



Vsebina

I Resolucije, priporočila in mnenja

MNENJA

**Evropski ekonomsko-socialni odbor**

**545. plenarno zasedanje EESO, 17. 7. 2019–18. 7. 2019**

2019/C 353/01	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Blokovna veriga in tehnologija distribuirane knjige transakcij kot idealni infrastrukturi socialnega gospodarstva (mnenje na lastno pobudo) .....	1
2019/C 353/02	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Spodbujanje podjetništvu in inovacijam naklonjenega enotnega trga – podpiranje novih ekonomskih modelov za soočanje z družbenimi izzivi in prehodi (mnenje na lastno pobudo) .....	6
2019/C 353/03	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Potrošniki v krožnem gospodarstvu (mnenje na lastno pobudo) .....	11
2019/C 353/04	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Obdavčitev v digitaliziranem gospodarstvu (mnenje na lastno pobudo) .....	17
2019/C 353/05	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Za bolj odporno in trajnostno evropsko gospodarstvo (mnenje na lastno pobudo) .....	23
2019/C 353/06	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora - Nova vizija za dokončanje ekonomske in monetarne unije (mnenje na lastno pobudo) .....	32
2019/C 353/07	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Evropski semester in kohezijska politika – nova evropska strategija za obdobje po letu 2020 (mnenje na lastno pobudo) .....	39
2019/C 353/08	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Nova vloga javnih zavodov za zaposlovanje v okviru izvajanja evropskega stebra socialnih pravic (mnenje na lastno pobudo) .....	46

2019/C 353/09	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Poučevanje o Evropi – priprava orodij za šole (mnenje na lastno pobudo) .....	52
2019/C 353/10	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Panožni industrijski vidik iskanja ravnovesja med podnebno in energetske politiko (mnenje na lastno pobudo) .....	59
2019/C 353/11	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Spodbujanje kratkih in alternativnih verig preskrbe s hrano v EU: vloga agroekologije (mnenje na lastno pobudo) .....	65
2019/C 353/12	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Poklic kmeta in izziv glede donosnosti (mnenje na lastno pobudo) .....	72
2019/C 353/13	Mnenje Evropski ekonomsko-socialni odbor - Promet, energija in storitve splošnega pomena: gonila trajnostne rasti EU v okviru digitalne revolucije (mnenje na lastno pobudo) .....	79

---

### III Pripravljalni akti

#### **Evropski ekonomsko-socialni odbor**

##### **545. plenarno zasedanje EESO, 17. 7. 2019–18. 7. 2019**

2019/C 353/14	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu in Svetu – Za učinkovitejše in bolj demokratično odločanje v davčni politiki EU ( <i>COM(2019) 8 final</i> ) .....	90
2019/C 353/15	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Evropski investicijski banki – Četrto poročilo o stanju energetske unije ( <i>COM(2019) 175 final</i> ) .....	96
2019/C 353/16	Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Evropski investicijski banki o izvajanju strateškega akcijskega načrta za baterije: zgraditev strateške vrednostne verige baterij v Evropi ( <i>COM(2019) 176 final</i> ) .....	102

## I

(Resolucije, priporočila in mnenja)

## MNENJA

## EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

## 545. PLENARNO ZASEDANJE EESO, 17. 7. 2019–18. 7. 2019

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Blokovna veriga in tehnologija distribuirane knjige transakcij kot idealni infrastrukturi socialnega gospodarstva**

(mnenje na lastno pobudo)

(2019/C 353/01)

Poročevalec: **Giuseppe GUERINI**

Sklep plenarne skupščine	13.12.2018
Pravna podlaga	člen 32(2) poslovnika
Pristojnost	strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	4.7.2019
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	17.7.2019
Plenarno zasedanje št.	545
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	179/1/2

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) podpira dejavnosti, ki jih je predlagala Evropska komisija za oblikovanje evropskega partnerstva za blokovne verige, začeniši z Opazovalnico in forumom EU za blokovne verige.

1.2 EESO spodbuja institucije, naj podpirajo vključevanje organizacij civilne družbe v Opazovalnico in partnerstvo EU za blokovne verige, saj je jasno, da pri uspešnem razvoju blokovne verige in novih digitalnih infrastruktur ne gre le za informacijsko tehnologijo, temveč za resničen proces prelomnih družbenih inovacij.

1.3 EESO meni, da lahko organizacije socialnega gospodarstva prispevajo k večjemu in osveščenemu poznavanju možnosti blokovne verige, in sicer prav v zvezi z oblikovanjem skupne kulturne in metodološke podlage, ki temelji na oblikah odprtega in participativnega upravljanja. S tem bi se ohranila visoka raven preglednosti in udeležbe vseh državljanov pri razvoju, ki ga lahko prinesejo te nove tehnologije.

1.4 Z uporabo tehnologij blokovne verige v praksi se lahko bistveno izboljša uspešnost organizacij socialnega gospodarstva, kar koristi njim, njihovim članom in predvsem končnim uporabnikom.

1.5 Za poslovne projekte, ki uporabljajo tehnologijo distribuirane knjige transakcij (DLT), so potrebne močne strukture upravljanja, ki zagotavljajo jasnost glede vlog in odgovornosti ter podpirajo sodelovanje med različnimi deležniki.

1.6 EESO poziva javne organe, naj zagotovijo, da razvoj tehnologije blokovne verige poteka v skladu s pravili o obdelavi osebnih podatkov in kibernetiki varnosti, pri čemer je treba paziti na tveganje kopicenja ali zlorabe podatkov državljanov in podjetij.

1.7 Nove tehnologije prinašajo korenite spremembe, zato EESO priporoča, da se državljanom in delavcem zagotovi ustrezna zaščita, tudi z ustrezno vključitvijo socialnih partnerjev, zlasti ko gre za pogoje dela ter ustrezno načrtovanje usposabljanja in izpopolnjevanja.

1.8 EESO meni, da je resnično sodelovanje organizacij socialnega gospodarstva in civilne družbe nujno, če želimo, da bodo velike priložnosti, ki jih ponujajo nove tehnologije, usmerjene v zagotavljanje koristi, dostopa, preglednosti in udeležbe za vse, ne le za novo „elito digitalnega gospodarstva“.

## 2. Ozadje in predmet pobude

2.1 To mnenje na lastno pobudo temelji na sklepih luksemburškega predsedstva, ki vsebujejo poziv k proučitvi inovacijskega potenciala novih digitalnih tehnologij na področju socialnega gospodarstva.

2.2 Med temi novimi tehnologijami postaja vse bolj očiten prelomen inovacijski potencial različnih oblik „tehnologije distribuirane knjige transakcij“, poimenovanih blokovne verige, ki bodo omogočile razvoj zelo zanimivih vrst uporabe v različnih gospodarskih in družbenih sektorjih.

2.3 Zaradi nekaterih značilnosti teh tehnologij je blokovna veriga digitalna infrastruktura, ki jo lahko organizacije socialnega gospodarstva koristno uporabijo za boljše doseganje svojih ciljev, s čimer bodo povečale svojo zmožnost za doseganje pozitivnih socialnih učinkov in spodbujanje socialnih inovacij.

2.4 EESO spodbuja institucije, naj podpirajo vključevanje organizacij civilne družbe v Opazovalnico EU za blokovne verige, saj uspešen razvoj blokovne verige in novih digitalnih infrastruktur ne more biti odvisen le od informacijskih rešitev niti le od inženirstva, temveč ga bo mogoče izpopolniti le, če bomo ta sredstva uporabljali kot gonilo prelomnih socialnih inovacij.

2.5 Dobro je spomniti, da tehnologija distribuirane knjige transakcij zagotavlja zaupanje med sodelovanja željnimi partnerji in se z njo potrjujejo predvsem transakcije, ne pa tudi vsebina ali kakovost tega, kar je vključeno v blokovne verige. Čeprav je po nekaterih optimističnih ocenah ta tehnologija novo gonilo zaupanja, je jasno, da ne more nadomestiti lojalnosti in zaupanja med strankami.

## 3. Kratek opis blokovne verige in tehnologij distribuirane knjige transakcij

3.1 Tehnologija blokovne verige je računalniški protokol, ki je nastal v devetdesetih letih prejšnjega stoletja, vendar sta njegova obsežna uporaba in uspešnost povezana z razširjenostjo kriptovalut, od katerih je najbolj znan bitcoin. Zmotno pa je blokovno verigo enačiti zgolj s kriptovalutami. Dejansko se zaradi kombinacije z vse večjo računsko zmogljivostjo računalniških sistemov in njihovo zmogljivostjo analize podatkov, boljše povezljivosti v Evropi in neprestanega razvoja sistemov umetne inteligence skokovito povečujejo možnosti uporabe tehnologije distribuirane knjige transakcij za več namenov.

3.2 Blokovna veriga je ob enem koda, to je komunikacijski protokol, in javni register, v katerem se v zelo pregledni obliki in obliki, ki je ni mogoče spreminjati, zaporedno beležijo vse transakcije med člani mreže.

3.3 Vrsten red zapisa je sestavljen iz niza „blokov“ (delov kode), ki so medsebojno povezani s šifrirno funkcijo, pri čemer so vsi deli posameznega bloka v verigi označeni in jih ni mogoče spreminjati. Te blokovne verige so hkrati zabeležene v vsaki od naprav, prek katerih se povezujejo udeleženci blokovne verige. Vsak udeleženec je „člen“ verige, ki prispeva k potrjevanju in arhiviranju izmenjanih podatkov.

3.4 Transakcije, ki potekajo horizontalno, tako potrdi več udeležencev, zato en subjekt ne more spremeniti zapisov ali jih uničiti. To bi moralo zagotoviti varnost obdelave podatkov in spodbujati krepitev medsebojnega zaupanja med udeleženci blokovnih verig, ki so vključeni v distribuiran in decentraliziran proces potrjevanja. Blokovna veriga je torej zanimivo orodje za novo opredelitev koncepta varnosti digitalnih transakcij.

3.5 Zato se tehnologija blokovne verige uporablja predvsem kot infrastruktura za virtualne valute, vendar lahko ima iz istih razlogov tudi družbeno, kulturno, politično in gospodarsko vrednost. Vendar pa se je pri vsaki drugi uporabi v fizičnem in ne virtualnem gospodarskem okolju treba zavedati, da tehnologija distribuirane knjige transakcij ne zagotavlja kakovosti vsebine, na katero se nanaša. Mogoče je torej potrditi, da za nek produkt v distribuirani knjigi transakcij obstaja varna in sledljiva veriga, vendar ni mogoče trditi, da je izdelek sam po sebi dober.

3.6 Različni udeleženci blokovne verige imajo neposreden nadzor nad delom celotne verige in blokovna veriga tako postane decentraliziran sistem, v katerem ima en udeleženec le stežka prevladujočo vlogo. S tem se okrepi varnost v primeru napadov ali sabotaž, saj bi, če bi bilo eno od vozlišč v verigi napadeno ali poškodovano, druga vozlišča distribuirane knjige transakcij delovala še naprej.

3.7 Transakcijam, ki se na podlagi blokovne verige izvajajo v distribuirani knjigi transakcij, se sledi in so vidne vsem udeležencem, zato operacije potekajo pregledno in brez posredovanja centralnega organa ali tretje strani, ki bi imela funkcijo obveznega vmesnega člana ali posrednika. Vendar zaradi razvoja kvantnih računalnikov in teoretične možnosti obvladovanja večjega števila vozlišč v omrežju ni mogoče v celoti odmisлити niti tveganja koncentracije nadzora nad distribuiranimi knjigami transakcij niti tveganja kopičenja in koncentracije podatkov.

3.8 Zaradi navedenih značilnosti se lahko s tehnologijo blokovne verige razvijajo tudi prave pogodbe, ki se izvršijo samodejno in se imenujejo „pametne pogodbe“, omogočajo pa hitro in horizontalno prilagoditev in podrobno opredelitev transakcij. Potrjene osnovne informacije se tako preoblikujejo v izvršljivo pravico, kar lahko vpliva na številne družbene, gospodarske in politične prakse.

3.9 Kot primer je denimo mogoče navesti možen razvoj digitalne uprave v zvezi z volitvami in sistemi glasovanja, socialnovarstvenimi in zdravstvenimi storitvami ter upravljanjem javnih naročil.

3.10 Ključne besede tehnologije blokovne verige – decentralizacija, preglednost, medsebojno sodelovanje, zanesljivost in zaupanje – imajo veliko podobnosti z glavnimi organizacijskimi oblikami, ki jih uporabljajo podjetja in organizacije socialnega gospodarstva. To velja še toliko bolj, če se omrežja distribuiranih knjig transakcij razvijajo tako, da so visoko interoperabilna, kar uporabnikom omogoča, da te tehnologije uporabljajo sodelovalno na različnih napravah in v različnih orodjih.

#### 4. Evropska unija in blokovne verige

4.1 EESO odobrava in podpira dejavnosti, ki so jih začele izvajati Evropska komisija in številne države članice, da bi razvile evropsko partnerstvo za blokovne verige. Strateško pomembno je, da Evropa pri razvoju vseh digitalnih tehnologij ne zaostaja za mednarodno konkurenco ter da spodbuja in podpira sodelovanje med različnimi javnimi in zasebnimi akterji za vzpostavitev evropske infrastrukture za blokovne verige.

4.2 To temo je obravnaval tudi Evropski parlament v resolucijah 2017/2772 (RSP) in 2018/2085 (INI), v katerih je med drugim zahteval, naj Komisija spodbuja pripravo ocen o družbenem učinku distribuiranih knjig transakcij.

4.3 Prav tako pomemben je bil začetek delovanja Opazovalnice in foruma EU za blokovne verige, tj. organa, ki ga je 1. februarja 2018 ustanovila Evropska komisija in je že objavil različna tematska poročila<sup>(1)</sup>.

4.4 EESO meni, da je treba za ustrezen razvoj koristiti tehnologij blokovne verige oblikovati tudi ustrezen regulativni okvir, s katerim bi se spodbujalo in lajšalo sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem ter organizirano civilno družbo. Tako bi se vzpostavilo pozitivno socialno, kulturno in regulativno zблиževanje, potrebno za ustvarjanje vseh možnosti za izboljšanje storitev in postopkov v javnem ali zasebnem sektorju.

<sup>(1)</sup> Blockchain Innovation in Europe (Inovacije na področju blokovne verige v Evropi), julij 2018, Blockchain and General Data Protection Regulation (GDPR) (Blokovna veriga in Splošna uredba o varstvu podatkov), oktober 2018, Blockchain for Government and Public Services (Blokovna veriga za vladne in javne storitve), december 2018, Scalability, interoperability and sustainability of blockchains (Stopnjevalnost, interoperabilnost in trajnost blokovnih verig), marec 2019, in Blockchain and Digital Identity (Blokovna veriga in digitalna identiteta), maj 2019.

## 5. Ali sta tehnologija blokovne verige in distribuirana knjiga transakcij lahko primerni infrastrukturi za socialno gospodarstvo?

5.1 Glede na to, da je tehnologija blokovne verige uporabno orodje za ponovno opredelitev zaupanja v svetovnem digitalnem gospodarstvu, lahko organizacije socialnega gospodarstva s temi tehnologijami prispevajo k bolj demokratičnemu gospodarstvu in s tem spodbujajo širitev digitalnega socialnega gospodarstva.

5.2 Finančne krize so zamajale zaupanje državljanov v finančne institucije. Zaupanje je postalo omejen socialni vir, ki ga dodatno slabijo vse večji pomisleki glede varnosti podatkov, ki jih zbirajo in hranijo nekateri veliki gospodarski subjekti.

5.3 Socialna podjetja, za katera je značilno, da so zelo razpršena in zakoreninjena v lokalnem okolju in skupnostih, lahko imajo pomembno vlogo pri podpiranju najbolj obsežnega razširjanja priložnosti med evropskimi državljani. Zato lahko pozitivno prispevajo k spodbujanju zблиževanja etičnih načel in vrednot, ki veljajo v socialnem gospodarstvu in pri tehnoloških inovacijah, in se usmerijo k razvojnemu modelu, ki odraža skupne interese.

5.4 Tehnologije blokovne verige se lahko v organizacijah socialnega gospodarstva v praksi uporabljajo na zelo različne načine.

5.5 Tehnologijo, ki omogoča višjo raven preglednosti in zaupanja, je mogoče denimo preprosto uporabljati za zagotavljanje varnosti in sledljivosti donacij in zbranih sredstev, kar na primer donatorju, ki financira neko nevladno organizacijo, omogoča, da sledi toku sredstev, ki jih je daroval, in njihovi namenski porabi. Na drugi strani bi lahko tudi ta nevladna organizacija sama uvedla sistem, ki omogoča podrobno poročanje o vseh tokovih odhodkov in zagotavlja, da se vložena sredstva dejansko uporabijo za predvidene namene.

5.6 Številne organizacije socialnega gospodarstva bi lahko z uvedbo tehnologije blokovne verige bistveno izboljšale način svojega upravljanja (posvetovanje s člani in glasovanje) ter zagotavljale njegovo varnost in sledljivost, in sicer s spodbujanjem sodelovanja in vključenosti, tudi kadar so člani geografsko razpršeni ali pa jih je tako veliko, da je težko izvesti tradicionalno skupščino članov.

5.7 Organizacije socialnega gospodarstva opravljajo številne kulturne dejavnosti, od usposabljanja do umetniškega ustvarjanja. Združenja in zadruga, ki se ukvarjajo z izobraževanjem in usposabljanjem, pa tudi s predstavami in umetniškimi ali intelektualnim ustvarjanjem, bodo tehnologijo blokovne verige lahko uporabljali za potrjevanje dejavnosti, ki se izvajajo na daljavo, ali za prilagajanje dejavnosti potrebam uporabnikov. Zlasti pa jo bodo uporabljali za to, da bodo pravice intelektualne lastnine in avtorske pravice jasnejše in bolj nedvoumne, in sicer tako, da bo prenos vsebin potekal na podlagi pametnih pogodb.

5.8 Na področju usposabljanja in izobraževanja se bo lahko blokovna veriga uporabljala za izdajanje potrdil o znanjih in spretnostih, za zaščito kvalifikacij in diplom v digitalni obliki ali za izdajanje digitalnih potrdil, s katerimi se samodejno posodoblja življenjepis delavcev ali študentov.

5.9 Zelo pomembna je uporaba, ki jo je mogoče pričakovati na področju zdravja, osebne nege in socialnega varstva, in sicer v zvezi z varno hrambo podatkov in informacij ter dostopom in identifikacijo prejemnikov pomoči. Na teh področjih se številne organizacije socialnega gospodarstva ukvarjajo s terenskim delom z državljani, ki najbolj potrebujejo pomoč, tudi na oddaljenih območjih, kjer bi lahko možnost namestitve varnih sistemov telemedicine in sistemov oskrbe na daljavo močno vplivala na kakovost življenja ljudi.

5.10 Za te tehnologije so pogosto potrebne kompetence in sredstva, ki niso dostopni vsem. To zlasti velja za najbolj ranljive osebe, kot so starejši, revni, invalidi, mladoletniki in socialno izključene družine. Za te skupine prebivalstva, za katere smo vsi dolžni poskrbeti, so lahko organizacije socialnega gospodarstva temeljna točka dostopa.

5.11 Številne kmetijske zadruga razmišljajo o uporabi novih tehnologij, da bi bili njihovi proizvodi zagotovljeno sledljivi in prepoznavni, s čimer bi preprečile goljufije in ponarejanje, ki škodijo proizvajalcem in potrošnikom. Tehnologija blokovne verige bi lahko prispevala tudi k trdnejšim in preglednejšim odnosom med kmetijskimi zadrugami in njihovimi člani, pa tudi k znižanju stroškov storitev, kot je zavarovanje pred tveganjem naravnih nesreč.

5.12 Blokovne verige so se sprva uporabljale za razvoj kriptovalut in sisteme za medsebojno plačevanje. To se lahko v sektorju socialnega gospodarstva s pridom uporabi za vodenje operacij množičnega financiranja in za dopolnilne plačilne sisteme, uporabne pri mikrokreditiranju oseb, ki za banke niso zanimive, pa tudi za vodenje mrež za etične mikronaložbe, ki se uporabljajo v skupnostnem gospodarstvu.

5.13 Okoljska združenja in socialna podjetja imajo poleg tega tudi ključno vlogo pri zmanjševanju odpadkov ter zbiranju odpadkov in njihovi različni obdelavi. Tudi na teh področjih se lahko izkoristi potencial distribuiranih knjig transakcij za izboljšanje storitev za državljane.

5.14 Zadruga za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov, ki jih je v Evropi že več kot 1500 in v katere je vključenih več kot milijon državljanov, ki sodelujejo pri energetskega prehodu, bi lahko z uporabo tehnologije blokovne verige optimizirale svoje distribucijsko omrežje in svoj prehod.

5.15 Energetska vprašanja so zelo pomemben vidik blokovne verige, saj je hkratio beleženje podatkov in blokovnih verig, ki se trenutno izvaja na več strežnikih in napravah, postavljenih na različnih lokacijah, povezano z zelo veliko porabo energije. Zato je potrebna nadaljnja optimizacija porabe energije, da bo uporaba tehnologije blokovne verige bolj trajnostna.

5.16 Glede na to, da lahko tehnologija blokovne verige omogoči velik razvoj v pozitivno smer, je treba opozoriti na dejstvo, da podatkov, zabeleženih prek blokovne verige, ni mogoče spreminjati. Zato je treba z državnimi predpisi zagotoviti, da se ta tehnologija razvija v skladu s pravili o obdelavi osebnih podatkov (Splošna uredba o varstvu podatkov), pri čemer je treba zlasti poskrbeti, da se upošteva tako imenovana pravica do pozabe.

5.17 Veljavna pravila o teh vprašanjih je treba nenehno neposredno ali interpretativno prilagajati sedanjim naglim tehnološkim spremembam. Le tako bo mogoče preprečiti, da bi pozitiven razvoj dogodkov, ki naj bi ga omogočila tehnologija blokovne verige, spremljali tudi številni škodljivi dogodki in problematične posledice.

5.18 Tehnologija blokovne verige bo pomembno vplivala na trg dela. Nekatera delovna mesta bodo izginila, nekatera se bodo močno spremenila, nekatera pa bodo ustvarjena na novo ali se bodo naprej razvijala. Po mnenju EESO je pomembno, da so delavci ustrezno zaščiteni, zlasti z načrtovanjem ustreznih usposabljanj in instrumentov aktivne politike zaposlovanja v sodelovanju s socialnimi partnerji.

5.19 Zaradi velikega potenciala novih digitalnih tehnologij in visokih stroškov potrebnih naložb je tehnologija blokovne verige izpostavljena tudi tveganju koncentracije naprav, ki omogočajo njeno delovanje. Zato poleg potenciala za demokratizacijo omrežja niso izključena tveganja, da se bodo podatki in tehnološka omrežja špekulativno nakopičili v rokah peščice akterjev ali držav, ki so sposobni izvesti velike naložbe. Zato so potrebni posegi držav v podporo razvoju teh tehnologij, ki temelji na sodelovanju in dostopnosti.

V Bruslju, 17. julija 2019

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Spodbujanje podjetništva in inovacijam naklonjenega enotnega trga – podpiranje novih ekonomskih modelov za soočanje z družbenimi izzivi in prehodi****(mnenje na lastno pobudo)**

(2019/C 353/02)

Poročevalec: **Giuseppe GUERINI**

Sklep plenarne skupščine	24.1.2019
Pravna podlaga	člen 32(2) poslovnika mnenje na lastno pobudo
Pristojnost	strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	4.7.2019
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	17.7.2019
Plenarno zasedanje št.	545
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	185/0/6

**1. Sklepi in priporočila**

1.1 Priznано je že, da je treba ohranjati socialno tržno gospodarstvo, ki ob pametni uporabi novih tehnologij omogoča reševanje poglobitnih težav v zvezi s trajnostjo, podnebnimi spremembami in zmanjševanjem neenakosti.

1.2 EESO meni, da lahko k temu cilju poleg javnih institucij dejavno in pomembno prispevajo tudi podjetja, zlasti vsa podjetja v realnem sektorju, ki ustvarjajo vrednost in zaposlitve, ne da bi špekulativno uporabljala finančne vzvode.

1.3 Glede na veliko raznovrstnost ekonomskih modelov in oblik podjetij na evropski ravni je pomembno, da zakonodajni predlogi v zvezi s podjetji, gospodarstvom in notranjim trgovom niso homogeni, opusti naj se univerzalen pristop in se namesto tega krepí „biotska raznovrstnost“ podjetij.

1.4 Bistveno je, da evropske institucije podpirajo razvoj umetne inteligence in pravilno uporabo masovnih podatkov, in sicer z oblikovanjem ustreznih pravil za razvoj takšnih tehnologij ob spoštovanju pravic posameznika ter z usklajenim vlaganjem evropskih in državnih javnih sredstev, da bi zagotovili konkurenčnost EU na svetovni ravni. Zlasti masovni podatki in njihov potencial bi morali biti dostopni tudi MSP.

1.5 Zaradi sprememb proizvodnih procesov in gospodarstva na splošno, ki jih povzročajo nove tehnologije, umetna inteligenca in masovni podatki, se bo korenito spremenil tudi trg dela. Vendar je pomembno, da ti procesi sprememb potekajo v okviru konstruktivnega socialnega dialoga, ob spoštovanju pravic delavcev in kakovosti njihovega življenja.

1.6 Z ukrepi za spodbujanje dostopa MSP do posojil, kot sta Junckerjev načrt, program COSME ali v prihodnosti program InvestEU, bi bilo treba še naprej podpirati MSP in socialna podjetja, ki se zaradi likvidnostnih težav in podkapitaliziranosti pogosto le težko razvijajo. Dejavno bi bilo treba spodbujati tudi razvoj evropskega trga tveganega kapitala.

1.7 Potreba po zagotavljanju socialne kohezije in pravičnosti za vse starejše in vse manj številno evropsko prebivalstvo nakazuje vlogo, ki jo bodo lahko v prihodnje prevzela socialna podjetja in podjetja, ki delujejo po načelu vzajemnosti. Zato si je treba bolj prizadevati za okrepitev vloge takšnih podjetij, ki ljudem omogočajo, da se organizirajo in sodelujejo pri odzivanju na vedno večje socialne potrebe.



1.8 EESO poudarja, da je treba priznati in podpirati vlogo, ki jo imajo MSP, družinska podjetja in socialna podjetja, obrtna podjetja, mali trgovci in kmetje pri spodbujanju in širjenju podjetniškega duha, osredotočenega na vlogo ljudi in lokalnih skupnosti, pri oblikovanju evropskega modela vključujočega enotnega trga. Poleg tega ta podjetja večjemu številu ljudi omogočajo, da se začno ukvarjati z gospodarsko in podjetniško dejavnostjo, s čimer spodbujajo ekonomsko demokracijo.

## 2. Ozadje in predmet pobude

2.1 Cilj tega mnenja na lastno pobudo je podpreti prizadevanja evropskih institucij, da bi se z ukrepi za krepitev enotnega trga spodbujalo ustvarjanje ustreznega okolja za razvoj najrazličnejših oblik podjetij, ki so se pripravljena soočiti z izzivi današnje družbe.

2.2 Priznано je že, da je treba ohranяти socialno tržno gospodarstvo, na podlagi katerega se je mogoče ob pametni uporabi novih tehnologij spoprijemati s pglavlnimi težavami v zvezi s trajnostjo, omejevanjem škodljivih učinkov podnebnih sprememb in zmanjševanjem neenakosti, demografskimi napetostmi, močnim migracijskim pritiskom na zunanjih mejah EU in energetskim prehodom.

2.3 EESO meni, da lahko k temu poleg javnih institucij pomembno prispevajo prav podjetja. Velike spremembe iz prejšnjega odstavka je dejansko mogoče obvladati tudi z izkoriščanjem inovacijskega potenciala, ki ga ima vsaka podjetniška dejavnost. Vendar pa se je izkazalo, da so nekateri modeli gospodarskega razvoja in nekatere oblike podjetij primernejši za socialne inovacije, ki se zdijo vse bolj nujne za vzpostavitev bolj trajnostnega in vključujočega gospodarstva.

2.4 EESO meni, da se enotni trg, ki spodbuja inovacije in novo podjetništvo, lahko znatno približa agendi Združenih narodov za trajnostni razvoj do leta 2030 glede uresničevanja ciljev trajnostnega razvoja, saj je prepričan, da morajo biti cilji na področju rasti in inovacij, ki so nujni za ohranitev blaginje v državah članicah Evropske unije, trdni, a tudi trajnostni.

2.5 EESO je v zadnjih letih sprejel številna specifična mnenja o naslednjih temeljnih vprašanjih:

— iskanje novih ekonomskih modelov <sup>(1)</sup>,

— različne oblike podjetništva <sup>(2)</sup>,

— spremembe v digitalni dobi <sup>(3)</sup>.

2.6 EESO meni, da bi moral evropski zakonodajalec namenjati pozornost več gospodarskim „ekosistemom“, s čimer bi spodbudil delovanje notranjega trga. Gospodarski sistem EU je raznolik in vključuje multinacionalna podjetja, nacionalna podjetja in veliko lokalnih podjetij. Pogosto se ta podjetja povezujejo v območne proizvodne verige, metropolitanska območja, mestne sisteme z veliko gostoto ter podeželska in obrobna območja, na katerih ni vedno enostavno zagotavljati blaginje in socialne kohezije, če se ne poskrbi, da so tehnološke inovacije dostopne tudi na decentraliziranih območjih.

2.7 V vseh teh okoliščinah je treba združiti in povezati različne oblike podjetij, vendar je treba vsakemu od teh območij nameniti pozornost v smislu zakonodajnega ukrepanja in javnih naložb. Zato je pomembno, da zakonodajni predlogi in predlogi gospodarske ureditve, ki se nanašajo na podjetja, gospodarstvo in notranji trg, niso homogeni in da se zavrne univerzalni pristop (angl. „one size fits all“).

## 3. Na poti k novemu tehnološkemu, trajnostnemu in vključujočemu evropskemu gospodarstvu

3.1 V okviru digitalnega gospodarstva in z novimi tehnologijami je treba razviti nove modele proizvodnje blaga in storitev, ki lahko spremenijo načine razvoja dejavnosti evropskih podjetij.

3.2 Zato je bistveno, da evropske institucije ustrezno podpirajo razvoj umetne inteligence, in sicer z oblikovanjem ustreznih predpisov za razvoj takšne tehnologije ob spoštovanju pravic posameznika ter z usklajenim vlaganjem evropskih in državnih javnih sredstev, da ne bi zaostajali za pglavlnimi akterji, kot so Združene države Amerike in Kitajska.

<sup>(1)</sup> UL C 81, 2.3.2018, str. 57; UL C 75, 10.3.2017, str. 33; UL C 75, 10.3.2017, str. 1, in UL C 303, 19.8.2016, str. 28.

<sup>(2)</sup> UL C 288, 31.8.2017, str. 20; UL C 283, 10.8.2018, str. 1; UL C 13, 15.1.2016, str. 8; UL C 13, 15.1.2016, str. 152; UL C 458, 19.12.2014, str. 14, in UL C 345, 13.10.2017, str. 15.

<sup>(3)</sup> UL C 440, 6.12.2018, str. 73; UL C 81, 2.3.2018, str. 102; UL C 62, 15.2.2019, str. 33; UL C 227, 28.6.2018, str. 70; UL C 75, 10.3.2017, str. 6, in UL C 62, 15.2.2019, str. 131.

3.3 Tudi uporaba masovnih podatkov, njihova obdelava in hramba bodo bistvenega pomena za konkurenčnost evropskega trga, saj se stalno povečujeta zmogljivost za obdelavo podatkov ter možnost namenske uporabe takšnih podatkov v strategijah za gospodarski razvoj in pri osebnih storitvah. Vendar bo treba zagotoviti, da se pri obdelavi in razvoju takšnih podatkov spoštujejo pravice posameznika, temeljne svoboščine in nova evropska splošna uredba o varstvu podatkov.

3.4 Za evropsko podjetniško in gospodarsko strukturo so značilni elementi, ki ji omogočajo obvladovanje digitalne preobrazbe: to je uspešen ekosistem, sestavljen iz številnih raznovrstnih mednarodnih in lokalnih podjetij, ki lahko imajo tudi globalne cilje. Da bi se to zgodilo, je nujno, da je Evropa združena, povezana, enotna in konkurenčna. Pozitivna izkušnja na tem področju so vozlišča za digitalne inovacije, ki delujejo v številnih lokalnih gospodarskih sistemih.

3.5 Zaradi velikih sprememb proizvodnih procesov in gospodarstva na splošno, ki jih povzročajo nove tehnologije, umetna inteligenca in masovni podatki, se bo korenito spremenil tudi trg dela. Nekatera delovna mesta bodo izginila, druga se bodo pojavila, tretja pa bodo doživela korenite spremembe. Pomembno je, da se ti procesi sprememb odvijajo v okviru konstruktivnega socialnega dialoga in spoštovanja pravic delavcev, kar bo treba podpirati s tem, da se jih štiti in stalno usposablja.

3.6 Na rast ključno vplivajo tudi fiskalne politike. Evropska komisija se je v sedanjem zakonodajnem obdobju veliko ukvarjala z vprašanji obdavčitve. EESO meni, da sta učinkovitost fiskalnih pravil in primerna raven njihovega usklajevanja temeljnega pomena za krepitev notranjega trga. Med drugim bi bilo treba s fiskalnimi politikami, ki se spodbujajo na evropski ravni, podpirati orodja, ki prispevajo k rasti podjetij, kot so naložbe v raziskave in razvoj ter dostop do kapitala v obliki lastniškega kapitala.

3.7 Evropska MSP in socialna podjetja še vedno pestijo strukturne težave in pomanjkanje ustreznih pogojev za razvoj, in to kljub številnim prizadevanjem za njihovo podporo. Poleg tega imajo MSP, ki se pogosto ukvarjajo s proizvodnjo srednje nizkih tehnologij in zagotavljajo storitve z manjšo intenzivnostjo znanja, težave pri vstopu na čezmejni trg. Ta podjetja je treba dodatno podpirati, saj po navedbah Komisije predstavljajo 99 % evropskih podjetij in zagotavljajo več kot 67 % delovnih mest<sup>(4)</sup>. Zato je treba – ob spoštovanju načel prostega trga in konkurence – ta podjetja ustrezno podpreti z industrijskimi in fiskalnimi politikami, ki spodbujajo ustvarjanje skupne vrednosti, ne pa koncentracije bogastva.

3.8 S tega zornega kota bi bilo treba še naprej spodbujati MSP in socialna podjetja z ukrepi za podpiranje dostopa MSP do posojil, kot sta Junckerjev načrt s sistemom javnih jamstev ali programa COSME in InvestEU. Zato bi bilo treba bolj podpirati zasebno udeležbo v zagonskih podjetjih in MSP, in sicer z razvojem evropskega trga tveganega in visoko tveganega kapitala, ki ima še zdaj popolnoma drugačne razsežnosti kot v ZDA. Sprejemanje politik, ki spodbujajo vlaganje zasebnega kapitala v evropska podjetja, bi bilo treba dopolniti s konkretnimi ukrepi za spodbujanje pridobivanja nadarjenih ljudi ter znanja in spretnosti iz držav zunaj EU.

3.9 Po podatkih Svetovne banke se Evropska unija<sup>(5)</sup> v povprečju uvršča na 53. mesto na svetovni lestvici enostavnosti začetka gospodarske dejavnosti in 29. mesto na lestvici, ki ocenjuje, kako enostavno je opravljanje gospodarske dejavnosti na splošno. Združene države Amerike zasedajo 8. mesto pri enostavnosti opravljanja gospodarske dejavnosti. V zvezi s tem EESO poudarja pomen podpiranja in spodbujanja poslovnih dejavnosti z ukrepi za upravno poenostavitev na področjih proizvodnje blaga in zagotavljanja storitev, da bi zmanjšali birokratska bremena za evropske podjetnike.

3.10 Trg javnih naročil danes znaša približno 16 % evropskega BDP, kar je okoli 1,9 bilijona EUR. Cilj novih direktiv iz leta 2014 o javnih naročilih<sup>(6)</sup> in koncesijah<sup>(7)</sup> je bil bolj upoštevati socialne in okoljske vidike v razpisih, ki jih vodijo nacionalne uprave. Po navedbah Komisije ta cilj še zdaleč ni dosežen. EESO priporoča, da Komisija večjo in učinkovitejšo pozornost nameni upoštevanju socialnih in okoljskih vidikov v sektorju, ki je zgodovinsko ključen za enotni trg.

3.11 Vse večji izzivi na mednarodni ravni ter potreba po socialni koheziji in pravičnosti kažejo, kakšno vlogo bi lahko prevzela socialna podjetja v sedanjih razmerah. Zato si moramo bolj prizadevati za priznanje obstoja in vloge podjetij, v katerih se v celoti izraža nagnjenost ljudi, da se samostojno organizirajo in se tako odzivajo na socialne potrebe.

<sup>(4)</sup> [https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/performance-review\\_en](https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/performance-review_en)

<sup>(5)</sup> [http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report\\_print-version.pdf](http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_print-version.pdf)

<sup>(6)</sup> UL L 94, 28.3.2014, str. 65.

<sup>(7)</sup> UL L 94, 28.3.2014, str. 1.

3.12 Vzgib za ukrepanje in motivacija v malih in socialnih podjetjih vedno izhajata iz osebe, ne pa iz kapitala, saj je ta usmerjen v „uporabe“, ki zagotavljajo donosnost. Ta podjetja, ki jih zanimajo ljudje, so tesno povezana z lokalnimi skupnostmi, s katerimi sčasoma spletejo trajne vezi ter tako prispevajo k lokalni blaginji in socialni koheziji. Lep primer sta belgijski in švedski <sup>(8)</sup> sistem bonov za pomoč v gospodinjstvu. Takšni sistemi omogočajo posebne davčne olajšave za uporabnike in spodbujajo prijavljanje neprijavljenega dela, kar koristi tako izvajalcem storitev, ki so s tem bolje zaščiteni, kot državnim proračunom.

3.13 Povezanost z lokalnimi skupnostmi in območjem postane konkurenčni dejavnik, saj krepi motiviranost ter ustvarja dodano vrednost v smislu družbe in odnosov. Socialna podjetja tako omogočajo podjetniške dejavnosti večjemu številu ljudi, s čimer prispevajo k vključujočemu razvojnemu modelu.

3.14 Še ena bistvena korist, ki jo ustvarjajo socialna podjetja, je vsekakor prispevek k ekonomski demokraciji, saj milijonom ljudi omogočajo, da opravljajo gospodarsko dejavnost ter da si sami ustvarijo zaposlitev na podlagi svojih znanj in spretnosti, sposobnosti in želja.

3.15 Za ta cilj si prizadevajo na primer zadruga, vzajemne družbe, skladi za sodelovanje lokalnih skupnosti in socialna podjetja. Prepoznavnost teh podjetij se povečuje tudi zaradi pobude za socialno podjetništvo, ki jo je leta 2011 začela izvajati Evropska komisija in bi jo lahko danes dopolnili z ambicioznejšo in celovitejšo pobudo.

3.16 Posebej je treba omeniti regionalne in lokalne banke, ki so za milijone ljudi nenadomestljiva možnost dostopa do posojila. Zdi se, da je za te banke evropski regulativni okvir še vedno preveč neugoden in ni v skladu z načelom sorazmernosti, saj so ob univerzalnem pristopu globalne banke in izključno lokalne banke podrejene istim tehničnim pravilom.

#### 4. Evropska podjetja v makro socialnem in globalnem okviru

4.1 Zavedati se moramo, da se bodo globalne razmere v prihodnjih letih bistveno spremenile, zlasti kar zadeva demografske podatke, proizvodno zmogljivost ter ravnovesje gospodarske moči med državami in celinami.

4.2 S to spremembo bo Evropa s svojimi 500 milijoni prebivalcev izgubila osrednjo vlogo glede na svetovno prebivalstvo, katerega število se bo s sedanjih 7,6 milijarde povečalo na 9,8 milijarde v letu 2050, pri čemer bo rast skoncentrirana na devet držav (Indija, Nigerija, Kongo, Pakistan, Etiopija, Tanzanija, Združene države Amerike, Uganda in Indonezija) <sup>(9)</sup>.

4.3 Hkrati se bo delež starejših še povečal, število ljudi, ki bodo leta 2050 starejši od 80 let, pa se bo potrojilo, in sicer s sedanjih 137 milijonov na več kot 425 milijonov. Ta pojav bo skoncentriran na Evropo, kjer je povprečna starost že zdaj približno 40–45 let, v državah v vzponu pa 25–30 let.

4.4 EESO meni, da je zaradi sedanjih velikih sprememb nujen celosten pristop, s katerim se evropske gospodarske in regulativne politike usklajujejo s politikami socialne kohezije in varstva najšibkejših kategorij, ki ne zapostavljajo starejših, invalidov in prikrajšanih oseb ter šibkejših skupin.

4.5 Poleg načrtov industrijskega razvoja in gospodarskih politik je izziv za oblikovanje trga, ki spodbuja inovacije in podjetništvo, krepitev edine velike gotovosti, na katero se je mogoče zanesiti v vse bolj negotovem svetu, to je človeka.

4.6 Ovrednotenje človeškega kapitala lahko koristi celotnemu gospodarskemu sistemu, saj pripomore k temu, da ravnanje ljudi in podjetij v gospodarstvu ni usmerjeno izključno v povečevanje dobička. S tem se utrjuje ideja, da tisto, kar spodbuja gospodarsko dejavnost in željo po podjetništvu, bistveno presega preprosto potrebo po kopičenju kapitala. S tem se ne zmanjšuje pomen gospodarske uspešnosti, temveč se drugače meri ustvarjena vrednost.

<sup>(8)</sup> <http://impact-phs.eu/national-practices/sweden-rot-rut-avdrag/>

<sup>(9)</sup> United Nations, World Population Prospects 2017 revision; [https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2017\\_KeyFindings.pdf](https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf)

4.7 Dejansko se v zadnjih desetletjih uspeh podjetij, zlasti velikih podjetij digitalnega gospodarstva, ocenjuje in meri predvsem glede na možnost pridobivanja vrednosti v finančnem smislu, ne pa v smislu ustvarjanja vrednosti in delovnih mest z delom.

4.8 EESO poleg tega meni, da je treba vlagati v stalno usposabljanje evropskih državljanov, da bodo pripravljeni na nenehne spremembe v tej dobi. Zato je bistveno vlagati v programe usposabljanja, ki podpirajo podjetništvo ter nudijo orodja in veščine za samoorganizacijo že od mladih let, pa tudi osnovna znanja, ki spodbujajo samoiniciativnost, ustvarjalnost in pogum za tveganje. Hkrati bo treba s politikami usposabljanja in podpore poskrbeti, da bo evropsko prebivalstvo, ki je na splošno vse starejše (v zvezi z njim se danes govori o „srebrnem gospodarstvu“) in vse manj številno, lahko živelo kakovostno ter dejavno dajalo svoj prispevek.

4.9 Vsako osebo je treba šteti za prednostno vrednost, kar potrjujejo uspešne izkušnje socialnih podjetij za vključevanje na trg dela, ki so postala trdna in konkurenčna podjetja, v katerih so zaposleni ranljivi delavci ali delavci, ki so bili izključeni s tradicionalnega trga dela.

V Bruslju, 17. julija 2019

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Potrošniki v krožnem gospodarstvu****(mnenje na lastno pobudo)**

(2019/C 353/03)

Poročevalec: **Carlos TRIAS PINTÓ**

Sklep plenarne skupščine	24.1.2019
Pravna podlaga	člen 32(2) poslovnika mnenje na lastno pobudo
Pristojnost	strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	4.7.2019
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	17.7.2019
Plenarno zasedanje št.	545
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	200/4/9

**1. Sklepi in priporočila**

1.1 EESO poziva k preusmeritvi strategije na evropski, nacionalni in lokalni ravni, ki bo vztrajno spodbujala nove modele krožnosti, ne samo z večjim usklajevanjem vseh akterjev, temveč bo potrošnike postavila v središče javnih politik.

1.2 Z vzpostavitvijo krožnega gospodarstva in zmanjševanjem odvečne potrošnje bomo dosegli intenzivnost in učinkovitost, ki sta potrebni za to, da se okrepi vloga potrošnika pri preseganju sedanjega modela proizvodnje in potrošnje, saj so vsakodnevne potrošniške navade najučinkovitejši način za doseganje sprememb.

1.3 Omogočiti je treba izobraževanje, vseživljenjsko učenje in samoučenje, zagotavljati objektivne informacije o načinih potrošnje in potrošnika voditi v smeri krožnih vzorcev potrošnje. Pri tem EESO opozarja na vlogo lokalnih javnih uprav in potrošniških organizacij.

1.4 Izvajanje teh ukrepov se bo merilo z uporabo kazalnikov učinka, ki temeljijo na cilju trajnostnega razvoja OZN št. 12<sup>(1)</sup> in z njim povezanih podciljih, kar naj bi vodilo v novo standardizacijo.

1.5 Glede na to, da ozaveščena potrošnja sega na več področij, bodo preostalih 16 ciljev trajnostnega razvoja in njihovi posamični cilji dopolnjevali ocene učinka, cilj 17 „partnerstva“ pa bo prispeval k ustvarjanju prostora za soustvarjanje in delitev odgovornosti, kar bo omogočilo multiplikatorske učinke in potrebno nadgradljivost.

(<sup>1</sup>) <https://www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals/goal-12-responsible-consumption-and-production.html>

1.6 Izračunavanje družbenega in okoljskega odtisa proizvodov v različnih vrednostnih verigah bo v okviru digitalne družbe omogočalo, da bodo potrošniki pridobili pomembne informacije pri odločanju za nakup ali uporabo nečesa. EESO vztraja, da je treba uporabljati zanesljive, primerljive in preverljive kazalnike učinka, in poudarja pomen spremljanja tistih, ki so povezani s kemikalijami in ravnanjem z njimi.

1.7 Ukrepi morajo temeljiti na načelu koristnosti za vse in ne smejo biti ukalupljeni, temveč morajo upoštevati posebnosti različnih regij in sektorjev na podlagi metodologije „od spodaj navzgor“, ki vključuje vse zadevne akterje. Te pobude bi morale biti tesno povezane z razvojem lokalnega gospodarstva kot rezultat zavzemanja institucij in večje moči potrošniških organizacij.

1.8 Vodilno vlogo Evrope v različnih modelih krožnega gospodarstva bi morale spremljati poslovno okolje, ki bi spodbujalo internacionalizacijo blaga in storitev v krožnem gospodarstvu, ob upoštevanju pionirskih izkušenj držav, kot je Južna Koreja <sup>(2)</sup>. Te modele bi morale spremljati posebne smernice za pravičen prehod k okoljsko trajnostnim gospodarstvom in družbam <sup>(3)</sup>, ki bi poleg tega zagotavljale enake pogoje z vidika močno konkurenčnih proizvodov iz tretjih držav.

1.9 Oglaševanje in poslovne prakse imajo ključno vlogo pri odločitvah potrošnikov. Politike družbene odgovornosti podjetij morajo nujno prispevati k preseganju praks, kot sta lažno oglaševanje prijaznosti do okolja (*greenwashing*) in lažno socialno oglaševanje (*socialwashing*). V zvezi s tem je nujno treba okrepiti sedanji institucionalni okvir za spremljanje in odobravanje različnih prehodov na krožno gospodarstvo.

1.10 Obdavčitev in odgovorna javna naročila sta učinkoviti orodji za povezovanje modela nagrad z odgovorno proizvodnjo in potrošnjo v okviru postopne standardizacije proizvodov in storitev. Kar zadeva obdavčitev, bi morale države članice razmisliti, kako učinkovito izvajati model nagrad, ki bi bil usmerjen k postopnemu zbliževanju krožne obdavčitve, kar bi prispevalo k evropskemu enotnemu trgu, pri javnih naročilih pa bi morale lokalne javne uprave pripraviti spremljevalne načrte za „trajnostne dobavitelje“, da bi slednji lažje ustrezno prilagodili in razširili svojo proizvodnjo, ki glede na sedanje pogodbene zahteve pogosto ne zadošča.

1.11 EESO spodbuja tudi prostovoljno označevanje kot začasno rešitev pred uvedbo obveznega označevanja, ki bi temeljilo na neodvisnih in preverjenih shemah okoljske odličnosti. Znak EU za okolje <sup>(4)</sup> bi s promocijo in razširitvijo na še več proizvodov postal vodilna blagovna znamka za trajnostno izbiro v Evropi.

1.12 EESO poudarja, da je treba nujno izboljšati okoljsko primerno zasnovano in sistematično preverjati zahteve glede življenjske dobe, popravil, kemičnih sestavin itd., pri čemer je treba upoštevati tudi socialna merila in hkrati spodbujati mreže lokalne potrošnje in prakse potrošnika-proizvajalca.

## 2. Uvod in ozadje

2.1 Trajnostna rast in konkurenčnost morata upoštevati tudi kakovost, kar pomeni neizkoriščanje delovne sile in okolja, pravične življenjske pogoje glede na vire našega planeta in model, ki uravnoveša gospodarski napredek, okoljske probleme in vključevanje v družbo <sup>(5)</sup>.

2.2 Krožno gospodarstvo mora biti model ravnanja človeka, ki je združljivo s pravili delovanja narave ter ohranja in obnavlja naravni kapital.

2.3 Do zdaj je nastalo že več študij, predlogov in mnenj o prehodu z linearnega gospodarstva na krožno gospodarstvo, pri čemer se je osredotočalo v glavnem na proizvodnjo, vloga potrošnika, ki je ključni akter pri spopadanju z izzivi krožnega gospodarstva, pa skorajda ni bila obravnavana.

<sup>(2)</sup> Na forumu civilne družbe v Seulu aprila 2018 v zvezi s trgovinskim sporazumom med EU in Južno Korejo je bila glavna tema razprav o konvencijah MOD krožno gospodarstvo.

<sup>(3)</sup> Smernice za pravičen prehod v okoljsko vzdržne družbe in gospodarstva za vse, MOD.

<sup>(4)</sup> Odbor EU za znak za okolje zdaj v skladu z metodologijo življenjskega kroga proizvoda vključuje nova merila in kazalnike krožnosti v zvezi z uporabo in odstranjevanjem proizvodov.

<sup>(5)</sup> Glej mnenje EESO Do Sibiu in naprej (UL C 228, 5.7.2019, str. 37).

2.4 Kot prvo obstaja močna vrzel med trditvami in ravnanjem potrošnikov, ki se sicer zelo zavedajo družbenih in okoljskih izzivov <sup>(6)</sup>, hkrati pa njihove vzorce obnašanja zaznamujejo nizkocenovne ponudbe, pri čemer ceni proizvoda ali storitve (ki ne zajema učinka negativnih zunanjih dejavnikov) pogosto namenjajo večji pomen kot kakovosti.

2.5 Odstotek se zmanjša, ko ni več govora o dojemanju in pričakovanjih, temveč o dejanjih in zavezah. Tako se pokaže nasprotje med dostopnim in trajnostnim, pri čemer imata informiranost in izobrazba ključno vlogo pri boljši vključenosti potrošnikov v ta proces.

2.6 Ravnanje potrošnikov je bilo izrecno omenjeno v okviru svežnja o krožnem gospodarstvu, kar je EESO podprl v svojih mnenjih <sup>(7)</sup>.

2.7 Evropski odbor regij se je v svojem mnenju <sup>(8)</sup> o akcijskem načrtu EU za krožno gospodarstvo osredotočil na ravnanje potrošnikov in družbene trende ter poudaril bistveno vlogo lokalnih in regionalnih oblasti, da se okrepijo ukrepi na področju izobraževanja, usposabljanja in poklicnih kvalifikacij in s tem izboljša razumevanje trajnostne potrošnje, ohranjanje virov, preprečevanje nastajanja odpadkov ter odgovornost proizvajalcev v fazah zasnove in trženja.

2.8 EESO poudarja, da lahko tudi nekatere inovativne oblike potrošnje podpirajo razvoj krožnega gospodarstva: delitev proizvodov ali infrastrukture (sodelovalno gospodarstvo), uporaba storitev namesto proizvodov, uporaba informacijskih ali digitalnih platform itd.

### 3. Krožno gospodarstvo v politikah EU

3.1 Pravi izziv za politike EU za krožno gospodarstvo – poleg regulativnih in proizvodnih vidikov – je mobilizirati ljudi, tj. potrošnike pri njihovih vsakodnevnih izbirah in navadah. Glede na multiplikatorski učinek dejanj posameznikov, ki vodijo v dejanske spremembe, je treba v celoti vključiti potrošnike.

3.2 V sporočilu Zaprtje zanke: akcijski načrt EU za krožno gospodarstvo <sup>(9)</sup> se ugotavlja, da lahko izbire milijonov potrošnikov podprejo ali ovirajo krožno gospodarstvo.

3.3 „Ker so soočeni z obilico oznak ali okoljskih trditev, imajo potrošniki v EU pogosto težave pri razlikovanju med izdelki in zaupanju razpoložljivim informacijam. Ni nujno, da zelene trditve vedno izpolnijo pravne zahteve za zanesljivost, natančnost in jasnost.“

3.4 „Cena je ključni dejavnik, ki vpliva na odločitev o nakupu, tako v vrednostni verigi kot za končnega potrošnika. Države članice se zato spodbujajo, da zagotovijo spodbude in uporabijo ekonomske instrumente, kot je obdavčitev, da se zagotovi, da cene izdelkov bolje odražajo okoljske stroške. Dejavniki, povezani z garancijami, kot je zakonsko predpisana veljavnost garancije in obrnjeno dokazno breme, [...] lahko zaščitijo pred pomanjkljivimi izdelki ter prispevajo k trajnosti in popravljivosti izdelkov.“

3.5 Čeprav so zajeti številni ključni parametri trajnosti, ni upoštevana raznolikost interakcij, ki se pojavljajo v različnih vrednostnih verigah, s čimer je potrošnik potisnjen v vlogo sekundarnega udeleženca.

### 4. Trenutno stanje v politikah EU

4.1 Evropa že ima regulativni okvir za spodbujanje odgovornega javnega naročanja <sup>(10)</sup>, ki je zaradi svojega potenciala <sup>(11)</sup> eno od gonil krožnega gospodarstva. V zvezi z izvajanjem pa je veliko problemov, zaradi česar je treba bolj pojasniti, kateri proizvodi in storitve se obravnavajo kot krožni.

<sup>(6)</sup> Posebna raziskava Eurobarometer, september/oktober 2017: za 94 % Evropejcev je varstvo okolja zelo ali precej pomembno in zaskrbljeni so predvsem zaradi vse večje količine odpadkov. 87 % jih meni, da ima lahko potrošnik zelo ali precej pomembno vlogo.

<sup>(7)</sup> Glej UL C 230, 14.7.2015, str. 99; UL C 264, 20.7.2016, str. 98; UL C 389, 21.10.2016, str. 80; UL C 345, 13.10.2017, str. 102; UL C 283, 10.8.2018, str. 61 in UL C 367, 10.10.2018, str. 97.

<sup>(8)</sup> UL C 88, 21.3.2017, str. 83.

<sup>(9)</sup> COM(2015) 614 final.

<sup>(10)</sup> Glej direktive 2014/23/EU, 2014/24/EU in 2014/25/EU.

<sup>(11)</sup> Evropska javna nabava znaša 15 % BDP.

4.2 Potrebna bo standardizacija na svetovni ravni na podlagi novih meril, saj je za večstransko in globalizirano gospodarstvo potreben skupni jezik, pri čemer se bo terminologija sprti spreminjala, saj bodo najboljše prakse iz različnih vrednostnih verig vplivale na prehod.

4.3 Z akcijskim načrtom Evropske komisije za vzdržne finance in uredbo o novi taksonomiji trajnostnih dejavnosti <sup>(12)</sup>, ki sta popolnoma v skladu s smernicami OZN, bo uvedena nova skupina kazalnikov o socialnih in okoljskih učinkih.

4.4 Z viri Evropske komisije, ki so zdaj okrepljeni in združeni v okviru InvestEU, je predviden znaten premik naložb k dejavnostim, ki prispevajo k blažitvi podnebnih sprememb in preprečevanju izčrpanja naravnih virov, pri čemer je treba poudariti obnovo stanovanjskih stavb in uporabo geotermalne energije <sup>(13)</sup>, kar je oboje povezano z odločitvami potrošnikov.

4.5 Novi dogovor za potrošnike bo ne glede na svoje pomanjkljivosti prispeval k izboljšanju zaupanja potrošnikov <sup>(14)</sup>. Po mnenju EESO <sup>(15)</sup> je izboljšanje okvira za izvajanje potrošniške zakonodaje ključ za uravnotežen razvoj krožnosti.

4.6 Poudariti je treba tudi skupno pobudo Evropske komisije in EESO glede vzpostavitve *evropske platforme deležnikov za krožno gospodarstvo* <sup>(16)</sup>, t. i. mreže mrež, ki zagotavlja možnost obravnave posebnih izzivov in izmenjavo rešitev in primerov najboljše prakse. Pomembno vlogo imata tudi forum trgovcev na drobno (REAP) <sup>(17)</sup> in platforma EU o izgubah hrane in živilskih odpadkih <sup>(18)</sup>.

## 5. Prihodnje zaveze Evropske komisije

5.1 Komisija bo pri svojem delu na področju okoljsko primerne zasnove posebej upoštevala nekaj sorazmernih zahtev glede trajnosti, informacij o souporabi in popravilu ter razpoložljivosti nadomestnih delov. Ocenila bo tudi dodajanje informacij o trajnosti na energijske nalepke.

5.2 V revidiranih zakonodajnih predlogih o odpadkih Komisija predlaga nova pravila, ki bodo spodbudila ponovno uporabo.

5.3 Komisija bo izboljšala uporabo garancij za proizvode, preučila možnosti za izboljšave in se lotila preprečevanja neresničnih okoljskih trditev.

5.4 Komisija bo pripravila tudi neodvisen program testiranja v okviru programa Obzorje Evropa kot naslednji ukrep v zvezi s prezgodnjim zastaranjem <sup>(19)</sup>.

5.5 Komisija bo izboljšala izvajanje zelenih javnih naročil s poudarkom na vključevanju krožnega gospodarstva v nova ali revidirana merila.

## 6. Ali resnično prehajamo na krožno gospodarstvo?

6.1 Trajnost je proces, v katerem „bodo vlade, podjetja, delavci, državljani in potrošniki vplivali na gospodarstvo, okolje in družbo z odgovornim vedenjem, ukrepi in odločitvami“ <sup>(20)</sup>.

<sup>(12)</sup> COM(2018) 353 final, sprejet marca 2019.

<sup>(13)</sup> Sozakonodajalca sta marca 2019 sprejela taksonomijo trajnostnih dejavnosti.

<sup>(14)</sup> Razočarajočemu dogovoru odbora Evropskega parlamenta IMCO o proizvodih z napako (februar 2018) je sledil bolj pozitiven dogovor, ki naj bi zagotavljal večjo zaščito potrošnikov pri spletnem nakupovanju in pripravljenost sankcioniranja v odgovor na dvojne standarde kakovosti hrane (april 2018).

<sup>(15)</sup> UL C 440, 6.12.2018, str. 66.

<sup>(16)</sup> <https://circulareconomy.europa.eu/platform/>

<sup>(17)</sup> <http://ec.europa.eu/environment/industry/retail/about.htm>

<sup>(18)</sup> <https://webgate.ec.europa.eu/flwp/>

<sup>(19)</sup> Projekt „Prompt“ v okviru programa Obzorje 2020 preskuša prezgodnje zastaranje in bo prispeval predloge za podaljšanje življenjske dobe proizvoda, vključno s popravilom. Konzorcij sestavljajo potrošniške organizacije, kot so ANEC, BEUC, ICRT, Test Achats, UFC Que Choisir, OCU, Stiftung Warentest, Consumentenbond, raziskovalni inštituti (TU Delft, Fraunhofer IZM) in organizacije, ki se ukvarjajo s popravili (RUSZ, Ifixit).

<sup>(20)</sup> Mnenje EESO Prisluhnihi državljanom Evrope za trajnostno prihodnost (do Sibiu in naprej) (UL C 228, 5.7.2019, str. 37).



6.2 Po mnenju EESO se institucije EU pri krožnem gospodarstvu osredotočajo na okolje in proizvodnjo, družbi in potrošnikom pa skoraj ne namenijo pozornosti, zaradi česar obstaja tveganje prehoda na še eno linearno gospodarstvo.

6.3 S celostnega pristopa bi morala proaktivna vloga potrošnika preseči zgolj asimetrično vključenost potrošnika, ki je obravnavan kot mestni akter, ki reciklira gospodinjske odpadke, moral pa bi imeti možnost sodelovanja v celotnem postopku kroženja.

6.4 Dobra novica je, da imamo na voljo ustrezna orodja za krožno gospodarstvo: 17 ciljev trajnostnega razvoja in njihove podcilje ter zavezujoče protokole COP 21 <sup>(21)</sup> za blažitev podnebnih sprememb, ki nam zagotavljajo zelo obetaven univerzalni okvir.

6.5 EESO poudarja, da bo ta prehod učinkovitejši in bolje usklajen s ciljem trajnostnega razvoja 12 (odgovorna poraba in proizvodnja), če bosta ponudba in povpraševanje bolje povezana in bo krožno gospodarstvo zasidrano v posamezni regiji.

## 7. Predlogi EESO za večjo vlogo potrošnikov v modelih krožnega gospodarstva

7.1 Odgovorne raziskave in inovacije v okviru programa Obzorje Evropa: olajšati uravnoteženo sodelovanje vseh akterjev, zlasti potrošnikov in njihovih predstavnikov.

7.2 Okoljsko primerna zasnova in ekološke inovacije: na podlagi merila okoljske soodgovornosti se bo aktivno sodelovanje potrošnikov okrepilo s praksami ustvarjanja skupne vrednosti, ki se jim lahko podeli uradni znak kakovosti.

7.3 Spodbujanje potrošnikov k sodelovanju pri načrtovanju politik družbene odgovornosti podjetij, in sicer prek testiranja proizvodov in pilotnih storitev, da se jih skupno potrdi, preden vstopijo na trg.

7.4 Zbiranje dobrih krožnih praks, v kar bodo vključeni tudi potrošniki. Razširjanje praks z največjim multiplikatorskim učinkom.

7.5 Spodbujanje prostovoljnega označevanja z informacijami o zmanjšanju emisij, ohranjanju biotske raznovrstnosti, učinkoviti rabi virov ali neuporabi sestavnih delov z velikim vplivom na okolje, s ciljem, da bi to postalo obvezno. Uporaba nalepk z oceno življenjske dobe proizvoda, ki je povezana z možnostjo pridobitve nadomestnih delov in popravila. Ob upoštevanju pritiska potrošnikov spodbujanje podaljšanja garancijske dobe na podlagi uradnih priznanj, z davčnimi ukrepi in v okviru javnih naročil.

7.6 V okviru novega dogovora za potrošnike bodo vzpostavljeni mehanizmi za pravna sredstva za potrošnike, ki so kupili blago in proizvode, izdelane na podlagi praks prezgodnje zastarelosti.

7.7 Spremljanje uporabe zelo kratkoročnih materialov, kot je plastika za enkratno uporabo <sup>(22)</sup>, in embalaže proizvodov <sup>(23)</sup>. Okrepitev nadzora nad kemikalijami na podlagi celostnega pristopa, da bi preprečili kontraproduktivne prakse recikliranja.

7.8 Dostopne, čitljive in resnične informacije za potrošnike o okoljskem odtisu. Spremljanje in po potrebi objavljanje slabih praks v javnosti, ki se nanašajo na trditve brez zadostnih dokazov.

7.9 Informacijske kampanje za potrošnike – s posebnim poudarkom na mladih – v zvezi s trajnostnimi ekonomskimi modeli proizvodnje in potrošnje, vključno z različnimi strategijami „dregljajev“, ob upoštevanju kulturnih in idiosinkratičnih dejavnikov <sup>(24)</sup>.

<sup>(21)</sup> <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>

<sup>(22)</sup> UL C 62, 15.2.2019, str. 207.

<sup>(23)</sup> Ta je pogosto pretirana in neustrezna, saj nanjo vplivajo strategije trženja.

<sup>(24)</sup> Na primer, v južni Evropi ni dobrodošla praksa pakiranja ostankov hrane v restavraciji za domov.

7.10 Učni načrti (neprekinjeno od vrta naprej), v katerih se sistematično opozarja na življenjski krog proizvodov (proizvodnja delov, modularnost, trajnost, popravljivost, ponovna uporaba in energijska učinkovitost), z visoko praktično komponento.

7.11 Izboljšanje možnosti zaposlovanja, povezanih s ponovno uporabo, popravilom in recikliranjem z visoko dodano vrednostjo (recikliranje z dodajanjem vrednosti) v okviru strategije za enotni digitalni trg <sup>(25)</sup>.

7.12 Pristojni organi morajo na ustrezni ravni zagotoviti zadostno infrastrukturo in vire za ločeno zbiranje odpadkov povsod, kjer nastajajo.

7.13 Priznavanje občin, šol, univerz in drugih institucij, ki v ukrepe krožnega gospodarstva vključujejo protokole o udeležbi potrošnikov v obliki modelov „od spodaj navzgor“.

7.14 Razvoj in širjenje izkušenj na področju novih gospodarskih modelov, po možnosti v povezavi s sodelovalnim gospodarstvom in funkcionalnim gospodarstvom znotraj posamezne regije kot zaščitene oznake porekla in oznako „krožne“ občine.

7.15 Krepitev vloge združenj potrošnikov v krožnem gospodarstvu s tehnično pomočjo in *ad hoc* viri.

7.16 Objava in razširjanje najboljših poslovnih praks v krožnem gospodarstvu, ki jih natančno spremljajo potrošniške organizacije.

7.17 Spodbujanje lokalnih potrošniških mrež, proizvodjanja-odjemanja in sistema „sam svoj mojster“.

V Bruslju, 17. julija 2019

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

---

<sup>(25)</sup> Glej končno poročilo ICT for Work: Digital Skills in the Workplace (IKT za delo: digitalne kompetence na delovnem mestu).

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Obdavčitev v digitaliziranem gospodarstvu**

**(mnenje na lastno pobudo)**

(2019/C 353/04)

Poročevalec: **Krister ANDERSSON**

Sklep plenarne skupščine	15.2.2018 Pravna podlaga
člen 32(2) poslovnika	mnenje na lastno pobudo
Pristojnost	strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	2.7.2019
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	17.7.2019
Plenarno zasedanje št.	545
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	167/7/7

**1. Sklepi in priporočila**

1.1 EESO meni, da je digitalizacija gospodarstva velika priložnost, digitalna agenda EU pa ena ključnih politik Evropske unije. Ker je digitalizacija še vedno pomembno gonilo svetovne gospodarske rasti, je EESO prepričan, da je treba s politikami obdavčevanja digitaliziranega gospodarstva spodbujati čezmejno trgovino in naložbe, ne pa jih ovirati.

1.2 EESO poudarja, da morajo davčni sistemi ustrezno upoštevati nove poslovne modele. Načela pravičnega davčnega sistema – skladnost, predvidljivost in nevtralnost – so za javne organe, podjetja in potrošnike še vedno zelo pomembna.

1.3 EESO zato podpira ambicije Komisije, da še naprej preprečuje agresivno davčno načrtovanje podjetij in nepregledno ravnanje držav članic ter tako zagotovi enako obravnavo podjetij in spodbudi evropsko konkurenčnost.

1.4 EESO je trdno prepričan, da je treba glede na digitalizacijo gospodarstva morebitne spremembe pravil za razdelitev pravic do obdavčitve dobička med države uskladiti na svetovni ravni z ustreznim globalnim upravljanjem in globalnimi pravili, da bi bolje izkoristili prednosti globalizacije. Zato pozdravlja tesno sodelovanje med Komisijo, državami članicami in OECD/G20, da se podpre iskanje mednarodne rešitve, ki bo omejila tveganje dvojne obdavčitve. Toda če mednarodne rešitve ne bo mogoče doseči, mora EU razmisliti o ukrepanju na lastno pest.

1.5 EESO predlaga, naj države članice, ki vzpostavljajo specifične nacionalne sisteme, skrbno izberejo najučinkovitejše rešitve, da bi se izognile dodatnim zapletom in stroškom za davčne organe in podjetja.

1.6 EESO Komisijo in države članice spodbuja, naj temeljito preučijo vse možnosti za odpravo prenizke obdavčenosti digitalnih storitev, ki se na koncu prodajo v državi članici, ne glede na sedež podjetja. V sistem DDV bi bilo treba v celoti vključiti storitve, zagotovljene prek platform, ki jih uporabljajo evropski potrošniki, kar je ključen element obravnavanja vprašanja obdavčitve. Pri tem je treba opozoriti, da uporabniki navidezno brezplačno dostopajo do storitev digitalne komunikacije, npr. do Facebooka itd., zaradi česar se pojavlja vprašanje, kako v teh primerih razumno uporabljati DDV.

1.7 Če bi bila metoda porazdelitvene formule s tremi faktorji, predlagana za skupno konsolidirano osnovo za davek od dohodkov pravnih oseb (CCCTB), sprejeta v okviru OECD, bi se lahko za začetek uporabila za razdelitev preostalega dobička. EESO podpira ta pristop.

1.8 Vendar EESO meni, da so viri, porabljeni za raziskave in razvoj, pomembni za razvoj neopredmetenih sredstev, zato bi bilo treba državi, v kateri te dejavnosti potekajo, zanje plačati. EESO zato predlaga, da se za razdelitev preostalega dobička namesto treh faktorjev, vključenih v formulo za CCCTB, uporabi formula s štirimi faktorji. EESO se dobro zaveda, da je izračun mednarodnih pravic do obdavčitve zapleten, vendar je nujno, da se te pravice sprejemljivo in pravično razdelijo med države.

1.9 Če v sedanjem okviru za določanje cen ne bo mogoče prerazporediti mednarodnih pravic do obdavčitve, EESO podpira razdelitev preostalega dobička iz tržnih neopredmetenih sredstev z uporabo formule s štirimi faktorji.

1.10 Glede na naraščajočo velikost trgov zunaj Evrope, zlasti v državah, kot so Kitajska, Indija in Brazilija, bi razdelitev pravic do obdavčitve za celotno osnovo za davek od dohodkov pravnih oseb ali celo celotni preostali dobiček pomenila znatno izgubo prihodka v številnih državah članicah ter bi lahko povzročila težave pri izpolnjevanju socialnih ciljev v evropskih državah.

1.11 EESO meni, da je treba pri prerazporeditvi davka od dobička pravnih oseb med države, ki so neto izvoznice, in države, ki so neto uvoznice, doseči razumno ravnotežje, da se ne ogrozijo možnosti držav za izpolnjevanje njihovih socialnih in okoljskih ciljev.

1.12 Dogovorjene spremembe mednarodnih pravil za razdelitev pravic do obdavčitve med države bi morale koristiti vsem državam članicam in enotnemu trgu.

## 2. Ozadje mnenja

2.1 Sedanji sistemi davka od dohodkov pravnih oseb po svetu ter prizadevanja za preprečevanje erozije davčne osnove in preusmerjanja dobička (*Base Erosion Profit Shifting, BEPS*) temeljijo na oceni dobička podjetij glede na kraj, kjer se z gospodarsko dejavnostjo ustvarjata dobiček in vrednost. Digitalizacija gospodarstva pa je odprla vprašanje, kje se ta dobiček ustvarja in kako je porazdeljen. Digitalne storitve se, gledano široko, lahko opravljajo na daljavo brez fizične prisotnosti na mestu potrošnje.

2.2 Mednarodni sistem obdavčitve se zaradi projekta BEPS že obsežno preoblikuje, kar prinaša številne spremembe pri obdavčitvi podjetij <sup>(1)</sup>. Projekt BEPS je bil uveden, da se odpravijo dejavnosti, ki povzročajo erozijo davčne osnove in preusmerjanje dobička, ne pa da se spremenijo sedanji standardi za razdelitev pravic do obdavčitve čezmejnega prihodka med države <sup>(2)</sup>.

2.3 Izzivi digitalnega gospodarstva so obravnavani v ukrepu 1 akcijskega načrta za BEPS <sup>(3)</sup>. Ker soglasje o načinu obdavčitve teh novih poslovnih modelov ni bilo doseženo, je bilo leta 2018 objavljeno vmesno poročilo OECD/G20 o vključujočem okviru za BEPS <sup>(4)</sup>, v katerem so opredeljene sprejete smernice vključujočega okvira za ukrepe na področju digitalizacije in mednarodnih davčnih pravil do leta 2020. V poročilu je opisano, kako digitalizacija vpliva tudi na druga področja davčnega sistema, davčnim organom pa daje nova orodja, s katerimi lahko izboljšajo storitve za davkoplačevalce, povečajo učinkovitost pobiranja davkov in odkrivajo davčne utaje.

2.4 OECD je 13. februarja 2019 objavil dokument za javno posvetovanje z naslovom *Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy* (Obravnavanje davčnih izzivov zaradi digitalizacije gospodarstva) <sup>(5)</sup>. V njem so opisana revidirana pravila za razdelitev dobička in pravila o neksusu, pa tudi globalni predlog za preprečevanje erozije davčne osnove.

<sup>(1)</sup> OECD, končna poročila o BEPS za leto 2015.

<sup>(2)</sup> Po podatkih Komisije naj bi EU zaradi preusmerjanja dobička pravnih oseb in erozije davčne osnove izgubila 50–70 milijard EUR, kar je manj kot 0,4 % BDP EU. SWD(2018) 81 final.

<sup>(3)</sup> OECD, Akcijski načrt za preprečevanje erozije davčne osnove in preusmerjanje dobička: *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy* (Obravnavanje davčnih izzivov digitalnega gospodarstva), ukrep 1: rezultati za leto 2014.

<sup>(4)</sup> OECD, *Tax Challenges Arising from Digitalisation: Interim Report 2018 – Inclusive Framework on BEPS* (Davčni izzivi, ki jih prinaša digitalizacija – Vmesno poročilo 2018: Vključujoči okvir za BEPS), projekt OECD/G20 za BEPS (OECD Publishing, 16. marec 2018), OECD.

<sup>(5)</sup> Dokument za javno posvetovanje z naslovom *Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy* (Obravnavanje davčnih izzivov zaradi digitalizacije gospodarstva), OECD.

2.5 Končno poročilo OECD o vključujočem okviru je predvideno za leto 2020. Finančna ministra ZDA in Francije pa sta dejala, da želita pospešiti pogovore v okviru OECD, da bi našli rešitev že leta 2019 <sup>(6)</sup>. ZDA so predstavile predlog, ki jurisdikcijam posameznih trgov omogoča obdavčitev prihodkov od neopredmetenih sredstev za trženje, ki se uporabljajo v tej jurisdikciji, tudi če se naložbe v razvoj teh neopredmetenih sredstev izvajajo v drugi državi. Poleg tega sta Nemčija in Francija predlagali najnižjo stopnjo obdavčitve dohodkov pravnih oseb. To mnenje EESO se lahko šteje za prispevek k razpravi v teku.

2.6 Evropska komisija je že leta 2014 objavila poročilo o obdavčitvi digitalnega gospodarstva <sup>(7)</sup>. Strokovna skupina na visoki ravni za obdavčenje v digitalnem gospodarstvu je ugotovila, da je digitalna tehnologija Evropi prinesla izjemne priložnosti. Če bi Evropa vzpostavila enotni digitalni trg in izkoristila digitalni potencial enotnega evropskega trga, bi lahko okrepila možnosti za razvoj in delovna mesta. Strokovna skupina je obsežno razpravljala o načelih, ki bi morala usmerjati mednarodno obdavčitev.

2.7 Ta načela so pomembna tudi za to mnenje. Strokovna skupina je sklenila, da se za digitalna podjetja ne bi smel uporabljati poseben davčni režim, temveč bi bilo treba uporabiti ali prilagoditi splošna pravila, da bi se digitalna podjetja obravnavala enako kot vsa druga.

2.8 Komisija je v sporočilu z naslovom *Čas za vzpostavitev modernega, pravičnega in učinkovitega standarda obdavčenja za digitalno gospodarstvo*, ki ga je objavila 21. marca 2018, predstavila zakonodajni sveženj za usklajeno reformo pravil EU o davku od dohodkov pravnih oseb za digitalne dejavnosti. Sveženj vsebuje dve direktivi Sveta, ki ju spremlja nezavezujoče priporočilo glede obdavčitve pravnih oseb v zvezi s pomembno digitalno prisotnostjo.

2.9 EESO je julija 2018 pripravil mnenje o predlogih Komisije – o obdavčitvi dobička multinacionalnih družb v digitalnem gospodarstvu <sup>(8)</sup>. V njem je opozoril na negativne učinke prometnega davka ter na potrebo po mednarodnem soglasju.

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO meni, da je digitalizacija gospodarstva velika priložnost, digitalna agenda EU pa ena ključnih politik Evropske unije. Ker je digitalizacija še vedno pomembno gonilo svetovne gospodarske rasti, je EESO prepričan, da je treba s politikami obdavčevanja digitaliziranega gospodarstva spodbujati čezmejno trgovino in naložbe, ne pa jih ovirati.

3.2 Internet podjetjem omogoča širitev na svetovnih trgih brez znatne fizične prisotnosti, kar zlasti malim podjetjem pomaga, da dosegajo doslej najvišjo stopnjo izvoza. Hkrati z digitalizacijo se pogosto krepi tudi pomen neopredmetenih sredstev, kot so intelektualna lastnina in podatki.

3.3 EESO poudarja, da morajo davčni sistemi ustrezno upoštevati nove poslovne modele. Načela pravičnega davčnega sistema – skladnost, predvidljivost in nevtralnost – so za javne organe, podjetja in potrošnike še vedno zelo pomembna.

3.4 EESO meni, da so enaki konkurenčni pogoji na področju obdavčitve dobička pravnih oseb zelo pomembni. V zadnjih letih je bilo mogoče opaziti, da so posamezna podjetja izkoristila posebna davčna pravila v nekaterih državah članicah, zaradi česar se je njihova dejanska davčna stopnja zmanjšala na skoraj nič. To je bilo mogoče storiti tudi zaradi premajhne preglednosti. V nekaterih primerih so bile vključene multinacionalke, dejavne na področju digitalnih storitev.

3.5 Odbor zato podpira ambicije Komisije, da še naprej preprečuje agresivno davčno načrtovanje podjetij, ne glede na to, ali so digitalizirana ali „fizična“, in nepregledno ravnanje nekaterih držav članic ter tako zagotovi enako obravnavo podjetij in spodbudi evropsko konkurenčnost.

<sup>(6)</sup> *US and France accelerate plans to make global tech groups pay tax. Finance ministers agree on need for international minimum corporation tax level* (ZDA in Francija pospešujeta načrte za obdavčitev globalnih tehnoloških podjetij. Finančna ministra se strinjata, da je potrebna minimalna stopnja obdavčitve dohodkov pravnih oseb na mednarodni ravni), *Financial Times*, 28. februar 2019.

<sup>(7)</sup> Strokovna skupina Komisije za obdavčitev digitalnega gospodarstva, 28. maj 2014. Skupino, ki jo je sestavljalo šest evropskih strokovnjakov z različnimi izkušnjami in ustreznim strokovnim znanjem, je vodil Vítor Gaspar, nekdanji portugalski finančni minister.

<sup>(8)</sup> Mnenje EESO o obdavčitvi dobička multinacionalnih družb v digitalnem gospodarstvu, UL C 367, 10.10.2018, str. 73.

3.6 EESO je trdno prepričan, da je treba morebitne spremembe pravil za razdelitev pravic do obdavčitve dobička med države izvesti na svetovni ravni z ustreznim globalnim upravljanjem in globalnimi pravili, da bi bolje izkoristili prednosti globalizacije. Zato pozdravlja tesno sodelovanje med Komisijo, državami članicami in OECD/G20, da se podpre iskanje mednarodne rešitve. Toda če mednarodne rešitve ne bo mogoče doseči, mora EU razmisliti o ukrepanju na lastno pest.

3.7 EESO priporoča, naj države članice, ki vzpostavljajo specifične nacionalne sisteme, skrbno izberejo najučinkovitejše rešitve, da se izogonejo dodatnim zapletom in stroškom za davčne organe in podjetja.

3.8 EESO opozarja, da lahko digitalne tehnologije tudi korenito spremenijo izpolnjevanje davčnih obveznosti in poizvedbe. OECD je v poročilu za leto 2018 <sup>(9)</sup> navedel, da je digitalizacija že imela trojen pozitiven vpliv na davčno upravo, saj je povečala učinkovitost izpolnjevanja davčnih obveznosti, izboljšala storitve za davkoplačevalce in zmanjšala breme zaradi izpolnjevanja davčnih obveznosti.

3.9 Večje količine podatkov tretjih oseb, ki so na voljo davčnim organom, omogočajo več avtomatiziranega poročanja, zaradi česar obe strani prihranita čas in denar, uporabijo pa se lahko tudi za preprečevanje nezadostnega poročanja, utaj ali goljufij. Programska oprema za zapisovanje podatkov, ki jo je začelo uporabljati več davčnih uprav in beleži podatke o prodaji v času transakcije, pri čemer se lahko podatki neposredno pošljejo davčnim organom, je v nekaterih državah že znatno prispevala k povečanju prihodkov od davka na dodano vrednost (DDV).

3.10 EESO pri ocenjevanju dejanske stopnje obdavčitve digitalnega sektorja poudarja, da je treba upoštevati spremembe davčnih zakonikov, do katerih prihaja zaradi sedanjega izvajanja pravil za preprečevanje erozije davčne osnove in preusmerjanja dobička, saj to lahko dejansko privede do tega, da bo v EU obdavčenega več dobička.

#### 4. Možna pot naprej

4.1 Davka na dodano vrednost ne poznajo vse države na svetu, uporabljajo pa ga vse države v EU. Načeloma bi se moral DDV uporabljati za vso potrošnjo blaga in storitev, razen če je izrecno izključena iz davčne osnove. Prihodki od DDV predstavljajo lastna sredstva v proračunu EU, zato EESO meni, da je pomembno v davčno osnovo vključiti digitalne storitve.

4.2 EESO Komisijo in države članice spodbuja, naj temeljito preučijo vse možnosti za odpravo prenizke obdavčenosti digitalnih storitev, ki se na koncu prodajo v državi članici, ne glede na sedež podjetja. V sistem DDV bi bilo treba v celoti vključiti storitve, zagotovljene prek platform, ki jih uporabljajo evropski potrošniki. Pri tem je treba opozoriti, da uporabniki navidezno brezplačno dostopajo do storitev digitalne komunikacije, npr. do Facebooka itd., zaradi česar se pojavlja vprašanje, kako v teh primerih razumno uporabljati DDV.

4.3 EESO opozarja, da sedanji sistemi davka od dohodkov pravnih oseb po svetu temeljijo na oceni dobička pravnih oseb, ki ga je mogoče pripisati ustrezni jurisdikciji. Obdavčitev bi morala temeljiti na tem, kje nastaja vrednost. Ker je težko določiti, kje v vrednostni verigi se ustvari dobiček, je treba najti splošna načela za ocenjevanje, kje se ustvari vrednost. Taka pravila so bila razvita na podlagi obsežnega dela OECD, pri čemer so bila oblikovana davčna načela in opredelitve za določanje cen blaga in storitev (pravila za določanje transfernih cen) za podjetja v poslovni skupini.

4.4 EESO meni, da je treba občasno revidirati mednarodna davčna pravila, saj se poslovni modeli spreminjajo. Veljavna pravila so bila pred kratkim revidirana v povezavi z dogovorom o preprečevanju erozije davčne osnove in preusmerjanja dobička <sup>(10)</sup>. Zdaj se uvajajo nova pravila in opredelitve. Po pričakovanjih naj bi znatno zmanjšali možnosti za agresivno davčno načrtovanje in erozijo davčnih osnov.

4.5 Preostali dobiček (ali izguba) se lahko ustvari zlasti, če neopredmetena sredstva za trženje ali proizvode prinašajo izredne dobičke. Preostali dobiček se lahko na primer ustvari z uporabo seznamov potrošnikov ali zbranih podatkov. Pojem nikakor ni nov, uporabil pa bi se lahko za delitev dobička med povezane strani in tudi za razdelitev pravic do obdavčitve med države. Vendar bi bilo za to potrebnih nekaj inovativnih zamisli, poleg tega pa bi bilo treba preučiti možnost razdelitve pravic do obdavčitve v skladu z ustvarjanjem vrednosti, četudi v zadevni državi ni stalne fizične poslovne enote. To je del razprav v okviru OECD.

4.6 EESO ugotavlja, da se razprava glede obdavčitve tako imenovanih digitalnih podjetij v prvi vrsti ne nanaša na erozijo davčne osnove in preusmerjanje dobička, ki ju izvajajo podjetja, ampak na razdelitev pravic do obdavčitve med države.

<sup>(9)</sup> Tax Challenges Arising from Digitalisation – Interim Report 2018 (Davčni izzivi digitalizacije – Vmesno poročilo 2018).

<sup>(10)</sup> OECD, 2015.

4.7 Preostali dobiček (ali izgubo) je mogoče opisati kot dobiček (ali izgubo), ki se evidentira, ko vsaka stran prejme plačilo za svoje rutinske prispevke v skladu z neodvisnim tržnim načelom <sup>(11)</sup>. V prvi vrsti bi vključeval primerno tržno vrednotenje ugotovljenih tveganj, vrednost, ki jo ustvarijo proizvodni dejavniki, in opravljene funkcije.

4.8 Prodaja običajno ne bi bila odločilen dejavnik za razdelitev dobička med podjetji, vključenimi v transakcijo. Če pa se uporabijo veljavna mednarodna pravila – razdelitev dobička med posamezna podjetja na podlagi smernic OECD za določanje transfernih cen –, bi se lahko preostali dobiček razdelil med države, v katerih so bile funkcije opravljene. Ena od takih funkcij bi lahko bila prodaja.

4.9 Za porazdelitev preostalega dobička bi se lahko uporabila porazdelitvena formula s tremi faktorji <sup>(12)</sup>, predlagana za skupno konsolidirano osnovo za davek od dohodkov pravnih oseb <sup>(13)</sup>.

4.10 Vendar pa so viri, porabljeni za raziskave in razvoj, pomembni za razvoj neopredmetenih sredstev, zato bi bilo treba državi, v kateri te dejavnosti potekajo, zanje plačati <sup>(14)</sup>. V ta namen bi bila potrebna formula s štirimi faktorji namesto treh, ki so vključeni v formulo skupne konsolidirane osnove za davek od dohodkov pravnih oseb.

4.11 Če v okviru sedanjega okvira za določanje cen ni mogoče doseči prerazporeditve mednarodnih pravic do obdavčitve, EESO podpira razdelitev preostalega dobička iz tržnih neopredmetenih sredstev z uporabo formule s štirimi faktorji.

4.12 Če je preostali dobiček 30 (od skupnega dobička skupine, ki je 100) in se proizvodnja v smislu ustvarjanja vrednosti enako razdeli med državi A in B, bi vsaka od teh držav lahko obdavčila 35 <sup>(15)</sup>. Ker se proizvod v enaki količini proda tudi v državo C, bi se preostali dobiček razdelil med države A, B in C. Državi A in B bi imeli dodatno davčno osnovo v višini  $13 \frac{3}{4}$ , država C pa bi bila upravičena obdavčiti  $2 \frac{1}{2}$  <sup>(16)</sup>.

4.13 EESO se dobro zaveda, da je izračun mednarodnih pravic do obdavčitve za posamezne države zapleten. V ta namen bi bilo treba izračunati velikost preostalega dobička, glede česar bi države morale doseči dogovor. Poleg tega bi bilo treba poznati velikost vsakega od štirih faktorjev v porazdelitveni formuli. Uporaba spremenjene formule CCCTB bi bila lahko korak naprej v prizadevanjih za sprejetje te osnove.

4.14 S formulo CCCTB bi se državam, v katerih ni inovacij, proizvodnje ali tveganj in funkcij, dodelile pravice do obdavčitve dohodkov pravnih oseb. Davčna osnova bi bila torej zagotovljena že na podlagi dejstva, da v neki državi poteka prodaja, čeprav se v njej ne izvaja nobena druga dejavnost. To pomeni bistveno spremembo veljavnih pravil. Ker pa se formula CCCTB uporablja le za preostali in ne celotni dobiček, bi se priznala zakonita pravica držav izvoznic, da ohranijo del pravic do obdavčitve. Z vrednostjo, ustvarjeno s podjetništvom in inovacijami, bi se morda lahko zagotovile davčne ugodnosti zaradi stroškov za raziskave in razvoj, država pa bi, ko bi podjetje postalo dobičkonosno, dobila prihodke od davkov.

4.15 Če sporazum v okviru OECD ne bo dosežen, EESO priporoča novi Evropski komisiji, naj predstavi nov predlog za obdavčitev teh podjetij v EU, na podlagi že razpoložljivih podatkov, tj. celotnega časa oglaševanja med trajanjem spletne povezave potrošnika ipd.

<sup>(11)</sup> Za opredelitev glej Transfer pricing in the EU context (Določanje transfernih cen v EU).

<sup>(12)</sup> Direktiva Sveta o skupni osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb (COM(2016) 685 final – C8-0472/2016 – 2016/0337(CNS)). Kot navaja Komisija, so bili izbrani trije faktorji, ker je treba za ustrezen opis gospodarske dejavnosti upoštevati tako stanje proizvodnje (stran ponudbe, merjeno s sredstvi in/ali plačami zaposlenih) kot stanje povpraševanja (prodajo v namembni kraj). Prodaja se ponderira z eno tretjino, plače z eno šestino, število zaposlenih z eno šestino in sredstva z eno tretjino. Vsota ponderjev je ena, tako da je po državah članicah porazdeljena celotna skupna konsolidirana osnova za davek od dohodkov pravnih oseb. Države članice lahko nato za svoj delež davčnih osnov uporabijo nacionalne stopnje davka od dobička pravnih oseb. SWD(2016) 341 final.

<sup>(13)</sup> Poudariti je treba, da podjetja s socialnimi cilji, kot so nekatere zadrage, povezane z lokalno skupnostjo, ustvarjeno vrednost porazdeljujejo bolj neposredno, zato zanje morda ni mogoče neposredno uporabiti porazdelitvene formule.

<sup>(14)</sup> Če države, ki zagotavljajo dobro infrastrukturo in obsežne spodbude za raziskave in razvoj, ne dobijo poštenega deleža prihodkov od davka od dohodka pravnih oseb, se bo njihova motivacija za ustvarjanje spodbudnega naložbenega okolja zmanjšala ali pa bo celo popolnoma zamrla.

<sup>(15)</sup> „Običajen“ dobiček bi znašal 70.

<sup>(16)</sup> Po plačilu v skladu z neodvisnim tržnim načelom je preostali dobiček 30. Če se k predlogu o faktorju za CCCTB doda faktor raziskav in razvoja (R), bi porazdelitvena formula zajemala faktorje kapital – K, delo – L („labour“), prodaja – S („sales“) ter raziskave in razvoj (R). Vsi so enako ponderirani (vsak faktor pomeni 1/4). Pri treh državah je treba upoštevati 12 komponent, vendar ima država C samo eno, tj. prodajo. Preostalih 11 komponent se enakomerno razdeli med državi A in B, torej za vsako  $5 \frac{1}{2}$  ( $5,5/12 * 30$ ) =  $13 \frac{3}{4}$ . Davčna osnova za državo C je ( $1/12 * 30$ ) =  $2 \frac{1}{2}$ . Za državi A in B je dodatna davčna osnova v višini  $13 \frac{3}{4}$  sestavljena iz:  $3 \frac{3}{4}$  za K,  $3 \frac{3}{4}$  za L in  $3 \frac{3}{4}$  za R (skupaj  $7 \frac{1}{2}$  za K,  $7 \frac{1}{2}$  za L in  $7 \frac{1}{2}$  za R) ter  $2 \frac{1}{2}$  za vsako državo za S. Skupaj je S dodeljeno  $7 \frac{1}{2}$ .

4.16 Glede na naraščajočo velikost trgov zunaj Evrope, zlasti v državah, kot so Kitajska, Indija in Brazilija, bi razdelitev pravic do obdavčitve za celotno osnovo za davek od dohodkov pravnih oseb ali celo za celotni preostali dobiček <sup>(17)</sup> pomenila znatno izgubo prihodka v številnih državah članicah ter bi lahko povzročila težave pri izpolnjevanju socialnih ciljev v evropskih državah.

4.17 Po raziskavi podjetja Copenhagen Economics bi lahko države, ki so neto izvoznice, izgubile precej prihodkov od davka od dohodkov pravnih oseb, če bi se del dobička obdavčil v državi, v kateri se blago in storitve prodajajo <sup>(18)</sup>. Po konservativni oceni je leta 2017 v nordijskih državah 18–21 % aktualne osnove za davek od dohodkov pravnih oseb izhajalo iz tujega preostalega dobička. V Nemčiji je ta delež ocenjen na 17 %. V primeru uvedbe pristopa neopredmetenih sredstev, povezanih s trženjem, bi se velika večina teh prihodkov od davka od dohodka pravnih oseb razdelila med druge države.

4.18 EESO meni, da je treba pri prerazporeditvi davka od dohodkov pravnih oseb med države, ki so neto izvoznice, in države, ki so neto uvoznice, doseči razumno ravnotežje.

4.19 Če bi se evropska podjetja primarno obdavčila glede na kraj prodaje proizvodov, bi lahko svoje poslovne dejavnosti organizirala tako, da bi stroški nastali v isti državi kot prodaja. Zaradi tega procesa bi lahko prišlo do selitve naložb in delovnih mest v velike potrošniške države, kot sta Kitajska in Indija, kar bi povzročilo dodatno izgubo prihodka v državah članicah. Tak razvoj dogodkov je treba preprečiti in zagotoviti evropsko konkurenčnost.

4.20 EESO poudarja, da se je treba o morebitni novi ureditvi ali pravilih glede razdelitve pravic do obdavčitve med države dogovoriti in jih izvajati na svetovni ravni. Brez tega bo prihajalo do dvojne obdavčitve in posledično manjših naložb ter manj delovnih mest.

V Bruslju, 17. julija 2019

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

---

<sup>(17)</sup> Če bi celotna davčna osnova temeljila le na prodaji, bi se državi C iz zgornjega primera dodelila davčna osnova 25. Če bi se na podlagi komponente S (prodaje) razdelil le preostali dobiček, bi enakovredna davčna osnova za državo C znašala 7,5.

<sup>(18)</sup> Sigurd Næss-Schmidt, Palle Sørensen, Benjamin Barner Christiansen, Vincenzo Zurzolo, Charlotta Zienau, Jonas Juul Henriksen in Joshua Brown: *Future Taxation of Company profits – What to do with Intangibles?* (Obdavčitev dobička podjetij v prihodnosti – kako obravnavati neopredmetena sredstva?), Copenhagen Economics, 19. februar 2019.



**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Za bolj odporno in trajnostno evropsko gospodarstvo****(mnenje na lastno pobudo)**

(2019/C 353/05)

Poročevalec: **Javier DOZ ORRIT**

Sklep plenarne skupščine	24.1.2019
Pravna podlaga	člen 32(2) poslovnika mnenje na lastno pobudo
Pristojnost	strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo
Datum sprejetja mnenja strokovne komisije	2.7.2019
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	17.7.2019
Št. plenarnega zasedanja	545
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	169/4/6

**Preambula**

To mnenje je eno od dveh mnenj v svežnju EESO na lastno pobudo, ki se pripravljata hkrati, in sicer mnenje Za bolj odporno in trajnostno evropsko gospodarstvo ter mnenje Nova vizija za dokončanje ekonomske in monetarne unije. Sveženj naj bi pomenil neposreden prispevek k načrtu gospodarskih ukrepov novega Evropskega parlamenta in Evropske komisije, ki letos začenjata novi mandat. Jasno je, da je potrebna nova evropska gospodarska strategija: pozitivna podoba prihodnjega razvoja gospodarstva EU v širšem svetu, ki bi pomagala povečati odpornost EU na gospodarske šoke ter ekonomsko, socialno in okoljsko trajnost njenega gospodarskega modela. Tako bo EU znova pridobila zaupanje državljanov in povečala stabilnost ter blaginjo za vse Evropejce. Strategija, ki nadgrajuje napredek, dosežen v zadnjih letih, bi lahko utrla pot nadaljnjemu povezovanju na gospodarskem, fiskalnem, finančnem, socialnem in političnem področju, ki je nujno za uresničitev ciljev evropske ekonomske in monetarne unije.

**1. Sklepi in priporočila**

1.1 Evropsko povezovanje je na razpotju. Nedavna dolgotrajna gospodarska kriza in njene resne socialne posledice v več državah članicah so med drugim pokazale, da pomanjkanje ekonomske in socialne konvergence med državami članicami in regijami ogroža politično trajnost evropskega projekta in vse njegove koristi za evropske državljanke.

1.2 Zaradi podnebnih sprememb, ki jih povzroča človek, in presejanja več omejitev našega planeta moramo preoblikovati naš model proizvodnje in potrošnje. EU si je v skladu s Pariškim sporazumom, sprejetim na 21. konferenci pogodbenic, in cilji ZN glede trajnostnega razvoja postavila cilj, da bo njeno gospodarstvo do leta 2050 podnebno nevtravno, za kar pa bo potrebovala obsežen in skladen okvir politik.

1.3 Doseganje odpornega gospodarstva in trga dela, ki sta gospodarsko, socialno, okoljsko in institucionalno trajnostna, bi moralo biti vodilno načelo politik, s katerimi se spodbujata navzgor usmerjena konvergenca in pravičnost pri prehodu na podnebno nevtravno gospodarstvo (tj. gospodarstvo z ravnovesjem med emisijami in absorpcijo toplogrednih plinov), hkrati pa obvladujejo izzivi digitalizacije in demografskih sprememb.

1.4 Da bi omogočili gospodarske politike, ki povečujejo odpornost gospodarstva in trga dela ter socialno odpornost, bi bilo treba nadaljevati in okrepiti prizadevanja za utrjevanje institucionalne arhitekture ekonomske in monetarne unije (EMU). Nadaljevati, četudi le postopoma, bi morali v smeri vzpostavitve fiskalne zmogljivosti na ravni euroobmočja, reforme sedanjih fiskalnih pravil za ohranitev javnih naložb v obdobjih recesije, uvedbe varnih skupnih sredstev ter dokončanja bančne unije in unije kapitalskih trgov. Poleg tega bi bilo treba spodbujati ukrepe za preprečevanje nepoštene davčne konkurence med državami članicami.

1.5 Za zmanjšanje socialne ranljivosti in s tem povečanje odpornosti je treba sprejeti učinkovite evropske in nacionalne ukrepe, s katerimi bi preobrnilo sedanji trend, pri katerem se neenakosti povečujejo, tako z vidika možnosti kot rezultatov.

1.6 Razviti je treba koncept pravičnega prehoda in ga uporabljati v prizadevanjih za doseg ogljično nevtralnega gospodarstva EU do leta 2050, ki je opredeljeno kot cilj. To vključuje zagotavljanje, da so posledice podnebnih politik enakomerno porazdeljene, in v prihodnost usmerjeno upravljanje prehajanja na trgu dela ob polnem sodelovanju socialnih partnerjev. Trajnostno gospodarstvo bi moralo združevati vse tri razsežnosti trajnosti: gospodarsko, socialno in okoljsko.

1.7 Države članice bi morale sprejeti ukrepe za izvajanje evropskega stebra socialnih pravic, tako da sprejmejo zakonodajne pobude na nacionalni ravni in zagotovijo ustrezno financiranje. EU bi morala k tem finančnim prizadevanjem prispevati v naslednjem večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027.

1.8 Pobude bi bilo treba dopolniti s krepitvijo konkurenčnosti evropskega gospodarstva, tj. njegove sposobnosti, da trajnostno povečuje svojo produktivnost in življenjski standard Evropejcev, hkrati pa postaja podnebno nevtralnega, zlasti s pomočjo raziskav, razvoja ter delavcev z več in boljšimi znanji in spretnostmi.

1.9 Pri dogovoru o velikosti in obliki naslednjega večletnega finančnega okvira bi bilo treba upoštevati nujnost povečevanja odpornosti in doseganja trajnostnega gospodarstva.

1.10 Ker so različni vidiki odpornega in trajnostnega gospodarstva medsebojno povezani, bi bilo treba sodelovanju predstavniških organizacij socialnih partnerjev in civilne družbe pri oblikovanju politik in pri cikličnih izvajanju zagotoviti formalno podlago in ga okrepiti, kadar je to potrebno na nacionalni in evropski ravni.

1.11 Evropske institucije in države članice bi morale prek evropskega semestra, večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027 ter drugih zakonodajnih instrumentov in instrumentov upravljanja vzpostaviti usklajen program ukrepov za spodbujanje in krepitev ključnih dejavnikov ekonomske odpornosti v vsej EU ter konvergence držav članic v zvezi s temi dejavniki.

## 2. Bolj odporno in trajnostno evropsko gospodarstvo

2.1 Večja odpornost na (gospodarske) šoke je cilj, ki ima v razpravah o (gospodarski) politiki v EU in zlasti v euroobmočju vse večjo težo. Razlog za to niso le trajne gospodarske, socialne in politične posledice, ki jih je nedavna gospodarska in finančna kriza pustila v več državah članicah EU, temveč tudi zelo negativni učinki, ki naj bi jih četrta industrijska revolucija po pričakovanjih imela za evropsko gospodarstvo in družbo, nujen boj proti podnebnim spremembam in upoštevanje omejenih virov našega planeta.

2.1.1 V zvezi z EMU je ekonomska odpornost v skladu s predlogom Evropske komisije opredeljena kot sposobnost države, da vzdrži šok in po padcu v recesijo hitro ponovno doseže svojo potencialno gospodarsko rast <sup>(1)</sup>.

2.1.2 V poročilu petih predsednikov in beli knjigi Komisije o poglobitvi EMU je navedeno, da bi si morale države članice euroobmočja prizadevati za večjo konvergenco glede odpornejših ekonomskih in socialnih struktur, ki naj bi preprečevale znatne in trajne učinke gospodarskih šokov na raven prihodkov in zaposlenosti, tako da bodo lahko zmanjšale gospodarska nihanja, zlasti globoke in dolgotrajne recesije.

2.1.3 Vseeno je treba upoštevati, da se z odpornim okrevanjem gospodarstva sicer izognemo trajnim razdiralnim učinkom šoka ali jih uspešno obvladamo, vendar zaradi ciklične in strukturne narave sprememb ni nujno, da se bodo gospodarstva vedno vrnila v stanje pred šokom (ali na pot rasti). Z začetkom četrte industrijske revolucije in prehodom na podnebno nevtralnega gospodarstvo se bodo po vsej verjetnosti izoblikovali drugačni gospodarski modeli. Pomembno je, da so se politične institucije in socialni akterji pripravljani odzvati na te spremembe, pri čemer morajo predvideti posledice in usmerjati procese preobrazbe.

<sup>(1)</sup> Evropska komisija, Note for the Eurogroup: Economic resilience in EMU (dopis Euroskupini: Ekonomska odpornost v EMU), 13.9.2017.

2.1.4 Ekonomsko odporna gospodarstva imajo lahko različne značilnosti. Lahko so denimo precej neobčutljiva za nekatere vrste šokov (npr. makroekonomske ali finančne šoke) in, kadar jih šoki dejansko prizadenejo, njihov vpliv ublažijo z zmanjšanjem učinkov na raven proizvodnje in zaposlenosti in/ali po njih hitro okrevaajo tako, da se prilagodijo. Odpornost je mogoče povečati z različnimi vrstami političnih ukrepov in njihovimi različnimi kombinacijami, in sicer z ukrepi za pripravo, preprečevanje, zaščito, spodbujanje (sprememb) in preobrazbo. Visok javni dolg v razmerju do BDP lahko povzroči težave z odpornostjo, saj lahko po eni strani povečajo ranljivost za šoke, po drugi pa omejijo odzivanje držav članic na škodljive pretrese.

2.1.5 Ekonomsko odpornost je mogoče doseči na načine, ki imajo zelo različne učinke na blaginjo različnih družbenih skupin. Blaginja delavcev je odvisna predvsem od tega, kako stabilne, varne in enakomerno porazdeljene so njihove možnosti za dohodek in zaposlitev. Zato bi bilo treba dati prednost politikam, ki spodbujajo ekonomsko odpornost in odpornost trga dela, pri čemer je slednja opredeljena kot sposobnost trga, da vzdrži gospodarski šok ob majhni izgubi blaginje delavcev. Vendar pa vse večji delež prekarnih nestandardnih zaposlitev med na novo ustvarjenimi delovnimi mesti jasno kaže, da ekonomska odpornost in odpornost trga dela ne nastopita vedno hkrati. Kakovost zaposlitev je dejavnik odpornosti, tako z vidika ranljivosti in trpežnosti kot tudi okrevanja.

2.2 Bolj trajnostno evropsko gospodarstvo je cilj politike EU. V skladu z dolgoročno strateško vizijo Junckerjeve Komisije za „uspešno, moderno, konkurenčno in podnebno nevtravno gospodarstvo“ do leta 2050, ki med drugim temelji na ciljnih ZN glede trajnostnega razvoja, bi moralo *trajnostno gospodarstvo* združevati vse tri razsežnosti trajnosti: gospodarsko, socialno in okoljsko.

2.2.1 Gospodarska trajnost je splošno opredeljena kot sposobnost gospodarstva, da trajno podpira določeno raven gospodarske proizvodnje. Nanaša se na preprečevanje velikih makroekonomskih neravnotežij. Proces usklajevanja gospodarskih politik EU, zlasti evropski semester, v katerem se koncepta trajnostnega gospodarstva in gospodarske trajnosti sicer pogosto prepletata, je v svojem bistvu zasnovan za doseganje slednje in širšega koncepta trajnostnega gospodarstva ne upošteva v celoti. V dokumentu Komisije za razpravo z naslovom *Za trajnostno Evropo do leta 2030* je na primer navedeno, da so „zdrav proračun in sodobna gospodarstva [...] ključnega pomena; z napredkom na področju preudarne fiskalne politike in strukturnih reform se je zmanjšala raven zadolženosti in spodbudilo ustvarjanje delovnih mest“<sup>(2)</sup>.

2.2.2 Kriza in njeno obvladovanje na politični ravni sta povzročila resno nazadovanje na področju socialne kohezije, ki ima negativne politične posledice. Socialna trajnost je ogrožena zaradi vse bolj neenakih možnosti in rezultatov v številnih evropskih državah in drugih visoko razvitih državah, pa tudi na svetovni ravni, kjer so deli družbe zapostavljeni. Večja neenakost pomeni tudi večjo ranljivost za šoke in je v nasprotju s povečevanjem odpornosti. Neenaka porazdelitev bogastva zmanjšuje tudi gospodarsko trajnost, saj omejuje produktivnost pri ponovnem investiranju bogastva in učinkovitost družbe. Neuspeh pri odpravljanju razlogov za te neenakosti je bil v številnih primerih povezan s političnim nasprotovanjem tradicionalnim političnim strankam in njihovi proevropski usmeritvi v mnogih državah.

2.2.3 V zvezi s socialno trajnostjo se bodo nedvomno pojavljali dodatni pritiski zaradi četrte industrijske revolucije in sprememb, ki jih ta prinaša za delo in blaginjo v Evropi in drugod.

2.2.4 Sedanji model proizvodnje in potrošnje z nepremišljenim izčrpavanjem naravnih in okoljskih virov presega več omejitev našega planeta (z vidika podnebnih sprememb, biotske raznovrstnosti, oceanov, onesnaževanja ipd.) in pomeni eksistenčno grožnjo za prihodnje generacije.

2.2.5 Socialno in okoljsko trajnostni razvoj bi tako pomenil, da ostajamo znotraj varnega in pravičnega prostora za človeštvo<sup>(3)</sup>, tako da vsem članom družbe zagotavljamo ustrezen socialni temelj, hkrati pa spoštujemo omejitve našega planeta. Da bi to dosegli, je treba sedanji model proizvodnje in potrošnje (model rasti) temeljito spremeniti ob upoštevanju trajnostne rasti<sup>(4)</sup>. Ta vizija utira pot strukturnemu premiku v evropskem gospodarstvu, pri tem pa spodbuja trajnostno rast in zaposlovanje.

<sup>(2)</sup> Dokument za razpravo *Za trajnostno Evropo do leta 2030*, Evropska komisija (2019).

<sup>(3)</sup> Raworth (2017).

<sup>(4)</sup> UL C 228, 5.7. 2019, str. 37.

2.2.6 Glede na navedeno in tudi v skladu z mnenjem EESO NAT/542 <sup>(9)</sup> je trajnostna rast tista, ki ne temelji le na količini, ampak tudi – pravzaprav še bolj – na kakovosti, kar pomeni, da: (i) temelji na čisti energiji in odgovorni rabi materialov brez izkoriščanja okolja in delovne sile, (ii) temelji na zaprtem kroženju prihodkov med gospodinjstvi, podjetji, bankami, vlado in trgom, ki odpravlja sedanja ozka grla zaradi finančne razdrobljenosti ter deluje socialno in ekološko, (iii) zagotavlja pravične življenjske razmere z izpolnjevanjem potreb vseh v okviru omejitev našega planeta, (iv) upošteva tudi neplačano delo negovalcev, predvsem žensk, in (v) se ne meri le z letnimi tokovi, ampak tudi z ravnmi bogastva in njegovo porazdelitvijo.

Vseh teh značilnosti v sedanjem modelu pravzaprav ni.

2.3 Trajnostno gospodarstvo ima značilnosti, ki spodbujajo odpornost, pod pogojem, da gospodarska trajnost zmanjšuje tveganja, povezana z makroekonomskimi in finančnimi neravnovesji.

2.4 Za prehod na trajnostno gospodarstvo, ki združuje gospodarsko, socialno in okoljsko trajnost, bodo nedvomno potrebne korenite spremembe, ki jih je mogoče označiti kot močan in dolgotrajen, a tudi predviden šok. Za zagotavljanje odpornosti med tem preходом bodo potrebni ukrepi, ki omogočajo in spodbujajo prilagodljivost gospodarstev, družb in posameznikov novemu modelu. Tako se bo z zagotavljanjem odpornosti olajšal pravičen prehod na trajnostno gospodarstvo.

2.5 Pri integriranem in celostnem konceptu trajnosti ter političnem okviru zanjo je treba upoštevati še dva velika trenda, ki bosta oblikovala prihodnost evropskega gospodarstva in trga dela: staranje družbe in demografske spremembe ter spreminjajoče se vzorce globalizacije, ki poleg slabitve multilateralizma vključujejo tudi močnejše migracijske tokove.

2.6 Evropske države so med zadnjo krizo z vidika odpornosti dosegale zelo različne rezultate. Gospodarske in socialne posledice krize so v posameznih državah članicah različne. Skoraj v vseh se je BDP precej zmanjšal, v nekaterih pa je recesija povzročila velike izgube delovnih mest v različnih obdobjih. Če želimo iz velike recesije potegniti zaključke, ki nam bodo pomagali povečati odpornost in trajnost evropskega gospodarstva in družb, je treba analizirati strukturne dejavnike ranljivosti, zmožnost za okrevanje ter politike, ki so se izvajale (stroge varčevalne politike od leta 2010 dalje in selektivna prožnost od leta 2014 dalje). Pri tem je treba uporabiti ne le glavne ekonomske spremenljivke, temveč tudi socialne in okoljske kazalnike.

### 3. Dva velika prehoda

#### 3.1 *Prehod na zeleno in podnebno nevtravno gospodarstvo*

3.1.1 Prehod na zeleno in brezogljичno gospodarstvo v Evropi je usklajen z dvema mednarodnima okviroma: cilji ZN glede trajnostnega razvoja in Pariškim sporazumom o podnebnih spremembah (COP21). Cilji trajnostnega razvoja tvorijo obsežno globalno agendo. Države članice EU so začele mednarodne cilje trajnostnega razvoja prenašati v nacionalne strategije in cilje glede trajnosti. Zlasti cilji trajnostnega razvoja 7 (vsem zagotoviti dostop do cenovno sprejemljivih, zanesljivih, trajnostnih in sodobnih virov energije), 12 (glede trajnostne potrošnje in proizvodnje) in 13 (glede podnebnih ukrepov) opredeljujejo strateške cilje, ki temeljijo na načelu delitve odgovornosti.

3.1.2 Na podlagi nacionalno določenih prispevkov podpisnic Pariškega sporazuma so določeni strateški cilji na ravni držav. Prvi pregled globalnega stanja na konferenci pogodbenic COP 24 v Katovicalh je pokazal, da je treba ambicije podnebne politike brez dvoma še povečati.

3.1.3 Novembra 2018 je Evropska komisija sprejela dolgoročno vizijo *Čist planet za vse: Evropska strateška dolgoročna vizija za uspešno, sodobno, konkurenčno in podnebno nevtravno gospodarstvo*. Na tej podlagi bo EU v skladu z zahtevami iz Pariškega sporazuma do začetka leta 2020 sprejela in Okvirni konvenciji Združenih narodov o spremembi podnebja (UNFCCC) predložila svoje zaveze glede podnebne politike, pri čemer mora upoštevati naslednje:

3.1.4 Za okolju prijaznejša gospodarstva je potrebna skladna, posameznim državam prilagljena kombinacija makroekonomske politike, industrijske politike, sektorskih politik in politike trga dela. Cilj je ustvarjati dostojna delovna mesta vzdolž celotne dobavne verige in zaposlitvene možnosti v širšem obsegu.

3.1.5 Trajnostni razvoj je treba usklajeno obravnavati na vseh področjih politike. Za tak politični okvir je treba vzpostaviti institucionalne ureditve, s katerimi se zagotovi sodelovanje vseh ustreznih akterjev na vseh ravneh, ki deloma temelji na uravnoteženem naboru oblik lastništva (javno, zasebno, skupnostno in združeno). Nacionalne politike je treba poleg tega usklajevati na evropski ravni, da se zagotovi visoka raven konvergence med državami članicami. Učinke spremembe gospodarskega modela na zaposlovanje je treba obvladati na podlagi pravičnega prehoda, ki bo dobil oprijemljivo obliko s socialnim in civilnodružbenim dialogom, ki povezuje nacionalno in evropsko raven.

<sup>(9)</sup> UL C 143, 22.5.2012, str. 39.

## 3.2 **Prehod na digitalno gospodarstvo**

3.2.1 Digitalizacija in avtomatizacija bosta verjetno imeli pozitivne in negativne učinke na gospodarstvo in družbo. Na eni strani prinašata velike možnosti za povečanje produktivnosti, zlasti v storitvenih sektorjih, kjer je ta običajno nizka, in za decentralizacijo inovacijskih dejavnosti v bolj obrobne kraje.

3.2.2 Na drugi strani lahko povzročita izpodrivanje delavcev, zlasti tistih, ki opravljajo rutinske nekognitivne naloge. Čeprav tehnološke revolucije v preteklosti nikoli niso povzročile trajne množične brezposelnosti, saj so stara izpodrinjena delovna mesta nadomestila nova, je malo verjetno, da bo brez ustreznih prizadevanj za prilagajanje prehod na digitalno gospodarstvo potekal gladko ali brez težav.

3.2.3 Z javnim politikami na področju izobraževanja je mogoče izobraževalne sisteme reformirati tako, da bodo diplomante opremljali s spretnostmi in znanji, ki povečujejo njihovo odpornost na tehnološko izpodrivanje in jim omogočajo, da so na svoji poklicni poti bolj prilagodljivi in lahko na trgu dela opravljajo plačano delo.

3.2.4 Poleg tega lahko javne politike tehnološki napredek usmerjajo tako, da je njegov negativen vpliv na zaposlovanje čim manjši.

## 4. **Nekateri temelji odpornega in trajnostnega gospodarskega modela ter politična strategija za njegovo uresničevanje**

4.1 Za ekonomsko odpornost, združljivo z odpornostjo trga dela in socialno odpornostjo, je treba razviti številna orodja za pripravo, preprečevanje, zaščito, spodbujanje (sprememb) in preobrazbo ter jih ustrezno uporabljati glede na moč in trajanje izzivov, s katerimi se spopadajo gospodarstva.

4.2 V primeru EMU bi se morali izogniti nastanku tveganj, ki lahko, kot se je pokazalo pri zadnji krizi, povzročijo velike motnje. Postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnovesji je tukaj sicer korak v pravo smer, vendar različna neravnovesja še vedno obravnava nesorazmerno (npr. primanjkljaj tekočega računa v primerjavi s presežkom tekočega računa) in ne podaja zavezujočih priporočil glede prilagoditve, zlasti za države članice s prevelikim presežkom tekočega računa. Zato je treba postopek prilagoditi.

4.2.1 Podobno bi se bilo treba izogibati velikim razlikam v stopnji inflacije in nominalnih plačah. Koristno splošno pravilo za usklajevanje v euroobmočju bi moralo biti, da morajo nominalne plače rasti skladno s seštevkom ciljne stopnje inflacije ECB in stopnje rasti produktivnosti na sektorski ravni. Za okrepitev konvergence bi morale industrijske politike spodbujati večjo rast produktivnosti v revnejših državah članicah. S tem bi lahko tudi odpravili nominalne razlike med državami članicami v euroobmočju in tako povečali učinkovitost denarne politike.

4.3 Za ekonomsko odpornost, združljivo z odpornostjo trga dela, bi bilo treba zagotoviti tudi dovolj manevrskega prostora za makroekonomske politike, zlasti fiskalne, da bi se lahko ustrezno odzivale na učinke šokov, zlasti recesij, ki prizadenejo le nekatere države članice, namesto da se vse breme prilagajanja šokom prevali na trge dela. Vzpostavitev fiskalne zmogljivosti na ravni euroobmočja bi bila najučinkovitejši način za doseg tega cilja, čeprav bi ga bilo mogoče uresničiti tudi s povečanjem manevrskega prostora za nacionalne fiskalne politike. S fiskalnimi politikami, pri katerih je več možnosti za stabilizacijo nacionalnih gospodarstev na ravni polne zaposlenosti, bi bilo tudi lažje oblikovati trajnostne fiskalne blažilnike.

4.4 Ustrezno delovanje avtomatskih stabilizatorjev in sistemi socialne zaščite so dejavniki, ki krepijo ekonomsko odpornost. Da bi bili usklajeni z vzdržnimi javnimi financami, morajo davčni sistemi držav članic zagotavljati zadostna sredstva. Ključen dejavnik spodbujanja odpornosti je tudi preudarno obdavčenje.

4.5 Poslovno okolje, ki je naklonjeno naložbam in inovacijam, pravilno delovanje finančnih trgov in povečevanje sposobnosti za delitev finančnih tveganj so dejavniki, ki krepijo odpornost gospodarstva. EESO v skladu s prejšnjim mnenjem o spodbujanju inovativnih in hitro rastočih podjetij <sup>(6)</sup> meni, da je treba podpirati ustrezne politike za krepitev teh dejavnikov. Zato je podprl pobudi Komisije o bančni uniji in uniji kapitalskih trgov, vendar gre pri tem še dlje in meni, da bi bilo treba koncept trajnosti upoštevati tudi v finančnem sistemu, kot je poudaril v mnenju o akcijskem načrtu Komisije o financiranju trajnostne rasti <sup>(7)</sup>.

<sup>(6)</sup> UL C 75, 10.3.2017, str. 6.

<sup>(7)</sup> UL C 62, 15.2.2019, str. 73.

4.6 Politike za lažji prehod na digitalno gospodarstvo ter na okoljsko trajnost in podnebno nevtralen model bi morale zagotavljati tudi, da je ta prehod pravičen, kar ne bi smelo biti zgolj dodatek k podnebnim politikam ali politikam digitalizacije, temveč bi morale biti sestavni del političnega okvira za trajnostni razvoj. Politike za pravičen prehod bi morale biti osredotočene na odpravljanje škodljivih distribucijskih učinkov (degresivnih) ukrepov podnebne politike (kolikor se ti pojavljajo kot sorazmerno večje breme za skupine z nizkimi dohodki) in na dejavno upravljanje prehajanja na trgu dela, obravnavati pa bi morale tudi vprašanja regionalnega razvoja (npr. gospodarsko ranljive regije, ki so močno odvisne od energetske intenzivnih panog).

4.6.1 Pravičen prehod ima dve glavni razsežnosti: z vidika rezultatov (novo zaposlitveno in socialno okolje v brezogljičnem gospodarstvu) in procesa (kako pridemo do tja). Rezultat bi moral biti dostojno delo za vse v vključujoči družbi, v kateri je revščina izkoreninjena. Proces, tj. kako pridemo do tja, bi moral temeljiti na upravljanem prehodu s plodnim socialnim dialogom na vseh ravneh, s čimer se zagotovi, da je porazdelitev bremena pravična in da nihče ni prezrt.

4.7 Osrednje mesto med strategijami za krepitev odpornosti na bližnje izzive, ki bi omogočile pravično preobrazbo našega gospodarskega modela, morajo imeti strategije za naložbe, vključno z javnimi naložbami, in sicer naložbe v znanje in spretnosti ter izobraževalne sisteme ali socialne naložbe v širšem smislu in naložbe v tehnologije, ki spodbujajo okoljsko trajnost.

4.7.1 Za kljubovanje učinkom digitalizacije bo treba razvijati znanja, spretnosti in sposobnosti, ki posameznikom omogočajo opravljati nerutinske kognitivne naloge, ter sposobnost za vseživljenjsko obnavljanje teh znanj in spretnosti. Ker se je izkazalo, da obstoječe (in naraščajoče) neenakosti močno vplivajo na študijsko uspešnost študentov, je treba oblikovati strategije socialnih naložb, s katerimi se zagotovi, da nihče ni prezrt.

4.7.2 Za uresničitev posodobljenih ciljev EU glede zmanjšanja emisij do leta 2030 je treba povečati javne in zasebne naložbe v prihodnje podnebno nevtralnno gospodarstvo, za doseganje ničelne stopnje neto emisij do leta 2050 skladno s pariškimi cilji pa bodo – kot Komisija priznava v sporočilu (COM(2018 773 final) – potrebne korenite spremembe. Naložbe EU-27 v energijo iz obnovljivih virov so se leta 2017 v primerjavi z letom 2011 zmanjšale za polovico, v primerjavi z letom 2016 pa za 30 %<sup>(8)</sup>. Vztrajno šibka naložbena dejavnost v EU na področju obnovljivih virov energije je tudi v nasprotju z visokimi subvencijami za fosilna goriva, ki jih države članice še vedno zagotavljajo. Problem niso le premajhne naložbe, razpoložljiva sredstva se tudi ne dodeljujejo smiselno. Za preobrnitev teh negativnih trendov so potrebni jasni cilji politike in skladnejši politični okvir. Vsekakor morajo konec dobe fosilnih goriv v Evropi spremljati naložbe, ki so nujne za zaščito evropskih delavcev, ustvarjanje novih delovnih mest in podporo lokalnemu razvoju. O procesih prehoda se je treba dogovoriti s socialnimi partnerji in organizacijami, biti morajo pregledni, v zvezi s njimi pa se morajo izvajati učinkovite politike komuniciranja.

4.8 Sedanja zasnova konkurenčnosti je osredotočena na vidik stroškov, predvsem stroškov dela, upoštevani pa so tudi stroški energije. Ohranjanje konkurenčnosti je običajno osredotočeno na gibanje stroškov dela na enoto, vendar bi večji pomen pri tem moral imeti kvalitativni elementi konkurenčnosti, in sicer produktivnost dela, produktivnost virov in energijska učinkovitost, upoštevati pa bi jih morali tudi nacionalni odbori za produktivnost.

4.9 Pomemben cilj bi torej moral biti, da se evropski mehanizem makroekonomskega upravljanja sistematično vključi v obsežen in celosten pristop k trajnostnemu gospodarstvu, ki v procesu semestra upošteva socialne in okoljske kazalnike ter s tem krepi odpornost in trajnost.

## 5. Instrumenti upravljanja in gospodarske politike na ravni EU in držav članic za prehod na bolj odporno in trajnostno gospodarstvo

5.1 Ker so naložbe, zlasti javne, pomembne za spodbujanje prilagajanja neizbežnim procesom prehoda, fiskalne politike pa za spodbujanje blaženja šokov, je treba fiskalnim politikam na ravni EU in nacionalni ravni v ta namen zagotoviti manevrski prostor. EU bi si morala postaviti cilj, da v kratkem času doseže raven naložb, ki jo je dosegla pred krizo. To bi pomenilo, da mora premostiti naložbeno vrzel in naložbe povečati za dve do tri odstotne točke BDP ali v EU-28 vsako leto za okrog 300 milijard EUR<sup>(9)</sup>.

<sup>(8)</sup> Frankfurt School-UNEP-BNEF (2018).

<sup>(9)</sup> How to close the European investment gap? (Kako premostiti evropsko naložbeno vrzel?), Michael Dauderstädt, Friedrich Ebert Stiftung.

5.2 Za povečanje proračunskih prihodkov in zagotovitev zadostnih fiskalnih virov v EU in državah članicah je treba okrepi prizadevanja za boj proti davčnim goljufijam, davčnemu izogibanju, pranju denarja, davčnim oazam in nepošteni davčni konkurenci med državami članicami. Države članice bi se morale, ne da bi to vplivalo na podpiranje inovacij, dogovoriti za usklajevanje ukrepov na ravni EU, s katerimi bi digitalne velikane prisilili, da vsaki državi članici, v kateri ustvarjajo dobiček, plačujejo svoj pošten delež davkov.

5.3 Sistem gospodarskega upravljanja EU, vključno z arhitekturo EMU, je treba izboljšati, da se prepreči zaviranje gospodarske rasti in obremenjevanje nacionalnih fiskalnih politik z nalogami, za katere ne morejo ali ne bi smele biti zadolžene.

5.4 Najbolj zaželena možnost bi bila vzpostavitev dovolj velike fiskalne zmogljivosti na ravni euroobmočja, ki bi omogočala stabilizacijo ob šokih, vendar se zdi, da so dejavnosti v tej smeri zastale.

5.5 Visoko na seznamu prednostnih nalog bi moralo biti tudi ohranjanje manevrskega prostora na nacionalni ravni za zaščito javnih naložb, zlasti med recesijami. Brez poseganja v ohranjanje vzdržnosti javnih financ bi se lahko sedanja fiskalna pravila EU spremenila ali razlagala tako, da so javne naložbe, zlasti socialne naložbe in naložbe v okoljske projekte, izvzete iz izračuna primanjkljaja <sup>(10)</sup>.

5.6 Bančno unijo je treba dokončati z uvedbo evropskega sistema jamstva za vloge in skupnega fiskalnega varovala za enotni mehanizem za reševanje. EESO ponovno izraža svojo zaskrbljenost zaradi ovir, ki jih več vlad postavlja na poti k dokončanju teh dveh projektov, ki sta bistvena za ohranjanje finančne stabilnosti in navsezadnje javnih naložb v euroobmočju ter sta tako povezana s povečevanjem odpornosti.

5.7 Oblikovati bi bilo treba skupna varna sredstva, zmanjšati razdrobljenost finančnih trgov s spodbujanjem unije kapitalskih trgov, podpreti potencial monetarne politike in omiliti negativne povratne učinke med bankami in državo z nadomestitvijo državnih obveznic v bilancah stanja bank. Slednje bi utrlo pot tudi za potrebne, vendar za zdaj politično zahtevne reforme, s katerimi se bo EMU precej poglobila. Države, ki niso članice euroobmočja, bi lahko sodelovale v programu skupnih varnih sredstev. Monetarni organi in organi, pristojni za evropsko ekonomsko politiko, bi morali upoštevati njihov položaj, da bi zagotovili odpornost celotnega evropskega finančnega sistema.

5.8 Evropski semester bi moral vidneje in skladneje vključevati povečevanje odpornosti zaradi doseganja navzgor usmerjene konvergence in trajnosti v vseh fazah, od letnega pregleda rasti (ki bi lahko postal letni pregled rasti in trajnosti) do nacionalnih reformnih programov in priporočil za posamezne države.

5.9 Na ekonomsko odpornost vplivajo številni dejavniki, ki so bistveni za delovanje EMU. Evropske institucije in države članice bi morale prek evropskega semestra, večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027 ter drugih zakonodajnih instrumentov in instrumentov upravljanja vzpostaviti usklajen program ukrepov za spodbujanje in krepitev ključnih dejavnikov ekonomske odpornosti v vsej EU ter konvergence držav članic v zvezi s temi dejavniki.

5.10 EESO za konec meni, da bi bilo treba v akcijski program kot ključne dejavnike odpornosti vključiti naslednje:

- (a) krepitev finančne stabilnosti: povečanje finančne zmogljivosti evropskega mehanizma za stabilnost (EMS), spodbujanje evropske davčne politike, ki vključuje fiskalno harmonizacijo, spodbujanje fiskalne zadostnosti držav članic in vzpostavitev učinkovitih mehanizmov za boj proti davčnim goljufijam;
- (b) dokončanje monetarne unije z razširitvijo ciljev ECB, ustanovitvijo enotne evropske zakladnice, ki lahko izdaja obveznice, ter z izboljšanjem upravljanja euroobmočja in povečanjem njegove demokratičnosti;
- (c) povečanje produktivnosti evropskih gospodarstev z osredotočanjem na ključne dejavnike, kot so naložbe (javne in zasebne), raziskave, razvoj, izobraževanje in strokovno usposabljanje, izboljšanje upravljanja podjetij in udeležba delavcev;

<sup>(10)</sup> UL C 262, 25.7.2018, str. 28, in mnenje EESO o ekonomski politiki euroobmočja (2019) (UL C 159, 10.5.2019, str. 49).

- (d) trge dela in kakovost zaposlovanja: okrepitev kolektivnih pogajanj in socialnega dialoga, zagotavljanje učinkovitih avtomatskih stabilizatorjev in oblikovanje več in boljših aktivnih politik zaposlovanja. Uvedba evropskega zavarovanja za primer brezposelnosti (ki bi dopolnjevalo nacionalna zavarovanja) bi bila lahko instrument vseevropske ekonomske odpornosti, ki bi hkrati okreplil politično kohezijo v Uniji. Evropske institucije pozivamo, naj preučijo, ali je financiranje takšnega instrumenta v večletnem finančnem okviru 2021–2027 izvedljivo;
- (e) spodbujanje socialne kohezije in napredka v smeri bolj vključujoče družbe z izvajanjem evropskega stebra socialnih pravic ter njegovim ustreznim financiranjem in
- (f) spodbujanje ugodnega okolja za poslovne naložbe, izboljšanje financiranja podjetij ter čim prejšnje dokončanje unije kapital-skih trgov in bančne unije, vključno z evropskim sistemom jamstva za vloge.

5.11 ECB bo morala skupaj z večino drugih večjih centralnih bank na svetu verjetno nadaljevati svojo nekonvencionalno denarno politiko, vse dokler bodo inflacijska pričakovanja nižja od ciljnih. Razmisliti bi morala tudi o možnosti neposrednega financiranja naložb v projekte za zeleni in digitalni prehod.

5.12 Prihodnji večletni finančni okvir bi moral odražati prizadevanja za razvoj odpornega in trajnostnega gospodarstva. Predlog Komisije za večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027 ne bo zagotovil zadostnih sredstev za krepitev naslednjih dejavnikov odpornosti: naložb in nove stabilizacijske funkcije za naložbe, kohezijskih politik, ki podpirajo ekonomsko in socialno konvergenco med državami članicami, politik notranje socialne kohezije, zapisanih v evropskem stebru socialnih pravic, in pravičnega prehoda, za katerega se zavzemamo v tem mnenju. EESO ponavlja poziv iz mnenja o večletnem finančnem okviru po letu 2020 <sup>(1)</sup>, da morajo finančna sredstva, ki bodo na voljo v naslednjem večletnem finančnem okviru, dosegati 1,3 % BND EU-27. Predlagano zmanjšanje financiranja kohezijske politike v omenjenem predlogu Komisije za večletni finančni okvir za 10 % v primerjavi s sedanjim večletnim finančnim okvirom se zdi še zlasti nesprijemljivo zato, ker je treba okrepiti ključne politike za spodbuditev odpornosti in trajnosti.

5.12.1 Za olajšanje prehoda na trajnostno gospodarstvo bi morala biti na voljo namenska finančna sredstva (npr. sklad za pravičen prehod), v skladu s predlogom Evropskega parlamenta iz leta 2018 o ustanovitvi takega sklada in dodelitvi sredstev zanj v višini 4,8 milijarde EUR.

5.12.2 Strukturno in kohezijsko politiko EU bi bilo treba dosledno vključevati skladno s paradigmo trajnostnega gospodarstva. Čeprav je blažitev podnebnih sprememb (in prilagajanje nanje) že zdaj prednostna naloga pri financiranju v okviru evropskih strukturnih in investicijskih skladov, ta cilj temelji predvsem na podpiranju obnovljivih virov energije in energijske učinkovitosti. Na splošno se še ne vključuje v smislu podpiranja prehoda na podnebno nevtravno gospodarstvo, prednostnih nalog, posebej namenjenih pravičnemu prehodu, pa ni.

5.12.3 EESO izraža zaskrbljenost, ker so projekti za energijo iz fosilnih goriv prek Evropske investicijske banke (EIB) in Evropskega sklada za strateške naložbe (EFSI) financirani v večjem znesku kot projekti čiste energije. Tudi če se plinska infrastruktura financira kot „prehodni energent“, je treba uveljaviti strožje cilje glede emisij.

5.12.4 Politike subvencioniranja EU in držav članic morajo biti skladne s ciljem, da je treba do leta 2050 doseči podnebno nevtralnost. Vse subvencije za gospodarske dejavnosti, ki ovirajo doseganje tega cilja ali kako drugače škodijo okolju, bi bilo treba čim prej odpraviti.

5.13 Zaradi vrste ukrepov in obsega prizadevanj, potrebnih za izgradnjo bolj odpornega in trajnostnega gospodarstva, bo nujno dejavno sodelovanje socialnih partnerjev in drugih predstavnikov organizacij civilne družbe pri oblikovanju poti do pravičnega prehoda in odpornosti. Krepitev udeležbe delavcev in demokracije na delovnem mestu bi lahko prispevala k večji prilagodljivosti in odpornosti na ravni industrije. To je dejavnik odpornosti, ki v zameno krepi druge dejavnike, s katerimi je pri delovanju podjetij in gospodarstva pozitivno povezan: produktivnost, inovacijska zmogljivost, kakovost zaposlitve ipd. Delavske zadruga so lahko močan model demokracije v podjetju, ki temelji na skupnih interesih in solidarnosti ter je zakoreninjen v lokalnem okolju.

<sup>(1)</sup> UL C 440, 6.12.2018, str. 106.



5.1.3.1 Udeležba delavcev je poleg tega ključna za uspešen prehod na zeleno gospodarstvo in digitalno tehnologijo. Uvedene instrumente udeležbe delavcev in demokracije v podjetjih je treba uporabljati. Socialni partnerji in evropske institucije morajo zagotoviti, da bodo takšni instrumenti obstajali v vseh državah EU in da se z njimi vzpostavijo odnosi na podlagi postopkov socialnega dialoga, ki podpirajo pravičen prehod. Smernice Mednarodne organizacije dela za pravičen prehod iz leta 2015 <sup>(12)</sup> vsebujejo nabor praktičnih orodij, ki jih vlade in socialni partnerji lahko uporabijo pri upravljanju procesa preobrazbe.

V Bruslju, 17. julija 2019

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

---

<sup>(12)</sup> Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all (*Smernice za pravičen prehod v okoljsko vzdržne družbe in gospodarstva za vse*), Mednarodna organizacija dela.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora - Nova vizija za dokončanje ekonomske in monetarne unije****(mnenje na lastno pobudo)**

(2019/C 353/06)

Poročevalka: **Judith VORBACH**

Sklep plenarne skupščine	24.1.2019
Pravna podlaga	člen 32(2) poslovnika mnenje na lastno pobudo
Pristojnost	strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	2.7.2019
Datum sprejetja na plenarnem zasedanju	17.7.2019
Št. plenarnega zasedanja	545
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	159/2/9

**Preambula**

To mnenje je eno od dveh mnenj v svežnju EESO na lastno pobudo, ki se pripravljata hkrati, in sicer mnenje Za bolj odporno in trajnostno evropsko gospodarstvo ter mnenje Nova vizija za dokončanje ekonomske in monetarne unije. Sveženj naj bi pomenil neposreden prispevek k načrtu gospodarskih ukrepov novega Evropskega parlamenta in Evropske komisije, ki v letu 2019 začneta novi mandat. Jasno je, da je potrebna nova evropska gospodarska strategija: pozitivna podoba prihodnjega razvoja gospodarstva EU v širšem svetu, ki bi pomagala povečati odpornost EU na gospodarske šoke ter ekonomsko, socialno in okoljsko trajnost njenega gospodarskega modela. Tako bo EU znova pridobila zaupanje državljanov in povečala stabilnost ter blaginjo za vse Evropejce. Strategija, ki nadgrajuje napredek, dosežen v zadnjih letih, bi lahko utrla pot nadaljnjemu povežovanju na gospodarskem, fiskalnem, finančnem, socialnem in političnem področju, ki je nujno za uresničitev ciljev evropske ekonomske in monetarne unije.

EESO je že leta 2014 pripravil mnenje o dokončanju EMU. V njem je predstavil razčlenitev na monetarni in finančni steber, gospodarski steber, socialni steber ter politični steber. O vsakem stebru je sprejel še ločeno mnenje. V tem mnenju ohranja strukturo štirih stebrov, s katero želi ponazoriti napredek in pomanjkljivosti EMU ter na koncu predlagati seznam priporočil za močno, vključujočo in odporno monetarno unijo, ki bodo poslana novi Komisiji in Evropskemu parlamentu. Na splošno EESO poziva evropske institucije in nacionalne vlade, naj se v okviru reforme EMU odločijo za bistveno ambicioznejše korake, da bi dosegli bolj povezano, demokratično in socialno boljše razvito Unijo.

**1. Sklepi in priporočila**

1.1 Čeprav so bili na poti k dokončanju EMU že doseženi pomembni koraki, je treba vsakega od njenih nosilnih stebrov še dodatno okrepiti. Pri tem je treba skrbno paziti na ravnovesje, saj bi z zapostavljanjem enega ali več stebrov lahko nastal nevaren neenakomeren položaj, in vedno upoštevati izzive, ki jih prinašajo podnebne spremembe. Stebri tudi medsebojno vplivajo drug na drugega. Socialni vidik gospodarskega stebra na primer pomaga krepiti socialni steber in obratno. Nekatere konkretne ukrepe je mogoče uvrstiti k več stebrom.

1.2 Čeprav je EMU treba nemudoma dokončati, napredek v tej smeri ovirajo različni pogledi držav članic na nadaljnjo usmeritev. Slabim gospodarskim obetom se pridružujejo še geopolitične negotovosti in načrtovani izstop Združenega kraljestva iz EU. Drugi veliki izzivi so še razlike med državami članicami, neenaka porazdelitev dohodka in premoženja, podnebna kriza in napovedani demografski razvoj.

1.3 Odpornost na krize je nujen, vendar ne zadosten pogoj za dokončanje EMU. Potrebna je tudi pozitivna vizija, kot je izražena v členu 3 Pogodbe o EU. Glede na sedanje okoliščine EESO priporoča naslednje prednostne naloge: trajnostna in vključujoča rast, zmanjševanje neenakosti, navzgor usmerjena konvergenca, skrb za povečanje produktivnosti in konkurenčnosti v skladu s cilji strategije Evropa 2020, dobri pogoji za podjetja in okolje, ki spodbuja naložbe, kakovostna delovna mesta in ustrezne plače, boj proti revščini in socialni izključenosti, stabilne in vzdržne javne finance, stabilen finančni sektor ter doseganje ciljev trajnostnega razvoja za leto 2030 in pariškega podnebnega sporazuma.

1.4 EESO glede posameznih nosilnih stebrov EMU priporoča naslednje:

1.4.1 Stabilen monetarni in finančni steber kot temelj splošnega makroekonomskega razvoja

- Evropska centralna banka (ECB): utrditev njene stabilizacijske vloge in ohranitev njene neodvisnosti;
- odločni ukrepi za dokončanje bančne unije in unije kapitalskih trgov z naslednjimi prednostnimi nalogami: stabilizacija za ustvarjanje zaupanja, učinkovita regulacija, ravnovesje med delitvijo in zmanjšanjem tveganja za preprečitev ponovne obremenitve javnih proračunov v primeru krize, upoštevanje socialnih posledic regulacije, vključitev podnebnih ciljev in varstvo potrošnikov;
- bančna unija: ohranitev enotnega mehanizma za reševanje (EMR) in izvajanje evropskega sistema jamstva za vloge (EDIS), obnovev razprave o strukturni reformi in bančništvu v senci;
- unija kapitalskih trgov: določitev prednostnih nalog, in sicer zlasti izboljšanje nadzora, ustanovitev bonitetne agencije EU, uvedba evropskih varnih sredstev ter zблиževanje na področju pravil o insolventnosti;
- okrepitev mednarodne vloge eura na podlagi stabilne, gospodarsko močne in socialno uravnotežene EMU.

1.4.2 Trden gospodarski steber kot temelj blaginje in socialnega napredka

- okrepitev gospodarskega stebra za izravnavo razlik med državami ter za spodbuditev rasti, produktivnosti in konkurenčnosti;
- uravnoteženost ukrepov na strani ponudbe in povpraševanja, kar trenutno pomeni povečanje na strani povpraševanja, z večjim vključevanjem pregleda socialnih kazalnikov v evropski semester, krepitev sistema določanja plač in avtonomije socialnih partnerjev, hitra vzpostavitev Evropskega organa za delo, upoštevanje „zlatega pravila za naložbe“ na način, ki ne ogroža srednjeročne finančne in fiskalne stabilnosti;
- vzpostavitev fiskalne zmogljivosti euroobmočja, ki bi se financirala iz skupnega dolžniškega instrumenta, ter pogojenost izplačil s krepitvijo ekonomske in socialne strukture. Aktualni predlogi so komaj prvi korak v to smer;
- ukrepi za omejitev nepošteno davčne konkurence ter preprečevanje davčnih utaj in izogibanja davkom.

1.4.3 Izvajanje socialnega stebra kot temelja blaginje in socialnega napredka

- minimalni socialni standardi v državah članicah z visoko ravno varstva;
- prizadevanja za pravično ravnovesje med trdno ekonomsko podlago in močno socialno razsežnostjo;
- razširitev razprave o finančnem ministru EU, da se bo razpravljalo tudi o enakovrednem položaju za delo in socialne zadeve na ravni EU.

1.4.4 Politični steber kot temelj demokracije, solidarnosti in enotnosti

- okrepitev vključevanja Evropskega parlamenta, socialnih partnerjev in drugih organizacij civilne družbe v ključne odločitve na področju socialne in gospodarske politike;

— solidarno in enotno delovanje kot temelj blaginje in miru v EU ter za zagotovitev političnega in gospodarskega pomena EU v svetovnem merilu;

— hiter pristop preostalih držav EU k euroobmočju.

## 2. Dokončanje EMU – dosežki, izzivi in cilji

2.1 Na poti do dokončanja EMU je bil že dosežen pomemben napredek, tako da ima ta danes obsežen skupni pravni red. Leta 2015 so bili v poročilu petih predsednikov predstavljeni ambiciozni načrti za poglobitev EMU. Junija 2019 je Komisija objavila dokument z naslovom *Deepening Europe's Economic and Monetary Union: Taking stock four years after the Five Presidents' Report (Poglobitev evropske ekonomske in monetarne unije: pregled stanja pet let po objavi poročila petih predsednikov)* <sup>(1)</sup>, v katerem je pregledala od takrat doseženi napredek in države članice pozvala k nadaljnjim ukrepom. EESO se pridružuje temu pozivu. Tako na področju finančnega kot gospodarskega stebra, pa tudi v zvezi s socialnim in demokratičnim stebrom, so še vedno nujno potrebni nadaljnji ukrepi. EESO opozarja zlasti, da je nujno poiskati ravnovesje med vsemi področji, ki tudi medsebojno vplivajo drug na drugega.

2.2 Čeprav si vse države članice želijo ohraniti euro, nadaljnjo poglobitev EMU ovirajo njihovi različni pogledi na prihodnjo usmeritev. Ti se kažejo v nesoglasjih glede delitve tveganja, ki je povezana s čezmejnimi prenosi ali skupno odgovornostjo. V nasprotju s tem je pristop zmanjševanja tveganja, pri katerem je pritisk za prilagajanje odgovornost posameznih držav, gospodarsko odpornost pa je treba doseči s strukturnimi spremembami. Vendar ni dovolj, da se osredotočimo le na to razliko, saj je treba upoštevati tudi različne strankarske vidike in stališča civilne družbe. Za dokončanje EMU pa je treba sprejeti pristop, ki presega različne posamične interese in perspektive ter priznava, da sta solidarnost in pripravljenost na kompromise nujna osnova za dobro skupno prihodnost v Evropi.

2.3 Trenutne gospodarske razmere predstavljajo izziv; po dolgi krizi se je gospodarstvo EMU leta 2014 ponovno začelo krepiti, vendar se je njegov razvoj v drugi polovici 2018 znova upočasnil. K temu je prispevalo več dejavnikov, kot so upad trgovine in upočasnitev gospodarskega razvoja v svetovnem merilu, nerešeni trgovinski spori in tudi notranje negotovosti, kot je načrtovani brexit. Znotraj euroobmočja je bila upočasnitev gospodarskega zagona zaradi odvisnosti od zunanega povpraševanja ter specifičnih nacionalnih in sektorskih dejavnikov še večja. Zadržan gospodarski razvoj v EU se bo po vsej verjetnosti nadaljeval <sup>(2)</sup>. Podnebna kriza, tehnološke spremembe, protekcionizem, kibernetični napadi ter digitalne in kriptovalute sodijo med izzive, s katerimi se bo treba soočiti v prihodnje. Nedavno poročilo Evropskega sistema za strateško in politično analizo (ESPAS) navaja, da je porast globalne temperature, ki bo med drugim povzročil precejšen upad produktivnosti, danes najbolj pereč politični problem z velikimi gospodarskimi in finančnimi posledicami <sup>(3)</sup>.

2.4 Čeprav EU kot celota zaradi razmeroma visokega bruto domačega proizvoda – zbirno in na prebivalca – ter vse višjih stopenj zaposlenosti v zadnjih letih v svetovnem merilu velja za sorazmerno bogato regijo, pa socialne neenakosti med regijami in državami članicami ter znotraj posameznih družb ovirajo kohezijo <sup>(4)</sup>. Revščina in socialna izključenost ogrožata 22 % državljanov EU. V več južnoevropskih državah so realne plače leta 2019 v povprečju nižje kot leta 2009, kar še dodatno povečuje dejansko razhajanje glede ravni družbeno-gospodarske blaginje <sup>(5)</sup>. Tudi razlika med plačami moških in žensk je pogosto še velika, velik del delovno sposobnega prebivalstva pa se spopada z brezposelnostjo ali revščino kljub zaposlitvi. V zvezi z razdelitvijo zasebnega neto premoženja gospodinjstev ECB ugotavlja, da je v euroobmočju veliko neravnovesje, saj ima 10 % najbogatejših v lasti 51,2 % skupnega neto premoženja <sup>(6)</sup>. To pa ustvarja plodna tla za nastanek socialnih napetosti in delitev.

2.5 Potrebna je boljša odpornost na krize, vendar to ni dovolj. Za dokončanje EMU je potrebna pozitivna vizija, kakršna je v členu 3 Pogodbe o EU, ki med drugim govori o prizadevanjih za konkurenčno socialno tržno gospodarstvo, usmerjeno v polno zaposlenost in socialni napredek, ter o varstvu okolja. Z današnjega vidika EESO priporoča naslednje cilje: trajnostna in vključujoča rast, zmanjševanje socialnih in gospodarskih neenakosti, navzgor usmerjena konvergenca, skrb za povečanje produktivnosti in ohranitev konkurenčnosti v skladu s cilji strategije Evropa 2020, ki vključujejo tudi cilje „onkraj BDP“ <sup>(7)</sup>, dobri pogoji za podjetja in naložbe, kakovostna delovna mesta in ustrezne plače, boj proti revščini in socialni izključenosti, stabilne in vzdržne javne finance, stabilen finančni sektor ter doseganje ciljev trajnostnega razvoja za leto 2030 in pariškega podnebnega sporazuma. EESO opozarja tudi na mnenje na lastno pobudo Za bolj odporno in trajnostno evropsko gospodarstvo.

<sup>(1)</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/deepening-emu-taking-stock-four-years-after-five-presidents-report\\_sl](https://ec.europa.eu/info/publications/deepening-emu-taking-stock-four-years-after-five-presidents-report_sl)

<sup>(2)</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-spring-2019\\_sl](https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-spring-2019_sl)

<sup>(3)</sup> ESPAS: *Global Trends to 2030, Challenges and Choices for Europe (Svetovni trendi do leta 2030 – izzivi in možnosti za Evropo)*, april 2019, <https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/node/1362>

<sup>(4)</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_addressing-inequalities\\_sl.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_addressing-inequalities_sl.pdf)

<sup>(5)</sup> ETUC (Evropska konfederacija sindikatov): *Benchmarking Working Europe 2019*.

<sup>(6)</sup> Evropska centralna banka: *The Household Finance and Consumption Survey: results from the Second wave (Raziskava o gospodinjstkih finančah in potrošnji – rezultati drugega kroga)*, št. 18, december 2016.

<sup>(7)</sup> Mnenje EESO UL C 177, 18.5.2016, str. 35.

### 3. Monetarni in finančni steber – temelj gospodarskega razvoja

3.1 EESO poudarja velik pomen stabilizacijske vloge ECB v primeru krize. Tako je bila že samo napoved predsednika ECB, da bo banka po potrebi kupovala državne vrednostne papirje (program dokončne denarne transakcije (OMT)), dovolj za umiritev trgov. Na podlagi programa kvantitativnega rahljanja, ki je bil uveden leta 2015 za doseg ciljne stopnje inflacije, so se dodatno znižale obresti, s čimer je bil olajšan dostop do likvidnih sredstev. Dejstvo, da banke trenutno deponirajo sredstva pri ECB, celo z negativnimi obrestnimi merami, kaže na nujnost razširitve gospodarskega stebra EMU. EESO poleg tega predlaga, naj se utrdi vloga ECB kot posojilodalca v skrajni sili. Neodvisnost ECB je treba ohraniti tudi v prihodnje.

3.2 Kot kaže študija ECB, finančni sektor EMU zadovoljivo izpolnjuje svojo funkcijo financiranja MSP<sup>(8)</sup>. MSP kot glavne težave navajajo razpoložljivost kvalificirane delovne sile in izkušenih vodstvenih delavcev ter težave pri iskanju strank, medtem ko pomanjkanje dostopa do financiranja štejejo za manj problematično. V nekaterih državah so te težave podjetij večje, vendar se tudi tam razmere izboljšujejo. Študija ECB je zajela vzorec 11020 podjetij v euroobmočju, od katerih jih ima 91 % manj kot 250 zaposlenih. EESO poudarja, da so stabilni temelji financiranja pomembni tudi za velika podjetja.

3.3 EESO izrecno poziva institucije EU, naj si dosledno prizadevajo za dokončanje bančne unije in unije kapitalnih trgov, kar bi omogočilo dokončno premostitev finančne krize in uresničitev odporne EMU, v kateri bo ponovno vzpostavljeno polno zaupanje. Pri tem je treba ustvariti ravnovesje med delitvijo in zmanjšanjem tveganja, tako da se po možnosti prepreči obremenitev javnih proračunov v primeru krize na nacionalni ravni ali na ravni Unije. Pri regulaciji finančnega trga mora imeti učinkovitost prednost pred kompleksnostjo. Upoštevati je treba tudi socialne posledice regulacije, varstvo potrošnikov pa mora imeti pomembno mesto.

3.3.1 V EU je delež financiranja z bančnimi posojili v primerjavi z ZDA bistveno višji od financiranja z lastniškim kapitalom. EESO zagovarja diverzifikacijo virov financiranja in s tem večjo delitev tveganj, kar v EU pomeni večji poudarek na financiranju z lastniškim kapitalom.

3.4 EESO se seznanja z napredkom v okviru bančne unije in poudarja pozitivno vlogo Komisije. Vseeno in kljub drugačnim napovedim države članice še niso sprejele skupnega sklepa o uporabi evropskega mehanizma za stabilnost kot varovala za enotni mehanizem za reševanje (EMR). Poleg tega še naprej zavračajo nadaljnje korake za uvedbo evropskega sistema jamstva za vloge (EDIS), ki je nujno potreben.

3.4.1 EESO meni, da je že skrajni čas za konkreten časovni načrt za EDIS<sup>(9)</sup>, in priporoča, naj uporabo evropskega mehanizma za stabilnost kot zadnjega varovala za EMR spremljajo ukrepi za okrepitev slednjega, za zmanjšanje obsega posojil na socialno trajnosten način ter za uvedbo trdnih minimalnih zahtev glede lastnih sredstev in kvalificiranih obveznosti (MREL)<sup>(10)</sup>. Poleg tega je treba v okviru bančne unije dosledno nadaljevati tudi z ukrepi za preprečevanje pranja denarja<sup>(11)</sup>. Ponovno je treba začeti razpravo o strukturni reformi bančništva s ciljem zmanjšati tveganje na sprejemljivo raven. EESO se zavzema tudi za to, da se večja pozornost nameni nujni regulaciji bančništva v senci.

3.4.2 EESO ponovno poziva, naj izboljšanje in utrditev stebrov bančne unije spremlja izvajanje ciljev trajnostnega razvoja in pariškega podnebnega sporazuma. Z vidika kapitalnih zahtev bi bilo treba ugodneje obravnavati okolju prijazne naložbe in različna nezahtevna, vključujoča dolgoročna posojila, zlasti če so povezana z energijsko učinkovitostjo, obnovljivimi viri energije itd.

3.5 Dokončanje unije kapitalnih trgov bo pripomoglo k blaženju šokov in spodbujanju naložb podjetij, s čimer se bo povečala konkurenčnost<sup>(12)</sup>. Za razliko od bančne unije, ki temelji na jasno opredeljenih stebrih, unija kapitalnih trgov zajema kar precejšnje število različnih pobud, kot so direktiva o trgih finančnih instrumentov (MIFID), direktiva o plačilnih storitvah ali vseevropski osebni pokojninski produkt (PEPP). Končno splošno oceno je težko podati, vendar EESO priporoča naslednja načela načrtovanja: prvič, osredotočiti se je treba na ključne projekte. Prednost je treba dati izboljšanju nadzora. Komisija naj tudi znova oživi razpravo o ustanovitvi bonitetne agencije EU. Glede varnih sredstev (*safe asset*) EESO z zanimanjem pričakuje predlog Komisije. Drugič, prizadevati si je treba za uskladitev pravil o insolventnosti in obdavčitvi dohodkov pravnih oseb. V tem smislu EESO pozdravlja korake v smeri uvedbe skupne osnove za davek od dohodkov pravnih oseb, pri čemer so potrebni tudi ustrezni ukrepi za boj proti nepošteni davčni konkurenci.

<sup>(8)</sup> Evropska centralna banka: Survey on the Access to Finance of Enterprises in the euro area (Raziskava o dostopu podjetij v euroobmočju do financiranja), april–september 2018, november 2018.

<sup>(9)</sup> Mnenje EESO UL C 237, 6.7.2018, str. 46.

<sup>(10)</sup> Term sheet on the European Stability Mechanism Reform (Dokument o pogojih reforme evropskega mehanizma za stabilnost), 4.12.2018.

<sup>(11)</sup> Poročilo Euroskupine voditeljem o poglabljanju EMU, 4.12.2018.

<sup>(12)</sup> Unija kapitalnih trgov, prispevek Evropske komisije za zasedanje Evropskega sveta, 21. in 22. 3. 2019.

3.6 EESO pozdravlja pobudo za krepitev mednarodne vloge eura, ki je trenutno druga najpomembnejša valuta za ameriškim dolarjem. Evropska komisija v ta namen priporoča dokončanje EMU, bančne unije in unije kapitalskih trgov, dodatne pobude za finančni sektor in večjo uporabo eura na področju energetike, surovin in prometa, poleg tega pa poziva, naj EU nastopa enotno glede strateških in gospodarskih vprašanj. Vendar po mnenju EESO ti ukrepi niso dovolj. Socialna kohezija, navzgor usmerjena gospodarska konvergenca in gospodarska moč ter spodbujanje konkurenčnosti in inovativnosti so prav tako nujni temelji za dober razvoj in s tem za večjo mednarodno vlogo eura. EESO pri tem opozarja na svoje mnenje o večji mednarodni vlogi eura.

#### 4. Gospodarski steber – temelj blaginje in socialnega napredka

4.1 Denarna politika ECB deluje enako za vse države euroobmočja, vendar se lahko zunanjetrgovinska neravnovesja okrepijo, države so lahko v različnih cikličnih položajih in so neenakomerno odporne na pretrese. Hkrati države euroobmočja ne morejo uporabljati instrumentov nacionalne monetarne in tečajne politike. Zato je treba gospodarski steber razširiti, da se spodbudijo naložbe v trajnostno rast, povpraševanje potrošnikov, produktivnost in konkurenčnost. Uravnoteženost ukrepov na strani ponudbe in na strani povpraševanja je zato nujna. Komisija za leto 2019 in naprej pričakuje pozitivne učinke rasti zaradi zasebnega povpraševanja potrošnikov in naložb<sup>(13)</sup>. Po mnenju EESO je treba ta zagon pospešiti.

4.2 Evropski semester ima pomembno vlogo pri makroekonomskem zblíževanju. EESO pozdravlja namero Komisije, da bolj upošteva pregled socialnih kazalnikov (*Social Scoreboard*), ki ga predvideva evropski steber socialnih pravic. Socialna varnost povečuje zaupanje v finančno zanesljivo prihodnost in pozitivno vpliva na skupno povpraševanje. EESO se zavzema za to, da se evropski semester izkoristi tudi za predloge o uporabi dodatnih meril odpornosti, usmerjenih v odpravo socialnih neenakosti in varstvo podnebja.

4.3 Zadostna kupna moč temelji na dobro plačanih delovnih mestih. Ovira za to pa je dejstvo, da običajno realne plače v povprečju rastejo počasneje kot produktivnost<sup>(14)</sup>. Zato EESO priporoča krepitev plačnih sistemov in avtonomije socialnih partnerjev. Za zagotovitev poštene konkurence je treba za vse zaposlene uveljaviti vse sprejete minimalne standarde. Poleg tega bi bilo treba preučiti možnost določitve razpoložljivih instrumentov in okvira na ravni EU, ki bi države članice podpirali in jih usmerjali pri njihovih prizadevanjih za razvoj sistemov minimalnega dohodka. Hitra ustanovitev načrtovanega Evropskega organa za delo je pomemben korak v boju proti nepošteni konkurenci.

4.4 Vlaganja v socialna stanovanja, izobraževanje, raziskave, digitalizacijo, varstvo podnebja, trajnostno mobilnost in obnovljive vire energije niso le gospodarska spodbuda in pomemben instrument gospodarske politike, temveč zagotavljajo tudi proizvodne zmogljivosti za prihodnjo blaginjo in konkurenčnost<sup>(15)</sup>. Čeprav je Evropski sklad za strateške naložbe (EFSI) korak v pravo smer, pa je potrebnih še veliko ukrepov. Neto javne naložbe kot odstotek BDP v euroobmočju na primer stagnirajo okoli vrednosti nič. Pomemben korak je izboljšanje upravljanja fiskalne politike.

4.5 V ta namen je na voljo dovolj manevrskega prostora, ne da bi bilo treba spreminjati primarno zakonodajo. PDEU sicer kot glavni cilj gospodarske politike EU določa stabilnost cen, vendar je treba ta cilj doseči na podlagi uravnotežene gospodarske rasti, konkurenčnega socialnega tržnega gospodarstva, katerega cilja sta polna zaposlenost in socialni napredek, ter visoke ravni varstva okolja in izboljšanja njegove kakovosti. Tako zasnovan pristop gospodarske politike omogoča upoštevanje elementov na strani ponudbe in na strani povpraševanja, s čimer je pakt za stabilnost tudi pakt za rast. Za zaščito klavzule o izključitvi iz odgovornosti med državami članicami je bil okvir še zaostren s fiskalnim dogovorom ter s t. i. „dvojčkom“ in „šesterčkom“. EESO zato priporoča takšno izvajanje „zlatega pravila“ za javne naložbe, da ne bo ogrozilo srednjeročne finančne in fiskalne stabilnosti<sup>(16)</sup>. To bi pomagalo ohranjati prihodnje javne naložbe na potrebni ravni, v skladu s pravili o primanjkljaju.

<sup>(13)</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-spring-2019\\_sl](https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-spring-2019_sl)

<sup>(14)</sup> Evropska komisija: Letni pregled rasti 2019.

<sup>(15)</sup> IMF direct, 2014; OECD Economic Outlook (Gospodarska napoved OECD), junij 2016.

<sup>(16)</sup> Achim Truger (2018): Fiskalpolitik in der EWU. Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht vergessen! (Fiskalna politika v EMU. Ne pozabimo na reformo Pakta za stabilnost in rast!), WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

4.6 Za dokončanje EMU je potrebna skupna fiskalna zmogljivost za euroobmočje. EESO se zavzema za skupni proračun za euroobmočje, ki se lahko financira iz skupnega dolžniškega instrumenta. Poleg tega je treba znova začeti razpravo o evropskem ministru za gospodarstvo in finance<sup>(17)</sup>, ki bi moral biti odgovoren tudi Evropskemu parlamentu. EESO poudarja, da morajo biti izplačila povezana s krepitvijo gospodarske in socialne strukture. V tem smislu je treba opredeliti pojem „strukturne reforme“. Razjasniti je treba razmerje med ukrepi, zajetimi v večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027<sup>(18)</sup>, ter strukturnimi in investicijskimi skladi.

4.6.1 Komisija za večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027 predlaga evropsko stabilizacijsko funkcijo za naložbe, ki bi jo uporabili v primeru šokov v posameznih državah. Toda predvidena sredstva v višini 30 milijard EUR so povsem nezadostna, da bi imela stabilizacijski učinek. Poleg tega EESO obžaluje, da na vrhu držav euroobmočja decembra 2018 stabilizacijska komponenta v tej obliki ni bila omenjena. Je pa bil na vrhu napovedan dogovor o značilnostih proračunskega instrumenta za konvergenco in konkurenčnost<sup>(19)</sup>. Komisija je k temu pozvala pred vrhom euroobmočja junija 2019 in poudarila, da je pripravljena oblikovati nov zakonodajni predlog<sup>(20)</sup>. EESO v tem vidi možen začetek proračuna euroobmočja in bo preučil gospodarske ter socialne posledice načrtovanega instrumenta.

4.6.2 Kot še ena oblika fiskalne zmogljivosti EMU je bilo kot referenca uporabljeno (po)zavarovanje za primer brezposelnosti, za katero bi lahko zagotovili trajno financiranje po merilih, ki jih je treba še opredeliti. V primeru gospodarskega šoka bi se tako lahko ublažili negativni učinki krize. Poleg tega je treba okrepiti nacionalne avtomatske stabilizatorje, kot so nacionalni sistemi zavarovanja za primer brezposelnosti. EESO meni, da je treba dodatno preučiti zamisel o določitvi ustreznih načel za nacionalno zavarovanje za primer brezposelnosti. Tako bi lahko dejansko izboljšali življenjske in delovne pogoje ter okrepili tudi nacionalne avtomatske stabilizatorje.

4.6.3 Načrtuje se tudi sprememba Pogodbe o ustanovitvi evropskega mehanizma za stabilnost, k čemur je Evropska komisija pozvala tudi voditelje držav in vlad. Poleg skupnega varovalnega mehanizma za EMR so v tem okviru med drugim potrebne tudi prilagoditve na področju preventivne finančne pomoči in zagotovitev ustrezne ravni pogojevanja. Predvideni so tudi novi načini sodelovanja med evropskim mehanizmom za stabilnost in Komisijo<sup>(21)</sup>. EESO svari pred večjo predhodno pogojenostjo preventivne finančne pomoči, saj bi to spodklopalo stabilizacijski učinek tega instrumenta.

4.7 Pri dokončanju EMU ne smemo zapostaviti tudi davčne politike. Škoda zaradi davčnih utaj v celotni EU bi utegnila znašati 825 milijard EUR na leto<sup>(22)</sup>. V EU sta bila erozija davčne osnove in preusmerjanje dobička s strani multinacionalk na primer ocenjena na 50–70 milijard EUR, tj. 0,3 % BDP EU, preden so bili sprejeti celoviti ukrepi proti izogibanju davkom<sup>(23)</sup>. Kljub temu davčne utaje ostajajo velik problem, ki ga je treba rešiti. Hkrati pa so davčna obremenitev in socialni prispevki za delo v Evropi najvišji na svetu. Z bojem proti agresivnemu davčnemu načrtovanju in davčnim utajam ter z odpravo posebnih ureditev, ki jih omogočajo vlade in davčni organi<sup>(24)</sup> ter bi jih lahko opisali kot davčne oaze, bi preprečili davčne izgube in ustvarili širšo podlago za javne naložbe za razvoj socialne infrastrukture in blažitev podnebnih sprememb, pa tudi za trajnostno stabilizacijo realnega gospodarstva in finančnega sektorja.

4.7.1 EESO se z velikim zanimanjem seznanja s sporočilom Komisije o uporabi premostitvene klavzule v skladu s členom 48(7) PEU med drugim v davčni politiki. Omogočila bi reformo v smeri glasovanja s kvalificirano večino. Poleg tega je treba dosledno izvajati pobude za boj proti davčnim goljufijam in preprečevanje nepoštene konkurence na področju davka od dohodkov pravnih oseb. EESO pri tem opozarja na svoje mnenje o grožnjah in ovirah za enotni trg<sup>(25)</sup> in pozdravlja predlog, da bi se morali znotraj večletnega finančnega okvira nekateri davki neposredno stekati v proračun EU, da se tako povečajo lastna sredstva.

## 5. Socialni steber – temelj socialnega in družbenega napredka

5.1 S trajnostnim oblikovanjem monetarnega, fiskalnega in gospodarskega stebra se krepijo tudi socialni temelji EMU. Zgoraj je že omenjenih več elementov, ki krepijo tudi socialni steber. Tako bi na primer vključitev pregleda socialnih kazalnikov v evropski semester pomenila, da bi bilo treba dodatno okrepiti merila, kot sta navzgor usmerjena konvergenca pri minimalnem dohodku ali zajamčenih plačah ter zmanjšanje brezposelnosti (mladih).

<sup>(17)</sup> COM(2017) 823 final.

<sup>(18)</sup> COM(2018) 321 final.

<sup>(19)</sup> Izjava z vrha držav evrskega območja, 14.12.2018.

<sup>(20)</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/deepening-emu-taking-stock-four-years-after-five-presidents-report\\_sl](https://ec.europa.eu/info/publications/deepening-emu-taking-stock-four-years-after-five-presidents-report_sl)

<sup>(21)</sup> Term sheet on the European Stability Mechanism Reform (Dokument o pogojih reforme evropskega mehanizma za stabilnost), 4.12.2018.

<sup>(22)</sup> Poročilo Richarda Murphyja za skupino socialistov in demokratov v Evropskem parlamentu, <http://www.taxresearch.org.uk/Documents/EUTax-GapJan19.pdf>

<sup>(23)</sup> Mnenje EESO Obdavčitev – glasovanje s kvalificirano večino (ECO/491), še ni objavljeno.

<sup>(24)</sup> Sklepi Komisije SA.38375 (Lxb/Fiat Finance), SA.38374 (NL/Starbucks), SA 38373 (IRL/Apple), SA 38944 (Lxb/Amazon).

<sup>(25)</sup> UL C 125, 21.4.2017, str. 8 (točka 3.6, davčna politika).

5.2 EESO meni, da lahko izboljšanje in upoštevanje minimalnih socialnih standardov v državah članicah na podlagi skupnega evropskega okvira z visoko ravno varstva pomembno prispeva k navzgor usmerjeni socialni konvergenci. EESO želi poudariti, da bi morala takšna navzgor usmerjena socialna konvergenca, ko gre za izboljšanje pogojev za življenje in delo, temeljiti na trajnostni rasti, kakovostnih delovnih mestih in konkurenčnem poslovnem okolju, izboljšali pa bi jo lahko s pravičnim ravnovesjem med trdno ekonomsko podlago in močno socialno razsežnostjo.

5.3 Potrebno je ravnovesje med socialnimi in finančnimi vprašanji. Razpravo o evropskem ministru za gospodarstvo in finance bi bilo treba na primer dopolniti z razpravo o evropskem komisarju za delo in socialne zadeve, ki bi imel na voljo obsežne vire in bi bil med drugim odgovoren za spremljanje evropskega stebra socialnih pravic.

## 6. **Politični steber – temelj demokracije, solidarnosti in enotnosti**

6.1 Vse večje ekonomske neenakosti, izguba blaginje in negativna pričakovanja za prihodnost bi lahko v prihodnje močno vplivala na to, kako civilna družba ocenjuje EU. Krepitev treh drugih stebrov v skladu z zgoraj navedenimi predlogi je po mnenju EESO zato pomemben in nujen pogoj tudi za stabilizacijo političnega stebra. To je odločilnega pomena za krepitev zaupanja državljanov v EU.

6.2 Žal niti Evropski parlament niti socialni partnerji niso dovolj vključeni v evropski semester, v postopke v zvezi s čezmernim primanjkljajem ali v ukrepe, povezane z evropskim mehanizmom za stabilnost. Tudi to je katalizator za razdiralne sile, saj ima ocena, ali neka država na primer krši merila glede primanjkljaja ali katere strukturne reforme je treba izvajati, distribucijske in družbenogospodarske posledice. EESO se zavzema za nujno obsežno vključitev Evropskega parlamenta, pa tudi nacionalnih parlamentov, socialnih partnerjev in drugih organizacij civilne družbe v glavne odločitve o gospodarski in socialni politiki. Le tako je mogoče zagotoviti, da se bodo poleg nacionalnih interesov ustrezno upoštevali tudi različni strankarski vidiki in stališča civilne družbe.

6.3 Trenutno je v euroobmočje vključenih le 19 od 28 držav članic EU. Za dokončanje monetarne unije pa je potrebna vključitev tudi tistih držav članic, ki do zdaj še niso članice euroobmočja. To se mora zgoditi čim prej, pri čemer morajo tudi države same narediti odločne korake. Večina državljanov držav članic EU, ki niso v euroobmočju, meni, da ima skupna valuta pozitivne gospodarske učinke <sup>(26)</sup>.

6.4 EESO opozarja na pomen skupnega delovanja in enotnega nastopanja držav članic EU tudi v geopolitičnem smislu. Solidarnost, sprejemanje kompromisov in skupna prizadevanja so temelj blaginje in miru v EU, pa tudi ključna za njen mednarodni pomen in konkurenčnost. To velja predvsem za oblikovanje socialne in gospodarske politike. EESO zato poziva Svet in Komisijo, naj predložita ambiciozen načrt za poglobitev ekonomske in monetarne unije, da bi zagotovili varnost in zaupanje ter postavili temelje za pozitivno gospodarsko in socialno prihodnost EU.

V Bruslju, 17. julija 2019

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

---

<sup>(26)</sup> <https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/12271/23>



**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Evropski semester in kohezijska politika – nova evropska strategija za obdobje po letu 2020**

**(mnenje na lastno pobudo)**

(2019/C 353/07)

Poročevalec: **Etele BARÁTH**

Soporočevalec: **Petr ZAHRADNÍK**

Pravna podlaga	člen 32(2) poslovnika
Sklep plenarne skupščine	20.2.2019
Pristojnost	strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo
Datum sprejetja mnenja strokovne komisije	2.7.2019
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	17.7.2019
Plenarno zasedanje št.	545
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	154/1/5

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Prihajajoče novo politično in finančno obdobje v EU je priložnost, da se pokaže več odločnosti, izboljšajo rezultati in čim boljše izkoristijo nove možnosti. Potrebna je oživiljena ter bolj ambiciozna in dinamična strategija Evropa 2030 za trajnostno, konkurenčno, zaščitniško in pravično Evropo.

1.1.1 Uvedba evropskega semestra in njegovo izvajanje v praksi spadata med največje lekcije in dosežke v okviru upravljanja ekonomskih politik EU po krizi. Ta nova oblika usklajevanja ekonomskih politik vključuje poglobljeno spremljanje in analizo, praktično usklajeno upravljanje ter sklop omejitev in sankcij <sup>(1)</sup>, tesno povezanih z gospodarsko uspešnostjo držav članic. Njegovi rezultati bi morali biti opazni v obliki strožje discipline, večje odgovornosti in jasnejše osredotočenosti na ključna strateška vprašanja. Kot tak bi bil lahko zanesljiva platforma za nove posege v okviru kohezijske politike.

1.2 Proces evropskega semestra dopolnjuje sistem instrumentov kohezijske politike, ki se uporabljajo že desetletja. Povezave med evropskim semestrom in kohezijsko politiko EU (in morda večino programov večletnega finančnega okvira) ponujajo velike možnosti za izboljšanje usklajevanja in upravljanja ekonomske politike EU; to je znak boljšega upravljanja in pristopa, ki temelji na uspešnosti. Za to obstaja več razlogov – od praktičnih in tehnokratskih do političnih (evropske volitve, pristojnosti na nacionalni ravni in ravni EU, upravljanje od spodaj navzgor in od zgoraj navzdol ter vzpostavitev ravnovesja med obema). S svojo usklajevalno naravo proces semestra združuje izvajanje strateških gospodarskih, socialnih in okoljskih ciljev in političnih prednostnih nalog ter interakcijo med kratkoročnimi in dolgoročnimi nalogami.

<sup>(1)</sup> Uredba o skupnih določbah za obdobje 2021–2027, COM(2018) 375 final.

1.3 Semester je zaradi vse širše uporabe in samoregulativne filozofije dejansko edina delovna struktura z večnamenskim mehanizmom, ki lahko na podlagi priporočil za posamezne države meri interakcijo med zelo različnimi postopki in izvajanje približno 32 evropskih politik. EESO verjame v proces semestra in meni, da bi morala biti možna bolj uravnotežena uporaba spodbud ter specifičnih, utemeljenih in premišljenih sankcij <sup>(2)</sup>, s katerimi se usklajuje izvajanje gospodarskih, socialnih in okoljskih ciljev ter meri kratkoročni napredek pri doseganju dolgoročnih ciljev, kadar je to mogoče.

1.4 EESO z obžalovanjem priznava, da se dogovori kljub dobro opredeljenemu postopku z več fazami (letni pregledi rasti, priporočila za posamezne države, nacionalni programi reform, sporazum o partnerstvu) zelo različno spoštujejo, kar je odvisno od makroekonomskega razvoja posameznih držav. Stopnja izvajanja večletnih politik je na splošno nizka (med 40 % in 50 %). Cilji socialnih politik spadajo med zaveze, ki so izpolnjene v najmanjši meri, vključno s plačami in njihovim določanjem, zdravstvenim varstvom in dolgotrajno oskrbo, izobraževanjem, usposabljanjem, vseživljenjskim učenjem in kakovostnimi delovnimi mesti (zlasti za mlade).

1.5 EESO ugotavlja, da bi moral biti okrepljen proces evropskega semestra z ohranjanjem prvotnih ciljev najpomembnejši element usklajevanja ekonomskih politik, kar bi omogočalo dopolnjevanje programov za stabilnost in konvergenco. Tako bi morda lahko postal osrednji usklajevalni element dobro usmerjenega naložbenega postopka, okreplil izvajanje reform, meril uravnoteženost med gospodarsko uspešnostjo in kohezijsko politiko ter izpolnjeval socialne cilje. Ključna vprašanja zajemajo izvajanje evropskega stebra socialnih pravic, trajnostno zaposlovanje, uvedbo minimalnih socialnih standardov v državah članicah na podlagi skupnega evropskega okvira, določenih v okviru evropskega semestra, ter ambicioznejše podnebne cilje in boljše varovanje biotske raznovrstnosti.

1.6 EESO meni, da bo morala Evropa podrobneje proučiti in učinkovito izkoriščati lokalne vire, če želi doseči trajnostno rast, ki bo socialno in okoljsko vzdržna. Nova strategija Evropa 2030 mora izvedljivo povezati lokalne, regionalne in nacionalne cilje ter cilje boljše povezane Evrope.

1.7 Po mnenju EESO bi lahko boljše usklajevanje med evropskimi skladi (Kohezijski sklad, InvestEU itd.) pomagalo lažje pritegniti zasebno udeležbo in naložbe. Da bi povečali produktivnost in zasebne naložbe, je treba izboljšati naložbeno okolje, pri čemer je treba obvezno upoštevati fiskalne ureditve, ki prevladujejo v posameznih državah članicah. V najugodnejšem scenariju bi lahko boljše naložbeno okolje izboljšalo razmerje med evropskim upravljanjem in različnimi vrstami odgovornosti.

1.8 EESO predlaga, naj se prenovljeni sistem evropskega upravljanja na podlagi strategije Evropa 2030 bolj usmeri v rezultate in naj se določi manjše število prednostnih nalog. Olajšati je treba dostop do upravnih postopkov ter se bolj opreti na razumevanje civilne družbe in sodelovanje z njo. Vse to mora biti povezano z razvojem sistemov spremljanja in vrednotenja. Med pomembne načine krepitev evropskega upravljanja spadata krepitev javne uprave na več ravneh in večja odprtost za udeležbo.

1.9 EESO mora poiskati novoopredeljen prostor pri pripravi in izvajanju evropskih politik in strategij ter zasesti nov in močnejši položaj v okviru evropskega upravljanja, da bi si zagotovil posebno posredniško vlogo med dojemanjem resničnosti v civilni družbi in njenimi prihodnjimi nameni. S krepitevjo rednega in strukturiranega dialoga s socialnimi partnerji in civilno družbo želi izboljšati razumevanje.

1.10 EESO se mora bolj poučiti o novih informacijskih sistemih in povečati njihovo uporabo, vključno z digitaliziranimi in družbenimi omrežji, povezanimi s civilno družbo. Ta cilj lahko doseže, če je vključen v proces semestra in spretno obdeluje prejete informacije.

1.11 EESO poudarja, da je ena najpomembnejših sedanjih ovir za nemoten evropski razvoj premalo nenehne komunikacije med ekonomskimi in socialnimi partnerji ter evropskim upravljanjem, ki bi temeljila na dejstvih. Tudi pri tem je treba razumeti sistem odnosov, ki jih ima EESO.

1.12 EESO meni, da bo semester s stalnim ocenjevanjem kompleksnih ciljev, celovitimi sporazumi o partnerstvu, doseganjem močne civilne podpore in merjenjem svetovnega okolja Evropske unije pokazal, da se lahko osredotoča na zmanjšanje tveganja kriz v prihodnje in ustvarjanje trajnostnega, smiselnega ter odzivnega gospodarskega in socialnega okolja.

---

<sup>(2)</sup> Sporazumi o partnerstvu med Evropsko komisijo in posameznimi državami EU. Ti sporazumi določajo načrte nacionalnih organov o uporabi sredstev iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov.

## 2. Splošne in posebne ugotovitve

### 2.1 Evropa v prelomnem trenutku

2.1.1 Evropa je dosegla nov prelomen trenutek. Deset let po hudi gospodarski krizi kljub znatnemu okrevanju v Evropi živimo v obdobju političnega in družbenega nemira in na svetovni ravni se pojavljajo nove negotovosti. Uvedba evropskega semestra in njegovo izvajanje v praksi spadata med največje lekcije in dosežke v okviru upravljanja ekonomskih politik EU po krizi. Ta nova oblika usklajevanja ekonomskih politik vključuje poglobljeno spremljanje in analizo, praktično usklajeno upravljanje ter sklop omejitev in sankcij, tesno povezanih z gospodarsko uspešnostjo držav članic. Njegovi rezultati bi morali biti opazni v obliki strožje discipline, večje odgovornosti in jasnejše osredotočenosti na ključna strateška vprašanja. Kot tak bi lahko služil kot zanesljiva platforma za nove posege v okviru kohezijske politike.

2.1.2 V tem obdobju, ko se bosta kmalu začela nov politični petletni cikel evropskega upravljanja in novo finančno sedemletno obdobje za usklajen evropski razvoj, hitro pa se približuje tudi konec strategije Evropa 2020 za pametno, trajnostno in vključujočo rast, bo morala EU znova razmisliti o sistemih upravljanja, ki morajo temeljiti na novi, celoviti strategiji izvajanja za naslednjih deset let in morajo postati vodilo za trajnostno prihodnost.

2.1.3 Ideja, da je eden najpomembnejših pogojev za uspešno izvajanje novega upravljanja na več ravneh in z več akterji neovirano sodelovanje ekonomskih in socialnih partnerjev v procesu odločanja in izvajanja, ima široko podporo <sup>(3)</sup>.

2.1.4 Glede na dodano vrednost močnega načela partnerstva v kohezijski politiki EESO opozarja na pomen upravljanja na več ravneh, kar bi izboljšalo stalno sodelovanje organizacij civilne družbe in drugih deležnikov pri načrtovanju, izvajanju, ocenjevanju in spremljanju porabe sredstev. To bi moralo veljati tudi za makroekonomsko načrtovanje v državah članicah.

2.1.5 Zato EESO poudarja, da je treba vzpostaviti skupni evropski okvir, podoben sporazumu o partnerstvu v okviru strukturnih skladov EU, ki bo zagotovil močno in smiselno udeležbo socialnih partnerjev in civilne družbe na splošno v vseh fazah priprave in izvajanja evropskega semestra. Pri tem bo potrebna večja odgovornost nacionalnih organov ter učinkovitejša in bolj smiselna uporaba ukrepov in priporočil.

2.1.6 Preporod EU mora biti zasnovan na enaki sili stalnosti, na kateri temeljijo evropske vrednote, kot so svoboda, varnost, pravica, pravna država in človekove pravice, pri čemer ga je treba nenehno odločno prilagajati merilom trajnostnega razvoja.

### 2.2 Evropski semester in njegova kompleksnost

2.2.1 Komisija si je v zadnjem desetletju močno in, kot se zdi, uspešno prizadevala za vzpostavitev delovnega sistema na več ravneh za gospodarsko upravljanje, tj. evropskega semestra. Ta vključuje različne politike in strategije, ki zajemajo medsektorska in horizontalna vprašanja na različnih gospodarskih, socialnih in okoljskih področjih. S tem novim postopkom se je Evropska komisija odmaknila od starega sistema odprte metode usklajevanja.

2.2.2 Semester je bil v zadnjih nekaj letih okrepljen in nadgrajen, pomembni socialni in okoljski elementi strategije Evropa 2020 pa so bili povezani s priporočili kohezijske politike <sup>(4)</sup>. Opazna je močna povezava med gospodarskim upravljanjem, izvajanjem kohezijske politike in novim konceptom za evropski razvoj, tj. naložbenim načrtom za Evropo <sup>(5)</sup>.

2.2.3 EESO v več mnenjih zagovarja „strukturne reforme, ki prispevajo k rasti, produktivnosti, kakovostnim delovnim mestom, varnosti zaposlitve in socialni zaščiti, hkrati pa spodbujajo naložbe in krepijo kolektivna pogajanja, na podlagi neodvisnosti socialnih partnerjev, in socialni dialog“ <sup>(6)</sup>, ter „meni, da je mogoče program za podporo reformam še tesneje in bolj neposredno navezati na evropski semester, kot je predvideno v predlogu uredbe“ <sup>(7)</sup>.

<sup>(3)</sup> Mnenje EESO o uredbi o skupnih določbah za obdobje 2021–2027 (UL C 62, 15.2.2019, str. 83), in mnenje EESO o prihodnosti kohezijske politike (UL C 228, 5.7.2019, str. 50).

<sup>(4)</sup> Evropski semester: sporočilo o poročilih o državah, COM(2019) 150 final.

<sup>(5)</sup> Naložbeni načrt za Evropo in program InvestEU (2021–2027).

<sup>(6)</sup> Mnenje EESO o večletnem finančnem okviru po letu 2020 (UL C 440, 6.12.2018, str. 106).

<sup>(7)</sup> Mnenje EESO o programu za podporo reformam (UL C 62, 15.2.2019, str. 121).

### 2.3 *Trajnostna prihodnost Evrope*

2.3.1 Komisija je na začetku leta 2019 objavila dokument za razpravo o trajnostni prihodnosti Evrope, ki utira pot celoviti izvedbeni strategiji za obdobje do leta 2030. Dokument določa, kako nadalje oblikovati vizijo trajnostnega razvoja EU in usmerjenost sektorskih politik po letu 2020, obenem pa vsebuje priprave na dolgoročno izvajanje ciljev trajnostnega razvoja. EESO poziva k vključitvi ambicioznejših podnebnih ciljev v evropski semester, saj ta razmeroma pomanjkljivo obravnava nevarnosti, ki jih predstavljajo podnebne spremembe, napredek EU pri doseganju pariških ciljev pa je omejen <sup>(8)</sup>. Poleg tega živimo v svetu, ki so ga prizadele podnebne spremembe, in EESO je že večkrat podal priporočila za boljšo zaščito biotske raznovrstnosti in temeljnih virov, ki so potrebni za naš obstoj <sup>(9)</sup>.

2.3.2 Dokument za razpravo predlaga tri scenarije, ki naj bi spodbudili razpravo o tem, kako nadaljevati prizadevanja glede ciljev trajnostnega razvoja v EU:

- splošno strategijo EU za trajnostni razvoj, ki bi usmerjala ukrepe EU in njenih držav članic,
- nadaljnje vključevanje strategij v vse zadevne politike EU s strani Komisije, ne pa tudi izvrševanje ukrepov držav članic, in
- večji poudarek na zunanjem delovanju ob utrjevanju sedanjih trajnostnih ciljev na ravni EU.

2.3.3 Pametna vključitev prvih dveh scenarijev v evropski semester bi morala biti odločilna pri izvrševanju proračunov EU in njihovih okvirov financiranja (kot so strukturni in investicijski skladi EU), pri čemer bi bilo treba čim bolj izkoristiti prožnost novega večletnega finančnega okvira ter vzpostaviti trdno vez med kohezijsko politiko in drugimi politikami.

2.3.4 Lahko bi proučili možnost, da bi imel proces semestra z novim participativnim modelom učinkovitejšo in uspešnejšo vlogo pri razvoju Unije.

2.3.5 K temu lahko skupaj s priporočili za posamezne države prispevata naložbeni načrt EU, če je ustrezno financiran, in kohezijska politika EU. Ob tem mora biti pri izvajanju Pakta za stabilnost in rast omogočena ustrezna prožnost. Kohezijski politiki je treba še naprej namenjati dovolj sredstev iz proračuna EU <sup>(10)</sup>, kar je EESO v preteklosti že predlagal v enem svojih mnenj.

### 2.4 *Kohezijska politika in proces evropskega semestra*

2.4.1 V sklopu predlogov uredb o večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027 (krovni predlog in predlogi sektorskih uredb) so bili predstavljeni nekateri novi elementi, ki bi lahko pomagali izboljšati usklajevanje in uspešnost gospodarske politike EU ter učinkovitost ukrepov v okviru kohezijske politike <sup>(11)</sup>. Med najpomembnejše elemente spada opredelitev jasnega odnosa med kohezijsko politiko in procesom evropskega semestra ter več vključenih korakov <sup>(12)</sup>.

2.4.2 Predlogi uredb po drugi strani ostajajo precej naklonjeni zagotavljanju zadostnega prostora za inventivnost in ustvarjalnost, da bi to težavo obravnavali praktično. To mnenje bi lahko ponudilo nekaj idej za to. Prvič, kohezijska politika in evropski semester bi se lahko štela za medsebojno povezana, saj sta tesno prepletena in imata velik potencial za izboljšanje sedanjih razmer.

2.4.3 Naložbe in ukrepi v okviru kohezijske politike bi bili lahko osredotočeni zlasti na področja, na katerih je poudarek v procesu evropskega semestra, predvsem tista, kjer so bile ugotovljene naložbene vrzeli prek statističnih platform, kot je pregled socialnih kazalnikov. Prilagoditi je treba časovni okvir izvajanja ciljev politik (običajno sedem let za kohezijsko politiko v primerjavi s krajšim obdobjem za priporočila za posamezne države, ki običajno traja eno leto ali leto in pol).

2.4.4 Za posamezno državo članico bi bilo področja mogoče opredeliti s statističnim pregledom glavnih makroekonomskih, fiskalnih in strukturnih kazalnikov, ki je objavljen vsako leto novembra, ko se začne nov cikel evropskega semestra, in zlasti z uporabo postopka nacionalnih programov reform, na podlagi katerega se nato pripravijo poročila o priporočilih za posamezne države.

<sup>(8)</sup> Mnenje EESO Prislusniti državljanom Evrope za trajnostno prihodnost (do Sibiu in naprej) (UL C 228, 5.7.2019, str. 37).

<sup>(9)</sup> Mnenje EESO Prihodnost EU: koristi za državljanke in spoštovanje evropskih vrednot (UL C 228, 5.7.2019, str. 57).

<sup>(10)</sup> Mnenje EESO o *prihodnosti kohezijske politike* (UL 228, 5.7.2019, str. 50).

<sup>(11)</sup> Večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027, COM(2018) 321 final, in Priloga k Večletnemu finančnemu okviru za obdobje 2021–2027.

<sup>(12)</sup> Mnenje EESO o večletnem finančnem okviru po letu 2020 (UL C 440, 6.12.2018, str. 106).

2.4.5 Novi predlog za večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027 bi moral poleg tega temeljiti na okrepljeni prožnosti in tematski osredotočenosti. Instrumente kohezijske politike bi bilo torej mogoče prožno prilagoditi dejanskim potrebam posameznih držav članic.

2.4.6 Nasprotujoče si usmeritve znotraj vzajemnega razmerja pa lahko pomenijo, da lahko uspešnost pri evropskem semestru služi kot instrument za spodbujanje dobrih rezultatov ali zagotavljanje specifičnih in sorazmernih sankcij<sup>(13)</sup> v primeru neuspešnosti<sup>(14)</sup>. Uspešne države pri evropskem semestru, ki ohranjajo makroekonomsko disciplino in se odgovorno odzivajo na priporočila za posamezne države, bi lahko spodbudili z nekakšnim bonusom v obliki dodelitve dodatnih sredstev kohezijske politike (ESRR, ESS+ ali KS), finančno osnovo neuspešnih držav in tistih, ki ne upoštevajo priporočil za posamezne države, pa bi bilo mogoče sorazmerno zmanjšati<sup>(15)</sup>.

2.4.7 V novem predlogu za večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027 so poudarjene tudi sinergije med več poglavji in programi večletnega finančnega okvira. V okviru evropskega semestra so opredeljene najpotrebnejše reforme z vidika vsake države članice. V enem predlogu je predstavljen celo nov program za podporo reformam. Nujno bi bilo treba sprejeti skupen sistem upravljanja za instrumente kohezijske politike in programe za podporo reformam<sup>(16)</sup> v praksi, najbolje na ravni posameznega operativnega programa kohezijske politike. V tem primeru bi bilo mogoče vzpostaviti optimalne pogoje za sinergije<sup>(17)</sup>.

2.4.7.1 To velja tudi za program InvestEU (ki prav tako delno temelji na prostovoljni dodelitvi kohezijskih finančnih sredstev držav članic temu centraliziranemu finančnemu instrumentu).

2.4.8 Za večletni finančni okvir 2021–2027 bi lahko obstajala strateška ovira, ker ne bo naslednice strategije Evropa 2020. Resno vprašanje je, ali se za dokument za razpravo o trajnostni prihodnosti Evrope resnično načrtuje, da bi prevzel to vlogo. Pred kratkim je imel pomembno vlogo pri opredelitvi prihodnjih prednostnih naložb v okviru kohezijske politike za posamezne države (poročila o državah, objavljena februarja 2019<sup>(18)</sup>) in potreb po naložbah (spomladanska napoved, maj 2019<sup>(19)</sup>).

2.4.8.1 Trenutno so v procesu semestra in v drugih političnih instrumentih med glavnimi cilji strategije EU ključne točke merjenja napredka, ki delujejo kot izhodišče za novo strategijo za leto 2030.

2.4.9 Če bi bila nova strategija za leto 2030 pripravljena z zamudo, bi bilo mogoče za prehodno obdobje priporočiti uvedbo prakse za pripravo srednjeročne (do dolgoročne) strategije kot del ukrepov, na katerih temelji evropski semester (npr. oris take strategije za obdobje po letu 2021 bi se objavil leta 2020, poročila o stanju glede resnične uspešnosti in rezultatov pa bi se nato objavljala na vsaki dve leti ali tri).

2.4.10 EESO zato razmišlja o novem strateškem pristopu, ki bi zagotovil kohezijsko politiko, jasno osredotočeno na resnične prednostne naloge (temelječe na uspešnosti in usmerjene v rezultate), ki so tematsko osredotočene, dobro uravnotežene in povezane, verodostojne (temeljijo na analizi), strokovno izvedene in ki obravnavajo odgovornost vseh ustreznih deležnikov.

## 2.5 **Vloga evropskega semestra pri izvajanju socialne kohezije**

2.5.1 Krepitev socialne kohezije in ponovna vzpostavitev zaupanja evropske javnosti sta tesno povezani.

2.5.2 K obema pomembno prispeva evropski steber socialnih pravic, med drugim s podporo in svetovanjem državam članicam, ki izvajajo reforme za ustvarjanje trajnostnih, visokokakovostnih delovnih mest z znatno dodano vrednostjo.

2.5.3 V zvezi s tem bi bilo treba pregled socialnih kazalnikov in njegove kazalnike uporabiti kot glavno orodje ne le za merjenje uspešnosti regije ali države članice na področjih, ki jih zajema evropski steber socialnih pravic, temveč tudi za opredelitev morebitnih naložbenih vrzeli in za čim bolj učinkovito financiranje iz ESS+.

<sup>(13)</sup> Mnenje EESO Prisluhniiti državljanom Evrope za trajnostno prihodnost (do Sibiu in naprej) (UL C 228, 5.7.2019, str. 37), točka 11.4.

<sup>(14)</sup> Uredba o skupnih določbah za obdobje 2021–2027, COM(2018) 375 final.

<sup>(15)</sup> The legal nature of Country-Specific Recommendations (Pravna narava priporočil za posamezne države), Evropski parlament, junij 2017.

<sup>(16)</sup> Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi programa za podporo reformam, COM(2018) 391 final.

<sup>(17)</sup> Mnenje EESO o programu za podporo reformam (UL C 62, 15.2.2019, str. 121).

<sup>(18)</sup> Evropski semester: sporočilo o poročilih o državah, COM(2019) 150 final.

<sup>(19)</sup> Evropska gospodarska napoved, pomlad 2019.

2.5.4 Statistične podatke bi bilo treba uporabiti za opredelitev naložbenih vrzeli v posamezni državi članici ter za usmerjanje naložb in oblikovanje političnih priporočil, da bo dosežena največja korist z vidika socialnega vključevanja.

2.5.5 Posebno pozornost bi bilo treba nameniti dostojnemu delu, neenakosti spolov <sup>(20)</sup>, boju proti brezposelnosti in predvsem mladim in tistim, ki so najbolj oddaljeni od trga dela, kot so invalidi in osebe s posebnimi potrebami, pa tudi osebam, ki imajo pomanjkljivo znanje s področja računalništva in digitalne tehnologije ali pa tega znanja sploh nimajo.

2.5.6 Steber socialnih pravic bi se moral uporabljati za merjenje izpolnjevanja priporočil državam članicam. Dvajset načel stebra bi bilo treba uporabiti kot mejnike za ocenjevanje napredka držav pri vključevanju prizadevanj za uresničevanje stebra socialnih pravic v svoje gospodarske politike.

2.5.7 Lahko bi se pojavilo vprašanje, kako evropski steber socialnih pravic vključiti v izvajanje evropskega semestra, da bi ga okrepili, vendar ne preobremenili.

2.5.8 Odgovor je vedno znova pozitiven: potrebna je dobro opredeljena strategija s horizontalnimi, prečnimi povezavami med navedenimi politikami. Ta nova evropska celovita strategija za trajnostno prihodnost Evrope bi lahko zagotovila izvajanje z močnim mehanizmom usklajevanja semestra.

## 2.6 **Zagotoviti je treba red v raznolikosti**

2.6.1 Priloga k uredbi o skupnih določbah <sup>(21)</sup> vsebuje celovit nabor različnih evropskih politik, ki ob upoštevanju 17 ciljev trajnostnega razvoja prikazujejo, kako je skoraj nemogoče zagotoviti usklajevanje med njimi. Poleg tega obstaja dvajset ciljev evropskega stebra socialnih pravic. Za pojasnitev in poenostavitev stanja je politika za regionalni razvoj in kohezijo po letu 2020 jasno osredotočena na pet naložbenih prednostnih nalog:

- pametnejša Evropa z inovacijami, digitalizacijo, gospodarsko preobrazbo ter podporo malim in srednjim podjetjem,
- bolj zelena, brezogljična Evropa, ki izvaja Pariški sporazum in vlaga v energetske prehode, obnovljive vire energije in boj proti podnebnim spremembam,
- bolj povezana Evropa s strateškimi prometnimi in digitalnimi omrežji,
- bolj socialna Evropa, ki izpolnjuje zaveze iz evropskega stebra socialnih pravic in podpira kakovostno zaposlovanje, izobraževanje, znanje in spretnosti (po mnenju EESO sta poklicno usposabljanje in vseživljenjsko učenje zlasti pomembna), socialno vključenost in enak dostop do zdravstvenega varstva,
- Evropa, ki je bliže svojim državljanom, podpira lokalno vodene razvojne strategije in trajnostni razvoj mest (EESO bi poudaril obrobno in podeželsko razsežnost) po vsej EU.

2.6.2 Za ponazoritev kompleksnosti dela v zvezi z novo, celovito strategijo za Evropo do leta 2030 so v dokumentu za razpravo določene naslednje glavne teme vizije EU za trajnostni razvoj:

- trajnostni razvoj za izboljšanje življenja ljudi (EESO v zvezi s tem poudarja pomembnost delovnih pogojev): konkurenčne prednosti Evrope,
- obravnavanje izzivov EU in globalnih izzivov,
- premik k trajnostni Evropi do leta 2030,
- EU kot vodilna sila na svetu na področju trajnostnega razvoja,
- scenariji za prihodnost <sup>(22)</sup>.

<sup>(20)</sup> Mnenje EESO o enakosti spolov na evropskih trgih dela (UL C 110, 22.3.2019, str. 26) in o vprašanih enakosti spolov, točka 1.4 (UL C 240, 16.7.2019, str. 3).

<sup>(21)</sup> Predlog uredbe o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo in o finančnih pravilih zanje ter za Sklad za azil in migracije, Sklad za notranjo varnost in Instrument za upravljanje meja in vizume, COM(2018) 375 final.

<sup>(22)</sup> Dokument za razpravo Za trajnostno Evropo do leta 2030, COM(2019) 22 final.

## 2.7 **Potreba po novem usklajevanju upravljanja**

2.7.1 Celovita strategija po letu 2020 bo izkoristila prihajajočo veliko priložnost, ki jo predstavlja nova Komisija, in z novim, svežim zagonom in osredotočenostjo na trajnostni razvoj resnično predstavljala instrument za ukrepanje, ki bo temeljil na procesu semestra in novi strukturi upravljanja v Komisiji.

2.7.2 Glede na vse večji demokratični primanjkljaj in pomanjkljivo izvajanje v zvezi s strategijo Evropa 2030 vse več deležnikov poudarja znatno potrebo po bolj participativni demokraciji, boljših odnosih med delodajalci in delojemalci (večja udeležba delavcev), demokraciji v vseh sektorjih gospodarstva in učinkovitem izvajanju ciljev strategije. Prenovljena dolgoročna strategija bi lahko imela pomembno vlogo pri izvajanju evropskega gospodarskega upravljanja, usmerjenega v večjo konkurenčnost in razvoj, dokler poteka ustrezno usklajevanje v okviru semestra.

2.7.3 To je mogoče doseči le s sprejemanjem odločnih, skrbno zasnovanih ukrepov, ki zagotavljajo dejavno vključenost organizirane civilne družbe v proces. Zato bi lahko znotraj EESO, ne da bi povečali upravno ali finančno breme, vzpostavili posebno informacijsko središče v stilu vse na enem mestu <sup>(23)</sup> – platformo za izmenjavo informacij oziroma nekakšen virtualni in fizični strokovni center, katerega vloga bi bila osredotočanje na obravnavanje pomislekov glede izvajanja v zvezi s strategijo Evropa 2030 (kot so šibka nacionalna odgovornost, nejasni institucionalni okviri in podrejenost stebra socialnih pravic). Za učinkovito usklajevanje in racionalizacijo bi bilo treba povezane naloge, postopke in vodenje sodelovanja med agencijami usklajevati na evropski in nacionalni ravni.

2.7.4 Model „vse na enem mestu“ bi bilo mogoče ustrezno uporabljati na vseh področjih, kjer je enotna vstopna točka zagotovljena kot podlaga za povezano platformo za izmenjavo informacij in posvetovanje, kar bi omogočalo dodatno oblikovanje politik in odločanje. Zaradi svetovalne narave nalog, podeljenih EESO, njegove dobro uveljavljene mreže nacionalnih ekonomsko-socialnih odborov in medinstitucionalnih odnosov bi bil lahko model „vse na enem mestu“ edinstveno orodje za izvajanje posvetovanj in lažje izvajanje strategije Evropa 2030. V zbiranje in izmenjavo informacij o doseganju prednostnih nalog strategije Evropa 2030 na regionalni, nacionalni in evropski ravni bi lahko vključili najrazličnejše deležnike civilne družbe.

2.7.5 Informacijsko središče EESO, ki deluje po modelu „vse na enem mestu“, bi lahko obravnavalo pomisleke glede demokratičnega primanjkljaja in pomanjkljivega izvajanja v zvezi z načinom delovanja EU. Ustanovitev skupine za evropski semester znotraj strokovne skupine ECO je bil prvi korak k novi vrsti informacijskega središča za večjo prepoznavnost EESO v institucionalnem okolju.

V Bruslju, 17. julija 2019

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

---

<sup>(23)</sup> Mnenje EESO o napredku pri izvajanju strategije Evropa 2020 in načinih uresničevanja njenih ciljev do leta 2020 (UL C 251, 31.7.2015, str. 19).

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Nova vloga javnih zavodov za zaposlovanje v okviru izvajanja evropskega stebra socialnih pravic****(mnenje na lastno pobudo)**

(2019/C 353/08)

Poročevalka: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Sklep plenarne skupščine	20.2.2019
Pravna podlaga	člen 32(2) poslovnika mnenje na lastno pobudo
Pristojnost	strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	8.7.2019
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	17.7.2019
Plenarno zasedanje št.	545
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	156/7/10

**1. Sklepi in priporočila**

1.1 EESO ceni prispevek evropske mreže javnih zavodov za zaposlovanje (evropske mreže JZZ) k posodobitvi in krepitvi javnih zavodov za zaposlovanje ter poziva k sinergiji med njeno posodobljeno strategijo za obdobje po letu 2020 in načeli evropskega stebra socialnih pravic.

1.2 EESO je opredelil nekatera področja, na katerih so potrebna večja prizadevanja na podlagi partnerstva z vsemi deležniki, socialnimi partnerji, organizacijami civilne družbe, podjetji in zasebnimi zavodi za zaposlovanje, da bi se skupaj doseglo boljše vključevanje iskalcev zaposlitve na trg dela.

1.3 Inovativno vlogo javnih zavodov za zaposlovanje pri izvajanju nacionalnih politik zaposlovanja in trga dela ter zagotavljanju učinkovitejših storitev za podjetja je treba na nacionalni ravni ustrezno podpreti z zadostno zmogljivostjo, usposobljenim osebjem, informacijsko tehnologijo in tehnično opremo, pomembno za digitalizacijo družbe, ter finančno pomočjo.

1.4 EESO se zavzema za bolj sistematično in strukturirano sodelovanje med javnimi zavodi za zaposlovanje in drugimi ponudniki storitev na socialnem in zaposlovalnem področju, da bi se odpravljale raznolike ovire, s katerimi se srečujejo iskalci zaposlitve, ki poskušajo vstopiti na trg dela (zdravstvene težave, stanovanja, prevoz). Posodobitev javnih zavodov za zaposlovanje je zapleten proces, zaradi pomanjkanja koordinacije, načrtovanja programov in širšega načrtovanja ter delitve pristojnosti na nacionalni oziroma regionalni ravni pa prihaja do razdrobljenosti. Dejavno in redno vključevanje socialnih partnerjev v dejavnosti javnih zavodov za zaposlovanje je ključno za opredelitev lokalnih zaposlitvenih možnosti in pomoč pri odpravljanju neskladij na trgu dela.

1.5 EESO poziva k večji sinergiji med storitvami javnih zavodov za zaposlovanje, socialno infrastrukturo in socialnim sistemom, da bi nudili več podpore brezposelnim pri iskanju zaposlitve in preprečili, da bi bili iskalci zaposlitve kaznovani, ko se ponovno vključijo na trg dela.

1.6 EESO poziva k večji finančni podpori državam članicam in upa, da bo Evropski socialni sklad plus (ESS+), ki je bil pred kratkim uveden kot del novega večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027, postal pravi instrument EU za vlaganje v ljudi in izvajanje evropskega stebra socialnih pravic.



1.7 Po mnenju EESO bi bilo treba pozorneje spremljati, ocenjevati in primerjati storitve javnih zavodov za zaposlovanje, da bi tako ugotovili učinkovitost njihove pomoči iskalcem zaposlitve na trgu dela. K učinkovitosti javnih zavodov za zaposlovanje bi lahko pripomogli skupni standardi in smernice na evropski ravni. V večji meri bi bilo treba uporabiti vire podatkov, kot so ankete o delovni sili, pri spremljanju pa lahko pomagajo agencije, kot je Eurofound.

1.8 EESO poziva k pregledu obstoječih ureditev za merjenje rezultatov delovnih programov javnih zavodov za zaposlovanje, s katerimi bi zagotovili, da storitve koristijo vsem skupinam ljudi, zlasti tistim z različnimi težavami.

## 2. Uvod

2.1 Evropski steber socialnih pravic je bil oblikovan z medinstitucionalno razglasitvijo Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije na socialnem vrhu EU 17. novembra 2017 v Göteborgu. Zagotovil naj bi večjo osredotočenost na zaposlovanje in socialne vidike ter prispeval k primernosti evropskega socialnega modela za soočanje z izzivi 21. stoletja, hkrati pa spodbudil proces zblizovanja med državami članicami.

2.2 Dvajset ključnih načel stebra je razvrščenih v tri glavna poglavja – **enake možnosti in dostop do trga dela, poštene delovni pogoji ter socialna zaščita in vključevanje**. Ključno vprašanje v Evropi je njihovo dejansko uveljavljanje in izvajanje glede na hiter razvoj socialnega, pravnega in gospodarskega okolja.

2.3 Kot navaja letni pregled rasti za leto 2019 se za evropsko gospodarstvo začena šesto leto neprekinjene rasti. To konstantno rast spremljajo okrevanje na področju naložb, večje povpraševanje potrošnikov, izboljšanje javnih financ in nadaljnje ustvarjanje delovnih mest, vendar z različno hitrostjo v posameznih državah. Ta razvoj je prispeval k znatnemu izboljšanju razmer na trgu dela in socialnih razmer. Stopnja zaposlenosti ljudi, starih med 20 in 64 let, se je v drugem četrtletju leta 2018 zvišala na 73,2 %. Stopnja brezposelnosti se je znižala na 6,8 %, znižujeta pa se tudi stopnji dolgotrajne brezposelnosti in brezposelnosti mladih. Vendar po mnenju Odbora obstajajo velike razlike med državami članicami, saj vse ne beležijo enake rasti gospodarstva in zaposlovanja. Posebno pozornost je treba nameniti izboljšanju kakovosti ustvarjenih delovnih mest, nenazadnje tudi zato, da se preprečijo socialne neenakosti.

2.4 Zaradi boljših pogojev na trgu dela se je število ljudi, ki jim grozi revščina ali socialna izključenost (leta 2017 jih je bilo 113 milijonov), v nekaterih državah prvič zmanjšalo na raven pred krizo. Kljub temu je revščina zaposlenih v več državah članicah še vedno visoka in se še zvišuje. Tveganje revščine ostaja izziv, zlasti za otroke, invalide, osebe z migrantskim ozadjem in brezposelne.

2.5 V skupnem poročilu o zaposlovanju je navedeno, da so aktivne politike trga dela in javni zavodi za zaposlovanje bistveni za zagotovitev ustreznih delujočih in vključujočih trgov dela. Aktivne politike trga dela izboljšujejo usklajevanje ponudbe in povpraševanja na trgu dela ter povečujejo možnosti, da iskanci zaposlitve najdejo novo zaposlitev.

## 3. Javni zavodi za zaposlovanje in prihodnost dela

3.1 Trgi dela in družbe se hitro razvijajo, z globalizacijo, digitalno revolucijo, spreminjajočimi se vzorci dela ter družbenimi in demografskimi spremembami pa nastajajo nove priložnosti in izzivi. Izzivi, kot so trajne neenakosti, dolgotrajna brezposelnost in brezposelnost mladih ali medgeneracijska solidarnost, so v različnem obsegu podobni v vseh državah članicah. Za sedanjo tehnološko revolucijo so značilne zlasti hitrejša spremembe.

3.2 Delovna sila ni bila še nikoli tako raznolika in izobražena. Delovno prebivalstvo 21. stoletja je zelo drugačno in odnos posameznikov do dela se spreminja. Če in kadar si delavci želijo več svobode pri delu in svobodo izbire, zaposlitev pa iščejo tako, da to vodi v individualizacijo delovnih pogojev, bi bilo treba te urediti s socialnim dialogom in kolektivno pogodbo. Ljudje bi morali imeti možnost, da uresničijo svoj potencial, tako da izkoristijo vse svoje kvalifikacije, znanje in spretnosti, ter da dobijo kakovostno in produktivno službo z ustrežno socialno zaščito.

3.3 Pomembno vlogo ima **evropska mreža javnih zavodov za zaposlovanje**, ki je bila ustanovljena 17. junija 2014 in bo delovala do 31. decembra 2020. Leta 2018 se je začelo vrednotenje sklepa o mreži JZZ, da bi se ocenile njegova relevantnost, učinkovitost, uspešnost, skladnost in dodana vrednost EU. EESO je v svojem mnenju o javnih zavodih za zaposlovanje <sup>(1)</sup> pozdravil predlog Komisije o vzpostavitvi evropske mreže javnih zavodov za zaposlovanje.

(1) UL C 67, 6.3.2014, str. 116.

3.4 Strategija evropske mreže JZZ za obdobje do leta 2020 in po njem odraža nedavni razvoj dogodkov na trgih dela, vključno z nastajajočimi gospodarstvi platform, novimi oblikami dela, pomanjkanjem delovne sile, mobilnostjo delovne sile, bolj heterogeno bazo strank javnih zavodov za zaposlovanje in potrebo po uporabi novih digitalnih tehnologij in nabiranju bogatejših virov podatkov.

3.5 Sprejetih je bilo že več pozitivnih ukrepov na nacionalni ravni in ob usklajevanju z evropsko mrežo JZZ. Nacionalni javni zavodi za zaposlovanje v nekaterih državah so opravili odlično delo pri **izvajanju jamstva EU za mlade**, ki pomaga mladim, zlasti tistim, ki niso zaposleni, se ne izobražujejo ali usposabljaajo, da se hitreje vključijo na trg dela ali nadaljujejo izobraževanje. Prek boljše registracije in integriranih pogodb o zaposlitvi so izvedli tudi ukrepe iz pobude EU, usmerjene v **boljše vključevanje dolgotrajno brezposelnih**. Poleg tega je vključevanje beguncev in prisilcev za azil na trg dela del njihovega programa že od leta 2015.

3.6 Vendar se po izkušnjah EESO učinkovitost javnih zavodov za zaposlovanje ter njihova sposobnost delovanja v spreminjajočih se okoliščinah, obravnavanja novih izzivov v svetu dela in uspešnega vključevanja ljudi na te prehodne trge dela med državami članicami razlikujeta. Njihova kadrovska, tehnična in finančna zmogljivost je v mnogih primerih in v nekaterih državah članicah premajhna.

3.7 Učinkoviteje bi bilo treba promovirati posebno strokovno kategorijo svetovalcev za delo, zbirke podatkov pa ustrezno povežati za učinkovito usklajevanje podjetij in delavcev. V nekaterih državah storitve javnih zavodov za zaposlovanje dopolnjujejo ali nadomeščajo zasebne agencije za zaposlovanje in svetovalci za delo. Sodelovanje s podjetji je bistveno, tako kot tudi aktivna udeležba socialnih partnerjev tudi na lokalni ravni, da se ugotovijo zaposlitvene možnosti na nacionalni ter lokalni in regionalni ravni. Uspešnost storitev javnih zavodov za zaposlovanje bi bilo treba meriti tudi z vidika delodajalcev.

#### 4. Javni zavodi za zaposlovanje v okviru evropskega stebra socialnih pravic

4.1 Po razglasitvi evropskega stebra socialnih pravic bi morali biti nacionalni javni zavodi za zaposlovanje in evropska mreža JZZ bolj inovativni pri podpiranju namena stebra in izvajanju njegovih ključnih načel.

4.2 Evropska mreža JZZ je leta 2017 formalno prispevala k posvetovanju Evropske komisije o evropskem stebru socialnih pravic, leta 2018 pa je pripravila dokument o prihodnosti dela. Mreža JZZ je lahko v okviru te dejavnosti preučila, kako bi bilo mogoče prilagoditi strategijo JZZ do leta 2020, da bi še naprej ustrezala svojemu namenu, saj si javni zavodi za zaposlovanje prizadevajo odzvati na nove izzive, ki jih prinaša hitro spreminjajoči se trg dela, in postati dejanske agencije za poklicno svetovanje. Javni zavodi za zaposlovanje si prizadevajo za posodobitev svoje strukture, da bi strankam nudili storitve z oceno „AAA“ (angl. *ability, agility, accountability* – sposobnost, odzivnost, odgovornost), kar naj bi pomagalo ustvariti bolj trajnosten in vključujoč trg dela.

#### 5. Nova vloga javnih zavodov za zaposlovanje po mnenju EESO

5.1 EESO pozdravlja prednostne naloge, določene v **delovnem programu evropske mreže JZZ za leto 2019**, ter **poziva k večji interakciji med načeli evropskega stebra socialnih pravic in orodji mreže za primerjalno analizo in vzajemno učenje**. Prispeva lahko k boljši integraciji storitev javnih zavodov za zaposlovanje in izvajanju evropskega stebra socialnih pravic.

5.2 Opazovalna skupina EESO za trg dela je novembra 2018 organizirala **konferenco o javnih zavodih za zaposlovanje v okviru izvajanja evropskega stebra socialnih pravic**. Predstavljeni primeri so potrdili potrebo po dopolnjevanju javnih in zasebnih zavodov za zaposlovanje ter izpostavili konkretne koristi dobrega sodelovanja med javnimi zavodi za zaposlovanje in socialnimi partnerji. Izkazalo se je, da so za posredovanje trajnih delovnih mest zainteresiranim nujni hkrati proaktivnost javnih zavodov za zaposlovanje, vzpostavitev notnih točk za podjetja ter skupna usposabljanja javnih zavodov za zaposlovanje in podjetij.

5.2.1 EESO spodbuja prizadevanja za boljše odzivanje na ponudbo in povpraševanje po delovnih mestih, več spodbud za delodajalce in delavce (med drugim bi lahko delavcem z nizkimi plačami dopustili, da ohranijo nekatere socialne ugodnosti, povezane z brezposelnostjo) ter pravično ravnotežje med prožnostjo in varnostjo zaposlitve, kar bi vodilo v stabilnejše pogodbe. Evropa je še vedno daleč od tega, da bi v celoti izkoristila potencial razpoložljive delovne sile. Podpreti bi morala trajnostna podjetja in jim zlasti omogočiti, da ustvarijo več kakovostnih in produktivnih delovnih mest.

5.2.2 EESO v svojem mnenju <sup>(2)</sup> opozarja, da je dostop do sistemov socialne zaščite ključen dejavnik pravičnejše družbe in da je bistven za produktivno, zdravo in aktivno delovno silo. EU bi morala izboljšati podporo, ki jo obstoječa odprta metoda usklajevanja zagotavlja državam članicam **pri merjenju napredka pri reformi in izboljšanju uspešnosti njihovih politik zaposlovanja ter nacionalnih sistemov socialne zaščite in socialnega varstva**. Zagotoviti bi bilo treba večjo sinergijo med storitvami javnih zavodov za zaposlovanje, socialno infrastrukturo in socialnim sistemom, da bi nudili več podpore brezposelnim pri iskanju zaposlitve in preprečili, da bi bili iskalci zaposlitve kaznovani, ko se ponovno vključijo na trg dela.

5.2.3 **Mobilnost:** za EESO ostaja prosti pretok delavcev, ki temelji na nediskriminaciji in enaki obravnavi ter odpravi preostalih ovir za mobilnost, ena od prednostnih nalog EU. EESO v svojem **mnenju o EURES** <sup>(3)</sup> poziva k vzpostavitvi dejanskega instrumenta za usklajevanje ponudbe in povpraševanja na evropskem trgu dela **v tesnem sodelovanju z nacionalnimi javnimi zavodi za zaposlovanje**. Mobilnost delavcev po vsej EU je povezana s stalnimi prizadevanji za posodobitev sistema koordinacije socialne varnosti in njegovo večjo pravičnost za vse države članice. Zlasti v primeru denarnih nadomestil za brezposelnost za čezmejnne delavce bi bilo treba za določitev pristojne države članice uporabiti načelo *lex loci laboris*, razen če se države članice ne dogovorijo drugače.

5.2.4 **Znanja in spretnosti, prilagojeni trgu dela:** socialna razsežnost izobraževanja, kot je opredeljena v **prvem načelu evropskega stebra socialnih pravic**, pomeni, da ima vsakdo pravico do kakovostnega in vključujočega izobraževanja, usposabljanja in vseživljenjskega učenja. Poleg tega vse večje pomanjkanje delovne sile na trgu dela v vsej Evropi ogroža prihodnjo rast. Tesnejše sodelovanje med **javnimi zavodi za zaposlovanje in socialnimi partnerji, podjetji, regionalnimi sveti za zaposlovanje ter znanja in spretnosti ter drugimi primernimi regionalnimi strukturami bi bilo treba še povečati, da bi presegli regionalne razlike in ponudili ustrezno strokovno usmerjanje, možnosti za izpopolnjevanje in preusposabljanje ter poklicno preusmerjanje za iskalce zaposlitve in ljudi, ki jim grozi izguba dela, pri čemer bi morali različni akterji nositi skupno odgovornost. Sodelovati bi morali tudi samozaposleni.**

5.2.5 **Sodelovanje s socialnimi partnerji:** pri oblikovanju socialne politike EU je treba dati socialnim partnerjem več svobode ob polnem spoštovanju njihove avtonomije. V svoji vlogi ključnih akterjev na področju zaposlovanja lahko v sodelovanju z nacionalnimi javnimi zavodi za zaposlovanje znatno prispevajo k opredelitvi zaposlitvenih možnosti tudi na lokalni ravni, lažjemu prehodu ljudi na trg dela ali na trgu dela, in sicer s podpiranjem iskalcev zaposlitve med iskanjem dela, pomočjo podjetjem pri procesih iskanja človeških virov ter pomočjo mladim in odraslim pri izbiri najprimernejših načinov izpopolnjevanja (ADEM v Luksemburgu).

5.2.6 **Civilna družba:** EESO predstavlja raznolike organizacije civilne družbe in podaja številna mnenja, ki že obravnavajo nekatera načela iz evropskega stebra socialnih pravic. Dodana vrednost organizacij civilne družbe je, da so blizu razmeram na terenu in bolj seznanjene s potrebami različnih skupin – migrantov, invalidov, mladih, pravic žensk – zato lahko učinkovito prispevajo k bolj ciljno usmerjenemu delu javnih zavodov za zaposlovanje (sem bi lahko na primer sodila vloga svetovalcev za delo v Italiji).

5.2.7 **Sodelovanje z zasebnimi zavodi za zaposlovanje:** izkušnje kažejo, da lahko enakopravna udeležba ter vključenost javnih in zasebnih zavodov učinkovito in koristno prispevata k resnično vključujočemu in trajnostnemu trgu dela. To dopolnjevanje je treba podpreti. Napovedi/predvidevanja glede trga dela je vedno zelo težko podati, saj se potrebe trga dela zelo hitro spreminjajo. Zanesljivi podatki so bistveni, vendar morajo vključujoči trgi dela, h katerim pozivamo, vključevati vse ljudi.

## 6. **Obstoječe vrzeli pri usmerjeni pomoči javnih zavodov za zaposlovanje**

6.1 EESO pozdravlja dejstvo, da so glavne ciljne skupine vključene v delovne programe evropske mreže JZZ in nacionalnih javnih zavodov za zaposlovanje. Kljub temu poudarja, da še vedno obstajajo vrzeli, javni zavodi za zaposlovanje pa morajo **načelo raznolikosti in nediskriminacije bolje vključiti** v svoje vsakodnevno delo. Prizadevanja je treba nadaljevati ali povečati, zlasti za naslednje skupine:

6.1.1 **Mladi:** EESO pozdravlja dejstvo, da se je finančna podpora za izvajanje jamstva za mlade podvojila. Javni zavodi za zaposlovanje vlagajo v dolgoročen pristop zagotavljanja storitev mladim iskalcem zaposlitve, med drugim z boljšo uporabo IKT in spletnih orodij, da bi okrepili storitve za najbolj ranljive skupine mladih. **Javni zavodi za zaposlovanje bi morali mladim nuditi večjo individualno pomoč, sodelovati z njihovimi družinami in jim nuditi iskrene informacije o stanju na trgu dela.**

<sup>(2)</sup> UL C 440, 6.12.2018, str. 135.

<sup>(3)</sup> UL C 424, 26.11.2014, str. 27.

6.1.2 **Odrasli:** zaradi staranja prebivalstva v Evropi, **vse daljše življenjske dobe in dejstva, da je treba spodbujati medgeneracijsko sodelovanje**, vse hitrejših sprememb na trgu dela, novih oblik dela in prodiranja digitalnih tehnologij v vse vidike vsakdanjega življenja obstaja vse večje povpraševanje po novih znanjih in spretnostih ter **znanjih in kompetencah** na višji ravni. Zato je še toliko bolj nujno izboljšati možnosti za pridobivanje novega znanja in spretnosti ter prekvalifikacijo za vse, ki nimajo osnovnih znanj in spretnosti ali niso pridobili kvalifikacij, ki bi jim zagotovile zaposljivost **in aktivno državljanstvo**.

6.1.3 **Ženske:** EESO pozdravlja direktivo o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja <sup>(4)</sup>, ki staršem, negovalcem in zlasti ženskam pomaga pri boljši organizaciji dela in vsakodnevnih nalog. Dodati bi bilo treba tudi potrebne naložbe v socialno infrastrukturo, kot so ustanove za varstvo otrok in ostarelih. Ta direktiva vključuje tudi učinkovito pomoč nacionalnih javnih zavodov za zaposlovanje pri vključevanju žensk na trg dela ob ustreznem upoštevanju pristopa za usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja.

6.1.4 **Invalidi:** invalidi predstavljajo približno šestino delovno sposobnega prebivalstva EU, stopnja njihove zaposlenosti pa je sorazmerno nizka. To je bilo glavno sporočilo posvetovanja, ki ga je EESO pripravil leta 2017. Zlasti invalidne ženske in dekleta <sup>(5)</sup> se še naprej soočajo z različnimi oblikami diskriminacije na podlagi spola in invalidnosti hkrati (presečna diskriminacija). Med drugim so prepogosto izključene iz vključujočega izobraževanja in usposabljanja, zaposlovanja, dostopa do programov za omejevanje revščine, ustreznih stanovanj ter sodelovanja v političnem in javnem življenju. Javni zavodi za zaposlovanje jim morajo zagotoviti posebno pomoč in individualno obravnavo.

6.1.5 **Migracije: zakonite migracije imajo lahko pomembno vlogo na dobro delujočih trgih dela.** EESO je v svojem mnenju <sup>(6)</sup> poudaril pomen skladne migracijske politike in dobro oblikovanega regulativnega okvira ter navedel, da je brez migracij evropski ekonomski in socialni model ogrožen. Vključevanje beguncev s pravico do bivanja v Evropi v usposabljanje, zaposlovanje in družbo na splošno bo pomembno še naprej. **V številnih državah so javni zavodi za zaposlovanje že uvedli več pobud, da bi prispevali k temu.**

6.1.6 **Romska manjšina:** EESO je zelo dejaven glede vprašanj, povezanih z življenjskimi in delovnimi pogoji romske skupnosti, pri čemer se osredotoča na boljše vključevanje Romov <sup>(7)</sup>. Po njegovem mnenju obstaja sinergija med izvajanjem načela enakih pravic iz evropskega stebra socialnih pravic in nadaljnjimi ukrepi za uspešnejše vključevanje Romov. Prednostna naloga javnih zavodov za zaposlovanje bi morala biti zlasti pomoč romskim ženskam.

6.1.7 **Neaktivno prebivalstvo,** ki ni tradicionalna ciljna skupina javnih zavodov za zaposlovanje, čeprav želi znaten delež neaktivnega prebivalstva delati. Evropska mreža JZZ je objavila študijo o vlogi javnih zavodov za zaposlovanje pri pomoči neaktivnemu prebivalstvu, ki ponuja pregled ukrepov pomoči za neaktivne, zlasti v zvezi z vlogo javnih zavodov za zaposlovanje. EESO poziva Komisijo in države članice, naj preoblikujejo politike ponovnega vključevanja, namenjene temu delu prebivalstva.

## 7. Kompleksna podpora nacionalnim javnim zavodom za zaposlovanje

7.1 Evropske smernice za zaposlovanje iz leta 2019 (smernica 7) spodbujajo države članice, naj povečajo učinkovitost svojih aktivnih politik trga dela. Države članice bi si morale prizadevati za učinkovitejše javne zavode za zaposlovanje, in sicer z zagotavljanjem pravočasne in prilagojene pomoči iskalcem zaposlitve, podpiranjem povpraševanja na trgu dela in izvajanjem upravljanja na podlagi uspešnosti.

7.2 Da bodo nacionalni javni zavodi za zaposlovanje učinkovito prispevali k izvajanju evropskega stebra socialnih pravic, bodo potrebovali močnejšo podporo in ustrezne pogoje:

7.2.1 **Dovolj človeških virov.** Kompleksne storitve javnih zavodov za zaposlovanje (iskanje in izbor osebja, prezaposlovanje, svetovanje in pomoč pri prošnjah za dohodkovno podporo, usposabljanje) lahko izvaja usposobljeno osebje s posebnimi znanji in spretnostmi, ki dela v ustreznih pogojih ter sodeluje s svetovalci za delo in zasebnimi agencijami za delo.

7.2.2 **Prilagajanje tehnološkemu razvoju.** Digitalizacija gospodarstva in družbe prinaša nova orodja, ki lahko ob ustreznem upravljanju javnim zavodom za zaposlovanje pomagajo pri njihovi vlogi, vključno z usposabljanjem njihovih zaposlenih, pa tudi resničnim povezovanjem zbirk podatkov za učinkovito povezovanje podjetij in delavcev. Oboje bo pomagalo pri razvoju znanj in spretnosti ter nalogah, ki izhajajo iz nove digitalne dobe.

<sup>(4)</sup> UL C 129, 11.4.2018, str. 44.

<sup>(5)</sup> UL C 367, 10.10.2018, str. 20.

<sup>(6)</sup> UL C 110, 22.3.2019, str. 1.

<sup>(7)</sup> UL C 27, 3.2.2009, str. 88.

7.3 Komisija je 2. maja 2018 sprejela predlog večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027. Predlog odraža sedanje socialne in ekonomske okoliščine ter je konkreten odgovor na poziv evropskih državljanov k zagotovitvi bolj socialne Evrope in več naložb v ljudi v EU. Evropski socialni sklad plus (ESS+) je ključni instrument EU za naložbe v ljudi in izvajanje evropskega stebra socialnih pravic. Javni zavodi za zaposlovanje se bodo financirali iz sklopa Evropskega socialnega sklada plus (ESS+) za zaposlovanje in socialne inovacije.

7.4 Javni zavodi za zaposlovanje morajo imeti za izvajanje novih pristojnosti, zlasti v okviru aktivne politike zaposlovanja, na voljo ustrezno zmogljivost in finančna sredstva.

7.5 EESO se zavzema za bolj sistematično in strukturirano sodelovanje med javnimi zavodi za zaposlovanje in drugimi ponudniki storitev na socialnem in zaposlovalnem področju, da bi se odpravljale raznolike ovire, s katerimi se srečujejo iskalci zaposlitve, ki poskušajo vstopiti na trg dela (zdravstvene težave, stanovanja, prevoz). Posodobitev javnih zavodov za zaposlovanje je zapleten proces, zaradi pomanjkanja koordinacije, načrtovanja programov in širšega načrtovanja ter delitve pristojnosti na nacionalni oziroma regionalni ravni pa prihaja do razdrobljenosti.

7.6 Po mnenju EESO bi bilo treba pozorneje spremljati, ocenjevati in primerjati storitve javnih zavodov za zaposlovanje, da bi tako ugotovili učinkovitost njihove pomoči iskalcem zaposlitve na trgu dela. Učinkovitost javnih zavodov za zaposlovanje in sinergijo med državami bi lahko izboljšali s skupnimi standardi in smernicami na evropski ravni. V večji meri bi bilo treba uporabiti vire podatkov, kot so ankete o delovni sili, pri spremljanju pa lahko pomagajo agencije, kot je Eurofound.

V Bruslju, 17. julija 2019

*Predsednik*

*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*

Luca JAHIER

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Poučevanje o Evropi – priprava orodij za šole****(mnenje na lastno pobudo)**

(2019/C 353/09)

Poročevalec: **Gerhard RIEMER**

Sklep plenarne skupščine	20. 2. 2019
Pravna podlaga	člen 32(2) poslovnika mnenje na lastno pobudo
Pristojnost	strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	8. 7. 2019
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	17. 7. 2019
Plenarno zasedanje št.	545
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	191/4/6

**1. Sklepi in priporočila**

1.1 EESO razume leta 2015 <sup>(1)</sup> sprejeto **pariško deklaracijo** in **priporočilo Sveta** iz leta 2018 <sup>(2)</sup> kot **jasno pooblastilo držav članic**, naj poučevanje in učenje o Evropski uniji postaneta stalnica na politični agendi, kar je podprl tudi **Evropski parlament v resoluciji, sprejeti leta 2016** <sup>(3)</sup>. To je novo izhodišče za krepitev evropske razsežnosti poučevanja in zagotavljanje ustrezne podpore pedagoškim delavcem.

1.2 EESO meni, da **na področju izobraževanja** vlada določena **informacijska vrzel**, kar zadeva splošno razumevanje **vloge EU** pri učečih in vpliv, ki ga ima EU na vsakodnevno življenje evropskih državljanov. Kljub boljši volilni udeležbi, ki se je z 42,61 % leta 2014 povzpela na 50,95 % leta 2019, rezultati zadnjih volitev v Evropski parlament kažejo, da sta še vedno nujna obveščanje in izobraževanje o Evropski uniji od najzgodnejših let naprej.

1.3 EESO poziva k **novemu zagonu dejavnosti za izobraževanje o EU** in želi izkoristiti priložnost, ki se odpira z novim mandatom Evropskega parlamenta, Evropske komisije in zlasti z novim komisarjem za izobraževanje, kulturo, mlade in šport. EESO je prepričan, da je treba poseben poudarek na izobraževanju mladih o EU obravnavati kot neizogiben za postopen razvoj resničnega evropskega državljanstva, ki je potrebno za izgradnjo trdne Evropske unije.

1.4 EESO želi z **novima mnenjema Izobraževanje o EU (SOC/612)** <sup>(4)</sup> in **Poučevanje o Evropi v šolah ti vprašanji postaviti čim bolj v ospredje**. Znova je treba razmisliti o tem, kako spodbuditi boljšo povezanost med ljudmi in EU ter njihovo ozaveščenosti o njenih ukrepih, ciljih in vrednotah. V ta namen so potrebna nadaljnja prizadevanja za boljše obveščanje ljudi o EU, zlasti na začetku šolskega izobraževanja, pa tudi v okviru poklicnega, strokovnega in višjega izobraževanja ter vseživljenjskega učenja.

<sup>(1)</sup> Pariška deklaracija, 17.3.2015.

<sup>(2)</sup> Priporočilo Sveta (2018), ST/9010/2018/INIT.

<sup>(3)</sup> Resolucija EP (2016) (2015/2138(INI)).

<sup>(4)</sup> UL C 228, 5.7.2019, str. 68.

1.5 Na ravni EU in v državah članicah so bili sprejeti številni ukrepi za izboljšanje položaja. Prav tako je na nacionalni ravni in ravni EU na voljo veliko odličnega gradiva in orodij, ki bi lahko služila kot navdih za prihodnje pobude. Vendar pa je treba izboljšati njihovo jasnost, dostopnost in splošne informacije o tem, kaj je na razpolago. Študija Evropske komisije iz leta 2013 <sup>(5)</sup> je pokazala, da v državah članicah očitno obstaja politična pripravljenost za povečanje kakovosti teh informacij, vendar je treba v ta namen storiti še veliko.

1.6 Po mnenju EESO bi bilo treba **izvesti novo študijo, v katerih bi se kritično preučilo** dejansko stanje v državah članicah glede izobraževanja o EU v šolah ter glede usposabljanja učiteljev in stalnega strokovnega razvoja. Pri tem bi bila koristna analiza sedanjih pobud in učnih načrtov, zlasti v osnovnih in srednjih šolah, ter prizadevanj organizacij civilne družbe in socialnih partnerjev. Nova študija bi lahko temeljila na študiji o učenju o Evropi v šolah, ki je bila opravljena leta 2013.

1.7 Poleg navedenega bi bil lahko izredno koristen in potreben **popis gradiv in virov za poučevanje in učenje**, pripravljenih v okviru projektov na tem področju, ki se financirajo s sredstvi EU. Pri poučevanju in učenju v šolah bi bila lahko koristna tudi plat-forma, ki bi združevala vsa opisana orodja, razvrščena po jezikih, starostnih skupinah in temah – morebiti podobno kot na spletni strani *Kaj Evropa počne zame*.

1.8 Po mnenju EESO bi se lahko **učni načrt kot pojem obravnaval širše** in bi lahko zajemal tudi program zunajšolskih dejavnosti, ki priznava vrednost izobraževanja v podporo učenju zunaj meja učilnic in šolskih predmetov ter mladim in prebivalstvu EU predstavi s prave perspektive.

1.9 EESO meni, da bi bilo treba za vsako šolo (za učence in učitelje) pripraviti **majhen nabor orodij (osnovni sveženj)**, ki bi prispeval k boljšemu izobraževanju vseh o EU. Njegova vsebina bi se lahko razlikovala in bi jo bilo treba prilagoditi nacionalnemu in regionalnemu okviru, pa tudi ljudem s posebnimi potrebami.

1.10 Za spodbujanje nadaljnje politične podpore za boljše izobraževanje o EU bi bilo treba na evropski ravni oblikovati **skupino strokovnjakov na visoki ravni za poučevanje o Evropi**, v kateri bi sodelovali predstavniki držav članic in priznani strokovnjaki. Skupina bi lahko pripravljala politične predloge in priporočila, o katerih bi razpravljali ministri za izobraževanje, Svet pa bi na njihovi podlagi lahko sprejemal sklepe.

1.11 **Učitelji imajo zelo pomembno vlogo, saj so „arhitekti prihodnosti“**. Bolje morajo razumeti EU in biti usposobljeni za poučevanje učencev vseh starosti o EU. Znanje o EU je pomanjkljivo in nekateri učitelji niso dovolj izkušeni ali pa se ne počutijo dovolj usposobljeni, da bi v svojih razredih učili o EU. Zato EESO poziva k novemu poudarku na usposabljanju učiteljev na ravni EU in držav članic. Učiteljem je treba pomagati, da bodo uporabljali razpoložljivo gradivo in v celoti izkoristili možnosti novih digitalnih tehnologij.

1.12 **EESO verjame v vizijo**, da mladi zaključijo šolanje z osnovnim znanjem o EU in razvijejo **nekakšno „pismenost na področju EU“**. EESO se zaveda, da je poučevanje 72 milijonov učencev in dijakov v osnovnih šolah, nižjih poklicnih in srednjih šolah ter gimnazijah v EU precejšen izziv, ki pa se ga je vredno lotiti. Sem sodi tudi priložnost, da učenci oziroma dijaki obišejo evropske institucije. Takšno priložnosti bi morali dobiti tudi učitelji, da bi pridobili posebne izkušnje, sodelovali v razpravah z različnimi organizacijami in institucijami (kot je EESO) in se vrnili domov z boljšim razumevanjem Evrope, njene vloge, vrednot in njene organizacije.

## 2. Nova priložnost – nova pobuda ob pravem času

2.1 EESO želi izkoristiti priložnost, ki se odpira z novim mandatom Evropskega parlamenta, Evropske komisije in zlasti z novim komisarjem za izobraževanje, kulturo, mlade in šport, da bi posebej opozoril na poučevanje o Evropi v šolah.

2.2 V prejšnjih mnenjih je poudaril pomen izobraževanja o evropski zgodovini, vrednotah, demokraciji in dosežkih ter o pomembni vlogi EU, da bi državljanom ponazoril njeno vrednost. Sistem formalnega izobraževanja močno vpliva na to, kako mladi dojemajo svet, zato je ključen za razvoj njihovega razumevanja EU.

2.3 To mnenje se navezuje na mnenje SOC/612 o izobraževanju o Evropi <sup>(6)</sup>, njegov namen pa je podpreti, okrepiti in stopnjevati poziv k ukrepanju na področju izobraževanja o EU. V njem želi EESO nameniti večji poudarek Evropi in izobraževanju o EU na splošno, zlasti pa poučevanju o Evropi v šolah.

<sup>(5)</sup> Learning Europe at School (Učenje o Evropi v šolah), študija Evropske komisije, 2013.

<sup>(6)</sup> UL C 228, 5.7.2019, str. 68.

2.4 Prihodnost Evrope in EU bo usmerjala in oblikovala naša mladina – učenci in dijaki, ki danes sedijo v šolskih klopeh in so pod vplivom svojega okolja, družine in prijateljev. Zato je pomembno, da se mlade tesno vključi v teme EU. Zagotoviti je treba, da bodo šole posredovale informacije o vprašanih EU in omogočale kritično in konstruktivno razpravo o njih.

2.5 Med državljani v državah članicah je informacijska vrzel o EU, o tem, kako deluje in kaj počne. To vključuje vlogo institucij EU in vpliv politik EU na življenje evropskih državljanov. Izobraževanje o Evropi bi bilo lahko poseben predmet ali modul, lahko pa bi se ga na različnih stopnjah izobraževanja vključilo v različna tematska področja, kot je ustrezno, o čemer bi prosto odločali nacionalni organi, pristojni za izobraževanje, ter šole.

2.6 Vloga šol in učiteljev ter obseg in način poučevanja o EU so zato vse pomembnejši, zlasti ob upoštevanju vzpona evroskeptičizma v nekaterih državah članicah.

2.7 Družba od formalnega izobraževanja v šoli pričakuje vse več. Cilj takega izobraževanja, vsaj na osnovnošolski in srednješolski ravni, bi moral biti učence in dijake opremiti z znanjem, spretnostmi in kompetencami, ki jih potrebujejo, da se naučijo kritično razmišljati, razlagati in analizirati informacije ter oblikovati svoje mnenje, namesto da je izobraževanje le proces učenja dejstev. Sem sodi tudi oblikovanje z dejstvi podprtega mnenja o EU. Šole ne morejo narediti vsega, zato bi boljše usklajevanje med različnimi strukturami formalnega, neformalnega in priložnostnega izobraževanja prispevalo k uspehu evropskega projekta. Poleg tega je treba poudariti, da prej ko mladi pridejo v stik z Evropo in se začnejo zanimati zanjo, bolj se bodo počutili kot Evropejci.

2.8 To je hkrati povezano z določenimi pričakovanji od učiteljev; njihova odgovornost se povečuje. Zato je pomembno, da se jih še bolj podpre tako, da se jim zagotovijo praktična orodja za poučevanje o EU, z raznovrstnim gradivom o različnih temah, že pripravljenim za uporabo in primernim za različne starosti, ki je na voljo v vseh jezikih EU in hkrati upošteva razmere v posamezni državi članici.

### 3. Odgovornost EU in držav članic

3.1 Za izobraževanje in usposabljanje so brez dvoma pristojne predvsem države članice. Vendar pa bi EU lahko, glede na njeno dopolnilno funkcijo, prevzela večjo vlogo in predlagala posebne ukrepe ter dejavnosti za izboljšanje splošnega znanja o EU. Po mnenju EESO je zdaj pravi čas za ukrepanje.

3.2 Na podlagi pariške deklaracije, ki so jo voditelji EU podpisali marca 2015 <sup>(7)</sup>, EESO razume priporočilo Sveta iz leta 2018 <sup>(8)</sup> kot jasno pooblastilo držav članic, naj poučevanje in učenje o Evropi postane stalnica na politični agendi. To je novo izhodišče za krepitev evropske razsežnosti poučevanja in za ustrezno podporo pedagoškim delavcem.

3.3 EU se v zadnjih letih zelo intenzivno ukvarja z izobraževanjem in usposabljanjem, pa tudi s temo učenja o Evropi v šolah.

3.3.1 Komisija je v obdobju 2011–2013 na prošnjo Evropskega parlamenta izvedla pobudo za učenje o EU v šolah. Leta 2016 je Evropski parlament sprejel resolucijo o tej temi z naslovom Učenje o EU v šolah <sup>(9)</sup>, v kateri je poudaril pomembnost teme in podal konkretna priporočila za EU in države članice, ki so po mnenju EESO še vedno aktualna in bi morala biti podlaga za nove pobude. EESO priznava in podpira pobude EP in Komisije ter močno upa, da bo tudi njegova pobuda prispevala svež in odločen zagon za novo pot naprej.

3.3.2 V evropskem okviru ključnih kompetenc za vseživljenjsko učenje <sup>(10)</sup>, ki je bil posodobljen leta 2018, so opredeljene kompetence, ki jih evropski državljani potrebujejo za osebno izpolnitev in razvoj, zaposlitev, socialno vključenost in aktivno državljanstvo. Prenovljeni okvir vključuje tudi poglavje o kulturni zavesti in izražanju, ki zajema poznavanje lokalnih, nacionalnih, regionalnih, evropskih in svetovnih kultur ter načinov izražanja, vključno z njihovimi jeziki, dediščino in tradicijami, in kulturnih proizvodov ter razumevanje morebitnega medsebojnega vpliva teh načinov izražanja in njihovega vpliva na zamisli posameznika. Po tem zgledu bi lahko posodobili učne načrte ter programe neformalnega in priložnostnega učenja, da bi vključevali izobraževanje o EU.

<sup>(7)</sup> Pariška deklaracija, 17.3.2015.

<sup>(8)</sup> Priporočilo Sveta (2018), ST/9010/2018/INIT.

<sup>(9)</sup> Resolucija EP (2016) (2015/2138(INI)).

<sup>(10)</sup> Priporočilo Sveta (2018/C 189/01).



3.3.3 Program Erasmus je bil izredno uspešen in bi moral biti še naprej priložnost za učenje o EU. V preteklih 32 letih je v programu sodelovalo več kot 10 milijonov ljudi<sup>(11)</sup>. V skladu s predlogom Komisije je za novi program Erasmus 2021–2027 predvideno dvakratno povečanje sredstev v primerjavi s prejšnjimi programi, tj. z nekaj manj od 15 milijard na 30 milijard EUR. Predvidena je tudi podpora za dejavnosti, s katerimi se posreduje znanje o EU. Omogočiti bi bilo treba tudi, da se na primer s pobudami Jean Monnet podpirajo dejavnosti ne le v visokem šolstvu, ampak tudi na drugih področjih izobraževanja in usposabljanja.

3.3.4 Poleg omenjenih je še nekaj drugih pomembnih in uspešnih programov EU za mlade. DiscoverEU<sup>(12)</sup> mladim omogoča, da z vlakom brezplačno potujejo po vsej Evropi in odkrivajo čudovite pokrajine, se srečujejo s podobno mislečimi popotniki, postanejo bolj neodvisni in samozavestni ter raziščejo svojo evropsko identiteto. Še ena pobuda EU je evropska solidarnostna enota<sup>(13)</sup>, ki mladim daje priložnost za prostovoljsko delo ali sodelovanje pri projektih v njihovi državi ali v tujini v korist skupnostim in ljudem po vsej Evropi.

3.4 Države članice imajo na področju izobraževanja glavno vlogo. V skladu s študijo Evropske komisije iz leta 2013<sup>(14)</sup> v državah članicah očitno obstaja politična pripravljenost za izboljšanje teh informacij, vendar je treba v ta namen storiti še veliko. Študija navaja, kaj učenci in dijaki potrebujejo za pridobivanje znanja o EU, ter vsebuje priporočila za Evropsko komisijo in različne vključene partnerje, zlasti učitelje. Nekatere države članice so učenje o EU vključile v učne načrte in programe usposabljanja učiteljev, vendar je zelo malo dokazov o tem, da je učenje o Evropi zasnovano tako, da poteka postopoma in da učenci ter dijaki od osnovnih dejstev napredujejo do zahtevnejšega razumevanja. Poleg tega sta delovanje institucij EU in postopek odločanja, ki je ključen za državljansko udeležbo, v primerjavi z drugimi, osnovnejšimi dejstvi precej zanemarjeni temi. Ta pomembna študija za povrh temelji na podatkih, ki so stari več kot deset let.

3.5 V vseh državah članicah je nekaj dejavnosti, ki presegajo nacionalne zahteve glede učenja o Evropi. Šole, nevladne organizacije, ustanove ali univerze, ki sodelujejo s šolami in učitelji, si že aktivno prizadevajo za izboljšanje pouka o Evropi. Po vsej EU na lokalni in regionalni ravni delujejo izkušene in predane organizacije, ki se ukvarjajo s tem vprašanjem. Mnoge pobude se financirajo s sredstvi EU, vendar ne vse. Izvajanje teh dejavnosti kaže na povpraševanje in potrebo po še večji podpori učenja o Evropi.

3.6 Mnogo je pobud, povezanih z informacijami in programi civilne družbe, kamor sodijo tudi pobude socialnih partnerjev, vendar je študija Komisije iz leta 2013<sup>(15)</sup> razkrila, da bi bilo mogoče informacije in šolske programe bolje strukturirati.

3.7 Tudi pobuda EESO *Vaša Evropa, vaš glas* (*Your Europe, Your Say – YEYS*)<sup>(16)</sup> je primer dobre prakse, ki jo je vredno omeniti.

#### 4. Politični predlogi in spodbude za izvajanje

4.1 EU, zlasti nova Komisija in novi komisar za izobraževanje, kulturo, mlade in šport, bi morala razmisliti o tem, kako v sodelovanju z državami članicami doseči nov zagon, s katerim bi spodbudili intenzivno splošno razpravo o pomenu poučevanja o Evropi v šolah.

4.2 Izvesti bi bilo treba novo študijo o dejanskem stanju v državah članicah v zvezi z izobraževanjem o EU v šolah, da se dopolnijo in posodobijo sedanje dejavnosti ter zagotovijo obsežnejši podatki in politične smernice, ki bi temeljile na dejstvih. Študija bi se morala uporabiti kot podlaga za nove pobude, namenjene zbiranju primerov, primerjavi različnih primerov dobre prakse, razpravljanju o njih in prikazovanju rezultatov.

4.3 Poleg nove študije bi morala Komisija pripraviti popis vsega gradiva/virov za poučevanje in učenje, ki so nastali v okviru najpomembnejših projektov s financiranjem EU po letu 2010 in so povezani s poučevanjem o EU v šolah (npr. projektov, financiranih v okviru pobud Jean Monnet, s kratkim opisom).

4.4 EESO poziva k oblikovanju skupine na visoki ravni za poučevanje o Evropi, ki bi delovala na evropski ravni, sestavljali pa bi jo strokovnjaki iz držav članic. Njena naloga bi bila spodbujanje večje politične podpore za boljše izobraževanje o EU. Skupina bi lahko – na prostovoljni osnovi – preverila, ali obstajajo skupni načini in sredstva za seznanjanje ljudi z osnovnimi dejstvi in informacijami o evropskem povezovanju. Poleg tega bi lahko pripravila priporočila za razpravo ministrov, pristojnih za izobraževanje, ki bi lahko vodila k sklepom Sveta.

<sup>(11)</sup> Evropska komisija: Vlaganje v ljudi, maj 2018.

<sup>(12)</sup> [https://europa.eu/youth/discovereu\\_sl](https://europa.eu/youth/discovereu_sl)

<sup>(13)</sup> COM(2018) 440 final.

<sup>(14)</sup> Learning Europe at School (Učenje o Evropi v šolah), študija Evropske komisije, 2013.

<sup>(15)</sup> Prav tam.

<sup>(16)</sup> EESO: Vaša Evropa, vaš glas.

4.5 Uvesti bi bilo treba tudi **dan EU v šolah držav članic** (na prostovoljni podlagi). Ta nova pobuda bi bila posebna priložnost za intenzivno, pozitivno in v prihodnost usmerjeno razpravo o temah, povezanih z EU, v učilnicah po vsej Evropi ter za uporabo in uvažanje orodij.

4.6 Pozdraviti bi bilo treba pobude in programe civilne družbe na področju izobraževanja o Evropi, tudi tiste, ki jih organizirajo socialni partnerji. Ti bi morali biti vključeni v razprave, izvajanje, pripravo in/ali izbiro primerov dobre prakse za tematske razprave v šolah, pa tudi v razprave o pomenu in prihodnji vlogi EU <sup>(17)</sup>. Obstaja vrsta zglednih programov, vendar bi bil lahko njihov učinek večji, če bi se vključili v širšo agendo učnih načrtov in dejavnosti.

## 5. Priprava orodij za šole

5.1 Na voljo so že številna orodja za poučevanje o EU iz različnih virov; predvsem na ravni EU je izredno veliko gradiva in orodij, vendar jih je včasih težko najti, zlasti če sploh ni znano, da so na voljo. Poudarek torej ne bi smel biti na oblikovanju novih orodij za poučevanje, temveč na prilagoditvi in izboljšanju tistih, ki so že na voljo, ter na seznanjanju z njimi (npr. s Kotičkom za učenje). To bi lahko dosegli z vzpostavitvijo enotne spletne platforme, na kateri bi bila zbrana orodja za poučevanje iz vseh različnih virov.

Učitelji bi tam lahko izbirali gradivo glede na temo in starostno skupino, ki jo poučujejo, podobno kot na spletišču Kaj Evropa počne zame <sup>(18)</sup>, ki ga je pred evropskimi volitvami leta 2019 ustvaril Evropski parlament.

5.2 Na to, kako mladi dojemajo EU, poleg učiteljev pomembno vplivajo tudi starši in drugi odrasli, zato bi bilo treba orodja za poučevanje o EU v formalnem izobraževanju dopolniti z možnostmi vseživljenjskega učenja za odrasle. Glede na sedanje težave z napačnimi informacijami bi to moralo vključevati obveščanje o virih zaupanja vrednih informacij o EU.

5.3 Odgovornost za razvoj orodij je deljena, glavni del pa nosijo države članice. Teme, povezane z evropskimi vprašanji, je treba obravnavati predvsem na ravni EU, teme, ki so povezane z državami članicami, pa na nacionalni ravni. Knjige, videoposnetki, zgoščenke ali aplikacije poleg evropske vključujejo tudi nacionalno razsežnost. O tem, kako in v kakšnem obsegu se uporabljajo učne vsebine, odločajo države članice, in sicer so za to odgovorni učitelji in šole.

5.4 Boljša in večja uporaba razpoložljivega gradiva je ključna, zlasti povezav, kot je odlični Kotiček za učenje EU <sup>(19)</sup>, v katerem so gradiva izredno dobro predstavljena.

V Kotičku za učenje so na voljo priljubljene teme za osnovne in srednje šole, z gradivom glede na starostno skupino, preizkusi znanja in precej posebnimi orodji, od vadnic, informativnih pregledov, iger in učnega gradiva do videoposnetkov, primernih za starostne skupine od manj kot 9 let do 15 let in več. Učencem so na voljo igre, natečaji in vadnice, s katerimi lahko na zabaven način odkrivajo EU. Učitelji lahko v Kotičku najdejo učno gradivo za vse starostne skupine, s katerim učencem predstavijo EU in njeno delovanje, ter dobijo navdih za učne priprave, poleg tega pa lahko poiščejo priložnosti za povezovanje z drugimi šolami in učitelji iz vse EU. V sodelovanju z državami članicami je nujno boljše seznanjanje s tem, kako vso to gradivo uporabljati.

5.5 Na ravni EU je na voljo izredno veliko gradiva in orodij. Njihova uporaba je odvisna od številnih meril: stopnje izobrazbe, predmeta, izobraževalnega sistema in posebnosti izobraževalne politike države članice. EESO sicer priporoča, naj se za vsako šolo v EU razvije osnovni sveženj (majhen nabor orodij), osredotočen zgolj na teme, za novo, intenzivno ozaveščanje. Nabor orodij bi bilo treba – v sodelovanju z ministrstvom za izobraževanje države članice, pa tudi zadevnimi institucijami EU ter organizacijami, kot so socialni partnerji – dati na voljo šolam, skupaj z gradivom, prilagojenim tej državi.

Dosegljiv bi moral biti na spletu, na spletni strani šole in tudi preko regionalnih in evropskih kontaktnih točk, vsebovati pa bi moral med drugim naslednje:

— lahko berljiv paket, ki bi ga sestavljala knjižica in brošura za učitelje in učence <sup>(20)</sup>,

<sup>(17)</sup> The Future Evolution of Civil Society in EU by 2030 (Prihodnji razvoj civilne družbe v EU do leta 2030).

<sup>(18)</sup> <https://what-europe-does-for-me.eu/sl/home>

<sup>(19)</sup> Kotiček za učenje.

<sup>(20)</sup> Primer iz Avstrije: majhna, kratka brošura (ena za učitelje in ena za učence) z vsemi povezavami do evropskih in nacionalnih spletnih strani ter kratkimi komentarji k različnim temam.

- kratek videoposnetek ali film, ki ga za posamezno državo posamejno imenujejo njihovi državljani;
- izbor gradiva za poučevanje o EU v šolah, ki je na voljo na ravni EU. Gradivo bi moralo biti zlasti prilagojeno različnim ravnam izobraževalnega sistema (vrtec, osnovna šola, srednja šola in univerze) in glavnim spletnim povezavam, vključno s Kotičkom za učenje,
- gradivo države članice s konkretnimi primeri dobre prakse.

5.6 Cilj bi moral biti, da ima ob koncu šolanja vsak učenec in dijak osnovno znanje o EU, nekakšno „pismenost na področju EU“. EESO se zaveda, da sta doseganje in poučevanje 72 milijonov učencev in dijakov v osnovnih šolah, nižjih poklicnih in srednjih šolah ter gimnazijah v EU precejšen izziv. Sem sodi tudi priložnost za učence in dijake, da obišejo evropske institucije in dobijo pregled nad EU in njeno zgodovino (Hiša evropske zgodovine). Tudi učitelji bi morali imeti možnost, da stopijo v tesen stik z institucijami EU, da bi pridobili posebne izkušnje, sodelovali v razpravah z različnimi organizacijami in institucijami (kot je EESO) ter se domov vrnili z boljšim razumevanjem Evrope, njene vloge, njenih vrednot in njene organizacije.

5.7 „Pismenost na področju EU“ bi bilo treba podpreti z orodji za različne ravni:

- za osnovno šolo, kjer bi se morali učenci učiti o kulturah in tradicijah drugih držav članic EU, kot so jezik, hrana, glasba, prazniki, geografija ter tradicionalna oblačila in plesi,
- za srednjo šolo, kjer bi morali dijaki spoznati več konkretnih dejstev o EU in začeti razvijati občutek državljanske odgovornosti. Orodja bi morala zajemati teme, kot so zgodovina EU, njeni glavni dosežki (na primer njen prispevek k miru), institucije in politike EU, evropske volitve, medijska pismenost, kritično razmišljanje o novicah in aktivno državljanstvo,
- za visokošolsko izobraževanje, kjer bi morala orodja vsebovati bolj poglobljene informacije, na primer o politikah EU, političnih strukturah, gospodarstvu, trgu dela, vprašanih socialne politike, mobilnosti, pravicah in socialnem partnerstvu. Sem bi lahko sodila tudi orodja, namenjena posameznim poklicnim skupinam, kot so novinarji ali lokalni/regionalni politiki.

5.8 Pomembna in odločilna vloga učiteljev

5.8.1 Učitelji imajo zelo pomembno vlogo kot „arhitekti prihodnosti“. Poseben program zanje je ključen, pri čemer je treba upoštevati specifične razmere in potrebe v posamezni državi članici. Številni učitelji danes nimajo dovolj znanja o EU in se ne počutijo dovolj usposobljeni, da bi v svojih razredih učili o EU.

5.8.2 Zato morajo Evropo bolje razumeti, da bodo pripravljene o njej poučevati že najmlajše učence. Med cilji izobraževanja učiteljev bi morala biti boljše razumevanje institucionalnega procesa povezovanja in sposobnost uporabe novega didaktičnega pristopa, s katerim bi ta proces bolje pojasnili učencem. Učitelji se bodo morali soočiti tudi z novimi didaktičnimi koncepti izobraževanja.

5.8.3 EESO pozdravlja posodobljeno, centralizirano platformo, znano kot Kotiček za učenje<sup>(21)</sup>, ki je bila pred kratkim vzpostavljena na spletišču EUROPA. Namenjena je predvsem učencem in dijakom osnovnih in srednjih šol, njihovim učiteljem in staršem. Na njej so zbrani igre, kvizi, gradivo za učenje in poučevanje, ki ga so ga pripravile Evropska komisija in druge institucije, v ospredju pa so EU in njene koristi za evropske državljane. Portal **eTwinning** je največja mreža za učitelje na svetu. Na njem se je registriralo več kot **680000 učiteljev**, ki lahko preko te mreže začnejo skupne projekte ter izboljšajo svoje znanje in znanje učencev, poleg tega pa je mreža ključna za razvoj občutka skupne evropske pripadnosti. Učitelji bi morali biti bolj obveščeni o tem orodju.

5.8.4 EESO meni, da bi moralo biti možno, da nekatere institucije, ki jih finančno podpira EU, zlasti Evropski univerzitetni inštitut in Evropska akademija, vsem izvajalcem usposabljanja učiteljev v EU ponudijo usposabljanje o evropskih vprašanih. Poleg tega bi morali imeti udeleženci programa Erasmus+<sup>(22)</sup> in akademiki iz projektov Jean Monnet v šolah pomembno vlogo kot ambasadorji EU.

<sup>(21)</sup> Kotiček za učenje.

<sup>(22)</sup> UL C 228, 5.7.2019, str. 68.

5.8.5 Po mnenju EESO je pomembno tudi, da je Komisija ustanovila komisijo za preskus učiteljev (*Teachers' Testing Panel*), ki jo sestavljata po en osnovnošolski in srednješolski učitelj iz vsake države članice, ki so ju izbrala predstavništva Evropske komisije. Komisija za preskus učiteljev svetuje o vsebini in slogu učnih gradiv, ki jih razvijajo službe Evropske komisije. To je lahko zelo koristno pri zagotavljanju, da ponujena gradiva upoštevajo trenutne trende in potrebe.

5.8.6 Poleg poučevanja o Evropi v izobraževalnem sektorju je pomembno, da so informacije dostopne tudi splošni javnosti, na primer v javnih knjižnicah in na drugih javnih mestih.

V Bruslju, 17. julija 2019

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

---

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Panožni industrijski vidik iskanja ravnovesja med podnebno in energetske politiko**

**(mnenje na lastno pobudo)**

(2019/C 353/10)

Poročevalec: **Aurel Laurențiu PLOSCEANU**

Soporočevalec: **Enrico GIBELLIERI**

Sklep plenarne skupščine	24.1.2019
Pravna podlaga	člen 32(2) poslovnika mnenje na lastno pobudo
Pristojnost	posvetovalna komisija za spremembe v industriji (CCMI)
Datum sprejetja mnenja komisije CCMI	3.6.2019
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	17.7.2019
Plenarno zasedanje št.	545
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	148/3/3

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Panoge evropske industrije, ki so intenzivne glede na porabo virov in energije (v nadaljevanju: intenzivne panoge), so strateško pomembne za industrijske vrednostne verige EU. V skladu s politiko EU za blažitev podnebnih sprememb morajo do leta 2050 doživeti temeljito preobrazbo v smeri podnebne nevtralnosti in zanjo zagotoviti obsežne naložbe.

1.2 Cilj sedanjega sistema EU za trgovanje z emisijami (EU ETS) je spodbuditi te naložbe z določitvijo cene emisij toplogrednih plinov, pri čemer so zahteve protislovne: (1) za doseganje podnebnih ciljev je treba zvišati cene, (2) intenzivne panoge pa jih morajo zaradi zunanje konkurenčnosti uskladiti s cenami zunanjih konkurentov, ki so nizke ali celo enake nič.

1.3 EESO je zaskrbljen zaradi nevarnosti selitve virov CO<sub>2</sub> ali naložb (selitev proizvodnje ali naložb na območja, kjer se sistem EU za trgovanje z emisijami ne uporablja) v teh intenzivnih panogah in posledične izgube delovnih mest, saj so cene emisij toplogrednih plinov na svetovnih trgih trenutno različne.

1.4 EESO je v predhodnem mnenju <sup>(1)</sup> pozval k vzpostavitvi svetovnega sistema za trgovanje z emisijami, da bi imele intenzivne panoge enake konkurenčne pogoje na svetovni ravni. Ta pričakovanja se zaenkrat še niso uresničila.

1.5 EESO meni, da je industrijsko in energetske politiko bistveno uskladiti s podnebno politiko, da bi mobilizirali obsežne naložbe, ki so potrebne za prehod na ogljično nevtralen gospodarski model za intenzivne panoge. Prehod bi moral biti „pravičen“, pri čemer bi morali biti socialni partnerji dejavno vključeni v njegovo opredelitev in izvajanje.

<sup>(1)</sup> UL C 71, 24.2.2016, str. 57, točka 1.9.

1.6 Naložbe EU in držav članic bi morale biti usmerjene v raziskave, razvoj in inovacije ter uvajanje nizkoogljicnih ali brezogljicnih tehnologij za intenzivne panoge, vključno z dodatno proizvodnjo električne energije, ki jo te industrije potrebujejo, ter izobraževanjem in usposabljanjem delovne sile. V naslednjem večletnem finančnem okviru (2021–2027) bi bilo zato treba povečati sredstva, ki jih je Komisija za ta namen predvidela v predlogu za program InvestEU, in sredstva za druge naložbene programe, ki bodo povezani z njim.

1.7 EESO namerava prispevati k razmisleku o dolgoročni industrijski strategiji, h kateri je pozval Evropski svet<sup>(2)</sup>, s preučitvijo tehnične in pravne izvedljivosti ene od številnih političnih možnosti, ki se trenutno javno obravnavajo: izvajanja prilagoditvenih ukrepov na mejah za notranjo ceno emisij toplogrednih plinov, ki temelji na emisijah toplogrednih plinov iz osnovnih kovin, kemikalij in materialov, uporabljenih v industrijskih izdelkih. Kot poudarja Odbor, je opozoril na potrebo po preučitvi in morebitni uvedbi takega mehanizma že leta 2014, in sicer v mnenju na lastno pobudo z naslovom *Tržni instrumenti za nizkoogljčno gospodarstvo v EU*<sup>(3)</sup>, vendar ni prejel ustreznega odgovora Komisije ali Sveta.

1.8 EESO Komisiji priporoča, naj poglobi svoj razmislek o tej in drugih političnih možnostih, kot so reformirani sistem trgovanja z emisijami, ogljična prilagoditev na mejah<sup>(4)</sup> in stopnja DDV, prilagojena intenzivnosti ogljika<sup>(5)</sup>, ter jih primerja glede na:

- vpliv na selitev virov CO<sub>2</sub> in naložb v primeru višjih cen in manjše razpoložljivosti pravic za trgovanje z emisijami v EU v prihodnje,
- pravno varnost glede skladnosti s pravili Svetovne trgovinske organizacije (STO),
- sprejemljivost za trgovinske partnerje,
- tehnično izvedljivost, zlasti glede na svetovno sprejete računovodske standarde in standarde merjenja ter zanesljive in priznane zbirke podatkov.

1.9 EESO Komisiji tudi priporoča, naj se čim prej posvetuje z glavnimi trgovinskimi partnerji EU, da preveri, kakšna so njihova stališča do obravnavanih možnosti.

## 2. Splošne ugotovitve

### 2.1 Dilema v zvezi s podnebno politiko, ki se uporablja za panoge z intenzivno rabo virov in energije

Podnebna politika ima osnovno težavo.

2.1.1 Po eni strani je njen namen ambiciozno zmanjšati emisije toplogrednih plinov (tako iz zgorevanja fosilnih goriv kot iz industrijskih procesov): cilj EU je doseči ogljično nevtralnost do leta 2050, k čemur Komisija poziva v sporočilu z naslovom *Čist planet za vse*. S tem zmanjšanjem bi moralo globalno segrevanje ostati precej pod 2 °C in po možnosti pod 1,5 °C, in sicer na način, ki je združljiv s kmetijstvom, s katerim je mogoče pridelati dovolj hrane za vse ljudi na svetu. V tržnem gospodarstvu je zelo učinkovito orodje določanje cene emisij toplogrednih plinov. Tako lahko gospodarski akterji bodisi donosno vlagajo v opremo ali procese za prihranek emisij (vključno z zajemanjem in shranjevanjem/uporabo ogljika) bodisi prihranijo denar z zmanjšanjem porabe materialov (npr. z uporabo izdelkov z daljšo življenjsko dobo) ali tako, da začnejo kupovati materiale, pri katerih nastaja manj emisij toplogrednih plinov (kot so reciklirani materiali). Za učinkovitost te metode mora biti cena emisij toplogrednih plinov dovolj visoka in predvidljiva, da sproži spremembo naložb ali obnašanja.

2.1.2 Po drugi strani stroški energije predstavljajo visok delež skupnih stroškov za intenzivne panoge: 25 % v industriji jekla, 22 %–29 % v industriji aluminija<sup>(6)</sup> in 25 %–32 % v industriji stekla<sup>(7)</sup>.

<sup>(2)</sup> Sklepi Evropskega sveta z dne 22. marca 2019, EUCO 1/19.

<sup>(3)</sup> UL C 226, 16.7.2014, str. 1.

<sup>(4)</sup> Resolucija Evropskega parlamenta z dne 16. decembra 2015 o razvoju trajnostne evropske industrije navadnih kovin (2014/2211(INI)).

<sup>(5)</sup> A. Gerbeti: *CO<sub>2</sub> in goods and European industrial competitiveness* (CO<sub>2</sub> v izdelkih in konkurenčnost evropske industrije), Editoriale Delfino (2014), in A. Gerbeti: *A Symphony for energy: CO<sub>2</sub> in goods* (Simfonija za energijo: CO<sub>2</sub> v izdelkih), Editoriale Delfino (2015).

<sup>(6)</sup> A. Marcu, W. Stoefs: *Study on composition and drivers of energy prices and costs in selected energy-intensive industries* (Študija sestave in dejavnikov cen energije ter stroškov v izbranih energetsko intenzivnih panogah), CEPS, 2016, na voljo na povezavi: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20355>

<sup>(7)</sup> C. Egenhofer, L. Schrefler: *Study on composition and drivers of energy prices and costs in energy-intensive industries. The case of the flat glass industry*, CEPS, 2014, na voljo na povezavi: <https://www.ceps.eu/system/files/Glass.pdf>

2.1.3 Če se stroški energije zvišajo zaradi visoke cene emisij toplogrednih plinov v EU v primerjavi s cenami drugod po svetu ter zaradi obsežnih in zgodnjih naložb v nizkoogljične ali brezogljične tehnologije za intenzivne panoge in zanje potrebno proizvodnjo električne energije ter zmogljivosti za njen prenos in skladiščenje<sup>(8)</sup>, kar povzroča visoke stroške amortizacije, je ogrožena zunanja konkurenčnost intenzivnih panog s sedežem v EU. Kljub prizadevanjem za energijsko učinkovitost so njihove proizvodne cene na koncu višje kot pri zunanjih konkurentih. Na teh trgih z zelo standardiziranimi proizvodi višja cena povzroči izgubo tržnega deleža in s tem povezanih delovnih mest. V takem primeru se emisije toplogrednih plinov preprosto prenesejo s proizvajalcev v EU na proizvajalce drugod po svetu (ki so pogosto energijsko manj učinkoviti), pri čemer to (v najboljšem primeru) nima nobenega vpliva na svetovne emisije toplogrednih plinov. Ta pojav se imenuje selitev virov CO<sub>2</sub>. V svetovnem konkurenčnem okolju, kjer je cena emisij toplogrednih plinov enaka nič, se to odraža v zahtevi, da je cena ogljika čim nižja ali celo enaka nič.

Ta pojav se še zaostruje s pojavom selitve naložb. Čeprav je cena emisij toplogrednih plinov v EU nizka, negotovost glede njenega gibanja že ovira naložbe v vzdrževanje in nadgradnjo industrijskih območij z intenzivnimi panogami, kar vodi v ponovno in zelo zaskrbljujočo izgubo konkurenčnosti med proizvajalci EU. Selitev naložb v intenzivnih panogah v EU bi se znatno povečala, če bi bile cene emisij toplogrednih plinov ne samo nestanovitne, temveč tudi visoke.

2.1.4 Sistem trgovanja z emisijami je najnovejši poskus EU, da določi ceno emisij toplogrednih plinov. Ta poskus je bil precej neučinkovit: cena emisij toplogrednih plinov je že več let zelo nizka (čeprav se je v zadnjem času zvišala), vendar je vseeno tako nestanovitna, da je povzročila selitev naložb. Poleg tega je ta sistem zapleten in poln izjem. Eden od strukturnih razlogov za neučinkovitost in zapletenost bi lahko bil, da s sistemom ETS ni mogoče rešiti opisane osnovne težave med nasprotujočimi si zahtevami po visokih oziroma nizkih cenah emisij toplogrednih plinov.

Zato bo torej verjetno treba rešiti to dilemo in uskladiti nasprotujoča si cilja politike, tj. (1) blažitev podnebnih sprememb in (2) zunanja konkurenčnost evropskih intenzivnih panog, obenem pa upoštevati vse druge cilje politike, kot sta svobodna in pravična trgovina, v okviru dolgoročne industrijske strategije, ki jo zahteva Evropski svet.

## 2.2 **Prilagoditveni ukrepi na mejah kot možna rešitev**

2.2.1 Institucije EU bi to dilemo najraje rešile z uvedbo enotnega, globalnega sistema za trgovanje z emisijami, ki bi določil svetovno ceno emisij toplogrednih plinov. Vendar se ta pričakovanja niso uresničila. Nedavni geopolitični razvoj v smeri unilateralizma daje le malo upanja, da bo tak svetovni dogovor pravočasno dosežen.

Z določbami, ki jih je sprejela Evropska komisija (uporaba prihodkov iz sistema trgovanja z emisijami za industrijo, podporo inovacijam, brezplačne pravice, dovoljenje državam članicam za nadomestitev posrednih stroškov itd.), se morda ne bo zagotovilo dovolj zaščitnih ukrepov za preprečitev selitve virov CO<sub>2</sub> ali naložb glede na asimetrične podnebne politike in vse ambicioznejše podnebne cilje v EU. Zato je bilo več pozivov k alternativnim pristopom k usklajevanju ciljev podnebne politike z zunanjo konkurenčnostjo intenzivnih panog, kar naj bi bila zadnja možnost. Ti pristopi se nanašajo na koncept prilagoditvenih ukrepov na mejah, kot ga je opredelila Svetovna trgovinska organizacija (STO). Namen tega mnenja je preučiti tehnično in pravno izvedljivost takšne možnosti s konkretnim predlogom.

2.3 Pravna načela STO: s prilagoditvenimi ukrepi na mejah zaradi notranjih davkov na potrošnjo ne bi smeli biti diskriminirani zunanji gospodarski akterji.

2.3.1 Načelo teh ukrepov je naslednje: ko je znotraj neke jurisdikcije določen notranji davek na potrošnjo, obstaja tveganje, da bodo lokalni proizvajalci (ki ta davek plačujejo) v slabšem konkurenčnem položaju v primerjavi z zunanjimi konkurenti (ki ga ne plačujejo) tako na notranjem trgu (kjer lokalni proizvajalci konkurirajo uvoznikom) kot na izvoznih trgih. Organi te jurisdikcije lahko ponovno vzpostavijo pošteno konkurenco z (1) uvedbo davka na uvoženo blago in (2) vračilom davka na izvoženo blago.

<sup>(8)</sup> Kot navaja študija T. Wyns *Industrial Value Chain: A Bridge towards a Carbon Neutral Europe* (Industrijska vrednostna veriga: most do ogljično nevtralne Evrope), VUB-IES, 2018, na voljo na povezavi: <https://www.ies.be/node/4758>, v kateri je opisanih 11 evropskih intenzivnih panog, bi za obsežno vzpostavitev nizkoogljičnih tehnoloških poti potrebovali od 2980 TWh do 4430 TWh dodatne električne energije letno.

2.3.2 Pregled prilagoditvenih ukrepov na mejah v zvezi z izdelki, ki je bil izveden leta 1970<sup>(9)</sup> (poročilo delovne skupine o trgovinskih prilagoditvah na mejah), je pokazal, da so ti ukrepi v okviru STO zakoniti, če so izpolnjeni nekateri pogoji, pri čemer ni bilo nobenih zadržkov glede protekcionizma. V skladu s temi pogoji ne bi smeli diskriminirati zunanjih gospodarskih akterjev (členi II-2a, III-2 in VI-4 sporazuma GATT<sup>(10)</sup>), kar pomeni, da se v tem primeru za uvoženo blago ne bi smel plačati davek, višji od davka, ki ga plačujejo lokalni proizvajalci, pri čemer bi bilo treba za izvoženo blago vrniti le znesek davka, ki je bil že plačan na lokalnem trgu.

#### 2.4 **Predvideni mehanizmi: pregleden računovodski sistem za izvoznike; znesek, ki ga plačajo uvozniki, temelji na emisijah toplogrednih plinov iz osnovnih materialov**

2.4.1 Mehanizmi, s katerimi bi se splošna zamisel o prilagoditvenih ukrepih na mejah prilagodila primeru emisij toplogrednih plinov, so naslednji:

- za določitev zneska, ki se povrne izvoznikom, se s preglednim računovodskim sistemom sledi emisijam toplogrednih plinov, ki jih vključuje vsak industrijski izdelek, pri čemer se ta znesek upošteva vzdolž vrednostne verige in se navede kot dodatna vrstica na računu,
- uvozniki plačajo emisije toplogrednih plinov, vključene v osnovne materiale, uporabljene za izdelavo industrijskega izdelka, ne plačajo pa emisij toplogrednih plinov, ki nastajajo pri njihovem preoblikovanju ali oblikovanju, niti emisij, povezanih z logistiko. To je zelo dober približek, saj je več kot 90 % emisij toplogrednih plinov industrijskega izdelka zajetih v osnovnih materialih. Tako se carinskim organom zagotovi nesporen dokaz za določitev davčne osnove (narava in teža posameznega materiala). Poleg tega so zaradi tega uvozniki v rahli prednosti, zato ne morejo trditi, da so diskriminirani.

Ti mehanizmi so predstavljeni in podrobneje obravnavani v nadaljevanju.

#### 2.5 **Cena emisij toplogrednih plinov v izvoženem blagu se povrne prek računovodskega sistema**

2.5.1 Sistem bi bil naslednji: kadar morajo intenzivne panoge plačati za svoje emisije toplogrednih plinov (v obliki pravic za trgovanje z emisijami, kupljenih po variabilni ceni na kg ekvivalenta CO<sub>2</sub> na trgu ali v obliki davka na ogljik po fiksni ceni), morajo to plačilo (in obseg emisij toplogrednih plinov, ki je podlaga za plačilo) zabeležiti v svojem računovodskem sistemu in z njim seznaniti svoje stranke na izdanih računih (vključno z amortizacijo emisij toplogrednih plinov, ki so vključene v njihovo opremo). To bi omogočilo ponovno uporabo sedanjega izpopolnjenega sistema obračunavanja toplogrednih plinov, ki je bil razvit v EU zaradi izračunavanja brezplačnih pravic za trgovanje z emisijami, kar je očitno prednost. Izkušnje, pridobljene v zvezi z DDV v zadnjih več kot 50 letih, bi morale pokazati, da je tak sistem prenosa stroškov tehnično izvedljiv.

2.5.2 Točko dobavne verige, na kateri bi bilo treba takšno plačilo vključiti na račun, je treba še določiti. Če bi se ta strošek prenesel na končnega potrošnika, bi to imelo naslednje posledice:

- predlagani sistem bi se približal vzorcu notranjega davka na potrošnjo, kot so DDV in trošarine, za katere je STO izrecno priznala zakonitost prilagoditvenih ukrepov na mejah – povečala bi se torej pravna varnost,
- izognili bi se kaznovanju vmesnih podjetij,
- spodbudili bi naklonjenost potrošnikov izdelkom, ki so bolj prijazni do podnebja.

2.5.3 Kadar podjetje izvozi izdelek, ki vključuje stroške emisij toplogrednih plinov, mora v svojem računovodskem sistemu odšteti obseg emisij toplogrednih plinov iz izvoženega izdelka in od države zahtevati povračilo za količino emisij toplogrednih plinov v tem proizvodu (bodisi s ponovno prodajo ustreznih pravic za trgovanje z emisijami na trgu ali z vrnjenim davkom na ogljik).

2.5.4 Če bi ohranili sedanje brezplačno dodeljevanje pravic za trgovanje z emisijami najbolj uspešnim proizvajalcem iz EU, bi povračilo bilo v višini povprečnega stroška pravice za trgovanje z emisijami na ravni gospodarstva EU, na podlagi cene na promptnem trgu in deleža brezplačnih pravic, izdanih proizvajalcem EU.

<sup>(9)</sup> GATT, *Report by the Working Party on Border Trade Adjustments* (Poročilo delovne skupine o trgovinskih prilagoditvah na meji), 1970, na voljo na povezavi: [https://www.wto.org/gatt\\_docs/English/SULPDF/90840088.pdf](https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/90840088.pdf), zlasti odstavki 4, 11 in 14.

<sup>(10)</sup> Na voljo na povezavi: [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/analytic\\_index\\_e/gatt1994\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/gatt1994_e.htm)



2.5.5 Ta računovodski sistem dokazuje, da se izvozniku povrne točen strošek vseh emisij toplogrednih plinov, vključenih v proizvod vzdolž dobavne verige. Izvoznik tako nima neupravičene prednosti, zato je sistem v skladu z zahtevami STO. Poštenost te rešitve je lažje dokazati za vsak primer posebej, če je cena emisij toplogrednih plinov fiksno določena (kot pri davku na ogljik). Če pa je cena emisij toplogrednih plinov spremenljiva (kot na trgu za trgovanje z emisijami), to velja le kot povprečje med uspešnimi in neuspešnimi špekulanti na trgih za trgovanje z emisijami in med zelo uspešnimi in nizko uspešnimi proizvajalci iz EU, ki prejemajo različne dodelitve brezplačnih pravic za emisije.

## 2.6 **Prilagoditveni ukrepi za uvoženo blago lahko temeljijo na emisijah toplogrednih plinov iz osnovnih kovin, kemikalij ali materialov**

2.6.1 Obseg emisij toplogrednih plinov v industrijskem blagu je v bistvu mogoče določiti na podlagi emisij iz materialov, iz katerih je blago izdelano.

Razdeliti jih je mogoče na tri glavne dele, od katerih vsak ustreza različni kategoriji dejavnosti, s katerimi se ustvarja dodana vrednost:

- emisije toplogrednih plinov iz osnovnih kovin, kemikalij in materialov, iz katerih je proizvod neposredno ali posredno narejen (npr. jeklo, etilen, benzen, amoniak, klorovodikova kislina, steklo, les itd.),
- emisije toplogrednih plinov iz industrijskih dejavnosti preoblikovanja in oblikovanja osnovnih kovin, kemikalij ali materialov (npr. polimeriziranje, modeliranje, strojna obdelava, rezanje itd.),
- emisije toplogrednih plinov, ki nastanejo v logistiki znotraj lokacij in med njimi v različnih fazah ustvarjanja dodane vrednosti.

Velika večina emisij toplogrednih plinov industrijskega izdelka je povezana z osnovnimi kovinami, kemikalijami in materiali, iz katerih je izdelek narejen (zlasti če se uporabijo nericiklirani materiali). Kako različna je sorazmerna teža teh elementov, nazorno kaže primer kosa strojno obdelanega jekla, za obdelavo katerega se porabi 2,8 kWh<sup>(11)</sup> energije, medtem ko je v materialu prisotne 117 kWh<sup>(12)</sup> energije, kar je 40-krat več. Pri gnojilih, plastičnih masah, elastomerih, topilih, mazivih in tekstilnih vlaknih prevladujoči delež toplogrednih plinov iz končnega proizvoda izhaja iz osnovnih kemikalij, iz katerih so bili proizvedeni, kar je mogoče sklepati iz njihove formule. To pomeni, da se lahko celotne emisije toplogrednih plinov iz industrijskega izdelka približajo emisijam iz uporabljenih osnovnih kovin, kemikalij in materialov<sup>(13)</sup>.

### 2.6.2 *Izračunavanje prilagoditvenih ukrepov za uvoženo blago*

2.6.2.1 Da bi carinski organi, odgovorni za izvajanje prilagoditvenih ukrepov na mejah, delovali učinkovito in hkrati zagotovili pravno varnost, tako zase kot za družbo uvoznico, ki deluje v dobri veri, je treba določiti davčno osnovo in davčno stopnjo, pri katerih je možnost za različno razlago ali pravni spor zelo majhna.

Davčna stopnja pri obravnavi oblikovanja cen emisij toplogrednih plinov je bodisi v obliki zahteve za nakup pravic za trgovanje z emisijami za količino emisij toplogrednih plinov, vključenih v uvoženem izdelku, po isti ceni za pravico za trgovanje z emisijami, kot velja za povračilo za izvoznike (v primeru tržnega sistema), bodisi v obliki davka na ogljik (pri ureditvi s fiksno davčno stopnjo).

2.6.2.2 Davčna osnova mora biti preverljiva z analizo uvoženega blaga, kar je dokaz, ki mu je najtežje oporekati. V zadevnem primeru bi bila idealna davčna osnova skupna vsebnost emisij toplogrednih plinov v uvoženem blagu.

Skupno vsebnost emisij toplogrednih plinov v industrijskem izdelku je težko določiti zaradi zapletenosti vseh dejavnosti ustvarjanja dodane vrednosti, ki so izvedene v zvezi s proizvodom vzdolž vrednostne verige, od katerih mnoge ne puščajo sledi v samem izdelku.

Predlagana možnost zajema uporabo preprostega, vendar izvedljivega približka, ki je opisan zgoraj: približek skupnih emisij toplogrednih plinov iz uvoženega blaga se izračuna glede na emisije toplogrednih plinov iz osnovnih kovin, kemikalij ali materialov, iz katerih je narejen izdelek, pri čemer se je treba omejiti na tiste, ki predstavljajo več kot npr. 1 % skupne mase. Mikroelektronika, ki kljub svoji majhni masi ustvarja velike količine emisij toplogrednih plinov, bi bila še vedno vključena v izračun.

<sup>(11)</sup> Yohei Odaa in drugi: *Energy Consumption Reduction by Machining Process Improvement* (Zmanjšanje porabe energije z izboljšanjem postopka strojne obdelave), 3. konferenca CIRP o procesnih strojnih interakcijah, 2012, na voljo na povezavi: <http://isiarticles.com/bundles/Article/pre/pdf/17172.pdf>

<sup>(12)</sup> Popis zalog ogljika in energije (IEC), na voljo na povezavi: <http://www.circularecology.com/embodyed-energy-and-carbon-footprint-database.html>

<sup>(13)</sup> Te emisije so na splošno pozitivne. Lahko so negativne v primeru trajnostno pridobljenih, bioloških materialov (kot je npr. les).

Skupne emisije toplogrednih plinov iz materialov, prisotnih v izdelku, se izračunajo, kot sledi: masa posamezne vrste osnovnih kovin, kemikalij ali materiala, ki je v izdelku prisotna v znatnem deležu, se pomnoži z intenzivnostjo emisij toplogrednih plinov iz te osnovne kovine, kemikalije ali materiala (npr. emisije toplogrednih plinov, prisotne v vsakem kilogramu te osnovne kovine, kemikalije ali materiala).

Povprečna intenzivnost emisij toplogrednih plinov na ravni posamezne države je bila določena za večino osnovnih kovin, kemikalij in materialov. Podatki so na voljo v številnih javno dostopnih zbirkah podatkov (našteti so npr. v protokolu za toplogredne pline <sup>(14)</sup>), ki temeljijo na dobro razvitih metodologijah analize življenjskega kroga, tudi za Kitajsko.

2.6.2.3 Da bi spodbudili in nagradili manjšo intenzivnost emisij toplogrednih plinov v posameznih objektih in razkrivanje podatkov, se predlaga naslednji mehanizem pozitivnega cikla.

- Če lahko proizvajalec zanesljivo dokaže dejansko intenzivnost emisij toplogrednih plinov, se ta vrednost uporablja za njegove izdelke, uvožene v EU. Če zanesljivi podatki niso na voljo, se uporabi povprečna intenzivnost emisij toplogrednih plinov v državi izvora, pri čemer se to povprečje izračuna za preostalo proizvodnjo in preostale emisije toplogrednih plinov po odbitku tistih, za katere so bili predloženi zanesljivi podatki.
- Tako bodo okolju najprijaznejši proizvajalci v državi najprej opravili računovodski izračun (da ne bi bili kaznovani zaradi uporabe svojega nacionalnega povprečja). Po tem, ko so ti „dobri“ proizvajalci izvzeti iz izračuna, se torej nacionalno povprečje sčasoma poslabša, s čimer se dodatne proizvajalce spodbudi, da zagotovijo zanesljive podatke.

2.6.2.4 EU bi lahko poleg tega podjetjem v tujini zagotavljala tehnično podporo pri vzpostavljanju zanesljivih sistemov za obračunavanje emisij toplogrednih plinov in s tem ohranila svoj sedanji pozitiven odnos do trgovinskih partnerjev.

2.6.2.5 Da bi brezvestnim akterjem preprečili neupravičeno pripisovanje nizke intenzivnosti emisij toplogrednih plinov iz enega obrata proizvodnji drugega obrata, bi lahko razvili in uporabljali sistem sledljivosti, ki bi na primer temeljil na tehnologiji veriženja blokov.

V Bruslju, 17. julija 2019

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

---

<sup>(14)</sup> Celoten seznam zbirk podatkov o emisijah toplogrednih plinov za različne materiale in postopke je na voljo na povezavi: <http://www.ghgprotocol.org/life-cycle-databases>

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Spodbujanje kratkih in alternativnih verig preskrbe s hrano v EU: vloga agroekologije**

**(mnenje na lastno pobudo)**

(2019/C 353/11)

Poročevalka: **Geneviève SAVIGNY**

Sklep plenarne skupščine	24.1.2019
Pravna podlaga	člen 32 poslovnika mnenje na lastno pobudo
Pristojnost	strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	28.6.2019
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	17.7.2019
Plenarno zasedanje št.	545
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	135/7/21

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO v tem mnenju poudarja, da so kratke verige preskrbe s hrano in agroekologija nove priložnosti za evropsko kmetijstvo. Ti inovativni pristopi, ki so v nasprotju z globalizacijo prehranskih sistemov, nastajajo že več kot 50 let, preučujejo jih v številnih nacionalnih in evropskih raziskovalnih programih, podpirajo jih javni in zasebni skladi, privabljajo pa tudi vse več novih kmetov, da se vključujejo v te sisteme. Za agroekologijo in kratke verige se je tako izkazalo, da so dovolj zmogljive in primerne za obvladovanje izzivov preskrbe s hrano. Lahko bi bile pomemben steber politike, ki si prizadeva, da bi v prihodnjih desetih letih (do leta 2030) ustvarili trajnostne prehranske sisteme in uresničili cilje trajnostnega razvoja.

1.2 Po vsej Evropi se pojavljajo inovativni sistemi, ki združujejo potrošnike in proizvajalce, kot so skupnostno podprto kmetijstvo (*community supported agriculture*) in drugi sistemi na podlagi zaboječkov. Med temi proizvajalci jih je veliko, ki se ukvarjajo z ekološkim kmetijstvom ali uporabljajo druge okolju prijazne metode, ki niso standardizirane. Pri tem pogosto sodelujejo lokalne in regionalne oblasti, ki vzpostavljajo sisteme lokalnega upravljanja preskrbe s hrano, ki združujejo različne akterje, in spodbujajo uporabo lokalnih proizvodov v obratih javne prehrane. Kratka prodajna veriga je resnična priložnost za male kmetije, da ustvarijo večjo dodano vrednost in so bolj donosne. Vrnitev na lokalno preskrbo s hrano ustvarja delovna mesta in lokalno dinamiko, kmetje pa se s tem ukvarjajo z veliko predanostjo. Za potrošnike je to vir svežih in kakovostnih proizvodov, prežetih s preteklostjo in človeškimi odnosi, in način, da se začnejo zanimati za prehrano in vrednost proizvodov ter se o tem izobražujejo.

1.3 Ta metoda proizvodnje in distribucije ni primerna za vse kmetije zaradi vrste proizvodnje, geografskega položaja ali preamajnega števila mestnega prebivalstva, ki bi lahko na primer kupilo vse vino ali oljčno olje z nekega izrazito kmetijskega območja. Prav tako ne nadomešča potrebe po hrani, ki ni lokalno proizvedena. V daljših verigah sistemi evropskih znakov kakovosti (zaščitene geografske označbe, zaščitene označbe porekla, zajamčena tradicionalna posebnost) omogočajo ugotavljanje istovetnosti in vrednosti, s čimer se potrošnikom olajša izbira.

1.4 EESO v zvezi s tem ugotavlja, da je pojav agroekologije nov vzorec preskrbe s hrano in kmetovanja. Agroekologija kot znanstvena in tehnološka veda ter družbeno gibanje obravnava sistem preskrbe s hrano celostno in si prizadeva približati proizvajalca njegovemu okolju ter pri tem ohraniti ali povrniti kompleksen in bogat agroekološki družbeni sistem. Agroekologija, ki jo spodbuja Organizacija Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo in ki se obravnava v številnih raziskavah in na konferencah, se je v Evropi močno razmahnila, tudi na institucionalni ravni, v okviru nacionalnih programov za razvoj kmetijstva.

1.5 EESO meni, da je agroekologija smer, ki jo mora ubrati celotno evropsko kmetijstvo, katerega razvoj je neločljivo povezan z ohranjanjem naravnih virov. Spodbujati in ceniti je treba prizadevanja za zmanjšanje uporabe fitofarmaceutskih sredstev, revitalizacijo tal, uvedbo različnih kultur in zaščito biotske raznovrstnosti ter se pri tem zgledovati po uspešnih modelih, kot so ekološko kmetijstvo (z izjemo nekaterih neprimernih praks „industrijskega“ ekološkega kmetijstva), permakultura in drugi tradicionalni načini kmetovanja.

1.6 EESO želi, da bi agroekološki projekt uvedli na ravni EU in ga podprli s strukturiranim akcijskim načrtom ter pri tem uporabili različne vzode na lokalni, regionalni in evropski ravni. Okvir bi bila lahko celostna prehranska politika, za katero se zavzema EESO. Pomembni ukrepi so med drugim:

- zagotavljanje sredstev za pridobitev potrebne osebne ali skupne opreme (drugi steber skupne kmetijske politike),
- izvajanje živilske zakonodaje, ki je prilagojena malim proizvajalcem in omogoča prožnost, kar zadeva proizvode, pridelane v majhnih količinah, in zahteve glede označevanja itd.,
- uvajanje ali krepitev ustreznih izobraževalnih in svetovalnih storitev na področju predelave, neposredne prodaje in agroekologije,
- spodbujanje mrež za izmenjavo informacij med kmeti,
- usmerjanje raziskav k agroekologiji in potrebam proizvajalcev v kratkih verigah,
- uvajanje ustreznih pravil o konkurenci na teritorialni ravni, da bi olajšali preskrbo obratov javne prehrane v kratkih in lokalnih verigah.

## 2. Uvod

2.1 V dveh mnenjih EESO <sup>(1)</sup> je bila poudarjena potreba po oblikovanju celostne prehranske politike v EU, ki bo temeljila na več stebrih, med katerimi je tudi razvijanje krajših verig preskrbe s hrano.

2.2 Na lokalni in regionalni ravni je uvedenih vse več pobud za podporo alternativnih prehranskih sistemov in kratkih verig preskrbe s hrano. Celostna prehranska politika bi morala nadgrajevati, spodbujati in razvijati skupno upravljanje na vseh ravneh, tj. na lokalni, regionalni, nacionalni in evropski ravni. S tem pristopom bi lahko ustvarili okvir, v katerem bi lahko te pobude razvijali ne glede na njihov obseg. Omenjeni pristop je potreben tudi za uresničevanje ciljev trajnostnega razvoja v Evropi.

2.3 V zvezi s tem se zdi, da je agroekologija nova kmetijska in prehranska paradigma, ki spremlja razvoj teh novih načinov preskrbe s hrano in njene proizvodnje.

2.4 Namen tega mnenja je, da bi spremljali zблиževanje proizvajalcev in potrošnikov v krajših verigah in razvoj agroekologije ter tako ugotovili, kakšne razmere in orodja so potrebni, da bi sistem preskrbe s hrano usmerili k celovitemu uresničevanju ciljev trajnostnega razvoja.

## 3. Razvoj kratkih verig preskrbe s hrano

3.1 V Evropski uniji se v okviru politik razvoja podeželja (Uredba EU 1305/2013) uporablja naslednja opredelitev: „dobavn[a] verig[a], ki vključuje omejeno število gospodarskih subjektov, zavezanih sodelovanju, lokalnemu gospodarskemu razvoju ter tesnim geografskim in socialnim odnosom med proizvajalci, predelovalci in potrošniki“ <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Mnenje EESO Bolj trajnostni prehranski sistemi (UL C 303, 19.8.2016, str. 64) in mnenje EESO Prispevek civilne družbe k oblikovanju celostne prehranske politike v EU (UL C 129, 11.4.2018, str. 18).

<sup>(2)</sup> Uredba (EU) 1305/2013.

3.2 Distribucija živil se je od konca devetdesetih let 20. stoletja močno spremenila. Zaradi boljše seznanjenosti z vprašanjem prehrane in zaporednih zdravstvenih kriz, povezanih s slabimi kmetijskimi in agroživilskimi praksami so se pri vse večjem številu potrošnikov oblikovala nova merila kakovosti, ki upoštevajo zdravje in trajnostni razvoj<sup>(3)</sup>. Zaradi deregulacije kmetijskih trgov, velike nestanovitnosti cen, ki so pogosto nižje od proizvodnih stroškov, in nizkih kmetijskih dohodkov ter vse večje skrbi potrošnikov za zdravo in kakovostno prehrano so nekateri kmetje prilagodili svoje načine proizvodnje in prodaje. Celotna veriga od proizvodnje do potrošnje se diverzificira. Pojavljajo se novi načini kmetijske proizvodnje, proizvajalci pa morajo na lastno pobudo iskati nove trge ali oblikovati nove pristope k prodaji v okviru kratkih verig preskrbe s hrano, da se povrne človeški in finančni vložek v diverzifikacijo, prakse pa postajajo bolj trajnostne in temeljijo na zblizevanju proizvajalcev in potrošnikov. Služba Evropskega parlamenta za raziskave je leta 2015 ugotovila, da je 15 % kmetov polovico svoje proizvodnje prodalo prek kratkih verig preskrbe s hrano, raziskava Eurobarometer iz leta 2016 pa je pokazala, da je po mnenju štirih od petih evropskih državljanov pomembno okrepiti vlogo kmetov v prehranski verigi. Kratke verige preskrbe s hrano so v Evropi vse bolj razširjene, vendar ne enako po vseh državah.

3.3 Tako obstaja zelo veliko oblik neposredne prodaje. Poleg tradicionalnih oblik na kmetiji ali zunaj nje se razvijajo nove pobude. Eno najbolj dinamičnih področij inovacij v zadnjih dvajsetih letih so lokalna in solidarnostna partnerstva, ki povezujejo potrošnike in proizvajalce z dostavo „zaboječkov“ na podlagi pogodbe, ki večinoma vsebujejo ekološke proizvode, združila in razvila pa jih je mednarodna organizacija Urgenci. Poleg tega se v številnih državah izvajajo skupni pristopi za povečanje dinamičnosti sektorja z organizacijo sejmov ali lokalnih dogodkov, kot je mreža *Campagna amica* v Italiji. Prispevek združenega sektorja je zelo pomemben, saj gre za področje, ki privablja mlade in nove kmete, ki imajo pogosto veliko zagona.

3.4 V zgoraj navedenem mnenju<sup>(4)</sup> je bil poudarjen zelo pozitiven učinek kratkih verig preskrbe s hrano, zlasti na svežino ter organoleptično kakovost in hranilno vrednost proizvodov. Po tridesetih letih razvoja globaliziranega sistema preskrbe s hrano se zdaj na splošno priznava, da imajo povezovanje med proizvajalci in potrošniki ter lokalni sistemi številne koristi. Kratke verige izboljšujejo dodano vrednost in donosnost malih kmetij, omogočajo prodajo proizvodov, za katere je znano, od kod prihajajo, in ki „pripovedujejo zgodbo“ potrošnikom, ki so zato pripravljeni plačati več, ter ustvarjajo spodbudno okolje in socialne vezi na podeželju. Boljša kakovost proizvodnje hrane in distribucijskih verig krepi odgovornost potrošnikov v odnosu do vrednosti hrane in razmetavanja s hrano ter tako prispeva k zmanjšanju učinka preskrbe s hrano na podnebne spremembe.

3.4.1 Ta način prodaje ima pozitivne zunanje učinke za celotno skupnost (ustvarjanje delovnih mest, ki jih ni mogoče preseliti, ohranjanje dodane vrednosti na ozemlju, privlačnost za turiste ali prebivalce). Obsežnejše zunanje učinke je treba upoštevati pri podpiranju razvoja kratkih verig preskrbe s hrano in dinamičnosti ozemelj.

3.4.2 Pobud za kratke verige preskrbe s hrano je vse več. Te pobude temeljijo na socialnih, organizacijskih in teritorialnih inovacijah, ki ostanejo v fazi strukturiranja. Pri številnih prizadevanjih se teritorialna razsežnost in skupna identiteta poudarjata kot ključna dejavnika njihove trajnosti. Zato je treba zagotoviti sredstva za vzpostavitev teritorialnih prehranskih sistemov, ki bodo temeljili na lokalnem in reprezentativnem upravljanju akterjev samih<sup>(5)</sup>.

3.5 Splet je še eno področje, ki omogoča raziskovanje in inovacije za kratke verige. V zadnjih desetih letih se je začel na splošno uporabljati tudi v kratkih verigah preskrbe s hrano. Ker ima širšo ponudbo od običajnega trga proizvajalcev, omogoča tudi boljše in bolj tekoče trgovanje. V zadnjih petih letih so se pojavile številne platforme za spletno naročanje. Ta središča preskrbe s hrano omogočajo neposredno povezavo med proizvajalci in potrošniki, zlasti za proizvode, ki so dostopni le lokalno. Proizvajalcem, pa tudi potrošnikom, omogočajo, da se povežejo pri skupnem kupovanju in prodaji ter s tem spodbujajo logistiko kratkih verig preskrbe s hrano. Digitalizacija se uporablja tudi pri proizvodnji in predelavi proizvodov.

## 4. Agroekologija kot nova oblika kmetijstva

4.1 Organizacija Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo je na drugem mednarodnem simpoziju o agroekologiji, ki je leta 2018 potekal v Rimu, predlagala naslednjo opredelitev: „Agroekologija uporablja ekološke koncepte in načela, da bi dosegla optimalno povezanost med rastlinami, živalmi, ljudmi in okoljem ob upoštevanju socialnih vidikov ter tako zagotovila trajnosten in pravičen sistem preskrbe s hrano. Agroekologija lahko z ustvarjanjem sinergij prispeva k proizvodnji hrane, prehranski varnosti in prehrani ter pomaga obnoviti ekosistemske storitve in biotsko raznovrstnost, ki so bistvene za trajnostno kmetijstvo“<sup>(6)</sup>.

<sup>(3)</sup> Codron J.-M., Sirieix L., Reardon T., *Social and Environmental Attributes of Food Products: Signaling and Consumer Perception, With European Illustrations* (Družbene in okoljske lastnosti živil: označevanje in dojemanje potrošnikov z evropskimi primeri), *Agriculture and Human Values*, zvezek 23, št. 3, 2006, str. 283–297.

<sup>(4)</sup> Glej opombo 1.

<sup>(5)</sup> Le Velly, R., *Dynamiques des systèmes alimentaires alternatifs* (Dinamika alternativnih prehranskih sistemov), *Systèmes agroalimentaires en transition* (Prehodni agroživilski sistemi), Éditions Quae, 2017, str. 149–158.

<sup>(6)</sup> <http://www.fao.org/about/meetings/second-international-agroecology-symposium/en/>

4.2 Agroekologijo sestavljajo tri glavne razsežnosti. Prva je agroekologija, ki se je pojavila v dvajsetih letih 20. stoletja v obliki znanstvenih disciplin (fizika, kemija, ekologija, prostorsko načrtovanje), ki obravnavajo kmetijstvo prek zapletenih sistemov povezanosti kmetijskega ekosistema. Druga razsežnost je agroekologija, ki zajema trajnostne kmetijske prakse za optimizacijo in stabilizacijo pridelkov. Tretja razsežnost pa je agroekologija kot družbeno gibanje v iskanju neodvisnosti pri preskrbi s hrano in novih večnamenskih vlog kmetijstva<sup>(7)</sup>. Razvoj agroekologije je šel tudi v smeri večjega upoštevanja vprašanj, povezanih s hrano, kot je razvidno iz dokumentov, kot sta *Redesigning the food system* (Preoblikovanje prehranskega sistema) (Hill, 1985) in priročnik Steva Gliessmana *Agroecology: Ecology of Sustainable Food Systems* (Agroekologija: ekologija trajnostnih prehranskih sistemov).

4.3 Agroekologija temelji na skupnem stebru desetih načel, ki jih je opredelila in zapisala Organizacija Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo ter katerih „cilj je državam pomagati preoblikovati njihove prehranske in kmetijske sisteme, razširiti trajnostno kmetijstvo ter uresničiti cilj popolne odprave lakote in številne druge cilje trajnostnega razvoja:

- **raznolikost, sinergije, učinkovitost, odpornost, recikliranje, soustvarjanje in izmenjava znanja** (opis skupnih značilnosti agroekoloških sistemov, temeljnih praks in inovativnih pristopov),
- **družbene in človeške vrednote, prehranjevalne kultura in navade** (kontekstne značilnosti),
- **krožno in solidarnostno gospodarstvo, odgovorno upravljanje** (spodbujajoče okolje).

Teh deset elementov agroekologije je medsebojno povezanih in soodvisnih<sup>(8)</sup>.

4.4 Na podlagi teh desetih načel lahko v to kategorijo spada več oblik kmetijstva: ekološko kmetijstvo, ki uporablja enaka načela v standardiziranem okviru (predpisi EU o ekološki pridelavi in označevanju ekoloških proizvodov<sup>(9)</sup>), biodinamično kmetijstvo, integrirano kmetijstvo, kmetijsko-gozdarski sistem, ki združuje pridelavo kultur in lesno pridelavo, ter permakultura se opirajo na skupni steber, ki zajema zapleten in sistemski pristop kmetijstva od proizvodnje do potrošnje hrane. Poudariti je treba osrednjo vlogo ohranjanja kakovosti tal in življenja v teh oblikah kmetijstva.

Agroekologija pomeni spremembo vzorca v kmetijstvu, da bi se borili proti podnebnim spremembam, povrnili žive ekosisteme in zaščitili vodo, tla in vse vire, od katerih je odvisna kmetijska proizvodnja. Spodbujati bi bilo treba vse zaveze kmetov k ponovnemu razmisleku o njihovih praksah in vplivu na ekosistem, da bi zmanjšali negativne zunanje učinke in povečali pozitivne. Zmanjšanje uporabe kemičnih sredstev, uvedba večje raznolikosti pri kolobarjenju, ohranitveno kmetijstvo in ohranjanje biotske raznovrstnosti so koraki, ki jih je treba spodbujati na poti k agroekološkemu prehodu vseh kmetij v Evropi.

4.5 Družbeno gibanje, ki so ga v sedemdesetih in osemdesetih letih 20. stoletja v Latinski Ameriki razvile organizacije, kot je Via Campesina, je s svojimi tremi razsežnostmi (znanstveno, tehnično in družbeno) spodbudilo pospešen mednarodni razvoj tega pristopa k sistemu preskrbe s hrano. V tem gibanju sodeluje tudi Evropa. Organizacija Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo, ki je septembra 2014 v Rimu organizirala prvi simpozij o agroekologiji za prehransko varnost in prehrano, ki so mu sledili številni regionalni seminarji, med drugim evropski novembra 2016 v Budimpešti, poziva k razvoju agroekologije za uresničitev ciljev trajnostnega razvoja in Pariškega sporazuma. Naslednji dogodek bo potekal konec leta 2019 v Evropi. Evropski program za raziskave Obzorje 2020 vključuje številne teme v zvezi z agroekologijo, ekološkim kmetijstvom in kratkimi verigami, evropsko partnerstvo za inovacije na področju kmetijske produktivnosti in trajnosti, ki prav tako raziskuje te teme za kmetijski razvoj, pa junija 2019 v Franciji organizira prihodnji vrh kmetijskih inovacij o agroekologiji.

4.6 Agroekologija se je postopno institucionalizirala, zlasti v Franciji<sup>(10)</sup>. Z vključitvijo v francoski zakonik o kmetijstvu ter vzpostavitev pravnih in finančnih orodij je postala osrednji element kmetijskega razvoja v Franciji<sup>(11)</sup>. S finančnimi sredstvi in usmeritvijo več specifičnih francoskih programov so bili ustvarjeni in financirani številni dinamični projekti kmetijskih skupnosti, kar je omogočilo, da sta postala kmetijski razvoj in proizvodnja bolj trajnostna<sup>(12)</sup>.

<sup>(7)</sup> <https://pubs.iied.org/14629IIED/?c=foodag>.

<sup>(8)</sup> (<http://www.fao.org/3/i9037en/i9037en.pdf>).

<sup>(9)</sup> Uredba Sveta (ES) št. 834/2007 z dne 28. junija 2007 o ekološki pridelavi in označevanju ekoloških proizvodov in razveljavitvi Uredbe (EGS) št. 2092/91.

<sup>(10)</sup> Delo S. Bellona.

<sup>(11)</sup> Člen 1, spremenjen z zakonom o prihodnosti kmetijstva, sprejetim 13. oktobra 2014, *Code rural et de la pêche maritime* (Zakonik o kmetijstvu in morskem ribištvu).

<sup>(12)</sup> Evropsko partnerstvo za inovacije *Agroecology Europe*: <http://www.agroecology-europe.org/>

4.6.1 Med pomembnimi rezultati agroekologije, ki so izpostavljeni v akademskih delih in so jih prevzele razvojne organizacije, so zlasti naslednji:

- za kmete: povečanje rodovitnosti tal, znižanje stroškov proizvodnje, večja svoboda odločanja, razvoj odpornosti kmetijskih sistemov na podnebna tveganja prevrednotenje poklica,
- za potrošnike: zdravstvena ustreznost ter kakovost hrane in vode, ohranjanje biotske raznovrstnosti in krajine ter zagotovila v zvezi s kmetijskimi praksami (živinoreja ali poljedelstvo) <sup>(13)</sup>.

4.6.2 Pomen teh rezultatov je še večji zaradi skupne razsežnosti, ki jo imajo agroekološki projekti z vključevanjem kmetov kot gonilne sile predlogov in inovacij na njihovem področju zaradi želje po izboljšanju in potrebe po zmanjšanju stroškov proizvodnje. Spletne platforme <sup>(14)</sup> lahko omogočijo potrebno kapitalizacijo doseženih tehničnih in znanstvenih rezultatov ter izkušenj kmetov, ki so izvedli prehod, pri čemer se ne sme zanemariti pomen usposabljanja in skupnostnega dela.

4.6.3 Poslanstvo usposabljanja prihodnjih kmetov v javnih ustanovah za kmetijsko izobraževanje je tudi prispevati k razvoju agroekologije. Pedagoških vsebin o tej temi je vse več <sup>(15)</sup> in tudi učenci so vedno bolj naklonjeni prehodu na agroekologijo in agroekološki proizvodnji v svojem prihodnjem poklicnem življenju <sup>(16)</sup>. Francoski program za agroekološki prehod predvideva izboljšanje prehrane učencev z uvedbo obrokov v menzah kmetijskih srednjih šol, ki so pripravljeni iz lokalnih proizvodov, s čimer se bo povečala njihova ozaveščenost o vprašanju prehrane.

4.6.4 Francoska vlada je za spremljanje prehoda na teritorialni ravni vzpostavila teritorialne prehranske projekte, v okviru katerih prosto oblikovane skupnosti pripravijo potrebne ukrepe za izboljšanje lokalnih sistemov preskrbe s hrano. Zdi se, da so programi kljub pomanjkanju sredstev zanimivi in tudi rezultati so spodbudni.

## 4.7 **Medsebojna povezanost prehodov na kratke verige preskrbe s hrano in agroekologijo**

4.7.1 Za agroekologijo je značilna zlasti raznolikost dopolnjevanja proizvodenj na ravni kmetijskih gospodarstev. Tako za živinorejske kot za poljedelske agroekološke proizvode je pomembno, da se ustvarjajo in ohranjajo nove prodajne možnosti. Zato se zdijo kratke verige preskrbe s hrano ustrezna rešitev tega izziva, povezanega s prehodom.

4.7.2 Poleg tega je pomembno poudariti, da se s povezovanjem agroekologije in kratkih verig preskrbe s hrano na evropski, nacionalni in lokalni ravni vzpostavlja lokalno upravljanje preskrbe s hrano z novimi načini sodelovanja akterjev. Ti postopki za ponovno povezovanje mest z njihovimi bližnjimi območji proizvodnje hrane se že izvajajo v številnih krajih, kot so Milano v Italiji, Montpellier v Franciji, Gent, Bruselj in Liège v Belgiji in Toronto v Kanadi.

## 5. **Razvoj kratkih verig in agroekologije za trajnostne prehranske sisteme**

### 5.1 **Prispevek h kakovostni preskrbi s hrano**

5.1.1 Leta 2012 je bilo v evropskem raziskovalnem programu o kratkih verigah in lokalnih sistemih preskrbe s hrano, pri katerem je sodelovala Univerza v Coventryju in v katerega so bili vključeni tudi generalni direktorati Evropske komisije za kmetijstvo in zdravje, poudarjeno, da mora dejanje nakupa in prodaje temeljiti na kakovosti, sledljivosti in preglednosti. Zato mora EU proizvajalcem in potrošnikom zagotoviti sredstva za vzpostavitev in stabilizacijo teh treh dejavnikov, ki sestavljajo kratko verigo preskrbe s hrano. Ugotovljeno je, da večina proizvodov, ki se prodajajo v kratkih verigah preskrbe s hrano, izhaja iz ekološkega kmetijstva ali necertificiranih metod brez uporabe sintetičnih sredstev, odvisno od posameznih držav članic. To je očitno ključni element zblíževanja agroekologije in kratkih verig preskrbe s hrano. Na podlagi načel in okvira agroekologije se lahko ustvari okolje dovolj velikega in stabilnega zaupanja tudi zunaj certificiranega kmetijskega sistema, da bi potrošnikom zagotovili kakovost, sledljivost in preglednost, ki so potrebne za razvoj in trajnost kratkih verig preskrbe s hrano. Redni obiski potrošnikov in drugih proizvajalcev na kmetijah so učinkovita metoda „participativnega jamstva“ za povečanje preglednosti, oblikovanje kontekstualiziranih kazalnikov in spremljanje agroekoloških praks <sup>(17)</sup>.

<sup>(13)</sup> Claveirol, C., *La transition agroécologique: défis et enjeux* (Agroekološki prehod: izzivi in cilji), mnenja CESE, 2016.

<sup>(14)</sup> <https://rd-agri.fr/>

<sup>(15)</sup> <https://pollen.chlorofil.fr/?s=agroecologie>.

<sup>(16)</sup> [http://www.bergerie-nationale.educagri.fr/fileadmin/webmestre-fichiers/formation/articles\\_presse/Plan\\_EPA1-bilan-Fevrier\\_2019.pdf](http://www.bergerie-nationale.educagri.fr/fileadmin/webmestre-fichiers/formation/articles_presse/Plan_EPA1-bilan-Fevrier_2019.pdf).

<sup>(17)</sup> <http://www.cocreate.brussels/-CosyFood->.

5.1.2 Kar zadeva vsakega posameznika, najnovejše študije kažejo, da kratke verige preskrbe s hrano znatno izboljšujejo zdravje ljudi. Po eni strani je več pozornosti namenjeno temu, kaj jedo in kako poteka proizvodnja, po drugi strani pa so prostor za bogato družbeno učenje, tudi glede zdravih prehranjevalnih navad.

## 5.2 Dostopnost in prehranska varnost

5.2.1 Trenutno se v več evropskih raziskovalnih projektih <sup>(18)</sup> <sup>(19)</sup>, poudarja, da so kratke verige preskrbe s hrano pogosto strukturirane in organizirane tako, da se lahko iz nišnega trga spremenijo v prave navade potrošnje hrane. To je omogočilo zlasti mreženje številnih akterjev na ravni EU prek projektov, podprtih z različnimi evropskimi programi financiranja. Ta razvoj pa je še vedno omejen, ker najrevnejša gospodinjstva težko dostopajo do nekaterih proizvodov. Nadaljevati bi bilo treba delo, opravljeno v okviru predhodnih mnenj EESO o vprašanju ukrepov, s katerimi bi spodbujali dostopnost teh prehranskih proizvodov. Več francoskih raziskovalnih projektov o tem vprašanju je v zadnji fazi načrtovanja (RMT Alimentation <sup>(20)</sup>, Projet Casdar ACCESSIBLE <sup>(21)</sup> in teritorialni prehranski projekti <sup>(22)</sup>).

5.2.2 V okviru razpoložljivih orodij bi se lahko sredstva za raziskave in inovacije, ki jih imata na voljo evropsko partnerstvo za inovacije na področju kmetijske produktivnosti in trajnosti ter GD za raziskave in inovacije, v prihodnjem programu Obzorje Evropa namenila agroekologiji in kratkim verigam preskrbe s hrano. V okviru prihodnje skupne kmetijske politike bi bilo treba mobilizirati programe ekologizacije (ekosheme) za spodbujanje postopne uporabe agroekoloških metod med kmeti in razvoja sistemov v smeri kratkih verig preskrbe s hrano. To velja tudi za ukrepe drugega stebra, kot so kmetijsko-okoljsko-podnebni ukrepi ter subvencije za naložbe, ki so potrebne za njihovo vzpostavitev, ter orodja za predelavo in trženje. V okviru programa LEADER je treba zagotoviti ustrezno usposabljanje in svetovanje ter lokalne spodbude. Podpora za teritorialne pobude se lahko med drugim črpa iz sredstev, namenjenih koheziji.

5.2.3 Oblikovati bi bilo treba ustrezna pravila, ki bi omogočala izvajanje pogodb o javnih naročilih v kratkih verigah, kar je sedaj omejeno s pravili o konkurenci. Prav tako je treba oblikovati ustrezna pravila za kratke verige preskrbe s hrano. Uredba (ES) št. 852/2004 o higieni živil <sup>(23)</sup> omogoča prožnost pri uporabi metode HACCP (analiza tveganj in kritičnih nadzornih točk) za male proizvajalce, kar mora veljati v vseh državah EU. Enako velja za pravila o označevanju proizvodov. Označevanje porekla predelanih živil (npr. v restavracijah in obratih javne prehrane) ima lahko podporno vlogo: če je poreklo živila znano, je bolj verjetno, da bo potrošnik izbral jed ali proizvod, ki je bil narejen v bližini, čeprav bo moral plačati nekoliko več. Na podeželju je treba zagotoviti pokritost z omrežjem 4G (telefonija in internet), da bi olajšali dostop in stik s potrošniki, ki ga omogoča razvoj digitalizacije.

5.2.4 Pogosto se pojavlja pomislek, ali so agroekologija in kratke verige preskrbe s hrano dovolj zmogljive, da nahranijo ves svet, na katerem naj bi do leta 2050 živel že 10 milijard ljudi. Delo številnih raziskovalnih organizacij je glede tega jasno: na mednarodni ravni sta razvoj agroekologije in uporaba virov v kmetijstvu in zunaj njega nujna in mogoča ob upoštevanju gospodarskih, okoljskih in družbenih potreb. V Evropi je nedavno delo Inštituta za trajnostni razvoj in mednarodne odnose pokazalo, da bo s postopnim prehodom na agroekologijo, ki vključuje živinorejo, poljedelstvo in gozdarstvo, mogoče nahraniti celotno evropsko prebivalstvo do leta 2050, pri čemer je cilj popolna odprava emisij ogljika.

## 5.3 Pot k agroekologiji

5.3.1 Začetek agroekološkega projekta na ravni EU mora temeljiti na strukturiranem akcijskem načrtu, ki ga je treba podpreti z različnimi spodbudami več vidikov javnega in zasebnega ukrepanja na različnih področjih: usposabljanje, razvoj kmetijstva, preusmeritev pomoči, prilagoditev zakonodaje, teritorializacija sektorjev, genska selekcija, čezmorske regije in mednarodno ukrepanje <sup>(24)</sup>. EU bi torej morala iskati priložnosti za zagotavljanje podpore, ki bi omogočila skupni razvoj ter povezovanje agroekologije in kratkih verig preskrbe s hrano, da bi se zagotovila njuna skupna trajnost. Ti spodbujevalni ukrepi morajo biti dovolj ambiciozni, da si bodo lahko dolgoročno številna kmetijska podjetja prizadevala za takšen prehod. Dolgoročnost je pomembna, ker bodo imeli tako akterji dovolj časa za svoja prizadevanja, hkrati pa jim bo omogočila izvedbo celostnega prehoda na sistem, ki ga je težko vzpostaviti.

<sup>(18)</sup> [https://ec.europa.eu/eip/agriculture/sites/agri-eip/files/eip-agri\\_brochure\\_short\\_food\\_supply\\_chains\\_2019\\_en\\_web.pdf](https://ec.europa.eu/eip/agriculture/sites/agri-eip/files/eip-agri_brochure_short_food_supply_chains_2019_en_web.pdf).

<sup>(19)</sup> <http://www.shortfoodchain.eu/news/>

<sup>(20)</sup> [www.rmt-alimentation-locale.org/](http://www.rmt-alimentation-locale.org/)

<sup>(21)</sup> <http://www.civam.org/images/M%C3%A9lanie/AcceCible/PRESENTATION-Accessible.pdf>.

<sup>(22)</sup> <http://rnp.at.fr/les-projets-alimentaires-territoriaux-pat/>

<sup>(23)</sup> Uredba (ES) 852/2004.

<sup>(24)</sup> Claveirol, C., *La transition agroécologique: défis et enjeux* (Agroekološki prehod: izzivi in cilji), mnenja CESE, 2016.



5.3.2 Okvir programa bi lahko zagotovila globalna prehranska politika, ki jo EESO spodbuja že vrsto let, pod vodstvom evropskega sveta za prehrano, kjer bi EESO lahko imel spodbujevalno vlogo, usklajena pa bi bila na ravni generalnih direktoratskih podpredsednikov Evropske komisije. Predlog za skupno prehransko politiko je bil uveden na ravni EU na podlagi dela mednarodne skupine strokovnjakov za trajnostne prehranske sisteme (IPES-Food) <sup>(25)</sup>.

5.3.3 Delo Organizacije Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo je lahko vir navdiha za razvoj agroekologije na evropski ravni. V zvezi s tem so zlasti poučna priporočila regionalnega simpozija za trajnostne kmetijske in prehranske sisteme v Evropi in Srednji Aziji. Vodnik Povezovanje malih kmetov in trgov, ki ga je Odbor za svetovno prehransko varnost sprejel leta 2016, državam priporoča, naj podpirajo teritorialne (lokalne, regionalne in nacionalne) trge za uresničitev ciljev trajnostnega razvoja.

V Bruslju, 17. julija 2019

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

---

<sup>(25)</sup> IPES-Food, *Towards a Common Food Policy for the European Union* (Za skupno prehransko politiko Evropske unije), Bruselj, IPES Food, 2017.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Poklic kmeta in izziv glede donosnosti****(mnenje na lastno pobudo)**

(2019/C 353/12)

Poročevalec: **Arnold PUECH D'ALISSAC**

Sklep plenarne skupščine	20.2.2019
Pravna podlaga	člen 32(2) poslovnika mnenje na lastno pobudo
Pristojnost	strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	28.6.2019
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	18.7.2019
Plenarno zasedanje št.	545
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	188/0/5

**1. Sklepi in priporočila**

1.1 Donosnost in ekonomska sposobnost kmetij v EU sta resno vprašanje, pri čemer dohodek kmeta povprečno dosega zgolj 46,5 % dohodka v drugih gospodarskih sektorjih. Kljub nizki donosnosti pa ima kmetijski sektor EU ključno vlogo, saj je gonilna sila podeželskih gospodarstev in prideluje kakovostno hrano z upoštevanjem najvišjih standardov na svetu. Okoljsko trajnost je nemogoče doseči ločeno od prav tako pomembnih ekonomskih, poslovnih, okoljskih in socialnih vidikov kmetijske dejavnosti.

1.2 Kljub vse večjemu pritisku zaradi podnebnih sprememb in družbenih zahtev glede okoljske trajnosti kmetijski sektor Evropske unije potrošnikom zagotavlja prehransko varnost. Poleg tega evropski kmetijski sektor dejavno prispeva k ohranjanju konkurenčnosti in dinamičnosti EU na mednarodnih trgih ter pomaga pri zagotavljanju trgovinskega presežka EU. Kmetijski sektor EU je tudi eden izmed največjih virov zaposlovanja, saj zaposluje več kot 40 milijonov ljudi po vsej EU. Na teh območjih je kmetijstvo pogosto edini gospodarski sektor, ki ustvarja rast in delovna mesta.

1.3 V EU je potrebna poštena, pregledna, dobro delujoča in pravična prehranska veriga, ki je dobra za kmete in vse deležnike, vključno s predelovalci, trgovci na drobno in predvsem potrošniki. Na nacionalni ravni bi bilo treba razmisliti o obrnjenem pristopu k tržnim pogajanjem z vzpostavitvijo vrednostnih verig, ki bi kmetom zagotovile mesečni dohodek v višini dvakratnika minimalne plače.

1.4 Kmetijski sektor EU zagotavlja pozitivne javne storitve in zunanje učinke, ki jih trg ne upošteva. Cilj zagotavljanja prehranske varnosti ob upoštevanju najvišjih proizvodnih standardov je bil dosežen. Vendar pa se pojavljajo novi izzivi, kot so podnebne spremembe, izrazitejše nihanje cen, nepoštena konkurenca proizvodnih sistemov z nižjimi standardi, nepoštena trgovinska praksa, upad podeželskega prebivalstva in staranje kmečkega prebivalstva, kar kmetom v EU povzroča težave na mednarodnem trgu.

1.5 Nove tehnologije so skupaj z vključujočimi dejavnostmi raziskav in inovacij del rešitve za ohranjanje konkurenčnosti kmetijskega sektorja EU in omogočajo kmetom v EU, da neposredno in učinkovito obravnavajo vprašanje trajnosti.

1.6 Potrebna sta vseživljenjsko izobraževanje in razvoj spretnosti, da se kmetom v EU zagotovijo ustrezna orodja za boljše izkoriščanje potenciala novih tehnologij in uporabo inovativnih rešitev na kmetijah.

1.7 Kmetje v EU si z več ukrepi prizadevajo povečati svoj prispevek k boju proti podnebnim spremembam, saj čedalje bolj opažajo njihove učinke, doživljajo spremembe pri času spravila pridelka, zgodnjo ali pozno pozebo, požare, poplave in sušo. Poleg tega okoljski ukrepi ne smejo ogroziti prehranske varnosti in v zvezi z njimi je treba upoštevati, da kmetje potrebujejo pravično plačilo za dodatno delo, ki ga trajnostni in blažilveni ukrepi pogosto zahtevajo.

1.8 Močna EU ne želi doseči zgolj ciljev Lizbonske pogodbe, temveč tudi globalne cilje, kot so cilji Pariškega sporazuma o podnebnih spremembah in cilji trajnostnega razvoja Organizacije združenih narodov. Te ambiciozne obveze je treba podpreti z močnim proračunom in učinkovito politiko, ki bo zagotovila prihodnost, razvoj in uspešnost kmetijstva in podeželja. Evropski kmetje in kmetijske zadruge potrebujejo močan proračun SKP za naslednje obdobje.

## 2. **Uvod**

2.1 EESO je pripravil to mnenje, da bi poudaril pomembno vlogo evropskih kmetov in njihov prispevek h gospodarstvu EU, svetovni prehranski varnosti in ohranjanju podeželskih območij. Ta prispevek pogosto ni ustrezno nagrajen, kar odvrta nove generacije od prevzemanja družinskih kmetij in zmanjšuje privlačnost sektorja za novince.

## 3. **Vloga kmetov v EU**

### 3.1 ***Prispevek k prehranski varnosti, dobavi zdravih in hranljivih živil ter celotnemu gospodarstvu EU***

3.1.1 Povpraševanje po hrani in biomasi se povečuje, kmetje v EU ter njihove zadruge in podjetja pa se posvečajo pridelavi, predelavi in trženju varne, visokokakovostne hrane za evropske državljane in potrošnike po vsem svetu. Kljub vse večjemu pritisku zaradi podnebnih sprememb in družbenih zahtev glede okoljske trajnosti potrošnikom zagotavljajo prehransko varnost. Poleg tega evropski kmetijski sektor dejavno prispeva k ohranjanju konkurenčnosti in dinamičnosti EU na mednarodnih trgih. Po podatkih Eurostata <sup>(1)</sup> je bil v letu 2017 delež kmetijskega sektorja v BDP EU 1,2-odstoten, sektor pa je ustvaril (bruto) dodano vrednost v višini 188,5 milijarde EUR, k trgovinskemu presežku EU pa je v istem obdobju prispeval s kmetijskim izvozom v višini 137 milijard EUR.

### 3.2 ***Zaposlovanje na podeželju in območjih z omejenimi možnostmi***

3.2.1 Agroživilska veriga EU je eden izmed največjih gospodarskih sektorjev v EU, ki ohranja in ustvarja rast in delovna mesta ter zaposluje približno 40 milijonov ljudi. Približno 10 milijonov ljudi je neposredno zaposlenih na kmetijah in v kmetijskih zadrugah oziroma tam delajo. Kmetijstvo je za nekatera območja ali regije edini vir zaposlovanja.

### 3.3 ***Kmetje kot varuhi tradicionalnih krajin in upravljavci zemljišč***

3.3.1 Kmetje v EU, kmetijska podjetja in kmetijske zadruge upravljajo približno 173 milijonov hektarjev zemlje, kar je približno 39 % celotne površine EU. Kmetje in njihovi družinski člani ohranjajo podeželsko krajino in biotsko raznovrstnost ter družbi zagotavljajo številne pozitivne učinke: s svojim prizadevnim delom na področju upravljanja zemljišč in ohranjanja krajine dejavno prispevajo k blaženju posledic velikih katastrof v primeru ekstremnih vremenskih razmer. Veliko kmetov je tudi lastnikov gozdov, njihov prispevek k trajnostnemu gospodarjenju z gozdovi pa je precejšen. Poleg tega kmetje pomagajo ohranjati in obnavljati tradicionalno krajino podeželja EU, zagotavljajo ohranjanje kulturne dediščine in omogočajo tudi pozitivne sinergije s turističnim sektorjem EU. Kljub vsemu pa doseganja prizadevanja v kmetijstvu ne morejo skriti dejstva, da bo za doseg evropskih in globalnih ciljev na področju biotske raznovrstnosti, vključno z zaščito čebel, žuželk in ptic, treba narediti še veliko več in da bo treba sprejeti dodatne ukrepe. To je deloma v nasprotju s potrebo po rentabilnosti, zato mora EU z dodatnimi sredstvi za SKP nujno nagraditi večji okoljski prispevek kmetijstva.

<sup>(1)</sup> Eurostat, Agriculture, forestry and fishery statistics 2018 (Statistični podatki za kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo 2018).

#### 4. Spremembe v poklicu kmetov

##### 4.1 *Povečanje družbenih zahtev v zvezi z zdravo prehrano, poreklom in kakovostjo hrane, vplivom na okolje in dobrobitjo živali*

4.1.1 Potrošniki imajo na voljo veliko informacij glede proizvodov, ki jih vsakodnevno uporabljajo. Prav tako posvečajo več pozornosti poreklu in kakovosti hrane ter njenemu vplivu na okolje. Drugi pomembni dejavniki izbire potrošnikov so upoštevanje praks za dobrobit živali in razdalja od kraja, kjer se živilo prideluje, vključno s skrajšanjem verig preskrbe s hrano.

4.1.2 Da bi izpolnili pričakovanja potrošnikov, so kmetje v EU začeli izvajati ukrepe za nadaljnje izboljšanje dobrobiti živali in zmanjšanje škodljivega vpliva kmetijskih dejavnosti na okolje in na kakovost tal, obenem pa pridelovati visokokakovostne proizvode. Kmetje v EU vlagajo veliko energije in virov, da bi sprejeli ta nov potrošniški vzorec, pri čemer jim pomagajo javni organi in akademski krogi.

##### 4.2 *Vloga tehnologije in inovacij v kmetijstvu*

4.2.1 Kmetijski sektor EU je v ospredju tehnološke in digitalne revolucije, s številnimi preboji na področju genetike, avtomatiziranih vozil, robotov, brezpilotnih zrakoplovov, satelitskih posnetkov, daljinskega zaznavanja, velepodatkov itd. Kmetje so vedno sprejemali, razvijali in uporabljali inovativne kmetijske poslovne modele in agronomске prakse, vključno z novimi tehnikami in proizvodnimi metodami, ki so povečale obseg pridelave in omogočile prilagajanje kmetijskih praks spreminjajočim se razmeram.

4.2.2 S tega vidika nove tehnologije pomagajo kmetom v EU, da zagotavljajo prehransko varnost ob upoštevanju najvišjih svetovnih standardov in izpolnjevanju pričakovanih potrošnikov. V tem smislu nove tehnologije omogočajo kmetom v EU, da se neposredno in učinkovito spopadajo z okoljskim vprašanjem. Zmanjšanje uporabe fitofarmaceutskih sredstev je na primer mogoče doseči s kombinacijo tehnologij, ki pomagajo kmetom pri vseh vidikih pridelave. Največji vpliv na zmanjšanje uporabe fitofarmaceutskih sredstev ter odpornost rastlin in živali na škodljivce, glive in zunanje patogene organizme imajo med drugim nove tehnike vzreje.

4.2.3 Vloga tehnologij ni povezana zgolj s proizvodnjo, temveč tudi s sledljivostjo, prehransko varnostjo, dobrobitjo živali in ukrepi za blažitev podnebnih sprememb, ki pomagajo ohranjati kmetijski sektor EU kot enega najbolj naprednih in varnih na svetu.

4.2.4 Za uvajanje inovativnih tehnoloških rešitev na kmetijah je bistveno, da imajo kmetje v EU dostop do financiranja. V zvezi s tem je treba v novi SKP ohraniti in spodbujati funkcijo subsidiarnosti drugega stebra SKP. Pomembno je razumeti, da bodo kmetje v EU uvajali najnovejše tehnološke dosežke v svoje poslovanje zgolj, če bodo imeli enostaven dostop do posojil.

#### 5. Izzivi

##### 5.1 *Podnebne spremembe*

5.1.1 Kmetje v EU pomembno prispevajo k boju proti podnebnim spremembam, saj čedalje bolj opažajo njihove učinke, doživljajo spremembe pri času spravila pridelka, zgodnjo ali pozno pozebo, požare, poplave in sušo. Učinkoviti ukrepi prilagajanja podnebnim spremembam so zato ključnega pomena za dolgoročno sposobnost preživetja kmetij. Obenem kmetje zmanjšujejo emisije tako na kmetijah kot drugod s trajnostnimi praksami upravljanja, z uporabo novih tehnologij in učinkovitejšo uporabo pridelkov, slame, gnoja in drugih ostankov za obnovljivo energijo, s solarnim ogrevanjem in z zagotavljanjem električne energije iz vetrne energije in drugih virov. Proizvodi iz pridelkov in ostankov živine se lahko uporabljajo tudi za proizvodnjo biogoriv in obnovljivih industrijskih materialov na kmetijah po načelih krožnega gospodarstva. To prispeva k zmanjšanju emisij v drugih sektorjih in odvisnosti EU od fosilnih goriv.

5.1.2 Pomembno je omeniti, da Pariški sporazum in cilji trajnostnega razvoja določajo pomembne cilje za kmetijski sektor EU, ki jih je treba doseči med letoma 2030 in 2050. Kmetje v EU bodo na te izzive pripravljeni, če bodo opremljeni s pravimi orodji. Zbirka orodij mora vključevati pozitiven in uporabniku prijazen okvir politike, nove tehnologije, strategije za upravljanje voda (tj. shranjevanje in namakanje) ter močan proračun SKP, ki podpira dodatna prizadevanja kmetov. Če eno od zgoraj navedenih orodij kmetom ne bi bilo na voljo, bi to lahko ogrozilo prehransko varnost in negativno vplivalo na kakovost pridelave hrane v EU.

## 5.2 **Dohodek v kmetijskem sektorju**

5.2.1 Kmetijski dohodek <sup>(2)</sup> na letno delovno enoto, izražen kot indeks, je bil v EU-28 v letu 2017 za 10,9 % višji kot v letu 2016. Vendar je treba to primerjati z drugimi gospodarskimi sektorji, kjer je povprečni dohodek precej višji. Dejansko je v letu 2017 podjetniški dohodek kmeta na družinsko delovno enoto znašal le 46,5 % povprečne plače v gospodarstvu.

5.2.2 Te razmere močno vplivajo na razvoj sektorja v smislu splošne privlačnosti za zunanje akterje, vlagatelje in bančne partnerje, preprečujejo razvoj sinergij z drugimi gospodarskimi sektorji in zaostrejuje težavo generacijske pomladitve na podeželju.

## 5.3 **Nihanje cen in pojav novih trgov**

5.3.1 Realne (deflacionirane) cene večine primarnih proizvodov so bile v letu 2017 višje kot v predhodnem letu: povprečna cena mleka je v primerjavi z letom 2016 narasla za 17,1 %, cene prašičev za 8,3 %, žit za 3,0 %, cene goveda za 2,2 %, prav tako pa so narasle cene perutnine (za 1,0 %). Nasprotno pa so se realne cene ovc in koz v letu 2017 še naprej zniževale (-1,4 %). To pozitivno gibanje večine primarnih proizvodov je del razcveta, ki se je začel leta 2003. Vendar pa je leta 2008 prišlo do hudega padca cen, kar je povzročilo nihanje cen na mednarodnem trgu ter pomenilo izziv za male in srednje velike kmete v EU ter vlagatelje, ki so šele pred kratkim začeli z naložbami v kmetijski sektor.

5.3.2 Zaradi svoje raznovrstnosti se je kmetijski sektor EU drugače odzval na šok padca cen iz leta 2008: številni mali in srednje veliki kmetje so se morali za ohranitev svoje dejavnosti zanašati samo na neposredna plačila SKP, kar pa ni bilo dovolj, da bi zagotovili gospodarsko vzdržnost svoje kmetije.

Glede na izvoz EU so glavni trgovinski partner EU pri kmetijskih proizvodih ZDA (16 % celotnega kmetijskega izvoza, neto vrednost 33,3 milijarde EUR v letu 2017). S tako koncentracijo izvoza na en sam trg je kmetijski sektor EU izpostavljen političnim odločitvam tretjih strani, ki lahko povzročijo močno nihanje cen (tj. uvedba prepovedi izvoza ali visokih carinskih dajatev).

Enotni trg EU je najbolj odprt in dostopen trg na svetu, pri čemer se kmetje v EU soočajo z izzivom konkuriranja uvoženim kmetijskim proizvodom, ki upoštevajo drugačne standarde proizvodnje. Sledljivost živilskih proizvodov, ki prihajajo iz tretjih držav, je mogoče še vedno izboljšati, kar bi lahko vodilo do številnih nesoglasij glede kakovosti hrane in označevanja živil, povezanih z uvoženimi proizvodi (tj. živilski proizvodi, pridobljeni z novimi tehnikami vzreje, uporabo fitofarmaceutskih sredstev, upoštevanjem standardov dobrobiti živali itd.). Ti uvoženi proizvodi so zelo konkurenčni na trgu EU zaradi drugačnega standarda proizvodnje, kar ustvarja napetosti med kmeti v EU, ki že upoštevajo najvišje proizvodne standarde na svetu.

## 5.4 **Upad podeželskega prebivalstva in generacijska pomladitev**

5.4.1 Po podatkih Evropske komisije je bilo na 10,5 milijona kmetijskih gospodarstvih v EU sedem od desetih (71,5 %) upravljavcev kmetij moških, večina (57,9 %) pa je bila stara 55 let ali več. Samo približno eden od desetih (10,6 %) upravljavcev kmetij je mlad kmet, mlajši od 40 let, ta delež pa je bil še nižji pri ženskah (8,6 %).

5.4.2 Kmetje, lastniki gozdov, kmetijska podjetja in kmetijske zadruge so temelj gospodarstva podeželskih območij EU. Staranje kmetov povzroča splošen upad podeželskega prebivalstva (pojavlja se tako imenovana podeželska diaspora) z neposrednimi posledicami za gospodarsko in družbeno strukturo teh območij. Poleg tega nove generacije ne želijo prevzeti družinskega posla zaradi nizke donosnosti kmetijske dejavnosti in težav pri dostopu do zemljišč.

## 6. **Priložnosti**

### 6.1 **Digitalizacija in precizno kmetijstvo**

6.1.1 Kmetijstvo je vstopilo v obdobje digitalno izboljšane kmetovanja, pri katerem lahko vsaka naprava, ki beleži podatke med različnimi stopnjami kmetijske proizvodnje, pošlje te podatke v zbiranje, obdelavo in analizo. Uporaba velepodatkov lahko kmetom pomaga stopiti v prihodnost kmetovanja in dosegati ambiciozne cilje.

<sup>(2)</sup> Eurostat, Agriculture, forestry and fishery statistics 2018 (Statistični podatki za kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo 2018).

6.1.2 Kmetija proizvaja številne vrste podatkov, ki jih je mogoče razvrstiti v različne kategorije, kot so agronomski podatki, finančni podatki, podatki o skladnosti, meteorološki podatki, okoljski podatki, podatki o strojih, podatki o osebnosti itd. Ti sklopi podatkov izvirajo iz vrste vse zmogljivejših in stroškovno učinkovitejših virov, kot so stroji, brezpilotni zrakoplovi, naprave GPS, daljinski senzorji, sateliti, pametni telefoni itd., in jih dopolnjujejo ponudniki storitev, svetovalni organi, javni organi itd. Poleg tega drugi partnerji v vrednostni verigi, kot so predelovalci in trgovci na drobno, supermarketi, hipermarketi, pa tudi reklamne agencije, zbirajo ogromne količine podatkov o trgih, na katerih kmetje prodajajo svoje proizvode.

6.1.3 Zbiranje in uporaba podatkov v kmetijstvu ni nov koncept, saj so kmetje to počeli že od začetka kmetijstva. Novost pa je priložnost za razvoj kmetijskega sektorja, usmerjenega v podatke, in sicer zaradi velikosti in obsega teh podatkov, ki eksponentno naraščata. Novost sta tudi kakovost informacij v realnem času, pridobljenih na ravni kmetije, in tehnologija, ki se uporablja za zbiranje, shranjevanje, uporabo, upravljanje, skupno rabo, obdelavo in posredovanje podatkov.

6.1.4 Lastništvo podatkov in pravica do določitve, kdo lahko dostopa do podatkov in jih uporablja, je bistvenega pomena za vključitev kmetov v uvajanje novih tehnologij. Trenutno ni skupnega okvira, v katerem bi bilo jasno razloženo lastništvo podatkov. Zato je kmetijski sektor EU oblikoval kodeks ravnanja o pogodbeni souporabi kmetijskih podatkov<sup>(3)</sup>, v katerem je pojasnjena pravica ustvarjalca podatkov do nadomestila za uporabo podatkov, ustvarjenih med njegovo dejavnostjo.

6.1.5 Digitalizacija in precizno kmetijstvo imata pomembno vlogo pri oblikovanju prihodnosti kmetijskega sektorja EU. Vplivata tudi na trg dela in vrsto znanj in spretnosti, ki so potrebni v kmetijstvu, ter na novo opredelujeta vlogo kmetov in poslovnih modelov kmetijskih zadrug.

## 6.2 **Ukrepi za prilagajanje podnebnim spremembam in blažitev njihovih posledic**

6.2.1 Kmetijski sektor EU je v zadnjih desetletjih izvedel številne ukrepe za izboljšanje okoljske trajnosti. SKP nalaga stroge in zahtevne okoljske ukrepe in prakse trajnostnega upravljanja, ki spreminjajo delovanje kmetov na teh področjih in učinkovito združujejo kakovost s trajnostjo.

6.2.2 Kmetijstvo in gozdarstvo imata posebno vlogo pri blažitvi podnebnih sprememb, saj sta edini gospodarski sektor, ki s pomočjo fotosinteze odstranjuje toplogredne pline iz ozračja. Ta dosežek sektorja še vedno ni v celoti priznan ter ustrezno izračunan in upoštevan, zato morajo oblikovalci politik bolje oceniti, kako lahko gozdovi ter trajni nasadi in enoletnice prispevajo k zmanjševanju emisij toplogrednih plinov.

6.2.3 Danes si kmetje želijo, da bi njihova prizadevanja v boju proti podnebnim spremembam priznali tako družba kot tudi oblikovalci politik. Predvsem oblikovalci politik se morajo zavedati, da okoljski ukrepi ne smejo ogroziti prehranske varnosti, in morajo upoštevati, da kmetje potrebujejo pravično plačilo za dodatno delo, ki ga trajnostni in blažitveni ukrepi pogosto zahtevajo.

## 6.3 **Večja preglednost trga v celotni prehranski verigi**

6.3.1 Porazdelitev dodane vrednosti v prehranski verigi glede na informativni pregled Komisije, objavljen marca 2017, znaša približno 25 % za kmeta, 25 % za predelavo hrane ter 50 % za maloprodajo hrane in prehranske storitve.

6.3.2 Dosledno je treba spoštovati direktivo EU o nepoštenih poslovnih praksah. Med podjetji v agroživilski verigi obstajajo velike razlike v pogajalski moči med kmeti in predelovalci kmetijskih proizvodov in živil. K temu močno prispevajo velike trgovinske organizacije (supermarketi, hipermarketi in velike zbornice živilskopredelovalne industrije, ki delujejo po vsej Evropi).

6.3.3 Fazi predelave in prodaje na drobno sta povečali svojo skupno dodano vrednost v prehranski verigi zaradi povečanega povpraševanja potrošnikov po pripravljenih proizvodih. Obenem se dodana vrednost v kmetijstvu po letu 2014 zmanjšuje (leta 2016 je bila za 4 % nižja). To je posledica konkurence in povečanih vhodnih stroškov za omejene vire, pa tudi omejenih možnosti za kmete, da dodajo vrednost osnovnemu proizvodu ali da zanj prejmejo plačilo.

<sup>(3)</sup> COPA COGECA – EU Code of conduct on agricultural data sharing by contractual agreement (Kodeks ravnanja EU o pogodbeni souporabi kmetijskih podatkov).

6.3.4 Poleg tega je Oxfam v svoji nedavni študiji Ripe for change (Čas za spremembe, 2018) opisal neenakost v prehranski verigi na podlagi primerov iz Združenega kraljestva, Nizozemske in Nemčije. Pri podrobnem pregledu razčlenitve cen za končne potrošnike je v študiji, osredotočeni na Združeno kraljestvo, ugotovil, da so v letu 2015 več kot polovico te cene dobili supermarketi (52,8 %), 38,5 % trgovci in proizvajalci hrane, le 5,7 % cene pa so dobili mali kmetje in delavci. Zadnji 3 % cene so pokrili vhodne stroške.

6.3.5 Glede na visoko stopnjo koncentracije maloprodajnega sektorja in temeljni pomen zaščite dobro delujočega notranjega trga okvirna zakonodaja EU, ki vključuje prepoved nepoštenih trgovinskih praks, s kontrolnimi in izvršilnimi mehanizmi v kombinaciji z odvračilnimi ukrepi v teh okoliščinah predstavlja dobro izhodišče. Nadaljevanje teh prizadevanj za povečanje preglednosti trga in zagotavljanje pravičnega deleža vrednosti za kmete je ključnega pomena. Poleg tega se bo julija 2020 začela izvajati nova uredba o napotenih delavcih, ki mora prispevati k preglednejšemu in pravičnejšemu poslovanju med kmeti na nacionalni ravni.

6.3.6 Na nacionalni ravni bi bilo treba razmisliti o obrnjenem pristopu k tržnim pogajanjem z vzpostavitvijo vrednostnih verig, ki bi kmetom zagotovile mesečni dohodek v višini dvakratnika minimalne plače.

## 7. Rešitve

7.1 Za sistem družinskih kmetij, ki ga evropski potrošniki zelo cenijo, je treba oblikovati dobro politiko, pravične in razumne predpise ter močno in učinkovito zakonodajo, ki bo pomagala blažiti resne grožnje izjemnega nihanja cen in vse večjega neravnovesja moči v dobavni verigi. Projektna skupina za trge je korak v to smer, vendar jo je treba še okrepiti.

### 7.2 *Raziskave in inovacije, prilagojene potrebam kmetov, pristop več akterjev in neposredno vključevanje deležnikov*

7.2.1 Sodelovanje deležnikov je ključnega pomena za izvajanje raziskav v praksi. Umeščanje interesov kmetov v središče inovacijskega procesa bo ne le bistveno okrepilo njegov vpliv, temveč bo nudilo tudi več možnosti za uporabo rezultatov raziskav in inovacij v praksi. Poleg tega bo to pomagalo zagotoviti, da se bodo dodeljena sredstva za raziskave bolje porabila.

7.2.2 Kmetje, kmetijska podjetja, lastniki gozdov in njihove zadrage so lahko gonilna sila inovacij in gospodarske rasti, tudi s pomočjo vladnih programov. Zato je treba spodbujati njihovo sodelovanje od začetka raziskovalnih in inovacijskih dejavnosti na področju kmetijstva, prehrane, gozdarstva in ribogojstva. Njihova udeležba v vseh fazah projektov bo zagotovila, da bodo raziskave in inovacije bolj povezane s povpraševanjem, ter pomagala premostiti sedanjo vrzel med akademskim svetom in prakso, da bodo nastale uporabne rešitve. Nenazadnje bo to pomenilo, da bodo evropski kmetje in pridelovalci postali bolj konkurenčni.

### 7.3 *Odličnost in kakovost (ekološka proizvodnja, geografske označbe, znamčenje in kratka prehranska veriga)*

7.3.1 Proizvodi z visoko dodano vrednostjo, kot so geografska označba in ekološki proizvodi, so dober vir dohodka za mnoge izvajalce dejavnosti, zlasti za kmete. Te posebne prehranske verige so še bolj zanimive, če ni posrednikov. V tem primeru postanejo te kratke prehranske verige zelo dober vir dohodka za kmete in podeželsko skupnost, kjer se ti proizvodi pridelujejo.

7.3.2 Natančneje, kratke prehranske verige v EU predstavljajo alternativo običajnim daljšim prehranskim verigam, pri katerih mali kmetje ali zadrage pogosto nimajo veliko pogajalske moči in potrošnik ne more slediti hrani do znanega proizvajalca ali lokalnega območja. Tak prehranski sistem je zelo zanimiv, saj se odziva na številne potrebe in priložnosti, in sicer tako kmetov kot potrošnikov. Razvoj različnih vrst kratkih prehranskih verig (tj. neposredna prodaja posameznikov in/ali kolektivna neposredna prodaja, partnerstva – kmetijstvo, ki ga podpira skupnost) je eden od pristopov skupne kmetijske politike k izboljšanju konkurenčnosti v Evropi. Kratke prehranske verige lahko delujejo kot gonilna sila sprememb in model za povečanje preglednosti, zaupanja, pravičnosti in rasti v celotni agroživilski verigi.

7.3.3 Dovolj hrane zagotavlja določeno stopnjo socialne stabilnosti v življenju državljanov EU, medtem ko v nekaterih delih sveta primanjkuje hrane, kar povzroča tudi ekonomske migracije v Evropo ali druge države.

#### 7.4 **Izobraževanje in razvoj novih spretnosti v primarnem sektorju (krajše)**

7.4.1 Po podatkih Eurostata ima večina upravljavcev kmetij v EU samo praktične izkušnje; to je v letu 2016 veljalo za sedem od desetih (68,3 %) upravljavcev kmetij. Manj kot eden od desetih (9,1 %) upravljavcev kmetij je opravil celotno kmetijsko usposabljanje, ostali (22,6 %) pa so opravili osnovno kmetijsko usposabljanje.

7.4.2 Za spodbujanje modernizacije in izboljšanje uporabe novih tehnologij je ključnega pomena izobraževanje v primarnem sektorju.

7.4.3 To je danes ključnega pomena, saj digitalne spretnosti postajajo bistven element sodobnega upravljanja kmetij. Te spretnosti so potrebne na številnih področjih in kmetijstvo pri tem ni nobena izjema. V kmetijstvu se povečuje potreba po ljudeh z znanji IKT in digitalnimi spretnostmi, vendar v gospodarstvu vlada očitno pomanjkanje strokovnega znanja, zlasti na podeželju.

7.4.4 Da bi kmetijska skupnost v celoti izkoristila priložnosti tehnološke in digitalne preobrazbe, je treba izboljšati raven digitalnih veščin kmetijske delovne sile.

7.4.5 To je mogoče storiti na ravni kmetij ter znotraj združenj in zadrug, pa tudi znotraj sistema izobraževanja in usposabljanja v EU, ki mora zagotavljati vseživljenjske programe za razvoj novih znanj in spretnosti.

V Bruslju, 18. julija 2019

*Predsednik*

*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*

Luca JAHIER

---



**Mnenje Evropski ekonomsko-socialni odbor - Promet, energija in storitve splošnega pomena: gonila trajnostne rasti EU v okviru digitalne revolucije**

**(mnenje na lastno pobudo)**

(2019/C 353/13)

Poročevalec: **Alberto MAZZOLA**

Soporočevalka: **Evangelia KEKELEKI**

Sklep plenarne skupščine	24.1.2019
Pravna podlaga	člen 32(2) poslovnika mnenje na lastno pobudo
Pristojnost	strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo
Datum sprejetja mnenja strokovne komisije	3.7.2019
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	17.7.2019
Plenarno zasedanje št.	545
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	183/13/19

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO meni, da so zanesljivi evropski prometni in energetske sistemi ter sistemi za storitve splošnega pomena ključni za popolnoma povezano celino, ki globalne izzive trajnostne konkurenčne rasti obvladuje v sodobnem, digitaliziranem in pametnem okolju, sposobnem ustvarjati gospodarsko rast, blaginjo in zaposlitvene možnosti, se spopadati z revščino, neenakostmi in podnebni spremembami ter zagotavljati mir in pravico, kot nalagajo cilji Združenih narodov glede trajnostnega razvoja. Po mnenju EESO morata biti v središču političnih rešitev in ukrepov aktivno sodelovanje in udeležba državljanov EU – v vlogi podjetnikov, proizvajalcev, delavcev, potrošnikov, proizvajalcev-odjemalcev, vlagateljev in končnih uporabnikov.

1.2 EESO je trdno prepričan, da je dokončanje enotnega trga EU še vedno najpomembnejši element pri pospeševanju evropske digitalizirane rasti, in poziva Evropsko komisijo, naj zagotovi izvrševanje sprejete zakonodaje za podjetja in potrošnike ter naj preverja njeno pravilno izvajanje. **Poleg tega naj pregleda belo knjigo o notranjem trgu** in pripravi strategijo za dokončanje enotnega trga do leta 2025, ki bo usmerjena v močnejša podjetja in večjo zaščito delojemalcev in potrošnikov ter nov, pameten evropski prometni in energetske sistem ter storitve splošnega interesa, ki bodo popolnoma povezani in interoperabilni.

1.3 EESO priporoča razvoj **zakonodajnega okvira, ki bo spodbujal konkurenčnost in inovativnost** ter krepil zaupanje državljanov in podjetij, pa tudi njihovo zavest o koristih uporabe digitalne tehnologije na področju prometa, energije in storitev splošnega prometa za državljane, potrošnike, podjetja in delojemalce, med njimi tudi tiste, ki se zlijejo v eno samo „e-osebo“. EESO predlaga, naj se namesto pojma „lastništvo podatkov“ raje opredelijo „podatkovne pravice“ fizičnih in pravnih oseb. Potrošniki bi morali imeti nadzor nad podatki, ki jih ustvarjajo povezane naprave, da se zavaruje njihova zasebnost.

1.4 **Prost pretok podatkov je ključnega pomena.** EESO zato poziva k učinkovitim rešitvam, s katerimi bi odpravili težave z dostopnostjo, interoperabilnostjo in prenosom podatkov, a hkrati poskrbeli za ustrezno varstvo podatkov, zasebnost, pravično konkurenco in široko izbiro potrošnikov. Za javna in zasebna podjetja morajo veljati enaki pogoji glede vzajemne izmenjave podatkov in povračila stroškov.

1.5 EESO poziva Evropsko komisijo in države članice, naj dodelijo dovolj sredstev in pristojnosti za učinkovito spremljanje in izvrševanje veljavne zakonodaje. Poleg tega države članice poziva, naj hitro sprejmejo predlog Evropske komisije za uvedbo **sistema kolektivnih pravnih sredstev za celotno EU**. Poskrbeti je treba, da se bodo obravnavali le dobro utemeljeni primeri in ne bo prihajalo do prevelikega števila tožb.

1.6 EESO ima jasno stališče o tem, v kolikšni meri je etično še sprejemljivo, da se odločanje prenese na **sisteme, ki temeljijo na umetni inteligenci**: vsi avtomatizirani sistemi morajo ne glede na to, kako izpopolnjeni so, delovati v skladu z načelom, da mora biti nadzor nad strojem v rokah človeka.

1.7 **EESO poziva Evropsko komisijo, naj objavi smernice in pojasnitve k Splošni uredbi o varstvu podatkov**, da bi dosegli enotno izvrševanje in visoko raven varstva podatkov in potrošnikov, kar mora veljati tudi za povezana in avtomatizirana vozila. Poleg tega naj revidira pravila o odgovornosti in zavarovanju za izdelke ter jih prilagodi razmeram, v katerih bo odločitve vse pogostejše sprejemala programska oprema. Kibernetska varnost je izredno pomembna za zagotovitev varnega prehoda, ki ga ljudje sprejemajo.

1.8 EESO poziva **Evropsko komisijo, naj oblikuje primeren okvir za izmenjavo zdravstvenih podatkov državljanov EU med digitaliziranimi zdravstvenimi sistemi držav članic** za namene raziskav in inovacij, ki jih izvajajo ustanove in podjetja v EU. Izmenjava mora potekati v skladu s Splošno uredbi o varstvu podatkov, tj. na podlagi strogih zahtev glede zasebnosti in anonimnosti.

1.9 Mobilna in internetna tehnologija bosta s **5G** postali **tehnologija za splošno rabo**, ki močno spodbuja proces industrijskih sprememb, ta pa nenehno preoblikuje ekonomsko strukturo od znotraj, uničuje staro in ustvarja novo, zato **EESO poziva institucije in države članice EU, naj dokončno vzpostavijo enotni digitalni trg, vključno z razvojem možnosti za vključevanje in uporabo storitev 5G, da se zaščiti in izboljša konkurenčnost evropskih industrijskih panog**, kot so promet in avtomobilska industrija, energija, kemična in farmacevtska industrija, proizvodnja (vključno z MSP) ter finance, na področju katerih je Evropa vodilna svetovna sila.

1.10 EESO poziva Komisijo, naj skrbno spremlja napredek pri uvajanju in dejanski uporabi tehnologije 5G, države članice pa poziva, naj proces še pospešijo. Predlaga sprejetje **evropske politike, v skladu s katero bi morala imeti vsaka država najmanj dva dobavitelja, od katerih bi moral biti vsaj eden evropski**.

1.11 EESO poleg tega poziva Komisijo, naj poskrbi za presojo biološkega vpliva sevanja, ki ga povzroča tehnologija 5G, da bi lahko ocenili morebitna tveganja elektromagnetnega sevanja za zdravje ljudi in okolje.

1.12 EESO poudarja, da digitalna preobrazba evropskih energetskih in prometnih sistemov od delavcev in zaposlenih na vseh ravneh terja nove spretnosti in znanja ter da so potrebni močnejši stiki med ponudniki izobraževanja in usposabljanja ter industrijo, da se spodbudijo **obsežni mehanizmi za izboljševanje digitalne pismenosti in digitalnih vseživljenjskih sposobnosti** ter nenehno usposabljanje – k vsemu naštetemu mora prispevati Evropski socialni sklad. Izobraževanje in usposabljanje sta nujna tudi za to, da državljanji in potrošniki zaradi pomanjkanja dostopa do elektronskih komunikacijskih omrežij ali digitalne nepismenosti ne bi bili izključeni z digitalnega trga. Po mnenju EESO je treba izboljšati kibernetsko higieno, tudi s kampanjami ozaveščanja posameznikov in podjetij <sup>(1)</sup>.

1.13 Za organizacijo prehoda k mobilnosti brez emisij in z nizkimi emisijami **EESO podpira: celostni in sistemski, tehnološko nevtralni pristop**; vozila in infrastrukturo z nizkimi emisijami in brez emisij; postopen dolgoročen prehod na alternativna, ogljično nevtralna goriva; večjo učinkovitost, kot pri enotnem evropskem nebu, ki se jo doseže z optimalnim izkoriščanjem digitalnih tehnologij, kot pri evropskem sistemu za upravljanje železniškega prometa (ERTMS), pametnim določanjem cen, nadaljnjim spodbujanjem večmodalnega povezovanja ter prehodom na bolj trajnostne vrste prevoza, nenazadnje pa podpira tudi **odgovorne državljanje, ki se zaradi vse večje povezanosti odločajo za „mobilnost kot storitev“**.

(1) UL C 227, 28.6. 2018, str. 86.

1.14 Prispevek energetskega sektorja k razogljičenju bi bilo treba po mnenju EESO usmerjati z različnimi ukrepi, kot so:

- uvajanje ključnih nastajajočih tehnologij za podnebno nevtralnno, energetske učinkovito in krožno gospodarstvo,
- **osredotočenje na pametna omrežja** za celostno in optimizirano rabo različnih obnovljivih virov,
- čiste tehnologije za proizvodnjo, shranjevanje, prenos, distribucijo in porabo energije, prilagajanje odjema, energetska učinkovitost, sanacija stavb in mikroproizvodnja energije,
- posebna strategija za energetske intenzivne industrijske panoge in regije,
- trdnejši sistem trgovanja z emisijami ter
- močnejši instrumenti za zagotavljanje varnosti in kibernetске varnosti struktur in omrežij.

1.15 EESO izpostavlja naslednje:

- velike, medsebojno povezane evropske energetske, prometne in komunikacijske infrastrukture so ključna vozlišča enotnega trga in pogoj za to, da bo EU še naprej vodilna pri napredku in konkurenčnosti v svetovnem merilu,
- za prednostno nalogo v sektorju prometa, tj. dokončanje omrežja TEN-T, so zgolj za jedrno omrežje do leta 2030 potrebne naložbe v višini približno **500 milijard EUR**,
- akterji na trgu morajo v naslednjih petih letih za razvoj omrežja 5G v Evropi po ocenah vložiti od **60 do 100 milijard EUR** letno; za naložbe v povezljivost na podeželju je potrebnih še 127 milijard EUR,
- Za doseg gospodarstva z ničelnimi emisijami toplogrednih plinov bodo potrebne dodatne naložbe v višini od 175 do 290 milijard EUR letno. Energetski sektor potrebuje naložbe v višini od **520 do 575 milijard EUR**, prometni pa od **850 do 900 milijard EUR**.

1.16 Za financiranje teh ogromnih naložb, ki znašajo približno 9–10 % BDP EU, večinoma z zasebnimi in obsežnimi dodatnimi sredstvi, EESO priporoča, naj se v okviru kohezijskih instrumentov, Evropske investicijske banke, Instrumenta za povezovanje Evrope, programov InvestEU in Obzorje Evropa ter skupnih javno-zasebnih pobud **spodbujajo naložbam prijazno okolje, kamor sodi tudi upoštevanje „zlatega pravila“ za naložbe**, ter nove sheme financiranja. EESO upa, da lahko te naložbe pokrijejo javni in zasebni vlagatelji, in v ta namen priporoča poenostavitev upravnih postopkov, povečanje sredstev in razširitev financiranja, internalizacijo negativnih in pozitivnih zunanjih učinkov ter spodbujanje naložbam prijaznega okolja. Sedanja prizadevanja za oblikovanje taksonomije EU za zeleno financiranje so pomemben korak.

1.17 Vendar pa je EESO trdno prepričan, da se lahko le s **političnim in socialnim kompromisom**, ki temelji na skupni sistemski viziji z jasnimi in preverljivimi kratko- in dolgoročnimi vmesnimi cilji, zagotovi sprejemanje tako ogromnih finančnih obveznosti zasebnih vlagateljev ter tako velikih javnih naložb, ki jih financira evropski davkoplačevalec.

## 2. Medsektorski izzivi

2.1 Cilji trajnostnega razvoja so poziv vsem državam k ukrepanju za boljšo in bolj trajnostno prihodnost za vse. Obravnavajo globalne izzive, s katerimi se soočamo, med drugimi povezane z gospodarsko rastjo, blaginjo, revščino, neenakostmi, podnebnimi spremembami, zaposlitvenimi možnostmi, mirom in pravico. Cilji trajnostnega razvoja so tudi nujen poziv k preusmeritvi sveta na bolj trajnostno pot. Digitalizacija je s temi cilji tesno povezana, saj omogoča njihovo uresničevanje s krepitvijo industrije, inovacij, infrastrukture ter družbe kot celote. Obstajajo jasni dokazi, da digitalizacija pozitivno vpliva na doseganje mnogih ciljev trajnostnega razvoja.

2.2 EESO meni, da mora biti Evropa odprta za razvoj in uvajanje novih oblik poslovnih modelov, ki temeljijo na digitalnih platformah, pod pogojem, da se spoštujejo preglednost in socialne klavzule.

2.3 Čeprav ima vse več ljudi dostop do digitalnih tehnologij, pa digitalni razkorak pri njihovi uporabi ni odpravljen, saj nekateri do njih nimajo dostopa, nekateri pa so manj zmožni od drugih, da digitalne spremembe izkoristijo za boljše življenje.

2.4 Digitalna preobrazba evropskega gospodarstva terja nove spretnosti in znanja na vseh ravneh. V mnogih državah članicah ni povezav med ponudniki izobraževanja in industrijo, čeprav je ravno pri tem razvoju potrebno okrepljeno sodelovanje, da se preprečijo vrzeli v znanju in spretnostih ter neskladja na tem področju. Nenehno izobraževanje, usposabljanje in vseživljenjsko učenje so ključni za prilagajanje na delovna mesta, ki se spreminjajo, in za spodbujanje poklicnega razvoja. Izobraževanje in usposabljanje, tudi v okviru raziskovalnih projektov, je bistven način za spodbujanje talentov in zagotavljanje visoke usposobljenosti, ki so nujni za nadaljnjo konkurenčnost EU.

2.5 EESO še meni, da morajo EU in države članice podpreti delavce, ki jim zaradi digitalnega in energetskega prehoda grozi, da bodo izgubili svoje delovno mesto. Zato poziva Evropsko komisijo, Evropski parlament in Svet Evropske unije, naj zagotovijo, da sta Evropski socialni sklad in Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji ustrezno oblikovana in financirana za obravnavo teh izzivov.

2.6 Prosti pretok podatkov je ključnega pomena. EESO zato poziva k učinkovitim rešitvam, s katerimi bi odpravili težave z dostopnostjo, interoperabilnostjo in prenosom podatkov, a hkrati poskrbeli za ustrezno varstvo podatkov in zasebnost. Za javna in zasebna podjetja morajo veljati enaki pogoji glede vzajemne izmenjave podatkov in povračila stroškov.

2.7 EESO poziva Evropsko komisijo, naj pri dostopu do podatkov zagotovi pošteno konkurenco in izbiro potrošnikov. V avtomobilski industriji bo pravičen dostop do podatkov v vozilu ključen za zagotovitev, da imajo potrošniki na voljo konkurenčne, ustrezne in inovativne storitve mobilnosti. EESO Evropski komisiji priporoča, naj pripravi smernice za uporabo Splošne uredbe o varstvu podatkov in pravil o zasebnosti pri povezanih in avtomatiziranih vozilih. Podobni izzivi se lahko pojavijo tudi na področju javnega prevoza v povezavi z „mobilnostjo kot storitvijo“ (*Mobility-as-a-Service – MaaS*).

2.8 EESO tudi poziva Evropsko komisijo, naj revidira pravila o odgovornosti in zavarovanju za izdelke ter jih prilagodi razmeram, ko bo odločitve vse pogostejše sprejemala programska oprema. Načela „vgrajene“ (*security by design*) in „privzete varnosti“ (*security by default*) bi bilo treba sistematično uporabljati, da se poveča zaupanje v tovrstne tehnologije.

2.9 Kibernetska varnost je izredno pomembna za zagotovitev varnega prehoda. Izzive, s katerimi se pri tem soočajo ključni sektorji na ravni EU, je treba obsežno obravnavati in v ta namen okrepiti vlogo Agencije Evropske unije za kibernetsko varnost, da se zmanjša tveganje šibkih členov v vse bolj povezanih evropskih omrežjih. EESO zlasti pozdravlja delo Evropske mreže operaterjev prenosnih sistemov za električno energijo (ENTSO-E) na tem področju.

2.10 Senzorji in vse več pametnih števec ustvarjajo ogromne količine podatkov, ki jih morajo ustrezni akterji varno in pregledno obdelati ter zagotoviti dostop do njih, pri tem pa ščititi svoboščine posameznika. EESO poudarja, da imajo pametne tehnologije sicer precejšen potencial, vendar so tudi preizkušnja za mnoga uveljavljena načela varstva potrošnikov, kot so zasebnost, odgovornost in varnost, ter za prizadevanja za odpravo energijske revščine. Glede podatkov morajo regulativni organi najti pristop, pri katerem imajo potrošniki vedno dostop do podatkov, ki jih ustvarjajo, in jih lahko nadzorujejo. Takšen pristop mora tudi spodbujati konkurenco in razvijanje inovativnih storitev.

2.11 Umetna inteligenca bo kmalu preoblikovala vse sektorje in prinaša mnoge izzive: zagotoviti je treba na primer preglednost samodejnega odločanja ter preprečiti diskriminacijo potrošnikov.

2.12 Poleg tega potrošniki potrebujejo dostop do enostavnih in standardiziranih izdelkov, zlasti tisti, ki niso strokovnjaki, starejši in vsi tisti, ki so se znašli v težkem položaju.

### 3. **Promet**

3.1 Delež prometnega sektorja na enotnem trgu EU znaša 6,3 % BDP EU. V prometu je neposredno zaposlenih približno 13 milijonov ljudi, kar je več kot 7 % vseh delovnih mest v EU, vključno s približno 2,3 milijona ljudi v avtomobilski industriji.

3.1.1 Promet močno prispeva k uresničevanju več ciljev trajnostnega razvoja na področju gospodarskega razvoja, industrije, MSP, trgovine in naložb. Toda sooča se tudi s težavami pri doseganju teh ciljev, pa tudi ciljev Pariškega sporazuma <sup>(?)</sup>.

3.1.2 Pri oblikovanju prometne politike se je treba osredotočiti na dokončanje pravičnega, učinkovitega in popolnoma digitaliziranega enotnega trga, ki bo vsem prinašal otipljive koristi. Danes je enotni trg še vedno skrpanka, tudi z vidika mednarodne konkurence. Prometni sektor je pomemben tudi kot eno glavnih gonil delovanja enotnega trga na splošno.

<sup>(?)</sup> UL C 367, 10.10.2018, str. 9.

3.1.3 Kljub nedavno predlaganim spremembam cestnoprometnih predpisov v cestnem prometu še ni bilo vzpostavljeno primerno ravnovesje med liberalizacijo in socialnimi klavzulami za voznike, ki bi veljale v celotni EU <sup>(3)</sup>. Kot glavna problema v cestnem prometu sta danes priznana nezadostno izvrševanje ter pomanjkanje približno 20 % voznikov.

3.1.4 Železniški tovorni promet v EU, ki je bil leta 2007 liberaliziran, še ni interoperabilen, čeprav 50 % tega prometa poteka preko meja. Zadovoljstvo potnikov bi bilo treba še povečati. Uvajanje evropskega sistema za upravljanje železniškega prometa (ERTMS) bi moralo biti glaven element strategije EU za digitalizacijo železniškega prometa, da bodo prednosti tega sistema vidne v praksi (npr. tehnična in operativna uskladitev, večja zmogljivost omrežja, večja zanesljivost, nižji stroški vzdrževanja, avtomatizirani vlaki ipd.).

3.1.5 Trgi v letalstvu delujejo učinkoviteje. Po liberalizaciji so se letalske prevoznine znižale za faktor deset, letalskih prog je sedemkrat več, stroški infrastrukture in storitev pa so se podvojili. V zvezi z različnimi oblikami zaposlitve letalskih posadk še vedno obstaja veliko težav in negotovosti, ki so včasih povezane s kršitvami veljavnega prava ali izogibanjem pravu. Za večjo učinkovitost bi bilo treba v celoti uresničiti enotno evropsko nebo; s tem bi zagotovili več direktnih letov, zmanjšali čas potovanja in dosegli približno 10-odstotno zmanjšanje emisij CO<sub>2</sub>. Svet bi moral nehati blokirati ta projekt. EESO poziva k hitremu sprejetju revidirane uredbe o pravicah potnikov v zračnem prometu v Svetu, saj so za bistveno zmanjšanje sodnih postopkov potrebne obsežne pojasnitve.

3.1.6 Pred kratkim sprejeta uredba o pristaniških storitvah in uporaba določb uredbe o splošnih skupinskih izjemah za pristanišča sta slednjim in njihovim zainteresiranim stranem končno zagotovila trden in hkrati prožen zakonodajni okvir.

## 3.2 **Razogljičenje in ničelne emisije**

3.2.1 Prometni sektor je še vedno odvisen od nafte, saj z njo pokriva 94 % svojih potreb po energiji; v cestnem prometu ta delež znaša približno 73 %. Promet je edina panoga EU, v kateri so se emisije CO<sub>2</sub> od leta 1990 povečale.

3.2.2 Evropska komisija je leta 2018 predstavila svojo vizijo podnebno nevtralne prihodnosti do leta 2050. Po njenih besedah je za bistveno zmanjšanje emisij potreben celostni sistemski pristop. Ta obsega spodbujanje: (i) splošne učinkovitosti vozil ter vozil in infrastrukture z nizkimi emisijami in brez njih, (ii) prehoda na alternativna, ogljično nevtralna goriva v prometu do leta 2050 ter (iii) večje učinkovitosti prometnega sistema z optimalnim izkoriščanjem digitalnih tehnologij, pametnim določanjem cen, nadaljnjo krepitvijo večmodalnega povezovanja ter prehodom na bolj trajnostne načine prevoza. V ta namen so potrebni zadostno financiranje preoblikovanja in širitve javnega prometnega omrežja na podeželju in v mestih. Toda prehod na okolju prijaznejše gospodarstvo je težak in boleč korak <sup>(4)</sup>.

3.2.3 Za 100-odstotno zmanjšanje emisij CO<sub>2</sub> v prometu do leta 2050 bo po ocenah potrebnih za približno 800 milijard EUR naložb letno, ki se bodo večinoma financirale iz zasebnega sektorja <sup>(5)</sup>. Za podporo takšnih naložb je potreben močan zakonodajni okvir za trajnostne finance.

3.2.4 Glede tehnološko nevtralnega pristopa želi EESO poudariti, da tudi druge pogonske tehnologije, ne le električna, kot so vodik ali popolnoma nefosilna tekoča goriva, npr. HVO100, mnogo obetajo na področju čiste mobilnosti <sup>(6)</sup>. Prehod na javni prevoz je torej tudi aktiven način varstva podnebja. Proizvodnja električnih baterij bo eden od dejavnikov energetske neodvisnosti.

3.2.5 EESO se strinja, da bilo treba uresničevanje cilja za pomorski promet, ki ga je določila Mednarodna pomorska organizacija (IMO), priznati kot najpomembnejšo prednostno nalogo sektorja, pri čemer je leto 2023 prelomnica za uvajanje ukrepov za zmanjšanje emisij in opredelitev smernic glede prihodnjih goriv.

3.2.6 Naložbe v čisto infrastrukturo z uporabo alternativnih goriv za vse vrste prometa so časovno in stroškovno intenzivne, zato bi jih morale spremljati ustrezne spodbude za uporabo načrtovane infrastrukture, pri čemer bi bilo treba preko odprtih platform najprej posredovati vse informacije, ki jih uporabniki potrebujejo.

<sup>(3)</sup> UL C 81, 2.3.2018, str. 195.

<sup>(4)</sup> Evropski sistem za strateško in politično analizo (ESPAS): *Challenges and choices for Europe (Izzivi in možnosti za Evropo)*, april 2019.

<sup>(5)</sup> COM(2018) 773 final.

<sup>(6)</sup> UL C 345, 13.10.2017, str. 52, UL C 262, 25.7.2018, str. 75.

### 3.3 **Nobenh smrtnih žrtev v prometu, avtonomna vožnja in mobilnost kot storitev**

3.3.1 95 % vseh prometnih nesreč na evropskih cestah, v katerih je leta 2017 izgubilo življenje več kot 25300 ljudi, 1,2 milijona pa jih je bilo ranjenih, je bilo posledica človeške napake. Stroški nesreč znašajo 120 milijard EUR letno.

3.3.2 **Digitalizacija** in avtomatizacija bosta po vsej verjetnosti radikalno spremenili tehnologijo kopenskega prometa: EESO ugotavlja, da bi lahko ta nova tehnologija prispevala k izboljšanju učinkovitosti prometnega trga, hkrati pa pomagala zagotavljati analitične podatke za pomoč pri nadzoru in izvrševanju veljavne zakonodaje ter za varstvo človekovih in socialnih pravic.

3.3.3 Digitalizacija bo prav tako ključnega pomena za razvoj novih tržnih modelov, vključno z različnimi vrstami platform in **sodelovalnim gospodarstvom**, ki še zdaleč ni popolnoma razvito in verjetno ne bo pokrivalo podeželskih območij brez javnega prevoza. EESO poziva Evropsko komisijo, naj zagotovi varnost skupnega prevoza; začne lahko z električni skuterji.

3.3.4 Z uvajanjem **avtomatizirane vožnje** bi se moralo bistveno znižati število smrtnih žrtev oziroma jih sploh ne bi smelo več biti. Vendar EESO meni, da bodo avtomobili brez voznika sprejeti le, če bodo zagotavljali enako raven varnosti kot drugi sistemi potniškega prometa, kot so vlaki ali velika letala. Izpostavlja problematična področja, ki bi bila lahko razlog za neodobranje javnosti: 1) dodatni stroški, 2) vse bolj zapletena vožnja avtomobila (<sup>7)</sup>, 3) dolgo obdobje „mešanega prometa“ (avtomatizirana in ročno vodena vozila), v katerem bi se lahko povečalo število nesreč, zmogljivost cest pa zmanjšala, 4) pomisleki glede varnosti in kibernetne varnosti ter 5) pravna negotovost glede odgovornosti v primeru nesreč.

3.3.5 Po mnenju EESO bi bilo treba v zvezi s prometom brez smrtnih žrtev analizirati še naslednje: nujno „je treba uskladiti [...] nacionalne cestnoprometne predpise in kazni“; „nova varna vozila [morajo biti] cenovno dostopna potrošnikom in podjetjem“; „samo človek kot tak [lahko] sprejema etične odločitve, stroji“ [...] pa mu lahko le pomagajo, ne morejo pa ga nadomestiti“; „zavarovalnice [bi morale] z znižanjem premij spodbujati nakup varnejših vozil“; „v morebitni novi uredbi o dostopu do podatkov o vozilih [je treba] upoštevati načelo varnosti na prvem mestu“.

3.3.6 Rešitve povezane in avtomatizirane mobilnosti vseh načinov prevoza, vključno z javnim prevozom, so pomembno inovacijsko področje, na katerem lahko EU prevzame vodilno svetovno vlogo, kar pa je mogoče doseči le s sodelovanjem na podlagi javnih in zasebnih prizadevanj ter naložb.

3.3.7 „Mobilnost kot storitev“ pomeni odmik od zasebnih načinov prevoza in premik k javnemu prevozu ter rešitvam mobilnosti, ki se porabljajo kot storitve (<sup>8</sup>). Temelji na zasnovi, da je treba potnikom ponuditi rešitve mobilnosti, prilagojene njihovim potovalnim potrebam. V okviru „mobilnosti kot storitve“ se celotni prometni sistem obravnava kot enota. Mobilnost na zahtevo (*on-demand mobility*) lahko pomaga izboljšati dostop do mobilnosti za državljane, ki živijo na oddaljenih območjih ali se soočajo s težavami na tem področju (na primer starejši in/ali invalidi).

### 3.4 **Naložbe**

3.4.1 EESO ugotavlja, da današnja prometna infrastruktura na mnogih območjih v Evropi ne izpolnjuje svoje naloge. Ker bo povpraševanje po prometnih storitvah po pričakovanjih nenehno naraščalo, so potrebne precejšnje javne in zasebne naložbe za njeno izgradnjo in izboljšanje.

3.4.2 Pravočasno **dokončanje omrežja TEN-T** z optimiziranim geografskim pokritjem mora biti absolutna prednostna naloga: jedrno omrežje TEN-T je treba dokončati do leta 2030, celotno omrežje pa do leta 2050 ali še prej. Samo za dokončanje jedrnega omrežja so potrebne naložbe v višini približno 500 milijard EUR, če odpornosti in nadgradnje sedanje infrastrukture sploh ne omenjamo. Teh naložb ni mogoče financirati le z nepovratnimi sredstvi iz Instrumenta za povezovanje Evrope ali z instrumenti EU, države članice pa po vsej verjetnosti nimajo dovolj virov. Tveganje za precejšnje zamude je veliko.

(<sup>7</sup>) UL C 440, 6.12.2018, str. 191.

(<sup>8</sup>) UL C 345, 13.10.2017, str. 52.

3.4.3 V naložbeni politiki EU za prometni sektor bodo tudi v prihodnje pomembna nepovratna sredstva, zlasti v primerih, ko je tržne naložbe težje izvesti. Vendar pa sta kombiniranje nepovratnih sredstev z drugimi viri financiranja, kot so posojila Evropske investicijske banke ali zasebnega sektorja, ter mobilizacija javnih in zasebnih vlagateljev, tudi na podlagi sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, ključni dodatni orodji.

3.4.4 EESO poleg tega „poziva k naložbam v tehnologijo in infrastrukturo, ki bosta osnova za vzpostavitev digitalnega prometa, zlasti v sisteme za upravljanje in nadzor prometa“: SESAR, ERTMS in C-ITS. „Poleg tega je treba na jedrnem omrežju TEN-T zagotoviti povezljivost 5G. Pri instrumentih financiranja EU, kot so Instrument za povezovanje Evrope“ ter programa InvestEU in „Obzorje 2020, bi morale biti te dejavnosti prednostno obravnavane“<sup>(9)</sup>.

3.4.5 „EESO meni, da bi [...] **sistem cestninjenja**, v skladu z načelom, „uporabnik plača“ in „onesnaževalec plača“, imel pozitiven učinek, če bi se prihodki namensko porabili.“<sup>(10)</sup>

## 4. Energija

### 4.1 Enotni trg energije

4.1.1 Energetski sektor v EU je leta 2016 ustvaril za 1881 milijard EUR prometa, v njem pa je bilo neposredno zaposlenih približno 1630000 delavcev.

4.1.2 Vsi Evropejci bi morali imeti dostop do varne, trajnostne in cenovno sprejemljive energije, kar je glavni cilj energetske unije. EESO izraža obžalovanje, ker se cene energije v državah članicah močno razlikujejo, kar kaže na veliko pomanjkljivost **enotnega energetskega trga**, in pričakuje, da se bodo cene, razen davkov, z uresničevanjem energetske unije EU in enotnega digitalnega trga približale.

Digitalizacija energetskega sektorja, usmerjena v človeka, je ključna za EU, saj lahko omogoči, da bodo potrošniki energije in proizvajalci-odjemalci v središču pozornosti, ter pomaga na novo zasnovati energetske trge.

### 4.2 Digitalizacija in nove tehnologije

4.2.1 Digitalizacija v okviru Evropskega strateškega načrta za energetsko tehnologijo (načrt SET) dobaviteljem prinaša nove priložnosti z optimizacijo njihovih pomembnih sredstev, povezovanjem energije iz obnovljivih – spremenljivih in decentraliziranih – virov energije ter zmanjšanjem operativnih stroškov. Hkrati bi morala povečati energetsko učinkovitost in uporabo mehanizmov prožnega povpraševanja, s tem pa zmanjšati stroške energije v gospodinjstvih in podjetjih ter tako vsem prinašati koristi. EESO poziva Evropsko komisijo, naj oceni dosežene rezultate in naj, če je potrebno, sprejme nadaljnje ukrepe.

### 4.3 Pametna energetska omrežja in obnovljivi viri energije

4.3.1 Ocene kažejo, da je danes mogoče energijo iz nekaterih obnovljivih virov proizvajati že skoraj po tržnih cenah.

4.3.2 Rešitve, ki temeljijo na decentraliziranih virih energije, in pametne krmilne naprave postajajo vse cenejše. Pametna omrežja so ključen element tega nastajajočega sistema in bodo z digitalizacijo pomagala povezati nova energetska okolja. Pametni energetski sistemi prihodnosti se ne bodo razvijali ločeno, temveč bodo digitalno in fizično povezovali različne vrste energetskih in prometnih omrežij, kar bo prinašalo vse več priložnosti. Spremembe bodo verjetno najprej vidne v elektroenergetskem sektorju. Digitalizacija bo omogočila močnejše povezave s sektorjem ogrevanja in hlajenja, zlasti na področju stavb in mobilnosti, ter spodbudila večjo udeležbo akterjev v lokalnih, regionalnih in evropskih vrednostnih verigah, saj bodo lokalne skupnosti in proizvajalci-odjemalci sodelovali v okviru energetskih skupnosti ter pri trgovanju z energijo. Poleg tega bo digitalizacija spodbudila evropsko inovativnost in podjetništvo.

4.3.3 V okviru programa Obzorje 2020 se financira vrsta predstavitvenih projektov na področjih distribucijskih in prenosnih omrežij, decentraliziranih in velikih zmogljivosti shranjevanja, obnovljivih virov energije ter ogrevanja in hlajenja, ki zajemajo tehnologije za potrošnika, omrežne tehnologije, sistemske storitve za trg, shranjevanje energije, črpalne hidroelektrarne, baterije, vetrne turbine, fotovoltaične naprave, sončno in toplotno energijo, bioplin ter mikroproizvodnjo. EESO pozdravlja oblikovanje sklada za inovacije, ki bo zagotovil večjo podporo za predstavitvene projekte.

<sup>(9)</sup> UL C 345, 13.10.2017, str. 52.

<sup>(10)</sup> UL C 81, 2.3.2018, str. 195.

4.3.4 EESO poziva EU, naj stori več za odpravo energijske revščine. Sprejeti je treba konkretne ukrepe za lažjo temeljito obnovo stavb. Kjer je to smiselno, bi bilo treba namestiti sončne panele za pomoč ljudem, ki jim grozi energijska revščina ali se z njo že spopadajo; EU ne bi smela pozabiti, da si revni prebivalci takšnih ukrepov ne morejo privoščiti.

4.3.5 EESO podpira delo platforme za premogovniške regije v tranziciji. Energetski prehod dejansko prizadene nekatere regije bolj od drugih, zlasti tiste, za katere so značilni pridobivanje fosilnih goriv ter proizvodnja energije iz fosilnih goriv in energetsko intenzivna proizvodnja. Zato bo treba strukturne spremembe v premogovnih in ogljično intenzivnih regijah ter sektorjih skrbno spremljati in učinkovito upravljati, da se zagotovi pravičen in socialno sprejemljiv prehod, pri katerem noben delavec in nobena regija ne bosta zapostavljena.

4.3.6 Energetsko intenzivne industrijske panoge neposredno zaposlujejo več kot 6 milijonov ljudi v Evropi in so temelj za številne vrednostne verige, vključno s sistemi čiste energije. Proizvedejo od 60 do 80 % vseh industrijskih emisij. Njihovo razogljičenje je ogromen izziv, ki bo zahteval tako tehnološke kot netehnološke inovacije (npr. nove poslovne modele).

#### 4.4 **Naložbe v energijo**

4.4.1 Pogoj za krepitev evropskega trga energije, spodbujanje lažjega energetskega prehoda in zagotavljanje varnega delovanja sistemov so primerna, dobro razvita in stroškovno učinkovita prenosna omrežja v Evropi.

4.4.2 Inovacije, kot so postopki „iz elektrike v plin“ (*power-to-gas*) za napajanje omrežja ali vodik, lahko – ob učinkoviti podpori – prinesejo otipljive rezultate in postanejo ekonomsko uspešne.

4.4.3 Za 100-odstotno zmanjšanje emisij CO<sub>2</sub><sup>(1)</sup> bi bilo v energetskem sektorju v obdobju 2031–2050 vsako leto v povprečju potrebnih za 547 milijard EUR naložb (2,8 % BDP) v primerjavi z izhodiščnim scenarijem, po katerem bi bilo potrebnih 377 milijard EUR (1,9 % BDP). To pa so zelo visoki zneski, celo za razvito gospodarstvo.

#### 5. **Storitve splošnega pomena**

5.1 Glavno načelo pri zagotavljanju storitev splošnega pomena – gonilne sile trajnostne evropske rasti – je pristop, po katerem so v ospredju ljudje. V skladu z 20., ključnim načelom evropskega stebra socialnih pravic z naslovom Dostop do osnovnih storitev ima „[v]sakdo [...] pravico dostopa do kakovostnih osnovnih storitev, vključno z vodo, sanitarijami, energijo, prevozom, finančnimi storitvami in digitalnimi komunikacijami.“ Za uresničitev tega načela so potrebni specifični ukrepi za trajnostni razvoj in kohezijo.

5.2 **Državlani in podjetja zahtevajo bolj odprto, preglednejše, odgovornejše in učinkovitejše** upravljanje. Računalništvo v oblaku omogoča ekonomijo obsega in agilnost, s tem pa pomaga pri prehodu na e-upravo, e-zdravje, e-javno naročanje in izdajanje elektronskih računov, kar nadalje omogoča izmenjavo informacij med organi ter lažjo interakcijo med državljani in podjetji.

5.3 Popolna digitalizacija storitev splošnega pomena prinaša tveganje, da bodo starejši ali digitalno nepismeni potrošniki iz njih izključeni. Zato bi bilo treba ohraniti nekaj konvencionalnih elementov ponudbe tovrstnih storitev.

5.4 EESO priporoča, da se v evropski semester vključijo določbe o odgovornosti in preglednosti pri razporejanju storitev splošnega pomena v državah članicah, pa tudi o dostopu do teh storitev in njihovem pravilnem delovanju.

5.5 Številni državljani v Evropski uniji se v različnem obsegu spopadajo z resnimi ekonomskimi težavami pri dostopanju do osnovnih storitev, med drugim do stanovanj, elektronskih komunikacij, prevoza, vode, zdravstvene oskrbe in socialnih storitev.

5.6 Razlogi za premajhen dostop do storitev splošnega pomena so različni: lahko so ekonomski, geografski, socialni (neenaka obravnava) in fizični (invalidnost), ali pa storitve niso prilagojene potrebam in/ali tehničnemu napredku (neustreznost/nezadovoljiva raven kakovosti in/ali varnosti). Digitalne tehnologije lahko pomagajo premostiti nekatere od teh težav.

(<sup>1</sup>) COM(2018) 773 final.



5.7 V primeru zdravstvenih storitev lahko digitalizacija izboljša preprečevanje bolezni, diagnoze in zdravljenje. Orodja, kot so elektronski zdravstveni zapis, lahko potrošnikom omogočijo stalen dostop do njihove anamneze in receptov za zdravila. Mobilne zdravstvene aplikacije in spletni posveti z zdravnikom lahko paciente in potrošnike odlično podprejo v njihovih prizadevanjih za ohranjanje zdravja in preprečevanje bolezni, zlasti tiste, ki živijo na oddaljenih območjih. Kljub temu pa produkti in storitve digitalnega zdravja prinašajo resna tveganja z vidika zasebnosti, varnosti in zaščite pacientov, saj lahko pride do pogostejših kršitev v zvezi z osebno zdravstveno dokumentacijo in podatki pacientov, ki so shranjeni v zdravstvenih ustanovah. EU bi morala razviti obsežen regulativen okvir za zagotovitev usklajenega pristopa.

5.8 Glede na naraščajočo uporabo storitev in produktov digitalnega zdravja, tudi v čezmejnem okolju, je ključnega pomena v vsej EU uskladiti pristop glede odgovornosti zanje. Za učinkovito zaščito potrošnikov EU je treba uvesti zakonodajne ukrepe, kot sta močan tržni nadzor in izvrševanje zakonov, ter učinkovite odškodninske instrumente za produkte in storitve digitalnega zdravja.

5.9 EESO poziva Evropsko komisijo, naj oblikuje primeren okvir za izmenjavo zdravstvenih podatkov državljanov EU med zdravstvenimi sistemi držav članic za namene raziskav in inovacij, ki jih izvajajo institucije in podjetja v EU. Izmenjava mora potekati v skladu s Splošno uredbo o varstvu podatkov, tj. na podlagi strogih zahtev glede zasebnosti in anonimnosti.

5.10 Storitve splošnega pomena bi morale biti digitalizirane, vendar bi morali dobavitelji še vedno ponujati druge možnosti za tiste, ki ne želijo ali ne morejo imeti internetne povezave.

5.11 Storitve splošnega pomena v javnem prevozu so ključne za boljšo kakovost življenja in uresničitev temeljnih ciljev EU. Javni organi pri izvajanju, dodeljevanju in organizaciji teh storitev potrebujejo veliko manevrskega prostora.

## 6. 5G

### 6.1 *Uvajanje omrežja 5G na enotnem trgu*

6.1.1 Javni organi so začeli sprejemati ukrepe za lažjo uvedbo tehnologije 5G na enotnem trgu in že dodeljujejo frekvence 5G. Evropski operaterji mobilne telefonije bi se morali v prihodnjih mesecih pripraviti na uvajanje in izvajanje preskusov pod realnimi pogoji, saj se pričakuje, da bodo prvi pametni telefoni in terminalska oprema s podporo za 5G na voljo v prvi polovici leta 2019. Toda do začetka decembra 2018 je le dvanajst držav članic zaključilo ali začelo vsaj eno dražbo za dodelitev frekvenc.

6.1.2 Na mednarodni ravni vse države tekmujejo, da bi bile med prvimi pri uvedbi 5G na vsem svojem ozemlju, tudi EU. Med petimi največjimi ponudniki infrastrukture sta dva iz Evrope, dva iz Kitajske in eden iz Koreje. Med tistimi, ki so najprej začeli proizvajati naprave in čipe za 5G, ni nobenega večjega evropskega podjetja.

6.1.3 EESO svari, da bo konkurenčnost evropskih industrijskih panog, kot so promet, avtomobilska industrija, energija, kemična in farmacevtska industrija, proizvodnja, vključno z MSP, ter finančni sektor, v katerih je Evropa vodilna, odvisna od zmožnosti za vključevanje in uporabo storitev 5G.

6.1.4 EESO se zaveda, da znanstveniki opozarjajo pred morebitnimi nevarnostmi elektromagnetnega sevanja, ki ga povzroča tehnologija 5G, za zdravje ljudi in okolje, zlasti ko gre za zelo močne radiofrekvenčne signale z veliko močjo prehajanja v stavbe in druge zaprte prostore. EESO poziva Komisijo, naj poskrbi za presojo biološkega vpliva sevanja, ki ga povzroča tehnologija 5G, in presojo tveganja motenj drugih frekvenčnih območij.

### 6.2 *Naložbene potrebe za tehnologijo 5G*

6.2.1 Za razvoj omrežja 5G v Evropi morajo tržni akterji v naslednjih 5 letih po ocenah vložiti od 60 do 100 milijard EUR letno, da bi vsem glavnim evropskim družbenim in gospodarskim akterjem zagotovili gigabitno povezljivost. Za naložbe v povezljivost na podeželju je potrebnih še 127 milijard EUR.

6.2.2 Tehnologija 5G bo spodbudila preoblikovanje mobilne in internetne tehnologije v tehnologijo za splošno rabo, kar bo vplivalo na produktivnost in gospodarske dejavnosti v najrazličnejših industrijskih panogah, saj bodo upravljale z večjim številom naprav in večjimi količinami podatkov, to pa bo omogočalo množično uporabo interneta stvari ter razvoj ključnih storitev (*Mission Critical Services*).

## 7. Posebne ugotovitve

7.1 EESO poziva institucije EU, naj namenijo veliko pozornost naslednjim izzivom, ki jih je Odbor že obravnaval in jih bo obravnaval tudi v prihodnosti, saj gre za pomembna vprašanja, ki jih je treba preučiti v okviru tega mnenja:

- internalizacija vseh eksternih stroškov s pozitivnimi in negativnimi spodbudami <sup>(12)</sup>,
- direktiva o obdavčitvi energije ob upoštevanju emisij CO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> in SO<sub>x</sub> <sup>(13)</sup>,
- sistem decentraliziranih energetskega rešitev <sup>(14)</sup>,
- stabilnost trga za trgovanje z emisijami v naslednjem obdobju trgovanja (leta 2021) in ukrepi v obdobju po letu 2020 <sup>(15)</sup>,
- digitalna platforma za izmenjavo informacij o omrežjih za upravljanje pretoka električne energije <sup>(16)</sup>,
- upravljanje masovnih podatkov o energiji <sup>(17)</sup>,
- socialni in gospodarski izzivi, povezani s postopnim opuščanjem premoga <sup>(18)</sup>,
- cenejši, majhni modularni jedrski reaktorji (50–300 MW), ki jih je lažje namestiti, pri čemer je treba upoštevati standarde EU <sup>(19)</sup>,
- visokonapetostna omrežja na dolge razdalje, ki povezujejo celine: evro-azijska perspektiva <sup>(20)</sup>,
- zanesljivost oskrbe in zaščita naložb <sup>(21)</sup>,
- energijska učinkovitost <sup>(22)</sup>,
- predhodno certificiranje izdelkov <sup>(23)</sup>,
- pravila za računalništvo v oblaku <sup>(24)</sup>,
- proizvodne platforme EU <sup>(25)</sup>,

<sup>(12)</sup> UL C 190, 5.6.2019, str. 24; UL C 110, 22.3.2019, str. 33.

<sup>(13)</sup> UL C 228, 5.7.2019, str. 37.

<sup>(14)</sup> UL C 34, 2.2.2017, str. 44.

<sup>(15)</sup> UL C 424, 26.11.2014, str. 46; UL C 288, 31.8.2017, str. 75.

<sup>(16)</sup> UL C 34, 2.2.2017, str. 44; UL C 345, 13.10.2017, str. 52; UL C 262, 25.7.2018, str. 86.

<sup>(17)</sup> The ethics of Big Data: Balancing economic benefits and ethical questions of Big Data in EU policy context (študija z naslovom Etika pri obdelavi masovnih podatkov: doseganje ravnovesja med gospodarskimi koristmi in etičnimi vprašanji pri obdelavi masovnih podatkov v okviru politik EU); UL C 242, 23.7.2015, str. 61.

<sup>(18)</sup> UL C 303, 19.8.2016, str. 1.

<sup>(19)</sup> UL C 237, 6.7.2018, str. 38; UL C 341, 21.11.2013, str. 92; UL C 110, 22.3.2019, str. 141.

<sup>(20)</sup> UL C 228, 5.7.2019, str. 95; UL C 143, 22.5.2012, str. 125.

<sup>(21)</sup> UL C 143, 22.5.2012, str. 125; UL C 271, 19.9.2013, str. 153; UL C 424, 26.11.2014, str. 64; UL C 264, 20.7.2016, str. 117.

<sup>(22)</sup> UL C 191, 29.6.2012, str. 142.

<sup>(23)</sup> UL C 228, 5.7.2019, str. 74; UL C 75, 10.3.2017, str. 40; UL C 81, 2.3.2018, str. 176.

<sup>(24)</sup> UL C 487, 28.12.2016, str. 86.

<sup>(25)</sup> Informativno poročilo posvetovalne komisije Evropskega ekonomsko-socialnega odbora za spremembe v industriji z naslovom Spodbujanje postopnih inovacij na proizvodno intenzivnih področjih; UL C 332, 8.10.2015, str. 36; UL C 299, 4.10.2012, str. 12.

- telekomunikacijska in podatkovna omrežja <sup>(26)</sup>,
- varen in zaupanja vreden pretok podatkov <sup>(27)</sup>,
- lastništvo podatkov in podatkovne pravice <sup>(28)</sup>,
- shranjevanje podatkov v EU <sup>(29)</sup>.

V Bruslju, 17. julija 2019

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

---

---

<sup>(26)</sup> UL C 125, 21.4.2017, str. 74.

<sup>(27)</sup> UL C 440, 6.12.2018, str. 8; UL C 227, 28.6.2018, str. 86.

<sup>(28)</sup> UL C 288, 31.8.2017, str. 107; UL C 81, 2.3.2018, str. 209; UL C 237, 6.7.2018, str. 32.

<sup>(29)</sup> UL C 345, 13.10.2017, str. 52; UL C 227, 28.6.2018, str. 11.

## III

(Pripravljalni akti)

## EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

## 545. PLENARNO ZASEDANJE EESO, 17. 7. 2019–18. 7. 2019

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu in Svetu – Za učinkovitejše in bolj demokratično odločanje v davčni politiki EU**

(COM(2019) 8 final)

(2019/C 353/14)

Poročevalec: **Juan MENDOZA CASTRO**

Poročevalec: **Krister ANDERSSON**

Poročevalec: **Mihai IVAȘCU**

Zaprosilo	Evropska komisija, 18.2.2019
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo
Datum sprejetja mnenja strokovne komisije	2.7.2019
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	17.7.2019
Plenarno zasedanje št.	545
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	171/17/18

## 1. Sklepi in priporočila

- 1.1 EESO podpira prizadevanje Komisije, da bi sprožila potrebno razpravo, glede na občutljivost vprašanja glasovanja s kvalificirano večino v davčnih zadevah.
- 1.2 Odbor je že v preteklih mnenjih izrazil naklonjenost spremembi pravila o soglasju in uporabi pristopa kvalificirane večine.
- 1.3 Hkrati meni, da je treba za uspešno vzpostavitev odločanja s kvalificirano večino izpolniti določene pogoje.
- 1.4 Pravilo soglasja v davčnih zadevah se zdi vse bolj politično zastarelo, pravno problematično in gospodarsko kontraproduktivno.
- 1.5 Davčna konkurenca pogosto ustvarja naraščajoči pritisk na javne proračune, poleg tega pa omejeni javni proračuni pomenijo pritisk na konkurenčnost.

1.6 Z uvedbo glasovanja s kvalificirano večino bi v prihodnosti v davčnih zadevah imel pomembno vlogo Evropski parlament.

1.7 Soglasje na področju obdavčitve vpliva na širše prednostne naloge politike EU.

1.8 Postopen prehod na glasovanje s kvalificirano večino bi prispeval k učinkovitejšemu uresničevanju okoljskih ciljev v času, ko je ukrepanje na področju podnebnih sprememb nujnejše kot kdaj prej.

1.9 Predlog skupne konsolidirane osnove za davek od dohodkov pravnih oseb (CCCTB), o katerem se razpravlja zadnjih 20 let, vključuje – če je ustrezno zasnovan in uveden – velike koristi za podjetja in državljane. Potrebna pa je tudi reforma evropskega davka na dodano vrednost (DDV) z ustrezno uskladitvijo na ravni EU in držav članic, saj se trenutno zaradi razdrobljenega sistema izgubi zelo veliko prihodkov.

1.10 Poleg tega EESO meni, da mora splošna davčna politika, zlasti boj proti davčnim goljufijam, ostati prednostno področje prihodnje Evropske komisije. Prepričan je, da je mogoče najboljše rezultate v boju proti čezmejnimi davčnim goljufijam doseči s sodelovanjem na evropski ravni, in izraža zadovoljstvo z objavo prvega seznama EU z jurisdikcijami, ki niso pripravljene sodelovati v davčne namene.

1.11 Po drugi strani se EESO zaveda, da je bila davčna politika vedno tesno povezana s suverenostjo držav članic, saj jim je izjemno pomembna.

1.12 EU bi morala biti načeloma trdna v zadevah globalnega pomena. EESO razume, da je bila za nekatere države članice EU davčna konkurenca v preteklosti instrument reševanja finančnih težav. Nedavno sprejete ukrepe za preprečevanje izogibanja davkom je pokazalo, da so države članice pripravljene izboljšati preglednost in zagotoviti pošteno davčno konkurenco.

1.13 V tem smislu EESO poudarja in pozdravlja napredek, ki je bil na ravni EU dosežen v boju proti agresivnemu davčnemu načrtovanju in davčni utaji ter pri izboljšanju sistema davka na dodano vrednost (DDV). Hkrati upa, da bo napredek dosežen tudi na drugih področjih.

1.14 Ob poglobljeni ekonomski, socialni in fiskalni analizi mora vsako pravilo ustrezati svojemu namenu in vse države članice morajo vedno imeti dovolj možnosti za sodelovanje v postopku odločanja. Glavni cilj bi moral biti doseči ugoden rezultat tako na ravni EU kot na ravni posamezne države članice.

1.15 Po sprejetju odločitve bi bilo treba predlagane štiri faze uresničiti postopoma, Evropska komisija pa bi morala oceniti uresničitev vsake faze posebej.

1.16 EESO poudarja potrebo po širšem procesu, da bi lahko dosegli učinkovitejše glasovanje s kvalificirano večino, za kar bosta potrebna čas in uskladitev z drugimi političnimi pobudami. EESO poudarja, da so za to potrebni:

— dovolj trden proračun EU,

— bolj usklajena ekonomska politika,

— obsežna analiza, da bi ocenili, v kolikšni meri so bili dosedanji ukrepi nezadostni.

## 2. Povzetek predloga Komisije

2.1 Države članice lahko sprejmejo ukrepe in direktive na ravni EU, katerih cilj je vzpostaviti skupne nacionalne davčne predpise za posredne davke, kot je DDV, ali neposredne davke, kot je davek od dohodkov pravnih oseb. Vendar ima po mnenju Komisije veljavni zakonodajni postopek EU v zvezi s tem vprašanjem svoje pomanjkljivosti, saj je za sprejetje ukrepa potrebno soglasje vseh držav članic. Soglasja pa včasih ni mogoče doseči oziroma lahko vodi do neoptimalnih politik.

2.2 Zakonodajne predloge na področju obdavčenja urejata člena 113 in 115 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). V obeh členih je določen poseben zakonodajni postopek, ki predvideva glasovanje s soglasjem o davčnih zadevah v Svetu in zgolj posvetovanje z Evropskim parlamentom.

2.3 Pogodbi vključujeta tudi potrebne določbe, v skladu s katerimi bi se lahko v nekaterih okoliščinah odločitve v Svetu namesto soglasno sprejemale s kvalificirano večino.

2.4 V skladu s členom 48(7) Pogodbe o Evropski uniji (PEU), t. i. premostitveno klavzulo, lahko države članice namesto glasovanja s soglasjem uvedejo glasovanje s kvalificirano večino ali namesto posebnega zakonodajnega postopka uporabijo redni zakonodajni postopek na področjih, na katerih se sicer zahteva soglasje.

2.5 S tem sporočilom namerava Komisija začeti razpravo o tem, kako reformirati odločanje na področju davčne politike EU. Za nekatera področja skupne davčne politike EU predvideva **postopen prehod** na glasovanje s kvalificirano večino **v štirih fazah** po rednem zakonodajnem postopku.

2.5.1 V **prvi fazi** bi se morale države članice dogovoriti, da se glasovanje s kvalificirano večino uporablja za ukrepe, ki izboljšujejo upravno sodelovanje in vzajemno pomoč v boju proti davčnim goljufijam in izogibanju davkom, ter za upravne pobude za podjetja EU, kot so usklajene obveznosti poročanja.

2.5.2 V **drugi fazi** bi moralo glasovanje s kvalificirano večino pomagati pri sprejemanju ukrepov, pri katerih obdavčitev podpira druge cilje politike, kot so boj proti podnebnim spremembam, varstvo okolja ali izboljšanje javnega zdravja.

2.5.3 Uporaba glasovanja s kvalificirano večino v **tretji fazi** bi pripomogla k modernizaciji že usklajenih pravil EU, kot so pravila glede DDV in trošarine.

2.5.4 V **četrti fazi** bi se glasovanje s kvalificirano večino uvedlo tudi za obsežne davčne projekte, kot sta konsolidirana skupna osnova za davek od dohodkov pravnih oseb in novi sistem za obdavčitev v digitalnem gospodarstvu.

2.6 V sporočilu je predlagano, naj države članice hitro sprejmejo odločitev o uvedbi prve in druge faze ter razmislijo o razvoju tretje in četrte faze pred koncem leta 2025.

2.7 Komisija si s tem prizadeva rešiti naslednje težave, do katerih prihaja v sedanjem postopku odločanja na področju davčne politike:

2.7.1 Zaradi potrebe po soglasju je težje doseči kakršen koli kompromis, saj lahko dogovor prepreči že nasprotovanje ene same države članice. Države članice se pogajanj o rešitvah v Svetu pogosto ne lotevajo res vneto, saj vedo, da lahko preprosto vložijo veto na kakršen koli rezultat, s katerim se ne strinjajo.

2.7.2 Tudi če se na področju obdavčitve doseže dogovor s soglasjem, je to običajno na ravni najnižjega skupnega imenovalca, kar omejuje pozitiven učinek za podjetja in potrošnike ali povečuje zapletenost izvajanja.

2.7.3 Nekatere države članice lahko izkoristijo pomembne davčne predloge kot pogajalsko sredstvo za druge zahteve, ki jih morda imajo pri povsem ločenih zadevah, ali da bi prisilile Komisijo k pripravi zakonodajnih predlogov na drugih področjih.

2.7.4 Soglasno sprejete odločitve se lahko razveljavijo ali spremenijo le soglasno. Zaradi tega so države članice pogosto preveč previdne, kar zmanjšuje ambicije in slabi končni rezultat.

2.8 Če bi imel Evropski parlament enako težo pri odločanju o končni obliki pobud glede davčne politike EU, bi mu to omogočilo, da v celoti prispeva k oblikovanju davčne politike EU.

2.9 EU s tem ne bi dobila novih pristojnosti, pristojnosti držav članic pa se ne bi zmanjšale. Komisija tudi trdi, da to ne bi vplivalo na pravico držav članic, da po lastni presoji določijo stopnje dohodnine ali davka od dohodkov pravnih oseb.

2.10 Po mnenju Komisije so stroški neukrepanja v davčni politiki na ravni EU visoki. Ocenjuje se, da stroški počasnega napredka na področjih dokončne ureditve DDV, konsolidirane skupne osnove za davek od dohodkov pravnih oseb, davka na finančne transakcije in davka na digitalne storitve znašajo okoli 292 milijard EUR (!).

(!) COM(2019) 8 final, str. 4.

### 3. Splošne in posebne ugotovitve

3.1 **EESO podpira prizadevanje Komisije, da bi glede na občutljivost vprašanja glasovanja s kvalificirano večino v davčnih zadevah začela potrebno razpravo.** V 21. stoletju mora uspešna davčna politika EU omogočati reševanje gospodarskih in finančnih izzivov, ki lahko nastanejo oziroma bodo nastali v prihodnosti. Pravilo soglasja na področju obdavčitve je bilo smiselno v petdesetih letih 19. stoletja, ko je bilo držav članic le šest, zdaj pa se lahko zdi vse bolj politično zastarelo, pravno problematično in gospodarsko kontraproduktivno.

3.2 Odbor je že v **preteklih mnenjih** izrazil naklonjenost spremembi pravila o soglasju in uporabi pristopa kvalificirane večine <sup>(2)</sup>. To mnenje je pripravil na tej podlagi in pri tem upošteval svojo vlogo, saj je institucija, ki se zavzema za napredovanje evropskega projekta.

3.3 Hkrati meni, da je treba v sedanjih razmerah za uspešno vzpostavitev odločanja s kvalificirano večino izpolniti določene **pogoje**, povezane s širšim ozadjem.

3.4 EESO meni, da **bi bilo treba predlagane štiri faze** po sprejetju odločitve **uresničiti postopoma**, Evropska komisija pa bi morala temeljito in celovito oceniti uresničitev vsake faze posebej.

3.5 **Soglasje na področju obdavčitve vpliva na druge, širše prednostne naloge politike EU.** Obdavčitev je bistvena tudi za številne najambicioznejše projekte EU, vključno z ekonomsko in monetarno unijo, unijo kapitalskih trgov, enotnim digitalnim trgom, okvirom za podnebje in energijo do leta 2030 ter krožnim gospodarstvom. Primer tega je tudi predlog Komisije o spremembi direktive o davku na energijo.

3.6 Postopen prehod na glasovanje s kvalificirano večino bi prispeval k učinkovitejšemu **uresničevanju okoljskih ciljev** v času, ko je ukrepanje na področju podnebnih sprememb nujnejše kot kdaj prej. Po podatkih Eurostata v državah EU okoljski davki v povprečju predstavljajo le 6 % skupnih prihodkov od davkov, pri čemer je velika večina teh davkov povezanih z energijo in prometom, manjši del pa izvira iz okoljskih dajatev za onesnaževanje ali porabo virov (manj kot 0,1 %) <sup>(3)</sup>.

3.7 **Predlagana skupna konsolidirana osnova za davek od dohodkov pravnih oseb**, o kateri se razpravlja zadnjih 20 let, pomeni znatne koristi za podjetja in državljane, če bo ustrezno zasnovana in uvedena. Stroški izpolnjevanja obveznosti ter zapletenost se bodo zmanjšali, kar bo koristilo večjim podjetjem, ki trgujejo po vsej EU, pa tudi tistim, ki se bodo za to odločili. Skupna konsolidirana osnova za davek od dohodkov pravnih oseb bi lahko odločilno prispevala k boju proti agresivnemu davčnemu načrtovanju in povrnila zaupanje državljanov v davčni sistem <sup>(4)</sup>.

3.8 **EESO podpira evropsko reformo davka na dodano vrednost (DDV).** Ker dogovor o tem vprašanju ni bil dosežen, znaša letna vrzel pri pobiranju DDV zaradi davčnih utaj in izogibanja davkom ter slabega pobiranja davkov v državah članicah 147 milijard EUR. Sedanji sistem je močno razdrobljen in zapleten ter posledično omejuje in izkrivlja trgovino in naložbe, saj prinaša nepotrebno veliko upravno breme in trgovinske ovire za podjetja <sup>(5)</sup>. Zaradi goljufij na področju DDV imajo javni proračuni trenutno izgubo v višini približno 50 milijard EUR letno.

3.9 **Razlike med davčnimi politikami, ki so nastale na enotnem trgu, imajo negativne učinke.** Razdrobljenost slabi enotnost enotnega trga in ustvarja višje stroške za davčne osnove, kot so delo, dohodki in potrošnja. To pomeni, da stroške nezmožnosti doseganja soglasja držav članic dejansko plačujejo delavci in potrošniki iz vse Evrope. Poleg tega razlike med davčnimi sistemi ovirajo mala in srednja podjetja, ki poskušajo trgovati na enotnem trgu.

3.10 EESO se zaveda, da je bila davčna politika vedno tesno povezana s **suverenostjo** držav članic, saj je nekaterim od njih izjemno pomembna.

<sup>(2)</sup> Mnenja EESO UL C 230, 14.7.2015, str. 24, UL C 434, 15.12.2017, str. 18, UL C 271, 19.9.2013, str. 23, UL C 332, 8.10.2015, str. 8.

<sup>(3)</sup> Euractiv – Time to get rid of EU's unanimity rule on green fiscal matters (Čas je za odpravo pravila soglasja EU v ekoloških fiskalnih zadevah).

<sup>(4)</sup> Mnenje EESO UL C 434, 15.12.2017, str. 58.

<sup>(5)</sup> Mnenje EESO UL C 237, 6.7.2018, str. 40.

3.11 Preden so bili sprejeti kakršni koli ukrepi za boj proti goljufijam, je bilo v okviru **projekta OECD za preprečevanje erozije davčne osnove in preusmerjanja dobička** <sup>(6)</sup> opredeljeno, da njun obseg na svetovni ravni znaša med 100 in 240 milijardami USD <sup>(7)</sup>. Po izračunih službe Evropskega parlamenta za raziskave ustrezní zneski v EU znašajo nekje med 50 in 70 milijard EUR <sup>(8)</sup>, kar je enako 0,35 % BDP EU.

3.12 **Politična vloga Evropskega parlamenta pri davčnih zadevah** je trenutno le posvetovalne narave, ko gre za odzive glede davčne politike. Če bo na področju obdavčitve glasovanje s soglasjem nadomeščeno z odločanjem s kvalificirano večino, bi v davčnih zadevah lahko imel pomembno vlogo.

3.13 **Komisija namerava začeti razpravo o tem, kakšna bi bila najboljša reforma načina, po katerem EU izvaja svoje predhodno dodeljene pristojnosti na področju obdavčitve.** Na konkretnih področjih, ki so v posebnem interesu vseh držav članic, se predlaga postopen prehod na splošno uporabo glasovanja s kvalificirano večino. Komisija s svojim sporočilom ne želi ustvariti novih pristojnosti za EU ali preiti na sistem usklajenih stopenj dohodnine in davka od dohodkov pravnih oseb po vsej EU.

3.14 **Davčna konkurenca** pogosto ustvarja vse večji pritisk na javne proračune. V tem primeru se ne bodo le poglobila obsežna neravnovesja v porazdelitvi, temveč bo oslabilo tudi povpraševanje, kar bo škodilo gospodarskemu razvoju. Zaradi proračunskih omejitev ob krizi euroobmočja so bile vzpostavljene stroge varčevalne politike.

3.15 **Konkurenčnost in proračunska stabilnost.** Omejeni javni proračuni pogosto pomenijo tudi pritisk na konkurenčnost zaradi pomanjkanja priložnosti za financiranje prihodnjih naložb, na primer v infrastrukturo, digitalizacijo ali raziskave in razvoj. Poleg tega sta proračunska stabilnost in stabilnost finančnega trga soodvisni.

3.16 **Ukrepi za preprečevanje izogibanja davkom.** EESO je prepričan, da ima Evropska unija bistveno vlogo pri zadevah globalnega pomena. Nekatere države članice so davčno konkurenco v preteklosti sicer uporabile za reševanje določenih notranjih finančnih težav, nedavno sprejetje ukrepov za preprečevanje izogibanja davkom pa je pokazalo na odprtost in pripravljenost izboljšati preglednost in zagotoviti pošteno davčno konkurenco.

3.17 **Fiskalna politika EU.** EESO je trdno prepričan, da evropski projekt temelji na pogoju, da morajo imeti vse države članice vedno dovolj možnosti za sodelovanje v postopku odločanja. Glavni cilj je ustvariti ugodno okolje, tako za EU kot za posamezne države članice.

3.18 ***Davčno načrtovanje in davčne utaje***

3.18.1 **EESO poudarja in pozdravlja napredek, ki je bil na ravni EU dosežen v boju proti agresivnemu davčnemu načrtovanju in davčnim utajam ter pri izboljšanju sistema davka na dodano vrednost (DDV).** V sedanjem mandatu Komisije je bilo sprejetih približno 14 predlogov na področju obdavčitve, kar je več kot v preteklih 20 letih <sup>(9)</sup>. Okrepljeni so bili predpisi glede preglednosti, da bi se povečala izmenjava informacij med državami članicami o čezmejnih davčnih zadevah državljanov in velikih podjetij. Z novimi predpisi za spletno prodajo blaga in storitev ter novimi orodji za čezmejno sodelovanje v boju proti goljufijam na področju DDV se je izboljšalo pobiranje DDV <sup>(10)</sup>.

3.18.2 **Pomanjkanje napredka na nekaterih področjih.** EESO poudarja, da v zvezi z reformo obdavčitve dohodkov pravnih oseb ni bil dosežen večji napredek na evropski ravni, zlasti zaradi pomanjkanja politične volje v Svetu. Poleg tega so bili zaradi sistema glasovanja s soglasjem blokirani pomembni predlogi o obdavčitvi digitalnih storitev in izogibanju davkom.

<sup>(6)</sup> <https://www.oecd.org/tax/beps/>

<sup>(7)</sup> <http://www.oecd.org/ctp/oecd-presents-outputs-of-oecd-g20-beps-project-for-discussion-at-g20-finance-ministers-meeting.htm>

<sup>(8)</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-160\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-160_en.htm)

<sup>(9)</sup> Objava Komisarja Pierra Moscovicia na Twitterju 13. februarja 2019.

<sup>(10)</sup> Mnenji EESO UL C 237, 6.7.2018, str. 40, in UL C 283, 10.8.2018, str. 35.



3.1.8.3 **EESO meni, da morata splošna davčna politika in boj proti davčnim goljufijam ostati prednostno področje politike za prihodnjo Komisijo.** EESO se glede na številne škandale v zvezi z davčnimi oazami (Lux Leaks, panamski dokumenti, rajski dokumenti itd.) in najnovejše ocene davčnih utaj v EU, ki naj bi znašale približno 825 milijard EUR letno <sup>(11)</sup>, zavzema za kratek časovni okvir.

3.1.8.4 **Najboljše rezultate v boju proti čezmejnimi davčnim goljufijam je mogoče doseči na evropski ravni.** EESO izraža nezadovoljstvo zaradi dejstva, da je Svet blokiral pomembne zakonodajne predloge o tem vprašanju. Nedavna raziskava Eurobarometer je pokazala, da bi moral biti boj proti davčnim zlorabam po mnenju 75 % državljanov EU evropska prioriteta <sup>(12)</sup>.

3.1.8.5 **Jurisdikcije, ki niso pripravljene sodelovati.** EESO izraža zadovoljstvo z objavo prvega seznama EU z jurisdikcijami, ki niso pripravljene sodelovati v davčne namene, decembra 2017 in njegovimi nadaljnjimi popravki <sup>(13)</sup>. V celoti podpira tudi metodo črnega in sivnega seznama, ki jo je uvedla Evropska komisija <sup>(14)</sup>. Po aferah Panamski dokumenti in Rajski dokumenti je EESO že pozval države članice, naj odpravijo vrzeli, ki se izkoriščajo za agresivno davčno načrtovanje <sup>(15)</sup>. Jurisdikcije, ki niso pripravljene sodelovati, ogrožajo notranji trg EU <sup>(16)</sup>.

3.1.9 **EESO poudarja potrebo po širšem procesu,** da bi lahko napredovali do kvalificirane večine, za kar bosta potrebna čas in uskladitev z drugimi političnimi pobudami.

3.1.9.1 **Dovolj trden proračun EU** bo omogočil finančne transferje kot nadomestilo za pretrese ali primerjalne slabosti. Skupina na visoki ravni za lastna sredstva – ki je bila ustanovljena, da bi preučila, kako bi lahko poenostavili prihodke v proračun EU in zagotovili, da bodo hkrati tudi bolj pregledni in pravični ter bodo omogočali demokratično odgovornost – poudarja pomen evropske fiskalne politike <sup>(17)</sup>.

3.1.9.2 **Z boljše usklajeno ekonomsko politiko** bi lahko odpravili potrebo po uravnoteženju neusklajenih nacionalnih davčnih predpisov. Gospodarstvo EU bo učinkovitejše, če ga bodo spremljale strukturne reforme, usmerjene naložbe, pravična obdavčitev, pravični trgovinski sporazumi, ponovni vodilni položaj na področju inovacij in dokončanje enotnega trga.

3.1.9.3 **Izjemno pomembno pa je tudi, da se vzpostavi enotni trg.** Na podlagi predpisov o nediskriminaciji in štirih svoboščinah, zagotovljenih s Pogodbo, bi morali biti pogoji za enotni trg že izpolnjeni. Razvoj na področju državne pomoči in številni postopki ugotavljanja kršitev so tudi pokazali, da ima Komisija sredstva za odpravljanje izkrivljanj. Potrebna bi bila obsežna analiza, da bi ocenili, v kolikšni meri so bili dosežani davčni ukrepi nezadostni.

V Bruslju, 17. julija 2019

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

<sup>(11)</sup> Evropski parlament – Poročilo o finančnem kriminalu, davčni utaji in izogibanju davkom.

<sup>(12)</sup> Novice Evropskega parlamenta: Davčne goljufije.

<sup>(13)</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15429-2017-INIT/sl/pdf>.

<sup>(14)</sup> <https://www.oxfam.org/en/even-it/full-disclosure-eus-blacklist-tax-havens>

<sup>(15)</sup> <https://www.eesc.europa.eu/sl/node/56888>.

<sup>(16)</sup> Mnenje EESO UL C 229, 31.7.2012, str. 7.

<sup>(17)</sup> Prihodnje financiranje EU („Montijevo poročilo“), december 2016.

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Evropski investicijski banki – Četrto poročilo o stanju energetske unije**

(COM(2019) 175 final)

(2019/C 353/15)

Poročevalec: **Christophe QUAREZ**

Zaprosilo	Evropska komisija, 3.6.2019
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo
Datum sprejetja mnenja strokovne komisije	3.7.2019
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	17.7.2019
Plenarno zasedanje št.	545
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	183/2/5

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) se je seznanil s četrnim poročilom o stanju energetske unije, podpira cilje energetske unije ter pozdravlja poudarek na spodbujanju družbe v EU, naj prevzame polno odgovornost za energetsko unijo. Ponovno poudarja svoje predloge za učinkovit dialog o energiji z organizirano civilno družbo na evropski, nacionalni, regionalni in lokalni ravni. Poziva tudi k tesnejšemu povezovanju prihodnjih poročil o stanju energetske unije in predlagane dolgoročne strategije do leta 2050.

1.2 EESO je presenečen nad trditvijo Evropske komisije, da „je energetska unija postala stvarnost“. Morda je energetska unija stvarnost z vidika odločanja glede politik EU, ni pa še stvarnost v vsakdanjem življenju evropskih državljanov. EESO zato poziva Evropsko komisijo, naj poskrbi, da bodo države članice prevzele odgovornost za odločitve, ki so jih same sprejele na ravni EU. Zavzema se tudi za večjo ambicioznost pri energetskem prehodu in podnebnih ukrepih.

1.3 EESO obžaluje, da se stališča nacionalnih vlad še vedno razhajajo in da še vedno obstajajo tudi razlike med tem, za kar nacionalne vlade glasujejo v Bruslju, in ukrepi, ki jih izvajajo doma. EESO poziva Evropsko komisijo, naj izkoristi svoja pooblastila, tudi pravna, in zagotovi, da države članice spoštujejo energetsko zakonodajo EU, vključno s cilji na področju podnebja in energije za leto 2020. EESO poziva Evropsko komisijo, naj analizira razloge za različna stališča nacionalnih vlad ter razloge, zakaj nekatere države članice ne bodo uresničile svojih ciljev na področju podnebja in energije.

1.4 EESO obžaluje, da Evropska komisija četrtega poročila o stanju energetske unije ni v zadostni meri izkoristila, da bi poudarila pomanjkanje vidnega napredka pri štirih prednostnih nalogah energetske unije: osrednjemu pomenu državljanov, zmanjšanju uvoza energije, vodilni vlogi na področju obnovljivih virov energije in ustvarjanju delovnih mest, povezanih s čisto energijo.

1.5 EESO znova poudarja, da se morajo EU, države članice, regije, mesta, socialni partnerji in organizirana civilna družba dogovoriti glede socialnega pakta za energetske prehod z udeležbo državljanov, s katerim bi zagotovili, da zaradi prehoda ne bo nihče zapostavljen. Ta pakt bi moral postati šesta razsežnost energetske unije ter zajeti vse socialne vidike, med drugim ustvarjanje kakovostnih delovnih mest, poklicno usposabljanje, izobraževanje in usposabljanje potrošnikov, socialno zaščito, konkretne načrte za regije v prehodu, kjer prihaja do izgube delovnih mest, zdravstvo in energijsko revščino. Pobuda bi morala biti del evropskega stebra socialnih pravic.

1.6 EESO pozdravlja vzpostavitev opazovalnice za energijsko revščino, ki pa je zgolj prvi korak k oblikovanju evropskega akcijskega načrta za izkoreninjenje energetske revščine v Evropi. V tem smislu lahko socialne tarife ali energijski boni predstavljajo le začasno pomoč in bi jih morale postopoma nadomestiti javne subvencije, da bi revni Evropejci lahko izvedli strukturne rešitve, kot je temeljito naknadno opremljanje stavb.

1.7 EESO obžaluje, da oceni energetske odvisnosti EU in njenim geopolitičnim posledicam ni bila namenjena zadostna pozornost. Gre za spremljanje odvisnosti EU z vidika uvoza energije (npr. nafte, zemeljskega plina, premoga in urana), uvoza proizvodov za prenos energije (npr. baterij in sončnih kolektorjev) ter tujih naložb v strateška energetska sredstva in podjetja v EU (npr. ameriška podjetja kupujejo ključne elemente vrednostne verige termoelektrarn, kitajska podjetja kupujejo podjetja električnega omrežja, Rusi pa vlagajo v energetske sektor nekaterih držav).

1.8 Ker so podnebne spremembe ključna politična tema v EU, tako po mnenju državljanov kot v programih političnih strank, EESO poziva prihodnjo Evropsko komisijo, naj si boj proti podnebnim spremembam zastavi kot glavno prednostno nalogo v svojem mandatu 2019–2024. Ta prednostni pomen bi se moral odraziti tudi v strukturi Evropske komisije, z imenovanjem prvega podpredsednika Evropske komisije za podnebne ukrepe.

## 2. Ozadje in pregled prejšnjih priporočil EESO

2.1 V EU cilji energetske unije ter ambicioznejše podnebne in energetske politike uživajo močno podporo javnosti, ki se še povečuje. Kot so pokazale nedavne raziskave Eurobarometra <sup>(1)</sup>, približno 80 % državljanov EU meni, da so podnebne spremembe zelo resen problem in da bi lahko z bojem proti podnebnim spremembam in z učinkovitejšo rabo energije spodbudili gospodarstvo EU in ustvarjanje delovnih mest. Ta podpora je postala bolj vidna z mladinskim gibanjem #FridaysForFuture.

2.2 EESO ugotavlja, da je tudi v evropski poslovni skupnosti podpora ciljem energetske unije vse večja, tako v energetskega sektorju kot v drugih sektorjih, kar dokazujeta na primer Eurelectric in B team.

2.3 Vse več strokovnih in znanstvenih spoznanj potrjuje, da ima lahko gospodarstvo EU korist od preoblikovanja v podnebno nevtravno gospodarstvo. Evropska komisija je novejši dokaze predložila v dolgoročni strategiji, objavljeni novembra 2018 <sup>(2)</sup>.

2.4 EESO kljub temu obžaluje, da se stališča nacionalnih vlad še vedno razhajajo in da še vedno obstajajo tudi razlike med tem, za kar nacionalne vlade glasujejo v Bruslju, in ukrepi, ki jih izvajajo doma. EESO poziva Evropsko komisijo, naj izkoristi svoja pooblastila, tudi pravna, in zagotovi, da bodo države članice spoštovale energetske zakonodaje EU, vključno s cilji na področju podnebja in energije za leto 2020. EESO poziva Evropsko komisijo, naj analizira razloge za različna stališča nacionalnih vlad ter razloge, zakaj nekatere države članice ne bodo uresničile svojih ciljev na področju podnebja in energije.

2.5 EESO pozdravlja pobude, ki so se začele izvajati v zadnjih letih in so znova navedene v poročilu o stanju energetske unije, med drugimi pobude v zvezi z otoki, premogovniškimi regijami, baterijami in energijsko revščino v EU. Vse naštetih pobude so ključnega pomena za spodbujanje celovite industrijske politike, ki bo podprla družbeno pravičen energetski prehod, ki ustvarja nova kakovostna delovna mesta. Industrija ima z njimi priložnost pokazati, da je Evropa zmožna najti ustrezne rešitve za sedanje izzive.

<sup>(1)</sup> Posebno poročilo Eurobarometra 459 „Podnebne spremembe“, marec 2017.

<sup>(2)</sup> COM(2018) 773 final.

2.6 EESO je že večkrat opozoril, da je treba z energetske unijo zagotoviti stabilno in ugodno okolje za evropska podjetja, ki bi jih spodbujalo k vlaganju in zaposlovanju, pri tem pa posebno pozornost nameniti potencialu MSP. EESO zato izraža zadovoljstvo, da je stopila v veljavo uredba o upravljanju energetske unije, in organizirano civilno družbo poziva, naj prevzame dejavnejšo vlogo in zagotovi ustrezno izvajanje te uredbe.

2.7 EESO pozdravlja tudi poročilo o stroških in cenah energije v Evropi, ki ga je Evropska komisija objavila januarja 2019, saj prinaša pregledne podatke o nedavnem zvišanju cen energije, ki je v veliki meri povezano z višjimi cenami fosilnih goriv, zaradi katerih se je račun EU za uvoz fosilnih goriv med letoma 2016 in 2017 zvišal za 26 %, na skupaj 266 milijard EUR. EESO poziva k večji preglednosti pri subvencijah za fosilna goriva in pri razlikah v cenah energije v Evropski uniji, kar je lahko tudi rezultat različnih načinov obdavčenja energije po državah.

2.8 EESO je pozval, naj bo v naslednjem poročilu o stanju energetske unije med merili za vrednotenje tudi socialna razsežnost. Zato odločno podpira socialne pobude Evropske komisije, na primer tiste v zvezi z ogljično intenzivnimi regijami in energijsko revščino, pa tudi vključitev posebnega podrazdelka v poročilo, ki je namenjen socialni razsežnosti energetske unije.

2.9 EESO je bil vedno mnenja, da bi bilo treba pri preprečevanju energijske revščine predvsem poskrbeti za razpoložljivost cenovno in fizično dostopne energije. Zato pozdravlja vzpostavitev opazovalnice za energijsko revščino, ki pa je zgolj prvi korak k oblikovanju evropskega akcijskega načrta za izkoreninjenje energijske revščine v Evropi. Evropsko komisijo poziva, naj razširi mandat in poveča sredstva te opazovalnice, da bi lahko nadaljevala delo na področju revščine pri ogrevanju in razširila svoje delo na področju revščine pri hlajenju in mobilnosti.

2.10 EESO ugotavlja, da se znesek naložb, potrebnih za energetski prehod, ne razlikuje bistveno od zneska, potrebnega za vzdrževanje sedanjega energetskega sistema, za katerega je značilna neučinkovita raba uvoženih fosilnih goriv. Ključni izziv je, kako prerazporediti kapital iz visokoogljčnih v brezogljčna sredstva in infrastrukturo.

2.11 Javni organi bi morali zasebnim vlagateljem pri prerazporeditvi pomagati tako, da bi zagotovili učinkovite in predvidljive cene ogljika za vse gospodarske dejavnosti in postopno odpravili vse subvencije za fosilna goriva. Med drugim bi lahko uvedli najnižjo ceno ogljika v sistemu ETS in hkrati uskladili energetske davke. EESO zato odločno podpira predlog Evropske komisije za zagotovitev, da se o harmonizaciji obdavčitve energije v EU odloča s kvalificirano večino, ne pa s soglasjem, saj lahko pri postopku s soglasjem ena sama država prepreči kakršen koli napredek celotne Evropske unije. Prvi sektor, kjer bi dosegli takšno harmonizacijo, bi lahko bil letalski sektor.

### 3. **Pripombe glede četrtega poročila o stanju energetske unije in nadaljnji ukrepi**

#### 3.1 ***Vzpostavitev močnega in demokratičnega upravljanja energetskega prehoda Evrope***

3.1.1 EESO meni, da morajo EU in njene države članice še bolj demokratizirati pripravo politik na področju energije. Bolje bi lahko uporabile orodja, kot sta posvetovalno anketiranje in evropska državljanska pobuda, in zagotovile sistematično sodelovanje z organizirano civilno družbo. Bolj decentraliziran energetski sistem, v katerem imajo lokalne energetske skupnosti večjo vlogo, je lahko pomemben element v podporo demokratizaciji in prevzemanju odgovornosti za evropski energetski prehod.

3.1.2 Za zagotovitev stabilnega in ugodnega poslovnega okolja za evropska podjetja, zlasti MSP, bi morale EU in vse njene države članice oblikovati dolgoročne energetske načrte, s katerimi bi dosegle cilj ogljične nevtralnosti, dogovorjen v okviru Pariškega sporazuma. EESO zato poziva Evropsko unijo, naj sprejme cilj, da postane EU do leta 2050 podnebno nevtravno gospodarstvo. Pozneje bi bilo treba zasnovati strategije za razogljčenje posameznih sektorjev in regij, da bi prepoznali poslovne in lokalne priložnosti in predvideli ustvarjanje in izgube delovnih mest v prihodnosti ter s tem zagotovili nemoten prehod.

3.1.3 EESO je kritičen glede neoprijemljivosti nekaterih političnih obljub. Tako na primer obžaluje, da Evropska komisija ni nikoli pojasnila, kaj točno misli z ambicijo, da bo Evropa prevzela „vodilno mesto na področju obnovljivih virov energije“.

3.1.4 EESO pozdravlja pobude za pomoč oglično intenzivnim regijam in otokom pri energetskem prehodu. Ponavlja svoj poziv Evropski komisiji k spodbujanju vseh držav članic in regij, naj skupaj opredelijo prednosti in slabosti vsake evropske regije v zvezi z energetskim prehodom. To opredelitev bi morale upoštevati pri svojih industrijskih strategijah in strategijah pametne specializacije, v pomoč pa bi jim bila tudi pri predvidevanju, koliko delovnih mest bo zaradi prehoda ustvarjenih, izgubljenih in preoblikovanih <sup>(3)</sup>.

3.1.5 EESO priznava, da je treba za močno in demokratično upravljanje energetske unije v okviru Evropske agencije za okolje vzpostaviti evropsko službo za informiranje o energiji, ki bi lahko zagotavljala, da so podatki držav članic kakovostni, oblikovala enotno vstopno točko za vse zbirke podatkov, potrebne za ocenjevanje napredka energetske unije, z deležniki oblikovala predpostavke za različne scenarije, zagotovila odprtokodne modele za preizkušanje različnih predpostavk in preverjala skladnost med različnimi napovedmi. Rezultati njenega dela bi morali biti prosto dostopni vsem nosilcem odločanja, podjetjem in splošni javnosti.

### 3.2 **Skupno oblikovanje socialnega pakta za energetski prehod z udeležbo državljanov**

3.2.1 EESO toplo pozdravlja izjavo Evropske komisije, da se „[socialne] posledice teh sprememb [zaradi energetskega prehoda][...] ne smejo obravnavati pozneje, temveč morajo biti v političnem procesu upoštevane že od vsega začetka“. EESO Evropsko komisijo poziva, naj te besede uresniči in ji je pri tem pripravljen nuditi podporo in strokovno znanje.

3.2.2 EESO ponavlja, da se morajo EU, države članice, regije, mesta, socialni partnerji in organizirana civilna družba dogovoriti glede socialnega pakta za energetski prehod z udeležbo državljanov, s katerim bi zagotovili, da zaradi prehoda ne bo nihče zapostavljen. Ta pakt bi moral postati šesta razsežnost energetske unije ter zajeti vse socialne vidike, med drugim ustvarjanje kakovostnih delovnih mest, poklicno usposabljanje, izobraževanje in usposabljanje potrošnikov, socialno zaščito, konkretne načrte za regije v prehodu, kjer prihaja do izgube delovnih mest, zdravstvo in energijsko revščino. Pobuda bi morala biti del evropskega stebra socialnih pravic. Pakt bi se lahko oprl na nacionalne izkušnje, kot je francoski *Pacte pour le pouvoir de vivre*, v katerem se je povežalo 19 sindikatov in nevladnih organizacij.

3.2.2.1 EESO meni, da mora Evropska unija zagotoviti ustrezno financiranje za podporo delavcem, ki jim zaradi prehoda na podnebno nevtravno gospodarstvo grozi izguba zaposlitve. Zato na podlagi izkušenj s platformo za premogovniške regije v tranziciji poziva Evropsko komisijo, Evropski parlament in Svet Evropske unije, naj zagotovijo, da bodo Evropski socialni sklad, regionalni skladi in Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji ustrezno zasnovani in financirani za obravnavo izzivov tega prehoda na podnebno nevtravno gospodarstvo. S tem bi Evropa pokazala, da namerava zagotoviti, da ob prehodu nihče ne bo zapostavljen.

3.2.3 Po mnenju EESO bi bilo treba energetsko unijo razvijati tako, da postane priložnost za izkoreninjenje energijske revščine v Evropi ter izboljšanje kakovosti življenja, večje ustvarjanje delovnih mest in povečanje socialne vključenosti. Na podlagi ugotovitev evropske opazovalnice za energijsko revščino in novega evropskega kazalnika energijske revščine bi bilo treba v sodelovanju z deležniki, med njimi potrošniškimi organizacijami in nevladnimi organizacijami, ki se borijo proti revščini, kot je Evropska mreža za boj proti revščini, oblikovati evropski akcijski načrt za izkoreninjenje energijske revščine, s katerim bi zagotovili, da bi bili javni ukrepi vse bolj usmerjeni v odpravljanje temeljnih vzrokov zanjo. EESO ob upoštevanju svoje ugotovitve iz mnenja o svežnji Čista energija za vse Evropejce <sup>(4)</sup>, da je energijska revščina povezana z naložbami in da imajo predvsem ranljiva gospodinjstva težave z dostopom do financiranja, poudarja potrebo po postopnem prehodu z blažilnih na preventivne ukrepe, kot je prenova starih stavb v neto ničenski energijski stavbe. V tem smislu lahko socialne tarife ali energijski boni predstavljajo le začasno pomoč, ki bi jo postopoma morale nadomestiti javne subvencije, da bi ravnali Evropejci lahko sprejeli strukturne rešitve, kot je temeljito naknadno opremljanje stavb.

3.2.3.1 EESO meni, da je prehod na podnebno nevtravno gospodarstvo priložnost, da se Evropejcem zagotovijo delovna mesta. Evropska komisija navaja, da je danes v EU že štiri milijone „zelenih delovnih mest“. S pospešitvijo energetskega prehoda bo ustvarjenih še več delovnih mest, zlasti če bo ta potekal prek lokalnih energetskih skupnosti. Po mnenju EESO bi si bilo treba bolj prizadevati za poklicno usposabljanje, da bi mlade Evropejce, vključno z mladimi brezposelnimi, pritegnili na delovna mesta, povezana z energetskim prehodom. Zato poziva Evropsko komisijo, naj oblikuje program Erasmus Pro, s katerim bi v rastoče sektorje podnebno nevtralnega gospodarstva (npr. energijska učinkovitost, proizvodnja energije iz obnovljivih virov) pritegnili več mladih, in sicer tako, da bi povečali privlačnost in izboljšali delovne pogoje takih delovnih mest.

<sup>(3)</sup> UL C 367, 10.10.2018, str. 1.

<sup>(4)</sup> UL C 246, 28.7.2017, str. 64.

3.2.4 EESO meni, da bi moral boj proti onesnaženosti zraka postati prednostna naloga politike EU in vseh držav članic. Treba bi bilo okrepiti regulativne ukrepe za zmanjšanje onesnaževanja zraka z vozili in elektrarnami ter sprejeti ukrepe za postopno odpravo uporabe fosilnih goriv v prometu in proizvodnji energije. EESO Evropsko komisijo tudi poziva, naj v naslednjem poročilu podrobno analizira motorje ustvarjanja zelenih delovnih mest in ovire, ki jih je treba premagati.

3.2.5 EESO pozdravlja izboljšave v četrtem poročilu o stanju energetske unije glede informacij o uporabi naložbenih instrumentov EU, zlasti Instrumenta za povezovanje Evrope. Vendar ugotavlja, da je treba izboljšati možnosti dostopa do teh virov za zagonska podjetja ter projekte državljanov, lokalnih energetskih skupnosti in lokalnih skupnosti (npr. podpora za finančne platforme, zlasti v državah članicah, ki jih nimajo). EESO želi dodatno preučiti socialno razsežnost energetskega prehoda v ločenem raziskovalnem mnenju ali informativnem poročilu.

### 3.3 **Promet**

EESO opozarja, da prometni sektor predstavlja tretjino porabe energije v EU. Emisije v EU se zmanjšujejo, vendar pa to ne velja za prometni sektor. Poleg tega se ta še naprej skoraj izključno (94 %) zanaša na nafto, večinoma iz uvoza.

3.3.1 EESO pozdravlja sprejetje svežnja o čisti mobilnosti, ki je prvi korak k zagotovitvi prehoda na čisto mobilnost. Zadovoljen je s spodbujanjem elektrifikacije, vendar opozarja, da ta ne bo dovolj in da so potrebna bistveno večja prizadevanja za povečanje energetske učinkovitosti in zmanjšanje potrebe po nenujni mobilnosti – kot so dolge razdalje med domom in delovnim mestom.

3.3.2 EESO bi bil vesel ukrepanja po vsej EU, s katerim bi preprečili, da bi bili ljudje z nizkimi dohodki zapostavljeni, ker so lastniki vozil, ki onesnažujejo in za katere velja vse več omejitev pri dostopu do številnih mestnih območij. Ukrepati bi bilo mogoče v okviru agende za mesta pa tudi spodbujati hojo, kolesarjenje, javna prevozna sredstva, poceni naknadno nameščanje opreme ali pre-delavo pogonskih sklopov obstoječih vozil, da bi jih namesto fosilnih goriv poganjale brezemisijske tehnologije.

3.3.3 EESO pozdravlja dejstvo, da četrto poročilo o stanju energetske unije opozarja na pomen evropskega zavezništva za baterije. EESO podpira pobudo, da bi EU imela ambiciozno vlogo na tem svetovnem trgu<sup>(9)</sup>.

### 3.4 **Infrastruktura, naložbe in razvoj industrije za energetski prehod**

3.4.1 Energetski prehod ima pomembne posledice za vse dele gospodarstva, zlasti javne storitve, energetsko intenzivne panoge in panoge, ki ponujajo energetske rešitve. Za njihovo korenito preobrazbo bodo potrebne naložbe v vrednosti več sto milijard EUR. Soočajo se s tveganji, izzivi in priložnostmi, zato je nujno, da EU panogam, pa tudi energetskim zadrugam in državljanom pomaga izkoristiti priložnosti, se spopasti z izzivi in zmanjšati tveganja.

3.4.2 EESO obžaluje, da oceni energetske odvisnosti EU in njenim geopolitičnim posledicam ni bila namenjena zadostna pozornost. Gre za spremljanje odvisnosti EU od uvoza energije (npr. nafte, zemeljskega plina, premoga in urana), uvoza proizvodov za prenos energije (npr. baterij in sončnih kolektorjev) ter tujih naložb v strateška energetska sredstva in podjetja v EU (npr. ameriška podjetja kupujejo ključne elemente vrednostne verige termoelektrarn, kitajska podjetja kupujejo podjetja električnega omrežja, Rusi pa vlagajo v energetske sektorje nekaterih držav).

3.4.3 Po mnenju EESO bi morala biti EU ambicioznejša na vseh področjih čiste energije, da bi evropskim podjetjem zagotovila zanesljiv domači trg, na katerem bi lahko uvajali inovacije, pa tudi celovito industrijsko strategijo s ciljem izvažanja rešitev za čisto energijo v ostale dele sveta.

3.4.4 EESO obžaluje, da javne (nacionalne in evropske) naložbe v prednostne naloge energetske unije na področju raziskav in inovacij stagnirajo na ravni 5 milijard EUR letno, čeprav bi morale biti raziskave in inovacije na področju energije glavna prioriteta pri ohranjanju evropske konkurenčnosti in zaščiti podnebja. EESO poziva Skupno raziskovalno središče Evropske komisije, naj zagotovi dodatne podatke o tem, in sicer v absolutnih številkah in kot odstotek BDP EU.

<sup>(9)</sup> UL C 367, 10.10.2018, str. 1.

3.4.5 EESO toplo pozdravlja oblikovanje pilotnega projekta Evropskega sveta za inovacije in predlog za vzpostavitev nalog na področju raziskav in inovacij, kar bi olajšalo usmerjanje raziskav in inovacij k projektom za učinkovito obravnavo družbenih izzivov, vključno s prehodom na podnebno nevtralno gospodarstvo. V zvezi s tem poziva Evropsko komisijo, Evropski parlament in Svet Evropske unije, naj predlagajo vzpostavitev posebnega projekta, v okviru katerega bi 100 evropskih mest do leta 2030 doseglo podnebno nevtralnost. S tem bi evropski raziskovalci, inovatorji in podjetja dobili ogromno priložnosti, da sooblikujejo in preizkušajo inovacije, se učijo iz izkušenj in se bolje pripravijo na hiter energetske prehod v Evropi in ostalem svetu.

#### 4. Sodelovanje civilne družbe in prispevek EESO

4.1 EESO je prepričan, da je energetska unija morda stvarnost z vidika politik, ni pa še stvarnost v vsakdanjem življenju evropskih državljanov. Pozdravlja dejstvo, da so oblikovalci politik EU med letoma 2015 in 2019 postavili temelje energetske unije, vendar pa je treba v naslednjih letih in desetletjih narediti še veliko.

4.2 Preobrazba evropskega energetskega sistema bo vsekakor hitrejša, cenejša in bolj demokratična, če jo bodo poganjali ljudje, ki v okviru energetskega prehoda postajajo vse bolj dejavni potrošniki, proizvajalci-odjemalci in delavci ter sodelujejo pri črpanju iz množic in množičnem financiranju. Evropska unija bi si morala prizadevati za preusmeritev s pristopa, v okviru katerega energetske politiko, celo na nacionalni ravni, določajo odločitve izbrancev, na pristop, v okviru katerega jo določajo dejanja vseh. Glede na povčečano ozaveščenost državljanov EU o podnebjju, zlasti mladih Evropejcev, to še nikoli ni bilo tako uresničljivo.

4.3 EESO obžaluje pomanjkanje pravih predlogov za boljše vključevanje organizacij civilne družbe in državljanov. Krožno potovanje na temo energetske unije je bilo sicer pozitivna pobuda, vendar EESO poziva Evropsko komisijo, naj še tesneje sodeluje z nosilci odločanja in deležniki ter se zlasti posvetuje z nacionalnimi in regionalnimi ekonomsko-socialnimi sveti ter organizirano civilno družbo, da bi skupaj zagotovili čisto energijo za vse Evropejce.

4.4 EESO se zaveda, katera orodja so na voljo v uredbi o upravljanju energetske unije, zato predlaga vzpostavitev stalnega dialoga z državljani, ki naj bo obvezen del pri pripravi vseh pomembnih političnih odločitev in zakonodaje EU, povezanih s podnebnimi spremembami. Bistvena elementa takega dialoga bi morala biti preglednost in odgovornost, kar pomeni, da bi morali biti prispevki k dialogu javno dostopni, objaviti pa bi bilo treba tudi jasne informacije o tem, kako so bili obravnavani pomisleki, izraženi v dialogu. Da bi bil dialog uspešen, morajo državljani meniti, da jim je blizu, zato dialog prek spleta, čeprav je morda koristen, ne zadostuje, temveč ga je treba dopolniti s srečanji in neposrednim stikom s širšo javnostjo. Dialog mora biti viden, na voljo pa mora biti tudi dovolj finančnih in kadrovske virov. V javnosti ga mora predstavljati za to posebej določen podpredsednik Evropske komisije, komisar ali druga oseba na visoki ravni.

4.5 EESO želi dejavno prispevati k nadaljnjemu razvoju sinergij in sodelovanja med institucijami na ravni EU, organizirano civilno družbo, lokalnimi in regionalnimi oblastmi ter njihovimi institucijami pri uresničevanju ciljev energetske unije. Lokalne in regionalne oblasti so zaradi svoje povezanosti s splošno javnostjo in znanja o posameznem lokalnem okolju ključne za učinkovito prilaganje in izvajanje politik, povezanih z energijo. Predstavljajo temeljno raven odločanja v sektorjih, kot so promet, urbanistično načrtovanje, stavbe in socialno varstvo, zaradi česar so izjemno pomembne pri sprejemanju usklajenih ukrepov za energetske učinkovitost in obnovljive vire energije.

V Bruslju, 17. julija 2019

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Luca JAHIER

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Evropski investicijski banki o izvajanju strateškega akcijskega načrta za baterije: zgraditev strateške vrednostne verige baterij v Evropi**

(COM(2019) 176 final)

(2019/C 353/16)

Poročevalec: **Colin LUSTENHOUWER**

Zaprosilo	Evropska komisija, 3.6.2019
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	3.7.2019
Datum sprejetja na plenarnem zasedanju	17.7.2019
Plenarno zasedanje št.	545
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	189/1/5

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropska komisija v prvem poročilu o napredku pri izvajanju strateškega akcijskega načrta za baterije poudarja, da je bila sprejeta vrsta različnih ukrepov za razvoj močne industrije baterij v EU.

1.2 Čeprav je še veliko prezgodaj za končne ugotovitve, EESO podpira pobude, ki jih je Komisija že sprejela oziroma napovedala, da bi skupaj z državami članicami in evropsko industrijo zmanjšala odvisnost od tretjih držav, zlasti azijskih.

1.3 V prihodnjih letih bo treba storiti še veliko za doseg potrebne ravni tehnološkega znanja v EU, za zagotovitev dobave potrebnih surovin iz tretjih držav in virov EU ter za varno in čisto recikliranje baterij.

1.4 Za vlaganja v zaposlene so skupaj odgovorne vlade in podjetja.

## 2. Uvod

A. Evropska komisija je maja 2018 objavila sporočilo z naslovom *Evropa v gibanju* <sup>(1)</sup>, v katerem je pojasnila svojo politiko glede trajnostne mobilnosti v Evropi, ki mora biti varna, povezana in čista.

2.1 Ta politika je del programa za evropsko energetske unijo, ki ga je uvedla Junckerjeva Komisija – obsežnega celostnega okvira, v katerem je podnebna politika vključena v energetske politiko in ki ga dopolnjuje usmerjena industrijska politika, da bi se tako uresničili cilji iz Pariškega sporazuma. Ti so predvsem povezani z zmanjšanjem emisij CO<sub>2</sub>, ki nastajajo pri proizvodnji energije iz fosilnih virov <sup>(2)</sup> in v prometu v Evropi zaradi uporabe prevoznih sredstev (tovornjakov in osebnih vozil) z motorjem z notranjim zgorevanjem, ki jih poganjajo fosilna goriva (bencin, plin).

<sup>(1)</sup> COM(2018) 293 final.

<sup>(2)</sup> Pri proizvodnji in porabi energije nastane 79 % emisij toplogrednih plinov v EU (Evropsko računsko sodišče, informativni dokument o podpori EU za shranjevanje energije, 1. april 2019).



2.2 V okviru pobude *Evropa v gibanju* je Komisija oblikovala poseben akcijski načrt za razvoj in proizvodnjo baterij. V ta namen je predstavila ločeno prilogo k zgoraj navedenemu sporočilu z naslovom *Strateški akcijski načrt za baterije*.

B. Čemu poseben akcijski načrt za baterije?

2.3 Brez baterij si našega vsakdanjega življenja ne moremo več predstavljati. Baterije so nepogrešljiv sestavni del naših mobilnih telefonov, računalnikov, tabličnih računalnikov, gospodinjskih aparatov in tudi električnih vozil ter zagotavljajo njihovo dobro, varno in po možnosti dolgo delovanje. Hkrati je življenjska doba baterij še vedno (preveč) omejena. V zvezi z navedenimi skupinami izdelkov se Komisija v svoji politiki, kot je predstavljena v akcijskem načrtu, osredotoča predvsem na razvoj baterij za električna vozila, vendar tudi na druge vidike, kot sta ponovna uporaba baterij in recikliranje<sup>(3)</sup>.

2.4 Baterijski sistemi so primerni za shranjevanje energije v majhnem obsegu. Shranjevanje energije v velikem obsegu, na primer energije, ki jo proizvajajo vetrne elektrarne na morju, v baterijah očitno ni mogoče. Za shranjevanje takšnih velikih količin so potrebni drugi nosilci energije, kot sta vodik in amoniak<sup>(4)</sup>. Komisija tudi na tem področju s sredstvi iz programa *Obzorje 2020* podpira vrsto pobud, kot je tehnologija za pretvorbo *elektrike v plin*<sup>(5)</sup>. V tem smislu se veliko pozornosti namenja tehnološkemu razvoju učinkovitih in varnih načinov za napajanje visokonapetostnih električnih omrežij s shranjeno energijo (*power to the grid*), s čimer se odpravijo zelo visoki stroški t. i. pretvorniških postaj na morju. S tem bi se lahko izognili tudi visoki stopnji omrežnih izgub, do katerih še prihaja pri uporabi visokonapetostnih kablov v ali na morskem dnu med polji vetrnih elektrarn na morju in kopnem. Tako bi verjetno lahko povečali učinkovitost trajnostne proizvodnje energije na morju za približno 10 do 15 %.

2.5 Baterije naj bi po pričakovanjih pomenile od 40 do 50 % stroškov električnega vozila, vendar je že zdaj mogoče predvideti, da bi se stroški lahko zmanjšali. Glede na zelo hiter razvoj vozil na električni pogon<sup>(6)</sup> je še toliko pomembnejše, da so na voljo dobre, varne in okolju prijazne baterije. Po mnenju Komisije bi lahko na tem področju nastal ogromen trg za evropsko industrijo, ki bi lahko leta 2025 obsegal 400 GWh in bil vreden 250 milijard evrov. Tukaj se skrivajo priložnosti za Evropo, ne le z vidika podnebnih ciljev, temveč tudi z vidika gospodarstva in zaposlovanja. Kot je pred kratkim dejala komisarka Bieńkowska: „V EU pričakujemo močno industrijo baterij, ki bo prispevala h krožnemu gospodarstvu in čisti mobilnosti.“

2.6 Toda bodimo iskreni: zaostanek Evrope za azijskimi državami in podjetji pri razvoju (raziskavah) in proizvodnji baterij je zaskrbljujoč. Kar 85 % vseh baterij, ki jih uporabljamo v Evropi, prihaja s Kitajske, Japonske ali iz Koreje. Evropska proizvodnja znaša samo klavrne 3 % svetovne proizvodnje, ameriška pa približno 15 %. Tako smo, če želimo spremeniti mobilnost v Evropi in namesto fosilnih goriv uporabljati vozila na električni pogon, popolnoma odvisni od azijskih proizvodnih zmogljivosti.

2.7 Za povrh se surovine, potrebne za izdelavo baterij, kot so litij, nikelj, mangan in kobalt, v Evropi trenutno pridobivajo v omejenih količinah, čeprav so rezerve na voljo. Te evropske rezerve bo treba izkoristiti, čeprav se zdaj zdi, da bo z njimi mogoče pokriti le približno 15–20 % vsega povpraševanja. Potrebne surovine prihajajo iz Latinske Amerike, Afrike in Afrike, kjer naj bi Kitajci ustanovili velike rudarske družbe, da bi si zagotovili neoviran dostop do teh surovin<sup>(7)</sup>. Poleg vsega navedenega se tudi mineralne surovine iz Evrope čistijo in obdelujejo na Kitajskem.

2.8 Pridobivanje in obdelava surovin sta energetska intenzivna in povzročata nastajanje precejšnjih količin rudarskih odpadkov, ki so v nekaterih primerih nevarni.

2.9 Evropa se po drugi strani sooča s problemom ravnanja z baterijami. Ker je takšnih baterij ogromno, je njihovo odlaganje nov in zaskrbljujoč izziv, zlasti ker je recikliranje baterij še v povojih. Trenutno se reciklira samo približno 10 % materiala iz baterij; potencial za predelavo in reciklažo je torej precejšen.

<sup>(3)</sup> Čeprav je tukaj poudarek na električnih vozilih, pa ne smemo pozabiti, da potekajo tudi prizadevanja za razvoj plovil na električni pogon (npr. majhnih trajektov).

<sup>(4)</sup> Glej tudi mnenje EESO o shranjevanju energije kot dejavniku integracije in energetske varnosti (UL C 383, 17.11.2015, str. 19).

<sup>(5)</sup> V Flandriji se je začel izvajati zanimiv projekt, imenovan *WaterstofNet*, ki v grozdu povezuje proizvajalce (vetrna energija in fotovoltaika), projekte vodikove tehnologije (elektroliza in kompresija) ter končne porabnike v kemični industriji in prometu.

<sup>(6)</sup> Na Norveškem bo na primer letos (2019) po pričakovanjih prvič prodanih več električnih osebnih avtomobilov kot pa tradicionalnih avtomobilov z motorjem z notranjim zgorevanjem. Večino električnih vozil te kategorije dobavlja znano ameriško podjetje.

<sup>(7)</sup> Kitajska vlada si je zastavila cilj, da mora biti od leta 2025 dalje 20 % vseh prodanih novih osebnih avtomobilov na električni pogon.

### 3. Poročilo o napredku za leto 2019

3.1 EESO je v mnenju, objavljenem 17. oktobra 2018 <sup>(8)</sup>, podprl predloge Komisije za bolj trajnostni promet in akcijski načrt za baterije. Hkrati je opozoril, da bi lahko številni dejavniki ovirali izvajanje načrta, kot so odvisnost od surovin tretjih držav, pomanjkanje alternativnih goriv, težave z upravljanjem, ravnanje z rabljenimi baterijami in njihovo odstranjevanje ter pomanjkanje usposobljenih delavcev.

3.2 Evropska komisija je 9. aprila 2019 objavila prvo poročilo o napredku akcijskega načrta za baterije iz maja 2018, v katerem je navedla, da se razvijajo mnoge sektorske in regionalne pobude. Evropsko zaveznitvo za baterije se je na primer izkazalo za spodbudno platformo, prek katere si lahko podjetja, oblikovalci politik in znanstveniki skupaj in usklajeno prizadevajo za uresničitev visoko zastavljenega in ambicioznega cilja, da se EU in njena podjetja znova pripelje na čelo hitro razvijajoče se tehnologije baterij. V okviru programa Obzorje 2020 je bil objavljen prvi javni razpis za zbiranje predlogov s proračunom v višini 114 milijonov EUR, drugi v višini 132 milijonov EUR bo objavljen za leto 2020. Poleg tega bo zagotovljeno obsežno financiranje iz sredstev, ki so na voljo za regionalno politiko EU. Zdi se, da se podjetja in znanstveniki zelo zanimajo za sodelovanje pri javnem naročilu, da bi svoje lastne naložbe dopolnili s finančnimi sredstvi EU in pospešili raziskave in razvoj na tem področju.

3.3 Po objavi akcijskega načrta so se začele izvajati številne pobude, vendar so mnoge, tudi medregionalne, še vedno samo v fazi priprave. Komaj eno leto po objavi akcijskega načrta se zdi še veliko prezgodaj za oceno napredka, vendar je čutiti vsesplošno zavest o nujnosti stanja: politiki, znanstveniki in gospodarstveniki se zavedajo, da je pozno, če ne celo prepozno. Tveganje je zelo, zelo veliko: obstaja namreč resnična nevarnost, da bo evropska avtomobilska industrija velik del svoje proizvodnje preselila v – predvsem – Azijo, v bližino proizvodnje baterijskih celic. S tem pa se odpira vprašanje, kaj bo s približno 13 milijoni delavci, ki so v Evropi zaposleni na tem področju.

### 4. Kako naprej?

4.1 Od začetka mandata Junckerjeve Komisije in sprejetja programa za evropsko energetska unijo je bila pripravljena vrsta ukrepov, s katerimi je bila v okviru podnebne politike uvedena industrijska politika, ki prehodu na bolj trajnostno družbo daje popolnoma nov poudarek. Države članice podpirajo industrijsko politiko Komisije, ki je zdaj veliko bolj usmerjalna in spodbujevalna kot prej. EESO čestita Komisiji za novi pristop in jo, tako kot države članice in evropsko gospodarstvo, poziva k nadaljevanju začete poti.

4.2 Takšen pristop je dobrodošel in glede na hud zaostanek evropske industrije na področju razvoja in proizvodnje baterij tudi nujen. Vendar pa je usmerjalna industrijska politika povezana s tveganjem, da se bodo prezgodaj izbirali in nagrajevali napačni „zmagovalci“ (*picking winners*). Kljub temu je treba pozdraviti novi pristop, ki vključuje celotno industrijsko vrednostno verigo (*value chain approach*). Industrijska politika, ki izhaja iz metodologije vrednostnih verig, je poleg tega veliko skladnejša s konceptom razmišljanja na podlagi krožnega gospodarstva kot pa stari sektorski pristop. Vendar takšen pristop, ki vključuje vrednostne verige, zahteva tudi drugačno, primernejšo politiko, ki je na primer prilagojena politiki na področju državne pomoči. Ker je industrija baterij zdaj torej prednostna naloga industrijske politike EU, bo morala tudi Komisija prožno in prilagodljivo obravnavati pomoč za naložbe, ki jo države članice odobrijo podjetjem vzdolž teh verig. S prožno uporabo meril upravičenosti za pomembni projekt skupnega evropskega interesa (IPCEI) bi bilo mogoče evropsko industrijo podpreti s javnimi finančnimi sredstvi v vsaj približno takšnem obsegu, kot znaša pomoč, ki jo azijska podjetja dobijo od države. EESO pozdravlja novo možnost uporabe instrumenta IPCEI.

4.3 Kljub temu se postavlja vprašanje, ali ukrepi iz strateškega akcijskega načrta morebiti niso bili prepozno opredeljeni, da bi bilo mogoče z njimi nadomestiti ogromen zaostanek v primerjavi s azijskimi državami in njihovimi podjetji. Vprašanje je tudi, ali bodo razpoložljiva finančna sredstva zadostovala. Povedano naravnost: *Ali delamo premalo? In ukrepamo prepozno?* <sup>(9)</sup> Evropsko računsko sodišče je v pred kratkim objavljenem informativnem dokumentu zapisalo: „Vendar obstaja tveganje, da doslej sprejeti ukrepi ne bodo zadostovali za doseganje strateških ciljev EU v zvezi s čisto energijo“. Glede tega je sicer treba pripomniti, da so vloga Komisije in finančni viri, ki jih ima na voljo, omejeni. Komisija je upravičeno nekoliko zadržana in deluje bolj kot „posrednik“; soočenje s tem izzivom je predvsem naloga držav članic, evropskih podjetij in raziskovalnih ustanov. Zato je zelo razveseljivo, da sta vladi Francije in Nemčije v začetku maja 2019 sklenili, da vsaka nameni približno 1 milijardo EUR za podporo pobud svojih podjetij za razvoj proizvodnje baterij. To je eden od prvih zelo konkretnih rezultatov evropskega zaveznitva za baterije, ki ga je uvedla Komisija in pri katerem sodeluje z državami članicami ter njihovimi podjetji.

<sup>(8)</sup> Mnenje EESO o Evropi v gibanju (UL C 62, 15.2.2019, str. 254).

<sup>(9)</sup> Glej tudi informativni dokument Računskega sodišča o podpori EU za shranjevanje energije, 1. april 2019.

4.4 EESO meni, da je tako hitro po sprejetju akcijskega načrta za baterije še veliko prezgodaj za končne zaključke, in pozdravlja številne ukrepe, ki so jih zainteresirane strani že uvedle ali jih še razvijajo. Rezultati se bodo pokazali (oziroma morali pokazati) v prihodnjih letih. Tehnološki razvoj v EU in zunaj nje ne miruje, in ker je to dinamični proces, tudi strategija za baterije ni enkraten ukrep, temveč zahteva strateški pristop v politiki EU, saj se naložbe v proizvodna sredstva, ki so zdaj potrebne v državah članicah, le počasi amortizirajo (od 20 do 30 let ni nič neobičajnega).

4.5 Vprašanje je tudi, ali je EU sploh zmožna izgraditi konkurenčno industrijo za razvoj in proizvodnjo baterij, zlasti ker na svojem ozemlju nima na voljo zadostnih količin surovin, ki jih v ta namen potrebuje. Sicer obstajajo pobude za na primer pridobivanje litija v nekaterih državah članicah EU (med drugim ponovno odprtje že opuščenih rudnikov), vendar bi bilo iluzorno verjeti, da bi lahko EU na tem področju postala popolnoma samozadostna. Poleg tega imajo prebivalci Evrope resne zadržke do rudarstva; pogosto velja načelo „ne na mojem dvorišču“. Zato bi bilo treba javnost bolj obveščati o pozitivnih učinkih, ki jih družbeno sprejemljivo in okolju prijazno pridobivanje surovin prinaša za lokalne skupnosti. Jasno je tudi, da se lahko „z lokalno odgovornostjo“, tj. vključevanjem lokalnega prebivalstva, tako s finančnega kot drugih vidikov, prepreči, da bi bilo nasprotovanje tovrstnim dejavnostim tako veliko, da jih sploh ne bi bilo mogoče izvajati.

4.6 EESO poudarja, da je glede na stanje na področju surovin izredno pomembno, da si vse zainteresirane strani prizadevajo za razvoj novih vrst baterij, kot so baterije s trdnim elektrolitom, ki precej zmanjšujejo odvisnost od naštetih surovin.

4.7 Kako realistično je pričakovanje – kot ga očitno goji Komisija –, da se bo v EU pojavilo od 10 do 20 velikih proizvajalcev baterij? Ali so dolgoročni vlagatelji na trgih kapitala pripravljeni vložiti približno 10 milijard EUR, potrebnih v ta namen? Čeprav je treba prednostne naloge v akcijskem načrtu izrecno podpreti, pa je nerazveseljivo, da nikjer ni omenjeno vprašanje, kako dobiti kapital, ki je potreben za te ogromne naložbe. Zgolj financiranje preko bank tukaj nikakor ne bo dovolj. Trgi kapitala, med njimi zlasti infrastrukturni skladi, bodo morali biti pripravljeni na naložbe v te projekte v obliki tveganega kapitala <sup>(10)</sup>. V ta namen so potrebni dolgoročna politika, ustrezen donos in podpora nacionalnih oblasti. Preprečiti je treba, da se zainteresirane strani zgolj spogledujejo in čakajo; država je lahko gonilna sila naložbenega procesa. Francosko-nemške pobude kažejo, da se ti državi tega zavedata. Tudi pred kratkim uvedena naložbena platforma s skupnostjo znanja in inovacij InnoEnergy kot „gonilom/pospeševalcem“ se lahko po mnenju EESO izkaže za zelo dragoceno pomoč pri povezovanju vlagateljev in pobudnikov.

4.8 Poleg tega bo treba tudi evropske potrošnike s ciljno usmerjenimi kampanjami obveščanja ozavestiti o tem, da je nakup baterij, proizvedenih v Evropi, kjer se upoštevajo standardi varnosti za ljudi in okolje, veliko boljši od nakupa baterij iz tretjih držav, ki teh standardov in vrednot ne spoštujejo v enaki meri. Če bomo nadaljevali tako kot doslej, bomo naše okoljske probleme še naprej izvažali.

4.9 Po mnenju EESO so potrebne konkretnije pobude za razvoj recikliranja materialov iz starih baterij. T. i. „urbano rudarstvo“ lahko znatno prispeva k oskrbi s potrebnimi surovinami in skriva precejšen potencial za recikliranje v prihodnje, pod pogojem, da se bodo okrepile gospodarske spodbude, povečale količine zbranih baterij, izboljšale tehnologije predelave in konec koncev tudi povečale stopnje recikliranja. Nedavno poročilo Komisije o izvajanju in učinku direktive o baterijah je na žalost pokazalo, da se še ne zbere takšna količina običajnih baterij, kot bi bila zaželena; približno 57 % se jih še vedno ne vrne v recikliranje. Zato je prav, da Komisija, kot je navedla v kratkem, vendar zelo jasnem poročilu, razmišlja o prilagoditvi direktive iz leta 2006, tudi zaradi pojava novih baterij, na primer takšnih, v kakršni je usmerjen akcijski načrt. Odbor z velikim zanimanjem pričakuje te predloge. Poleg tega ugotavlja, da bo treba sedanje zmogljivosti za predelavo baterij znova prilagoditi glede na velike količine novih vrst baterij, ki se bodo pojavile v bližnji prihodnosti. Razviti bo treba tudi novo tehnologijo za recikliranje ali predelavo; EESO meni, da mora EU obsežno podpreti usmerjene raziskave in razvoj na tem specifičnem področju, saj bo tako pomagala izboljšati življenjsko okolje in močno zmanjšati odvisnost od surovin iz držav zunaj EU.

4.10 EESO poziva k usmerjenim raziskavam za recikliranje jalovine – odpadnega materiala, ki nastane v premogovništvu, jeklarstvu ali pri proizvodnji drugih vrst metala. Ni izključeno, da bi ti viri lahko pomagali pokriti potrebe po surovinah. EESO pozdravlja pred kratkim objavljeno poročilo Skupnega raziskovalnega središča Evropske komisije o predelavi kritičnih surovin iz rudarskih odpadkov in odlagališč <sup>(11)</sup> ter poziva k politični podpori te študije in k analizi problematike kritičnih surovin, saj globalno tekmovanje za surovine postaja vse ostrejšo.

<sup>(10)</sup> Podjetje Tesla je 2. maja 2019 naznanilo, da je v prvem četrtletju 2019 sicer ustvarilo za približno 700 milijonov USD izgub, da pa kljub temu želi na trgu kapitala mobilizirati 2 milijardi USD za novo tovarno baterij in razvoj novega tipa električnega vozila. Ameriški trg kapitala je brez težav sposoben izpeljati takšne naložbe v obliki delnic in/ali obveznic. Vprašanje je, ali je tega sposoben tudi razdrobljen trg kapitala EU.

<sup>(11)</sup> Predelava kritičnih in drugih surovin iz rudarskih odpadkov in odlagališč: sedanje prakse, EUR 29744 EN, Urad za publikacije Evropske unije, Luksemburg, 2019, ISBN 978-92-76-03391-2, doi:10.2760/494020, JRC116131.

4.11 V kolikšni meri zakonodajni okvir prispeva k pospežitvi potrebnih raziskav in razvoja v EU in uporabi tako nastale tehnologije? Komisija se običajno osredotoča na zakone in predpise; navsezadnje so to instrumenti usmerjanja, ki jih ima na voljo. Vendar bi bilo morebiti bolje, da skupaj s podjetji in organizacijami socialnih partnerjev najprej spremlja in analizira razvoj na trgu, preden uporabi instrument urejanja. Začeti bi morali s pobudami, spodbudami in proizvodnjo ter šele po temeljiti analizi urejati – zdi se, da je to bolj zaželen politični pristop k temu preknemu sektorju.

4.12 EESO poziva Komisijo, naj še naprej zagotavlja, da bodo javna naročila resnično prilagojena podjetjem v EU, ki so pogosto mala, tako da ti srednje veliki proizvajalci ne bodo prikrajšani za financiranje zato, ker njihove raziskave in razvoj manjšega obsega ne izpolnjujejo zahtev glede velikosti projekta v javnem naročilu. Vendar pa EESO pozdravlja dejstvo, da je Komisija oblikovala javna naročila na nov in bolj povezan način, zaradi česar so za podjetja v EU bolj dostopna.

4.13 Po mnenju EESO je poleg tega pomembno, da je financiranje EU na voljo tudi za projekte, ki jih izvajajo srednje velika evropska podjetja za proizvodnjo baterij, ki so tehnološko že zelo razvita (*Technology Readiness Level* – raven tehnološke pripravljenosti od 5 do 9). Zdi se, da je tem podjetjem, za katera je vstop na trg pomembnejši od temeljnih raziskav, dostop do sredstev EU še veliko preveč zaprt. Ravno tej skupini podjetij je treba tudi omogočiti enostaven dostop do sredstev EU za izobraževanje in preusposabljanje.

V Bruslju, 17. julija 2019

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Luca JAHIER

---







ISSN 1977-1045 (elektronska različica)  
ISSN 1725-5244 (tiskana različica)



**Urad za publikacije Evropske unije**  
L-2985 Luxembourg  
LUKSEMBURG

**SL**