsko tveganje, medtem ko večje število večja stroške njegovega upravljanja. Združeni učinek čedalje večjega obsega razpoložljivega kapitala in pravila o optimizaciji portfelja neizogibno privede do stalne rasti skladov, zaradi česa je potrebno povečanje vrednosti posameznih naložb v portfeljsko družbo. Rast pokojninskih prihrankov (dolgoročno varčevanje) je povzročila premik naložb iz sektorja tveganega kapitala v sektor zasebnega lastniškega kapitala.

4.8 Drugi vidik je povezan z načinom nagrajevanja upravljavcev skladov, ki prejmejo določen odstotni delež vrednosti upravljanega kapitala. Takšen sistem nagrajevanja pomeni, da čim večji je sklad, tem večji je znesek nagrade. To pomeni, da je za upravljavsko skupino bolj donosno (!) upravljati (velik) sklad zasebnega lastniškega kapitala kakor (majhen) sklad tveganega kapitala, kjer so tveganje in stroški upravljanja bistveno večji. Ta vidika pomenita, da trg tveganega kapitala postaja sorazmerno šibkejši (raste počasneje), ker se kapital prej usmerja v večje sklade in naložbe, ki obenem lahko bolj služijo interesom oportunističnih upravljavcev skladov.

4.9 S predlagano uredbo se teh dveh vidikov ne da izboljšati, zato EESO poziva Komisijo k nadaljnjemu razmisleku o tem vprašanju.

4.10 Naložbe vodstvenih delavcev upravitelja sklada tveganega kapitala pri vlaganju v kvalificirane sklade tveganega kapitala, ki jih upravljajo, bi morale biti dovoljene, saj bi s tem dokazovali svojo predanost in odgovornost.

4.11 EESO podpira sklade tveganega kapitala, namenjene tehnologijam informacijske družbe, energetske učinkovitosti in virom obnovljive energije, ki prispevajo k izpolnjevanju ciljev skupne strategije Evropa 2020.

4.12 EESO pozdravlja pobudo za prenos pooblastil za sprejemanje delegiranih aktov Komisiji in Komisijo spodbuja, naj še naprej spremlja razvoj dogajanj in trende na trgu tveganega kapitala.

V Bruslju, 26. aprila 2012

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Staffan NILSSON

## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ravni hrupa motornih vozil

(COM(2011) 856 final – 2011/0409 (COD))

(2012/C 191/14)

Samostojni poročevalec: **g. RANOCCHIARI**

Svet in Evropski parlament sta 19. januarja 2012 oziroma 15. decembra 2011 sklenila, da v skladu s členom 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ravni hrupa motornih vozil*

COM(2011) 856 final – 2011/0409 (COD).

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 17. aprila 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 480. plenarnem zasedanju 25. in 26. aprila 2012 (seja z dne 25. aprila) s 106 glasovi za in 1 vzdržanim glasom.

### 1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO pozdravlja pobudo Komisije za posodobitev mejnih vrednosti emisij hrupa motornih vozil, tako da se zmanjšajo. In to ne glede na to, da je predlog oblikovan v obdobju, ko se evropska avtomobilska industrija spopada s krizo na trgu, ki se je začela leta 2008 in še kar ni popustila, ter posebno poudarja problem presežne proizvodnje v evropskih proizvodnih obratih.

1.2 EESO se strinja tudi z velikopoteznimi cilji predloga, ki bodo po mnenju Komisije omogočili skupno zmanjšanje hrupa vozil za okoli 25 %. Dejansko je ogromno povečanje prometa, ki ga je mogoče zaznati predvsem v zadnjih dvajsetih letih, zahtevalo ukrepanje za zaščito zdravja in dobrobiti državljanov.

1.3 Vendar pa EESO ugotavlja, da v tem primeru ni celostnega pristopa k problematiki, ki bi s pomočjo intervencijskih ukrepov v drugih povezanih sektorjih zagotovil še učinkovitejše zmanjšanje hrupa, ki bi ga državljanji še bolj izrazito občutili, in sicer z nedvomno boljším razmerjem med stroški in koristmi.

1.4 EESO je poleg tega izredno zaskrbljen glede tega, da se nove mejne vrednosti uporabljajo na podlagi klasifikacije vozil, ki sega v leto 1985 in torej ne upošteva sprememb trga z večjim številom in izbiro modelov ter njihovo različno uporabo. Treba bi bilo vključiti nove razrede z mejnimi vrednostmi, ki ustrezajo njihovim posebnim lastnostim.

1.5 EESO poleg tega tudi meni, da predlog v zadostni meri ne upošteva nujnih rokov za uresničitev potrebnih ukrepov za

prilagoditev vozil mejnim vrednostim hrupa. Proizvajalci bodo morali nemudoma revidirati celotno strukturo vozil, da bi poskusili najti kompromis med zmanjšanjem hrupa in spoštovanjem drugih predpisov, ki že obstajajo na področju varnosti, porabe, emisij itd.

1.6 Zaradi vseh teh razlogov EESO poziva k reviziji predlaganega časovnega okvira ter odpravi njegove prve faze (dve leti po sprejetju uredbe), saj povečuje stroške, kot na primer za ponovno homologacijo. Treba bi se bilo neposredno osredotočiti – z boljším razmerjem med stroški in koristmi – na končni rezultat z ustreznim časom za uskladitev z zahtevami <sup>(1)</sup>, ki bi tako bil sedem (in ne pet) let za nove homologacije ter devet (in ne sedem) let za nove registracije.

### 2. Uvod in zakonodajni okvir

2.1 Hrup, ki je navadno opisan kot „neželeni zvok“ ali pa kot „neprijeten ali nadležen zvok“ najpomembneje prispeva k vse slabši kakovosti življenja v mestih s potencialno škodljivimi ali resnimi vplivi na javno zdravje <sup>(2)</sup>.

2.2 Hrup okolja ali onesnaževanje s hrupom se, kot je znano, meri v A-vrednotenih decibelih (dB(A)), človekovo slišno območje pa obsega od 0 dB(A) do 140 dB(A), pri čemer je prag bolečine pri 120 dB(A). Po mnenju Svetovne zdravstvene organizacije je 55 dB(A) najvišja sprejemljiva raven hrupa zunaj zaprtih prostorov (hiš, pisarn). Vendar pa je po mnenju Evropske agencije za okolje na mestnih območjih več kot polovica prebivalstva izpostavljena višjim ravnam hrupa.

<sup>(1)</sup> Čas, ki ga industrija potrebuje za uresničenje novih zahtev, povezanih s konstrukcijskimi spremembami vozila.

<sup>(2)</sup> UL C 317, 23.12.2009, str. 22.

Za namene praktične ocene je treba upoštevati, da naj bi bile ravni hrupa v stanovanjski četrti 50 dB(A), da reaktivno letalo proizvede hrup v vrednosti 120 dB(A), hitri vlak 100 dB(A), vozilo največ 74 dB(A), da pa hrup na zelo prometni ulici lahko doseže 80 dB(A).

2.3 V posebnem primeru prometnega hrupa je mogoče sprejeti več ukrepov, vendar ni nobenega dvoma, da je prvi korak zmanjšanje hrupa pri viru, tj. omejitev ravni hrupa posameznih vozil.

2.4 Ravni hrupa vozil s štirimi kolesi je obravnavala Direktiva 70/157/EGS, ki je že zgodaj – leta 1970 – določila postopke za preskušanje in omejevanje ravni hrupa pri homologaciji vozil. Skozi leta je bila direktiva večkrat spremenjena, mejne vrednosti hrupa so bile zmanjšane, da bi se zmanjšal hrup okolja, in najnovejša sprememba leta 1996 je za mejne vrednosti določila 74 dB(A) za avtomobile ter 80 dB(A) za težka tovorna vozila.

2.5 Ta dolg proces je privedel do pomembnih rezultatov, saj so se emisije hrupa glede na mejne vrednosti, določene v direktivi iz leta 1970, znižale za 85 % za avtomobile (– 8 dB(A)) in 90 % za težka vozila (– 11 dB(A)).

Vendar pa zmanjšanje hrupa ni sorazmerno z novimi mejnimi vrednostmi iz več razlogov, predvsem zato, ker se je cestni promet od sedemdesetih let prejšnjega stoletja potrojil. Zaradi tega povečanja prometa se pojavlja tudi vprašanje veljavnosti preskusnih metod za emisije hrupa, ki so se uporabljale doslej, še zlasti za avtomobile.

2.6 Zato je delovna skupina za hrup v okviru Ekonomske komisije ZN za Evropo <sup>(3)</sup> razvila novo preskusno metodo, ki jo je objavila leta 2007 in ki jo je zadnja tri leta nadzorovala skupaj z obstoječo metodo. S tem je bilo mogoče sestaviti podatkovno zbirko rezultatov z uporabo obstoječe preskusne metode A in nove preskusne metode B ter ovrednotiti razlike med rezultati obeh metod.

2.7 Evropska komisija je zato nizozemsko organizacijo za uporabne znanstvene raziskave (TNO) zadolžila, da opravi primerjavo obeh preskusnih metod, ki je bila dokončana marca 2011, ko je TNO Komisiji predstavila svoje poročilo z naslovom VENOLIVA (Vehicle Noise Limit Values - mejne vrednosti hrupa vozil). Predlog uredbe, ki ga obravnava to mnenje, v veliki meri temelji na tem poročilu.

2.8 Ko gre za avtomobile, je TNO testirala 653 vozil in ugotovila, da je med preskusom B in preskusom A povprečna razlika – 2,1 dB(A). V praksi se je izkazalo, da je bilo 90 % testiranih vozil že pod določeno mejno vrednostjo 74 dB(A),

medtem ko so težka gospodarska vozila komajda ostala pod zdajšnjo mejno vrednostjo, ko je bil izveden preskus B.

### 3. Predlog Evropske komisije

3.1 Glede na zgoraj navedeno Komisija načrtuje odpravo direktive iz leta 1970 in njenih sprememb ter predložitev uredbe, ki k obstoječi zakonodaji dodaja štiri nove zahteve:

— nove preskusne protokole;

— nove mejne vrednosti;

— dodatne določbe za emisije hrupa in

— minimalno raven hrupa za električna in električna hibridna vozila.

3.1.1 **Novi preskusni protokoli.** Kot je bilo navedeno že v uvodu, so rezultati, pridobljeni na podlagi nove metode B do 2 dB(A), nižji od rezultatov na podlagi uporabe stare metode A pri okoli 90 % opravljenih preskusov. To je Komisijo prepričalo, da začetnih mejnih vrednosti ne določi pri sedanjih 74 dB(A), temveč pri 72 dB(A).

3.1.2 **Novo mejne vrednosti v dveh fazah.** V prvi fazi (dve leti po objavi uredbe) bodo mejne vrednosti za homologacijo lahkih osebnih vozil znižane za 2 dB(A), za težka gospodarska vozila pa za 1 dB(A). V drugi fazi (pet let po objavi uredbe) bodo vrednosti za lahka in težka vozila nadalje znižane za 2 dB(A). Sedem let po objavi pa bodo te nove mejne vrednosti, da bi bila registrirana, morala upoštevati vsa vozila.

3.1.3 **Dodatne določbe za emisije hrupa (ASEP).** Nova preskusna metoda B se v običajnih pogojih v prometu obravnava kot realistična, vendar pa Komisija meni, da bi lahko bila manj zanesljiva v zelo gostem prometu. Zato namerava Komisija poleg določb, ki se uporabljajo v že omenjenem triletnem obdobju spremljanja (preskus stabilnega pospeška pri 2,0 m/s<sup>2</sup>), uvesti dodatne določbe glede preskusov. To bo dopolnjeno še s preskusom ASEP (največji pospešek 3,0 m/s<sup>2</sup>), da se emisije hrupa, registrirane ob opravljeni homologaciji, približajo emisijam hrupa v dejanskih pogojih na cesti v gostem prometu.

3.1.4 **Minimalna raven hrupa za električna in električna hibridna vozila.** Vozila z nizko hitrostjo povzročajo malo hrupa, zato so lahko nevarna za slabovidne in druge ljudi, ki jih ne morejo slišati, ko se približujejo. Komisija je zato zgolj pozvala, ni pa od proizvajalcev zahtevala, da se tovrstna vozila opremijo s sistemom vozila za zvočno opozarjanje (AVAS), za katerega pa je določila zahteve.

<sup>(3)</sup> Ekonomska komisija ZN za Evropo s sedežem v Ženevi ([www.unece.org](http://www.unece.org)).

#### 4. Splošne ugotovitve

4.1 EESO pozdravlja in podpira pobudo Komisije za posodobitev mejnih vrednosti hrupa za motorna vozila v obliki uredbe glede na ugotovljeno povečanje prometa v Evropi, zlasti na poseljenih območjih.

4.2 EESO kljub temu obžaluje, da problematika ni bila preučena z namenom razvoja celostnega pristopa, ki bi moral biti vodilno načelo vse zakonodaje EU tako v tem kot v drugih sektorjih, kar bi v tem primeru omogočilo hitrejšo in pomembnejše rezultate, ki bi jih javnost lahko lažje prepoznala, z boljšim razmerjem med stroški in koristmi.

4.3 Predlagana zmanjšanja za nova vozila bodo zagotovila zgolj srednjeročne oziroma dolgoročne koristi, ko bo končana prenova sedanjega voznega parka. Veliko večja zmanjšanja bi bilo mogoče doseči z vplivanjem na cestne površine in lokalno infrastrukturo in s pametnim upravljanjem prometa ter rednejšimi in temeljitejšimi pregledi vozil na cesti. Ustrezno vzdrževanje cest bi lahko povzročilo zmanjšanje nad 5 dB(A), medtem ko bi se z uporabo posebnih vrst asfalta hrup prometa lahko zmanjšal do 10 dB(A). Podobno zmanjšanje je mogoče doseči z razbremenitvijo cest, npr. z dodatnim uvajanjem obvoznic, pasov, namenjenih samo avtobusom, in inteligentnih prometnih sistemov (ITS). In ne smemo zanemariti pomembnega vidika ozaveščanja voznikov, ki so pogosto odgovorni za to, da so njihova vozila prehrupna.

4.4 Nenazadnje ne smemo pozabiti, da ne glede na to, kako močno zmanjšamo hrup vozil (motor, vsesavanje, izpušna cev itd.), nam ga nikoli ne bo uspelo zmanjšati pod ravnjo kotalnega hrupa pnevmatik na cestah. To se nanaša tudi na električna in električna hibridna vozila, ki so pri svoji najnižji hitrosti motorja zagotovo tiha, celo tako tiha, da Komisija načrtuje, da bi se opremila s sistemom AVAS. Dejansko je preskus, izveden na šestih različnih električnih in električnih hibridnih modelih, ki so trenutno na trgu<sup>(4)</sup>, pokazal, da je povprečen hrup teh vozil pri visoki hitrosti (50 km/h) 68,3 dB(A), tj. višji od 68 dB(A), ki ga določa nova uredba za vozila z motorji z notranjim izgorevanjem.

4.5 EESO ima kljub temu vrsto vprašanj in pomislekov glede predlagane uredbe, ki bi jih bilo mogoče rešiti oz. odpraviti v okviru razprave v Evropskem parlamentu in Svetu.

4.6 Prvo vprašanje zajema „**kategorizacijo**“ vozil za namene zmanjšanja hrupa. Navedene kategorije so „stare“ kategorije iz leta 1985. Razvoj trga ter s tem višje število in večji obseg modelov za različne namene se pri tem niso upoštevali. Brez

spuščanja v podrobnosti EESO verjame, da bi revizija kategorij in vključitev novih podkategorij, seveda z mejnimi vrednostmi, ki bi ustrezale njihovim posebnostim, zagotovila jasnejšo sliko vozil, ki so trenutno ali pa še bodo del voznega parka. Kot primer: podkategorija M3 za mestne in turistične avtobuse ne razlikuje med tema dvema tipoma.

Stanje je še celo bolj kritično za visoko zmogljive avtomobile, t. i. športne avtomobile. Z vidika obsega proizvodnje gre za specializirani sektor, ki je tudi področje odličnosti za evropsko avtomobilsko industrijo v svetu z inovativnimi učinki na avtomobile množične proizvodnje. Če podkategorija M1 (avtomobili) ne bo drugače opredeljena, bo zelo težko nadaljevati s proizvodnjo in posledično s prodajo teh vozil, saj bo na voljo zgolj pet let za znižanje njihovih ravni hrupa za 6/7 dB(A).

4.7 Drugi in še večji pomislek EESO pa je, da časovni okvir, ki ga je zato, da bi nadoknadila nezadostne posodobitve predpisov v preteklih letih, predlagala Komisija, ne upošteva v zadostnem obsegu **časa za usklajitev z zahtevami**, ki ga potrebujejo proizvajalci.

4.7.1 Znižanje mejnih vrednosti v prvi fazi za 2 dB(A) za vsa lahka vozila in za 1 dB(A) za vsa težka vozila vključuje konstrukcijske spremembe vozil, kar zahteva znatna prizadevanja industrije, ki bo morala tako znižati ravni hrupa, hkrati pa upoštevati preostale že obstoječe zahteve v zvezi z varnostjo, porabo, emisijami in drugimi vidiki. Zahtevane spremembe bodo na primer znatno povečale težo vozila (povečana prostornina izpušne cevi, dodatni zaščitni materiali in materiali, ki absorbirajo zvok), kar bo povzročilo večjo porabo in s tem večje emisije onesnaževal. Treba se je zavedati, da bo vsakršen ukrep na tem področju vplival na celotno vozilo in njegove dele z vidika možnih virov zunanega hrupa. Dejansko je zgolj s poenostavitvijo posameznih ukrepov nemogoče zagotoviti kakršne koli rezultate.

4.7.2 Doseganju rezultatov, ki se pričakujejo v prvi fazi (kot so trdili nekateri – vsaj za kategoriji M1 in N1), tudi ne bodo pomagale pričakovane koristi zaradi nižjih emisij, ki jih povzročijo pnevmatike, na podlagi uredbe (ES) št. 661/2009. Te pnevmatike so v velikem obsegu dejansko že na voljo na trgu in bodo od novembra 2013 obvezne za nova vozila. Kljub temu je bila povprečna korist z vidika zmanjšanja hrupa ovrednotena na 0,5 dB(A) šele leta 2016.

4.7.3 Vozila bo zato treba drugače zasnovati, drugače razviti in drugače oblikovati. Novo oblikovanje celotnega lahkega vozila naj bi zahtevalo pet do sedem let, odvisno od vrste, novo oblikovanje težkega vozila pa do 10 let, pri čemer je potrebna tudi nova homologacija.

<sup>(4)</sup> Vir: Evropsko združenje proizvajalcev avtomobilov (ACEA).



4.8 Glede na navedeno se EESO sprašuje, ali ne bi bilo bolje preučiti časovne okvire in metode za uresničitev predlaganega zmanjšanja hrupa. To bi bilo mogoče izvesti z odpravo prve faze, ki vključuje dodatne stroške v smislu homologacije, z neposrednim osredotočanjem na končni rezultat (z boljšimi razmerji med stroški in koristmi), z revizijo podkategorij, vsaj za težavnejše primere, in določitev ustrežnejšega časa za uskladitev z zahtevami, tj. sedem let za nove homologacije in devet let za nove registracije.

4.9 To bi sicer vključilo postopno vlaganje znatnih razsežnosti v času, ko se skoraj vsi evropski proizvajalci spoprijemajo s krizo na trgu, ki se je začela leta 2008 in se zdi čedalje hujša. Ta vlaganja bodo neizogibno preložena na ramena potrošnikov, ob tveganju, da se bo vozni park obnavljal še počasneje, zlasti v primeru težkih tovornih vozil, kar bi škodilo cilju nove uredbe.

V Bruslju, 25. aprila 2012

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Staffan NILSSON

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o trgih finančnih instrumentov in razveljavitvi Direktive 2004/39/ES Evropskega parlamenta in Sveta (prenovitev)**

(COM(2011) 656 final – 2011/0298 (COD))

(2012/C 191/15)

Samostojni poročevalec: **Edgardo Maria IOZIA**

Svet je 2. decembra 2011 sklenil, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o trgih finančnih instrumentov in razveljavitvi Direktive 2004/39/ES Evropskega parlamenta in Sveta (prenovitev)*

COM(2011) 656 final – 2011/0298 (COD).

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 17. aprila 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 480. plenarnem zasedanju 25. in 26. aprila 2012 (seja z dne 25. aprila) s 115 glasovi za, 1 glasom proti in 6 vzdržanimi glasovi.

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) ceni predlog za prenovitev Direktive 2004/39/ES, znane kot direktiva o trgih finančnih instrumentov (MiFID), ki vzpostavlja regulativni okvir za ponudbo storitev s področja finančnih instrumentov, kot so npr. posredništvo, svetovanje, upravljanje portfeljev, izvedba prodaje primarnih izdaj finančnih instrumentov, delovanje navadnih in investicijskih bank ter dejavnosti na organiziranih trgih, ki jih opravljajo tržni akterji.

1.2 Glavni cilj direktive je povečati preglednost in učinkovitost trgovanja ter zmanjšati nestanovitnost na trgih, pa tudi okrepiti poštenost posrednikov in zaščito vlagateljev ter evropske trge odpreti učinkoviti konkurenci na področju ponudbe finančnih storitev. EESO podpira te cilje in meni, da je predlog v celoti pravilno usmerjen.

1.3 Po mnenju EESO pravna podlaga, ki jo je izbrala Komisija, zaradi nove Pogodbe morda ne bo zadostna in ne odraža vseh posledic, ki jih bo imela direktiva. Varstvo potrošnikov, utrditev in razvoj notranjega trga, ki predstavljajo osnovni del direktive, slonijo na bolj razčlenjenih in zapletenih pravnih podlagah ter zagotavljajo boljše procese vključevanja in vlogo zastopniških organov.

1.4 Predlog prenovitve direktive upošteva dosedANJI zakonodajni razvoj ter predlaga nove in bolj opredeljene rešitve glede odgovornosti upravljavcev. EESO se strinja z izbiro prenovitve, ki sta jo narekovala večja kompleksnost finančnega trga ter razvoj trga in uporabljenih tehnoloških instrumentov, zaradi katerih so nekatera pretekla predvidevanja zastarela, še posebej

pa so jo narekovale slabosti ureditve finančnih instrumentov in manj trga vrednostnih papirjev, ki ga upravljajo finančni operaterji.

1.5 EESO meni, da je cilj predloga še bolj utrditi finančni trg EU, ga narediti še bolj povezanega, učinkovitega in konkurenčnega, z združitvijo večje preglednosti in varstva potrošnikov, zmanjšanjem področij divjih špekulacij, ki so namenjene same sebi in se dogajajo zunaj gospodarskega in socialnega konteksta, zlasti v okviru instrumentov, s katerimi se trguje predvsem zunaj organiziranega trga (trga OTC).

1.6 EESO tudi tokrat poudarja, da se ne strinja s pretirano in nesorazmerno uporabo delegiranih aktov, kakor je predvideno v členu 94, ki bi se morali nanašati na omejene in strogo določene tematike, s pooblastilom za izvajanje za točno določen čas, ter si želi pojasnilo od evropskih zakonodajnih institucij glede pravilne uporabe tega instrumenta, ki je predmet vnaprejšnjega preverjanja, in njegove skladnosti s črko in duhom pogodb.

1.7 EESO močno podpira načrtovano okrepitev načela neodvisnega svetovanja, ki upravljavce zavezuje, da predhodno navedejo, ali ponujajo storitev kot samostojno dejavnost ali povezano v okviru prodajne mreže. Varčevalci bodo imeli glede na njihove zahteve možnost izbrati vrsto svetovanja, ki si jo želijo.

1.8 EESO je že v preteklosti pozval k jasni ureditvi tematike „prodaja na podlagi svetovanja“, tj. k prepovedi tržnih pritiskov, ki jih finančna podjetja izvajajo nad upravljavci in prodajnimi mrežami, da bi prodala produkte. Obravnavani predlog pomeni prvi korak v pravo smer in EESO pozdravlja strinjanje Komisije

s tem, da je treba zagotoviti večjo zaščito vlagateljev in upravljavcev, ki bi morali delovati izključno v interesu stranke, tako da ji svetujejo ustrezno in brez kakršnih koli omejitev.

1.9 EESO Komisiji priporoča, naj v seznam informacij vključi dodatno obveznost, ki naj določa kakovost podatkov, ki si jih izmenjujejo ponudniki podatkov. Zaradi občutljivosti in pomena teh informacij bi morala obvezna postati tudi njihova predložitev, kar bi imelo očitne pozitivne učinke na preglednost trga.

1.10 EESO se strinja z dodelitvijo novih pristojnosti Evropskemu organu za vrednostne papirje in trge (ESMA), ki bo med drugim moral oblikovati vrsto potrebnih tehničnih standardov, pripraviti mnenja, prepovedati produkte in prakse v izrednih razmerah, usklajevati dejavnosti nacionalnih organov, določiti smernice za upravne ukrepe in sankcije, ki se sprejmejo v posebnih primerih.

## 2. Glavne novosti predloga

2.1 Predlog ohranja nespremenjeno strukturo direktive MiFID in jo dopolnjuje v luči določb, ki so bile postopoma vključene v direktive, ter jo izpopolnjuje z novimi vsebinami, pri čemer so glavni zastavljeni cilji:

- spodbujanje konkurenčnosti med upravljavci in trgi;
- spodbujanje preglednosti in učinkovitost trgov;
- okrepitev zaščite vlagateljev.

2.2 Uporabljeni ukrepi za dosego teh ciljev se nanašajo na tveganja, ki jih je treba omiliti s pomočjo različnih mehanizmov. V preteklosti so se nekatera tveganja, ki so bila predvidena, dejansko uresničila, pri čemer se je pokazala slabost prejšnjih predvidenih mehanizmov za blažitev tveganja.

2.3 Glavne novosti, ki so bile vključene v direktivo MiFID II, se nanašajo predvsem na:

- področje uporabe in sistem izjem;
- nove platforme za trgovanje;
- ureditev dejavnosti investicijskih podjetij in upravljavcev skupnega trga;
- pravila, ki veljajo za investicijska podjetja zunaj EU;
- nova pooblastila nadzornih organov držav članic Evropske unije;
- delegirane akte.

## 3. Ugotovitve

3.1 Reforma je sestavljena iz dveh delov: prva zajema strukturo trga, medtem ko se druga osredotoča na vprašanja v zvezi s preglednostjo. Kot je v besedilu izrecno zapisano, je glavni namen predloga zagotoviti, da se celotno trgovanje izvaja na urejen način in popolnoma pregledno.

3.2 Ključna točka zakonodajnega akta je uvedba neodvisnega svetovanja. EESO meni, da je določba o neodvisnem svetovanju dobro napisana. Na podlagi novih pravil bodo morali posredniki varčevalcu pojasniti, kakšno svetovanje nameravajo zagotoviti, tj. ali bo to neodvisno ali ne, kakšne bodo značilnosti svetovanja in različne druge informacije.

3.3 Ta določba omogoča vsem vlagateljem, da prejmejo svojemu profilu prilagojeno svetovanje, ne glede na njihovo gospodarsko moč. EESO je takšni določbi lahko le naklonjen.

3.4 Sprejeto načelo preglednosti stranki dejansko omogoča spoznati, za koga dela svetovalec, odpravlja razlike, ki trenutno obstajajo v različnih državah, povečuje preglednost, izboljšuje pošteno obnašanje vključenih upravljavcev in na koncu krepi zaščito vlagatelja.

3.5 Direktiva poleg tega – z izjemo posebne dejavnosti *upravljanja portfelja* – obstoječim mrežam svetovalcev (vezanim in neodvisnim) omogoča soobstoj, a jih hkrati zavezuje k poročanju o naravi svojega dela. EESO je z vidika izboljšanja zaščite konkurence ter vlagateljev naklonjen temu predlogu, saj direktiva strankam zagotavlja pogoje za izbor načina storitve, ki ga na področju svetovanja imajo raje.

3.6 Na splošno dokument Komisije ščiti stranko in odpira pot dobremu sožitju med akterji finančnega svetovanja, vse od bank, mrež za promocijo finančnih instrumentov pa do svetovalcev, ki so plačani izključno prek honorarja (*fee only*).

3.7 EESO predlaga, da se natančno pojasni opredelitev svetovanja in določi, da mora biti svetovanje vključeno v kakršno koli investicijsko storitev (tudi splošno investicijsko storitev). Če bi se predvidelo, da morajo svetovanje izvajati zgolj strokovnjaki tega sektorja, bi po mnenju EESO lahko še dodatno okrepili načelo zaščite vlagatelja.

3.8 Treba je pojasniti, da svetovanje pomeni priporočanje produkta, ki ustreza profilu stranke, in da se poštenost obnašanja ocenjuje po primernosti priporočila. EESO tako meni, da ima ta predlog tudi učinek v „poučnem“ smislu, ne glede na organizacijski model. Poštenost ni ali vsaj ni izključno odvisna od tega, ali je priporočilo opravljeno v obliki vertikalne integracije ali integracije več blagovnih znamk ali pa izključno na podlagi plačila honorarja ali prek borznega posredništva. Na podlagi tega, ali gre za en produkt oziroma za deset ali trideset produktov, ni mogoče z gotovostjo trditi, da je priporočilo stranki pravilno.

3.9 Predlog pušča skoraj nespremenjeno merilo, ki je bilo uvedeno s staro direktivo MiFID, tj. da se stranka sama klasificira (posredniki natančno klasificirajo svoje stranke na podlagi tega, kako so te same ocenile svoje znanje in izkušnje na področju investiranja). ESMA zagotavlja seznam smernic za oblikovanje vprašalnika, ki se predloži strankam. Natančneje, obstajajo različne kategorije strank, razdeljene takole: *majhni vlagatelj*, *poklicna stranka* ali *primerna pogodbeno stranka*.

3.10 EESO ceni opravljene izboljšave, ker meni, da imajo zdaj posredniki možnost učinkovito kategorizirati stranke, obenem pa opozarja, da direktiva trgu ne daje primernih instrumentov za zaščito strank na vseh ravneh.

3.11 Sistem bo omogočil, da bo ustrezno usposobljeno osebje zagotovilo informiranje strank na kraju samem. Vendar EESO meni, da je precej ambiciozno misliti, da je majhni vlagatelj sposoben verodostojno in pravilno oceniti svoje finančno znanje in sposobnosti, tudi glede na pomanjkljivo finančno izobraževanje in zaostanek, s katerim so bili na evropski ravni oblikovani programi finančnega izobraževanja. Odbor zato predlaga, da se preuči postopek, določen v direktivi, tako da se po potrebi predvidi zunanja pomoč pri izobraževanju stranke.

3.12 Direktiva uvaja novi model plačila neodvisnega svetovalca. Neodvisno svetovanje bi bilo plačljivo, medtem ko stranka za svetovanje, ki ne bi bilo neodvisno, ne bi plačala neposredno.

3.13 Odbor meni, da bo ta novi sistem plačila povečal kakovost ponujene storitve, okrepil zaščito in bo lahko zagotovil poštenost med strokovnjaki. EESO v zvezi s tem predlaga, naj se razločuje med „nasvetom“ in „prodajo“.

3.14 Če ima poleg tega resnično in pravo svetovanje ceno, je upravičeno domnevati, da bo svetovanje o bolj kompleksnih produktih dražje. EESO tako sproža premislek glede dejstva, da bi lahko bili manj kompleksni produkti bolj priljubljeni in bolj razširjeni, saj so cenejši.

3.15 Cilj več novih določb je zagotoviti poštenost in korektnost vedenja bank, ki bodo tudi primorane temeljito revidirati svoje tržne prakse. EESO je naklonjen temu predlogu, saj omogoča boljšo zaščito vlagatelja. Hkrati Odbor Komisiji predlaga, naj si prizadeva za politiko stopnjevanja odgovornosti finančnih podjetij in ne strank.

3.16 Pomembna novost je predlog glede posebnega segmenta borze za mala in srednja podjetja (MSP) z manjšimi regulativnimi obremenitvami. Odbor je naklonjen tej posebni novosti, saj omogoča prepoznavnost tega posebnega segmenta.

3.17 Vendar pa EESO dvomi o tem, da bi bilo to določbo mogoče izvajati. Pravzaprav ne gre za nov predlog, saj že dvajset let tečejo prizadevanja za razvoj širšega trga za MSP, ki pa nikoli ni začel učinkovito delovati. Odbor zato predlaga, da se predvidijo ukrepi in posebne določbe, na podlagi katerih bi bilo to mogoče učinkovito in smotrno uresničiti.

3.18 Na splošno direktiva določa jasnejša pravila delovanja za celotno trgovanje. Platforme za trgovanje morajo zagotoviti, da so v okviru ene izmenjave vsi podatki prosto uporabni v roku 15 minut in se v realnem času razkrijejo za ceno, ki jo določi Komisija na podlagi „razumne trgovinske osnove“. Ta ukrep bi bil korak naprej k preglednosti glede določanja cen.

3.19 Odbor se strinja s postopkom, ki predvideva, da je obveznost vsake platforme sodelovati z določenimi posredniki za posredovanje podatkov o trgovanju navzven. Vendar pa meni, da se v tem predlogu pretirano zaupanje polaga v spontano izmenjavo informacij med upravljavci, in Komisiji predlaga, naj predvidi posebno točko, ki bi urejala kakovost izmenjanih podatkov med ponudniki podatkov.

3.20 Glede izvedenih finančnih instrumentov na blago je cilj direktive MiFID II preprečiti nenadzorovane špekulacije, ki so same sebi namen. Komisija namerava doseči ta cilj tudi z omejitvijo števila pogodb, ki jih vlagatelj lahko sklene v določenem obdobju. Kot je omenil že večkrat, EESO meni, da špekulacije niso nujno negativne za finančne trge, saj povečujejo likvidnost in tudi njihov razvoj. Seveda so potrebni ukrepi za boj proti izrazito špekulativnim operacijam, ki vplivajo na končne cene za potrošnike, vendar EESO istočasno predlaga natančno in uravnoteženo ponderiranje ukrepov v izogib negativnim učinkom na trg.

3.21 EESO tudi meni, da nova ureditev, čeprav sledi načelu usklajevanja med državami, ne omogoča posebnega usklajevanja med Evropo in ZDA. EESO je naklonjen zastavljenemu načelu usklajevanja, vendar istočasno predlaga, da se je treba osredotočiti na dodatne stroške, ki bi jih udeleženci različnih trgov lahko utrpeli zaradi različnih obstoječih pravil, na primer na trgih izvedenih finančnih instrumentov.

3.22 EESO pozdravlja razširitev načela preglednosti na faze pred trgovanjem z vrednostnimi papirji in strukturiranimi produkti. Vendar pa Odbor predlaga, da se upoštevajo precejšnje razlike med trgom *lastniških vrednostnih papirjev* ter trgom *nelastniških vrednostnih papirjev*. Preglednost pred trgovanjem je še pomembnejša za trgovanje *na podlagi naročil* (kot velja za trg lastniških vrednostnih papirjev), medtem ko je preglednost po trgovanju primernejša za trge, ki *temeljijo na kotaciji* (kot so trgi obveznic). EESO zato meni, da bi bilo zaželeno razlikovati med trgi glede na to, ali se načelo preglednosti zanje uporablja pred ali po trgovanju.

V Bruslju, 25. aprila 2012

*Predsednik*  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Staffan NILSSON

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o javnih naročilih naročnikov v vodnem, energetskem in transportnem sektorju ter sektorju poštne storitve**

(COM(2011) 895 final – 2011/0439 (COD)),

**predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o javnih naročilih**

(COM(2011) 896 final – 2011/0438 (COD))

**in predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o podeljevanju koncesijskih pogodb**

(COM(2011) 897 final – 2011/0437 (COD))

(2012/C 191/16)

Poročevalec: **Miguel Ángel CABRA DE LUNA**

Evropski parlament in Svet sta 19. januarja 2012 oziroma 10. februarja 2012 sklenila, da v skladu s členi 53(1), 62 in 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o javnih naročilih naročnikov v vodnem, energetskem in transportnem sektorju ter sektorju poštne storitve*

COM(2011) 895 final – 2011/0439 (COD).

Evropski parlament in Svet sta 17. januarja 2012 oziroma 10. februarja 2012 sklenila, da v skladu s členi 53(1), 62 in 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o javnih naročilih*

COM(2011) 896 final – 2011/0438 (COD).

Evropski parlament in Svet sta 17. januarja 2012 oziroma 10. februarja 2012 sklenila, da v skladu s členi 53(1), 62 in 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o podeljevanju koncesijskih pogodb*

COM(2011) 897 final – 2011/0437 (COD).

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 17. aprila 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 480. plenarnem zasedanju 25. in 26. aprila 2012 (seja z dne 26. aprila) s 179 glasovi za, 33 glasovi proti in 12 vzdržanimi glasovi.

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Pregled direktiv o javnih naročilih je del skupnega programa, katerega cilj je obsežna posodobitev sistema javnih naročil v Evropski uniji tako z vidika oddaje javnih naročil splošne narave kot tudi naročil subjektov v vodnem, energetskem in transportnem sektorju ter sektorju poštne storitve. Vključuje pa tudi nov predlog direktive o podeljevanju koncesijskih pogodb, ki jih je doslej samo delno urejala evropska raven.

1.2 Podpora mnenju EESO INT/570 o *Zeleni knjigi o modernizaciji politike EU na področju javnih naročil – Za učinkovitejši*

*evropski trg javnih naročil* je bila skoraj soglasna, kot je razvidno iz rezultata glasovanja, zato mora Odbor v tem mnenju ohraniti ista načela in stališča, kar pa ni ovira, da ne bi zdaj na podlagi tega širokega soglasja oblikoval specifične in konkretne predloge, skladne s temi stališči.

1.3 EESO poudarja pomen upoštevanja vidikov, ki se v strategiji Evropa 2020 nanašajo na inovacije, okolje in socialo, pri javnih naročilih.

1.4 Konkretno je bilo predlagano spodbujanje kakovosti in inovativnosti pri javnih naročilih, zmanjšanje nepotrebne birokracije, vključitev okoljskih in socialnih vidikov (za zaščito delovnih mest in primernih pogojev dela ter za podporo invalidom in drugim prikrajšanim skupinam), spodbujanje sprejemanja ekonomsko najugodnejše namesto cenovno najnižje ponudbe, kar bi morala biti izjema, ne pa pravilo; vse to z namenom, da se spodbujajo pametnejša in učinkovitejša javna naročila. Med drugimi cilji so navedeni še potreba po večji profesionalizaciji, večja udeležba MSP, vključno s socialnimi podjetji, boj proti favoriziranju, goljufijam in korupciji ter spodbujanje evropskih javnih naročil čezmejnega značaja. EESO se glede na potrebo po spodbujanju trajnostnega razvoja zavzema za upoštevanje načela stroškov v vsem življenjskem ciklu.

1.5 EESO meni, da skupni postopki javnih naročil na evropski ravni zagotavljajo večjo preglednost in objektivnost. V vsakem primeru predloga direktiv vsem državam članicam puščata precejšnjo upravno prožnost pri prilagajanju postopkov in instrumentov lastnemu specifičnemu položaju. Vsi ti parametri poleg kakovosti in profesionalnosti brez dvoma koristijo državljanom in splošnemu interesu.

1.6 Po dolgih razpravah o storitvah splošnega pomena (SSP) je bilo ugotovljeno, da te ne sodijo v javna naročila, ampak med storitve, ki jih izvajajo oblasti ali ki se izvajajo v njihovem imenu. EESO vnovič opozarja, da se lahko javni organi naročniki popolnoma svobodno odločajo, ali bodo vse ali nekatere naloge, ki se jim zdijo ustrezne, opravljali sami ali jih oddali v zunanje izvajanje.

1.7 EESO znova izraža podporo javni oddaji naročil za zaščitene delavnice, namenjene invalidom in socialnim podjetjem, ki zaposlujejo pripadnike prikrajšanih skupin, da bi tako zagotavljali enakost možnosti v korist vseh državljanov in spodbujali socialno vključevanje.

1.8 Določbe o zaupnosti informacij v ponudbah podjetij je treba zaostriti.

1.9 Tehnične specifikacije naročil je treba po potrebi razširiti in dodati značilnosti proizvodnega postopka. S tem bi se možnosti naročnikov za sprejemanje pomembnih odločitev za spodbujanje trajnostnih ciljev, kot so okoljska trajnost, spoštovanje kolektivnih pogodb, delovni standardi, delovne razmere in enako plačilo za enako delo, poenostavile in postale preglednejše.

1.10 Prav tako glede tehničnih specifikacij EESO kot zelo pozitivno ocenjuje, da morajo biti pripravljene tako, da je – razen v ustrezno utemeljenih primerih – zagotovljen neoviran dostop za invalide oziroma oblikovanje, namenjeno vsem uporabnikom.

1.11 Kar zadeva pogoje za izključitev iz sodelovanja, navedene v členu 55(3) predloga direktive o javnih naročilih, je pozitivno, da javni organi naročniki lahko izključijo iz sodelovanja pri javnem naročilu ponudnike, ki ne izpolnjujejo obveznosti, določenih v zakonodaji Unije na področju socialnega, delovnega in okoljskega prava, ali določb mednarodnega socialnega in okoljskega prava, naštetih v Prilogi XI. Ker je očitno, da je to potrebno, pa bi bilo treba tudi izrecno določiti, da lahko izključijo ponudnike, kadar ne izpolnjujejo nacionalne zakonodaje posamezne države članice na socialnem, delovnem ali okoljskem področju oziroma kolektivnih pogodb, ki veljajo na kraju, kjer se opravljajo delo, storitve ali dobava blaga. EESO vsekakor meni, da bi morale biti te izključitve iz omenjenih razlogov obvezne.

1.12 Kot je bilo že omenjeno v prejšnjem mnenju EESO, INT/570, bi bilo v členu 57 predlagane direktive o javnih naročilih treba od ponudnikov izrecno zahtevati izjavo, v kateri bi bilo navedeno, „da so upoštevali veljavno zakonodajo posameznih držav na področju zaposlovanja invalidov, npr. obveznost zaposlovanja določenega števila ali odstotka invalidov, če je ta obveznost v zadevni državi zakonsko urejena“. Razumljivo je, da to ne bi bilo potrebno v državah, kjer takšna obveznost ne obstaja.

1.13 Kot je EESO tudi opozoril v mnenju INT/570, je konvencija 94 Mednarodne organizacije dela o določbah o delu v javnih naročilih, ki je bila sprejeta leta 1949, trenutno zavezujoča v 10 državah članicah EU, druge države, kot je Irska, pa jo v javnih naročilih uporabljajo prostovoljno. EESO se seznanja z načeli, ki jih vsebuje konvencija, in meni, da bi bilo treba države članice spodbuditi k ratifikaciji konvencije in upoštevanju njenih načel.

1.14 EESO meni, da se še naprej poudarjata in pretirano uporabljata merila „najnižje cene“ oziroma „najnižjih stroškov“. Ta pretirana uporaba ovira inovativnost ter prizadevanje za boljše razmerje med kakovostjo in ceno ter s tem izpolnjevanje zahtev iz strategije Evropa 2020, poleg tega pa ne prinaša nujno večje vrednosti. Uporaba merila najnižje cene bi morala postati izjema, ne pravilo.

1.15 EESO meni, da je treba postriti določbe glede oddaje naročil podizvajalcem. Več ravni oddaje naročil povzroča težave pri spoštovanju kolektivnih pogodb, delovnih pogojev ter zdravstvenih in varnostnih postopkov. Javnim organom bi bilo treba dati več možnosti vplivanja na pogodbo, da bi bili v njej upoštevani cilji na področju kakovosti, socialnega varstva in okolja. V primeru oddaje naročila podizvajalcem bi bilo treba vse podrobnosti o tem navesti pred oddajo naročila, javni organ pa bi moral določiti njihove pristojnosti in obveznosti ter tako omogočiti učinkovito spremljanje in nadzor pogodbe. Treba bi bilo določiti mehanizme, ki so potrebni za to, da bi javni organi lahko preprečili ali zavrnili nekatere podizvajalce, če obstajajo razlogi za skrb.

1.16 EESO se zavzema za ohranitev razlike med storitvami A in storitvami B, če le obstaja pravna varnost in možnost razširitve čezmejnih javnih naročil storitev B. Že v mnenju INT/570 je bilo priporočeno, naj Komisija redno pregleduje seznam storitev B, da bi preučila, ali bi bila koristna vključitev nekaterih storitev B v storitve A. EESO vsekakor izraža zaskrbljenost glede različnih javnih naročil, ki so bila pred tem na seznamu storitev B in so bila zdaj umaknjena iz Priloge XVI oz. Priloge XVII, ki navajata storitve, na katere se naša postopek, določen v členih 74 do 76 ter 84 do 86 obeh predlogov. Po drugi strani EESO meni, da je omembo storitev verskih organizacij in storitev sindikatov, ki so trenutno navedene v Prilogi XVI in Prilogi XVII predlogov, treba črtati.

1.17 EESO meni, da ostajajo resni dvomi glede potrebe po direktivi EU o podeljevanju koncesijskih pogodb, in opozarja na resolucijo Evropskega parlamenta z dne 25. oktobra 2011 o modernizaciji na področju javnih naročil (2011/2048 (INI)), v kateri ta institucija meni, da je „vsak predlog pravnega akta, ki obravnava koncesije za storitve, utemeljen samo, če je namenjen odpravi izkrivljanj v delovanju notranjega trga; poudarja, da tovrstna izkrivljanja doslej niso bila odkrita“. EESO poziva, da se najprej izvede dodatna, celovita ocena učinka, šele nato pa se dovoli nadaljnje delo v zvezi s temi predlogi.

1.18 EESO meni, da storitve splošnega gospodarskega pomena v splošnem urejajo posebni nacionalni in evropski predpisi, ki zagotavljajo njihovo dostopnost, cenovno sprejemljivost in kakovost, pa tudi enakopravno obravnavo in splošni dostop, varnost in pravice uporabnikov, in bi jih predlog moral povzeti in zagotavljati. Nacionalne, regionalne in lokalne oblasti morajo v skladu s Protokolom o storitvah splošnega pomena, ki ga je uvedla Lizbonska pogodba, ohraniti veliko manevrskega prostora pri odločitvah o načinu organiziranosti in izvajanju storitev ter pri opredelitvi značilnosti, da bi bilo mogoče zasledovati cilje splošnega pomena.

1.19 Javni organi se lahko upravičeno odločijo za samostojno (in house) izvajanje javnih naročil ali za sodelovanje z drugimi javnimi organi, kot to priznavajo evropske pogodbe in sodna praksa Sodišča EU, ob spoštovanju načel preglednosti.

1.20 EESO predlaga vzpostavitev nacionalnih nadzornih mehanizmov v državah članicah, ki bodo pristojni za izvajanje in nadzor javnih naročil.

## 2. Pogled na celoto predlogov Evropske komisije

2.1 Evropski javni organi vsako leto porabijo približno 18 % BDP za blago, storitve in gradnje. V današnjih časih proračunskih omejitev mora politika javnih naročil zagotavljati čim boljše uporabo teh sredstev, da se podpreta rast in ustvarjanje delovnih mest ter da se s tem pripomore k doseganju ciljev strategije Evropa 2020.

2.2 Sedanja generacija direktiv o javnih naročilih pomeni zadnji korak v dolgem razvojnem obdobju, ki se je začelo

leta 1971 s sprejetjem Direktive 71/305/EGS<sup>(1)</sup>. Obsežna ekonomska ocena je pokazala, da sta direktivi o javnih naročilih v precejšnjem obsegu izpolnili svoje cilje. Kljub temu je še vedno potreben velik napredek za doseganje ciljev socialne in okoljske trajnosti. Drži, da sta zagotovili večjo preglednost, večjo konkurenco in nižje cene, vendar je treba poskrbeti tudi za delovna mesta ter plačne in delovne pogoje, da to ne bi škodovalo ciljem rasti in ustvarjanja delovnih mest strategije Evropa 2020 ter socialnim in okoljskim zahtevam iz Lizbonske pogodbe.

2.3 EESO tudi poziva k temu, da se nameni pozornost možnosti, da se na tem področju prouči učinkovitost ali pomen, ki bi ga lahko imeli gospodarsko odvisni samozaposleni<sup>(2)</sup>.

2.4 Zainteresirane strani so izrazile zahtevo po reviziji direktiv o javnih naročilih zaradi poenostavitve predpisov, povečanja njune učinkovitosti in uspešnosti ter izboljšanja njune ustreznosti za obravnavanje spreminjajočega se političnega, socialnega in gospodarskega okvira.

2.5 Pregled direktiv o javnih naročilih je del skupnega programa, katerega cilj je obsežna posodobitev sistema javnih naročil v Evropski uniji tako z vidika oddaje javnih naročil splošne narave kot tudi naročil subjektov v vodnem, energetskem in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev. Reforma zakonodaje o javnih naročilih je ena izmed dvanajstih ukrepov, predvidenih v sporočilu komisije *Akt za enotni trg: Dvanajst pobud za okrepitev rasti in zaupanja „Skupaj za novo rast“*, ki je bilo sprejeto aprila 2011.

2.6 Vključuje pa tudi nov predlog direktive o podeljevanju koncesijskih pogodb, ki jih je doslej samo delno, s sekundarno zakonodajo, urejala evropska raven. Kljub temu so različne organizacije, tako podjetja kot sindikati ter različni politični akterji in javni organi, jasno nasprotovale temu predlogu, saj so izražale dvom, da bi ta predlog lahko zagotovil večjo pravno varnost ter ustrezno spoštoval vlogo javnih organov, da odločajo v skladu z lastnimi pristojnostmi, ki jim jih priznavajo evropske pogodbe.

2.7 V splošnem EESO tako glede javnih naročil kot koncesijskih pogodb izraža zadovoljstvo, da je Komisija upoštevala posebno naravo socialnih storitev, in predlaga poenostavljen postopek. Vendar pa obžaluje, da ne ločuje jasno med „javnimi naročili“ in „koncesijo“ ter drugimi načini izvajanja javnih nalog, zlasti tistih socialnega značaja. Tako EESO predlaga, da se v

<sup>(1)</sup> UL L 185, 16.8.1971, str. 5, mnenje EESO: UL 63, 13.4.1965, str. 929.

<sup>(2)</sup> UL C 18, 19.1.2011, str. 44-52.



obe direktivi vključijo spremembe, da bi postopki držav članic, ki temeljijo na ideji, da ponudniki storitev, ki izpolnjujejo predhodno določene zakonske pogoje – ne glede na pravno obliko in ob spoštovanju načel preglednosti in nediskriminacije – ne veljajo za koncesije za storitve in tudi ne za oddajo javnih naročil.

### 3. Mnenje INT/570 Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o učinkovitejšem evropskem trgu javnih naročil

3.1 Evropska komisija je 27. januarja 2011 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o dokumentu *Zelena knjiga o modernizaciji politike EU na področju javnih naročil – Za učinkovitejši evropski trg javnih naročil*, COM(2011) 15 final.

3.2 Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 23. junija 2011.

3.3 Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje INT/570 o zeleni knjigi sprejel na plenarnem zasedanju na seji 13. julija s 164 glasovi za, 1 glasom proti in 4 vzdržanimi glasovi.

3.4 Kot je razvidno iz rezultatov glasovanja, je bila podpora temu mnenju skoraj soglasna, zato mora Odbor v novem mnenju obdržati trditev, da se zavzema za enaka načela in stališča, in sicer po eni strani zato, ker ni prišlo do novih okoliščin, zaradi katerih bi se morala spremeniti, po drugi pa zato, ker se priporoča, da se ohrani to soglasje in duh sodelovanja v skrbi za javno dobro, ki je prispeval k temu, da je Odbor dosegel soglasje o prejšnjem mnenju. To pa ne izključuje, da ne bi na podlagi tega soglasja razvili takšna načela in stališča, ki bi bila prilagojena tem specifičnim in konkretnim zakonodajnim predlogom.

3.5 V mnenju INT/570 je EESO že pozdravil razpravo, ki jo je sprožila Komisija v svoji zeleni knjigi, da bi posodobila politiko EU na področju javnih naročil ter tako povečala učinkovitost in izboljšala delovanje enotnega trga, ki bi moral postati bolj inovativen, ekološki in socialen.

3.6 V tem mnenju je bilo tudi predlagano spodbujanje kakovosti in inovativnosti pri javnih naročilih, zmanjšanje nepotrebne birokracije, vključitev okoljskih in socialnih vidikov (za zaščito delovnih mest in primernih pogojev dela ter za podporo invalidom in drugim prikrajšanim skupinam), spodbujanje sprejemanja ekonomsko najugodnejše namesto cenovno najnižje ponudbe; vse to z namenom, da se spodbujajo pametnejša in učinkovitejša javna naročila, večja profesionalizacija, večja udeležba MSP, vključno s socialnimi podjetji, boj proti

favoriziranju, goljufijam in korupciji ter spodbujanje evropskih javnih naročil čezmejnega značaja. EESO se zlasti pri velikih projektih, kadar je to primerno, glede na potrebo po spodbujanju trajnostnega razvoja zavzema za upoštevanje načela stroškov v vsem življenjskem ciklu.

### 4. Predlog direktive o javnih naročilih – COM(2011) 896 final; Predlog direktive o javnih naročilih naročnikov v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštne storitve – COM(2011) 895 final

4.1 S predlagano reformo naj bi močno posodobili obstoječe instrumente, da bi bila bolj prilagojena razvoju političnega, socialnega in gospodarskega okvira. V ta namen se je zdelo tudi potrebno, da se na podlagi evropskih pogodb pripravita dve različni pogodbi, ena za javna naročila in druga – samostojna – za naročnike v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštne storitve.

4.2 Evropska komisija ima dva cilja, ki se medsebojno dopolnjujeta:

- povečati učinkovitost javne porabe za zagotovitev čim boljših rezultatov javnega naročanja v smislu najboljšega razmerja med kakovostjo in ceno. To pomeni zlasti poenostavitev veljavnih predpisov o javnih naročilih. Racionalizirani in učinkovitejši postopki bodo koristili vsem gospodarskim subjektom ter spodbudili sodelovanje MSP in čezmejnih ponudnikov v njih;
- kupcem omogočiti boljšo uporabo javnih naročil v podporo skupnim družbenim ciljem, kot so varstvo okolja, večja energetska učinkovitost in učinkovitost virov, boj proti podnebnim spremembam, spodbujanje inovativnosti, zaposlovanje in vključevanje v družbo ter zagotavljanje najboljših možnih pogojev za nudenje visokokakovostnih socialnih storitev.

4.3 EESO meni, da skupni postopki javnih naročil na evropski ravni zagotavljajo večjo preglednost in objektivnost ter otežujejo favoriziranje pri podeljevanju koncesij. Vsekakor predlogi vsaki državi članici omogočajo precejšnjo upravno prožnost, da prilagodi postopke in instrumente svojemu specifičnemu položaju. Poleg kakovosti in profesionalnosti vsi ti parametri brez dvoma koristijo državljanom in splošnemu interesu.

4.4 Koncept organov javnega prava ni jase. Bolj je treba razjasniti koncept javnega organa, ki ga vsebuje člen 2 obeh predlogov direktiv (o javnih naročilih ter o javnih naročilih naročnikov na področjih oskrbe z vodo in energijo ter transporta in poštne storitve).

4.5 EESO meni, da so mejne vrednosti za uporabo obeh direktiv, ki so določene v členih 4 in 12 predlogov, pravilne.

4.6 Po dolgih razpravah o storitvah splošnega pomena (SSP) je bilo ugotovljeno, da te ne sodijo med javna naročila, ampak so to storitve, ki jih opravljajo naročniki ali ki se opravljajo v njihovem imenu. EESO vnovič opozarja, da se lahko javni organi naročniki popolnoma svobodno odločajo, ali bodo vse ali nekatere naloge, ki se jim zdijo ustrezne, opravljali sami ali jih oddali v zunanje izvajanje. Upoštevati bi bilo treba tudi nacionalne sisteme, ki spoštujejo načela enake obravnave, nediskriminacije in transparentnosti, določena v primarnem pravu, in opredeliti splošno pravico do ponujanja storitev. Storitve splošnega pomena <sup>(3)</sup> načeloma niso zajete v direktivi, kakršno koli oddajanje v zunanje izvajanje ali javno naročanje s strani ali v imenu naročnikov v zvezi s temi storitvami pa bi moralo vsekakor biti predmet direktive.

Člen 14 PDEU in Protokol št. 26 o storitvah splošnega pomena priznavata posebno naravo in pomen javnih storitev ter širok maneverski prostor nacionalnih, regionalnih in lokalnih oblasti za odločanje o tem, kako se te storitve opravljajo, naročajo in organizirajo. To vključuje sodelovanje znotraj posameznega organa oblasti in javno-javno sodelovanje. Zagotavljanje visoke ravni kakovosti, varnosti, cenovne dostopnosti, enake obravnave ter spodbujanje splošnega dostopa in pravic uporabnikov je bistvenega pomena. Ta načela se morajo uporabljati v vseh predlogih direktiv o javnih naročilih.

4.7 Direktive nikakor ne smejo določati, kaj lahko naročnik nabavi in česa ne ali kaj lahko odda v zunanje izvajanje in česa ne, marveč se mora omejiti na določanje postopkov za tovrstno nabavo ali zunanje izvajanje. EESO meni, da ta svobodna izbira ne sme biti ogrožena. Vsekakor mora oddaja javnih naročil potekati pregledno in sorazmerno, da ne bi moglo priti do zlorab ali goljufij.

4.8 Javni organi se lahko upravičeno odločijo za samostojno (*in house*) izvajanje javnih naročil ali za sodelovanje z drugimi javnimi organi, kot to priznavajo evropske pogodbe in sodna praksa Sodišča EU, ob spoštovanju načel preglednosti.

4.9 Splošne določbe o gospodarskih subjektih v členih 16 in 30 obeh direktiv so ustrezne toliko, kolikor spodbujajo udeležbo MSP, ki morajo v vsakem primeru spoštovati socialne in okoljske predpise.

4.10 EESO znova, kot je zapisal že v mnenju INT/570, izreka podporo oddaji naročil za zaščitene delavnice, namenjene invalidom, da bi tako zagotavljali enakost možnosti v korist

vseh državljanov in spodbujali socialno vključevanje. EESO ugotavlja, da sta člena 17 in 31 predlogov direktiv razširila obseg, predviden v uvodni izjavi 28 in členu 19 Direktive 2004/18/ES, ter zdaj vključujeta tudi prikrajšane osebe. V zvezi s tem EESO predlaga ločitev obeh vidikov na naslednji način: „Države članice si lahko v okviru oddaje javnih naročil pridržijo pravico do sodelovanja za:

- a) zaščitene delavnice ali pa določijo, da se taka naročila izvedejo v okviru programov zaščitene zaposlitve, če je večina zaposlenih invalidov, ki zaradi narave ali stopnje prizadetosti ne morejo izvajati poklicne dejavnosti pod normalnimi pogoji ali pa ne najdejo zlahka dela na običajnem trgu;
- b) socialna podjetja ali programi, katerih glavni cilj je socialno in poklicno vključevanje prikrajšanih delavcev, če je več kot 30 % zaposlenih v teh gospodarskih subjektih ali programih invalidnih ali prikrajšanih. V obvestilu o javnem razpisu se navede sklic na to določbo“.

EESO poleg tega meni, da bi predlogi morali izrecno predvideti, da bi bilo določeno število ali določen odstotek tovrstnih naročil obvezen v državah članicah, kjer je to upravičeno, na primer, če je veliko neaktivnih invalidov, ki bi lahko delali.

4.11 Vsekakor EESO meni, da je v teh predlogih treba posebej omeniti rezervacijo naročil, kjer bi bilo določeno, da je oddaja javnih naročil zaščitnim delavnicam in gospodarskim subjektom, katerih glavni cilj je družbeno in poklicno vključevanje invalidnih ali prikrajšanih delavcev, „treba spodbujati in da morajo te delavnice v večini primerov biti neprofitne“, kar bi še v večji meri upravičilo prednostni dostop do upravne podpore.

4.12 Zahteve glede zaupnosti v členih 18 in 32 obeh predlogov o informacijah, ki jih vsebujejo ponudbe podjetij, je treba zaostri, zlasti v primeru postopka konkurenčnega dialoga. Po mnenju EESO je bistvenega pomena, da javni organi naročniki ne razširjajo informacij, ki so jih gospodarski subjekti posredovali in jih označili za zaupne, razširjati pa ne bi smeli tudi drugih posredovanih informacij, razen če je to upravičeno. Prav tako javni organi naročniki ne smejo uporabiti teh informacij gospodarskih subjektov v drugih konkurenčnih procesih.

4.13 Ureditve konkurenčnega postopka s pogajanjem iz člena 27 predloga direktive o javnih naročilih ni jasna; pri tem obstaja nevarnost, da se pod kritjem pogajanj pojavijo druge nezaželene prakse. Zato bi bilo ustreznejše, da se ta postopek iz predloga direktive črta, ali pa, če to ni mogoče, da se vsaj določijo jasna merila za omejeno uporabo tega postopka, da se preprečijo vsakršne zlorabe.

<sup>(3)</sup> Glej člena 14 in 106 PDEU ter Protokol št. 26 k PDEU.

4.14 Pri vseh postopkih javnih naročil, zlasti pa v postopku konkurenčnega dialoga, je vsekakor treba zaščititi intelektualno lastnino ponudnikov.

4.15 EESO meni, da bi bilo zaradi zapletenosti in dolgotrajnosti, ki sta pogosto povezani s postopkom konkurenčnega dialoga po členu 28 direktive o javnih naročilih, treba njegovo uporabo omejiti na primere, ko je ta postopek zares primeren, in sicer, kot določa člen 29 sedanje Direktive 2004/18/ES, v primeru izjemno zapletenih naročil, ko javni organ naročnik meni, da uporaba odprtega ali omejenega postopka ne bo omogočila oddaje naročila; prav tako bi bilo mogoče proučiti omejitve časovnih rokov za oddajo in določbo o najdaljšem možnem roku.

4.16 EESO soglaša z ureditvijo glede postopka partnerstva za inovacije v členih 29 in 43 obeh direktiv, saj bi preveč omejevalna ureditev dejansko preprečevala to prakso. Zato mora biti ta postopek prožen, kar zadeva predpise o državnih pomočeh.

4.17 Uporaba okvirnih sporazumov (člena 31 in 45 obeh predlogov) ne sme voditi v neupravičena znižanja cen, ki bi lahko škodovala kakovosti del, proizvodov in storitev. Vsekakor je treba priznati, da bi ustrezna ureditev okvirnih sporazumov lahko spodbudila upoštevanje trajnosti in izboljšanja kakovosti s pomočjo določb, ki zagotavljajo varnost naložb.

4.18 Ureditev elektronskih dražb v členih 33 in 47 predlogov pretirano daje prednost najnižji ceni, ~~kar~~ Njihova splošna uporaba je v nasprotju z zadevnimi predlogi v tem in tudi že prejšnjem mnenju INT/570. Prav tako to lahko močno škoduje evropskim podjetjem v primerjavi s podjetji iz tretjih držav, ki imajo veliko nižje stroške. Zato jih je treba uporabljati z ustrežno previdnostjo.

4.19 Kot je bilo že navedeno v mnenju INT/570, bi bilo treba tehnične specifikacije naročil po potrebi razširiti in dodati značilnosti proizvodnega postopka. S tem bi se možnosti naročnikov za sprejemanje pomembnih odločitev za spodbujanje trajnostnih ciljev, kot so okoljska trajnost, spoštovanje kolektivnih pogodb, delovni standardi, delovne razmere in enako plačilo za enako delo, poenostavile in postale preglednejše. Primer v zvezi z električno energijo iz obnovljivih virov jasno kaže, kako in zakaj bi bilo treba proizvodne značilnosti vključiti med tehnične specifikacije, ne pa jih odriniti zgolj med pogoje za izvedbo pogodbe (glej sodbo z dne 4. decembra 2003 v zadevi EVN in Wienstrom, C-448/01, 14527, Rec., str. I-14527).

4.20 Prav tako glede tehničnih specifikacij EESO kot zelo pozitivno ocenjuje, da člena 40(1) in 54(1) obeh predlogov, razen v ustrezno utemeljenih primerih, zahtevata merila neovirane dostopnosti za invalide oziroma oblikovanje, namenjeno

vsem uporabnikom. Izraz „razen v ustrezno utemeljenih primerih“, nadomešča izraz „kolikor je mogoče“, uporabljen v Direktivi 2004/18/ES. EESO meni, da se zdaj upravičeno večja pozornost namenja obveznemu značaju meril glede neovirane dostopnosti in zasnove za vse uporabnike v tehničnih specifikacijah. Kljub temu EESO meni, da bi bilo za jasno okrepitev te obveznosti treba navesti, da ti upravičeni primeri morajo biti izjemni, zato predlaga uporabo naslednjega izraza v členih 40 in 54 predlogov: „razen izjemoma, v ustrezno utemeljenih primerih“.

4.21 Ureditev glede oznak, omenjenih v členih 41 in 55 obeh predlogov, pa tudi uvodnih izjav 28 in 36, v katerih so oznake prav tako omenjene, nikakor ni dosledna, saj se v uvodnih izjavah 28 in 36 omenjajo javni organi naročniki, „ki želijo naročiti gradnje, blago ali storitve s posebnimi okoljskimi, socialnimi ali drugimi značilnostmi“, vendar so zatem kot zainteresirane strani navedene samo okoljske, ne pa socialne organizacije, kar je treba popraviti tako, da se vključijo tudi slednje. Vključiti jih je treba tudi v členih 41.1 c) in 55.1 c), v katerih so prav tako izpuščene.

4.22 Ob upoštevanju posebnih značilnosti in cilja ureditve glede teh oznak bi bilo poleg tega v členih 41 in 55 predlogov mogoče omeniti, da „javni organi naročniki lahko zahtevajo ali pozitivno ocenijo oznake, ki potrjujejo medsektorska okoljska ali socialna merila za naročila, čeprav niso nujno neposredno povezana s predmetom pogodbe“.

4.23 Glede različic, ki jih urejata člena 43 in 58 obeh predlogov, bi bilo – namesto da se dovolijo samo takrat, ko je to izrecno določeno – po mnenju EESO ustrežnejše, da se vedno dovoli njihova navedba v ponudbah, razen ob izrecni prepovedi, kar bi omogočilo spodbujanje in izboljševanje inovacij v javnih naročilih.

4.24 Kot je bilo že navedeno v mnenju INT/570, se EESO zavzema za javna naročila ob enakopravnih pogojih, kar bi MSP omogočilo „pravičen delež“ v javnem naročanju. Vendar se EESO ne zavzema za uvajanje ukrepov pozitivne diskriminacije v zvezi z MSP, med drugim tudi zato, ker bi to lahko povzročilo umetne konstrukte, posledično pa lahko tudi primere korupcije. Kljub temu pozitivna morebitna razdelitev naročil na sklope glede na možnosti, ki je predvidena v členih 44 in 59 obeh predlogov, pomeni pozitiven napredek, ki lahko MSP ponudi jasnejše in dostopnejše priložnosti.

4.25 Kljub temu je glede razdelitve naročil na sklope potreben jasan predpis, s katerim bi zagotovili, da ponudniki različnih sklopov spoštujejo socialne in okoljske standarde, ter se izognili nelojalni konkurenci med podjetji. EESO meni, da zahteva, da javni organi naročniki morajo utemeljiti svojo odločitev, da naročil ne bodo razdelili na sklope, ni praktična in tudi ni v skladu s poenostavitvijo postopkov naročil. EESO prav

tako meni, da je ureditev glede omejitve števila sklopov, ki jih je mogoče ponuditi ali dodati, brez potrebe zapletena in bi jo bilo bolj umakniti iz predloga.

4.26 Kar zadeva pogoje za izključitev iz sodelovanja, navedene v členu 55(3) predloga direktive o javnih naročilih, je pozitivno, da javni organi naročniki lahko izključijo iz sodelovanja pri javnem naročilu ponudnike, ki ne izpolnjujejo obveznosti, določenih v zakonodaji Unije na področju socialnega, delovnega in okoljskega prava, ali določb mednarodnega socialnega in okoljskega prava, naštetih v Prilogi XI. Ker je očitno, da je to potrebno, pa bi bilo treba tudi izrecno določiti, da lahko izključijo ponudnike, kadar ne izpolnjujejo nacionalne zakonodaje posamezne države članice na področju socialnih prispevkov, dela ali okolja, pri čemer mora biti ta zakonodaja seveda skladna z zakonodajo Unije. EESO vsekakor meni, da bi morale biti te izključitve iz omenjenih razlogov obvezne

4.27 V nasprotnem primeru bi te obveznosti, ki bi ob neizpolnjevanju lahko vodile v izključitev, ostale omejene na nekaj preveč splošnih in premalo oprijemljivih meril. Takšne so na primer obveznosti v omenjenih določbah Priloge XI predloga in v sami zakonodaji Unije.

4.28 Kot je EESO že opozoril v mnenju INT/570, je konvencija št. 94 Mednarodne organizacije dela o določbah o delu v javnih naročilih, ki je bila sprejeta leta 1949, trenutno zavezujoča v 10 državah članicah EU, druge države, kot je Irska, pa jo v javnih naročilih uporabljajo prostovoljno. EESO se seznanja z načeli, ki jih vsebuje konvencija, in meni, da bi bilo treba države članice spodbuditi k ratifikaciji konvencije in upoštevanju njenih načel.

4.29 Da bi nadzirali upoštevanje socialnih in okoljskih obveznosti, bi bilo treba v členu 57(1) predloga direktive o javnih naročilih zahtevati izjavo zainteresiranih strani, da so izpolnile omenjene socialne in okoljske obveznosti, kot predhodno dokazilo izvrševanja, da bi tako podjetjem (zlasti MSP) olajšali izpolnjevanje omenjenih pogojev, ne da bi povečali njihova upravna bremena.

4.30 Kot je bilo že omenjeno v prejšnjem mnenju EESO, INT/570, bi bilo treba v ta namen v členu 57 predlagane direktive o javnem naročanju od ponudnikov izrecno zahtevati izjavo, v kateri bi bilo navedeno, „da so upoštevali veljavno zakonodajo na področju vključevanja invalidov na trg dela v posameznih državah, npr. obveznost zaposlovanja določenega števila ali odstotka invalidov, če je ta obveznost v zadevni državi zakonsko urejena“. Razumljivo je, da to ne bi bilo potrebno v državah, kjer takšna obveznost ne obstaja.

4.31 V tem mnenju je bilo opozorjeno tudi na to, da bi bilo v nasprotju z evropsko zakonodajo in nacionalnimi

zakonodajami, če bi javni organi sklepali pogodbe s subjekti, ki ne spoštujejo zakonodaje. Poleg tega bi to pomenilo tudi diskriminatorno in nepošteno obravnavo podjetij, ki to zakonsko obveznost izpolnjujejo, in bi dajalo neupravičeno prednost tistim, ki je ne; lahko bi celo ustvarjalo neloyalno konkurenco podjetij, ki zakonske obveznosti ne izpolnjujejo, v razmerju do tistih, ki jo.

4.32 EESO ocenjuje kot pozitivno, da so merila za izbiro ekonomsko najugodnejšega ponudnika še naprej povezana s predmetom pogodbe, čeprav bi bilo treba to povezavo napraviti prožnejšo, da bi bilo mogoče učinkoviteje vključiti socialna in okoljska merila v skladu s strategijo Evropa 2020 in obveznostmi bolj trajnostne rasti.

4.33 EESO meni, da se v obeh predlogih za direktivo (člena 66 in 76) pri oddaji naročil ohranjata poudarjanje in pretirana uporaba merila „najnižje cene“ ali „najnižjih stroškov“. EESO je že v svojem prejšnjem mnenju opozoril, da ta pretirana uporaba ovira inovativnost ter prizadevanje za boljšo kakovost in boljše razmerje med kakovostjo in ceno ter s tem izpolnjevanje zahtev iz strategije Evropa 2020, poleg tega pa ne prinaša nujno večje vrednosti. Zato bi morala biti uporaba merila najnižje cene vedno izjema in ne pravilo.

4.34 Zato bi bilo treba povečati uporabo merila „ekonomsko najugodnejše ponudbe“, da bi ocenjevali vzdržnost najugodnejše ponudbe tako z gospodarskega kot tudi okoljskih in socialnih vidikov. Tako lahko merila za oddajo naročil tudi te vidike upoštevajo široko, domiselno in neomejujoče, s širšim sprejetjem povezave tega merila s predmetom naročila in s ponderiranim vrednotenjem glede na druga merila.

4.35 Konkretno morajo merila v zvezi s predmetom javnega naročila, ki se lahko uporabljajo za določitev ekonomsko najugodnejše ponudbe, izrecno vključevati (člena 66(2) in 76(2) v teh dveh predlogih) „značilnosti v zvezi z delovnimi pogoji oseb, ki neposredno sodelujejo v zadevnem postopku proizvodnje ali zagotavljanja. Navedene značilnosti lahko zadevajo le zdravstveno varstvo osebja, vključenega v proizvodni postopek, ali spodbujanje družbenega vključevanja prikrajšanih oseb ali oseb iz ranljivih skupin med osebami, dodeljenimi za izvedbo naročila, vključno z dostopnostjo za invalide“, saj je to vsebovano v uvodnih izjavah (41 oziroma 47) predlogov uredb o javnih naročilih, vendar ne zatem v besedilu predlogov.

4.36 Ustrezen je tudi koncept stroškov življenjskega cikla izdelkov, storitev ali del, opredeljen v direktivi. Vsekakor bi bilo treba med te stroške življenjskega cikla, opredeljene v členih 67 in 77 predlogov, vključevati tudi povezane socialne stroške. Za metodo izračunavanja stroškov življenjskega cikla mora poskrbeti naročnik, mora pa biti prilagojena MSP.

4.37 Naročniki morajo biti še posebej pozorni pri ponudbah, ki so neobičajno nizke glede na dela, dobave ali storitve, in takšne primere ustrezno raziskati. EESO je že opozoril, da bi bilo treba naročnike pri cenah ponudb, ki so veliko nižje od cen drugih ponudnikov, obvezati, da zahtevajo pojasnila o teh cenah. Če ponudnik ne more zagotoviti zadovoljivega pojasnila, mora biti javnemu organu naročniku omogočena možnost zavrnitve ponudbe. Po mnenju EESO je pozitivno, da morajo naročniki v skladu s členoma 69(4) in 79(4) obeh predlogov zavrniti ponudbo, kadar ne izpolnjuje obveznosti, ki jih določa socialna, delovna ali okoljska zakonodaja, vendar meni, da se to ne bi smelo omejevati na zakonodajo Unije ali seznam iz Prilog XI in XIV predlogov, temveč bi moralo vključevati nacionalno zakonodajo na teh področjih.

4.38 EESO meni, da je treba poostri določbe glede oddaje naročil podizvajalcem. Več ravni oddaje naročil povzroča težave pri spoštovanju kolektivnih pogodb, delovnih pogojev ter zdravstvenih in varnostnih postopkov. Javnim organom bi bilo treba dati več možnosti vplivanja na pogodbe, da bi bili v njih upoštevani cilji na področju kakovosti, socialnega varstva in okolja. Pred oddajo naročila podizvajalcu bi bilo treba navesti vse podrobnosti o tem, javni organ pa bi moral določiti pristojnosti in obveznosti ter tako omogočiti učinkovito spremljanje in nadzor pogodbe. Treba bi bilo določiti mehanizme, ki so potrebni za to, da bi javni organi lahko preprečili ali zavrnili nekatere podizvajalce, če obstajajo razlogi za skrb. Pozornost je potrebna tudi pri ureditvi podizvajalstva, saj možnost, da naročnik neposredno nakazuje dolžne zneske podizvajalcem, lahko vodi do povečanja problemov med podjetji in samimi naročniki.

4.39 EESO se zavzema za ohranitev razlike med storitvami A in storitvami B, če le obstaja pravna varnost in možnost razširitve čezmejnih javnih naročil storitev B. Že v mnenju INT/570 je bilo priporočeno, naj Komisija redno pregleduje seznam storitev B, da bi preučila, ali bi bila koristna vključitev nekaterih storitev B v storitve A. EESO v vsakem primeru izraža svojo zaskrbljenost glede različnih naročil za javne storitve, ki so bili pred tem na seznamu storitev B in so bili zdaj umaknjeni iz Priloge XVI oziroma Priloge XVII predlogov – prilog, ki opredeljujejo storitve, za katere se uporablja postopek, določen v členih 74 do 76 ali 84 do 86 obeh predlogov.

4.40 Treba bi bilo črtati omembo storitev verskih organizacij in storitev sindikatov, ki so trenutno navedene v Prilogi XVI in Prilogi XVII obeh predlogov.

4.41 Ne glede na to Odbor pozdravlja izvajanje poenostavljenega postopka za socialne in druge posebne storitve, zvišanje pragov in večjo diskrecijsko pravico, dano državam članicam za uvajanje ustreznih postopkov, saj mora ustrezno procesno pravo predvsem na področju storitev za ljudi zagotoviti vzpostavitev ravnotežja med načeli konkurence, sankcioniranih v primarni zakonodaji, in zahtevami socialnega prava.

4.42 V zvezi z določbami o upravljanju EESO meni, da direktiva predvideva preveč ukrepov, ki jih je v praksi težko izvajati, kar lahko privede do tega, da dobri nameni, ki jih je opaziti v direktivi, na koncu ne bodo uresničeni.

4.43 Vsekakor pa je glede javnega nadzora, navedenega v členih 84 oziroma 93 predlogov, in v zvezi z letnim poročilom, omenjenim v direktivah, pomembno, da bi poročilo vsebovalo tudi letno primerjavo med ponujenimi cenami in dejanskimi stroški že izvedenih pogodb ter navedbo naročnikov o prodoru tujih ponudnikov na evropsko območje na področje javnih naročil.

4.44 EESO izraža zaskrbljenost, da je Evropska komisija črtala člen 27 sedanje direktive, ki se nanaša na zaščito delovnega mesta, delovne pogoje in varstvo okolja. Člena 87 oziroma 96 obeh predlogov vključujeta ustrezno določbo, ki pa je v tej pomembni točki veliko šibkejša. Sedanje besedilo člena 27 bi bilo treba ponovno v celoti vključiti. Veljati bi moralo tudi za podizvajalce in celotno dobavno verigo.

## 5. Predlog direktive o podeljevanju koncesijskih pogodb COM (2011) 897 final

5.1 Predlog direktive o podeljevanju koncesijskih pogodb ureja partnerske sporazume med subjekti, ki so običajno javni, in podjetjem, ki je pogosto zasebno. Slednje v okviru tega partnerstva prevzame tveganje, povezano z izkoriščanjem v zvezi z vzdrževanjem in razvojem infrastrukture (pristanišč, oskrbe z vodo, parkirišč, cestninskih cest itd.) ali opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena (energija, zdravje, oskrba z vodo in prečiščevanje vode, odstranjevanje odpadkov itd.). Predlog zajema vse koncesijske pogodbe, tako dela kot storitve, vendar njihovih značilnosti ne razlikuje dovolj; obravnava samo koncesije za dela in javne storitve na splošno, ne pa tudi specifičnost koncesij za storitve splošnega pomena, ki niso niti „trgi“ niti „nakupi“, temveč način za prenos upravljanja storitev splošnega pomena, in pogosto dodatno sredstvo za financiranje novih dejavnosti storitev splošnega pomena, za katere so se odločili javni organi.

5.2 EESO meni, da ostajajo resni dvomi glede potrebe po direktivi EU o podeljevanju koncesijskih pogodb, in opozarja na resolucijo Evropskega parlamenta z dne 25. oktobra 2011 o modernizaciji na področju javnih naročil (2011/2048 (INI)), v kateri ta institucija meni, da je „vsak predlog pravnega akta, ki obravnava koncesije za storitve, utemeljen samo, če je namenjen odpravi izkrivljanj v delovanju notranjega trga; poudarja, da tovrstna izkrivljanja doslej niso bila odkrita“. EESO poziva, da se najprej izvede dodatna, celovita ocena učinka, šele nato pa naj se dovoli nadaljnje delo v zvezi s temi predlogi. Odbor

meni, da je sodna praksa Sodišča Evropske unije v veliki meri osvetlila uresničevanje načel enakega obravnavanja, prepovedi diskriminacije in preglednosti pri oddaji koncesijskih pogodb. Kot je sodišče jasno opredelilo, se ta načela uporabljajo za podeljevanje koncesij za vse vrste storitev čezmejnega pomena, vključno s storitvami splošnega gospodarskega pomena.

5.3 Čeprav so koncesije v Direktivi 2004/18/ES opredeljene kot pogodbe, ki imajo enake značilnosti kot javna naročila, z izjemo dejstva, da nasprotna stran del ali izvajanja storitev obstaja bodisi zgolj kot pravica do izkoriščanja dela ali storitve ali pa kot pravica skupaj s plačilom, EESO opozarja, da se koncesije bistveno razlikujejo od javnih naročil, saj mora koncesionar prevzeti znaten delež ekonomskega tveganja, povezanega z izvajanjem storitve, ki jo opravlja, in je odvisen od muhavosti trga. To velja tudi za nekatere oblike koncesij, kot so „fiktivne cestnine“, pri katerih naročnik plačuje koncesionarju na podlagi storitev, ki jih uporabljajo potrošniki. Zato pravila, posebej zasnovana za javna naročila, niso primerna za podeljevanje koncesij in lahko celo odvrtačajo javne organe in gospodarske subjekte od sklepanja takšnih sporazumov.

5.4 EESO opozarja, da člen 14 Pogodbe o delovanju Evropske unije v zvezi s storitvami splošnega gospodarskega pomena določa: „Brez poseganja v člen 3a Pogodbe o Evropski uniji in člene 93, 106 in 107 te pogodbe ter ob upoštevanju položaja, ki ga imajo službe splošnega gospodarskega pomena v okviru skupnih vrednot Unije, pa tudi njihove vloge pri pospeševanju socialne in teritorialne kohezije, skrbijo Unija in države članice v mejah svojih pristojnosti na področju uporabe Pogodb za to, da takšne službe delujejo na podlagi načel in pogojev, zlasti ekonomskih in finančnih, ki jim omogočajo izpolnjevanje njihovih nalog.“

5.5 EESO meni, da storitve splošnega gospodarskega pomena v splošnem urejajo posebni nacionalni in evropski predpisi, ki zagotavljajo njihovo dostopnost, cenovno sprejemljivost in kakovost, pa tudi enakopravno obravnavo in splošni dostop, varnost in pravice uporabnikov, in bi jih predlog moral povzeti in zagotavljati. Nacionalne, regionalne in lokalne oblasti morajo v skladu s Protokolom o storitvah splošnega pomena, ki ga je uvedla Lizbonska pogodba, ohraniti veliko manevrskega prostora pri odločitvah o načinu organiziranosti in izvajanju storitev ter pri opredelitvi značilnosti, vključno s pogoji v zvezi s kakovostjo ali ceno storitev, da bi lahko zasledovale svoje cilje splošnega pomena. Ti organi morajo imeti tudi možnost, da prosto določajo socialna, okoljska in kakovostna merila za podeljevanje, ki se jim v zvezi s predmetom pogodbe zdijo najbolj primerna. Javni organi v nobenem primeru ne bi

smeli biti prisiljeni liberalizirati opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena in jih eksternalizirati v nasprotju s svojo voljo ali presojo. EESO poziva, naj se jasno opozori, da se v skladu s členom 106 Pogodbe o delovanju EU za podjetja, odgovorna za opravljanje storitev splošnega pomena, uporabljajo pravila o konkurenci in notranjem trguče le uporaba teh pravil – dejansko ali zakonsko – ne ovira izpolnjevanja posebnih nalog, ki so jim bile dodeljene.

5.6 Javni organi bi morali imeti možnost sodelovanja pri izvajanju nalog javnega pomena, ki so jim dodeljene, in za to uporabljati svoje upravne, tehnične ali druge vire, ne da bi se bili prisiljeni zanašati na zunanje subjekte, ki niso del njihove strukture. Takšni sporazumi ne morejo veljati za koncesije, zato jih mora predlagana direktiva o koncesijah jasno izključiti iz svojega področja uporabe, kar je v skladu s sodno prakso Sodišča. Prav tako predlagani predpisi ne smejo urejati nekaterih koncesij, podeljenih podjetjem, ki so povezana z naročnikom in katerih glavna dejavnost je opravljanje storitev za skupino, ki ji pripadajo, ali koncesij, ki jih podeljuje naročnik združenemu podjetju, ki ga sestavlja več naročnikov z namenom opravljanja dejavnosti, ki jih ureja obravnavana direktiva (na primer voda in pristaniške storitve) in katerega del je omenjeni naročnik.

5.7 Javni organi se lahko upravičeno odločijo za samostojno (*in house*) izvajanje javnih naročil ali za sodelovanje z drugimi javnimi oblastmi, kot to priznavajo evropske pogodbe in sodna praksa Sodišča EU, ob spoštovanju načel preglednosti.

5.8 Zato bi bilo treba za koncesije, podeljene povezanim podjetjem, sprejeti omejevalno ureditev, da bi preprečili neupravičeno uporabo tega sistema in da bi bil postopek oddaje javnega naročila pregleden.

5.9 V skladu z ustrežno sodno prakso Evropskega sodišča lahko obvezne zahteve, povezane s splošnim interesom na področju dejavnosti iger na srečo, ki vodijo k izvajanju ukrepov za zaščito javnega reda in potrošnikov s strani držav članic, upravičujejo omejitve načel Pogodbe, ki urejajo podeljevanje koncesij. Zato je primerno izključiti s področja uporabe te direktive koncesije za igre na srečo, podeljene izvajalcu na podlagi izključne pravice tega izvajalca v okviru veljavne nacionalne zakonodaje ali upravnega akta v skladu s Pogodbo in sodno prakso Sodišča EU, saj bi takšna izključna pravica imela za posledico, da bi bilo nemogoče slediti konkurenčnem postopku

za koncesijo. Zato EESO meni, da je primerno v člen 8.5 predloga, ki se nanaša na izključitev uporabe te direktive za nekatere koncesije za storitve, vključiti „dejavnosti iger, ki vključujejo tveganje z denarnimi zneski v igrah na srečo, vključno z loterijami in stavami.“

5.10 Vidike, kot so opredelitev koncesij, prenos tveganj na zasebnega izvajalca ali spremembe koncesij v času njihove veljavnosti ali prenehanja, je treba v predlogu direktive opredeliti tako, da ne postanejo ovira za financiranje in razvoj teh pogodb, saj morajo glede na trenutne načrte za prilagajanje in omejevanje javnih naložb, s katerimi se ubadajo v gospodarstvih držav članic, imeti pomembno vlogo za oživitev dejavnosti in ustvarjanje delovnih mest.

5.11 Metode za izračun vrednosti koncesijskih pogodb bi bilo treba racionalizirati in poenostaviti, da bi tako povečali pravno varnost. Čeprav je metoda za izračun vrednosti koncesij za dela dobro utečena in znana, EESO meni, da je treba uporabiti enotno metodo za izračun vrednosti koncesij vseh vrst. V zvezi s tem se EESO zavzema za metodo, ki temelji na ocenjenih dohodkih koncesionarja (brez davkov) za celotno obdobje trajanja koncesije, ob upoštevanju tako stroškov dela kot ocenjene vrednosti dobav, potrebnih za izvedbo del v času oddaje ponudbe.

5.12 Da bi okrepili tajnost ponudnikov, se predlaga, da se v direktivi predvidi, da bodo naročniki odgovorni za vsakršno neizpolnjevanje teh obveznosti.

V Bruslju, 26. aprila 2012

*Predsednik*  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Staffan NILSSON

---

## PRILOGA

**k Mnenju Evropskega ekonomsko-socialnega odbora**

I. Naslednji amandmaji, ki so bili med razpravo zavrženi, so prejeli vsaj četrtno glasov (člen 39(2) poslovnika):

a) **Točka 4.21**

Točka se črta in nadomesti z naslednjim:

Ureditev glede oznak, omenjenih v členih 41 in 55 obeh predlogov, pa tudi uvodnih izjav 28 in 36, v katerih so oznake prav tako omenjene, nikakor ni dosledna, saj se v uvodnih izjavah 28 in 36 omenjajo javni organi naročniki, „ki želijo naročiti gradnje, blago ali storitve s posebnimi okoljskimi, socialnimi ali drugimi značilnostmi“, vendar so zatem kot zainteresirane strani navedene samo okoljske, ne pa socialne organizacije, kar je treba popraviti tako, da se vključijo tudi slednje. Vključiti jih je treba tudi v členih 41.1 c) in 55.1 c), v katerih so prav tako izpuščene. Menimo, da če je v direktivah predvidena možnost, da se zahtevajo posebne oznake na okoljskem, socialnem ali drugem področju, kljub zahtevam glede njihove uporabe, lahko to pomeni velike ovire za javna naročila, saj bi se omejila konkurenca ter ustvarili novi stroški in bremena za podjetja.

**Obrazložitev**

Obrazložitev je razvidna iz besedila.

**Rezultat glasovanja**

Za:	77
Proti:	99
Vzdržani:	20

b) **Točka 4.26**

Črta se:

~~Kar zadeva pogoje za izključitev iz sodelovanja, navedene v členu 55(3) predloga direktive o javnih naročilih, je pozitivno, da javni organi naročniki lahko izključijo iz sodelovanja pri javnem naročilu ponudnike, ki ne izpolnjujejo obveznosti, določenih v zakonodaji Unije na področju socialnega, delovnega in okoljskega prava, ali določb mednarodnega socialnega in okoljskega prava, naštetih v Prilogi XI. Ker je očitno, da je to potrebno, pa bi bilo treba tudi izrecno določiti, da lahko izključijo ponudnike, kadar ne izpolnjujejo nacionalne zakonodaje posamezne države članice na socialnem, delovnem ali okoljskem področju **oziroma kolektivnih pogodb, ki veljajo na kraju, kjer se opravljajo delo, storitve ali dobava blaga.** EESO vsekakor meni, da bi morale biti te izključitve iz omenjenih razlogov obvezne.~~

**Obrazložitev**

Usklajenost z nacionalno zakonodajo posamezne države članice na socialnem, delovnem ali okoljskem področju je zadostno jamstvo za pošten postopek, saj vključuje veljavne splošne kolektivne pogodbe. Besedilo „kolektivnih pogodb, ki veljajo na kraju, kjer se opravljajo delo, storitve ali dobava blaga“ je dvoumno in ga je mogoče razlagati zelo široko. Kolektivne pogodbe, sklenjene med delodajalci in zaposlenimi v podjetju, se nanašajo samo na ta dva partnerja in jih ni mogoče uveljavljati za zunanje subjekte.

Mnenje v tej točki poleg tega ni dosledno. V strokovni skupini INT je bil argument o kolektivnih pogodbah predlagan v več amandmajih, toda v točki 4.38 ni bil sprejet, sprejet pa je bil v točki 4.26 in zato tudi v točki 1.11.

**Rezultat glasovanja**

Za:	78
Proti:	110
Vzdržani:	16



**c) Točka 4.32**

Spremeni se tako

*EESO ocenjuje kot pozitivno, da so merila za izbiro ekonomsko najugodnejšega ponudnika še naprej povezana s predmetom pogodbe, čeprav bi bilo treba to povezavo napraviti prožnejšo, da bi bilo mogoče učinkoviteje vključiti socialna in okoljska merila v skladu s strategijo Evropa 2020 in obveznostmi bolj trajnostne rasti. Socialna in okoljska merila se lahko vključijo le v primeru neposredne povezave s predmetom pogodbe, v tem okviru pa je mogoče prispevati k doseganju ciljev v skladu s strategijo Evropa 2020.*

**Obrazložitev**

Za zagotavljanje preglednosti in preprečitev arbitrarnih odločitev je ključno ohraniti neposredno povezavo med merili za vrednotenje ponudbe in predmetom pogodbe.

**Rezultat glasovanja**

Za: 78

Proti: 116

Vzdržani: 13

**d) Točka 4.35**

Točka se črta

*Konkretno morajo merila v zvezi s predmetom javnega naročila, ki se lahko uporabljajo za določitev ekonomsko najugodnejše ponudbe, izrecno vključevati (člena 66(2) in 76(2) v teh dveh predlogih) „značilnosti v zvezi z delovnimi pogoji oseb, ki neposredno sodelujejo v zadevnem postopku proizvodnje ali zagotavljanja. Navedene značilnosti lahko zadevajo le zdravstveno varstvo osebja, vključenega v proizvodni postopek, ali spodbujanje družbenega vključevanja prikrajšanih oseb ali oseb iz ranljivih skupin med osebami, dodeljenimi za izvedbo naročila, vključno z dostopnostjo za invalide“, saj je to vsebovano v uvodnih izjavah (41 oziroma 47) predlogov uredb o javnih naročilih, vendar ne zatem v besedilu predlogov.*

**Obrazložitev**

Veljavna zakonodaja na področju zdravja in socialnega vključevanja invalidnih oseb se uporablja za podjetja, ki jo morajo tudi obvezno izpolnjevati, zato teh vidikov ni treba obravnavati kot meril pri oddaji javnih naročil.

**Rezultat glasovanja**

Za: 81

Proti: 119

Vzdržani: 7

**e) Točka 4.38**

Točka se črta in nadomesti z naslednjim:

*EESO meni, da je treba pooprčiti določbe glede oddaje naročil podizvajalcem. Več ravni oddaje naročil povzroča težave pri spoštovanju kolektivnih pogodb, delovnih pogojev ter zdravstvenih in varnostnih postopkov. Javnim organom bi bilo treba dati več možnosti vplivanja na pogodbe, da bi bili v njih upoštevani cilji na področju kakovosti, socialnega varstva in okolja. Pred oddajo naročila podizvajalcu bi bilo treba navesti vse podrobnosti o tem, javni organ pa bi moral določiti pristojnosti in obveznosti ter tako omogočiti učinkovito spremljanje in nadzor pogodbe. Treba bi bilo določiti mehanizme, ki so potrebni za to, da bi javni organi lahko preprečili ali zavrnili nekatere podizvajalce, če obstajajo razlogi za skrb. Pozornost je potrebna tudi pri ureditvi podizvajalstva, saj možnost, da naročnik neposredno nakazuje dolžne zneske podizvajalcem, lahko vodi do povečanja problemov med podjetji in samimi naročniki. Zakonodaja EU na področju javnih naročil ne sme urejati vprašanj v zvezi z izvrševanjem pogodb.*

**Obrazložitev**

Zakonodaja EU na področju javnih naročil ne sme urejati vprašanj v zvezi z izvrševanjem pogodb, saj je treba ta vprašanja urejati na nacionalni ravni. Poleg tega ni primerno, da zakonodaja o javnih naročilih uvaja določbe v zvezi z oddajo naročil podizvajalcem.

**Rezultat glasovanja**

Za:	80
Proti:	114
Vzdržani:	21

**f) Točka 1.15**

Točka se črta in nadomesti z naslednjim:

EESO meni, da je treba poostriiti določbe glede oddaje naročil podizvajalcem. Več ravni oddaje naročil povzroča težave pri spoštovanju kolektivnih pogodb, delovnih pogojev ter zdravstvenih in varnostnih postopkov. Javnim organom bi bilo treba dati več možnosti vplivanja na pogodbo, da bi bili v njej upoštevani cilji na področju kakovosti, socialnega varstva in okolja. V primeru oddaje naročila podizvajalcem bi bilo treba vse podrobnosti o tem navesti pred oddajo naročila, javni organ pa bi moral določiti njihove pristojnosti in obveznosti ter tako omogočiti učinkovito spremljanje in nadzor pogodbe. Treba bi bilo določiti mehanizme, ki so potrebni za to, da bi javni organi lahko preprečili ali zavrnili nekatere podizvajalce, če obstajajo razlogi za skrb. Zakonodaja EU na področju javnih naročil ne sme urejati vprašanj v zvezi z izvrševanjem pogodb.

**Obrazložitev**

Zakonodaja EU na področju javnih naročil ne sme urejati vprašanj v zvezi z izvrševanjem pogodb, saj je treba ta vprašanja urejati na nacionalni ravni. Poleg tega ni primerno, da zakonodaja o javnih naročilih uvaja določbe v zvezi z oddajo naročil podizvajalcem.

**Rezultat glasovanja**

Za:	80
Proti:	114
Vzdržani:	21

II. Naslednje besedilo mnenja strokovne skupine je bilo spremenjeno z amandmajem, ki ga je sprejela plenarna skupščina, a je prejelo vsaj četrtino glasov (člen 54(4) poslovnika):

**a) Točka 5.8**

Zato bi bilo treba za koncesije, podeljene povezanim podjetjem, sprejeti omejevalno ureditev, da bi preprečili neupravičeno uporabo tega sistema za to, da bi s trga izključevali koncesijske pogodbe, ki bi jih bilo treba podeliti v razmerah neokrnjene konkurence.

**Rezultat glasovanja**

Za:	126
Proti:	71
Vzdržani:	22

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Oblikovanje kazenskopravne politike EU: zagotavljanje učinkovitega izvajanja politik EU s pomočjo kazenskega prava**

(COM(2011) 573 final)

(2012/C 191/17)

Poročevalec: g. DE LAMAZE

Evropska komisija je 20. septembra 2011 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Oblikovanje kazenskopravne politike EU: zagotavljanje učinkovitega izvajanja politik EU s pomočjo kazenskega prava*

COM(2011) 573 final.

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 22. marca 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 480. plenarnem zasedanju 25. in 26. aprila 2012 (seja z dne 25. aprila) s 131 glasovi za in 2 vzdržanima glasovoma.

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO podpira namen sporočila, in sicer izvajanje pristojnosti EU na kazenskopravnem področju v okviru novih usklajenih sektorjev, ki je predvidena v členu 83(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). EU bi imela s tem učinkovito orodje za izboljšanje in okrepitev izvajanja svojih politik ter bi se navezala na napredek sodne prakse Sodišča EU leta 2005 ter direktivi iz let 2008 in 2009 o oblikovanju „okoljskega“ kazenskega prava.

1.2 Sporočilo Komisije predstavlja nesporen napredek, saj EU v njem prvič predlaga oblikovanje političnih smernic za svoje ukrepe na področju kazenskega prava. Te smernice bi bilo treba po mnenju EESO podpreti z močnim političnim impulzom.

1.3 V zvezi s prej omenjenim dogajanjem na področju prava EESO najprej opozarja, da golo prizadevanje za uresničevanje politike EU še ni zadosten razlog za uporabo kazenskega prava, ker je treba pri razširitvi kazenskega prava EU spoštovati načeli subsidiarnosti in sorazmernosti.

1.4 Zaradi kaznovalnega in sramotilnega značaja kazenskih sankcij bi morala biti obtožba določenega ravnanja zadnje sredstvo („ultima ratio“), ki bi ga EU uporabila proti državam članicam. Težave, s katerimi se soočajo države članice pri izvajanju politik EU, in pomanjkljiva učinkovitost teh politik, ki jo težave povzročajo, niso zadosten razlog za uporabo kazenskega prava. Zadevno ravnanje mora biti poleg tega resna kršitev interesa, ki velja za temeljnega.

1.5 Po mnenju EESO predlog Komisije najprej zahteva, da se na evropski ravni natančno opredeli pojem „javni interes“, za katerega še ni pravne opredelitve, ki pa je potrebna, da se utemelji uporaba kazenskih sankcij, opredeljenih na ravni EU, proti evropskim državljanom. Za utemeljitev takšnih ukrepov ne zadostuje zgolj interes potrošnikov.

1.6 Odbor poziva Komisijo, naj podrobneje preuči, kako bi bilo mogoče v prihodnosti temeljne pravice, med katere spadajo tudi socialne pravice, varovati s kazenskimi sankcijami, opredeljenimi na ravni EU, kar bi pri socialnih pravicah zahtevalo razmislek o tem, kako jih uskladiti v različnih državah članicah. Glede na to, da se opredelitvi kršitev in sankcij med državami članicami razlikujeta celo do takšne mere, da lahko zaradi tega pride do kršitve načel sorazmernosti in pravne varnosti, EESO meni, da bi bila v takšnih primerih potrebna uskladitev kazenskopravnega področja.

1.7 Odločitev za sprejem novih kazenskih ukrepov na evropski ravni mora temeljiti na analizi učinka, ki se predhodno pripravi v sodelovanju s strokovnjaki iz različnih držav članic ter vsebuje zlasti primerjalnopravno študijo sistemov, ki so v državah članicah pristojni za izvajanje obravnavanih predpisov, ter analizo potrebe po izboljšanju pravne države, iz katere izhaja, da je ta nov predpis na ravni EU potreben.

1.8 Z analizo je torej treba dokazati potrebo po evropski kazenski zakonodaji ob upoštevanju načel subsidiarnosti, nujnosti in sorazmernosti (zahteva po „ultima ratio“) kazenske sankcije. EESO je zadovoljen, da namerava Komisija uporabiti ta pristop pri načrtovani razširitvi ukrepov EU v kazenskem pravu.

1.9 Učinkovitost kazenskopravnega instrumenta, opredeljenega na ravni EU, in njegov učinek na temeljne pravice bi bilo treba po mnenju EESO preučiti z neodvisnega znanstvenega vidika, s čimer je treba nujno dopolniti predhodno oceno učinka.

1.10 EESO meni, da je treba nujno natančneje določiti vsebino kazenskopravne uskladitve in še posebej, ali je njen namen tudi uskladitev opredelitev sankcij in kaznivih dejanj.

1.11 EESO meni, da minimalni predpisi, določeni na ravni EU, ne smejo posegati v opredelitve različnih kategorij kaznivih dejanj, ki so jih določile nacionalne oblasti, saj so pri tem med drugim odvisne od svojih pravosodnih sistemov, zato je treba ob upoštevanju načela subsidiarnosti nacionalnim oblastem prepustiti oblikovanje lastne strategije na področju kazenskega pregona.

1.12 EESO poudarja, da lahko postopno usklajevanje glavnih kazenskopravnih predpisov v vsakem primeru poteka le na celovit način s tesnim sodelovanjem med organi pregona (pravna ministrstva in državna tožilstva) in med pravosodnimi organi. Te oblike sodelovanja je treba zagotoviti s posebnimi proračunskimi sredstvi. Vendar s tem usklajevanjem ne bi vplivali na heterogenost posameznih nacionalnih predpisov o kazenskem postopku, še posebej kar zadeva konkretno zagotavljanje uveljavljanja pravice do obrambe (npr. uveljavljanje pravnih sredstev itd.). Poleg tega sporočilo ne obravnava pravnih postopkov. Zato kazenski postopki in prakse različnih sistemov pregona vodijo v različice, ki jih evropski regulativni organ ne predvideva. Zato EESO meni, da je še posebej pomembno pooblastiti prihodnjega evropskega javnega tožilca, da v okviru svojih pristojnosti nadzira usklajevanje posameznih nacionalnih kazenskih zakonodaj, na podlagi katerih mora odločiti o sodnem postopku.

1.13 EESO poleg tega meni, da bi bilo treba razmisliti o kazenski odgovornosti pravnih oseb, ki je trenutno ne priznavajo vse države članice. Vendar je treba to neenakost pred zakonom obravnavati prednostno, saj veliko kaznivih dejanj na področju gospodarskega, socialnega in okoljskega prava zakrivijo industrijska in trgovska podjetja.

1.14 Pri razširitvi področja uporabe kazenskega prava EU je treba med drugim najprej razmisliti o naslednjih vprašanjih:

— prednost kazenskega prava pred vsemi drugimi sistemi preprečevanja in odpravljanja posledic, kot so upravne sankcije, vključno z davčnimi, ali možnost skupinskih tožb in mediacije;

— določitev ustrezne višine kazni na evropski ravni, brez katere bi imelo kazensko pravo v številnih primerih manjši odvračilni učinek kot pravni predpisi, ki naj bi jih nadomestilo;

— vloga Eurojusta in prihodnjega evropskega javnega tožilca.

1.15 EESO namreč meni, da mora hkrati z razmislekom o načelni razširitvi kazenskega prava EU potekati razmislek o spoštovanju pravic do obrambe, ki so slabše zaščitene zunaj pravnega okvira kazenskega procesa. Da bo razširitev evropskega kazenskega prostora učinkovita, bo torej treba okrepiti pravice do obrambe, zlasti v okviru Eurojusta in Europola. Te pravice je treba v praksi zagotavljati vsakemu posameznemu državljanu EU. Kazensko pravo EU bo le tako izpolnilo zahtevo o spoštovanju temeljnih pravic, ki je določena v Pogodbah (člen 67(1) in člen 83(3) PDEU).

## 2. Vsebina sporočila

2.1 Po mnenju Komisije mora EU v finančnem sektorju in za zaščito finančnih interesov EU, zaščito eura in boj proti ponarejanju denarja sprejeti kazenskopravne ukrepe, da bo zagotovila učinkovito izvajanje politik EU.

2.2 Poziva k oceni ustreznosti razširitve na naslednja področja: cestni promet, varstvo podatkov, carinske določbe, varstvo okolja, ribiška politika, politike notranjega trga (ponarejanje, korupcija, javna naročila) itd. Ta seznam ni izčrpen.

2.3 Pravna podlaga tega ukrepanja EU je člen 83(2) PDEU, ki določa, da „če se izkaže, da je približevanje določb kazenske zakonodaje in drugih predpisov držav članic nujno zaradi zagotovitve učinkovitega izvajanja politike Unije na področju, za katero veljajo usklajevalni ukrepi, se lahko z direktivami določijo minimalna pravila glede opredelitve kaznivih dejanj in sankcij na zadevnem področju“.

2.4 Lizbonska pogodba sicer daje pravno podlago za sprejetje direktiv o kazenskem pravu, vendar morajo te poleg temeljnih pravic, določenih v Listini Evropske unije o temeljnih pravicah in v Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, strogo spoštovati temeljni načeli subsidiarnosti in sorazmernosti, pri čemer se sme kazensko pravo, kakor je zapisano v sporočilu, uporabiti le kot skrajno sredstvo („ultima ratio“).

2.5 Kakor je razloženo v sporočilu, lahko EU v skladu z načelom subsidiarnosti ukrepa le, če države članice niso zmožne uveljavljati zakonodaje EU ali če se pojavijo znatne razlike med državami članicami, ki povzročajo neenotno uporabo te zakonodaje.

2.6 Komisija napoveduje, da bo v skladu z zahtevo po uporabi načela skrajnega sredstva („ultima ratio“) izbor med kazenskimi in upravnimi sankcijami temeljil na podrobni analizi učinka. Pri tem ji bo pomagala strokovna skupina, še posebej pri razlaganju nekaterih ključnih pojmov kazenskega prava („učinkovita, sorazmerna in odvračilna sankcija“, „primer majhne vrednosti“, „pomoč in napeljevanje“ itd.).

2.7 Komisija ocenjuje dodano vrednost ukrepanja EU na kazenskopravnem področju na podlagi štirih ciljev:

- spodbujanje prostega gibanja oseb in čezmejnih nakupov (v skladu z minimalnimi standardi procesnih pravic);
- preprečevanje obstoja „pripežališč“;
- okrepitev medsebojnega zaupanja med organi sodne oblasti in sodelovanja med organi pregona;
- preprečevanje in sankcioniranje hudih kršitev prava EU (varstvo okolja, odpravljanje nezakonitega zaposlovanja itd.).

2.8 Sporočilo ne obravnava ukrepov, ki jih je mogoče v skladu s členom 83(1) PDEU sprejeti za boj proti kaznivim dejanjem, ki so zaradi posebej hude narave in čezmejne razsežnosti navedena na neizčrpnem seznamu „evropskih kaznivih dejanj“. <sup>(1)</sup>

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 Namen sporočila je še posebej sporen, ker je kazensko-pravna politika že od začetkov državotvorne zgodovine v pristojnosti držav in ker kazenska zakonodaja neposredno posega v posameznikove svoboščine in pravice.

3.2 Na nekaterih področjih ukrepanja, ki jih ureja člen 83(1) PDEU (zlasti trgovina z ljudmi ter spolno izkoriščanje žensk in otrok), sicer nedvomno obstaja potreba po kazenskopravnem ukrepanju Unije, vendar EESO ni prepričan, ali je takšno ukrepanje potrebno tudi na področjih, opredeljenih v členu 83(2) PDEU.

#### 3.3 Temelji evropske kazenske zakonodaje

##### 3.3.1 Potreba po zadostnem legitimnem interesu

3.3.1.1 Novosti, ki jih uvaja Lizbonska pogodba, so dosežek, ki ga EESO pozdravlja; lajšajo namreč sprejemanje direktiv na področju kazenskega prava in učinkoviteje zagotavljajo varstvo temeljnih pravic.

3.3.1.2 Toda EESO želi najprej odpraviti morebiten nesporezum. Na podlagi člena 83(2) PDEU se ne sme razumeti, da je prizadevanje za izvajanje politike EU že zadosten razlog za uporabo kazenskega prava.

3.3.1.3 „Gospodarsko okrevanje“, na katerega se Komisija sklicuje v zvezi z razširitvijo področja ukrepanja kazenskega prava EU (stran 10), je sicer eden ključnih in splošno priznanih prednostnih ciljev, vendar ne predstavlja zadostnega legitimnega interesa, ki bi upravičeval uporabo kazenskega prava. Uresničitev tega cilja ni odvisna zgolj od boja proti „nezakoniti[m] dejavnosti[m] na področju gospodarstva in finančnega kriminala“, za katerega Komisija sicer meni, da ne bi smel biti edino področje kazenskopravnega ukrepanja EU.

<sup>(1)</sup> Terorizem, trgovina z ljudmi, spolno izkoriščanje žensk in otrok, nedovoljen promet s prepovedanimi drogami in orožjem, pranje denarja, korupcija, ponarejanje plačilnih sredstev, organizirani kriminal.

3.3.1.4 Po mnenju EESO predlog Komisije najprej zahteva, da se na evropski ravni natančno opredeli pojem „javni interes“, za katerega še ni pravne opredelitve, ki pa je potrebna, da se utemelji uporaba kazenskih sankcij, opredeljenih na ravni EU, proti evropskim državljanom. Za utemeljitev takšnih ukrepov ne zadostuje zgolj interes potrošnikov.

3.3.1.5 Odbor poziva Komisijo, naj podrobneje preuči, kako bi bilo mogoče v prihodnosti varovati temeljne in socialne pravice s kazenskimi sankcijami, opredeljenimi na ravni EU, kar bi pri socialnih pravicah zahtevalo razmislek o tem, kako jih uskladiti v različnih državah članicah. Glede na to, da se opredelitvi kršitev in sankcij med državami članicami razlikujeta celo do takšne mere, da lahko zaradi tega pride do kršitve načel sorazmernosti in pravne varnosti, EESO meni, da bi bila v takšnih primerih potrebna usklajevanje kazenskopravnega področja.

##### 3.3.2 „Metanačelo“ subsidiarnosti in zahteva po „ultima ratio“

3.3.2.1 EESO v okviru evropske zakonodaje na področju kazenskega prava pripisuje velik pomen spoštovanju načela subsidiarnosti, ki je tako izjemno pomembno zato, ker so družbene vrednote, ki jih varuje kazensko pravo, tesno povezane z družbeno strukturo in identiteto držav članic. Ta identiteta je opredeljena v PDEU, v kateri je zapisano, da države članice ne smejo oklevati pri uveljavljanju svojih pravic in da smejo uporabiti „zavoro v sili“, če menijo, da predlagana zakonodaja posega v temeljne vidike njihovega nacionalnega sistema kazenskega pravosodja (člen 83(3)).

3.3.2.2 EESO meni, da minimalni predpisi na področju kazenskega prava, določeni na evropski ravni, ne smejo posegati v opredelitve različnih kategorij kršitev, ki so jih določile nacionalne oblasti, saj so pri tem med drugim odvisne od svojih pravosodnih sistemov, zato je treba ob upoštevanju načela subsidiarnosti nacionalnim oblastem prepustiti oblikovanje lastne strategije na področju kazenskega pregona.

3.3.2.3 EESO opozarja na ugotovitev Komisije, da je ukrepanje EU na področju kazenskega prava v skladu z načelom subsidiarnosti upravičeno le, če nobena država članica oz. velik del držav članic z lastnimi pravnimi sredstvi ne more zagotoviti spoštovanja zakonodaje EU. O ukrepanju EU bi bilo treba razmisliti tudi v primeru, da tega ne zmore zagotoviti že ena sama država ali le nekaj držav članic.

3.3.2.4 Evropski kazenskopравни predpisi lahko kršijo posameznikove pravice, zato morajo temeljiti tudi na načelu sorazmernosti in še posebej na zahtevi po „ultima ratio“, v skladu s katero je treba najprej dokazati, da zadanega cilja ni mogoče doseči z drugim, manj zavezujočim sredstvom.

3.3.2.5 Komisija v sporočilu močno poudarja izvajanje teh načel, kar pomeni, da je treba oceno opraviti ob upoštevanju vseh možnih alternativnih ukrepov.

3.3.2.6 Po mnenju EESO je pomembno, da je Komisija izrazila pripravljenost za izvajanje takšnih študij. Komisija napoveduje, da bo „razvila načrte za zbiranje nadaljnjih statističnih podatkov in dokazov za obravnavanje področij, ki jih zajemata člena 325(4) in 83(2)“ (točka 2.2.2).

3.3.2.7 Komisija je v sporočilu zapisala, da mora zakonodajalec v skladu z zahtevo po „ultima ratio“ opraviti ocene učinka, vključno s „preučit[v]ijo ustreznosti režimov sankcij držav članic za doseganje zaželenega rezultata ter težav, s katerimi se soočajo nacionalni organi pri izvajanju prava EU“ (točka 2.2.1).

3.3.2.8 Treba je priznati, da doslej skoraj ni ocen o tem, kako se zakonodaja EU prenaša in uveljavlja v državah članicah, in da je tudi zelo malo primerjalnih študij različnih pravnih sistemov. Prva naloga bo to nadoknaditi. Odbor meni, da bo mogoče šele na podlagi rezultatov teh študij ugotoviti, ali je usklajevanje „nujno“.

3.3.2.9 EESO poudarja, da je treba določiti tako pomanjkljivosti pravnega reda držav članic kot tudi naravo težav, ki nastajajo na ravni EU zaradi različnih konceptov kaznivih dejanj, sankcij in učinkovitosti kazenskega pregona.

3.3.2.10 EESO meni, da je treba tudi o evropskem kazenskopravnem instrumentu opraviti znanstveno in neodvisno oceno, ki bo razkrila njegovo učinkovitost in učinek na temeljne pravice. Le takšna ocena bo omogočila okrepitev dejansko učinkovitih ukrepov in opustitev drugih. Predpogoj za to je, da države članice oblikujejo poseben finančni instrument, s katerim bodo v okviru svojih proračunov namenile potrebna finančna sredstva. Poleg tega je treba na evropski ravni pripraviti skupno metodologijo z najpomembnejšimi kazalniki in merilnimi instrumenti.

3.3.2.11 EESO se zaveda, da se je razmislek o načelu subsidiarnosti na področju kazenskega prava šele komaj začel. Sodna praksa šele nastaja. V zvezi s tem poudarja, da je potreben nadaljnji razmislek za boljšo opredelitev tega pojma. Na splošno poziva k natančnejši preučitvi načel, na katerih temelji vsa evropska zakonodaja na področju kazenskega prava.

3.3.2.12 V sporočilu navedeni razlogi za poudarjanje dodane vrednosti ukrepanja EU na področju kazenskega prava (stran 4) bi bili po mnenju EESO vredni poglobljenega razmisleka.

3.3.2.12.1 EESO meni, da na primer argument glede različnih sankcij znotraj EU sicer odpira zlasti vprašanje diskriminacije med državljani EU na področju temeljnih pravic, ki pa ni

tako sporno, saj imajo sodniki v številnih državah članicah diskrecijske pravice, odvrtilni učinek pa je odvisen predvsem od učinkovitosti organov pregona.

3.3.2.12.2 EESO poudarja, da je postopno usklajevanje glavnih kazenskopravnih predpisov možno le na celovit način, torej ob tesnem sodelovanju nacionalnih sodnih organov, ki ga je treba zagotoviti s posebnimi proračunskimi sredstvi. Opozarja, da z načrtovanim usklajevanjem ne bo mogoče popolnoma odpraviti razlik v kazenskih postopkih, kar zlasti velja za koncept načela kontradiktornosti postopka in pravice do obrambe.

3.3.2.12.3 Če bi se izkazalo, da je ukrepanje na področju kazenskega prava neizogibno, si je treba po mnenju EESO prizadevati za uskladitev izvajanja dokazov.

3.3.2.13 EESO želi tudi opozoriti, da je treba zaradi zahteve po „ultima ratio“ preučiti možnosti preventivnih ukrepov, za kar so še posebej primerni ukrepi na socialnem področju. To je mogoče učinkovito kombinirati s kazenskimi sankcijami.

### 3.3.3 Druga načela

3.3.3.1 EESO ponovno opozarja, da mora zakonodajalec v skladu z Listino o temeljnih pravicah in Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin jasno in natančno opredeliti kazniva dejanja, kar je zgolj splošna obveznost zagotavljanja pravne varnosti. Ta obveznost bi morala po mnenju EESO veljati tudi za sekundarna kazniva dejanja, kot sta poskus storitve in pomoč pri kaznivem dejanju, ki so v posameznih državah članicah opredeljena različno.

3.3.3.2 Kot ugotavlja Komisija, načrtovana uskladitev ne sme povzročiti zvišanja razpona kazni v državah članicah. Odbor opozarja, da v skladu z načelom (vertikalne) skladnosti predvidene minimalne kazni EU ne smejo povzročiti zvišanja najvišjih kazni v posamezni državi članici, saj bi bilo to v nasprotju s pravnim redom te države članice (člen 67(1) PDEU). Pri ocenjevanju kazni je treba razlikovati med njeno višino in učinkovitostjo.

3.3.3.3 Glede na to, da so to kazni, ki jih priporoča EU, EESO meni, da bi bilo treba v skladu s horizontalno skladnostjo upoštevati tudi ravni kazni, ki so že opredeljene v pravnih aktih EU.

### 3.4 Še nerazjasnjeni pravni pojmi

3.4.1 Komisija je očitno želela začeti razpravo, preden bi bili opredeljeni nekateri ključni pojmi, zato je sporočilo nekoliko nejasno. EESO se dobro zaveda politične teže sporočila, vendar obžaluje, da razprava nima trdne podlage, ki bi si je želel. Še

posebej izpostavlja težavnost sicer nujnega razlikovanja med pojmom kazenske sankcije in upravne sankcije ter se sprašuje, kako je treba razumeti „hude kršitve“ prava EU.

3.4.2 Delo strokovne skupine bi moralo omogočiti odpravo nekaterih nejasnosti. EESO bo pazil, da bodo v tej skupini – kot napovedano – dejansko pravniki, odvetniki, sodniki, kriminologi itd.

### 3.5 Katera področja naj zajema ukrepanje EU na področju kazenskega prava?

3.5.1 Sporočilo upravičeno navaja alternative kazenskemu pravu, vendar po mnenju EESO ne upošteva vseh posledic: odziv EU na kršitve na finančnem, socialnem in gospodarskem področju bi moral sam po sebi vključevati gospodarsko možnost, tj. upravne in civilne sankcije (npr. prepoved opravljanja poklica).

3.5.2 Glede na to, da ni skupne strategije za kazensko pravo na evropski ravni, tudi ni neizpodbitne utemeljitve za seznam področij, na katerih bi lahko Komisija predvidela ukrepe.

3.5.3 EESO meni, da bi se morala EU pri teh ukrepih opreti na tri merila: na težo kršitev (ki jo je še treba opredeliti) in čezmejno razsežnost kaznivega dejanja pa tudi na splošno merilo „stopnje kršenja“ tega dejanja glede na pomen oškodovanega interesa.

### 3.6 Kakšna naj bo raven uskladitve?

3.6.1 EESO je seznanjen s ciljem sporočila, tj. določiti minimalne standarde. Pogodba česa več ne dopušča, saj prepoveduje popolno uskladitev. Vendar lahko takšni minimalni standardi izražajo bolj ali manj ambiciozno prizadevanje za uskladitev. Po mnenju EESO je pomembno, da se natančno opredeli želena stopnja uskladitve za posamezna obravnavana področja. Četudi bo Evropski parlament poskrbel za potreben politični impulz in s tem zagotovil demokratično legitimnost, bo ključno, da se bodo s to temo ukvarjali tudi nacionalni parlamenti in v skladu s svojimi novimi pristojnostmi v zvezi s tem sprejeli stališče, da okrepijo zaupanje v evropsko kazensko pravo.

3.6.2 To je še posebej pomembno zato, ker usklajevanje opredelitev kaznivih dejanj in sankcij, kar je zajetna in nikoli končana naloga, po mnenju EESO ne sme poseči v identiteto posameznih nacionalnih pravnih redov, četudi gre za minimalno usklajevanje.

### 3.7 Pravica do obrambe

3.7.1 Odbor opozarja, da v skladu s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice tako upravne kot kazenske sankcije zagotavljajo enakovredna jamstva osebi v sodnem postopku (uporaba člena 6 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin), vendar lahko v praksi nastanejo razlike pri varstvu pravice do obrambe glede na to,

kakšna kazen je bila izbrana. Zato je treba po mnenju EESO jasno in vnaprej opredeliti, kaj sodi k upravni in kaj h kazenski sankciji.

3.7.2 EESO bi bil zadovoljen, če bi se za izboljšanje varstva pravice do obrambe v primeru upravnih sankcij uvedla načela, ki bi to pravico vključila v pristojnost sodišč.

3.7.3 EESO želi poudariti, da je vprašanje pravice do obrambe pomembno tudi pri sodelovanju sodnih oblasti in organov pregona (zlasti Eurojusta in Europol).

### 3.8 Druga vprašanja

#### 3.8.1 Določitev (kazenske ali nekazenske) odgovornosti pravnih oseb

3.8.1.1 V nekaterih državah članicah doslej še ne priznavajo kazenske odgovornosti pravnih oseb, kar povzroča razkol med učinkovitostjo možnih oblik pregona in pritožbo pri pristojnih sodiščih (ki so lahko kazenska ali civilna v skladu s pravili o izbiri mednarodnega zasebnega prava, kar pomeni tveganje t. i. izbiranja primerne sodišča ali „forum shopping“). Zato ni treba posebej poudarjati, da je kazenski postopek proti povzročiteljem obsežnega čezmejnega onesnaževanja, torej proti podjetjem, ki so na splošno odgovorna, učinkovitejši od omejenega postopka proti odgovornim v podjetju ali zgolj proti uslužbencem. O tej temi je treba bolj poglobljeno razmisliti, še posebej glede pravice do prenosa odgovornosti znotraj podjetja, saj enakost pri pregonu in s tem pri odvrtilnem učinku preventivnih ukrepov sicer ni mogoča.

3.8.1.2 Glede na to, da je uskladitev kazenskega prava gospodarskih družb težavna zaradi konceptualnih razlik med državami članicami, je pregon kršitev temeljnih predpisov, na katerih temeljijo evropski standardi, še vedno izključno upravni postopek, ki ga sproži Komisija, države članice in/ali neodvisni organi. Pomembno je, da se pravnim osebam, ki so privedene pred te organe s pooblastili za izrekanje sankcij, zagotovi enaka pravica do obrambe kot pred kazenskim sodiščem.

#### 3.8.2 Sporočilo odpira še druga vprašanja:

3.8.2.1 Ali naj se v pravu EU opredeli pojem „huda malomarnost“?

3.8.2.2 EESO ob upoštevanju načela „nulla poena sine culpa“ („ni kazni brez krivde“) meni, da je v kazenskopravni zakonodaji EU sicer mogoče opredeliti naklepno ravnanje, za določitev sankcij za hudo malomarnost pa so pristojne izključno države članice (o tem je še treba razpravljati).

### 3.8.3 Ali naj se v pravo EU vključijo ukrepi zaplembe?

3.8.3.1 Čeprav načeloma ni razloga, zakaj ne bi bilo mogoče kazni zaplembe (ni isto kot zaseg premoženja) vključiti v evropsko zakonodajo, zlasti pri pregonu trgovanja s prepovedanimi drogami, je treba o tem vprašanju podrobneje razpravljati, če se načrtuje splošen ukrep zaplembe blaga, ki v marsikaterem pravnem sistemu ne obstaja ter odpira vprašanje sorazmernosti in povzroča negotovost glede kazni.

V Bruslju, 25. aprila 2012

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Staffan NILSSON

---



**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2005/36/ES o priznavanju poklicnih kvalifikacij in Uredbe št. [...] o upravnem sodelovanju prek informacijskega sistema za notranji trg**

(COM(2011) 883 final – 2011/0435 (COD))

(2012/C 191/18)

Glavni poročevalec: **Arno METZLER**

Evropski parlament in Svet sta 19. januarja oziroma 27. januarja 2012 sklenila, da v skladu s členoma 46 in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2005/36/ES o priznavanju poklicnih kvalifikacij in Uredbe št. [...] o upravnem sodelovanju prek informacijskega sistema za notranji trg*

COM(2011) 883 final – 2011/0435 (COD).

Predsedstvo Evropskega ekonomsko-socialnega odbora je strokovno skupino za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo 17. januarja 2012 zadložilo za pripravo mnenja.

Zaradi nujnosti postopka je Evropski ekonomsko-socialni odbor na 480. plenarnem zasedanju 25. in 26. aprila 2012 (seja z dne 26. aprila) za glavnega poročevalca imenoval Arna METZLERja ter mnenje sprejel s 164 glasovi za, 1 glasom proti in 3 vzdržanimi glasovi.

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Priznavanje poklicnih kvalifikacij iz drugih držav članic je pomemben instrument za spodbuditev mobilnosti državljanov EU in s tem za uresničitev notranjega trga. Tako se izboljša konkurenčnost držav članic, podpre trajnostna rast in zmanjša brezposelnost, gospodarstva držav članic pa imajo koristi od različnih poklicnih izkušenj, ki jih njihovi državljani pridobijo v času poklicne dejavnosti v drugih državah članicah.

1.2 Potencial državljanov EU, ki si želijo delati v drugi državi članici, še ni dovolj izkoriščen. Razlog so različne ovire pri priznavanju poklicnih kvalifikacij iz drugih držav članic. Sedanji postopki so po mnenju državljanov EU preveč dolgotrajni in premalo pregledni.

1.3 Zato EESO načeloma pozdravlja predlog spremembe Direktive 2005/36/ES, s katero naj bi poenostavili postopke in zagotovili več preglednosti za državljane EU ter tako odpravili opisane težave pri priznavanju poklicnih kvalifikacij. Predlog učinkovito prispeva k doseganju ciljev glede povečanja mobilnosti državljanov EU, ki so opredeljeni v strategiji Evropa 2020.

1.4 EESO podpira tudi evropsko poklicno izkaznico, ki precej poenostavlja postopke. Vendar pa lahko nekatere določbe po mnenju EESO ogrozijo varnost in zdravje potrošnikov in pacientov. Spremeniti bi bilo treba predvsem naslednja predlagana pravila v zvezi evropsko poklicno izkaznico:

— v sami direktivi bi bilo treba določiti splošna in bistvena merila ter postopkovna pravila za uvedbo izkaznice;

— onemogočiti je treba zlorabo izkaznic v tiskani obliki, in sicer tako, da se omeji njihova veljavnost in sprejmejo ukrepi za zaščito pred ponarejanjem;

— EESO izraža močne pomisleke glede pravila, da se evropska poklicna izkaznica šteje za potrjeno, če država gostiteljica ne sprejme sklepa o potrditvi. Za neupoštevanje rokov bi bilo treba izbrati druge možnosti pravnega varstva, kot so zahteva za obravnavo ali odškodnino.

1.5 EESO izraža bojazen, da bo zaradi velikega števila evropskih sistemov na področju poklicnih kvalifikacij prihajalo do podvajanj ter konkurence ali celo nasprotij med predpisi. Zato je treba v direktivi o priznavanju poklicnih kvalifikacij pojasniti, kakšno je prednostno razmerje med to direktivo, instrumenti evropskega ogrodja kvalifikacij in evropskimi standardi. Poleg tega je treba nadaljevati izvajanje evropskega sistema prenašanja in zbiranja kreditnih točk (ECTS).

1.6 EESO podpira večje možnosti za samodejno priznavanje na podlagi skupnih načel za usposabljanje. Vendar pa bi bilo treba že v sami direktivi določiti postopkovne pogoje, postopek in merila, na podlagi katerih Komisija opredeli skupna načela za usposabljanje. Najmanjše število potrebnih držav članic je treba povečati na 50 % + 1 država članica.

## 2. Kratka vsebina dokumenta Komisije

2.1 Mobilnost kvalificiranih strokovnjakov v Evropski uniji je premajhna. Na tem področju je še veliko neizkoriščenih možnosti. Priznavanje poklicnih kvalifikacij je osrednjega pomena za zagotavljanje, da se temeljne svoboščine notranjega trga učinkovito uporabljajo v korist državljanov EU. Hkrati mobilnost ne bi smela potekati na račun potrošnikov, na primer na račun bolnikov, ki od zdravstvenih delavcev pričakujejo ustrezno jezikovno znanje.

2.2 Posodobljena direktiva bi ustrezala tudi potrebam držav članic, ki se soočajo z vse večjim pomanjkanjem usposobljene delovne sile. Mobilnost državljanov EU na notranjem trgu je zato pomembna tema. Pomanjkanje delovne sile bo prisotno tudi v prihodnosti in se bo po napovedih celo povečalo, zlasti v zdravstvenem sektorju, v izobraževanju, pa tudi v sektorjih rasti, kot so gradbeništvo ali poslovne storitve.

2.3 Cilji predlagane posodobitve sedanjih predpisov so:

- poenostavitev postopkov na podlagi evropske poklicne izkaznice, s katero bi bolje izkoristili prednosti že uspešnega informacijskega sistema za notranji trg (*Internal Market Information system – IMI*);
- sprememba splošnih pravil za ustanavljanje v drugi državi članici ali začasno opravljanje storitev v drugi državi članici;
- posodobitev sistema za samodejno priznavanje, zlasti za medicinske sestre, babice, farmacevte in arhitekte;
- oblikovanje pravnega okvira v direktivi za delno kvalificirane strokovnjake in notarje;
- pojasnitev zaščitnih ukrepov za bolnike, katerih pomisleki glede jezikovnega znanja in tveganja malomarnosti pri opravljanju poklica bi se morali bolje odražati v pravnem okviru;
- oblikovanje pravne zahteve po zagotavljanju uporabnikom prijaznih in vsebinsko usmerjenih informacij o pravilih o priznavanju kvalifikacij, kar bi bilo podprto s celostnimi storitvami e-vlade v celotnem postopku priznavanja;

— uvedba sistematičnega pregledovanja in medsebojnega ocenjevanja za vse regulirane poklice v državah članicah.

## 3. Splošne ugotovitve

3.1 V strategiji Evropa 2020 <sup>(1)</sup> je bil določen cilj, da se olajša in podpre mobilnost delovne sile v Evropski uniji. V sporočilu *Program za nova znanja in spretnosti ter delovna mesta: evropski prispevek k polni zaposlenosti* <sup>(2)</sup> je Evropska komisija ugotovila, da pomanjkanje kvalificirane delovne sile ovira trajnostni razvoj. Na območjih s stalno visoko rastjo je premalo kvalificirane delovne sile, nekatera pa se – ravno nasprotno – soočajo z nenehno visokimi stopnjami brezposelnosti. Geografska mobilnost je zato zelo pomembna za ublažitev regionalne brezposelnosti. Tudi v sporočilu *Akt za enotni trg – Dvanajst pobud za okrepitev rasti in zaupanja* <sup>(3)</sup> Komisija mobilnost državljanov obravnava kot eno od teh pobud. Večja mobilnost kvalificirane delovne sile lahko izboljša konkurenčnost evropskega gospodarstva. Zaradi tega je treba v času pomanjkanja delovne sile izboljšati možnosti, da delodajalci iz različnih držav članic najdejo kvalificirane delavce in obratno. EESO zato pričakuje, da bo direktiva močna spodbuda za rast.

3.2 V sedanji direktivi o priznavanju poklicnih kvalifikacij je še vrsta pomanjkljivosti. Državljeni EU imajo sicer več možnosti za priznanje poklicnih kvalifikacij, vendar pa se težko dokopljajo do informacij o tem, katere postopke lahko uporabijo, na katere organe se lahko obrnejo in katere dokumente morajo predložiti. Te slabosti sedanje direktive ovirajo mobilnost državljanov EU in s tem uresničitev notranjega trga <sup>(4)</sup>. Zaradi dolgih postopkov priznavanja se državljeni EU pogosto ne morejo hitro odzvati na ponudbo za delovno mesto, saj morajo počakati, da se postopek zaključi, preden ponudbo sprejmejo. To zahteva prenovitev upravnih postopkov in večjo preglednost pri priznavanju poklicnih kvalifikacij. Skupna izhodišča so se izkazala za neizvedljiva in neučinkovita, saj od njihove uvedbe ni bilo sprejeto niti eno samo izhodišče.

3.3 Zato EESO podpira predlog spremembe Direktive 2005/36/ES. Poenostavljeni postopki vzajemnega priznavanja poklicnih kvalifikacij in večja preglednost bodo še bolj spodbudili svobodo opravljanja storitev, svobodo ustanavljanja in notranji trg. Predlog podpira tudi cilje, ki jih je Komisija določila v strategiji Evropa 2020 in z njo povezanih poznejših dokumentih.

<sup>(1)</sup> Glej sporočilo *Komisije Evropa 2020 – Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast* z dne 3. marca 2010, COM(2010) 2020 final.

<sup>(2)</sup> Sporočilo Komisije z dne 23. novembra 2010, COM(2010) 682, točka 2.

<sup>(3)</sup> Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z dne 13. aprila 2011 *Akt za enotni trg – Dvanajst pobud za okrepitev rasti in zaupanja – Skupaj za novo rast*, COM(2011) 206 final.

<sup>(4)</sup> Tako ugotavlja Evropska komisija v poročilu o državljanstvu EU iz leta 2010 *Odpravljanje ovir za pravice državljanov EU* z dne 27. oktobra 2010, COM(2010) 603 final.

3.4 Poenostavitve postopkov, ki so predvidene v okviru reforme, so po mnenju EESO načeloma primeren način za spodbuditev mobilnosti državljanov EU v Evropski uniji. Pomenijo lahko nov zagon, ki bo po preteklih krizah omogočil več rasti in mobilnosti ter ustvarjanje novih delovnih mest v državah članicah.

3.5 Za pridobivanje izkušenj v različnih državah članicah se zanimajo predvsem delovno aktivni mladi. Ti pri tem v druge države članice prinesejo številne različne poklicne izkušnje in vplivajo na opravljanje poklicne dejavnosti, tako v državi gostiteljici kot v svoji domovini, ko se vrnejo.

3.6 Pozitivni učinki mobilnosti odtehtajo morebitne negativne posledice zaradi bega možganov. Čeprav te nevarnosti ni mogoče izključiti, pa so dosedanje izkušnje pokazale, da je ta pojav veliko bolj omejen, kot se pričakuje, in da se državljani EU zaradi kulturnih in družinskih vezi po obdobju poklicne mobilnosti pogosto spet vrnejo v domovino.

3.7 Poklicna mobilnost med državami članicami mora potekati ob upoštevanju socialnih standardov. Predvsem se ne sme zgoditi, da bi se začasni migracijski pritiski v določeni državi članici izkoristili za znižanje socialnih standardov v drugi državi.

3.8 Evropska poklicna izkaznica bo omogočila dobrodošlo poenostavitve postopkov. Prosilci se bodo lahko obrnili na organe države izvora, ki so za preverjanje prejetih dokumentov načeloma bolj usposobljeni kot organi drugih držav članic. Preverjeni dokumenti, shranjeni v datoteki informacijskega sistema za notranji trg (datoteka IMI), bodo na voljo za nadaljnje postopke. Varnost potrošnikov in pacientov pa je treba še naprej zagotavljati tako, da država gostiteljica prizna evropsko poklicno izkaznico.

3.9 EESO izraža zadovoljstvo, da je v direktivi velik poudarek na informacijskem sistemu za notranji trg. Vendar pa imajo države članice že lastne strukture nacionalnih poklicnih izkaznic, ki bi jih bilo treba vključiti v postopek izdaje evropske poklicne izkaznice, da se preprečijo nepotrebne upravne in stroškovne obremenitve ter birokracija. Predvsem bi bilo treba omogočiti, da se na podlagi obstoječe nacionalne poklicne izkaznice izda evropska poklicna izkaznica v tiskani obliki, potem ko je bila potrjena. V direktivi je treba zlasti določiti merila v zvezi s členom 58 (člen 4a(vi)) in postopke, na podlagi katerih Komisija opredeli poklice, za katere se lahko uporablja evropska poklicna izkaznica. Enako velja glede odgovornosti za prevod potrebnih postopkov in dokumentov.

3.10 Bolonjski proces in evropsko ogrodje kvalifikacij spodbujata preglednost in primerljivost nacionalnih spričeval, predvsem visokošolskih diplom, vendar ne smeta podvajati določb

direktive o priznavanju poklicnih kvalifikacij. Zato je treba v njej pojasniti, da je posamezne poklicne kvalifikacije mogoče priznati izključno na podlagi določb te direktive ali posebnih direktiv. Določbe evropskega ogrodja kvalifikacij ne smejo niti olajšati niti oteževati priznavanja posameznih poklicnih kvalifikacij. Enako velja glede odnosa med direktivo o priznavanju poklicnih kvalifikacij in evropskimi standardi.

3.11 Direktiva se nanaša izključno na poklicne kvalifikacije, ki se pridobijo v posamezni državi članici. V sporočilu *Program za nova znanja in spretnosti ter delovna mesta: evropski prispevek k polni zaposlenosti* (5) je Evropska komisija kot cilj opredelila boljše vključevanje migrantov na trg dela. To naj bi med drugim dosegli z odpravo ovir za zaposlovanje, ki nastajajo zaradi nepriznavanja znanja, spretnosti in kvalifikacij. Evropska komisija naj zato sprejme ukrepe za poenostavitve priznavanja poklicnih kvalifikacij, pridobljenih v tretjih državah.

## 4. Posebne ugotovitve

### 4.1 Evropska poklicna izkaznica

4.1.1 EESO pozdravlja uvedbo evropske poklicne izkaznice, predlagano v členih 4a do 4e. Uvedba te izkaznice v povezavi z informacijskim sistemom za notranji trg bo v mnogih primerih precej poenostavila in pospešila postopke priznavanja.

4.1.2 Člen 4a(7) omogoča pobiranje pristojbin za izdajo evropske poklicne izkaznice. Komisija je pooblaščenca, da v postopku iz člena 58a določi merila za izračun in razdelitev pristojbin. Stroški morajo biti dovolj nizki, da prosilcev ne bodo odvrčali od uporabe postopka.

4.1.3 EESO izraža močne pomisleke glede pravila iz člena 4d(5), namreč da evropska poklicna izkaznica velja za potrjeno, če pristojni organ ne sprejme sklepa v rokih iz člena 4d(2) in (3). Ta zelo kratek rok praviloma znaša en mesec, če so potrebni dopolnilni ukrepi, pa dva. To bi lahko pristojne organe spodbudilo k temu, da priznanje izkaznice odklonijo tudi takrat, ko ocenijo, da zaradi prevelikega števila prošenj ali pomanjkanja dodatnih informacij ne bodo mogli sprejeti ustrezne odločitve. To pa dejansko ne bo pospešilo postopkov, temveč jih bo zaradi pravnih sredstev, ki so na voljo za spodbijanje takšnih odločitev, še podaljšalo.

4.1.4 Če pa bo dejansko veliko primerov, ko bo evropska poklicna izkaznica potrjena na podlagi člena 4d(5), pa bosta ogrožena varnost in zdravje potrošnikov in pacientov, saj ni mogoče izključiti možnosti, da bodo prosilci na ta način neupravičeno pridobili izkaznico. Poleg tega bi bilo težko naknadno razveljaviti evropske poklicne izkaznice, ki so bile neupravičeno potrjene.

(5) Sporočilo Komisije z dne 23. novembra 2010, COM(2010) 682, točka 2.5.

4.1.5 Zaradi upoštevanja interesov tako prosilcev kot potrošnikov Odbor predlaga pritožbeni postopek v skladu z nacionalnim pravom. Direktiva bi morala države članice zavezati k sprejetju takega postopka. Instrumenti postopka bi bili lahko zahteva za obravnavo ali odškodnino. Te pravice pa bi morale veljati samo, če pristojni organ v predpisanem roku po lastni krivdi ni izdal pozitivnega sklepa ali ni odredil dopolnilnega ukrepa.

4.1.6 Roki za odločitev bi morali biti določeni tako, da bi celoten postopek (preverjanje prošnje v državi izvora in priznanje v državi gostiteljici) trajal največ štiri mesece. Če pristojni organ države članice gostiteljice pošlje pristojnemu organu države izvora zahtevo po informacijah, rok – v nasprotju s tretjim stavkom člena 4d(3) – ne bi smel več veljati.

4.1.7 Člen 4e(5) med drugim določa, da se imetnika evropske poklicne izkaznice vsaki dve leti po izdaji izkaznice opozori na njegove pravice, ki izhajajo iz tega člena. To opominjanje bo povzročilo večje upravno breme, imetniku izkaznice pa ne bo dodatno koristilo. Dovolj in običajno je, da se imetnika o pravicah pouči samo enkrat.

4.1.8 Pogoj za upoštevanje opisanih postopkov in rokov je nemoteno delovanje informacijskega sistema za notranji trg (sistem IMI). Ker bo število prošenj po pričakovanjih veliko, je treba zagotoviti, da bo sistem ob začetku veljavnosti direktive dobro deloval. Izpad sistema IMI bo mogoče veliko bolje obvladati v okviru predlaganega sistema pravnega varstva kot pa v primeru navidezne odobritve, ki jo je treba zavriniti, saj je v nasprotju s sistemom.

4.1.9 Evropska poklicna izkaznica ne sme biti na voljo zgolj kot datoteka v sistemu IMI. Prosilec mora po potrditvi prejeti izkaznico v tiskani obliki, ki se bo lahko v pravnih postopkih uporabljala kot legitimacija. Zato je treba določiti minimalne zahteve za tiskano obliko izkaznice, da se prepreči ponarejanje.

4.1.10 Izkaznica v tiskani obliki poleg tega ne sme veljati za nedoločen čas. V nasprotnem primeru bi se lahko zlorabljala kot legitimacija, čeprav so si države članice v skladu s prvim pododstavkom člena 56(2) ali na podlagi mehanizma opozarjanja iz člena 56(a) izmenjale informacije o okoliščinah, v katerih opravljanje poklica ni dovoljeno. Zato bi morala izkaznica v tiskani obliki veljati deset let, pri poklicih v zdravstvu pet let, nato pa bi moral imetnik zanjo ponovno zaprositi. Omejena veljavnost tiskane oblike pa ne bi smela vplivati na neomejeno veljavnost evropske poklicne izkaznice v sistemu IMI. Če se izreče prepoved opravljanja poklica, bi bilo treba odvzeti tudi tiskano izkaznico.

## 4.2 Delni dostop

4.2.1 Kodifikacija delnega dostopa v členu 4f vključuje pogoje, ki jih je določilo Sodišče Evropske unije v zadevi C-330/03. Kakršna koli omejitev bi bila v nasprotju s členoma 45 in 49 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

4.2.2 Delni dostop se v praksi ne bo veliko uporabljal. Kodifikacija ne sme povzročiti socialnega dumpinga.

4.3 Tudi v primerih iz člena 5(1)(b) je treba učinkovito preprečiti zlorabo, zato EESO predlaga uvedbo strožjega mehanizma nadzora.

4.4 V peti pododstavek člena 7(4) je vključena določba iz prejšnje direktive, v skladu s katero se storitev lahko opravlja, če se pristojni organ ne odzove. Ravno tako kot v členu 4d(5) je treba tudi tukaj dati prednost drugim pravnim sredstvom, s katerimi se lahko pridobi odločitev organa (glej točko 4.1.3 in naslednje točke).

4.5 Člen 11 za področje uporabe direktive o priznavanju poklicnih kvalifikacij določa pet ravni kvalifikacij. Te niso povezane z evropskim ogrodjem kvalifikacij in evropskim sistemom kreditnih točk v poklicnem izobraževanju in usposabljanju (ECVET). Točke ECVET se omenjajo pri opredelitvi minimalnih zahtev v Poglavju III naslova III. Za zagotovitev večje preglednosti za prosilce in pristojne organe bi morala Komisija uvesti postopek, ki bi omogočal uvrstitev petih ravni kvalifikacij v evropsko ogrodje kvalifikacij, evropski sistem ECVET, evropski referenčni okvir za zagotavljanje kakovosti poklicnega izobraževanja in usposabljanja (EQAVET, prej EQARF) ter bolonjski in kopenhavnski proces, hkrati pa bi odpravil razlike in podvajanja.

4.6 Države članice naj bi preizkus poklicne usposobljenosti iz člena 14(1) izvedle vsaj dvakrat letno v skladu s členom 14(7). Ta zahteva lahko obremeni predvsem majhne države članice in na splošno povzroči težave pri poklicih z zelo malo prosilci. Boljša bi bila določba, v skladu s katero bi morale države članice zagotoviti, da na preizkus poklicne usposobljenosti nobenemu prosilcu ni treba čakati dlje kot šest mesecev od datuma, ko je bil ta preizkus odrejen.

4.7 S spremembo člena 31(1) se za sprejem v usposabljanje medicinskih sester za splošno zdravstveno nego zahteva zaključeno dvanajstletno splošno izobraževanje. Enak pogoj v skladu s členom 40(2) velja za usposabljanje za babice. EESO opozarja, da to ne sme povzročiti izključitve manj kvalificiranih mladih oseb iz možnosti za izobraževanje. Evropsko komisijo poziva, naj zagotovi, da bo visoka raven kakovosti v ustreznem sorazmerju z zahtevami v posameznih poklicih.

4.8 Člen 24(2) določa, da osnovno medicinsko usposabljanje traja eno leto manj, tj. namesto šest najmanj pet let, vendar pa zajema vsaj 5 500 ur usposabljanja. Tudi če število ur usposabljanja ostaja nespremenjeno, je treba zaradi skrajšanja minimalnega obdobja na pet let usposabljanje strniti, s tem pa se posreduje manj teoretičnega in praktičnega znanja. Zaradi zaščite pacientov bi morale usposabljanje še naprej trajati najmanj šest let. Zobo zdravniki menijo, da je pet let in 5 000 ur usposabljanja primernih.

4.9 *Poglavje IIIA – Samodejno priznavanje na podlagi skupnih načel za usposabljanje*

4.9.1 Priznavanje na podlagi enotnega okvira za usposabljanje ali enotnega zaključnega izpita je treba pozdraviti, saj spodbuja mobilnost ponudnikov storitev, hkrati pa z enotno ravno usposabljanja zagotavlja kakovost storitev.

4.9.2 Komisija v postopku iz člena 58a določi skupni sklop znanj, spretnosti, sposobnosti in kvalifikacij, ki se jih lahko pridobi v enotnem okviru za usposabljanje (člena 49a(3), 49b(3)). To pa ne sme povzročiti prilagoditve najnižji ravni kvalifikacij v Uniji. V direktivi je treba določiti postopkovne pogoje, postopek in merila, na podlagi katerih Komisija sprejme odločitve o skupnem sklopu.

4.9.3 Najmanjše število držav članic, v katerih se uporablja sklop znanj, spretnosti in sposobnosti in ki znaša eno tretjino držav članic (člen 49a(2)(c)), je prenizko. Povezano je z nevarnostjo, da se minimalni standardi glede trajanja in kakovosti izobraževanja znižajo na najmanjši skupni imenovalec. Najmanjše število držav članic je zato treba povečati na

50 % + 1 država članica. To bo odpravilo nevarnost, da bi manjšina držav članic tvorila relativno večino, ter zagotovilo sprejemanje skupnih načel za usposabljanje.

4.9.4 Komisija ima v nasprotju s prejšnjim sistemom skupnih izhodišč v skladu s postopkom iz člena 58a izključno pravico do pobude. Pravico do pobude za skupna načela za usposabljanje pa bi morale še naprej imeti države članice ali poklicna predstavniška združenja ali organizacije, ki delujejo na nacionalni ali evropski ravni.

4.9.5 Člen 55a omogoča lažje priznavanje plačane prakse v državi izvora, ki je bila opravljena v drugi državi. EESO podpira to pravilo, ki spodbuja mobilnost diplomantov med državami članicami.

4.10 V skladu s členom 57a(4) vsi roki začnejo teči že ob vložitvi elektronske prošnje na enotno kontaktno točko. Zaradi zelo kratkih rokov, določenih v direktivi (glej tudi točko 4.1.3), se zdi, da bodo pristojni organi izredno težko ustrezno obdelali prošnje. Vendar pa se EESO zaveda, da je to povezano s prizadevanji za usklajenost z direktivo o storitvah.

V Bruslju, 26. aprila 2012

*Predsednik*  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Staffan NILSSON

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o uvedbi Programa za pravice in državljanstvo za obdobje od 2014 do 2020**

(COM(2011) 758 final – 2011/0344 (COD))

(2012/C 191/19)

Glavni poročevalec: **g. BOLAND**

Svet je 9. februarja 2012 sklenil, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o uvedbi Programa za pravice in državljanstvo za obdobje od 2014 do 2020*

COM(2011) 758 final – 2011/0344 (COD).

Predsedstvo Odbora je 29. februarja 2012 strokovno skupino za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo zadolžilo za pripravo dela na tem področju.

Zaradi nujnosti postopka je Evropski ekonomsko-socialni odbor na 480. plenarnem zasedanju 25. in 26. aprila 2012 (seja z dne 26. aprila) za glavnega poročevalca imenoval g. BOLANDA ter mnenje sprejel s 127 glasovi za in 4 vzdržanimi glasovi.

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja predlog o nadaljevanju programa za pravice in državljanstvo ter priporoča, da ga vse zainteresirane strani, ki sodelujejo pri njegovem izvajanju, v celoti podprejo.

1.2 Priporoča, da se v naslov programa vključi beseda „enakost“. Na ta način se bo v okviru programa zagotovilo varstvo pravic ljudi, ki so žrtve diskriminacije na podlagi neenakosti. Prav tako se priporoča, da se med cilje programa vključi boj proti nasilju, zlasti nasilju v družini.

1.3 Odbor priporoča, da se med cilji programa izrecneje in posebej omenijo vprašanja enakosti, enakosti spolov, boja proti nasilju in izvajanja Konvencije ZN o pravicah invalidov.

1.4 EESO izraža zadovoljstvo, da so za ta program predlagana proračunska sredstva. Vendar izrecno priporoča realno povečanje navedenih proračunskih sredstev, da se upoštevajo dodatni vidiki, ki so bili vključeni v program.

1.5 Odbor priporoča GD za pravosodje, naj zagotovi, da bo imel dovolj informacij, potrebnih za natančno merjenje učinkov, in naj razvije pravične in objektivne sklope kazalnikov, ki bodo omogočali ustrezno analizo programa.

1.6 Odbor ugotavlja, da je bilo upravljanje programa preneseno z GD za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje na GD za pravosodje. Čeprav so razlogi za prenos utemeljeni, je treba razumeti, da bi lahko zaradi te spremembe prišlo do tveganj, povezanih s celotnim upravljanjem. Odbor priporoča,

da se izvede ustrezna analiza tveganj, da se čim bolj zmanjšajo težave, povezane s prenosom z GD za zaposlovanje na GD za pravosodje.

1.7 Odbor priporoča, da se program izvaja po celotni Evropski uniji v skladu z Listino EU o temeljnih pravicah.

1.8 Odbor meni, da je treba vsak program, ki se izvaja, ustrezno podpreti v posameznem letnem načrtu. Odbor v zvezi s tem priporoča, da se sredstva namenijo tako, da izvajanje katerega koli programa ne bo ovirano. Odbor priporoča, da se v predlog Komisije doda stavek, v skladu s katerim bo vsak letni delovni program zagotovil ustrezno in pravično porazdelitev sredstev med področji ter v skladu s katerim se bo ohranila zadostna raven financiranja za vsa področja.

1.9 Vključitev potrošniškega vidika v program je za zainteresirane strani zelo zaskrbljujoča. Pomisleki se v glavnem nanašajo na dejstvo, da bi to lahko nadomestilo obstoječe programe in/ali zmanjšalo njihovo finančno podporo. Odbor sicer razume potrebo po vključitvi potrošniškega vidika, saj gre za pristojnost GD za pravosodje, vendar se močno zavzema, da se kot posledica vključitve tega dodatnega vidika proračunska sredstva za program ne zmanjšajo.

1.10 V zvezi s tem je treba opozoriti, da se programi, katerih namen je izboljšati položaj ljudi, ki so žrtve diskriminacije z vidika enakosti in človekovih pravic, v številnih primerih obravnavajo revščino. Odbor se zaveda, da obstajajo tudi drugi programi za boj proti revščini in izključenosti; vendar je trdno prepričan, da bi moral ta program v celoti upoštevati vlogo revščine pri ustvarjanju diskriminacije.

1.11 Obstaja skrb, da bi lahko spoštovanje stroge opredelitve državljanstva izključilo nekatere „osebe“, ki so omenjene v ciljnih programih. EESO meni, da bi bila takšna skrb manjša, če bi se v okviru programov izvajanja v njihovih načrtih podpirala načela vključenosti. Priporoča se, da se vlagateljem pojasni, da je uporaba pojma „osebe“ v splošnih ciljnih namenjena zagotavljanju popolne vključenosti.

1.12 EESO odločno podpira delo obstoječih mrež, ki podpirajo in usmerjajo programe obveščanja za prejemnike finančne pomoči in oblikovalcev politik na nacionalni ravni in ravni EU. Ključnega pomena je, da mreže, ki se prijavijo za finančna sredstva v okviru novega programa, niso prikrajšane zaradi neupoštevanja njihovih izkušenj na področju človekovih pravic in enakosti. Odbor tudi meni, da se to delo ustrezno ocenjuje, tako da so izkušnje s programom na voljo za prihodnje delo na področju enakosti in človekovih pravic.

1.13 Obstaja splošna zaskrbljenost, da bo kakršna koli vrzel med zaključkom trenutnega programa za obdobje 2007–2013 in začetkom novega programa za obdobje 2014–2020 škodila celotnemu programu in pomenila izgubo pomembnih izkušenj. Odbor se zaveda, da se je treba takšnim vrzelim izogniti.

## 2. Ozadje

2.1 Predlog Komisije za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o uvedbi Programa za pravice in državljanstvo za obdobje od 2014 do 2020 <sup>(1)</sup> je bil sprejet 15. novembra 2011. Predlog vsebuje spremembe, predlagane za nov program na podlagi izkušenj s trenutnim programom za obdobje 2007–2013.

2.2 Evropski ekonomsko-socialni odbor je bil po sprejetju predloga naprošen, naj pripravi mnenje, ki naj bi ga sprejel na svojem 480. plenarnem zasedanju 25. in 26. aprila 2012.

2.3 Predlog temelji na členih 19(2), 21(2), 114, 168, 169 in 197 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

2.4 Znesek finančnih sredstev za izvedbo Programa za pravice in državljanstvo za obdobje od 1. januarja 2014 do 31. decembra 2020 bo znašal 439 milijonov EUR (tekoče cene).

2.5 Program je na voljo vsem državam EU.

2.6 Sodelovanje tretjih držav je omejeno na EGP, države pristopnice in države kandidatke ter potencialne kandidatke. Ugodnosti programa lahko koristijo tudi druge tretje države, zlasti države, v katerih se izvaja evropska sosedska politika.

2.7 Vse zainteresirane strani menijo, da novega programa ne bi smeli preložiti in da bi ga bilo treba začeti v celoti izvajati na začetku leta 2014.

## 3. Predlog Komisije

3.1 Predlog Komisije vsebuje podroben opis predlaganega programa za obdobje 2014–2020.

3.2 Določa okvir, katerega namen je poenostaviti in racionalizirati Program za pravice in državljanstvo, ki naj bi nadomestil tri obstoječe programe.

3.3 Navedeni trije programi so: (a) Temeljne pravice in državljanstvo (b) Daphne III (c) Protidiskriminacija in raznolikost ter Enakost spolov, ki sta del Programa za zaposlovanje in socialno solidarnost (PROGRESS).

3.4 Komisija se je na podlagi ocene učinka obstoječega programa za obdobje 2007–2013 odločila, da bo sedanjih šest programov združila v dva. To bo omogočilo celovit pristop k financiranju in učinkovitejše upravljanje programa.

3.4.1 Cilj programa je prispevati k razvoju območja, na katerem se spodbujata spoštovanje in varstvo pravic oseb, kot so določene v Pogodbi o delovanju Evropske unije in Listini Evropske unije o temeljnih pravicah.

3.4.2 Program ima pet posebnih ciljev:

— krepitev pravic, ki izhajajo iz državljanstva Unije,

— spodbujanje učinkovitega uveljavljanja načela boja proti diskriminaciji zaradi spola, rase ali etničnega porekla, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti, načela enakosti med spoloma, ter pravic invalidov in starejših oseb;

— zagotavljanje visoke ravni varstva osebnih podatkov;

— krepitev spoštovanja pravic otroka;

— potrošnikom in podjetjem omogočiti poslovanje in kupovanje z zaupanjem v notranji trg.

<sup>(1)</sup> COM(2011) 758 final – 2011/0344 (COD).

3.5 Predlog vsebuje podrobnosti v zvezi z vmesno oceno in priporočila za izboljšanje.

#### 4. Splošne ugotovitve

4.1 EESO se strinja s stališčem Komisije, da razvoj območja svobode, varnosti in pravice ostaja prednostna naloga Evropske unije. Vendar izraža zaskrbljenost, da je izvajanje Listine o temeljnih pravicah v Evropski uniji neenakomerno.

4.2 Namen novega programa je v glavnem zagotoviti sredstva v višini 439 milijonov EUR za obdobje 2014–2020. To je le nekoliko manj v primerjavi s prejšnjim proračunom, vendar EESO meni, da to pomeni manjšo zavezanost Evropske unije k izboljšanju položaja ljudi, ki se soočajo z diskriminacijo.

4.3 Odbor izraža zaskrbljenost, da bi lahko porast „ekstremističnih nagnjenj“ oviral uveljavljanje osnovnih človekovih pravic<sup>(?)</sup>, zato je pomembno, da se skupinam, ki si prizadevajo za izboljšanje teh razmer, namenijo ustrezna sredstva. Medtem ko drži, da so na voljo proračunska sredstva za nadaljevanje tega dela, Odbor jasno poudarja, da je predlagani proračun pod ravno pomoči, ki je potrebna za nadaljevanje dela, določenega v prejšnjem programu.

4.4 Odbor izraža zaskrbljenost, da bi lahko prednostno razvrščanje letnih programov v skladu s členom 8 predloga Komisije negativno vplivalo na nekatere elemente ali področja projekta. To bi bilo mogoče popraviti tako, da bi se vsi delovni programi financirali v obsegu, ki je potreben za nadaljevanje tekočega dela.

4.5 Treba je ohraniti visoko prepoznavnost programov, tako da bo opazna njihova učinkovitost pri spodbujanju protidiskriminacije na vseh obravnavanih področjih.

4.6 Odbor izraža zaskrbljenost, da je sposobnost GD za pravosodje za merjenje učinkov oslABLJENA zaradi izjave tega generalnega direktorata, da nima dovolj informacij.

4.7 Odbor izraža zaskrbljenost, da bi lahko dodaten vidik v zvezi s pravicami potrošnikov pomenil dodaten nepotreben pritisk na program. K temu sodi nadomestitev programov, ki neposredno obravnavajo osnovne človekove pravice, ter nevarnost, da se dragocena sredstva preusmerijo s človekovih pravic in programov za pravosodje.

4.8 Odbor z zaskrbljenostjo ugotavlja, da naslov programa ne predstavlja celotne vsebine programa. Odbor meni, da bo odsotnost besede „enakost“ v naslovu zmanjšala pomen programov za enake pravice.

4.9 EESO meni, da je treba med cilje programa vključiti boj proti nasilju, zlasti nasilju v družini.

4.10 Odbor z zaskrbljenostjo ugotavlja, da bo opredelitev državljanstva, kot je določena v enem od petih posebnih ciljev programa, izključila tiste, ki prebivajo v EU, vendar nimajo državljanstva. Odbor pozdravlja dejstvo, da se splošen cilj programa nanaša na „osebe“. Vendar zahteva, da se cilji okrepijo, tako da bo program v celoti vključujoč.

4.11 Obstaja splošno mnenje, da obstoječe mreže, ki sodelujejo pri podpori in zagotavljanju informacij v zvezi s programom, ne bi smele biti v slabšem položaju pri prijavljanju za sodelovanje v programu. Odbor ugotavlja, da imajo te mreže veliko izkušenj na področju človekovih pravic in enakosti. Prav tako meni, da je treba vlogo mrež kot tudi vse dele programa ustrezno oceniti.

4.12 Ključen vidik pri oblikovanju programa mora biti dejstvo, da je treba programe prilagoditi na podlagi učenja iz drugih izkušenj, kot je Sporazum iz Belfasta (Good Friday Agreement), tako da se ponovno ovrednotijo pravice z namenom njihovega izboljšanja v spremenjenih okoliščinah.

4.13 EESO ugotavlja, da je treba pri uresničevanju pravic in enakosti vedno doseči ravnovesje, tako da se priznajo pravice splošne skupnosti. Prav tako je jasno, da mora imeti vsaka oseba dostop do postopkov, ki v vsakem primeru onemogočajo diskriminacijo.

V Bruslju, 26. aprila 2012

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Staffan NILSSON

<sup>(?)</sup> Staffan Nilsson, „Europe's snail syndrome“, 10. maj 2011; <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.news.18276>.



## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi programa za okoljske in podnebne ukrepe (LIFE)

(COM(2011) 874 final)

(2012/C 191/20)

Poročevalec: **Pedro NARRO**

Evropski parlament in Svet sta 15. decembra 2011 oziroma 23. januarja 2012 sklenila, da v skladu s členoma 192 in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi programa za okoljske in podnebne ukrepe (LIFE)*

COM(2011) 874 final.

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 10. aprila 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 480. plenarnem zasedanju 25. in 26. aprila 2012 (seja z dne 25. aprila) s 127 glasovi za, 2 glasovoma proti in 4 vzdržanimi glasovi.

### 1. Sklepi in priporočila

1.1 Program LIFE je uspešen program Skupnosti, ki je v zadnjih 20 letih skupaj z drugimi skladi in pobudami dal zelo pozitivne rezultate. Zato je treba program ohraniti in okrepiti, da se zagotovi strateški in skladen napredek na področju varstva okolja in podnebja v Evropski uniji.

1.2 Povečanje proračunskih sredstev, ki se predlaga za program LIFE (2014–2020), je pozitiven znak, vendar je treba storiti še veliko za učinkovito vključitev okolja v evropske politike. EESO države članice, ki so v globoki gospodarski krizi, poziva, naj odločno podprejo naložbe na področju okolja in podnebnih sprememb, da se ublažijo posledice te krize.

1.3 Oblikovanje podprograma za podnebne ukrepe bi lahko bil pozitiven instrument za povečanje prepoznavnosti tistih pobud, ki so usmerjene na prilagoditev na podnebne spremembe in njihovo ublažitev. Podprogram za okolje pa mora še naprej prispevati k zaščiti biotske raznovrstnosti ter, prednostno, k financiranju mreže Natura 2000, pri čemer se ne sme zmanjšati udeležba drugih skladov, kot je Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP).

1.4 Uvesti je treba novo vrsto obsežnih projektov, t. i. „integrirane projekte“, ki bodo omogočili udeležbo nevladnih organizacij in MSP, zagotovili nadaljnje izvajanje „tradicionalnih projektov“ ter izboljšali usklajevanje med nacionalnimi organi in organi Skupnosti. EESO s tega vidika Komisiji predlaga, naj v predlog uredbe vključi jasno porazdelitev proračunskih sredstev med obe vrsti projektov, opredeli merila za določitev geografske porazdelitve integriranih projektov ter pojasni, kako bodo pripravljene večletni programi, ne da bi zmanjšali prožnost programa.

1.5 EESO se strinja, da je treba porazdelitev projektov izvesti glede na merila ustreznosti in ne na geografska merila. Vendar EESO priznava pomanjkljivo udeležbo številnih držav pri izvajanju programa LIFE, ki nimajo niti izkušenj niti zadostnih sredstev za aktivno sodelovanje. S tega vidika je ključnega pomena, da Komisija olajša njihov dostop prek intenzivnejšega svetovanja in boljšega institucionalnega usklajevanja.

1.6 Zvišanje stopnje sofinanciranja za tradicionalne in integrirane projekte v nobenem primeru ne sme biti razlog, da DDV in stalno osebje ne bi več veljala kot upravičeni stroški. Nevključitev teh stroškov bi pomenila bistveno oviro za manjše organizacije civilne družbe, katerih prispevek je zelo dragocen, ki pa so lahko iz udeležbe izključene ali pa je njihovo sodelovanje omejeno.

1.7 Uvedba pavšalnih plačil je dober ukrep poenostavitve. EESO meni, da bi si Komisija morala prizadevati za izboljšanje storitev svetovanja, poenostavitev finančnih obrazcev in uvedbo faze predhodnega ocenjevanja tradicionalnih projektov.

1.8 Po mnenju EESO je ključnega pomena, da se ohranita značaj programa LIFE kot programa Skupnosti in njegova evropska dodana vrednost. S tega vidika mora Komisija predhodno pojasniti, kateri ukrepi bodo sprejeti prek delegiranih aktov, pa tudi vlogo držav članic v odboru za program LIFE in nove pristojnosti Izvajalske agencije za konkurenčnost in inovativnost.

1.9 Kljub opaznemu uspehu programa LIFE si mora Evropska komisija dodatno prizadevati za večjo seznanjenost s programom ter aktivno udeležbo organizacij civilne družbe. S tega vidika je pomembno, da se izboljšajo načini razširjanja informacij in preglednost pri izbiri projektov ter da se evropski državljani seznanijo s pomenom programa LIFE kot instrumenta Skupnosti in dodano vrednostjo, ki jo ta program prinaša družbi.

## 2. Ozadje

2.1 Evropska komisija je 12. decembra 2011 objavila predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o uvedbi programa za okolje in podnebne ukrepe (LIFE). Celotna finančna sredstva za program LIFE za obdobje 2014–2020, izražena v veljavnih cenah, znašajo 3 618 milijonov EUR.

2.2 Program LIFE je del predloga Komisije o večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020, ki določa proračunski okvir in glavne usmeritve za uresničitev strategije Evropa 2020. Komisija se je odločila, da bo okoljske in podnebne ukrepe obravnavala kot sestavne dele vseh najpomembnejših instrumentov in ukrepov.

2.3 Program LIFE je od svojega nastanka leta 1992 eden glavnih virov financiranja okolja v Evropski uniji. Namen nove uredbe, ki jo predlaga Komisija, je nadomestiti veljavno Uredbo št. 614/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. maja 2007 o finančnem instrumentu za okolje (LIFE+).

2.4 Predlog nove uredbe LIFE je oblikovan kot program LIFE z dvema podprogramoma: enim za okolje in enim za podnebne ukrepe. Podprogram za okolje ima tri prednostna področja: 1. biotsko raznovrstnost, 2. okolje in učinkovitost rabe virov ter 3. upravljanje in informacije.

2.5 Podprogram za okolje bo imel proračunska sredstva v višini 2 713,5 milijona EUR. Polovica sredstev, namenjenih podpori projektom prek konkretnih ukrepov, bo namenjena ohranjanju narave in biotski raznovrstnosti. Podprogram za podnebne ukrepe bo imel proračunska sredstva v višini 904,5 milijona EUR in tri posebna prednostna področja: omejevanje podnebnih sprememb, prilagajanje na podnebne spremembe ter podnebno upravljanje in informacije.

2.6 Evropski ekonomsko-socialni odbor je vedno poudarjal velik pomen programa LIFE za razvoj in oblikovanje okoljske politike EU. V zadnjih treh mnenjih, ki jih je pripravil EESO na področju projekta LIFE, je bil poudarjen dragocen, vendar omejen prispevek tega programa k varstvu okolja v Evropi <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> CESE, (UL C 80 z dne 30. marca 2004, str. 57); CESE, (UL C 255 z dne 14. oktobra 2005, str. 52); CESE, (UL C 132 z dne 3. maja 2011, str. 75).

## 3. Splošne ugotovitve

### 3.1 Proračun

3.1.1 Proračunska sredstva, ki so v večletnem finančnem okviru predvidena za program LIFE, predpostavljajo znatno zvišanje v primerjavi s sredstvi, dodeljenimi v obdobju 2007–2013. Sredstva za program LIFE se bodo povečala z 2 143 milijonov na 3 200 milijonov EUR v cenah iz leta 2011 (3 618 milijonov EUR v veljavnih cenah). Podprogram za okolje bo prejel 2 713,5 milijonov EUR (polovica za ukrepe na področju biotske raznovrstnosti in ohranjanja narave), podprogram za podnebne ukrepe pa 904,5 milijona EUR.

3.1.2 Predvidena sredstva pomenijo 0,3 % vseh proračunskih sredstev Unije. Povečanje proračunskih sredstev pomeni pozitiven signal za okoljska vprašanja, čeprav je treba oceniti, kako bo gospodarska kriza vplivala na možnosti financiranja zasebnih akterjev in lokalnih uprav, zlasti pri obsežnih projektih, kjer je potreba po finančnih sredstvih velika. EESO vsekakor poudarja, da si je treba prizadevati za varstvo okolja in podnebja za ublažitev učinkov krize, ter vztraja, da financiranje programa LIFE ne sme negativno vplivati na druge sklade, ki tudi lahko ukrepajo na enakem področju, kot so FEADER ali strukturni skladi.

3.1.3 Komisija bi morala prednostno pozornost nameniti potrebi po dodatnih finančnih sredstvih za izvajanje dejavnosti komuniciranja ter razširjanja in prenosa znanja. Posebna sredstva za ukrepe svetovanja in izobraževanja bi prispevala k enostavnejšemu upravljanju programa ter zlasti k povečanju njegove učinkovitosti in optimizaciji sredstev.

### 3.2 Glavne novosti predloga

3.2.1 Komisija se je po posvetovanju z zainteresiranimi stranmi in izvedbi ocen učinka odločila za tri pomembne spremembe veljavne zakonodaje, da bi izboljšala njeno strukturo, poenostavila njeno izvajanje, povečala njeno prožnost ter jasneje določila cilje in strategije. Spremembe so naslednje:

- 1) Bolj specifične prednostne naloge.
- 2) Dva podprograma: za okolje in za podnebne spremembe.
- 3) Nova vrsta projektov: integrirani projekti.

### 3.3 Določitev prednostnih nalog

3.3.1 V predhodnem posvetovanju, ki ga je organizirala Evropska komisija, je bilo med drugim največ razprave o vprašanju ustreznosti določitve jasno opredeljenih prednostnih nalog novega programa. Komisija je upravičeno zavrnila določitev fiksnih letnih prednostnih nalog, ki bi lahko vlagatelje ovirale pri pravilnem načrtovanju, pripravi in predstavitvi predlogov. Nazadnje se je Komisija odločila – ne da bi pri tem zagotovila podrobnejše informacije –, da bo skupaj z državami

članicami pripravila delovne programe, ki bodo trajali vsaj dve leti. EESO trenutno ni sposoben obravnavati vprašanja delovnih načrtov zaradi pomanjkanja natančnih informacij v zvezi s predlogom uredbe, ki je predmet tega mnenja. Kljub pomanjkanju podatkov pa je treba pri oblikovanju delovnih programov spoštovati bistvo programa LIFE, kar zadeva njegovo prožnost in prilagajanje na spremembe.

3.3.2 EESO podpira osredotočenje prizadevanj na nekatere politične prednostne naloge in področja ukrepanja, ki so povezana z okoljem in podnebjem. Komisija mora zagotoviti več informacij o delovanju odbora za program LIFE, reformi nacionalnih kontaktnih točk ter uporabi delegiranih aktov za določitev meril upravičenosti za projekte in meril geografske uravnoteženosti v primeru integriranih projektov.

#### 3.4 Podprogram za podnebne ukrepe

3.4.1 Oblikovanje posebnega podprograma za obravnavo vprašanj, povezanih s podnebjem, in njegovih treh prednostnih nalog (omejevanja, prilagajanja in upravljanja) mora pomeniti spodbudo za izboljšanje izvajanja zakonodaje EU na področju podnebja, okrepitev upravljanja ter utrditev novih mrež in platform. Novi podprogram je ključnega pomena, da se dosežejo cilji iz strategije Evropa 2020 <sup>(2)</sup> in Načrta za prehod na konkurenčno gospodarstvo z nizkimi emisijami ogljika do leta 2050 <sup>(3)</sup>.

3.4.2 Novi podprogram se bo moral kljub omejenim finančnim sredstvom osredotočiti na vrsto posebnih ciljev, ki omogočajo boljše poznavanje področja vprašanj, povezanih s podnebjem, in preoblikovanje te prednostne naloge tako, da bo postala sestavni del vseh instrumentov in ukrepov Skupnosti. Sinergije med okoljskimi in podnebnimi cilji so očitne. Kot navaja Evropska komisija v svojem predlogu uredbe, so lahko projekti s področja podnebja koristni na različne načine.

3.4.3 EESO meni, da je odločitev o nadgraditvi prejšnjega tematskega sklopa „podnebne spremembe“ v delu Okoljska politika in upravljanje programa LIFE+ pravočasna in ustrezna. Ne gre samo za vprašanje povečanja prepoznavnosti tega programa, temveč tudi razumevanja njegove strateške vrednosti.

#### 3.5 Integrirani projekti

3.5.1 Integriran projekt je tradicionalen projekt LIFE, ki zajema območje, ki je širše od ozemlja posamezne regije, v katerem želi vlagatelj ustvariti potrebne zmogljivosti za upravljanje določenega sektorja, pri čemer uporablja finančna sredstva programa LIFE ter tudi sredstva drugih skladov EU in nacionalnih, regionalnih ali zasebnih skladov.

3.5.2 Na splošno bodo to obsežni projekti (5–10 milijonov EUR bo sofinancirala EU) s ciljem reševanja okoljskih težav ter izboljšanja izvajanja okoljskega vidika in njegovega vključevanja v druge politike. Prednostna področja ukrepanja so primerna (mreža Natura 2000, voda, zrak, odpadki itd.), čeprav Komisija ne bi smela zmanjšati pomena nekaterih tradicionalnih projektov, ki so zagotovili številne koristi z minimalnimi stroški. Integrirani projekti bodo zagotovili nov, večnamenski mehanizem za izvajanje zakonodaje na področju okolja in podnebja, vendar zbuja tudi upravičen dvom, ali bodo v praksi povzročili več zapletov pri upravljanju in težave pri usklajevanju med različnimi skladi, ki bodo dejavni sočasno.

3.5.3 Za integrirane projekte bo veljala geografska porazdelitev, ki jo je treba še opredeliti. Komisija bo prek delegiranih aktov določila geografska merila, vendar bi bilo dobro, da bi se v osnovno uredbo vključile nekatere osnovne smernice o tem, kako bi bilo mogoče države, ki so tradicionalno malo dejavne na področju programa LIFE, spodbuditi k večji udeležbi v programu. V ta namen je treba tem državam zagotoviti dodatne nasvete in izboljšati usklajevanje s pristojnimi nacionalnimi organi. Odbor ocenjuje, da je treba pri izbiri integriranega projekta dati prednost merilom ustreznosti pred geografskimi ali podobnimi merili. Povečano sofinanciranje do največ 80 % upravičenih stroškov morda ne bo zadostovalo za spodbuditev sodelovanja javnih in zasebnih akterjev v času krize, v katerem je zelo težko pridobiti zadostna sredstva za tako ambiciozne projekte.

3.5.4 Pri integriranih projektih morajo odločneje sodelovati organizacije civilne družbe, da se olajšata razvoj teh projektov in njihova izvedba na terenu, pri čemer je treba preprečiti, da bi projekti postali izključno instrumenti v rokah uprav. Ključnega pomena je povečati udeležbo organizacij civilne družbe ter spodbuditi oblikovanje mrež, ki bi omogočale izmenjavo dobrih praks ter prenos znanja med njihovimi člani.

## 4. Posebne ugotovitve

### 4.1 Poenostavitev

4.1.1 Komisija poudarja večjo poenostavitev z razširjeno uporabo pavšalnih zneskov in pavšalnih plačil. Ta ukrep je dober in lahko odpravi nepotrebna upravna bremena.

4.1.2 Vseeno pa se Odbor ne more strinjati s predlogom o reviziji upravičenih stroškov, ki bi izključil DDV ali stroške oseba (na splošno so ti stroški okoli 30 %). Če se navedeni stroški ne bodo upoštevali, bo to pomenilo dodatne težave za projekte, ki so jih v glavnem razvili manjši akterji civilne družbe ali lokalni akterji. Poenostavitev mora temeljiti na znatni spremembi obrazcev, boljšem svetovanju v fazi izdelave, prožnosti pri naknadnih spremembah proračuna in fazi predhodnega ocenjevanja („screening“). Po mnenju Odbora bi bilo treba nekatere ukrepe za poenostavitev, posebej oblikovane za

<sup>(2)</sup> COM(2010) 2020 final.

<sup>(3)</sup> COM(2011) 112 final.

integrirane projekte, razširiti na tradicionalne projekte, kot v primeru določitve dveh faz pri izbiri projektov.

4.1.3 Predlog uredbe bistveno izboljšuje komplementarnost finančnih instrumentov glede na problematično zasnovo veljavnega člena 9.EESO se strinja z načelom, da mora program LIFE dopolnjevati druge programe EU za financiranje (Evropski sklad za regionalni razvoj, Kohezijski sklad, Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad, Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja, Obzorje 2020 itd.), kar bo izboljšalo usklajevanje s ciljem preprečevanja dvojnega financiranja.

4.1.4 Nove ukrepe za poenostavitev delovanja in upravljanja programa je treba dopolniti s povečanjem preglednosti meril za izbiro projektov in krepitvijo obstoječih instrumentov, da se zagotovijo svetovanje in smernice za potencialne upravičence.

#### 4.2 Pristop EU/dejavnosti zunaj Unije

4.2.1 Okvirne nacionalne dodelitve (člen 6 veljavne uredbe) se bodo nadomestile zgolj z merili geografske uravnoteženosti za integrirane projekte, ki še niso določena. Nacionalne dodelitve niso dale pričakovanih rezultatov in niso spodbudile manjših držav ali držav z manj izkušnjami pri upravljanju teh sredstev. Odprava nacionalnih dodelitev se zdi smiselna, Komisija pa jih bo nadomestila z geografskimi merili za večje projekte (integrirane projekte). Trenutno uživajo največ koristi Italija, Nemčija in Španija, vendar je treba dejavno spodbujati udeležbo tistih držav, ki imajo manj izkušenj ali tehničnega znanja.

4.2.2 Razširitev geografskega obsega programa LIFE se zdi primerna, vendar ne bi smela pomeniti izgube značaja programa LIFE kot programa Skupnosti. Izjeme od splošnega pravila je treba omejiti na natančno določene primere na specifičnih področjih, kot so morske ali selitvene vrste ali mednarodno sodelovanje med organizacijami. EESO se strinja, da se najmanj 15 % proračunskih sredstev programa zagotovi prek transnacionalnih projektov.

4.2.3 Komisija je bila do zdaj v celoti pristojna za upravljanje programa LIFE, vendar v novem predlogu ni jasno, kakšna bo vloga izvajalskih agencij in zlasti Izvajalske agencije za konkurenčnost in inovativnost v okviru tradicionalnih projektov. S tega vidika bi bilo primerno vprašati Evropsko komisijo, kakšne bodo pristojnosti izvajalske agencije pri izbiri projektov in kateri instrumenti se bodo uporabili za krepitev nacionalnih kontaktnih točk.

#### 4.3 Mreža Natura 2000

4.3.1 Prispevek programa LIFE k financiranju razvoja mreže Natura 2000 je prednostna naloga, ki je dala opazne rezultate. Program LIFE mora v naslednjem obdobju še naprej prispevati k temu, da bodo lokalni akterji in uprave bolj naklonjeni mreži Natura 2000. Zato je ključnega pomena, da program LIFE prispeva k utrditvi skupnih meril vodenja in upravljanja območij Natura 2000. Izvajanje te naloge bi morala usklajevati Evropska komisija, s poudarkom na tistih državah, ki so to mrežo uvedle pred kratkim.

#### 4.4 Sofinanciranje

4.4.1 Najvišji odstotek financiranja projektov LIFE bo znašal 70 % upravičenih stroškov, pred tem pa je znašal 50 %. Pri integriranih projektih bo mogoče doseči 80 %, ta odstotek pa bi se ob upoštevanju strateške vrednosti teh projektov lahko uporabil tudi za posebne projekte za podporo posebnim potrebam za izvajanje in razvoj politik ali zakonodaje EU. Namen tega zvišanja sofinanciranja je nadomestiti neupravičenost nekaterih znatnih stroškov, ki so bili do zdaj upravičeni, kot so DDV in stroški osebja. Vendar so trenutno nekateri projekti na področju biotske raznovrstnosti že deležni sofinanciranja v višini 75 %. Zato je primerno, da Komisija preuči, ali je takšna raven sofinanciranja zadostno nadomestilo ali pa bi bilo treba namesto najvišje določiti fiksno stopnjo sofinanciranja.

#### 4.5 Ekološke inovacije

4.5.1 V sedanjem obdobju je bil namen večine projektov na področju okoljske politike in okoljskega upravljanja uporaba inovativnih metod podjetništva ali upravljanja. Na podlagi ocene učinka je napredek pri ekoloških inovacijah zelo pozitiven. Kljub temu Komisija predlaga omejitve inovacij v zasebnem sektorju, saj se bodo predhodno obravnavale v okviru drugih posebnih instrumentov, kot je Obzorje 2020.

#### 4.6 Spodbujanje sodelovanja MSP in nevladnih organizacij.

4.6.1 Nov program LIFE ne bo temeljil na izključnem pristopu od spodaj navzgor (*bottom up*), temveč bo vključeval prožen pristop od zgoraj navzdol. Rezultat takšnega razmišljanja je oblikovanje integriranih projektov. EESO ne zavrača nove vizije Komisije, vendar želi poudariti pomen spodbujanja tistih projektov na lokalni ali regionalni ravni, ki vključujejo mala podjetja in nevladne organizacije, ki pa lahko zagotovijo pomembne rezultate z minimalnimi stroški.

4.6.2 EESO se strinja, da bi morali projekti, ki se financirajo v okviru programa LIFE, učinkovito spodbujati uporabo zelenih javnih naročil.

#### 4.7 *Financiranje okoljskih nevladnih organizacij*

4.7.1 Evropska komisija uporablja instrument LIFE za financiranje okoljskih nevladnih organizacij, ki sodelujejo v evropskem procesu odločanja. Običajno je okoli 30 organizacij prejelo ta sredstva, po mnenju Komisije pa so bili rezultati zelo pozitivni. S tega vidika Odbor pozdravlja delo teh organizacij, vendar meni, da bi bilo treba spremeniti merila za izbiro projektov pri dodeljevanju sredstev tako, da bodo ta sredstva lahko koristile tudi druge organizacije, ki pomembno prispevajo k varstvu okolja in podnebja.

V Bruslju, 25. aprila 2012

*Predsednik*  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Staffan NILSSON

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o**

**predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi pravil za neposredna plačila kmetom v podpornih shemah v okviru skupne kmetijske politike**

(COM(2011) 625 final – 2011/0280 (COD)),

**predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov (Uredba o enotni SUT)**

(COM(2011) 626 final – 2011/0281 (COD) (A-21)),

**predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP)**

(COM(2011) 627 final – 2011/0282 (COD)),

**predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike**

(COM(2011) 628 final – 2011/0288 (COD)),

**predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 v zvezi z uporabo neposrednih plačil kmetom za leto 2013**

(COM(2011) 630 final – 2011/0286 (COD))

**in predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 v zvezi z ureditvijo sheme enotnega plačila in podpore vinogradnikom**

(COM(2011) 631 final – 2011/0285 (COD))

(2012/C 191/21)

Poročevalka: **Diljana SLAVOVA**

Soporočevalec: **Franco CHIRIACO**

Svet in Evropski parlament sta 14. novembra oziroma 25. oktobra 2011 sklenila, da v skladu s členoma 43(2) in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjih dokumentih:

*Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi pravil za neposredna plačila kmetom v podpornih shemah v okviru skupne kmetijske politike*

COM(2011) 625 final – 2011/0280 (COD)

*Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov (Uredba o enotni SUT)*

COM(2011) 626 final – 2011/0281 (COD) (A-21)

*Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP)*

COM(2011) 627 final – 2011/0282 (COD)

*Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike*

COM(2011) 628 final – 2011/0288 (COD)

*Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 v zvezi z uporabo neposrednih plačil kmetom za leto 2013*

COM(2011) 630 final – 2011/0286 (COD)

*Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 v zvezi z ureditvijo sheme enotnega plačila in podpore vinogradnikom*

COM(2011) 631 final – 2011/0285 (COD).

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 10. aprila 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 480. plenarnem zasedanju 25. in 26. aprila 2012 (seja z dne 25. aprila) s 132 glasovi za, 14 glasovi proti in 21 vzdržanimi glasovi.

## 1. Sklepi in priporočila

### *Sprememba kmetijskega modela EU*

1.1 EESO se je z zanimanjem seznanil z zakonodajnimi predlogi Komisije in opaža, da so bila v njih upoštevana nekatera – a še zdaleč ne vsa – priporočila iz njegovih prejšnjih mnenj. EESO je tako v svojih mnenjih NAT/449 in NAT/481 opozoril zlasti, da mora biti gonilo prihodnje skupne kmetijske politike (SKP) odločnost, da se ohrani evropski model kmetijstva, ki temelji na načelih samopreskrbe s hrano, vzdržnosti ter odzivanja na dejanske potrebe kmetov in potrošnikov.

1.2 EESO je seznanjen z vloženim trudom Komisije na področju prihodnje skupne kmetijske politike, saj si je prizadevala predstaviti zelo evropski projekt, ki temelji na pojmu vključujoče raznolikosti. Ob upoštevanju prizadevanj Komisije za vzpostavitev novega partnerstva med Evropo in evropskimi kmeti meni, da je kljub ustrezni usmeritvi predlogov na številnih področjih potrebnih precej prilagoditev.

1.3 Današnja finančna in gospodarska kriza ter skrajne podnebne spremembe zahtevajo korenite spremembe in odpravo razhajanj med obljubami in resničnim kmečkim vsakdanjikom. Kmetje so pod čedalje večjim pritiskom trgov, kar vodi v opuščanje širših območij. Zato je bolj kakor kdajkoli prej nujen evropski model kmetijstva. Za EESO je bistvenega pomena, da skupna kmetijska politika za obdobje 2014–2020 pomaga pri premagovanju teh velikanskih ovir za kmetijstvo. Vendar Odbor pogrša jasnejšo zavezo Komisije za evropski kmetijski model.

1.4 EESO pozdravlja načrt Komisije za okrepitev konkurenčnosti večfunkcionalnega kmetijstva v Evropi v smislu evropskega kmetijskega modela z različnimi ukrepi, kot so raziskave, razvoj in svetovanje ter priznavanje tistih družbenih storitev, ki se doslej niso odražale v maloprodajnih cenah. Vendar meni, da predvideni ukrepi še zdaleč ne zadostujejo niti za zagotovitev

trajnega napredka v proizvodnji in zaposlovanju niti za izboljšanje zadovoljevanja nenehno rastočih svetovnih potreb po hrani. EESO opozarja, da je treba v prihodnji skupni kmetijski politiki upoštevati dejstvo, da je šestina vseh delovnih mest v Evropi neposredno ali posredno povezana s kmetijsko proizvodnjo, ta delež pa je v nekaterih državah članicah še precej višji. SKP bi morala igrati vlogo tudi pri zagotavljanju delovnih mest v EU, zlasti na podeželskih območjih, medtem ko zdaj kvečjemu prispeva k njihovem zmanjševanju. Jasno je, da če propade kmetijska in gozdarska proizvodnja v eni regiji, izginejo tudi delovna mesta v pred- in poproizvodnji – vse do živilske in lesnopredelovalne industrije. Prihodnja skupna kmetijska politika si mora prizadevati za izboljšanje ekonomske učinkovitosti kmečkih družin in zadrug, da bodo dobile boljši dostop do trga in bolje tržile svoje proizvode.

1.5 Nova skupna kmetijska politika bi morala prispevati k izboljšanju družbeno-ekonomskih razmer, zaposlovanju in varnosti delavcev v kmetijstvu z zagotavljanjem doslednega spoštovanja socialnih klavzul, zakonov in pogodb o zaposlitvi pri dodeljevanju pomoči. Pri tem bi morala biti kmetijska in kmetijsko-prehrabena podjetja v središču sistema, da bi nagradili realno gospodarstvo, spodbudili raziskave, inovacije, zamejnjo generacij in proizvodnjo hrane, tudi z opiranjem na dodano vrednost lokalne in regionalne ravni.

1.6 EESO vnovič poziva Evropski parlament, Svet in Komisijo k ohranitvi trdnega proračuna za SKP vsaj v enakem obsegu kot v tekočem proračunskem obdobju. Trenutno opaža posebne probleme v razvoju drugega stebra, saj veliko držav članic ni več pripravljenih ali ni zmožnih zagotavljati potrebnega sofinanciranja. To bo vodilo v nesprejemljivo oslabitev politike za podeželje, vključno z okoljskimi ukrepi, ki se financirajo iz drugega stebra.

1.7 EESO meni, da si je treba pri reformi skupne kmetijske politike prizadevati še zlasti za poenostavitev postopkov in

njeno **prilagodljivo** izvajanje zaradi različnih razmer v kmetijstvu v državah članicah ter za zmanjšanje birokratskih ovir za kmete in težav organov, ki izvajajo izplačila.

#### Neposredna plačila

1.8 EESO podpira opustitev zgodovinskih referenčnih vrednosti pri določanju višine podpore kmetom v vsaki državi ali regiji. Vendar pa meni, da pavšalni znesek na hektar ni vedno najbolj učinkovit instrument politike, zlasti ob upoštevanju argumenta dohodkovne podpore (gl. točko 4.3.2). Zato bi morala ta **notranja uskladitev** v vsaki državi ali regiji omogočiti prilagodljivost, daljše prehodno obdobje in postopne spremembe v tem času.

1.9 EESO odobrava prizadevanja za odpravo razlik med ravnmi podpore, ki jo prejemajo kmetje v različnih državah. Za prihodnjo SKP bi morale biti značilne uravnoveženost, pravičnost in pragmatičnost pri prerazporejanju finančnih sredstev med državami članicami, ob upoštevanju raznolikosti kmetijstva v EU. Pri tem je treba paziti tudi na strukturo stroškov in prihodkov kmetijskih dejavnosti v posameznih državah. Pomembno je, da bi pri prerazporejanju upoštevali tudi težave kmetov iz starih in novih držav članic. Zato EESO priporoča razdelitev nacionalnih proračunov za neposredna plačila na podlagi objektivnih in nediskriminatornih meril ter **uravnoveženo in primerno prehodno obdobje za načrtovano pošteno uskladitev in odpravo načela preteklih referenčnih obdobji**. Cilj je zagotoviti, da ob zaključku finančnega okvira za obdobje 2014–2020 nobena država ne bo pod 90 % povprečja v 27 državah članicah glede neposrednih plačil.

1.10 EESO podpira odločitev o uvedbi poenostavljene sheme podpore za male kmete, vendar dvomi, da bodo stopnje pomoči, ki jih predlaga Komisija, zadostovale za spodbujanje razvoja majhnih kmetij. Hkrati poziva Komisijo, naj pojasni zahteve za opredelitev malih kmetov. Shema je lahko prestopoljna glede na pogoje v posamezni državi članici.

1.11 EESO podpira načelo, na katerem temeljijo predlogi Komisije, da bi morala biti plačila SKP iz prvega stebra namenjena aktivnim kmetom. Treba bi bilo sprejeti jasne opredelitve kmetijske dejavnosti, upravičenih zemljišč in aktivnega kmeta ter plačila boljše navezati na dejavnost, s čimer bi preprečili porabo omejenih proračunskih sredstev za neobdelana zemljišča oz. za nekmete (če so taka zemljišča določena za praho). Z državami članicami pa je treba ugotoviti, ali je mogoče zagotavljati učinkovito izvajanje tega načela. Iz opredelitve aktivnega kmeta poleg tega ne bi smeli izključiti upravičencev z manj kot 5 000 EUR.

1.12 EESO je zagovornik postopnega zmanjševanja z omejevanjem neposrednih plačil in kot že v prejšnjih mnenjih vnovič poziva Komisijo, naj sprejme način izvajanja, ki bo upošteval posebne značilnosti podjetij v obliki zadrug ali organizacij proizvajalcev<sup>(1)</sup>. Pri tem bi neporabljena neposredna plačila ostala v proračunu države članice in bi se uporabila za podporo šibkejših kmetijskih panog na nacionalni ravni iz prvega ali drugega stebra, o čemer bi odločali na ravni držav članic. EESO predlaga, da se za tako prenesena sredstva ne zahteva sofinanciranje.

1.13 EESO meni, da bi bilo treba vzpostaviti dvojni dostop do sheme osnovnih plačil, in sicer na podlagi obstoječe kmetijske dejavnosti v letu 2011 in na podlagi rabe upravičenega zemljišča na datum začetka v letu 2014. Merilo glede „izkoriščenja ene pravice do plačila na podlagi sheme enotnega plačila v letu 2011“ po mnenju EESO ni pravično.

1.14 EESO se veseli prilagodljivosti med stebri, ki jo predlaga Komisija. Zelo pomembno je, da imajo države članice, v katerih je raven neposredne podpore še vedno nižja od 90 % povprečja EU, možnost, da sredstva za razvoj podeželja prerazporedijo v proračun za prvi steber. To je treba omogočiti tudi državam članicam z nesorazmerno majhnim proračunom za prvi steber ali državam z neugodnimi naravnimi razmerami. EESO predlaga, da bi jim to omogočili do zgornje meje 10 %.

1.15 EESO nenehno poudarja vlogo, ki bi jo kmetje morali imeti in jo lahko imajo pri ohranjanju tal, biotske raznovrstnosti, naravne krajine in okolja, vendar je zaradi sedanjih razmer ne morejo zadovoljivo opravljati. Zato se je zavzel za „namensko usmerjena neposredna plačila“ (glej mnenje NAT/449); zelena komponenta je korak v prav to smer. Komisijo poziva, naj oceni učinke novih ukrepov in v primeru, da bodo ogrozili gospodarsko ravnovesje kmetijskih gospodarstev, najde rešitev. Ukrepi ekologizacije bi zato morali temeljiti na rešitvah, ki so ugodne tako za okolje kot za rast, če je to mogoče. EESO zavrača stanje, ko EU po eni strani povečuje stroške skladnosti za evropske kmete, po drugi pa prek trgovinskih sporazumov sprejema poceni uvoz, ki mu ni treba spoštovati istih pravil.

1.16 Zelena komponenta plačil iz prvega stebra je eden od načinov za tesnejšo in vidnejšo povezavo med neposrednimi plačili in okoljskimi javnimi dobrinami, ki jih proizvaja kmetijstvo. EESO meni, da bi moral sistem ostati preprost in zagotavljati, da lahko vsi kmetje v EU dosegajo rezultate na okoljskem področju. Omogočiti je treba, da se pri določanju pomoči upoštevajo posebnosti območij z omejenimi možnostmi. Ukrep za „območja z ekološko usmeritvijo“ bi se moral izvajati

<sup>(1)</sup> CESE, UL C 132, 3.5.2011, 63.



tako, da bi se izognili opuščanju kmetijskih zemljišč. Že izvedeni kmetijsko-okoljski ukrepi bi se morali priznati v okviru novih okoljskih zahtev (prvi steber), kot je to tudi na splošno predvideno za ekološko kmetovanje.

1.17 EESO odobrava priložnost, ki je ponujena državam članicam, da za odziv na posebne razmere uporabljajo prostovoljno shemo vezane podpore; vendar zaradi večje prožnosti in subsidiarnosti predlaga, da se odpravi zaprt seznam sektorjev in proizvodov, za katere se lahko odobri vezana podpora, in da se državam članicam omogoči, da določijo sektorje in proizvode, ki bodo upravičeni do te podpore.

#### Tržni instrumenti

1.18 EESO meni, da predlogi Komisije morda ne bodo zadovali za spoprijemanje z izzivom vse večje nestanovitnosti trga in problemi, ki zaradi tega nastajajo. Cilja SKP v zvezi s stabilizacijo kmetijskih trgov, opredeljenega v Lizbonski pogodbi, ti zakonodajni predlogi ne obravnavajo.

1.19 EESO trdno verjame, da so lahko tudi instrumenti za upravljanje ponudbe učinkoviti v nekaterih kmetijskih panogah. Zato priporoča, da se pri odločanju o tem, ali se sistem pravic do zasaditve vinske trte odpravi pozneje in ali se dalj časa ohranijo kvote za sladkor, temeljito analizira razvoj na trgu.

1.20 Nujno je okrepiti položaj kmetov in njihovih organizacij v verigi preskrbe s hrano, da bi jim zagotovili večji tržni donos. EESO se strinja s tem, da bo priznavanje organizacij proizvajalcev, njihovih združenj in medpanožnih organizacij veljalo za več proizvodov. Glede na različne strukture in tradicije v državah članicah bi morali biti novi predpisi nezavezujoči. Odbor odobrava tudi predloge Komisije za mlečni sektor, vendar priporoča, da Komisija poskrbi za jasno opredelitev pojma „organizacija proizvajalcev“. Zelo pomembno je tudi, da se konkurenčna pravila EU prilagodijo tako, da bodo organizacijam proizvajalcev in zadrugam omogočila okrepiti njihov položaj na trgu. Za izboljšanje pogajalskega položaja kmetov v proizvodni verigi je po mnenju EESO treba predvideti tudi pogoje za razvoj kratkih verig, s katerimi upravljajo kmetje sami.

#### Razvoj podeželja

1.21 EESO odobrava predlagano večjo uskladitev SKP s strategijo Evropa 2020 in strategijo trajnostnega razvoja na področju razvoja podeželja, s posebnim poudarkom na raziskavah, inovacijah in izobraževanju. Posebno pozornost bi bilo treba nameniti izobraževanju najbolj ranljivih skupin (priseljencev in nekvalificiranih delavcev v kmetijstvu) kot tudi mladih in žensk, kar je ključni dejavnik za profesionalizacijo in povečanje konkurenčnosti kmetijstva. Zato je treba izboljšati kakovost, dostopnost ter uporabo informacijskih in komunikacijskih tehnologij na podeželju. Politike za razvoj podeželja morajo biti

usmerjene predvsem v inovativnost in konkurenčnost kmetijskih gospodarstev v smislu evropskega kmetijskega modela, zlasti zato, da se podprejo naložbe v kmetijska gospodarstva, spodbudi zamenjava generacij, podpre izvajanje ukrepov za povezovanje dobavne verige in izvajanje integriranih regionalnih programov, izboljšajo odnosi med kmetijskimi gospodarstvi in živilskopredelovalno industrijo, podprejo okolju in podnebnju prijazni ukrepi in postopki ter okrepi zaposlovanje kmetov s spodbujanjem in nadaljnjim usposabljanjem.

1.22 Zelo pozitiven vidik v predlogu Komisije je uvedba evropskih partnerstev za inovacije, ki bo pomagala izboljšati povezave med raziskovalci, kmeti, gozdarji in svetovalci ter tako zagotoviti na znanju temelječe kmetijstvo in gozdarstvo, ki bosta uporabljala storitve strokovnega svetovanja. Takšne raziskave bi lahko vključevale tudi izboljšanje dejavnosti na podeželju, vključno s turizmom, obrtjo in drugimi dejavnostmi, ki lahko ustvarjajo delovna mesta na podeželju.

1.23 EESO se zdi pohvalno dejstvo, da je v predlogih politike za razvoj podeželja namesto dosedanjega pristopa „po oseh“ uporabljen vsebinski pristop, saj bo to za države članice in regije pomenilo večjo prilagodljivost glede na njihove konkretne razmere. Kljub temu je treba paziti, da bistveni pristopi drugega stebra ne bodo popolnoma prezrti. Zato je pomembno načelo o namenjanju 25 % sredstev okoljskim in podnebnim ukrepom. Minimalni znesek bi bilo treba predvideti vsaj še za pristop LEADER.

1.24 Po mnenju EESO je bistveno, da države članice pravočasno zagotovijo sofinanciranje, potrebno za drugi steber. Ne strinja se z možnostjo, da se ukrepi za obvladovanje tveganja uvrstijo v drugi steber. Države članice bi morale poskrbeti za ustrezno nacionalno sofinanciranje<sup>(2)</sup>.

1.25 EESO meni, da je potreben nov, poseben ukrep za okrepitev prepoznavnosti ekološkega kmetijstva, za kar bi morala biti stopnja sofinanciranja enaka tisti, ki je predlagana za manj razvita območja (85 %). EESO podpira tudi spodbujanje integrirane pridelave in kmetijstva, usmerjenega v ohranjanje tal, ter poudarja njun pozitiven okoljski učinek.

1.26 Ob upoštevanju težkih pogojev za kmetijske dejavnosti na hribovitih in otoških območjih EESO predlaga, da Komisija 85-odstotno stopnjo sofinanciranja razširi ne le na manj razvita, temveč tudi na hribovita in otoška območja. To je zajeto v filozofiji predloga, ni pa neposredno izraženo. Predlagano novo razmejitev tako imenovanih „drugih območij“ znotraj območij z omejitvami je treba znova pregledati.

<sup>(2)</sup> CESE, UL C 132, 3.5.2011, str. 63, točka 4.2.

1.27 EESO opozarja Komisijo, Parlament in Svet, da sta pomanjkanje vode in suša že resen problem v številnih evropskih regijah ter da naj bi se položaj še poslabšal zaradi podnebne spremembe. Poudarja tudi pomen celostnega načrtovanja in trajnostnega razvoja v zvezi z rabo in pomanjkanjem vode ter sušo, ki bi temeljila na povezovanju sektorskih politik, ter na pomen prostorskega načrtovanja na območjih, ki so že v preteklosti trpela zaradi pomanjkanja vode in zaradi suše. Hkrati pa bi bilo treba upoštevati tudi dodatne stroške, ki v severnih državah članicah EU nastanejo zaradi osuševanja kmetijskih zemljišč.

1.28 EESO poziva k uravnoteženi, predvidljivi, uspešni, manj birokratski, prilagodljivi in pregledni prihodnji skupni kmetijski politiki, ki bo v panogo pritegnila mlajše generacije.

## 2. Uvod

2.1 Kmetijska politika ima v EU osrednjo vlogo – ne samo zato, ker z vidika rabe prostora več kot 90 % pokrivajo kmetijska zemljišča in gozdovi, ki so pomembni tudi pri trajnostni rabi virov in ohranjanju naravnih habitatov, pač pa zlasti zato, ker lahko kmetijstvo prek SKP pomaga Evropi pri spoprijemanju z največjimi izzivi, med katere sodijo gospodarska in finančna kriza, podnebne spremembe, varstvo okolja, ohranjanje vitalnosti podeželja ter oskrba potrošnikov z varno, cenovno dostopno in kakovostno hrano.

2.2 Prihodnja leta bodo bistvenega pomena za oblikovanje temeljev močne kmetijske in gozdarske panoge, ki bo sposobna obvladovati podnebne spremembe in mednarodno konkurenco, hkrati pa bo izpolnjevala pričakovanja javnosti. Evropa potrebuje svoje kmete in gozdarje, ti pa potrebujejo evropsko podporo. Poleg tega je zaradi gospodarske krize vprašanje zaposlovanja bolj odločilnega pomena kot kadarkoli prej. Zato je Komisija predlagala novo partnerstvo med evropskimi državljani ter kmeti in gozdarji za spoprijemanje z izzivi prehranske varnosti, trajnostne rabe naravnih virov, rasti in zaposlovanja.

2.3 EESO je v preteklih mnenjih že izrazil svoja stališča o verjetnih izzivih za evropsko kmetijstvo ter o ciljnih skupne kmetijske politike in njenih ustreznih reformah. V sporočilu Komisije iz leta 2010 je že upoštevana večina priporočil v prejšnjem mnenju Odbora o tej temi – NAT/449<sup>(3)</sup>. Po objavi sporočila je EESO dodatna priporočila zbral v mnenju NAT/481<sup>(4)</sup>. Pred nedavnim je poleg tega obravnaval nekaj konkretnih vprašanj s področja skupne kmetijske politike,

denimo izzive za mlade kmete<sup>(5)</sup> in naravno prikrajšana območja<sup>(6)</sup>. EESO poudarja, da je Komisija pri pripravi predlogov izbrala povsem drugačen pristop, kot ga je predlagal EESO. Odbor je namreč pozval, da se najprej jasno opredelijo cilji SKP, nato določijo instrumenti za uresničevanje teh ciljev in na koncu opišejo finančne potrebe. Po njegovem mnenju je napačno najprej določiti finančna sredstva, nato pa jih nekako razporediti. Komisija pa je storila prav to, kar sedaj povzroča težave.

2.4 EESO poudarja pomen kmetijstva za zaposlovanje. V kmetijski in kmetijsko-živilski panogi v EU je zaposlenih okrog 40 milijonov ljudi z evropskega podeželja, od katerih je to območje odvisno in ki zagotavljajo kakovostno hrano za 500 milijonov potrošnikov. Vendar pa so prihodki evropskih kmetov večinoma za polovico nižji od povprečja EU. Po podatkih Eurostata iz septembra 2011 delovna sila na kmetijah v EU-27 ustreza 11,7 milijona zaposlenim s polnim delovnim časom, od katerih jih 10,8 milijona (92 %) dela stalno. Kmetijstvo je v večini držav članic še vedno predvsem družinska dejavnost; štiri petine (80 %) skupne kmečke delovne sile sestavljajo lastniki kmetij ali njihovi družinski člani. Dobra tretjina (34 %) stalno zaposlenih v kmetijstvu v EU-27 je žensk. Med lastniki kmetij v EU-27 jih je sorazmerno malo (6 %) mlajših od 35 let, razmeroma velik delež (34 %) pa je starejših od 65 let. Poleg tega je precejšen delež 30-milijonske priseljske delovne sile v EU sezonskih delavcev v kmetijstvu<sup>(7)</sup>.

## 3. Ozadje

3.1 Zakonodajni predlogi temeljijo na proračunskem okviru za SKP, ki je določen v predlogu Komisije za večletni finančni okvir za obdobje 2014–2020. V njem je skupni proračun za skupno kmetijsko politiko po sedanjih cenah še vedno enak kot v letu 2013, kar **realno pomeni zmanjšanje proračuna za SKP**.

3.2 V predlogu večletnega finančnega okvira je predvideno, da se pomemben del proračuna EU še naprej namenja kmetijstvu, ki je skupna politika strateškega pomena. Zato se na podlagi sedanjih cen predlaga, da se SKP osredotoči na svoje temeljne dejavnosti, pri čemer se 317,2 milijarde EUR nameni prvemu stebru (76 %), 101,2 milijarde EUR pa drugemu stebru (24 %), kar za obdobje 2014–2020 skupaj znaša 418,4 milijarde EUR.

3.3 EESO opozarja, da je bil ta pristop k dodelitvi proračunskih sredstev za kmetijstvo znotraj Komisije mogoč le s sklicevanjem na potrebno ekologizacijo kmetijstva, kar se mora zdaj odražati v dejanski politiki.

<sup>(3)</sup> CESE, UL C 354, 28.12.2010.

<sup>(4)</sup> CESE, UL C 132, 3.5.2011, 63.

<sup>(5)</sup> CESE, UL C 376, 22.12.2011, str. 19–24.

<sup>(6)</sup> CESE, UL C 255, 22.9.2010, str. 87.

<sup>(7)</sup> Eurostat, Pregled strukture kmetij (*Farm Structure Survey*).

3.4 V zakonodajnih predlogih je predvideno, da bo financiranje prvega in drugega stebra dopolnjeno z dodatne 17,1 milijarde EUR sredstev, kar vključuje 5,1 milijarde EUR za raziskave in inovacije, 2,5 milijarde EUR za varnost hrane in 2,8 milijarde EUR za pomoč v hrani za najbolj ogrožene skupine prebivalstva v drugih razdelkih večletnega finančnega okvira ter 3,9 milijarde EUR v obliki nove rezerve za krizne razmere v kmetijskem sektorju, kar pomeni, da skupni proračun za obdobje 2014–2020 znaša 432,8 milijarde EUR.

#### 4. Splošne ugotovitve

4.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor odobrava cilje reforme, ki jih je določila Komisija, in sicer krepitev konkurenčnosti, izboljšano vzdržnost in večjo učinkovitost.

#### 4.2 Proračun EU in finančni viri SKP

4.2.1 EESO znova poziva Parlament, Svet in Komisijo k ohranitvi sredstev, namenjenih SKP v proračunu EU<sup>(8)</sup>, v podporo evropskega modela kmetijstva in različnih storitev, ki jih kmetijske in gozdarske dejavnosti zagotavljajo družbi, kot so zaščita uspešnih podeželskih skupnosti in infrastrukture, uravnotežen regionalni razvoj in zaposlovanje na podeželju, ohranjanje tradicionalne krajine, nacionalne dediščine in običajev, biotska raznovrstnost, varstvo okolja ter najvišji standardi dobrega počutja živali in varnosti hrane. Iz teh storitev so razvidne potrebe evropskih potrošnikov in davkoplačevalcev. Glede na to, da evropski kmetje in gozdarji zagotavljajo te večplastne storitve v korist celotne družbe in imajo pogosto dodatne stroške brez temu primernega dobička, jih je nujno in upravičeno nagradjevati z javno intervencijo. Z zeleno komponento naj bi te storitve opredelili, s tem pa utemeljili in zagotovili verodostojnost novih plačil, ki jih lahko kmetijstvo zahteva od družbe.

4.2.2 Posledice in vpliv finančne in gospodarske krize, ki oblikuje evropsko in svetovno gospodarstvo, ter sklepi o novem paktu za stabilnost so preizkušnja za vsako javno proračunsko postavko. EESO ponovno poudarja, da evropski kmetijski model ne more delovati po cenah in pod pogoji na svetovnem trgu ter da ni zastoj. Zato so za politike, ki spodbujajo ta kmetijski model, potrebna zadostna finančna sredstva. Zaradi tega je še posebej pomembno jasno utemeljiti vsak instrument, ki nekaj stane (npr. neposredna plačila). Iz sedanjih predlogov proračuna Unije za obdobje 2014–2020<sup>(9)</sup> pa je razvidno, da naj bi se sredstva za SKP, izražena v stalnih cenah, precej zmanjšala. Čeprav Komisija priznava strateško vlogo skupne kmetijske politike ob upoštevanju cilja trajnostne rasti iz strategije Evropa 2020, se bo delež izdatkov zanjo v proračunu Unije zmanjšal z 39,2 % v letu 2014 na 33,3 % v letu 2020. **Komisija torej ni upoštevala poziva EESO, naj se zjamči vsaj ohranitev deleža proračuna, ki ga je EU do zdaj namenjala SKP.**

#### 4.3 Neposredna plačila

4.3.1 EESO se je v preteklosti strinjal s Komisijo, da višine podpore kmetom v vsaki državi članici ni mogoče več določati na podlagi zgodovinskih referenčnih vrednosti, saj velike razlike v stopnji podpore na hektar niso več upravičene<sup>(10)</sup>, tudi zato, ker povzročajo izkrivljanje konkurence na skupnem notranjem trgu.

4.3.2 Vendar pa EESO meni, da bi lahko neposredna plačila v prihodnje odobrili na podlagi treh dobrih argumentov: opravljanje storitev za uresničevanje evropskega kmetijskega modela (npr. prek zelene komponente), omogočanje delnih prenosov dohodka in izravnava za višje evropske standarde. Pavšalni znesek na hektar ni najbolj učinkovit instrument za to; zakaj bi namreč 1 000 hektarjev veliki kmetiji odobrili 1 000-kratni prenos dohodka, 25 hektarjev veliki kmetiji pa samo 25-kratnega? Prenos dohodka bi moral biti vezan na delovna mesta ali osebe, ne pa na površino. Neugodne razmere evropskih živinorejcev se ne izravnavajo s premijami na hektar, ki jih prejemajo tudi kmetje, ki niso živinorejci. Zato bi lahko na ravni držav članic preučili in omogočili različna plačila na podlagi dodatnih meril. V nekaterih državah članicah, kjer se še vedno uporabljajo plačila na podlagi zgodovinskih referenčnih vrednosti, se bodo pojavile tudi težave pri usklajenosti nacionalnih proračunov in hkratni notranji usklajenosti. **V teh primerih bodo za to notranjo usklajenost potrebni prilagodljivost, daljše prehodno obdobje in postopne spremembe v tem času**<sup>(11)</sup>.

4.3.3 Ena od pomembnih nalog te reforme je, da predlaga način **pravičnejše porazdelitve sredstev med državami članicami**. EESO odobrava prizadevanja za odpravo razlik med ravnimi podpore, ki jo prejemajo kmetje v različnih državah članicah, in se zavzema za revizijo proračunov za razvoj podeželja na podlagi bolj objektivnih meril, da se zagotovi boljša usmerjenost v politične cilje. EESO tudi pozdravlja prožnost pri prenosu sredstev med različnimi stebri.

4.3.4 EESO ugotavlja, da obstaja neizenačen položaj pri razporejanju neposrednih plačil med starimi in novimi državami članicami. Po njegovem prepričanju je treba v vseh državah enakopravno podpirati konkurenčnost kmetijsko-živilskega sektorja, da se ohrani doslednost evropskega modela kmetijstva. Pri vsaki prerazporeditvi neposrednih plačil je treba upoštevati strukturo stroškov in prihodkov kmetijstva v državah članicah.

4.3.5 EESO meni, da bi se bilo treba izogniti nadaljnemu izkrivljanju konkurence, ki ima socialne posledice v več državah članicah, zlasti baltičskih državah, ob upoštevanju koristi za kmete, pa tudi potreb potrošnikov in splošne javnosti. Zato

<sup>(8)</sup> CESE, UL C 132, 3.5.2011, str. 63, točka 1.10.

<sup>(9)</sup> COM(2011) 500 final – Proračun za strategijo Evropa 2020.

<sup>(10)</sup> CESE, UL C 354, 28.12.2010, str. 35, točka 5.6.11).

<sup>(11)</sup> CESE, UL C 132, 3.5.2011, str. 63, točka 1.4.

priporoča prerazporeditev neposrednih plačil iz prvega stebra med države članice na tak način, da **po izteku proračunskega obdobja nobena država ne bo pod 90 % povprečja EU.**

4.3.6 Zelena komponenta plačil iz prvega stebra je eden od načinov za tesnejšo in vidnejšo povezavo med neposrednimi plačili in okoljskimi javnimi dobrinami, ki jih zagotavljajo kmetje. To je hkrati pomemben korak pri reševanju problemov v zvezi z biotsko raznovrstnostjo, ki izhajajo iz kmetijstva. EESO odobrava tak pristop, vendar priporoča naslednje:

- Komisija si prizadeva, da ta sistem ostane preprost (le trije ukrepi, ki bi jih bilo enostavno spremljati prek satelita). Z izvedbenimi predpisi pa bi bilo treba zagotoviti, da ti ukrepi ne bodo pomenili dodatnega upravnega bremena za kmete;
- pomembno je, da ukrepe ekologizacije lahko vsi kmetje v EU uporabljajo na podoben način, da se zagotovi velik vpliv na okolje in prepreči izkrivljanje konkurence med kmeti z različnih območij. Vendar pa bo nujna tudi prilagodljivost pri uporabi na nacionalni ali regionalni ravni. Kmetijsko-okoljske ukrepe, ki so v skladu z zeleno komponento, bi bilo treba na splošno upoštevati;
- pojavljajo se skrbi glede tveganja prekrivanja ukrepov ekologizacije in kmetijsko-okoljskih ukrepov iz drugega stebra <sup>(12)</sup>. Zato je treba med njimi jasno razlikovati, da bodo kmetje, ki so že vključeni v kmetijsko-okoljske programe, še naprej upravičeni do tega instrumenta politike, ne da bi se jim zato zmanjšal dohodek. Pri tem se vključitev kmetov v ukrepe kmetijsko-okoljskih programov, ki so v skladu z zahtevanimi cilji zelene komponente, lahko šteje za izpolnjevanje zelene komponente. Že izvedeni kmetijsko-okoljski ukrepi (iz drugega stebra) bi se morali priznati v okviru novih okoljskih zavez (prvi steber), kot je to tudi na splošno predvideno za ekološko kmetovanje.

4.3.7 Ukrepe ekologizacije bi bilo treba prilagoditi in izvajati, kot sledi:

- predlog, da se 7 % zemljišč prihrani za „območja z ekološko usmeritvijo“, ne bi bil sprejemljiv, če bi se večji del obdelovalnih površin izvzel iz uporabe. To bi bilo glede na rast svetovnega povpraševanja po hrani tudi kontraproduktivno. Komisija bi morala čim prej predstaviti osnutek seznama značilnosti, ki veljajo za „ekološka prednostna zemljišča“. Pri tem bi moralo biti jasno, da seznam zajema zlasti značilnosti, ki so pomembne za ohranjanje ali povečanje biotske

raznovrstnosti (obstoječa drevesa, terase, obvodna zarast, cvetoči pašniki itn.) in bi morale veljati za upravičena območja, tudi v državah, kjer so bile izključene iz opredelitve pojma kmetijskih zemljišč. Iz ustreznega seznama bi bilo hitro jasno, da so pogoste bojazni, češ da želi Komisija na 7 % zemljišč pustiti praho, neutemeljene. In navsezadnje bi moralo biti mogoče med „območja z ekološko usmeritvijo“ dejansko šteti tudi glavne stalne kulture, da bi s tem opozorili na njihovo veliko okoljsko in ekološko vrednost;

- Komisija bi morala jasno navesti, da zaradi ukrepa diverzifikacije posevkov ne bi smeli biti oškodovani predvsem kmetje z malo obdelovalne zemlje, živinorejska gospodarstva brez pašnikov in kmetje, ki zaradi kmetijsko-podnebnih razmer in značilnosti tal ne morejo pridelovati drugih poljščin. EESO v takih primerih priporoča, da bi morale države članice predlagati in Komisija sprejeti določeno prilagodljivost pri izvajanju.

4.3.8 EESO opozarja, da se razmere na področju biotske raznovrstnosti ne razlikujejo močno samo med državami članicami, pač pa tudi med regijami. Zato se poenoten odstotek 7 % prednostnih zemljišč v vseh regijah v EU zdi dokaj birokratski in neprimeren. Če pa se ukrepi izbirajo tako, da se lahko upoštevajo vsi obstoječi krajinski elementi na kmetijskih gospodarstvih, ki prispevajo k razvoju vrst, bodo imeli kmetje na območjih, kjer je takih elementov veliko (in je visoka tudi stopnja biotske raznovrstnosti), veliko manj težav pri prilaganju in izvajanju kakor kmetje na „izkrčenih“ območjih (z majhno biotsko raznovrstnostjo). Ravno zato je pravi pristop Komisije za spodbujanje evropskega kmetijskega modela, da se ukrepi izvajajo na ravni kmetije (z izjemo majhnih kmetij).

4.3.9 EESO se strinja s predlogom Komisije, naj se ohrani možnost, da države članice kmetom, ki živijo na gorskih območjih ali drugih območjih s posebnimi ali drugimi naravnimi ovirami, ki jih zajemajo ukrepi drugega stebra, dodeljujejo nepovratna sredstva. Odobrava tudi možnost, da države članice lahko dajejo dodatna nepovratna sredstva območjem z naravnimi ovirami v okviru sistema neposrednih plačil iz prvega stebra. Hkrati pa Komisijo poziva, naj poskrbi za poenostavljene postopke, ki bodo vsem upravičencem omogočili uporabo teh novih možnosti. Predlogi o novi razmejitvi območij z omejitvami (t. i. „druga območja“) še vedno niso dodelani in jih je treba znova pregledati. EESO po drugi strani ne odobrava predloga Komisije o novi razmejitvi „drugih območij s posebnimi omejitvami“ na podlagi 8 biofizikalnih meril in predloga o minimalni uporabi vsaj 66 % kmetijskega zemljišča. Te določbe v sedanji obliki bi nekatere regije, katerih omejitve bi bile rezultat součinkovanja več dejavnikov, postavile v manj ugoden položaj, ki z objektivnega vidika ne bi bil upravičen. Nov ureditveni okvir bi morali oblikovati tako, da bi se na primeren način upoštevalo součinkovanje teh dejavnikov.

<sup>(12)</sup> CESE, UL C 132, 3.5.2011, str. 63, točka 3.4.3.

4.3.10 EESO se strinja z omejevanjem plačil na podlagi kmetijske strukture države ali posamezne regije. Soglaša tudi, da se omejitve plačil izvajajo prožno, ob spoštovanju načela subsidiarnosti. Predlagani sistem omejenih plačil je dobrodošel, če bo preostali znesek dodeljen šibkejšim kmetijskim panogam v vsaki državi. Znesek iz predloga se izračuna z odštetjem največ 50 % že izplačanih plač, ki jih kmet prijavi v preteklem letu, skupaj z davki in socialnimi prispevki, povezanimi z zaposlitvijo. Upoštevati je treba tudi družinsko delovno silo.

4.3.11 EESO se dobro zaveda, da je opredelitev pojma aktiven kmet težavna, vendar poudarja, da mora vsebovati tudi naslednja merila: proizvodnjo in trženje kmetijskih proizvodov, tudi z neposredno prodajo na lokalnih trgih, ter ustvarjanje javnih dobrin in storitev, koristnih za družbo<sup>(13)</sup>. Prav tako mora upoštevati neugoden položaj regije in potrebo po kmetovanju ob delu zaradi ohranitve povprečnega družinskega dohodka. EESO meni, da bi morale posamezne države članice bolj samostojno odločati o opredelitvi pojma aktivni kmet, ko določajo, kdo naj prejme neposredna plačila. Pri tem bi bilo treba upoštevati zemljišča, upravičena do pomoči. Iz opredelitve aktivnega kmeta poleg tega ne bi smeli izključiti upravičencev z manj kot 5 000 EUR.

4.3.12 EESO podpira predlog Komisije, da je treba na začetek delovanja mladih kmetov gledati kot na eno od prednostnih nalog razvoja podeželja v Uniji in ga podpirati, med drugim z izvajanjem tematskih podprogramov v okviru programov razvoja podeželja. Zelo dober se mu zdi predlog, da se v okviru prvega stebra uvede dohodkovna podpora za mlade kmete, ki začenjajo kmetijsko dejavnost. Zato poziva Komisijo, naj zagotovi poenostavljene postopke, ki bodo vsem morebitnim upravičencem omogočili uporabo teh novih možnosti.

4.3.13 Da bi države članice izboljšale svojo politiko razvoja podeželja, lahko sredstva iz svojih proračunov za neposredna plačila prerazporedijo v proračune za razvoj podeželja. Obenem bi moralo biti državam članicam, v katerih raven neposredne podpore ostaja pod 90 % evropskega povprečja, omogočeno, da sredstva iz proračunov za razvoj podeželja prerazporedijo v proračune za neposredna plačila. Takšna odločitev bi se lahko sprejela ob določenih omejitvah, enkrat in za celotno obdobje veljavnosti te uredbe. EESO predlaga, da Komisija poveča prilagodljivost v zvezi s prenosi iz drugega stebra v prvi steber s 5 % na 10 %.

4.3.14 EESO poziva Komisijo, naj ponovno preuči predvideno razširitev okoljske navzkrižne skladnosti. Če se vanjo vključijo vse obveznosti in omejitve, povezane z območji Natura 2000 in okvirno direktivo o vodah, utegnejo s tem nastati očitne in neutemeljene neenakosti med kmeti. V okoljsko navzkrižno skladnost je mogoče vključiti nekatere osnovne obveznosti, ne pa obveznosti, ki veljajo za kmete na vodovarstvenih ali drugih posebej zaščiteneh območjih. Za te obveznosti bi morala obstajati posebna nadomestila v okviru drugega stebra.

#### 4.4 Tržni instrumenti

4.4.1 Glavni predlog v zvezi s politiko tržnega upravljanja zadeva proračun (vzpostavitev krizne rezerve) in upravljanje (Komisija bo imela več pristojnosti); pri instrumentih pa je novosti malo. EU bi morala svoje ekonomske raziskave usmeriti v iskanje sodobnih instrumentov za obvladovanje nestanovitnosti cen. Ti bi se morali uporabljati za trg EU, pa tudi za ureditev mednarodnih trgov, kar je velik izziv – to je v sklepkih iz junija 2011 potrdila tudi skupina držav G-20.

4.4.2 EESO želi Komisijo, Parlament in Svet opomniti, da izjemna nihanja cen v zadnjih letih kažejo na potrebo po učinkovitejših instrumentih za urejanje trga. Meni, da so predlagani tržni instrumenti nezadostni, in poziva k boljšemu usklajevanju ponudbe in povpraševanja ter ponovni vzpostavitvi ravnovesja tržne moči v verigi preskrbe s hrano. V skladu s Pogodbo je stabilizacija trgov eden od ciljev SKP. Stabilni trgi so pomembni. Zato EESO meni, da bi moral biti nabor tržnih instrumentov zastavljen precej bolj ambiciozno, da se preprečijo velika nihanja cen.

4.4.3 Komisija predlaga, da se nadaljuje postopno opuščanje orodij za upravljanje ponudbe, ki se je začelo leta 2009. Vendar EESO meni, da bi bilo napačno, če bi se tem orodjem odrekli. Namen teh instrumentov je s spodbujanjem večje usklajenosti med ponudbo in povpraševanjem zagotavljati večjo stabilnost cen in dohodkov kmetov. V številnih primerih so se izkazali za učinkovite. Obstaja veliko različnih orodij za upravljanje ponudbe: predhodni nadzor (npr. dodelitev pravic za proizvodnjo), naknadni nadzor (npr. uničenje pridelka), nadzor proizvodnih dejavnikov (npr. pravice do zasaditve), določitev pravic do premij (npr. nacionalne zgornje meje) itd.

4.4.4 EESO priporoča, da se temeljito analizirajo posledice preložitve odprave kvot za sladkor, ki je predvidena leta 2015. EESO se zdi pohvalno, da je Komisija v zvezi s pravicami do zasaditve vinskih trt, ki potečejo najpozneje leta 2018, napovedala ustanovitev skupine na visoki ravni, ki bi razpravljala o

<sup>(13)</sup> CESE, UL C 132, 3.5.2011, str. 63, točka 1.5.

potrebnih ukrepov v vinskem sektorju, ter poudarja, da je treba zaradi boljšega upravljanja trga ohraniti pravice do zasaditve tudi po letu 2018. Skupina naj bi izdala priporočila do konca leta 2012.

4.4.5 EESO meni, da si je treba prizadevati za ravnovesje med tržno ponudbo in tržno močjo pri distribuciji, ter se zavzema, da bi se preverjalo, ali konkurenčno pravo zadostuje za preprečevanje prevladujočih struktur na trgu in sporne pogodbenne prakse, saj v EU-27 le 15 trgovskih verig obvladuje 77 % trga z živili. Pomembno je, da so v preverjanje vključene vse zadevne skupine<sup>(14)</sup>. To bi moralo omogočiti spremembe konkurenčnega prava EU za kmetijski in živilski sektor, da bi se zagotovilo upoštevanje posebnih značilnosti tega sektorja in zakonodaja prilagodila zakonodaji držav, s katerimi EU tekmuje na svetovnem trgu, kakor je sklenila skupina na visoki ravni za mleko.

4.4.6 Zaradi nihanj cen v zadnjih letih se glede prihodnje SKP pojavljajo vprašanja v zvezi z možnimi koristimi večjega števila instrumentov za obvladovanje tveganja in bolj celovit pristop k delovanju celotne prehranske verige.

4.4.7 Za okrepitev vpliva proizvajalcev znotraj prehranske verige bi morala Komisija zagotoviti tudi instrumente in sredstva za boljše, bolj pregledno in ažurno poznavanje trgov in marž v vseh sektorjih. EESO je v prejšnjih mnenjih poudaril, da je treba spodbujati pisne pogodbe, prilagoditi pravila o konkurenci, prepovedati nepošteno in nekonkurenčno prakso, izboljšati sposobnost organizacij proizvajalcev za trženje ter okrepiti medpanožne organizacije<sup>(15)</sup>. Lokalne in regionalne pobude, kmečke tržnice, kratke prodajne poti (tudi v okviru menz, obratov javne prehrane itd.) ter neposredno prodajo bi bilo treba spodbujati veliko bolj kot doslej.

4.4.8 Da bi se zagotovila potrebna prilagodljivost pri odzivih na nepričakovane nujne primere, Komisija predlaga vzpostavitev krizne rezerve za kmetijski sektor s proračunom okrog 500 milijonov EUR. Primerno bi bilo, da bi ta novi instrument vključila v večletni finančni okvir, bolje pojasnila njegovo delovanje in navedla postopke za uvedbo ukrepov za preprečevanje motenj na trgu. Instrument mora biti na vsak način dovolj prilagodljiv, da bo omogočal hiter in pravočasen odziv.

4.4.9 Komisija spodbuja vlogo organizacij proizvajalcev, izvajalcev in trgovcev, tako da njihovo delovanje razširja na vse proizvode v okviru skupne ureditve trga. Ob upoštevanju preteklih pripomb Evropskega računskega sodišča<sup>(16)</sup> EESO meni, da je treba tudi natančno pojasniti smernice Komisije v zvezi z zahtevami po priznanju takšnih organov in ukrepe za

spremljanje njihovih dejavnosti. Tako bi bilo treba tudi preveriti, v kolikšni meri bi predlagano pooblastilo za splošno veljavne kolektivne pogodbe posegalo v svobodo odločanja posameznih kmetov.

4.4.10 EESO se strinja s predlogom Komisije o uporabi pisnih pogodb med stranmi, zadrage in podobne oblike pa so lahko vseeno izvzete. Ta ukrep se po besedah Komisije zahteva le za mlečne izdelke, medtem ko ga za druge proizvode lahko države članice uvedejo neobvezno. Po mnenju Odbora bi bilo primerno, da bi Komisija to zahtevo razširila na vse druge kmetijske proizvode, ki jih zajema skupna ureditev trga, in tudi na pokvarljive izdelke.

4.4.11 EESO izraža zadržke do možnosti, da bi se Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji uporabljal v podporo kmetom, ki trpijo zaradi posledic mednarodnih trgovinskih sporazumov. Opozarja, da bi se moral sklad uporabljati zlasti za zagotavljanje podpore delavcem, ki so izgubili delo zaradi velikih strukturnih sprememb v svetovni trgovini, do katerih je prišlo zaradi globalizacije, in sicer kadar je imela izguba delovnih mest pomembne negativne posledice za regionalno ali lokalno gospodarstvo<sup>(17)</sup>. Da bi se zagotovila čim večja učinkovitost Evropskega sklada za prilagoditev globalizaciji, se po mnenju EESO ta ne bi smel uporabljati v podporo evropskemu kmetijstvu.

4.4.12 Po zadnjih izračunih približno 16,3 % državljanov EU živi na pragu revščine ali pod njim. EESO opozarja na prispevek evropskega programa za razdelitev hrane najbolj ogroženim, v okviru katerega se vsako leto razdeli desetine milijonov obrokov (v letu 2009 je v okviru tega programa prejelo pomoč več kot 18 milijonov oseb). EESO je zadovoljen, da je v predlaganem finančnem okviru za obdobje 2014–2020 evropski program pomoči najbolj ogroženim osebam jasno opredeljen zunaj prvega in drugega stebra. Treba pa bi bilo izboljšati njegove mehanizme delovanja ob upoštevanju pripomb Evropskega računskega sodišča<sup>(18)</sup>. Po mnenju EESO je solidarnost s prikrajšanimi skupinami vrednota, ki jo je EU od nekdaj spoštovala v najrazličnejših politikah in mora to tudi nadaljevati.

## 4.5 Razvoj podeželja

4.5.1 EESO dojema drugi steber kot osrednji instrument za ohranjanje evropskega kmetijskega modela. Resno finančno stanje mnogih držav članic bo povzročilo, da številnih ukrepov sploh ne bo več mogoče sofinancirati ali pa bo sofinanciranje nezadostno, kar bo močno zmanjšalo njegov pomen. To je temeljni problem, ki ga je treba obravnavati v okviru pogajanj o finančnem načrtovanju za obdobje 2014–2020.

<sup>(14)</sup> CESE, UL C 354, 28.12.2010, str. 35.

<sup>(15)</sup> CESE, UL C 48, 15.2.2011, str. 145.

<sup>(16)</sup> Evropsko računsko sodišče: Uspešna rast? Uspešnost podpore Evropske unije za operativne programe proizvajalcev sadja in zelenjave, Posebno poročilo št. 8.

<sup>(17)</sup> Uredba (ES) št. 1927/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 2006 o ustanovitvi Evropskega sklada za prilagoditev globalizaciji.

<sup>(18)</sup> Evropsko računsko sodišče, Pomoč Evropske unije v hrani za ogrožene osebe: ocena ciljev, sredstev in uporabljenih metod, Posebno poročilo št. 6/2009.

4.5.2 Odmik od sedanjega načela v drugem stebru, in sicer s treh osi (in LEADER), podprtih z minimalnimi finančnimi sredstvi, na šest prednostnih nalog, v osnovi pomeni, da bodo imele države članice (še) več svobode pri izbiri. Vendar EESO pozdravlja predlog, da bodo okoljski in podnebni ukrepi še naprej prejeli vsaj 25 % finančnih sredstev, in predlaga minimalni delež tudi za program LEADER. Dejansko bi bilo treba preprečiti, da bi države članice na primer podpora namenjale samo naložbam, podporo npr. kmetijsko-okoljskim ukrepom, ekološkemu kmetijstvu ali pobudam od spodaj navzgor, kot je LEADER, pa zanemarile.

4.5.3 Da bi kmetijstvo postalo bolj konkurenčno, Komisija predlaga, da se SKP poveže s strategijo EU za rast in delovna mesta, s posebnim poudarkom na usposabljanju, inovacijah in raziskavah. EESO ta pristop spodbuja.

4.5.4 Strinja se tudi z uvedbo evropskega partnerstva za inovacije v okviru politik za razvoj podeželja. Meni, da bo to orodje zlasti spodbujalo in podpiralo raziskovalno dejavnost, katere namen je pospeševati produktivnost in vzdržnost kmetijstva in gozdarstva, zagotavljati učinkovito rabo okoljskih virov, krepiti prispevek kmetijstva in gozdarstva v boju proti podnebnim spremembam, izboljšati kakovost in varnost pri delu v kmetijstvu in gozdarstvu, zagotavljati varnost in zdravje potrošnikov, spodbujati preizkušanje inovativnih metod kmetovanja in gozdarjenja, izboljšati prevoz živil in logistiko v zvezi z njimi ter okrepiti prepoznavnost do okolja prijazne embalaže živil. Po mnenju EESO bo evropsko partnerstvo za inovacije v kmetijstvu in gozdarstvu zagotavljalo čezmejne sinergije in sodelovanje med različnimi evropskimi javnimi in zasebnimi subjekti, saj bo izboljšalo učinkovitost raziskav in inovacij.

4.5.5 EESO pozitivno ocenjuje predloge o ukrepih v zvezi z razvojem podeželja in poziva Komisijo, naj da državam članicam priložnost in možnost, da oblikujejo posebne ukrepe za sektorje, ki so zanje še zlasti pomembni, ter tem regijam omogočijo izbiro. To je nujno za vzdrževanje in ohranjanje naše narave ter podobo naše kulturne krajine. EESO se zaveda, da namerava Komisija uporabljati strožja merila selektivnosti pri dostopu do nekaterih ukrepov, zato želi poudariti, da ta ne smejo zavreti razvoja gospodarstev, ki so že dosegla določeno raven konkurenčnosti.

4.5.6 EESO se strinja z okrepitevijo instrumentov za obvladovanje tveganja, ki se izvajajo v okviru SKP. Meni namreč, da bi lahko ti pomagali omejiti nihanja prihodkov in tržno nestabilnost. Okrepitev zavarovalnih produktov in oblikovanje vzajemnih skladov bi morala kmetom pomagati pri spopadanju s tržnimi nihanji, večjo izpostavljenostjo novim boleznim živali in rastlin ter pogostejšimi slabimi vremenskimi razmerami. Odbor podpira vključitev obvladovanja tveganja v drugi steber, vendar meni, da bi morale države članice najprej rešiti vprašanje nacionalnega sofinanciranja.

4.5.7 EESO se strinja z nadaljnjim izvajanjem politike, usmerjene v območja z naravnimi ovirami. Vendar izraža obžalovanje, da v zvezi z razmejitvijo teh območij niso bila upoštevana njegova priporočila iz mnenja<sup>(19)</sup> o Sporočilu COM(2009) 161 „Pozvetovanje o boljšem usmerjanju pomoči kmetom na območjih z naravnimi omejitvami“. Osem biofizikalnih meril, ki jih predlaga Komisija, ne zadostuje za ustrezno in legitimno novo opredelitev, ki bo sprejemljiva v celotni EU.

4.5.8 EESO se je že izrazil mnenje, da je ohranitev biotske raznovrstnosti nujna in osrednja naloga, h kateri nismo zavezani le z etično-moralnega vidika, temveč je dolgoročno hkrati strateškega pomena. Hitrejše in uspešnejše ukrepanje je potrebno tudi iz gospodarskih razlogov.

4.5.9 EESO poudarja dejstvo, da so pregledi v letu 2012 enkratna priložnost za vključitev pomanjkanja vode in skrajnih dogodkov, kot je suša, v skupen politični okvir za gospodarjenje z vodnimi viri.

4.5.10 EESO meni, da bi morali v drugem stebru upoštevati velik problem suše, erozije tal in širjenja puščav v južnih in sredozemskih regijah EU, in priporoča, da se pripravi poseben ukrep za obravnavo tega vprašanja. Hkrati pa bi bilo treba upoštevati tudi dodatne stroške, ki v severnih državah članicah EU nastanejo zaradi osuševanja kmetijskih zemljišč.

4.5.11 EESO poziva Komisijo, Parlament in Svet, naj razmislijo o celoviti strategiji EU na področju beljakovin, da bi zagotovili oskrbo z živinsko krmo in zmanjšali odvisnost od uvoza beljakovin.

4.5.12 Zavrnjena hrana je čedalje pomembnejše vprašanje pri zagotavljanju prehranske varnosti in učinkovite rabe virov. EESO priporoča Komisiji, naj preuči najboljše načine za zmanjšanje količin zavrnjene hrane v državah, kot je Nemčija, in jih podpre z zakonodajnimi ukrepi na ravni EU.

4.5.13 Selitev gospodarskih dejavnosti bo v prihodnjih letih ključnega pomena, in kjer je mogoče, bi bilo treba dodano vrednost v kmetijstvu ohraniti znotraj območij. Poleg tega lokalne akcijske skupine po programih LEADER niso dovolj usmerjene v doseganje ciljev svojih lastnih lokalnih strategij, kot opozarja tudi Evropsko računsko sodišče<sup>(20)</sup>. Zato bi bilo koristno, če bi se v okviru SKP za obdobje 2014–2020 ukrepi za odpravo pomanjkljivosti sprejemali z novim političnim instrumentom, ki bi omogočil nastajanje območnih projektov v večjem obsegu kakor pristop Leader.

<sup>(19)</sup> CESE, UL C 255, 22.9.2010, str. 87–91.

<sup>(20)</sup> Evropsko računsko sodišče, Posebno poročilo št. 5/2011.

4.5.14 EESO meni, da mora biti SKP prednostni instrument za ustvarjanje zaveznitva s potrošniki, tako da spodbuja ustrezne informacije o tem, kako so bila proizvedena živila v vrednostni verigi ali v svojem življenjskem ciklu. Potrošnik mora imeti jasne informacije o sledljivosti proizvodov; lahko je najboljši zaveznik bolj trajnostne evropske kmetijske proizvodnje, ki je prijaznejša do okolja in ustvarja boljša delovna mesta.

V Bruslju, 25. aprila 2012

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Staffan NILSSON

---



PRILOGA I  
k Mnenju Odbora

Naslednji amandmaji, ki so bili med razpravo zavrženi, so prejeli vsaj četrtno glasov:

**Točka 1.25:**

Spremeni se tako:

~~EESO meni, da je potreben nov, poseben ukrep za okrepitev prepoznavnosti ekološkega kmetijstva, za kar bi morala biti stopnja sofinanciranja enaka tisti, ki je predlagana za manj razvita območja (85 %). EESO podpira tudi spodbujanje integrirane pridelave in kmetijstva, usmerjenega v ohranjanje tal, ter poudarja njun pozitiven okoljski učinek.~~

**Rezultat glasovanja**

Za: 75

Proti: 81

Vzdržani: 8

**Točka 4.3.6:**

Spremeni se tako:

Zelena komponenta plačil iz stebra I je eden od načinov za tesnejšo in vidnejšo povezavo med neposrednimi plačili in okoljskimi javnimi dobrinami, ki jih zagotavljajo kmetje. To je hkrati pomemben korak pri reševanju problemov v zvezi z biotsko raznovrstnostjo, ki izhajajo iz kmetijstva. EESO odobrava tak pristop, vendar priporoča naslednje:

- Komisija si prizadeva, da ta sistem ostane preprost (le trije ukrepi, ki bi jih bilo enostavno spremljati prek satelita). Z izvedbenimi predpisi pa bi bilo treba zagotoviti, da ti ukrepi ne bodo pomenili dodatnega upravnega bremena za kmete;
- pomembno je, da ukrepe ekologizacije lahko večina kmetov v EU uporablja na podoben način, da se zagotovi velik vpliv na okolje in preprečijo izkrivljanja konkurence med kmeti z različnih območij. Vendar pa bo nujna tudi prilagodljivost pri uporabi na nacionalni ali regionalni ravni. Kmetijsko-okoljske ukrepe, ki so še posebej koristni za biotsko raznovrstnost (npr. na cvetličnih pasovih), v skladu z zeleno komponento, bi bilo treba na splošno upoštevati v prihodnje tudi priznati kot „prednostna okoljska področja“. Kmetje imajo tu dodatno delo in stroške poleg tega, da dajo zemljo na voljo (npr. semena, delo na površinah), za katere bi morali biti posebej poplačani s sredstvi iz prvega stebra;
- pojavljajo se skrbi glede tveganja prekrivanja ukrepov ekologizacije in kmetijsko-okoljskih ukrepov iz drugega stebra <sup>(1)</sup>. Zato je treba med njimi jasno razlikovati, da bodo kmetje, ki so že vključeni v kmetijsko-okoljske programe, še naprej upravičeni do tega instrumenta politike, ne da bi se jim zato zmanjšal dohodek. Pri tem se vključitev kmetov v ukrepe kmetijsko-okoljskih programov, ki so v skladu z zahtevanimi cilji zelene komponente, lahko šteje za izpolnjevanje zelene komponente. Če izvedeni kmetijsko-okoljski ukrepi (iz drugega stebra) bi se morali priznati v okviru novih okoljskih zavez (prvi stebel), kot je to tudi na splošno predvideno za ekološko kmetovanje.

**Rezultat glasovanja**

Za: 71

Proti: 90

Vzdržani: 11

**Točka 4.3.7:**

Spremeni se tako:

Ukrepe ekologizacije bi bilo treba prilagoditi in izvajati, kot sledi:

- predlog, da se 7 % zemljišč prihrani za „območja z ekološko usmeritvijo“, ne bi bil sprejemljiv, če bi se večji del obdelovalnih površin izvzel iz uporabe. To bi bilo glede na rast svetovnega povpraševanja po hrani tudi kontraproduktivno. Komisija bi morala čim prej predstaviti osnutek seznama značilnosti, ki veljajo za „ekološka prednostna zemljišča“. Pri tem bi morale biti

<sup>(1)</sup> Mnenje EESO o prihodnosti SKP, UL C 132, 3.5.2011, str. 63, točka 3.4.3.

jasno, da seznam zajema zlasti značilnosti, ki so pomembne za ohranjanje ali povečanje biotske raznovrstnosti (obstoječa drevesa, terase, obvodna zarast, (\*) cvetoči pašniki itn.) in bi morale veljati za upravičena območja, tudi v državah, kjer so bile izključene iz opredelitve pojma kmetijskih zemljišč. Iz ustreznega seznama bi bilo hitro jasno, da so pogoste bojazni, češ da želi Komisija na 7 % zemljišč pustiti praho, neutemeljene. In navsezadnje bi morale biti mogoče, da se pri stalnih kulturah zahteva le 3,5-odstotni delež med „območja z ekološko usmeritvijo“ dejansko šteti tudi glavne stalne kulture, da bi s tem opozorili na njihovo veliko okoljsko in ekološko vrednost;

- Komisija bi morala jasno navesti, da zaradi ukrepa diverzifikacije posevkov ne bi smeli biti oškodovani predvsem kmetje z malo obdelovalne zemlje, živinorejska gospodarstva brez pašnikov in kmetje, ki zaradi kmetijsko-podnebni razmer in značilnosti tal ne morejo pridelovati drugih poljščin. EESO v takih primerih priporoča, da bi morale države članice predlagati in Komisija sprejeti določeno prilagodljivost pri izvajanju.

#### Rezultat glasovanja

Za:	64
Proti:	88
Vzdržani:	14

---

(\*) Op. prev.: prvi popravek v tej točki, ki ga predlagajo vlagatelji amandmaja, se ne nanaša na slovensko različico besedila (gre za popravek nemškega izraza za „obvodno zarast“).

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2003/98/ES o ponovni uporabi informacij javnega sektorja***(COM(2011) 877 final – 2011/0430 (COD))**(2012/C 191/22)*Poročevalka: **Isabel CAÑO AGUILAR**

Evropski parlament in Svet sta 17. oziroma 18. januarja 2012 sklenila, da v skladu s členom 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2003/98/ES o ponovni uporabi informacij javnega sektorja*

COM(2011) 877 final – 2011/0430 (COD).

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 11. aprila 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 480. plenarnem zasedanju 25. in 26. aprila 2012 (seja z dne 25. aprila) s 133 glasovi za, 2 glasovoma proti in 2 vzdržanima glasovoma.

**1. Sklepi**

1.1 EESO se strinja s pregledom Direktive 2003/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. novembra 2003 o ponovni uporabi informacij javnega sektorja <sup>(1)</sup> (direktiva IJS), pod pogojem, da bo znatno okrepljen možnost bolj učinkovite uporabe javnih podatkov in je eden od številnih ukrepov, katerih namen je doseči cilje strategije Evropa 2020.

1.2 Odbor poudarja, da je sprememba direktive IJS potrebna zaradi digitalne revolucije, vedno večjega števila informacij, s katerimi razpolagajo organi, ter gospodarskega pomena tega področja, katerega vrednost na globalni ravni se ocenjuje na 140 000 milijonov EUR. Poleg tega gre za odpravo pomanjkljivosti, ugotovljenih v obstoječi ureditvi, in vključitev načel, ki jih je OECD potrdila leta 2008.

1.3 Nova ureditev, ki bo vključevala vidike, ki jih je EESO predlagal v predhodnem mnenju, je del svežnja ukrepov digitalne agende, ki je ena od temeljnih strategij EU.

1.4 Pravica do dostopa do javnih informacij ostaja v izključni pristojnosti držav, vendar nova ureditev vključuje spremembo, saj uvaja ponovno uporabo kot obveznost za države članice.

1.5 Odbor meni, da je treba ponovno uporabo javnih informacij urediti z uredbo, da se doseže enotnost zakonodaj držav članic ter se presežejo razlike, ki so bile ugotovljene pri prenosu direktive IJS.

1.6 Reforma razširja področje uporabe ponovne uporabe, saj vključuje muzeje, knjižnice in arhive, poleg tega pa izboljšuje praktične ureditve za lažje iskanje podatkov.

1.7 Po mnenju EESO je reforma direktive IJS utemeljena tudi zaradi velikega potenciala – ki ni v zadostni meri izkoriščen –, ki ga imajo javne informacije na treh temeljnih področjih, saj prispevajo k:

— spodbujanju notranjega trga, krepitvi evropskih podjetij in ustvarjanju delovnih mest;

— podpiranju skladnosti z drugimi politikami Unije;

— spodbujanju preglednosti, učinkovitosti in odgovornosti javnih uprav.

1.8 Nova pravila izključujejo obvezno oprostitev plačila. Vsaka država članica se bo sama odločila, ali bo zaračunala ceno ali ne. Če bo ceno zaračunala, jo mora omejiti na mejne stroške, čeprav obstajajo izjemni primeri, v katerih lahko zaračuna višjo ceno. Trenutno veljavno načelo povračila stroškov se ohrani v manjši meri. EESO podpira spremembo na tem področju.

<sup>(1)</sup> UL L 345, 31.12.2003, str. 90.

1.9 Kar zadeva neodvisen organ, ki naj bi bil ustanovljen za odločanje o pritožbah na negativne odločitve, EESO meni, da ni nujna ustanovitev novega organa, temveč bi bilo mogoče imenovati že obstoječi organ, če je mogoče zagotoviti njegovo nepristranskost in neodvisnost pri odločanju.

1.10 Nova ureditev vsebuje sklicevanje na ekonomske ali moralne pravice zaposlenih v javnih organih, da se obravnavajo posebne okoliščine, ki se pojavijo v nekaterih državah članicah EU.

1.11 Odbor zagovarja potrebo po krepitevi besedila predloga na področju varstva osebnih podatkov, pri čemer za vsak primer posebej zahteva natančno oceno, ki omogoča doseganje ravnovesja med pravico do zasebnosti in pravico do javnega dostopa.

## 2. Ozadje

2.1 Direktiva 2003/98/ES (direktiva IJS) je pomenila pomemben korak k spodbujanju ponovne uporabe obsežne količine informacij v javnem sektorju, tako da je ustvarila temelje evropskega pravnega okvira za uskladitev osnovnih pogojev in odpravo ovir, ki bi lahko otežile takšno ponovno uporabo.

2.2 Člen 13 direktive IJS je od Evropske komisije zahteval, naj opravi pregled pred 1. julijem 2008 ter pri tem obravnava „zlasti področje uporabe in vpliv te direktive, vključno z obsegom povečanja ponovne uporabe dokumentov javnega sektorja, učinke načel, ki se uporabljajo za obračunavanje in ponovno uporabo uradnih besedil, ki so zakonodajne in upravne narave, kakor tudi nadaljnje možnosti izboljšanja pravnega delovanja notranjega trga in razvoj industrije evropske vsebine.“ Pregled je bil predstavljen v sporočilu COM(2009) 212, kjer je bilo poudarjeno, da kljub napredku še vedno obstajajo znatne ovire, in sicer: organi javnega sektorja si še vedno prizadevajo za čim večje povračilo stroškov, pri čemer ne upoštevajo čim večjih koristi za celotno gospodarstvo; konkurenca med javnim in zasebnim sektorjem; praktični razlogi, ki ovirajo ponovno uporabo informacij javnega sektorja, na primer pomanjkanje informacij o razpoložljivih informacijah javnega sektorja ter dejstvo, da se nekateri organi javnega sektorja ne zavedajo gospodarskega potenciala teh informacij.

2.3 Drugi dejavniki, ki po mnenju Komisije upravičujejo pregled direktive, so:

— vrtočlavo rast količine podatkov;

— nenehna digitalna revolucija, ki povečuje vrednost informacij in vsebin javnega sektorja;

— rastoč gospodarski pomen informacij javnega sektorja: skupen neposreden in posreden dobiček zaradi uporabe informacij javnega sektorja naj bi za celotno gospodarstvo EU 27 znašal 140 milijard EUR na leto <sup>(2)</sup>;

— dejstvo, da je še veliko potenciala za ponovno uporabo informacij javnega sektorja. Čeprav so nekatere države članice dosegle velik napredek, je med drugim glede na nekatere mednarodne izkušnje na področju razvoja ponovne uporabe informacij javnega sektorja treba opraviti še veliko dela.

2.4 Najpomembnejši vidiki, ki naj bi se spreminjali s tem predlogom direktive, se nanašajo na: področje uporabe, splošno načelo, ki velja za ponovno uporabo, ekonomske ali moralne pravice zaposlenih v organih javnega sektorja, načela zaračunavanja in praktične ureditve, ki olajšajo iskanje.

## 3. Splošne ugotovitve

### 3.1 IJS in digitalna agenda

3.1.1 EESO se na splošno strinja s predlagano reformo, kar zadeva odpravo očitnih pomanjkljivosti direktive IJS. Sprememba je odgovor na zahtevo zainteresiranih strani v EU, ki izpostavljajo resne težave v obstoječi zakonodaji, prav tako pa vsebuje načela iz priporočila OECD (Seul, 17. in 18. junij 2008) <sup>(3)</sup> za izboljšanje in povečanje učinkovitosti uporabe javnih informacij.

3.1.2 EESO tudi poudarja, da je sprememba del svežnja ukrepov digitalne agende, ki zajema tri področja ukrepov: sprejetje pravnega okvira za ponovno uporabo javnih podatkov, uporaba finančnih instrumentov in boljše usklajevanje med državami članicami <sup>(4)</sup>.

### 3.2 Pravica do ponovne uporabe

3.2.1 Nova ureditev pomeni pomembno spremembo, saj ponovno uporabo opredeljuje kot pravico. V okviru trenutno veljavnega sistema posamezna država članica odloča o tem, ali bo dovolila ponovno uporabo ali ne. Ker je povezava med pravico do dostopa in pravico do ponovne uporabe v

<sup>(2)</sup> Poročilo Vickery vsebuje poglobljeno analizo tega vprašanja. Glej „Review of Recent Studies on PSI Re-Use and Related Market Developments“ - Final Version - Graham Vickery, 2010. [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/docs/pdfs/report/final\\_version\\_study\\_psi.docx](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/report/final_version_study_psi.docx).

<sup>(3)</sup> Sprejeto v Seulu 17. in 18. junija 2008.

<sup>(4)</sup> Sporočilo Komisije *Odprti podatki – gonilna sila za inovacije, gospodarsko rast in pregledno upravljanje*, COM(2011) 882 final, Bruselj, 12.12.2011.

nekaterih nacionalnih zakonodajah jasno izražena, medtem ko v drugih ni dovolj jasna, obstaja določena pravna negotovost.

3.2.2 EESO zato zlasti poudarja in podpira predlagano spremembo na tem področju, v katero je zajeto naslednje:

— **pravica do dostopa** do javnih informacij je še vedno v izključni pristojnosti držav članic in ni zajeta v področju uporabe direktive IJS<sup>(5)</sup>;

— ko je informacija javna in dostopna na podlagi nacionalne zakonodaje, se – z izrecno navedenimi izjemami – določi **ponovna uporaba** javnih informacij za pridobitne ali nepridobitne namene kot **obveznost** držav članic, pri čemer novo besedilo, člen 3, določa, da države članice „zagotovijo, da se lahko dokumenti ... ponovno uporabijo“. Gre za napredek, ki je nujen za oblikovanje enotnega evropskega okvira.

3.2.3 Pravica do ponovne uporabe pomeni nadgradnjo pristopa, ki ga je EESO izrazil v svojem prejšnjem mnenju,<sup>(6)</sup> saj obveznost ponovne uporabe podatkov ne pomeni „zgolj pasivno dajanje na razpolago, temveč dejavno spodbujanje“.

3.2.4 Glede na razlike, ki so posledica prenosa direktive IJS, EESO meni, da je potrebno tesnejše usklajevanje, ki bo privedlo do predloga uredbe.

### 3.3 Razširitev področja uporabe

3.3.1 Kot je EESO že predlagal v mnenju o direktivi IJS, bo nova ureditev vključevala obstoječo dokumentacijo v muzejih, knjižnicah in arhivih. To velja tudi za univerzitetne knjižnice, razen v primeru dokumentov, zaščiteneh s pravicami intelektualne lastnine (novo besedilo člena 2(1)(e)), kar bi pomenilo vključitev znatne količine informacij v področje uporabe direktive in s tem povečanje njene učinkovitosti.

### 3.4 Izboljšanje ureditev iskanja

3.4.1 EESO meni, da je predlagana sprememba praktičnih ureditev za olajšanje iskanja informacij (čl. 9) ustrežna, če le

<sup>(5)</sup> Člen 1.3.

<sup>(6)</sup> Mnenje EESO *Komercialna uporaba dokumentov javnega sektorja*, UL C 85, 8.4.2003, str. 25.

vključuje metapodatke, zagotavljanje informacij v „strojno berljivem formatu“ ter portale, ki so povezani s sezname decentraliziranih virov.

### 3.5 Nujnost reforme zaradi potenciala javnih informacij

3.5.1 Dokumentacija javnih organov se uporablja na številnih področjih, ki so med drugim povezana z znanjem, socialnimi pogoji, znanostjo, gospodarstvom in kulturo. Kot primer je mogoče navesti geografske, meteorološke, okoljske in ekonomske podatke, podatke o prometu in prevozu, turizmu, kmetijstvu, pravne objave in objave sodnih praks, statistične podatke, socialne pogoje itd<sup>(7)</sup>. Njihova uporaba tako prispeva k rasti gospodarstva, razvoju notranjega trga, krepitvi podjetij in ustvarjanju delovnih mest.

3.5.2 Večja uporaba javnih informacij je v skladu z drugimi politikami Unije, kot so na primer politika o konkurenci, celostna pomorska politika, skupna prometna politika, potreba po spodbujanju odprtega dostopa do znanstvenih podatkov ter politika o digitalizaciji in kulturni dediščini.

3.5.3 Spodbujanje ponovne uporabe bo prispevalo tudi k povečanju preglednosti, učinkovitosti in odgovornosti javnih uprav.

## 4. Posebne ugotovitve

### 4.1 Obračunavanje<sup>(8)</sup>

4.1.1 Najbolj sporen vidik trenutno veljavne ureditve je cena, ki jo morajo plačati osebe, ki želijo dostopati do informacij. Zaračunavanje pretiranih cen in pomanjkanje preglednosti pri njihovem določanju sta privedla do pritožb uporabnikov in sta resna ovira pri spodbujanju ponovne uporabe javnih informacij.

4.1.2 Predlog reforme zavrača zamisel nekaterih zainteresiranih strani, da bi bila iskanja obvezno brezplačna (ničelni stroški). Namesto tega se zavzema za nova načela zaračunavanja, ki vključujejo naslednje:

— vsaka država članica se sama odloči, ali bo zaračunala uporabo ali ne;

— če se država odloči, da bo uporabo zaračunala, mora znesek omejiti na **mejne stroške**, ki nastanejo zaradi reprodukcije ali razširjanja dokumentov;

<sup>(7)</sup> V poročilu Vickery je opredeljenih 13 področij, ki vključujejo posamezno številne zadeve.

<sup>(8)</sup> „Deloitte Pricing of PSI Study“, Luksemburg 2011. [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/docs/pdfs/minutes\\_psi\\_group\\_meetings/presentations/15th/03\\_01\\_study\\_economic\\_deloitte.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/minutes_psi_group_meetings/presentations/15th/03_01_study_economic_deloitte.pdf).

- načelo mejnih stroškov ni splošno veljavno, zato se lahko zaračunajo višje cene v izjemnih primerih, navedenih v členu 6(2): zlasti kadar znaten delež operativnih stroškov organov javnega sektorja izvira iz izkoriščanja njihovih pravic intelektualne lastnine. Za to izjemo veljajo stroge zahteve: cene je treba določiti „v skladu z objektivnimi, preglednimi in preverljivimi merili, če je to v javnem interesu in je to odobril neodvisni organ“, kakor je določeno z reformo direktive;
- prav tako bi bilo mogoče določiti stroške, ki presegajo mejne stroške, za „knjižnice (vključno z univerzitetnimi knjižnicami), muzeje in arhive“;
- skladnost cen z zahtevami iz direktive mora dokazati organ javnega sektorja, ki predloži informacije uporabniku.

4.1.3 Predlog s tem kot splošno načelo uvaja načelo **mejnih stroškov** ter ohranja načelo **povračila stroškov** iz obstoječega člena 6, čeprav meni, da „ni ustrezen, kar zadeva spodbujanje dejavnosti, ki temeljijo na ponovni uporabi javnih podatkov“ (3. Pravni elementi predloga. 3.2. Subsidiarnost in sorazmernost, odstavek 5).

4.1.4 EESO podpira to spremembo in meni, da je treba pojasniti besedilo predlagane spremembe načel obračunavanja iz člena 6, pri čemer je treba izrecno poudariti, da je načelo povračila stroškov izjema.

4.1.5 EESO meni, da bi bilo mogoče načelo popolne neplačljivosti določiti vsaj v nekaterih primerih ponovne uporabe za nepridobitne namene.

#### 4.2 Neodvisni organ

4.2.1 V primeru zavrnitve zahtevka za ponovno uporabo nova ureditev določa, da pravna sredstva „vključujejo možnost pregleda s strani neodvisnega organa, ki ima posebne regulativne pristojnosti v zvezi s ponovno uporabo informacij javnega sektorja ter čigar odločitve so zavezujoče za zadevni organ javnega sektorja“ (dodano členu 4.4).

4.2.2 Predlog ne določa značilnosti in sestave tega „neodvisnega organa“, ki so upravičeno prepučene odločitvi posamezne države članice. EESO meni, da ni nujna ustanovitev novega

organa, temveč bi bilo mogoče imenovati že obstoječi organ, če je mogoče zagotoviti njegovo nepristranskost in neodvisnost pri odločanju. Vendar je glede na izkušnje od začetka veljavnosti direktive IJS – v nekaterih primerih se je izoblikovala restriktivna razlaga sistema dostopa do javnih informacij in njihovega razširjanja – v novem odstavku smiselno dodati, in sicer za besedno zvezo „informacij javnega sektorja“: „... zlasti kar zadeva področje uporabe splošnega načela iz člena 3, in čigar odločitve ...“.

4.2.3 EESO vsekakor poudarja, da je treba upoštevati sodbo Sodišča Evropske unije o konceptu neodvisnosti, ki izključuje ne samo kakršen koli vpliv, ki bi ga lahko izvajali organi, ki so podrejeni nadzoru, temveč tudi vsak ukaz ali vpliv od zunaj, neposreden ali posreden, ki bi lahko ogrozil izpolnjevanje nalog, za katere so pristojni takšni neodvisni organi <sup>(9)</sup>.

#### 4.3 Intelektualna lastnina ter ekonomske ali moralne pravice zaposlenih

4.3.1 V skladu z nacionalnimi in mednarodnimi predpisi, ki urejajo intelektualno lastnino, predlog pregleda ohranja „ekonomske ali moralne pravice, ki jih imajo zaposleni v organih javnega sektorja v skladu z nacionalnimi predpisi“ (odstavek dodan členu 1(5)). Gre za vidik, ki ni vsebovan v direktivi IJS, njegova vključitev pa odraža posebne situacije v nekaterih državah članicah, kar zadeva lastništvo pravic do podatkov v javnem sektorju.

4.3.2 Zaradi zapletenosti vprašanj, povezanih z intelektualno lastnino, ter načel subsidiarnosti in najmanjšega možnega posega se predlaga, da reševanje kakršnih koli sporov, ki bi lahko nastali, poteka v okviru pravnih in sodnih sistemov posamezne države, kot se upravičeno predlaga v besedilu, ki ga obravnava to mnenje.

#### 4.4 Varstvo osebnih podatkov

4.4.1 Direktiva IJS vključuje obdelavo osebnih podatkov (člen 1(4)), pri čemer navaja, da „ne posega v raven varstva posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in v nobenem primeru ne vpliva nanjo v skladu z določbami zakonodaje Skupnosti in nacionalne zakonodaje, še zlasti ne spreminja obveznosti in pravic iz Direktive 95/46/ES“ <sup>(10)</sup>.

<sup>(9)</sup> Sodba z dne 9. marca 2010 (C-518/07).

<sup>(10)</sup> Direktiva 95/46/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov. UL L 281 z dne 23.11.1995, str. 31.

4.4.2 Gre za ustrezno določbo, vendar pa je treba bolj poudariti pomen tega področja in stalne tehnološke inovacije, saj se pri tem sprožajo številna vprašanja, kot so: legitimnost javnega razširjanja, posebno varstvo občutljivih podatkov, prenos v tretje države in načelo namembnosti. EESO meni, da bi, kot navaja delovna skupina za varstvo posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov, moralo besedilo vsebovati zahtevo, da javni organi izvedejo „natančno oceno za vsak primer posebej, ki omogoča doseganje ravnovesja med pravico do zasebnosti in pravico do javnega dostopa“ <sup>(1)</sup>.

V Bruslju, 25. aprila 2012

*Predsednik*  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Staffan NILSSON

---

<sup>(1)</sup> [http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2003/wp83\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2003/wp83_en.pdf)

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Globalni pristop k vprašanju migracij in mobilnosti**

(COM(2011) 743 final)

(2012/C 191/23)

Poročevalec: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Soporočevalka: **Brenda KING**

Evropska komisija je 18. novembra 2011 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Globalni pristop k vprašanju migracij in mobilnosti*

COM(2011) 743 final.

Strokovna skupina za zunanje odnose, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 4. aprila 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 480. plenarnem zasedanju 25. in 26. aprila 2012 (seja z dne 25. aprila) s 125 glasovi za, 1 glasom proti in 7 vzdržanimi glasovi.

## 1. Sklepi

1.1 EESO podpira globalni pristop k vprašanju migracij in mobilnosti (GAMM), ki tesno povezuje politiko priseljevanja in azila z zunanjo politiko EU.

1.2 EESO želi, da bi si zunanja politika EU močno prizadevala za globalno upravljanje mednarodnih migracij v okviru Združenih narodov na podlagi – poleg drugih mednarodnih pravnih izvedbenih instrumentov – Splošne deklaracije o človekovih pravicah, Mednarodne konvencije OZN o varstvu pravic vseh delavcev migrantov in članov njihovih družin (Odbor je EU predlagal <sup>(1)</sup>), naj jo ratificira), Mednarodnega pakta o državljanstvih in političnih pravicah, Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah ter konvencij Mednarodne organizacije dela (MOD).

1.3 Odbor poziva Evropsko komisijo, naj pripravi poročilo o stanju razprav v EU v zvezi s konvencijo ZN. Komisija mora pripraviti pogoje za njeno ratifikacijo, EESO pa lahko pri tem sodeluje s pripravo novega mnenja na lastno pobudo.

1.4 Odbor predlaga, naj ima EU zelo aktivno vlogo pri razvijanju dialoga Združenih narodov na visoki ravni o mednarodnih migracijah in razvoju.

1.5 Glavni cilj dialogov o migracijah in mobilnosti med EU in tretjimi državami morajo biti prizadevanja, da bodo migracije lažje potekale zakonito in urejeno, spoštovanje mednarodnega prava na področju azila, zmanjšanje nezakonitega priseljevanja ter boj proti kriminalnim združbam, ki se ukvarjajo s trgovino z ljudmi.

1.6 Partnerstva za mobilnost, ki so skupne politične izjave, je treba preoblikovati v mednarodne sporazume. EESO meni, da lahko EU prispeva pomembno dodano vrednost v pogajanjih s tretjimi državami.

1.7 Odbor poudarja pomen spodbujanja dialoga z regionalnimi institucijami, pri čemer je treba v obstoječe sporazume vključiti tudi vprašanje mobilnosti in migracij.

1.8 Odbor meni, da morajo partnerstva za mobilnost vključevati štiri stebre globalnega pristopa: organizacijo in lajšanje zakonitih migracij in mobilnosti; preprečevanje in zmanjševanje nezakonitih migracij in trgovine z ljudmi; spodbujanje mednarodne zaščite in krepitev zunanje razsežnosti azilne politike ter maksimiranje razvojnega učinka migracij in mobilnosti.

1.9 Najpomembnejši izziv so sporazumi o migraciji delovne sile, pri katerih morajo sodelovati socialni partnerji iz Evrope in tretjih držav. Odbor podpira „nezavezujoča načela in smernice za pristop k migraciji delovne sile“, ki jih je pripravila Mednarodna organizacija dela (MOD) <sup>(2)</sup>, ter predlaga, da se jih v partnerstvih za mobilnost upošteva.

<sup>(1)</sup> Mnenje na lastno pobudo EESO z dne 30. junija 2004 o Mednarodni konvenciji o delavcih migrantih (poročevalec g. PARIZA CASTAÑOS), UL C 302 z dne 7.12.2004.

<sup>(2)</sup> MOD. Večstranski okvir za migracijo delovne sile, 2007.



1.10 Odbor predlaga, da se v partnerstva za mobilnost vključi tudi vprašanje enakosti spolov, saj so včasih priseljenke bolj ranljiva skupina in so velikokrat žrtve zlorab, diskriminacije in skrajnega izkoriščanja. Prav tako imajo priseljenke zelo pomembno vlogo pri gospodarskem in socialnem razvoju držav izvora <sup>(3)</sup>.

1.11 Da bi preprečili negativen vpliv migracij na gospodarski in socialni razvoj držav izvora, mora Evropska unija posebno pozornost nameniti negativnim učinkom bega možganov in vzpostaviti izravnalne mehanizme.

1.12 EU mora podpirati organizacije v diaspori, zato EESO predlaga vzpostavitev službe za podporo organizacijam v diaspori.

1.13 Pri nadzoru meja in preprečevanju nezakonitega priseljevanja je treba spoštovati varstvo človekovih pravic. Agenciji FRONTEX je treba zagotoviti več sredstev, njene dejavnosti mora ocenjevati Agencija EU za temeljne pravice, demokratično nadzirati pa jo mora Evropski parlament.

1.14 EU mora imeti odprto politiko sprejemanja priseljencev na podlagi srednjeročnega pristopa, ki presega sedanjo gospodarsko krizo in upošteva demografski položaj. Postopki za priseljevanje delovne sile bi morali biti zakoniti in pregledni, prav tako pa je treba spodbuditi sodelovanje socialnih partnerjev iz EU in tistih iz držav izvora.

1.15 EESO meni, da morata evropska in nacionalna zakonodaja o priseljevanju zagotavljati načelo enake obravnave glede delovnih in socialnih pravic. Sistemi krožnih migracij se ne smejo uporabljati na diskriminatoren način za omejevanje enake obravnave.

1.16 V okviru partnerstev za mobilnost bo sprejet dogovor, da se v postopkih vračanja prednostno uporabi prostovoljno vračanje skupaj s sistemi podpore <sup>(4)</sup>. Kadar se izjemoma uvedejo postopki prisilnega vračanja, je treba v celoti spoštovati človekove pravice, ob upoštevanju priporočil Sveta Evrope <sup>(5)</sup>.

1.17 EESO izraža željo, da bi EU vzpostavila skupni azilni sistem z visoko ravnjo usklajenosti zakonodaje. Podpira pa tudi sodelovanje EU s tretjimi državami, da bi te izboljšale svoje azilne sisteme in izvajanje mednarodnih standardov. Sporazumi med EU in tretjimi državami morajo vključevati postopke, ki zagotavljajo dejanske pravice do mednarodne zaščite oseb, ki za takšno zaščito zaprosijo.

<sup>(3)</sup> Raziskovalno mnenje EESO o zdravju in preseljevanju, UL C 256/22, 27.10.2007.

<sup>(4)</sup> V sodelovanju z Mednarodno organizacijo za migracije.

<sup>(5)</sup> „Dvajset smernic o prisilnem vračanju“, CM(2005)40.

1.18 Tretje države, s katerimi se sklepajo partnerstva za mobilnost, morajo biti podpisnice Ženevske konvencije o statusu beguncev, imeti vzpostavljene ustrezne azilne strukture in biti varne države z vidika človekovih pravic. Tako bi morale ratificirati konvencijo Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu ter njena protokola o preprečevanju trgovine z ljudmi in tihotapljenju migrantov <sup>(6)</sup>.

1.19 EU mora okrepiti politike vključevanja ter boj proti rasizmu, ksenofobiji in diskriminaciji priseljencev in manjšin. Odbor predlaga, naj imajo institucije EU zelo dejavno vlogo v boju proti ksenofobiji, rasizmu in diskriminaciji, zlasti kadar takšno vedenje spodbujajo voditelji in zakonodajalci držav članic <sup>(7)</sup>.

1.20 EESO bo v sodelovanju z Evropsko komisijo še naprej spodbujal dejavnosti Evropskega foruma za vključevanje, saj meni, da bo v naslednjih letih vključevanje strateški izziv v interesu Evrope, oseb priseljenkega izvora in vseh državljanov.

## 2. Splošne ugotovitve

2.1 Obravnavano sporočilo je nova pobuda Evropske komisije, ki si prizadeva, da bi bil pristop migracijske politike bolj globalen in skladen z drugimi politikami EU, še posebej z zunanjo politiko.

2.2 EESO pozitivno ocenjuje takšen pristop, ki upošteva predloge, kakršne je v zadnjih letih oblikoval Odbor. Številna mnenja so neposredno povezana s tem sporočilom <sup>(8)</sup>.

2.3 Odbor je predlagal, naj EU sprejme skupno azilno politiko z usklajeno zakonodajo in skupno politiko priseljevanja z

<sup>(6)</sup> Protokola iz Palerma iz leta 2000.

<sup>(7)</sup> Na podlagi Evropske konvencije o človekovih pravicah in Listine o temeljnih pravicah.

<sup>(8)</sup> UL C 248 z dne 25.8.2011, str. 135–137, 15. junij 2011, mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Sporočilo o migracijah COM(2011) 248 final, glavni poročevalec: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS.

UL C 120 z dne 16.5.2008, str. 82–88, 12. december 2007, mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o migraciji in razvoju: priložnosti in izzivi (mnenje na lastno pobudo), poročevalec: Sukhdev SHARMA.

UL C 48 z dne 15.2.2011, str. 6–13, 15. september 2010, mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o vlogi zakonitega priseljevanja pri reševanju demografskih vprašanj (raziskovalno mnenje), poročevalec: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS.

UL C 44 z dne 16.2.2008, str. 91–102, 25. oktober 2007, mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o politiki EU za priseljevanje in sodelovanje z matičnimi državami za spodbujanje razvoja (mnenje na lastno pobudo), poročevalec: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS.

UL C 128 z dne 18.5.2010, str. 29–35, 4. november 2009, mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o spoštovanju temeljnih pravic v evropski politiki in zakonodaji o priseljevanju (mnenje na lastno pobudo), poročevalec: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS.

zakonodajo, ki bo s skupnimi in preglednimi postopki omogočala zakonito priseljevanje ter upoštevala interese Evrope in držav izvora, obenem pa spoštovala temeljne pravice.

2.4 Od leta 2006 se postopoma razvija nov mednarodni pristop k obravnavi migracij, zlasti z dialogom na visoki ravni o mednarodnih migracijah in razvoju v okviru Združenih narodov<sup>(9)</sup>. EESO se je udeležil medvladnih konferenc svetovnega foruma o migracijah in razvoju, na katerem so sodelovale tudi različne organizacije civilne družbe<sup>(10)</sup>. Odbor predlaga, naj ima EU zelo aktivno vlogo pri razvijanju dialoga Združenih narodov na visoki ravni.

2.5 Presenetljivo je, da države članice EU še vedno niso ratificirale *Mednarodne konvencije o varstvu pravic vseh delavcev migrantov in članov njihovih družin*, ki jo je sprejela generalna skupščina Združenih narodov z resolucijo 45/158 z dne 18. decembra 1990 in ki je začela veljati 1. julija 2003. EESO je v enem od svojih mnenj na lastno pobudo<sup>(11)</sup> že predlagal, da EU in njene države članice to konvencijo ratificirajo. Odbor poziva Komisijo, naj pripravi poročilo o stanju razprav in o stališču držav članic, da bi tako pripravila pogoje za njeno ratifikacijo.

2.6 EESO predlaga Komisiji, Evropskemu parlamentu in Svetu EU, naj na področju zunanje politike spodbujajo oblikovanje mednarodnega pravnega okvira za migracije na podlagi izvedbene zakonodaje, zlasti Splošne deklaracije o človekovih pravicah, Mednarodne konvencije OZN o varstvu pravic vseh delavcev migrantov in članov njihovih družin, Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah in Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah. Mednarodni pravni okvir bi moral vključevati tudi:

- Konvencijo o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk;
- Konvencijo o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije;
- Konvencijo o otrokovih pravicah;
- konvenciji MOD C 97 in C 143 o delavcih migrantih;
- Konvencijo C 100 o enakosti plačil za moške in ženske;
- Konvencijo C 189 o gospodinjskem osebju;

<sup>(9)</sup> 14. in 15. september 2006.

<sup>(10)</sup> Konferenca v Bruslju, Manili in Atenah.

<sup>(11)</sup> Mnenje na lastno pobudo EESO z dne 30. junija 2004 o *Mednarodni konvenciji o delavcih migrantih* (poročevalec g. PARIZA CASTAÑOS), UL C 302 z dne 7.12.2004.

— Deklaracijo MOD o temeljnih načelih in pravicah pri delu;

— večstranski okvir MOD za migracijo delovne sile;

— Durbansko deklaracijo in program ukrepov svetovne konference Združenih narodov proti rasizmu iz leta 2001.

2.7 V zadnjih letih se je skupna politika priseljevanja in azila EU postopoma razvijala, vendar so zakonodajni in politični instrumenti še vedno pomanjkljivi. Države članice imajo svoje nacionalne politike, ki so včasih v nasprotju s pristopi in sporazumi EU. EESO poziva vse države članice, da uveljavijo skupni politiki, kot jo določata Pogodba in stockholmski program.

2.8 Potreben je srednjeročni pristop, kajti kljub sedanjemu gospodarski krizi in naraščanju brezposlenosti mora EU imeti bolj odprto politiko sprejemanja novih priseljenih delavcev, kot ugotavlja EESO v svojem raziskovalnem mnenju<sup>(12)</sup> o *vlogi zakonitega priseljevanja pri reševanju demografskih vprašanj*, ki ga je pripravil na zaprosilo belgijskega predsedstva EU. Evropska komisija v sporočilu ugotavlja tudi, da bo – glede na demografski položaj in stanje na trgih dela – potrebno vključevanje novih priseljencev.

2.9 EESO meni, da se EU s to novo fazo ne more spopasti z omejevalnimi in neskladnimi migracijskimi politikami, kakršne so države članice razvijale v preteklosti. Evropska politika priseljevanja mora preseči stare omejitve in se prilagoditi sedanjim potrebam.

2.10 Sporočilo Evropske komisije predlaga globalni pristop k vprašanju migracij in mobilnosti (GAMM), primeren za širšo in skladnejšo politiko, ki jo je treba razvijati v sodelovanju z državami izvora priseljevanja kakor tudi s tranzitnimi državami.

2.11 Glavni element in dodana vrednost tega sporočila so partnerstva za mobilnost med Evropsko unijo in tretjimi državami ali skupinami držav v nekaterih regijah, kot so južno Sredozemlje, vzhodna Evropa, države AKP, Latinska Amerika itd., s katerimi je EU vzpostavila sosedske in partnerske odnose.

2.12 Odbor je v enem od prejšnjih mnenj<sup>(13)</sup> že podal nekaj predlogov, ki bi jih bilo treba upoštevati pri partnerstvih za mobilnost na področjih, kot so prožnost glede vizumov, bolj odprta zakonodaja za sprejem, priznavanje poklicnih kvalifikacij, preprečevanje bega možganov in pravice socialne varnosti.

<sup>(12)</sup> UL C 48 z dne 15.2.2011, str. 6–13.

<sup>(13)</sup> UL C 120 z dne 16.5.2008, str. 82–88.

2.13 EESO podpira globalni pristop, ker meni, da je treba ustvariti močnejšo vez med notranjo in zunanjo razsežnostjo migracijske politike in mobilnosti. Poleg tega je med operativnimi prednostnimi nalogami globalnega pristopa tudi skladnost politike priseljevanja in azila EU s politikami razvojnega sodelovanja.

2.14 Migracije in mobilnost sta dva različna pojma. Mobilnost državljanov tretjih držav – ki pomeni prečkanje zunanjih meja Evropske unije – ne pomeni nujno priseljevanja delavcev. Večina ljudi, ki prečka te meje, so obiskovalci ali turisti ali pa prihajajo iz poslovnih razlogov, torej za krajši čas in brez načrta za selitev. Za priseljevanje iz ekonomskih razlogov je potreben dostop do trga dela.

2.15 Odbor se strinja, da je treba v okviru GAMM pospešiti dialoge glede vizumov. Dialogi glede vizumov, ki potekajo med EU in tretjimi državami, kakor tudi skupna vizumska politika EU zadevajo tako kratkotrajna bivanja kot migracije.

2.16 Doslej je bilo lažje sklepati sporazume o vizumih za kratkotrajno bivanje, težje pa o vizumih, ki vključujejo selitev (prebivanje in delo), za katere so še vedno pristojne države članice. Nedavno sta Svet in Parlament sklenila sporazum glede direktive o „enotnem dovoljenju“, ki bo prinesla določeno uskladitev zakonodaje o postopkih sprejema. Prav tako se sprejema zakonodaja za posebne kategorije migrantov (začasni, napoteni).

2.17 Če bi se prejšnje stanje nadaljevalo, bi težko dosegli napredek pri globalnem pristopu. Obstaja nevarnost, da bodo partnerstva za mobilnost koristna le za izboljšanje upravljanja kratkotrajnih bivanj, da pa bodo imela le majhen učinek na izboljšanje postopkov pri migracijah delovne sile.

2.18 Obstoječe dvostranske sporazume o migracijah, sklenjene s tretjimi državami (ki vključujejo sprejem delavcev, preprečevanje nezakonitega priseljevanja, ponovni sprejem itd.), so podpisale vlade držav članic in držav izvora. EU je izvedla tudi nekaj pilotnih projektov. EESO izraža upanje, da bo globalni pristop omogočil narediti korak naprej k dvostranskim okvirom med EU in tretjimi državami.

2.19 EESO meni, da je regionalna razsežnost ključnega pomena, zato predlaga, da v GAMM sodelujejo tudi obstoječe regionalne institucije, zlasti tiste, s katerimi ima EU sklenjene sporazume o partnerstvu in sodelovanju. Nekatere regionalne institucije Južne Amerike, Azije in Afrike razvijajo notranje sporazume za svobodo gibanja, priseljevanja in mobilnosti, ki lahko olajšajo tudi upravljanje migracij v Evropi.

2.20 Odbor se strinja s Komisijo glede geografskih prednostnih nalog in glede tega, da morajo regionalni dialogi temeljiti na sosedski politiki EU, zlasti na partnerstvu z južnim Sredozemljem in na vzhodnem partnerstvu. Prednost pa je treba dati tudi partnerstvu EU-Afrika in partnerstvu z 19 državami praškega procesa. Prav tako so prednostni tudi odnosi s 27 državami procesa iz Rabata. Enako velja za Afriški rog.

2.21 EESO predlaga, da se okrepi dialog z državami AKP glede migracij in mobilnosti ter da se vzpostavijo tudi dialogi z državami srednje in južne Amerike.

Okrepiti je treba dvostranske dialoge z državami kandidatkami, torej Turčijo in balkanskimi državami. Enako tudi z Rusijo, Indijo in Kitajsko.

Dialog z ZDA, Kanado in Avstralijo ima posebne značilnosti.

2.22 Globalni pristop, ki ga predlaga Komisija, temelji na štirih stebrih:

- organizaciji in lažšanju zakonitih migracij in mobilnosti;
- preprečevanju in zmanjševanju nezakonitih migracij in trgovine z ljudmi;
- spodbujanju mednarodne zaščite in krepitvi zunanje razsežnosti azilne politike;
- maksimiranju razvojnega učinka migracij in mobilnosti.

2.23 EESO se strinja, da so to stebri, na katerih je treba razvijati globalni pristop, ki bi bil skladen z drugimi politikami: varstvom človekovih pravic, azilno politiko, razvojnim sodelovanjem, bojem proti trgovini z ljudmi, tihotapljenju ljudi itd.

### 3. Organizacija in lažšanje zakonitih migracij in mobilnosti

3.1 Glavni cilj partnerstev za mobilnost s tretjimi državami morajo biti prizadevanja, da bodo migracije lažje potekale zakonito in urejeno. Ponudba EU glede priseljevanja mora biti verodostojna, postopki pa morajo biti pregledni, da bi se v državah izvora razširilo mnenje, da so zakonite migracije možne in da je treba zavračati nezakonite postopke.

3.2 Trenutno imajo dialogi s tretjimi državami veliko omejitev, saj so pristojnosti za sprejemanje novih priseljencev v rokah držav članic. Odbor predlaga, da države članice in Svet dajo Evropski komisiji večjo vlogo na tem področju, saj EU prispeva veliko dodano vrednost.

3.3 Sedanje nacionalne zakonodaje močno omejujejo sprejem delavcev iz tretjih držav. Pripravo evropske zakonodaje spremljajo številne politične težave, direktive, ki so bile sprejete, je treba še prenesti v nacionalne zakonodaje, druge pa so še predmet pogajanj med Svetom in Parlamentom.

3.4 EESO je v enem od svojih mnenj<sup>(14)</sup> že ugotovil, da mora EU zaradi nekaterih nacionalnih razlik imeti odprto zakonodajo, ki bo omogočala priseljevanje zaradi zaposlitve po zakonitih in preglednih poteh, tako za visoko usposobljene delavce kot tudi delavce v dejavnostih, ki zahtevajo manj kvalifikacij. Mnogi priseljenci bodo prejeli dovoljenja za daljša bivanja, drugi pa začasna dovoljenja. Partnerstva za mobilnost morajo to upoštevati.

3.5 Vzpostaviti je treba sisteme za „spremljanje“ priseljencev od trenutka, ko zapustijo državo izvora, do njihove vključitve v delo in družbo države gostiteljice. Sisteme za spremljanje bodo morali vzpostaviti tako javni organi kot sindikati, organizacije delodajalcev, diaspore in druge organizacije civilne družbe; vključevati bi morali obveščanje in svetovanje med celotnim procesom preseljevanja, tečaje jezikov ter seznanjanje z delovnimi in socialnimi pogoji, zakoni in običaji.

3.6 EESO ponavlja, kar je že predlagal v prejšnjih mnenjih, in sicer, da je treba izboljšati sisteme za priznavanje poklicnih kvalifikacij priseljenih delavcev ter potrjevanje diplom ter znanj in spretnosti, ki jih je treba vključiti v partnerstva za mobilnost.

3.7 Kot je Odbor predlagal že v prejšnjih mnenjih, je treba zagotoviti prenosljivost pravic socialne varnosti migrantov v EU in državah izvora, zato je treba v partnerstva za mobilnost vključiti področje socialne varnosti. Čeprav evropske zakonodaje na področju priseljevanja omejujejo pravice socialnega varstva, je mogoče s temi sporazumi odpraviti številne težave. To je še en razlog več za to, da partnerstva za mobilnost postanejo pravno zavezujoč instrument.

3.8 EESO želi poudariti pomen politik vključevanja si močno prizadeva za spodbujanje vključevanja in vloge organizacij civilne družbe. Evropski forum za vključevanje, ki se vsakih šest mesecev sestaja na sedežu EESO, je zelo pomemben instrument za institucije EU. Sklad za vključevanje je temeljni finančni instrument, ki ga je treba razširiti.

3.9 Politike vključevanja vplivajo na priseljence in družbe gostiteljice, spodbujajo enakost pravic in obveznosti ter medkulturni, medetnični in medverski dialog in so povezane z varstvom temeljnih pravic ter bojem proti rasizmu, ksenofobiji

in diskriminaciji. EESO poudarja, da mora evropska zakonodaja o priseljevanju zagotavljati enako obravnavo priseljenih delavcev glede delovnih in socialnih vidikov<sup>(15)</sup>.

3.10 EESO je v svojih mnenjih predlagal, naj evropska zakonodaja vključuje delovne in socialne pravice priseljenih delavcev, da se zagotovijo dostojni delovni pogoji ter prepreči izkoriščanje na delovnem mestu.

3.11 Razmere so še posebno težavne za priseljence „brez dokumentov“. Inšpektorati za delo morajo v sodelovanju s socialnimi partnerji nadzorovati spoštovanje delovnih standardov. EESO opozarja na poročilo Agencije za temeljne pravice z Dunaja o položaju priseljenih delavcev, ki so v EU v nezakonitem položaju<sup>(16)</sup>.

3.12 Odbor je predlagal spremembo direktive o združevanju družin, ker je neustrezna. Komisija je objavila zeleno knjigo, o kateri Odbor pripravlja mnenje<sup>(17)</sup>.

3.13 V zadnjih letih je prišlo do dogodkov, izjav in političnih odločitev, ki jih Odbor z zaskrbljenostjo spremlja, saj se v Evropi znova širi stara in znana bolezen Evropejcev: ksenofobija in izključevalni nacionalizem. Manjšine in priseljenci so žrtve diskvalifikacij, žalitev ter agresivnih in diskriminatorskih politik.

3.14 V preteklih letih so ksenofobijo in populizem spodbujale izključno politične skupine, ki so bile ekstremistične in predvsem v manjšini. Danes pa so takšne politike del programa nekaterih vlad, ki uporabljajo politike proti priseljencem in manjšinam kot orožje v volilnem boju. EESO poziva institucije EU, naj preprečijo, da bi se evropska agenda okužila s ksenofobijo in populizmom.

#### 4. Preprečevanje in zmanjševanje nezakonitih migracij in trgovine z ljudmi

4.1 EESO se s Komisijo strinja glede pomena preprečevanja nezakonitega priseljevanja.

<sup>(15)</sup> Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu odločbe Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem letu medkulturnega dialoga, UL C 185/09, 8.8.2006.

<sup>(16)</sup> Poročilo Agencije Evropske unije za temeljne pravice „Priseljenci v nezakonitem položaju, ki opravljajo gospodinjska dela: izzivi Evropske unije in držav članic na področju temeljnih pravic“ (julij 2011) [www.fra.europa.eu](http://www.fra.europa.eu).

<sup>(17)</sup> Zelena knjiga o pravici do združitve družine državljanov tretjih držav, ki živijo v Evropski uniji (Direktiva 2003/86/ES) in mnenje EESO o Zeleni knjigi o pravici do združitve družine državljanov tretjih držav, ki živijo v Evropski uniji (Direktiva 2003/86/ES) – še ni objavljeno v UL.

<sup>(14)</sup> UL C 48 z dne 15.2.2011, str. 6–13.

4.2 Treba se je boriti proti delu na črno in v nacionalnih zakonodajah učinkovito izvajati direktivo o sankcijah zoper delodajalce, ki izkoriščajo priseljence z nezakonitim statusom<sup>(18)</sup>. Priseljenci, ki so v nezakonitem položaju, so zelo izpostavljeni izkoriščanju na delovnem mestu in jih je treba obravnavati kot žrtve. Socialni partnerji morajo z inšpektorati za delo sodelovati pri zmanjševanju nezakonitega zaposlovanja in izkoriščanja na delovnem mestu.

4.3 EESO je že ugotavljal<sup>(19)</sup>, da EU potrebuje verodostojno, učinkovito in zakonito politiko zunanjih meja, ki bo predmet demokratičnega nadzora in neodvisnega ocenjevanja. Države članice morajo agenciji FRONTEX dati več operativnih pristojnosti ter neodvisnosti pri dejavnostih in virih (tehnični opremi).

4.4 Vendar pa morata Parlament in Agencija EU za temeljne pravice izvajati demokratični nadzor nad potekom skupnih operacij, ki jih usklajuje agencija, ter njihovimi posledicami za temeljne pravice in upravna jamstva, ki jih določa Zakonik o schengenskih mejah. To pa mora spremljati stalno ocenjevanje zlasti dejavnosti in sporazumov, ki jih FRONTEX izvaja s tretjimi državami, učinkovitosti skupnih operacij in kakovosti njihovih analiz tveganja.

4.5 EESO se zdi bistveno, da FRONTEX izpolnjuje svoje obveznosti glede dostopa prosilcev za azil do mednarodne zaščite in načela nevračanja.

4.6 Komisija v sporočilu navaja, da „brez dobro delujočega nadzora na mejah, manjšega obsega nezakonitih migracij in učinkovite politike vračanja, EU ne bo mogla ponuditi več priložnosti za zakonito priseljevanje in mobilnost“<sup>(20)</sup>. Vendar EESO opozarja, da gre za tesno povezani situaciji.

4.7 EESO je že v številnih mnenjih ugotovil<sup>(21)</sup>, da obstaja očitna povezava med zakonitim in nezakonitim priseljevanjem, kajti kadar ne obstajajo ustrezni, pregledni in prožni kanali za zakonito priseljevanje, cveti nezakonito.

4.8 Večina oseb, ki so v Evropi v nezakonitem položaju, je vstopila zakonito, drugi pa so bili žrtve kriminalnih mrež. EU bi morala v partnerstva za mobilnost vključiti boj proti kriminalnim mrežam ter nezakoniti trgovini z ljudmi in tihotapljenju ljudi. Treba je zagotoviti zaščito žrtev.

<sup>(18)</sup> Direktiva 2009/52/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. junija 2009 o minimalnih standardih glede sankcij in ukrepov zoper delodajalce nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, UL L 168, 30.6.2009, str. 24.

<sup>(19)</sup> UL C 248 z dne 25.8.2011, str. 135–137.

<sup>(20)</sup> Stran 6 sporočila COM(2011) 743 final v slovenski različici.

<sup>(21)</sup> UL C 157 z dne 28.6.2005, str. 86–91.

4.9 V dialoge je treba vključiti tudi postopke vračanja in ponovnega sprejema, ki morajo vedno temeljiti na spoštovanju človekovih pravic. Odbor želi, da bi Agencija EU za temeljne pravice (FRA) oblikovala etični kodeks ravnanja v primeru prisilnega vračanja, in sicer na podlagi 20 načel o prisilnem vračanju, ki jih je izdelal odbor ministrov Sveta Evrope<sup>(22)</sup>.

4.10 V zvezi s pridržanjem in vključevanjem priseljencev v nezakonitem položaju se Odbor strinja s Komisijo, da je treba „sprejeti ukrepe za zagotovitev dostojnih življenjskih pogojev za migrante v sprejemnih centrih in preprečiti samovoljno in nedoločeno pridržanje“<sup>(23)</sup>. EESO meni, da osebe, ki se nahajajo v upravno nezakonitem položaju, niso prestopniki, in obžaluje, da nekateri nacionalni organi zlorablajo direktivo o vračanju, za katero Odbor meni, da bi jo bilo treba spremeniti, da se ustrezno zaščitijo temeljne pravice.

4.11 EESO posebej zavrača možnost, da bi mladoletnike nameščali v iste sprejemne centre kot odrasle, saj morajo ti živeti v odprtih družbenih okoljih in, če je le mogoče, skupaj z družinami.

4.12 Prednostno se je treba boriti proti trgovini z ljudmi in to temo vključiti v vse dialoge. Zahtevati je treba, da države, preden podpišejo partnerstvo za mobilnost z EU, ratificirajo in v svoji zakonodaji uveljavijo konvencijo Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu ter njena protokola o preprečevanju trgovine z ljudmi in tihotapljenju migrantov.

4.13 EESO poziva, naj organi okrepijo boj proti kriminalnim združbam, ki bogatijo na račun trgovine z ljudmi in tihotapljenja priseljencev. Osebe, ki padejo v roke teh združb, je treba obravnavati kot žrtve, ki jih je treba zaščititi.

## 5. Spodbujanje mednarodne zaščite in krepitev zunanje razsežnosti azilne politike

5.1 V veliko primerih prosilci za azil prošnje ne morejo vložiti na evropskem ozemlju, saj jim nadzor, vzpostavljen zaradi boja proti nezakonitemu priseljevanju, ne dovoljuje vstopa v Evropo. Prihaja torej do očitnega protislovja med ukrepi, ki so bili sprejeti za boj proti nezakonitemu priseljevanju, in pravico do azila.

5.2 Na meji je treba zagotoviti načelo nevračanja in možnost, da vsi ljudje, ki potrebujejo mednarodno zaščito, v EU vložijo prošnjo, ki jo nato obravnavajo pristojni nacionalni organi.

<sup>(22)</sup> „Dvajset smernic o prisilnem vračanju“, CM(2005)40.

<sup>(23)</sup> Stran 17 sporočila COM(2011) 743 final.

5.3 Odbor podpira prizadevanja Komisije za izboljšanje evropske azilne zakonodaje<sup>(24)</sup> z visoko stopnjo usklajenosti, z notnim statusom ter preglednimi in učinkovitimi postopki. Osebe, ki v EU uživajo zaščito ali so zaprosile za azil, morajo imeti možnost vključitve na trg dela pod pogoji enake obravnave.

5.4 EESO podpira tudi sodelovanje s tretjimi državami, da bi te okrepile svoje azilne sisteme in izvajanje mednarodnih standardov.

5.5 Po drugi strani morajo biti tretje države, s katerimi se sklepajo partnerstva za mobilnost, podpisnice Ženevske konvencije o statusu beguncev, imeti vzpostavljene azilne strukture in biti varne države z vidika človekovih pravic. EU mora z njimi sodelovati, da bi izboljšale svoje azilne sisteme.

5.6 EESO podpira razvijanje regionalnih programov zaščite in meni, da izboljševanje azilnih struktur v tretjih državah ne sme preprečiti, da tisti prosilci za azil, ki morajo vložiti prošnjo za azil v evropski državi, to tudi storijo.

5.7 Partnerstva za mobilnost partnerskim državam ne smejo nalagati vseh stroškov azilnih postopkov za osebe, ki prehajajo prek njihovega ozemlja. EU mora pri tem sodelovati prek skladov za azil.

5.8 EU mora ostati prostor sprejema in azila, okrepiti mora solidarnost med državami članicami in izboljšati programe za ponovno naselitev.

## 6. Maksimiranje razvojnega učinka migracij in mobilnosti

6.1 EU si mora prizadevati, da bodo države izvora migrantov vsem osebam zagotavljale možnost dostojnega dela, s čimer bo mogoče olajšati prostovoljno migracijo, saj trenutno za večino oseb migracija ni prostovoljna. Odbor podpira dejavnosti MOD na področju spodbujanja dostojnega dela.

6.2 EESO pozdravlja dejstvo, da je Komisija vzpostavila jasno povezavo med politiko sprejemanja visoko usposobljene delovne sile in politiko razvojnega sodelovanja, katere cilj je med drugim preprečevati beg možganov in izgubo človeškega kapitala v državah izvora.

<sup>(24)</sup> Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o zeleni knjigi o prihodnjem skupnem evropskem azilnem sistemu, UL 2008/C 204/17, 9.8.2008.

Raziskovalno mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o dodani vrednosti skupnega evropskega azilnega sistema za prosilce za azil in države članice Evropske unije, UL C 44, 11.2.2011.

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil (prenovitev), UL C 24, 28.1.2012.

6.3 Vendar pa si Odbor želi, da bi bila ta zaveza močnejša. Komisija poudarja „potrebo po prizadevanjih za zmanjšanje bega možganov“, vendar si v okviru politike za sprejem delavcev „posebej prizadeva, da bi pritegnili visoko usposobljene migrante v svetovni konkurenci za talente“. Ta dva cilja sta velikokrat protislovnata. Vendar pa v sporočilu niso opredeljene nobene omejitve za to svetovno tekmo za „talente“, ki bi omogočile zmanjšanje bega možganov. V zvezi s to problematiko se omenjajo zgolj zdravstveni delavci: sporočilo izraža podporo Kodeksu prakse Svetovne zdravstvene organizacije in spodbuja krožne migracije zdravstvenih delavcev.

6.4 Vendar do bega možganov ne prihaja zgolj na področju zdravstva, zato bi potrebovali obsežnejši kodeks dobrih praks, ki bi omejeval sprejem visoko usposobljenih delavcev v določenih državah in določenih strokah. EESO predlaga, da se omeji beg možganov v okviru partnerstev za mobilnost, s čimer bi migracijski procesi pozitivno vplivali na obe strani.

6.5 EU mora ustvariti sisteme nadomestil za države, ki zaradi migracij v Evropo trpijo izgube človeškega kapitala. Ta nadomestila morajo med drugim vključevati podporo izobraževalnim sistemom ter razvoju ustanov za delo za ustvarjanje delovnih mest in izboljšanje delovnih pogojev.

6.6 Odbor je predlagal, da se v direktivi poveča prožnost glede statusa državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, da se mnogim delavcem omogoči krožna migracija med EU in državo izvora, ne da bi pri tem izgubili pravico do stalnega bivanja, pri tem pa ohranijo in izboljšajo vezi, ki lahko zelo koristijo razvoju.

6.7 Trenutno sistemi krožnih migracij pomenijo izgubo človeškega kapitala v državah izvora, saj večina procesov priseljevanja poteka neorganizirano. EESO meni, da je mogoče povečati človeški kapital prek dobro strukturiranih postopkov, ki združujejo izobraževanje, kvalifikacije, socialne pravice in delo.

6.8 Odbor se strinja s pomisleki MOD, ki navaja, da obstaja nevarnost, da se krožne migracije izkoristijo za omejevanje delovnih in socialnih pravic ter preprečevanje stalnega prebivanja. Zato EESO predlaga, da se začasnim priseljencem zagotovi načelo enake obravnave pri plačah in delovnih pogojih.

6.9 EESO je že v prejšnjih mnenjih poudaril<sup>(25)</sup> pomen organizacij v diaspori in njihovo vlogo pri razvoju. EU mora podpirati njihove dejavnosti.

<sup>(25)</sup> UL C 120 z dne 16.5.2008, str. 82–88, in UL C 44 z dne 16.2.2008, str. 91–102.

6.10 Prav tako je treba nadaljevati tudi s pobudami, usmerjenimi v zmanjševanje stroškov prenosa nakazil in njihovo uporabo za razvoj. EESO podpira ustanovitev letnega foruma o nakazilih in odprtje skupnega portala.

6.11 EESO predlaga, da se ustanovi služba za podporo organizacijam v diaspori, ki bi lajšala usklajevanje vseh organizacij, ki delujejo v prid razvoju v državah ali regijah, kakor tudi usklajevanje te službe z mednarodnimi organizacijami za razvojno sodelovanje. Ta služba bi morala usmerjati sredstva v projekte, ki se izvajajo. EU mora podpirati organizacije v diaspori in lajšati ustanavljanje predstavniških platform.

## 7. Financiranje in ocenjevanje

7.1 Prihodnje načrtovanje finančnih instrumentov mora olajšati izvajanje globalnega pristopa. Odbor pripravlja mnenje na zaprosilo Komisije.

7.2 EESO predlaga, da se izvede neodvisna študija o učinkovitosti in učinku trenutno delujočih partnerstev za mobilnost. EESO podpira pobudo Komisije, da se partnerstvom za mobilnost zagotovi učinkovit ocenjevalni mehanizem.

7.3 Doslej sklenjeni dvostranski sporazumi kažejo, da se partnerstva uporabljajo za zagotavljanje vizumov za kratkotrajna bivanja in sporazumov o ponovnem sprejemu, medtem ko ostali vidiki globalnega pristopa ostajajo v ozadju. Ocena partnerstev mora vključevati vse štiri stebre globalnega pristopa.

7.4 Po drugi strani pa partnerstva za mobilnost, ki so skupne politične izjave, za sodelujoče države niso pravno zavezujoča, zato EESO predlaga, da se preoblikujejo v mednarodne, pravno zavezujoče sporazume.

V Bruslju, 25. aprila 2012

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Staffan NILSSON

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o programu Evropske unije za označevanje energetske učinkovitosti pisarniške opreme in o spremembah Uredbe (ES) št. 106/2008 o programu Skupnosti za označevanje energetske učinkovitosti pisarniške opreme**

(COM(2012) 109 final)

(2012/C 191/24)

Svet je 26. marca 2012 sklenil, da v skladu s členom 194 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o programu Evropske unije za označevanje energetske učinkovitosti pisarniške opreme in o spremembah Uredbe (ES) št. 106/2008 o programu Skupnosti za označevanje energetske učinkovitosti pisarniške opreme*

COM(2012)109 final.

Odbor se v celoti strinja z vsebino predloga in nima nobenih pripomb, zato je na 480. plenarnem zasedanju 25. in 26. aprila 2012 (seja z dne 25. aprila) s 144 glasovi za in 4 vzdržanimi glasovi sklenil o tem predlogu podati pozitivno mnenje.

V Bruslju, 25. aprila 2012

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Staffan NILSSON

---





<u>Številka objave</u>	Vsebina (nadaljevanje)	Stran
2012/C 191/13	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o evropskih skladih tveganega kapitala (COM(2011) 860 <i>final</i> – 2011/0417 (COD)) .....	72
2012/C 191/14	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ravni hrupa motornih vozil (COM(2011) 856 <i>final</i> – 2011/0409 (COD)) .....	76
2012/C 191/15	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o trgih finančnih instrumentov in razveljavitvi Direktive 2004/39/ES Evropskega parlamenta in Sveta (prenovitev) (COM(2011) 656 <i>final</i> – 2011/0298 (COD)) .....	80
2012/C 191/16	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o javnih naročilih naročnikov v vodnem, energetskem in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev (COM(2011) 895 <i>final</i> – 2011/0439 (COD)), predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o javnih naročilih (COM(2011) 896 <i>final</i> – 2011/0438 (COD)) in predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o podeljevanju koncesijskih pogodb (COM(2011) 897 <i>final</i> – 2011/0437 (COD))	84
2012/C 191/17	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Oblikovanje kazenskopravne politike EU: zagotavljanje učinkovitega izvajanja politik EU s pomočjo kazenskega prava (COM(2011) 573 <i>final</i> )	97
2012/C 191/18	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2005/36/ES o priznavanju poklicnih kvalifikacij in Uredbe št. [...] o upravnem sodelovanju prek informacijskega sistema za notranji trg (COM(2011) 883 <i>final</i> – 2011/0435 (COD))	103
2012/C 191/19	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o uvedbi Programa za pravice in državljanstvo za obdobje od 2014 do 2020 (COM(2011) 758 <i>final</i> – 2011/0344 (COD)) .....	108
2012/C 191/20	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi programa za okoljske in podnebne ukrepe (LIFE) (COM(2011) 874 <i>final</i> ) .....	111



2012/C 191/21	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi pravil za neposredna plačila kmetom v podpornih shemah v okviru skupne kmetijske politike (COM(2011) 625 <i>final</i> – 2011/0280 (COD)), predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov (Uredba o enotni SUT) (COM(2011) 626 <i>final</i> – 2011/0281 (COD) (A-21)), predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (COM(2011) 627 <i>final</i> – 2011/0282 (COD)), predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike (COM(2011) 628 <i>final</i> – 2011/0288 (COD)), predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 v zvezi z uporabo neposrednih plačil kmetom za leto 2013 (COM(2011) 630 <i>final</i> – 2011/0286 (COD)) in predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 v zvezi z ureditvijo sheme enotnega plačila in podpore vinogradnikom (COM(2011) 631 <i>final</i> – 2011/0285 (COD))	116
2012/C 191/22	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2003/98/ES o ponovni uporabi informacij javnega sektorja (COM(2011) 877 <i>final</i> – 2011/0430 (COD))	129
2012/C 191/23	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Globalni pristop k vprašanju migracij in mobilnosti (COM(2011) 743 <i>final</i> )	134
2012/C 191/24	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o programu Evropske unije za označevanje energetske učinkovitosti pisarniške opreme in o spremembah Uredbe (ES) št. 106/2008 o programu Skupnosti za označevanje energetske učinkovitosti pisarniške opreme (COM(2012) 109 <i>final</i> )	142

## Cena naročnine 2012 (brez DDV, skupaj s stroški pošiljanja z navadno pošto)

Uradni list EU, seriji L + C, samo papirna različica	22 uradnih jezikov EU	1 200 EUR na leto
Uradni list EU, seriji L + C, papirna različica + letni DVD	22 uradnih jezikov EU	1 310 EUR na leto
Uradni list EU, serija L, samo papirna različica	22 uradnih jezikov EU	840 EUR na leto
Uradni list EU, seriji L + C, mesečni zbirni DVD	22 uradnih jezikov EU	100 EUR na leto
Dopolnilo k Uradnemu listu (serija S – razpisi za javna naročila), DVD, ena izdaja na teden	Večjezično: 23 uradnih jezikov EU	200 EUR na leto
Uradni list EU, serija C – natečaji	Jezik(-i) v skladu z natečajem(-i)	50 EUR na leto

Naročilo na *Uradni list Evropske unije*, ki izhaja v uradnih jezikih Evropske unije, je na voljo v 22 jezikovnih različicah. Uradni list je sestavljen iz serije L (Zakonodaja) in serije C (Informacije in objave).

Na vsako jezikovno različico se je treba naročiti posebej.

V skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 920/2005, objavljeno v Uradnem listu L 156 z dne 18. junija 2005, institucije Evropske unije začasno niso obvezane sestavljati in objavljati vseh pravnih aktov v irščini, zato se Uradni list v irskem jeziku prodaja posebej.

Naročilo na Dopolnilo k Uradnemu listu (serija S – razpisi za javna naročila) zajema vseh 23 uradnih jezikovnih različic na enem večjezičnem DVD-ju.

Na zahtevo nudi naročilo na *Uradni list Evropske unije* pravico do prejemanja različnih prilog k Uradnemu listu. Naročniki so o objavi prilog obveščeni v „Obvestilu bralcu“, vstavljenem v *Uradni list Evropske unije*.

## Prodaja in naročila

Naročilo na razne plačljive periodične publikacije, kot je naročilo na *Uradni list Evropske unije*, je možno pri naših komercialnih distributerjih. Seznam komercialnih distributerjev je na spletnem naslovu:

[http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_sl.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_sl.htm)

**EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) nudi neposreden in brezplačen dostop do prava Evropske unije. To spletišče omogoča pregled *Uradnega lista Evropske unije*, zajema pa tudi pogodbe, zakonodajo, sodno prakso in pripravljalne akte za zakonodajo.**

**Za boljše poznavanje Evropske unije preglejte spletišče <http://europa.eu>**

