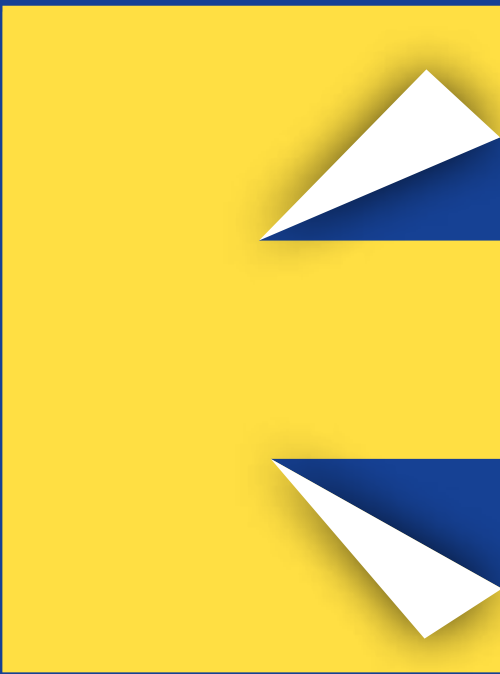




# KRATKI VODNIK PO EVROPSKI UNIJI

IZDAJA 2017



Evropski parlament

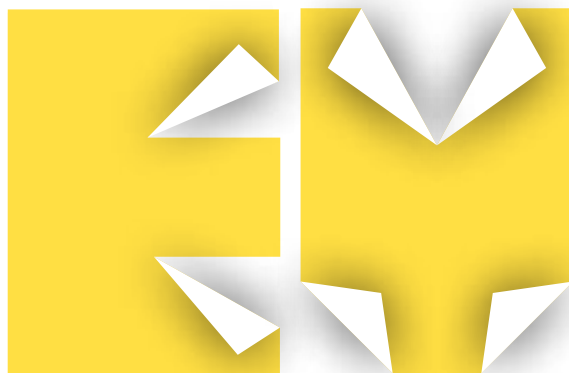


Rokopis dokončan: oktobra 2016

Kratki vodnik se redno posodablja  
in objavlja na spletišču Evropskega  
parlamenta:



**[www.europarl.europa.eu/factsheets/sl](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/sl)**



# **KRATKI VODNIK PO EVROPSKI UNIJI**

**IZDAJA 2017**



Evropski parlament

## JEZIKOVNE RAZLIČICE

Publikacija je na voljo v angleškem, bolgarskem, češkem, danskem, estonskem, finskem, francoskem, grškem, hrvaškem, irskem, latvijskem, litovskem, madžarskem, malteškem, nemškem, nizozemskem, poljskem, portugalskem, romunskem, slovaškem, slovenskem, španskem in švedskem jeziku.

## O IZDAJATELJU

Avtor publikacije: Evropski parlament

Odgovorni oddelek: Oddelek za usklajevanje uredniških dejavnosti in dejavnosti obveščanja

- Federico Rossetto – vodja enote
- Andrzej Sanderski, Marleen Lemmens – koordinatorja
- e-pošta: editorial-secretariat@europarl.europa.eu

Rokopis končan oktobra 2016

Avtorji: Jost Angerer, Filipa Azevedo, Aydan Bahadır, Anete Bandone, Florence Bouyala Imbert, Marcus Ernst Gerhard Breuer, Udo Bux, Rita Calatozzolo, Céline Chateau, Louis Dancourt, André De Munter, Magdalena Dimova, Michaela Franke, Fernando Garcés de los Fayos, Jean-Jacques Gay, Frédéric Gouardères, Beata Grzebieluch, Diána Haase, Nora Hahnkamper-Vandenbulcke, Sarabjeet Hayer, Stephanie Honnefelder, Martin Hradiský, Cécile Kerebel, Doris Kolassa, Susanne Kraatz, Rick Kruijs, Jacques Lecarte, Jérôme Legrand, Marika Lerch, Mariusz Maciejewski, Marcel Magnus, Boris Marschall, Carmen-Paz Martí, Ottavio Marzocchi, Albert Massot, Alexandre Mathis, Balázs Mellár, Susana Mendonça, Mara Mennella, Vera Miličević, Kristiina Milt, Darren Neville, Petr Novák, Tina Ohliger, Priit Ojamaa, Minna Ollikainen, Dario Paternoster, Kendra Pengelly, Rosa Raffaelli, Guillaume Ragonnaud, Valérie Ramet, Benjamín Rey, Anna Saarela, Sabrina Saoudi, Marion Schmid-Drüner, Martina Schonard, Stefan Schulz, Erika Schulze, Piero Soave, Marcelo Sosa Iudicissa, Dagmara Stoerring, Sarah Sy, Purificación Tejedor del Real, Marc Thomas, Wanda Troszczyńska-van Genderen, Beata Tuszyńska, Jesper Tvevad, Dirk Verbeken, Rudolfs Verdins, Lorenzo Vicario, Elina Viilup, Alice Zoppè

## IZJAVA O OMEJITVI ODGOVORNOSTI

Za vsebino tega dokumenta, ki ne predstavlja nujno uradnega stališča Evropskega parlamenta, so odgovorni izključno avtorji.

Razmnoževanje in prevajanje tega dokumenta za nekomercialne namene je dovoljeno, če se navede vir. Za ponovno uporabo za komercialne namene je potrebno predhodno dovoljenje Parlamenta.

*Europe Direct* je služba za pomoč pri iskanju odgovorov na vprašanja v zvezi z Evropsko unijo.

Brezplačna telefonska številka (\*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(\*) Nekateri operaterji mobilne telefonije ne dovoljujejo vzpostavitve zveze s številkami 00 800 ali pa te klice zaračunavajo.

Veliko dodatnih informacij o Evropski uniji je na voljo na internetu (<http://europa.eu>)

Kataloški podatki so navedeni na koncu te publikacije

Urad za publikacije Evropske unije 2017

© Evropska unija, 2017

*Printed in Luxembourg*

TISKANO NA PAPIRJU, BELJENEM BREZ ELEMENTARNEGA KLORA (ECF)



## DRAGE BRALKE IN BRALCI

Kratki vodnik Evropskega parlamenta se je vse od svojega začetka leta 1979 vedno znova izkazal kot zelo koristen vir informacij o Evropski uniji za javnost, zlasti o vlogi Parlamenta pri evropskem povezovanju in oblikovanju politike. Namenjen je nestrokovnjakom, ki se želijo bolje seznaniti z evropskim povezovanjem, poleg tega pa je pogosto uporabno referenčno gradivo za poslance, strokovnjake in akademike, nanj pa so se začeli sklicevati tudi študenti.

Vodnik izpostavlja vlogo Evropskega parlamenta, ki sedaj odloča o veliki večini zakonodaje EU: 1. decembra 2009 se je namreč redni zakonodajni postopek, v katerem kot dve zakonodajni veji sodelujeta Parlament in Svet, začel uporabljati za več kot 40 novih področij politike, vključno s kmetijstvom, ribištvom in energetiko. Parlament ima tudi proračunske pristojnosti glede vseh odhodkov EU in ima skupaj s Svetom zadnjo besedo pri sprejemanju proračuna EU. Po novem ima tudi pravico, da predlaga spremembo pogodbe, prav tako pa izvoli predsednika Evropske komisije.

Posamezni tematski oddelki generalnih direktorats Parlamenta za notranjo in zunanjo politiko so ta vodič pripravili in posodobili tako, da je enostaven, jasen in jedrnat ter bolj berljiv in uporaben. Generalna direktorata za prevajanje ter za inovacije in tehnološko podporo sta s skupnimi močmi omogočila, da je posodobljen vodič na voljo v 23 jezikih.

Kratki vodnik se redno posodablja in objavlja na spletišču Evropskega parlamenta: [www.europarl.europa.eu/factsheets/sl](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/sl).

Če želite najti podrobnejše informacije, si oglejte bolj strokovno gradivo, ki ga pripravlja Evropski parlament. Oddelki Parlamenta oblikujejo dokumente o dejanskem stanju, informativne povzetke in poročila, pri čemer sodelujejo s strokovnjaki, možganskimi trusti ter znanstvenimi in akademskimi institucijami po vsem svetu, da bi pripravili študije najvišje kakovosti, ki bi zajemale celoten razpon evropske in zunanje politike. Generalna direktorata za komuniciranje ter za inovacije in tehnološko podporo sta skupaj razvila spletno platformo Parlamenta Think Tank, da bi omogočila enostaven dostop do te dragocene zakladnice znanja. Ta platforma združuje vse strokovne vire in kakovostne podatke Parlamenta: <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/sl>.

Upam, da vam bo vodič služil kot dragocen vir informacij.

Klaus WELLE

Generalni sekretar Evropskega parlamenta

Strasbourg, februar 2017



1

## SISTEM DELOVANJA EVROPSKE UNIJE

EU ima lastno zakonodajno in izvršno oblast, pa tudi neodvisno sodstvo in centralno banko. Podpirajo in dopolnjujejo jih številne institucije in organi. Pravila in postopki odločanja v EU so opredeljeni v ustanovnih pogodbah. Za opravljanje svojih nalog ima Unija na voljo lasten proračun.

2

## EVROPA DRŽAVLJANOV

Državljeni Evropske unije imajo pravico do prostega gibanja, bivanja in dela v vsej Uniji. Učinkovit sistem, ki se neprestano izboljšuje, zagotavlja izvajanje in uveljavljanje teh pravic v celoti. Unija je sprejela tudi Listino o temeljnih pravicah.

3

## NOTRANJI TRG

Po odpravi nekdanjih carinskih ovir je postal v Evropi pretok oseb, blaga, storitev in kapitala prav tako prost kot znotraj posameznih držav članic. Nenehno odpravljanje ovir in odpiranje nacionalnih trgov omogočata večjo konkurenco med podjetji, ki je v prid potrošnikom.

4

## EKONOMSKA IN MONETARNA UNIJA

Ekonomska in monetarna unija je rezultat dolgotrajnega procesa, katerega cilj je harmonizacija ekonomskih in monetarnih politik držav članic Unije in uvedba enotne valute, evra. Doslej je evro sprejelo sedemnajst držav članic, tako da ga vsakodnevno uporablja več kot polovica prebivalcev EU. Poleg sistema ekonomskega upravljanja sta bila uvedena tudi usklajevanje in nadzor nad ekonomsko politiko.

5

## SEKTORSKE POLITIKE

Evropska unija je v preteklih letih oblikovala več politik in ukrepov, ki si jih države članice prizadevajo izvajati. Te politike zadevajo vso Unijo in so zasnovane tako, da omogočajo uresničitev skupnih ciljev, zlasti dopolnitev enotnega trga. Na nekaterih področjih je harmonizacija manj poudarjena, vendar je zagotovljen vsaj skupen okvir.

6

## ZUNANJI ODNOSI EU

Evropska služba za zunanje delovanje in visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko, ki je obenem podpredsednik Evropske komisije, Uniji omogočata delovanje na mednarodnem prizorišču. Vse večja so tudi pričakovanja, da bo Unija prevzela vplivnejšo vlogo v mednarodnih zadevah, pri čemer so tradicionalna osnova njenega delovanja gospodarska, trgovinska in razvojna politika. Nepogrešljivi vidik tega delovanja je spodbujanje spoštovanja človekovih pravic v svetu. Pristojnosti Evropskega parlamenta na tem področju so se postopoma povečevale, zlasti z Lizbonsko pogodbo.







## 1

### SISTEM DELOVANJA EVROPSKE UNIJE

- 1.1 Zgodovina evropskega združevanja — 13**
  - 1.1.1 Prve Pogodbe — 13
  - 1.1.2 Razvoj do Enotnega evropskega akta — 15
  - 1.1.3 Maastrichtska in amsterdamska pogodba — 18
  - 1.1.4 Pogodba iz Nice in konvencija o prihodnosti Evrope — 21
  - 1.1.5 Lizbonska pogodba — 24
  - 1.1.6 Listina o temeljnih pravicah — 27
- 1.2 Glavne značilnosti pravnega sistema Unije — 30**
  - 1.2.1 Viri in področje uporabe prava Evropske unije — 30
  - 1.2.2 Načelo subsidiarnosti — 33
- 1.3 Institucije in organi Evropske unije — 36**
  - 1.3.1 Evropski parlament: zgodovinsko ozadje — 36
  - 1.3.2 Evropski parlament: pristojnosti — 38
  - 1.3.3 Evropski parlament: organizacija in delovanje — 41
  - 1.3.4 Evropski parlament: volilni postopki — 43
  - 1.3.5 Evropski parlament: odnosi z nacionalnimi parlamenti — 47
  - 1.3.6 Evropski svet — 50
  - 1.3.7 Svet Evropske unije — 53
  - 1.3.8 Evropska komisija — 56
  - 1.3.9 Sodišče Evropske unije — 59
  - 1.3.10 Pristojnosti Sodišča Evropske unije — 62
  - 1.3.11 Evropska centralna banka (ECB) — 65
  - 1.3.12 Računsko sodišče — 68
  - 1.3.13 Evropski ekonomsko-socialni odbor — 70
  - 1.3.14 Odbor regij — 72
  - 1.3.15 Evropska investicijska banka — 75
  - 1.3.16 Evropski varuh človekovih pravic — 78
- 1.4 Postopki odločanja — 81**
  - 1.4.1 Nadnacionalni postopki odločanja — 81
  - 1.4.2 Medvladni postopki odločanja — 84
  - 1.4.3 Proračunski postopek — 87
- 1.5 Financiranje — 90**
  - 1.5.1 Prihodki Unije — 90
  - 1.5.2 Odhodki Unije — 92
  - 1.5.3 Večletni finančni okvir — 95
  - 1.5.4 Izvrševanje proračuna — 98
  - 1.5.5 Proračunski nadzor — 101
  - 1.5.6 Boj proti goljufijam in zaščita finančnih interesov Unije — 104

## 2

### EVROPA DRŽAVLJANOV

- 2.1 Individualne in kolektivne pravice — 109**
  - 2.1.1 Državljeni unije in njihove pravice — 109
  - 2.1.2 Spoštovanje temeljnih pravic v Uniji — 112
  - 2.1.3 Prosto gibanje oseb — 115
  - 2.1.4 Pravica do peticije — 118
  - 2.1.5 Evropska državljanska pobuda — 121

# 3

## NOTRANJI TRG

- 3.1 Notranji trg: splošni okvir — 127**
  - 3.1.1 Notranji trg: splošna načela — 127
  - 3.1.2 Prosti pretok blaga — 131
  - 3.1.3 Prosto gibanje delavcev — 134
  - 3.1.4 Pravica do ustanavljanja in svoboda opravljanja storitev — 137
  - 3.1.5 Vzajemno priznavanje diplom — 139
  - 3.1.6 Prost pretok kapitala — 141
- 3.2 Izvajanje — 144**
  - 3.2.1 Politika konkurence — 144
  - 3.2.2 Javna naročila — 147
  - 3.2.3 Pravo gospodarskih družb — 150
  - 3.2.4 Intelektualna, industrijska in poslovna lastnina — 154
  - 3.2.5 Evropski sistem finančnega nadzora (ESFS) — 158
  - 3.2.6 Finančne storitve: pomembni zakonodajni predlogi — 161

# 4

## EKONOMSKA IN MONETARNA UNIJA

- 4.1 Ozadje — 167**
  - 4.1.1 Zgodovina ekonomske in monetarne unije — 167
  - 4.1.2 Institucije ekonomske in monetarne unije — 170
  - 4.1.3 Evropska monetarna politika — 173
  - 4.1.4 Gospodarsko upravljanje — 176
- 4.2 Usklajevanje in nadzor ekonomskih politik — 179**
  - 4.2.1 Nov okvir za fiskalno politiko — 179
  - 4.2.2 Makroekonomski nadzor — 182
  - 4.2.3 Finančna pomoč državam članicam EU — 184
  - 4.2.4 Bančna unija — 186

# 5

## SEKTORSKE POLITIKE

- 5.1 Regionalna in kohezijska politika — 193**
  - 5.1.1 Ekonomska, socialna in teritorialna kohezija — 193
  - 5.1.2 Evropski sklad za regionalni razvoj — 195
  - 5.1.3 Kohezijski sklad — 197
  - 5.1.4 Solidarnostni sklad — 199
  - 5.1.5 Podpora Evropskega sklada za regionalni razvoj za evropsko teritorialno sodelovanje — 202
  - 5.1.6 Skupna klasifikacija statističnih teritorialnih enot (NUTS) — 204
  - 5.1.7 Najbolj oddaljene regije — 206
  - 5.1.8 Regionalna državna pomoč — 208
  - 5.1.9 Program PEACE za Severno Irsko — 211
  - 5.1.10 Evropsko združenje za teritorialno sodelovanje (EZTS) — 213
- 5.2 Skupna kmetijska politika — 215**
  - 5.2.1 Skupna kmetijska politika in Pogodba — 215
  - 5.2.2 Financiranje skupne kmetijske politike — 218
  - 5.2.3 Instrumenti skupne kmetijske politike in njihove reforme — 221
  - 5.2.4 Prvi steber skupne kmetijske politike: I – skupna ureditev trgov (SUT) kmetijskih proizvodov — 224
  - 5.2.5 Prvi steber skupne kmetijske politike: II – neposredna plačila kmetom — 227
  - 5.2.6 Drugi steber skupne kmetijske politike: politika razvoja podeželja — 230
  - 5.2.7 Sporazum Svetovne trgovinske organizacije o kmetijstvu — 233
  - 5.2.8 Krog pogajanj iz Dohe in kmetijstvo — 236
  - 5.2.9 Skupna kmetijska politika po letu 2013 — 239
  - 5.2.10 Skupna kmetijska politika v številkah — 242
  - 5.2.11 Evropska unija in gozdovi — 248
- 5.3 Skupna ribiška politika — 251**
  - 5.3.1 Skupna ribiška politika: nastanek in razvoj — 251
  - 5.3.2 Ohranjanje ribolovnih virov — 254

- 5.3.3 Ribiški nadzor in njegovo izvrševanje — 257
- 5.3.4 Strukturna pomoč za ribištvo — 260
- 5.3.5 Organizacije proizvajalcev in skupna ureditev trgov za ribiške proizvode — 263
- 5.3.6 Mednarodni odnosi na področju ribolova — 265
- 5.3.7 Evropsko ribogojstvo — 268
- 5.3.8 Celostna pomorska politika — 271
- 5.3.9 Evropsko ribištvo v številkah — 274
- 5.4 Okoljska politika — 278**
- 5.4.1 Okoljska politika: splošna načela in osnovni okvir — 278
- 5.4.2 Podnebne spremembe in okolje — 281
- 5.4.3 Biotska raznovrstnost, narava in tla — 284
- 5.4.4 Varstvo voda in gospodarjenje z njimi — 287
- 5.4.5 Onesnaževanje zraka in onesnaževanje s hrupom — 290
- 5.4.6 Učinkovita raba virov in odpadki — 293
- 5.4.7 Trajnostna potrošnja in proizvodnja — 296
- 5.4.8 Kemikalije — 299
- 5.5. Varstvo potrošnikov in javno zdravje — 302**
- 5.5.1. Potrošniška politika: načela in instrumenti — 302
- 5.5.2 Ukrepi za varstvo potrošnikov — 306
- 5.5.3 Javno zdravje — 310
- 5.5.4 Zdravila in medicinski pripomočki — 313
- 5.5.5 Varnost hrane — 316
- 5.6 Politika na področju prometa in turizma — 319**
- 5.6.1 Skupna prometna politika: splošno — 319
- 5.6.2 Pravice potnikov — 323
- 5.6.3 Cestni promet: mednarodni prevoz in kabotaža — 326
- 5.6.4 Cestni promet: harmonizacija zakonodaje — 329
- 5.6.5 Cestni promet: predpisi na področju prometa in varnosti — 332
- 5.6.6 Železniški promet — 335
- 5.6.7 Zračni promet: tržna pravila — 338
- 5.6.8 Zračni promet: varovanje v civilnem letalstvu — 341
- 5.6.9 Zračni promet: enotno evropsko nebo — 343
- 5.6.10 Zračni promet: varnost — 346
- 5.6.11 Pomorski promet: strateški pristop — 349
- 5.6.12 Pomorski promet: prometni in varnostni predpisi — 353
- 5.6.13 Turizem — 357
- 5.7 Energetska politika — 360**
- 5.7.1 Energetska politika: splošna načela — 360
- 5.7.2 Notranji energetski trg — 363
- 5.7.3 Energetska učinkovitost — 366
- 5.7.4 Energija iz obnovljivih virov — 369
- 5.7.5 Jedrska energija — 373
- 5.8 Vseevropska omrežja v sektorjih prometa, energetike in telekomunikacij — 376**
- 5.8.1 Vseevropska omrežja – smernice — 376
- 5.8.2 Financiranje vseevropskih omrežij — 380
- 5.9 Industrijska in raziskovalna politika — 384**
- 5.9.1 Splošna načela industrijske politike EU — 384
- 5.9.2 Mala in srednja podjetja — 387
- 5.9.3 Evropska digitalna agenda — 390
- 5.9.4 Vsesplošno razširjen enotni digitalni trg — 393
- 5.9.5 Obrambna industrija — 397
- 5.9.6 Politika na področju raziskav in tehnološkega razvoja — 400
- 5.9.7 Inovacijska politika — 403
- 5.10 Socialna politika in politika zaposlovanja — 406**
- 5.10.1 Socialna politika in politika zaposlovanja: splošna načela — 406
- 5.10.2 Evropski socialni sklad — 409
- 5.10.3 Politika zaposlovanja — 412
- 5.10.4 Socialna varnost v drugih državah članicah Evropske unije — 415
- 5.10.5 Zdravje in varnost pri delu — 418
- 5.10.6 Pravica delavcev do obveščeniosti, posvetovanja in soodločanja — 421
- 5.10.7 Socialni dialog — 424
- 5.10.8 Enakost med moškimi in ženskami — 427
- 5.10.9 Boj proti revščini, socialni izključenosti in diskriminaciji — 431
- 5.11 Davčna politika — 434**
- 5.11.1 Splošna davčna politika — 434
- 5.11.2 Neposredna obdavčitev: obdavčitev posameznikov in podjetij — 437
- 5.11.3 Posredna obdavčitev — 440
- 5.12 Območje svobode, varnosti in pravice — 443**
- 5.12.1 Območje svobode, varnosti in pravice: splošni vidiki — 443
- 5.12.2 Azilna politika — 446
- 5.12.3 Politika priseljevanja — 449
- 5.12.4 Upravljanje zunanjih meja — 453

- 5.12.5 Pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah — 456
- 5.12.6 Pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah — 459
- 5.12.7 Policijsko sodelovanje — 462
- 5.12.8 Varstvo osebnih podatkov — 465
- 5.13 Kultura, izobraževanje in šport — 468**
- 5.13.1 Kultura — 468
- 5.13.2 Avdiovizualna in medijska politika — 471
- 5.13.3 Izobraževanje in poklicno usposabljanje — 474
- 5.13.4 Visokošolsko izobraževanje — 477
- 5.13.5 Mladi — 480
- 5.13.6 Jezikovna politika — 483
- 5.13.7 Šport — 486
- 5.13.8 Komunikacijska politika — 489

# 6

## ZUNANJI ODNOSI EU

- 6.1 Politike na področju zunanjih odnosov — 495**
- 6.1.1 Zunanja politika: cilji, instrumenti in dosežki — 495
- 6.1.2 Skupna varnostna in obrambna politika — 498
- 6.2 Zunanjetrgovinski odnosi — 502**
- 6.2.1 Evropska unija in njeni trgovski partnerji — 502
- 6.2.2 Evropska unija in Svetovna trgovinska organizacija — 505
- 6.2.3 Trgovinski režimi, ki se uporabljajo v državah v razvoju — 508
- 6.3 Razvojna politika — 511**
- 6.3.1 Splošni pregled razvojne politike — 511
- 6.3.2 Humanitarna pomoč — 514
- 6.4 Človekove pravice in demokracija — 517**
- 6.4.1 Človekove pravice — 517
- 6.4.2 Spodbujanje demokracije in opazovanje volitev — 520
- 6.5 Širitev in sosedska politika Unije — 522**
- 6.5.1 Širitev Unije — 522
- 6.5.2 Zahodni Balkan — 525
- 6.5.3 Evropski gospodarski prostor (EGP), Švica in severne države — 528
- 6.5.4 Evropska sosedska politika — 531
- 6.5.5 Države vzhodnega partnerstva — 534
- 6.5.6 Južne partnerice — 539
- 6.6 Odnosi z državami zunaj evropske soseščine — 542**
- 6.6.1 Čezatlantski odnosi: ZDA in Kanada — 542
- 6.6.2 Latinska Amerika in Karibi — 545
- 6.6.3 Rusija in osrednja Azija — 548
- 6.6.4 Zalivske države, Iran, Irak in Jemen — 552
- 6.6.5 Afrika — 554
- 6.6.6 Azija-Pacifik — 557

# SISTEM DELOVANJA EVROPSKE UNIJE

# 1

**Institucije in organi Unije ter njihove pristojnosti izhajajo iz ustanovnih pogodb. V Pogodbi o Evropski uniji je omenjenih sedem institucij EU v ožjem pomenu besede. štiri so odgovorne za oblikovanje politik in sprejemanje odločitev, to so Evropski svet, Svet, Evropska komisija in Evropski parlament. Sodišče Evropske unije zagotavlja spoštovanje prava Unije, glavna naloga Evropske centralne banke je zagotavljanje stabilnosti cen v evroobmočju, medtem ko Računsko sodišče preverja zakonitost in pravilnost prihodkov in odhodkov Unije. Pristojnosti Unije so se z leti razvijale s spremembami ustanovnih pogodb, prav tako kot njeni postopki odločanja.**



# 1 SISTEM DELOVANJA EVROPSKE UNIJE

- 1.1 Zgodovina evropskega združevanja — 13**
  - 1.1.1 Prve Pogodbe — 13
  - 1.1.2 Razvoj do Enotnega evropskega akta — 15
  - 1.1.3 Maastrichtska in amsterdamska pogodba — 18
  - 1.1.4 Pogodba iz Nice in konvencija o prihodnosti Evrope — 21
  - 1.1.5 Lizbonska pogodba — 24
  - 1.1.6 Listina o temeljnih pravicah — 27
- 1.2 Glavne značilnosti pravnega sistema Unije — 30**
  - 1.2.1 Viri in področje uporabe prava Evropske unije — 30
  - 1.2.2 Načelo subsidiarnosti — 33
- 1.3 Institucije in organi Evropske unije — 36**
  - 1.3.1 Evropski parlament: zgodovinsko ozadje — 36
  - 1.3.2 Evropski parlament: pristojnosti — 38
  - 1.3.3 Evropski parlament: organizacija in delovanje — 41
  - 1.3.4 Evropski parlament: volilni postopki — 43
  - 1.3.5 Evropski parlament: odnosi z nacionalnimi parlamenti — 47
  - 1.3.6 Evropski svet — 50
- 1.3.7 Svet Evropske unije — 53
  - 1.3.8 Evropska komisija — 56
  - 1.3.9 Sodišče Evropske unije — 59
  - 1.3.10 Pristojnosti Sodišča Evropske unije — 62
  - 1.3.11 Evropska centralna banka (ECB) — 65
  - 1.3.12 Računsko sodišče — 68
  - 1.3.13 Evropski ekonomsko-socialni odbor — 70
  - 1.3.14 Odbor regij — 72
  - 1.3.15 Evropska investicijska banka — 75
  - 1.3.16 Evropski varuh človekovih pravic — 78
- 1.4 Postopki odločanja — 81**
  - 1.4.1 Nadnacionalni postopki odločanja — 81
  - 1.4.2 Medvladni postopki odločanja — 84
  - 1.4.3 Proračunski postopek — 87
- 1.5 Financiranje — 90**
  - 1.5.1 Prihodki Unije — 90
  - 1.5.2 Odhodki Unije — 92
  - 1.5.3 Večletni finančni okvir — 95
  - 1.5.4 Izvrševanje proračuna — 98
  - 1.5.5 Proračunski nadzor — 101
  - 1.5.6 Boj proti goljufijam in zaščita finančnih interesov Unije — 104

# 1.1 Zgodovina evropskega združevanja

## 1.1.1 Prve Pogodbe

*Sprava med Francijo in Nemčijo je bila zaradi katastrofalnih posledic druge svetovne vojne in nenehne nevarnosti spopada med Vzhodom in Zahodom poglobitvenega pomena. Povezovanje premogovništva in jeklarske industrije šestih evropskih držav, vzpostavljeno na podlagi pariške pogodbe iz leta 1951, je bilo močan simbol oblikovanja skupnega cilja in prvi korak na poti združevanja Evrope. Rimski pogodbi sta leta 1957 utrdili temelje tega združevanja in okrepili zamisel o skupni prihodnosti šestih evropskih držav.*

### Pravne podlage

- Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ) ali pariška pogodba je bila podpisana 18. aprila 1951 in je začela veljati 25. julija 1952. Šest evropskih držav se je prvič v zgodovini dogovorilo, da si bodo prizadevale za združevanje. S to pogodbo so bili položeni temelji Skupnosti, in sicer z ustanovitvijo izvršilnega organa, imenovanega „visoka oblast“, parlamentarne skupščine, sveta ministrov, sodišča in posvetovalnega odbora. Pogodba je bila sklenjena za obdobje 50 let in je v skladu s svojim členom 97 prenehala veljati 23. julija 2002. Po protokolu (št. 37), priloženem primarnim pogodbam (Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije), je bila neto vrednost premoženja ESPJ ob njenem prenehanju prek raziskovalnega sklada za premog in jeklo dodeljena raziskavam na področjih, povezanih s premogovništvom in jeklarsko industrijo.
- Pogodbi o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (EGS) in Evropske skupnosti za atomsko energijo (Euratom), imenovani tudi rimski pogodbi, sta bili podpisani 25. marca 1957 in sta začeli veljati 1. januarja 1958. Za razliko od pogodbe ESPJ sta bili rimski pogodbi sklenjeni za nedoločen čas (člen 240 pogodbe EGS in člen 208 pogodbe ESPJ), kar jima daje skorajda ustavni značaj.
- Šesterica držav ustanoviteljic je vključevala Belgijo, Francijo, Italijo, Luksemburg, Nemčijo in Nizozemsko.

### Cilji

- Ustanoviteljice ESPJ so odkrito izrazile nameru, da naj bi bila skupnost le prvi korak na poti k evropski federaciji. Skupni trg za premog in jeklo bi omogočil eksperimentiranje s formulo, ki bi jo nato postopoma razširili na druga gospo-

darska področja, končni rezultat pa bi bila evropska politična zveza.

- Cilj Evropske gospodarske skupnosti je bil vzpostavitev skupnega trga, zasnovanega na štirih svoboščinah: prostem pretoku blaga, oseb, kapitala in storitev.
- Cilj Euratoma je bila uskladitev preskrbe s cepljivimi snovmi in raziskovalnih programov za uporabo jedrske energije v miroljubne namene, ki so jih države članice že izvajale ali pa so jih šele pripravljale.
- Preambula k vsem trem pogodbam kaže na enotnost ciljev pri ustanavljanju evropskih skupnosti, saj izraža prepričanje, da si morajo evropske države skupaj prizadevati za izgradnjo skupne prihodnosti, ker bodo samo tako lahko nadzorovale svojo usodo.

### Glavna načela

Evropske skupnosti (ESPJ, EGS in Euratom) so rezultat postopnega razvoja evropske ideje in so neločljive od dogodkov, ki so pretresli našo celino. Po drugi svetovni vojni je bilo treba ponovno organizirati glavne industrijske panoge, zlasti jeklarstvo. Prihodnost Evrope, ki ji je grozil spopad med Vzhodom in Zahodom, je bila odvisna od sprave med Francijo in Nemčijo.

1. **Poziv francoskega zunanjega ministra Roberta Schumana 9. maja 1950 lahko štejemo za izhodiščno točko skupne Evrope. Izbira premoga in jekla je bila v tistem trenutku močno simbolna: v zgodnjih petdesetih letih 20. stoletja sta bila premogovništvo in jeklarska industrija izredno pomembni gospodarski panogi, na katerih so države gradile svojo moč. Poleg očitnih gospodarskih koristi bi združevanje francoskih in nemških virov zaznamovalo konec nasprotij med tema državama. Robert Schuman je 9. maja 1950**

izjavil: „Evropa ne bo nastala naenkrat ali v skladu z enotnim načrtom. Gradila se bo na podlagi konkretnih dosežkov in najprej oblikovala dejansko solidarnost.“ Na podlagi tega načela so Francija, Italija, Nemčija in države Beneluksa (Belgija, Nizozemska in Luksemburg) podpisale Pariško pogodbo, ki je zagotavljala predvsem:

- prost pretok proizvodov in prost dostop do proizvodnih virov,
  - stalen nadzor trga za preprečevanje nepravilnosti pri delovanju, ki bi lahko pripeljale do uvedbe proizvodnih kvot,
  - spoštovanje pravil o konkurenci in preglednosti cen,
  - podporo posodobitvi in preoblikovanju premogovništva in jeklarske industrije.
2. Ker je Francija nasprotovala obnovi nemških nacionalnih vojaških sil, si je René Pleven po podpisu pogodbe zamislil oblikovanje evropske vojske. Vzporedno z evropsko obrambno skupnostjo, o kateri so se pogajali leta 1952, naj bi nastala še politična skupnost. Načrta sta bila opuščena, ko je francoska narodna skupščina 30. avgusta 1954 zavrnila ratifikacijo pogodbe.
  3. Prizadevanja za ponovno oživitev izgradnje Evrope po neuspehu evropske obrambne skupnosti so se uresničila na konferenci v Messini (junija 1955) v obliki carinske unije in unije za jedrsko energijo. Vrhunec so dosegla s podpisom Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (EGS) in Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo, imenovane Euratom.
    - a. *Pogodba EGS je med drugim določala:*
      - odpravo carin med državami članicami,
      - uvedbo skupne zunanje carinske tarife,
      - uvedbo skupne politike na področju kmetijstva in prometa,
      - ustanovitev Evropskega socialnega sklada,
      - ustanovitev Evropske investicijske banke,
      - razvoj tesnejših odnosov med državami članicami.
- Pogodba EGS je za doseglo navedenih ciljev določila smernice in opredelila okvir zakonodajnih dejavnosti v institucijah Skupnosti. Med temi so bile skupne politike: kmetijska (členi od 38 do 43), prometna (člena 74 in 75) in trgovinska (členi od 110 do 113).
- Skupni trg bi omogočal prost pretok blaga in mobilnost proizvodnih dejavnikov (prost pretok delovne sile in podjetij, svoboda opravljanja storitev in prost pretok kapitala).
- b. *Pogodba Euratom je bila namenjena zelo ambicioznim ciljem, zlasti pospešenemu vzpostavljanju in razvoju jedrske industrije. Zaradi kompleksnosti in občutljivosti tega sektorja, ki se dotika življenjsko pomembnih interesov držav članic (obramba in nacionalna neodvisnost), pa je bilo treba cilje zmanjšati.*
  4. Konvencija o nekaterih skupnih institucijah, ki je bila podpisana in je začela veljati skupaj z Rimskima pogodbama, je določila, da bosta parlamentarna skupščina in sodišče skupni instituciji. Združiti je bilo treba le še izvršilne institucije: Pogodba o ustanovitvi enotnega Sveta in enotne Komisije Evropskih skupnosti z dne 8. aprila 1965, znana tudi kot pogodba o združitvi, je ustrezno dopolnila proces združevanja institucij.
- Od tedaj naprej je Evropska gospodarska skupnost prevladala nad sektorskima skupnostma ESPJ in Euratom. To je bila zmaga splošnega sistema in institucij EGS nad soobstojem dveh organizacij s sektorskimi pristojnostmi.

→ Petr Novak



## 1.1.2 Razvoj do Enotnega evropskega akta

*Največji dosežki prvih pogodb se nanašajo na oblikovanje lastnih sredstev Skupnosti, večje proračunske pristojnosti Parlamenta, splošne neposredne volitve in oblikovanje evropskega monetarnega sistema. Enotni evropski akt, ki je začel veljati leta 1986 in občutno spremenil Rimsko pogodbo, je okrepil idejo povezovanja z oblikovanjem velikega notranjega trga.*

### Glavni dosežki v prvi fazi povezovanja

Člen 8 Rimske pogodbe je v prehodnem obdobju 12 let predvidel ustanovitev skupnega trga v treh fazah, ki naj bi se končale 31. decembra 1969. Prvi cilj, oblikovanje carinske unije, je bil dosežen prej, kot je bilo pričakovano. Prehodno obdobje za povečanje kvot in postopno odpravo notranjih carin se je končalo že 1. julija 1968. Kljub temu ob koncu prehodnega obdobja večje ovire za prosto gibanje še niso bile odpravljene; Do takrat je Evropa sprejela skupno zunanjo tarifo za trgovanje s tretjimi državami.

Drugi veliki projekt evropskega združevanja je bilo oblikovanje „zelenih Evrope“. Sprejete so bile prve uredbe o skupni kmetijski politiki (SKP), leta 1962 pa je bil ustanovljen Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad.

### Prve spremembe pogodb

#### A. Institucionalne izboljšave

Do prve spremembe institucij je prišlo s **pogodbo o združitvi** z dne 8. aprila 1965, ki je združila vsa izvršna telesa in je začela veljati leta 1967. Ustanovljena sta bila enotni Svet in Komisija Evropskih skupnosti (za Evropsko skupnost za premog in jeklo, Evropsko gospodarsko skupnost in Evropsko skupnost za atomsko energijo) ter je bilo uvedeno načelo enotnega proračuna.

#### B. Lastna sredstva in proračunske pristojnosti

**Sklep Sveta z dne 21. aprila 1970** je določil sistem **lastnih sredstev** Skupnosti, ki je nadomestil finančne prispevke držav članic (1.5.1).

- Z luksemburško pogodbo z dne 22. aprila 1970 so bile Parlamentu podeljene nekatere proračunske pristojnosti (1.3.1).
- Z bruseljsko pogodbo z dne 22. julija 1975 je bila Parlamentu podeljena pravica, da zavrne proračun in da Komisiji podeli razrešnico za izvrševanje proračuna. S to pogodbo je bilo ustanovljeno Računsko sodišče kot organ, odgovoren za nadzor nad računi in finančnim poslovanjem Skupnosti (1.3.12).

#### C. Volitve

**Akt z dne 20. septembra 1976** je Parlamentu z uvedbo splošnih neposrednih volitev dal novo legitimnost in avtoriteto (1.3.4). Akt je bil pregledan in spremenjen leta 2002, ko so bili uvedeni splošno načelo proporcionalne zastopanosti in druge okvirne določbe za nacionalno zakonodajo o evropskih volitvah.

#### D. Širitev

Združeno kraljestvo je pristopilo k Evropski gospodarski skupnosti 1. januarja 1973, istočasno z Dansko in Irsko. Norvežani so se prek referendumu izrekli proti pristopu Norveške. Grčija je postala članica leta 1981, Španija in Portugalska pa sta se priključili leta 1986.

#### E. Proračun Skupnosti

Po tem prvem krogu širitve so se pojavili pozivi k večji proračunski strogosti in reformi skupne kmetijske politike. Evropski svet se je leta 1979 dogovoril o številnih dopolnilnih ukrepih. S sporazumi iz Fontainebleauja leta 1984 je bila dosežena trajna rešitev na podlagi načela, da se lahko s prilagoditvami pomaga vsaki državi članici, ki je glede na njeno sorazmerno blaginjo finančno preobremenjena.

### Načrti za nadaljnje povezovanje

Zaradi začetnega uspeha gospodarske skupnosti se je na začetku 60. let kljub neuspehu Evropske obrambne skupnosti avgusta 1954 obudila namera za oblikovanje politične enotnosti držav članic.

#### A. Neuspešen poskus oblikovanja politične unije

Na vrhu v Bonnu leta 1961 so voditelji držav ali vlad šestih ustanovnih članic Evropske skupnosti pozvali medvladni odbor, ki mu je predsedoval francoski veleposlanik Christian Fouchet, naj vloži predloge za politični status unije evropskih narodov. Ta raziskovalni odbor je državam članicam dvakrat med letoma 1960 in 1962 zamen poskušal predložiti osnutek pogodbe, ki bi bil sprejemljiv za vse, čeprav je Fouchetov načrt temeljil na strogem spoštovanju identitete držav članic in s tem zavračal možnost federalne ureditve.

Neobstoječo politično skupnost je nadomestilo evropsko politično sodelovanje. Na vrhu v Haagu decembra 1969 so se voditelji držav ali vlad odločili, da poiščejo najboljše pot za napredek pri političnem združevanju. Davignonovo poročilo, ki so ga zunanji ministri sprejeli oktobra 1970 in je bilo še razširjeno s poznejšimi poročili, je bilo temelj evropskega političnega sodelovanja do začetka veljavnosti Enotnega evropskega akta.

## B. Kriza leta 1966

Ko naj bi se v okviru tretje faze prehodnega obdobja spremenili postopki glasovanja v Svetu z glasovanja s soglasjem na glasovanje s kvalificirano večino na nekaterih področjih, je prišlo do resne krize. Francija je nasprotovala vrsti predlogov Komisije, ki so vključevali ukrepe za financiranje skupne kmetijske politike, in se prenehala udeleževati glavnih zasedanj Skupnosti (politika „praznega stola“). Naposled je bilo doseženo soglasje o t. i. luksemburškem kompromisu (1.3.7), s katerim je bilo določeno, da ko bodo na kocki pomembni interesi ene ali več držav, si bodo člani Sveta prizadevali poiskati rešitev, sprejemljivo za vse, hkrati pa se bodo spoštovali skupni interesi.

## C. Vse večji pomen evropskih vrhunskih srečanj

Konference voditeljev držav ali vlad držav članic so, čeprav so ostale zunaj institucionalnega okvira Skupnosti, začele oblikovati politične smernice in reševati težave, ki jih Svet ministrov sicer ni mogel obvladati. Po prvih zasedanjih v letih 1961 in 1967 se je pomen konferenc bistveno povečal z vrhunskim srečanjem v Haagu 1. in 2. decembra 1969, ki je omogočil začetek pogajanj o širitvi Skupnosti in na katerem je bil dosežen sporazum o njenem finančnem sistemu. Na vrhunskem srečanju v Fontainebleauju decembra 1974 so bile sprejete pomembne politične odločitve o neposrednih volitvah v Parlament in postopkih odločanja v Svetu. Takrat so se voditelji držav ali vlad odločili, da se bodo trikrat na leto sestali kot Evropski svet, da bi razpravljali o zadevah Skupnosti in političnem sodelovanju (1.3.6).

## D. Institucionalna reforma in monetarna politika

Države članice so si ob koncu 70. let s pomočjo različnih pobud prizadevale za uskladitev gospodarskih in davčnih politik. Evropska sveta v Bremnu in Bruslju sta leta 1978 za rešitev problema monetarne nestabilnosti in njenih škodljivih vplivov na skupno kmetijsko politiko in kohezijo med državami članicami ustanovila evropski monetarni sistem. Ustanovljen je bil na osnovi prostovoljnosti in razlikovanja (Združeno kraljestvo se je odločilo, da ne bo sodelovalo v mehanizmu deviznih tečajev), odvisen pa je bil od

skupne obračunske enote, imenovane evropska denarna enota (ECU).

Zunanja ministra Nemčije in Italije, Hans-Dietrich Genscher in Emilio Colombo, sta Evropskemu svetu v Londonu leta 1981 predložila predlog evropskega akta, ki je obsegal številna področja: politično sodelovanje, kulturo, temeljne pravice, uskladitev zakonodaje na področjih, ki jih pogodbe Skupnosti niso zajemale, ter boj proti nasilju, terorizmu in kriminalu. Predlog sicer ni bil sprejet v svoji prvotni obliki, vendar so se nekateri deli pojavili v slovesni deklaraciji o Evropski uniji, ki je bila sprejeta 19. junija 1983 v Stuttgartu.

## E. Spinellijev projekt

Nekaj mesecev po prvih neposrednih volitvah leta 1979 je v odnosih med Parlamentom in Svetom nastala resna kriza zaradi proračuna za leto 1980. Na pobudo poslanca Evropskega parlamenta Altiera Spinellija, utemeljitelja evropskega federalističnega gibanja in nekdanjega komisarja, se je julija 1980 sestala skupina devetih poslancev Evropskega parlamenta, da bi razpravljala o načinih za oživitve delovanja institucij. Julija 1981 je Parlament, da bi oblikovali načrt za spremembo veljavnih pogodb, ustanovil odbor za institucionalne zadeve, za njegovega poročevalca za usklajevanje pa imenoval Spinellija. Odbor je sklenil oblikovati načrte za bodočo ustavo Evropske unije. Osnutek pogodbe je bil z veliko večino sprejet 14. februarja 1984. Zakonodajno pristojnost bi si po zgledu zvezne države delila dva enakopravna domova. Cilj sistema je bil vzpostaviti ravnotežje med Parlamentom in Svetom, vendar za države članice ni bil sprejemljiv.

## Enotni evropski akt

Ko je Evropski svet na začetku 80. let rešil spor s proračunom Skupnosti, je na zasedanju v Fontainebleauju junija 1984 sklenil ustanoviti začasni odbor osebnih predstavnikov voditeljev držav ali vlad, po svojem predsedniku znan kot Doogev odbor, Odbor naj bi pripravil predloge za boljše delovanje sistema Skupnosti in boljše politično sodelovanje. Toda Evropski svet je v Milanu junija 1985 z večino glasov (7 proti 3, glasovanje z večino je bilo v tem organu izredni postopek) sklenil, da se skliče medvladna konferenca, na kateri bodo obravnavane pristojnosti institucij, širitev dejavnosti Skupnosti na nova področja in oblikovanje dejanskega notranjega trga.

Devet držav članic je 17. februarja 1986 podpisalo Enotni evropski akt, 28. februarja 1986 pa so jim sledile Danska (po uspešnem referendumu), Italija in Grčija. Parlamenti držav članic so akt leta 1986 ratificirali, vendar je bil začetek njegove veljavnosti zaradi pritožbe nekega državljana na irskih sodiščih odložen za 6 mesecev, do 1. julija 1987. Enotni evropski akt je bil prva večja sprememba Rimske pogodbe. Bistvene določbe so naslednje:

## A. Razširitev pristojnosti Unije:

### 1. z oblikovanjem velikega notranjega trga

Popolnoma delujoči notranji trg naj bi bil dosežen do 1. januarja 1993, s prevzemom in razširitvijo cilja skupnega trga, uvedenega leta 1958 (3.1.1).

### 2. z uvedbo novih pristojnosti na področju:

- monetarne politike,
- socialne politike,
- ekonomske in socialne kohezije,
- raziskav in tehnološkega razvoja,
- okolja,
- sodelovanja pri zunanji politiki.

## B. Izboljšanje zmožnosti odločanja v Svetu ministrov

Glasovanje s kvalificirano večino je na štirih področjih pristojnosti Skupnosti (sprememba skupne carinske tarife, svoboda opravljanja storitev, prosti pretok kapitala ter skupna politika na področju pomorskega in zračnega prometa) nadomestilo odločanje s soglasjem. Glasovanje s kvalificirano večino je bilo

vedeno za nekatera nova področja pristojnosti, kot so notranji trg, socialna politika, ekonomska in socialna kohezija, raziskovanje in tehnološki razvoj ter okoljska politika. Glasovanje s kvalificirano večino je vodilo tudi do spremembe poslovnika Sveta za uskladitev s predhodno izjavo predsedstva, da bodo v prihodnje lahko tudi Komisija ali katera od držav članic dale pobudo za glasovanje v Svetu, in ne le predsednik Sveta, če se bo s tem strinjala navadna večina članov Sveta.

## C. Vse večja vloga Evropskega parlamenta

Pristojnosti Parlamenta so se povečale s tem, da:

- mora dati privolitev k sporazumom Skupnosti o širitvi in pridružitvenim sporazumom;
- je bil uveden postopek sodelovanja s Svetom (1.4.1), ki je Parlamentu dal dejanske, čeprav omejene, zakonodajne pristojnosti. Postopek sodelovanja je takrat veljal za približno 12 pravnih podlag ter je bil ključna točka pri preoblikovanju Parlamenta v sozakonodajalca.

---

→ Petr Novak

## 1.1.3 Maastrichtska in amsterdamska pogodba

*Maastrichtska pogodba je spremenila predhodne evropske pogodbe in oblikovala Evropsko skupnost, ki temelji na treh stebrih: Evropskih skupnostih, skupni zunanji in varnostni politiki (SZVP) ter sodelovanju na področjih pravosodja in notranjih zadev (PNZ). Amsterdamska pogodba je uvedla spremembe, ki so bile potrebne zaradi širitve Evropske unije, ter zagotovila bolj učinkovito delovanje in bolj demokratično Unijo.*

### I. Maastrichtska pogodba

Pogodba o Evropski uniji, ki je bila podpisana v Maastrichtu 7. februarja 1992, je začela veljati 1. novembra 1993.

#### A. Struktura Unije

Maastrichtska pogodba je z ustanovitvijo Evropske unije pomenila začetek nove faze v postopku oblikovanja vse tesnejših vezi med evropskimi narodi. Evropska unija je temeljila na Evropskih skupnostih (1.1.1 in 1.1.2), ki jih dopolnjujejo politike in oblike sodelovanja, določene v Pogodbi o Evropski uniji. Unija je imela edinstveno institucionalno strukturo, ki jo sestavljajo Svet, Evropski parlament, Evropska komisija, Sodišče Evropske unije in Računsko sodišče, ki so bile, strogo gledano, edine „institucije“ Unije, ter so izvajale svoja pooblastila v skladu z določili pogodb. S pogodbo sta bila ustanovljena Evropski ekonomsko-socialni odbor in Odbor regij, ki imata posvetovalno vlogo. Evropski sistem centralnih bank in Evropska centralna banka sta bila ustanovljena po postopku, predvidenem v pogodbi, in sta dopolnila obstoječi finančni instituciji v skupini EIB, to je Evropsko investicijsko banko in Evropski investicijski sklad.

#### B. Pristojnosti Unije

Unija, ki je bila ustanovljena z Maastrichtsko pogodbo, je tako dobila pristojnosti, ki so bile razdeljene v tri velike skupine, pogosto imenovane tudi „stebri“: prvi stebel so bile Evropske Skupnosti, v okviru katerih so države članice pristojnosti za politike s področij, ki jih določa pogodba, prenesle z nacionalne ravni na raven institucij Skupnosti; drugi stebel je zajemal skupno zunanjo in varnostno politiko, določeno v naslovu V pogodbe; tretji stebel je zajemal sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev, določeno v naslovu VI pogodbe. Določbe iz naslovov V in VI so zagotavljale medvladno sodelovanje z uporabo skupnih institucij in z nekaterimi nadnacionalnimi elementi, zlasti povezovanje s Komisijo in posvetovanje s Parlamentom.

##### 1. Evropska skupnost (prvi stebel)

Naloga Skupnosti je bilo zagotavljanje dobrega delovanja enotnega trga in, med drugim, spodbujanje skladnega, uravnoteženega in trajnostnega razvoja

gospodarskih dejavnosti, visoka stopnja zaposlenosti in socialne zaščite ter enakost med moškimi in ženskami. Skupnost je v okviru svojih pristojnosti sledila tem ciljem z ustanovitvijo skupnega trga in s tem povezanimi ukrepi, kar je bilo določeno v členu 3 Pogodbe o ES, ter z vzpostavitvijo gospodarske politike in enotne valute, kar je bilo določeno v členu 4. Pri dejavnostih Skupnosti je moralo biti spoštovano načelo sorazmernosti, na področjih, ki niso bila v njeni izključni pristojnosti, pa načelo subsidiarnosti (člen 5 ES).

##### 2. Skupna zunanja in varnostna politika (drugi stebel)

Naloga Unije je bilo opredeljevanje in izvajanje skupne zunanje in varnostne politike z medvladnimi metodami (6.1.1). Države članice so morale to politiko dejavno in brez zadržkov podpirati v duhu lojalnosti in medsebojne solidarnosti. Njeni cilji so med drugim bili: varovanje skupnih vrednot, temeljnih interesov, neodvisnosti in celovitosti Unije v skladu z načeli ustanovne listine Združenih narodov, krepitev varnosti v Uniji v vseh oblikah, spodbujanje mednarodnega sodelovanja, razvoj in krepitev demokracije in pravne države ter spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

##### 3. Sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev (tretji stebel)

Cilj Unije je bil z medvladnimi metodami (5.12.1) oblikovati skupne ukrepe na teh področjih, da bi državljanom zagotovili visoko stopnjo zaščite na področju svobode, varnosti in pravice. Sodelovanje je zajemalo naslednja področja:

- pravila in izvajanje nadzora nad prehajanjem zunanjih meja Skupnosti,
- boj proti terorizmu, organiziranemu kriminalu, trgovini z drogo in mednarodnim goljufijam,
- pravosodno sodelovanje v kazenskih in civilnih zadevah,
- ustanovitev Evropskega policijskega urada (Europol) s sistemom za izmenjavo informacij med nacionalnimi policijami,
- boj proti nedovoljenemu priseljevanju,
- skupna azilna politika.

## II. Amsterdamska pogodba

Amsterdamska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte, je bila podpisana 2. oktobra 1997 v Amsterdamu in je začela veljati 1. maja 1999.

### A. Povečanje pristojnosti Unije

#### 1. Evropska skupnost

Kar zadeva cilje, je bilo veliko pozornosti namenjene uravnoteženemu in trajnostnemu razvoju ter visoki stopnji zaposlenosti. Vzpostavljen je bil mehanizem za usklajevanje politik zaposlovanja v državah članicah, prav tako pa je Skupnost lahko sprejemala nekatere ukrepe na tem področju. V Pogodbo o ES je bil vključen tudi sporazum o socialni politiki z nekaterimi izboljšavami (odpravljena je bila možnost neudeležbe). Metoda Skupnosti se je od takrat začela uporabljati na nekaterih pomembnih področjih, ki so dotlej spadala pod tretji steber, kot so azil, priseljevanje, prehod zunanjih meja, boj proti goljufijam, carinsko sodelovanje, pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah in del sodelovanja v okviru Schengenskega sporazuma, ki so ga EU in Skupnosti v celoti sprejele.

#### 2. Evropska unija

Medvladno sodelovanje na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah je bilo okrepljeno z opredelitvijo ciljev in natančno določitvijo nalog ter vzpostavitev novega pravnega instrumenta, podobnega direktivi. Instrumenti skupne zunanje in varnostne politike so bili oblikovani kasneje, in sicer zlasti z vzpostavitev novega instrumenta, skupne strategije, nove funkcije generalnega sekretarja Sveta, odgovornega za skupno zunanjo in varnostno politiko, in nove strukture, to je enote za načrtovanje politike in zgodnje opozarjanje.

### B. Večje pristojnosti Parlamenta

#### 1. Zakonodajne pristojnosti

V okviru postopka soodločanja, ki je bil razširjen na 15 pravnih podlag iz Pogodbe o ES, sta Evropski parlament in Svet postala enakovredna sozakonodajalca. Razen na področju kmetijske politike in politike konkurence se je postopek soodločanja uporabljal na vseh področjih, kjer je lahko Svet sprejemal odločitve s kvalificirano večino. V štirih primerih (členi 18, 42 in 47 ter člen 151 o kulturni politiki, ki je ostal nespremenjen) se je postopek soodločanja uporabljal skupaj z zahtevo po soglasju Sveta. Na drugih zakonodajnih področjih, kjer se je odločalo s soglasjem, se postopek soodločanja ni uporabljal.

### 2. Nadzorna pooblastila

Parlament je glasoval o odobritvi celotne Komisije in tudi o predhodni odobritvi novoizvoljenega predsednika prihodnje Komisije (člen 214).

### 3. Volitve in statut poslancev

Kar zadeva postopek za volitve v Parlament s splošnimi neposrednimi volitvami (člen 190 PES) je bila dosedanji pristojnostim za sprejetje enotnega postopka dodana pristojnost Skupnosti za sprejetje skupnih načel. V isti člen je bila vključena pravna podlaga, ki je omogočala sprejetje enotnega statuta poslancev Evropskega parlamenta. Še vedno pa ni bilo določb, ki bi omogočale ukrepe za razvoj političnih strank na evropski ravni (primer člen 191).

### C. Okrepljeno sodelovanje

Pogodbe so prvič vsebovale splošne določbe, ki so nekaterim državam članicam pod posebnimi pogoji omogočale, da skupne institucije izkoristijo za organizacijo okrepljenega medsebojnega sodelovanja. Ta možnost je bila dodatek k okrepljenemu sodelovanju, ki ga urejajo posebne določbe, kot so ekonomska in monetarna unija, vzpostavitev območja svobode, varnosti in pravice ter sodelovanje v okviru schengenskega pravnega reda. Do okrepljenega sodelovanja je lahko prišlo na področjih, ki so spadala pod tretji steber, in pod izjemno omejenimi pogoji na področjih, ki niso bila v izključni pristojnosti Skupnosti. Pogoji, ki jih je moralo izpolnjevati vsako okrepljeno sodelovanje, in predvideni postopki odločanja so bili oblikovani na način, ki je zagotavljal, da se je ta novi način povezovanja še naprej uporabljal le izjemoma in le z namenom večjega povezovanja, ne razhajanja.

### D. Poenostavitev

Amsterdamska pogodba je iz evropskih pogodb odstranila vse določbe, ki so sčasoma postale neveljavne ali zastarele, pri tem pa zagotovila, da to ni vplivalo na pravne učinke, ki so iz njih izhajali v preteklosti. Predvidela je tudi preštevilčenje členov pogodb. Iz pravnih in političnih razlogov je bila pogodba podpisana in predložena v ratifikacijo v obliki predlogov sprememb k veljavnim pogodbam.

### E. Institucionalne reforme, povezane s širitvijo

- a. *Amsterdamska pogodba je določila, da je največje število poslancev Evropskega parlamenta, v skladu z njegovo zahtevo, 700 (člen 189).*

- b. *Sestava Komisije in vprašanje ponderiranih glasov sta bila zajeta v „protokolu o institucijah“, ki je priložen pogodbi in določa, da je v Uniji z največ 20 državami članicami Komisija sestavljena iz po enega državljana vsake države članice, če je bilo do takrat ponderiranje glasov v Svetu spremenjeno. V vsakem primeru pa bi morala nova medvladna konferenca v celoti pregledati institucionalno ureditev, določeno v pogodbah, in to vsaj leto dni pred vstopom enaindvajsete države članice.*
- c. *Glasovanje Sveta s kvalificirano večino je bilo predvideno za številne pravne podlage, ki so bile na novo oblikovane z Amsterdamsko pogodbo. Vendar pa so med obstoječimi politikami Skupnosti le na področju raziskovalne politike bili dodani novi primeri*

*glasovanja s kvalificirano večino, za ostale politike je bilo še vedno potrebno soglasje.*

## F. Drugo

Postopki Skupnosti za izvajanje načela subsidiarnosti so bili zajeti v protokolu na to temo. Nove določbe o dostopu do dokumentov (člen 255) in o večji odprtosti zakonodajnega dela Sveta (člen 207(3)) so izboljšale preglednost.

## Vloga Evropskega parlamenta

Z Evropskim parlamentom se je opravilo posvetovanje pred sklicem medvladne konference. Poleg tega se je Parlament na ad hoc osnovi udeleževal medvladnih konferenc; na zadnjih treh so ga, odvisno od primera, predstavljali predsednik ali dva poslanca.

---

→ Petr Novak

## 1.1.4 Pogodba iz Nice in konvencija o prihodnosti Evrope

*Tako imenovani „amsterdamski ostanki“ naj bi bili razrešeni s pogodbo iz Nice, vendar je pogodba Evropsko unijo le deloma pripravila na pomembne razširitve proti vzhodu in jugu 1. maja 2004 in 1. januarja 2007. Konvencija o prihodnosti Evrope si je zato v odgovor na vprašanja, zastavljena v laekenski deklaraciji z dne 15. decembra 2001, prizadevala za pripravo nove pravne podlage za Unijo v obliki pogodbe o ustavi za Evropo. Zaradi neuspešnih referendumov v dveh državah članicah ta pogodba ni bila ratificirana.*

### Pogodba iz Nice

Pogodba je bila podpisana 26. februarja 2001, veljati pa je začela 1. februarja 2003.

#### A. Cilji

Evropski svet v Helsinkih leta 1999 je v svojih sklepih zahteval, da mora biti Evropska unija do konca leta 2002 zmožna sprejeti kot nove članice države kandidatke, pripravljene na pristop. Ker sta le dve od držav kandidatki imeli več prebivalcev od povprečja takratnih držav članic, naj bi politična moč držav z manjšim številom prebivalcev znatno narasla. Namen pogodbe iz Nice je bil torej izboljšati delovanje in legitimnost institucij EU in pripraviti Unijo na naslednjo veliko širitev.

#### B. Ozadje

Na medvladnih konferencah v Maastrichtu in Amsterdamu (1.1.3) so bila obravnavana številna institucionalna vprašanja, vendar niso bila ustrezno rešena (imenovana tudi „amsterdamski ostanki“): velikost in sestava Komisije, ponderiranje glasov v Svetu, povečanje obsega glasovanja s kvalificirano večino. Na podlagi poročila finskega predsedstva je Evropski svet v Helsinkih konec leta 1999 določil, da bo medvladna konferenca obravnavala te ostanke in vse druge spremembe, potrebne kot del priprav na širitev.

#### C. Vsebina

Medvladna konferenca je pričela delo 14. februarja 2000 in ga končala 10. decembra 2000 v Nici s sporazumom o zgoraj omenjenih institucionalnih vprašanjih in številnih drugih točkah, med njimi tudi razdelitev sedežev v Evropskem parlamentu, prožnejše sodelovanje, spremljanje temeljnih pravic in vrednot v Evropski uniji in krepitev pravosodnega sistema Evropske unije.

##### 1. Ponderiranje glasov v Svetu

Medvladna konferenca je ugotovila, da je ob upoštevanju sistema glasovanja v Svetu, sestave Komisije in do neke mere razdelitve sedežev v Evropskem par-

lamentu njena glavna naloga spremeniti relativno težo držav članic, česar ni obravnavala nobena medvladna konferenca od Rimske pogodbe dalje.

Predvideni sta bili dve metodi določanja glasovanja s kvalificirano večino: nov sistem ponderiranja glasov (drugačen od tedaj veljavnega) ali uvedba dvojne večine (glasov in prebivalstva), ki jo je predlagala Komisija in podprl Parlament. Medvladna konferenca je izbrala prvo možnost. Čeprav se je število glasov vseh držav članic povečalo, se je delež držav z največ prebivalci zmanjšal: s prejšnjih 55 % se je znižal na 45 % ob pridružitvi 10 novih članic in na 44,5 % 1. januarja 2007. To je bil razlog za uvedbo „demografskega varovala“, v skladu s katerim lahko država članica zahteva preverjanje, da kvalificirana večina predstavlja vsaj 62 % prebivalstva Unije. Če to ne drži, sklep ni sprejet.

#### 2. Evropska komisija

##### a. Sestava

Od leta 2005 ima Komisija po enega komisarja iz vsake države članice. Svet je pristojen, da soglasno odloči o številu komisarjev in ureditvi sistema kroženja pod pogojem, da sestava Komisije odraža demografski in geografski obseg držav članic.

##### b. Notranja ureditev

V skladu s pogodbo iz Nice je predsednik Komisije pristojen, da dodeli pristojnosti komisarjem in jih v času mandata lahko tudi prerazporedi. Izbere tudi podpredsednike in odloči, koliko jih bo.

#### 3. Evropski parlament

##### a. Sestava

Z amsterdamsko pogodbo je bilo največje število poslancev v Evropskem parlamentu določeno na 700. Evropskemu svetu v Nici se je zaradi širitev zdelo potrebno revidirati število poslancev iz vsake države članice. Nova sestava Evropskega parlamenta naj bi bila tudi protiutež spremenjenemu ponderiranju glasov v Svetu. Zato je bilo določeno, da bo največje število poslancev Evropskega parlamenta 732.

### b. Pristojnosti

Parlament je dobil možnost, da tako kot Svet, Komisija in države članice pravno izpodbija akte Sveta, Komisije ali Evropske centralne banke na podlagi nepristojnosti, bistvene kršitve postopka, kršitve Pogodbe ali drugega pravnega pravila, ki se nanaša na njeno uporabo, ali zaradi zlorabe pooblastil.

Na predlog Komisije je bil člen 191 preoblikovan v operativno pravno podlago za sprejemanje statuta političnih strank na ravni EU in pravil o njihovem financiranju, ki se zdaj sprejemajo s postopkom sodločanja.

Zakonodajna pooblastila Parlamenta so se povečala z delno razširitvijo področja uporabe postopka sodločanja ter z zahtevo po njegovi privolitvi za pričetek postopka okrepljenega sodelovanja na področjih, ki spadajo v postopek sodločanja. Parlament je treba tudi zaprositi za mnenje, kadar Svet odloča o sumu, da država članica huje krši temeljne pravice.

## 4. Reforma sodnega sistema

### a. Sodišče Evropske unije

Sodišče EU je pridobilo možnost, da se sestaja na različne načine: zaseda lahko v senatih (po trije ali pet sodnikov), kot veliki senat (enajst sodnikov) ali na občni seji. Svet lahko soglasno poveča število generalnih pravobranilcev. Sodišče Evropske unije ohranja pristojnost za vprašanja, predložena v predhodno odločanje, vendar lahko v skladu s statutom zadeve, ki niso navedene v členu 225 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, posreduje Sodišču prve stopnje.

### b. Sodišče prve stopnje

Pristojnosti Sodišča prve stopnje so se povečale tako, da zajemajo nekatere kategorije predhodnega odločanja, Svet pa lahko s soglasnim sklepom ustanovi sodne oddelke tega sodišča. Vse te operativne določbe, zlasti pristojnosti Sodišča prve stopnje, so poslej opredeljene v Pogodbi.

## 5. Zakonodajni postopki

Čeprav se je občutno povečalo število politik in ukrepov (27), o katerih se poslej v Svetu odloča s kvalificirano večino, se je postopek sodločanja razširil le na nekaj manj pomembnih področij (nekdanji členi 13, 62, 63, 65, 157, 159 in 191 Pogodbe o ES; za nekdanji člen 161 pa je bila poslej potrebna privolitev).

## 6. Okrepljeno sodelovanje

Tako kot amsterdamska pogodba tudi pogodba iz Nice vsebuje splošne določbe, ki veljajo za vsa področja okrepljenega sodelovanja in specifične določbe za posamezen steber. Medtem ko je po amsterdamski pogodbi okrepljeno sodelovanje mogoče le v prvem in tretjem stebru, je pogodba iz Nice zajela vse tri stebre.

Pri tem je pogodba iz Nice uvedla še več sprememb: naporitev na Evropski svet ni več mogoča, navedba

razumnega roka pa je bila pojasnjena. Poslej je potrebna privolitev Parlamenta na vseh področjih, kjer se okrepljeno sodelovanje nanaša na vprašanja, ki spadajo v postopek sodločanja.

## 7. Varstvo temeljnih pravic

Členu 7 PEU je bil dodan odstavek, da bi zajeli primere, ko še ni prišlo do očitne kršitve temeljnih pravic, vendar obstaja „očitno tveganje“, da do nje pride. Svet z večino štirih petin članov in po privolitvi Parlamenta ugotovi obstoj tveganja in na državo članico naslovi ustrezna priporočila. Razglašena je bila nezavezujoča Listina temeljnih pravic (1.1.6).

## D. Vloga Evropskega parlamenta

Tako kot pri predhodnih medvladnih konferencah je Evropski parlament dejavno sodeloval pri pripravi medvladne konference leta 2000 in podal svoje mnenje o njenem programu, napredku in ciljih. Parlament je podal svoje mnenje tudi o vsebini in pravnih posledicah Listine o temeljnih pravicah (1.1.6). Posebej je poudaril, da mora biti medvladna konferenca pregledna, v njej morajo sodelovati poslanci Evropskega parlamenta in nacionalnih parlamentov, Komisija in državljani, zaključiti pa se mora s pripravo ustavi podobnega dokumenta.

## Konvencija o prihodnosti Evrope

### A. Temelji in cilji

V skladu z izjavo št. 23, priloženo pogodbi iz Nice, je Evropski svet 14. in 15. decembra 2001 v Laeknu sklenil organizirati konvencijo, v kateri bi se zbrali glavni akterji, udeleženi v razpravi o prihodnosti Evrope. Njen namen je bil pripraviti naslednjo medvladno konferenco na kar najbolj pregleden način in obravnavati štiri glavna vprašanja nadaljnjega razvoja EU: boljšo delitev pristojnosti, poenostavitev instrumentov ukrepanja Unije, večjo demokratičnost, preglednost in učinkovitost ter pripravo ustave za državljane Evrope.

### B. Organizacija

Konvencija je imela predsednika (Valéry Giscard d'Estaing), 2 podpredsednika (Giuliano Amato in Jean-Luc Dehaene), 15 predstavnikov predsednikov držav ali vlad držav članic, 30 poslancev nacionalnih parlamentov (2 iz vsake države članice), 16 poslancev Evropskega parlamenta in 2 člana Evropske komisije. Države kandidatke za pristop so lahko enakopravno sodelovale v razpravi, niso pa mogle onemogočiti morebitnega soglasja med državami članicami. Konvencija je imela tako skupaj 105 članov.

Poleg predsednika in podpredsednikov je bilo v predsedstvu še devet članov konvencije in vabljeni predstavnik, ki so ga izbrale države kandidatke. Predsedstvo je dalo konvenciji vodilni zagon in oblikovalo podlago za njeno delo.



### C. Izid

Delo konvencije je potekalo v treh fazah: „fazi poslušanja“, v kateri je konvencija želela spoznati pričakovanja in potrebe držav članic in evropskih državljanov, sta sledili faza preučevanja izraženih zamisli, in faza oblikovanja priporočil na podlagi bistva razprave. Konec leta 2002 je enajst delovnih skupin konvenciji predstavilo svoje ugotovitve. V prvi polovici leta 2003 je konvencija oblikovala besedilo, ki je postalo osnutek pogodbe o ustavi za Evropo, in razpravljala o njem.

Prvi del pogodbe (načela in institucije, 59 členov) in drugi del (Listina o temeljnih pravicah, 54 členov) sta bila 20. junija 2003 predložena Evropskemu svetu v Solunu. Tretji del (politike, 338 členov) in četrti del (končne določbe, 10 členov) pa sta bila predložena italijanskemu predsedstvu 18. julija 2003. Poznejša medvladna konferenca je sprejela besedilo s številnimi spremembami 18. junija 2004, vendar je osnovna struktura osnutka, ki ga je pripravila konvencija,

ostala nespremenjena. Po dveh neuspešnih referendumih (v Franciji in na Nizozemskem) postopka ratifikacije pogodbe o ustavi za Evropo ni bilo mogoče končati. (1.1.5).

### D. Vloga Evropskega parlamenta

Večina opazovalcev je menila, da so poslanci Evropskega parlamenta odločilno vplivali na delo konvencije. Več vidikov, kot so na primer njihove izkušnje s pogajanjem v mednarodnem okolju in dejstvo, da je konvencija potekala v prostorih Parlamenta, je omogočilo poslancem, da so močno vplivali na razprave o konvenciji in na njene izide. Poleg tega so dejavno prispevali k oblikovanju političnih družin, ki so jih sestavljali poslanci Evropskega parlamenta in poslanci nacionalnih parlamentov. Parlament je uspešno izpolnil veliko število svojih prvotnih ciljev. Večna teh je ohranjenih z lizbonsko pogodbo.

---

→ Petr Novak

## 1.1.5 Lizbonska pogodba

*V tem informativnem pregledu so predstavljeni razvoj in bistvene določbe Lizbonske pogodbe. Cilj je podati zgodovinske okoliščine, v katerih se je oblikovalo to najnovejšo temeljno besedilo EU na podlagi tistih, ki so nastala pred njim. Posamezne določbe (s sklicevanji na člene) in njihov učinek na politike Evropske unije so podrobneje pojasnjene v informativnih pregledih, ki obravnavajo posamezne politike in vprašanja.*

### Pravna podlaga

Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji (PEU) in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti (PES) (UL C 306, 17.12.2007) ter je začela veljati 1. decembra 2009.

### Zgodovina

Začetki Lizbonske pogodbe segajo v konec leta 2001, ko se je oblikoval projekt ustave (Deklaracija Evropskega sveta o prihodnosti Evropske unije ali Laekenska deklaracija). Leta 2002 in 2003 mu je sledila Evropska konvencija, ki je pripravila Pogodbo o Ustavi za Evropo (Ustavna pogodba) (1.1.4). Proces, ki je vodil do Lizbonske pogodbe, je bil posledica negativnih izidov dveh referendumov o Ustavni pogodbi v maju in juniju 2005, zaradi česar se je Evropski svet odločil za dveletno obdobje za razmislek. Na podlagi Berlinske deklaracije iz marca 2007 je Evropski svet na zasedanju od 21. do 23. junija 2007 končno sprejel podroben mandat za naslednjo medvladno konferenco pod portugalskim predsedstvom. Ta je v oktobru 2007 zaključila svoje delo. Na srečanju Evropskega sveta 13. decembra 2007 v Lizboni je bila podpisana pogodba, ki so jo nato ratificirale vse države članice.

### Vsebina

#### A. Cilji in pravna načela

Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti se je preimenovala v Pogodbo o delovanju Evropske unije (PDEU), v vsem besedilu pa je bil izraz Skupnost nadomeščen z izrazom Unija. Unija tako prevzema vlogo Skupnosti in je njena pravna naslednica. Lizbonska pogodba ni uvedla državnih simbolov Unije, kot sta zastava in himna. Čeprav novo besedilo ne nosi več imena ustava, ohranja večino njenih pomembnejših dosežkov.

Z Lizbonsko pogodbo se na Unijo niso prenesle dodatne izključne pristojnosti, spremenil pa se je način izvajanja njenih dotedanjih pristojnosti in nekaterih novih (deljenih) pristojnosti. Z okrepljeno udeležbo in varstvom državljanov, novo institucionalno ureditvijo ter spremenjenimi postopki odločanja naj bi dosegli večjo učinkovitost in preglednost ter tako zagotovili tudi višjo raven parlamentarnega nadzora in demokratične odgovornosti.

Lizbonska pogodba za razliko od ustavne ne vsebuje členov, ki bi formalno določali prevlado prava Unije nad nacionalno zakonodajo, vendar je bila pogodbi v ta namen priložena izjava (št. 17) z mnenjem pravne službe Sveta, ki poudarja ustaljeno sodno prakso Sodišča EU v zvezi s tem.

Z Lizbonsko pogodbo so bile prvič pojasnjene pristojnosti Unije. Pogodba loči med tremi vrstami pristojnosti: izključno pristojnost, ko lahko samo Unija izdaja zakonske akte, države članice pa le izvršujejo zakonodajo EU; deljeno pristojnost, ko lahko države članice izdajajo zakonske akte in sprejemajo pravno zavezujoče ukrepe, če Unija ne izvaja svoje pristojnosti; podporno pristojnost, ko EU sprejema ukrepe v podporo oziroma dopolnitev politik držav članic. Med revizijo pogodbe se pristojnosti Unije lahko vrnejo državam članicam.

Lizbonska pogodba daje EU status pravne osebe, na podlagi katerega lahko Unija podpisuje mednarodne pogodbe na področjih, za katera je pristojna, in se vključuje v mednarodne organizacije. Države članice pa lahko podpisujejo le tiste mednarodne dogovore, ki so v skladu z zakonodajo EU.

Pogodba, in sicer v členu 50 PEU, prvič zagotavlja uradni postopek, ki ga uporabijo države, če želijo v skladu s svojimi ustavnimi zahtevami zapustiti Evropsko unijo.

Lizbonska pogodba zaključuje vključevanje preostalih vidikov tretjega stebra, ki zadevajo območje svobode, varnosti in pravice, tj. policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah, v prvi stber. Nekdanja medvladna struktura se opusti, saj se o aktih, sprejetih na tem področju, odslej odloča po rednem zakonodajnem postopku (kvalificirana večina in soodločanje), če ni določeno drugače, pa se uporabljajo pravni instrumenti Unije (uredbe, direktive in sklepi).

Po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe lahko tudi Evropski parlament predlaga spremembe temeljnih pogodb, kot je to že veljalo za Svet, vlade držav članic ali Komisijo. Za takšno spremembo je običajno treba sklicati konvencijo, ki predloge sprememb priporoči medvladni konferenci (vendar lahko Evropski svet po odobritvi Evropskega parlamenta odloči, da konvencije ne skliče (člen 48(3)PEU, drugi odstavek)). Konvencija se nato lahko skliče, da bi se soglasno sporazumeli o spremembah temeljnih pogodb. Spreminjanje temeljnih pogodb pa je možno tudi brez sklicevanja medvladne konference,

in sicer s poenostavljenimi postopki za spremembo, kadar predlagane spremembe zadevajo notranje politike in ukrepe Unije (člen 48(6) in 48(7) PEU). Sprememba je v tem primeru sprejeta kot sklep Evropskega sveta, vendar zanjo veljajo nacionalna pravila za ratifikacijo.

## B. Okrepljena demokracija in boljše varstvo temeljnih pravic

Lizbonska pogodba določa tri temeljna načela, in sicer demokratično enakost, predstavniško demokracijo in participativno demokracijo. Slednje načelo se udejanja z novo uvedeno državljsko pobudo (2.1.5).

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah ni neposredno vključena v Lizbonsko pogodbo, vendar s členom 6(1) Pogodbe o Evropski uniji pridobi enako pravno zavezujočo naravo in pravno veljavnost, kot jo imata temeljni pogodbi (1.1.6).

Postopek za pristop EU k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic se je začel 1. junija 2010, ko je začel veljati 14. protokol te konvencije. V skladu z njim podpisnice konvencije niso le države, temveč tudi mednarodne organizacije, kot je Evropska unija. Še vedno pa morajo pristop ratificirati vse države, ki so pogodbenice konvencije, pa tudi EU. Pogajanja med Svetom Evrope in predstavniki EU so omogočila dokončno pripravo osnutka sporazuma aprila 2013, ki pa ga je Sodišče Evropske unije v mnenju št. 2/2013 označilo kot nezdržljivega s členom 6 PEU. Pred pristopom bodo potrebna dodatna pogajanja.

## C. Nova institucionalna ureditev

### 1. Evropski parlament

V skladu s členom 14(2) PEU je Evropski parlament sestavljen iz predstavnikov državljanov Unije, in nič več iz predstavnikov narodov držav, kot je določal člen 189 PES.

Zakonodajne pristojnosti Parlamenta so se povečale z novim rednim zakonodajnim postopkom, ki je nadomestil nekdanji postopek soodločanja. Sedaj se uporablja za več kot 40 novih področij politike, s čimer se je njihovo skupno število povečalo na 73. Postopek privolitve obstaja še naprej kot postopek odobritve, postopek posvetovanja pa ostaja nespremenjen. Novi proračunski postopek uvaja popolno enakopravnost Parlamenta in Sveta pri sprejemanju letnega proračuna. Parlament mora potrditi večletni finančni okvir (odobritev).

Evropski parlament sedaj izvoli predsednika Komisije z večino glasov svojih poslancev, ki glasujejo o predlogu Evropskega sveta, ta pa mora kandidata izbrati s kvalificirano večino, upoštevajoč rezultate evropskih volitev. Evropski parlament še vedno odobri tudi Komisijo kot celoto.

Največje število poslancev Evropskega parlamenta je 751. Največje število sedežev na državo članico se je zmanjšalo na 96, najmanjše število pa se je povečalo na 6 sedežev. Nemčija je do volitev leta 2014 obdržala 99 evropskih poslancev.

### 2. Evropski svet

Lizbonska pogodba formalno priznava Evropski svet kot institucijo EU, njegova vloga pa je, da daje Uniji potrebne spodbude za njen razvoj in zanj opredeljuje splošne politične usmeritve in prednostne cilje. Ne opravlja zakonodajne funkcije. Sistem šestmesečnega predsedovanja po načelu rotacije je nadomestilo daljše predsedstvo. Predsednik se izvoli s kvalificirano večino Evropskega sveta, in sicer za mandat 30 mesecev, ki ga je mogoče podaljšati. Ta sistem naj bi omogočil večjo kontinuiteto in skladnost dela Evropskega sveta. Predsednik tudi zastopa Unijo navzven, ne da bi s tem posegal v naloge visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko (glej spodaj).

### 3. Podpredsednik Komisije/visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko

Podpredsednika Komisije/visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko imenuje Evropski svet s kvalificirano večino in soglasjem predsednika Komisije, pristojen pa je za skupno zunanjo in varnostno politiko Unije in ima pravico vlagati predloge. Ob predsedovanju Svetu za zunanje zadeve je visoki predstavnik tudi podpredsednik Komisije. Pomaga mu služba za zunanje zadeve, ki združuje osebe Sveta, Komisije in nacionalnih diplomatskih služb.

### 4. Svet

Lizbonska pogodba uvaja sistem dvojne večine (državljeni in države članice). Vendar so do novembra 2014 ostala veljavna prejšnja pravila glasovanja. Čprav od 1. novembra 2014 že veljajo nova pravila, lahko do 31. marca 2017 katera koli država članica zahteva uporabo prejšnjega ponderiranja glasov.

Kvalificirana večina je dosežena, kadar predlog podpira najmanj 55 % članov Sveta, ki predstavljajo najmanj 65 % prebivalstva (člen 16(4) PEU). Če Svet ne odloča na predlog Komisije ali podpredsednika/visokega predstavnika, se potrebna večina držav članic poviša na 72 % (člen 238(2) PDEU). Da se prepreči sprejetje zakonodaje, morajo proti predlogu glasovati najmanj štiri države. Nov sistem, ki ga je spodbudil kompromis iz loannine, dopušča, da 75 % prebivalstva oziroma števila držav članic (od 1. aprila 2017 dalje 55 %), ki predstavljajo manjšino, ki lahko prepreči sprejetje odločitve, zahteva ponovno preučitev predloga v razumnem časovnem obdobju (izjava št. 7).

Svet zaseda javno, kadar odloča ali glasuje o osnutkih zakonodajnih aktov. V ta namen ima vsako zasedanje Sveta dva dela; prvi je namenjen posvetovanju o zakonodajnih aktih Unije, drugi pa nezakonodajnim dejavnostim. Predsedstvo Sveta se še naprej izmenjuje vsakih šest mesecev, vendar je vzpostavljeno osemnajstmesečno skupinsko predsedstvo treh držav članic, da bi zagotovili večjo kontinuiteto dela. Izjema je Svet za zunanje zadeve, ki mu stalno predseduje podpredsednik/visoki predstavnik.

## 5. Komisija

Ker je predsednik Komisije sedaj izbran in izvoljen na podlagi rezultatov evropskih volitev, se je njegova politična legitimnost povečala. Predsednik je odgovoren za notranjo organizacijo kolegija (imenovanje komisarjev, razdelitev resorjev, zahteve po odstopu v nekaterih okoliščinah).

## 6. Sodišče Evropske unije

V sodni pristojnosti Sodišča so vse dejavnosti Unije razen zunanje in skupne varnostne politike. Število generalnih pravobranilcev se lahko poveča z osem na enajst. Z odobritvijo Parlamenta je mogoče ustanovljati specializirana sodišča. Državljeni lažje dostopajo do Sodišča. Za preiskovanje in pregon kaznivih dejanj zoper finančne interese Unije naj bi se vzpostavilo evropsko javno tožilstvo.

## D. Učinkovitejše in bolj demokratično oblikovanje politik z novimi politikami in pristojnostmi

Več tako imenovanih premostitvenih klavzul omogoča prehod z odločanja s soglasjem na odločanje s kvalificirano večino in s postopka posvetovanja na postopek soodločanja (člen 31(3) PEU, člani 81, 153, 192, 312 in 333 PDEU ter nekateri premostitveni postopki, ki zadevajo pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah) (1.4.2). Na področjih, kjer Unija nima izključne pristojnosti, lahko najmanj devet držav članic med seboj vzpostavi okrepljeno sodelovanje. Pooblastilo za to podeli Svet po odobritvi Parlamenta. Pri vprašanih skupne in zunanje varnostne politike je potrebno soglasje.

Lizbonska pogodba je z vključitvijo nacionalnih parlamentov v proces odločanja občutno okrepila načelo subsidiarnosti (1.3.5). Uvedena so bila številna nova področja politik, druga pa so bila razširjena. Okoljska politika sedaj zajema tudi boj proti podnebnim spremembam. Področje energetske politike pa zdaj vključuje tudi solidarnost, zanesljivo oskrbo in medsebojno povezovanje omrežij. Poleg tega EU sedaj lahko odloča tudi o pravicah intelektualne lastnine, športu, vesolju, turizmu, civilni zaščiti in upravnem sodelovanju.

Na področju skupne varnostne in obrambne politike (SVOP) (6.1.2) Lizbonska pogodba uvaja klavzulo o vzajemni obrambi, ki določa, da morajo vse države članice pomagati napadeni državi članici. Solidarnostna klavzula zagotavlja, da morajo državi članici, ki je žrtev nesreče, ki jo je povzročil človek, naravne nesreče ali terorističnega napada, Unija in vse njene članice zagotoviti pomoč z vsemi razpoložljivimi sredstvi. Stalno strukturno sodelovanje je dostopno vsem državam članicam, ki se zavežejo sodelovanju v evropskih programih na področju vojaške opreme in zagotavljanju bojnih enot, ki bodo na voljo za takojšnje ukrepanje. Tovrstno sodelovanje mora odobriti Svet s kvalificirano večino po posvetovanju z podpredsednikom/visokim predstavnikom.

## Vloga Evropskega parlamenta

Informacije glede prispevka Parlamenta k evropski konvenciji in njegovega sodelovanja na prejšnjih medvladnih konferencah so v poglavju 1.1.4. Medvladna konferenca leta 2007, ki je potekala v času portugalskega predsedovanja in privedla k podpisu Lizbonske pogodbe, je bila prva medvladna konferenca, na katero je Parlament poslal tri predstavnike. Lizbonska pogodba sedaj velja sedem let, Parlament pa pripravlja dve pomembni poročili, katerih cilj je pregledati ustavni okvir, določen s to pogodbo. Prvo poročilo bo obravnavalo potencial za nadaljnje izvajanje v sedanji obliki,<sup>[1]</sup> drugo pa določilo možnosti za prihodnji razvoj in prilagoditve<sup>[2]</sup>.

→ Petr Novak / Rosa Raffaelli

<sup>[1]</sup> Do boljšega delovanja Evropske unije z izkoriščanjem potenciala Lizbonske pogodbe, 2016/2149(INI).

<sup>[2]</sup> Morebitni razvoj in prilagoditev institucionalne ureditve Evropske unije, 2014/2248(INI).

## 1.1.6 Listina o temeljnih pravicah

*Listina o temeljnih pravicah navaja temeljne pravice, ki jih morajo pri izvajanju zakonodaje Unije spoštovati Unija in države članice. Je pravno zavezujoč instrument, ki je bil pripravljen za izrecno priznavanje temeljnih pravic v okviru pravnega reda Unije in za zagotovitev njihove prepoznavnosti.*

### Pravni položaj

Evropski parlament, Svet in Evropska komisija so Listino Evropske unije o temeljnih pravicah slovesno razglasili leta 2000 v Nici. Po spremembah je bila ponovno razglašena leta 2007.

Listina pa pravno zavezujoča ni postala s slovesno razglasitvijo – to bi postala s sprejetjem osnutka ustave za Evropo, ki je bil podpisan leta 2004. Vendar je zaradi neuspešnega postopka ratifikacije (1.1.4) do sprejetja Lizbonske pogodbe ostala zgolj izjava o pravicah.

Listina je postala pravno zavezujoča 1. decembra 2009. Člen 6(1) Pogodbe o Evropski uniji sedaj določa, da „Unija priznava pravice, svoboščine in načela iz Listine Evropske unije o temeljnih pravicah [...], ki ima enako pravno veljavnost kot Pogodbi“. Listina je torej sestavni del primarne zakonodaje EU in je kot taka okvir za preučitev veljavnosti sekundarne zakonodaje EU in nacionalnih ukrepov.

### Ozadje

Evropske skupnosti (sedaj Evropska unija) so bile prvotno ustanovljene kot mednarodna organizacija, katere področje delovanja je bilo osredotočeno predvsem na gospodarstvo, zato se pravila glede spoštovanja temeljnih pravic sprva niso zdela potrebna.

Ko pa je Sodišče Evropskih skupnosti potrdilo načeli neposrednega učinka (1.2.1) in primarnosti evropskega prava, v skladu s katerim pravo Skupnosti prevlada nad nacionalnim pravom (zadeva Costa proti ENEL, št. 6/64), so nekatera nacionalna sodišča izrazila pomisleke v zvezi s posledicami takšne sodne prakse za zaščito ustavnih vrednot. Če bi evropsko pravo prevladalo celo nad nacionalnim ustavnim pravom, bi lahko prišlo do kršitev temeljnih pravic, ki so zagotovljene z nacionalnimi ustavami. Nemško in italijansko ustavno sodišče sta leta 1974 posledično sprejeli sodbi, s katerima sta uveljavili svojo pristojnost za presojo evropske zakonodaje, da bi zagotovili njeno skladnost z ustavnimi pravicami (Solange I; Frontini).

Sodišče je hkrati razvilo lastno sodno prakso v zvezi z vlogo temeljnih pravic v evropskem pravem redu. Že leta 1969 je ugotovilo, da so temeljne pravice „vključene v splošna načela prava Skupnosti“ in jih kot take varuje Sodišče (zadeva Stauder, št. 29/69). Sodišče je kasneje ponovno potrdilo isto načelo, kar je nemško ustavno sodišče naposled pripeljalo

do tega, da je izbralo manj oster pristop, in s tem priznalo, da je Sodišče zagotovilo stopnjo varstva temeljnih pravic, ki je bila zelo podobna tisti, ki jo je zahtevala nacionalna ustava, in da zato tudi ni bilo treba za vsak zakonodajni akt Skupnosti preveriti, ali je skladen z ustavo (Solange II, 1987).

Varstvo temeljnih pravic pred kršitvijo s strani Skupnosti je bilo tako dolgo prepuščeno Sodišču, ki je s pomočjo splošnih načel prava Skupnosti in skupnih ustavnih tradicij držav članic pripravilo katalog pravic. A to, da ni bilo izrecnega zapisanega kataloga temeljnih pravic, ki bi bil za Evropsko skupnost zavezujoč in bi bil lahko dostopen za državljane, je še naprej zbuvalo skrb. Za zapolnitev te zakonodajne vrzeli sta bila večkrat podana dva glavna predloga.

Prvi predlog je predvideval pristop Evropske skupnosti k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, tj. že obstoječemu regionalnemu instrumentu za varstvo človekovih pravic, katerega pravilno uporabo s strani držav pogodbenic nadzoruje Evropsko sodišče za človekove pravice. Ta predlog je bil zavrnjen, ko je Sodišče Evropskih skupnosti podalo mnenje (2/94), v skladu s katerim Skupnost ni imela pristojnosti za pristop h konvenciji. Posledično so to možnost lahko upoštevali šele po spremembi Pogodb. Potrebne spremembe so bile naposled sprejete po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe. Člen 6 PEU tako sedaj zahteva, da Unija pristopi k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Vendar pa je Sodišče ugotovilo, da osnutek sporazuma o pristopu EU k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki sta ga izpogajala EU in Svet Evrope, ni v skladu s pravom EU (Mnenje 2/13).

Drugi predlog je predvideval, da bi Skupnost lahko sprejela lastno listino o temeljnih pravicah in Sodišču s tem podelila pristojnosti za zagotavljanje njenega pravnega izvajanja. Ta možnost, o kateri se je v preteklih letih vedno znova razpravljalo, je bila ponovno predlagana v okviru zasedanja Evropskega sveta v Kölnu leta 1999.

### Postopek priprave listine

Temeljna vsebina listine je bila oblikovana na podlagi sklepov zasedanja v Kölnu, po katerih je bil glavni namen listine ta, da se državljanji EU zavejo izredno pomembne in bistvene narave temeljnih pravic. Glavni vir navdih piscev listine sta bila Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter ustavno izročilo, skupno državam čla-

nicam. Kot vir navdiha sta poleg tega služili še Evropska socialna listina, sprejeta v okviru Sveta Evrope, in Listina Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev, ki ne vzpostavljata zgolj ciljev za ukrepanje.

Sestava organa, ki naj bi pripravil listino, je bila določena leta 1999 na zasedanju Evropskega sveta v Tampereju. Organ, imenovan konvencija, so sestavljali naslednji polnopravni člani (zaradi sklona v nadaljevanju): petnajst predstavnikov voditeljev držav ali vlad takratnih petnajstih držav članic, predstavnik predsednika Evropske komisije, šestnajst poslancev Evropskega parlamenta in trideset poslancev nacionalnih parlamentov (po dva iz vsakega parlamenta). Poleg tega je bil dvema predstavnikoma Sodišča in Sveta Evrope, vključno z enim predstavnikom Evropskega sodišča za človekove pravice, podeljen status opazovalcev. Ostali organi Unije, kot so npr. Ekonomsko-socialni odbor, Odbor regij in evropski varuh človekovih pravic, pa tudi ostali organi, socialne skupine ali strokovnjaki, so lahko bili povabljeni, da podajo svoje mnenje, niso pa neposredno sodelovali pri postopku priprave listine. Zastopnost stališč državljanov in civilne družbe je bila zagotovljena s tem, da so bili predstavniki (nacionalnih in evropskih) parlamentov v večini. Konvencija o prihodnosti Evrope (1.1.4) se je glede sestave in metod dela ravnala po tej konvenciji.

## Vsebina

Listina o temeljnih pravicah je razdeljena na sedem naslovov: šest jih je posvečenih navajanju posebnih vrst pravic, zadnji pa pojasnjuje področje uporabe listine in načela za njeno razlago. Bistvena značilnost listine je njena inovativna razvrstitev pravic, saj opušča tradicionalno razlikovanje med državljanskimi in političnimi pravicami ter ekonomskimi in socialnimi pravicami, ohranja pa jasno razlikovanje med pravicami in načeli. Načela se v skladu s členom 52(5) izvajajo z dodatnimi pravnimi akti, nanje pa se sme pred sodišči sklicevati samo pri razlagi teh aktov in pri odločanju o njihovi zakonitosti.

Glavni del listine je razdeljen na naslednji način:

Naslov I (Dostojanstvo) zagotavlja pravico do človekovega dostojanstva, življenja in osebne celovitosti, hkrati pa ponovno potrjuje prepoved mučenja in suženjstva.

Naslov II (Svobščine) vključuje pravico do svobode in spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, pravico sklepanja zakonske zveze in pravico ustvarjanja družine, svobodo misli, vesti in vere, svobodo izražanja in zbiranja. Potrdi tudi pravico do izobraževanja, dela, lastnine ter azila.

Naslov III (Enakost) ponovno potrди načelo enakosti in prepovedi diskriminacije ter spoštovanja kulturne, verske in jezikovne raznolikosti. Zagotavlja tudi posebno varstvo pravic otrok, starejših in invalidov.

Naslov IV (Solidarnost) zagotavlja varstvo pravic delavcev, vključno z njihovo pravico do kolektivnih pogajanj in ukrepov ter poštenih in pravičnih delovnih pogojev. Priznava tudi dodatne pravice in načela, kot so pravica dostopa do socialne varnosti, pravico do zdravstvenega varstva ter načeli varstva okolja in varstva potrošnikov.

V naslovu V (Pravice državljanov) so navedene pravice državljanov Unije: pravica voliti in biti voljen na volitvah v Evropski parlament in na občinskih volitvah, pravica do dobrega upravljanja, pravica do peticije, pravica dostopa do dokumentov, do diplomatske zaščite in svobode gibanja in prebivanja (2.1.1).

V naslovu VI (Sodno varstvo) je ponovno potrjena pravica do učinkovitega pravnega sredstva, nepristranskega sodišča, do obrambe in sorazmernosti kaznivih dejanj ter prepoved ponovnega sojenja o isti stvari.

Listina sicer večinoma ponovno potrjuje pravice, ki so v državah članicah že obstajale in ki so bile priznane kot del splošnih načel prava Unije, v nekaterih pogledih pa je tudi inovativna. Načelo prepovedi diskriminacije tako sedaj zajema tudi izrecno prepoved diskriminacije na podlagi invalidnosti, starosti in spolne usmerjenosti. Listina poleg tega vključuje tudi nekatere „sodobne“ pravice, kot so prepoved reproductivnega kloniranja človeških bitij.

Vendar pa največja vrednost listine ni njen inovativni značaj, ampak njeno izrecno priznavanje osrednje vloge, ki jo imajo temeljne pravice v okviru pravnega reda Unije. Listina tako izrecno priznava, da je Unija skupnost pravic in vrednot ter da so temeljne pravice državljanov v osrčju Evropske unije.

## Področje uporabe in razlaga

Naslov VII listine vključuje nekatere splošne določbe o njeni razlagi in uporabi.

Osebo področje uporabe listine je lahko zelo široko: večina pravic, ki jih listina priznava, je priznana „vsakomur“, ne glede na državljanstvo ali status. Nekatere pa se priznajo le državljanom Unije (zlasti tiste, navedene v naslovu V), medtem ko so druge zlasti pomembne za državljanke tretjih držav (npr. pravica do azila) ali posebne kategorije oseb (npr. delavce).

Materialno področje uporabe listine je izrecno opredeljeno v členu 51, v katerem piše, da se listina uporablja samo za institucije, organe, urade in agencije Unije ter za države članice, ko izvajajo pravo Unije (2.1.2). Namen te določbe je določiti mejo med področjem uporabe listine in nacionalnih ustav: listina namreč države članice zavezuje le, ko izvajajo zakonodajo EU. Listina poleg tega ne razširja pristojnosti Unije in posledično zagotavlja, da se s sprejetjem listine ne razširijo pristojnosti Unije v škodo držav članic.

V členih 52 in 53 so zapisana dodatna pravila, ki potrjujejo pomembnost nacionalnih ustavnih tradicij in nacionalnih zakonodaj. Člen 52 določa, da je treba temeljne pravice razlagati skladno s skupnimi ustavnimi pravicami držav članic, z Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter skladno z nacionalnimi zakonodajami in običaji. Člen 53 pa jasno določa, da listina ne sme omejevati ali zoževati človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki jih priznavajo pravo Unije, mednarodno pravo (predvsem Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin) ter ustave držav članic.

Listina vsebuje vrsto pravic, ni pa zagotovljeno njihovo neomejeno varstvo. Člen 52 dejansko dopušča omejevanje uveljavljanja pravic, če je le-to predpisano z zakonom in spoštuje bistveno vsebino teh pravic ter je sorazmerno in potrebno zaradi zaščite pravic drugih ali splošnega interesa. Nadalje so nekatere pravice absolutne, druge pa se priznajo le „v skladu s pravom Unije ter nacionalnimi zakonodajami in običaji“, zato lahko za področje uporabe takšnih pravic veljajo dodatne omejitve.

Listina je enako veljavna za vse države članice Evropske unije. Čeprav je bil za pojasnitev njene uporabe v Združenem kraljestvu in na Poljskem sprejet poseben protokol, le-ta ne omejuje ali izključuje učinka na nacionalni pravni red teh dveh držav članic, kar je izrecno potrdilo Sodišče (N.S., zadeva C-411/10).

### Vloga Evropskega parlamenta

Tako po tem, ko je Sodišče priznalo prevlado prava Skupnosti nad nacionalnim pravom, je Evropski parlament opozoril na nevarnost, da bi nova doktrina

lahko ogrozila človekove pravice, zaščitene z nacionalnimi ustavami.

Parlament, Svet in Komisija so leta 1977 sprejeli skupno izjavo o temeljnih pravicah, s katero so se zavezali, da bodo pri izvajanju pristojnosti spoštovali temeljne pravice. Parlament je poleg tega leta 1979 sprejel resolucijo, v kateri je predlagal, da bi Evropska skupnost morala pristopiti k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

V osnutku Pogodbe o ustanovitvi Evropske unije (1.1.2) iz leta 1984 je določeno, da mora Unija ščititi dostojanstvo posameznika in da mora vsakomur, ki spada v njeno pristojnost, priznati temeljne pravice in svoboščine, ki izhajajo iz skupnih načel nacionalnih ustav in Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Osnetek je predvideval tudi pristop Unije k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Parlament je aprila 1989 razglasil Deklaracijo o temeljnih pravicah in svoboščinah. Nadaljnji poskusi, da bi se tej deklaraciji priznal status pravno zavezujočega dokumenta, so bili neuspešni.

Po sprejetju Amsterdamske pogodbe leta 1997 je Parlament ponovno pozval k sprejetju zavezujoče listine o temeljnih pravicah. Med postopkom njene priprave, ki je vodil do sprejetja listine, je Evropski parlament sprejel več resolucij, v katerih je vztrajal, da bi moral ta instrument z vključitvijo v Pogodbi postati pravno zavezujoč. Po svečani razglasitvi listine je Parlament izrazil razočaranje nad njeno nezavezujočo naravo in znova pozval k temu, da se listina na pravno zavezujoč način vključi v Pogodbi.

→ Sarah Sy

# 1.2 Glavne značilnosti pravnega sistema Unije

## 1.2.1 Viri in področje uporabe prava Evropske unije

*Evropska unija ima status pravne osebe, zato ima tudi lasten pravni red, ki je ločen od mednarodnega prava. Pravo Evropske unije prav tako neposredno ali posredno vpliva na zakone držav članic in, ko začne veljati, postane del pravnega sistema vseh držav članic. Evropska unija je tudi sama vir zakonodaje. Pravni sistem je običajno razdeljen v primarno zakonodajo (pogodbe in splošna pravna načela), sekundarno zakonodajo (temelječo na pogodbah) in dopolnilne zakone.*

### Viri prava Unije in njihova hierarhija

- Pogodba o Evropski uniji (PEU), Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU) ter njuni protokoli (37 protokolov, 2 prilogi in 65 deklaracij, ki so priloženi pogodbam za urejanje podrobnosti, ne da bi bili vključeni v celotno pravno besedilo), Listina Evropske unije o temeljnih pravicah ter dve osrednji pogodbi. Pogodba o ustanovitvi Evropske atomske skupnosti (Euratom) še zmeraj velja kot posebna pogodba,
- mednarodni sporazumi,
- splošna načela prava Unije,
- akti sekundarne zakonodaje.

Na vrhu hierarhije so pogodbe in splošna načela (primarna zakonodaja), v skladu z Lizbonsko pogodbo, ki je začela veljati 1. decembra 2009, pa je enak položaj priznan tudi listini Evropske unije o temeljnih pravicah. Mednarodni sporazumi, ki jih sklene Evropska unija, so jim podrejeni. Na še nižji stopnji je sekundarna zakonodaja, ki je veljavna le, če je skladna z nadrejenimi akti in sporazumi.

### Cilji

Vzpostavitev pravnega reda Unije, ki bo omogočil uresničitev ciljev, zastavljenih v pogodbah.

### Viri prava EU

#### A. Primarna zakonodaja Evropske unije

1.1.1, 1.1.2, 1.1.3, 1.1.4, 1.1.5, 1.1.6

#### B. Sekundarna zakonodaja Evropske unije

##### 1. Splošne točke

Pravni akti Unije so navedeni v členu 288 PDEU. To so: uredba, direktiva, sklep, priporočilo in mnenje. Institucije EU lahko te pravne akte sprejemajo le,

če so za to pristojne po kateri izmed pogodb. V členu 5(1) PEU je izrecno navedeno načelo prenosa, ki ureja razmejitev pristojnosti Unije. PDEU opredeljuje obseg pristojnosti Unije ter jih uvršča v tri kategorije: izključne pristojnosti (člen 3), deljene pristojnosti (člen 4) in podporne pristojnosti (člen 6), pri čemer EU sprejema ukrepe, s katerimi podpira ali dopolnjuje politike držav članic. Področja, ki sodijo v te tri kategorije prisojnosti Unije, so navedena v členih 3, 4 in 6 PDEU. Če ni na voljo potrebnih pooblastil za uresničitev cilja, določenega s pogodbami, lahko institucije uporabijo določbe člena 352 PDEU ter sprejmejo ustrezne ukrepe.

Institucije sprejemajo samo pravne instrumente, navedene v členu 288 PDEU. Edina izjema je skupna zunanja, varnostna in obrambna politika, o kateri se bo še naprej odločalo z medvladnimi postopki. Na tem področju so bili skupne strategije, skupni ukrepi in skupna stališča nadomeščeni s „splošnimi smernicami“ in „sklepi, ki določajo“ ukrepe in stališča, ki jih bo sprejela Unija, ter načine njihovega izvajanja (člen 25 PEU).

Obstaja tudi vrsta drugih oblik ukrepanja, kot so priporočila, sporočila in akti v zvezi z organizacijo in delovanjem institucij (ki vključujejo medinstitucionalne sporazume). Njihovo poimenovanje, struktura in pravni učinki izhajajo iz posameznih določb pogodb ali predpisov, ki so izdani v skladu s pogodbami.

##### 2. Hierarhija sekundarne zakonodaje Unije

Členi 289, 290 in 291 PDEU vzpostavljajo hierarhijo sekundarne zakonodaje med zakonodajnimi, delegiranimi in izvedbenimi akti. Zakonodajni akti so pravni akti, ki so sprejeti v rednem ali posebnem zakonodajnem postopku. Delegirani akti so zakonodajni akti s splošno uporabo, ki dopolnjujejo ali spreminjajo nekatere nebitvene elemente zakonodajnih aktov. Pooblastilo za sprejetje teh aktov lahko zakonodajalec (Parlament in Svet) podeli Komisiji.



Zakonodajni akt opredeljuje cilje, vsebino, področje uporabe in trajanje pooblastila ter izredne postopke, če so potrebni. Zakonodajalec določi pogoje prenosa, bodisi preklic pooblastila bodisi pravico do nasprotovanja.

Izvedbene akte običajno sprejme Komisija, ki ima pooblastila, da to stori v primerih, v katerih so potrebni enotni pogoji za izvajanje zakonsko obvezujočih aktov. Le v posebnih, ustrezno utemeljenih primerih in na področju skupne zunanje in varnostne politike izvedbene akte sprejme Svet. Kadar se temeljni akt sprejme v skladu z rednim zakonodajnim postopkom, lahko Evropski parlament in Svet Komisijo kadar koli opozorita, da po njenem mnenju osnutek izvedbenega akta presega izvedbena pooblastila, določena v temeljnem aktu. V takšnem primeru Komisija osnutek akta ponovno pregleda.

### 3. Različne vrste sekundarne zakonodaje Unije

#### a. Uredbe

Uredbe so splošno veljavne, v celoti zavezujoče in neposredno uporabne. Tisti, ki jih zadevajo (fizične osebe, države članice, institucije Unije), jih morajo v celoti upoštevati. Uporabljati se začnejo neposredno v vseh državah članicah na dan začetka veljavnosti (na določen datum ali dvajseti dan po objavi v uradnem listu Evropske unije) in jih ni treba prenesti v nacionalno zakonodajo.

Cilj uredb je zagotoviti enotno uporabo prava Unije v vseh državah članicah, zato tudi razveljavljajo vse nacionalne standarde, ki niso v skladu z njihovimi temeljnimi določbami.

#### b. Direktive

Direktive so za države članice naslovnice zavezujoče glede rezultatov, ki jih je treba doseči, vendar jim puščajo izbiro oblike in načinov za to. Nacionalni zakonodajalec mora sprejeti akt o prenosu oziroma „nacionalni izvedbeni ukrep“, ki spreminja nacionalno zakonodajo v skladu s cilji direktiv. Državljanu so torej pravice dodeljene in dolžnosti naložene šele, ko je sprejet akt o prenosu. Države članice imajo pri prenosu na voljo določen manevrski prostor, ki jim omogoča, da upoštevajo nacionalne posebnosti. Prenos mora biti izveden v roku, ki ga določa direktiva. Države članice morajo pri tem zagotoviti resničen učinek prava EU po načelu lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU.

Direktiv se načeloma ne uporablja neposredno, toda Sodišče Evropske unije je kljub temu razsodilo, da imajo lahko nekatere določbe izjemoma neposreden učinek v državi članici, četudi ta prej ne izda akta, če: (a) se prenos v domače pravo ni zgodil ali je bil izveden nepravilno, (b) so določbe direktive po svoji vsebini brezpogojne ter dovolj jasne in natančne, in (c) določbe direktive podeljujejo pravice posameznikom.

Če so ti pogoji izpolnjeni, se lahko posameznik na to določbo sklicuje pred javnimi oblastmi. Organi države članice so tudi v primeru, če zadevna določba posamezniku ne dodeljuje nobene pravice in sta tako izpolnjena le prva dva pogoja, pravno zavezani k upoštevanju neprenesene direktive. Navedena sodna praksa je načeloma utemeljena z načelom učinkovitosti, preprečevanjem kršenja pogodb in sodnim varstvom. V nasprotju s tem pa se posameznik proti drugemu posamezniku ne more neposredno sklicevati (tako imenovani vodoravni učinek) na polni učinek neprenesene direktive (glej zadevo Faccini Dori, C-91/92, ECR, str. I-3325 in sl., točka 25).

V skladu s sodno prakso Sodišča (zadeva Francovich, združeni zadevi C-6/90 in C-9/90) lahko posameznik za nastalo škodo utemeljeno zahteva odškodnino od države članice, ki ne spoštuje prava Unije. Pri neprenesenih ali delno prenesenih direktivah so ta sredstva možna, (a) če je cilj direktive dodelitev pravic posameznikom, (b) če je vsebino pravic mogoče prepoznati na podlagi določb direktive in (c) če obstaja vzročna zveza med neizpolnjevanjem obveznega prenosa in izgubo ali škodo, ki jo utrpijo oškodovane stranke. Za odgovorno se šteje država članica, ne da bi bilo treba dokazati dejansko napako.

#### c. Sklepi, priporočila in mnenja

Sklepi so v celoti zavezujoči. Če opredeljujejo svoje naslovnike (države članice, fizične ali pravne osebe), so zavezujoči samo zanje. S sklepi se ureja konkretni položaj posameznih naslovnikov. Posameznik ne more uveljavljati pravice, podeljene s sklepom, naslovljenim na državo članico, če ta ni sprejela akta o njegovem prenosu. Sklepe se lahko neposredno uporablja pod pogoji, ki veljajo za direktive.

Priporočila in mnenja naslovnikom ne podeljujejo pravic in ne nalagajo dolžnosti, lahko pa vsebujejo smernice glede razlage in vsebine prava Unije.

### 4. Določbe, ki urejajo pristojnosti, postopke, izvajanje in izvrševanje pravnih aktov

#### a. Zakonodajna pristojnost, pravica do pobude in zakonodajni postopki: 1.3.2, 1.3.6, 1.3.8 in 1.4.1

Parlament, Svet in Komisija glede na posamezno pravno podlago v različni meri sodelujejo pri sprejemanju zakonodaje Unije. Parlament lahko Komisijo pozove, naj pripravi zakonodajni predlog zase in za Svet.

#### b. Izvajanje zakonodaje Unije

EU ima v skladu s primarno zakonodajo le omejena izvedbena pooblastila, saj je izvajanje njene zakonodaje večinoma prepuščeno državam članicam. Člen 291(1) PDEU dodaja, da so države članice v domači zakonodaji dolžne sprejeti vse potrebne ukrepe za izvajanje pravno zavezujočih aktov Unije. Če so potrebni enotni pogoji za izvajanje pravno zavezujočih aktov Unije, Komisija izvaja svoja izvedbena pooblastila (člen 291(2) PDEU).

### c. *Izbira vrste pravnega akta*

V mnogih primerih vrsto akta, ki ga je treba sprejeti, določajo pogodbe, vendar v številnih določbah vrsta akta ni predpisana. Za te primere člen 296(1) PDEU določa, da institucije izberejo vrsto akta, ki naj se sprejme, za vsak primer posebej „ob upoštevanju ustreznega postopka in načela sorazmernosti“.

## C. Splošna načela prava Unije in temeljne pravice

Pogodbe zelo redko omenjajo splošna načela prava Unije. Razvila so se predvsem v sodni praksi Sodišča Evropske unije (pravna varnost, medinstitucionalno ravnovesje, zaupanje v pravo itd.). Poleg tega je sodna praksa Sodišča uveljavila priznavanje temeljnih pravic kot splošnih načel prava Unije. Splošna načela so navedena v členu 6(3) PEU, ki se nanaša na temeljne pravice, kakor jih zagotavlja Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin in kakor izhajajo iz skupnih ustavnih tradicij držav članic in Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (1.1.6).

## D. Mednarodni sporazumi, ki jih sklene Evropska unija

Unija lahko v okviru svojih pooblastil sklepa mednarodne sporazume s tretjimi državami ali medna-

rodnimi organizacijami (člen 216(1) PDEU). Ti sporazumi so za Unijo in države članice zavezujoči ter so sestavni del pravnega reda Unije.

## Vloga Evropskega parlamenta

Člen 14(1) PEU določa: da Evropski parlament skupaj s Svetom opravlja zakonodajno (prek rednega zakonodajnega postopka) in proračunsko (prek posebnega zakonodajnega postopka v skladu s členom 314 PDEU) funkcijo. Parlament si prizadeva za poenostavitev zakonodajnega postopka, izboljšanje kakovosti pri pripravi predpisov ter uporabo učinkovitejših kazni za države članice, ki ne spoštujejo prava Unije. Letni delovni in zakonodajni program Komisije navaja glavne politične prednostne naloge Komisije in opredeljuje konkretne ukrepe, bodisi zakonodajne ali nezakonodajne, s katerimi se prednostne naloge prenašajo v dejanja. Parlament ima pomembno vlogo pri oblikovanju novih zakonov, saj preuči letni delovni program Komisije in izbere zakone, ki jih želi vpeljati.

---

→ [Udo Bux](#)

## 1.2.2 Načelo subsidiarnosti

*Načelo subsidiarnosti, ki je del Pogodbe o Evropski uniji, opredeljuje pogoje, pod katerimi ima Unija na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, pri ukrepanju prednost pred državami članicami.*

### Pravna podlaga

Člen 5(3) Pogodbe o Evropski uniji (PEU) in protokol (št. 2) o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti.

### Cilji

Načeli subsidiarnosti in sorazmernosti urejata izvrševanje pristojnosti Evropske unije. Načelo subsidiarnosti varuje pravico odločanja in ukrepanja držav članic na področjih, ki ne sodijo v izključno pristojnost Evropske unije, hkrati pa upravičuje posredovanje Unije, če države članice ciljev predlaganih ukrepov ne morejo zadovoljivo doseči same, temveč se cilji „zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov lažje dosežejo na ravni Unije“. Načelo je bilo v evropske pogodbe vključeno tudi zato, da se izvajanje pristojnosti čim bolj približa državljanom, kar je v skladu z načelom tesne povezanosti z državljani iz člena 10(3) PEU.

### Dosežki

#### A. Izvor in razvoj skozi čas

Načelo subsidiarnosti se je formalno uveljavilo v Maastrichtsko pogodbo, s katero je bilo zapisano v Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti (PES). Pravilo subsidiarnosti je bilo sicer uvedeno z Enotnim evropskim aktom (1987) za področje okolja, vendar se ni tako imenovalo. Sodišče prve stopnje Evropskih skupnosti je v sodbi z dne 21. februarja 1995 (T-29/92) ugotovilo, da načelo subsidiarnosti pred začetkom veljavnosti Pogodbe o Evropski uniji ni bilo splošno pravno načelo, v skladu s katerim bi bilo treba preverjati zakonitost aktov Skupnosti.

Ne da bi se spremenilo besedilo o načelu subsidiarnosti v drugem pododstavku člena 5 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, je bil tej pogodbi z Amsterdamsko pogodbo priložen „protokol (št. 2) o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti“. Pravila o njegovi uporabi, ki niso opredeljena v Pogodbah, temveč so se o njih uskladili v okviru celostnega pristopa k uveljavljanju načela subsidiarnosti (Evropski svet v Edinburgu, 1992), so tako postala pravno zavezujoča in sodno preverljiva.

Lizbonska pogodba je načelo subsidiarnosti opredelila v členu 5(3) PEU; s tem je bila razveljavljena sorodna določba v Pogodbi o Evropski skupnosti, čeprav je ostalo besedilo nespremenjeno. Načelu subsidiarnosti je bila izrecno dodana regionalna in lokalna razsežnost. Z Lizbonsko pogodbo je bil protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmer-

nosti iz leta 1997 nadomeščen z novim protokolom, ki nosi enak naslov (protokol št. 2), njegova glavna novost pa je vloga nacionalnih parlamentov pri nadzoru spoštovanja načela subsidiarnosti (gl. poglavje 1.3.5).

#### B. Opredelitev

Splošni pomen in namen načela subsidiarnosti je dodeliti določeno stopnjo neodvisnosti nižjim organom v odnosu do višjih, zlasti lokalnim organom v odnosu do centralnih oblasti. Gre torej za delitev pristojnosti med organe na različnih ravneh, kar je institucionalna podlaga za zveze držav.

Načelo subsidiarnosti služi na ravni Evropske unije kot merilo pri urejanju področij, ki niso v izključni pristojnosti Unije. Izključuje posredovanje Unije v primerih, ko lahko države članice same učinkovito rešujejo zadeve na svoji centralni, regionalni ali lokalni ravni, hkrati pa to načelo določa, da sme Unija svoje pristojnosti izvajati le, kadar države članice določenih ciljev ne morejo uresničiti na zadovoljiv način same in delovanje na ravni Unije lahko prinese dodano vrednost.

V skladu s členom 5(3) PEU morajo biti za ukrepanje Unije po načelu subsidiarnosti izpolnjeni trije pogoji: a) področje ne sme biti v izključni pristojnosti Unije (neizključna pristojnost), b) države članice zastavljene ciljev ne morejo doseči na zadovoljiv način (nujnost), c) ukrepe lahko zaradi njihovega obsega ali učinkov uspešneje izvede Unija (dodana vrednost).

#### C. Področje uporabe

##### 1. Meje pristojnosti Unije

Načelo subsidiarnosti se uporablja na področjih, ki so v neizključni deljeni pristojnosti Unije in držav članic. Pristojnosti Unije so bile natančneje opredeljene z Lizbonsko pogodbo. Naslov I prvega dela Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) razvršča pristojnost Unije v tri skupine (izključna pristojnost, deljena pristojnost in podporna pristojnost) in za vsako pristojnost opredeli področja, za katera velja.

##### 2. Kje se uporablja načelo subsidiarnosti

Načelo subsidiarnosti se uporablja v vseh institucijah Unije in ima praktični pomen zlasti pri zakonodajnih postopkih. Lizbonska pogodba je okrepila nadzor nad spoštovanjem načela subsidiarnosti ter vlogo nacionalnih parlamentov in Sodišča EU pri tem. Ta pogodba se izrecno sklicuje na podnacionalno razsežnost subsidiarnosti, okrepila pa je tudi vlogo Od-

bora regij in odprla možnost (sicer prepuščeno dokončni odločitvi nacionalnih parlamentov), da bi bili regionalni parlamenti z zakonodajnimi pooblastili soudeleženi pri mehanizmu vnaprejšnjega zgodnje-ga opozarjanja.

#### D. Nadzor, ki ga izvajajo nacionalni parlamenti

V skladu z drugim pododstavkom člena 5(3) in členom 12(b) PEU nacionalni parlamenti nadzorujejo spoštovanje načela subsidiarnosti skladno s postopkom, določenim v protokolu št. 2. V skladu s tem postopkom (vnaprejšnje „zgodnje opozarjanje“) lahko nacionalni parlamenti ali njihovi domovi v osmih tednih od datuma posredovanja osnutka zakonodajnega akta predsednikom Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije pošljejo svoje obrazloženo mnenje, kjer navedejo, zakaj po njihovem mnenju določen osnutek zakonodajnega akta ni v skladu z načelom subsidiarnosti. Če obrazloženo mnenje predloži vsaj tretjina nacionalnih parlamentov (en glas na dom v dvodomnih parlamentih, dva glasova v enodomnih parlamentih), je treba osnutek zakonodajnega akta ponovno pregledati („rumeni karton“). Institucija, ki je osnutek pripravila, se odloči, ali ga bo ohranila, spremenila ali umaknila, svojo odločitev pa pojasni. Pri besedilih, ki se nanašajo na območje svobode, varnosti in pravice, se ta prag zniža na eno četrtno. Če v okviru rednega zakonodajnega postopka najmanj navadna večina nacionalnih parlamentov oceni, da zakonodajni predlog ni skladen z načelom subsidiarnosti, Komisija pa se odloči vztrajati pri svojem predlogu, se zadeva ponovno predloži zakonodajnemu organu (Evropskemu parlamentu in Svetu), ki odločitev sprejme v prvi obravnavi. Če zakonodajni organ meni, da zakonodajni predlog ni v skladu z načelom subsidiarnosti, ga lahko zavrne s 55-odstotno večino članov Sveta ali z večino oddanih glasov v Evropskem parlamentu („oranžni karton“).

Maja 2012 je prvi „rumeni karton“ prejel predlog uredbe Evropske komisije o uveljavljanju pravice do kolektivnih ukrepov v okviru svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev („Monti II“). 12 od 40 nacionalnih parlamentov oziroma njihovih domov (19 od 54 dodeljenih glasov) je menilo, da predlog vsebinsko ni skladen z načelom subsidiarnosti. Komisija je na koncu predlog umaknila, čeprav je menila, da načelo subsidiarnosti ni bilo kršeno. Oktobra 2013 je 14 domov nacionalnih parlamentov v enajstih državah članicah (18 glasov) še drugi „rumeni karton“ dodelilo predlogu uredbe o ustanovitvi evropskega javnega tožilstva. Komisija je po analizi utemeljenih mnenj, ki jih je prejela od nacionalnih parlamentov, sklenila predlog ohraniti, saj je menila, da je skladen z načelom subsidiarnosti, izveden pa bo verjetno s postopkom okrepljenega sodelovanja. Tretji „rumeni karton“ je 14 domov 11 držav članic maja 2016 dodelilo predlogu revizije direktive o napotitvi delavcev na delo. Tudi v tem primeru se je Komisija odločila, da bo svoj predlog ohranila, ker

je menila, da ne krši načela subsidiarnosti, saj je vprašanje napotenih delavcev že samo po sebi čezmejne narave.

#### E. Sodni nadzor

Nadzor nad spoštovanjem načela subsidiarnosti je možen tudi, ko je zakonodajni akt že sprejet: v tem primeru je potrebna tožba pred Sodiščem Evropske unije, kot je to določeno tudi v protokolu. Vseeno imajo institucije Unije pri uporabi tega načela široko diskrecijsko pravico. V sodbah z dne 12. novembra 1996 (zadeva C-84/94, Recueil str. I-5755) in z dne 13. maja 1997 (zadeva C-233/94, Recueil str. I-2405) je Sodišče razsodilo, da je treba spoštovanje načela subsidiarnosti obvezno obrazložiti v skladu s členom 296 v Pogodbi o Evropski skupnosti. Ta zahteva je uresničena tudi, če načelo ni izrecno omenjeno v uvodnih izjavah zakonodajnega akta, vendar je iz pregleda akta jasno, da je bilo načelo upoštevano. V novejši sodbi iz leta 2010 (C-58/08, Vodafone, Zbirka odločb sodne prakse I-4999) je generalni pravobranilec pojasnil, da naloga Sodišča ni preučiti cilja samega dejanja, ampak zgolj vprašanje, ali bo cilj res uspešneje dosežen z delovanjem na ravni Unije. Prav tako je dejal, da namen zakonodajalca ne more biti zadovoljiva obrazložitev. V isti sodbi je Sodišče kot obrazložitev, ki je v svojem bistvu zgrajena na nadnacionalni naravi predlaganega ukrepa, posredno upoštevalo oceno učinka. V sodbi v zadevi Philipp Morris (C-547/14, EU:C:2016:325, točka 218) je Sodišče potrdilo, da mora preveriti, „ali je lahko zakonodajalec Unije na podlagi dejanskih okoliščin štel, da se cilji načrtovanega ukrepa lažje dosežejo na ravni Unije“.

Tožbo lahko vloži država članica ali jo v skladu s svojim pravnim sistemom posreduje v imenu svojega nacionalnega parlamenta ali enega njegovih domov. Za zakonodajne akte, za sprejetje katerih je v PDEU določeno obvezno posvetovanje z Odborom regij, lahko tožbo vloži tudi ta odbor.

#### Vloga Evropskega parlamenta Evropski parlament je bil pobudnik koncepta subsidiarnosti:

februarja 1984 je med sprejemanjem osnutka PEU predlagal določbo, po kateri lahko države članice v primerih, ko Pogodba Uniji dodeljuje pristojnost, ki se prekriva s pristojnostjo držav članic, to pristojnost izvajajo, če Unija ne sprejme normativnega akta. S predlogom je bilo poudarjeno, da bi morala Unija izvajati samo tiste naloge, ki se lahko na skupni ravni izvajajo bolj učinkovito, kot če jih ločeno izvajajo posamezne države članice.

Parlament je predloge o načelu subsidiarnosti vključil v številne resolucije (npr. tiste, sprejete 23. novembra 1989, 14. decembra 1989, 12. julija 1990, 21. novembra 1990 in 18. maja 1995), v katerih je izrazil ponovno podporo temu načelu.

## A. Medinstitucionalni sporazumi

Oktober 1993 je bil sklenjen medinstitucionalni sporazum med Svetom, Parlamentom in Komisijo, s katerim je jasno izražena želja vseh treh institucij, da nadaljujejo po tej poti. Vse tri so se zavezale, da bodo spoštovale načelo subsidiarnosti. Namen sporazuma je s postopki, ki urejajo uporabo načela subsidiarnosti, opredeliti, kdaj imajo institucije Unije v skladu s Pogodbama pristojnosti za uresničevanje zastavljenih ciljev. Komisija načelo subsidiarnosti upošteva, to obrazloži in utemelji; enako velja za Parlament in Svet v okviru njunih pristojnosti.

Vse tri institucije z internimi postopki redno preverjajo, ali je predvideni ukrep tako glede izbire instrumentov kot vsebinsko v skladu z načelom subsidiarnosti. Člen 36 Poslovnika Evropskega parlamenta določa, da Parlament med obravnavo zakonodajnega predloga posebno pozornost posveča spoštovanju temeljnih pravic ter načel subsidiarnosti in sorazmernosti. Komisija vsako leto pripravi poročilo o spoštovanju načela subsidiarnosti, katerega Parlament obravnava v obliki samoiniciativnega poročila Odbora za pravne zadeve.

V skladu z medinstitucionalnim sporazumom za boljše pripravo zakonodaje z dne 13. aprila 2016 (ki nadomešča sporazum z dne 31. decembra 2003 in medinstitucionalni skupni pristop k oceni učinka iz novembra 2005) mora Komisija v obrazložitvenem memorandumu utemeljiti, kako so predlagani ukrepi skladni z načelom subsidiarnosti, ter to načelo upoštevati v oceni učinka. Parlament in Komisija sta se z okvirnim sporazumom z dne 20. novembra 2010

zavezala, da bosta sodelovala z nacionalnimi parlamenti in jim omogočala nadzor nad izvajanjem načela subsidiarnosti.

## B. Resolucije Evropskega parlamenta

Evropski parlament je že v resoluciji z dne 13. maja 1997 menil, da je načelo subsidiarnosti zavezujoča pravna norma, in opomnil, da njegovo izvajanje ne bi smelo niti ovirati legitimnega izvajanja izključnih pristojnosti Unije niti pod vprašaj postaviti zakonodaje Unije. V resoluciji z dne 8. aprila 2003 je Parlament dejal, da bi bilo spore najbolje reševati na politični ravni, pri čemer je bil seznanjen s predlogi konvencije o prihodnosti Evrope o vzpostavitvi t. i. sistema zgodnjega opozarjanja nacionalnih parlamentov na vprašanja, povezana s subsidiarnostjo, kar je bilo kasneje upoštevano v Lizbonski pogodbi (gl. zgoraj in poglavje 1.3.5).

V resoluciji z dne 13. septembra 2012 je Parlament pozdravil tesnejšo vključenost nacionalnih parlamentov v nadziranje tega, ali sta načeli subsidiarnosti in sorazmernosti ustrezno upoštevani pri novih zakonodajnih predlogih; predlagal je, naj se preuči odprava morebitnih ovir, ki nacionalnim parlamentom preprečujejo sodelovanje v mehanizmu nadzora subsidiarnosti. Predlagal je tudi, naj se na ravni Unije oceni, ali bi bilo treba določiti ustrezna merila za ocenjevanje skladnosti z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti.

---

→ Rosa Raffaelli

# 1.3 Institucije in organi Evropske unije

## 1.3.1 Evropski parlament: zgodovinsko ozadje

*Evropski parlament je nastal ob širitvi Skupne skupščine Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ), ki je tako postala skupna vsem trem takratnim nadnacionalnim Evropskim skupnostim. Pozneje se je preimenovala v Evropski parlament. Institucija, v katero državljani držav članic od leta 1979 volijo poslance neposredno, je sčasoma doživela korenite spremembe: iz skupščine imenovanih poslancev se je razvila v izvoljeni parlament, ki je med glavnimi akterji pri določanju politične agende in zakonodajni organ Evropske unije.*

### Pravna podlaga

- Primarne pogodbe (1.1.1, 1.1.2, 1.1.3, 1.1.4, 1.1.5);
- Sklep in Akt o volitvah poslancev Evropskega parlamenta z neposrednimi splošnimi volitvami (20. september 1976), spremenjena s sklepoma Sveta z dne 25. junija in 23. septembra 2002.

### Tri skupnosti, ena skupščina

Po ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (EGS) in Evropske skupnosti za atomsko energijo (Euratom) je bila Skupna skupščina Evropske skupnosti za premog in jeklo razširjena, tako da je pokrila vse tri skupnosti. Nova skupščina z imenom Evropska parlamentarna skupščina, ki jo je sestavljalo 142 poslancev, je prvič zasedala v Strasbourgu 19. marca 1958. 30. marca 1962 se je preimenovala v Evropski parlament.

### Od imenovane skupščine do izvoljenega parlamenta

Pred uvedbo neposrednih volitev so poslance Evropskega parlamenta imenovali nacionalni parlamenti držav članic. Vsi poslanci so tako imeli dvojne mandate.

Na vrhu v Parizu 9. in 10. decembra 1974 je bilo sklenjeno, da bodo neposredne volitve leta 1978 ali pozneje. Hkrati je bil Parlament naprošen, naj vloži nove predloge, ki bi nadomestili prvotni osnutek konvencije iz leta 1960. Januarja 1975 je Parlament sprejel nov osnutek konvencije, na podlagi katerega so voditelji držav in vlad, potem ko so rešili več nesoglasij, na srečanju 12. in 13. julija 1976 dosegli dogovor.

Sklep in Akt o volitvah poslancev Evropskega parlamenta z neposrednimi splošnimi volitvami sta bila podpisana 20. septembra 1976 v Bruslju. Akt je začel

veljati julija 1978, potem ko so ga ratificirale vse države članice, prve volitve pa so bile 7. in 10. junija 1979.

### Širitve

Ko so se 1. januarja 1973 Evropskim skupnostim pridružile Danska, Irska in Združeno kraljestvo (prva širitve), se je število poslancev Evropskega parlamenta povečalo na 198.

Pri drugi širitvi, s pristopom Grčije 1. januarja 1981, je grški parlament v Evropski parlament imenoval 24 poslancev, ki so jih oktobra 1981 zamenjali neposredno izvoljeni poslanci. Druge neposredne volitve so bile 14. in 17. junija 1984.

S tretjo širitvijo 1. januarja 1986 se je število poslanskih mest povečalo s 434 na 518: v Parlament je prišlo je 60 španskih in 24 portugalskih poslancev, ki sta jih imenovala nacionalna parlamenta in ki so jih pozneje nadomestili neposredno izvoljeni poslanci.

Po združitvi Nemčije je bila sestava Parlamenta prilagojena, da bi odražala demografske spremembe. V skladu s predlogi Parlamenta iz resolucije o sistemu za dodelitev poslanskih mest se je z volitvami junija 1994 število poslancev Evropskega parlamenta s 518 povečalo na 567. Po četrti širitvi EU se je njihovo število povečalo na 626, pri čemer so bila v skladu z zgoraj omenjeno resolucijo poslanska mesta pravično dodeljena novim državam članicam.

Na medvladni konferenci v Nici so določili novo razdelitev poslanskih mest Parlamenta, ki je bila uporabljena na evropskih volitvah leta 2004. Največje možno število poslancev (prej 700) se je povečalo na 732. Število poslanskih mest, dodeljenih 15 stariim državam članicam, se je zmanjšalo za 91 (s 626 na 535). Preostalih 197 mest je bilo po načelu sorazmernosti razdeljenih med stare in nove države članice.

S pristopom Bolgarije in Romunije 1. januarja 2007 se je število poslanskih mest v Parlamentu začasno

povečalo na 785, da bi Parlament sprejel poslance iz teh držav. Po volitvah leta 2009, ki so potekale med 4. in 7. junijem, se je to število zmanjšalo na 736. Z Lizbonsko pogodbo (ki je začela veljati 1. decembra 2009) je bilo določeno, da je najvišje možno število evropskih poslancev 751 z začasnim zvišanjem na 754 do naslednjih volitev. Tako se je v parlamentarnem obdobju 2009–2014 736 poslancem Evropskega parlamenta, izvoljenim junija 2009, pridružilo še 18 novih, potem ko so države članice ratificirale spremenjeni protokol, ki je bil sprejet na medvladni konferenci 23. junija 2010. S pristopom Hrvaške 1. julija 2013 se je največje možno število poslanskih mest začasno povečalo na 766, da bi Parlament sprejel 12 hrvaških poslancev, izvoljenih aprila 2013 (v skladu s členom 19 Akta o pogojih pristopa Republike Hrvaške).

Skupno število poslanskih mest se je na volitvah leta 2014 zmanjšalo na 751. Razdelitev sedežev bo ponovno pregledana dovolj zgodaj pred volitvami, ki bodo potekale leta 2019 (1.3.3).

### Postopno povečevanje pristojnosti

Ko so finančne prispevke držav članic nadomestila lastna sredstva Skupnosti (1.5.1), so se na podlagi pogodbe iz Luksemburga, podpisane 22. aprila 1970, prvič povečale proračunske pristojnosti Parlamenta. Druga pogodba na tem področju, ki je še povečala pristojnosti Parlamenta, je bila podpisana 22. julija 1975 v Bruslju (1.1.2).

Enotni evropski akt je okreplil vlogo Parlamenta na nekaterih zakonodajnih področjih (postopek sodelovanja) in določil, da mora k pristopnim in pridruženim pogodbam dati privolitev.

Maastrichtska pogodba je z uvedbo postopka sodločanja na nekaterih zakonodajnih področjih in z razširitvijo postopka sodelovanja na drugih zaznamovala začetek prehoda Parlamenta v vlogo sozakonodajalca. Podelila mu je pristojnost za končno

potrditev sestave Komisije: to je bil pomemben korak naprej pri političnem nadzoru Parlamenta nad izvršno oblastjo EU.

Amsterdamska pogodba je postopek sodločanja razširila na večino zakonodajnih področij in ga spremenila, tako da je Parlament postal sozakonodajalec, enakopraven Svetu. Dobil je pristojnost, da potrdi imenovanje predsednika Komisije, kar je okreplilo njegov nadzor nad izvršno oblastjo. S pogodbo iz Nice se je postopek sodločanja razširil na še več področij.

Tudi Lizbonska pogodba je pomembno razširila tako področje uporabe glasovanja s kvalificirano večino v Svetu (ki v skladu s členom 16 PEU od 1. novembra 2014 poteka po novi metodi) kot področje uporabe postopka sodločanja (na približno 45 novih zakonodajnih področjih). Soodločanje, po novem imenovano redni zakonodajni postopek, je postalo najpogostejša metoda odločanja in se uporablja za posebej pomembna področja, kot sta skupna kmetijska politika ter politika na področju pravosodja in varnosti. Povečala se je tudi vloga Parlamenta pri pripravi prihodnjih sprememb pogodb (člen 48 PEU).

Z evropskimi volitvami, ki so potekale od 22. do 25. maja 2014, se je jasno pokazalo, da je Parlament v celoti uporabil določbo iz člena 14 PEU, ki določa naslednje: „Evropski parlament skupaj s Svetom opravlja zakonodajno in proračunsko funkcijo. Opravlja funkcijo političnega nadzora in posvetovanja v skladu s Pogodbama. Izvoli predsednika Komisije“.

Ko je Parlament na zasedanju 22. oktobra 2014 izvolil novega predsednika Komisije, se je javnost lahko prepričala, da se je začetna zamisel, da bi evropske politične stranke volivcem predstavile glavne kandidate za predsednika Komisije, uveljavila.

→ Udo Bux

## 1.3.2 Evropski parlament: pristojnosti

*Potrđitev institucionalne vloge Parlamenta pri oblikovanju evropske politike je rezultat različnih funkcij, ki jih opravlja. Njegovo sodelovanje v zakonodajnih postopkih, proračunske in nadzorne pristojnosti, vključenost v revizijo pogodbe ter pravica do posredovanja pred Evropskim sodiščem zagotavljajo spoštovanje demokratičnih načel na evropski ravni.*

### Pravna podlaga

Členi 223 do 234 in člen 314 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

### Cilji

Parlament je institucija, ki predstavlja evropske državljane, zato je demokratični temelj Evropske unije. Da se Evropski uniji zagotovi popolna demokratična legitimnost, mora biti Parlament povsem vključen v evropske zakonodajne postopke in v imenu državljanov opravljati politični nadzor nad drugimi institucijami Unije.

### Pristojnosti ustavnega tipa in ratifikacijske pristojnosti (1.4.2)

Že od notnega evropskega akta je treba pri vseh pogodbah o pristopu novih držav članic in pridružitvenih pogodbah pridobiti soglasje Parlamenta. Z notnim evropskim aktom se je ta postopek uvedel tudi za mednarodne sporazume, ki zelo vplivajo na proračun Unije (namesto pravnega postopka, sprejetega leta 1975). Z maastrichtske pogodbo pa za sporazume, ki vzpostavljajo poseben institucionalni okvir ali vnašajo spremembe v akt, sprejet s postopkom soodločanja. Prav tako mora Parlament dati soglasje k aktom, ki se nanašajo na volilni postopek (od maastrichtske pogodbe dalje). Od amsterdamske pogodbe mora Svet prav tako dobiti soglasje Parlamenta, če želi razglasiti, da obstaja očitna nevarnost, da bo država članica hudo kršila temeljna načela Evropske unije, preden na to državo članico naslovi priporočila ali ji izreče kazni. Po drugi strani pa je treba pri vsaki spremembi statuta poslancev Evropskega parlamenta pridobiti soglasje Sveta.

Od začetka veljavnosti lizbonske pogodbe lahko Parlament predlaga spremembo pogodbe ter ima končno besedo pri odločitvi, ali naj se skliče konvencija za pripravo prihodnjih sprememb pogodbe ali ne (člen 48(2)(3) PEU).

### Sodelovanje v zakonodajnem postopku (1.4.1)

Parlament v različni meri glede na pravno podlago posameznega akta sodeluje pri sprejemanju zakonodajnih aktov Unije. Od izključno svetovalne vloge je napredoval do enakopravnega soodločanja s Svetom.

#### A. Redni zakonodajni postopek

Že od uveljavitve pogodbe iz Nice (1.1.4) se je postopek soodločanja uporabljal za 46 pravnih podlag v pogodbi ES. Načeloma je ta postopek Parlament postavil v enakopravni položaj v Svetom. Če sta instituciji dosegli soglasje, je bil akt sprejet v prvi ali drugi obravnavi, sicer pa le po uspešnem pravnem postopku.

Z lizbonsko pogodbo (1.1.5) je postopek soodločanja postal redni zakonodajni postopek (člen 294 PDEU). Ta postopek se uporablja za več kot 40 novih področij, na primer za področje svobode, varnosti in pravice, zunanje trgovine, okoljske politike in skupne kmetijske politike.

#### B. Posvetovanje

Postopek posvetovanja se še naprej uporablja pri davkih, konkurenci, pri harmonizaciji zakonodaje, ki se ne nanaša na notranji trg, in pri nekaterih vidikih socialne in okoljske politike.

#### C. Sodelovanje (odpravljen postopek)

Postopek sodelovanja (člen 252 pogodbe o ES) je bil uveden z notnim evropskim aktom, z maastrichtske pogodbo pa se je razširil na večino zakonodajnih področij, kjer Svet odloča z večino. Svet je moral v skladu s tem postopkom v drugi obravnavi upoštevati predloge sprememb Parlamenta, ki so bili sprejeti z absolutno večino in jih je Komisija prevzela. Parlament je z uvedbo tega postopka dobil prave zakonodajne pristojnosti, z začetkom veljavnosti lizbonske pogodbe pa je bil ta postopek ukinjen (glej kratko predstavitev 1.1.5).

#### D. Privolitev

Od začetka veljavnosti maastrichtske pogodbe se je postopek privolitve uporabljal za nekatera zakonodajna področja, kjer Svet odloča soglasno in ki so bila z amsterdamsko pogodbo omejena na strukturne sklade in na kohezijski sklad.



Z lizbonsko pogodbo ta postopek, ki se je splošno preimenoval v postopek odobritve, velja za nekatera nova področja, kot so na primer področja iz členov 7, 14, 17, 27, 48, 50 PEU in členov 19, 83, 86, 218, 223, 311, 312 PDEU ter ukrepi, ki jih mora Svet sprejeti, kadar je potrebno ukrepanje Unije, pogodbi pa ne predvidevata za to potrebnih pooblastil (člen 352 PDEU).

### E. Pravica do pobude

Z maastrichtsko pogodbo je Parlament dobil pravico do pobude, ki pa je bila omejena s tem, da je moral na Komisijo nasloviti prošnjo za vložitev predloga. Lizbonska pogodba ohranja to pravico (člen 225 PDEU), ki je natančneje razložena v medinstitucionalnem sporazumu med Komisijo in Parlamentom.

### Proračunske pristojnosti (1.4.3)

Lizbonska pogodba je odpravila razločevanje med obveznimi in neobveznimi odhodki, pri letnem proračunskem postopku, ki je sedaj podoben rednemu zakonodajnemu postopku, pa je Parlament postavila ob bok Svetu.

Parlament je ena od dveh vej proračunske oblasti (člen 314 PDEU). V proračunski postopek je vključen že od pripravljalne faze, predvsem pri določanju splošnih smernic in načina porabe sredstev. Sprejema proračun in spremlja njegovo izvajanje (členi 318 PDEU) ter daje razrešnico glede izvrševanja proračuna (člen 319 PDEU).

Odobriti pa mora tudi večletni finančni okvir (člen 312 PDEU). Večletni finančni okvir 2014–2020 je prvi okvir, ki je usklajen s pravili iz PDEU.

### Nadzor nad izvršno oblastjo

Parlament ima številne nadzorne pristojnosti, in sicer pregleduje letno splošno poročilo (člen 233 PDEU) ter s Svetom nadzoruje izvedbene in delegirane akte Komisije (člena 290 in 291 PDEU).

### A. Imenovanje Komisije

Parlament je leta 1981 začel neformalno potrjevati imenovanja Komisije s preučevanjem in potrjevanjem njenega programa, vendar šele od maastrichtske pogodbe leta 1992 velja, da lahko države članice imenujejo predsednika in člane Komisije kot kolegijskega organa le po njegovi predhodni privolitvi. Z amsterdamsko pogodbo je bil narejen še korak dlje: Parlament mora potrditi imenovanje predsednika Komisije, potem pa še njene člane. Parlament je leta 1994 uvedel tudi predstavitev kandidatov za komisarje. Po lizbonski pogodbi je treba kandidata za predsednika Komisije izbrati glede na rezultate evropskih volitev.

### B. Predlog nezaupnice

Že rimska pogodba je vsebovala določbo za predlog nezaupnice o delu Komisije (člen 234 PDEU). Predlog nezaupnice je sprejet z dvotretjinsko večino oddanih glasov, kar predstavlja večino poslancev Parlamenta in v tem primeru mora Komisija kolektivno odstopiti. Doslej je bilo vloženih osem predlogov nezaupnice, od katerih pa nobeden ni bil sprejet, vendar je število glasov v prid nezaupnice vztrajno naraščalo. Zadnji predlog (glasovanje je bilo 8. junija 2005) pa je dobil samo 35 glasov od 589, 35 je bilo vzdržanih.

### C. Parlamentarna vprašanja

Vprašanja so pisna in ustna, z razpravo ali brez (člen 230 PDEU), ter vprašanja za „čas za vprašanja“. Komisija in Svet morata na vprašanja odgovoriti.

### D. Preiskovalni odbori

Parlament lahko ustanovi začasni preiskovalni odbor, ki preiskuje domnevne kršitve ali nepravilnosti pri izvajanju zakonodaje Unije (člen 226 PDEU).

### E. Nadzor nad skupno zunanjo in varnostno politiko

Parlament mora biti seznanjen z dogajanjem na teh področjih in lahko zastavlja vprašanja Svetu ali nanj naslavlja priporočila. S Parlamentom se je treba posvetovati o glavnih vidikih in temeljnih usmeritvah skupne zunanje in varnostne politike (člen 36 PEU). Ko gre za finančne vidike, je tudi oblikovanje medinstitucionalnega dogovora o proračunski disciplini in dobrem finančnem poslovanju (2006/C 139/01) pripomoglo k izboljšanju postopkov posvetovanja o skupni zunanji in varnostni politiki. Uvedba nove funkcije visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko omogoča večji vpliv Parlamenta, saj je ta oseba obenem tudi podpredsednik Komisije.

### Pritožbe na Sodišče Evropske unije

Parlament ima pravico, da sproži postopek pred Sodiščem Evropske unije, če bi katera od institucij kršila pogodbo.

Ima pravico posredovati, tj. podpreti eno od strank v postopku. To pravico je uporabil v prelomnem primeru sodbe o „izoglucozi“ (zadevi 138 in 139/79 z dne 29. oktobra 1980), s katero je Sodišče razveljavilo uredbo Sveta, ker je ta kršil svojo obveznost posvetovanja s Parlamentom. V primeru opustitve ukrepanja (člen 265 PDEU) lahko začne Parlament pred Sodiščem postopek proti drugi instituciji zaradi kršitve pogodbe, kot v zadevi 13/83, kjer je bila izrečena sodba proti Svetu, ker ta ni sprejel ukrepov v zvezi s skupno prometno politiko.

Z amsterdamsko pogodbo je Parlament dobil pristojnost, da vloži tožbo za razveljavitev akta druge institucije, vendar le zaradi varovanja svojih posebnih pravic. S pogodbo iz Nice Parlamentu ni treba več dokazovati posebnega interesa in torej lahko sproži postopek enako kot Svet, Komisija in države članice. Parlament je lahko tožena stranka v postopku proti aktu, sprejetem v postopku soodločanja, ali ko lahko ima eden od njegovih aktov pravne posledice za tretjo stran. Člen 263 PDEU je tako potrdil sodbe Sodišča v zadevah 320/81, 294/83 in 70/88.

Parlament lahko tudi zaprosi Sodišče za predhodno mnenje o skladnosti mednarodnega sporazuma s pogodbo (člen 218 PDEU).

### **Peticije (2.1.4)**

Ko državljani Unije uveljavljajo svojo pravico do peticije, peticijo naslovijo na predsednika Parlamenta (člen 227 PDEU).

### **Evropska državljanska pobuda (2.1.5)**

Parlament organizira predstavitve z zagovorniki uspešno prijavljenih evropskih državljskih pobud, ki jih vodi Odbor za peticije.

### **Imenovanje varuha človekovih pravic**

Parlament na podlagi lizbonske pogodbe izvoli evropskega varuha človekovih pravic (člen 228 PDEU) (1.3.16).

---

→ Petr Novak

## 1.3.3 Evropski parlament: organizacija in delovanje

*Organizacijo in delovanje Evropskega parlamenta ureja njegov poslovnik, dejavnosti pa usmerjajo politični organi, odbori, delegacije in politične skupine.*

### Pravna podlaga

- Člen 14 PEU in členi 223, 224, 226, 229, 231 in 232 PDEU;
- Poslovnik Evropskega parlamenta.

### Sestava

Evropski svet je na predlog Evropskega parlamenta<sup>[1]</sup> sprejel Sklep 2013/312/EU o sestavi Evropskega parlamenta po volitvah leta 2014. V Evropskem parlamentu je sedaj 751 poslanec, ki so med državami članicami porazdeljeni tako: Nemčija – 96; Francija – 74; Italija in Združeno kraljestvo – 73; Španija – 54; Poljska – 51; Romunija – 32; Nizozemska – 26; Belgija, Grčija, Madžarska, Portugalska in Češka – 21; Švedska – 20; Avstrija – 18; Bolgarija – 17; Finska, Danska in Slovaška – 13; Hrvaška, Irska in Litva – 11; Latvija in Slovenija – 8; Ciper, Estonija, Luksemburg in Malta – 6.

Razdelitev sedežev bo ponovno pregledana dovolj zgodaj pred volitvami, ki bodo leta 2019.

### Organizacija

#### A. Politični organi

Politični organi Parlamenta so predsedstvo (člen 24 Poslovnika – predsednik in 14 podpredsednikov), konferenca predsednikov (člen 26 Poslovnika – predsednik in predsedniki političnih skupin), pet kvestorjev (člen 28 Poslovnika – pristojni za upravne in finančne zadeve poslancev), Konferenca predsednikov odborov (člen 29 Poslovnika) in konferenca predsednikov delegacij (člen 30 Poslovnika). Mandat predsednika, podpredsednikov ter kvestorjev in pa predsednikov odborov in delegacij traja dve leti in pol (člen 19 Poslovnika).

#### B. Odbori in delegacije

Poslanci delujejo v 20 odborih, 2 pododborih in 39 delegacijah (medparlamentarne delegacije in delegacije v skupnih parlamentarnih odborih, odborih

za parlamentarno sodelovanje in večstranskih parlamentarnih skupščinah)<sup>[2]</sup>. Parlament napoti tudi delegacijo v skupno parlamentarno skupščino, ustanovljeno na podlagi sporazuma med afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami (AKP) ter EU<sup>[3]</sup>. Parlament lahko ustanovi tudi posebne odbore (člen 197 Poslovnika) ali preiskovalne odbore (člen 226 PDEU in člen 198 Poslovnika).

Na podlagi člena 204 Poslovnika vsak odbor ali delegacija izvoli svoje predsedstvo, v katerem so predsednik in največ štiri podpredsedniki.

#### C. Politične skupine

Poslanci niso člani nacionalnih delegacij, temveč mednarodnih političnih skupin v skladu s svojo politično usmeritvijo. Poslovnik Evropskega parlamenta določa, da mora posamezno politično skupino sestavljati najmanj 25 poslancev, izvoljenih v najmanj četrtini držav članic (člen 32 Poslovnika). Politične skupine se redno sestajajo v tednu pred delnim zasedanjem in v tednu delnega zasedanja ter pripravljajo seminarje, na katerih opredelijo glavna načela svojega delovanja. Nekatere politične skupine ustrezajo nadnacionalnim političnim strankam, ki delujejo na ravni EU.

#### D. Evropske politične stranke in ustanove

Parlament priporoča vzpostavitev okolja, v katerem se bodo evropske politične stranke in ustanove lahko nemoteno razvijale, za kar je treba sprejeti tudi okvirno zakonodajo. Člen 224 PDEU zagotavlja pravno podlago za sprejetje statuta političnih strank na evropski ravni in pravil o njihovem financiranju v skladu z rednim zakonodajnim postopkom. Večina političnih strank se financira na podlagi Uredbe (EU, Euratom) št. 1141/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2014 o statutu in financiranju evropskih političnih strank in evropskih političnih fundacij, ki je uvedla možnost financiranja političnih fundacij, ki z izobraževalnimi in raziskovalnimi dejavnostmi podpirajo ustrezne stranke.

<sup>[1]</sup> Resolucija Evropskega parlamenta z dne 13. marca 2013 o sestavi Evropskega parlamenta glede na volitve leta 2014 (Sprejeta besedila, P7\_TA(2013)0082).

<sup>[2]</sup> Število članov posameznih odborov je določeno v prvem odstavku Sklepa Evropskega parlamenta z dne 2. julija 2014 o številčni sestavi odborov (Sprejeta besedila, P8\_TA(2014)0001).

<sup>[3]</sup> Glej člen 17 sporazuma iz Cotonouja, kot je bil spremenjen 22. junija 2010 v Ouagadougouju.

Že obstoječe evropske politične stranke so: Evropska ljudska stranka, Stranka evropskih socialistov, Zavezniki liberalcev in demokratov za Evropo, Evropska stranka zelenih, Zavezniki evropskih konservativcev in reformistov, Stranka evropske levice, Gibanje za Evropo svoboščin in demokracije, Evropska demokratska stranka, Evropska svobodna zveza, Evropska zveza za svobodo, Zveza evropskih nacionalnih gibanj, Evropsko krščansko politično gibanje in EU demokrati. Te nadnacionalne politične stranke tesno sodelujejo z ustreznimi političnimi skupinami v Evropskem parlamentu.

## E. Sekretariat

Sekretariat Evropskega parlamenta zajema urad generalnega sekretarja, 12 generalnih direktorats in pravno službo. Njegova naloga je usklajevati zakonodajno delo ter pripravljati plenarna zasedanja in seje. Poleg tega nudi tehnično, pravno in strokovno pomoč parlamentarnim organom in poslancem ter jih podpira pri izvajanju njihovega mandata. Sekretariat zagotavlja tolmačenje in prevajanje za vse seje in uradne dokumente.

## Delovanje

Pogodba določa, da deluje Evropski parlament neodvisno. Parlament sprejme svoj poslovnik, za kar so potrebni glasovi večine poslancev (člen 232 PDEU). Razen če Pogodbi ne določata drugače, odloča Parlament z večino oddanih glasov (člen 231 PDEU). Za delna zasedanja sprejme dnevni red, na njih pa v prvi vrsti sprejema poročila, ki jih pripravijo parlamentarni odbori, zastavlja vprašanja Komisiji in Svetu, vodi tematske in nujne razprave ter obravnava izjave predsedstva. Seje odborov in plenarna zasedanja so javna in se prenašajo prek spleta.

## Sedež in kraji dela

Parlament je po 7. juliju 1981 sprejel več resolucij o svojem sedežu in z njimi vlade držav članic pozval, naj izpolnijo dolžnost, ki jim jo nalagajo Pogodbe, in ustanovijo enoten sedež evropskih institucij. Ker odziva na te pozive ni bilo, je Evropski parlament sprejel niz odločitev o organizaciji in krajih svojega dela (Luksemburg, Strasbourg in Bruselj). Na Evropskem svetu v Edinburgu 11. in 12. decembra 1992 so vlade držav članic dosegle dogovor o sedežu evropskih institucij, po katerem velja, da:

- ima Evropski parlament sedež v Strasbourg, kjer poteka 12 mesečnih delnih zasedanj, med njimi tudi zasedanje, na katerem je sprejeta odločitev o letnem proračunu EU;
- dodatna delna zasedanja potekajo v Bruslju;
- parlamentarni odbori se srečujejo v Bruslju;
- sekretariat in podporni oddelki Parlamenta ostajajo v Luksemburgu.

Evropski parlament se z odločitvijo ni strinjal, vendar je Sodišče Evropskih skupnosti (sodba z dne 1. oktobra 1997 – C-345/95) potrdilo, da se sedež Parlamenta določa v skladu s sedanjim členom 341 PDEU. Vsebina odločitve je bila vključena v Amsterdamsko pogodbo s protokolom kot priloga pogodbam.

Četudi je Parlament obžaloval te odločitve, je bil prisiljen oblikovati svoj letni koledar v skladu z njimi, in sicer na predlog konference predsednikov. Na splošno velja, da ima Parlament med letom 12 štiridnevni delni zasedanja v Strasbourg in šest dvodnevni delni zasedanja v Bruslju. Poslanci Evropskega parlamenta so oblikovali več pobud, da bi se izognili organizaciji zasedanj v Strasbourg. V letu 2012 je bil na primer sprejet koledar, ki je vključeval dve dvodnevni delni zasedanja v Strasbourg v istem tednu v oktobru, čimer se je skupno število dni zasedanj v Strasbourg zmanjšalo za štiri. Po pritožbi Francije pa je Sodišče razsodilo (Zadeva C-237/11), da je treba za izpolnitev sprejetih odločitev organizirati dve celotni delni zasedanja.

V skladu s členom 229 PDEU se lahko Evropski parlament na zahtevo večine svojih poslancev ali na zahtevo Sveta oziroma Komisije sestane na izrednem delnem zasedanju. Parlament je imel prvo dodatno plenarno zasedanje 18. decembra 2006 v Bruslju, in sicer neposredno po zasedanju Evropskega sveta 14. in 15. decembra 2006. Odtlej se je praksa neposrednega sledenja zasedanjem Evropskega sveta še utrdila.

## Poslanci Evropskega parlamenta po političnih skupinah in državah članicah

Na naslednji povezavi je mogoče najti preglednico političnih skupin in njihove sestave: <http://www.europarl.europa.eu/meps/sl/crosstable.html>.

→ Erika Schulze

## 1.3.4 Evropski parlament: volilni postopki

*Postopke za izvolitev poslancev Evropskega parlamenta urejajo evropska zakonodaja, ki določa pravila, skupna vsem državam članicam, ter posebni nacionalni predpisi, ki se med državami članicami razlikujejo. Skupna pravila določajo načelo proporcionalne zastopanosti in nekatere nezdružljivosti z mandatom poslanca Evropskega parlamenta. Nacionalni zakoni urejajo številne druge pomembne vidike, na primer kakšen volilni sistem točno se uporablja in koliko je volilnih enot.*

### Pravna podlaga

Člen 14 Pogodbe od Evropski uniji (PEU) in členi 20, 22 in 223 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

Akt o volitvah predstavnikov Evropskega parlamenta s splošnimi neposrednimi volitvami (20. september 1976)<sup>[1]</sup> in Sklep Sveta 2002/772/ES, Euratom z dne 25. junija in 23. septembra 2002 o spremembah tega akta.

### Skupna pravila

#### A. Načela

V ustanovnih pogodbah je bilo določeno, da poslance Evropskega parlamenta v začetku imenujejo nacionalni parlamenti, hkrati pa je bila predvidena možnost za splošne neposredne volitve. Ta možnost je bila uresničena, ko je Svet 20. septembra 1976 sprejel sklep o volitvah poslancev Evropskega parlamenta s splošnimi neposrednimi volitvami, prve neposredne volitve pa so sledile leta 1979.

Leta 1992 je bilo z Maastrichtsko pogodbo določeno, da morajo volitve v vseh državah članicah potekati po enotnem postopku in da Evropski parlament v ta namen pripravi ustrezen predlog, ki ga mora Svet sprejeti soglasno. A ker Svetu ni uspelo doseči soglasja o nobenem od predlogov, je bila z Amsterdamsko pogodbo uvedena možnost sprejetja tako imenovanih skupnih načel. Sklep Sveta 2002/772/ES, Euratom je ustrezno spremenil akt iz leta 1976 ter uvedel načeli sorazmerne zastopanosti ter nezdružljivosti nacionalnega in evropskega mandata.

Z Lizbonsko pogodbo je pravica voliti in biti voljen postala temeljna pravica (člen 39 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah).

#### B. Uporaba: veljavni skupni predpisi

##### 1. Pravica državljanov Unije, da volijo in so voljeni v državi članici, če nimajo njenega državljanstva

Člen 22(2) PDEU določa, da „ima vsak državljan Unije, ki prebiva v neki državi članici, nima pa njenega dr-

žavljanstva, pravico, da v tej državi voli in je voljen na volitvah v Evropski parlament“. Podrobna ureditev glede uresničevanja te pravice je bila sprejeta z Direktivo 93/109/ES.

V skladu s členom 6 Direktive 93/109/ES, kot je bila spremenjena z Direktivo 2013/1/EU, „noben državljan Unije, ki prebiva v državi članici, ni pa njen državljan, in se mu je s posamično sodno odločbo ali upravno odločbo, če se za slednjo lahko uporabijo pravna sredstva, po zakonodaji države članice prebivanja ali po zakonodaji matične države članice odvzela pasivna volilna pravica, ne more uresničevati te pravice v državi članici prebivanja na volitvah v Evropski parlament“.

#### 2. Volilni sistem

Volitve morajo temeljiti na proporcionalni zastopanosti, pri čemer se uporabi sistem list ali sistem enega prenosljivega glasu (člen 1 Sklepa Sveta 2002/772/ES, Euratom).

#### 3. Nezdružljivost funkcij

V skladu s členom 7 akta iz leta 1976 (kot je bil spremenjen s Sklepom Sveta 2002/772/ES, Euratom z dne 25. junija in 23. septembra 2002), funkcija poslanca Evropskega parlamenta ni združljiva s funkcijo člana vlade države članice, člana Komisije, sodnika, generalnega pravobranilca ali sodnega tajnika Sodišča Evropske unije, člana Računskega sodišča, člana Evropskega ekonomsko-socialnega odbora, člana odborov ali drugih teles, ustanovljenih na podlagi pogodb Unije za namen upravljanja skladov Unije ali opravljanja stalnih neposrednih administrativnih nalog, člana sveta direktorjev, upravnega odbora ali zaposlenih Evropske investicijske banke ali aktivnega uradnika oziroma uslužbenca institucij Evropske unije ali z njimi povezanih specializiranih organov. Nezdružljivost še z nekaterimi drugimi funkcijami je bila uvedena leta 1997 (s funkcijo člana Odbora regij) in 2002 (s funkcijami člana Sodišča prve stopnje – zdaj Splošnega sodišča –, člana sveta direktorjev Evropske centralne banke, varuha človekovih pravic Evropske Unije in, kar je najbolj pomembno, člana nacionalnega parlamenta).

<sup>[1]</sup> UL L 278, 8.10.1976.

## Področja, za katera veljajo nacionalni predpisi

Poleg teh splošnih pravilnih glede volitev države članice še naprej uporabljajo svoje nacionalne predpise, ki se lahko precej razlikujejo.

### A. Volilni sistem in volilni prag

Sklep Sveta iz leta 2002 določa, da morajo vse države članice uporabljati sistem volitev na podlagi proporcionalne zastopanosti.

Države članice lahko določijo najnižji prag za dodelitev poslanskih mest, ki ne sme presegati 5 odstotkov (člen 2a). Volilni prag uporablja več držav članic: ta je 5-odstoten v Franciji (kjer velja za posamezno volilno enoto), Litvi, na Poljskem, Slovaškem, Češkem, v Romuniji in na Madžarskem; 4-odstoten je v Avstriji, Italiji in na Švedskem; 3-odstoten v Grčiji; na Cipru pa je 1,8-odstoten.

Nemško ustavno sodišče je v dveh odločbah, sprejetih leta 2011 in 2014, razglasilo, da je do tedaj veljaven prag za evropske volitve (5-odstotni in kasneje 3-odstotni) neustaven.

### B. Volilne enote

Na evropskih volitvah večina držav članic šteje kot ena volilna enota. Le pet držav članic (Belgija, Francija, Irska, Italija in Združeno kraljestvo) je svoje nacionalno ozemlje razdelilo na več regionalnih volilnih enot.

Na Nizozemskem (19), v Nemčiji (16, samo za CDU/CSU) in na Poljskem (13) imajo volilne enote samo administrativen namen ali se uporabljajo izključno za razdelitev znotraj strankarskih list.

### C. Glasovalna pravica

V vseh državah članicah je najnižja starost za udeležbo na volitvah 18 let, razen v Avstriji, kjer je 16 let.

V štirih državah članicah je udeležba na volitvah obvezna (Belgija, Luksemburg, Ciper in Grčija): obvezna volilna udeležba velja tako za državljane kot za prijavljene državljane EU, ki niso državljani zadevne države.

#### 1. Glasovanje državljanov, ki prebivajo v drugi državi članici, nimajo pa njenega državljanstva

Državljeni Unije, ki prebivajo v državi članici, nimajo pa njenega državljanstva, imajo pravico, da v tej državi volijo na volitvah v Evropski parlament pod enakimi pogoji kot državljani te države (člen 22 PDEU). Vseeno pa se v različnih državah pojem prebivanja razume različno. Nekatere države zahtevajo, da imajo volivci na volilnem ozemlju stalno prebivališče (Estonija, Finska, Francija, Nemčija, Poljska, Romunija in Slovenija), druge zahtevajo, da imajo volivci tam

običajno prebivališče (Ciper, Danska, Grčija, Irska, Luksemburg, Slovaška, Švedska in Združeno kraljestvo) oziroma da so vpisani v register prebivalstva (Belgija in Češka). Državljeni EU, ki želijo voliti v Luksemburgu, na Cipru in na Češkem, morajo izpolnjevati pogoje minimalnega obdobja prebivanja.

#### 2. Glasovanje državljanov v državi izvora, čeprav prebivajo v tujini

Državljeni Združenega kraljestva, ki prebivajo v tujini, imajo glasovalno pravico le za nekatere kategorije. Belgija in Grčija priznavata glasovalno pravico svojim državljanom, živečim v tujini, le če prebivajo v drugi državi članici EU, medtem ko jo Danska in Italija priznavata državljanom, živečim v tretji državi, le za nekatere kategorije. Nemčija priznava glasovalno pravico za volitve v Evropski parlament državljanom, ki živijo v drugi državi, vendar le če so vpisani v nemški volilni register. V Bolgariji ter na Irskem in Slovaškem pa imajo glasovalno pravico le državljani EU s stalnim prebivališčem na njihovem nacionalnem ozemlju.

#### 3. Ker imajo nekateri volivci možnost voliti v državi gostiteljici in v svoji državi izvora, bi lahko prišlo do zlorabe (dvojno glasovanje, k je v nekaterih državah članicah kaznivo). Vendar se izvrševanje zdi težavno, saj volilni organi v državah članicah teh podatkov ne usklajujejo.

### D. Pravica biti voljen

S pravico biti voljen na volitvah v Evropski parlament v kateri koli državi članici, ki je država prebivališča, se uveljavlja tudi načelo nediskriminacije med državljani in nedržavljeni; omenjena pravica pa izhaja iz pravice do prostega gibanja in prebivanja. Vsak, ki je državljan Unije in ni državljan države članice prebivanja, a izpolnjuje enake pogoje glede aktivne volilne pravice, kakor jih ta država po zakonu nalaga svojim državljanom, ima aktivno volilno pravico na volitvah v Evropski parlament v državi članici prebivanja, razen če mu je ta pravica odvzeta (člen 3 Direktive Sveta 93/109/ES).

Vsem državam članicam je skupna zahteva, da mora biti kandidat na volitvah državljan ene izmed držav članic EU (razen v Združenem kraljestvu, kjer lahko na volitvah v Evropski parlament kandidirajo tudi nekateri državljani Commonwealtha). Drugi pogoji se med državami razlikujejo. Nihče ne sme na istih volitvah kandidirati v več kot eni državi članici (člen 4 Direktive Sveta 93/109/ES). Najnižja starost kandidata v večini držav članic je 18 let, razen v Belgiji, Bolgariji, na Cipru, na Češkem, v Estoniji, na Irskem, v Latviji, Litvi ter na Poljskem in Slovaškem, kjer je najnižja starost 21 let, v Romuniji, kjer je 23 let, ter v Italiji in Grčiji, kjer je 25 let.

## E. Kandidature

V nekaterih državah članicah (na Češkem, Danskem, v Nemčiji, Grčiji, na Nizozemskem in Švedskem) lahko kandidature vložijo le politične stranke in politične organizacije. V vseh drugih državah članicah se lahko kandidature vložijo, če je bilo zanje zbrano zahtevano število podpisov ali volivcev, v nekaterih primerih pa je potreben tudi pogov.

## F. Datum volitev

V skladu s členoma 10 in 11 akta iz leta 1976, kot je bil spremenjen s Sklepom Sveta 2002/772/ES, Euratom, volitve v Evropski parlament potekajo v istem obdobju od četrтка zjutraj do nedelje; točen datum in čas določi vsaka država članica posebej. Volilno obdobje prvih volitev, ki so potekale leta 1979, je leta 1976 soglasno določil Svet po posvetovanju z Evropskim parlamentom. Po letu 1979 so volitve potekale v enakem obdobju zadnjega leta petletnega obdobja iz člena 5 akta (1.3.1).

Svet je v sklepu z dne 14. junija 2013 datum volitev leta 2014, ki je bil sprva načrtovan v juniju, prestavil na obdobje od 22. do 25. maja, da se volitve ne bi prekrivale z binkoštnimi prazniki, pri čemer je uporabil naslednjo določbo iz člena 11: „Kadar volitev ni mogoče izvesti v tem obdobju, Svet po posvetovanju z Evropskim parlamentom soglasno sprejme sklep, s katerim najmanj en mesec pred koncem petletne dobe iz člena 5 določi drugo volilno obdobje, ki je lahko največ dva meseca pred obdobjem, določenim v skladu s prejšnjim podstavkom, ali največ mesec dni po njem“.

Evropske volitve leta 2009 so potekale med 4. in 7. junijem, točen datum pa je bil izbran v skladu s tradicijo vsake države. Volitve leta 2004 so potekale med 10. in 13. junijem.

## G. Možnost volivcev, da spremenijo vrstni red kandidatov na listah

V večini držav članic lahko volivci oddajo preferenčne glasove za spremembo vrstnega reda kandidatov na listi. V devetih državah članicah (Nemčija, Španija, Francija, Grčija, Portugalska, Združeno kraljestvo, Estonija, Madžarska in Romunija) pa so liste zaprte (brez preferenčnih glasov). V Luksemburgu lahko volivci glasujejo celo za kandidate z različnih list, na Švedskem pa imajo možnost, da na liste dodajo nova imena ali jih z njih črtajo. Na Malti, na Irskem in v Severni Irski volivci glasujejo za kandidate po prednostnem vrstnem redu (sistem enega prenosljivega glasu).

## H. Potrditev rezultatov volitev in pravila, ki urejajo volilne kampanje

Na Danskem in v Luksemburgu rezultate volitev potrdi nacionalni parlament. V Sloveniji izvolitev poslancev Evropskega parlamenta potrdi državni zbor. V Nemčiji končne rezultate volitev en dan po njih objavi predsednik zvezne volilne komisije. Za to nalogo so v Avstriji, Belgiji, na Češkem, v Estoniji, na Finskem, v Italiji, na Irskem, v Sloveniji in Združenem kraljestvu pristojna sodišča, v Nemčiji pa se to zgodi le, če se odločitev parlamenta izpodbija. V Španiji rezultate volitev potrdi volilni odbor „Junta Electoral Central“, na Nizozemskem, Portugalskem in Švedskem pa je za to pristojna komisija za potrjevanje. V Franciji je za reševanje sporov glede volitev pristojen državni svet, to pravico pa ima tudi minister za notranje zadeve, če zakonsko določene oblike in pogoji niso bili upoštevani.

V večini držav članic so pravila za volilne kampanje (dovoljeno financiranje, termini za oglaševanje v medijih, objava rezultatov volitev) enaka kot za državne volitve.

## I. Zapolnjevanje poslanskih mest, ki se sprostijo med volilnim obdobjem

V nekaterih državah članicah (v Avstriji, na Danskem in Finskem, v Franciji, na Hrvaškem, v Italiji, Luksemburgu, na Nizozemskem in Portugalskem ter v Združenem kraljestvu) se mesta, ki se sprostijo, dodelijo prvemu neizvoljenemu kandidatu na isti volilni listi (ponekod z uporabo postopka prilagoditve, ki upošteva število dobljenih glasov različnih kandidatov). V Belgiji, na Irskem, v Nemčiji in na Švedskem so prosta mesta dodeljena namestnikom. V Španiji in Nemčiji se v primeru, da ni namestnikov, upošteva vrstni red kandidatov na listah. V Grčiji se prosti sedeži dodelijo namestnikom na isti listi; če teh ni dovolj, se organizirajo nadomestne volitve. V nekaterih državah članicah (npr. v Avstriji) imajo poslanci pravico do vrnitve v Evropski parlament po tem ko ni več razlogov, zaradi katerih te funkcije niso mogli opravljati.

## Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament je že v šestdesetih letih prejšnjega stoletja začel opozarjati na problematiko volilnega zakona. Oblikoval je več predlogov v skladu s členom 138 Pogodbe ES. Dejstvo, da postopek za volitve v Evropski parlament ni resnično enoten, kaže, kako težko je poenotiti različne tradicije posameznih držav. Možnost sprejetja skupnih načel, ki je bila uvedena z Amsterdamsko pogodbo, je te težave samo delno odpravila. Ambiciozna določba iz člena 223 PDEU o sprejetju enotnega postopka, za katerega je potrebna odobritev Evropskega parlamenta, še vedno ni izpolnjena.

Leta 1997 je Evropski parlament vložil predlog za enotni volilni postopek; njegovo bistvo je bilo vključeno v sklep Sveta iz leta 2002, razen predloga za vzpostavitev enotne evropske volilne enote za zapolnitev 10 % sedežev. Zaenkrat se o zamisli o evropski volilni enoti še naprej razpravlja.

22. novembra 2012 je Evropski parlament sprejel resolucijo, v kateri je pozval evropske politične stranke, naj imenujejo kandidate za položaj predsednika Komisije, da bi se okrepila politična legitimnost tako Parlamenta kot Komisije. Ta ureditev se je začela izvajati pred volitvami leta 2014 in vodilni kandidati so na njih prvič kandidirali. Na podlagi rezultatov volitev leta 2014 je Evropski

parlament 22. oktobra 2014 izvolil enega od teh kandidatov, Jean-Clauda Junckerja, za predsednika Komisije.

Leta 2003 je bil vzpostavljen sistem za financiranje evropskih političnih strank, ki mogoča tudi ustanovitev političnih fundacij na ravni EU (Uredba (EU, Euratom) št. 1141/2014 z dne 22. oktobra 2014 o statutu in financiranju evropskih političnih strank in evropskih političnih fundacij). Ker so finančna sredstva za namene volilnih kampanj skromna in jih še vedno urejajo nacionalni predpisi, si Evropski parlament prizadeva za revizijo te uredbe.

---

→ [Udo Bux](#)



## 1.3.5 Evropski parlament: odnosi z nacionalnimi parlamenti

*Napredek na področju evropske integracije je spremenil vlogo nacionalnih parlamentov. Uvedeni so bili različni instrumenti sodelovanja med Evropskim parlamentom in nacionalnimi parlamenti, namenjeni učinkovitemu demokratičnemu nadzoru evropske zakonodaje na vseh ravneh. Ta trend se je okrepil z določbami, uvedenimi z Lizbonsko pogodbo.*

### Pravna podlaga

Člen 12 Pogodbe o Evropski uniji in Protokol št. 1 o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji.

### Cilji

#### A. Razlogi za sodelovanje

Proces evropske integracije vključuje prenos nekaterih pristojnosti, ki so jih imele nacionalne vlade, na skupne institucije s pristojnostjo odločanja, s čimer se zmanjšuje vloga nacionalnih parlamentov kot zakonodajnih, proračunskih in nadzornih organov. Pristojnosti so se z nacionalne ravni na evropsko prenesle predvsem na Svet, Evropski parlament pa ni dobil vseh pristojnosti, ki bi mu omogočale, da bi v evropskih zadevah igral polno parlamentarno vlogo. Zato je prišlo do strukturnega demokratičnega deficita. Evropski parlament in nacionalni parlamenti ta demokratični deficit obžalujejo in si ga prizadevajo zmanjšati.

- Nacionalni parlamenti, ki so čedalje bolj zaskrbljeni zaradi izgubljanja vpliva, ga skušajo ponovno pridobiti z učinkovitejšim nacionalnim nadzorom nad evropskimi dejavnostmi svojih vlad in tesnejšimi odnosi z Evropskim parlamentom ter sočasno zagotoviti, da se Evropa gradi na demokratičnih načelih.
- Evropski parlament je v splošnem mnenja, da bodo trdni odnosi z nacionalnimi parlamenti okrepili njegovo legitimnost in Evropo približali državljanom.

#### B. Spremenjeno sodelovanje

Vloga nacionalnih parlamentov se je z razvojem evropske integracije zmanjševala: pristojnosti in področja delovanja Skupnosti in nato Unije so se krepili, večali so se obseg večinskega glasovanja v Svetu in zakonodajne pristojnosti Evropskega parlamenta.

Do leta 1979 je bil Evropski parlament sistemsko povezan z nacionalnimi parlamenti, saj so evropske poslance imenovali ti. Neposredne volitve v Evropski parlament so vezi pretrgale in v desetih letih so ti odnosi popolnoma zamrli. Potreba po obnovitvi stikov je postala očitna leta 1989, ko so se pojavili poskusi, da bi nadomestili prvotne povezave. Maastrichtska

pogodba je k temu pripomogla z vključitvijo dveh izjav (št. 13 in 14), ki zagotavljata:

- spoštovanje vloge nacionalnih parlamentov pri dejavnostih Evropske unije (njihove vlade jih morajo pravočasno obveščati o evropskih zakonodajnih predlogih, po potrebi pa je treba prirediti skupne konference);
- razvoj sodelovanja med Evropskim parlamentom in nacionalnimi parlamenti z okrepljenimi stiki, izmenjavo informacij, rednimi srečanji in vzajemnim zagotavljanjem zmogljivosti.

Nacionalni parlamenti so v zadnjem času pridobili precej nadzora nad dejavnostmi svojih vlad na področju Unije z ustavnimi reformami, zaradi obvez vlad ali sprememb lastnih metod delovanja ter v skladu z razlagami nacionalnih ustavnih pravil, ki so jih podala nekatera ustavna sodišča držav članic. Njihovi odbori, ki se ukvarjajo z evropskimi zadevami in sodelujejo z Evropskim parlamentom, pri tem razvoju igrajo pomembno vlogo.

Protokol št. 1 o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji, ki je priložen Amsterdamski pogodbi, spodbuja večjo vključenost nacionalnih parlamentov v dejavnosti Evropske unije in zahteva, da se posvetovalni dokumenti in zakonodajni predlogi Komisije čim hitreje pošljejo nacionalnim parlamentom, da jih lahko obravnavajo, še preden Svet sprejme odločitev. Prav tako so nacionalni parlamenti igrali pomembno vlogo v razpravah Konvencije o prihodnosti Evrope (1.1.4) in bili predmet ene od enajstih delovnih skupin. Komisija je maja 2006 privolila, da nacionalnim parlamentom pošlje vse nove predloge in posvetovalne dokumente. Z Lizbonsko pogodbo je ta politični dialog za Komisijo postal pravna obveznost. Pogodba o delovanju Evropske unije nacionalnim parlamentom zagotavlja tudi pravico, da jih evropske institucije izčrpno obveščajo, in določa, da jim je treba posredovati vse osnutke zakonodajnih aktov ter prošnje za članstvo v Evropski uniji.

Lizbonska pogodba je uvedla sistem zgodnjega opozarjanja, torej mehanizem, ki nacionalnim parlamentom omogoča nadzor nad spoštovanjem načela subsidiarnosti v zakonodajnih predlogih (Protokol št. 1 o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji in Protokol št. 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti). Mehanizem omogoča, da večina do-

mov parlamentov blokira predloge Komisije. Končna odločitev pa je vendarle v rokah zakonodajnega organa (Evropskega parlamenta in Sveta ministrov) (1.2.2). Mehanizem je bil od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe sprožen trikrat: maja 2012 v zvezi s predlogom uredbe Sveta o uveljavljanju pravice do kolektivnih ukrepov v okviru svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev („Monti II“), oktobra 2013 v zvezi s predlogom uredbe o ustanovitvi evropskega javnega tožilstva in maja 2016 v zvezi s predlogom revizije direktive o napotitvi delavcev. Pogodba vsebuje tudi nove člene, ki pojasnjujejo vlogo nacionalnih parlamentov v novem evropskem institucionalnem sistemu (člena 10 in 12 Pogodbe o Evropski uniji).

Vse od začetka krize državnega dolga v EU marca 2010 je vloga nacionalnih parlamentov evroobmočja pri ratifikaciji svežnjev ukrepov za reševanje oziroma njihovem spreminjanju opozorila na pomen tesnega sodelovanja in stalne izmenjave informacij med njimi in Evropskim parlamentom. Pogodba o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji, ki je začela veljati januarja 2013, v členu 13 določa posebno sodelovanje med nacionalnimi parlamenti in Evropskim parlamentom za izvajanje parlamentarnega nadzora na področju gospodarskega in finančnega upravljanja.

## Dosežki: instrumenti sodelovanja

### A. Konference predsednikov parlamentarnih skupščin Evropske unije

Po srečanjih v letih 1963 in 1973 so bile leta 1981 uvedene konference, ki se jih udeležujejo predsedniki nacionalnih parlamentov in Evropskega parlamenta. Sprva so bile organizirane vsaki dve leti. Na njih razpravljajo o določenih vprašanih sodelovanja med nacionalnimi parlamenti in Evropskim parlamentom, pripravljajo pa jih na srečanjih generalnih sekretarjev. V zadnjih nekaj letih so se predsedniki srečali vsako leto. Od leta 1995 Evropski parlament vzdržuje tesne stike s parlamenti pridruženih držav in držav kandidatka za pristop. Predsedniki Evropskega parlamenta in nacionalnih parlamentov se redno srečujejo, da bi razpravljali o pristopnih strategijah in drugih aktualnih vprašanjih.

### B. Evropski center za parlamentarne raziskave in dokumentacijo

Na veliki konferenci na Dunaju leta 1977 je bil ustanovljen Evropski center za parlamentarne raziskave in dokumentacijo, mreža služb za raziskovalne storitve in storitve dokumentiranja, ki tesno sodelujejo za lažji dostop do informacij (vključno z nacionalnimi in evropskimi podatkovnimi zbirkami) in uskladitev

raziskav, da ne bi prišlo do podvajanja. Center zbira in razširja raziskave, oblikoval pa je tudi spletno mesto, da bi izboljšal izmenjavo informacij. Njegov imenik omogoča stike med različnimi raziskovalnimi oddelki parlamentov držav članic. Center skupaj upravljata Evropski parlament in parlamentarna skupščina Sveta Evrope. Vanj so vključeni parlamenti držav članic EU in Sveta Evrope, storitve pa lahko uporabljajo tudi parlamenti držav s statusom opazovalke v skupščini Sveta Evrope.

### C. Konferenca parlamentov Skupnosti

Zamisel je v praksi zaživela leta 1990 v Rimu kot evropsko zasedanje. Njegova tema je bila prihodnost Skupnosti, vpliv predlogov o ekonomski in monetarni uniji ter politični uniji na Evropsko skupnost in države članice ter zlasti vloga nacionalnih parlamentov in Evropskega parlamenta. Zasedanje je združevalo 258 udeležencev, 173 iz nacionalnih parlamentov in 85 iz Evropskega parlamenta. Do današnjega dne podobne pobude ni bilo več.

### D. Konferenca odborov za evropske zadeve (COSAC)

Konferenca, ki jo je predlagal predsednik francoske narodne skupščine, se od leta 1989 sestaja vsakih šest mesecev. Na njej se srečujejo telesa nacionalnih parlamentov, pristojna za evropske zadeve, in šest poslancev Evropskega parlamenta. Konferenco skliče parlament države članice, ki predseduje Uniji, pripravi pa jo Evropski parlament v sodelovanju s parlamenti predsedujoče trojke. Vsaka konferenca obravnava glavne teme, povezane z evropsko integracijo.

COSAC nima pristojnosti odločanja, temveč je parlamentarno posvetovalno in usklajevalno telo, ki sprejema odločitve s soglasjem. Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov izrecno določa, da lahko COSAC pripravi kakršen koli prispevek, ki ga šteje za primerne, in z njim seznaniti institucije Evropske unije. Prispevki konference COSAC nikakor ne zavezujejo nacionalnih parlamentov ali prejudicirajo njihovih stališč.

### E. Skupna parlamentarna srečanja

Na podlagi izkušenj evropske konvencije so poslanci, tako Evropskega parlamenta kot nacionalnih parlamentov, menili, da bi bilo treba oblikovati stalen instrument političnega sodelovanja, namenjen obravnavi specifičnih tem. Zato evropski in nacionalni poslanci od leta 2005 dalje v okviru parlamentarnih srečanj obravnavajo pomembna vprašanja, ki zadevajo parlamente v postopku odločanja in krepitev institucij Evropske unije.

## F. Drugi instrumenti sodelovanja

Večina stalnih odborov Evropskega parlamenta se z enakovrednimi nacionalnimi odbori posvetuje na dvo- ali večstranskih srečanjih ter obiskih predsednikov odborov ali poročevalcev.

Stiki med političnimi skupinami Evropskega parlamenta in sorodnimi skupinami nacionalnih parlamentov so se razvili do različnih stopenj, odvisno od zadevne države ali politične stranke.

Upravno sodelovanje se razvija v obliki pripravništev v Evropskem parlamentu in izmenjave uradnikov.

Poleg tega ima večina predstavnikov nacionalnih parlamentov svojo pisarno v stavbi Evropskega parlamenta, kjer je Direktorat za odnose z nacionalnimi parlamenti. Vzajemna izmenjava informacij o parlamentarnem delu, zlasti glede zakonodaje, postaja vse pomembnejša, zlasti z uporabo sodobne informacijske tehnologije, na primer internetne podatkovne in komunikacijske mreže IPEX (<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do>).

---

→ Rosa Raffaelli

## 1.3.6 Evropski svet

*Evropski svet, ki ga sestavljajo voditelji držav ali vlad držav članic, zagotavlja potrebne spodbude za razvoj Evropske unije in opredeljuje splošne politične usmeritve. Povezan je z Evropsko komisijo, saj je njen predsednik hkrati tudi član Evropskega sveta, vendar brez glasovalne pravice. Predsednik Evropskega parlamenta na začetku zasedanja vedno nagovori Evropski svet. Z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe je Evropski svet dobil stalnega predsednika in postal institucija Unije.*

### Pravna podlaga

Členi 13, 15, 26, 27 in 42(2) PEU.

### Zgodovina

Evropski svet je sedanja oblika konferenc na vrhu voditeljev držav ali vlad držav članic Evropske unije. Prvi od evropskih vrhov je bil v Parizu leta 1961, po letu 1969 pa so taka srečanja postala pogostejša.

Na pariškem evropskem vrhu februarja 1974 je bilo sklenjeno, da bi morala taka srečanja voditeljev držav ali vlad v prihodnosti potekati redno pod imenom Evropski svet, kar bi omogočilo splošen pristop k problemom evropskega povezovanja in zagotovilo ustrezno usklajevanje dejavnosti Unije.

Z Enotnim evropskim aktom (1986) je bil Evropski svet prvič vključen v pogodbe Skupnosti, opredeljena je bila njegova sestava in določeno je bilo, da se sestaja dvakrat letno.

Maastrichtska pogodba (1992) je formalizirala njegovo vlogo v institucionalni ureditvi Evropske unije.

Z Lizbonsko pogodbo je Evropski svet postal polnopravna institucija Evropske unije (člen 13 PEU), glede njegovih nalog pa člen 15 PEU določa, da daje Uniji potrebne spodbude za njen razvoj in opredeljuje splošne politične usmeritve in prednostne cilje zanj. Evropski svet in Svet Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: Svet) sta se dogovorila, da si bosta delila oddelek II proračuna EU (člen 43(b) finančne uredbe), zato ima splošni proračun le deset oddelkov in ne enajst, čeprav sta Evropski svet in Svet ločeni instituciji.

### Organizacija

Evropski svet skliče njegov predsednik, sestavljajo pa ga voditelji držav ali vlad držav članic, skupaj s predsednikom Komisije (člen 15(2) PEU). Pri njegovem delu sodeluje visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko. Na začetku zasedanja je običajno povabljen k besedi predsednik Evropskega parlamenta (člen 235(2) PDEU).

Od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe se Evropski svet sestane vsaj dvakrat v vsakem polletju. Predsednikov mandat traja 30 mesecev z možnostjo enkratnega podaljšanja. Evropski svet načeloma odloča soglasno, vendar o številnih pomembnih

imenovanjih odloča s kvalificirano večino (zlasti o imenovanju svojega predsednika, kandidata za predsednika Evropske komisije, visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko ter predsednika Evropske centralne banke).

Med krizo državnega dolga se je moral Evropski svet sestajati pogostejše, leta 2015 na primer kar štirikrat. Poleg tega so potekala še naslednja srečanja: trije vrhi držav evroobmočja in trije izredni vrhi na temo migracij.

Člani Evropskega sveta se mnogokrat sestanejo tudi neformalno, na primer na (neformalnih) srečanjih vodij držav ali vlad. Eno od takih srečanj je 16. septembra 2016 potekalo v Bratislavi, udeležili pa so se ga predstavniki 27 držav članic. Njegovi člani se srečujejo tudi v okviru medvladne konference, če želijo skleniti pogodbo (na primer Pogodbo o ustanovitvi evropskega mehanizma za stabilnost z dne 2. februarja 2012, Pogodbo o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju z dne 2. marca 2012 in Sporazum o prenosu in vzajemnosti prispevkov v okviru enotnega sklada za reševanje z dne 21. maja 2014).

### Vloga

#### A. Položaj v institucionalnem sistemu Unije

Po členu 13 PEU je Evropski svet del enotnega institucionalnega okvira Unije, vendar je bolj vir splošnih političnih spodbud kot pa organ odločanja v pravnem smislu, saj odločitve s pravnimi posledicami za Unijo sprejema le v izrednih primerih (glej 2. točko spodaj), čeprav je pridobil številne pristojnosti institucionalnega odločanja. Evropski svet je sedaj pooblaščen za sprejemanje pravno zavezujočih aktov, ki jih je mogoče izpodbijati pred Sodiščem Evropske unije, tudi v primeru opustitve ukrepanja (člen 265 PDEU).

Člen 7(2) PEU Evropskemu svetu podeljuje pristojnost, da po odobritvi Evropskega parlamenta začne postopek za uvedbo mirovanja pravic države članice, če se ugotovi, da ta huje krši načela Unije.

#### B. Odnosi z drugimi institucijami

Evropski svet sprejema odločitve popolnoma neodvisno in zanje običajno ne potrebuje niti pobude Komisije niti sodelovanja Evropskega parlamenta.

Z Lizbonsko pogodbo pa se ohranja organizacijska povezava s Komisijo, saj je njen predsednik hkrati tudi član Evropskega sveta, na razpravah pa je navzoč tudi visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko. Poleg tega Evropski svet pogosto pozove Komisijo, naj med pripravo na srečanja predloži poročila, čeprav se lahko za pripravo teh dokumentov vse pogosteje obrne tudi na lastne službe.

Člen 15(6d) PEU določa, da predsednik Evropskega sveta po vsakem zasedanju te institucije Evropskemu parlamentu predloži poročilo. Mesečno se tudi srečuje s predsednikom Parlamenta ter z vodji političnih skupin. Februarja 2011 je predsednik soglašal, da bo odgovarjal na pisna vprašanja poslancev Parlamenta glede svojih političnih dejavnosti. Parlament lahko poleg tega izvaja neformalni vpliv z navzočnostjo svojega predsednika na zasedanjih Evropskega sveta ter na sestankih vodij političnih strank z njihovimi evropskimi političnimi družinami pred zasedanji Evropskega sveta, pa tudi z resolucijami, ki jih sprejema o točkah na dnevnem redu zasedanj, izidu dela in uradnih poročilih, ki mu jih predloži Evropski svet.

Z Lizbonsko pogodbo je novi visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko postal dodaten organ, ki v imenu Evropskega sveta predlaga in izvaja zunanjo politiko. Predsednik Evropskega sveta predstavlja Unijo v zunanjih odnosih v zadevah, ki se nanašajo na skupno zunanjo in varnostno politiko, pri čemer pa njegovo delovanje ne posega v pooblastila visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko.

## C. Pristojnosti

### 1. Na institucionalni ravni

Evropski svet daje Uniji potrebne spodbude za njen razvoj ter opredeljuje njene splošne politične usmeritve in prednostne cilje (člen 15(1) PEU). S kvalificirano večino odloča tudi o sestavi Sveta in časovnem razporedu predsedstev po načelu rotacije.

### 2. Zunanja in varnostna politika

Evropski svet določa načela in splošne smernice skupne zunanje in varnostne politike ter odloča o skupnih strategijah za njeno izvajanje (člen 26 PEU). Evropski svet soglasno odloči, ali je treba državam članicam na podlagi člena 42(2) PEU priporočiti postopno oblikovanje skupne obrambne politike.

Če država članica namerava nasprotovati sprejetju odločitve iz pomembnih razlogov nacionalne politike, lahko Svet s kvalificirano večino zahteva predložitev zadeve Evropskemu svetu, da ta o njej soglasno odloči (člen 31(2) PEU). Enak postopek se lahko uporabi, če se države članice odločijo, da bodo na tem področju vzpostavile okrepljeno sodelovanje (člen 20 PEU).

### 3. Gospodarsko upravljanje in večletni finančni okvir

Od nastopa krize državnega dolga leta 2009 so Evropski svet in zasedanja vrha držav evroobmočja postali osrednji akterji pri spoprijemanju s posledicami svetovne bančne krize. Več držav članic je prejelo svežnje finančne pomoči, ki so jo z namenskimi ali začasnimi sporazumi določili voditelji držav in vlad, države članice pa so te sporazume kasneje ratificirale. V prihodnosti bo finančna pomoč potekala prek stalnega Evropskega mehanizma za stabilnost. Vlade držav članic so ob dejavnem sodelovanju Komisije, Parlamenta in Evropske centralne banke oblikovale mednarodno pogodbo – Pogodbo o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju (imenovano tudi fiskalni pakt), ki omogoča strožji nadzor nad proračunsko in družbeno-gospodarsko politiko držav članic. Zaradi tega se pojavlja vse več vprašanj o vlogi Evropske komisije in Evropskega parlamenta v gospodarskem upravljanju evroobmočja.

Evropski svet ima tudi pomembno vlogo v evropskem semestru. Na svojih spomladanskih srečanjih izdaja politične smernice o fiskalnih in strukturnih reformah ter o politikah za spodbujanje rasti. Na junjskih srečanjih sprejema priporočila, ki jih na podlagi ocen nacionalnih programov reform pripravi Komisija, o njih pa razpravlja Svet Evropske unije.

Evropski svet sodeluje tudi pri pogajanjih o večletnem finančnem okviru, kjer ima ključno vlogo pri doseganju političnega sporazuma o bistvenih političnih vprašanjih v uredbi o večletnem finančnem okviru, na primer o omejevanju odhodkov, programih porabe in financiranju (viri).

### 4. Policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah

Na zahtevo člana Sveta Evropski svet odloči, ali se lahko vzpostavi okrepljeno sodelovanje na zadevnem področju (člen 20 PEU). Z Lizbonsko pogodbo je bilo uvedenih več novih premostitvenih klavzul, ki Evropskemu svetu omogočajo, da pravilo o odločanju v Svetu spremeni iz soglasja v večino (1.4.2).

## Dosežki

Evropski svet je učinkovit pri sprejemanju splošnih smernic za delovanje Unije, pa tudi pri odpravljanju zastojev v procesu sprejemanja odločitev. Njegovi medvladni ustavni postopki in postopki odločanja pa morda na splošno zavirajo razvoj evropske integracije na zvezni ravni in celo ogrožajo nadnacionalne dosežke sistema skupnosti EU. Institucionalne spremembe, uvedene z Lizbonsko pogodbo, še niso bile ocenjene. V zvezi s tem velja omeniti, da predsednik Evropskega sveta o delu te institucije redno poroča Evropskemu parlamentu.

## A. Zunanja in varnostna politika

Od začetka 90-ih let je bila zunanja in varnostna politika pomembna točka na dnevnem redu vrhov Evropskega sveta. Sklepi, sprejeti na tem področju, zajemajo:

- mednarodno varnost in boj proti terorizmu,
- evropsko sosedsko politiko in odnose z Rusijo,
- odnose s sredozemskimi in bližnjevzhodnimi državami.

Evropski svet je na srečanju v Helsinkih 10. in 11. decembra 1999 odločil, da bo skupno zunanjo in varnostno politiko okrepil z razvojem zmogljivosti za vojaško in nevojaško krizno upravljanje.

Na srečanju v Bruslju 12. decembra 2003 pa je odobril Evropsko varnostno strategijo.

## B. Širitev

Evropski svet določa pogoje za vsak krog širitve Evropske unije. V Københavnu leta 1993 je postavil temelje za naslednji val pristopov (köbenhavska merila). Na zasedanjih v naslednjih letih so bila podrobneje opredeljena merila za pristop in zahtevane predhodne institucionalne reforme.

Na zasedanju v Københavnu (12. in 13. decembra 2002) je Evropski svet sklenil, da bodo Ciper, Češka republika, Estonija, Madžarska, Latvija, Litva, Malta, Poljska, Slovaška republika in Slovenija

k Evropski uniji pristopile 1. maja 2004. Romunija in Bolgarija sta postali članici Unije 1. januarja 2007.

Nazadnje je 3. oktobra 2005 na zasedanju v Luxembourgu odobril še okvir za pogajanja s Hrvaško in Turčijo o njenem pristopu k Evropski uniji. Pristopna pogodba s Hrvaško je bila podpisana 9. decembra 2011, Hrvaška pa je k Uniji pristopila 1. julija 2013.

## C. Institucionalne reforme

Evropski svet je na zasedanju v Tampereju (15. in 16. oktobra 1999) določil podrobna pravila za pripravo osnutka Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (1.1.6). Na zasedanju v Helsinkih (decembra 1999) pa je sklical medvladno konferenco za pripravo pogodbe iz Nice.

Na zasedanju v Laeknu (14. in 15. decembra 2001) se je odločil za sklic Konvencije o prihodnosti Evrope, na kateri je bil pripravljena neuspela pogodba o ustavi za Evropo (1.1.4). Po institucionalnem zastoju, ki je trajal poltretje leto, je Evropski svet 21. in 22. junija 2007 sprejel natančen mandat medvladne konference, na podlagi katere je bila 13. decembra 2007 podpisana Lizbonska pogodba, ki je začela veljati 1. decembra 2009 (1.1.5). 25. marca 2011 je Evropski svet sprejel sklep o spremembi člena 136 ter s tem omogočil oblikovanje evropskega instrumenta za finančno stabilnost.

→ Petr Novak

## 1.3.7 Svet Evropske unije

*Svet je institucija, ki skupaj z Evropskim parlamentom sprejema zakonodajo EU v obliki direktiv in uredb ter pripravlja sklepe in nezavezujoča priporočila. Na področjih, za katera je pristojen, odloča z navadno večino, kvalificirano večino ali soglasno glede na pravno podlago akta, ki ga je treba odobriti.*

### Pravna podlaga

Svet v enotnem institucionalnem okviru Evropske unije izvaja pooblastila, ki so mu bila podeljena s členom 16 Pogodbe o Evropski uniji (PEU) in členu od 237 do 243 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

### Vloga

#### A. Zakonodaja

Svet sprejema zakonodajo Unije v obliki uredb in direktiv na osnovi predlogov Komisije, in sicer skupaj z Evropskim parlamentom v skladu s členom 294 PDEU (redni zakonodajni postopek) ali sam po posvetu z njim (1.4.1). Sprejema tudi posamezne sklepe in nezavezujoča priporočila (člen 288 PDEU) ter izdaja resolucije, poleg tega pa skupaj z Evropskim parlamentom določa splošna pravila za izvajanje izvedbenih pooblastil, ki so podeljena Komisiji ali njemu samemu (člen 291(3) PDEU).

#### B. Proračun

Proračunski organ, ki sprejema proračun Unije, ima dve veji: ena je Svet, druga pa Parlament (1.4.3). Svet v skladu s posebnim zakonodajnim postopkom soglasno sprejema tudi sklepe o določbah, ki veljajo za sistem lastnih sredstev Unije in za večletni finančni okvir (člena 311 in 312 PDEU). Slednjega mora odobriti Parlament z večino glasov svojih poslancev. Zadnji okvir (2014–2020) je Parlament sprejel novembra 2013. Svet si z Evropskim svetom deli oddelek II proračuna EU (člen 43(b) finančne uredbe), čeprav gre za dve ločeni instituciji.

#### C. Druga pooblastila

##### 1. Mednarodni sporazumi

Svet sklepa mednarodne sporazume Unije, o katerih se pogaja Komisija in za katere je večinoma potrebna privolitev Parlamenta (člen 218(6) PDEU).

##### 2. Imenovanja

Svet s kvalificirano večino (v skladu s pogodbo iz Nice) imenuje člane Računskega sodišča, Evropskega ekonomsko-socialnega odbora in Odbora regij.

##### 3. Ekonomska politika

Svet skrbi za usklajevanje ekonomskih politik držav članic (člen 121 PDEU) in brez poseganja v poobla-

stila Evropske centralne banke sprejema politične odločitve na monetarnem področju. Posebna pravila veljajo za člane Euroskupine, ki izvolijo predsednika za obdobje dveh let in pol (člena 136 in 137 PDEU). Na splošno se finančni ministri Euroskupine sestanejo dan pred srečanjem Sveta za ekonomske in finančne zadeve.

Svet v okviru evropskega semestra izvaja tudi nekatere naloge ekonomskega upravljanja. Na začetku cikla jeseni na podlagi letnega pregleda rasti preuči posebna priporočila za evro območje, nato pa junija in julija sprejme priporočila za posamezne države, in sicer po tem, ko jih potrdi Evropski svet.

Člen 136 PDEU je bil spremenjen s Sklepom Sveta 2011/199/EU in je začel veljati 1. maja 2013 po tem, ko so ga ratificirale vse države članice. Zdaj zagotavlja pravno podlago za mehanizme za stabilnost, kot je EMS (4.2.3).

#### 4. Skupna zunanja in varnostna politika

Evropska unija je z lizbonsko pogodbo dobila status pravne osebe in tako zamenjala Evropsko skupnost. Z novo pogodbo je bil odpravljen tudi sistem treh stebrov. Pravosodje in notranje zadeve sta postali popolnoma integrirani politiki EU, za kateri se večinoma uporablja redni zakonodajni postopek. Vendar Svet na področju zunanje in varnostne politike še naprej uporablja posebna pravila za sprejemanje skupnih stališč in skupnih ukrepov ali pripravo konvencij.

Nekdanji sistem trojke je nadomestil nov sistem: pod stalnim predsedstvom visokega predstavništva Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko Svet za zunanje zadeve sedaj tesno sodeluje s Komisijo. Pri tem mu pomaga generalni sekretariat Sveta ter Evropska služba za zunanje delovanje.

### Organizacija

#### A. Sestava

##### 1. Člani

Svet sestavlja po en predstavnik vsake države članice na ministrski ravni, ki je „pooblaščen za prevzemanje obveznosti v imenu vlade države članice, ki jo predstavlja“ (člen 16(2) PEU).

## 2. Predsedstvo

Svetu (razen Svetu za zunanje zadeve) predseduje predstavnik tiste države članice, ki predseduje Uniji: vrstni red šestmesečnega predsedovanja določi Svet soglasno (člen 16(9) PEU). Svetu v vseh sestavah razen za zunanje zadeve za dobo 18 mesecev predseduje vnaprej določena skupina treh držav članic, in sicer vsaka od teh treh držav članic za šest mesecev.

V naslednjih šestih letih bo predsedovanje potekalo po naslednjem vrstnem redu: Nizozemska in Slovaška leta 2016, Malta in Estonija 2017, Bolgarija in Avstrija 2018, Romunija in Finska 2019 ter Hrvaška in Nemčija 2020. Evropski svet lahko v skladu s členom 236b PDEU ta vrstni red spremeni.

## 3. Organi in pripravljalna telesa

Odbor stalnih predstavnikov držav članic je odgovoren za pripravo dela Sveta in za izvajanje nalog, ki mu jih ta dodeli (člen 240 PDEU). Predseduje mu predstavnik države članice, ki predseduje Svetu za splošne zadeve, torej predsedstva po načelu rotacije. Političnemu in varnostnemu odboru, ki spremlja mednarodne dogodke na področju skupne zunanje in varnostne politike, pa predseduje predstavnik visokega predstavništva Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko.

Odbor se sestane vsak teden, da pripravi delo Sveta in uskladi dejavnosti, ki se nanašajo na postopek soodločanja z Evropskim parlamentom. Razdeljen je na dva dela: Coreper I, ki ga sestavljajo namestniki stalnih predstavnikov in pripravlja delo na bolj tehničnih področjih, kot so kmetijstvo, zaposlovanje, izobraževanje ali okolje, in Coreper II, ki obravnava politično pomembnejše zadeve, kot so zunanje zadeve, gospodarsko in monetarno področje, pa tudi pravosodje in notranje zadeve. Coreperju pri pripravah pomaga približno deset odborov in skoraj sto strokovnih delovnih skupin.

## B. Delovanje

Svet glede na obravnavano temo odločitve sprejema z navadno večino, kvalificirano večino ali soglasno (1.4.1 in 1.4.2). Kadar Svet deluje kot zakonodajni organ, so njegove seje odprte za javnost (člen 16(8) PEU). Svet v skladu s členom 240 PDEU imenuje svojega generalnega sekretarja. Seje Sveta potekajo v Bruslju, pa tudi v Luxembourg (aprilsko, junijsko in oktobrsko zasedanje). Trenutno obstaja deset sestav Sveta, od katerih se tri redno sestajajo (splošne zadeve, zunanji odnosi, ekonomske in monetarne zadeve (ECOFIN)).

### 1. Navadna večina

Navadna večina pomeni, da se odločitev šteje za sprejeto, če je več glasov za kot tistih proti. Vsak član Sveta ima en glas. Navadna večina se uporablja, ko pogodba ne določa drugače (člen 238(1) PDEU). Gre

sicer za standarden postopek odločanja, dejansko pa se uporablja le za omejeno število odločitev: glede notranjih pravil Sveta, organizacije generalnega sekretariata Sveta ter pravil o odborih iz pogodbe.

## 2. Kvalificirana večina

### a. Mehanizem

Pogodba pogosto zahteva glasovanje s kvalificirano večino, za katero je potrebnih več glasov kot navadna večina. V tem primeru glasovalne pravice niso več enakovredno porazdeljene in v tem primeru glasovalne pravice niso več enakovredno porazdeljene, temveč ima vsaka država določeno število glasov glede na število prebivalcev (člen 205(2) PES, od novembra 2014 pa tudi člen 238 PDEU). S 1. januarjem 2007 je bilo uvedeno novo vrednotenje glasov, pri čemer se kvalificirana večina doseže, če je najmanj 260 od skupno 352 glasov za (73,86 %), z odločitvijo soglašata večina držav članic in z odločitvijo soglašata vsaj 62 % prebivalstva EU (preverjanje, da je bilo to merilo izpolnjeno, mora zahtevati država članica).

Z lizbonsko pogodbo se stari sistem vrednotenja glasov opusti in se upošteva preprosto pravilo dvojne večine: 55 % članov Sveta (72 %, če ne gre za predlog Komisije ali visokega predstavnika), ki jo tvori najmanj 16 (ali 21, če ne gre za pobudo Komisije ali visokega predstavnika) predstavnikov držav članic, ki imajo skupaj najmanj 65 % vsega prebivalstva Unije. Novi sistem velja od 1. novembra 2014. Vendar lahko posamezni član Sveta zahteva, da se prejšnji sistem podaljša do 31. marca 2017.

### b. Področje uporabe

Z lizbonsko pogodbo se je področje uporabe odločanja s kvalificirano večino znova razširilo. Ta postopek odločanja je bil uveden ali razširjen na 68 pravnih podlag, kar večinoma sovпада z uvedbo rednega zakonodajnega postopka (mednje štejejo številna področja, ki so pred tem spadala v tako imenovani tretji steber). Kvalificirana večina se uporablja tudi za imenovanje predsednika Komisije in komisarjev ter članov Računskega sodišča, Ekonomsko-socialnega odbora in Odbora regij (1.4.1 in 1.4.2).

## 3. Soglasje

Pogodba zahteva soglasje zgolj pri nekaterih odločitvah, ki pa so hkrati najpomembnejše (davčna politika, socialna politika itd.). V lizbonski pogodbi je bilo soglasje ohranjeno. Vendar nova pogodba v členu 48(7) PEU določa tako imenovano premoštitveno klavzulo, ki Svetu omogoča, da na nekaterih področjih namesto s soglasjem odloča s kvalificirano večino. Poleg tega lahko Svet na nekaterih področjih politike (soglasno) odloči, da bo razširil uporabo odločanja s kvalificirano večino (npr. člen 81(3) PDEU na družinsko pravo v čezmejnih primerih).



Svet na splošno skuša doseči soglasje tudi takrat, ko ni zahtevano. To ravnanje sega nazaj v leto 1966, ko je bil dosežen luksemburški kompromis, s katerim je bil razrešen spor med Francijo in drugimi državami članicami, saj je Francija zavrnila zamenjavo soglasja s kvalificirano večino za nekatere odločitve. Kompromis se je glasil: „ko bo pri odločitvah na osnovi predlogov Komisije, o katerih se lahko glasuje z večino, šlo za pomembne interese enega ali več partnerjev, si bodo člani Sveta v razumnem času prizadevali poiskati rešitev, ki bi jo lahko sprejeli vsi člani Sveta, pri čemer bodo upoštevali svoje skupne interese in interese Skupnosti“.

Podobno rešitev so poiskali leta 1994. Tako imenovani kompromis iz loanine je zaščitil države članice, ki jih je bilo skoraj dovolj za manjšino, ki lahko prepreči sprejetje odločitve. S tem kompromisom je bilo namreč določeno, da mora Svet v primeru, ko te države izrazijo namero nasprotovati sprejetju odločitve Sveta s kvalificirano večino, v razumnem roku storiti vse, kar lahko, da bi dosegel zadovoljivo rešitev za veliko večino držav.

Enako usmeritev ima nedavno sprejeta možnost odložitve uvedbe novega sistema, ki temelji na dvojni večini, z leta 2014 na 2017.

---

→ Petr Novak

## 1.3.8 Evropska komisija

*Komisija je institucija EU, ki ima izključno pristojnost zakonodajne pobude in pomembne izvršilne pristojnosti na področjih, kot sta konkurenca in zunanja trgovina. Je glavni izvršilni organ Evropske unije, ki ga tvori kolegij članov, v katerem je po en komisar na državo članico. Poleg tega predseduje odborom, odgovornim za izvajanje prava EU. Prejšnji sistem komitologije sta nadomestila nova pravna instrumenta, in sicer izvedbeni in delegirani akti.*

### Pravna podlaga

Člen 17 Pogodbe o Evropski uniji (PEU) in členi 234, 244–250, 290 in 291 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) in Pogodba o ustanovitvi enotnega Sveta in enotne Komisije Evropskih skupnosti (Pogodba o združitvi)<sup>[1]</sup>.

### Zgodovina

Na začetku je imela vsaka skupnost svoj izvršilni organ: Evropska skupnost za premog in jeklo, ustanovljena leta 1951, Visoko oblast, Evropska gospodarska skupnost in Euratom, ustanovljena z Rimsko pogodbo leta 1957, pa vsak svojo komisijo. Ti organi so se s Pogodbo o združitvi 8. aprila 1965 združili v enega, Evropsko komisijo (1.1.2).

### Sestava in pravni status

#### A. Število članov

Komisija je dolgo imela po vsaj enega, a ne več kot dva komisarja iz vsake države članice. V praksi sta bila iz petih držav z največ prebivalci imenovana po dva komisarja, iz vseh drugih, vključno z desetimi novimi državami članicami od pristopa, pa po eden. Od 1. novembra 2004 Komisijo sestavlja po en komisar iz vsake države članice.

Po Lizbonski pogodbi je bilo sprva predvideno, da bi število komisarjev od 1. novembra 2014 ustrezalo dvema tretjinama števila držav članic. Hkrati pa je bil uveden element prilagodljivosti, ki Evropskemu svetu omogoča, da določi končno število komisarjev (člen 17(5) PEU). Leta 2009 je Evropski svet sklenil, da bo Komisija še naprej sestavljena iz enakega števila članov, kot je držav članic.

#### B. Postopek imenovanja

Lizbonska pogodba določa, da Evropski svet, ki odloča s kvalificirano večino, Evropskemu parlamentu predlaga kandidata za predsednika Komisije, upošteva volitve v Evropski parlament in po ustreznih posvetovanjih (kot je določeno v Izjavi št. 11 o členu 17(6) in (7) Pogodbe o Evropski uniji, ki je priložena Lizbonski pogodbi). Evropski parlament

kandidata izvoli z večino glasov svojih poslancev (člen 17(7) PEU).

Svet Evropske unije (v nadaljevanju Svet) s kvalificirano večino in v soglasju z novoizvoljenim predsednikom sprejme seznam drugih oseb, ki jih v skladu s predlogi držav članic predlaga za člane Komisije.

Predsednik in drugi člani Komisije se skupaj z visokim predstavnikom Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko kot celota predložijo v odobritev Evropskemu parlamentu, nato pa jih Evropski svet imenuje s kvalificirano večino.

Od Maastrichtske pogodbe naprej mandat komisarjev po vzoru Evropskega parlamenta traja 5 let in se ga lahko podaljša.

### C. Odgovornost

#### 1. Osebna odgovornost (člen 245 PDEU)

Člani Komisije:

- so pri opravljanju svojih nalog v splošnem interesu Unije popolnoma neodvisni; zlasti ne smejo zahtevati niti sprejemati navodil vlad ali drugih zunanjih organov;
- ne smejo opravljati nobene druge poklicne dejavnosti, bodisi pridobitne ali nepridobitne.

Če član Komisije ne izpolnjuje več pogojev za opravljanje svojih dolžnosti ali če je zagrešil hujšo kršitev, ga lahko Sodišče na predlog Sveta ali Komisije razreši (člen 247 PDEU).

#### 2. Skupna odgovornost

Komisija kot celota je po členu 234 PDEU odgovorna Parlamentu. Če ta proti njej sprejme nezaupnico, člani Komisije kolektivno odstopijo, visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko pa odstopi s funkcije, ki jo opravlja v okviru Komisije.

### Organizacija in delovanje

Komisija deluje pod političnim vodstvom svojega predsednika, ki odloča o njeni notranji organizaciji. Predsednik med člane razdeli različna področja delovanja. Tako je vsak komisar odgovoren za določeno tematsko področje in vodi pristojne upravne službe. Predsednik po odobritvi kolegija imenuje podpredsednike, ki so izbrani izmed člani Komisije. Visoki predstavnik je avtomatično tudi podpredsednik Ko-

<sup>[1]</sup> UL P 152, 13.7.1967, str. 2.

misije. Sedanji predsednik Jean-Claude Juncker je kolegij organiziral v sedem skupin, ki jih vodijo podpredsedniki. Član Komisije mora odstopiti, če tako zahteva predsednik in če to odobri kolegij.

Komisiji pomaga generalni sekretariat, razdeljen na 33 generalnih direktoriatov in 11 strokovnih služb, vključno z Evropskim uradom za boj proti goljufijam, pravno službo, zgodovinskimi arhivom in Uradom za publikacije EU. Komisija razen redkih izjem odloča z večino glasov svojih članov (člen 250 PDEU).

## Pristojnosti

### A. Pristojnost za dajanje pobud

Praviloma ima Komisija monopol nad dajanjem pobud za pripravo zakonodaje v EU (člen 17(2) PEU). Oblikuje zakonodajne predloge, ki jih sprejemata zakonodajni instituciji, Parlament in Svet.

#### 1. Popolna pobuda: dajanje predlogov

##### a. Zakonodajna pobuda

Pristojnost dajanja predlogov je popolna oblika pristojnosti za dajanje pobud, saj je vedno izključna in pomeni relativno omejitev za zakonodajno oblast, ki lahko odloča zgolj na podlagi predstavljenega predloga.

Komisija oblikuje vse zakonodajne predloge (uredb ali direktiv), ki so potrebni za izvajanje temeljnih pogodb, ter jih predloži Svetu in Parlamentu (1.4.1).

##### b. Proračunska pobuda

Komisija pripravi predlog proračuna ter ga predloži Svetu in Parlamentu v skladu s členom 314 PDEU (1.4.3).

##### c. Odnosi s tretjimi državami

Komisija je na podlagi mandata, ki ji ga podeli Svet, v skladu s členoma 207 in 218 PDEU pristojna za pogajanja o mednarodnih sporazumih, ki jih nato predloži Svetu za njihovo sklenitev. To zajema tudi pogajanja o pridružitvi k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (člen 6(2) PEU). Na področju zunanje in varnostne politike se o sporazumih pogaja visoki predstavnik Unije.

#### 2. Omejena pobuda: pristojnost dajanja priporočil ali mnenj

##### a. Ekonomska in monetarna unija (4.1.2)

Komisija sodeluje pri upravljanju ekonomske in monetarne unije (EMU). Svetu predloži:

- priporočila za oblikovanje predlogov za širše smernice ekonomske politike držav članic in opozorila, če obstaja tveganje, da te politike niso skladne s smernicami (člen 121(4) PDEU);

- predloge za oceno Sveta glede tega, ali ima katera od držav članic čezmeren primanjkljaj (člen 126(6) PDEU);
- priporočila o potrebnih ukrepih v primeru plačilnobilančnih težav držav članic, ki niso članice evroobmočja, v skladu s členom 143 PDEU;
- priporočila o deviznem tečaju med skupno valuto in drugimi valutami ter priporočila o splošnih smernicah politike deviznega tečaja v skladu s členom 219 PDEU;
- ocene nacionalnih načrtov politik in predstavitve osnutkov priporočil za posamezne države v okviru evropskega semestra.

##### b. Skupna zunanja in varnostna politika

Na tem področju je bilo veliko pooblastil prenesenih s Komisije na visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko ter na Evropsko službo za zunanje delovanje (ESZD). Vendar lahko Komisija podpre visokega predstavnika, ko ta Svetu predloži odločitve v zvezi s skupno zunanjo in varnostno politiko (člen 30 PEU). Visoki predstavnik je tudi podpredsednik Komisije.

### B. Pristojnost za nadzor nad izvajanjem prava Unije

Komisija mora v skladu s pogodbami zagotoviti njihovo pravilno izvajanje, kar velja tudi za vse sklepe, sprejete v ta namen (sekundarna zakonodaja). To je vloga Komisije kot varuhinje pogodb, ki jo Komisija izvaja predvsem v postopku, ki se uporablja, če katera od držav članic ni izpolnila neke obveznosti iz Pogodb, kot je določeno v členu 258 PDEU.

### C. Izvedbena pooblastila

#### 1. Pooblastila, podeljena na podlagi Pogodb

Glavna pooblastila Komisije so: izvrševanje proračuna (člen 317 PDEU); pooblaščenje držav članic za sprejemanje zaščitnih ukrepov, kot je določeno v Pogodbah, zlasti v prehodnih obdobjih (npr. člen 201 PDEU); izvajanje predpisov o konkurenci, predvsem pri nadzoru nad državnimi subvencijami, v skladu s členom 108 PDEU.

V okviru svežnjev finančnih ukrepov za reševanje dolžniške krize v nekaterih državah članicah je Komisija odgovorna za upravljanje sredstev, ki se zberejo in so zajamčena v proračunu EU. Komisija je prav tako pooblaščenca, da spremeni postopek glasovanja v svetu guvernerjev Evropskega mehanizma za stabilnost (EMS), in sicer tako, da je namesto soglasja potrebna kvalificirana večina (85 %), če se (v dogovoru z Evropsko centralno banko) odloči, da bi nesprejetje odločitve za dodelitev finančne pomoči ogrozilo ekonomsko in finančno trajnost evroobmočja (člen 4(4) Pogodbe o evropskem mehanizmu za stabilnost) (4.2.3).

## 2. Pooblastila, ki sta jih dodelila Parlament in Svet

Komisija v skladu s členom 291 PDEU izvršuje pristojnosti, ki so ji podeljene za izvajanje pravno zavezujočih aktov, ki jih sprejmeta Parlament in Svet.

Z Lizbonsko pogodbo so bila uvedena nova splošna pravila in načela, na podlagi katerih države članice nadzirajo izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije (člen 291(3) PDEU in Uredba (EU) št. 182/2011). Nekdanji mehanizmi odborov se tako nadomestijo z dvema novima instrumentoma, svetovalnim postopkom in postopkom pregleda. Parlament in Svet imata uradno pravico do nadzora, v primeru sporov pa je predviden pritožbeni postopek.

## 3. Delegirani akti

Lizbonska pogodba je uvedla tudi novo kategorijo pravnih določb, ki so nekako med zakonodajnimi in izvedbenimi akti. Ti delegirani nezakonodajni akti (člen 290 PDEU) so akti, ki se splošno uporabljajo in dopolnjujejo ali spreminjajo nekatere nebistvene elemente zakonodajnega akta (imenovanega tudi temeljni akt). Načeloma ima Parlament enako pravico nadzora kot Svet.

## D. Regulativne pristojnosti in pristojnosti posvetovanja

Le redko se zgodi, da Pogodbe dajejo Komisiji popolna regulativna pooblastila. Tak primer je člen 106 PDEU, ki Komisijo pooblašča, da zagotovi spoštovanje pravil EU za javna podjetja in podjetja, ki so pooblaščena za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, ter po potrebi na države članice naslovi ustrezne direktive ali sklepe.

Pogodbe Komisiji podeljujejo pristojnost za oblikovanje priporočil ali predložitev poročil in mnenj v številnih primerih. Komisija je lahko pri nekaterih odločitvah naprošena tudi za mnenje, na primer o sprejemanju novih držav članic v Unijo (člen 49 PEU). Komisija podaja mnenje zlasti glede sprememb statutov drugih institucij in organov, kot so statut poslancev Evropskega parlamenta, statut Evropskega varuha človekovih pravic in statut Evropskega sodišča.

## Vloga Evropskega parlamenta

Parlament je glavni sogovornik Komisije pri zakonodajnih in proračunskih zadevah. Parlamentarni nadzor nad delovnim programom Komisije in njegovim izvajanjem postaja vse pomembnejši, da se upravljanju EU zagotovi večja demokratična legitimnost.

---

→ Petr Novak

## 1.3.9 Sodišče Evropske unije

*Sodišče Evropske unije je ena od sedmih institucij EU. Deli se na tri dele: Sodišče, Splošno sodišče in Sodišče za uslužbence. Pooblaščen je za pristojnosti Evropske unije, s svojimi tremi sodišči pa zagotavlja pravilno razlago in uporabo primarnega ter sekundarnega prava Unije v EU. Sodišče nadzoruje zakonitost pravnih aktov institucij Unije in odloča o tem, ali države članice spoštujejo svoje obveznosti, ki izhajajo iz primarnega in sekundarnega prava. Na zahtevo nacionalnih sodnikov tudi razlaga pravo Unije.*

### Sodišče

#### A. Pravna podlaga

- Člen 19 PEU, člani od 251 do 281 PDEU, člen 136 pogodbe Euratom in Protokol št. 3 o statutu Sodišča Evropske unije, ki je priložen ustanovnim pogodbam (v nadaljnjem besedilu: statut).
- Financira se iz proračuna Evropske unije, v katerem ima svoj oddelek (oddelek 4).

#### B. Sestava in status

##### 1. Sestava

###### a. Število članov (člen 19 PEU in člen 252 PDEU)

En sodnik na državo članico (28). Sodišču pomaga osem generalnih pravobranilcev, Svet pa lahko na zahtevo Sodišča njihovo število poveča.

Sodišče Evropske unije je z dvema zahtevama 28. marca 2011 predlagalo številne spremembe k svojemu statutu. Predlagane spremembe zadevajo tri sodišča. V zvezi s Sodiščem: namen predlogov sprememb je ustanovitev urada podpredsednika sodišča, sprememba sestave velikega senata, povečanje kvoruma za odločitve, sprejete v velikem senatu in na občni seji, ter odprava branja poročila sodnika poročevalca na obravnavi.

###### b. Zahteve, ki morajo biti izpolnjene (člen 253 PDEU in člen 19 PEU)

- Sodniki in generalni pravobranilci morajo biti ustrezno usposobljeni za imenovanje na najvišje sodniške položaje v svojih državah ali biti priznani pravniki.
- Njihova neodvisnost mora biti nedvomna.

###### c. Postopek imenovanja (člen 253 PDEU)

Sodniki in generalni pravobranilci se imenujejo v skladu z dogovorom med vladami držav članic, po posvetovanju z odborom, ki oceni ustreznost kandidatov (člen 255 PDEU).

##### 2. Značilnosti mandata

###### a. Trajanje (člen 253 PDEU in statut)

- Šest let. Delna nadomestitev vsaka tri leta, izmenično se zamenja polovica sodnikov in generalnih pravobranilcev.

Sodniki in generalni pravobranilci, ki jim mandat poteče, so lahko ponovno imenovani.

###### b. Privilegiji in imunitete (statut)

Sodniki in generalni pravobranilci uživajo imuniteto pred sodnimi postopki. Po prenehanju mandata še naprej uživajo imuniteto za svoja dejanja, storjena med opravljanjem uradnih dolžnosti. Za njihovo razrešitev je potreben soglasen sklep Sodišča.

###### c. Obveznosti (statut)

Sodniki in generalni pravobranilci:

- pred nastopom funkcije javno zaprišejejo (neodvisnost, nepristranskost in varovanje tajnosti);
- ne smejo imeti političnih ali upravnih funkcij in ne smejo opravljati nobene poklicne dejavnosti;
- se slovesno obvežejo, da bodo spoštovali iz mandata izhajajoče obveznosti.

#### C. Organizacija in delovanje (člen 253 PDEU in statut)

##### 1. Institucionalna ureditev

Sodišče izmed svojih članov izvoli predsednika za obdobje treh let z možnostjo podaljšanja mandata. Sodišče imenuje sodnega tajnika.

##### 2. Delovanje

Sodišče sprejme svoj poslovnik, ki ga mora odobriti Svet s kvalificirano večino. Sodišče se lahko sestane na občni seji z 28 sodniki, kot veliki senat (15 sodnikov) ali v senatih (od tri do pet sodnikov).

#### D. Dosežki

Sodišče se je izkazalo za gonilno silo evropskega procesa integracije.

##### 1. Splošno

Sodba s 15. julija 1964 v zadevi Costa/Enel je bila bistvena za opredelitev prava Evropske skupnosti kot neodvisnega pravnega sistema, ki ima prednost pred nacionalnimi zakonskimi določbami. Podobno je sodba s 5. februarja 1963 v zadevi Van Gend & Loos uvedla načelo, da se pravo Skupnosti neposredno uporablja na sodiščih držav članic. Druge pomembne odločitve, ki zadevajo varstvo človekovih pravic, vključujejo na primer sodbo s 14. maja 1974 v zadevi Nold, v kateri je Sodišče navedlo, da so te-

meljne človekove pravice sestavni del splošnih pravnih načel, ki jih varuje Sodišče (2.1.2).

## 2. V specifičnih zadevah

- pravica do ustanavljanja: sodba z 8. aprila 1976 v zadevi Royer, v kateri je sodišče podprlo pravico državljana države članice, da prebiva v drugi državi članici ne glede na to, ali mu je država gostiteljica izdala dovoljenje za bivanje;
- prosti pretok blaga: sodba z 20. februarja 1979 v zadevi Cassis de Dijon, v kateri je sodišče razsodilo, da se lahko vsak izdelek, ki je zakonito proizveden in tržen v eni državi članici, načeloma lahko da na trg katere koli druge države članice;
- zunanja pristojnost Unije: sodba AETR z 31. marca 1971 v zadevi Komisije proti Svetu, ki je priznala pravico Skupnosti, da sklepa mednarodne sporazume na področjih, za katera veljajo uredbe Skupnosti;
- nedavno izdane sodbe, ki določajo obveznost plačila odškodnine državam članic, ki niso prenesle direktiv v nacionalno pravo ali tega niso storile pravočasno;
- številne sodbe v zvezi s socialno varnostjo in konkurenco;
- sodbe o kršitvah prava Skupnosti s strani držav članic, ki so nujne za nemoteno delovanje skupnega trga.

Ena izmed največjih zaslug Sodišča je uvedba načela, da se pogodbe ne smejo razlagati togo, temveč je treba nanje gledati upoštevaje integracijo in njihove cilje. To načelo je omogočilo sprejetje zakonov na nekaterih področjih, ki niso zajeta v posebnih določbah pogodb. Na področju boja proti onesnaževanju okolja (v sodbi s 13. septembra 2005 (zadeva C-176-03) je Sodišče denimo Evropski uniji dovolilo izvajanje kazenskoprnih ukrepov, kadar so nujni za doseganje ciljev varstva okolja).

## Splošno sodišče

### A. Pravna podlaga

Členi od 254 do 257 PDEU, člen 40 pogodbe Euratom in naslov IV protokola št. 3 o statutu Sodišča Evropske unije, ki je priložen ustanovnim pogodbam.

### B. Sestava in statut (člen 254 PDEU)

#### 1. Sestava

##### a. Število (člen 19 PEU)

Vsaj en sodnik na državo članico. Sodniki so lahko pozvani k opravljanju naloge generalnega pravobranilca. V zahtevi z dne 28. marca 2011 je Splošno sodišče zahtevalo, da bi se število sodnikov povečalo na 39, da bi tako obvladali vse večje število zadev.

V skladu s tem je Parlament predlagal, da bi Splošno sodišče sestavljali en sodnik na vsako državo članico in 12 dodatnih sodnikov. 12 dodatnih sodnikov bi bilo treba imenovati izključno na podlagi strokovne in osebne ustreznosti, ne glede na njihovo narodnost. Glede na to, da o tem predlogu ni bilo dogovora, saj so se nacionalne vlade sprle o tem, katera država bi morala dobiti dodatnega člana, je Evropski svet aprila 2015 predlagal, da bi se število sodnikov preprosto podvojilo na 56 (en dodatni sodnik za vsako državo članico).

##### b. Zahteve, ki morajo biti izpolnjene

Enake kot pri Sodišču (člen 19 PEU).

##### c. Postopek imenovanja

Enak kot pri Sodišču.

## 2. Značilnosti mandata

Enake kot pri Sodišču.

## C. Organizacija in delovanje

Sodniki med sabo izvolijo predsednika za obdobje treh let, sodnega tajnika pa za obdobje šestih let; sicer pa Splošno sodišče za administrativne in jezikovne potrebe uporablja storitve Sodišča.

Splošno sodišče, za razliko od Sodišča, nima stalnih generalnih pravobranilcev.

Splošno sodišče v soglasju s Sodiščem sprejme svoj poslovnik, zaseda pa v senatih treh ali petih sodnikov. Poslovnik določa, kdaj Splošno sodišče zaseda na občni seji, v velikem senatu ali kdaj odloča sodnik posameznik. V več kot 80 % primerov, o katerih odloča Splošno sodišče, se obravnava opravi pred senatom treh sodnikov. Parlament in Svet lahko z rednim zakonodajnim postopkom (z uredbo bodisi na predlog Komisije po posvetovanju s Sodiščem Evropske unije ali na zahtevo Sodišča Evropske unije po posvetovanju s Komisijo) ustanovita specializirana sodišča, pridružena Splošnemu sodišču, za obravnavanje nekaterih vrst tožb ali postopkov s specifičnih področij na prvi stopnji in odločanje o njih (npr. ustanovitev novega specializiranega sodišča za blagovne znamke, modele in vzorce, o katerem trenutno poteka razprava).

## Sodišče za uslužbence Evropske unije

### A. Pravna podlaga

S sklepom Sveta 2004/752/ES, Euratom je bilo 2. novembra 2004 ustanovljeno Sodišče za uslužbence Evropske unije. V skladu s svojim poslovnikom je Sodišče za uslužbence pristojno za odločanje v sporih med institucijami EU in njihovimi zaposlenimi, kadar to ne spada v pristojnost nacionalnih sodišč. O pritožbah zoper odločitve Sodišča za uslužbence odloča Splošno sodišče. V zahtevi z dne 28. marca 2011 je bilo predlagano, naj se Sodišču za uslužbence

dodelijo trije začasni sodniki, ki bi lahko priskočili na pomoč, če bi bil eden od sodnikov dlje časa odsoten (predlog spremembe člena 62c in Priloge I statuta), predlagano pa je bilo tudi, naj se za Sodišče za uslužbence sprejme posebna uredba. V okviru prizadevanj za povečanje skupnega števila sodnikov je Sodišče kot institucija oktobra 2014 Parlamentu in Svetu predlagalo, naj odpravita Sodišče za uslužbence (in ga vključita v Splošno sodišče).

### Vloga Evropskega parlamenta

Že leta 1990 je Sodišče, ko je odločalo v zadevi, ki jo je predložil Parlament kot del zakonodajnega postopka o zdravstvenih ukrepih, ki jih je bilo treba sprejeti po jedrski nezgodi v Černobilu, Evropskemu parlamentu priznalo pravico, da pri Sodišču vloži tožbe zaradi ničnosti za namene varovanja svojih pristojnosti v zakonodajnem postopku.

Parlament je ena izmed institucij, ki v skladu s členom 263 PDEU lahko stranka v postopku pred Sodiščem.

Od uveljavitve Lizbonske pogodbe dalje kandidate za mesta sodnikov in generalnih pravobranilcev oceni odbor sedmih ljudi, izmed katerih eno osebo predlaga Evropski parlament (člen 255 PDEU). Parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku ustanovita specializirana sodišča, ki so pridružena Splošnemu sodišču (člen 257 PDEU).

Sodišče je leta 2011 vložilo zakonodajno pobudo za spremembo svojega statuta, da bi s tem omogočili imenovanje dodatnih 12 sodnikov na Splošnem sodišču. V resoluciji z dne 28. oktobra 2015 o stališču Sveta v prvi obravnavi o osnutku uredbe o spremembi Protokola o Statutu Sodišča Evropske unije je Parlament ugotovil, da se število primerov, ki se predložijo Splošnemu sodišču, z leti vztrajno povečuje, kar je sčasoma povzročilo porast števila primerov v obravnavi pri tem sodišču ter podaljšanje trajanja postopkov, obenem pa izrazil nezadovoljstvo nad odločitvijo Sveta o podvojitvi števila sodnikov (56).

---

→ Udo Bux

## 1.3.10 Pristojnosti Sodišča Evropske unije

*To besedilo obravnava pristojnosti Sodišča Evropske unije, ki ga sestavljajo tri sodišča, in sicer Sodišče Evropske unije, Splošno sodišče in Sodišče za uslužbence, in nudi različne vrste dostopa do sodnega varstva, kot to določajo člen 19 Pogodbe o Evropski uniji (PEU), člani od 251 do 281 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), člen 136 pogodbe Euratom in protokol št. 3 o statutu Sodišča Evropske unije, ki je priložen ustanovnim pogodbam in je bil spremenjen z Uredbo (EU, Euratom) št. 741/2012 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 11. avgusta 2012.*

### Sodišče Evropske unije

#### A. Neposredni postopki proti državam članicam ali instituciji, organu, uradu ali agenciji Evropske unije

Sodišče razsodi v postopkih proti državam ali institucijam, ki niso izpolnile svojih obveznosti po pravu EU.

##### 1. Postopki proti državam članicam zaradi neizpolnitve obveznosti

Te postopke začne:

- bodisi Komisija po predhodnem postopku (člen 258 PDEU): priložnost, da država predloži svoje pripombe, obrazloženo mnenje (1.3.8);
- bodisi država članica proti drugi državi članici potem, ko je predložila zadevo Komisiji (člen 259 PDEU).

Vloga Sodišča:

- potrditi, da država ni izpolnila svojih obveznosti; v tem primeru se od države zahteva, da nemudoma preneha s kršitvami;
- če potem, ko Komisija sproži nov postopek, Sodišče ugotovi, da država članica njegove sodbe ni izvršila, ji lahko naloži denarno kazen (fiksni pavšalni znesek in/ali periodično denarno kazen), višino zneska pa določi Sodišče na podlagi predloga Komisije (člen 260 PDEU).

##### 2. Postopki proti institucijam Evropske unije zaradi ničnosti in zaradi opustitve ukrepanja

Zadeva: primeri, ko tožnik zahteva, da se za ničnega razglasi ukrep, ki naj bi bil v nasprotju s pravom EU (ničnost: člen 263 PDEU) ali, v primerih kršitve prava EU, ko institucija, organ, urad ali agencija opusti ukrepanje (člen 265 PDEU).

Predlagateljji: postopke lahko sprožijo države članice, same institucije oziroma vsaka fizična ali pravna oseba, če se nanašajo na ukrep (zlasti uredbo, direktivo ali sklep), ki ga sprejme institucija, organ, urad ali agencija in je naslovljen nanje.

Vloga Sodišča: Sodišče akt razglasi za ničnega ali ugotovi, da je bilo opuščeno ukrepanje; v tem prime-

ru mora odgovorna institucija sprejeti ukrepe, potrebne za izvršitev sodbe Sodišča (člen 266 PDEU).

#### 3. Drugi neposredni postopki

Splošno sodišče je pristojno za vse postopke na prvi stopnji iz členov 263, 265, 268, 270 in 272 PDEU; le tožbe zoper sklepe Komisije, s katerimi se naložijo kazni gospodarskim družbam (člen 261) je treba vložiti pred Sodiščem Evropske unije, prav tako tiste, za katere to določa Statut Sodišča Evropske unije (Statut Sodišča Evropske unije, ki je bil spremenjen z Uredbo (EU, Euratom) št. 741/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. avgusta 2012).

#### B. Posredni postopki: vprašanje veljavnosti, postavljeno na nacionalnem sodišču (člen 267 PDEU – predhodno odločanje)

Nacionalna sodišča običajno sama uporabijo pravo Unije v primerih, ki to zahtevajo. Če pa se pred nacionalnim sodiščem ali tribunalom pojavi vprašanje razlage prava, lahko sodišče zaprosi za predhodno odločanje Sodišča EU. Če gre za sodišče najvišje stopnje, mora to sodišče obvezno posredovati vprašanje Sodišču. Nacionalno sodišče predloži vprašanje/-a o razlagi ali veljavnosti določb prava EU, navadno v obliki sklepa sodišča, v skladu z nacionalnimi procesnimi določbami. Sodno tajništvo zahtevo vroči strankam v nacionalnem postopku ter državam članicam in institucijam Evropske unije. Ti lahko v dveh mesecih Sodišču EU predložijo svoje pisne pripombe.

#### C. Pristojnosti na drugi stopnji

Sodišče je pristojno tudi za obravnavanje pritožb na sodbe in sklepe Splošnega sodišča, omejenih na pravna vprašanja. Pritožbe nimajo odločilnega učinka.

Sodišče je pristojno tudi za preverjanje odločitev Sodišča za uslužbence.

Če je pritožba dopustna in utemeljena, Sodišče EU razveljavi sodbo Splošnega sodišča in samo odloči v zadevi ali pa mora zadevo vrniti Splošnemu sodišču, ki je na to odločitev vezano.



## Dosežki

Sodišče Evropske unije se je izkazalo za zelo pomemben dejavnik – nekateri bi rekli celo za gonilno silo – evropskega povezovanja.

### A. Splošno

Sodba s 5. februarja 1963 v zadevi Van Gend & Loos je uvedla načelo, da se pravo Skupnosti neposredno uporablja na sodiščih držav članic. Podobno je bila sodba s 15. julija 1964 v zadevi Costa proti Enel bila bistvena za opredelitev prava Skupnosti kot neodvisnega sistema, ki ima prednost pred nacionalnimi zakonskimi določbami. Druge pomembne odločitve, ki zadevajo varstvo človekovih pravic, vključujejo na primer sodbo s 14. maja 1974 v zadevi Nold, v kateri je Sodišče navedlo, da so temeljne človekove pravice sestavni del splošnih pravnih načel, ki jih varuje Sodišče (2.1.2).

### B. V specifičnih zadevah

- Prost pretok blaga: sodba z 20. februarja 1979 v zadevi Cassis de Dijon, v kateri je sodišče razsodilo, da se vsak izdelek, ki je zakonito proizveden in tržen v eni državi članici, načeloma lahko da na trg katere koli druge države članice.
- Prosto gibanje oseb: sodba v zadevi Bosman je leta 1995 določila, da je profesionalni šport gospodarska dejavnost, katere izvajanje ne morejo ovirati pravila nogometnih zvez, ki urejajo prestope igralcev ali omejujejo število državljanov drugih držav članic.
- Zunanja pristojnost Unije: sodba AETR z dne 31. marca 1971 v zadevi Komisije proti Svetu, ki je priznala pravico Skupnosti, da sklepa mednarodne sporazume na področjih, za katera veljajo uredbe Skupnosti.
- Leta 1991 je Sodišče v zadevi Francovich in drugi oblikovalo drug temeljni koncept: odgovornost države članice do posameznikov za škodo, ki jim jo je povzročila država članica, ker ni prenesla direktive v nacionalno pravo ali tega ni storila pravočasno.
- Številne sodbe v zvezi s socialno varnostjo (zadeva Defrenne iz leta 1976 o enakem plačilu moških in žensk) ter zdravjem in varnostjo na delu (zadeva BECTU iz leta 2001).

Ena izmed največjih zaslug Sodišča je uvedba načela, da se pogodbe ne smejo razlagati tako, temveč je treba nanje gledati upoštevaje integracijo in njihove cilje. To načelo je omogočilo sprejetje zakonodaje na nekaterih področjih, ki niso zajeta v posebnih določbah Pogodb, kot je na primer boj proti onesnaževanju: v zadevi Komisija proti Svetu z dne 13. septembra 2005 je Sodišče Evropski uniji dalo pooblastilo, da po potrebi sprejme kazenskopravne ukrepe za doseganje okoljevarstvenih ciljev.

## Splošno Sodišče

(1.3.9)

### A. Pristojnosti Splošnega sodišča (člen 256 PDEU)

Glede na to, da je Sodišče Evropske unije izključno pristojno za spore med institucijami in za tožbe, ki jih vložijo države članice zoper Evropski parlament in/ali Svet, je Splošno sodišče na prvi stopnji pristojno za vse druge tovrstne spore, zlasti za tožbe, ki jih vložijo posamezniki in za tožbe držav članic zoper Komisijo.

PDEU določa, da je Splošno sodišče pristojno za obravnavanje zadev iz členov 263, 265, 268, 270 in 272 PDEU na prvi stopnji, zlasti s spodaj navedenih področij, razen kadar postopek sprožijo države članice, institucije Unije ali Evropska centralna banka (v tem primeru je Sodišče Evropske unije izključno pristojno – člen 51 Statuta Sodišča Evropske unije):

- tožbe za razglasitev ničnosti aktov institucij, organov, uradov ali agencij EU ali zaradi opustitve ukrepanja institucij, ki jih vložijo fizične ali pravne osebe (člena 263 in 265 PDEU);
- tožbe, ki jih zoper Komisijo vložijo države članice;
- tožbe zaradi škode, ki jih povzročijo institucije ali organi, uradi ali agencije EU ali njihovo osebje (člen 268 PDEU);
- spori v zvezi s pogodbami, ki jih sklene Unija ali se sklenejo v njenem imenu in v katerih je izrecno določena pristojnost Splošnega sodišča (člen 272 PDEU);
- tožbe v zvezi z intelektualno lastnino, ki se vložijo zoper Urad za usklajevanje na notranjem trgu ali Urad Skupnosti za rastlinske sorte;
- pritožbe zoper odločbe Sodišča za uslužbenice;
- tožbe zoper odločitve Evropske agencije za kemikalije.

Statut lahko razširi pristojnost Sodišča na druga področja.

V splošnem se je zoper sodbe, Splošnega sodišča na prvi stopnji mogoče pritožiti na Sodišče Evropske unije, vendar mora biti pritožba omejena na pravna vprašanja.

### B. Predhodno odločanje

Splošno sodišče je pristojno za odločanje o vprašanjih, predloženih v predhodno odločanje (člen 267 PDEU), na področjih, določenih s Statutom (člen 256(3) PDEU). Vendar glede na to, da doslej v Statut še niso bile vključene določbe v zvezi s tem, je Sodišče Evropske skupnosti edino pristojno za odločanje o vprašanjih v postopku predhodnega odločanja.

### C. Pristojnost za pritožbe

Na sodbe Splošnega sodišča se je v roku dveh mesecev mogoče pritožiti na Sodišče Evropske unije, vendar mora biti pritožba omejena na pravna vprašanja.

#### Sodišče za uslužbence Evropske unije

(1.3.9)

Da bi se Sodišče EU razbremenilo nekaterih postopkov, je člen 257 PDEU predvidel možnost vzpostavitve posebnih oddelkov, ki so pristojni, da razpravljajo in odločajo o nekaterih vrstah tožb na določenih specifičnih področjih na prvi stopnji. V skladu s to določbo je bilo s sklepom Sveta 2004/752/ES, Euratom, 2. novembra 2004 ustanovljeno Sodišče za uslužbence Evropske unije, ki je del Splošnega sodišča. Sodišče je v skladu s členom 270 PDEU pristojno za vodenje postopkov in odločanje v sporih med Evropsko unijo in njenimi uslužbenci, in sicer za približno 35.000 uslužbencev institucij EU (pred tem sodiščem se znajde približno 120 primerov letno). Ti spori ne zadevajo le delovno razmerje v ožjem po-

menu (plačo, napredovanje, zaposlovanje, disciplinske ukrepe), temveč tudi sistem socialnega varstva (bolezni, starost, invalidnost, nesreče pri delu itd.).

Sodišče je pristojno tudi za spore med vsemi organi in agencijami ter njihovimi uslužbenci, za katere je bila pristojnost podeljena Sodišču Evropske unije (recimo za spore med Europolom, Uradom za usklajevanje na notranjem trgu ali Evropsko investicijsko banko ter njihovimi uslužbenci).

Ne more pa voditi postopkov ali odločati v sporih med nacionalnimi upravami in njihovimi uslužbenci.

Na sodbe Sodišča za uslužbence se je v roku dveh mesecev mogoče pritožiti na Splošno sodišče, vendar mora biti pritožba omejena na pravna vprašanja. Sodišče je oktobra 2014 kot institucija (1.3.9) predlagalo ukinitvev Sodišča za uslužbence (in njegovo vključitev v okvir Splošnega sodišča, s tem pa tudi povečanje števila sodnikov Splošnega sodišča).

→ Udo Bux

## 1.3.11 Evropska centralna banka (ECB)

*Evropska centralna banka je osrednja institucija v ekonomski in monetarni uniji in je od 1. januarja 1999 pristojna za vodenje evropske monetarne politike v evroobmočju. Evropska centralna banka in nacionalne centralne banke vseh držav članic tvorijo Evropski sistem centralnih bank. Njegov poglavitni namen je vzdrževanje stabilnosti cen. Od 4. novembra 2014 je bila ECB v okviru enotnega mehanizma nadzora odgovorna za posebne naloge, ki se nanašajo na politike v zvezi z bonitetnim nadzorom kreditnih institucij. Kot bančni nadzornik ima ECB tudi posvetovalno vlogo pri ocenjevanju načrtov reševanja kreditnih institucij.*

### Pravna podlaga

- člena 3 in 13 Pogodbe o Evropski uniji (PEU),
- glavne določbe so zajete v členih 3(1)(c), 119, 123, 127–134, 138–144, 219 in 282–284 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU),
- Protokol (št. 4) o Statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke (ECB), Protokol (št. 15) o nekaterih določbah, ki se nanašajo na Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska, Protokol (št. 16) o nekaterih določbah, ki se nanašajo na Dansko, ki so priloženi PEU in PDEU,
- Uredba Sveta (EU) št. 1024/2013 z dne 15. oktobra 2013 o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko (uredba o enotnem nadzornem mehanizmu – SSM),
- Uredba (EU) št. 806/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. julija 2014 o določitvi enotnih pravil in enotnega postopka za reševanje kreditnih institucij in določenih investicijskih podjetij (enotni mehanizem za reševanje – SRM).

### Organizacija in delovanje

V skladu s Pogodbama sodi med glavne naloge Evropske centralne banke vodenje denarne politike v evroobmočju. Z uredbo o enotnem nadzornem mehanizmu so bile z novembrom 2014 na ECB prenesene nekatere nadzorne funkcije, ki se nanašajo na kreditne institucije.

#### A. Monetarna funkcija

Evropska centralna banka in nacionalne centralne banke vseh držav članic tvorijo Evropski sistem centralnih bank, Eurosistem pa sestavljajo ECB in nacionalne centralne banke držav članic EU, katerih valuta je evro. PDEU se sklicuje na Evropski sistem centralnih bank in ne na Eurosistem, saj je bila oblikovana s predpostavko, da bodo sčasoma vse države članice EU sprejele evro. Za države članice, ki evra še niso sprejele (odstopanje ali neudeležba), nekatere določbe Pogodbe, ki se nanašajo na Evropski sistem centralnih bank, ne veljajo, kar pomeni, da se splošno sklicevanje na Evropski sistem centralnih bank

v Pogodbi v praksi v glavnem nanaša na Eurosistem. Neodvisnost Evropske centralne banke je zapisana v členu 130 PDEU: „Pri izvajanju svojih pooblastil ter opravljanju nalog in dolžnosti po Pogodbah in statutu ESCB in ECB ne smejo niti Evropska centralna banka niti nacionalne centralne banke, pa tudi noben član njihovih organov odločanja zahtevati ali sprejemati navodil od institucij, organov, uradov ali agencij Unije, vlad držav članic ali katerih koli drugih organov.“

#### 1. Organi odločanja

Organi odločanja Evropske centralne banke so svet ECB, izvršilni odbor in razširjeni svet. ESCB vodijo organi odločanja ECB.

##### a. Svet ECB

Svet ECB sestavljajo člani izvršilnega odbora ECB in guvernerji nacionalnih centralnih bank držav članic, katerih valuta je evro. Svet ECB v skladu s členom 12.1 statuta ECB sprejema smernice in odločitve, potrebne za izvajanje nalog. Poleg tega oblikuje monetarno politiko in potrebne smernice za njeno izvajanje. Svet sprejme poslovnik ECB, opravlja svetovalne funkcije in odloča o tem, kako bo ESCB zastopan na področju mednarodnega sodelovanja (člen 12.3–12.5 statuta ECB). Svet ECB lahko na izvršilni odbor tudi prenese nekatera pooblastila (člen 12.1 statuta ECB). Svet ECB se običajno sestaja dvakrat mesečno. S pridružitvijo Litve evroobmočju 1. januarja 2015 se je začel izvajati sistem, ko guvernerji nacionalnih centralnih bank izmenično glasujejo v svetu ECB. Guvernerji iz držav, razvrščenih na prvih pet mest (glede na velikost gospodarstva in finančnega sektorja), si delijo štiri glasovalne pravice, vsi ostali (trenutno jih je 14), pa 11. Guvernerji uporabijo glasovalne pravice na podlagi mesečne rotacije. Člani izvršilnega sveta ECB imajo stalne glasovalne pravice.

##### b. Izvršilni odbor

Izvršilni odbor sestavljajo predsednik, podpredsednik in štirje drugi člani, ki jih na priporočilo Sveta in po predhodnem posvetovanju z Evropskim parlamentom in svetom ECB imenuje Evropski svet s kvalificirano večino. Njihov mandat traja osem let, ne morejo pa biti ponovno imenovani (člen 283(2) PDEU in člena 11.1 in 11.2 statuta ECB). Izvršilni od-

bor vodi tekoče posle ECB (člen 11.6 statuta ECB). Izvaja monetarno politiko v skladu s smernicami in sklepi, ki jih sprejme svet ECB. Odbor daje potrebna navodila nacionalnim centralnim bankam in pripravljaje seje sveta ECB.

### c. Razširjeni svet

Razširjeni svet je tretji organ odločanja Evropske centralne banke (člen 141 PDEU in člen 44 statuta ECB), vendar le, dokler bodo obstajale države članice, ki še niso uvedle evra. Sestavljajo ga predsednik in podpredsednik ECB ter guvernerji nacionalnih centralnih bank vseh držav članic EU. Ostali člani izvršilnega odbora lahko sodelujejo na sestankih razširjenega sveta, vendar nimajo glasovalnih pravic (člen 44.2 statuta ECB).

## 2. Cilji in naloge

V skladu s členom 127(1) PDEU je pglavitni cilj ESCB ohranjanje stabilnosti cen. Ne glede na to pa ESCB podpira tudi splošne gospodarske politike Unije, da bi prispeval k doseganju ciljev Unije iz člena 3 PEU. ESCB ukrepa po načelu odprtega tržnega gospodarstva s svobodno konkurenco in ob upoštevanju načel iz člena 119 PDEU. Njegove temeljne naloge (člen 127(2) PDEU, člen 3 statuta ECB) so: opredelitev in izvajanje monetarne politike Unije, opravljanje deviznih poslov v skladu z določbami člena 219 PDEU, hranjenje in upravljanje uradnih deviznih rezerv držav članic, spodbujanje nemotenega delovanja plačilnih sistemov.

## 3. Pristojnosti in instrumenti

ECB ima izključno pravico odobriti izdajanje evrskih bankovcev. Države članice lahko izdajajo evrske kovance, pri čemer mora ECB odobriti obseg emisije (člen 128 PDEU). ECB sprejema uredbe in odločbe, ki so potrebne za izvajanje nalog, zaupanih ESCB v skladu s Pogodbama in statutom ECB. Poleg tega daje priporočila in pripravlja mnenja (člen 132 PDEU). Z ECB se je treba posvetovati o vseh predlaganih aktih Unije, ki sodijo na področje njenih pristojnosti, nacionalni organi pa se morajo z ECB posvetovati glede vseh osnutkov pravnih predpisov, ki sodijo na področje njene pristojnosti (člen 127(4) PDEU). ECB lahko predloži mnenja o vprašanjih, o katerih se je treba posvetovati. Mnenje podaja tudi glede sklepov, s katerimi se določijo skupna stališča, ter ukrepov v zvezi z notnim zastopanjem evroobmočja v mednarodnih finančnih institucijah (člen 138 PDEU). ECB ob pomoči nacionalnih centralnih bank zbira potrebne statistične podatke od pristojnih nacionalnih organov ali neposredno od gospodarskih subjektov (člen 5 statuta ECB). Statut ECB navaja različne instrumente, ki jih ECB lahko uporabi za opravljanje svojih monetarnih funkcij. Člen 17 določa, da lahko ECB in nacionalne centralne banke odpirajo račune za kreditne institucije, osebe javnega prava in druge udeležence na trgu ter sprejemajo sredstva kot zavarovanje. Lahko izvaja

operacije odprtega trga in kreditne posle ter zahteva minimalne rezerve. Svet ECB se lahko z dvotretjinsko večino odloči tudi za druge instrumente monetarnega nadzora, vendar prepoved denarnega financiranja (člen 123 PDEU) določa omejitve uporabe instrumentov monetarne politike. ECB lahko ustvari možnosti in sprejme predpise za zagotovitev učinkovitih in zanesljivih klirinških in plačilnih sistemov. Lahko tudi vzpostavlja odnose s centralnimi bankami in finančnimi institucijami v drugih državah ter z mednarodnimi organizacijami.

## 4. Države članice z odstopanjem ali neudeležbo

Členi od 139 do 144 PDEU navajajo posebne določbe za države članice, ki so v skladu s Pogodbami zavezane sprejeti evro, vendar še niso izpolnile pogojev za to („države članice z odstopanjem“). Nekatere določbe Pogodb, npr. o ciljih in nalogah ESCB (člen 127(1), (2), (3) in (5) PDEU) ter izdajanju evra (člen 128 PDEU), za te države članice ne veljajo. Dvema državam članicama je bila odobrena neudeležba in se jima ni treba pridružiti evroobmočju – za Dansko (Protokol št. 16) in Združeno kraljestvo (Protokol št. 15) tako veljajo posebne določbe.

## B. Nadzorna funkcija

Od novembra 2014 naprej je ECB zadolžena za nadzor vseh kreditnih institucij (bodisi neposredno v primeru največjih bank bodisi posredno v primeru drugih kreditnih institucij) v državah članicah, ki so del enotnega nadzornega mehanizma, pri izvajanju te funkcije pa tesno sodeluje z drugimi organi, ki so del Evropskega sistema finančnega nadzora (ESFS). ECB in pristojni nacionalni organi držav članic, ki so del evroobmočja, skupaj tvorijo enotni mehanizem nadzora. V njem lahko sodelujejo tudi pristojni organi držav članic, ki niso del evroobmočja. ECB neposredno nadzoruje največje banke, nacionalni nadzorniki pa še naprej spremljajo ostale banke. Glavna naloga ECB in nacionalnih nadzornikov je preverjati, da banke izpolnjujejo bančne predpise, in čim prej reševati težave.

### 1. Organizacijski organ: nadzorni svet

Nadzorni svet sestavljajo predsednik, podpredsednik, štiri predstavniki ECB (ni nujno, da se njihove naloge neposredno nanašajo na monetarno funkcijo ECB) in po en predstavnik nacionalnega pristojnega organa vsake države članice, ki sodeluje v enotnem nadzornem mehanizmu. Evropski parlament mora potrditi predsednika in podpredsednika, ki ju imenuje ECB. Nadzorni svet sprejema odločitve z navadno večino. Nadzorni svet je notranji organ, zadolžen za načrtovanje, pripravo in izvajanje nadzornih funkcij, prenesenih na ECB. Nadzorni svet pripravi dokončne osnutke nadzornih sklepov in jih predloži svetu ECB. Ti sklepi so sprejeti, če jih svet ECB v določenem časovnem okviru ne zavrne. Če se država članica, ki ni del evroobmočja, ne strinja z osnutkom sklepa nadzornega sveta, velja poseben postopek,

zadevna država članica pa lahko celo zaprosi za prekinitve tesnega sodelovanja.

## 2. Cilji in naloge

Naloge ECB kot bančnega nadzornika vključujejo izdajanje in odvzemanje dovoljenj kreditnim institucijam, zagotavljanje skladnosti z bonitetnimi zahtevami, izvajanje nadzornih pregledov in sodelovanje v dopolnilnem nadzoru finančnih konglomeratov. Prav tako mora obravnavati sistemska in makrobonitetna tveganja.

## 3. Pristojnosti in instrumenti

Za izvajanje svoje nadzorne vloge ima ECB preiskovalna pooblastila (zahtevanje informacij, splošne preiskave in inšpekcijski pregled na kraju samem) in posebna nadzorna pooblastila (npr. izdajanje dovoljenj kreditnim institucijam). ECB ima tudi pooblastila za nalaganje upravnih sankcij, prav tako pa lahko od kreditnih institucij zahteva, da vzdržujejo večje kapitalske rezerve.

## C. Druge funkcije

Na ECB so naloge prenesene tudi z drugimi pravnimi podlagami. Pogodba o ustanovitvi evropskega mehanizma za stabilnost (EMS), ki velja od septembra 2012, je EMS ustanovila kot mednarodno finančno institucijo in na ECB prenesla naloge – zlasti ocenjevanja in analiziranja – v zvezi z dodeljevanjem finančne pomoči. V skladu z ustanovitvenimi uredbami Evropskega odbora za sistemska tveganja (ESRB), ki je pristojen za makrobonitetni nadzor finančnega sistema v Evropski uniji, ECB temu odboru zagotavlja sekretariat, ki nudi analitično, statistično, logistično in upravno podporo. Predsednik ECB je obenem tudi predsednik ESRB. Po direktivi o okrepanju in reševanju bank (DSRB) ter uredbi o enotnem mehanizmu za reševanje (UEMR) ima ECB posvetovalno vlogo pri

ocenjevanju načrtov za reševanje kreditnih institucij. V okviru enotnega mehanizma za reševanje (EMR) ECB oceni, ali določena kreditna institucija propada oziroma bo verjetno propadla, in o tem obvesti Evropsko komisijo in enotni odbor za reševanje. Organi za reševanje bodo odgovorni za sprejemanje odločitev o primernem reševalnem ukrepu. Enotni odbor za reševanje je osrednji organ odločanja pri enotnem mehanizmu za reševanje. Njegova naloga je zagotoviti, da se kreditne institucije in drugi organi, ki spadajo v njegovo pristojnost in imajo resne težave, rešijo učinkovito in s čim manjšimi stroški za davkoplačevalce in realno gospodarstvo. Polno deluje od 1. januarja 2016.

## Vloga Evropskega parlamenta

Predsednik ECB Evropskemu parlamentu poroča o monetarnih zadevah v okviru dialoga o monetarni politiki, ki poteka vsako četrletje. ECB prav tako pripravi letno poročilo o monetarni politiki, ki se predstavi Parlamentu. Parlament sprejme resolucijo na to temo. Zaradi novih nadzornih pristojnosti ECB zanjo veljajo tudi dodatne zahteve v zvezi z odgovornostjo, določene v uredbi o enotnem nadzornem mehanizmu. Praktične načine izvajanja teh obveznosti ureja medinstitucionalni sporazum med Parlamentom in ECB. Zahteve v zvezi z odgovornostjo zajemajo predstavitev predsednika nadzornega sveta pred pristojnim odborom, odgovarjanje na vprašanja, ki jih poda Parlament, ter na zahtevo zapne ustne razprave s predsednikom in podpredsednikom pristojnega odbora. ECB poleg tega pripravi letno poročilo o nadzoru, ki ga Parlamentu predstavi predsednik nadzornega sveta.

→ Dario Paternoster

## 1.3.12 Računsko sodišče

*Evropsko računsko sodišče je odgovorno za revidiranje financ EU. Kot zunanji revizor EU prispeva k izboljševanju finančnega poslovanja EU in deluje kot neodvisni varuh finančnih interesov državljanov Unije.*

### Pravna podlaga

Členi od 285 do 287 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

### Sestava

#### A. Člani

##### 1. Število

Vsaka država članica ima na Računskem sodišču po enega člana (v skladu s pogodbo iz Nice, ki je uradno potrdila že prej priznani postopek). Danes ima sodišče 28 članov.

##### 2. Kvalifikacije

Člani morajo:

- pripadati zunanjim revizijskim organom v svoji državi oziroma biti njihovi nekdanji člani ali pa biti posebej usposobljeni za to službo;
- pokazati, da je njihova neodvisnost nedvomna.

##### 3. Postopek imenovanja

Člane Računskega sodišča imenuje:

- Svet s kvalificirano večino,
- na priporočilo držav članic,
- po posvetovanju z Evropskim parlamentom.

#### B. Mandat

##### 1. Trajanje

Mandat članov traja šest let z možnostjo podaljšanja. Predsednikov mandat traja tri leta z možnostjo podaljšanja.

##### 2. Status

Člani imajo enake privilegije in imuniteto kot sodniki Sodišča Evropske unije.

##### 3. Dolžnosti

Člani morajo biti pri opravljanju svojih nalog popolnoma neodvisni. To pomeni, da:

- ne smejo zahtevati ali sprejemati nikakršnih navodil od zunanjih virov,
- ne smejo opravljati dejanj, ki niso združljiva z njihovimi nalogami,
- ne smejo opravljati nobene druge poklicne plačane ali neplačane dejavnosti,

- če prekršijo te zahteve, jih lahko Sodišče Evropske unije razreši.

#### C. Organiziranost

Računsko sodišče med svojimi člani izvoli predsednika za obdobje treh let z možnostjo podaljšanja.

Sestavlja ga pet senatov: štirje so odgovorni za posamezna področja odhodkov in prihodkov (vertikalni senati), peti, imenovan CEAD (usklajevanje, vrednotenje, zanesljivost in razvoj), pa je horizontalen.

Vsak senat je odgovoren za dve področji: prvo je sprejemanje posebnih poročil, posebnih letnih poročil in mnenj, drugo pa priprava osnutkov ugotovitev za letna poročila o splošnem proračunu EU in evropskih razvojnih skladih ter priprava osnutkov mnenj, ki jih sprejme kolegij Računskega sodišča.

### Pristojnosti

#### A. Revizije Računskega sodišča

##### 1. Področje pristojnosti

Med pristojnosti Računskega sodišča sodi revidiranje računovodskih izkazov vseh prihodkov in odhodkov Unije in njenih organov. Računovodske izkaze revidira, da preveri:

- zanesljivost letnih računovodskih izkazov Evropske unije,
- zakonitost in pravilnost poslovnih dogodkov in
- pravilnost finančnega poslovanja.

##### 2. Metode preiskovanja

Nadzor Računskega sodišča je stalen, revizije pa se lahko opravijo pred zaključkom poslovnih knjig za posamezno proračunsko leto. Revizije temeljijo na dokumentaciji in se lahko opravijo na kraju samem v:

- institucijah Unije,
- prostorih organov, ki v imenu Unije upravljajo prihodke in odhodke,
- prostorih fizične ali pravne osebe, ki je prejemnik sredstev iz proračuna Unije.

V državah članicah se revizija opravi v sodelovanju s pristojnimi nacionalnimi organi ali oddelki. Ti morajo Računskemu sodišču posredovati vso dokumentacijo in vse podatke, potrebne za izvršitev njegove naloge.

### 3. Druge pristojnosti

Računsko sodišče Evropskemu parlamentu in Svetu na podlagi svojih revizij vsako leto predloži izjavo o zanesljivosti (DAS – fr. *déclaration d'assurance*) poslovnih knjig ter zakonitosti in pravilnosti poslovnih dogodkov. Računsko sodišče objavi:

- letno poročilo o izvrševanju proračuna EU v posameznem proračunskem letu z izjavo o zanesljivosti, ki ga posreduje institucijam EU in objavi v Uradnem listu Evropske unije skupaj z odgovori institucij na ugotovitve Računskega sodišča;
- izjavo o zanesljivosti glede Evropskega razvojnega sklada (ERS);
- posebna poročila o posebno zanimivih temah, zlasti o vprašanih dobrega finančnega poslovanja;
- posebna letna poročila, ki se nanašajo na organe EU;
- panoramske preglede, kjer so obravnavane široke teme v zvezi z vprašanji, ki so neposredno povezana s pristojnostmi sodišča, in sicer na podlagi njegovih raziskav in pridobljenih izkušenj.

### B. Svetovalne pristojnosti

V skladu s členom 287(4) PDEU lahko druge institucije kadar koli zaprosijo Računsko sodišče za mnenje. Njegovo mnenje je obvezno, kadar Svet:

- sprejema finančne uredbe, v katerih se določi postopek za pripravo in izvrševanje proračuna ter za predložitev in revidiranje računovodskih izkazov;
- določa načine in postopke, s katerimi se lastna sredstva Unije dajo na razpolago Komisiji;
- določa pravila glede pristojnosti finančnih nadzornikov, odredbodajalcev in računovodij ali
- sprejema ukrepe za preprečevanje goljufij.

### Izjava o zanesljivosti in stopnja napake

Ponavljajoča se težava iz preteklosti, ki je še vedno aktualna, je, da že 21 let ni bila dana pozitivna izjava o zanesljivosti v zvezi s plačili, na katerih temeljijo računovodski izkazi Unije (tj. letna izjava Računskega sodišča o zanesljivosti). Izjava o zanesljivosti v zvezi

s plačili, na katerih temeljijo računovodski izkazi, je bila negativna, odkar je bila prvič uvedena za proračunsko leto 1994, in sicer predvsem zaradi težav na področjih deljenega upravljanja proračuna EU (tj. skupaj z državami članicami). Komisija je med letoma 2006 in 2011 uspela izboljšati finančno poslovanje, saj se je stopnja napake s 7 % v letu 2006 znižala na 3,9 % za proračunsko leto 2011. Sledilo je ponovno poslabšanje v letu 2012, ko se je stopnja napake zvišala na 4,8 %, nato pa je leta 2013 rahlo padla – na 4,7 % (4,5 %<sup>[1]</sup>) in leta 2014 na 4,4 %. Pomembna stopnja napake je bila ugotovljena na vseh področjih odhodkov EU, razen odhodkov za lastno upravo. Področji z največ napakami sta regionalna politika in razvoj podeželja, takoj zatem pa kohezijnska politika in politika konkurence.

### Vloga Evropskega parlamenta

Računsko sodišče je bilo ustanovljeno leta 1977 na pobudo Evropskega parlamenta. Leta 1993 je postalo polnopravna institucija EU. Od takrat Evropskemu parlamentu in Svetu pomaga pri nadzoru nad izvrševanjem proračuna.

Osnova za letno razrešnico, ki jo podeli Evropski parlament in v okviru katere politično oceni poročila Računskega sodišča, so letno poročilo in posebna poročila. Člani Računskega sodišča so pozvani, da na sejah odborov predstavijo svoja poročila in odgovarjajo na vprašanja evropskih poslancev.

Računsko sodišče in Odbor Evropskega parlamenta za proračunski nadzor (CONT) vsako leto organizirata več sej, na katerih člani skupaj razpravljajo o svojih političnih prednostnih nalogah, letnem delovnem programu, podrobnih dogovorih o sodelovanju itd. Parlament ponuja predloge za ta vprašanja tudi v svojih letnih resolucijah o razrešnicah, ki jih podeljuje Računsko sodišče.

Omeniti je treba, da odbor CONT opravlja pogovore s kandidati za člane Računskega sodišča. Poleg tega strokovno znanje in izkušnje Računskega sodišča pomagajo poslancem pri pripravi zakonodaje o finančnih zadevah.

→ Rudolfs Verdins

<sup>[1]</sup> Zneski za leto 2013 so bili preračunani, da se ujemajo s strukturo letnega poročila za leto 2014 in tako omogočajo primerjavo med tema letoma.

## 1.3.13 Evropski ekonomsko-socialni odbor

*Evropski ekonomsko-socialni odbor je posvetovalni organ Evropske unije. Sestavlja ga 350 članov. Mnenje odbora se zahteva v okviru obveznega posvetovanja na področjih, opredeljenih v pogodbah, ali v okviru prostovoljnega posvetovanja s Komisijo, Svetom ali Parlamentom. Mnenja lahko da tudi na lastno pobudo. Njegovih članov ne zavezujejo nobena obvezna navodila. Svoje naloge opravljajo popolnoma neodvisno in v splošnem interesu Unije.*

### Pravna podlaga

Člen 13(4) Pogodbe o Evropski uniji (PEU); Členi 301 do 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) in Sklep Sveta 2010/570/EU, Euratom z dne 13. septembra 2010 o imenovanju članov Evropskega ekonomsko-socialnega odbora za obdobje od 21. septembra 2010 do 20. septembra 2015.

### Sestava

#### A. Število in razdelitev mest po državah (člen 301 PDEU)

Odbor ima trenutno 350 članov iz držav članic, in sicer:

- 24 za Nemčijo, Francijo, Italijo in Veliko Britanijo;
- 21 za Poljsko in Španijo;
- 15 za Romunijo;
- 12 za Avstrijo, Belgijo, Bolgarijo, Češko, Grčijo, Madžarsko, Nizozemsko, Portugalsko in Švedsko;
- 9 za Hrvaško, Dansko, Finsko, Irsko, Litvo in Slovaško;
- 7 za Latvijo in Slovenijo;
- 6 za Estonijo,
- 5 za Ciper, Malto in Luksemburg.

#### B. Postopek imenovanja (člen 302 PDEU)

Svet imenuje člane s kvalificirano večino na podlagi predlogov držav članic. Svet se o teh imenovanjih posvetuje s Komisijo (člen 302(2) PDEU). Zagotoviti je treba, da so ustrezno zastopane različne kategorije gospodarskih in socialnih dejavnosti. Ponavadi je tretjina mest namenjena delodajalcem, tretjina delojemalcem in tretjina drugim kategorijam (kmetje, trgovci, svobodni poklici, potrošniki itd.).

V skladu z Lizbonsko pogodbo (člen 301 PDEU) je 350 največje dovoljeno število članov odbora, kar je bilo na kratko preseženo med julijem 2013 in septembrom 2015 zaradi pridružitve Hrvaške 1. julija 2013. Z dodanimi devetimi novimi sedeži za novo državo članico se je skupno članstvo povečalo na 353 (s 344). S sklepom Sveta 2015/1600 z dne 18. septembra 2015 o imenovanju članov Evropskega ekonomsko-socialnega odbora za obdobje od 21. septembra 2015 do 20. septembra 2020 se je to-

rej zmanjšalo število članov za Luksemburg in Ciper s šest na pet, število estonskih članov pa s sedem na šest, v skladu z delitvijo sedežev v Odboru regij, ki ima prav tako 350 članov.

#### C. Vrsta mandata (člen 301 PDEU)

Svet imenuje člane za obdobje petih let, z možnostjo ponovnega imenovanja (člen 302 PDEU). Izbrani so iz evropskih gospodarskih in socialnih interesnih skupin. Zadnja prenova je bila oktobra 2010 za mandatno obdobje 2010–2015.

Člani morajo biti pri opravljanju svojih nalog v splošnem interesu Unije popolnoma neodvisni (člen 300(4) PDEU). Vsakič ko postane ob koncu mandata postane mesto člana ali nadomestnega člana Evropskega ekonomsko-socialnega odbora prosto, je potreben ločen sklep Sveta o nadomestitvi tega člana.

### Organizacija in postopki

Evropsko ekonomsko-socialni odbor ni naveden med institucijami v členu 13(1) Pogodbe o Evropski uniji (člen 13(4) omenja zgolj, da odbor pomaga Parlamentu, Svetu in Komisiji in opravlja svetovialno funkcijo), vendar ima veliko stopnjo neodvisnosti pri svoji organizaciji in delovanju:

- odbor izmed svojih članov izvoli predsednika in predsedstvo za obdobje dveh let in pol;
- sprejme poslovnik;
- se lahko sestane na lastno pobudo, a to ponavadi stori na željo Sveta ali Komisije;
- za pomoč pri pripravi mnenj ima posebne oddelke za različna področja dejavnosti Unije in lahko ustanavlja pododbore za obravnavo posameznih vprašanj;
- zaradi sinergijskih učinkov deli storitve stalnega sekretariata v Bruslju s sekretariatom Odbora regij (o njegovem sedežu glej Protokol št. 6 o kraju sedeža institucij). Poleg tega je predsedstvo Parlamenta v okviru proračunskega postopka za leto 2014 z odborom sklenilo sporazum, da bi skupaj dosegli večjo učinkovitost na področju prevajanja. Njegov letni upravni proračun v oddelku VI proračuna Unije znaša 131 milijonov EUR (2014).



## Pristojnosti

Odbor je bil ustanovljen z Rimskima pogodbama iz leta 1957 z namenom, da bi vključili gospodarske in socialne interesne skupine pri oblikovanju skupnega trga in zagotovili institucionalne mehanizme za poročanje Komisiji in Svetu ministrov o evropskih vprašanjih. Ekonomsko-socialni odbor ima svetovalno vlogo (člen 300 PDEU). Njegova naloga je, da institucijam, ki so pristojne za sprejemanje odločitev Unije, posreduje mnenja predstavnikov gospodarskih in socialnih dejavnosti.

### A. Mnenja, podana na zahtevo institucij Unije

#### 1. Obvezno posvetovanje

Na nekaterih področjih Pogodbe o delovanju Evropske unije določa, da se odločitev lahko sprejme le po tem, ko Svet ali Komisija posvetovala z Odborom. Ta področja so:

- kmetijska politika (člen 38),
- prost pretok oseb in storitev (členi 46, 50 in 59),
- prometna politika (členi 91, 95 in 100),
- uskladitev posrednega obdavčevanja (člen 113),
- približevanje zakonodaje za notranji trg (člena 114 in 115),
- politika zaposlovanja (členi 148, 149 in 153),
- socialna politika, izobraževanje, poklicno usposabljanje in mladina (členi 156, 165 in 166),

- javno zdravje (člen 168),
- varstvo potrošnikov (člen 169),
- vseevropska omrežja (člen 172),
- industrijska politika (člen 173),
- ekonomska, socialna in teritorialna kohezija (člen 175),
- raziskave in tehnološki razvoj ter vesolje (člena 182 in 188),
- okolje (člen 192).

#### 2. Prostovoljno posvetovanje

Parlament, Komisija in Svet in se lahko kadar koli posvetujejo z odborom tudi o drugih zadevah. Kadar se te institucije posvetujejo z odborom (obvezno ali prostovoljno), lahko za oblikovanje mnenja določijo časovni rok (najmanj en mesec). Kadar se te institucije posvetujejo z odborom (obvezno ali prostovoljno), lahko za oblikovanje mnenja določijo časovni rok (najmanj en mesec). Če to ni podano v roku, lahko Komisija ali Svet ukrepata naprej (člen 304 PDEU).

### B. Mnenja, podana na lastno pobudo

Odbor lahko odloči, da poda mnenje, kadarkoli meni, da je to ustrezno.

---

→ [Udo Bux](#)

## 1.3.14 Odbor regij

*Odbor regij sestavlja 350 članov, ki predstavljajo regionalne in lokalne oblasti 28-ih držav članic Evropske unije. Odbor izreka mnenje v primerih, ko je posvetovanje z njim obvezno po Pogodbah, lahko pa tudi na osnovi prostovoljnega posvetovanja ali na lastno pobudo. Njegovih članov ne vežejo nobena navodila. Svoje naloge opravljajo neodvisno in v splošnem interesu Unije.*

### Pravna podlaga

Člen 13(4) Pogodbe o Evropski uniji (PEU), člani 300 in 305 do 307 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), Sklep Sveta 2014/930/EU z dne 16. decembra 2014 o določitvi sestave Odbora regij in Sklep Sveta (EU) 2015/116 z dne 26. januarja 2015 o imenovanju članov in nadomestnih članov Odbora regij.

### Cilji

Odbor regij je bil ustanovljen po uveljavitvi Maastrichtske pogodbe leta 1994 in je svetovalno telo, ki zastopa interese regionalnih in lokalnih organov v Evropski uniji ter v njihovem imenu oblikuje mnenja in jih posreduje Svetu in Komisiji. Njegovi člani so lahko vodilni predstavniki regionalnih organov, župani ali izvoljeni in neizvoljeni predstavniki regij in mest 28-ih držav članic.

V skladu s svojo izjavo o poslanstvu želi Odbor regij predstavljati politično skupščino, ki jo sestavljajo izvoljeni regionalni in lokalni predstavniki v službi evropskega povezovanja. Zagotavlja institucionalno zastopnost vseh ozemelj, regij, mest in občin EU.

Njegovo poslanstvo je vključevati regionalne in lokalne oblasti v evropski postopek odločanja in na ta način spodbujati večje sodelovanje državljanov.

Za učinkovitejše uresničevanje svoje vloge si je Odbor regij dolgo prizadeval za pravico, da Evropsko sodišče obvešča o nespoštovanju načela subsidiarnosti. To prizadevanje je dobilo konkretno podobo z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe in natančneje člena 8 Protokola št. 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti.

Odbor regij se na področju kohezijske politike preko svoje komisije za politiko teritorialne kohezije (COTER) posveča zlasti ocenjevanju izidov pogajanj o partnerskih sporazumih in operativnih programih, izpolnjevanju partnerskega načela v okviru načrtovanja evropskih strukturnih in investicijskih skladov za programsko obdobje 2014–2020 ter kohezijskim poročilom, ki jih pripravlja Komisija. Med drugimi obravnavanimi področji so tudi mobilnost v regijah z manj ugodnimi geografskimi in demografskimi značilnostmi ter obe makro-regionalni strategiji, za

jadransko-jonsko regijo (EUSAIR) in za alpsko regijo (EUSALP).

### Organizacija

#### A. Sestava (člen 305 PDEU, Sklep Sveta 2014/930/EU)

##### 1. Število in razdelitev sedežev med državami

V skladu z določbami Sklepa Sveta 2014/930/EU z dne 16. decembra 2014 Odbor regij sestavlja 350 članov in enako število namestnikov, razdeljenih med države članice, kot sledi:

- 24 za Francijo, Italijo, Nemčijo in Veliko Britanijo,
- 21 za Poljsko in Španijo,
- 15 za Romunijo,
- 12 za Avstrijo, Belgijo, Bolgarijo, Češko republiko, Grčijo, Madžarsko, Nizozemsko, Portugalsko in Švedsko,
- 9 za Dansko, Finsko, Hrvaško, Irsko, Litvo in Slovaško;
- 7 za Latvijo in Slovenijo,
- 6 za Estonijo,
- 5 za Ciper, Luksemburg in Malto.

##### 2. Postopek imenovanja

Člane za dobo petih let soglasno imenuje Svet v skladu s predlogi posameznih držav članic (člen 305 PDEU). Tako je člane in nadomestne člane Odbora regij za obdobje med 26. januarjem 2015 in 25. januarjem 2020 imenoval s Sklepom (EU) 2015/116 z dne 26. januarja 2015. Člani so lahko ponovno imenovani. Biti morajo bodisi nosilci volilnega mandata v regionalnih ali lokalnih skupnostih ali pa so politično odgovorni izvoljeni skupščini (člen 300(3) PDEU). Če se članu ali nadomestnemu članu v Odboru regij konča mandat (npr. ob koncu regionalnega ali lokalnega mandata, na osnovi katerega je bil predlagan za člana Odbora) in se njegovo mesto sprostí, je potreben nov sklep Sveta.

## B. Struktura (člen 306 PDEU)

Odbor izvoli predsednika in predsedstvo med svojimi člani za dobo dveh let in pol. Sprejme svoj poslovnik in ga predloži Svetu v odobritev (nazadnje je bil sprejet 31. januarja 2014 na podlagi člena 306(2) PDEU). Delo Odbora poteka v šestih specializiranih komisijah, ki pripravljajo osnutke mnenj in resolucij, ti pa so nato predloženi v sprejetje na plenarnem zasedanju. Odbor regij praviloma plenarno zaseda šestkrat na leto.

Glavna naloga plenarnega zasedanja, ki mu predseduje predsednik (člen 306 PDEU), je sprejemanje mnenj, poročil in resolucij, osnutka načrta prihodkov in odhodkov Odbora ter političnega programa na začetku vsakega obdobja delovanja, izvolitev predsednika, prvega podpredsednika in ostalih članov predsedstva, ustanavljanje komisij Odbora, pristojnih za posamezne politike, in sprejemanje in spreminjanje poslovnika Odbora;

Zaradi večje učinkovitosti si Odbor regij deli nekatere storitve svojega stalnega sekretariata v Bruslju (kar zadeva sedež glej Protokol št. 6 o določitvi sedežev institucij ter nekaterih organov, uradov, agencij in služb Unije) s sekretariatom Ekonomsko-socialnega odbora. Za večjo učinkovitost na področju prevajanja je v okviru proračunskega postopka za leto 2014 z Odborom sporazum sklenilo tudi predsedstvo Evropskega parlamenta. Za opravljanje svojih nalog je imel Odbor (oddelek 7 proračuna EU) v letu 2014 na voljo upravni proračun v višini približno 89 milijonov EUR, zaposlenih pa je bilo 532 ljudi.

## Pristojnosti

### A. Priprava mnenj na zahtevo drugih institucij

#### 1. Obvezna posvetovanja

Z Odborom regij se morata pred dokončno odločitvijo z določenih področij obvezno posvetovati Svet in Komisija, in sicer o:

- izobraževanju, poklicnem usposabljanju in mladih (člen 165 PDEU),
- kulturi (člen 167 PDEU),
- javnem zdravju (člen 168 PDEU),
- vseevropskih omrežij za promet, telekomunikacije in energijo (člen 172),
- ekonomski in socialni koheziji (členi 175, 177 in 178 PDEU).

#### 2. Prostovoljna posvetovanja

Komisija, Svet in Evropski parlament se lahko z Odborom regij posvetujejo tudi o vseh drugih zadevah, če je to po njihovem mnenju potrebno.

Kadar se Evropski parlament, Svet ali Komisija posvetujejo z Odborom regij (obvezno ali prostovoljno), mu lahko določijo skrajni rok za odgovor (v skladu s členom 307 PDEU najmanj en mesec), po izteku katerega lahko sprejmejo odločitev tudi brez mnenja.

## B. Mnenja na lastno pobudo Odbora

1. **Kadar se opravi posvetovanje z Ekonomsko-socialnim odborom, se o tem obvesti tudi Odbor regij, ki lahko poda mnenje o obravnavanem vprašanju, če je to po njegovem mnenju povezano z regionalnimi interesi.**
2. **Na splošno lahko Odbor regij poda mnenje, kadarkoli se mu to zdi primerno. Odbor regij je mnenja na lastno pobudo izrazil zlasti na naslednjih področjih: mala in srednja podjetja, vseevropska omrežja, turizem, strukturni skladi, zdravje (boj proti zasvojenosti z drogami), industrija, razvoj mest, programi usposabljanja in okolje.**

## C. Predložitev zadeve Sodišču Evropske unije – naknadna sodna presoja

Odbor lahko pred Sodiščem Evropske unije začne postopke za zaščito svojih pristojnosti (člen 263(3) PDEU). To pomeni, da lahko pred Sodiščem začne postopek, če meni, da ni bil vprašan za mnenje, ko bi moral biti, ali če postopek posvetovanja ni bil pravilno izpeljan.

S Protokolom o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti se je sodni nadzor Sodišča v zvezi s subsidiarnostjo razširil tako, da ima Odbor regij pravico, da začne postopke pred Sodiščem.

Pravica, da začne postopek pred Sodiščem, če se postopki posvetovanja ne izpeljejo pravilno, Odboru omogoča, da od Sodišča zahteva, naj ugotovi, ali je zakonodajni akt s področja pristojnosti Odbora v skladu z načelom subsidiarnosti (člen 2 Protokola o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, ki je priložen Lizbonski pogodbi).

## Vloga Evropskega parlamenta

Poslovnik Evropskega parlamenta (Priloga VI, točka XII) določa, da je za odnose z Odborom regij, organizacijami za medregionalno sodelovanje ter lokalnimi in regionalnimi organi pristojen Odbor za regionalni razvoj (REGI).

S sporazumom o sodelovanju med Evropskim parlamentom in Odborom regij z dne 5. februarja 2014 je določeno naslednje:

- Odbor regij pripravlja ocene učinka o predlagani zakonodaji EU, ki jih pošlje Parlamentu še pred začetkom postopka spreminjanja in dopolnjevanja. V ocenah učinka natančno navede, kako veljavna zakonodaja deluje na nacionalni, regionalni in lokalni ravni, in doda mnenje o izboljšavah, ki bi jih lahko prinesli predlagani zakonodajni predpisi.
  - Po en član Odbora regij je povabljen na vse sestanke relevantnega odbora Parlamenta. Ta „poročevalec“ ali uradni govorec predstavi mnenja Odbora. Podobno se lahko sestankov odborov Odbora regij udeležujejo poročevalci Parlamenta.
  - O splošnem zakonodajnem sodelovanju in delovnem načrtu se dvakrat letno dogovarjata predsednik konference predsednikov odborov Parlamenta in njegov sogovornik v Odboru regij.
- Odbor REGI in komisija COTER od leta 2008 organizirata skupno letno srečanje v okviru dogodka z naslovom Odprti dnevi: Evropski teden regij in mest.
- 
- [Udo Bux](#)

## 1.3.15 Evropska investicijska banka

*Evropska investicijska banka (EIB) pospešuje cilje Evropske unije z zagotavljanjem dolgoročnega projektnega financiranja, jamstev in svetovanja. Podpira projekte v EU kot tudi zunaj nje. Delničarji banke so države članice EU. EIB je večinski delničar Evropskega investicijskega sklada in skupaj z njim tvori skupino EIB. V okviru naložbenega načrta za Evropo, ki ga je predlagala Komisija, je skupina EIB del širše strategije, katere cilj je vlagatelje razbremeniti nekaterih tveganj, ki se pojavljajo pri projektih, in tako odpraviti veliko naložbeno vrzel.*

### Pravna podlaga

- Člena 308 in 309 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). Nadaljnje določbe o EIB so navedene v členih 15, 126, 175, 209, 271, 287, 289 in 343 PDEU.
- Protokol (št. 5) o Statutu Evropske investicijske banke in protokol (št. 28) o ekonomski, socialni in teritorialni koheziji, ki je priložen k Pogodbi o Evropski uniji (PEU) in Pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU).

### Cilji

V skladu s členom 309 PDEU je naloga EIB, da v interesu Unije prispeva k uravnoteženemu in stalnemu razvoju notranjega trga. EIB pospešuje financiranje projektov v vseh gospodarskih sektorjih, in sicer:

- za razvoj manj razvitih regij;
- za posodobitev ali preoblikovanje podjetij ali razvoj novih dejavnosti, ki jih ni mogoče v celoti financirati s sredstvi posameznih držav članic;
- projektov v skupnem interesu več držav članic.

Prav tako prispeva k spodbujanju ekonomske, socialne in teritorialne kohezije v Uniji (člen 175 PDEU in protokol št. 28). Podpira tudi izvajanje ukrepov zunaj EU, ki podpirajo politiko razvojnega sodelovanja Unije (člen 209 PDEU). Nenazadnje podpira tudi izvajanje ciljev strategije Evropa 2020.

Dejavnosti EIB se osredotočajo na štiri prednostna področja: inovacije ter znanja in spretnosti, dostop do financiranja za manjša podjetja, podnebni ukrepi ter strateška infrastruktura.

### Viri sredstev in instrumenti

#### A. Viri sredstev

Pri izpolnjevanju svojih ciljev se EIB zanaša pretežno na lastna sredstva in mednarodne kapitalske trge (člen 309 PDEU).

##### 1. Lastna sredstva

Lastna sredstva zagotavljajo članice EIB, se pravi države članice (člen 308 PDEU). Prispevek posamezne države članice v kapital je izračunan glede na njeno gospodarsko moč in je določen v členu 4 statuta EIB.

Junija 2012 je Evropski svet priporočil povečanje vpisanega in vplačanega kapitala za 10 milijard EUR, da bi okrepili vlogo EIB pri financiranju gospodarstva in podpiranju rasti v Uniji. Svet guvernerjev EIB je soglasno sprejel sklep o povečanju kapitala (člen 4(3) statuta), ki je začel veljati 31. decembra 2012. S tem se je vpisani kapital povečal na skupno 242,4 milijarde EUR, vpisani in vplačani kapital pa za 10 milijard EUR na 21,6 milijarde EUR.

#### 2. Kapitalski trgi

EIB pridobi večji del sredstev za zagotavljanje posojil z izdajo obveznic na mednarodnih kapitalskih trgih. Banka je največji nadnacionalni posojilodajalec na svetu. Za pridobitev stroškovno učinkovitega financiranja je pomembna odlična bonitetna ocena. Največje bonitetne agencije so EIB podelile najvišjo bonitetno oceno, kar dokazuje, da je njen kreditni portfelj kakovosten. Na splošno velja, da EIB financira tretjino projekta, vendar lahko podpora v obliki financiranja znaša do 50 %.

#### B. Instrumenti

EIB uporablja veliko različnih instrumentov, večinoma pa posojila in jamstva. Razvitih pa je bilo tudi veliko drugih inovativnih instrumentov z višjim profilom tveganja, v sodelovanju z institucijami Unije pa se nadaljuje tudi snovanje novih instrumentov. Financiranje, ki ga zagotavlja EIB, se lahko kombinira tudi s financiranjem iz drugih virov EU (med drugim iz proračuna EU). Ta proces imenujemo mešano financiranje.

Poleg financiranja projektov EIB zagotavlja tudi svetovanje. Pri neposrednih posojilih mora skupna vrednost naložbe presežati 25 milijonov EUR, posojilo pa lahko krije največ 50 % vrednosti projekta. Pri posrednih posojilih gre za posojanje lokalnim bankam ali drugim posrednikom, ki nato podpirajo končnega prejemnika. Večina posojil se odobri v EU.

Pobuda za projektne obveznice Evropa 2020 je bila ustanovljena zato, da bi omogočili dodatno financiranje velikih infrastrukturnih projektov v EU, zlasti v ključnih sektorjih kot so energija, promet in informacijska tehnologija. Pilotna faza preučevanja izvedljivosti pobude se je začela v poletnih mesecih leta 2012. Zaradi izkušenj in znanja ima EIB pri pobudi ključno vlogo. Pilotno fazo izvaja tako, da zagota-

vlja izboljšanje kreditne kakovosti v obliki podrejenih dolžniških instrumentov.

Poleg dolgoročnega financiranja EIB zagotavlja tudi svetovanje o infrastrukturnih projektih. Na primer, v okviru instrumenta Skupna pomoč pri podpori projektov v evropskih regijah (JASPERS) lahko nove in bodoče države članice pridobijo svetovanje o tehničnih, ekonomskih in finančnih vidikih projekta ves čas njegovega trajanja, da bi čim učinkoviteje uporabile sredstva strukturnih skladov in kohezijskega sklada.

## Upravljanje in struktura

### A. Upravljanje

V skladu s členom 308 PDEU je EIB pravna oseba. Upravljajo in vodijo jo svet guvernerjev, svet direktorjev in upravni odbor (člen 6 statuta). Banka ima revizijski odbor, ki preverja njeno delovanje (člen 12 statuta).

#### 1. Svet guvernerjev

##### a. Sestava

Sestavljajo ga ministri, ki jih imenujejo države članice (člen 7(1) statuta).

##### b. Vloga

Svet guvernerjev določa glavne usmeritve za kreditno politiko banke in zagotavlja njeno izvajanje (člen 7(2) statuta). V skladu s členom 7(3) statuta svet guvernerjev:

- odloča o povečanju vpisanega kapitala,
- opredeljuje načela, ki veljajo za posle financiranja v okviru nalog banke,
- izvaja predvidene pristojnosti za imenovanje in razrešitev članov sveta direktorjev in upravnega odbora,
- odloča o odobritvi financiranja za naložbene posle, ki naj bi se v celoti ali delno izvedli zunaj ozemlja Unije,
- odobri letno poročilo, ki ga je pripravil svet direktorjev, letno bilanco stanja, bilanco uspeha in poslovnik banke.

Svet guvernerjev imenuje vseh šest članov revizijskega odbora (člen 12(1) statuta) ter člane sveta direktorjev (člen 9(2) statuta) in upravnega odbora (člen 11(1) statuta).

#### 2. Svet direktorjev

##### a. Sestava

Svet direktorjev sestavlja 28 direktorjev in 18 namestnikov direktorjev. Direktorje imenuje svet guvernerjev za petletno obdobje. Vsaka država članica imenuje enega direktorja, prav tako tudi Komisija (člen 9(2) statuta).

##### b. Vloga (člen 9 statuta)

Svet direktorjev:

- odloča o odobritvi financiranja, zlasti v obliki posojil in jamstev,
- odloča o najemanju posojil,
- določa obrestne mere za posojila, provizije in druge dajatve.

Svet direktorjev zagotavlja skladnost vodenja in poslovanja banke z določbami Pogodb in statutom ter s splošnimi direktivami, ki jih sprejema svet guvernerjev.

### 3. Upravni odbor

#### a. Sestava

Upravni odbor sestavljajo predsednik in osem podpredsednikov, ki jih za šest let imenuje svet guvernerjev na predlog sveta direktorjev. Člani so lahko ponovno imenovani (člen 11(1) statuta).

#### b. Vloga

Upravni odbor skrbi za tekoče poslovanje banke pod vodstvom predsednika in nadzorom sveta direktorjev. Pripravlja sklepe sveta direktorjev in zagotavlja njihovo izvajanje (člen 11(3) statuta).

### 4. Revizijski odbor (člen 12 statuta)

#### a. Sestava

Revizijski odbor sestavlja šest članov, ki jih imenuje svet guvernerjev (člen 12(1) statuta).

#### b. Vloga

Revizijski odbor vsako leto preveri pravilnost poslovanja in knjigovodstva banke, in sicer tako, da preveri, ali je njeno poslovanje potekalo v skladu s formalnostmi in postopki, določenimi v njenem statutu in poslovniku (člen 12(2) statuta). Odbor potrdi, da računovodski izkazi in drugi finančni podatki v letnem poročilu, ki ga pripravi svet direktorjev, kažejo resnično in pravo sliko o finančnem položaju banke (člen 12(3) statuta).

### B. Struktura

Skupina EIB je bila ustanovljena leta 2002 in jo sestavljata EIB in Evropski investicijski sklad (EIS). Slednji je bil ustanovljen leta 1994 kot javno-zasebno partnerstvo s tremi glavnimi skupinami delničarjev: EIB kot večinskim delničarjem z 62,2-odstotnim deležem, Komisijo (30 %) ter različnimi javnimi in zasebnimi finančnimi institucijami (7,8 %). Sklad zagotavlja različne oblike tveganih kapitalskih instrumentov, npr. tvegani kapital. Evropski investicijski sklad se osredotoča na posojila malim in srednjim podjetjem in uporablja vrsto različnih inovativnih instrumentov, da bi jim olajšal dostop do financiranja.

## Naložbeni načrt za Evropo

Od začetka svetovne gospodarske in finančne krize je raven naložb v EU nizka. V sporočilu Komisije z naslovom „Naložbeni načrt za Evropo“ (COM(2014)0903) so opredeljene smernice za oživitev naložb v EU, ustvarjanje delovnih mest ter spodbujanje dolgoročne rasti in konkurenčnosti. Zakonodajni okvir za to novo pobudo je bil predstavljen s predlogom uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za strateške naložbe (EFSI) (COM(2015)0010). Parlament je 24. junija 2015 sprejel zakonodajno resolucijo o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o EFSI (sprejeta besedila, P8\_TA(2015)0236). Ta sklad naj bi z uporabo javnih sredstev zagotovil zasebne naložbe in ustvaril za naložbe prijazno okolje. Začetno jamstvo EU v višini 16 milijard EUR za EIB, skupaj s 5 milijardami EUR, ki jih bo zagotovila banka sama, bo pritegnilo zasebna sredstva, tako da bo za dodatno financiranje naložb na voljo 315 milijard EUR. Namen načrta ni nadomestiti obstoječe programe EU in EIB, temveč jih dopolnjevati.

## Vloga Evropskega parlamenta

Odbor Parlamenta vsako leto pregleda dejavnosti EIB in na plenarnem zasedanju, na katerega je povabljen tudi predsednik EIB, predstavi poročilo. Parlament je 28. aprila 2016 sprejel resolucijo o letnem poročilu o EIB za leto 2014. V skladu z resolucijo bi morala EIB v svojem programu naložb podpreti cilje politike EU, in sicer dati prednost naložbam za pospešitev oživitve gospodarstva in povečanje produktivnosti, spodbujati zaposlovanje mladih, inovacije in MSP, povečati okoljsko trajnost in okrepiti podnebne ukrepe ter spodbujati gospodarsko in socialno kohezijo in konvergenco. Parlament je pozdravil novi sklad EFSI in poudaril, da mora delovati učinkovito, povsem pregledno in pošteno. V resoluciji je spomnil, da je bilo jamstvo EFSI zasnovano tako, da bi EIB omogočilo sprejemanje večjih tveganj, pri čemer bi banka vseeno ohranila bonitetno oceno AAA; Parlament je EIB tudi pozval, naj skrbno oceni finančni, socialni in okoljski učinek pobude za projektne obveznice, posodobi zunanjo razsežnost ukrepov EIB in okrepi okvir za upravljanje, preglednost in nadzor.

---

→ Dario Paternoster

## 1.3.16 Evropski varuh človekovih pravic

*Naloga evropskega varuha človekovih pravic je, da obravnava primere nepravilnosti pri delovanju institucij, organov, uradov in agencij Evropske unije. Ukrepa lahko na lastno pobudo ali na osnovi pritožb, ki jih vložijo državljani EU. Imenuje ga Evropski parlament za čas trajanja zakonodajnega obdobja.*

### Pravna podlaga

Členi 20, 24 in 228 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) in člen 43 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

### Cilji

Institucija evropskega varuha človekovih pravic je bila kot sestavni del evropskega državljanstva vzpostavljena z Maastrichtsko pogodbo leta 1992, da bi:

- se izboljšalo varstvo državljanov v primerih nepravilnosti pri delovanju institucij in organov Evropske unije;
- s tem pa okrepila odprtost in demokratična odgovornost pri odločanju in upravljanju institucij EU.

### Dosežki

Statut in naloge evropskega varuha človekovih pravic so bili v skladu s Pogodbo natančno določeni s sklepom, ki ga je Parlament po posvetovanju s Komisijo in odobritvi Sveta sprejel 9. marca 1994 (UL L 113, 4.5.1994, str. 15, kakor je bil spremenjen s sklepoma Parlamenta z dne 14. marca 2002, UL L 92, 9.4.2002, str. 13, in z dne 18. junija 2008, UL L 189, 17.7.2008, str. 25). Na osnovi tega sklepa je varuh človekovih pravic sprejel izvedbena določila. Postopki za imenovanje in razrešitev varuha človekovih pravic so določeni v členih od 219 do 221 poslovnika Evropskega parlamenta.

### A. Vloga

#### 1. Imenovanje

##### a. Pogoji

Varuh človekovih pravic:

- izpolnjevati mora pogoje za opravljanje najvišjega sodniškega položaja v svoji državi ali imeti poklicno znanje in zadostne izkušnje za opravljanje nalog varuha človekovih pravic;
- predložiti mora zagotovilo o popolni neodvisnosti.

##### b. Postopek

Prijave se predložijo odboru Evropskega parlamenta za peticije, ki oceni njihovo sprejemljivost. Parlament nato glasuje o seznamu sprejemljivih kandidatur.

Glasovanje je tajno, odločitev pa je sprejeta na podlagi večine oddanih glasov.

### 2. Mandat

#### a. Trajanje

Evropski parlament varuha človekovih pravic imenuje po vsakih volitvah za svojo mandatno dobo. Varuh je lahko ponovno imenovan.

#### b. Naloge

Varuh človekovih pravic:

- opravlja svoje naloge popolnoma neodvisno v interesu Unije in njenih državljanov;
- pri opravljanju svojih nalog ne zahteva ali sprejema navodil od nobenega organa;
- se vzdrži vseh dejanj, ki niso združljiva z naravo njegovih nalog;
- ne sme opravljati nobene druge pridobitne ali nepridobitne politične, upravne ali poklicne dejavnosti.

### 3. Razrešitev

Na zahtevo Parlamenta lahko varuha človekovih pravic razreši Sodišče Evropske unije, če ne izpolnjuje več pogojev za opravljanje nalog ali je zagrešil hujšo napako.

## B. Vloga

### 1. Področje uporabe

Varuh človekovih pravic obravnava primere nepravilnosti pri delovanju institucij in organov Evropske unije. Z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe se je njegov mandat razširil še na skupno zunanjo in varnostno politiko ter na delovanje Evropskega sveta.

**a. Med nepravilnosti lahko spadajo upravne nepravilnosti, diskriminacija, zloraba pooblastil, odklonitev razkritja informacij, neupravičene zamude in podobno.**

#### b. Izjeme

Varuh človekovih pravic ne more obravnavati:

- dejavnosti Sodišča, Splošnega sodišča in Sodišča za uslužbence, kadar delujejo v svoji pravosodni funkciji;
- pritožb zoper lokalne, regionalne in nacionalne organe, tudi če se pritožbe nanašajo na zadeve, ki so povezane z Evropsko unijo;



- dejavnosti nacionalnih sodišč ali varuhov človekovih pravic: evropski varuh človekovih pravic ni pritožbeni organ za vlogo pritožb proti odločitvam, ki jih sprejmejo omenjeni organi;
- zadev, ki pred tem niso bile predmet ustreznih upravnih postopkov v pristojnih organih;
- zadev, ki se nanašajo na delovne odnose med organi Evropske unije in njihovimi uslužbenci, razen če so že bile izčrpane možnosti za notranji zahtevek ali pritožbo;
- pritožb v zvezi s podjetji ali posamezniki.

## 2. Začetek preiskave

Evropski varuh človekovih pravic skladno s svojim poslanstvom začne preiskave, ki se mu zdijo upravičene, in sicer na lastno pobudo ali na podlagi pritožb, ki mu jih neposredno ali prek poslanca Evropskega parlamenta predložijo državljani Evropske unije ali katerakoli fizična ali pravna oseba s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic, razen če so ali so bila domnevna dejanja predmet sodnega postopka.

## 3. Preiskovalna pooblastila

Evropski varuh človekovih pravic lahko zahteva podatke od:

- institucij in organov, ki so dolžni upoštevati in omogočiti dostop do zahtevanih informacij, razen če tega ne morejo storiti zaradi utemeljenih razlogov tajnosti;
- uradnikov in drugih uslužbencev teh institucij in organov, ki so na zahtevo varuha človekovih pravic dolžni pričati, čeprav jih še naprej obvezuje varovanje poslovne tajnosti;
- organov držav članic, ki so mu dolžni zagotoviti vse potrebne informacije, razen če njihovo posredovanje prepovedujejo zakonodajni ali ureditveni predpisi, čeprav se lahko varuh v takem primeru z njimi seznaní, če se obveže, da jih ne bo širil.

Če varuh človekovih pravic ne dobi zelene pomoči, o tem obvesti Parlament, ki sprejme ustrezne ukrepe. Varuh lahko ob spoštovanju ustreznih nacionalnih predpisov sodeluje tudi z ustreznimi sogovorniki v državah članicah. Če so podatki takšne narave, da sodijo v kazensko pravo, varuh o tem takoj obvesti pristojne nacionalne organe in Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF). Po potrebi lahko obvesti institucijo EU, v kateri je uradnik ali uslužbenec zaposlen.

## 4. Izid preiskav

Kolikor je le mogoče, varuh človekovih pravic skupaj z institucijo ali organom v postopku poišče rešitev, ki je zadovoljiva za pritožnika. Če ugotovi nepravilnost,

to sporoči pristojni instituciji ali organu, ki ima na voljo tri mesece, da mu pošlje svoje mnenje. Varuh nato pošlje poročilo o izidu svojih preiskav Evropskemu parlamentu in pristojni instituciji ali organu. Nazadnje o izidu preiskav obvesti pritožnika, ki mu posreduje tudi mnenje pristojne institucije ali organa in svoja priporočila.

## C. Upravna struktura

Evropski varuh človekovih pravic ima na voljo sekretariat, ki ga sestavljajo zaposleni, za katere veljajo pravila, ki urejajo evropsko javno upravo. Varuh imenuje vodjo sekretariata.

## D. Dejavnosti

Prvi evropski varuh človekovih pravic Jacob Söderman je služboval v času dveh parlamentarnih mandatov, od julija 1995 do 31. marca 2003. Med njegovim mandatom (leta 2001) je Parlament potrdil Evropski kodeks dobrega ravnanja javnih uslužbencev. Gre za postopkovni kodeks, ki sledi načelom evropskega upravnega prava po sodni praksi Sodišča Evropske unije, zgleduje pa se tudi po nacionalnih zakonodajah. Varuh se na določbe kodeksa opira med preiskavami, ki jih sproži za ugotavljanje nepravilnosti. Kodeks prav tako ponuja smernice za uradnike EU, katere spodbuja k upoštevanju najvišjih upravnih standardov.

Od aprila 2004 do 14. marca 2013 je mandat evropskega varuha človekovih pravic opravljal Nikiforos Diamandouros, ki je s položaja odstopil 1. oktobra 2013. V času svojega mandata je 11. julija 2006 predlagal prilagoditve statuta varuha človekovih pravic, Odbor za peticije, Parlament in Svet pa so njegov predlog podprli. Statut je bil spremenjen, da bi se okrepila in pojasnila vloga varuha, na primer v zvezi z dostopom do dokumentov in posredovanjem informacij Evropskemu uradu za boj proti goljufijam.

Po izvolitvi v Evropskem parlamentu na delnem zasedanju julija 2013 je 1. oktobra 2013 evropska varuhinja človekovih pravic postala nekdanja irska varuhinja Emily O'Reilly. Povečala je prepoznavnost vloge varuha s tem, da se je osredotočila na vprašanja, ki so v središču pozornosti državljanov, kot so večja preglednost in lobiranje, strokovne skupine, agencije EU (Frontex), mednarodna pogajanja (čezatlantsko partnerstvo za trgovino in naložbe – TTIP), izboljšanje pravil o prijavljanju nepravilnosti in evropska državljanska pobuda. Po volitvah v Evropski parlament leta 2014 je bila potrjena za nadaljnjih pet let. Zavezala se je, da bo nadaljevala z zastavljeno strategijo z naslovom „Letu 2019 nasproti“, in pri tem sledila geslu „učinek, pomen in prepoznavnost“.

## Vloga Evropskega parlamenta

Čeprav evropski varuh človekovih pravic svoje naloge opravlja povsem neodvisno, ima značaj parlamentarnega varuha, zato 1. poglavje, ki obravnava o Evropski parlament, navaja člen 228 PDEU. Varuh človekovih pravic je tesno vezan na Parlament, ki je izključno pristojen za njegovo imenovanje, izključno pa je pristojen tudi za to, da od Sodišča zahteva njegovo razrešitev, da opredeli pravila, ki urejajo njegove naloge, mu pomaga pri preiskavah in prejema njegova poročila. Odbor za peticije na podlagi Poslovnika (člen 220 in Priloge VI, X in XVII) vsako leto pripravi poročilo o letnem poročilu o dejavnostih varuha. V teh poročilih je odbor večkrat poudaril, da bi morale institucije EU polno sodelovati z evropskim varuhom, da bi, predvsem z izvajanjem varuhovih priporočil, povečali preglednost in odgovornost Unije. Parlament je pred nedavnim v svoji resoluciji z dne 25. februarja 2016 o letnem poročilu o dejavnostih Evropskega varuha človekovih pravic

v letu 2014 pozdravil in v celoti podprl dejstvo, da je varuh človekovih pravic v večji meri uporabil pooblastila za uvedbo strateških preiskav na lastno pobudo. Poudaril je, da zadeve v zvezi s preglednostjo (dostop do dokumentov, lobiranje, klinična preskušanja) ostajajo glavni predmet pritožb, druge ključne teme pa so temeljne pravice, etična vprašanja, sodelovanje državljanov v postopkih odločanja EU, projekti, financirani s sredstvi EU, ter politika konkurence. Evropski parlament je zlasti pozdravil poizvedbe varuha človekovih pravic glede navzkrižja interesov in primere vrtljivih vrat, ki so vključevali visoke uradnike EU, lobiranje, strokovne skupine, TTIP, agencijo Frontex, prijavitelje nepravilnosti in delovanje evropske državljanske pobude ter pozval institucije EU, naj nadalje ukrepajo v skladu s priporočili varuha človekovih pravic.

---

→ [Ottavio Marzocchi](#)

# 1.4 Postopki odločanja

## 1.4.1 Nadnacionalni postopki odločanja

*Države članice Evropske unije so se s članstvom v EU strinjale, da del svojih pristojnosti na določenih političnih področjih prenesejo na institucije EU. Tako te institucije v svojih zakonodajnih in izvršilnih postopkih, proračunskih postopkih, postopkih imenovanja in navidezno ustavnih postopkih sprejemajo nadnacionalno zavezujoče odločitve.*

### Zgodovinski pregled (1.1.1, 1.1.2, 1.1.3, 1.1.4 in 1.1.5)

Z Rimsko pogodbo je Komisija dobila pristojnost za vlaganje predlogov in za pogajanja, zlasti na področjih zakonodaje in zunanjih gospodarskih odnosov, Svet pa pristojnost za sprejemanje odločitev, razen v zvezi z imenovanji, za kar so postali pristojni predstavniki vlad držav članic. Parlament je dobil posvetovalna pooblastila. Njegova vloga je postopoma rasla, tako na proračunskem področju z reformama leta 1970 in 1975 kot tudi na zakonodajnem področju z Enotnim evropskim aktom in vsemi poznejšimi pogodbami, začevši z Maastrichtsko pogodbo, ki je uvedla soodločanje s Svetom, kar je tudi okrepilo vlogo Parlamenta na področju imenovanj. Z Enotnim evropskim aktom je Parlament postal pristojen tudi za ratifikacijo pristopnih in pridružitvenih pogodb, Maastrichtska pogodba pa je to pristojnost razširila na nekatere vrste drugih mednarodnih pogodb. Z Amsterdamsko pogodbo je bil dosežen velik napredek pri demokratizaciji Skupnosti. Postopek soodločanja je postal enostavnejši, njegova uporaba se je razširila na nova področja, poleg tega se je okrepila tudi vloga Parlamenta pri imenovanju Komisije. Zatem je pogodba iz Nice še bistveno povečala pristojnosti Parlamenta. Na eni strani je za skoraj vsa nova področja, kjer je imel Svet pristojnost odločanja s kvalificirano večino, začel veljati postopek soodločanja (v katerem ima Parlament enake pristojnosti kot Svet). Na drugi strani je Parlament pri vlaganju zadev na Sodišču pridobil enake pristojnosti kot države članice. Naslednji kakovostni korak k popolni enakosti s Svetom na področju zakonodaje in financ EU je bila Lizbonska pogodba.

### Zakonodajni postopki<sup>[1]</sup>

#### A. Redni zakonodajni postopek (člena 289 in 294 PDEU)

##### 1. Področje uporabe

Lizbonska pogodba je dodala še 40 pravnih podlag, zlasti na področju pravosodja, svobode in varnosti

ter kmetijstva, na podlagi katerih je sedaj Parlament pri odločanju o zakonodajnih aktih enakopraven Svetu. Redni zakonodajni postopek, prej imenovan postopek soodločanja, sedaj velja za 85 pravnih podlag. Vključuje glasovanje s kvalificirano večino v Svetu (člen 294 PDEU). Na nekaterih pomembnih področjih, kot so fiskalna politika glede neposrednega obdavčenja ali nadnacionalni vidiki družinskega prava, na katerih mora Svet doseči soglasje, pa se ta postopek ne uporablja.

##### 2. Postopek

Potek rednega zakonodajnega postopka je enak poteku nekdanjega postopka soodločanja. Vendar se je besedilo v PDEU precej spremenilo in poudarja predvsem enaki vlogi Sveta in Parlamenta v tem postopku.

##### a. Predlog Komisije

##### b. Prva obravnava v Parlamentu

Parlament sprejme stališče z navadno večino.

##### c. Prva obravnava v Svetu

Svet sprejme svoje stališče z glasovanjem s kvalificirano večino.

Na področjih socialne varnosti ter policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah se lahko na zahtevo države članice predlog posreduje Evropskemu svetu (člena 48 in 82 PDEU), s čimer se redni zakonodajni postopek zaustavi, dokler Evropski svet ne vrne zadeve Svetu (najpozneje v štirih mesecih). V primeru člena 82 se lahko vsaj devet držav članic odloči, da bodo posvetovanja nadaljevala s postopkom okrepljenega sodelovanja (člen 20 PEU in členi 326–334 PDEU).

Če Svet odobri stališče Parlamenta, je akt sprejet z besedilom, ki ustreza stališču Parlamenta.

##### d. Druga obravnava v Parlamentu

Parlament prejme stališče Sveta in ima tri mesece časa, da sprejme odločitev. Tako lahko:

- odobri predlog s spremembami Sveta ali se ne izreče; v obeh primerih je akt s spremembami Sveta sprejet;

<sup>[1]</sup> Lizbonska pogodba je odpravila postopek sodelovanja, ki je bil leta 1986 uveden z Enotnim evropskim aktom.

- zavrne stališče Sveta z absolutno večino poslancev; akt ni sprejet in postopek se konča;
- z absolutno večino poslanskih glasov predlaga spremembe stališča Sveta in jih nato predloži Komisiji in Svetu, da podata mnenje.

#### e. *Druga obravnava v Svetu*

- Svet o predlogih sprememb Parlamenta glasuje s kvalificirano večino oziroma soglasno o predlogih sprememb, za katere je Komisija podala negativno mnenje. Če Svet najkasneje v treh mesecih po prejemu potrdi vse predloge sprememb Parlamenta, je akt sprejet;
- v nasprotnem primeru se v šestih tednih skliče spravni odbor.

#### f. *Spravni postopek*

- Spravni odbor je sestavljen iz enakega števila predstavnikov Sveta in Parlamenta ob podpori Komisije. Obravnava stališče Parlamenta in Sveta ter ima šest tednov časa, da doseže dogovor o skupnem besedilu, ki ga podpira kvalificirana večina predstavnikov Sveta in večina predstavnikov Parlamenta.
- Če odbor ne doseže dogovora o skupnem besedilu do izteka roka, se postopek ustavi in akt ni sprejet.
- Če se dogovor doseže, se skupno besedilo predloži Svetu in Parlamentu v potrditev.

#### g. *Konec postopka (tretja obravnava)*

- Svet in Parlament imata šest tednov časa za potrditev skupnega besedila. Svet odloča s kvalificirano večino, Parlament pa z večino oddanih glasov;
- akt je sprejet, če Svet in Parlament skupno besedilo potrdita;
- če ga eden izmed njiju do izteka roka ne potrdi, se postopek ustavi in akt ni sprejet.

V zadnjih nekaj letih se je število aktov, sprejetih v prvi obravnavi na podlagi neformalnih pogajanj med Svetom in Parlamentom, občutno povečalo.

Nekatere premostitvene klavzule omogočajo Evropskemu svetu, da razširi uporabo rednega postopka na področja, za katera se sicer ne uporablja (na primer socialna politika: člen 153(2)).

## B. Postopek posvetovanja

Pred sprejetjem odločitve se mora Svet seznaniti z mnenjem Parlamenta, po potrebi pa tudi z mnenjem Ekonomsko-socialnega odbora in Odbora regij. Svet to mora storiti, ker sicer akt ni zakonit in ga Sodišče lahko razveljavi (glej sodbo v zadevah 138 in 139/79). Kadar namerava Svet predlog bistveno

spremeniti, se mora ponovno posvetovati s Parlamentom (sodba v zadevi 65/90).

## C. Postopek odobritve

### 1. Področje uporabe

Zaradi začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe se ta postopek uporablja predvsem za horizontalno proračunsko klavzulo o fleksibilnosti, kot je določeno v členu 352 PDEU (pred tem člen 308). Uporablja se tudi za boj proti diskriminaciji (člen 19(1) PDEU) in članstvo v Uniji (člena 49 in 50 Pogodbe EU). Odobritev Parlamenta je poleg tega potrebna še pri pridružitvenih sporazumih (člen 217 PDEU), pristopu Unije k Evropski konvenciji o človekovih pravicah (člen 6(2) PEU) in sporazumih, ki vzpostavljajo poseben institucionalni okvir, sporazumih z večjimi posledicami za proračun ter sporazumih na področjih, na katerih se uporablja redni zakonodajni postopek (člen 218(6) PDEU).

### 2. Postopek

Parlament obravnava osnutek akta, ki mu ga posreduje Svet. O tem, ali bo osnutek sprejel (spremeniti ga ne more), odloča z absolutno večino oddanih glasov. Pogodba Parlamentu ne daje formalne vloge za obravnavo predloga Komisije v predhodnih fazah postopka, vendar se je iz medinstitucionalnih dogovorov razvila praksa neformalnega vključevanja Parlamenta (glej poslovnik Parlamenta).

## Proračunski postopek (1.4.3)

### Postopki imenovanja

**A. Parlament izvoli predsednika Komisije (člen 14(1) PEU) (glej tudi 1.3.8).**

**B. Evropski svet s kvalificirano večino imenuje visokega predstavnika za zunanje zadeve in varnostno politiko (člen 18(1) PEU).**

**C. Svet s kvalificirano večino sprejme:**

- seznam drugih oseb, ki jih predlaga v imenovanje za člane Komisije, v medsebojnem soglasju z novoizvoljenim predsednikom (člen 17(7) PEU).

**D. Svet sprejme seznam:**

- članov Računskega sodišča (člen 286 PDEU) po posvetovanju s Parlamentom in v skladu s predlogi držav članic;
- članov in nadomestnih članov Odbora regij in Evropskega ekonomsko-socialnega odbora, pripravljen v skladu s predlogi držav članic (členi 301, 302 in 305 PDEU).

## E. Parlament izvoli evropskega varuha človekovih pravic (člen 228 PDEU).

### Sklepanje mednarodnih sporazumov

Ker je Unija postala pravna oseba, lahko sklepa mednarodne sporazume (člen 218 PDEU). Lizbonska pogodba zahteva, da Evropski parlament odobri vsak sporazum, sklenjen na področju skupne trgovinske politike in na področjih, katerih politike se znotraj EU urejajo z rednim zakonodajnim postopkom. Svet odloča s kvalificirano večino, razen v primeru pridružitvenih in pristopnih sporazumov, sporazumov, ki lahko ogrozijo kulturno in jezikovno raznolikost Unije, in sporazumov na področjih, ki zahtevajo soglasje za sprejem internih aktov.

- Postopek: Komisija ali visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko predloži priporočila Svetu, slednji pa določi mandat za pogajanja in imenuje pogajalca Unije (iz Komisije ali visokega predstavnika), ki bo pogajanja vodil. Evropski parlament mora biti nemudoma in v celoti obveščen v vseh fazah postopka (člen 218(10)).
- Sklep: sprejme Svet s kvalificirano večino razen na zgoraj omenjenih področjih.
- Vloga Parlamenta: odobritev večine sporazumov (glej zgoraj) ter posvetovanje pri sporazumih, ki so predmet izključno zunanje in varnostne politike.

### Navidezno ustavni postopki

#### A. Sistem lastnih sredstev (člen 311 PDEU)

- Predlog: Komisija.
- Vloga Parlamenta: posvetovanje.
- Sklep: s soglasjem sprejme Svet pod pogojem, da ga skladno s svojimi ustavnimi pravili sprejmejo države članice.

#### B. Določbe za neposredne splošne volitve v Parlament (člen 223 PDEU)

- Predlog: Parlament.
- Sklep: po odobritvi Parlamenta s soglasjem sprejme Svet, ki predlog priporoči državam članicam, da ga sprejmejo v skladu s svojimi ustavnimi pravili.

#### C. Sprejetje statuta poslancev Evropskega parlamenta (člen 223(2) PDEU) in statuta varuha človekovih pravic (člen 228(4) PDEU)

- Predlog: Parlament.
- Vloga Komisije: mnenje.

- Vloga Sveta: odobritev (s kvalificirano večino, razen v zvezi s pravili ali pogoji, ki se nanašajo na davčno ureditev za poslance ali nekdanje poslance; v tem primeru odloča s soglasjem).
- Sklep: Parlament.

#### D. Sprememba protokola o statutu Sodišča Evropske unije (člen 281 PDEU)

- Predlog: Sodišče (v posvetovanju s Komisijo) ali Komisija (v posvetovanju s Sodiščem).
- Sklep: Svet in Parlament (redni zakonodajni postopek).

### Vloga Evropskega parlamenta

Na medvladni konferenci leta 2000 je Parlament podal več predlogov za razširitev področij, na katerih bi se uporabljal redni zakonodajni postopek (prej: postopek soodločanja). Prav tako je večkrat izrazil mnenje, da bi se moral postopek soodločanja samodejno uporabljati v vseh primerih, ko se namesto odločanja s soglasjem odloča s kvalificirano večino. Pogodba iz Nice je to stališče sicer podprla, vendar ni v celoti povezala kvalificirane večine in postopka soodločanja. Vprašanje poenostavitve postopkov je bilo zato eden ključnih elementov, ki so jih obravnavali na Konvenciji o prihodnosti Evrope. Predlagali so, naj se postopek sodelovanja in postopek posvetovanja preprosto ukineta, postopek soodločanja poenostavi in razširi na vse zakonodajno področje, postopek privolitve pa omeji na ratifikacijo mednarodnih sporazumov. Veliko teh izboljšav je bilo uresničenih z Lizbonsko pogodbo (1.1.5).

Na področju imenovanj z Lizbonsko pogodbo še niso bili odpravljeni številni različni postopki, kljub temu pa je prišlo do nekaterih poenostavitev. V nekaterih primerih se še vedno uporablja soglasje, kar občasno povzroča politične spore in manjša vpliv Parlamenta. Napredek je bil dosežen zlasti z začetkom veljavnosti Pogodbe iz Nice, ki je spremenila postopek imenovanja predsednika Komisije, za katerega je prej veljalo odločanje s soglasjem, nato pa s kvalificirano večino. Lizbonska pogodba poleg tega določa, da predsednika Komisije izvoli Parlament. Pri imenovanju novoizvoljenega predsednika je treba po ustreznem posvetovanju s Parlamentom upoštevati rezultate evropskih volitev. S tem je poudarjena politična legitimnost in odgovornost Evropske komisije. Po volitvah v Evropski parlament leta 2014 so se te določbe izvajale prvič. Evropski svet je za predsednika Evropske komisije sklenil imenovati Jean-Clauda Junckerja, ker je bila Evropska ljudska stranka (PPE) po volitvah največja politična skupina v Evropskem parlamentu.

→ Martina Schonard

## 1.4.2 Medvladni postopki odločanja

*Postopek odločanja o vprašanjih skupne zunanje in varnostne politike in o nekaterih drugih zadevah, kot so okrepljeno sodelovanje, nekatera imenovanja ali revizija ustanovnih pogojev, se razlikuje od postopka za zadeve, ki so predmet nadnacionalnega odločanja, zlasti za evropsko zakonodajo. Prevladujoči značilnosti na teh področjih sta večje medvladno sodelovanje in sodelovanje držav članic. Zaradi krize javnega dolga se takšni mehanizmi odločanja uporabljajo v večji meri, zlasti pri oblikovanju svežnjev pomoči za države članice, ki so v finančnih težavah.*

### Pravna podlaga

Členi 20, 21 do 46, 48 in 49 Pogodbe o Evropski uniji (PEU); člen 2(4) ter členi 31, 81, 153, 192, 215, 218, 220, 221, 312, 329 in 333 PDEU.

### Opis

#### A. Postopek za spremembo Pogodb (člen 48 PEU)

- Predlog: katera koli država članica, Parlament ali Komisija.
- Vloga Komisije: posvetovanje in sodelovanje na medvladni konferenci.
- Vloga Parlamenta: posvetovanje pred sklicem medvladne konference (Parlament sodeluje na konferencah priložnostno, vendar z naraščajočim vplivom; nekaj časa ga je zastopal bodisi njegov predsednik bodisi dva njegova poslanca, na zadnji medvladni konferenci pa so bili navzoči trije njegovi predstavniki).
- Vloga Sveta Evropske centralne banke: posvetovanje v primeru institucionalnih sprememb na monetarnem področju.
- Sklep: skupno soglasje vlad o spremembah Pogodb, ki se nato predložijo v ratifikacijo vsem državam članicam v skladu z njihovimi ustavnimi pravili; pred tem mora Evropski svet po odobritvi Evropskega parlamenta z navadno večino odločiti o tem, ali bo sklical konvencijo ali ne.

#### B. Postopek za uporabo premostitvenih klavzul

- Evropski svet: soglasno odloča o uporabi splošne premostitvene klavzule (člen 48 PEU) in posebne premostitvene klavzule za večletni finančni okvir (člen 312 PDEU) in ju aktivira. Vsak nacionalni parlament ima pravico uporabiti veto na splošno klavzulo.
- Svet: se lahko soglasno ali s kvalificirano večino odloči za druge premostitvene klavzule glede na ustrezne določbe ustanovnih pogojev (člen 31 PEU, členi 81, 153, 192 in 333 PDEU).

#### C. Postopek za pristop (člen 49 PEU)

- Prošnje: za članstvo lahko zaprosi vsaka evropska država, ki spoštuje načela Unije (člen 2 PEU); o prošnjah se uradno obvestijo nacionalni parlamenti in Evropski parlament; Evropski svet se dogovori o merilih za pristop.
- Vloga Komisije: posvetovanje, dejavno sodelovanje pri pripravi in izvedbi pogajanj.
- Vloga Parlamenta: odobritev, pri čemer Parlament odloča z absolutno večino poslancev.
- Sklep: sprejme jo Svet, ki o tem odloča soglasno; sporazum med državami članicami EU in državo prosilko, s katerim se opredelijo pogoji za sprejem in potrebne prilagoditve, se predloži v ratifikacijo vsem državam članicam v skladu z njihovimi ustavnimi pravili.

#### D. Postopek za izstop (člen 50 PEU)

- Zahtevek: zadevna država članica v skladu s svojimi ustavnimi zahtevami o svoji nameri uradno obvesti Evropski svet;
- Sklep: sprejme se v obliki sporazuma o izstopu, ki ga po odobritvi Evropskega parlamenta s posebno kvalificirano večino (člen 238(3) b PDEU) sklene Svet; to posebno kvalificirano večino tvori 72 % članov Sveta, ki predstavljajo udeležene države članice (tj. brez zadevne države) in ki imajo skupaj najmanj 65 % prebivalstva teh držav članic.

#### E. Postopek za sankcije v primerih, ko ena od držav članic huje in vztrajno krši načela Unije (člen 7 PEU)

##### 1. Glavni postopek

- Predlog sklepa, s katerim se ugotovi obstoj hujše in vztrajne kršitve: tretjina držav članic ali Komisija.
- Odobritev Parlamenta: sprejeta z dvotretjinsko večino oddanih glasov, ki predstavlja večino njegovih poslancev (člen 83(3) Poslovnika Evropskega parlamenta).
- Sklep, s katerim se ugotovi obstoj kršitve: soglasno ga sprejme Evropski svet brez sodelovanja zadevne države članice, potem ko jo je pozval, naj predloži svoje pripombe.

- Sklep o mirovanju nekaterih pravic zadevne države članice: sprejme ga Svet, ki odloča s kvalificirano večino (brez sodelovanja zadevne države članice).
- 2. Pogodba iz Nice je postopek dopolnila s previdnostnim načelom**
- Obrazloženi predlog sklepa, s katerim se ugotovi obstoj očitnega tveganja, da bi ena od držav članic lahko huje kršila načela Unije: na pobudo Komisije, Parlamenta ali tretjine držav članic.
  - Odobritev Parlamenta: sprejeta z dvotretjinsko večino oddanih glasov, ki predstavlja večino njegovih članov.
  - Sklep: sprejme ga Svet s štiripetinsko večino svojih članov po zaslišanju zadevne države članice. Pred sprejetjem odločitve lahko Svet na državo članico naslovi priporočila.

## F. Postopek okrepljenega sodelovanja

### 1. Splošna pravila (člen 20 PEU, člen 329(1) PDEU)

- Predlog: izključna pravica Komisije. Države članice, ki želijo med seboj vzpostaviti okrepljeno sodelovanje, lahko na Komisijo naslovijo ustrezno prošnjo.
- Vloga Parlamenta: odobritev.
- Sklep: sprejme ga Svet, ki odloča s kvalificirano večino.

### 2. Sodelovanje na področju skupne zunanje in varnostne politike (člen 329(2) PDEU)

- Prošnja zadevnih držav članic, ki jo naslovijo na Svet.
- Predlog se posreduje visokemu predstavniku Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko, ki poda mnenje.
- Predlog se pošlje v vednost Parlamentu.
- Svet odloča soglasno.

Podoben postopek obstaja za začetek strukturiranega sodelovanja na področju obrambne politike, ki je bil uveden z Lizbonsko pogodbo (6.1.2).

## G. Postopek za odločanje na področju zunanjih zadev

Z Lizbonsko pogodbo je bila odpravljena tristebna struktura iz prejšnjih pogodb, zunanja politika pa je ostala ločena od drugih politik EU. Cilji in določbe skupne zunanje in varnostne politike so vključeni v Pogodbo o Evropski uniji in so sedaj bolje formulirani in usklajeni kot v prejšnjih pogodbah.

Ena večjih institucionalnih sprememb je uvedba položaja visokega predstavnika, ki mu je v pomoč Evropska služba za zunanje delovanje in ki lahko daje pobude v okviru skupne zunanje in varnostne politike. Skupna zunanja in varnostna politika je

vkjučena v okvir Unije, a deluje po posebnih pravilih in postopkih (člen 24(2) PEU).

- Predlog: katera koli država članica, visoki predstavnik ali Komisija (člen 22 PEU).
- Vloga Parlamenta: predsedstvo ga redno obvešča in se z njim posvetuje o glavnih vidikih in temeljnih odločitvah. V skladu z medinstitucionalnim sporazumom o financiranju skupne zunanje in varnostne politike se posvetovanje izvede enkrat letno na podlagi posebnega dokumenta Sveta.
- Sklep: Evropski svet ali Svet, ki odločata soglasno. Evropski svet določi prednostne naloge in strateške interese Evropske unije, Svet sprejme odločitve ali ukrepe. Visoki predstavnik in države članice te odločitve izvajajo in pri tem uporabljajo nacionalna sredstva ali sredstva Unije. Predsednik Evropskega sveta lahko skliče izredno zasedanje Evropskega sveta, če to zahteva mednarodni razvoj dogodkov.

## H. Obvladovanje finančne krize (4.2.3)

Ker so se v nekaterih državah članicah v letu 2010 pojavile velike finančne težave, je bilo treba tem državam pomagati na različne načine. Z nekaterimi sestavinami svežnja pomoči, kot je na primer evropski mehanizem za finančno stabilizacijo, upravlja Unija. Največji delež, predvsem prispevke za evropski instrument za finančno stabilnost, pa plačujejo države članice neposredno. Evropski sklad za finančno stabilnost je „poseben namenski instrument“, ki je nastal z medvladnim sporazumom držav članic, vključenih v evroobmočje. Zato je bilo treba odločitve za takšne medvladne ukrepe sprejeti na ravni Evropskega sveta ali na ravni voditeljev držav ali vlad Euroskupine, vključno z ratifikacijo v državah članicah v skladu z njihovimi ustavnimi pravili. Dva pomembna razloga za takšen razvoj sta klavzula o prepovedi reševanja iz finančnih težav (člen 125 PDEU) in nepripravljenost nekaterih nacionalnih ustavnih sodišč, da bi odobrila nadaljnji prenos finančnih in proračunskih pooblastil na Evropsko unijo.

25. marca 2011 je Evropski svet po poenostavljenem postopku za spremembo ustanovnih pogodb sprejel spremembo člena 136 PDEU (uskajevanje gospodarskih politik), ne da bi pri tem sklical konvencijo (sklep Evropskega sveta 2011/199/EU). Sklep je začel veljati aprila 2013 in tako omogočil vzpostavitev stalnih mehanizmov za preprečevanje kriz, kot je evropski mehanizem za stabilnost. Evropski mehanizem za stabilnost je bil oblikovan z medvladnim sporazumom med članicami evroobmočja, ki je začel veljati 27. septembra 2012. Postopki glasovanja izvršilnega odbora mehanizma vključujejo t. i. nujni postopek, po katerem je, če Komisija in ECB skleneta, da je potrebna nujna odločitev glede finančne pomoči, za sprejetje takšne odločitve potrebna 85-odstotna kvalificirana večina. Vlade držav članic so pripravile tudi mednarodno pogodbo o stabilnosti,

usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji, ki je začela veljati 1. januarja 2013, potem ko je 12 pogodbenic, katerih valuta je evro, deponiralo svoje listine o ratifikaciji.

### I. Imenovanja

- Evropski svet s kvalificirano večino na priporočilo Sveta in po posvetovanju s Parlamentom imenuje predsednika, podpredsednika in štiri druge člane izvršilnega odbora Evropske centralne banke (člen 283(2) PDEU).
- Evropski svet s kvalificirano večino in s soglasjem predsednika Komisije imenuje visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko (člen 18(1) PEU), v njegovi funkciji podpredsednika Komisije pa ga mora kljub temu odobriti Evropski parlament, in sicer v okviru Komisije kot celote.
- Vlade držav članic v medsebojnem soglasju imenujejo sodnike in generalne pravobranilce Sodišča Evropske unije in Splošnega sodišča (nekdanje Sodišče prve stopnje) (člen 19(2) PEU).
- Svet s kvalificirano večino na predlog vsake države članice in po posvetovanju z Evropskim parlamentom imenuje člane Računskega sodišča (člen 169(3) PDEU).

### Vloga Evropskega parlamenta

Pred medvladno konferenco leta 1996 je Parlament pozval h „komunitarizaciji“ drugega in tretjega stebra, da bi tudi zanj veljali isti postopki odločanja, kot veljajo po Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti. Z začetkom veljavnosti Pogodbe iz Nice 1. februarja 2003 je bil na tem področju dosežen določen napredek, saj je tedaj postopek odločanja s kvalificirano večino postal splošno veljaven, še več, začel se je uporabljati tudi za drugi in tretji steber.

Po tem, ko si je Parlament v času evropske konvencije nenehno prizadeval za to, da bi nekdanji drugi in tretji steber postala del strukture Unije (1.1.4), je Lizbonska pogodba razširila nadnacionalne postopke odločanja na nekdanji tretji steber (pravosodje in notranje zadeve) ter uvedla usklajeni institucionalni okvir za zunanjo in varnostno politiko in pomembne novosti, kot sta stalni predsednik Evropskega sveta in funkcija visokega predstavnika.

Glede na vse večji pomen medvladnih postopkov odločanja v gospodarskem in javnofinančnem upravljanju je Parlament prispeval svoj delež k ustrezni udeležbi institucij EU v pogajanjih o mednarodni pogodbi, omenjeni v točki G.

---

→ Petr Novak



## 1.4.3 Proračunski postopek

*Od pogodb iz let 1970 in 1975 se je vloga Parlamenta v proračunskem postopku postopoma krepila. Lizbonska pogodba je Parlamentu podelila pristojnosti za celoten proračun EU, ki so enakovredne pristojnostim Sveta.*

### Pravna podlaga

- Člen 314 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) in člen 106a Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo.
- Členi od 36 do 52 finančnih pravil (Uredba (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 (UL L 298, 26.10.2012, str. 1).
- Medinstitucionalni sporazum med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo o proračunski disciplini, sodelovanju v proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovanju, ki ga je Parlament sprejel 19. novembra 2013 in Svet 2. decembra 2013 (UL C 373, 20.12.2013) na podlagi političnega soglasja, ki so ga 27. junija 2013 dosegli predsedniki Parlamenta, Sveta in Komisije.

### Cilji

Izvajanje proračunskih pooblastil sestoji iz določanja skupnega zneska proračuna in porazdelitve vsakoletnih odhodkov EU, pa tudi prihodkov, potrebnih za kritje teh odhodkov, ter nadzora nad izvrševanjem proračuna. Proračunski postopek vključuje pripravo in sprejemanje proračuna. (glejte 1.5.1 za podrobnosti o prihodkih in odhodkih EU, 1.5.2 za podrobnosti o odhodkih, 1.5.3 za podrobnosti o večletnem finančnem okviru, 1.5.4 za podrobnosti o izvrševanju in 1.5.5 za podrobnosti o nadzoru).

### Opis

#### A. Ozadje

Evropski parlament (EP) in Svet skupaj tvorita proračunski organ. Pred letom 1970 je imel proračunske pristojnosti samo Svet, Parlament pa zgolj posvetovalno vlogo. S pogodbama z dne 22. aprila 1970 in 22. julija 1975 so se proračunske pristojnosti Parlamenta razširile:

- s pogodbo iz leta 1970 se je ohranila pravica Sveta, da ima zadnjo besedo pri „obveznih“ odhodkih, izhajajočih iz obveznosti po pogodbah ali aktih, sprejetih v skladu z njimi, Parlamentu pa je bila podeljena zadnja beseda pri „neobveznih“ odhodkih, ki so sprva predstavljali 8 % celotnega proračuna;
- pogodba iz leta 1975 je Evropskemu parlamentu dodelila pravico, da zavrne proračun kot celoto.

Do začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe sta Svet in Parlament v proračunskem postopku opravila po dve obravnavi, na koncu pa je Parlament proračun sprejel ali ga zavrnil kot celoto.

Vse prihodnje pogodbe niso vpeljale bistvenih sprememb teh določil, do korenitih sprememb, ki jih je prinesla Lizbonska pogodba. Lizbonska pogodba je uvedla preprostejši in preglednejši proračunski postopek (proračunsko soodločanje). Spremembe so nastale predvsem zaradi odprave razlikovanja med obveznimi in neobveznimi odhodki, kar omogoča obravnavanje vseh odhodkov v istem postopku. Postopek je bil še bolj poenostavljen, saj je predvidena le ena obravnava v vsaki instituciji na osnovi predloga proračuna, ki ga predstavi Komisija.

#### B. Faze proračunskega postopka

Člen 314 PDEU določa faze in roke, ki jih je treba v proračunskem postopku spoštovati, vendar se institucije vsako leto pred začetkom proračunskega postopka pravočasno in v skladu z obstoječo prakso dogovorijo o pragmatičnem urniku.

##### 1. Prva faza: Komisija pripravi predlog proračuna

Parlament in Svet opredelita smernice za prednostne naloge proračuna. Komisija pripravi predlog proračuna ter ga pošlje Svetu in Parlamentu najpozneje do 1. septembra (v skladu s členom 314(2) PDEU, vendar do konca aprila ali začetka maja v skladu s pragmatičnim urnikom). Komisija lahko predlog proračuna pozneje še spremeni, da upošteva nova dejstva, vendar samo do sklica spravnega odbora (glejte v nadaljevanju).

##### 2. Druga faza: Svet pripravi stališče o predlogu proračuna

Svet sprejme stališče o predlogu proračuna ter ga pošlje Parlamentu najpozneje do 1. oktobra (v skladu s členom 314(3) PDEU, vendar do konca julija v skladu s pragmatičnim urnikom). O razlogih za sprejetje svojega stališča mora izčrpno obvestiti Evropski parlament.

##### 3. Tretja faza: Obravnava v Evropskem parlamentu

Parlament ima na voljo 42 dni, da se odzove. V tem obdobju lahko odobri stališče Sveta ali stališča ne izrazi, kar pomeni, da je proračun dokončno sprejet, lahko pa tudi sprejme osnutke dopolnitev, ki jih mora podpreti večina poslancev; v tem primeru spremenjeni predlog vrne Svetu in Komisiji. Predsednik Evropskega parlamenta mora v dogovoru

s predsednikom Sveta nemudoma sklicati sestanek spravnega odbora.

#### 4. Četrta faza: srečanje pravnega odbora in sprejetje proračuna

Spravni odbor, ki ga sestavlja enako število predstavnikov Sveta in Parlamenta, se mora sporazumeti o skupnem besedilu v 21 dneh od sklica. V ta namen mora odločiti s kvalificirano večino članov Sveta ali njihovih predstavnikov in z večino predstavnikov EP.

Komisija sodeluje pri postopkih pravnega odbora ter daje vse potrebne pobude za uskladitev stališč Parlamenta in Sveta.

Če sepravni odbor v 21 dneh ne sporazume o skupnem besedilu, mora Komisija pripraviti nov predlog proračuna. Če sepravni odbor v tem roku sporazume o skupnem besedilu, imata Parlament in Svet na voljo 14 dni od datuma sporazuma, da skupno besedilo potrdita. V spodnji tabeli so povzeti možni izidi po preteku 14-dnevnega obdobja.

#### Potrjevanje skupnega besedila iz pravnega postopka

Stališče o skupnem besedilu	Parlament	Svet	Izid
+ = sprejeto – = zavrnjeno Brez = odločitev ni sprejeta	+	+	Skupno besedilo je sprejeto
		–	Nazaj k stališču Parlamenta, verjetno <sup>[1]</sup>
		Brez	Skupno besedilo je sprejeto
	Brez	+	Skupno besedilo je sprejeto
		–	Komisija pripravi nov predlog proračuna
		Brez	Skupno besedilo je sprejeto

<sup>[1]</sup> Če Parlament potrdi nekatere ali vse prejšnje osnutke dopolni z večino vseh poslancev in tremi petinami oddanih glasov. Če Parlament ne doseže zahtevane večine, se sprejme stališče iz skupnega besedila.

Če je postopek uspešno dokončan, predsednik Parlamenta razglasi, da je bil proračun dokončno sprejet. Če do začetka proračunskega leta sporazum ni dosežen, se uporabi sistem začasnih dvanajstin, dokler ni dosežen sporazum. V tem primeru se lahko na mesec porabi znesek v višini največ ene dvanajstine vseh odobrenih proračunskih sredstev iz predhodnega proračunskega leta v zvezi s katerim koli proračunskim poglavjem. Vendar ta vsota ne sme presežati ene dvanajstine odobrenih sredstev, predvidenih v istem poglavju predloga proračuna. Vendar člen 315 PDEU določa, da lahko Svet na predlog Komisije v skladu s členom 16 finančnih pravil odobri odhodke, ki presegajo eno dvanajstino, razen če Parlament v roku 30 dni sklene zmanjšati odhodke, ki jih je Svet odobril.

#### 5. Rebalans in spremembe proračuna

Komisija lahko v primeru neizbežnih, izjemnih ali nepredvidenih okoliščin (v skladu s členom 41 finančnih pravil) med letom predlaga spremembe tekočega proračuna. Za spremembe proračuna veljajo ista pravila kot za splošni proračun.

### Vloga Evropskega parlamenta

#### A. Pooblastila, ki jih določa člen 314 PDEU

V letu 1970 je Parlament pridobil pravico do zadnje besede glede neobveznih odhodkov. Delež neobveznih odhodkov se je z 8 % proračuna v letu 1970

povečal na več kot 60 % proračuna v letu 2010, zadnjem letu, ko je razlika med obveznimi in neobveznimi odhodki še obstajala. Z odpravo razlikovanja med obveznimi in neobveznimi odhodki (PDEU) imata Parlament in Svet skupna pooblastila za vse proračunske odhodke. Položaj Parlamenta je tako celo močnejši od položaja Sveta, saj ta nikoli ne more sprejeti proračuna proti volji Parlamenta, slednji pa ima v nekaterih okoliščinah zadnjo besedo in lahko sprejme proračun proti volji Sveta (glejte B.4. zgoraj). Vseeno je to le malo verjetno in bi bilo ustrežnejše reči, da novi proračunski postopek večinoma temelji na resničnem (čeprav specifičnem) enakopravnem soodločanju Parlamenta in Sveta glede vseh odhodkov Unije.

Od leta 1975, ko je Parlament dobil pristojnost za zavrnitev celotnega proračuna, je to storil dvakrat (decembra 1979 in decembra 1984). Odkar so začela veljati nova pravila iz Lizbonske pogodbe,pravni odbor trikrat ni dosegel soglasja (proračuni za leta 2011, 2013 in 2015). V vseh treh primerih je Komisija pripravila nove predloge proračuna, ki so upoštevali mnenja, izražena v pravnem odboru, in so bili nazadnje sprejeti.

Vse tri institucije so dogovor o proračunu za leto 2016 dosegle na seji pravnega odbora dne 14. novembra 2015, po katerem je bilo 24. novembra 2015 sprejeto stališče Sveta o novem predlogu proračuna, naslednji dan, 25. novembra 2015, pa je potekalo glasovanje na plenarnem zasedanju Parla-

menta. Pogajalci so se dogovorili o kompromisnem svežnju 155 milijard EUR za obveznosti in 143,89 milijard EUR za plačila. Pri tem so pustili 2,3 milijarde EUR razlike do skupne zgornje meje odhodkov večletnega finančnega okvira 2014–2020, ki jih bo EU lahko porabila za nepredvidene potrebe.

### **B. Medinstitucionalni sporazumi o proračunski disciplini in večletni finančni okvir (1.5.3)**

Po številnih nespornostih glede pravne podlage za izvrševanje proračuna so institucije leta 1982 sprejele skupno izjavo, v kateri so opredelile tudi ukrepe za nemoten potek proračunskega postopka. Nato so sprejele še več medinstitucionalnih sporazumov za naslednja obdobja: 1988–1992, 1993–1999, 2000–2006 in 2007–2013. Ti nadaljnji sporazumi so določili medinstitucionalni referenčni okvir za letni proračunski postopek in občutno izboljšali njegov potek.

Veljavni medinstitucionalni sporazum je začel veljati 23. decembra 2013 (UL C 373, 20.12.2013). Njegov namen je poenostaviti letni proračunski postopek in dopolniti določila uredbe o večletnem finančnem okviru, ki je postala zavezujoča (z zavezujočimi zgornjimi mejami), še posebno na področju posebnih instrumentov zunaj večletnega finančnega okvira. Ta določila zadevajo naslednje posebne instrumente: rezervo za nujno pomoč, solidarnostni sklad EU, instrument prilagodljivosti, evropski sklad za prilagoditev globalizaciji in varnostno rezervo.

Čeprav večletni finančni okvir ne nadomeščajo letnega proračunskega postopka, so medinstitucionalni sporazumi uvedli tako obliko postopka proračunskega soodločanja, ki Parlamentu omogoča, da uveljavi svojo vlogo kot popolna veja proračunskega organa, utrdi svojo verodostojnost kot institucija in usmeri proračun v politične prednostne naloge. Lizbonska pogodba in finančna pravila še določajo, da mora letni proračun spoštovati zgornje meje, določene v večletnem finančnem okviru, ta pa meje, opredeljene v sklepu o lastnih sredstvih.

### **C. Evropski semester**

Svet za ekonomske in finančne zadeve je 7. septembra 2010 potrdil uvedbo evropskega semestra, cikla usklajevanja ekonomskih politik na ravni EU, z namenom doseči cilje strategije Evropa 2020. Evropski semester je vsakoletno šestmesečno obdobje, v katerem se pregledajo proračunske in strukturne politike držav članic, da bi odkrili morebitne neskladnosti in nastajajoča neravnotežja. Komisija državam članicam nudi strateške smernice v obliki priporočil, ki temeljijo na analitičnih ekonomskih ocenah in pokrivajo fiskalne, makroekonomske in strukturne reforme. Namen evropskega semestra je okrepiti usklajevanje že med oblikovanjem pomembnih proračunskih odločitev na nacionalni ravni. Poleg usklajevanja med nacionalnimi proračuni si Parlament prizadeva izkoristiti tudi sinergije in izboljšati usklajevanje med nacionalnimi proračuni in proračunom EU.

---

→ Rita Calatuzzolo

# 1.5 Financiranje

## 1.5.1 Prihodki Unije

*Proračun EU se večinoma (99 %) financira iz lastnih virov. Letni prihodki morajo v celoti pokriti letne odhodke. Proračunske prihodke določi Svet, potem ko se posvetuje z Evropskim parlamentom. Sklep o sistemu lastnih virov morajo ratificirati države članice.*

### Pravna podlaga

- Člen 311 Pogodbe o delovanju Evropske unije in člena 106a in 171 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo;
- Sklep Sveta 2007/436/ES, Euratom z dne 7. junija 2007 o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti<sup>[1]</sup> (Sklep Sveta 2014/335/EU, Euratom z dne 26. maja 2014 o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije<sup>[2]</sup>, Uredba Sveta (EU, Euratom) št. 608/2014 z dne 26. maja 2014 o določitvi izvedbenih ukrepov za sistem virov lastnih sredstev Evropske unije<sup>[3]</sup> in Uredba Sveta (EU, Euratom) št. 609/2014 z dne 26. maja 2014 o načinih in postopkih za dajanje tradicionalnih lastnih sredstev ter lastnih sredstev iz naslova DDV in BND na razpolago ter ukrepov za zagotavljanje denarnih sredstev<sup>[4]</sup> se bodo uporabljali retroaktivno od 1. januarja 2014, potem ko bodo vse države članice v skladu z ustavnimi zahtevami potrdile sistem virov lastnih sredstev);
- Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1377/2014 z dne 18. decembra 2014 o spremembi Uredbe (ES, Euratom) št. 1150/2000 o izvajanju Sklepa 2007/436/ES, Euratom o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti<sup>[5]</sup>;
- Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 105/2009 z dne 26. januarja 2009 o spremembi Uredbe (ES, Euratom) št. 1150/2000 o izvajanju Sklepa 2000/597/ES, Euratom o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti<sup>[6]</sup>;
- Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 2028/2004 z dne 16. novembra 2009 o spremembi Uredbe (ES, Euratom) št. 1150/2000 o izvajanju Sklepa 94/728/ES, Euratom o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti<sup>[7]</sup>.

<sup>[1]</sup> UL L 163, 23.6.2007, str. 17.

<sup>[2]</sup> UL L 168, 7.6.2014, str. 105.

<sup>[3]</sup> UL L 168, 7.6.2014, str. 29.

<sup>[4]</sup> UL L 168, 7.6.2014, str. 39.

<sup>[5]</sup> UL L 367, 23.12.2014, str. 14.

<sup>[6]</sup> UL L 36, 5.2.2009, str. 36.

<sup>[7]</sup> UL L 352, 27.11.2004, str. 1.

### Cilj

Zagotoviti Evropski uniji finančno samostojnost v mejah proračunske discipline.

### Delovanje

Medtem ko je imela Evropska skupnost za premog in jeklo že od samega začetka zagotovljena lastna sredstva, pa so Evropsko gospodarsko skupnost (EGS) in Evropsko skupnost za atomsko energijo (Euratom) sprva financirale države članice. Sklep o lastnih sredstvih z dne 21. aprila 1970 je EGS zagotovil lastna sredstva. Ta so trenutno omejena na največ 1,23 % BND Evropske unije. V praksi je zgornja meja, določena v večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020, 1 % BND Evropske unije. Ker mora biti proračun uravnotežen, so s to zgornjo mejo omejeni tudi odhodki.

### Prihodki

#### 1. Tradicionalna lastna sredstva

Določena so bila s sklepom iz leta 1970 in od takrat se tudi zbirajo. Leta 2015 so predstavljala približno 12,8 % skupnih prihodkov. Sestavljajo jih carinske dajatve, kmetijske dajatve ter prelevmani za sladkor in izoglukozo.

#### 2. Lastna sredstva iz naslova DDV

Čeprav je bil ta vir predviden že v sklepu iz leta 1970, se do uskladitve sistemov DDV v državah članicah leta 1979 ni uporabljal. Deluje tako, da se del DDV, ki ga zbirajo države članice, prenese v proračun Unije. V letu 2015 je ta vir prispeval skoraj 12,3 % skupnih prihodkov.

#### 3. Lastna sredstva iz naslova BND

Ta vir lastnih sredstev je bil vzpostavljen s sklepom Sveta 88/376/EGS, zasnovan pa je bil kot obdavčitev BND držav članic v enotnem odstotku, ki se vsako leto določi v proračunskem postopku. Na začetku je bilo predvideno, da se sredstva iz tega vira zbirajo le, če preostala lastna sredstva ne bi v celoti pokrila odhodkov, vendar zdaj financira znaten del proračuna EU. Leta 2015 je vir iz naslova BND predstavljal približno 68,9 % prihodkov EU.

#### 4. Drugi prihodki in saldo, prenesen iz prejšnjega leta

Med druge prihodke sodijo davki, ki jih uslužbenci EU plačujejo od svojih plač, prispevki za določene programe EU iz držav, ki niso članice EU, in denarne kazni, ki jih plačujejo podjetja zaradi kršitve pravil konkurence ali drugih zakonov. Saldo iz vsakega proračunskega leta se v primeru presežka vnese v proračun za naslednje leto kot prihodek. Drugi prihodki, saldi in tehnične prilagoditve so leta 2015 znašali 6 % skupnih prihodkov.

#### 5. Popravni mehanizmi

Odprava proračunskih neskladij med državami članicami prav tako sodi v okvir sedanjega sistema virov lastnih sredstev. Britanski popust, o katerem je bil dogovor dosežen leta 1984, je zmanjšanje prispevka Združenega kraljestva, in sicer v višini dveh tretjin razlike med britanskim prispevkom (brez tradicionalnih lastnih sredstev) in tem, kar prejme iz proračuna. Ta popust je bil prilagojen leta 2007, da bi iz izračuna postopoma izključili nekmetijske odhodke v državah članicah, ki so pristopile leta 2004 ali pozneje. Popravek financirajo vse druge države članice, razen Nemčije, Nizozemske, Avstrije in Švedske, ki so deležne znižanja prispevka za financiranje britanskega popusta. Nemčija, Nizozemska, Avstrija in Švedska so bile deležne tudi znižane vpoklicne stopnje za DDV v obdobju 2007–2013, Nizozemska in Švedska pa sta bili v istem obdobju deležni še zmanjšanja prispevka iz BND. Glede popravnih mehanizmov bo še naprej veljal obstoječi popravek za Združeno kraljestvo in njegovo financiranje, pa tudi znižane vpoklicne stopnje za lastna sredstva iz naslova DDV za obdobje 2014–2020 za Nemčijo, Nizozemsko in Švedsko (0,15 %) ter bruto znižanje letnih prispevkov iz naslova BND za obdobje 2014–2020 za Dansko (130 milijonov EUR), Nizozemsko (695 milijonov EUR) in Švedsko (185 milijonov EUR) ter za obdobje 2014–2016 tudi za Avstrijo (30 milijonov EUR v letu 2014, 20 milijonov EUR v letu 2015 in 10 milijonov EUR v letu 2016). Odstotek tradicionalnih lastnih sredstev, ki ga države članice lahko zadržijo za kritje stroškov zbiranja teh sredstev, bo znižan s 25 % na 20 %.

Najnovejša prilagoditev v sistemu lastnih sredstev se nanaša na spremembo izvedbenega sklepa, tako da lahko države članice do 1. septembra naslednjega leta odložijo zagotovitev izjemno visokih zneskov, ki izvirajo iz prilagoditev lastnih sredstev na podlagi DDV in BND.

### Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament je v zadnjih nekaj letih v več resolucijah (na primer v resoluciji z dne 17. decembra 2014 o lastnih sredstvih Unije) opozoril na težave, povezane s sistemom virov lastnih sredstev, pred-

vsem na njegovo preveliko zapletenost. Pripravil je predloge, ki bi zagotovili finančno neodvisnost Unije ter omogočili preprostejše, preglednejše in bolj demokratično zbiranje prihodkov.

Lizbonska pogodba določa, da se mora proračun v celoti financirati iz lastnih sredstev, in pooblašča Svet, da po posvetovanju s Parlamentom soglasno sprejme sklep o sistemu lastnih sredstev Unije, vključno z možnostjo novih kategorij lastnih sredstev in odpravo obstoječih. Vsak takšen sklep bi morale ratificirati države članice, Vsak takšen sklep bi morale ratificirati države članice, ukrepe za njegovo izvajanje pa lahko Svet odslej sprejme le z odobritvijo Parlamenta. Na to lahko gledamo kot na korak v smeri širitve metode Skupnosti tudi na področje lastnih sredstev Unije.

Izhajajoč iz novih določb Lizbonske pogodbe je Evropski parlament večkrat pozval k temeljiti reformi, na primer v resoluciji z dne 15. aprila 2014 „Pogajanja o večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020: pridobljene izkušnje in pot naprej“.

Parlament je v zakonodajni resoluciji z dne 16. aprila 2014 o osnutku sklepa Sveta o sistemu virov lastnih sredstev poudaril pomembnost nove skupine na visoki ravni za lastna sredstva, ki je bila ustanovljena zaradi njegove neomajnosti med pogajanja o večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020. Ta skupina, v kateri so predstavniki Parlamenta, Sveta in Komisije, predseduje pa ji Mario Monti, se ukvarja s splošnim pregledom sistema lastnih sredstev v dialogu z nacionalnimi parlamenti. Prvo ocenjevalno poročilo je objavila 17. decembra 2014. V skladu s svojim mandatom si pri pregledu prizadeva za enostavnost, preglednost, pravičnost in demokratično odgovornost. Glede na to se bo v svojem poročilu, ki naj bi ga pripravila do konca leta 2016, osredotočila na gospodarski in politični okvir, pa tudi na institucionalna in postopkovna vprašanja. Rezultati njenega dela se ocenjujejo sočasno z vmesnim pregledom večletnega finančnega okvira, tako da bo mogoče morebitne reforme uresničiti do začetka naslednjega večletnega finančnega okvira.

V svoji resoluciji z dne 6. julija 2016 o pripravah na povolilno revizijo večletnega finančnega okvira 2014–2020: prispevek Parlamenta pred vložitvijo predloga Komisije je Parlament pozval Komisijo, naj do konca leta 2017 pripravi ambiciozen zakonodajni sveženj o lastnih sredstvih od leta 2021, ki bo temeljil na vodilnih načelih preprostosti, poštenosti in preglednosti; Poudaril je, da je treba zmanjšati delež prispevkov iz BND in pozval naj se lastna sredstva na podlagi DDV bistveno spremenijo ali v celoti ukinejo. Pozval je tudi, naj se uvede eno novo lastno sredstvo ali več ter postopno odpravi vse oblike popustov.

→ Minna Ollikainen

## 1.5.2 Odhodki Unije

*Proračunske odhodke skupaj odobrita Svet in Parlament. Letni proračun EU mora za različne programe in politike, na primer na področju kohezije, kmetijstva in zunanjih odnosov, upoštevati zgornjo proračunsko mejo, določeno v večletnem finančnem okviru. Instrument prilagodljivosti zagotavlja, da se lahko EU odzove v primeru nepredvidenih potreb. Uporaba finančnih instrumentov ustvarja učinek vzvoda pri porabi EU.*

### Pravna podlaga

- Členi 310–325 in 352 Pogodbe o delovanju Evropske unije ter členi 106(a), 171–182 in 203 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo;
- Uredba (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, in razveljavitvi uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002<sup>[1]</sup>;
- Uredba Sveta (EU, Euratom) št. 1311/2013 z dne 2. decembra 2013 o večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020<sup>[2]</sup>;
- Medinstitucionalni sporazum z dne 2. decembra 2013 med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo o proračunski disciplini, sodelovanju v proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovanju<sup>[3]</sup>.

### Cilj

Financirati politike Evropske unije v mejah proračunske discipline ter v skladu z veljavnimi pravili in postopki.

### Osnovna načela

Proračun Unije upošteva devet splošnih pravil: enotnost, načelo točnosti proračuna, enoletnost, ravnotežje, obračunsko enoto (evro), univerzalnost, specifikacijo (vsa odobrena proračunska sredstva so namenjena določeni vrsti odhodka), dobro finančno poslovanje in preglednost, v skladu s členi 6 do 35 uredbe o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije.

Vendar pa je pravilo o enoletnosti treba uskladiti z upravljanjem večletnih dejavnosti, ki so postale v proračunu zelo pomembne. Ta zato vsebuje različne vrste odobrenih proračunskih sredstev, ki jih sestavljajo:

- sredstva za prevzem obveznosti, ki v tekočem proračunskem letu pokrivajo skupne stroške

pravnih obveznosti, za katere so bile sklenjene pogodbe za več let trajajoče dejavnosti;

- sredstva za plačila, ki pokrivajo odhodke v zvezi z izvrševanjem prevzetih obveznosti, za katere so bile sklenjene pogodbe v tekočem proračunskem letu ali v prejšnjih letih.

Tudi načelo enotnosti se ne upošteva v celoti, saj odobrena proračunska sredstva Evropskega razvojnega sklada (ERS 6.3.1) niso vključena v proračun. Medinstitucionalni sporazum o proračunski disciplini, sodelovanju v proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovanju iz decembra 2013 na zahtevo Parlamenta določa, da Komisija pripravi letno poročilo, v katerem ponudi pregled finančnih in proračunskih posledic različnih dejavnosti Unije, ki se financirajo z zunanjimi sredstvi ali iz proračuna EU. Poročilo vsebuje informacije o Evropskem razvojnem skladu, različnih dejavnostih najemanja in dajanja posojil, vključno z evropskim stabilizacijskim mehanizmom in evropskim instrumentom za finančno stabilnost (4.2.3), ter skrbniških skladih EU za zunanje ukrepe, ki zaradi razmer na področju migracij postajajo čedalje pomembnejši.

### Sestava proračuna na osnovi značilnosti odobrenih proračunskih sredstev

#### 1. Odhodki iz poslovanja, upravni odhodki in proračuni za posamezne dejavnosti

Splošni proračun je razdeljen na deset oddelkov, po enega za vsako institucijo. Medtem ko oddelki za druge institucije vključujejo predvsem upravne odhodke, oddelek Komisije (oddelek III) vsebuje odhodke iz poslovanja za financiranje dejavnosti in programov ter upravne stroške, potrebne za njihovo izvajanje (tehnična pomoč, agencije, človeški viri). Skupni upravni odhodki v letu 2016 ustrezajo 5,76 % celotnega proračuna v višini 155.004.000.000 EUR.

Komisija uporablja proračunsko nomenklaturo, ki predstavlja vire po področjih politik in dejavnostih, kar olajšuje ocenjevanje stroškov in učinkovitosti posameznih politik EU („oblikovanje proračuna po dejavnostih“).

<sup>[1]</sup> UL L 298, 26.10.2012, str. 1.

<sup>[2]</sup> UL L 347, 20.12.2013, str. 884.

<sup>[3]</sup> UL C 373, 20.12.2013, str. 1.

## 2. Večletni finančni okvir (1.5.3)

Od leta 1988 so odhodki Skupnosti/EU prikazani v večletnem okviru, ki proračun razčlenjuje v razdelke, namenjene široki paleti politik, z zgornjo mejo odhodkov, ki odražajo glavne prednostne naloge proračuna za določeno obdobje. Prvo programsko obdobje je trajalo pet let, vsa naslednja, vključno s tekočim obdobjem, pa trajajo sedem let. Letni pro-

računi morajo upoštevati meje, določene v večletnem finančnem okviru.

Največ proračunskih sredstev se še vedno namenja kmetijski in podeželski politiki, sledi pa regionalna politika. V spodnji preglednici je proračun za leto 2016 razdeljen na področja politik, kakor so bila opredeljena v veljavnem večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020.

### Proračun za leto 2016, kakor je bil sprejet: razčlenitev sredstev za prevzem obveznosti v kategorije večletnega finančnega okvira

Razdelek večletnega finančnega okvira	V mio. EUR	%
Konkurenčnost za rast in delovna mesta	19 010,0	12,3
Ekonomska, socialna in teritorialna kohezija	50 831,2	32,8
Trajnostna rast: naravni viri	62 484,2	40,3
Varnost in državljanstvo	4 052,0	2,6
Evropa v Svetu	9 167,0	5,9
Uprava	8 935,2	5,8
Drugo	524,6	0,3
Skupaj	155 004,2	100,0

## 3. Instrumenti prilagodljivosti in instrumenti za nujne primere

Ob odhodkih, predvidenih za financiranje politik EU v sklopu večletnih programov, je v proračunu EU nekaj proračunskih sredstev rezerviranih tudi za odzivanje na nepredvidene krize in razmere. Te posebne instrumente prilagodljivosti je mogoče uporabiti v primeru gospodarskih kriz (npr. Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji), naravnih nesreč (npr. Solidarnostni sklad), humanitarnih katastrof (npr. rezerva za nujno pomoč) ali drugih nepričakovanih potreb (npr. instrument prilagodljivosti) v državah članicah EU, državah kandidatkah ali državah zunaj EU. S takšnim načinom financiranja se je mogoče odzvati na izredne potrebe po sredstvih, običajno zunaj zgornjih meja večletnega finančnega okvira.

### Dejavnosti najemanja in dajanja posojil ter finančni instrumenti

Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo Skupnosti daje izrecna pooblastila za sklepanje pogodb o posojilih. V Pogodbi o delovanju Evropske unije daje potrebna pooblastila člen 352. Finančni instrumenti v obliki lastniškega ali tvegane kapitala, jamstev ali drugih dogovorov o delitvi tveganja so bili vključeni v različne programe EU, da bi povečali učinek zyvoda finančne pomoči EU.

V sklopu svežnja ukrepov za države članice v težavah ali države članice, ki jim grozijo resne težave, ki ga je

9. maja 2010 sprejel Svet, je bil vzpostavljen evropski mehanizem za finančno stabilizacijo, ki ponuja finančno pomoč v obliki posojil in kreditnih linij, za katere jamči proračun EU. Instrument plačilnobilančne pomoči zagotavlja finančno pomoč državam članicam, katerih valuta ni evro (4.2.3). Državam nečlanicam je mogoče prav tako zagotoviti makrofinančno pomoč v obliki posojil ali nepovratnih sredstev.

Obseg dejavnosti in instrumentov se je od leta 1978 precej povečal, pred kratkim pa je še dodatno narasel, predvsem prek Evropskega sklada za strateške naložbe.

### Vloga Evropskega parlamenta

Pred sprejetjem Lizbonske pogodbe so se proračunski odhodki delili na obvezne in neobvezne. Obvezni so bili tisti, ki so izhajali iz obveznosti iz ustanovnih pogodb ali iz pravnih aktov, sprejetih v skladu s temi pogodbami. Medtem ko je imel Evropski parlament zadnjo besedo pri neobveznih odhodkih, je bila glede obveznih odhodkov končna odločitev sprejeta v Svetu. Evropski parlament je temu razlikovanju nasprotoval, češ da omejuje njegova pooblastila. Lizbonska pogodba odpravlja razlikovanje med obveznimi in neobveznimi odhodki, Evropskemu parlamentu in Svetu pa daje skupne proračunske pristojnosti za celoten proračun (1.4.3).

Parlament vztraja tudi pri proračunski preglednosti in ustreznem nadzoru nad vsemi dejavnostmi in instrumenti ter zahteva, da se vsi odhodki in prihodki, ki izvirajo iz odločitev, ki jih sprejmejo institucije EU ali kdo drug v njihovem imenu, vključno z dejavnostmi najemanja in dajanja posojil ter jamstev, zberejo v dokumentu, ki se vsako leto priloži predlogu proračuna in ponuja pregled nad finančnimi in proračunskimi posledicami dejavnosti EU.

Odbor Parlamenta za proračunski nadzor organizira letna srečanja z EIB (1.3.15), da preveri njene finančne dejavnosti, nato pa pripravi letno poročilo, v katerem oceni uspešnost in rezultate EIB v prete-

klosti. Odbor za proračun in Odbor za ekonomske in monetarne zadeve sta se pred kratkim dogovorila o pripravi letnega poročila, v katerem bosta ocenila sedanje in prihodnje ukrepe EIB. Pri tem si bosta izmenjevala vlogo vodilnega odbora. Ker so finančni instrumenti lahko dragoceno orodje za povečevanje učinka sredstev EU, je Evropski parlament poudaril, da bi se morali uporabljati pod strogimi pogoji, da se preprečijo proračunska tveganja. V ta namen finančna uredba vsebuje podrobna pravila o uporabi finančnih instrumentov.

---

→ [Beata Grzebieluch](#)



## 1.5.3 Večletni finančni okvir

*Doslej je bilo sprejetih pet večletnih finančnih okvirov:*

*Delors I (1988–1992),*

*Delors II (1993–1999),*

*Agenda 2000 (2000–2006),*

*Izgradnja skupne prihodnosti (2007–2013),*

*Proračun za leto 2020 – vlaganje v prihodnost Evrope (2014–2020).*

*Lizbonska pogodba je večletni finančni okvir preoblikovala iz medinstitucionalnega sporazuma v pravno zavezujoč akt. Člen 312 Pogodbe o delovanju Evropske unije določa, da mora večletni finančni okvir, sprejet za dobo najmanj petih let, zagotavljati, da se odhodki Unije v okviru njenih lastnih sredstev izvršujejo na urejen način in da je treba letni proračun Unije pripraviti v skladu z večletnim finančnim okvirom, s čimer se postavijo temelji finančne discipline.*

### Pravna podlaga

- Člen 312 Pogodbe o delovanju Evropske unije;
- Uredba Sveta (EU, Euratom) št. 1311/2013 z dne 2. decembra 2013 o večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020 (UL L 347, 20.12.2013, str. 884);
- Medinstitucionalni sporazum z dne 2. decembra 2013 med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo o proračunski disciplini, sodelovanju v proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovanju (UL C 373, 20.12.2013, str. 1).

### Ozadje

V osemdesetih letih 20. stoletja so se odnosi med institucijami zaostri zaradi vse večjih razlik med razpoložljivimi sredstvi in potrebami. Zamisel o večletnem finančnem okviru je nastala kot poskus ublažitve sporov, krepitev proračunske discipline in izboljšanja izvrševanja z boljšim načrtovanjem. Prvi medinstitucionalni sporazum je bil sklenjen leta 1988. Vseboval je finančno perspektivo za obdobje 1988–1992 (poznano kot sveženj Delors I), katere namen je bil zagotoviti sredstva za proračunsko izvrševanje enotnega evropskega akta. Nov medinstitucionalni sporazum je bil sklenjen 29. oktobra 1993 skupaj s finančno perspektivo za obdobje 1993–1999 (sveženj Delors II), ki je omogočila podvojitev sredstev za strukturne sklade in zvišanje zgornje meje lastnih sredstev (1.5.1). Tretji medinstitucionalni sporazum o finančni perspektivi za obdobje 2000–2006, poznan kot Agenda 2000, je bil podpisan 6. maja 1999, eden njegovih glavnih izviriv pa je bil zagotoviti sredstva, potrebna za financiranje širitve (6.3.1). Dogovor o četrtem medinstitucionalnem sporazumu za obdobje 2007–2013 je bil dosežen 17. maja 2006.

Lizbonska pogodba je večletni finančni okvir preoblikovala iz medinstitucionalnega sporazuma v pravno zavezujoč akt. Pogodba o delovanju Evrop-

ske unije določa „letne zgornje meje glede odobrenih proračunskih sredstev za prevzem obveznosti po vrstah odhodkov in letne zgornje meje odobrenih proračunskih sredstev za plačila“, poleg tega pa se v finančnem okviru opredelijo „vse druge potrebne določbe za nemoten potek letnega proračunskega postopka“. Uredbi o večletnem finančnem okviru je priložen medinstitucionalni sporazum o proračunski disciplini, sodelovanju v proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovanju. Sedanji peti večletni finančni okvir za obdobje 2014–2020 je bil sprejet 2. decembra 2013. To je prvi večletni finančni okvir, ki je sprejet na podlagi novih določb Lizbonske pogodbe, v skladu s katerimi mora Svet, ki deluje skladno s posebnim zakonodajnim postopkom, po odobritvi Parlamenta soglasno sprejeti uredbo o večletnem finančnem okviru.

### Večletni finančni okvir za obdobje 2014–2020

V spremenjenem predlogu z dne 6. julija 2012 je Komisija za obdobje 2014–2020 predlagala povišanje zgornje meje odobritev za prevzem obveznosti na 1033 milijard EUR (1,08 % BND EU), odobritev plačil pa na 988 milijard EUR (1,03 % BND EU). Glede na sedanje gospodarske razmere so predsedniki Komisije, Parlamenta in Sveta 27. junija 2013 dosegli politični dogovor o večletnem finančnem okviru, s katerim so skupno zgornjo mejo odobritev za prevzem obveznosti znižali na 960 milijard EUR (1,00 % BND EU), mejo odobritev plačil pa na 908 milijard EUR (0,95 % BND EU). Parlament je v resoluciji z dne 3. julija 2013 o političnem sporazumu o večletnem finančnem okviru 2014–2020 znova opozoril, da je sprejetje uredbe o večletnem finančnem okviru in novega medinstitucionalnega sporazuma povezano s sprejetjem sprememb proračuna, s katerimi se bodo zagotovile dodatne odobritve plačil v proračunskem letu 2013, s političnim dogovorom o pravnih podla-

gah ustreznih večletnih programov in s sestavo skupine na visoki ravni za lastna sredstva.

Ko so bili ti pogoji izpolnjeni, je Parlament 19. novembra 2013 odobril osnutek uredbe, Svet pa je uredbo o večletnem finančnem okviru (Uredba Sveta št. 1311/2013) za obdobje 2014–2020 sprejel 2. decembra 2013. Ta uredba je bila 21. aprila 2015 spremenjena z Uredbo Sveta št. 2015/623, v skladu s katero se odobritve za prevzem obveznosti, ki niso bile porabljene v letu 2014 (več kot 21 milijard EUR po sedanjih cenah) prerazporedijo v prihodnja leta (leto 2015, 2016 in 2017) na podrazdelek 1b, razdelek 2 in razdelek 3.

Komisija v skladu s členom 6(1) uredbe o večletnem finančnem okviru vsako leto pred začetkom proračunskega postopka za leto n+1 ta okvir tehnično prilagodi skladno z gibanjem bruto nacionalnega dohodka (BND) EU in cen ter rezultate sporoči Parlamentu in Svetu.

Komisija je 30. junija 2016 sprejela tehnične prilagoditve večletnega finančnega okvira za leto 2017 v skladu z gibanjem BND EU in prilagoditve sredstev za kohezijsko politiko. Po tej prilagoditvi znašajo odobritve za prevzem obveznosti (155.631 milijonov EUR) skupaj 1,04% BND EU, odobritve plačil (142.906 milijonov EUR) pa skupaj 0,95 % BND EU. BND za EU-28 je za leto 2017 določen v višini 14.989.356 milijonov EUR po sedanjih cenah.

### Prilagojeni večletni finančni okvir (EU-28) za leto 2017 (v milijonih EUR, sedanje cene)

ODOBRITVE ZA PREVZEM OBVEZNOSTI	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Skupaj 2014–2020
1. Pametna in vključujoča rast	52 756	77 986	69 304	73 512	76 420	79 924	83 661	513 563
2. Trajnostna rast: naravni viri	49 857	64 692	64 262	60 191	60 267	60 344	60 421	420 034
od tega: tržni ukrepi in neposredna plačila	43 779	44 190	43 951	44 146	44 163	44 241	44 264	308 734
3. Varnost in državljanstvo	1 737	2 456	2 546	2 578	2 656	2 801	2 951	17 725
4. Evropa v svetu	8 335	8 749	9 143	9 432	9 825	10 268	10 510	66 262
5. Uprava	8 721	9 076	9 483	9 918	10 346	10 786	11 254	69 584
od tega: upravni odhodki institucij	7 056	7 351	7 379	8 007	8 360	8 700	9 071	56 224
6. Nadomestila	29	0	0	0	0	0	0	29
<b>ODOBRITVE ZA PREVZEM OBVEZNOSTI SKUPAJ</b>	<b>12 1435</b>	<b>162 959</b>	<b>154 738</b>	<b>155 631</b>	<b>159 514</b>	<b>164 123</b>	<b>168 979</b>	<b>1 087 197</b>
v odstotkih BND	0,90 %	1,17 %	1,05 %	1,04 %	1,04 %	1,04 %	1,03 %	1,04 %
<b>ODOBRITVE PLAČIL SKUPAJ</b>	<b>135 762</b>	<b>140 719</b>	<b>144 685</b>	<b>142 906</b>	<b>149 713</b>	<b>154 286</b>	<b>157 358</b>	<b>1 025 429</b>
v odstotkih BND	1,01 %	1,02 %	0,98 %	0,95 %	0,97 %	0,97 %	0,96 %	0,98 %
<b>Razpoložljiva razlika</b>	<b>0,22 %</b>	<b>0,21 %</b>	<b>0,25 %</b>	<b>0,28 %</b>	<b>0,26 %</b>	<b>0,26 %</b>	<b>0,27 %</b>	<b>0,25 %</b>
<b>Zgornja meja lastnih sredstev v odstotkih BND</b>	<b>1,23 %</b>	<b>1,23 %</b>	<b>1,23 %</b>	<b>1,23 %</b>	<b>1,23 %</b>	<b>1,23 %</b>	<b>1,23 %</b>	<b>1,23 %</b>

## Vloga Evropskega parlamenta

### A. Večletni finančni okvir za obdobje 2014–2020

Parlament je julija 2010 ustanovil poseben odbor za politične izzive in proračunska sredstva za trajnostno EU po letu 2013 (odbor SURE). Njegova naloga je bila, da pripravi poročilo o prihodnjem večletnem finančnem okviru, preden Komisija predstavi svoje predloge. Na osnovi poročila odbora SURE je Par-

lament 8. junija 2011 sprejel resolucijo z naslovom Vlaganje v prihodnost: novi večletni finančni okvir za konkurenčno, trajnostno in vključujočo Evropo.

V resoluciji z dne 3. julija 2013 je Parlament še pred formalnim sprejetjem svežnja o večletnem finančnem okviru 19. novembra 2013 na politični ravni potrdil sporazum o večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020, ki so ga predsedniki Parlamenta, Sveta in Komisije dosegli po napornih pogajanjih, na katerih je Evropski parlament zagotovil naslednje:

- prožnost glede obveznosti in plačil po razdelkih ter skozi leta, da se omogoči uporaba celotnih zneskov, predvidenih za obdobje 2014–2020;
- klavzulo o obvezni reviziji, zaradi katere bo mogoče v obdobju večletnega finančnega okvira ponovno oceniti in po potrebi prilagoditi proračunske potrebe, da bo lahko novoizvoljeni Evropski parlament odigral svojo vlogo, ter zavezo glede pregleda trajanja prihodnjih večletnih finančnih okvirov; jasen dogovor o izvedljivem načinu in časovnem razporedu za uvedbo pravega sistema lastnih sredstev EU;
- večjo prožnost v boju proti brezposelnosti mladih in krepitev raziskav brez zmanjševanja sredstev za druge programe<sup>[1]</sup>;
- večjo prožnost pri zagotavljanju pomoči prek solidarnostnega sklada v primeru večjih nesreč;
- omejitvev sredstev za obsežne projekte ITER, GALILEO in COPERNICUS, da se v primeru prekoračitve stroškov zavarujejo drugi programi;
- proračunsko enotnost in preglednost, da bodo državljani EU imeli vse informacije o odhodkih in prihodkih, ki so rezultat odločitev, ki so jih sprejeli ali so bile sprejete v njihovem imenu, ter ustrezen parlamentarni nadzor.

## B. Vmesni pregled/revizija večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020

Komisija je 14. septembra 2016 objavila sporočilo o vmesnem pregledu večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020, ki mu je priložila zakonodajni predlog o reviziji uredbe o večletnem finančnem okviru (predlog uredbe Sveta o spremembi Uredbe št. 1311/2013 o večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020) in v katerem je pozvala Parlament in Svet, naj ga sprejmeta čim prej. Največji poudarek vmesnega pregleda je na prizadevanjih za oživitve gospodarstva in rešitev begunske krize ter odpravo varnostnih groženj. Skupaj s povečanjem sredstev, predlaganim v okviru osnutka proračuna za leto 2017, pretežno za migracije, in dodatnimi sredstvi, dodeljenimi v okviru tehnične prilagoditve sredstev za kohezijsko politiko, se v finančnem svežnju ob vmesnem pregledu predlaga, da se v obdobju 2017–2020 za delovna mesta, rast, migracije in varnost namenijo dodatna sredstva EU v višini približno 13 milijard EUR. Predlagana je tudi sprememba uredbe o večletnem finančnem okviru, da bi se povečala zmogljivost instrumenta prilagodljivosti in rezerve za nujno pomoč ter odpravile nekatere omejitve, zaradi katerih so instrumenti, ki omogočajo uporabo razlik do zgornjih mej, ki so še na voljo iz prejšnjih poslovnih let, manj učinkoviti.

<sup>[1]</sup> V letih 2014 in 2015 bo mogoče hitreje izplačati 2543 milijonov EUR (po cenah iz leta 2011) za naslednje programe: Zaposlovanje mladih: 2143 milijonov EUR, Obzorje 2020: 200 milijonov EUR, Erasmus: 150 milijonov EUR in COSME: 50 milijonov EUR.

Odbor Parlamenta za proračun je bil zadalžen, da pripravi vse potrebno za pogajalski mandat Parlamenta za revizijo večletnega finančnega okvira. S pripravami je začel že veliko vnaprej. 29. junija 2016 je objavil poročilo, v katerem je ocenil prva leta delovanja večletnega finančnega okvira in predstavil pričakovanja glede revizije, ki jo opravlja Komisija, ter bistvene elemente tega okvira po letu 2020. Na podlagi tega poročila je 6. julija 2016 sprejel resolucijo o pripravah na povolilno revizijo večletnega finančnega okvira 2014–2020: prispevek Parlamenta pred vložitvijo predloga Komisije. V njej je izrazil zahteve glede sedanjega večletnega finančnega okvira in stališča o naslednjem okviru.

Nekatere zahteve Parlamenta za drugo polovico večletnega finančnega okvira:

- povečanje zgornje meje za podrazdelek 1a, s čimer bi nadomestili sredstva, ki so bila odvzeta programu Obzorje 2020 in instrumentu za povečanje Evrope zaradi uvedbe Evropskega sklada za strateške naložbe;
- povečanje zgornjih meja za razdelek 3 (Varnost in državljanstvo) in razdelek 4 (Evropa v svetu), zlasti za obravnavanje notranje in zunanje razsežnosti migracijske in begunske krize;
- nadaljevanje pobude za zaposlovanje mladih do konca sedanjega večletnega finančnega okvira, ki naj se ji nameni najmanj toliko sredstev kot v prvih dveh letih, in sicer s povečanjem zgornjih meja za podrazdelek 1b, saj v njem ni več manevrskega prostora;
- ukrepi za preprečitev nove krize na področju plačil;
- vključevanje presežkov, ki nastanejo zaradi nezadostnega izvajanja programov, glob ali sproščenih sredstev, v proračun EU kot dodaten prihodek.

Stališča Parlamenta glede večletnega finančnega okvira po letu 2020 pred vložitvijo predlogov Komisije, ki bodo predstavljeni do konca leta 2017:

- prilagoditev trajanja prihodnjega večletnega finančnega okvira, da bo bolj usklajen s političnim ciklom Parlamenta in Komisije (5 + 5 let z obvezno vmesno revizijo za programe, ki zahtevajo dolgoročno načrtovanje, in pet let za druge elemente večletnega finančnega okvira);
- temeljita reforma sistema lastnih sredstev;
- večji poudarek na enotnosti proračunske in demokratične odgovornosti, zlasti pri ustanavljanju *ad hoc* instrumentov, kot so skrbniški skladi;
- večja prilagodljivost in oblikovanje trajne krizne rezerve EU kot novega posebnega instrumenta v sklopu večletnega finančnega okvira, ki ne bo vštet v zgornje meje tega okvira.

## 1.5.4 Izvrševanje proračuna

*Komisija izvršuje proračun na lastno odgovornost in v sodelovanju z državami članicami, pri tem pa jo politično nadzoruje Evropski parlament.*

### Pravna podlaga

- Členi 290–291, 317–319 in 321–323 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) in člen 179 Pogodbe Euratom;
- finančna uredba, tj. Uredba (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002<sup>[1]</sup>;
- pravila za izvajanje finančne uredbe, tj. delegirana uredba Komisije z dne 29. oktobra 2012 o pravilih uporabe Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije<sup>[2]</sup>;
- Uredba (EU, Euratom) št. 547/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o spremembi Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije<sup>[3]</sup>;
- Uredba (EU, Euratom) št. 2015/1929 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. oktobra 2015 o spremembi Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije<sup>[4]</sup>;
- medinstitucionalni sporazum z dne 2. decembra 2013 med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo o proračunski disciplini, sodelovanju v proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovanju<sup>[5]</sup>.

### Namen

Komisija izvršuje prihodke in odhodke iz proračuna v skladu s pogodbami ter z določbami in navodili iz finančne uredbe na lastno odgovornost in v mejah odobrenih proračunskih sredstev (1.5.3).

Države članice sodelujejo s Komisijo in zagotavljajo, da se odobrena sredstva uporabljajo po načelu dobrega finančnega poslovanja, tj. gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti.

### Opis

#### A. Osnovni mehanizem

Izvrševanje proračuna se nanaša na dva glavna elementa: obveznosti in plačila. Prevzem obveznosti za odhodke je odločitev, da bo določeni znesek v določeni proračunski vrstici porabljen za določeno dejavnost. Ko so sprejete ustrezne pravne obveznosti (na primer sklenjene pogodbe) in je storitev, delo ali proizvod iz pogodbe opravljen oziroma dostavljen, se odobri odhodek in plačajo zapadli zneski.

#### B. Načini izvrševanja

V skladu s členom 58 finančne uredbe lahko Komisija proračun izvršuje na enega od naslednjih načinov:

- neposredno („neposredno upravljanje“) prek svojih oddelkov ali izvajalskih agencij,
- z deljenim upravljanjem z državami članicami („deljeno upravljanje“),
- posredno („posredno upravljanje“), tako da naloge pri izvrševanju proračuna zaupa organom in subjektom, tj. državam nečlanicam, mednarodnim organizacijam in drugim.

V praksi se približno 76 % proračuna izvrši z „deljenim upravljanjem“ (države članice dodeljujejo sredstva in upravljajo odhodke), 22 % z „neposrednim upravljanjem“ Komisije ali izvajalske agencije in preostala 2 % s „posrednim upravljanjem“<sup>[6]</sup>.

Sistem finančne preglednosti<sup>[7]</sup> ponuja informacije o upravičencih do sredstev, ki jih neposredno upravlja Komisija, navaja pa tudi upravičence Evropskega razvojnega sklada. Po drugi strani pa so vse države članice odgovorne za objavo podatkov o upravičencih skladov, ki jih upravljajo v okviru posrednega in deljenega upravljanja<sup>[8]</sup>.

Člen 317 PDEU določa, da Komisija proračun izvršuje v sodelovanju z državami članicami in da uredbe, sprejete v skladu s členom 322 PDEU, določajo obveznosti držav članic glede revizije in nadzora izvrševanja proračuna in nastalih obveznosti.

Poleg tega člena 290 in 291 PDEU v širšem okviru izvajanja zakonodaje EU urejata delegirana in iz-

<sup>[1]</sup> UL L 298, 26.10.2012, str. 1.

<sup>[2]</sup> UL L 362, 31.12.2012, str. 1.

<sup>[3]</sup> UL L 163, 29.5.2014, str. 18.

<sup>[4]</sup> UL L 286, 30.10.2015, str. 1.

<sup>[5]</sup> UL C 373, 20.12.2013, str. 1.

<sup>[6]</sup> Podatke je posredoval generalni direktorat Komisije za proračun.

<sup>[7]</sup> [http://ec.europa.eu/budget/fts/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/fts/index_en.htm)

<sup>[8]</sup> Zemljevid s povezavami do spletnih mest, ki jih upravljajo države članice (ki so izključno odgovorne za vsebino teh strani) je mogoče najti tukaj: [http://ec.europa.eu/contracts\\_grants/beneficiaries\\_en.htm](http://ec.europa.eu/contracts_grants/beneficiaries_en.htm)

vedbena pooblastila, ki se dodelijo Komisiji, zlasti nadzor držav članic, Sveta in Evropskega parlamenta nad Komisijo v zvezi s tem.

V skladu s členom 290 PDEU se lahko z zakonodajnim aktom na Komisijo prenese pooblastilo za sprejemanje nezakonodajnih aktov, ki dopolnjujejo ali spreminjajo nekatere nebitvene določbe zakonodajnega akta. Parlament in Svet lahko prekličeta tak prenos pooblastila na Komisijo ali mu nasprotujeta, s čimer preprečita, da bi začel veljati.

Člen 291 ureja izvedbena pooblastila, prenesena na Komisijo. Člen 291(1) PDEU določa, da so države članice pristojne za sprejetje vseh ukrepov nacionalnega prava, ki so potrebni za izvajanje pravno zavezujočih aktov Unije, člen 291(2) PDEU pa določa, da mora biti v teh aktih predviden prenos izvedbenih pooblastil na Komisijo oziroma v primerih iz členov 24 in 26 Pogodbe o Evropski uniji (PEU) na Svet, če so „potrebni enotni pogoji za izvajanje pravno zavezujočih aktov Unije“. V skladu s členom 291(3) PDEU Evropski parlament in Svet z uredbami določita pravila glede mehanizmov za nadzor izvajanja izvedbenih pooblastil Komisije.

Člen 291 PDEU dopolnjuje Uredba (EU) št. 182/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 o določitvi splošnih pravil in načel, na podlagi katerih države članice nadzirajo izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije<sup>[1]</sup>. Ta nadzor izvajajo odbori, ki so sestavljeni iz predstavnikov držav članic in jim predseduje predstavnik Komisije. Uredba uvaja dve novi vrsti postopkov glede na področje uporabe zadevnega akta. V postopku pregleda Komisija ne more sprejeti ukrepa, če odbor poda negativno mnenje. V svetovalnem postopku mora Komisija „v največji možni meri“ upoštevati ugotovitve odbora, vendar je mnenje ne zavezuje.

Če države članice proračuna ne izvršujejo pravilno, se to kaznuje s postopkom potrditve obračunov (poračunom) in preverjanjem upravičenosti, pri čemer se prejemki državnih vlad iz proračuna EU popravijo, tako da se odštejejo neupravičeno izplačani zneski, ugotovljeni pri kontrolah Komisije in Računskega sodišča. Sklepe o takšnih popravkih sprejme Komisija v skladu z zgoraj navedenimi postopki za izvajanje izvedbenih pooblastil (1.5.5).

Izvrševanje proračuna v nekaterih sektorjih je pogosto predmet kritik Računskega sodišča (1.3.10).

### C. Izvedbena pravila

Finančna uredba vsebuje vsa načela in pravila, ki urejajo izvrševanje proračuna. Gre za horizontalno uredbo, ki se uporablja za vsa področja odhodkov in vse prihodke. Dodatna pravila glede izvajanja proračuna

je mogoče najti v uredbah za posamezne sektorje, ki zadevajo določene politike EU.

Prva finančna uredba je bila sprejeta 21. decembra 1977, zadnja revidirana finančna uredba pa leta 2012, in sicer po zakonodajnem postopku, ki ga je leta 2010 začela Komisija in je sledil javnim razpravam, ki so potekale v letu 2009. Finančna uredba je bila nato spremenjena maja 2014 in oktobra 2015.

Člen 211 finančne uredbe določa, da se uredba pregleda, kadar se to izkaže kot potrebno, v vsakem primeru pa najpozneje dve leti pred iztekom prvega večletnega finančnega okvira po letu 2013.

Glavno sredstvo Komisije za izvrševanje proračuna in njegovo spremljanje je računalniško podprt računovodski sistem ABAC (računovodstvo na podlagi nastanka poslovnega dogodka). Komisija je sprejela ukrepe za doseganje najvišjih mednarodnih računovodskih standardov, zlasti mednarodnih računovodskih standardov za javni sektor (IPSAS), ki jih je oblikovalo Mednarodno združenje računovodskih strokovnjakov (IFAC). Odgovornost držav članic za deljeno upravljanje proračuna EU je bila precej povečana, zlasti s členom 59 finančne uredbe.

Pomemben vidik izvrševanja proračuna je skladnost z zakonodajo EU o javnih naročilih (oskrba, dela in storitve, 3.2.2).

### Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament lahko kot ena od dveh vej proračunskega organa vpliva na izvrševanje proračuna EU s predlogi sprememb in sklepi v okviru proračunskega postopka (1.4.3) za razporejanje sredstev. Parlament lahko sklene uporabiti rezervni mehanizem proračuna, s katerim lahko, kadar dvomi v upravičenost odhodkov ali sposobnost Komisije za njihovo izvrševanje, zahtevana sredstva uvrsti v rezervo, dokler Komisija ne posreduje ustreznih dokazil. Ta dokazila se posredujejo v okviru zahteve za prerazporeditev sredstev iz rezerve. Zahteve za prerazporeditev morata odobriti Parlament in Svet. Dokler sredstva niso prenesena iz rezerve v ustrezno proračunsko vrstico, jih ni mogoče izvrševati.

Poleg tega postopek podelitve razrešnice (1.5.5) Evropskemu parlamentu omogoča nadzor nad izvrševanjem proračuna. Čeprav se večina vprašanj, ki jih v postopku razrešnice Komisiji postavi parlamentarni Odbor za proračunski nadzor, nanaša na obdobje razrešnice, pa nekatera vseeno zadevajo izvrševanje tekočega proračuna. Resolucija o razrešnici, ki je sestavni del sklepa o razrešnici, navaja številne obveznosti in priporočila, naslovljena na Komisijo in druge organe, ki sodelujejo pri izvrševanju proračuna.

[1] UL L 55, 28.2.2011, str. 13.

V skladu z lizbonsko pogodbo je Parlament skupaj s Svetom odgovoren za opredelitev „finančnih pravil, v katerih se zlasti podrobno določi postopek v zvezi s pripravo in izvrševanjem proračuna ter predložitvijo in revizijo računov“ (člen 322(1) PDEU). Ključni elementi za opredelitev teh pravil so izboljšanje izvrševanja proračuna, povečanje preglednosti in koristi, ki jih ima financiranje Unije za državljane, ter doseganje pravega ravnovesja med zaščito finančnih interesov, sorazmernostjo upravnih stroškov in uporabniku prijaznih postopkov.

Poleg tega Evropski parlament s svojimi zakonodajnimi in nezakonodajnimi dejavnostmi, na primer s poročili in resolucijami ali zgolj z zastavljanjem ustnih ali pisnih vprašanj Komisiji, vpliva na izvrševanje proračuna na skoraj vseh političnih področjih.

V zadnjih nekaj letih je Parlament okrepil politični nadzor nad Komisijo z uvedbo instrumentov, ki omogočajo izmenjavo informacij o izvrševanju skladov in zneskov neporavnanih obveznosti, tj. pravnih obveznosti, ki še niso bile plačane. Te lahko postanejo problematične, če se kopičijo dlje časa, zato Parlament spodbuja Komisijo, naj jih ima pod nadzorom.

Razvijajo se nova orodja, ki bodo zagotavljala boljše spremljanje izvrševanja proračuna in izboljšala stroškovno učinkovitost programov EU. Zato se Parlament zavzema za visok standard poročil o dejavnostih (ki jih pripravlja Komisija v delovnih dokumentih o predhodnem predlogu splošnega proračuna) in redne analize stroškovne učinkovitosti programov EU.

---

→ Alexandre Mathis

## 1.5.5 Proračunski nadzor

*Nadzor evropskega proračuna se izvaja v vsaki evropski instituciji in na ravni držav članic. Računsko sodišče in Parlament opravljata pomembno nadzorno delo na različnih ravneh. Slednji vsako leto preveri izvrševanje proračuna z namenom, da bi Evropski komisiji, drugim evropskim institucijam in agencijam Unije podelil razrešnico.*

### Pravna podlaga

- Členi 287, 317, 318, 319, 322 in 325 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU);
- Uredba (EU, Euratom) št.°966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012, naslov IX, poglavji 1 in 2, ter naslov X, o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št.°1605/2002;
- Medinstitucionalni sporazum z dne 2. decembra 2013 med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo o proračunski disciplini, sodelovanju v proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovanju, tretji del;
- Poslovnik Evropskega parlamenta, naslov II, poglavje 8, členi 93, 94 in 95; naslov V, poglavje 2, člen 125; priloga V.

### Cilji

Zagotoviti zakonitost, točnost in zanesljivo finančno upravljanje proračunskih operacij in sistemov finančnega nadzora ter zanesljivo finančno upravljanje evropskega proračuna (gospodarnost, učinkovitost in uspešnost), pri čemer morata Računsko sodišče in Evropski parlament zagotoviti, da se cilji dosežejo (merila uspešnosti).

### Izvajanje

#### A. Nadzor na nacionalni ravni

Začetni nadzor nad prihodki in odhodki večinoma izvajajo nacionalni organi. Ti so zlasti glede tradicionalnih lastnih sredstev (1.5.1) ohranili svoje pristojnosti, saj imajo postopke, potrebne za zbiranje in nadziranje tovrstnih zneskov. Države članice obdržijo 25 % tradicionalnih lastnih sredstev, s čimer krijejo stroške za njihovo zbiranje<sup>[1]</sup>. Zbiranje tradicionalnih lastnih sredstev je za institucije Evropske unije vsekar zelo pomembno. Proračunski nadzor se prav tako izvaja z bojem proti goljufijam (1.5.6). Odhodke iz poslovanja Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS), Evropskega kmetijskega sklada za ra-

zvoj podeželja (EKSRP) ter strukturnih skladov v prvi vrsti nadzorujejo organi držav članic.

#### B. Nadzor na ravni Unije

##### 1. Notranji nadzor

V vseh institucijah izvajajo nadzor odredbodajalci in računovodje, nato pa še notranji revizor ustrezne institucije.

##### 2. Zunanji nadzor: Računsko sodišče (1.3.12)

Zunanji nadzor izvajajo nacionalna računska sodišča in Evropsko računsko sodišče. Slednje v skladu s členom 287 PDEU proračunskemu organu vsako leto predloži podrobna poročila. Ta so:

- izjava o zanesljivosti računovodskih izkazov ter zakonitosti in pravilnosti z njimi povezanih transakcij (znana kot DAS);
- letno poročilo o izvrševanju splošnega proračuna, vključno s proračuni vseh institucij in decentraliziranih organov;
- posebna poročila o posebnih vprašanjih;
- revizijska poročila in mnenja;
- posebna poročila in dokumenti o stališčih;
- posebna letna poročila, ki se nanašajo na agencije in organe Evropske unije.

Računsko sodišče poroča tudi o najemanju in dajanju posojil ter o Evropskem razvojnem skladu.

##### 3. Nadzor na politični ravni: Evropski parlament

Odbor za proračunski nadzor je v Evropskem parlamentu pristojen za pripravo stališča Parlamenta, zlasti za:

- nadzor nad izvrševanjem proračuna Unije in Evropskega razvojnega sklada (ERS);
- zaključni račun in revizijo računov ter bilanc Unije, njenih institucij in vseh organov, ki jih financira;
- nadzor nad finančnimi dejavnostmi Evropske investicijske banke (1.3.15);
- nadzor nad donosnostjo različnih oblik financiranja EU pri izvajanju politik Unije;
- obravnavo goljufij in nepravilnosti pri izvrševanju proračuna Unije, sprejemanje ukrepov za njihovo preprečevanje ter zaščito finančnih interesov Unije na splošno.

<sup>[1]</sup> Sedanji sistem se bo še naprej uporabljal, dokler novega sklepa Sveta, sprejetega 26. maja 2014, ne bodo potrdile vse države članice (v večini primerov ga bodo ratificirali nacionalni parlamenti). Nova pravila o lastnih sredstvih se bodo nato uporabljala retroaktivno od 1. januarja 2014.

Odbor pripravlja tudi sklepe o razrešnici.

### Postopek razrešnice

Parlament na priporočilo Sveta Komisiji enkrat letno podeli razrešnico za izvrševanje proračuna za leto n-2, potem ko je pregledal poročila o dejavnostih generalnih direktoratsv Komisije, letno poročilo Komisije o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna EU, ocenjevalno poročilo (v skladu s členom 318) in letno poročilo Računskega sodišča ter odgovore Komisije in drugih institucij na svoja vprašanja (člen 319 PDEU). Člani Odbora za proračunski nadzor pripravijo stališče Parlamenta o posebnih poročilih Računskega sodišča, običajno v obliki delovnih dokumentov, ki vsebujejo smernice za glavnega poročevalca o razrešnici. Komisija in druge institucije morajo na podlagi pripomb, ki jih Evropski parlament poda v resolucijah o razrešnici, sprejeti potrebne ukrepe (člen 319(3) PDEU in člen 166 finančne uredbe). Parlament prav tako vsako leto podeli razrešnico drugim institucijam in agencijam. Komisiji razrešnico za izvajanje ukrepov, povezanih z Evropskim razvojnim skladom, podeli ločeno, saj ti še niso vključeni v splošni proračun. Sklep in resolucija Parlamenta o razrešnici za izvrševanje splošnega proračuna, oddelek I – Evropski parlament, sta naslovljena na njegovega predsednika.

Parlament navadno obravnava poročila o razrešnici na plenarnem zasedanju pred 15. majem (člen 164 finančne uredbe). Tako se, razen izjem, o podelitvi razrešnice glasuje na delnem zasedanju v maju, če se glasovanje preloži, pa na delnem zasedanju v oktobru. Če predlog o razrešnici ni sprejet z večino glasov ali če se Parlament odloči, da bo sprejetje sklepa o razrešnici odložil, obvesti ustrezne institucije ali agencije o razlogih za svojo odločitev. Te morajo brez odlašanja sprejeti ukrepe, da odpravijo ovire za sprejetje sklepa o razrešnici. Odbor za proračunski nadzor nato v šestih mesecih predloži novo poročilo z novim predlogom za podelitev ali zavrnitev razrešnice.

## Vloga Evropskega parlamenta

### A. Razvoj pristojnosti

Svet je od leta 1958 do 1970 zgolj obveščal Evropski parlament o svojih sklepih o razrešnici za izvrševanje proračuna, ki jo je podelil Komisiji. Leta 1971 je Parlament pridobil pooblastila za podeljevanje razrešnice skupaj s Svetom. Od 1. junija 1977, ko je začela veljati Pogodba z dne 22. julija 1975, je Parlament edini, ki lahko podeli razrešnico o zaključnih računih, potem ko Svet izda svoje priporočilo. Pojasniti je treba tudi, da Evropski parlament prek svojih pristojnih odborov opravlja razgovore s kandidati za komisarje, Od-

bor za proračunski nadzor pa razgovore s kandidati za člane Računskega sodišča ter s kandidati iz ožje izbora za delovno mesto generalnega direktorja urada OLAF in člani njegovega nadzornega odbora. Brez predstavitev v Parlamentu teh delovnih mest ni mogoče zapolniti. Nazadnje je treba še dodati, da generalnega direktorja urada OLAF imenuje Evropska komisija po posvetovanju z Evropskim parlamentom in Svetom, člane nadzornega odbora tega urada pa soglasno imenujejo Evropski parlament, Svet in Komisija.

### B. Uporaba razrešnice

Evropski parlament lahko preloži podelitev razrešnice, če ni zadovoljen z nekaterimi vidiki upravljanja proračuna s strani Komisije. Zavrnitev podelitve razrešnice velja za zahtevo po odstopu Komisije. Ta grožnja se je uresničila decembra 1998: po glasovanju na plenarnem zasedanju, na katerem je bil predlog podelitve razrešnice zavrjen, je bila oblikovana skupina petih neodvisnih strokovnjakov, ki je poročala o obtožbah proti Komisiji zaradi goljufij, slabega upravljanja in nepotizma; marca 1999 je kolegij komisarjev odstopil.

Evropski parlament je na plenarnem zasedanju aprila 2009 med postopkom razrešnice za leto 2007 odložil podelitev razrešnice Svetu ministrov, ker je slednji odklonil, da bi Parlamentu zagotovil zelene informacije, ki bi mu omogočile podelitev razrešnice. Po tem letu so razrešnice Svetu odložene in zavrnjene. Kar zadeva podeljevanje razrešnice Komisiji za izvrševanje splošnega proračuna Evropske unije, je treba omeniti, da je Evropski parlament v postopek razrešnice za leti 2011 in 2012 uvedel dva nova elementa: preverjanje zakonitosti in pravilnosti odhodkov, ki ga bo vse pogosteje spremljala ocena učinkovitosti (člen 318 PDEU, finančno poročilo Unije glede na dosežene rezultate), ter možnost „ponderiranja“ odločitev o razrešnici z morebitnimi pridržki glede nekaterih področij politike.

Čeprav Pogodba omenja zgolj razrešnico Komisiji, Evropski parlament zaradi preglednosti in demokratičnega nadzora razrešnico posebej podeli tudi drugim institucijam in organom ter vsem agencijam ali podobnim subjektom (priloga VI k Poslovniku Evropskega parlamenta). Kot že omenjeno, morajo Komisija ter druge institucije in agencije poročati o ukrepih, sprejetih na podlagi ugotovitev iz resolucij Evropskega parlamenta o razrešnici. Države članice morajo Komisijo obvestiti o ukrepih, ki so jih sprejele na podlagi ugotovitev Parlamenta, Komisija pa jih mora upoštevati pri pripravi svojega poročila o spremljanju (člen 166 finančne uredbe).



### C. Drugi instrumenti

Posebni odbori Parlamenta prispevajo tudi k zagotavljanju gospodarne porabe sredstev Unije za zaščito interesov evropskih davkoplačevalcev. Člani Odbora za proračunski nadzor so se ob številnih priložnostih sestali s predstavniki ustreznih parlamentarnih odborov držav članic, nacionalnimi nadzornimi organi in predstavniki carinskih služb. Nekateri poslanci so izvedli tudi vrsto preiskav na terenu, da bi preverili vzroke za posebne težave.

Naj spomnimo še, da je Parlament decembra 1995 prvič uveljavil pravico do ustanovitve preiskoval-

nega odbora, ki jo je pridobil s Pogodbo, in poročal o domnevnih goljufijah in nepravilnostih (1.5.6).

Lizbonska pogodba je okrepila nadzorne mehanizme, osredotočene na rezultate programov Unije, Komisiji pa je naložila, da Parlamentu in Svetu predloži obsežno ocenjevalno poročilo, kot je določeno v letnem postopku podelitve razrešnice, ter pri tem upošteva njuna priporočila.

---

→ [Jean-Jacques Gay](#)

## 1.5.6 Boj proti goljufijam in zaščita finančnih interesov Unije

*Ukrepi Evropske unije na področju proračunskega nadzora temeljijo na dveh načelih: proračunski nadzor, a tudi zaščita finančnih interesov Unije in boj proti goljufijam.*

### Pravna podlaga

- Člena 287 in 325 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU);
- Uredba (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002, naslov IX, poglavji 1 in 2 ter naslov X;
- Medinstitucionalni sporazum z dne 2. decembra 2013 med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo o proračunski disciplini, sodelovanju v proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovanju, tretji del;
- Poslovnik Evropskega parlamenta, naslov II, poglavje 8, členi 93, 94 in 95; naslov V, poglavje 1, člen 121, poglavje 2, člen 125, poglavje 4, člen 132; priloga VI.

### Cilji

Zaščita finančnih interesov Evropske unije je bistveni element politične agende Unije za ugotovitev in povečanje zaupanja državljanov ter zagotavljanje pravilne porabe njihovega denarja. V skladu z Lizbonsko pogodbo so se močno okrepili instrumenti, ki omogočajo zaščito finančnih interesov Unije, Unija in njene države članice pa so zavezane k boju proti vsem oblikam nezakonitega ravnanja, ki škodijo finančnim interesom Evropske unije. Cilj je tudi nadzorovati dejavnosti Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF) in po potrebi podpreti njegove ukrepe, se boriti proti goljufijam in nepravilnostim pri izvrševanju proračuna Unije, se osredotočiti na ukrepe za preprečevanje takih dejanj in kazenski pregon ter okrepiti strogo zaščito finančnih interesov Unije ter ustreznih ukrepov Evropskega javnega tožilca na tem področju.

### Ozadje

Na ravni Unije je treba obravnavati goljufije in nepravilnosti pri izvrševanju proračuna Unije, sprejeti ukrepe, namenjene preprečevanju in pregonu takšnih primerov, ter zaščititi finančne interese Unije na splošno. Parlament je decembra 1995 prvič uveljavil pravico do ustanovitve preiskovalnega odbora, ki jo je pridobil s Pogodbo, in poročal o obtožbah zaradi goljufij in nepravilnosti v delovanju tranzitnega sistema Skupnosti. Priporočila preiskovalnega odbora so takrat dobila široko podporo.

Odhodke iz poslovanja Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS), Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (Feader) ter strukturnih skladov v prvi vrsti nadzorujejo organi držav članic.

V zadnjih štirih letih je naraslo število zakonodajnih besedil in priporočil v zvezi z goljufijami in zaščito finančnih interesov Unije, kar kaže na potrebo po učinkovitem ukrepanju na ravni Unije zaradi izrednih razmer, vendar tudi, da je evropski zakonodajalec upošteval vprašanja in pomisleke državljanov glede uporabe javnega denarja. Davčne goljufije v vseh oblikah v Evropski uniji naj bi po ocenah Komisije znašale 1.000 milijard EUR, to pomeni 2.000 EUR na državljanu.

Bistveni cilj teh besedil je izboljšati upravljanje urada OLAF in okrepiti postopkovna jamstva v preiskavah s postopnim pristopom v okviru ustanovitve Evropskega javnega tožilstva in reforme Eurojusta<sup>[1]</sup>, izboljšati zaščito finančnih interesov Unije, a tudi zagotoviti zaščito finančnih interesov Evropske unije s kazenskimi pravom in upravnimi preiskavami, z izvajanjem celostne politike za zaščito denarja davkoplačevalcev in strategije Komisije za boj proti goljufijam<sup>[2]</sup>. Poleg tega so bila v letih 2012 in 2013 objavljena še štiri pomembna sporočila o akcijskem načrtu za okrepitev boja proti davčnim goljufijam in davčnim utajam<sup>[3]</sup>, zaščito proračuna Evropske unije do konca leta 2012 in uporabo neto finančnih popravkov za države članice na področju kmetijstva in kohezijske politike<sup>[4]</sup>.

Leta 2013 sta bili sprejeti direktivi, direktiva o skupnem sistemu davka na dodano vrednost v zvezi z neobvezno in začasno uporabo mehanizma obrnjene davčne obveznosti za dobavo nekaterih blaga in storitev, dovezetnih za goljufije, ter direktiva v zvezi z mehanizmom za hiter odziv v primerih goljufij na področju DDV<sup>[5]</sup>; leta 2014 je bila predlagana tudi uredba o uvedbi programa za spodbujanje dejavnosti na področju zaščite finančnih interesov Evropske unije (program „Herkul III“)<sup>[6]</sup>. Omeniti je treba tudi predlog direktive v zvezi z bojem proti

<sup>[1]</sup> COM(2013)0532 in COM(2013)0533 z dne 17. julija 2013.

<sup>[2]</sup> COM(2011)0293 z dne 26. maja 2011 in COM(2011)0376 z dne 24. junija 2011.

<sup>[3]</sup> COM(2012)0722 z dne 6. decembra 2012.

<sup>[4]</sup> COM(2013)0682 z dne 30. septembra 2013 in COM(2013)0934 z dne 13. decembra 2013.

<sup>[5]</sup> Direktivi 2013/43 in 2013/42 z dne 22. julija 2013 (UL L 201 z dne 26.7.2013, str. 4; UL L 201 z dne 26.7.2013, str. 1).

<sup>[6]</sup> UL L 84, 20.3.2016, str. 6.

goljufigam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava<sup>[1]</sup>, ter poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu z naslovom Poročilo o boju proti korupciji v EU<sup>[2]</sup> in, nazadnje, sporočilo Evropske komisije iz aprila 2016 o načrtu ukrepov glede DDV<sup>[3]</sup>.

### A. Ukrepi proti goljufigam, ki jih izvaja OLAF

Urad za boj proti goljufigam (OLAF) je pristojen za izvajanje preiskav neodvisno od Komisije. Njegova vloga je varovati finančne interese Unije, odgovoren je za boj se proti goljufigam v škodo sredstev Evropske unije v vseh institucijah in za usklajevanje pristojnih organov v državah članicah. V okviru uredb o preiskavah Urada za boj proti goljufigam so Parlament, Svet in Komisija 25. maja 1999 podpisali medinstitucionalni sporazum o notranjih preiskavah, ki določa, da mora vsaka institucija določiti skupna notranja pravila, ki bodo zagotavljala nemoten potek preiskav tega urada. Del teh pravil, ki je sedaj vključen v kadrovske predpise institucij EU, zaposlenim nalaga, da sodelujejo z uradom, in predpisuje določeno stopnjo zaščite za zaposlene, ki razkrijejo informacije o morebitnih goljufigah ali korupciji. Reforma urada OLAF je predvidena od leta 2003. Po dobrem desetletju razprav in pogajanj so strani, ki so sodelovale v tristranskih pogovorih (Parlament, Svet in Komisija), končno dosegle kompromis, ki odraža pomemben napredek in zagotavlja uspešnost, učinkovitost in odgovornost urada OLAF, obenem pa ohranja njegovo preiskovalno neodvisnost.

Parlament je novembra 2008 z zelo veliko večino sprejel poročilo poslanke Grässle, pripravljeno v sodelovanju z delovno skupino Odbora za proračunski nadzor. Takrat je bil prvotni predlog Komisije precej spremenjen, čez nekaj let pa je bilo pripravljeno besedilo sedanje uredbe<sup>[4]</sup>, ki je tudi bilo spremenjeno julija 2016.

Novo besedilo je bistveno boljše, in sicer je pravni okvir za preiskave proti goljufigam jasneje opredeljen, v predpise so bile vključene opredelitve „nepravilnosti“, goljufiga v škodo finančnih interesov Evropske unije, ter pojem „gospodarski subjekt“; uredba pa tudi vsebuje jasna sklicevanja na nekatere preiskovalne ukrepe iz drugih uredb EU (kar pomeni boljše usklajenost med upoštevnimi pravnimi instrumenti na zadevnem področju) in na Listino o temeljnih pravicah. V zvezi s pravicami do obrambe in postopkovnimi jamstvi bodo v preiskavah, ki jih izvaja OLAF, vedno zagotovljene pravice do obrambe

za osebe, ki jih ta urad preiskuje, pravice priči in prijaviteljev, pravica do vpogleda v dokumentacijo itd.

Na drugi strani so z nekaterimi členi uvedene posebne obveznosti za države članice, med drugim morajo uradu OLAF sporočiti ustrezne informacije o primerih goljufig v zvezi s sredstvi Evropske unije.

Nazadnje je bil izoblikovan tudi nov medinstitucionalni postopek, v katerem lahko vse institucije pregledno razpravljajo o zgledih najboljše prakse, rezultatih in še odprtih vprašanjih, ki škodijo učinkovitosti boja proti goljufigam. Tako bo lahko Parlament prvič razpravjal s Svetom o boju proti goljufigam v državah članicah.

Parlament zahteva tudi izboljšave pri upravljanju urada OLAF, s stalnimi pregledi in konsolidacijo glavnih preiskovalnih postopkov tega urada.

Opozoriti je tudi treba, da morajo države članice in Komisija v skladu s členom 325 Pogodbe o Evropski uniji (PDEU) tesno in redno sodelovati, Svet pa lahko sprejme posebne ukrepe, ki omogočajo enakovredno in učinkovito zaščito finančnih interesov EU v državah članicah.

### B. Okrepitev mehanizmov boja proti goljufigam

Na zahtevo Evropskega parlamenta je Komisija nedavno sprejela pomembne pobude v zvezi s strateškimi ukrepi na področju boja proti goljufigam. Vendar pa Evropski parlament glede na obseg davčnih utaj in korupcije v Evropski uniji zahteva spodbujanje celovitega pristopa, ki vsebuje strategije boja proti goljufigam in korupciji, s pomočjo učinkovitih pravosodnih ukrepov na celotnem ozemlju Unije, zlasti v času proračunskih omejitev.

Prav tako Evropski parlament podpira načrt ukrepov, ki ga je pripravila Komisija, da bi okrepila boj proti davčnim goljufigam<sup>[5]</sup> in utajam, vendar meni, da bi morale Komisija in države članice še naprej absolutno prednost nameniti boju proti njima, kar zahteva razvoj strategije okrepljenega sodelovanja in usklajevanja v več razsežnostih med državami članicami ter med njimi in Komisijo, da bi omogočili boljšo uporabo obstoječih instrumentov, konsolidacijo sedanje zakonodaje, sprejetje predlogov, ki so v obravnavi, in upravno sodelovanje. Poleg tega meni, da je zelo pomembno tudi okrepljeno sodelovanje med davčnimi, policijskimi in sodnimi organi znotraj posamezne države. Posebno pozornost je treba posvetiti tudi razvoju mehanizmov za preprečevanje, zgodnje odkrivanje ter spremljanje carinskega tranzita, saj ostaja eno izmed področij z visoko stopnjo sistemske korupcije v Evropi. Parlament meni, da bi morali evropski akterji biti dejavnejši na mednarodnem področju, da bi vzpostavili pravila za sodelo-

[1] COM(2012)0363 z dne 11. julija 2012.

[2] COM(2014)0038 z dne 3. februarja 2014.

[3] Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, dokument COM(2016)0148 z dne 7. aprila 2016.

[4] Uredba (EU, Euratom) št. 883/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. septembra 2013.

[5] Goljufiga je primer namerne kršitve in v nekaterih primerih kaznivo dejanje; nepravilnost pa je neizpolnjevanje pravil.

vanje, ki bodo temeljila zlasti na načelih preglednosti, dobrega upravljanja in izmenjave informacij.

Na področju izterjav v kmetijstvu je treba opozoriti, da je nizka stopnja 43 % predvsem posledica dejstva, da ima šest držav članic stopnjo izterjav nižjo od 27 %. Kohezijska politika je že več let najbolj kritični sektor, pri čemer prevladuje politika regionalnega razvoja, čeprav se število nepravilnosti, označenih za goljufije, v zadnjih treh letih ni bistveno spremenilo. Poleg tega je tu stopnja ugotovljenih goljufij nižja od povprečne, približno 4 % v obdobju 2008–2012.

Parlament vztraja tudi, da je potrebna večja preglednost, ki omogoča ustrezen nadzor, ključen za odkrivanje sistemov goljufije, medtem ko je v preteklosti že pozval Komisijo, naj sprejme ukrepe, ki bi zagotovili popolno preglednost upravičencev do sredstev Unije v vseh državah članicah, tako da objavi seznam vseh upravičencev na spletni strani Komisije. Poleg tega poziva države članice, naj sodelujejo s Komisijo in ji posredujejo popolne in zanesljive podatke o upravičencih do evropskih sredstev, ki jih upravlja države članice.

### C. Novi okviri evropske politike in programov za boj proti goljufijam

Parlament v okviru svoje protikorupcijske politike meni tudi, da je treba korupcijo, ki vpliva na finančne interese Evropske unije, obravnavati kot goljufijo za namene člena 325(5) PDEU in jo vključiti v letno poročilo Evropske komisije o zaščiti finančnih interesov Unije – boj proti goljufijam.

Komisija v prvem poročilu o protikorupcijski politiki Evropske unije ki ga je objavila februarja 2014, Evropski parlament pa ga je pozdravil, opozarja, da korupcija vpliva na vse države članice na različne načine in ustvarja stroške v višini približno 120 milijard EUR letno za gospodarstvo Unije. Parlament prav tako podpira vse pobude, ki bi morale omogočiti večjo izmenjavo obstoječih dobrih praks in opredelitev novih evropskih ukrepov na tem področju; evropski državljani imajo dejansko pravico do jamstev za popolno celovitost in preglednost javnih izdatkov, zlasti ob upoštevanju sedanjih ekonomskih izzivov.

Vendar lahko obžalujemo, da vsebina poročila zagotavlja le omejen pregled nad korupcijo v Evropski uniji. Potrebna so dodatna prizadevanja za ustrezno reševanje perečih socialnih in gospodarskih vprašanj, da bi tako preprečili in sankcionirali korupcijo, ki resno škoduje evropskemu gospodarstvu in socialnemu modelu ter davčnim prihodkom držav članic ter spodkopava zaupanje državljanov v institucije.

### D. Ustanovitev Evropskega javnega tožilstva

Pravila v zvezi z ustanovitvijo Evropskega javnega tožilstva vsebuje člen 86 Pogodbe o delovanju EU, ki določa: zaradi boja proti kršitvam, ki vplivajo na finančne interese Unije, lahko Svet z uredbami, sprejetimi po posebnem zakonodajnem postopku, iz Eurojusta ustanovi Evropsko javno tožilstvo.

Evropsko javno tožilstvo bo decentralizirana enota sodnikov Evropske unije z izključno pristojnostjo za preiskovanje, pregon in obtožbo storilcev kaznivih dejanj zoper proračun Evropske unije. Imel bo enotna preiskovalna pooblastila po vsej Uniji, ki bodo temeljila na nacionalnih pravnih sistemih, v katere bo vključen.

Parlament je pozdravil predlog uredbe o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva in obenem poudaril, da je treba vzpostaviti dosleden dopolnilni sistem na področju zaščite finančnih interesov Unije. Spodbuja tudi Komisijo, naj na evropski ravni dobro opredeli vlogo in obseg dejavnosti bodočega Evropskega javnega tožilstva, agencije Eurojust in urada OLAF.

### Vloga Evropskega parlamenta

Njegov Odbor za proračunski nadzor izvaja razgovore s kandidati za člane Računskega sodišča ter s kandidati iz ožjega izbora za delovno mesto generalnega direktorja urada OLAF. Brez predstavitev v Parlamentu teh delovnih mest ni mogoče zapolniti. Nazadnje je treba še dodati, da generalnega direktorja urada OLAF imenuje Evropska komisija po posvetovanju z Evropskim parlamentom in Svetom, člane nadzornega odbora tega urada pa soglasno imenujejo Evropski parlament, Svet in Komisija.

→ Jean-Jacques Gay

# EVROPA DRŽAVLJANOV

# 2

**Evropa državljanov zajema več vidikov in je nastajala postopoma. Državljanstvo EU, ki je zdaj potrjeno z ustanovnimi pogodbama, dopolnjuje nacionalno državljanstvo, vendar ga ne nadomešča. Listina o temeljnih pravicah, ki je postala z Lizbonsko pogodbo pravno zavezujoča, omenja vse pravice posameznika in jih združuje glede glavna načela: človekovo dostojanstvo, temeljne svoboščine, enakost med ljudmi, solidarnost, državljanstvo in pravičnost. Poleg tega, da se imajo pravico svobodno gibati po Evropski uniji, lahko državljani na Evropski parlament naslovijo peticijo glede vseh zadev, ki sodijo na področje pristojnosti Unije. Evropska državljanska pobuda pa državljanom omogoča, da pod določenimi pogoji pozovejo Komisijo, naj pripravi predlog zakonodajnega akta, ki je potreben za namene izvajanja ustanovnih pogodb.**



## **2** EVROPA DRŽAVLJANOV

- 2.1 Individualne in kolektivne pravice — 109**
- 2.1.1 Državljeni unije in njihove pravice — **109**
- 2.1.2 Spoštovanje temeljnih pravic v Uniji — **112**
- 2.1.3 Prosto gibanje oseb — **115**
- 2.1.4 Pravica do peticije — **118**
- 2.1.5 Evropska državljanska pobuda — **121**

## 2.1 Individualne in kolektivne pravice

### 2.1.1 Državljanji unije in njihove pravice

*Evropsko državljanstvo, ki je bilo uzakonjeno s temeljnima pogodbama (člen 20 Pogodbe o delovanju Evropske unije – PDEU in člen 9 Pogodbe o Evropski uniji – PEU), je prvi vzvod oblikovanja evropske identitete. Od državljanstva držav članic, ki ga dopolnjuje, se razlikuje predvsem po tem, da pravic, ki jih podeljuje državljanom, ne spremljajo dolžnosti.*

#### Pravna podlaga

Členi od 9 do 12 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

#### Cilji

O uvedbi evropskega državljanstva z natančno določenimi pravicami in dolžnostmi so razmišljali že v šestdesetih letih dvajsetega stoletja. Navdih za to je bil prosti pretok oseb, ki ga predvidevajo ustavnovne pogodbe. Po pripravah, ki so se začele sredi sedemdesetih let, je leta 1992 v Maastrichtu sprejeta Pogodba o Evropski uniji določila, da je eden izmed ciljev Unije „okrepiti varstvo pravic in interesov državljanov držav članic z uvedbo državljanstva Unije“. Temu je posvečen novi del Pogodbe o Evropski skupnosti – PES (prejtnji členi od 17 do 22).

Podobno kot nacionalno državljanstvo naj bi tudi državljanstvo Evropske unije določalo razmerje med državljanom in Unijo, ki bi ga opredeljevale državljanske pravice in dolžnosti ter sodelovanje v političnem življenju. S to vezjo naj bi premostili razkorak med vse večjim vplivom ukrepov Unije na državljanke in dejstvom, da je izvrševanje njihovih pravic, dolžnosti in udeležbe v demokratičnih procesih skoraj izključno v nacionalni pristojnosti. Namen uvedbe državljanstva je večje poistovetenje prebivalcev z Evropsko unijo ter spodbuda oblikovanju evropskega javnega mnenja, politične zavesti in identitete.

Poleg tega je predvidena močnejša zaščita pravic in interesov državljanov držav članic oziroma državljanov EU v odnosih EU s širšim svetom (člen 3 Pogodbe o Evropski uniji).

#### Dosežki

##### A. Opredelitev državljanstva Unije

Po členu 9 Pogodbe o Evropski uniji in členu 20 Pogodbe o delovanju Evropske unije je državljan Unije vsak, ki je državljan katere od držav članic,

državljanstvo pa izhaja iz predpisov posamezne države članice. Državljanstvo Unije nacionalnega državljanstva ne nadomešča, marveč ga dopolnjuje ter poleg pravic in dolžnosti, ki jih prinaša državljanstvo držav članic, zagotavlja še številne dodatne pravice in dolžnosti.

##### B. Vsebina državljanstva (člen 20 PDEU)

Državljanstvo Unije za vse državljanke Unije pomeni:

- pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic (2.1.3);
- pravico voliti in biti izvoljen na volitvah v Evropski parlament ter na lokalnih volitvah v državi članici, v kateri prebiva (člen 22(1) PDEU), in sicer pod enakimi pogoji kakor državljanji te države (za določbe o sodelovanju na lokalnih volitvah glej Direktivo 94/80/ES z dne 19. decembra 1994, za določbe o volitvah v Evropski parlament pa Direktivo 93/109/ES z dne 6. decembra 1993) (1.3.4);
- pravico do diplomatske in konzularne zaščite katere koli države članice na ozemlju tretje države (nečlanice Evropske unije), v kateri državljanova matična država članica nima predstavništva, in sicer pod enakimi pogoji, kot veljajo za državljanke navedene države članice;
- pravico naslavljati peticije na Evropski parlament (drugi odstavek člena 24 PDEU) in se obrniti na varuha človekovih pravic (tretji odstavek člena 24 PDEU), ki ga imenuje Evropski parlament, glede nepravilnosti pri delovanju institucij ali organov Skupnosti. Te postopke urejata člena 227 in 228 Pogodbe o delovanju Evropske unije (1.3.16 in 2.1.4);
- pravico pisati institucijam ali organom Skupnosti v enem od jezikov držav članic in prejeti odgovor v istem jeziku (četrti odstavek člena 24 PDEU);
- pravico dostopati do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije ob upoštevanju nekaterih pogojev (člen 15(3) PDEU).

### C. Področje uporabe

Z izjemo volilnih pravic je današnja vsebina državljanstva Unije v največji meri preprosto sistematična ureditev veljavnih pravic (zlasti svobode gibanja, pravice do prebivanja in pravice do peticije), ki so sedaj iz političnih razlogov zapisane v primarno zakonodajo.

Za razliko od ustavnosti, kot jo v evropskih državah razumejo že vse od francoske deklaracije o pravicah človeka in državljana iz leta 1789, državljanstvo Unije ne daje posebnih jamstev za izvrševanje temeljnih pravic. Člen 6 PEU, kakor je bil spremenjen z Lizbonsko pogodbo, seveda določa, da Unija priznava pravice iz Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ter da pristopi k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ne določa pa natančneje pravnega statusa državljanstva Unije (1.1.6 o temeljnih pravicah Unije).

Čeprav člen 20(2) PDEU omenja tudi dolžnosti, jih državljanstvo Unije državljanom za enkrat še ne nalaga, s tem pa se bistveno razlikuje od državljanstva držav članic.

### D. Evropska državljanska pobuda (2.1.5)

Drugi odstavek člena 22 PES je že omogočal postopen razvoj državljanstva Unije, ki naj bi okrepil pravni položaj državljanov Unije na evropski ravni. PEU, kakor je bila spremenjena z Lizbonsko pogodbo, te določbe ohranja (člen 25 PDEU), poleg tega pa v členu 11(4) PEU predvideva novo pravico za državljane EU, namreč da lahko najmanj milijon državljanov Unije iz večjega števila držav članic s svojo pobudo pozove Evropsko komisijo, da v okviru svojih pristojnosti vloži ustrezen predlog v zadevah, za katere državljani menijo, da je za izvajanje primarnih pogodb treba sprejeti pravni akt Unije. Pogoje za vložitev ter dopustnost državljanske pobude določa Uredba (EU) št. 211/2011 Evropskega parlamenta in Sveta o **državljski pobudi** (2.1.5). Besedilo v glavnem določa naslednje:

- podpisniki državljanske pobude morajo biti iz najmanj četrtnine držav članic, število podpisnikov iz vsake države članice pa mora biti najmanj tolikšno, da ustreza številu evropskih poslancev iz njihove države, pomnoženemu s 750;
- organizatorji morajo biti skupina najmanj sedmih državljanov Evropske unije, ki so dovolj stari, da lahko volijo na volitvah v Evropski parlament, in ki prebivajo v najmanj sedmih različnih državah članicah; ta odbor mora imenovati predstavnika za stike z Evropsko komisijo in njegovega namestnika;
- da je državljanska pobuda dopustna, mora izpolnjevati naslednje pogoje: ustanovljen mora biti odbor državljanov in imenovane kontaktne osebe; predlog ne sme biti očitno zunaj okvira pristojnosti Komisije, da predlaga pravni akt Unije,

in tudi ne očitno v nasprotju z vrednotami Unije, opredeljenimi v členu 2 PEU; ne sme imeti žaljive ali neresne vsebine ali vsebine, katere namen bi bil šikaniranje;

- Evropska komisija mora vsako državljansko pobudo, ki ustreza merilom dopustnosti, v dveh mesecih po prejemu registrirati.

Določeno je, da Komisija po prejemu pobude objavi na svoji spletni strani, povabi organizatorje, da predstavijo svoje argumente, nato pa v roku treh mesecev objavi svoje pravne in politične sklepe.

Da bi bil postopek čim lažji in jasnejši, besedilo določa tudi obrazec za izraz podpore (z obveznimi podatki, ki jih lahko države članice preverijo) ter postopek in pogoje za zbiranje teh obrazcev. Organizatorji morajo zagotoviti varstvo osebnih podatkov. Odgovorni so tudi za morebitno škodo, ki bi nastala med organizacijo pobude, in so lahko v primeru nespoštovanja uredbe kaznovani.

### Vloga Evropskega parlamenta

Državljeni EU z neposrednimi volitvami v Evropski parlament izvajajo eno svojih temeljnih pravic v EU, to je pravico do demokratične udeležbe v postopku sprejemanja političnih odločitev. Parlament se je v zvezi z izvolitvijo svojih poslancev vedno zavezal za vzpostavitev enotnega volilnega sistema v vseh državah članicah. Člen 223 PDEU določa, da Parlament pripravi predlog o tem („predlog določb, potrebnih za volitve svojih članov s splošnim in neposrednim glasovanjem po enotnem postopku v vseh državah članicah ali v skladu z načeli, ki so skupna vsem državam članicam“). Svet bo nato sprejel ustrezne določbe (o tem bo odločal soglasno in po odobritvi večine poslancev Parlamenta), ki bodo začele veljati po odobritvi v državah članicah v skladu z njihovo ustavno ureditvijo (1.3.4).

Parlament si je že od vsega začetka želel, da bi državljanstvo Unije vsebovalo celovit sklop pravic. Zavzemal se je, da bi državljanstvo Unije določila Skupnost neodvisno, tako da bi imeli državljani Unije neodvisen status. Poleg tega je vselej zagovarjal vključitev temeljnih in človekovih pravic v primarno zakonodajo in zahteval, naj bodo državljani EU upravičeni do sprožanja postopkov na Sodišču Evropske unije, kadar institucije EU ali države članice kršijo te pravice (Rezolucija z dne 21. novembra 1991).

Med pogajanja o Amsterdamski pogodbi je Parlament ponovno pozval k razširitvi pravic, ki izhajajo iz državljanstva Unije. Izrazil je kritiko, ker Pogodba niti glede individualnih niti kolektivnih pravic ni prinesla pomembnega napredka za vsebino državljanstva EU. Vseeno je treba poudariti, da od Amsterdamske pogodbe naprej za ukrepe, katerih namen je olajšanje izvajanja pravic, ki izhajajo iz državljanstva EU (člen 18(2) PDEU), velja postopek soodločanja.



V skladu z zahtevami Evropskega parlamenta Pogodba o delovanju Evropske unije (četrti odstavek člena 263) določa, da lahko fizične ali pravne osebe vložijo tožbe zoper nanje naslovljene akte ali zoper akte, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo, in zoper regulativne akte, ki se nanje neposredno nanašajo, a ne vsebujejo izvedbenih ukrepov.

Parlament je 17. decembra 2009 v zvezi s pravico dostopa do dokumentov sprejel resolucijo o izboljšavah, ki jih je treba uvesti v pravni okvir dostopa do dokumentov po uveljavitvi Lizbonske pogodbe. Zlasti pa vztraja, da je treba razširiti področje upo-

rabe Uredbe št. 1049/2001(ES) na vse institucije ali organe, ki jih izvorno besedilo ne zajema.

Pri evropski državljanski pobudi, ki zbere dovolj podpore, se morajo predstavniki Komisije tri mesece po vložitvi pobude sestati z organizatorji, da jim lahko natančno obrazložijo problematiko, ki jo obravnava pobuda, obenem pa jim je tudi omogočeno, da pobudo javno predstavijo v Evropskem parlamentu (Uredba (EU) št. 211/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 o državljanski pobudi).

---

→ [Udo Bux](#)

## 2.1.2 Spoštovanje temeljnih pravic v Uniji

*Dolgo časa je pravno podlago za temeljne pravice na ravni EU tvorilo predvsem sklicevanje na Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin v ustanovnih pogodbah. To pomeni, da je bila sodna praksa Sodišča Evropske unije dolgo ključna pri uveljavljanju spoštovanja človekovih pravic v EU. Z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe se je ta pravna podlaga razširila z Listino Evropske unije o temeljnih pravicah, ki je postala pravno zavezujoča.*

### Pravna podlaga

Varstvo temeljnih pravic je eno temeljnih načel prava EU. Evropske pogodbe dolgo časa niso vsebovale seznama teh pravic, temveč so se le sklicevale na Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. V pogodbah so bile temeljne pravice, ki izhajajo iz skupnega ustavnega izročila držav članic, pojmovane kot splošna načela prava Skupnosti. Poleg tega je Sodišče Evropske unije s svojo sodno prakso skozi čas zelo pripomoglo k razvoju in spoštovanju temeljnih pravic.

S sprejetjem Lizbonske pogodbe konec leta 2009 se je to področje bistveno spremenilo, saj ima EU od takrat pravno zavezujočo Listino o temeljnih pravicah. V členu 2 Pogodbe o Evropski uniji (PEU) je navedeno, da „Unija temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin“.

V členu 6 Pogodbe o Evropski uniji je zapisano:

„Unija priznava pravice, svoboščine in načela iz Listine Evropske unije o temeljnih pravicah z dne (...) 12. decembra 2007, ki ima enako pravno veljavnost kot Pogodbi“.

„Unija pristopi k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin“.

„Temeljne pravice, kakor jih zagotavlja Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin in kakor izhajajo iz skupnega ustavnega izročila držav članic so kot splošna načela del prava Unije“.

Člen 7 Pogodbe o Evropski uniji povzema določbo iz predhodne Pogodbe iz Nice, ki hkrati vzpostavlja mehanizem za preprečevanje v primeru „očitnega tveganja, da bi država članica lahko huje kršila vrednote iz člena 2“ Pogodbe o Evropski uniji, ter mehanizem za izvajanje sankcij v primeru, da ena od držav članic hujše in vztrajno krši te vrednote. Evropski parlament ima tako pravico do pobude, s katero lahko pozove k izvajanju prvega mehanizma, kot tudi pravico do demokratičnega nadzora, saj mora odobriti njuno izvajanje.

Tudi določbe o zunanjem delovanju Unije se sklicujejo na človekove pravice in na temeljne svoboščine (člen 21 PEU). Člen 67 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) določa da „Unija vzpostavi obmo-

čje svobode, varnosti in pravice ob spoštovanju temeljnih pravic in različnih pravnih sistemov in izročil držav članic“.

Nekatere določbe Pogodbe vsebujejo tudi posebne pravice. Gre predvsem za člen 8 Pogodbe o delovanju Evropske unije, ki se nanaša na enakost spolov, in za člen 10 o boju proti diskriminaciji.

Člen 15 Pogodbe o delovanju Evropske unije, ki povzema določbo iz predhodne Pogodbe iz Nice, vsaki fizični ali pravni osebi iz katere od držav članic dodeljuje pravico dostopa do dokumentov institucij, organov in agencij Unije. Člen 16 te pogodbe vsebuje pravico do varstva osebnih podatkov.

### Dosežki

#### A. Sodna praksa Sodišča Evropske unije

Sodišče Evropske unije že dolgo poudarja, da je treba spoštovati temeljne pravice vsakega posameznika. Njegova bogata sodna praksa postavlja standarde varstva in se pri tem opira na skupek pravnih virov: določbe pogodb, vključno z Listino Evropske unije o temeljnih svoboščinah; mednarodne konvencije, na katere se sklicujeta pogodbi – to velja predvsem za Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za Ženevsko konvencijo o statusu beguncev iz leta 1951; temeljne pravice, ki izhajajo iz skupnega ustavnega izročila držav članic; mednarodni pravni instrumenti, katerih pogodbenice so države članice in katerih pogodbenica je tudi EU.

Sodišče poleg skladnosti zakonodaje EU s temeljnimi pravicami preverja tudi skladnost ukrepov, ki so jih na nacionalni ravni sprejele države članice za uporabo ali upoštevanje prava EU.

Sodna praksa Sodišča Evropske unije se je razvila predvsem na podlagi predhodnega odločanja (člen 267 PDEU).

#### B. Listina o temeljnih pravicah

Evropska komisija, Svet in Evropski parlament so Listino (1.1.6) razglasili 7. decembra 2000 na Evropskem svetu v Nici, leta 2007 pa je bila ponovno potrjena in spremenjena. Pravno zavezujoča je postala decembra 2009 in ima v skladu s členom 6 PEU enako pravno veljavnost kot Pogodbi.

Pravice, ki jih vsebuje, niso nove: Listina temelji na „uveljavljenem pravu“, to pomeni, da v enem dokumentu združuje temeljne pravice, ki jih že priznavajo pogodbe Skupnosti, skupna ustavna načela držav članic, Evropska konvencija o človekovih pravicah ter socialne listine EU in Sveta Evrope. Vseeno pa besedilo z uveljavljanjem pravic, kot je varstvo osebnih podatkov, ali pravic, povezanih z bioetiko, daje posebno mesto težavam, ki izhajajo iz sedanjega in prihodnjega razvoja na področju informacijske tehnologije ali genskega inženiringa. To je tudi v skladu z nedavnimi pozivi k preglednosti in nepristranskosti v delovanju uprave Skupnosti, saj vključuje pravico do dobrega upravljanja in dostopa do upravnih dokumentov, in povzema bistvene dele sodne prakse Sodišča na tem področju.

Listina v enem samem besedilu združuje vse osebne pravice ter tako uresničuje načelo nedeljivosti temeljnih pravic. S tem opušča razlikovanje, ki ga je bilo doslej mogoče zaslediti v evropskih in mednarodnih besedilih, med državljskimi in političnimi pravicami na eni strani ter ekonomskimi in socialnimi pravicami na drugi, saj navaja vse omenjene pravice, ki jih povezuje z nekaterimi pglavitnimi načeli: človekovo dostojanstvo, temeljne svoboščine, enakost med ljudmi, solidarnost, državljske pravice in pravičnost.

Listina je namenjena zgolj varstvu temeljnih pravic posameznikov v zvezi z ukrepi, ki jih sprejmejo institucije EU in države članice pri uporabi pogodb Unije. Protokol uvaja številna odstopanja za Združeno kraljestvo in Poljsko, njihovo področje uporabe pa je nejasno.

### C. Pristop EU k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP)

Konvencija, ki jo je sprejel Svet Evrope leta 1950 in je bila dopolnjena s številnimi protokoli, je pglavitno besedilo na področju temeljnih pravic. Sestavljena je iz dveh delov: prvi del o pravicah in svoboščinah zajema 17 členov, drugi del pa opisuje način delovanja in pristojnosti Evropskega sodišča za človekove pravice, katerega sedež je v Strasbourgu. Sodišče ima bogato sodno prakso, ki natančno določa različne pravice iz konvencije. Med njimi so pravica do življenja (člen 2), prepoved mučenja (člen 3), prepoved suženjstva in prisilnega dela (člen 4).

Evropska unija ni pogodbenica te konvencije. So pa njene pogodbenice vse države članice. V členu 6(2) PEU je navedeno, da mora Unija pristopiti k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kar bi pomenilo, da bi Unijo, tako kot sedaj njene države članice, na področju spoštovanja temeljnih pravic nadziral zunanji pravni organ, specializiran za varstvo temeljnih pravic: in sicer Evropsko

sodišče za človekove pravice. Ta pristop bo omogočil evropskim državljanom in tudi državljanom tretjih držav na ozemlju EU, da na podlagi določb Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin neposredno na Sodišču izpodbijajo pravne akte, ki jih je sprejela EU, pod istimi pogoji kot pravne akte držav članic.

Med Evropsko unijo in Svetom Evrope sedaj potekajo pogajanja o pristopu EU h konvenciji. Evropska komisija je julija 2013 pozvala Sodišče EU, naj se izreče o skladnosti osnutka pristopnega sporazuma s pogodbami. 18. decembra 2014 je Sodišče ugotovilo, da osnutek sporazuma o pristopu EU k EKČP ni v skladu s pravom EU (Mnenje 2/13).

### D. Agencija Evropske unije za temeljne pravice

Agencija je naslednica Evropskega centra za spremljanje rasizma in ksenofobije, ki je bil ustanovljen leta 1977. Glavna naloga centra je bila, da je EU in njenim državam članicam posredoval objektivne, zanesljive in na evropski ravni primerljive podatke o rasizmu, ksenofobiji in antisemitizmu ter jim s tem pomagal pri izvajanju ukrepov in oblikovanju ustreznih politik. Z uredbo Sveta februarja 2007<sup>[1]</sup> je bila ustanovljena Agencija. Deluje od marca 2007, sedež pa ima na Dunaju. Njena naloga je, da institucijam EU in državam članicam zagotavlja pomoč in strokovno znanje na področju temeljnih pravic. Agencija ni pooblaščenca za obravnavanje posameznih pritožb niti za sprejemanje odločitev na področju zakonske ureditve ali za spremljanje stanja na področju temeljnih pravic v državah članicah v skladu s členom 7 Pogodbe o Evropski uniji. Področja delovanja agencije so opredeljena v petletnem okviru. Njene naloge zajemajo predvsem zbiranje, analiziranje, razširjanje in vrednotenje pomembnih informacij in podatkov, izvajanje znanstvenih raziskav in poizvedb, pripravljanje predhodnih študij in študij izvedljivosti ter objavo letnega poročila o temeljnih pravicah in tematskih poročil.

## Vloga Evropskega Parlamenta

### A. Splošni pristop

Evropski parlament že od nekdaj daje velik pomen spoštovanju temeljnih pravic v Uniji. Od leta 1993 vsako leto na podlagi poročila Odbora za državljske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve organizira razpravo in sprejme resolucijo o tem vprašanju. Prav tako je sprejel več resolucij o posebnih vprašanih glede varstva temeljnih pravic v državah članicah.

<sup>[1]</sup> Uredba (ES) št. 168/2007 z dne 15. februarja 2007; UL L 53, 22.2.2007.

## B. Posebni ukrepi

Evropski parlament se je zlasti ukvarjal s kodifikacijo temeljnih pravic v pravno zavezujoč dokument. Odgovoren je bil za izjavo o načelih za opredelitev temeljnih pravic, ki so jo tri politične institucije Unije (Komisija, Svet in Parlament) sprejele 5. aprila 1977 in razširile leta 1989. Leta 1994 je pripravil seznam temeljnih pravic, ki jih zagotavlja Unija. Posebno pozornost je namenil pripravi Listine, tako da jo je označil za eno od svojih ustavnih prednostnih nalog in natančneje opredelil zahteve, ki bi jih morala Listina izpolnjevati, in sicer bi morala:

- imeti popolnoma zavezujoč pravni status, tako da bi bila vključena v Pogodbo o Evropski uniji („Listina [...] ki bi bila zgolj nezavezujoča izjava in [...] bi zgolj naštevale obstoječe pravice, bi razočarala legitimna pričakovanja državljanov“); zato je pozval, naj se Listina vključi v Pogodbo iz Nice in tudi v novo ustavno pogodbo;

- priznati nedeljivost temeljnih pravic, s čimer bi bilo mogoče Listino uporabljati za vse institucije in organe EU ter za vse njene politike, vključno s tistimi iz drugega in tretjega stebra, v okviru pristojnosti in nalog, ki jih ima EU na podlagi pogodb.

Prav tako je redno pozival, naj EU pristopi k Evropski konvenciji o človekovih pravicah, in pri tem poudarjal, da to ne bi podvajalo vloge sedaj zavezujoče Listine. Večkrat je pozval k ustanovitvi Agencije za temeljne pravice.

V dveh resolucijah iz leta 2014 je prav tako pozval k ustanovitvi kopenhavskega mehanizma, ki bo učinkovitejše orodje za zagotovitev, da bodo države članice dejansko spoštovale temeljne pravice Unije in izpolnjevale zahteve po demokraciji in pravni državi.

---

→ Sarah Sy

## 2.1.3 Prosto gibanje oseb

*Svoboda gibanja in bivanja oseb v EU je temelj državljanstva Unije, ki je bilo uvedeno z Maastrichtsko pogodbo leta 1992. Njen praktični prenos v pravo EU ni bil enostaven: najprej je bilo treba s schengenskimi sporazumi postopoma odpraviti notranje meje, sprva le v peščici držav članic. Danes so določbe, ki urejajo svobodo gibanja oseb, opredeljene v Direktivi 2004/38/ES o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, vendar se pri njenem izvrševanju še vedno soočamo s precejšnjimi ovirami.*

### Pravna podlaga

Člen 3(2) Pogodbe o Evropski uniji (PEU); člen 21 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU); naslova IV in V PDEU.

### Cilji

Koncept prostega gibanja oseb ima danes drugačen pomen kot na začetku. Prve določbe o tem vprašanju, opredeljene v Pogodbi o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti iz leta 1957 (1.1.1, 3.1.3 in 3.1.4), so zajemale prosto gibanje delavcev in svobodo ustanavljanja, torej posameznike kot zaposlene ali ponudnike storitev. Maastrichtska pogodba<sup>[1]</sup> je uvedla pojem državljanstva EU<sup>[2]</sup>, ki ga samodejno uživa vsak državljan katere koli države članice. Prav državljanstvo EU je podlaga za pravico oseb do prostega gibanja in bivanja na ozemlju držav članic. Lizbonska pogodba je potrdila to pravico, ki je vključena tudi v splošne določbe s področja svobode, varnosti in pravice.

### Dosežki

#### A. Schengensko območje

Najpomembnejši mejnik pri oblikovanju notranjega trga, na katerem se osebe lahko prosto gibljejo, je bila sklenitev dveh schengenskih sporazumov, tj. samega Schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 in Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma, ki je bila podpisana 19. junija 1990 in je začela veljati 26. marca 1995. Slednja (podpisale so jo samo Belgija, Francija, Nemčija, Luksemburg in Nizozemska) je temeljila na medvladnem sodelovanju na področju pravosodja in notranjih zadev. Protokol k Amsterdamski pogodbi je določil prenos schengenskega pravnega reda (5.12.4) v Pogodbi. Danes v skladu z Lizbonsko pogodbo zanj veljata parlamentarni in sodni nadzor. Ker je zdaj večina schengenskih predpisov sestavni del pravnega reda EU, od širitve EU 1. maja 2004 države pristopnice nimajo več možnosti neuporabe ustreznih določb (člen 7 Schengenskega protokola).

#### 1. Sodelujoče države

Trenutno je v schengenskem sistemu 26 polnopravnih članic: 22 držav članic EU ter Norveška, Islandija, Švica in Lihtenštajn (ki imajo status pridruženih držav). Irska in Združeno kraljestvo nista pogodbenici Konvencije, vendar se lahko odločita za uporabo nekaterih delov te zakonodaje. Danska, ki je sicer del schengenskega območja, se lahko odloči, da katerega od novih ukrepov v okviru pravosodja in notranjih zadev ne bo uporabila, tudi glede schengenskega območja, so pa zanj vseeno obvezni določeni ukrepi v okviru skupne vizumske politike. Bolgarija, Romunija in Ciper čakajo na pridružitve, vendar iz različnih razlogov prihaja do zamud. Hrvaška je 1. julija 2015 začela postopek prijave za pridružitve k schengenskem območju.

#### 2. Področje uporabe

Dosežki schengenskega območja so:

- a. *odprava nadzora na notranjih mejah za vse osebe;*
- b. *ukrepi za okrepitev in usklajitev nadzora na zunanjih mejah: vsi državljani EU ob vstopu v schengensko območje pokažejo le osebno izkaznico ali potni list (5.12.4);*
- c. *skupna vizumska politika za kratkotrajno bivanje: državljani tretjih držav, vključenih v skupni seznam držav nečlanic, katerih državljani potrebujejo vstopni vizum (glej Prilogo II k Uredbi Sveta (ES) št. 539/2001), so upravičeni do enotnega vizuma, ki velja v celotnem schengenskem območju;*
- d. *policijsko in pravosodno sodelovanje: policijski organi si pomagajo pri odkrivanju in preprečevanju kriminala ter imajo pravico storilcem kaznivih dejanj, ki so na begu, slediti na ozemlje sosednje schengenske države; zagotovljena sta tudi hitrejši sistem izročanja in vzajemno priznavanje kazenskih sodb (5.12.6 in 5.12.7);*
- e. *vzpostavitev in razvoj schengenskega informacijskega sistema (SIS) (5.12.4).*

<sup>[1]</sup> Pogodba o Evropski uniji, ki je začela veljati 1. novembra 1993.

<sup>[2]</sup> Glej 2. del PDEU z naslovom „Nediskriminacija in državljanstvo Unije“.

### 3. Izzivi

Čeprav schengensko območje velja za enega največjih dosežkov Evropske unije, se trenutno sooča s precejšnjim pritiskom zaradi dotoka beguncev in migrantov v EU, kot ga doslej še ni bilo. Zaradi visokega števila prihodov se je od septembra 2015 več držav članic odločilo začasno ponovno uvesti preglede na mednarodni schengenski meji. Ukrepi so se maja 2016 še zaostriili, ko je Svet na podlagi predloga Komisije predlagal, da pet držav zaradi trajnih in resnih pomanjkljivosti pri upravljanju zunanjih meja v Grčiji za največ šest mesecev ponovno uvede začasni mejni nadzor. Čeprav je začasni mejni nadzor povsem v skladu s predpisi Zakonika o schengenskih mejah<sup>[1]</sup>, je to prvi tako obsežen primer začasne uvedbe mejnega nadzora v zgodovini Schengena. Dodaten izziv potovanjem po schengenskem območju brez potnih listov je tudi višje tveganje terorističnih napadov, saj napadi v Parizu in Bruslju kažejo, kako enostavno so domnevni in tudi dejanski teroristi vstopili v schengensko območje in potovali po njem. Tekoči izzivi so poudarili neobhodno povezavo med robustnim upravljanjem zunanjih meja in prostim gibanjem znotraj teh meja, zaradi njih pa je bila pripravljena vrsta novih ukrepov za okrepitev varnostnih pregledov oseb, ki vstopajo v schengensko območje, in izboljšanje upravljanja zunanjih meja (5.12.4 in 5.12.7).

## B. Prosto gibanje državljanov EU in njihovih družinskih članov

### 1. Prvi koraki

V želji, da bi Skupnost postala območje resnične svobode in mobilnosti za vse svoje državljane, so bile leta 1990 sprejete naslednje direktive, ki podeljujejo pravico do prebivanja tudi drugim osebam, ne le delavcem: Direktiva Sveta 90/365/EGS o pravici do prebivanja za zaposlene in samozaposlene osebe, ki so prenehale opravljati poklicno dejavnost; Direktiva Sveta 90/366/EGS o pravici prebivanja za študente; Direktiva Sveta 90/364/EGS o pravici do prebivanja (za državljane držav članic, ki te pravice ne uživajo po drugih določbah zakonodaje Skupnosti, in njihove družinske člane).

### 2. Direktiva 2004/38/ES

Da bi upoštevali obsežno sodno prakso v zvezi s prostim gibanjem oseb, je bila leta 2004 sprejeta nova celovita direktiva, in sicer Direktiva 2004/38/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic. Nova direktiva je razveljavila številne prejšnje direktive, vključno s tremi zgoraj navedenimi, in združila posamezne določbe, ki so

bile razpršene po različnih zakonodajnih besedilih in razširjene s sodno prakso. Njen namen je spodbuditi državljane Unije, da uveljavljajo svojo pravico do prostega gibanja in prebivanja v državah članicah, skrbiti upravne formalnosti na najnujnejše, zagotoviti boljšo opredelitev statusa družinskih članov in omejiti možnosti zavrnitve vstopa in ukinitve pravice do prebivanja. V skladu z Direktivo 2004/38/ES so družinski člani: zakonec; registrirani partner, kadar zakonodaja države članice gostiteljice obravnava registrirana partnerstva kot enakovredna zakonski zvezi<sup>[2]</sup>; neposredni potomci, mlajši od 21 let ali vzdrževani, in neposredni potomci zakonca ali registriranega partnerja; ter vzdrževani bližnji sorodniki v ravni črti in vzdrževani bližnji sorodniki v ravni črti zakonca ali registriranega partnerja.

#### a. Pravice in obveznosti:

- Bivanje, krajše od treh mesecev: edina zahteva za državljane Unije je, da imajo veljavno osebno izkaznico ali potni list. Država članica gostiteljica lahko zahteva, da osebe prijavijo svoje prebivanje v državi v razumnem in nediskriminacijskem roku.
- Bivanje, daljše od treh mesecev: pravica do bivanja je odvisna od nekaterih pogojev: državljani EU in njihovi družinski člani morajo v primeru, da niso zaposleni, imeti dovolj sredstev in zdravstveno zavarovanje, s čimer zagotovijo, da med bivanjem ne bodo bremenili socialnih služb države članice gostiteljice. Državljan Unije ne potrebujejo dovoljenja za bivanje, vendar pa lahko država članica od njih zahteva prijavo pri organih. Družinski člani državljanov Unije, ki niso državljani države članice, morajo zaprositi za dovoljenje za bivanje, veljavno za čas njihovega bivanja ali za obdobje petih let.
- Pravica do stalnega bivališča: direktiva daje državljanom Unije pravico do stalnega bivališča v državi članici gostiteljici po petih letih neprekinjenega zakonitega bivanja, če zanje ni bil izdan nalog za izgon. Tako pridobljena pravica do stalnega bivališča ni odvisna od nobenih pogojev. Isto pravilo velja za družinske člane, ki niso državljani države članice in so pet let bivali z državljanom EU. Pravica do stalnega bivališča se izgubi le v primeru odsotnosti iz države članice gostiteljice več kakor dve zaporedni leti.
- Omejevanje pravice do vstopa in pravice do stalnega prebivanja: državljane Unije ali njihove družinske člane je mogoče izgnati iz države članice gostiteljice iz razlogov javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja. Odločitev o izgonu v nobenem primeru ne sme temeljiti na ekonomskih razlogih. Ukrepi na področju svobode gibanja in bivanja morajo biti v skladu z načelom

<sup>[1]</sup> Uredba (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah), ki je kodifikacija spremenjene Uredbe (ES) št. 562/2006.

<sup>[2]</sup> To vključuje registrirano istospolno partnerstvo ali zakonsko zvezo, kadar zakonodaja države članice gostiteljice obravnava registrirana istospolna partnerstva ali istospolne zakonske zveze kot enakovredne zakonski zvezi.

sorazmernosti in temeljiti izključno na osebnem ravnanju posameznika. Takšno vedenje mora biti resna in takojšnja grožnja temeljnim interesom države. Predhodne kazenske obdobje niso samodejna utemeljitve za izgon. Samo dejstvo, da je potekla veljavnost dokumentov, ki jih posameznik uporabi za vstop, ni razlog za takšen ukrep. Državljanu Unije, ki je v državi članici gostiteljici prebival deset let ali je mladoleten, se odredba o izgonu lahko vroči le v izjemnih okoliščinah, kadar gre za pomembne pomisleke glede javne varnosti. V nobenem primeru se ne sme izdati nalog za dosmrtni izgon in posameznik, ki je bil izgnan, lahko po treh letih zaprosi za ponovno obravnavo. Izgnani posameznik ima prav tako dostop do sodne presoje in, če je to primerno, do upravnega pregleda v državi članici gostiteljici.

Države članice lahko v primeru zlorabe pravic ali prevare, kot so navidezne sklenitve zakonske zveze, nenazadnje sprejmejo potrebne ukrepe za zavrnitev, prenehanje ali preklic katere koli dodeljene pravice.

#### **b. Izvajanje Direktive 2004/38/ES**

Direktivo spremljajo številne težave in polemike, pojavljajo pa se tudi dokazi o resnih pomanjkljivostih pri njenem izvajanju in vztrajnih ovirah za prosto gibanje. Vse države članice so morale direktivo prenesti v svojo zakonodajo in jo začeti izvajati do 30. aprila 2006. Komisija je 10. decembra 2008 Svetu in Evropskemu parlamentu predložila poročilo o uporabi te direktive, ki je razkrilo številne težave glede določb za prenos<sup>[1]</sup>, leta 2009 pa je izdala sporočilo o smernicah za boljši prenos in uporabo direktive<sup>[2]</sup>. Od takrat je Komisija proti več državam članicam sprožila postopke za ugotavljanje kršitev, in sicer zaradi nepravilnega ali nepopolnega prenosa direktive, vendar so še vedno prisotne težave, o čemer pričajo tudi številne peticije o tem vprašanju, naslovljene na Evropski parlament, pa tudi precejšnje število zadev na Računskem sodišču, s katerimi se preizkušajo nekatera „siva področja“ direktive. Neodobranja pa niso deležne le ovire za prosto gibanje, temveč tudi domnevna zloraba predpisov o prostem gibanju s strani državljanov EU za namen „socialnega turizma“. Čeprav vsi dokazi kažejo, da zelo majhno število migrantov znotraj EU dostopa do socialne varnosti v državi članici, ki ni njihova matična, pa je to vprašanje politično občutljivo in je privedlo do pozivov nekaterih držav članic k reformam, bodisi direktive iz leta 2004 ali samih Pogodb.

#### **c. Prehodno obdobje za delavce iz novih držav članic EU**

Pristopna pogodba, podpisana 16. aprila 2003, 15 „starih“ državam članicam EU omogoča, da uvedejo „prehodne ureditve“ za državljane iz držav, ki so postale članice EU leta 2004. To pomeni, da je za

državljane „novih“ držav članic mogoče ohraniti določene omejitve prostega gibanja, in sicer za obdobje sedmih let od datuma pristopa države članice. V primeru Bolgarije in Romunije je to obdobje trajalo od 1. januarja 2007 do 1. januarja 2014, v primeru Hrvaške pa velja od 1. julija 2013, čeprav po izteku začetnega dveletnega obdobja 1. julija 2015 zgolj Avstrija, Malta, Nizozemska, Slovenija in Združeno kraljestvo še uveljavljajo omejitve.

#### **d. Državljeni tretjih držav**

Določbe, ki veljajo za državljane držav nečlanic, ki niso družinski člani državljanov EU, so opisane v preglednici (5.12.3).

### **Vloga Evropskega parlamenta**

Parlament se že dolgo odločno bori za spoštovanje pravice do prostega gibanja, ki je po njegovem mnenju temeljno načelo Evropske unije. V svoji resoluciji z dne 16. januarja 2014 o spoštovanju temeljne pravice do prostega gibanja v EU je pozval države članice, naj spoštujejo pogodbene določbe o predpisih EU, ki se uporabljajo za svobodo gibanja, in zagotovijo, da v nobeni državi članici ne bosta kršena načelo enakosti in temeljna pravica do gibanja. Kar zadeva še vedno trajajočo razpravo glede socialnega turizma, močno nasprotuje pozivom nekaterih evropskih voditeljev k spremembam in omejitvam prostega gibanja državljanov po izteku prehodnih ureditev za prosto gibanje delavcev iz Bolgarije in Romunije 1. januarja 2014. Parlament prav tako zavrača vse predloge o omejitvi števila migrantov iz EU, saj je to v nasprotju z načelom EU o prostem gibanju oseb iz Pogodbe. Komisijo in države članice poziva, naj zagotovijo dosledno izvrševanje zakonodaje EU, da bodo vsi delavci EU obravnavani enako in ne bodo diskriminirani pri dostopanju do zaposlitve, delovnih pogojev, plačilu, odpustitvi ter socialnih in davčnih ugodnostih. Nenazadnje opominja države članice, da so se dolžne boriti proti zlorabi svojih sistemov socialnega varstva ne glede na to, ali jih zakrivijo njihovi državljani ali državljani drugih držav članic EU.

Parlament je v zvezi s pritiskom na schengensko območje zaradi dotoka beguncev in migrantov v letu 2015 v resoluciji z dne 12. aprila 2016 o razmerah v Sredozemlju in potrebi po celostnem pristopu EU k migraciji poudaril, da je „schengensko območje eden največjih dosežkov evropskega povezovanja“ in v odziv na migracijske pritiske izrazil „zaskrbljenost, da so se nekatere države članice na to odzvale z zaprtjem notranjih meja ali uvedbočasnega nadzora meja, s čimer se izpodbija pravilno delovanje schengenskega območja“.

→ Darren Neville

<sup>[1]</sup> COM(2008)0840.

<sup>[2]</sup> COM(2009)0313.

## 2.1.4 Pravica do peticije

*Od začetka veljavnosti mastrichtske pogodbe ima vsak državljan Evropske unije pravico, da na Evropski parlament naslovi peticijo v obliki pritožbe ali zahteve glede zadeve, ki je v pristojnosti Evropske unije. Odbor za peticije Evropskega parlamenta peticije pregleda, odloči o njihovi dopustnosti ter je v sodelovanju z Evropsko komisijo zadolžen za njihovo obravnavo.*

### Pravna podlaga

Člena 20 in 227 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) in člen 44 Listine EU o temeljnih pravicah.

### Cilji

Pravica do peticije je bila uvedena z namenom, da bi lahko evropski državljani in osebe s prebivališčem v Evropski uniji na enostaven način naslavljali zahteve ali pritožbe na institucije Unije.

### Dosežki

#### A. Načela (člen 227 PDEU)

##### 1. Kdo ima pravico do naslavljanja peticij?

Vsak državljan ali državljanka Evropske unije in vsaka fizična ali pravna oseba s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic ima pravico do peticije, ki jo lahko uveljavlja samostojno ali skupaj z drugimi upravičenci.

##### 2. Področje uporabe

Peticije so dopustne, če se nanašajo na vprašanja, ki sodijo na področje delovanja Evropske unije in ki vlagatelj neposredno zadevajo. Drugi pogoj se razlaga precej široko.

#### B. Postopek

Postopek za obravnavanje peticij je opredeljen v členih 215 do 218 in Prilogi VI(XX) Poslovnika Parlamenta, v katerih je določen pristojni parlamentarni odbor; sedaj je to Odbor za peticije.

##### 1. Formalna dopustnost

Peticije morajo vsebovati ime, državljanstvo in naslov vseh predlagateljev peticije in biti napisane v enem od uradnih jezikov EU.

##### 2. Vsebinska dopustnost

Peticije, ki izpolnjujejo omenjene pogoje, se posredujejo Odboru za peticije, ki najprej odloči, ali je peticija dopustna. V ta namen preveri, ali zadeva sodi na področje dejavnosti Evropske unije. Če ugotovi, da ne, je peticija nedopustna. Vlagatelj peticije je obveščen o odločitvi in razlogih zanjo. Vlagateljem se

pogosto predlaga, naj se obrnejo na druge nacionalne, evropske ali mednarodne organe. Analiza statističnih podatkov o peticijah kaže, da je glavni razlog za to, da so peticije razglašene za nedopustne, dejstvo, da vlagatelji ne razlikujejo med pristojnostmi EU in držav članic, prav tako pa niso seznanjeni s pristojnostmi EU in Sveta Evrope ter možnostmi za ukrepanje in pravnimi sredstvi.

#### Obravnavanje peticij

Odbor za peticije običajno zaprosi Evropsko komisijo za ustrezne informacije ali za mnenje o vprašanih, ki jih zastavlja vlagatelj peticije. Včasih se posvetuje tudi z drugimi parlamentarnimi odbori, zlasti kadar je namen peticije sprememba veljavne zakonodaje. Odbor za peticije lahko tudi organizira predstavitev (v sedanjem mandatu so bile organizirane predstavitve o evropski državljanski pobudi, pravici do peticije, invalidnosti, členu 51 Listine EU o temeljnih pravicah, preglednosti in svobodi obveščanja, državljanstvu EU ter prostem gibanju) ali svoje člane napoti na misije za ugotavljanje dejstev (v sedanjem mandatu so bile organizirane tri misije, v Združenem kraljestvu, Španiji in na Slovaškem). Ko je zbranih dovolj podatkov, se peticija uvrsti na dnevni red seje Odbora za peticije, na katero so povabljeni vlagatelj peticije, Evropska komisija in predstavniki držav članic. Vlagatelj peticije na tej seji predstavi peticijo, Komisija ustno izrazi svoje mnenje in komentira svoj pisni odgovor na vprašanja, zastavljena v peticiji, poleg tega besedo dobijo tudi navzoči predstavniki držav članic, če to želijo. Člani Odbora za peticije imajo nato priložnost zastaviti vprašanja predstavniku Evropske komisije in vlagatelju peticije.

##### 3. Nadaljnji ukrepi

Nadaljnji ukrepi so odvisni od narave zadeve:

- Če se peticija nanaša na konkreten primer, ki zahteva posebno pozornost, se lahko odbor obrne na pristojne oblasti ali ukrepa prek stalnega predstavništva države članice, ki jo vprašanje zadeva.
- Če se peticija nanaša na zadevo splošnega pomena, lahko Komisija v primeru, da ugotovi kršitev prava EU, sproži postopek za ugotavljanje kršitev. V tem primeru lahko o zadevi razsodi Sodišče Evropske unije, vlagatelj peticije pa se lahko nato sklicuje na sodbo.



- Posledica peticije je lahko politična pobuda Parlamenta ali Komisije.

Vlagatelj peticije v vsakem primeru prejme odgovor, v katerem so opisani rezultati sprejetih ukrepov.

### C. Letno poročilo o dejavnostih

Letno poročilo za leto 2014 je pripravila Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (S&D, Poljska), sprejeto pa je bilo na plenarnem zasedanju 21. januarja 2016.

#### Število peticij, ki jih letno prejme Parlament

Parlamentarno leto	Skupaj <sup>(1)</sup>	Dopustne	Nedopustne
2005	1 032	628	318
2006	1 021	667	354
2007	1 506	980	526
2008	1 849	—	—
2009	1 924	1 108	816
2010	1 746	988	667
2011	2 091	998	416
2012	2 322	1 406	580
2013	2 891	1 844	1 047
2014	2 715	1 630	1 083
2015	1 431	943	483

<sup>(1)</sup> Vsota dopustnih in nedopustnih peticij včasih ni enaka številu predloženih peticij, saj za nekatere peticije morda še ni sprejeta odločitev o dopustnosti.

#### Glavne teme peticij

2015			2014		
Predmet urejanja	Število peticij	Delež	Predmet urejanja	Število peticij	Delež
Okolje	174	9,2	Pravosodje	300	8,3
Pravosodje	142	7,5	Okolje	284	7,8
Notranji trg	139	7,3	Notranji trg	266	7,3
Temeljne pravice	84	4,4	Temeljne pravice	208	5,7
Promet	84	4,4	Zdravje	173	4,8
Zdravje	78	4,1	Socialne zadeve	158	4,4
Zaposlovanje	74	3,9	Promet	117	3,2
Socialne zadeve	60	3,2	Izobraževanje in kultura	113	3,1
Izobraževanje in kultura	57	3,0	Zaposlovanje	108	3,0
Premoženje in vračanje	32	2,1	Premoženje in vračanje	55	1,5
Drugo	974	51,3	Drugo	1 844	50,9

## Število peticij glede na državo

2015			2014		
Država	Število peticij	%	Država	Število peticij	%
Evropska unija	491	29,7	Evropska unija	908	28,9
Španija	213	12,9	Španija	449	14,3
Italija	203	12,3	Nemčija	271	8,6
Nemčija	153	9,3	Italija	248	7,9
Romunija	104	6,3	Romunija	199	6,3
Poljska	57	3,5	Združeno kraljestvo	109	3,5
Drugo	431	26,0	Drugo	1 071	34,0

## Oblika poslanih peticij

2015			2014		
Oblika poslanih peticij	Število peticij	%	Oblika poslanih peticij	Število peticij	%
E-pošta:	992	69,3	E-pošta:	2174	80
Pisna oblika	439	30,7	Pisna oblika	540	20

→ Ottavio Marzocchi

## 2.1.5 Evropska državljanska pobuda

*Evropska državljanska pobuda je pomemben instrument participativne demokracije v Evropski uniji. Na podlagi tega ukrepa lahko milijon državljanov EU iz vsaj četrtnine držav članic Komisijo pozove k predložitvi predloga pravnega akta, ki je po njihovem mnenju potreben za izvajanje pogodb EU. Evropska državljanska pobuda državljanom EU zagotavlja pravico do pobude, primerljivo s tovrstno pravico Evropskega parlamenta in Sveta. Odkar se uporablja Uredba (EU) št. 211/2011, v kateri so podrobno določeni postopki in pogoji za državljansko pobudo, so bile tri pobude uspešno predložene Komisiji.*

### Pravna podlaga

- Člen 11(4) Pogodbe o Evropski uniji (PEU);
- Člen 24(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU);
- Uredba (EU) št. 211/2011;
- Člen 197a Poslovnika Parlamenta.

### Ozadje

Državlanske pobude so instrumenti, ki so državljanom na voljo v večini držav članic, bodisi na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, vendar se, kar se tiče področja uporabe in postopka, med seboj znatno razlikujejo. Koncept državljanstva EU, iz katerega izhaja evropska državljanska pobuda, je bil uveden z Maastrichtsko pogodbo (1.3.1). Leta 1996 sta avstrijski in italijanski zunanji minister v okviru priprav na medvladno konferenco v Amsterdamu predlagala, da bi se poleg pravice do naslovitve peticije na Evropski parlament uvedla tudi pravica do predložitve takih pobud, vendar predlog na konferenci ni bil sprejet. Določbe o državljanski pobudi, zelo podobne določbam sedanje ureditve, so bile sprva vključene v osnutek ustavne pogodbe (člen 47(4)). Čeprav je predsedstvo konvencije zavrnilo vključitev teh določb v končno besedilo, so prizadevanja organizacij civilne družbe omogočila, da se določbe zadržijo. Po neuspelem postopku ratifikacije ustavne pogodbe so bile podobne določbe ponovno vključene v osnutek Lizbonske pogodbe.

Danes je pravica do predložitve državljanske pobude zapisana v naslovu II PEU (določbe o demokratičnih načelih). Člen 11(4) PEU določa osnovni okvir te pravice, člen 24(1) PDEU pa splošna načela za uredbo, ki opredeljuje konkretne postopke in podrobneje določa pogoje. Predlog uredbe je nastal na podlagi obsežnega posvetovanja, ki je bil izveden v okviru zelene knjige Komisije (COM(2009)0622). Pogajanja o končnem besedilu uredbe so trajala več mesecev. Osnutek predloga je bil Parlamentu in Svetu predložen 31. marca 2010, politično soglasje pa je bilo doseženo 15. decembra 2010, kar je Parlamentu in Svetu omogočilo, da sta besedilo 16. februarja 2011 uradno sprejela. 1. aprila 2011 je začel veljati kot Uredba (EU) št. 211/2011. Ker so morale države članice za vzpostavitev poenotene postopka preverjanja izvesti niz tehničnih prilagoditev, se je ured-

ba o evropski državljanski pobudi začela uporabljati šele leto kasneje. Zaradi možnosti revizije je morala Komisija do 1. aprila 2015 in nato vsaka tri leta do tega datuma predložiti poročilo o uporabi uredbe o državljanski pobudi. Komisija je tovrstno poročilo sprejela 31. marca 2015 kot COM(2015)0145 final. V tem sporočilu so navedeni stanje in ocena uredbe o državljanski pobudi ter seznam izzivov, opredeljenih po prvih treh letih izvajanja tega novega zakonodajnega in institucionalnega okvira. Opredeljena je vrsta pomanjkljivosti, upoštevane pa so tudi nekatere pomembne raziskave, opravljene za Evropski parlament<sup>[1]</sup>.

Pravico do predložitve evropske državljanske pobude je treba jasno razlikovati od pravice do naslovitve peticije, saj se postopka razlikujeta v več ključnih vidikih. Peticijo lahko vložijo državljani EU ter vsaka fizična ali pravna oseba, ki ima prebivališče oziroma sedež v EU (2.1.4), obravnavati pa mora zadeve, ki sodijo na področje delovanja Evropske unije in ki neposredno zadevajo vlagatelja. Peticije so naslovljene na Parlament v njegovi pristojnosti institucije, ki neposredno zastopa državljane na ravni EU. Evropska državljanska pobuda je neposreden poziv k sprejetju posebnega pravnega instrumenta Unije, ki mora upoštevati posebna pravila, da bi izpolnjevala pogoje za podporo, in je naslovljena na Komisijo, ki ima izključno pristojnost za predložitev zakonodajnih predlogov. V tem pogledu je evropska državljanska pobuda po naravi podobna pravici do pobude, podeljeni Parlamentu (člen 225 PDEU) in Svetu (člen 241 PDEU).

### Postopek

#### A. Odbor državljanov

Ker pobuda takšnega obsega zahteva minimalno organizacijsko strukturo, je prvi korak pri oblikovanju evropske državljanske pobude ustanovitev organizacijskega odbora, imenovanega odbor državljanov. Ta odbor sestavlja vsaj sedem oseb, ki prebivajo v vsaj sedmih različnih državah članicah (vendar ni-

[1] Evropska državljanska pobuda – prve izkušnje z izvajanjem, tematski sektor za pravice državljanov in ustavne zadeve (2014), ki je dosegljiv na naslovu: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509982/IPOL\\_STU\(2014\)509982\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509982/IPOL_STU(2014)509982_EN.pdf)

majo nujno različnih državljanstev) in so dovolj stare, da imajo pravico voliti na evropskih volitvah. Poslanci Evropskega parlamenta lahko sodelujejo, vendar jih pri doseganju minimalnega števila državljanov, potrebnega za ustanovitev odbora, ni mogoče upoštevati. Odbor imenuje predstavnik in namestnika, ki sta kontaktni osebi za zadevno evropsko državljansko pobudo.

## B. Registracija

Preden lahko prične z zbiranjem izjav o podpori državljanov, mora odbor pobudo registrirati pri Komisiji. Pri tem mora predložiti dokument, ki vsebuje naslov, predmet in kratek opis pobude ter navaja predlagano pravno podlago za pravne ukrepe, podatke o članih odbora in podatke o vseh virih podpore in financiranja predlagane pobude. Organizatorji lahko podrobnejše informacije in drugo dokumentacijo, kot je osnutek predlaganega zakonodajnega dokumenta, predložijo v prilogi.

Komisija se mora v roku dveh mesecev odločiti, ali bo registrirala predlagano pobudo. Registracija se zavrne, če niso izpolnjene postopkovne zahteve ali če predmet pobude ne sodi na področje pristojnosti Komisije za vložitev predloga zakonodajnega akta za namene izvajanja pogodbe. Zavrne se tudi, če je pobuda očitno neresna, neprimerne ali nadležne narave ali v nasprotju z vrednotami Evropske unije, opredeljenimi v členu 2 PEU. Zoper sklep Komisije je mogoče uporabiti sodna in izvensodna sredstva. Registrirane pobude se objavijo na spletišču Komisije.

## C. Zbiranje podpornih izjav

Ko je pobuda registrirana, lahko organizatorji pričnejo z zbiranjem izjav o podpori, kar lahko traja največ 12 mesecev. Zbiranje izjav lahko poteka v papirni ali elektronski obliki. Če se izjave podpore zbirajo elektronsko, morajo pristojni organi v državah članicah najprej potrditi sistem spletnega zbiranja. Podrobna pravila o tehničnih specifikacijah za sisteme spletnega zbiranja so določena v izvedbeni uredbi Komisije (Uredba (EU) št. 1179/2011).

Ne glede na to, ali so bile izjave zbrane v papirni obliki ali elektronsko, veljajo za preverjanje enaki pogoji glede podatkov. Priloga III k Uredbi (EU) št. 211/2011 določa te zahteve na ravni držav članic. Nekatere države članice (Belgija, Danska, Nemčija, Estonija, Finska, Irska, Nizozemska, Slovaška in Združeno kraljestvo) od podpisnikov evropske državljanske pobude ne zahtevajo dokumentov za osebno identifikacijo ali številke osebnega dokumenta. Vse druge države članice to zahtevajo. V prilogi so za vsako državo članico, v kateri je to potrebno, navedeni osebni dokumenti, ki se lahko uporabijo.

Da bi jo Komisija obravnavala, mora evropska državljanska pobuda zbrati milijon podpisov v 12 mesecih. Da bi bila v dani državi članici pobuda veljavna, je treba poleg tega v državi zbrati vsaj 750 podpisov

ter jih pomnožiti s številom izvoljenih poslancev v Evropskem parlamentu iz te države članice. Tako se najmanjše možno število podpisanih izjav o podpori določi po enakem sistemu padajoče sorazmernosti, ki se uporablja za določitev razdelitve sedežev v Evropskem parlamentu med države članice.

## D. Preverjanje in potrjevanje

Ko dosežejo zahtevano število izjav o podpori iz zadostnega števila držav članic, jih morajo organizatorji predložiti pristojnim nacionalnim organom<sup>[1]</sup>, katerih naloga je potrditi izjave podpore, ki jih je Komisija zbrala na podlagi informacij iz držav članic. Organi, ki ponavadi opravljajo to nalogo, so notranja ministrstva, volilne komisije ali registri prebivalstva. Nacionalni organi imajo tri mesece časa za potrditev izjav o podpori, vendar se od njih ne zahteva, da preverjajo verodostojnost podpisov.

## E. Predložitev in preučitev

V tej fazi morajo organizatorji predložiti ustrezna potrdila nacionalnih organov v zvezi s številom izjav o podpori ter informacije o kakršnih koli prejetih sredstvih, ki presegajo pragove, določene v Uredbi (ES) št. 2004/2003, ki ureja delovanje političnih strank na evropski ravni in pravila glede njihovega financiranja. Načeloma je treba navesti vse prispevke, ki presegajo 500 EUR.

Po prejetju pobude mora Komisija slednjo nemudoma objaviti v registru in organizatorje sprejeti na ustrezni ravni, da jim omogočil pojasniti podrobnosti njihove zahteve. Po izmenjavi mnenj s Komisijo imajo organizatorji možnost, da svojo pobudo javno predstavijo v Evropskem parlamentu. Predstavitelj organizira odbor, pristojen za zadevo evropske državljanske pobude (člen 197a Poslovnika Evropskega parlamenta).

## Tekoče pobude

Številne organizacije so poskušale sprožiti pobude, podobne evropski državljanski pobudi, še preden je bil ta instrument pravno sprejet in preden so bili postopki podrobno opredeljeni. Leta 2007 je Evropski forum za invalidnost sprožil eno prvih pilotnih pobud, s katero je po lastnih navedbah zbral 1,2 milijona podpisov. Po sprejetju uredbe o evropski državljanski pobudi leta 2010, vendar pred začetkom njene veljavnosti, je Greenpeace po lastnih navedbah zbral milijon podpisov v podporo moratoriju za gensko spremenjene pridelke. Vendar nobene od teh pobud ne moremo šteti za evropsko državljansko pobudo.

Od 1. aprila 2012 je bilo sproženih več kot 40 evropskih državljanskih pobud. 20-im je bila načeloma na

<sup>[1]</sup> Seznam pristojnih nacionalnih organov je na voljo na: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/authorities-verification?lg=sl>

podlagi dejstva, da ne sodijo na področje pristojnosti Komisije, zavrtna registracija, 13 pa so jih umaknili organizatorji. Trenutno je registriranih šest pobud, ki so sedaj v fazi zbiranja podpore. Tri pobude so zbrale zadostno število podpisov („Pravica do vode“, „Eden izmed nas“, „Ustavimo vivisekcijo“) in so bile predložene Komisiji. Pobuda „Pravica do vode“ Komisijo poziva, naj predlaga zakonodajo za izvajanje človekove pravice do vode in sanitarne oskrbe, kot jo priznava OZN, in za spodbujanje oskrbe z vodo in sanitarne oskrbe kot osnovnih javnih storitev za vse. Pobuda „Eden izmed nas“ poziva EU k prenehanju financiranja dejavnosti, ki zahtevajo uničevanje človeških zarodkov, zlasti na področju raziskav, razvojne pomoči in javnega zdravja. Pobuda „Ustavimo vivisekcijo“ od Komisije zahteva, naj oblikuje zakonodajni okvir, namenjen postopni odpravi poskusov na živalih v EU. Parlament je organiziral predstavitev s predstavniki vseh pobud, ki so potekale 17. februarja 2014, 10. aprila 2014 in 24. aprila 2015, na katerih so sodelovali številni odbori Parlamenta (odbori, pristojni za okolje, notranji trg, raziskave in pravne zadeve, ter Odbor za peticije). Komisija je pripravila odgovor, v katerem je navedla svoje pravne in politične ugotovitve glede vseh treh pobud.

### Vloga Evropskega parlamenta

Instrument evropske državljanske pobude je za Parlament zelo pomemben. 7. maja 2009, pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe, je Parlament sprejel resolucijo<sup>[1]</sup>, v kateri je podrobno opredelil

predlog za izvajanje evropske državljanske pobude. Po začetku veljavnosti pogodbe je Parlament dejavno sodeloval pri pogajanjih o uredbi o evropski državljanski pobudi s svojimi štirimi poročevalci (Zita Gurmai in Alain Lamassoure v imenu Odbora za ustavne zadeve ter Diana Wallis in Gerald Häfner v imenu Odbora za peticije). Parlament je uspešno prispeval k prizadevanjem, da bi izboljšali dostopnost evropske državljanske pobude kot instrumenta participativne demokracije in jo približali državljanom. Med drugim je dosegel zmanjšanje minimalnega števila držav članic, iz katerih morajo prihajati podpisniki, s prvotno predlagane tretjine na eno četrtno vseh držav članic, vztrajal pri tem, da je dopustnost treba preveriti v fazi pred registracijo, in zagotovil, da imajo vsi državljani EU in njeni rezidenti pravico do podpisa evropske državljanske pobude, ne glede na njihovo državljanstvo.

28. oktobra 2015<sup>[2]</sup> je Parlament sprejel resolucijo o evropski državljanski pobudi in med drugim pozval k reviziji uredbe za poenostavitev zahtev glede osebnih podatkov in zagotavljanje financiranja v podporo organizaciji evropske državljanske pobude. Opozoril je tudi, da je treba povečati svetovanje in podporo organizatorjem v zvezi s postopkom prijave predlogov in ukrepi za izboljšanje sedanjega spletnega orodja za zbiranje podpisov.

---

→ Petr Novak

---

<sup>[2]</sup> P8\_TA(2015)0382

---

<sup>[1]</sup> UL C 212 E, 5.8.2010, str. 99.



## NOTRANJI TRG

# 3

**Enotni trg je največji dosežek EU. To je območje brez notranjih meja, kjer je načeloma zagotovljen prost pretok blaga, oseb, storitev in kapitala. Za njegovo uresničitev so evropski zakonodajalci sprejeli na stotine direktiv, katerih namen je odprava tehničnih, regulativnih, pravnih in kulturnih ovir znotraj Unije. Vzpostavitev notranjega trga je spodbudila države članice, da so liberalizirale dotlej zaščitene monopolistične trge v javnih sektorjih.**

**S približevanjem nacionalnih zakonodaj so države članice začele usklajevati pravila in standarde v EU. To velja na primer za vzajemno priznavanje diplom, javna naročila, intelektualno lastnino in finančni nadzor.**



## 3 NOTRANJI TRG

### 3.1 Notranji trg: splošni okvir — 127

3.1.1 Notranji trg: splošna načela — 127

3.1.2 Prosti pretok blaga — 131

3.1.3 Prosto gibanje delavcev — 134

3.1.4 Pravica do ustanavljanja in svoboda  
opravljanja storitev — 137

3.1.5 Vzajemno priznavanje diplom — 139

3.1.6 Prost pretok kapitala — 141

### 3.2 Izvajanje — 144

3.2.1 Politika konkurence — 144

3.2.2 Javna naročila — 147

3.2.3 Pravo gospodarskih družb — 150

3.2.4 Intelektualna, industrijska in  
poslovna lastnina — 154

3.2.5 Evropski sistem finančnega  
nadzora (ESFS) — 158

3.2.6 Finančne storitve: pomembni  
zakonodajni predlogi — 161



## 3.1 Notranji trg: splošni okvir

### 3.1.1 Notranji trg: splošna načela

*Notranji trg je območje blaginje in svobode, ki 500 milijonom Evropejcem daje dostop do blaga, storitev, delovnih mest, poslovnih priložnosti in kulturnega bogastva 28 držav članic. Študija Odbora Parlamenta o notranjem trgu in varstvu potrošnikov (IMCO) o prispevku notranjega trga in varstva potrošnikov k rasti kaže, da imajo politike, ki spodbujajo prost pretok blaga, storitev, oseb in kapitala, velik potencial za povečanje bruto domačega proizvoda (BDP) 28-EU<sup>[1]</sup>. Za izgradnjo notranjega trga so potrebna stalna prizadevanja, nadaljnje poglobljanje enotnega trga pa bi lahko prineslo precejšnje koristi za potrošnike in podjetja v EU, saj bi se s tem BDP EU-28 povečal za 235 milijard EUR letno, če bi ostale ovire odpravili. Evropske institucije so ponovno sprožile razpravo o notranjem trgu s sporočilom o strategiji Evropa 2020, s poročilom Komisije z naslovom Nova strategija za enotni trg – v službi evropskega gospodarstva in družbe, s sporočilom z naslovom Akt za enotni trg – dvanajst pobud za okrepitev rasti in zaupanja, s sporočilom z naslovom Akt za enotni trg II – Skupaj za novo rast, s sporočilom o strategiji za enotni digitalni trg<sup>[2]</sup> in več resolucijami Evropskega parlamenta (npr. o dokončanju enotnega digitalnega trga<sup>[3]</sup>, o konkurenčnem enotnem digitalnem trgu – e-uprava kot vodilna sila<sup>[4]</sup> in Aktu za enotni digitalni trg naproti<sup>[5]</sup>). Digitalni enotni trg je eno najbolj obetavnih področij za napredek in predstavlja velik izziv. Odpira nove priložnosti za krepitev gospodarstva (npr. z elektronskim trgovanjem) in hkrati zmanjšuje upravno breme (z e-upravo in digitalizacijo javnih storitev). Opozarja na področja, kjer sedanja zakonodaja in poslovne prakse zaostajajo za priložnostmi, ki jih ponujajo informacijske in komunikacijske tehnologije.*

<sup>[1]</sup> Študija o prispevku notranjega trga in varstva potrošnikov k rasti), ki jo je po naročilu Odbora Parlamenta za notranji trg in varstvo potrošnikov pripravil Tematski sektor A, 2014 [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/518762/IPOL\\_STU\(2014\)518762\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/518762/IPOL_STU(2014)518762_EN.pdf)

<sup>[2]</sup> Sporočilo Komisije z naslovom Strategija za enotni digitalni trg za Evropo (COM(2015)0192). Glej tudi dodatne dokumente, objavljene v naslednjem sporočilu za medije: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4919\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4919_en.htm). Informacije o ustreznih javnih posvetovanjih, ki so bodisi v teku, načrtovane ali zaključene so na voljo na naslednji povezavi: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/consultations>

<sup>[3]</sup> Resolucija Evropskega parlamenta z dne 11. decembra 2012, Sprejeta besedila, P7\_TA(2012)0468.

<sup>[4]</sup> Resolucija Evropskega parlamenta z dne 20. aprila 2012, Sprejeta besedila, P7\_TA(2012)0140.

<sup>[5]</sup> Sprejeta besedila, P8\_TA(2016)0009.

#### Pravna podlaga

Členi 4(2)(a), 26, 27, 114 in 115 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

#### Cilji

Namen skupnega trga, ki je bil vzpostavljen z Rimsko pogodbo leta 1958, je bil odpraviti trgovinske ovire med državami članicami, s tem pa povečati gospodarsko blaginjo in prispevati k oblikovanju „vse tesnejše zveze med narodi Evrope“. Z enotnim evropskim aktom iz leta 1986 je bil v Pogodbo EGS vključen cilj vzpostavitve notranjega trga, opredeljenega kot „območje brez notranjih meja, na katerem je zagotovljen prost pretok blaga, oseb, storitev in kapitala“. Ob obstoječem pravnem okviru za notranji trg se razprava osredotoča na učinkovitost in

učinek zakonodaje EU. Zato je potreben pristop, ki bo usmerjen v popoln prenos, izvajanje in izvrševanje pravil notranjega trga in s katerim bi se približali upravljanju notranjega trga in partnerstvu med institucijami EU in nacionalnimi organi.

#### Dosežki

##### A. Skupni trg iz leta 1958

Vzpostavitev skupnega trga, ki je bila glavni cilj Rimske pogodbe, je bila dosežena z vzpostavitvijo carinske unije leta 1968, odpravo kvot, prostim gibanjem državljanov in delavcev ter delno davčno harmonizacijo na podlagi splošne uvedbe davka na dodano vrednost leta 1970. Vseeno so prosto trgovino z blagom in storitvami ter svobodo ustanavljanja še ved-

no omejevale protikonkurenčne prakse, ki so jih še naprej uvajali javni organi.

## B. Ustanovitev notranjega trga v osemdesetih letih 20. stoletja in Enotni evropski akt

Vzroka za pomanjkanje napredka pri vzpostavljanju skupnega trga naj bi bila predvsem izbira prepodrobne metode za harmonizacijo zakonodaje in pravilo, po katerem je bilo za sprejemanje sklepov Sveta potrebno soglasje. Po navedbah iz Cecchinijevega poročila („Stroški ne-Evrope“) iz marca 1988 je bilo to za gospodarstvo izjemno velik strošek, ki je znašal med 4,25 % in 6,5 % BDP. Sredi osemdesetih let 20. stoletja je Evropska gospodarska skupnost na podlagi politične razprave začela razmišljati o temeljitem pristopu k odpravi trgovinskih ovir: o notranjem trgu.

V Enotnem evropskem aktu, ki je začel veljati 1. julija 1987, je bil določen točen rok za dokončno vzpostavitev notranjega trga, in sicer 31. december 1992. Akt je okreplil tudi mehanizem sprejemanja odločitev o notranjem trgu, saj je uvedel glasovanje s kvalificirano večino za področja, kot so skupne carinske tarife, prosto opravljanje storitev, prost pretok kapitala in približevanje nacionalnih zakonodaj. Do izteka roka je bilo sprejetih več kot 90 % zakonodajnih aktov s seznama v beli knjigi iz leta 1985, večinoma s kvalificirano večino.

## C. Deljena odgovornost za dokončno vzpostavitev notranjega trga

Notranji trg znatno prispeva k blaginji in povezoivanju evropskega gospodarstva. Zaradi njega se je v desetih letih obseg trgovine znotraj EU povečeval za okoli 15% na leto; povečala se je produktivnost, z odpravo carinskih formalnosti, harmonizacijo ali vzajemnim priznavanjem tehničnih pravil in znižanjem cen zaradi konkurence pa so se zmanjšali stroški. V zadnjih desetih letih je spodbudil dodatno gospodarsko rast v višini 1,8 % in ustvaril okoli 2,5 milijona dodatnih delovnih mest, hkrati pa so se razlike med ravnmi dohodkov v državah članicah zmanjšale.

Izvajanje nove strategije notranjega trga od leta 2003 do leta 2010 je bilo usmerjeno v potrebno lajšanje prostega pretoka blaga, povezovanje trgov storitev, zmanjšanje vpliva davčnih ovir in poenostavitev zakonodaje. Znatno napredek je bil dosežen pri odpiranju trga za telekomunikacije, elektriko, plin in poštno storitve. Stopnja prenosa (če jo merimo z „zaostankom pri prenosu zakonodaje“, to je deležem direktiv, ki niso bile prenesene v vseh državah članicah), je leta 2010 padla na 0,9 %, vendar se je septembra 2011 zvišala na 1,2 %<sup>[1]</sup>; vmesni cilj je bil 1 %. Komisija je leta 2012 pri pregledu stanja notranjega

trga ugotovila, da kljub temu, da je povprečni delež zakonodaje o notranjem trgu, ki še ni bila prenesena na nacionalno raven, znašal manj od dogovorjenega enoodstotnega ciljnega zaostanka, nekatere države članice svojega velikega zaostanka ne bodo mogle nadoknaditi brez „drastičnih“ ukrepov.

Komisija je v svojem poročilu z naslovom Boljše upravljanje enotnega trga<sup>[2]</sup> pozvala tudi k skrajšanju postopkov za ugotavljanje kršitev in spoštovanju sodb Sodišča, kar bi zagotovili s postopki z denarnimi kaznimi. Predlagala je horizontalne ukrepe, kot so usmeritev v jasno novo zakonodajo, ki jo bo lahko izvajati, boljša uporaba obstoječih informacijskih orodij, ki bo olajšala uveljavljanje pravic enotnega trga, in vzpostavitev nacionalnih centrov za spremljanje delovanja enotnega trga. Spremljanje je sestavni del letnih poročil o povezovanju enotnega trga v okviru procesa evropskega semestra.

## D. Ponoven zagon notranjega trga leta 2010

Polni potencial notranjega trga ostaja neizkoriščen, Evropa pa se je od uvedbe enotnega trga spremenila zaradi ponovne združitve, širitve in tesnejšega povezovanja. Zato si Parlament, Svet in Komisija v zadnjem času še bolj prizadevajo za ponoven zagon notranjega trga, da bi ponovno okrepili enotni evropski trg in se pri politiki enotnega trga ponovno osredotočili na javnost, potrošnike ter mala in srednja podjetja.

Komisija je maja 2010 objavila poročilo z naslovom Nova strategija za enotni trg – v službi evropskega gospodarstva in družbe, v katerem je obravnavala vse s tem povezane politike (konkurenčno, potrošniško, digitalno, davčno in druge politike). V poročilu je tudi več pobud, katerih namen je enotni trg utrditi z odpravljanjem preostalih ovir. To je bila podlaga za sporočilo Komisije z naslovom K aktu za enotni trg<sup>[3]</sup>, v katerem je Komisija predstavila vrsto ukrepov za krepitev evropskega gospodarstva in ustvarjanje delovnih mest, s čimer je sprejela bolj ambiciozno politiko enotnega trga. Po sporočilu z dne 11. januarja 2012 z naslovom Skladen okvir za okrepitev zaupanja v enotni digitalni trg elektronskega poslovanja in spletnih storitev<sup>[4]</sup> je Komisija junija 2012 objavila sporočilo z naslovom Boljše upravljanje enotnega trga<sup>[5]</sup>. Predlagala je usmeritev v sektorje z največjim potencialom za rast v letih 2012 in 2013, to pa so mrežne gospodarske panoge (na primer energetika in telekomunikacije) in osrednji storitveni sektorji (trgovina, poslovne storitve, finančno posredništvo in promet).

Oktober 2012 je Komisija predstavila drugi sklop predlogov – Akt za enotni trg II – za nadaljnji razvoj

[2] COM(2012)0259.

[3] COM(2010)0608.

[4] COM(2012)0942.

[5] COM(2012)0259.

[1] Evropska komisija, Pregled stanja notranjega trga št. 23, september 2011.

enotnega trga in izkoriščanje njegovega še neizrabljenega potenciala kot gonila za rast. Akt za enotni trg II določa 12 ključnih ukrepov, ki bi jih institucije EU morale hitro sprejeti. Ti ukrepi se osredotočajo na štiri glavne dejavnike za spodbujanje rasti, zaposlovanja in zaupanja: integrirana omrežja, čezmejna mobilnost državljanov in podjetij, digitalno gospodarstvo in ukrepi za krepitev kohezije in koristi potrošnikov. Akt za enotni trg II nadaljuje začetni sklop ukrepov, ki ga je predstavila Komisija – Akt za enotni trg I –, in vključuje naslednje ukrepe, namenjene dolednejšemu in bolj povezanemu notnemu trgu:

- mobilnost podjetij (na primer uvedba določb za pritegnitev dolgoročnih naložb, posodobitev postopkov v primeru insolventnosti in pomoč pri ustvarjanju okolja, ki neuspešnim podjetnikom nudi še eno priložnost);
- digitalno gospodarstvo (Komisija predlaga, naj se v EU spodbuja elektronsko trgovanje in se v ta namen zagotovi enostavnejša uporaba plačilnih storitev ter večje zaupanje vanje in njihova večja konkurenčnost, kar bi bil korak v smeri dokončne vzpostavitve enotnega digitalnega trga do leta 2015; poleg tega je treba ukrepati v zvezi s ključnimi vzroki za pomanjkanje naložb na področju hitrih širokopasovnih povezav in zagotoviti elektronsko izdajo računov pri javnih naročilih);
- zaupanje potrošnikov (na primer uvedba ukrepov za širok dostop do odprtja bančnega računa, pregledne in primerljive bančne provizije in enostavnejša zamenjava bančnega računa).

Komisija je morala vse ključne zakonodajne predloge v zvezi z Aktom za enotni trg II predstaviti do pomladi 2013, nezakonodajne predloge pa do konca leta 2013. Parlament in Svet sta bila pozvana, naj prednostno sprejmeta zakonodajne predloge<sup>[1]</sup>.

Komisija je 28. oktobra 2015 objavila sporočilo z naslovom Izpopolnitev enotnega trga: več priložnosti za prebivalstvo in gospodarstvo<sup>[2]</sup>, ki vključuje več ukrepov s poudarkom na treh glavnih področjih: ustvarjanje dodatnih priložnosti za potrošnike, strokovnjake in podjetja, spodbujanje modernizacije in inovativnosti, ki ju Evropa potrebuje, in zagotavljanje praktičnih koristi za ljudi v njihovem vsakodnevem življenju. Ta strategija se osredotoča na trg blaga in storitev. Dopolnjuje prizadevanja Komisije za povečanje naložb, izboljšanje konkurenčnosti in dostopa do financiranja, zagotavljanje dobro delujočega enotnega digitalnega trga ter spodbujanje in lajšanje mobilnosti delovne sile ob preprečevanju

zlorabe pravil. Ukrepi, predvideni v tej strategiji, se bodo začeli izvajati leta 2016 in 2017. Komisija bo do konca leta 2017 opravila pregled napredka pri izvašanju strategije,

Trenutno je pri razvoju notranjega trga eno najtežavnejših vprašanj izvajanje njegove digitalne komponente. Komisija je maja 2015 sprejela strategijo za enotni digitalni trg, ki določa program za zakonodajno delo na področju evropskega digitalnega gospodarstva (glej kratki vodič o splošno razširjenemu notnemu digitalnemu trgu).

### Vloga Evropskega parlamenta

Parlament je gonilna sila v procesu, ki je privedel do vzpostavitve notranjega trga. Zlasti je podprl zamisel o preoblikovanju notranjega trga v popolnoma povezan domači trg do leta 2002 (resolucija z dne 20. novembra 1997). Parlament je v številnih resolucijah, ki jih je sprejel leta 2006 (na primer resolucije z dni 12. februarja, 14. februarja, 16. maja in 6. julija), podprl zamisel, da bi bil notranji trg skupni okvir in referenčna točka za številne politike EU, ter pozval k razpravi, ki bi preseгла splošna pravila o štirih svobodah, temeljnih pravicah in konkurenci.

Evropski parlament je imel aktivno vlogo tudi pri nedavnem ponovnem zagonu notranjega trga. V svoji resoluciji z dne 20. maja 2010 o uresničitvi enotnega trga za potrošnike in državljane<sup>[3]</sup> je poudaril, da je treba sprejeti ukrepe za učinkovitejše obveščanje ter povečanje vpliva potrošnikov ter malih in srednjih podjetij, pa tudi za povečanje zaupanja državljanov. Na Akt za enotni trg se je odzval s tremi resolucijami, sprejetimi 6. aprila 2011: o upravljanju in partnerstvu na enotnem trgu<sup>[4]</sup>, o enotnem trgu za Evropejce<sup>[5]</sup> ter o enotnem trgu za podjetja in rast<sup>[6]</sup>. V vseh resolucijah o notranjem trgu v letih 2010 in 2011 je Parlament pozval h krepitvi upravljanja enotnega trga in izboljšanju prenosa ter izvajanja zakonodaje enotnega trga. V resoluciji z dne 20. aprila 2012 o konkurenčnem enotnem digitalnem trgu – e-uprava kot vodilna sila<sup>[7]</sup> je opozoril, da je za zagotovitev izvajanja čezmejnih upravnih storitev po vsej EU potreben jassen in usklajen pravni okvir za vzajemno priznavanje elektronske avtentikacije, identifikacije in podpisa. Temu je sledila resolucija z dne 22. maja 2012 o pregledu stanja notranjega trga<sup>[8]</sup>.

[3] Sprejeta besedila, P7\_TA(2010)0186.

[4] Sprejeta besedila, P7\_TA(2011)0144.

[5] Sprejeta besedila, P7\_TA(2011)0145.

[6] Uredba (EU) 2015/2120 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2015 o določitvi ukrepov v zvezi z dostopom do odprtega interneta in spremembi Direktive 2002/22/ES o univerzalni storitvi in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami ter Uredbe (EU) št. 531/2012 o gostovanju v javnih mobilnih komunikacijskih omrežjih v Uniji.

[7] Sprejeta besedila, P7\_TA(2012)0140.

[8] Sprejeta besedila, P7\_TA(2012)0211.

[1] Glede napredka glej: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/518769/IPOL-IMCO\\_NT\(2014\)518769\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/518769/IPOL-IMCO_NT(2014)518769_EN.pdf)

[2] <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/14007?locale=sl>

Decembra 2012 je Parlament sprejel tudi dve nezakonodajni resoluciji v zvezi z notranjim trgov, in sicer o dokončanju enotnega digitalnega trga<sup>[1]</sup> in o strategiji digitalne svobode v zunanji politiki EU<sup>[2]</sup>, v njiju pa je poudaril, da odločno podpira internetno nevtralnost, to je načelo, da internetni ponudniki ne odvzemajo, diskriminirajo, škodujejo ali zmanjšujejo, tudi prek cene, možnosti posameznikov, da uporabljajo storitve za dostop, uporabo, pošiljanje, objavljanje, prejemanje ali ponujanje katerekoli vsebine, uporabniškega programa ali storitve po lastni izbiri, ne glede na vir ali cilj. V tej resoluciji je tudi pozval Komisijo in Svet, naj spodbujata in ohranjata visoke standarde za digitalno svobodo v EU. Cilj resolucij je bil oblikovati politiko in prakso z namenom vzpostavitve pravega digitalnega enotnega trga v EU, da bi se lahko soočili z različnimi sklopi nacionalnih pravil na ključnih področjih, med katerimi so davek na dodano vrednost, poštna storitve in pravice intelektualne lastnine. Načela internetne nevtralnosti in odprtega interneta ter odprava pristojbin za gostovanje so bili vključeni v zakonodajni sveženj o ukrepih za evropski enotni trg elektronskih komunikacij in doseganje povezane celine<sup>[3]</sup>.

Parlament je 7. februarja 2013 sprejel resolucijo s poročili Komisiji o upravljanju enotnega trga<sup>[4]</sup>, v kateri cikel upravljanja enotnega trga opredeljuje kot

poseben steber evropskega semestra. Poleg tega je 25. februarja 2014 sprejel resolucijo o upravljanju enotnega trga v okviru evropskega semestra 2014<sup>[5]</sup>, nato pa še resolucijo z dne 27. februarja o mreži SOLVIT<sup>[6]</sup>. Parlament je 12. aprila 2016 sprejel tudi resolucijo z naslovom Boljšim predpisom enotnega trga naproti<sup>[7]</sup>, v kateri je poudaril, da je treba odpraviti nepotrebne predpise, birokracijo in negativne učinke ter uresničiti cilje politike in zagotoviti konkurenčno regulativno okolje, ki bo v podporo zaposlovanju in podjetjem v Evropi.

9. aprila 2015 je sprejel predlog resolucije, v katerem je Komisijo pozval, naj spodbuja e-trgovanje<sup>[8]</sup>. Parlament v tem času obsežno obravnava predloge, ki so bili predloženi na podlagi strategije za enotni digitalni trg in resolucije z naslovom Aktu za enotni digitalni trg naproti<sup>[9]</sup>.

Raziskave, pripravljene za Parlament, so pokazale, da ima enotni digitalni trg izjemen potencial za zmanjšanje stroškov in ovir za evropske državljane in podjetja<sup>[10]</sup>, s čimer bi postalo evropsko gospodarstvo bolj zeleno<sup>[11]</sup> in bolj socialno<sup>[12]</sup>. Precejšen del tega potenciala je mogoče uresničiti z razvojem e-uprave in povezanih storitev, kot je e-zdravje<sup>[13]</sup>.

→ Mariusz Maciejewski / Louis Dancourt

<sup>[5]</sup> Sprejeta besedila, P7\_TA(2014)0130.

<sup>[6]</sup> Sprejeta besedila, P7\_TA(2014)0164.

<sup>[7]</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0105+0+DOC+PDF+V0//SL>

<sup>[8]</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+MOTION+B8-2015-0337+0+DOC+PDF+V0//SL>

<sup>[9]</sup> Sprejeta besedila, P8\_TA(2016)0009.

<sup>[10]</sup> Študija z naslovom Reducing costs and barriers for businesses in the Single Market (Zmanjšanje stroškov in ovir za podjetja na enotnem trgu) (2016), ki sta jo po naročilu odbora IMCO pripravila Tematski sektor A in podjetje London Economics, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578966/IPOL\\_STU\(2016\)578966\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578966/IPOL_STU(2016)578966_EN.pdf)

<sup>[11]</sup> Študija z naslovom Longer lifetime for products (Daljša življenjska doba za izdelke) (2016), ki sta jo po naročilu odbora IMCO pripravila Tematski sektor A in Nizozemska organizacija za aplikativne naravoslovne raziskave – TNO.

<sup>[12]</sup> Študija z naslovom Social Economy (Socialna ekonomija) (2016), ki so jo po naročilu odbora IMCO pripravili Tematski sektor A ter svetovalci pri družbi Optimity, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578969/IPOL\\_STU\(2016\)578969\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578969/IPOL_STU(2016)578969_EN.pdf)

<sup>[13]</sup> Študija z naslovom „Ubiquitous Development of the Digital Single Market“ (2013) (Vsesplošen razvoj enotnega digitalnega trga), ki sta jo po naročilu odbora IMCO pripravila Tematski sektor A ter konzorcij WIK, RAND, in TNO, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507481/IPOL-IMCO\\_ET\(2013\)507481\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507481/IPOL-IMCO_ET(2013)507481_EN.pdf)

<sup>[1]</sup> Sprejeta besedila, P7\_TA(2012)0468.

<sup>[2]</sup> Sprejeta besedila, P7\_TA(2012)0470.

<sup>[3]</sup> COM(2013)0627.

<sup>[4]</sup> Sprejeta besedila, P7\_TA(2013)0054.

## 3.1.2 Prosti pretok blaga

*Prosti pretok blaga, prvo od štirih temeljnih svoboščin notranjega trga, zagotavljata odprava carin in količinskih omejitev ter prepoved ukrepov, ki bi imeli enak učinek. Načela vzajemnega priznavanja, odprave fizičnih in tehničnih ovir ter spodbujanja standardizacije še dodatno podpirajo dokončno vzpostavitev notranjega trga. S sprejetjem novega zakonodajnega okvira leta 2008 so se občutno okrepli predpisi o trženju proizvodov, prostem pretoku blaga, sistemu za nadzor trga v EU in oznaki CE. Poleg tega se je utrdilo načelo vzajemnega priznavanja, ki se nanaša na široko paleto proizvodov, ki jih harmonizacija EU ne zajema.*

### Pravna podlaga

Členi 26 in 28–37 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

### Cilji

Eno temeljnih načel Pogodbe je pravica do prostega pretoka blaga s poreklom iz držav članic in blaga, ki prihaja iz tretjih držav in je v državah članicah v prostem obtoku (člen 28 PDEU). Sprva je prosti pretok blaga veljal za del carinske unije držav članic in je vključeval odpravo carin, količinskih omejitev trgovanja in enakovrednih ukrepov ter vzpostavitev skupne zunanje tarife za Skupnost. Kasneje je bila pozornost namenjena odpravi preostalih ovir za prosti pretok blaga, da bi se lahko vzpostavil notranji trg – območje brez notranjih meja, kjer bi blago lahko prosto krožilo tako kot na nacionalnem trgu.

### Dosežki

Carine in količinske omejitve (kvote) med državami članicami so bile odpravljene do 1. julija 1968 – leto in pol pred načrtovanim rokom. Dodatna cilja, in sicer prepoved ukrepov z enakim učinkom in harmonizacija ustreznih nacionalnih zakonov, pa do tega roka nista bila dosežena. Pri prizadevanju za prosti pretok blaga sta to postala osrednja cilja.

#### A. Prepoved dajatev z enakim učinkom, kot ga ima carina: člen 28(1) in člen 30 PDEU

Ker v Pogodbi opredelitve tega pojma ni, jo je morala oblikovati sodna praksa. Stališče Sodišča Evropske unije je, da ima kakršna koli dajatev, ne glede na njeno poimenovanje ali način uporabe, ki se naloži za proizvod, uvožen iz države članice, ne pa tudi za istovrstni domači proizvod, s spremembo njegove cene enak učinek na prosti pretok blaga kot carina ter jo lahko obravnavamo kot dajatev z enakim učinkom, ne glede na njeno naravo ali obliko (zadevi 2/62 in 3/62 z dne 14. decembra 1962 ter zadeva 232/78 z dne 25. septembra 1979).

#### B. Prepoved ukrepov z enakim učinkom, kot ga imajo količinske omejitve: člena 34 in 35 PDEU

Stališče Sodišča v sodbi v zadevi „Dassonville“ je bilo, da so vsi predpisi o trgovini, sprejeti v državah članicah, ki lahko neposredno ali posredno, dejansko ali potencialno ovirajo trgovino v Skupnosti, ukrepi z enakim učinkom kot količinske omejitve (zadevi 8/74 z dne 11. julija 1974 in C-320/03 z dne 15. novembra 2005, točke 63 do 67). Sodišče je to stališče dodatno utemeljilo v sodni praksi zadeve „Cassis de Dijon“ (zadeva 120/78 z dne 20. februarja 1979), v kateri je postavilo načelo, da je treba vsakemu zakonito izdelanemu proizvodu, ki se v državi članici trži po poštenih in tradicionalnih pravilih in postopkih izdelave, dovoliti tudi vstop na trg vseh drugih držav članic. Na tej utemeljitvi je bila zasnovana tudi razprava o opredelitvi načela vzajemnega priznavanja, pri katerem ni harmonizacije. Zato morajo države članice, tudi če ni evropskih ukrepov za harmonizacijo (sekundarna zakonodaja EU), zagotoviti, da blago, ki se zakonito proizvede in trži v drugih državah članicah, lahko kroži in vstopi na njihov trg.

Opozoriti velja, da je področje uporabe člena 34 PDEU omejeno s sodno prakso v zadevi „Keck“, v skladu s katero so določeni sporazumi o prodaji izvzeti iz njegovega področja uporabe, če niso diskriminacijski (t. j. se nanašajo na vse zadevne gospodarske subjekte, ki opravljajo dejavnost na nacionalnem ozemlju, in pravno in dejansko enako vplivajo na trženje domačih proizvodov in proizvodov iz drugih držav članic) (združeni zadevi C-267/91 in C-268/91 z dne 24. novembra 1993).

#### C. Izjeme pri prepovedi ukrepov z enakim učinkom, kot ga imajo količinske omejitve

Člen 36 PDEU državam članicam dovoljuje, da sprejemajo ukrepe z enakim učinkom, kot ga imajo količinske omejitve, če so utemeljeni s splošnimi, gospodarskimi razlogi (npr. javna morala, javni red ali javna varnost). Tovrstna odstopanja od splošnega načela je treba dosledno razlagati, nacionalni ukrepi pa ne morejo biti sredstvo za samovoljno diskriminacijo ali prikrito omejevanje trgovine med državami članicami. Izjeme niso več upravičene, če na nekem področju začne veljati zakonodaja Unije, ki izjem

ne dovoljuje. Ukrepi morajo imeti tudi neposreden učinek na javni interes, ki ga je treba zaščiti, z njimi pa se ne sme preseči tistega, kar je potrebno (načelo sorazmernosti).

Nadalje je Sodišče v svoji sodni praksi odločilo (zadeva „Cassis de Dijon“), da lahko države članice uvedejo izjeme pri prepovedi ukrepov, ki imajo enakovreden učinek, če bodo s tem izpolnjene obvezne zahteve (ki se med drugim nanašajo na učinkovitost davčnega nadzora, varstvo javnega zdravja, poštenost poslovnih transakcij in varstvo potrošnikov). Države članice morajo o tovrstnih ukrepih obvestiti Komisijo. Za lažji nadzor nad nacionalnimi ukrepi o izjemah so bili uvedeni postopki za izmenjavo informacij in nadzorni mehanizem, kot je določeno v členih 114 in 117 PDEU, Sklepu št. 3052/95/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 1995 ter Uredbi Sveta (ES) št. 2679/98 z dne 7. decembra 1998. Ti so bili formalno opredeljeni v Uredbi (ES) št. 764/2008 o vzajemnem priznavanju, ki je bila sprejeta leta 2008 kot del tako imenovanega novega zakonodajnega okvira.

#### D. Harmonizacija nacionalnih zakonodaj

Od poznih sedemdesetih let 20. stoletja do danes je bilo za harmonizacijo nacionalne zakonodaje storjenega veliko. Sprejetje zakonov o harmonizaciji je omogočilo odpravo ovir, nastalih zaradi nacionalnih določb, tako da se je uporaba slednjih razveljavila, in določitev skupnih predpisov, s katerimi naj bi zagotovili prosti pretok blaga in proizvodov ter spoštovanje drugih ciljev Pogodbe o ES na področju varstva okolja, potrošnikov, konkurence itd.

Harmonizacijo sta še olajšala uvedba pravila o kvalificirani večini, zahtevani za večino direktiv v zvezi z vzpostavitvijo enotnega trga (člen 95 pogodbe o ES, kot je bil spremenjen z maastrichtsko pogodbo), in sprejetje novega pristopa, ki je bil predlagan v beli knjigi Komisije junija 1985 in s katerim naj bi se izognili težavni in preveč podrobni harmonizaciji. Vzajemno priznavanje nacionalnih predpisov je vodilno načelo novega pristopa, ki temelji na resoluciji Sveta z dne 7. maja 1985 in ga potrjujejo resolucija Sveta z dne 21. decembra 1989 in Sklep Sveta št. 93/465/EGS. Harmonizacija mora biti omejena na bistvene zahteve in je upravičena, kadar nacionalni predpisi niso enakovredni ter ustvarjajo omejitve. Namen direktiv, sprejetih na podlagi novega pristopa, je dvojen: s tehnično harmonizacijo celotnih sektorjev se zagotovi prosti pretok blaga, pa tudi visoka raven varovanja ciljev v javnem interesu iz člena 114(3) PDEU (npr. igrače, gradbeni materiali, stroji, plinske naprave in telekomunikacijska terminalna oprema).

#### E. Dokončna vzpostavitev notranjega trga

Za vzpostavitev notranjega trga je bilo treba odpraviti vse preostale ovire za prosti pretok blaga. Komisija je junija 1985 v beli knjigi navedla, katere fizične in tehnične ovire je treba za to odstraniti in katere ukrepe mora Skupnost sprejeti. Večina teh ukrepov je bilo že sprejetih, vendar so na enotnem trgu še vedno potrebne precejšnje reforme za soočenje z izzivi tehnološkega napredka, ki je ključen za izboljšanje konkurenčnosti EU na svetovnih trgih.

#### Vloga Evropskega parlamenta

Parlament je podprl dokončno vzpostavitev notranjega trga, vedno pa je podpiral zlasti novi pristop v zvezi s prostim pretokom blaga in ta pojem jasneje opredelil v svojem poročilu leta 1987. Veliko je prispeval k direktivam za harmonizacijo tudi v zakonodajnem smislu. Pomembno je prispeval tudi k svežnju novega zakonodajnega okvira, sprejetem leta 2008. V pogajanjih s Svetom je bilo za Parlament najpomembnejše zagotoviti, da bi udeleženi gospodarski subjekti nosili večjo odgovornost za skladnost in varnost proizvodov, s katerimi trgujejo, ter z ozaščanjem potrošnikov še bolj okrepiti oznako CE. Parlament nadaljuje delo na tem področju z usklajevalnim svežnjem, v katerem je devet direktiv, ki zajemajo različne proizvode, vključno z dvigali, pirotehničnimi izdelki in razstrelivi.

Parlament je v resoluciji z dne 8. marca 2011<sup>[1]</sup> pozval Komisijo, naj vzpostavi enotni sistem za nadzor trga za vse proizvode (harmonizirane in neharmonizirane) na podlagi zakonodajnega akta, ki bi zajemal tako direktivo o splošni varnosti proizvodov kot Uredbo št. 765/2008 o nadzoru trga, saj bi s tem povečali varnost proizvodov in tržni nadzor, pojasnili pa bi tudi pravno podlago. Komisija je na zahtevo Parlamenta 13. februarja 2013 predstavila sveženj o splošni varnosti proizvodov in nadzoru trga, ki naj bi izboljšal sisteme za tržni nadzor v državah članicah. Sveženj sestavljajo novi izvršilni predpisi za notranji trg proizvodov, ki bodo nacionalnim organom za tržni nadzor omogočili izvrševanje zakonov in zagotavljanje boljšega in obsežnejšega varstva potrošnikov. Organi bodo lahko učinkoviteje izsledili nevarne proizvode, obenem pa bodo pravila o varnosti potrošniških proizvodov enostavnejša in združena v enem zakonodajnem aktu.

Trije najpomembnejši elementi svežnja so:

1. predlog nove uredbe o varnosti potrošniških proizvodov;
2. predlog enotne uredbe o nadzoru trga proizvodov, v katerem je združena in poenostavljena obstoječa razdrobljena zakonodaja;

[1] UL C 199 E, 7.7.2012, str 1.

3. večletni načrt za tržni nadzor, v katerem je navedenih 20 posameznih ukrepov, ki jih bo Komisija sprejela v naslednjih treh letih.

Poleg načela medsebojnega priznavanja je standardizacija ključnega pomena za pravilno delovanje notranjega trga. Harmonizirani evropski standardi prispevajo k prostemu pretoku blaga na notranjem trgu in podjetjem v EU omogočajo večjo konkurenčnost. Prav tako prispevajo k varovanju zdravja in varnosti evropskih potrošnikov ter varstvu okolja. Parlament je 21. oktobra 2010<sup>[1]</sup> sprejel resolucijo, v kateri je pozval k ohranitvi in izboljšanju številnih uspešnih elementov sistema standardizacije ter vzpostavitvi pravega ravnovesja med nacionalno, evropsko in mednarodno razsežnostjo, s čimer je želel izboljšati vsebino reforme standardizacije. Zavzel je tudi stališče, da je vključitev načela „ustrezne zastopanosti“ bistvena, saj je pri vprašanih javnega interesa izjemno pomembno ustrezno vključiti stališča vseh zainteresiranih skupin. To zlasti velja pri oblikovanju standardov, s katerimi naj bi podprli zakonodajo in politike EU.

Parlament in Svet sta 25. oktobra 2012 sprejela Uredbo (EU) št. 1025/2012 o evropski standardizaciji, ki posodablja in izboljšuje mehanizem določanja evropskih standardov.

V sedmem zakonodajnem obdobju se je zaključil zakonodajni pregled devetih direktiv v usklajevalnem svežnju, ki urejajo področja, kot so nizkonapetostna oprema, elektromagnetna združljivost, neavtomatske tehtnice, merilni instrumenti, eksplozivi za civilno uporabo, oprema in zaščitni sistemi, namenjeni za uporabo v potencialno eksplozivnih atmosferah, pirotehnični proizvodi in enostavne tlačne posode, ter direktiv o tlačni opremi in radijski opremi. Parlament je zaključil tudi zakonodajno delo v zvezi z:

uredbo o določitvi harmoniziranih pogojev za trženje gradbenih proizvodov; etiketiranjem in označevanjem surovinske sestave tekstilnih izdelkov; varnostjo in okoljsko uspešnostjo dvo- in trikolesnih vozil ter štirikolesnikov in direktivo o rekreacijskih motornih čolnih in osebnih plovilih (ki izboljšuje varnost z ustrežnejšo kategorizacijo plovil). V osmem zakonodajnem obdobju se ta prizadevanja nadaljujejo, in sicer na področju uredb o žičniških napravah, napravah na plinasto gorivo, medicinskih pripomočkih in osebni zaščitni opremi. Parlament je uspešno zaključil delo na področju uredbe o sistemu eCall<sup>[2]</sup> in sklepa o interoperabilnostnih rešitvah in skupnem okviru za evropske javne uprave, podjetja in državljane (ISA2)<sup>[3]</sup>. Parlament sedaj pripravlja zakonodajo o dostopnosti gnojilnih proizvodov z oznako CE na enotnem trgu v okviru svežnja o krožnem gospodarstvu<sup>[4]</sup>.

Parlament se zavzema tudi za tesnejše sodelovanje med organi EU in nacionalnimi organi, da bi izboljšali kakovost zakonodaje EU in ugotovili, katero zakonodajo je treba poenostaviti ali kodificirati, kar je skladno s ciljem, da si je treba prizadevati za boljše oblikovane predpise, pravočasen prenos in pravilno izvajanje. Prav tako Parlament poziva druge institucije, naj, kadar je mogoče, podprejo sourejanje in prostovoljne sporazume v skladu z omenjenim načelom o boljši pripravi zakonodaje.

Več podrobnejših informacij najdete v študiji, ki je bila pripravljena za Odbor Evropskega parlamenta za notranji trg in varstvo potrošnikov (IMCO), **EU Mapping: Overview of IMCO related legislation** (Kartiranje EU: pregled zakonodaje, povezane z odborom IMCO)<sup>[5]</sup>.

→ [Mariusz Maciejewski](#)

<sup>[1]</sup> UL C 70 E, 8.3.2012, str. 56.

<sup>[2]</sup> Uredba Evropskega parlamenta in Sveta o zahtevah za homologacijo za uvedbo avtomobilskega sistema eCall in spremembi Direktive 2007/46/ES, COM(2013)0316, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A52013PC0316>

<sup>[3]</sup> Sklep Evropskega parlamenta in Sveta o uvedbi programa za interoperabilnostne rešitve za evropske javne uprave, podjetja in državljane (ISA2). Interoperabilnost kot sredstvo za posodobitev javnega sektorja (COM(2014)0367), [http://ec.europa.eu/isa/documents/isa\\_2\\_proposal\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_2_proposal_en.pdf)

<sup>[4]</sup> Predlog uredbe o določitvi pravil o dostopnosti na trgu gnojilnih proizvodov z oznako CE ter o spremembi uredbe (ES) št. 1069/2009 in (ES) št. 1107/2009 (COM(2016)0157).

<sup>[5]</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536317/IPOL\\_STU\(2015\)536317\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536317/IPOL_STU(2015)536317_EN.pdf)

## 3.1.3 Prosto gibanje delavcev

*Ena od štirih svoboščin, ki jih uživajo državljani EU, je prosto gibanje delavcev, ki obsega pravico do gibanja in stalnega prebivanja delavcev, pravico do vstopa in stalnega prebivanja za družinske člane ter pravico do dela v drugi državi članici in do enake obravnave kot državljani te države članice. V nekaterih državah veljajo omejitve za državljane držav članic, ki so v EU vstopile nedavno. Pravila o dostopanju do socialnih prejemkov trenutno izhajajo zlasti iz sodne prakse Sodišča Evropske unije.*

### Pravna podlaga

Člen 3(2) Pogodbe o Evropski uniji (PEU) in členi 4(2)(a), 20, 26 in 45–48 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

Direktiva 2004/38/ES o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic; Uredba (EU) št. 492/2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji; Uredba (ES) št. 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti in z njo povezana izvedbena Uredba (ES) št. 987/2009.

Sodna praksa Sodišča Evropske unije.

### Cilji

Prosto gibanje delavcev je eno od temeljnih načel EU. Določeno je v členu 45 PDEU in je temeljna pravica delavcev. Pomeni odpravo diskriminacije na podlagi narodnosti med delavci držav članic glede zaposlovanja, plačila ter drugih pogojev dela in zaposlitve.

### Dosežki

Glede na podatke Eurostata je konec leta 2012 2,8 % državljanov EU (14,1 milijona oseb) živelo v državi članici, ki ni država, katere državljani so. Glede na podatke raziskave Evrobarometra iz leta 2010 je 10 % anketiranih v EU odgovorilo, da so v preteklosti živeli in delali v drugi državi, medtem ko namerava 17 % anketiranih pravico do prostega gibanja uveljaviti v prihodnje.

#### A. Veljavna splošna ureditev prostega gibanja

Državljanji katere koli države članice imajo pravico iskati zaposlitev v drugi državi članici v skladu s predpisi, ki veljajo za državljane te države. Delavci so upravičeni do enake pomoči nacionalnega zavoda za zaposlovanje kakor državljani države gostiteljice, brez diskriminacije na podlagi državljanstva, prav tako imajo pravico ostati v državi gostiteljici dovolj dolgo, da lahko poiščejo delo, se prijavijo na razpisano delovno mesto in se zaposlijo. Ta pravica velja za vse delavce iz drugih držav članic, ne glede na to, ali imajo pogodbo za nedoločen čas, so zaposleni kot sezonski ali čezmejni delavci ali nudijo storitve. Delavci ne smejo biti diskriminirani, na primer glede zahtevanega znanja jezikov, kjer zahteve ne smejo presegati razumne in primerne ravni za določeno delovno mesto.

Ta pravila ne veljajo za napotene delavce, ki ne uveljavljajo svoje pravice do prostega gibanja, temveč svobodo do opravljanja storitev uveljavlja delodajalec, ki jih začasno napoti na delo v tujino. Napotene delavce ščiti ta le direktiva o napotitvi delavcev (Direktiva 96/71/ES), ki določa nekatere minimalne pogoje za delo v državi gostiteljici, in z njo povezana direktiva o izvrševanju (Direktiva 2014/67/EU), to pa zato, da bi preprečili ne-loyalno konkurenco lokalnim ponudnikom storitev. Zaradi precejšnih razlik med državami članicami glede napotitve delavcev je Komisija marca 2016 predlagala revizijo direktive o napotitvi delavcev, vključno s spremenjenim stališčem, da bi moralo biti enako delo na enakem mestu enako plačano. Do maja 2016 je 11 nacionalnih parlamentov sprožilo postopek rumenega kartona zaradi pomislekov glede upoštevanja načela subsidiarnosti. Komisija je julija 2016 ponovno pregledala izražene pomisleke, vendar se je nato odločila svoj izvorni predlog ohraniti.

#### 1. Pravica delavcev do prostega gibanja in prebivanja

Direktiva 2004/38/ES uvaja državljanstvo EU kot osnovni status državljanov držav članic pri uresničevanju pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju EU. Vsak državljan EU ima pravico prve tri mesece prebivati na ozemlju druge države članice EU brez posebnih pogojev ali formalnosti. Za daljša obdobja lahko država gostiteljica zahteva, da oseba v razumnem in nediskriminatornem roku prijavi svoje prebivanje v državi.

Za pravico do prebivanja delavcev migrantov za več kakor tri mesece še naprej veljajo določeni pogoji, ki so odvisni od njihovega statusa: za državljane EU, ki niso zaposleni ali samozaposleni, je pravica do prebivanja odvisna od tega, ali imajo zadostna sredstva, da niso v breme sistemu socialne pomoči v državi gostiteljici, in ali imajo zdravstveno zavarovanje. Državljanji EU pridobijo pravico do stalnega prebivanja v državi članici gostiteljici po petih letih neprekinjenega zakonitega prebivanja.

Direktiva 2004/38/ES je spremenila Uredbo 1612/68/EGS v zvezi z združitvijo družine in razširila opredelitev „družinskega člana“ (za katere so prej veljali le zakonci, potomci, stari manj kot 21 let, ali vzdrževani otroci ter vzdrževani predniki) z vključitvijo registriranih partnerjev, če zakonodaja države članice gostiteljice registrirano partnerstvo priznava za enakovredno zakonski zvezi. Ne glede na njihovo nacionalnost imajo družinski člani delavca pravico do prebivanja v isti državi.



## 2. Zaposlitev

Delavcev, ki so državljani druge države članice, se na ozemlju države članice gostiteljice pri pogojih dela in zaposlovanja na podlagi njihovega državljanstva ne sme obravnavati drugače od delavcev te države. To zadeva zlasti vprašanja v zvezi z zaposlovanjem, odpovedjo in plačilom ter poklicnim usposabljanjem in prekvalificiranjem. Državljeni ene države članice, ki delajo v drugi državi članici, imajo enake socialne in davčne ugodnosti ter enak dostop do stanovanj kot delavci te države, obenem pa so upravičeni tudi do enake obravnave glede uveljavljanja sindikalnih pravic.

Pravica delavcev, da ostanejo na ozemlju gostujoče države po prenehanju zaposlitve je sedaj določena v Direktivi 2004/38/ES. Iskalci zaposlitve imajo pravico v gostujoči državi članici ostati dlje kot šest mesecev (Sodišče, zadeva C-292/89 Antonissen), ne da bi morali izpolnjevati posebne pogoje, če v tej državi še naprej iščejo zaposlitev in imajo „resnično možnost“, da delo najdejo; v tem času jih ni mogoče izgnati. Po pridobljeni pravici do stalnega prebivanja državljanom EU v gostujoči državi članici ni več treba izpolnjevati posebnih pogojev (na primer pogoja o razpolaganju z zadostnimi finančnimi sredstvi) in lahko po potrebi pridobijo socialno pomoč gostujoče države članice, enako kot njeni državljani.

Od uvedbe državljanstva EU je Sodišče omogočilo dostop do socialnih prejemkov tudi državljanom EU, ki prebivajo v drugi državi članici (zadevi C-184/99 Grzelczyk in C-224/98 D'Hoop). Trenutno je tema intenzivnih razprav status iskalcev prve zaposlitve, saj ti nimajo statusa delavcev, ki bi ga lahko obdržali; v zadevah C-138/02 Collins in C-23/08 Vatsouras je Sodišče odločilo, da imajo državljani EU pravico do enakega dostopa do finančnih prejemkov, namenjenih spodbujanju dostopa do trga dela za iskalce zaposlitve; tovrstne pomoči zato ni mogoče šteti za socialno pomoč, do katere po Direktivi 2004/38/ES dostop ni možen. Vseeno lahko države članice zahtevajo dokaz resnične povezave med iskalcem zaposlitve in trgov delu v posamezni državi članici. Sodišče je s svojo odločitvijo v zadevi C-67/14 Alimanovic tudi natančneje opredelilo položaj doslej zaposlenih delavcev. Te osebe so bile zaposlene in so posledično ohranile svoj status zaposlenih za nadaljnjih šest mesecev po prenehanju zaposlitve (člen 7(3)(c) direktive). Vseeno pa je bilo Sodišče mnenja, da lahko državljani EU po izteku tega obdobja enako obravnavo z državljani zadevne države in tako dostop do socialne pomoči zahtevajo le, če je njihovo prebivanje v tej državi članici skladno s pogoji iz direktive. Čeprav člen 14(4)(b) direktive prepoveduje izgon brezposelnih državljanov EU, če ti še naprej iščejo zaposlitev, pa člen 24(2) državam članicam izrecno dovoljuje, da lahko odrečejo podelitev socialne pomoči državljanom EU, katerih pravica do prebivanja temelji zgolj na tej določbi o prepovedi izгона. Sodišče je tudi menilo, da pri dostopu do socialne pomoči ni potrebna individualna ocena, medtem ko je treba

pri odločitvah o izgonu upoštevati individualni položaj državljanov EU.

Nasprotno je lahko možnost, da ekonomsko neaktivni državljani EU zaprosijo za prejemke, odvisna od njihovega zakonitega prebivanja, ki že predpostavlja zadostna finančna sredstva. Sodišče je v zadevi Brey (C-140/12) odločilo, da samo uveljavljanje pravice do prejemkov še ni zadosten dokaz, da oseba ni samozadostna, in je treba pri ocenjevanju, kako bo dodelitev prejemka obremenila nacionalni sistem socialne pomoči, upoštevati posebne okoliščine vsakega posameznega primera. Sodišče je v tej zadevi ponovilo sodno prakso iz zadeve Trojani (C-456/02), tj., da pravica ekonomsko neaktivnega državljanu EU do enake obravnave glede socialnih prejemkov ostane, dokler ni bil izgnan. Sodišče se je od te sodne prakse nedavno močno oddaljilo, saj je zavrnilo pravico do socialne pomoči neaktivnega državljanu EU, ki je v gostujočo državo članico vstopil le z namenom uveljavljanja te pravice (zadeva C-333/13 Dano): menilo je, da pravica do enake obravnave, ki bi vključevala tudi dostop do prejemkov, predpostavlja zakonito prebivanje v skladu z Direktivo 2004/38/ES, česar pa tožnik zaradi nezadostnih finančnih sredstev ni izpolnjeval. Sodišče naj bi na ta način državam članicam dovolilo, da neaktivnim državljanom odrečejo enakopraven dostop do socialne pomoči, ne da bi jim morali ukiniti pravico do prebivanja. Ta novi pristop bi lahko ogrozil socialno vključevanje v državah gostiteljicah, saj ustvarja podskupino državljanov EU, ki jih država ne more izgnati, obenem pa se morajo znajti brez socialne pomoči, ki jo prejemajo državljani te države članice, ki so v enakem položaju.

Države članice imajo po členu 35 direktive izrecno pristojnost, da v primeru zlorabe ali goljufije ne priznajo pravic, ki jih določa direktiva.

## B. Omejevanje prostega gibanja

Državam članicam je po Pogodbi dovoljeno, da iz razlogov javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja državljanom EU zavrnejo pravico do vstopa na svoje ozemlje ali prebivanja. Ti ukrepi morajo temeljiti na osebnem ravnanju posameznika, ki mora biti resna in takojšnja grožnja temeljnim interesom države. Direktiva 2004/38/ES v zvezi s tem določa vrsto postopkovnih jamstev.

V skladu s členom 45(4) PDEU se prosto gibanje delavcev ne uporablja pri zaposlovanju v državni upravi, čeprav je Sodišče to določbo razlagalo zelo omejeno, namreč da lahko država članica na svoje državljane omeji samo tista delovna mesta, ki vključujejo izvrševanje javne oblasti in odgovornosti za varovanje splošnih interesov države (na primer notranje ali zunanje varnosti države).

V prehodnem obdobju po pristopu se lahko za nove države članice uporabljajo določeni pogoji, ki omejujejo prosti pretok delavcev iz teh držav, vanje in med njimi. Te omejitve ne zadevajo potovanja v tujino ali dejavnosti samozaposlenih in se lahko v državah čla-

nica razlikujejo. Prehodno obdobje, ki je veljalo po pristopu Bolgarije in Romunije leta 2007, je prenehalo s 1. januarjem 2014. Trenutno velja prehodno obdobje za državljane Hrvaške, ki mora prenehati najkasneje julija 2020.

### C. Ukrepi za spodbujanje prostega gibanja

Osnovno načelo je, da mora imeti vsak državljan EU možnost svobodno izvajati svoj poklic v kateri koli državi članici. Praktično izvajanje tega načela pogosto omejuje nacionalne zahteve za dostop do nekaterih poklicev v državi gostiteljici. Z namenom povečanja prožnosti trgov dela in spodbujanja bolj samodejnega priznavanja kvalifikacij je bil prenovljen sistem priznavanja poklicnih kvalifikacij. Osnova za konsolidacijo in posodobitev 15 veljavnih direktiv s skoraj vsemi pravili priznavanja (3.1.5) je Direktiva 2005/36/ES (spremenjena z Direktivo 2013/55/EU) o priznavanju poklicnih kvalifikacij, ki pa uvaja še inovativne elemente, kot je evropska poklicna izkaznica in medsebojno ocenjevanje reguliranih poklicev.

EURES (Evropski portal za zaposlitveno mobilnost) je omrežje za sodelovanje med Komisijo, javnimi službami za zaposlovanje držav članic EU in EGP ter drugimi partnerskimi organizacijami in Švico (5.10.3). Na podlagi Uredbe 2016/589 (ki je zamenjala prejšnjo Uredbo 492/2011) je EURES z letom 2016 še izboljšal samopostrežna orodja na svoji digitalni platformi, da bi tako resnično postal vseevropski portal zaposlitvene mobilnosti, z njim pa je bilo uvedeno tudi avtomatizirano povezovanje znanj in spretnosti iskalcev zaposlitve in prostih delovnih mest. Države članice naj bi na portalu EURES objavljale vsa prosta delovna mesta in prijave za zaposlitev, objavljene na nacionalni ravni, portal pa naj bi zagotavljal splošne informacije o življenjskih razmerah in delovnih pogojih v ciljni državi, vključno z jezikovnimi tečaji, ter bolj prilagojeno karierno svetovanje in nasvete glede zaposlovanja. Portal EURES bo v mrežo prav tako izdatneje vključil socialne partnerje in zagotovil boljšo podporo za čezmejna partnerstva.

EU si močno prizadeva, da bi ustvarila okolje, ki bo spodbujalo mobilnost delavcev. Med njenimi prizadevanji naj omenimo:

- evropsko kartico zdravstvenega zavarovanja in direktivo o čezmejnem zdravstvu;
- usklajevanje sistemov socialne varnosti z Uredbo (ES) št. 883/2004 in Izvedbeno uredbo (ES) št. 987/2009 (5.10.4);
- sprejetje Direktive 2014/50/EU o minimalnih zahtevah za povečanje mobilnosti delavcev med državami članicami na osnovi lažje pridobitve in ohranjanja pravic iz dodatnega pokojninskega zavarovanja v aprilu 2014;
- sporočilo Komisije iz leta 2010 „Ponovna potrditev prostega gibanja delavcev: pravice in pomembne spremembe“ in sporočilo iz leta 2013 „Prosto giba-

nje državljanov EU in njihovih družinskih članov: pet konkretnih ukrepov“, katerima so januarja 2014 sledile smernice o izvajanju meril običajnega prebivališča za socialno varnost in septembra 2014 smernice za spoprijemanje z navideznimi sklenitvami zakonskih zvez;

- sprejetje Direktive 2014/54/EU o ukrepih za lažje uresničevanje pravic, podeljenih delavcem v okviru prostega gibanja delavcev, ki natančneje opredeljuje nova možna pravna sredstva za diskriminirane delavce, vključno s spravo in mediacijo, in uvaja obrambne organe v državah članicah, ki bodo delavcem EU zagotavljali neodvisno pravno ali drugo pomoč, obenem pa delovali kot kontaktna točka za ustrezne kontaktne točke v drugih državah članicah za namene sodelovanja in izmenjave ustreznih informacij.

### Vloga Evropskega Parlamenta

Evropski parlament meni, da so vprašanja v zvezi z zaposlovanjem prednostnega pomena za Evropsko unijo, in že od nekdaj poudarja, da morajo Evropska unija in njene države članice kot enega od ciljev delujočega notranjega trga uskladiti prizadevanja in spodbujati prosto gibanje delavcev. Parlament ima dejavno vlogo pri vzpostavljanju in izboljševanju notranjega trga in dejavno podpira prizadevanja Komisije na tem področju.

Parlament je 25. oktobra 2011 sprejel resolucijo o spodbujanju mobilnosti delavcev v Evropski uniji, s katero se je odzval na sporočilo Komisije na to temo. V njej poudarja pomen spodbujanja mobilnosti delavcev in obravnava teme, kot so odstranjevanje ovir za mobilnost, reševanje upravnih in pravnih vidikov ter povezanost mobilnosti z drugimi politikami. Zaradi omejitev na trgu dela za državljane Romunije in Bolgarije je 15. decembra 2011 sprejel resolucijo o prostem pretoku delavcev znotraj Evropske unije, v kateri je izrazil stališče, da mobilnosti delavcev v EU ne bi smeli nikoli obravnavati kot grožnjo nacionalnim trgovom dela. V svoji resoluciji z dne 16. januarja 2014 o spoštovanju temeljne pravice prostega gibanja v EU je opomnil, da se pravice do prostega gibanja zaradi dela ne sme povezovati z zlorabami sistemov socialne varnosti (glej tudi sodbo Sodišča v zadevi C-431/01 Ninni-Orasche), in države članice pozval, naj se vzdržijo ukrepov, ki bi lahko vplivali na pravico do prostega gibanja.

Glede usklajevanja sistemov socialne varnosti je Parlament januarja 2014 z resolucijo o socialni zaščiti za vse pozval Komisijo, naj pregleda zakonodajo ter spremlja izvajanje in usklajevanje sistemov socialne varnosti, da bi tako zaščitili pravice delavcev migrantov v EU do prejemkov.

→ [Marion Schmid-Drüner](#)

## 3.1.4 Pravica do ustanavljanja in svoboda opravljanja storitev

*Pravica do ustanavljanja in svoboda opravljanja storitev, kakor sta določeni v Pogodbi o delovanju Evropske unije in kot ju utrjuje sodna praksa Evropskega sodišča, zagotavljata mobilnost podjetij in strokovnjakov znotraj EU. Za nadaljnje izvajanje teh dveh svoboščin so pričakovanja glede direktive o storitvah, sprejete leta 2006, visoka, saj je zelo pomembna za dokončno vzpostavitev notranjega trga.*

### Pravna podlaga

Člen 26 (notranji trg), členi 49 do 55 (ustanavljanje) ter 56 do 62 (storitve) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

### Cilji

Samozaposleni in strokovnjaki ali pravne osebe iz člena 54 PDEU, ki pravno delujejo v eni od držav članic, lahko: trajno in neprekinjeno opravljajo gospodarsko dejavnost v drugi državi članici (svoboda ustanavljanja: člen 49 PDEU) ali (ii) začasno ponujajo in opravljajo storitve v drugi državi članici, pri čemer ostajajo v državi izvora (svoboda opravljanja storitev: člen 56 PDEU). To pomeni odpravo diskriminacije na podlagi državljanstva in, če naj se ti svoboščini uporabljata učinkovito, tudi sprejetje ukrepov za njuno lažjo uresničevanje, vključno s harmonizacijo nacionalnih predpisov za dostop ali njihovo vzajemno priznavanje (3.1.5).

### Dosežki

#### A. Liberalizacija v Pogodbi

##### 1. „Temeljne svoboščine“

Pravica do ustanavljanja vključuje pravico do začetka in opravljanja dejavnosti kot samozaposlena oseba ter pravico do ustanovitve in vodenja podjetij kot trajne in neprekinjene dejavnosti pod enakimi pogoji, kot je glede ustanovitve opredeljeno v zakonodaji zadevne države članice za njene državljane.

Svoboda opravljanja storitev velja za vse storitve, ki se praviloma opravljajo za plačilo in niso urejene z določbami, ki se nanašajo na prost pretok blaga, kapitala in oseb. Ponudnik lahko, zato da zagotovi storitev, svojo dejavnost začasno izvaja v državi članici, v kateri se ta storitev opravlja, pod enakimi pogoji, kot jih ta država predpisuje svojim državljanom.

##### 2. Izjeme

PDEU iz pravice do ustanavljanja in opravljanja storitev izvzema dejavnosti, povezane z izvajanjem javne oblasti (člen 51 PDEU). Ta izjema pa je omejena z ožjo razlago: izvzete so lahko le tiste posebne dejavnosti in vloge, ki pomenijo izvajanje oblasti; celoten poklic pa je mogoče izvzeti le, če je v celoti namenjen izvajanju uradne oblasti oziroma je temu namenjeni

del neločljivo povezan z ostalim delom poklica. Izjeme državam članicam omogočajo, da izvzamejo proizvodnjo vojaških sredstev ali trgovino z njimi (člen 346(1)(b) PDEU) ter ohranijo uporabo pravil za tiste, ki niso njihovi državljani, na področju javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja (člen 52(1)).

#### B. Direktiva o storitvah – dokončnemu oblikovanju notranjega trga naproti

Direktiva o storitvah (Direktiva 2006/123/ES z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu), ki krepi svobodo opravljanja storitev znotraj EU, je bila sprejeta leta 2006, izvajati pa jo je bilo treba začeti do 28. decembra 2009. Ta direktiva je bistvenega pomena za dokončno oblikovanje notranjega trga, saj ima ogromen potencial v smislu koristi za potrošnike ter mala in srednja podjetja. Cilj je znotraj EU oblikovati odprt enoten trg za storitve, hkrati pa zagotoviti kakovost storitev, ki se nudijo potrošnikom v Uniji. Na podlagi polnega izvajanja direktive o storitvah bi se trgovina s komercialnimi storitvami lahko povečala za 45 %, tuje neposredne naložbe pa za 25 %, s čimer bi se dosegla od 0,5- do 1,5-odstotna rast BDP (sporočilo Komisije „Evropa 2020“). Direktiva prispeva k upravni in regulativni poenostavitvi in posodobitvi, kar naj bi dosegli s pregledi obstoječe zakonodaje ter s sprejetjem in spremembami ustrezne zakonodaje, pa tudi z dolgoročnimi projekti – vzpostavitev enotnih kontaktnih točk ter zagotavljanjem upravnega sodelovanja. Izvajanje direktive se je v vrsti držav članic začelo z veliko zamudo glede na prvotni rok. Za uspešno izvajanje te direktive je potrebna trajna politična zavezanost ter široka podpora na evropski, nacionalni, regionalni in lokalni ravni.

#### Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament je bistveno pripomogel k liberalizaciji dejavnosti samozaposlenih oseb. Zagotovil je natančno razmejitev dejavnosti, ki so lahko namenjene državljanom (na primer tiste, ki so povezane z izvajanjem javne oblasti). Omeniti je treba tudi postopek, ki ga je Parlament na Sodišču sprožil proti Svetu, ker ta ni ukrepal v zvezi s prometno politiko. V tej zadevi, sproženi januarja 1983, je Sodišče v zadevi št. 13/83 z dne 22. maja 1985 obsodilo Svet, ker ni zagotovil prostega opravljanja mednarodnih prevoznih storitev ali določil pogojev, pod katerimi

bi lahko prevozniki, ki nimajo sedeža v državi članici, v njej opravljali prevozne storitve. Tu je šlo za kršitev Pogodbe, zato je moral Svet sprejeti potrebno zakonodajo. Z uvedbo postopka soodločanja, kot je opredeljen v Maastrichtski pogodbi, in sedaj z rednim zakonodajnim postopkom, ki ga je nasledil, se je vloga Parlamenta za večino vidikov svobode ustanavljanja in opravljanja storitev povečala.

Parlament je imel pomembno vlogo tudi pri sprejetju direktive o storitvah, sedaj pa pozorno spremlja njeno izvajanje. Prav tako pritiska na države članice, naj izpolnijo svoje obveznosti iz direktive in zagotovijo njeno ustrezno izvajanje. Parlament je 15. februarja 2011 sprejel resolucijo o izvajanju direktive o storitvah 2006/123/ES<sup>[1]</sup>, 25. oktobra 2011 pa resolucijo o postopku medsebojnega ocenjevanja direktive o storitvah<sup>[2]</sup>. Po sporočilu Komisije z dne 8. junija 2012 o izvajanju direktive o storitvah je Odbor za notranji trg in varstvo potrošnikov Evropskega parlamenta pripravil poročilo o notranjem trgu storitev: sedanje stanje in nadaljnje ukrepanje, ki je bilo 11. septembra 2013<sup>[3]</sup> sprejeto na plenarnem zasedanju.

Poleg tega je Evropski parlament 7. februarja 2013 sprejel resolucijo s priporočili Komisiji o upravljanju enotnega trga<sup>[4]</sup>, v kateri je poudaril pomen storitvenega sektorja kot ključnega področja za rast, temeljne značilnosti svobode opravljanja storitev ter prednosti polnega izvajanja direktive o storitvah.

Dejavnosti Parlamenta so bile v prvi vrsti osredotočene na zakonodajne predloge v zvezi s telekomunikacijskimi storitvami, kot sta uredba o elektronski identifikaciji in skrbniških storitvah za elektronske transakcije na notranjem trgu (Uredba (EU) št. 910/2014) in uredba o ukrepih za evropski enotni trg elektronskih komunikacij in doseganje povezane celine (COM(2013)0627), kar je privedlo do sprejetja

Uredbe (EU) št. 2015/2120 z dne 25. novembra 2015 o določitvi ukrepov v zvezi z dostopom do odprtega interneta in spremembi Direktive 2002/22/ES o univerzalni storitvi in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami ter Uredbe (EU) št. 531/2012 o gostovanju v javnih mobilnih komunikacijskih omrežjih v Uniji). Parlament obravnava finančne storitve s področja dostopa do osnovnih bančnih storitev<sup>[5]</sup>, potrošniške in hipotekarne kredite (Direktiva 2014/17/EU) ter paketna potovanja in pomoč pri organizaciji potovanja (COM(2013)0512). Z direktivo o hipotekarnih kreditih (2014/17/EU) bodo potrošniki bolje zaščiteni, saj bodo z njo uvedene minimalne regulativne zahteve, ki jih morajo države članice izpolniti za zaščito posameznikov s kreditno pogodbo za stanovanjsko nepremičnino. To direktivo bi morale države članice začeti izvajati do marca 2016, pomagala pa bo zagotoviti, da bodo potrošniki obveščeni in finančno sposobni plačevati svoje hipotekarno posojilo. Poleg tega je namen direktive o bolj reguliranih in preglednih finančnih trgih (2014/65/EU) zagotoviti regulacijo in preglednost finančnih trgov na ravni EU. Parlament je vključen tudi v oblikovanje zakonodaje o inovativnih storitvah, kot je avtomobilski sistem za reševanje eCall (COM(2013)0316), ter v preverjanje izvajanja direktive o univerzalni storitvi in številki za klic v sili 112<sup>[6]</sup>. Dne 28. aprila 2015 je izglasoval, da bo tehnologija eCall po aprilu 2018 v vseh novih vozilih obvezna.

Podrobnejše informacije so na voljo v študiji z naslovom **EU Mapping: Overview of IMCO-related legislation** (Evidentiranje na ravni EU: pregled zakonodaje, povezane z odborom IMCO)<sup>[7]</sup>, ki je bila pripravljena za Odbor za notranji trg in varstvo potrošnikov (IMCO).

→ Mariusz Maciejewski / Kendra Pengelly

<sup>[1]</sup> UL C 188E, 28.6.2012, str. 1.

<sup>[2]</sup> UL C 131 E, 8.5.2013, str. 46.

<sup>[3]</sup> Sprejeta besedila, P7\_TA(2013)0366.

<sup>[4]</sup> Sprejeta besedila, P7\_TA(2013)0054.

<sup>[5]</sup> Sprejeta besedila, P7\_TA(2012)0293.

<sup>[6]</sup> UL C 33 E, 5.2.2013, str. 1.

<sup>[7]</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536317/IPOL\\_STU\(2015\)536317\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536317/IPOL_STU(2015)536317_EN.pdf)

## 3.1.5 Vzajemno priznavanje diplom

*Svoboda ustanavljanja in svoboda opravljanja storitev sta temelja enotnega trga in zagotavljata mobilnost podjetij in poklicnih delavcev znotraj EU. Izvajanje teh svoboščin predvideva splošno priznavanje diplom in kvalifikacij, izdanih v posameznih državah članicah. Sprejetih je bilo že več ukrepov za njihovo harmonizacijo in vzajemno priznavanje, na to temo pa se pripravlja še več zakonodaje.*

### Pravna podlaga

Člena 26 in 53 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

### Cilji

Da bi lahko samozaposleni in poklicni delavci svojo dejavnost opravljali v drugi državi članici ali v njej začasno ponujali svoje storitve, je potrebno vzajemno priznavanje diplom, spričeval in drugih dokazil o strokovni usposobljenosti, izdanih v različnih državah članicah, obenem pa je treba uskladiti in harmonizirati vse nacionalne določbe o dostopu do različnih poklicev.

### Dosežki

V členu 53(1) PDEU je zapisano, da vzajemno priznavanje diplom in drugih dokazil o formalnih kvalifikacijah, ki jih posamezne države članice zahtevajo za dostop do reguliranih poklicev, lahko pripomore k uresničevanju svobode ustanavljanja in opravljanja storitev. Člen prav tako govori o potrebi po uskladitvi nacionalnih predpisov, ki se nanašajo na začetek opravljanja in opravljanje dejavnosti samozaposlenih oseb. Kadar je tovrstna harmonizacija zakonodaje težaven proces, je vzajemno priznavanje v skladu z drugim odstavkom podrejeno uskladitvi pogojev za izvajanje v različnih državah članicah. Proces harmonizacije se je od sredine sedemdesetih let 20. stoletja razvil s sprejetjem številnih direktiv. Na podlagi teh besedil je zakonodaja o vzajemnem priznavanju prilagojena potrebam različnih razmer. Za različne poklice je bolj ali manj popolna, pri novejši zakonodaji pa je bil uporabljen splošnejši pristop.

#### A. Pristop po sektorjih (poklicih)

##### 1. Vzajemno priznavanje po harmonizaciji

Harmonizacija je hitreje potekala v zdravstvenem sektorju, saj se poklicne zahteve, zlasti usposabljanje, med državami niso zelo razlikovale (drugače kot pri drugih poklicih), zato jih ni bilo težko uskladiti. Ta harmonizacija je potekala s številnimi direktivami od sredine sedemdesetih do sredine osemdesetih let prejšnjega stoletja, ko so bili glede svobode ustanavljanja in opravljanja storitev regulirani številni poklici (zdravniki, medicinske sestre, veterinarji, babice in samozaposleni trgovski zastopniki). Direktiva o poklicnih kvalifikacijah (2005/36/ES) je bila namenjena pojasnitvi, poenostavitvi in posodobitvi

obstojećih direktiv in je v enem samem besedilu uredila regulirane poklice zdravnikov, zobozdravnikov, medicinskih sester, veterinarjev, babic, farmacevtov in arhitektov. V direktivi je med drugim natančno opredeljeno, kako naj država članica gostiteljica prizna poklicne kvalifikacije, pridobljene v drugi (domači) državi članici. Priznavanje poklicnih delavcev vključuje tako splošni sistem priznavanja kot tudi posebne sisteme za vsakega od omenjenih poklicev. Med drugim se osredotoča na stopnjo strokovne usposobljenosti, usposabljanje in strokovne izkušnje (tako splošne kot specialistične). Direktiva zadeva tudi poklicne kvalifikacije v prevoznem in zavarovalniškem sektorju ter pri posrednikih in zakonitih revizorjih. Te poklice so pred tem urejale druge direktive. Komisija je 22. junija 2011 sprejela zeleno knjigo z naslovom „Posodobitev Direktive o poklicnih kvalifikacijah“ (COM(2011)0367), v kateri je predlagala zakonodajno pobudo za reformo sistemov priznavanja poklicnih kvalifikacij, s čimer je želela omogočiti mobilnost delavcev ter prilagoditi usposabljanje trenutnim zahtevam na trgu delovne sile. 19. decembra 2011 je Komisija na podlagi različnih postopkov posvetovanj objavila predlog o spremembi Direktive o priznavanju poklicnih kvalifikacij (COM(2011)0883). Najpomembnejši ključni predlogi so vključevali: uvedbo evropske poklicne izkaznice; harmonizacijo minimalnih zahtev glede usposabljanja; samodejno priznavanje kvalifikacij za sedem poklicev, in sicer poklic arhitekta, zobozdravnika, zdravnika, medicinske sestre, babice, lekarnarja in veterinarja ter uvedbo informacijskega sistema za notranji trg, ki omogoča okrepljeno sodelovanje na področju priznavanja diplom. Glavna cilja predloga sta bila olajšati in povečati mobilnost poklicnih delavcev v EU ter omiliti težave s pomanjkanjem osebja v nekaterih državah članicah. Direktiva 2013/55/EU je bila sprejeta 20. novembra 2013<sup>[1]</sup>.

##### 2. Vzajemno priznavanje brez harmonizacije

Pri drugih poklicih, kjer so harmonizacijo preprečevale razlike v nacionalnih predpisih, je vzajemno priznavanje manj napredovalo. Razlike med pravnimi sistemi držav so preprečile polno vzajemno priznavanje diplom in kvalifikacij, kar bi zagotovilo

<sup>[1]</sup> Direktiva 2013/55/EU z dne 20. novembra 2013 o spremembi Direktive 2005/36/ES o priznavanju poklicnih kvalifikacij in Uredbe (EU) 1024/2012 o upravnem sodelovanju prek informacijskega sistema za notranji trg (uredba IMI), UL L 354, 28.12.2013, str. 132.

takojšnje svobodo ustanavljanja na podlagi diplome, pridobljene v matični državi. Direktiva Sveta 77/249/EGS z dne 22. marca 1977 je omogočila pravnikom svobodo občasnega opravljanja storitev; za svobodo ustanavljanja je sicer potrebna diploma države gostiteljice. Direktiva 98/5/ES z dne 16. februarja 1998 je pomenila opazen korak naprej, saj je bilo v njej določeno, da lahko pravniki z diplomom katere koli države članice za opravljanje svojega poklica ustanovijo družbo v drugi državi članici, vendar lahko država gostiteljica zahteva, da jim mora pomagati lokalni odvetnik, kadar zastopajo in branijo stranko na sodišču. Po treh letih dela na podlagi te določbe odvetniki – če to želijo – opravijo preskus poklicne usposobljenosti in pridobijo pravico do polnega opravljanja svojega poklica, ne da bi jim bilo treba opraviti strokovnega izpita. Druge direktive so to načelo prenesle na druge poklice, kot so cestni prevoznik v tovornem prometu, zavarovalniški zastopnik in posrednik, frizer in arhitekt.

## B. Splošni pristop

Priprava zakonodaje za vzajemno priznavanje po sektorjih je vedno dolg in težaven postopek, ki včasih vključuje obsežnejšo harmonizacijo nacionalnih predpisov. Zato je postalo očitno, da je potreben splošen sistem za priznavanje enakovrednosti diplom, veljaven za vse regulirane poklice, za katere ni posebnih predpisov Unije. Novi splošni pristop je spremenil način dojemanja stvari. Pred tem je bilo „priznavanje“ podrejeno veljavnim evropskim pravilom glede „harmonizacije“ posameznih reguliranih poklicev ali dejavnosti. Po uveljavitvi splošnega pristopa je „vzajemno priznavanje“ na podlagi uveljavljenih pravil postalo skorajda samodejno za vse zadevne regulirane poklice, zato sekundarna zakonodaja za točno določene sektorje ni potrebna. Odtlej sta se metodi „harmonizacije“ in „vzajemnega priznavanja“ uporabljali vzporedno, pri čemer sta se občasno dopolnjevali, ko sta bili hkrati uporabljeni uredba in direktiva (glej resoluciji Sveta z dne 3. decembra 1992 in 15. julija 1996 o preglednosti kvalifikacij in spričeval poklicnega usposabljanja).

Država članica prosilcem ne sme zavrniti dostopa do poklica, če imajo kvalifikacije, ki se za ta poklic zahtevajo v državi, iz katere prihajajo. Če pa je bilo njihovo usposabljanje krajše kot v državi gostiteljici, lahko ta zahteva določene poklicne izkušnje. Če se usposabljanje zelo razlikuje, lahko država gostiteljica zahteva prilagoditveno obdobje ali preverjanje usposobljenosti, po izbiri prosilca, razen če poklic zahteva poznavanje nacionalne zakonodaje.

## Vloga Evropskega parlamenta

Da bi olajšal postopek priznavanja, je Evropski parlament novembra 2011 sprejel resolucijo o izvajanju direktive o poklicnih kvalifikacijah (2005/36/ES)<sup>[1]</sup>, v kateri je pozval k posodobitvi in izboljšanju te direktive ter spodbudil uporabo najučinkovitejših in najustreznejših tehnologij, kot je uvedba evropske poklicne izkaznice, uradnega dokumenta, ki bi ga priznavali vsi pristojni organi.

Komisija je 19. decembra 2011 v odgovor na resolucijo Parlamenta predstavila predlog o spremembi direktive o priznavanju poklicnih kvalifikacij. Parlament je po uspešnih tristranskih pogajanjih dosegel spremembo, ki jih je zahteval, vključno z uvedbo prostovoljne poklicne izkaznice, vzpostavitev mehanizma opozarjanja, pojasnitvijo pravil glede delnega dostopa do reguliranega poklica, pravili glede znanja jezikov in vzpostavitev mehanizma za vzajemno ocenjevanje reguliranih poklicev, da bi zagotovili preglednost. Na podlagi tega je bila 20. novembra 2013 sprejeta Direktiva 2013/55/EU Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2005/36/ES o priznavanju poklicnih kvalifikacij<sup>[2]</sup>.

Več podrobnejših informacij najdete v študiji, ki je bila pripravljena za odbor IMCO in nosi naslov „EU Mapping: Overview of IMCO related legislation“ (Kartiranje EU: pregled zakonodaje, povezane z odborom IMCO).<sup>[3]</sup>

→ Mariusz Maciejewski

<sup>[1]</sup> Sprejeta besedila, P7\_TA(2011)0490.

<sup>[2]</sup> UL L 354, 28.12.2013, str. 132.

<sup>[3]</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536317/IPOL\\_STU\(2015\)536317\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536317/IPOL_STU(2015)536317_EN.pdf)

## 3.1.6 Prost pretok kapitala

*Prost pretok kapitala ni le najmlajša od vseh svoboščin iz Pogodb, ampak – zaradi edinstvene vključitve tretjih držav – tudi najširša. Pogodbe na samem začetku niso predpisovale popolne liberalizacije kapitalskih tokov. Države članice so morale omejitve odpraviti le v takšni meri, kot je bila potrebna za delovanje skupnega trga. Vendar so se gospodarske in politične razmere v Evropi in svetu spremenile, zaradi česar je Evropski svet leta 1988 potrdil postopno uresničevanje ekonomske in monetarne unije (EMU). Ta je zahtevala večjo raven usklajevanja med nacionalnimi gospodarskimi in monetarnimi politikami. Prav zato je prva faza ekonomske in monetarne unije predvidela popolno svobodo kapitalskih transakcij, ki je bila najprej uvedena v okviru direktive Sveta, kasneje pa je bila vključena tudi v Maastrichtsko pogodbo. Ta od takrat prepoveduje vse omejitve kapitalskih tokov in plačil, tako med državami članicami kot med državami članicami in tretjimi državami. Načelo je bilo neposredno učinkovito, tj. za njegovo izvajanje ni bila potrebna nobena nadaljnja zakonodaja ne na ravni EU ne na ravni držav članic.*

### Pravna podlaga

Členi od 63 do 66 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), dopolnjeni s členoma 75 in 215 PDEU glede sankcij.

### Cilji

Vse omejitve kapitalskih tokov med državami članicami ter med državami članicami in tretjimi državami bi bilo treba odpraviti. Kljub temu pa imajo države članice za kapitalске tokove med njimi in tretjimi državami na voljo: (1) možnost zaščitnih ukrepov v izjemnih okoliščinah; (2) možnost, da uporabijo omejitve, ki so obstajale pred določenim datumom, za tretje države in nekatere kategorije kapitalskih tokov; ter (3) podlago za uvedbo teh omejitev – vendar v zelo posebnih okoliščinah. Ta liberalizacija bi morala omogočiti vzpostavitev enotnega trga s spodbujanjem drugih svoboščin (zlasti pretoka oseb, blaga in storitev). Z omogočanjem učinkovitih naložb kapitala in spodbujanjem uporabe evra kot mednarodne valute bi morala omogočiti tudi gospodarski napredek ter tako prispevati k vlogi EU kot svetovnega akterja. Liberalizacija je bila nujna tudi za vzpostavitev ekonomske in monetarne unije (EMU) in za uvedbo evra.

### Dosežki

#### A. Prva prizadevanja za liberalizacijo (pred vzpostavitvijo enotnega trga)

Področje uporabe prvih ukrepov Skupnosti je bilo omejeno. Prva direktiva z dne 11. maja 1960, ki je bila spremenjena leta 1962, je popolnoma liberalizirala neposredne naložbe, kratkoročna in srednjeročna posojila za trgovinske posle ter nakup vrednostnih papirjev, ki kotirajo na borzi. Nekatere države članice so se odločile, da ne bodo čakale na odločitve Skupnosti in so uvedle enostranske nacionalne ukrepe ter tako odpravile skoraj vse omejitve za pretok kapitala

(Nemčija leta 1961, Združeno kraljestvo leta 1979 in države Beneluksa (medsebojno) leta 1980). Temu je sledilo sprejetje druge direktive (72/156/EGS) o mednarodnih kapitalskih tokovih.

#### B. Nadaljnji napredek in splošna liberalizacija glede na enotni trg

Napredek, ki se je začel v letih 1960–1962, se je nadaljeval šele ob vzpostavitvi skupnega trga skoraj 20 let kasneje. Direktivi iz let 1985 in 1986 sta razširili popolno liberalizacijo na dolgoročna posojila za trgovinske posle in nakup vrednostnih papirjev, ki ne kotirajo na borzi. Da bi dosegli cilj dokončanja enotnega trga (do leta 1993), ki je predvideval prehod od evropskega monetarnega sistema k EMU ter uvedbo evra, so bili kapitalski tokovi prvič v celoti liberalizirani s sprejetjem Direktive Sveta 88/361/EGS z dne 24. junija 1988, s katero so bile od 1. julija 1990 naprej odpravljene vse preostale omejitve za pretok kapitala med državljani držav članic. Zaradi tega je bila liberalizacija razširjena na denarne ali navidezne denarne transakcije, kot so posojila, pologi tuje valute ali transakcije vrednostnih papirjev, za katere je bilo verjetno, da bodo najbolj vplivale na nacionalne denarne politike. Direktiva je vsebovala t. i. zaščitno klavzulo, ki državam članicam omogoča, da sprejmejo zaščitne ukrepe, kadar kratkoročni pretoki kapitala izjemnega obsega resno motijo izvajanje denarne politike. Vendar so se takšni ukrepi lahko uporabljali le za omejeno število ustrezno utemeljenih primerov in niso mogli trajati več kot šest mesecev (te možnosti ni izkoristila nobena država članica). Prav tako je nekaterim državam omogočila, da so ohranilečasne omejitve, v glavnem v zvezi s kratkoročnimi pretoki, toda le za določeno obdobje: to je veljalo za Irsko, Portugalsko in Španijo do 31. decembra 1992, za Grčijo pa do 30. junija 1994. Vendar Protokol št. 32 Pogodbe o Evropski uniji (PEU) Danski, na primer, omogoča, da ohrani obstoječo zakonodajo, ki tujim državljanom omejuje pridobitev sekundarnih prebivališč.

## C. Dokončni sistem

### 1. Načelo

Maastrichtska pogodba o Evropski uniji je prost pretok kapitala pozneje uvedla kot eno izmed svoboščin te pogodbe. Danes člen 63 PDEU prepoveduje vse omejitve pretoka kapitala in plačil med državami članicami ter med državami članicami in tretjimi državami. To je izjemna razsežnost te posebne svoboščine, ki se nanaša tudi na tretje države. Prepoveduje vse ovire, ne le diskriminatorne. Določa splošno prepoved, ki presega zgolj odpravo neenakopravnega obravnavanja na podlagi državljanstva (glej zadevo C-367/98, Komisija proti Portugalski, odstavek 44). Člen 65(1) PDEU omogoča različno davčno obravnavo nerezidentov in tujih naložb, vendar to ni sredstvo samovoljne diskriminacije ali prikritega omejevanja trgovine (člen 65(3) PDEU). Načelo prostega pretoka kapitala namreč prevlada nad vzajemnostjo in ohranjanjem pogajalske moči držav članic v razmerju do tretjih držav (glej zadevo C-101/05, Skatteverket proti A).

**Obveznosti obveščanja ne** vplivajo na pravico do prostega pretoka kapitala, recimo obveščanje o čezmejnih transakcijah (npr. za elektronska plačila in premike gotovine ter vrednostnih papirjev nad določeno vrednostjo) za zbiranje statistik o zunanjem sektorju, ki se uporabljajo pri pripravi plačilnih bilanc držav članic in EMU.

### 2. Izjeme in utemeljene omejitve

Kljub temu so izjeme v glavnem omejene na pretok kapitala v zvezi s tretjimi državami (člen 64 PDEU). Poleg možnosti, da se ohranijo veljavni nacionalni ukrepi ali ukrepi Skupnosti z dne 31. decembra 1993 (oziroma 31. decembra 1999 v primeru Bolgarije, Estonije in Madžarske) v zvezi z neposrednimi naložbami in nekaterimi drugimi transakcijami, lahko Svet po posvetovanju z Evropskim parlamentom soglasno sprejme tudi ukrepe, ki pomenijo nazadovanje glede liberalizacije kapitalskih tokov s tretjimi državami. Svet in Evropski parlament lahko sprejmeta zakonodajne ukrepe v zvezi s kapitalskimi tokovi s tretjimi državami, ki se nanašajo na vzpostavitev neposrednih naložb, opravljanje finančnih storitev ali sprejem vrednostnih papirjev na trg kapitala (primera takšnega ukrepanja sta predlog uredbe o prehodnih dogovorih za dvostranske sporazume o naložbah med državami članicami in tretjimi državami (COM(2010)0344) in zakonodajna resolucija Evropskega parlamenta z dne 10. maja 2011 (P7\_TA(2011)0206)). Člen 66 PDEU določa izjemne ukrepe v razmerju do tretjih držav, vendar so ti omejeni na obdobje šestih mesecev.

Edine utemeljene omejitve pretoka kapitala na splošno, vključno s pretokom v Uniji, ki jih države članice lahko sprejmejo, so določene v členu 65 PDEU in vključujejo: (i) ukrepe za preprečevanje krši-

tev nacionalne zakonodaje (zlasti pri obdavčitvah in bonitetnem nadzoru finančnih storitev), (ii) postopke za prijavo pretoka kapitala za upravne oziroma statistične namene, in (iii) ukrepe, upravičene zaradi javnega reda ali javne varnosti. Člen 75 PDEU poleg tega določa možnost finančnih sankcij proti posameznikom, skupinam ali nedržavnim subjektom za preprečevanje terorizma in boj proti njemu. V skladu s členom 215 PDEU se finančne sankcije lahko sprejmejo proti tretjim državam ali posameznikom, skupinam ali nedržavnim subjektom na podlagi odločitev, sprejetih v okviru skupne zunanje in varnostne politike.

### 3. Posledice ekonomske in monetarne unije (EMU): odprava zaščitne klavzule

Zaščitno klavzulo danes predstavlja člen 144 PDEU (skupaj s členom 143 PDEU). Ta omogoča sprejetje zaščitnih ukrepov za plačilno bilanco v primeru težav, ki ogrožajo delovanje notranjega trga, ali v primeru nenadne krize. Od 1. januarja 1999 in začetka tretje faze EMU se zaščitna klavzula za pomoč ob krizah v plačilni bilanci uporablja zgolj za tiste države članice, ki (še) niso uvedle evra.

## D. Obravnava kršitev in odločbe Sodišča

Če države članice neutemeljeno omejujejo prost pretok kapitala, se uporabljajo običajni postopki za ugotavljanje kršitev, ki jih določajo člani od 258 do 260 PDEU.

Pomembni primeri kršitev so med drugim zadevali posebne pravice državnih organov v zasebnih podjetjih/sektorjih (npr. Komisija proti Nemčiji (zadeva C-112/05 Volkswagen); leta 2010 je Sodišče v tožbi proti Portugalski (zadeva C-171/08) potrdilo predhodno sodno prakso o posebnih pravicah in poudarilo, da prost pretok kapitala vključuje tako „neposredne“ naložbe kot „portfeljske“ naložbe; in primer tretje države (zadeva C-452/04 Fidium Finanz).

## E. Plačila

Glede **plačil** člen 63(2) PDEU določa: „V okviru določb tega poglavja so prepovedane vse omejitve plačil med državami članicami ter med državami članicami in tretjimi državami“.

### 1. Uskladitev stroškov domačih in čezmejnih plačil v evro območju

Uredba (ES) št. 2560/2001 z dne 19. decembra 2001 je uskladila stroške domačih in čezmejnih plačil v evro območju. To uredbo je kasneje razveljavila in nadomestila Uredba Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 924/2009 z dne 16. septembra 2009 o čezmejnih plačilih v Skupnosti. Uredba (EU) št. 260/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. marca 2012 o uvajanju tehničnih in poslovnih zahtev za kreditne prenose in direktne bremenitve v eurih je izboljšala okvir.



## 2. Nov pravni okvir za plačila

Direktiva 2007/64/ES o plačilnih storitvah zagotavlja pravno podlago za vzpostavitev enotnega plačilnega trga na ravni celotne EU do leta 2010. Namenjena je vzpostavitvi celovitega sklopa pravil, veljavnega za vse plačilne storitve v EU, da bi bila čezmejna plačila tako enostavna, učinkovita in varna kot „nacionalna“ plačila v državi članici ter da bi povečali učinkovitost in zmanjšanje stroškov z večjo konkurenco, ki bi jo dosegli z odprtjem plačilnih trgov za nove ponudnike. Direktiva o plačilnih storitvah zagotavlja potreben pravni okvir za pobudo evropske bančne industrije, imenovano enotno območje plačil v eurih (SEPA). Instrumenti SEPA so bili na voljo, vendar se do konca leta 2010 niso pogosto uporabljali. Zato je Evropska komisija decembra 2010 predlagala uredbo (COM(2010)0775), ki določa končne roke, veljavne v celotni EU, za prehod iz obstoječih nacionalnih kreditnih prenosov in neposrednih bremenitev na nove instrumente SEPA; tako je postopno odpravila nacionalne kreditne prenose 12 mesecev in neposredne bremenitve 24 mesecev po začetku veljavnosti uredbe. Ta predlog je bil sprejet leta 2012 z Uredbo (EU) št. 260/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. marca 2012 o uvajanju tehničnih in poslovnih zahtev za kreditne prenose in direktne bremenitve v eurih in o spremembi Uredbe (ES) št. 924/2009.

## Vloga Evropskega parlamenta

EP je odločno podprl prizadevanja Komisije za spodbujanje liberalizacije pretoka kapitala. Vendar je vedno menil, da bi morala biti ta liberalizacija bolj pospešena v EU kot pa med EU in preostalim svetom, zato da bodo evropski varčevalci dajali prednost evropskim naložbam. Poudaril je tudi, da morata liberalizacijo kapitala podpirati popolna liberalizacija finančnih storitev in uskladitev davčne zakonodaje, da bi se ustvaril enoten evropski finančni trg. Prav zaradi političnega pritiska EP je Komisija lahko začela uvajati zakonodajo o usklajevanju domačih in čezmejnih plačil (resolucija z dne 17. junija 1988).

Na področju, ki je s tem tesno povezano, je EP v svoji nezakonodajni resoluciji o obračunu in poravnavi v EU z dne 7. julija 2004 (2004/2185(INI)) in na delavnici o vprašanih zakona o vrednostnih papirjih (glej dokument PE 464.428 za informacije o delavnici in s tem povezano obvestilo PE 464.416) podprl cilj učinkovitega, integriranega in varnega trga za obračun in poravnavo vrednostnih papirjev v EU. EP trenutno pričakuje tudi, da bodo nadaljnji zakonodajni predlogi o obračunu in poravnavi obravnavani v rednem zakonodajnem postopku.

---

→ Doris Kolassa

## 3.2 Izvajanje

### 3.2.1 Politika konkurence

*Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU) v členih 101 do 109 opredeljuje pravila o konkurenci na notranjem trgu. V skladu s temi določbami sporazumi med podjetji, ki omejujejo konkurenco, niso dopustni. Podjetjem, ki prevladujejo na trgu, je prepovedano, da bi zlorabila svoj položaj in tako škodovala trgovini med državami članicami.*

*Združitve in prevzemi podjetij na ravni Skupnosti so pod nadzorom Evropske komisije, ki jih lahko v nekaterih primerih tudi prepove.*

*Državna pomoč, dodeljena v korist posameznega podjetja ali izdelka, ki povzroča izkrivljanje konkurence, je sicer na splošno prepovedana, vendar se lahko v nekaterih posebnih primerih vseeno odobri.*

*Določbe o konkurenci veljajo tudi za javna podjetja, javne storitve in storitve splošnega pomena. Če pa bi bilo uresničevanje ciljev teh posebnih storitev ogroženo, se lahko pravila o konkurenci prekličejo.*

#### Pravna podlaga

- Členi 101 do 109 PDEU ter Protokol št. 27 o notranjem trgu in konkurenci, ki pojasnjuje, da je preprečevanje izkrivljanja konkurence zajeto v cilju notranjega trga v tretjem odstavku člena 3 PEU.
- Uredba o združitvi (ES) št. 139/2004.
- Členi 37, 106 in 345 PDEU za javna podjetja ter členi 14, 59, 93, 106, 107, 108 in 114 PDEU za javne storitve, storitve splošnega pomena in storitve splošnega gospodarskega pomena; Protokol št. 26 o storitvah splošnega pomena; člen 36 Listine o temeljnih pravicah.

#### Cilji

Temeljni cilj predpisov Skupnosti o konkurenci je zaščititi konkurenco pred izkrivljanjem. Učinkovita konkurenca pa ni sama sebi namen, temveč pogoj za doseg prostega in dinamičnega notranjega trga in je eden od več instrumentov spodbujanja splošne gospodarske blaginje. Od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe zaščita konkurence pred izkrivljanjem ni več izrecno izražena v členu 3 PDEU, temveč je v skladu s Protokolom št. 27 zajeta v pojmu notranjega trga. Praktičnih sprememb pri tem ni pričakovati, saj pravila o konkurenci ostajajo nespremenjena. Pogoji za njihovo uporabo in pravne posledice so se v dolgoletni upravni praksi Evropske komisije in sodni praksi evropskih sodišč tako utrdile, da lahko veljajo za stabilne.

#### Dosežki

##### A. Celovita prepoved sporazumov, ki omejujejo konkurenco (člen 101 PDEU)

Vsi sporazumi med podjetji, ki naj vplivajo ali bi lahko vplivali na konkurenco ter ki bi lahko prizadeli trgovino med državami članicami (odstavek 1), so prepovedani in nični (odstavek 2). Iz te prepovedi so lahko izvzeti sporazumi, ki prispevajo k izboljšanju proizvodnje ali distribucije blaga oziroma k pospeševanju tehničnega ali gospodarskega napredka, pod pogojem, da potrošnikom zagotavljajo pravičen delež doseženih koristi, da ne določajo nepotrebnih omejitev in da glede znatnega dela zadevnih izdelkov ne dajejo možnosti za izključitev konkurence (odstavek 3).

Od 1. maja 2004 ureja izvajanje pravil iz členov 101 in 102 PDEU Uredba Sveta (ES) št. 1/2003. V skladu z njo lahko nacionalni organi, pristojni za konkurenco, in sodišča držav članic samostojno uporabljajo člena 101 in 102 PDEU. Evropska komisija trenutno preučuje sodelovanje z nacionalnimi organi, pristojnimi za konkurenco, v okviru mreže nacionalnih organov za konkurenco (ECN). Temu bi lahko sledila sprememba Uredbe št. 1/2003. Na splošno so se v praksi za koristne izkazali naslednji postopkovni instrumenti:

- skupinske izjeme: skupina vsebinsko podobnih posameznih sporazumov, ki imajo načeloma primerljiv vpliv na konkurenco. Če je pri takšni skupini sporazumov mogoče pričakovati, da bodo redno izpolnjeni pogoji za izvzetje iz člena 101(3) PDEU, obstaja možnost, da se iz prepovedi iz člena 101(1) PDEU z uredbo izvzame-

jo kot skupina. Ta postopek naj bi razbremenil Evropsko komisijo pri upravni praksi;

- sporazumi manjšega pomena: nekateri sporazumi, čeprav ne spadajo v izjeme iz tretjega odstavka člena 101 PDEU, ne štejejo kot kršitev prepovedi, če so manjšega pomena in jih je na trgu komaj občutiti (pravilo **de minimis**). Takšni sporazumi so pogosto ovrednoteni kot smiselni za sodelovanje med malimi in srednjimi podjetji. Zaradi spremembe nekaterih uredb o skupinskih izjemah in zaradi novejše sodne prakse je bilo obvestilo **de minimis** leta 2014 revidirano (2014/C 291/01). Najpomembnejša sprememba je pojasnilo, da določbe, katerih „cilj“ je omejevanje konkurence, ni mogoče obravnavati kot določbe manjšega pomena.

Nekatero vrste sporazumov vedno omejujejo konkurenco in so zato brez izjeme prepovedane; sem v prvi vrsti spadajo določanje cen in klavzule o izključnosti ozemlja.

Postopki poravnave v kartelnih zadevah: na podlagi Uredbe (ES) št. 622/2008 obstaja možnost pospešenega zaključka postopka in znižanja globe za 10 %, če zadevna podjetja podpirajo Evropsko komisijo pri njenem delu in že v zgodnji fazi postopka poravnave razkrijejo svojo udeležbo pri protikonkurenčnih dogovorih.

Odškodninske tožbe: Da bi podjetja še močneje odvrnili od sklepanja prepovedanih sporazumov in izboljšali varstvo potrošnikov, je bila leta 2014 sprejeta Direktiva o nekaterih pravilih, ki urejajo odškodninske tožbe po nacionalnem pravu za kršitve določb konkurenčnega prava držav članic in Evropske unije (2014/104/EU). Izvesti jo je treba v roku dveh let. Za kartelne postopke to pomeni dve posledici: poleg globe bo obvezna civilnopravna odškodnina, učinkovitost prošnje za prizanesljivost pa se bo ohranila.

## B. Zloraba prevladujočega položaja na trgu (člen 102 PDEU)

Prevladujoči položaj v tem smislu pomeni, da je podjetje v položaju, ko ima gospodarsko moč, ki mu omogoča, da na zadevnem trgu prepreči ohranjanje učinkovite konkurence tako, da v veliki meri deluje neodvisno od svojih konkurentov, strank in tudi potrošnikov (zadeva št. 27/76, United Brands). Pri ocenjevanju prevladujočega položaja se upošteva ves notranji trg ali njegov velik del. Kolikšen obseg zadevnega trga se upošteva, je odvisno od značilnosti izdelka, obstoja alternativnih izdelkov ter vedenja oziroma pripravljenosti potrošnikov, da začnejo uporabljati alternativni izdelek. Člen 102 PDEU opredeljuje neizčrpen seznam primerov zlorab.

Septembra 2016 je Evropska komisija prvič uporabila postopek poravnave v obliki postopka sodelovanja tudi zunaj okvira kršitev konkurenčnega prava iz člena 102 PDEU.

## C. Preiskovanje združitve

V skladu z Uredbo (ES) št. 139/2004 se koncentracije, ki bi bistveno ovirale učinkovito konkurenco na skupnem trgu ali na njegovem znatnem delu, zlasti zaradi ustvarjanja ali krepitev prevladujočega položaja, razglasijo za nezdržljive s skupnim trgom (tretji odstavek člena 2). Pred združitvijo je treba o tej nameri obvestiti Evropsko komisijo. Šteje se, da koncentracija nastane s pridobitvijo nadzora v drugem podjetju (prvi odstavek člena 3). Združitve se ne sme izvršiti, dokler Komisija za to ne izda dovoljenja (člen 7). Sistematičnih naknadnih nadzorov in razcepov povezanih podjetij ni.

Postopek lahko obsega dve fazi. Večino postopkov je mogoče zaključiti že po prvi fazi (25 delovnih dni). Zapleteni primeri se podrobno pregledajo v drugi fazi (90 delovnih dni). Odločbe o odobritvi lahko vsebujejo pogoje in obveznosti (člen 8).

Leta 2014 je Evropska komisija predložila belo knjigo „Za učinkovitejši nadzor EU nad združitvami“, s katero naj bi dosegli bolj usklajeno uporabo pravil na ravni EU in na nacionalni ravni. Predvideva možnost preverjanja neobvladujočih manjšinskih deležev ter poenostavitve mehanizma dodelitve.

## D. Prepoved pomoči iz člena 107 PDEU

Pomoč pomeni vsa plačila, ki jih dodelijo neposredno države članice in ki izvirajo iz državnih sredstev. To poleg subvencij v obliki nepovratnih sredstev zajema posojila pod ugodnimi pogoji, carinske in davčne ugodnosti ter jamstva za posojila kot tudi udeležbo državnih organov v podjetjih, v kolikor to pomeni prednostno obravnavo določenih podjetij ali proizvodnje posameznega blaga, ki izkrivlja konkurenco oziroma bi jo lahko izkrivljala ter ogroža trgovino med državami članicami.

Prepoved pomoči se ne uporablja za primere, ki so izčrpno navedeni v odstavku 2. Te vrste pomoči so združljive z notranjim trgom in samodejno dovoljene. V primerih iz odstavka 3 mora Komisija pregledati vsak primer posebej. Tudi pri nadzoru pomoči se uporablja pravilo **de minimis** in od leta 2008 splošne skupinske izjeme (Uredba (ES) št. 800/2008).

Zaradi gospodarske in finančne krize se za odločitve na pravni podlagi točke (b) tretjega odstavka člena 107 PDEU od 1. avgusta 2013 uporablja t. i. sporočilo o bančništvu o uporabi pravil o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize (UL C 216, 30.7.2013, str. 1). Druga sporočila se nanašajo na primer na dokapitalizacijo finančnih institucij, obravnavo oslabiljenih sredstev ali ponovno vzpostavitev donosnosti in oceno ukrepov za prestrukturiranje.

Namen pomoči za banke je spodbuditi kreditiranje in naložbe v trajnostno rast. V okviru posodobitve pravil o pomoči iz leta 2012 so bili zaradi večjega podudarka na primere pomoči z največjimi posledicami

za notranji trg in za racionalizacijo postopka revidirani številni predpisi.

Evropska komisija je v prvih sklepih ocenila, da gre pri prednostni davčni obravnavi posameznih podjetij v nekaterih državah članicah za nezakonito pomoč, ki jo je treba vrniti. Poteka tudi pregled drugih posameznih primerov.

### E. Javne storitve, storitve splošnega pomena in storitve splošnega gospodarskega pomena

Drugi stavek člena 14 PDEU daje Evropski uniji prvič deljeno zakonodajno pristojnost na tem področju. Redni zakonodajni postopek dodeljuje Evropskemu parlamentu in Svetu v členih 52 in 114 PDEU vlogo enakopravnih sozakonodajalcev. Člen 14 PDEU dopolnjuje Protokol št. 26, v katerem so ob sklicevanju na člen 14 PDEU znova poudarjeni pomen storitev, njihova raznolikost, široka diskrecijska pravica državnih, regionalnih in lokalnih organov ter univerzalni dostop. Člen 14 PDEU je poseben pomen dobil s členom 36 Listine o temeljnih pravicah. Tudi ta državljanom Unije priznava dostop do storitev splošnega gospodarskega pomena za spodbujanje socialne in teritorialne kohezije.

Veljavni regulativni okvir o storitvah splošnega gospodarskega pomena zajema sklep Komisije (UL L 7, 11.1.2012, str. 3) in dve sporočili (UL C 8, 11.1.2012, str. 14 in UL C 8, 11.1.2012, str. 15) ter Direktivo 2006/111/ES.

### Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament je pri oblikovanju zakonodaje na področju konkurence udeležen večinoma le v okviru postopka posvetovanja. V primerjavi s Komisijo in Svetom ima zato le omejen vpliv. Parlament je med drugim v svojih letnih resolucijah k letnem poročilu Evropske komisije o politiki konkurenčnosti že večkrat zahteval, da se redni zakonodajni postopek razširi tudi na konkurenčno pravo.

Najpomembnejša naloga Evropskega parlamenta je tako nadzor izvršilnih organov. Član Komisije, pristojen za konkurenco, se večkrat na leto udeleži sej Odbora za ekonomske in monetarne zadeve, da bi pojasnil svojo politiko in razpravljal o sklepih.

Pri zgoraj omenjeni direktivi o odškodninskih tožbah je bil uporabljen redni zakonodajni postopek. Gre za redek primer, v katerem je imel Parlament (z odborom ECON kot pristojnim odborom) vlogo sozakonodajalca. Poslanci so si prizadevali, da bi za potrošnike dosegli celotno odškodnino za škodo, ki so jo utrpeli, in obenem zagotovili, da ne bi prišlo do prekomernih povračil. Poslanci so v interesu potrošnikov dosegli, da se odločitve nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, upoštevajo kot dokaz **prima facie** v primeru kršitev zakonodaje o konkurenci.

Leta 2016 je Parlament skupaj s Komisijo sodeloval pri reviziji Evropske mreže za konkurenco (ECN) na zaslišanju v odboru ECON.

Poleti 2016 je Posebni odbor za davčne odločbe in druge ukrepe podobne narave ali s podobnim učinkom (TAXE) končal delo glede vprašanj, kako oceniti davčna stališča v državah članicah v zvezi s pravili o pomoči in ali bi bilo treba natančneje določiti pravila od medsebojni izmenjavi informacij.

→ [Stephanie Honnefelder](#)

## 3.2.2 Javna naročila

*Javni organi sklepajo pogodbe o izvajanju del in zagotavljanju storitev. Take pogodbe, sklenjene z enim ali več gospodarskimi subjekti v zameno za plačilo, imenujemo javna naročila in predstavljajo pomemben delež bruto domačega proizvoda EU. Le majhen odstotek javnih naročil je oddan nenacionalnim podjetjem. Uporaba načel notranjega trga za te pogodbe zagotavlja boljše razporejanje gospodarskih virov in racionalnejšo porabo javnih sredstev. Parlament in Svet sta leta 2014 sprejela nov sveženj ukrepov o javnih naročilih, da bi poenostavila postopke in jih naredila prožnejše ter tako spodbudila dostop malih in srednjih podjetij do javnih naročil in zagotovila, da bi se več pozornosti namenilo socialnim in okoljskim merilom.*

### Pravna podlaga

Členi 26, 34, 53(1), 56, 57, 62 in 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

### Cilji

Javna naročila imajo pomembno vlogo v gospodarstvih držav članic. Ocenjeno je, da predstavljajo več kot 16 % BDP Unije. Pred izvajanjem zakonodaje Unije sta bila le dva odstotka javnih naročil oddana nenacionalnim podjetjem. V nekaterih sektorjih (kot so visoke in nizke gradnje, energetika, telekomunikacije in težka industrija) imajo javna naročila poglavitno vlogo, pri čemer je značilno, da so pri teh naročilih – na podlagi zakonskih določb in upravnih predpisov – nacionalni dobavitelji običajno v prednosti. To pomanjkanje odrpote in učinkovite konkurence je oviralo izoblikovanje enotnega trga, saj je povečevalo stroške javnih naročnikov, v nekaterih glavnih gospodarskih panogah pa preprečevalo razvoj konkurenčnosti.

Uporaba načel notranjega trga (zlasti prost pretok storitev in svobodna konkurenca) pri teh naročilih zagotavlja boljše razporejanje gospodarskih virov in racionalnejšo porabo javnih sredstev (javni organi dobijo pri močnejši konkurenci proizvode in storitve najvišje kakovosti po najboljši ceni). Dajanje prednosti najuspešnejšim podjetjem na evropskem trgu spodbuja konkurenčnost evropskih podjetij (ki se lahko razširijo in razvijejo svoj trge) ter krepi spoštovanje načel preglednosti, enakega obravnavanja, resnične konkurence in učinkovitosti, s tem pa zmanjšuje tveganja za goljufije in korupcijo. Resnično odrpote notni trg bo mogoče doseči šele, ko bodo lahko vsa podjetja enakopravno sodelovala pri javnih razpisih.

### Dosežki

Unija je pripravila zakonodajo, usmerjeno v usklajevanje nacionalnih pravil, ki nalaga dolžnosti o objavljanju javnih razpisov in o objektivnih merilih za nadzorne pogodbe. Po sprejetju različnih normativnih aktov od šestdesetih let dalje je sklenila, da bo poenostavila in uskladila zakonodajo o javnih naročilih, za kar je sprejela štiri direktive (92/50/EGS,

93/36/EGS, 93/37/EGS in 93/38/EGS). Tri direktive so bile zaradi poenostavitve in pojasnitve združene v Direktivo 2004/18/ES o oddaji javnih naročil gradenj, blaga in storitev (popravljen z Direktivo 2005/75/ES) in Direktivo 2004/17/ES o vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštinskih storitev. V Direktivi 2005/51/ES so bile spremenjene nekatere priloge k obema direktivama. Z Direktivo 2009/81/ES pa so bila uvedena posebna pravila o javnih naročilih za obrambo, ki naj bi olajšala dostop do obrambnih trgov drugih držav članic.

### Reforma

Parlament in Svet sta leta 2014 sprejela nov sveženj ukrepov o javnih naročilih, da bi poenostavila postopke in jih naredila prožnejše ter tako spodbudila dostop malih in srednjih podjetij do javnih naročil in zagotovila, da bi se več pozornosti namenilo socialnim in okoljskim merilom. Zakonodajni okvir vključuje Direktivo 2014/24/EU z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES ter Direktivo 2014/25/EU z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetske in prometnem sektorju ter sektorju poštinskih storitev ter o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES. Nov sveženj ukrepov o javnih naročilih dopolnjuje nova direktiva o koncesijah (Direktiva 2014/23/EU z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb), ki vzpostavlja ustrezen pravni okvir za podeljevanje koncesij in zagotavlja, da imajo vsi gospodarski akterji EU učinkovit in nepristranski dostop do trga EU, obenem pa zagotavlja večjo pravno varnost.

S predlogom Komisije z dne 21. marca 2012 za uredbo, ki določa pravila o dostopu blaga in storitev tretjih držav do notranjega trga EU v okviru javnih naročil in postopkov, ki podpirajo pogajanja o dostopu blaga in storitev EU do trga javnih naročil v tretjih državah, se upošteva tudi zunanji sestavni del javnega naročila.

Komisija je aprila 2012 sprejela strategijo za e-javna naročila<sup>[1]</sup>, da bi do sredine leta 2016 vsa javna naročila potekala v elektronski obliki, 26. junija 2013 pa

[1] COM(2012)0179.

je objavila predlog direktive o izdajanju elektronskih računov pri javnem naročanju. Parlament in Svet sta 16. aprila 2014 sprejela Direktivo 2014/55/EU o izdajanju elektronskih računov pri javnem naročanju<sup>[1]</sup>.

## Opredelitev pojmov

Javna naročila so naročila, ki jih pisno sklenejo eden ali več gospodarskih subjektov in eden ali več naročnikov, katerih namen je izvedba gradenj, dobava blaga ali opravljanje storitev.

Javni naročniki so državni, regionalni ali lokalni organi, organi javnega prava ali združenja, ki jih oblikujejo bodisi eden ali več teh organov bodisi ena ali več teh oseb javnega prava.

Koncesije so pisno sklenjene odplačne pogodbe, s katerimi eden ali več javnih naročnikov ali naročnikov izvedbo gradenj (v primeru koncesij za gradnje) ali opravljanje in upravljanje storitev (v primeru koncesij za storitve) zaupa enemu ali več gospodarskim subjektom, pri čemer je nadomestilo zgolj pravica do uporabe gradenj ali storitev, ki so predmet pogodbe, ali ta pravica skupaj s plačilom. Podeljevanje koncesije vključuje prenos operativnega tveganja na koncesionarja.

## Postopek javnih naročil

Vsi postopki morajo biti v skladu z načeli zakonodaje EU, zlasti z načeli prostega pretoka blaga, svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev, pa tudi z načeli, ki iz njih izhajajo, kot so enako obravnavanje, nediskriminacija, vzajemno priznavanje in preglednost. Upoštevati je treba tudi konkurenčnost, zaupnost in učinkovitost.

### A. Vrste postopkov

Javni razpisi morajo ustrezati različnim vrstam postopkov, ki se uporabljajo na podlagi sistema praga, skupaj z metodami izračunavanja ocenjene vrednosti vsakega javnega naročila in navedbo obveznega ali okvirnega postopka, ki se uporabi, kot to določata direktivi. V odprtem postopku lahko vsak zainteresirani gospodarski subjekt predloži ponudbo. V omejenem postopku lahko ponudbo predložijo le povabljeni kandidati. Za sodelovanje v konkurenčnem postopku s pogajanjem se lahko prijavi vsak gospodarski subjekt, začetno ponudbo, ki je podlaga za nadaljnja pogajanja, pa lahko po oceni predloženih informacij predložijo le povabljeni kandidati. Za sodelovanje v postopku kompetitivnega dialoga se lahko prijavi vsak gospodarski subjekt, v njem pa lahko sodelujejo le povabljeni kandidati. Uporablja se, ko javni naročniki ne morejo opredeliti sredstev za zadovoljitev svojih potreb ali presoditi, katere rešitve lahko ponudi trg. Javno naročilo se odda le na

podlagi merila najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo. Partnerstvo za inovacije je nov postopek, ki je vzpostavljen za primere, kjer so potrebne inovativne rešitve, ki na trgu še niso na voljo. Javni naročnik se odloči, da bo vzpostavil partnerstvo za inovacije z enim ali več partnerji, ki izvajajo ločene raziskovalne in razvojne dejavnosti, da bi se med razpisnim postopkom dogovorili o novi inovativni rešitvi. V posebnih primerih in okoliščinah lahko javni naročniki oddajo javna naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave.

### B. Merila za oddajo naročila

Javni naročniki morajo oddati javna naročila na podlagi ekonomske najugodnejše ponudbe. To novo merilo, ki temelji na načelu ekonomske najugodnejše ponudbe, je bilo uvedeno z reformo pravil o javnih naročilih, njegov namen pa je zagotoviti najboljše razmerje med kakovostjo in ceno (in ne najnižje cene), tj. pri gradnjah, blagu ali storitvah upoštevati tako kakovost kot ceno ali stroške v življenjski dobi. Z njim se bolj poudarjajo kakovost, okoljski in socialni vidiki ter inovacije.

### C. Pravila o objavi in preglednosti

Postopki javnega naročanja morajo v vseh fazah zagotavljati potrebno preglednost. To se doseže zlasti z objavo bistvenih delov postopka javnega naročanja in razširjanjem informacij o kandidatih in ponudnikih (na primer merila in ureditve, ki se bodo uporabljali pri odločanju o oddaji naročila, informacije o poteku in napredovanju postopka ter informacije o razlogih za zavrnitev) ter z zagotavljanjem zadostne dokumentacije v zvezi z vsemi fazami postopka.

### D. Pravna sredstva

Pri obravnavanju primerov, ko javni naročniki kršijo pravila o javnih naročilih, direktiva o pravnih sredstvih (Direktiva 2007/66/ES) zagotavlja učinkovit sistem pregleda, ki zajema obe direktivi o javnih naročilih in direktivo o koncesijah, ter uvaja dva pomembna sestavna dela. Obdobje mirovanja po odločitvi o oddaji naročila omogoča ponudnikom, da ga preučijo in se odločijo, ali bodo sprožili revizijski postopek. V tem obdobju, ki traja najmanj deset dni, javni naročniki ne morejo podpisati pogodbe. Direktiva o pravnih sredstvih določa tudi strožja pravila, ki ščitijo pred nezakonito oddajo javnih naročil na podlagi neposrednega dogovora.

### E. Drugi vidiki javnih naročil

Nova pravila spodbujajo zelena javna naročila s pristopom izračuna stroškov v življenjski dobi in z možnostjo sklicevanja na posebne znake ali znake za okolje. Pomembni so tudi socialni vidiki. Tako so v direktivi vključene posebne določbe o socialnem vključevanju, oddaji naročil podizvajalcem in poenostavljeni ureditvi javnih naročil storitev. Glavni

<sup>[1]</sup> Direktiva 2014/55/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o izdajanju elektronskih računov pri javnem naročanju (UL L 133, 6.5.2014, str. 1).

značilnosti sta tudi zmanjšanje birokracije in okrepitev dostopa malih in srednjih podjetij do javnih naročil. Nova pravila vpeljujejo enotni evropski dokument v zvezi z oddajo javnega naročila in uporabo lastnih izjav. Večji dostop malih in srednjih podjetij do javnih naročil bo zagotovljen zlasti zaradi možnosti razdelitve javnih naročil v sklope in omejitve zahtev glede letnega prometa. Novi direktivi določata obvezno uporabo elektronskega javnega naročanja ter posebna pravila o tehnikah in instrumentih za elektronsko in skupno javno naročanje, kot so okvirni sporazumi, dinamični nabavni sistemi, elektronske dražbe, elektronski katalogi, centralizirane nabavne dejavnosti in skupno čezmejno javno naročanje. Direktivi vključujeta sodno prakso Sodišča Evropske unije o notranjih odnosih, ki javnim naročnikom pod nekaterimi pogoji omogoča, da oddajo naročilo podjetju, ne da bi uporabili postopek javnih naročil. Nova pravila tudi krepijo veljavno zakonodajo, kar zadeva nasprotje interesov, favoriziranje in korupcijo, ter v večji meri zagotavljajo poštene postopke glede razlogov za izključitev, predhodnega posvetovanja, spremembe pogodb o izvedbi javnih naročil in preglednosti.

### Koncesije

Spremenjena pravila za sektor gospodarskih javnih služb so bolj ali manj v skladu s spremenjenimi splošnimi pravili o javnih naročilih (čeprav so prilagojena, da bi za subjekte, ki opravljajo poslovno ali industrijsko dejavnost, ohranila možnost večje prožnosti v praksi), nova pravila o koncesijah pa so veliko bolj specifična.

Direktiva se uporablja samo za koncesijske pogodbe, katerih vrednost je enaka 5 milijonom EUR ali večja. Iz njenega področja uporabe so izključene nekatere vrste koncesij, med drugim koncesije v zvezi s pitno

vodo. Javni naročniki lahko za razliko od splošnih postopkov javnega naročanja sami oblikujejo postopek za koncesijske pogodbe v skladu z nacionalnimi standardi ali lastnimi preferencami, vendar morajo upoštevati nekatera osnovna pravila, tj. objaviti obvestilo o koncesiji, zagotoviti informacije o minimalnih zahtevah in merilih za podelitev, upoštevati določene zahteve in izločiti kandidate, ki jih ne izpolnjujejo, izključiti kandidate, ki so bili obsojeni za kazniva dejanja, kot so goljufije in pranje denarja, ter udeležencem zagotoviti informacije o poteku postopka in okvirnem časovnem načrtu. Poleg tega se v postopkih podeljevanja koncesije ni mogoče pogajati o predmetu koncesije, merilih za podelitev in minimalnih zahtevah. Koncesijske pogodbe so časovno omejene. O tem, ali se lahko podaljšajo ali ne, se presoja po postopku za spremembe javnih naročil.

### Vloga Evropskega Parlamenta

Parlament je pred sprejetjem svežnja ukrepov o javnih naročilih (15. januarja 2014) sprejel več resolucij, med drugim z dne 18. maja 2010 o novostih na področju javnih naročil, z dne 12. maja 2011 o enakem dostopu do trgov javnega sektorja v EU in tretjih državah ter z dne 25. oktobra 2011 o modernizaciji na področju javnih naročil. V njih je podprl zlasti ukrepe za poenostavitev, kot so prilagodljivi postopki, in pozval k okrepljeni pravni varnosti. Menil je, da najnižja cena ne bi smela biti edino merilo, ki se upošteva pri oddaji javnih naročil, in da bi bilo treba upoštevati tudi najboljše razmerje med kakovostjo in ceno skupaj z merili glede trajnosti (kot so stroški v življenjski dobi ter socialna in okoljska merila).

---

→ [Mariusz Maciejewski](#)

## 3.2.3 Pravo gospodarskih družb

*Čprav kodificirano evropsko gospodarsko pravo kot tako ne obstaja, za družbe po vsej Evropski uniji veljajo minimalni standardi, ki jih uvaja zakonodaja EU. Svet je leta 2001 sprejel dva zakonodajna instrumenta, ki sta omogočila oblikovanje pravih evropskih gospodarskih družb. Od uvedbe tega instituta je bilo opravljenih 2500 registracij. Vseeno pa v državah članicah še vedno uporabljajo svoje zakone o družbah, ki jih občasno posodabljujejo, da bi bili v skladu z direktivami in uredbami EU. Sodobno in učinkovito pravo družb in okvir upravljanja podjetij izboljšujeta poslovno okolje v EU za evropska podjetja, vlagatelje in zaposlene.*

### Pravna podlaga

Člena 49 ter 50(1) in (2)(g) PDEU; drugi odstavek člena 54 PDEU; členi 114, 115 in 352 PDEU.

### Cilji

Učinkovit okvir za upravljanje podjetij lahko pripomore k dobremu poslovnemu okolju na notranjem trgu EU. Poglavitna cilja harmonizacije prava družb sta spodbujati uveljavljanje svobode ustanavljanja (naslov IV, poglavje 2 PDEU) in izvrševanje temeljne pravice iz člena 16 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, tj. svoboda gospodarske pobude v okviru omejitev iz člena 17 Listine (pravica do lastnine). (1.1.6).

Drugi pododstavek člena 49 PDEU zagotavlja pravico začetni in opravljati dejavnosti kot samozaposlena oseba ter pravico do ustanovitve in vodenja podjetij, zlasti družb ali podjetij.

Cilji določb EU s tega področja so omogočiti ustanavljanje podjetij kjerkoli v EU na podlagi prostega gibanja oseb, storitev in kapitala, nuditi zaščito delničarjem in drugim subjektom z deležem v podjetjih, povečati učinkovitost in konkurenčnost podjetij ter spodbujati podjetja s sedežem v različnih državah EU k čezmejnemu sodelovanju.

Ker imajo družbe, ki se ustanovljajo na notranjem trgu, vseevropsko razsežnost, morajo biti sposobne delovati v vsej Uniji v skladu z enotnim pravnim okvirom.

### Dosežki

#### A. Minimalne skupne obveznosti

Čprav kodificirano evropsko pravo gospodarskih družb kot tako ne obstaja, se je s harmonizacijo nacionalnih zakonov o gospodarskih družbah na podlagi členov 114 in 115 PDEU uvedlo nekaj minimalnih standardov. Harmonizacija se je nanašala na zaščito interesov delničarjev, pravila o prevzemnih ponudbah za delniške družbe, razkrivanje informacij o podružnicah, združitve in delitve, minimalna pravila za družbe z omejeno odgovornostjo z enim družbenikom, finančna poročila in računovodstvo, enostavnejše in hitrejše dostopanje do informacij o družbah

in nekatere zahteve za družbe v zvezi z razkritjem informacij. Številni ključni vidiki upravljanja podjetij so bili harmonizirani na ravni EU, zlasti z Direktivo 2007/36/ES o uveljavljanju določenih pravic delničarjev družb, ki kotirajo na borzi.

#### 1. Ustanovitev družb, kapital in zahteve v zvezi z razkritjem informacij

Prva direktiva Sveta (68/151/EGS) je bila sprejeta leta 1968, nato pa večkrat spremenjena (nazadnje je bila razveljavljena z Direktivo 2009/101/ES, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2012/17/EU). Njen cilj je javnosti zagotoviti lažje in hitrejše dostopanje do informacij o družbah in med drugim obravnava veljavnost obveznosti, ki jih družba prevzame, in ničnost družbe. Uporablja se za vse delniške družbe in družbe z omejeno odgovornostjo. Druga direktiva Sveta (77/91/EGS z dne 13. decembra 1976, ki jo je nadomestila Direktiva 2012/30/EU), zadeva le delniške družbe. Za ustanavljanje teh družb je potreben minimalni znesek ustanovnega kapitala (ki trenutno znaša 25.000 EUR) kot zavarovanje za upnike in protiutež omejeni odgovornosti delničarjev. Obstajajo tudi pravila o ohranjanju in spreminjanju kapitala teh družb in minimalnih vsebinskih zahtevah za vsak akt o ustanovitvi delniške družbe. Dvanajsta direktiva o pravu družb (2009/102/ES) z dne 16. septembra 2009 določa okvir za družbe z omejeno odgovornostjo z enim družbenikom, v katerih so vsi deleži v lasti enega družbenika.

#### 2. Dejavnosti družbe, ki se izvajajo v več kot eni državi

Z enajsto direktivo o pravu družb (89/66/EGS) se je uvedla zahteva o tujih razkritjih podružnic. Direktiva se nanaša na družbe EU, ki ustanovijo podružnice v drugi državi EU, ali družbe iz tretjih držav, ki ustanovijo podružnice v EU. Direktiva Sveta 2014/86/EU z dne 8. julija 2014 o skupnem sistemu obdavčitve matičnih družb in odvisnih družb iz različnih držav članic uvaja davčne predpise, ki so s stališča konkurence za skupine družb iz različnih držav članic nevtralni. Dividende, ki jih izplača odvisna družba v eni državi članici matični družbi v drugi državi članici, niso dvojno obdavčene. Nadalje je bila na področju obdavčenja sprejeta tudi Direktiva Sveta 2008/7/ES z dne 12. februarja 2008 o posrednih davkih na zbiranje kapitala.



Direktiva 2004/25/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o ponudbah za prevzem je namenjena določitvi minimalnih smernic za obravnavanje ponudb za prevzem delnic družb, ki jih urejajo zakoni držav članic. Določa minimalne standarde za ponudbe za prevzem ali spremembe nadzora, njen cilj pa je zaščititi manjšinske delničarje, zaposlene in druge zainteresirane stranke. Direktiva 2012/17/EU ureja povezovanje centralnih in trgovinskih registrov ter registrov družb (poslovni registri). Spremenjena je bila s tremi direktivami o pravu družb – 89/666/EGS, 2005/56/ES in 2009/101/ES. Poleg tega Izvedbena uredba Komisije (EU) 2015/884 določa tehnične specifikacije in postopke, potrebne za sistem povezovanja poslovnih registrov.

### 3. Preoblikovanje družb (domače združitve in delitve, preselitev sedeža družbe)

Delničarji in tretje stranke imajo pri preoblikovanju družbe (združitve in delitve) enaka jamstva. Direktiva 2011/35/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o združitvi delniških družb (s katero je bila Tretja direktiva Sveta 78/855/EGS razveljavljena) ureja zaščito delničarjev, upnikov in zaposlenih. Šesta direktiva Sveta (82/891/EGS) o delitvi delniških družb je bila spremenjena z Direktivo 2007/63/ES glede zahteve po neodvisnem strokovnem poročilu ob združitvi ali delitvi delniških družb in z Direktivo 2009/109/ES, ki poenostavlja obveznosti za poročanje in dokumentiranje v primeru združitve ali delitve družb. Prav tako ureja zaščito delničarjev, upnikov in zaposlenih.

Preselitev registriranega sedeža družbe z omejeno odgovornostjo iz ene države članice v drugo ter združitve ali delitve družbe so neločljivi vidiki svobode ustanavljanja, ki jo zagotavljata člena 49 in 54 (sodba Sodišča Evropske unije v zadevi Cartesio<sup>(1)</sup>). Vseeno na podlagi načela svobode ustanavljanja družbe ni možno preseliti iz domače države članice v drugo in pri tem ohraniti njeno pravno in poslovno spodobnost. Zato je Parlament že večkrat pozval k predlogu o čezmejni preselitvi sedeža (štirinajsta direktiva o pravu družb).

### 4. Jamstva v zvezi s finančnim položajem družb

Da bi zagotovili, da so podatki v računovodskih dokumentih v vseh državah članicah enakovredni, četrta, sedma in osma direktiva (78/660/EGS, 83/349/EGS in 84/253/EGS, ki jih je nadomestila Direktiva 2013/34/EU) določajo, da morajo računovodski izkazi družbe (letni izkazi, konsolidirani izkazi in odobritev oseb, pooblaščenih za izvajanje obvezne revizije) verodostojno in pošteno prikazovati sredstva in obveznosti, finančno stanje ter dobiček ali izgubo družbe. Uredba (ES) št. 1606/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. julija 2002 o uporabi med-

narodnih računovodskih standardov harmonizira finančne podatke, ki jih prikazujejo družbe, ki kotirajo na borzi, da se zagotovi zaščita vlagateljev. Poleg tega je bila z Direktivo 2013/34/EU uvedena obveznost za družbe EU, ki kotirajo na borzi, da v svojem letnem poročilu zagotovijo izjavo o upravljanju podjetja, ki vsebuje informacije o: kodeksu o upravljanju podjetja, pravicah delničarjev ter upravnih, poslovnih in nadzornih organih ter njihovih odborih. Da bi bile finančne izjave družb zanesljivejše, se z Direktivo 2006/43/ES z dne 17. maja 2006 uvedejo minimalne zahteve za obvezno revizijo letnih računovodskih izkazov in konsolidiranih računovodskih izkazov. Direktiva 2009/49/ES poenostavlja zahteve za mikro podjetja v zvezi z računovodskim poročanjem, da bi bila ta podjetja bolj konkurenčna in bi bolje izkoristila svoj potencial za rast.

## B. Odprava ovir za razvoj družb na ravni EU

Da se družbe pri čezmejnem delovanju ne bi soočale z razlikami v nacionalnih zakonodajah na področju prava družb, so bili sprejeti zakonodajni akti za lažje čezmejno združevanje in ločevanje ter čezmejno uveljavljanje nekaterih pravic delničarjev družb, ki kotirajo na borzi. Vprašanje čezmejne preselitve registriranega sedeža družbe še ni rešeno.

### 1. Čezmejne združitve

Deseta direktiva o pravu družb 2005/56/ES o čezmejnih združitvah kapitalskih družb je namenjena lažjemu čezmejnemu združevanju kapitalskih družb. Direktiva vzpostavlja enostaven okvir za preprečitev likvidacije prevzete družbe in velja za združitve kapitalskih družb, ki so bile ustanovljene v skladu z zakonodajo ene od držav članic in ki imajo tudi statutarni sedež, upravni sedež ali vodstveni oddelek v Uniji, če za vsaj dve od združenih družb velja zakonodaja različnih držav članic. Direktiva se uporablja za vse kapitalske družbe z izjemo kolektivnih naložbenih podjetij za vlaganje v prenosljive vrednostne papirje (KNPVP).

### 2. Čezmejno uveljavljanje pravic delničarjev

Direktiva 2007/36/ES z dne 11. julija 2007 (spremenjena z Direktivo 2014/59/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014) o uveljavljanju določenih pravic delničarjev družb, ki kotirajo na borzi, odpravlja glavne ovire za čezmejno glasovanje v družbah, ki kotirajo na borzi, s sedežem v državi članici, in uvaja posebne zahteve za določene pravice delničarjev v okviru generalne skupščine. Direktiva tudi določa nekatere pravice delničarjev družb, ki kotirajo na borzi, vključno s: pravočasnim dostopom do pomembnih informacij o generalni skupščini (gl. roke za posamezno državo) in glasovanjem s pooblastilom.

<sup>(1)</sup> Sodba Sodišča z dne 16. decembra 2008, Cartesio, Zadeva C-210/06, ECLI:EU:C:2008:723, odstavki 111–113 (Sodišče Evropske unije).

## C. Pravni subjekti EU

### 1. Cilj

Omogočiti družbam, ki želijo delovati ali osnovati sedež onstran svoje nacionalne meje, da delujejo v skladu z eno samo zakonodajo in ne v skladu z zakonodajami več držav hkrati, kot je to urejeno sedaj. Pravila o resničnih evropskih pravnih subjektih se uporabljajo v vsej EU in soobstajajo z nacionalnimi pravili.

### 2. Evropska družba (SE)

Po dolgem obdobju mrtvila (pogajanja so trajala 30 let) je Svet sprejel zakonodajna instrumenta, ki sta nujna za ustanovitev evropske družbe, tj. Uredbo (ES) št. 2157/2001 o statutu evropske družbe in Direktivo 2001/86/ES, ki dopolnjuje statut v zvezi z udeležbo delavcev v evropski družbi. Na podlagi tega je mogoče na ozemlju Unije ustanoviti družbo v obliki delniške družbe z latinskim imenom „Societas Europaea“ (SE). Družbam iz najmanj dveh držav članic, ki se želijo oblikovati kot SE, je na voljo več možnosti: združitev, ustanovitev holdinga, oblikovanje odvisne družbe ali preoblikovanje v SE. SE mora prevzeti obliko kapitalske družbe. Da bi zagotovili, da so te družbe razumne velikosti, je določen najnižji znesek ustanovnega kapitala 120.000 EUR

Cilj Direktive 2001/86/ES je zagotoviti, da ustanovitev SE ne bo povzročila odprave ali okrnitve praks udeležbe delavcev v posameznih podjetjih, ki sodelujejo pri ustanovitvi SE. Če pravica sodelovanja obstaja v eni ali več družbah, ki ustanavljajo evropsko družbo (SE), se ta pravica ohrani s prenosom na evropsko družbo ob njeni ustanovitvi, razen v primeru, da se udeležene strani v „posebnem pogajalskem telesu“, ki združuje predstavnike zaposlenih vseh družb, ki jih to zadeva, dogovorijo drugače.

### 3. Evropska zadruga (SCE)

Uredba (ES) št. 1435/2003 o statutu evropske zadruge (SCE) določa resnično enoten pravni statut evropske zadruge. Uredba fizičnim osebam, ki prebivajo v različnih državah članicah, ali pravnim subjektom, ustanovljenim v skladu s pravom različnih držav članic, omogoča ustanovitev zadruge. Z minimalnim kapitalom v višini 30.000 EUR lahko nove evropske zadruge delujejo na vsem notnem trgu s statusom ene pravne osebe, v skladu z enim sklopom predpisov in z enotno strukturo. Svoje čezmejno delovanje lahko razširijo in preoblikujejo, ne da bi morale za to vzpostaviti omrežje podružnic, kar zahteva čas in denar. Poleg tega se lahko zadruge iz različnih držav članic sedaj združijo v evropsko zadrugo. Končno se nacionalna zadruga z dejavnostmi v državi članici, ki ni država, v kateri ima glavno upravo, lahko preoblikuje v evropsko zadrugo, ne da bi ji bilo treba sprožiti postopek likvidacije.

Direktiva 2003/72/ES z dne 22. julija 2003 dopolnjuje ta statut predvsem glede udeležbe zaposlenih v evropski zadrugi z namenom zagotoviti, da ustanovitev takšne zadruge ne bo povzročila odprave ali okrnitve praks udeležbe delavcev, ki že obstajajo v posameznih subjektih, ki sodelujejo pri ustanovitvi evropske zadruge.

### 4. Evropsko gospodarsko interesno združenje (EGIZ)

Uredba Sveta (EGS) št. 2137/85 določa statut Evropskega gospodarskega interesnega združenja (EGIZ). To združenje, ki ima status pravne osebe, družbam iz ene države članice omogoča, da za doseglo skupnega cilja (denimo za spodbujanje ali razvoj gospodarske dejavnosti svojih članov, vendar ne za ustvarjanje lastnih dobičkov) sodelujejo z družbami ali fizičnimi osebami iz drugih držav članic, pri čemer se dobiček razdeli med člane. Dejavnost združenja je lahko le pomožna gospodarski dejavnosti njegovih članov. EGIZ javnosti ne more omogočiti naložb.

### 5. Družba z omejeno odgovornostjo z enim družbenikom (SUP)

Komisija je 10. aprila 2014 podala predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o družbi z omejeno odgovornostjo z enim samim družbenikom (Societas Unius Personae, COM(2014)0212). Cilj tega predloga je olajšati ustanovitev tovrstne družbe z enim družbenikom v EU, prek meja posameznih držav.

## Vloga Evropskega parlamenta

Parlament je vedno uspešno spreminjal zakonodajo, zavzemal se je na primer za sodelovanje delavcev v gospodarskih družbah ali prispeval k napredku pri ustvarjanju različnih oblik evropskih družb, da bi lahko podjetja lažje čezmejno poslovala. Zato je februarja 2007 Komisijo pozval, naj poda predlog o evropski družbi z omejeno odgovornostjo, da bi zadostili potrebam malih in srednjih podjetij, ter naj pripravi revizijo pravil o statutu evropske družbe, da bi poenostavili postopke za ustanovitev teh družb. Po umiku dveh predlogov uredb o evropskem združenju in evropski vzajemni družbi je Parlament Komisijo pozval, naj ta dva projekta ponovno obudi. Pozval je tudi k vzpostavitvi ustreznega pravnega okvira za fundacije in združenja. Komisija je 8. februarja 2012 predlagala uredbo Sveta o statutu evropske fundacije (FE), „Fundatio Europaea“ – COM(2012)0035. Njen namen je organizacijam olajšati delo v javno dobro povsod v EU, temelji pa na členu 352 PDEU.

V svoji resoluciji z dne 14. junija 2012 o prihodnosti evropskega prava družb je zavzel stališče, da imajo oblike družb v EU, ki dopolnjujejo obstoječe oblike, ki so na voljo po nacionalnem pravu, precejšen potencial in bi jih bilo treba dodatno razvijati in spodbujati. Parlament poziva Komisijo, naj si bolj prizadeva za sprejetje statuta evropske zasebne družbe (SPE), da bi zadostili potrebam MSP. Akcijski načrt za

upravljanje in pravo družb, ki ga je Komisija sprejela decembra 2012, vsebuje številne pobude, ki bi lahko prispevale k vzpostavitvi sodobnega pravnega okvira za poslovanje, družbenikom pa bi omogočile dejavnejšo vlogo, s čimer bi se povečala vzdržnost družb. Po objavi sporočila Komisije o obnovljeni strategiji EU za družbeno odgovornost podjetij za obdobje 2011–2014 je Evropski parlament februarja 2013 sprejel resolucijo, ki se navezuje na omenjeno sporočilo. V resolucijo z dne 14. marca 2013 o statutu evropske vzajemne družbe je vključil priporočila Komisiji o statutu evropske vzajemne družbe. Večkrat je tudi pozval k pripravi predloga o čezmejnem prenosu registriranega sedeža. Komisija načrtuje pripravo oziroma pripravlja še tri predloge o evropskih pravnih subjektih, pri katerih bo Parlament soodločal v okviru rednega zakonodajnega postopka:

Komisija je 10. aprila 2014 predstavila predlog za pregled in morebitno spremembo direktive o pravicah delničarjev (Direktiva 2007/36/ES), da bi popravila pomanjkljivosti v zvezi z ravnanjem družb in njihovih upravnih odborov, delničarjev, posrednikov in pooblaščenih svetovalcev.

Aprila 2014 je Komisija predstavila predlog direktive o družbah z omejeno odgovornostjo z enim družbenikom, da bi poenostavila ustanavljanje družb z enim družbenikom v EU (7. marca 2015 je predlog umaknila). Leta 2008 je predložila predlog statuta evropske zasebne družbe (*Societas Privata Europaea* ali SPE). Namen tega predloga je bil malim podjetjem omogočiti poslovanje po vsej EU, znižati stroške in spodbuditi rast na tem področju, vendar je bil predlog pozneje umaknjen.

---

→ [Udo Bux](#)

## 3.2.4 Intelktualna, industrijska in poslovna lastnina

*Intelktualna lastnina predstavlja vse izključne pravice za intelektualne stvaritve. Te se delijo v dve veji: na industrijsko lastnino, ki zajema izume (patente), blagovne znamke, industrijske vzorce in modele ter označbe porekla, in na avtorske pravice, ki zajemajo umetniške in literarne pravice. Evropska unija na področju intelektualne lastnine že več let izvaja aktivno politiko za harmonizacijo zakonodaj držav članic. Unija ima izrecno pristojnost za pravice intelektualne lastnine od uveljavitve Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) leta 2009 dalje (člen 118).*

### Pravna podlaga

Člena 114 in 118 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

### Cilji

Pravice intelektualne lastnine so kljub temu, da jih urejajo različne državne zakonodaje, tudi predmet zakonodaje EU. Člen 118 PDEU določa, da pri vzpostavitvi ali delovanju notranjega trga Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku določita ukrepe za uvedbo evropskih pravic intelektualne lastnine, da se zagotovi enotno varstvo teh pravic v vsej Uniji in vzpostavi centralizirana ureditev na ravni Unije na področju potrjevanja, usklajevanja in nadzorovanja. Zakonodajna dejavnost Evropske unije se osredotoča zlasti na harmonizacijo nekaterih vidikov pravic intelektualne lastnine prek vzpostavitve enotnega evropskega sistema, kot je že v primeru blagovne znamke Unije ter vzorca in modela Unije, kmalu pa bo tako tudi za patente.

### Dosežki

#### A. Harmonizacija zakonodaje

##### 1. Blagovne znamke, vzorci in modeli

Evropski parlament je 25. februarja 2014 glasoval o predlogu uredbe o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 207/2009 o blagovni znamki Skupnosti, katere namen je poenostavitev in posodobitev zakonodaje EU in nacionalnih zakonodaj na področju blagovnih znamk, s čimer bi postala registracija blagovnih znamk v EU cenejša, hitrejša, zanesljivejša in bolj predvidljiva, kar bi imetnikom dalo večjo pravno varnost. Predlagani zakonodajni sveženj vključuje: prenovitev Direktive o blagovnih znamkah (2008/95/ES), ki bi bolj približala zakonodaje držav članic o blagovnih znamkah; pregled in morebitno spremembo Uredbe 207/2009, ki vsebuje tudi določbe o Uradu za usklajevanje na notranjem trgu ter pregled in morebitno spremembo Uredbe 2896/95 o pristojbinah, ki se plačujejo Uradu. Osutek uredbe še ni bil sprejet.

Direktiva 98/71/ES z dne 13. oktobra 1998 zbližuje nacionalne zakonodaje o pravnem varstvu vzorcev in modelov. Uredba (ES) št. 6/2002 z dne 12. decembra 2001 (kakor je bila spremenjena) vzpostavlja model Skupnosti za varstvo vzorcev in modelov. Sklep Sveta 2006/954/ES z dne 18. decembra 2006 in Uredba Sveta (ES) št. 1891/2006 z dne 18. decembra 2006 povezujeta sistem registracije vzorcev ali modelov EU in mednarodni sistem registracije industrijskih vzorcev ali modelov Mednarodne organizacije za intelektualno lastnino.

#### 2. Avtorske pravice

##### a. Avtorske pravice

Direktiva 2001/29/ES z dne 22. maja 2001 o usklajevanju nekaterih vidikov avtorske in sorodnih pravic v informacijski družbi prilagaja zakonodajo na področju avtorskih in sorodnih pravic tehnološkemu razvoju in predvsem informacijski družbi. Vseeno pa je treba veljavno besedilo nujno posodobiti. Ker ni v skladu z izjemno hitrimi spremembami, do katerih je v digitalnem svetu prišlo po letu 2001, ne ustreza več današnjemu digitalnemu okolju. Harmonizirano zakonodajo na področju avtorskih pravic je treba šele vzpostaviti, kar pa za posameznike in družbe pomeni pravno negotovost. Komisija je 14. septembra 2016 objavila sveženj pobud in dokumentov o avtorskih pravicah, ki vključuje: predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o avtorskih pravicah na enotnem digitalnem trgu (COM(2016)0593), predlog uredbe o določitvi pravil glede uveljavljanja avtorske in sorodnih pravic, ki se uporabljajo za določene spletne prenose radiodifuzijskih hiš in retransmisije televizijskih ter radijskih programov (COM(2016)0594), sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z naslovom „Spodbujanje pravičnega, učinkovitega in konkurenčnega evropskega gospodarstva, ki temelji na avtorskih pravicah, na enotnem digitalnem trgu“ (COM(2016)0592), oceno učinka posodobitve pravil EU o avtorskih pravicah (SWD(2016)0301) in oceno Direktive Sveta 93/83/EGS o uskladitvi določenih pravil o avtorskih in sorodnih pravicah v zvezi s satelitskim radiodifuznim oddajanjem in kabelsko retransmisijo (SWD(2016)0309).

### b. Uveljavljanje pravic

Glavni pravni akti na tem področju:

- Direktiva Sveta 92/100/EGS z dne 19. novembra 1992 o pravici dajanja v najem in pravici posojanja avtorskih del, ki je bila razveljavljena in za namene kodifikacije zamenjana z Direktivo 2006/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o pravici dajanja v najem in pravici posojanja ter določenih pravicah, sorodnih avtorski pravici, na področju intelektualne lastnine;
- Direktiva Sveta 93/83/EGS z dne 27. septembra 1993 o satelitskem radiodifuznem oddajanju in kabelski retransmisiji in
- Direktiva 2001/84/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. septembra 2001 o sledni pravici v korist avtorja izvirnega umetniškega dela.

### c. Trajanje varstva avtorske in sorodnih pravic

Te pravice trajajo 70 let (glej Direktivo 2006/116/ES, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2011/77/EU).

### d. Računalniški programi in podatkovne zbirke

Direktiva 91/250/EGS države članice obvezuje, da zaščitijo računalniške programe z avtorsko pravico, ko se ti obravnavajo kot literarna dela v smislu Bernske konvencije za varstvo književnih in umetniških del. Direktiva je bila večkrat spremenjena, nato pa kodificirana z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2009/24/ES. Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 96/9/ES z dne 11. marca 1996 vzpostavlja pravno varstvo podatkovnih zbirk, ki so opredeljene kot „zbirka neodvisnih del, podatkov ali drugega gradiva, ki je sistematično ali metodično razporejeno in individualno dostopno z elektronskimi in drugimi sredstvi“. Direktiva določa, da so podatkovne zbirke zaščitene tako z avtorsko pravico, ki zajema intelektualno stvaritev, ter s pravico **sui generis**, ki naložbo (denarna sredstva, človeške vire, trud in energijo) varuje pri pridobivanju, preverjanju ali predstavitvi vsebine.

### e. Kolektivne organizacije

Za širjenje vsebin, ki jih ščitijo avtorske in sorodne pravice, in z njimi povezanih storitev je pri imetnikih avtorskih in sorodnih pravic treba pridobiti licenco. Imetniki pravic kolektivno organizacijo pooblastijo za upravljanje pravic v njihovem imenu. Organizacije za kolektivno upravljanje pravic bi morale še naprej imeti pomembno vlogo pri spodbujanju raznolikosti kulturnega izražanja, tako da najmanjšim in manj priljubljenim repertoarjem omogočajo dostop na trg, in da zagotavljajo socialne, kulturne in izobraževalne storitve v korist imetnikov pravic in javnosti.

Parlament in Svet sta z dne 26. februarja 2014 sprejela Direktivo 2014/26/EU o kolektivnem upravljanju avtorske in sorodnih pravic ter izdajanju več ozemeljskih licenc za pravice za glasbena dela za

spletno uporabo na notranjem trgu. Namen te direktive je določiti zahteve za organizacije za kolektivno upravljanje pravic, da se zagotovi visoko raven upravljanja, finančnega poslovođenja, preglednosti in poročanja.

Države članice morajo zagotoviti, da organizacije za kolektivno upravljanje pravic delujejo v najboljšem interesu imetnikov pravic, katerih pravice zastopajo, in da jim ne nalagajo nobenih obveznosti, ki niso objektivno potrebne za varstvo njihovih pravic in interesov ali za dejansko upravljanje njihovih pravic.

V skladu z direktivo imajo imetniki pravic pravico, da organizacijo za kolektivno upravljanje pravic po lastni izbiri pooblastijo za upravljanje pravic, kategorij pravic ali vrst del in druge vsebine po lastni izbiri ter za ozemlja po lastni izbiri, ne glede na državo članico državljanstva, prebivališča ali sedeža organizacije za kolektivno upravljanje pravic ali imetnika pravic. Razen v primeru, ko ima organizacija za kolektivno upravljanje objektivno utemeljene razloge za zavrnitev upravljanja, ima dolžnost, da te pravice upravlja.

Imetnikom pravic bi moralo biti na voljo, da upravljanje svojih pravic zaupajo neodvisnim subjektom za upravljanje. Ti so poslovni subjekti, ki se razlikujejo od kolektivnih organizacij za upravljanje pravic tudi zato, ker jih imetniki pravic nimajo v lasti ali pod nadzorom.

## 3. Patenti

Patent je pravni naslov, ki se lahko podeli vsakemu izumu tehnične narave, pod pogojem, da je nov, je na ravni izumiteljstva in ga je možno uporabiti v industriji. Patent daje lastniku pravico, da drugim prepreči proizvodnjo, uporabo ali prodajo izuma brez njegovega dovoljenja. Družbe spodbuja, da ustrezno vlagajo v inovacije, in posameznike ter družbe motivira, da svoje vire namenijo raziskavam in razvoju. V Evropi se tehnični izumi lahko zaščitijo bodisi z nacionalnimi patenti, ki jih podeljujejo pristojni nacionalni organi, ali z evropskimi patenti, ki jih podeljuje Evropski patentni urad. Ta urad je izvršilna veja mednarodne organizacije z 38-imi državami pogodbenicami. EU kot taka ni članica Evropskega patentnega urada.

Po letih razprav med državami članicami sta leta 2012 Parlament in Svet sprejela dve uredbi, ki ustvarjajo pravno podlago za evropski patent z enotnim učinkom (enotni patent). Prek svežnja enotnega patenta želi zakonodajalec EU zagotoviti enotno varstvo in ustanoviti enotno sodišče na tem področju.

Potem, ko je Sodišče EU v sodbi z dne 5. maja 2015 v zadevah C-146/13 in C-147/13 (Španija proti Evropskemu parlamentu in Svetu Evropske unije o izvajanju okrepljenega sodelovanja na področju uvedbe enotnega patentnega varstva) potrdilo patentni sveženj, je sedaj pot prosta za prvi evropski patent. Prejšnji režim bo z novim sistemom soobstajal vse

dokler ne bo ustanovljeno Enotno sodišče za patente z enotami v Parizu, Londonu in Münchnu.

Potem, ko bo Evropski patentni urad podelil enotni patent, bo le-ta nudil enotno zaščito z enakim učinkom v vseh sodelujočih državah. Podjetja bodo imela možnost, da z enotnim patentom zaščitijo svoje izume v vseh državah EU, enotne patente pa bodo lahko tudi izpodbijala in zagovarjala v enem samem sodnem postopku pred Enotnim sodiščem za patente. To bo poenostavilo postopek in omogočilo prihrank pri stroških prevoda.

Enotni patent bo na voljo takoj, ko bo 13 držav članic, vključno z Združenim kraljestvom, Francijo in Nemčijo, ratificiralo Sporazum o enotnem sodišču za patente, vendar ni pričakovati, da bo do tega prišlo pred letom 2016.

Za razliko od sklopa nacionalnih patentov, kar ponuja Evropski patentni urad, enotni patent ne bo zahteval potrditve v vsaki državi članici.

Zaščita poslovnih skrivnosti sicer ni vedno opredeljena kot pravica intelektualne lastnine, vendar se praksa označevanja informacij kot zaupnih uporablja že stoletja. Pravni instrumenti za varovanje poslovnih skrivnosti, ne glede na to, če so opredeljeni kot del pravic intelektualne lastnine, obstajajo v številnih državah. Raven zaščite, ki se uporablja za zaupne informacije, se ne more primerjati z drugimi področji intelektualne lastnine, kot so patenti, avtorska pravica in blagovne znamke. Sistemi zaščite poslovnih skrivnosti se med državami razlikujejo bolj kot druga področja prava intelektualne lastnine, prav tako pristopi k tovrstni zaščiti. Gre za mozaik pravnih okvirov.

Komisija je leta 2013 predstavila predlog direktive o varovanju nerazkritega strokovnega znanja in izkušenj ter poslovnih informacij (poslovnih skrivnosti) pred njihovo neupravičeno pridobitvijo, uporabo in razkritjem. Ta predlog Komisije je parlament bistveno spremenil s stališčem, ki ga je v prvi obravnavi sprejel aprila 2016.

### **Boj proti ponarejanju**

Ker razlike med sistemi kaznovanja različnih držav članic otežujejo učinkovit boj proti ponarejanju in piratstvu, sta Parlament in Svet najprej sprejela Direktivo 2004/48/ES o uveljavljanju pravic intelektualne lastnine. Njen cilj je boj proti piratstvu in ponarejanju okrepiti s približevanjem nacionalnih zakonodaj, s čimer bi zagotovili visoko, enakovredno in homogeno raven varstva intelektualne lastnine na notranjem trgu. Direktiva 2004/48/ES predvideva izključno civilne in upravne ukrepe, postopke in pravna sredstva. Komisija je nato predlagala sprejetje kazenskih določb za okrepitev in izboljšanje boja proti ponarejanju in piratstvu, ki naj bi dopolnjevale Direktivo 2004/48/ES.

## **B. Teorija izčrpanja pravic**

### **a. Opredelitev**

Teorija izčrpanja pravic pomeni, da se imetnik pravič industrijske ali poslovne intelektualne lastnine, ki jo varuje pravo ene države članice, ne more sklicevati na to pravo, da bi preprečil uvoz ali prodajanje izdelka, ki je bil dan v promet v drugi državi članici. Ta teorija velja za vsa področja industrijske lastnine.

### **b. Omejitve**

Teorija izčrpanja pravic Unije ne velja v primeru trženja ponarejenega izdelka ali izdelkov, ki se tržijo zunaj evropskega gospodarskega prostora (člen 6 Sporazuma o trgovinskih vidikih pravic intelektualne lastnine – sporazum TRIPS). Leta 1999 je Sodišče v sodbi v zadevi *Sebago Inc. in Ancienne Maison Dubois & Fils SA proti GB-Unic SA (C-173/98)* odločilo, da države članice v nacionalni zakonodaji ne morejo določiti izčrpanja pravic blagovne znamke izdelkov, ki so dani na trg v tretjih državah.

## **C. Novejša Sodna praksa Sodišča Evropske unije**

Leta 2012 je sodišče v zadevi *SAS (C-406/10)* potrdilo, da je na podlagi Direktive 91/250 samo izraz računalniškega programa varovan z avtorsko pravico. Idej in načel, ki so podlaga logike, algoritmov in programskih jezikov, ta direktiva ne varuje (odst. 32 sodbe). Sodišče je poudarilo, da niti funkcionalnost računalniškega programa niti programski jezik in format podatkovnih datotek, uporabljenih v računalniškem programu, da bi se izkoristile nekatere njegove funkcije, ne štejejo za izraz tega programa v smislu člena 1(2) Direktive 91/250 (odstavek 39).

Sodišče je v sodbi v zadevi *C-160/15 GS Media BV proti Sanoma Media Netherlands BV* odločilo, da namestitev hiperpovezave do dela, ki je zaščiten z avtorskimi pravicami in ki je bilo brez dovoljenja avtorja objavljeno na drugem spletnem mestu, ni mogoče razumeti kot „priobčitev javnosti“, če je hiperpovezavo namestila oseba, ki pri tem ni imela pridobitnega namena in ki ni vedela, da je bilo to delo na internetu objavljeno nezakonito.

V sodbi v zadevi *C-484/14* z dne 15. septembra 2016 je Sodišče poleg tega odločilo, da dajanje brezplačnega omrežja v brezplačno uporabo javnosti, da bi tako pritegnili pozornost potencialnih strank za blago in storitve v trgovini, predstavlja „storitev informacijske družbe“ po direktivi, in potrdilo, da ponudniku storitev, ki zagotavlja dostop do komunikacijskega omrežja, pod določenimi pogoji ni mogoče pripisati odgovornosti. Imetnik avtorske pravice posledično ne more zahtevati odškodnine na podlagi tega, da so tretje osebe povezavo v to omrežje uporabile za kršitev njegovih pravic. Zaščita internetne poveza-ve z geslom zagotavlja ravnotežje med pravicami intelektualne lastnine imetnikov teh pravic na eni strani ter pravico do svobode gospodarske pobude

ponudnika, ki zagotavlja storitev dostopa, in pravico uporabnikov omrežja do svobode obveščanja na drugi.

### Vloga Evropskega parlamenta

V svojih številnih resolucijah o pravicah intelektualne lastnine, zlasti o pravni zaščiti podatkovnih zbirk, biotehnoloških izumov in avtorski pravici, Evropski parlament zagovarja postopno uskladitev pravic intelektualne lastnine. Izrazil je tudi nasprotovanje patentiranju delov človeškega telesa. Prav tako je nasprotoval patentiranju računalniško izvedenih izumov, saj je želel preprečiti oviranje širjenja inovacij na tem področju in omogočiti malim in srednjim podjetjem prost dostop do programske opreme, ki jo razvijajo veliki mednarodni razvijalci. Lahko pričakujemo, da bodo izzivi, ki se bodo pojavili v prihodnje, vključevali nova vprašanja v zvezi s tehnološkim razvojem, ki ga sedaj še ne moremo predvideti. Pomemben nov izziv bi lahko bil zagotavljanje zasebnosti, varnosti in zaščite programske opreme – vprašanje je, ali je prosta programska oprema z odprto kodo dejansko

varnejša od lastniške programske opreme. Parlament je 27. februarja 2014 sprejel zelo sporno samoiniciativno poročilo o dajatvah za zasebno kopiranje (pravici, da se zasebno kopirajo zakonito pridobljene vsebine), saj je digitalno zasebno kopiranje kot rezultat tehnološkega napredka postalo z gospodarskega vidika zelo pomembno. Zelo aktivno si je prizadeval še za osnutek sporazuma Svetovne organizacije za intelektualno lastnino o izjemah v zvezi z avtorsko pravico za slepe in slabovidne.

Pravice intelektualne lastnine so tudi del pogajanj z ZDA o čezatlantskem partnerstvu za trgovino in naložbe, napredek pa je bil dosežen tudi pri opredeljevanju osrednjih vprašanj, o katerih je treba razpravljati. Dosedanje razprave so bile zgolj informativne narave (tj. brez vsebinskih pogajanj), čeprav so ZDA predlagale strukturo za naslednjo stopnjo pogajanj, kjer bi se obravnavala vprašanja, pomembna za obe strani.

---

→ [Udo Bux](#)

## 3.2.5 Evropski sistem finančnega nadzora (ESFS)

*Evropski sistem finančnega nadzora je bil ustanovljen kot decentraliziran večplasten sistem organov mikro- in makrobonitetnega nadzora, ki naj bi skrbeli za dosleden in usklajen finančni nadzor v EU. V tem sistemu se zaradi vzpostavitve bančne unije uvajajo precejšnje spremembe.*

### Pravna podlaga

Člena 26 in 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU); člen 290 PDEU (delegirani akti); člen 291 PDEU (izvedbeni akti); člen 127(6) PDEU.

### Ozadje in cilji

Larosierova skupina je v poročilu, objavljenem februarja 2009, priporočila, naj se ustanovi evropski sistem finančnega nadzora v obliki decentralizirane mreže. Na podlagi tega je bil vzpostavljen sistem mikro- in makrobonitetnega nadzora, ki ga izvajajo evropski in nacionalni nadzorniki. Mikrobonitetni nadzor na evropski ravni izvajajo Evropski bančni organ (EBA), Evropski organ za vrednostne papirje in trge (ESMA) ter Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine (EIOPA), ki sodelujejo v skupnem odboru evropskih nadzornih organov. Makrobonitetni nadzor pa izvaja Evropski odbor za sistemska tveganja (ESRB). V evropski sistem finančnega nadzora so vključeni tudi nadzorni organi držav članic, pristojni za to področje. Med cilji tega sistema sta tudi oblikovanje skupne nadzorne kulture in spodbujanje enotnega evropskega finančnega trga. Parlament je 11. marca 2014 v samoiniciativnem zakonodajnem postopku sprejel resolucijo o pregledu Evropskega sistema finančnega nadzora, v kateri je na Komisijo naslovljena podrobna priporočila. Zaradi vzpostavitve bančne unije se je spremenil tudi evropski nadzorni okvir.

### Okvir evropskega sistema finančnega nadzora

#### A. Mikrobonitetni nadzor in ureditev

Mikrobonitetni nadzor v EU, torej nadzor posameznih institucij, se izvaja v okviru večplastnega sistema organov. Te plasti je mogoče razlikovati glede na sektorsko področje (bančništvo, zavarovalništvo, vrednostni papirji) in glede na raven nadzora in regulacije (evropska in nacionalna). Ustanovljeni so bili tudi različni usklajevalni organi in instrumenti, ki skrbijo za doslednost in usklajenost med posameznimi plastmi. Poleg tega je treba zagotoviti usklajenost med institucijami na mednarodni ravni.

#### 1. Evropski nadzorni organi

Evropski nadzorni organi so na evropski ravni odgovorni za mikrobonitetni nadzor, medtem ko se vsakodnevni nadzor izvaja na nacionalni ravni. EBA, EIOPA in ESMA so organi Unije, ki imajo vsak svojo pravno osebnost in ki jih zastopajo predsedniki; so neodvisni in ravnajo samo v interesu Unije kot celote.

##### a. Evropski bančni organ (EBA)

Pravna podlaga: Uredba (EU) št. 1093/2010 Evropskega parlamenta in Sveta o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski bančni organ), kot je bila spremenjena s poznejšo zakonodajo.

Sedež organa EBA je v Londonu. Pristojen je za kreditne institucije, finančne konglomerate, naložbena podjetja in plačilne institucije. Ustanovitvena uredba organu EBA nalaga številne naloge, med katerimi so: zagotavljanje smotrne, učinkovite in dosledne regulacije in nadzora, prispevanje k stabilnosti in učinkovitosti finančnega sistema, preprečevanje regulativne arbitraže, zagotavljanje enake ravni nadzora, varstvo potrošnikov, krepitev mednarodnega nadzornega usklajevanja in ustrezna ureditev nadzora kreditnih institucij. Organ EBA pripravlja regulativne in izvedbene tehnične standarde, ki jih sprejme Komisija (kot delegirane in izvedbene akte), in tako prispeva k oblikovanju enotnega pravilnika. Izdaja smernice in priporočila ter ima določene pristojnosti v primerih, ko nacionalni nadzorni organi kršijo zakonodajo EU. Upravljavski organi EBA so odbor nadzornikov (glavni organ odločanja, ki ga sestavlja jo predsedujoči, vodje pristojnih nadzornih organov držav članic ter po en predstavnik iz Komisije, ECB, ESRB in preostalih dveh evropskih nadzornih organov), upravni odbor, predsednik, izvršni direktor in odbor za pritožbe.

##### b. Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine (EIOPA)

Pravna podlaga: Uredba (EU) št. 1094/2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine), kot je bila spremenjena s poznejšo zakonodajo.

Sedež organa EIOPA je v Frankfurtu na Majni. Njegova sestava je podobna kot pri organu EBA, vendar se ukvarja predvsem z zavarovalnicami in institucijami za poklicno pokojninsko zavarovanje.



### c. *Evropski organ za vrednostne papirje in trge (ESMA)*

Pravna podlaga: Uredba (EU) št. 1095/2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski organ za vrednostne papirje in trge), kot je bila spremenjena s poznejšo zakonodajo.

Sedež organa ESMA je v Parizu. Ima podobno sestavo kot druga dva nadzorna organa, ukvarja pa se s trgi vrednostnih papirjev in udeleženci na njih (borze, borznimi trgovci, skladi itd.). ESMA je edini organ, ki je na ravni EU odgovoren za registracijo in nadzor bonitetnih agencij in repozitorijev sklenjenih poslov. Pristojen je tudi za priznavanje centralnih nasprotnih strank iz tretjih držav.

## 2. Skupni odbor evropskih nadzornih organov

Skupni odbor je odgovoren za splošno in medsektorsko usklajevanje, da bi zagotovil skladnost medsektorskega nadzora. Kot določajo uredbe o evropskih nadzornih organih, je pristojen za naslednja področja: finančne konglomerate, računovodstvo in revizijo, mikrobonitetno analizo medsektorskih gibanj, tveganja in šibke točke za finančno stabilnost, naložbene produkte za male vlagatelje, ukrepe za boj proti pranju denarja, izmenjavo informacij med ESRB in evropskimi nadzornimi organi ter razvoj odnosov med temi institucijami. Skupni odbor je odgovoren za reševanje medsektorskih sporov med organi evropskega sistema finančnega nadzora.

V skupnem odboru sedijo predsedniki evropskih nadzornih organov (in morebitnih pododborov), na predsedniški funkciji pa se na 12 mesecev izmenjujejo predsedniki nadzornih organov. Predsednik skupnega odbora je podpredsednik ESRB. Odbor se sestaja najmanj dvakrat letno. Tajniške naloge opravljajo uslužbenci evropskih nadzornih organov.

## 3. Pristojni državni nadzorni organi

Države članice v skladu z različnimi zakonodajnimi ukrepi na področju finančnih storitev imenujejo lastne pristojne organe, ki so del evropskega sistema finančnega nadzora in so zastopani v evropskih nadzornih organih.

## B. Makrobonitetni nadzor

### 1. Pravna podlaga

Uredba (EU) št. 1092/2010 o makrobonitetnem nadzoru nad finančnim sistemom Evropske unije in ustanovitvi Evropskega odbora za sistemska tveganja in Uredba Sveta (EU) št. 1096/2010 o dodelitvi posebnih nalog Evropski centralni banki in zvezi z delovanjem Evropskega odbora za sistemska tveganja.

Makrobonitetni nadzor na evropski ravni izvaja Evropski odbor za sistemska tveganja (ESRB), ki ima sedež v Frankfurtu na Majni. Njegova naloga je preprečevati in blažiti sistemska tveganja za finančno stabilnost v Evropski uniji, ki bi lahko nastala zaradi makroekonomskih gibanj. Ustanovitveni uredbi

mu nalagata različne naloge in določata različna orodja, med katerimi so: zbiranje in analiza ustreznih informacij, ugotavljanje tveganj in določanje njihove pomembnosti, izdajanje opozoril in priporočil ter spremljanje njihovega upoštevanja, izdajanje zaupnih opozoril in priprava ocen za Svet, kadar ESRB meni, da bi utegnile nastati izredne razmere, sodelovanje z drugimi stranmi v evropskem sistemu finančnega nadzora, usklajevanje ukrepov z mednarodnimi finančnimi organizacijami, kot sta Mednarodni denarni sklad (IMF) in Odbor za finančno stabilnost (Financial Stability Board – FSB), ter izvajanje nalog, določenih v drugi zakonodaji EU. Tajniške naloge za ESRB opravlja Evropska centralna banka (ECB), predseduje pa mu predsednik ECB.

## C. Sodelovanje na različnih ravneh

Organi v evropskem sistemu finančnega nadzora se na mednarodni ravni usklajujejo z različnimi institucijami.

## Nadaljnji razvoj nadzornega okvira

Finančna kriza je pokazala, da preprosto usklajevanje finančnega nadzora prek evropskega sistema finančnega nadzora ne zadostuje, da bi preprečili drobljenje evropskega finančnega trga. Da bi premagali to oviro, je Komisija sredi leta 2012 predlagala vzpostavitev bančne unije, ki bi pomenila bolj povezan pristop in ki bi dopolnjevala območje enotne valute in skupni trg. Ta okvir vključuje enotni mehanizem nadzora (že vzpostavljen), enotni mehanizem za reševanje (že vzpostavljen) in skupni sistem jamstva za vloge (predlagan v obliki evropskega sistema jamstva za vloge), v pripravi pa je tudi enotni priročnik za nadzor.

### A. Enotni mehanizem nadzora (SSM)

Enotni mehanizem nadzora naj bi zagotovil dosleden in usklajen nadzor kreditnih institucij, da bi preprečili regulativno arbitražo in drobljenje trga finančnih storitev v Uniji. Vanj so vključene vse države članice v območju evra in vse države članice, ki se pridružijo prostovoljno. Sestavljajo ga Evropska centralna banka in pristojni nacionalni organi, ki sodelujejo in si izmenjujejo informacije. ECB je odgovorna za njegovo učinkovito in dosledno delovanje. Uredba o enotnem mehanizmu nadzora določa, da začne ECB novembra 2014 opravljati posebne naloge v zvezi bonitetnim nadzorom kreditnih institucij v sodelujočih državah članicah. Med temi nalogami so izdajanje dovoljenj kreditnim institucijam, zagotavljanje skladnosti z bonitetnimi in drugimi regulativnimi zahtevami ter izvajanje nadzornih pregledov. Poleg teh nalog mikrobonitetnega nadzora ima ECB makrobonitetne naloge in orodja, na primer v zvezi s kapitalskimi blažilniki. V ta namen je bila spremenjena tudi upravljalvska struktura ECB, in sicer je bil ustanovljen nadzorni odbor. Da bi zagotovili dosleden nadzor, ECB tesno sodeluje z drugimi organi

v evropskem mehanizmu finančnega nadzora, zlasti z organom EBA.

## B. Enotni mehanizem za reševanje (SRM)

Enotni mehanizem za reševanje in enotni sklad za reševanje bank sta bila ustanovljena z Uredbo (EU) št. 806/2014. Mehanizem vsebuje orodja in instrumente za sanacijo in reševanje kreditnih institucij in nekaterih naložbenih podjetij v območju evra in drugih sodelujočih državah članicah. Njegov organ odločanja je odbor za reševanje (SRB) s sedežem v Bruslju. Sklad služi kot finančno varovalo. Nekatere vidike njegovega delovanja, na primer prenos in vzajemno uporabo nacionalnih prispevkov, določa medvladni sporazum. V določbah o enotnem mehanizmu za reševanje se uporablja direktiva o sanaciji in reševanju bank (2014/59/EU), ki predpisuje harmonizacijo nacionalnih mehanizmov za sanacijo in reševanje v okviru enotnega mehanizma za reševanje v vseh državah članicah EU.

## C. Sistemi jamstva za vloge

Sistemi jamstva za vloge so tesno povezani s postopkom sanacije in reševanja kreditnih institucij ter so pomembno varovalo finančne stabilnosti. Prvotna direktiva o sistemih jamstva za vloge iz leta 1994 je bila najprej leta 2008 nekoliko popravljena (povečanje zneska kritja), njena prenovitev pa je bila sprejeta leta 2014. V primeru neizplačila vlog je zagotovljeno kritje za zajamčene vloge do 100.000 EUR. Druge izboljšave so v zvezi s prispevki na osnovi tveganja, krajšimi roki za povračilo (7 namesto 20 delovnih dni) in prostovoljnimi čezmejnimi posojili med sistemi jamstev za vloge. Prvotno je bil „skupni“ sistem jamstva za vloge vključen v okvir bančne unije. Kasneje pa je Komisija predlagala evropski sistem jamstva za vloge.

## D. Drugi elementi

Da bi zagotovili enake konkurenčne pogoje, je treba pripraviti enotni pravilnik<sup>[1]</sup>. Skupni priročnik za nadzor bo zagotovil usklajen nadzor, pripravili pa naj bi ga ustrezni pristojni organi, tj. nacionalni nadzorniki, EBA in ECB. Komisija je januarja 2014 objavila predlog uredbe o strukturnih ukrepih za povečanje odpornosti kreditnih institucij v EU<sup>[2]</sup>; trenutno se o njem pogajata Parlament in Svet.

## Vloga Evropskega parlamenta

Parlament je kot sozakonodajalec pomembno prispeval k sprejetju ustanovitvene zakonodaje za evropski sistem finančnega nadzora, ima pa tudi odločilno vlogo v pogajanjih o zakonodaji na različnih področjih bančne unije. Prav tako ima pristojnosti v zvezi z delegiranimi akti (na primer regulativni tehnični standardi) in izvedbenimi akti (na primer izvedbeni tehnični standardi), ki jih sprejema Komisija. Ima obsežne pravice do informacij in na primer prejme letni in večletni delovni program evropskih nadzornih organov ter letno poročilo o njihovem delu. Parlament tudi potrди predsednike in izvršne direktorje evropskih nadzornih organov. Od evropskih nadzornih organov lahko tudi zahteva mnenja in z glasovanjem vsako leto odloča, ali jim bo podeljena razrešnica za izvrševanje proračuna. Z ECB je sklenil medinstitucionalni sporazum<sup>[3]</sup>, da bi zagotovili odgovornost in nadzor nad izvajanjem nalog, prenesenih na ECB v okviru enotnega mehanizma nadzora.

→ Doris Kolassa

<sup>[1]</sup> Vsebino predloga si lahko ogledate v dokumentu COM MEMO/13/679, točka 1.2.

<sup>[2]</sup> COM(2014)0043.

<sup>[3]</sup> 2013/694/EU.

## 3.2.6 Finančne storitve: pomembni zakonodajni predlogi

*Komisija je leta 1999 z akcijskim načrtom za finančne storitve predstavila 42 ukrepov za vzpostavitev delujočega enotnega trga finančnih storitev. Z ukrepi so se harmonizirali predpisi držav članic na področju bančništva, poslovanja z vrednostnimi papirji, zavarovanj, pokojninskih zavarovanj in drugih finančnih storitev. Akcijski načrt za finančne storitve je sestavni del lizbonskega programa, katerega naslednica je strategija Evropa 2020, ki zajema tudi področje finančnih storitev.*

### Pravna podlaga

- Pravna podlaga za področje finančnih storitev sta v glavnem člena 49 in 56 Pogodbe o delovanju Evropske unije o svobodi ustanavljanja in opravljanja storitev;
- 11. maj 1999: Komisija sprejme akcijski načrt za finančne storitve (COM(1999)0232);
- 5. december 2005: bela knjiga o politiki finančnih storitev za obdobje 2005–2010;
- 2. junij 2010: sporočilo Komisije z naslovom Reguliranje finančnih storitev za trajnostno rast (COM(2010)0301);
- najpomembnejše direktive in njihove najnovejšie spremembe lahko najdete na spletišču generalnega direktorata Evropske komisije za finančno stabilnost, finančne storitve in unijo kapitalskih trgov ([http://ec.europa.eu/finance/topics/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/finance/topics/index_en.htm)).

### Bančništvo in plačilni promet

#### A. Bančna direktiva 2013/36/EU (direktiva o kapitalskih zahtevah, CRD) in Uredba (EU) št. 575/2013 o bonitetnih zahtevah (CRR, skupaj navedeni kot CRD IV)

##### 1. Cilj in vsebina

Namen direktive in uredbe je uvesti sodoben pravni okvir za kreditne institucije, ki je občutljiv za tveganja in upošteva mednarodni okvirni sporazum Baselskega odbora za bančni nadzor glede kapitalskih zahtev za kreditne institucije (Basel III). Predpisi, ki so prej temeljili na dveh direktivah, morajo biti v prid gospodarstvu EU ter finančni stabilnosti ter morajo koristiti podjetjem in potrošnikom. Z direktivama so se posodobili predpisi o odobritvi in dejavnostih, posodobil pa se je tudi kapitalski okvir, da bi bil celovitejši in občutljivejši za tveganja. Direktiva o kapitalskih zahtevah na primer določa eksplicitno merjenje poslovnega tveganja ter z odobritvijo notranjih sistemov za oceno tveganja (bonitetnih sistemov) omogoča boljše obvladovanje tveganja. S poznejšimi spremembami direktiv o kapitalskih zahtevah (CRD II–IV) so se na primer uvedli predpisi o dodatnem listinjenju in predpisi o plačilih, pa tudi višje

kapitalske zahteve. Uredba CRR pa naj bi zagotovila enotno uporabo.

##### 2. Ocena

Z direktivo o kapitalskih zahtevah (CDR IV) se v zakonodajo prenaša baselski okvirni sporazum, ki je prilagojen evropskemu sektorju finančnih storitev, poleg tega se pri tem upoštevajo prednostne naloge Evropskega parlamenta iz leta 2010 (izboljšanje kapitalske osnove, standardi likvidnosti, proticiklični ukrepi, stopnja finančnega vzvoda ter zavarovanje za tveganje neplačila dolga nasprotne stranke). Vseeno pa so bili številni podrobni izvedbeni predpisi (ki jih je bilo treba sprejeti) izziv.

#### B. Direktiva o plačilnih storitvah (2007/64/ES); Direktiva (EU) 2015/2366 (druga direktiva o plačilnih storitvah)

##### 1. Cilj in vsebina

Z direktivo o plačilnih storitvah naj bi se poenostavila brezgotovinska plačila po vsej EU in vzpostavilo enotno območje plačil v eurih (SEPA). Poleg tega naj bi se zagotovila varstvo potrošnikov z uvedbo zahtev po informacijah ter konkurenca z odprtjem trgov na podlagi usklajenih pravil za dostop do trga. Direktiva o plačilnih storitvah je bila razširjena z Uredbo (ES) št. 924/2009 in Uredbo (EU) št. 260/2012. Instrumenti SEPA so sicer od konca leta 2010 uvedeni po vsej EU, vendar se le malo uporabljajo. Zato je bila sprejeta Uredba (EU) št. 260/2012, ki določa zamenjavo nacionalnih plačilnih instrumentov z evropskimi. Jeseni leta 2015 je bila sprejeta leta 2013 predlagana revidirana direktiva o plačilnih storitvah (druga direktiva o plačilnih storitvah), s čimer je bila direktiva o plačilnih storitvah razveljavljena. Z revidirano direktivo se uvajajo stroge varnostne zahteve za naročilo in obdelavo plačil ter varstvo finančnih podatkov potrošnikov ter se odpira trg za ponudnike, ki plačilne storitve izvajajo na podlagi dostopa do informacij o plačilnem računu (tretji ponudniki plačilnih storitev). Odgovornost za neodobrene finančne transakcije je manjša, poleg tega se uvaja brezpogojna pravica do povračila pri bremenitvah v eurih. Zaračunavanje dodatnih stroški za plačila s kartico je na primer prepovedano, ne glede na to, ali je bilo plačilno sredstvo uporabljeno v trgovini ali na spletu. Druga direktiva o plačilnih storitvah je začela veljati

12.1.2016, v zakonodajo pa jo je treba prenesti do začetka leta 2018.

## 2. Ocena

Nekateri predpisi direktive o plačilnih storitvah so bili deležni kritik: npr. dejstvo, da se ne preverja, ali se (merodajna) številka IBAN ujema z imenom lastnika računa, kar pomeni, da se nakazilo izvede tudi, če se podatka ne ujemata. Poleg tega višine neposrednih obremenitev ni mogoče omejiti, ne preklicati nakazila, ki je bilo že potrjeno. Kar zadeva to direktivo, je bilo nekaj pomislekov glede varnosti in varstva podatkov.

## Trg vrednostnih papirjev

### A. Direktiva 2014/65/EU in Uredba (EU) št. 600/2014 (Direktiva o trgih finančnih instrumentov, MiFID)

#### 1. Cilj in vsebina

Od leta 2004 so se z direktivo MiFID (razveljavljena Direktiva 2004/39/ES) uvedli vseevropski enotni standardi za poslovanje z vrednostnimi papirji, več konkurence in večja zaščita vlagateljev, npr. z novimi določbami o zaščiti vlagateljev, izboljšano preglednostjo pri provizijah za investicijsko svetovanje ter z bolj povezano ponudbo storitev finančnih ponudnikov. Vlagatelje je treba pred sklenitvijo pogodbe seznaniti z vsemi pristojbinami, pa tudi s produktom in njegovimi tveganji. Pričakuje se, da se bo s tem ureditvenim okvirom povečalo zaupanje vlagateljev, kar bo okrepilo mednarodni pritok sredstev v Evropo. Leta 2011 se je začela revizija v obliki prenove direktive (MiFID II) in uredbe (MiFIR).

#### 2. Ocena

Varuhi vlagateljev se pritožujejo, da na primer dokazno breme za napačno ali pomanjkljivo svetovanje banke nosi stranka, čeprav je dokumentiranje obveznost svetovalca. Kršitev zahtev skrbnega in varnega poslovanja prav tako nima civilnopravnih posledic, tako da vlagatelj ne more zahtevati odškodnine. Ker gre za „Lamfalussyjevo direktivo“, so za izvajanje predvidene in potrebne številne izvedbene določbe. To velja tudi za novo direktivo oziroma uredbo.

### B. Direktiva 2009/65/ES o kolektivnih naložbenih podjetjih za vlaganja v prenosljive vrednostne papirje (KNPVP)

#### 1. Cilj in vsebina

Od leta 1985 zagotavlja direktiva KNPVP harmoniziranim deležem naložbenih skladov „evropski potni list“, s katerim se po registraciji v eni državi članici s postopkom priglasitve lahko prodajajo tudi v vseh drugih državah članicah. Pri tem se je paleta zajetih produktov nenehno širila, upoštevani pa so bili tudi vidiki zaščite vlagateljev. Preoblikovana različica di-

rektive podrobneje določa potni list EU za družbe za upravljanje, odpravlja birokratske ovire za čezmejno trženje, ureja združevanje skladov, tako imenovane strukture centralnih in napajalnih KNPVP, obveznosti skrbniških bank, plačno politiko in ureditev odgovornosti oziroma sankcij. Informiranje vlagateljev in sodelovanje med nacionalnimi nadzornimi organi sta se izboljšala. Posebne uredbe urejajo evropske dolgoročne investicijske sklade (EDIS, 2015/760), sklad tveganega kapitala (345/2013) in sklad za socialno podjetništvo (346/2013), medtem ko upravitelje alternativnih investicijskih skladov ureja Direktiva 2011/61/EU.

## 2. Ocena

Tudi v primeru direktive KNPVP je treba sprejeti številne izvedbene ukrepe, na primer za združevanje, postopek priglasitve, potni list za družbe za upravljanje ali bistvene informacije za vlagatelje. Predlog o skladih denarnega trga (COM(2013)0615) še ni bil sprejet.

## Zavarovanja

### A. Direktiva 2009/138/ES o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti zavarovanja in pozavarovanja (Solventnost II)

#### 1. Cilj in vsebina

Direktiva vsebuje temeljito reformo finančnega nadzora zavarovalnic; zaznamuje prehod z dosedanjega statičnega nadzornega modela na dinamični pristop na podlagi tveganja, da bi se izboljšala zaščita potrošnikov in podjetij. Ureja ustreznost tveganja in upravljanje kapitala. Okrepili naj bi se povezanost zavarovalniškega trga EU ter zaščita zavarovalcev in upravičencev, s čimer naj bi se izboljšala mednarodna konkurenčnost evropskih zavarovalnic in pozavarovalnic.

Dosedanje direktive so določale statični okvir za računanje minimalnega kapitala, katerega višina je bila odvisna od skupnega obsega poslovanja, pri čemer so se upoštevali zgolj bilančni podatki. Druga direktiva o solventnosti nasprotno bolj upošteva dejanska tveganja in v središče postavlja posamezno tveganje posameznega podjetja. Po novem se upoštevajo vsa ustrezna izmerljiva tveganja (vsaj tržno, kreditno, zavarovalno-tehnično in operativno tveganje). Skladno s tem se z novim nadzornim sistemom skuša zagotoviti, da imajo zavarovalnice dovolj kapitala za kritje tveganja. To dopolnjuje zahteva glede minimalnega kapitala, ki mora biti vedno zagotovljen.

V skladu z drugo direktivo o solventnosti je za oblikovanje in izvajanje naložbene strategije zavarovalnice odgovoren njen upravni odbor. Cilj tega je preudarno upravljanje premoženja, tako da se v vsakem trenutku izpolnjujejo zahteve, kot sta na primer zah-

teva glede kapitalske ustreznosti ali predpisani profil tveganja/donosa.

## 2. Ocena

Druga direktiva o solventnosti zavarovalnicam omogoča, da so na vse bolj globaliziranem trgu bolj konkurenčne. Vendar nadzorne organe skrbi, da bi lahko večja konkurenca povzročila več stečajev in zmanjšala zaupanje potrošnikov ter povečala pritisk na male in srednje zavarovalnice. Kratkoročno bi se lahko zaradi tega zmanjšalo zavarovalno kritje za visoka dolgoročna tveganja (zaradi večjih kapitalskih zahtev), zavarovalnice pa bi lahko omejile navzkrižno subvencioniranje, kar bi lahko privedlo do povečanja nekaterih tarif. Zakonodajni postopek za drugo direktivo o solventnosti tudi odlično ponazarja težave dvostopenjskega zakonodajnega postopka, pri katerem je treba sprejeti izvedbene ukrepe za prenos in uporabo okvirne direktive: Komisija je šele leta 2011 predložila predlog Omnibus II (opomba: direktiva Omnibus I je ustrezno dopolnila direktive o bankah in vrednostnih papirjih), da bi upoštevala novo nadzorno strukturo in zlasti Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine, ustanovljen v začetku leta 2011. Predlog je vseboval tudi določbe o podalšanju rokov za prenos, razveljavitev in izvajanje. Zgodaj leta 2012 pa je postalo jasno, da direktiva Omnibus II pred pretekom roka za prenos direktive Solventnost II, tj. 31. oktobra 2012, ne bo

objavljena in ne bo začela veljati, tako da bi bilo treba okvirno direktivo prenesti brez prehodnih določb. Zato je bilo maja 2012 predlagano, da bi rok za prenos podaljšali na 30. junij 2013 in za začetek uporabe za podjetja določili 1. januar 2014. Da se prepreči nastanek pravne praznine po 31. oktobru 2012, je bilo treba sprejeti Direktivo 2012/23/EU. Ker pa je bila direktiva Omnibus II še vedno v obravnavi, je bilo predlagano novo podaljšanje roka za prenos na 31. januar 2015 in roka za začetek uporabe na 1. januar 2016 (COM(2013)0680). Direktiva Omnibus II (Direktiva 2014/51/EU) je bila medtem sprejeta.

## Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament še posebej zavzeto sodeluje na področju pravnih predpisov za finančne storitve. Da bi jasno izrazil svoje stališče, ni sledil le svoji vlogi sozakonodajalca, temveč je tudi ves čas podpiral delo Komisije, sprožal razprave in predlagal pobude (npr. za omejitve plačnih sistemov v bančni in naložbeni panogi). Prav zaradi proaktivnega ravnanja je Parlament v sedanji razpravi s Komisijo, Svetom in mednarodnimi institucijami o razvoju strukture nadzora finančnih trgov na ravni EU ter pri iskanju možnosti za preprečevanje sistemskega tveganja v ospredju.

→ Doris Kolassa



# **EKONOMSKA IN MONETARNA UNIJA**

# **4**

**Ekonomsko in monetarno unijo (EMU) pomeni več usklajevanja gospodarske politike držav članic na evropski ravni in zavezo za preprečevanje čezmernih proračunskih primanjkljajev (po paktu za stabilnost in rast). Je bistven element za dokončanje notranjega trga. Zaradi ekonomske in monetarne unije smo uvedli skupno valuto: evro. Od 1. januarja 1999 je za vodenje evropske monetarne politike pristojna Evropska centralna banka (ECB). Uveden je bil sistem ekonomskega upravljanja, pa tudi mehanizem za usklajevanje in nadzor ekonomskih politik ter mehanizem, ki državam članicam v hudih gospodarskih težavah ponuja finančno pomoč.**



## **4 EKONOMSKA IN MONETARNA UNIJA**

- 4.1 Ozadje — 167**
  - 4.1.1 Zgodovina ekonomske in monetarne unije — 167
  - 4.1.2 Institucije ekonomske in monetarne unije — 170
  - 4.1.3 Evropska monetarna politika — 173
  - 4.1.4 Gospodarsko upravljanje — 176
- 4.2 Usklajevanje in nadzor ekonomskih politik — 179**
  - 4.2.1 Nov okvir za fiskalno politiko — 179
  - 4.2.2 Makroekonomski nadzor — 182
  - 4.2.3 Finančna pomoč državam članicam EU — 184
  - 4.2.4 Bančna unija — 186



## 4.1 Ozadje

### 4.1.1 Zgodovina ekonomske in monetarne unije

*Ekonomska in monetarna unija je rezultat postopnega gospodarskega povezovanja v EU: nastala je z razširitvijo enotnega trga EU, na katerem veljajo skupni predpisi za proizvode ter prost pretok blaga, kapitala, delovne sile in storitev. Skupna valuta (evro) je bila uvedena v evroobmočje, ki trenutno vključuje 19 držav članic EU. Vseh 28 držav članic EU (z izjemo Združenega kraljestva in Danske) pa mora evro uvesti po najmanj dveletnem sodelovanju v evropskem monetarnem sistemu II (EMS II) in izpolnitvi konvergenčnih meril. Evropska centralna banka (ECB) določa enotno monetarno politiko, ki je dopolnjena s harmoniziranimi fiskalnimi politikami in usklajenimi ekonomskimi politikami. V okviru ekonomske in monetarne unije ni ene same institucije, ki bi bila pristojna za ekonomsko politiko, pač pa je pristojnost razdeljena med države članice in različne institucije EU.*

#### Pravna podlaga

- Sklepi evropskih vrhov v Haagu (1969), Parizu (1972), Bruslju (1978), Hannoveru (1988), Madridu in Strasbourgu (oba 1989) in Maastrichtu (1991–1992);
- člani 119–144, 219 in 282–284 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU);
- protokoli, priloženi k PDEU, o: prehodu v tretjo fazo ekonomske in monetarne unije, postopkih v zvezi s čezmernim primanjkljajem in makroekonomskim neravnotežjem, konvergenčnih merilih, klavzulah o neuporabi za Združeno kraljestvo in Dansko in Evropskem sistemu centralnih bank in Evropski centralni banki ter evroskupini.

#### Cilji

Ekonomska in monetarna unija je rezultat postopnega gospodarskega povezovanja in torej ni cilj sama po sebi. Namen upravljanja ekonomske in monetarne unije je s pomočjo oblikovanja ustreznih ekonomskih in monetarnih politik podpreti trajnostno gospodarsko rast in visoko stopnjo zaposlenosti. To vključuje tri ključne gospodarske dejavnosti: (i) izvajanje monetarne politike s ciljem stabilnosti cen; (ii) usklajevanje ekonomskih politik v državah članicah in (iii) zagotavljanje nemotenega delovanja enotnega trga.

#### Dosežki

Evro je danes del vsakdana prebivalcev 19 držav članic Evropske unije, sčasoma ga bodo uvedle tudi

ostale države članice. Enotna valuta nedvomno pri naša prednosti: znižuje stroške finančnih transakcij, lajša potovanja, krepi vlogo Evrope na mednarodni ravni itd.

#### Zgodovina ekonomske in monetarne unije

Voditelji držav ali vlad so leta 1969 na vrhu v Haagu oblikovali nov cilj evropskega povezovanja: ekonomsko in monetarno unijo. Skupina je pod vodstvom takratnega luksemburškega predsednika vlade Pierra Wernerja pripravila poročilo, po katerem naj bi ekonomsko in monetarno unijo na podlagi večstopenjskega načrta v roku desetih let v celoti uresničili. Končni cilj je bila popolna liberalizacija kapitalskega računa, popolna zamenljivost valut držav članic in nepreklicna določitev deviznih tečajev. Zlom bretton-woodskega sistema in odločitev ameriške vlade sredi leta 1971, da dovoli nihanje dolarja, sta povzročila val nestabilnosti tujih valut, kar je sprožilo resne dvome o enakovrednosti evropskih valut. Projekt ekonomske in monetarne unije je bil nenadno prekinjen.

EU je leta 1972 na vrhu v Parizu z uvedbo mehanizma „kače v tunelu“ skušala monetarnemu povezovanju dati nov zagon: to je bil mehanizem za upravljanje nihanj nacionalnih valut („kače“) znotraj ozkih meja nihanja v primerjavi z dolarjem („tunel“). „Kača“ je zaradi naftnih kriz, šibkega dolarja in razlik v ekonomskih politikah v manj kot dveh letih izgubila večino svojih članov, na koncu je vključevala le še „območje nemške marke“ (Nemčijo, države Beneluksa in Dansko).

Prizadevanja za vzpostavitev območja monetarne stabilnosti so bila obnovljena leta 1978 na vrhu v Bruslju, in sicer z vzpostavitvijo evropskega monetarnega sistema, ki je temeljil na načelu določenih, hkrati pa prilagodljivih deviznih tečajih. V mehanizmu deviznih tečajev (ERM I) so bile vključene valute vseh držav članic, z izjemo Združenega kraljestva. Devizni tečaji so temeljili na srednjem tečaju glede na evropsko obračunsko enoto – evropsko denarno enoto (ECU), ki je bila tehtano povprečje sodelujočih valut. Na podlagi tega srednjega tečaja, izražene v evropski denarni enoti, je bila določena mreža dvostranskih tečajev, pri čemer nihanja valut v okviru dvostranskih tečajev niso smela preseči meje 2,25 % (z izjemo italijanske lire, ki ni smela preseči meje 6 %). Evropski monetarni sistem je v obdobju desetih let bistveno prispeval k zmanjšanju spremenljivosti deviznega tečaja: prilagodljivost sistema je skupaj s politično voljo, da bi dosegli ekonomsko konvergenco, prispevala k trajni stabilnosti valute.

S sprejetjem programa enotnega trga leta 1985 je postajalo vse bolj jasno, da potenciala notranjega trga ne bo mogoče v celoti izkoristiti, dokler ne bodo odpravljeni sorazmerno visoki stroški transakcij, povezani s pretvorbo valut in tečaji in negotovostmi zaradi nihanj deviznih tečajev, čeprav še tako majhnih. Poleg tega so številni ekonomisti zavračali, kar so poimenovali „nemogoči trikotnik“, saj so menili, da prosti pretok kapitala, stabilnost deviznih tečajev in neodvisne monetarne politike dolgoročno niso združljive.

Leta 1988 je bil na zasedanju Evropskega sveta v Hannoveru ustanovljen odbor za preučitev ekonomske in monetarne unije, ki ga je vodil takratni predsednik Komisije Jacques Delors. Odbor je v okviru svojega poročila (Delorsovo poročilo), predloženo leta 1989, predlagal odločne ukrepe za vzpostavitev ekonomske in monetarne unije v treh fazah. V poročilu je bilo posebej poudarjeno, da je treba boljše uskladiti ekonomske politike, določiti pravila za nacionalne proračunske primanjkljaje ter ustanoviti novo in popolnoma neodvisno institucijo, ki bi bila pristojna za monetarno politiko Unije: Evropsko centralno banko (ECB). Na podlagi Delorovega poročila so se leta 1989 na zasedanju Evropskega sveta v Madridu dogovorili o izvajanju prve faze ekonomske in monetarne unije, tj. popolne liberalizacije kapitalskega računa do 1. julija 1990.

Decembra 1989 je Evropski svet na zasedanju v Strasbourgu pozval k medvladni konferenci, v okviru katere naj bi pripravili predloge sprememb Pogodbe, potrebne za vzpostavitev ekonomske in monetarne unije. Na podlagi dela te medvladne konference je bila pripravljena Pogodba o Evropski uniji, ki so jo voditelji držav ali vlad uradno spreje-

li na zasedanju Evropskega sveta decembra 1991 v Maastrichtu, podpisana pa je bila 7. februarja 1992.

Pogodba določa vzpostavitev ekonomske in monetarne unije v treh fazah:

- Prva faza (od 1. julija 1990 do 31. decembra 1993): prosti pretok kapitala med državami članicami.
- Druga faza (od 1. januarja 1994 do 31. decembra 1998): konvergenca ekonomskih politik držav članic in okrepitev sodelovanja med njihovimi nacionalnimi centralnimi bankami. Usklajevanje monetarnih politik je bilo institucionalizirano z ustanovitvijo Evropskega monetarnega inštituta (EMI), katerega naloga je bila okrepiti sodelovanje med nacionalnimi centralnimi bankami in izvesti potrebne priprave za uvedbo enotne valute. V tej fazi naj bi centralne banke postale neodvisne.
- Tretja faza (od 1. januarja 1999 naprej): postopno uvajanje evra kot enotne valute držav članic in izvajanje skupne monetarne politike pod okriljem ECB. Prehod v tretjo fazo je bil odvisen od dovolj visoke stopnje trajne konvergenca, kar je bilo ocenjeno s številnimi merili, določenimi s Pogodbami. Proračunska pravila naj bi postala zavezujoča in država članica, ki jih ne bi spoštovala, bi bila kaznovana. Monetarna politika je bila poenotena, pristojnost zanjo pa je bila dodeljena Evropskemu sistemu centralnih bank (ESCB), ki ga sestavljajo nacionalne centralne banke in ECB.

Prvi dve fazi ekonomske in monetarne unije sta bili zaključeni, tretja faza pa še vedno poteka. Načeloma se morajo v tej zadnji fazi pridružiti vse države članice in s tem uvesti evro (člen 119 PDEU). Nekatere države pa še ne izpolnjujejo konvergenčnih meril, zato so začasno izvzete do takrat, ko se bodo lahko pridružile v tretji fazi ekonomske in monetarne unije. Poleg tega sta Združeno kraljestvo in Danska sporočila, da ne nameravata sodelovati v tretji fazi ekonomske in monetarne unije in torej ne bosta uvedla evra. Za ti državi članici torej v zvezi s sodelovanjem v ekonomski in monetarni uniji velja posebna ureditev. Ta je podrobneje opisana v protokolih v zvezi s tema dvema državama, ki so priloženi k ustanovnim Pogodbam EU. Hkrati pa si Velika Britanija in Danska pridržujeta možnost, da to posebno ureditev prekličeta in vložita vlogo za pridružitve v tretji fazi ekonomske in monetarne unije. Trenutno je v tretji fazi ekonomske in monetarne unije pridruženih 19 od 28 držav članic in torej evro uporablja kot enotno valuto.

## Vloga Evropskega parlamenta

Od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe Evropski parlament kot enakovreden sozakonodajalec v rednem zakonodajnem postopku sodeluje pri določanju podrobnih pravil za večstranski nadzor (člen 121(6) PDEU). Ta med drugim vključujejo preventivni del pakta stabilnosti in rasti ter prizadevnejši makroekonomski nadzor, da bi preprečili škodljiva neravnotežja po finančni krizi. „Šesterček“ je okrepil vlogo Evropskega parlamenta pri gospodarskem upravljanju EU, zlasti z uvedbo evropskega semestra in vzpostavitvijo gospodarskega dialoga. Poleg tega se je treba z Evropskim parlamentom posvetovati o naslednjih vprašanjih:

- Sporazumih o deviznih tečajih med evrom in valutami držav, ki niso članice EU;
- izboru držav, ki izpolnjujejo pogoje za uvedbo enotne valute (leta 1999 oz. pozneje);
- imenovanju predsednika, podpredsednika in drugih članov izvršilnega odbora ECB;
- zakonodaji o izvajanju postopka v primeru čezmerne primanjkljaja, ki je določen v paktu za stabilnost in rast.

---

→ [Dirk Verbeken](#)

## 4.1.2 Institucije ekonomske in monetarne unije

*Institucije ekonomske in monetarne unije nosijo glavno odgovornost pri določanju evropske monetarne politike, odločitvah o izdaji evra in stabilnosti cen v EU. Te institucije so: Evropska centralna banka, Ekonomsko-finančni odbor, evroskupina in Ekonomsko-finančni svet (ECOFIN).*

### Pravna podlaga

- Členi 119-144, 219, 282-284 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU),
- Protokoli, ki so priloga k Pogodbi o Evropski uniji: protokol (št. 4) o Statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke, protokol (št. 14) o evroskupini.

### Cilji

Glavni cilji (4.1.1) institucij ekonomske in monetarne unije so:

- dokončno vzpostaviti notranji trg z odpravo nihanj menjalnih tečajev in transakcijskih stroškov pri menjalnih transakcijah ter stroškov za zavarovanje pred valutnimi nihanjem;
- zagotoviti primerljivost stroškov in cen znotraj Unije, ki so v pomoč potrošnikom, spodbujajo trgovino znotraj Unije in olajšujejo poslovanje;
- okrepiti monetarno stabilnost in finančno moč Evrope:
  - z nepreklicno odpravo vsakršne možnosti za špekuliranje z valutami Unije;
  - z ekonomsko razsežnostjo monetarne unije zagotoviti, da špekulacije na mednarodni ravni ne morejo resneje ogroziti nove valute;
  - s prizadevanji, da bi evro postal najpomembnejša rezervna in plačilna valuta.

### Dosežki

#### A. Institucije prve faze ekonomske in monetarne unije (1. julij 1990 – 31. december 1993)

V prvi fazi ekonomske in monetarne unije ni bila ustanovljena nobena monetarna institucija.

#### B. Institucije druge faze ekonomske in monetarne unije (1. januar 1994 – 31. december 1998)

##### 1. Evropski monetarni inštitut

Evropski monetarni inštitut (EMI) je bil ustanovljen na začetku druge faze ekonomske in monetarne unije (v skladu s členom 117 pogodbe ES) in je prevzel naloge odbora guvernerjev centralnih bank in

Evropskega sklada za monetarno sodelovanje. Inštitut ni posegal v vodenje monetarne politike, ki je ostala v pristojnosti nacionalnih organov. Med njegovimi glavnimi nalogami v drugi fazi ekonomske in monetarne unije sta bili krepitev sodelovanja med nacionalnimi centralnimi bankami in usklajevanje monetarnih politik držav članic, da bi s tem zagotovili stabilnost cen. V skladu s členom 123(2) pogodbe ES je bil inštitut ukinjen ob ustanovitvi Evropske centralne banke (1. junija 1998), ki ji je utrl pot za nadaljnje delo.

##### 2. Monetarni odbor

Monetarni odbor so sestavljali člani, ki so jih v enakem številu imenovala Komisija in države članice. Ustanovljen je bil zaradi usklajevanja politik držav članic, kolikor je bilo nujno za delovanje notranjega trga (člen 114 pogodbe ES), in je tako imel svetovalno vlogo. V začetku tretje faze je bil odbor odpravljen, njegove naloge pa je prevzel Ekonomsko-finančni odbor (člen 134 PDEU).

#### C. Institucije tretje faze (z začetkom 1. januarja 1999)

##### 1. Evropska centralna banka (ECB) (1.3.11)

###### a. Organizacija

Evropska centralna banka je bila ustanovljena 1. junija 1998, njen sedež pa je v Frankfurtu na Majni. Vodita jo dva organa, ki sta neodvisna od institucij Unije in nacionalnih organov (svet in izvršilni odbor Evropske centralne banke), ter – pri nekaterih nalogah – razširjeni svet, ki pa ni organ odločanja evropskega sistema centralnih bank. Z lizbonsko pogodbo je Evropska centralna banka postala institucija EU (člen 13(1) PEU, členi od 282 do 284 PDEU); pred tem po določbah pogodbe ES ni imela nobenega statusa, vendar je bila pravna oseba.

###### i. Svet Evropske centralne banke

Svet Evropske centralne banke sestavljajo člani njenega izvršilnega odbora in guvernerji nacionalnih centralnih bank tistih držav, ki so uvedle evro (člen 283 PDEU in člen 10(1) statuta). Svet Evropske centralne banke kot njen najvišji organ odločanja sprejema smernice in odločitve, potrebne za izvajanje nalog, zaupanih Evropskemu sistemu centralnih bank, oblikuje monetarno politiko Unije (med drugim glede na potrebe tudi sprejema odločitve

o neposrednih monetarnih ciljih, ključnih obrestnih merah in zagotavljanju rezerv v Evropskem sistemu centralnih bank) ter oblikuje potrebne smernice za njihovo izvajanje (člen 12 statuta). Lizbonska pogodba določa, da Evropski svet člane izvršilnega odbora Evropske centralne banke izbira in imenuje s kvalificirano večino (člen 283 PDEU).

#### ii. Izvršilni odbor

Izvršilni odbor sestavljajo predsednik, podpredsednik in štirje drugi člani. S soglasjem jih imenujejo voditelji držav ali vlad tistih držav, ki so članice evroobmočja, za obdobje osmih let brez možnosti podaljšanja mandata (člen 283 PDEU). Izvršilni odbor izvaja monetarno politiko in v ta namen daje potrebna navodila nacionalnim centralnim bankam. Pristojen je tudi za pripravo sej sveta Evropske centralne banke ter za njeno tekoče poslovanje (člena 11 in 12 statuta).

#### iii. Razširjeni svet Evropske centralne banke

Člani razširjenega sveta (člen 44 statuta) so predsednik in podpredsednik Evropske centralne banke ter guvernerji centralnih bank vseh držav članic EU, ne glede na to, ali so uvedle evro ali ne. Razširjeni svet Evropske centralne banke prispeva k zbiranju statističnih informacij, usklajuje monetarno politiko držav, ki niso uvedle evra, ter nadzira delovanje evropskega mehanizma deviznih tečajev.

#### b. Naloge

Evropska centralna banka ali nacionalne centralne banke lahko izdajo bankovce v evroobmočju, vendar lahko zgolj Evropska centralna banka dejansko odobri izdajanje. Države članice lahko izdajajo kovance, pri čemer mora Evropska centralna banka odobriti obseg emisije (člen 128 PDEU). Evropska centralna banka sprejema odločitve, ki so potrebne, da lahko evropski sistem centralnih bank izvaja naloge, ki so mu zaupane v skladu z njegovim statutom in s pogodbo (člen 132 PDEU). Ob pomoči nacionalnih centralnih bank zbira potrebne statistične podatke od pristojnih nacionalnih organov ali neposredno od gospodarskih subjektov (člen 5 statuta). Evropska centralna banka je zaprosena za mnenje o vseh predlaganih aktih Unije, ki sodijo na področje njenih pristojnosti, ter o vseh osnutkih pravnih predpisov na prošnjo nacionalnih organov (člen 127(4) PDEU). Odgovorna je za nemoteno delovanje transevropskega sistema bruto poravnave v realnem času (TARGET2). To je plačilni sistem v evrih, ki povezuje nacionalne plačilne sisteme s plačilnim mehanizmom Evropske centralne banke. Evropska centralna banka določa pogoje za vključitev centralnih bank novih držav članic evroobmočja v evropski sistem centralnih bank.

Izvaja lahko posebne naloge v zvezi z bonitetnim nadzorom kreditnih in drugih finančnih institucij (člen 127(6) PDEU in člen 25(2) statuta). Organi v državah članicah še naprej nadzirajo bančni sistem, čezmejno sodelovanje nadzornih organov v Uniji pa

zagotavljajo tri evropske nadzorne agencije: Evropski bančni organ, Evropski organ za vrednostne papirje in trge ter Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine. Nadzorni sistem dopolnjuje še nova institucija za makrobonitetni nadzor, Evropski odbor za sistemska tveganja.

## 2. Evropski sistem centralnih bank in evrosistem

### a. Organizacija

Evropski sistem centralnih bank sestavljajo Evropska centralna banka in nacionalne centralne banke vseh držav članic EU (člen 282(1) PDEU in člen 1 statuta). Ima ista organa odločanja kot Evropska centralna banka (člen 282(2) PDEU). Evrosistem vključuje le Evropsko centralno banko in nacionalne centralne banke držav, ki so članice evroobmočja.

### b. Naloge

Najpomembnejša naloga evropskega sistema centralnih bank je ohranjanje stabilnosti cen (člena 127(1) in 282(2) PDEU, člen 2 statuta). Če to ni v nasprotju s ciljem stabilnosti cen, sistem podpira splošne ekonomske politike v Uniji, da bi prispeval k uresničevanju njenih ciljev. To izvaja z izpolnjevanjem naslednjih nalog (člen 127(2) PDEU in člen 3 statuta):

- opredelitev in izvajanje monetarne politike Unije,
- opravljanje deviznih poslov v skladu z določbami člena 219 PDEU,
- hranjenje in upravljanje uradnih deviznih rezerv držav članic,
- spodbujanje tekočega delovanja plačilnih sistemov,
- ter (člen 127(5) PDEU in člen 3(3) statuta):
  - prispevanje k nemotenemu izvajanju politik pristojnih organov o bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in stabilnosti finančnega sistema.

## 3. Ekonomsko-finančni odbor

Odbor sestavlja največ šest članov, od katerih po dva imenujejo države članice, Komisija in Evropska centralna banka (člen 134(2) PDEU). Imajo enake naloge kot člani Monetarnega odbora, katerega je ekonomsko-finančni odbor nadomestil 1. januarja 1999, vendar s pomembno razliko: zdaj Evropska centralna banka obvešča Komisijo in Svet o dogajanju na monetarnem področju.

## 4. Svet za ekonomske in finančne zadeve (ECOFIN)

Svet za ekonomske in finančne zadeve je organ odločanja na evropski ravni, ki ga sestavljajo finančni ministri vseh držav članic EU. Po posvetovanju z Evropsko centralno banko in ob upoštevanju cilja stabilnosti cen sprejema odločitve o politiki menjalnih tečajev med evrom in valutami držav, ki niso članice EU.

## 5. Evroskupina

Srečanje ministrov za gospodarstvo in finance z evroobmočja, prvotno imenovano Euro-11, se je leta 1997 preimenovalo v „evroskupino“. Ta svetovadni in neformalni organ se redno sestaja in obravnava vsa vprašanja, povezana z nemotenim delovanjem evroobmočja in Ekonomske in monetarne unije. Na srečanja so povabljeni tudi predstavniki Komisije in, če je potrebno, Evropske centralne banke (člen 1 protokola (št. 14) o evroskupini). Na neuradnem zasedanju sveta Ecofin 10. septembra 2004 v Scheveningenu je bil za predsednika evroskupine izvoljen luksemburški predsednik vlade in finančni minister Jean-Claude Juncker. Tako je postal prvi izvoljeni in stalni predsednik evroskupine z mandatom od 1. januarja 2005. Lizbonska pogodba je še okrepila vlogo evroskupine, da bi tako povečali usklajevanje v evroobmočju. V pogodbi je prvič omenjen tudi izraz evroskupina (člen 137 PDEU). Med formalne novosti sodi izvolitev njenega predsednika za obdobje dveh let in pol z večino držav članic, ki sodelujejo v tej skupini (člen 2 protokola (št. 14) o evroskupini).

## Vloga Evropskega parlamenta

### A. Zakonodajna vloga

#### 1. Evropski parlament skupaj s Svetom po rednem zakonodajnem postopku:

- sprejema podrobna pravila za večstranski nadzor (člen 121(6) PDEU);
- spreminja določene člene statuta ECB (člen 129(3) PDEU); in
- opredeljuje ukrepe, potrebne za uporabo evra kot enotne valute (člen 133 PDEU).

#### 2. Evropski parlament ima besedo v postopku posvetovanja glede:

- pogojev za uvedbo evrskih kovancev v državah članicah (člen 128(2) PDEU);
- dogovorov o menjalnih tečajih med evrom in valutami držav nečlanic EU (člen 219(1) PDEU);
- izbora držav, ki so enotno valuto lahko uvedle leta 1999 in pozneje;
- imenovanja predsednika, podpredsednika in drugih članov izvršilnega odbora Evropske centralne banke (člen 283(2) in člen 11(2) statuta ECB);

- sprememb v sistemu glasovanja v svetu Evropske centralne banke (člen 10(2) statuta ESCB in ECB);
- zakonodaje o izvajanju postopka o čezmernem primanjkljaju, določenega v paktu za stabilnost in rast;
- spremembe pristojnosti Evropske centralne banke pri nadzoru kreditnih in drugih finančnih institucij (člen 127(6) PDEU);
- sprememb določenih členov statuta ECB (člen 129(4) PDEU).

### 3. Evropski parlament je obveščen o podrobnih določbah glede sestave Ekonomskega finančnega odbora (člen 134(4) PDEU).

## B. Nadzorna vloga

### 1. V okviru Pogodbe o delovanju Evropske unije

ECB naslovi letno poročilo o dejavnostih ESCB in monetarni politiki v preteklem in tekočem letu na Evropski parlament, Svet in Komisijo, pa tudi na Evropski svet. Predsednik Evropske centralne banke mora zatem predstaviti to poročilo Svetu in Evropskemu parlamentu, ki lahko na tej podlagi opravi splošno razpravo (člen 284(3) PDEU in člen 15(3) statuta ECB). Predsednik Evropske centralne banke in drugi člani izvršilnega odbora lahko na zahtevo Evropskega parlamenta ali na lastno pobudo predstavijo svoja mnenja pristojnim odborom Evropskega parlamenta (člen 284(3) pododstavek 2).

### 2. Pobuda Parlamenta

Evropski parlament je pozval, da se obsežne pristojnosti Evropske centralne banke iz pogodbe – svoboda pri opredeljevanju monetarne politike – uravnotežijo z demokratičnim nadzorom (resolucija z dne 18. junija 1996). V ta namen je uvedel „monetarni dialog“. Predsednik Evropske centralne banke ali eden od članov njenega sveta se vsaj enkrat na tri mesece udeleži seje odbora za ekonomske in monetarne zadeve Evropskega parlamenta in odgovarja na vprašanja o gospodarskih napovedih ter utemeljuje izvajanje monetarne politike v evroobmočju. Poleg tega Evropski parlament v samoiniciativnem poročilu redno izraža svoje mnenje o letnem poročilu Evropske centralne banke.

→ [Dirk Verbeken](#)

## 4.1.3 Evropska monetarna politika

*Evropski sistem centralnih bank obsega Evropsko centralno banko (ECB) in nacionalne centralne banke držav članic evroobmočja. Njegov prednostni cilj je vzdrževanje stabilnih cen. Izvršilni odbor ECB pri uresničevanju tega cilja svoje odločitve opira na dvostebno strategijo monetarne politike, izvaja pa jih s standardnimi in nestandardnimi ukrepi monetarne politike. Glavni instrumenti standardne monetarne politike ECB so operacije odprtega trga, odprte ponudbe in vzdrževanje obveznih rezerv. ECB je v odgovor na finančno krizo spremenila svojo komunikacijsko strategijo, tako da vsebuje smernice za prihodnje gibanje obrestne mere, odvisno od obetov za stabilnost cen, sprejela pa je tudi več nestandardnih ukrepov monetarne politike. Ti vključujejo nakup premoženja in državnih obveznic na sekundarnem trgu, da bi zagotovila stabilnost cen in učinkovito delovanje mehanizma za prenos monetarne politike.*

### Pravna podlaga

- Členi 119–144, 219 in 282–284 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU);
- Protokol št. 4, priložen Lizbonski pogodbi, o statutu evropskega sistema centralnih bank (ESCB) in Evropske centralne banke (ECB).

### Cilji

Poglavitni cilj evropskega sistema centralnih bank ESCB v skladu s členom 127(1) PDEU je ohranjanje stabilnosti cen. Da bi prispeval k doseganju ciljev Unije, podpira splošno ekonomsko politiko v Uniji, če to ni v nasprotju s ciljem stabilnosti cen. Ravna po načelih odprtega tržnega gospodarstva s svobodno konkurenco ter spodbuja učinkovito razporejanje sredstev (člen 127(1) PDEU).

### Dosežki

#### A. Vodilna načela delovanja Evropske centralne banke (ECB)

##### 1. Neodvisnost ECB

Osnovno načelo neodvisnosti ECB je opredeljeno v členu 130 PDEU: „Pri izvajanju svojih pooblastil ter opravljanju nalog in dolžnosti po Pogodbah in statutu ESCB in ECB ne smejo niti Evropska centralna banka niti nacionalne centralne banke, pa tudi noben član njihovih organov odločanja zahtevati ali sprejemati navodil od institucij, organov, uradov ali agencij Unije, vlad držav članic ali katerih koli drugih organov.“ Neodvisnost ECB ohranjajo prepovedi iz člena 123 PDEU, ki veljajo tudi za nacionalne centralne banke: prepovedane so prekoračitve pozitivnega stanja na računu ali druge oblike kreditov v korist institucij ali organov Unije, institucionalnih enot centralne, regionalne ali lokalne ravni države ter drugih oseb javnega prava ali v korist javnih podjetij držav članic. Neodvisnost ECB temelji na prosti izbiri instrumentov monetarne politike. Pogodba predvi-

deva uporabo tradicionalnih instrumentov (člena 18 in 19 statuta) in svetu ECB omogoča, da odloča o uporabi drugih metod (člen 20 statuta).

##### 2. Načelo odgovornosti in preglednosti ECB

Po pogodbi (člen 284 PDEU) in statutu (člen 15) se ECB nalaga obveznost poročanja, da se zagotovi njena verodostojnost. ECB poročila o dejavnostih ESCB pripravlja in objavlja najmanj četrtletno. Vsak teden zanj objavi konsolidirani računovodski izkaz. Sprva je v mesečnem biltenu objavljala podrobne analize gospodarskih razmer in napovedi gibanja cen. Ta bilten je bil januarja 2015 nadomeščen z gospodarskim biltenom, ki je objavljen dva tedna po vsakem srečanju sveta ECB o monetarni politiki. Ta srečanja se od januarja 2015 organizirajo na vsakih šest tednov. ECB je 19. februarja 2015 prvič objavila poročilo o takšnem srečanju, v skladu s komunikacijsko politiko drugih vodilnih centralnih bank. Evropskemu parlamentu posreduje letno poročilo o dejavnostih ESCB ter o monetarni politiki preteklega in tekočega leta. ECB je odgovorna Evropskemu parlamentu in člani njenega izvršilnega odbora redno nastopajo pred njim.

##### 3. Pravila glasovanja v svetu ECB (člen 10(2) statuta)

Pri glasovanju v svetu ECB je veljalo načelo „ena oseba en glas“. V skladu s pogodbama o EU pa je treba takoj, ko število držav članic evroobmočja preseže 18, uvesti sistem kroženja. To se je zgodilo 1. januarja 2015, ko se je evroobmočju pridružila Litva. Kroženje zagotavlja učinkovitost odločanja v ECB kljub povečanju števila udeležencev. Guvernerji iz držav evroobmočja, razvrščenih na prvih pet mest glede na velikost gospodarstva in finančnega sektorja (trenutno so to Nemčija, Francija, Italija, Španija in Nizozemska), si delijo štiri glasovalne pravice, vsi ostali (trenutno jih je 14), pa enajst. Guvernerji glasovalne pravice uporabijo na podlagi mesečne rotacije. Člani izvršilnega sveta ECB imajo stalne glasovalne pravice.

## B. Strategija monetarne politike ECB

### 1. Pregled

Svet ECB je 13. oktobra 1998 sprejel odločitev o glavnih elementih svoje strategije monetarne politike, ki so: (i) količinska opredelitev stabilnosti cen, (ii) pomembna vloga rasti denarja v obtoku pri presoji tveganj za stabilnost cen ter (iii) široko zastavljena ocena napovedi gibanja cen. ECB je izbrala monetarno strategijo, ki temelji na dveh stebrih (prvi je ekonomska, drugi pa monetarna analiza), katerih vloge so bile ponovno jasno opredeljene med pregledom monetarne strategije 8. maja 2003.

### 2. Stabilnost cen

Stabilnost cen je bila prvotno opredeljena kot inflacija (povečanje harmoniziranega indeksa cen življenjskih potrebščin (HICP) za evroobmočje glede na prejšnje leto), ki v srednjeročnem obdobju ni večja od dveh odstotkov.

### 3. Prvi steber strategije monetarne politike: ekonomska analiza

Pri ekonomski analizi se ocenjuje kratko- in srednjeročne dejavnike, ki vplivajo na gibanje cen. Osredotočena je na realne dejavnosti in finančno stanje v gospodarstvu. Izhaja iz dejstva, da je gibanje cen večinoma odvisno od ponudbe in povpraševanja na trgih blaga, storitev, dela, kapitala, nepremičnin in surovin. V ta namen ECB redno pregleduje gibanje celotne proizvodnje, povpraševanja in razmer na trgu dela, obsežen nabor kazalnikov cen in stroškov, javnofinančne politike, plačilno bilanco za evroobmočje in cene premoženja<sup>[1]</sup>.

### 4. Drugi steber strategije monetarne politike: monetarna analiza

Monetarna analiza temelji na povezavi med denarjem in cenami in v glavnem služi kot sredstvo za preverjanje kratko- in dolgoročnih kazalnikov za monetarno politiko, ki izhajajo iz ekonomske analize. Sestoji iz podrobnih analiz monetarnih in posojilnih okoliščin, da bi ocenili njihov vpliv na inflacijo in gospodarsko rast.

## C. Izvajanje monetarne politike: instrumenti in postopki

Z določitvijo obrestnih mer, po katerih lahko komercialne banke od centralne banke dobijo denar, ECB z monetarno politiko posredno vpliva na obrestne mere za gospodarstvo v evroobmočju, zlasti na obrestne mere za posojila, ki jih dodeljujejo komercialne banke, ter za varčevalne vloge. ECB za izvajanje monetarne politike uporablja širok razpon instrumentov.

### 1. Operacije odprtega trga

Operacije odprtega trga igrajo pomembno vlogo pri usmerjanju obrestnih mer in upravljanju likvidnostnih razmer na trgu ter pričajo o naravnosti monetarne politike. Redne operacije odprtega trga v okviru evrosistema so enotedenske operacije za povečanje likvidnosti v evrih (operacije glavnega refinanciranja) in trimesečne operacije za povečanje likvidnosti v evrih (operacije dolgoročnejšega refinanciranja). Prve so namenjene uravnavanju kratkoročnih obrestnih mer in upravljanju likvidnosti in so kazalniki monetarne politike v evroobmočju, druge pa dodatnemu, dolgoročnejšemu refinanciranju finančnega sektorja.

Manj redne operacije odprtega trga so operacije natančnega uravnavanja in strukturne operacije. Prve so namenjene uravnavanju nepričakovanih nihanj likvidnosti na trgu, zlasti za lajšanje njihovih učinkov na obrestne mere, druge pa v glavnem stalnemu prilagajanju strukturne pozicije evrosistema glede na finančni sektor.

### 2. Odprte ponudbe

Cilj odprtih ponudb je povečevati ali zmanjševati likvidnost čez noč, EONIA (povprečje indeksa transakcij čez noč v evrih) pa je merilo efektivne obrestne mere, ki prevladuje na evrskem medbančnem trgu čez noč. Evrosistem kreditnim ustanovam ponuja dve odprti ponudbi: mejna posojila, s katerimi centralna banka daje likvidnost čez noč na osnovi dokazila o zadostnih razpoložljivih sredstvih, in mejne depozite pri centralni banki čez noč.

### 3. Vzdrževanje obveznih rezerv

V skladu s členom 19(1) statuta lahko ECB od kreditnih institucij s sedežem v državah članicah zahteva, da imajo obvezne rezerve na računih pri ECB in nacionalnih centralnih bankah. Namen obveznih rezerv je stabilizacija kratkoročnih obrestnih mer na denarnem trgu in ustvarjanje (ali povečanje) strukturnega likvidnostnega primanjkljaja med bančnimi sistemi v razmerju do evrosistema, kar olajšuje obvladovanje obrestnih mer denarnega trga z rednimi operacijami, ki zagotavljajo likvidnost. Pravila za izračun in določitev zahtevanih obveznih rezerv opredeli svet ECB.

### 4. Nestandardni ukrepi na področju monetarne politike in odzivanje na krizo od leta 2007: smernice in programi nakupa vrednostnih papirjev

ECB od julija 2013 pripravlja smernice za politiko obrestnih mer. S tem je močno spremenila svojo strategijo komuniciranja, saj poleg pojasnil o tem, kako ocenjuje trenutne gospodarske razmere in srednjeročna tveganja za stabilnost cen, obvešča tudi o tem, kaj ta ocena pomeni za prihodnjo monetarno politiko.

<sup>[1]</sup> Opis dveh stebrov je povzet po: Monetarna politika Evropske centralne banke (2011), <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/monetarypolicy2011en.pdf>



Poleg tega je od leta 2009 uvedla več programov nakupa vrednostnih papirjev, s čimer naj bi ohranjala rast v evroobmočju in inflacijo srednjeročno vzdrževala nekoliko pod 2 %. V letih 2009 in 2011 je uvedla dva programa nakupa kritih obveznic (CBPP in CBPP2). V obdobju od 10. maja 2010 do februarja 2012 je na dolžniških trgih izvedla ukrepe v sklopu programa za trge vrednostnih papirjev (SMP). Avgusta 2012 je napovedala, da utegne na sekundarnih trgih državnih obveznic izvesti dokončne transakcije odprtega trga, da bi zagotovila ustrezen prenos svoje monetarne politike in ohranila njeno enotnost. Junija 2014 je napovedala vrsto ciljno usmerjenih operacij dolgoročnejšega refinanciranja, da bi v dvehletnem obdobju spodbudila bančna posojila nefinančnemu zasebnemu sektorju v evroobmočju, z izjemo posojil gospodinjstvom za nakup nepremičnin. Septembra 2014 je napovedala dva nova programa nakupov vrednostnih papirjev s premoženjskim kritjem, in sicer program ABS (ABSPP) in tretji program nakupa kritih obveznic (CBPP3), da bi izboljšala prenos monetarne politike, spodbudila posojanje gospodarstvu evroobmočja in prek tega monetarno politiko nadalje sprostila. 9. marca 2015 je na sekundarnem trgu v okviru programa nakupov v javnem sektorju (PSPP) začela nakup obveznic, ki so jih izdala vlade držav evroobmočja in nekatere agencije ter mednarodne in nadnacionalne ustanove v evroobmočju. Vsi ti trije programi sestavljajo razširjeni program nakupa vrednostnih papirjev (EAPP), katerega mesečna vrednost naj bi dosegla 60 milijard EUR. ECB se je 10. marca 2016 odločila, da bo mesečne nakupe povečala na 80 milijard EUR, omejitve glede deležev izdajateljiv in izdaj pri nakupu vrednostnih papirjev povišala s 33 % na 50 %, podjetniške ob-

veznice naložbenega razreda v evrih, ki jih izdajajo nebančne družbe s sedežem v evroobmočju, dodala na seznam dovoljenih vrednostnih papirjev in junija 2016 začela izvajati novo serijo štirih ciljno usmerjenih operacij dolgoročnejšega refinanciranja z dopelostjo štirih let. Te nove operacije naj bi utrdile prilagodljivo monetarno politiko ECB in pospešile njen prenos s pobudami za bančno posojanje. Izvajale se bodo, dokler ECB ne bo zaznala trajnega izboljšanja pri gibanju inflacije, ki bi lahko prispevalo k srednjeročnemu ohranjanju inflacije nekoliko pod 2 %.

### Vloga Evropskega parlamenta

Predsednik ECB mora v skladu členom 284(3) PDEU in členom 15(3) statuta ECB Parlamentu predložiti letno poročilo. Parlament je v resoluciji z dne 25. februarja 2016 o letnem poročilu Evropske centralne banke za leto 2014 poudaril, da je treba izboljšati finančne pogoje za javne in zasebne naložbe, opozoril na finančna tveganja zaradi dolgotrajno nizkih obrestnih mer v nekaterih državah članicah ter na visoke in različne stopnje javne in zasebne zadolženosti, pozdravil odločitev ECB, da bo objavljala povzetke zapisnikov svojih sej, in poudaril, da so bile na ECB prenesene nove pristojnosti v zvezi z nadzornimi nalogami, zato je potrebna demokratična odgovornost. Predsednik ECB štirikrat letno obišče parlamentarni Odbor za gospodarske in monetarne zadeve (ECON), da bi pojasnil politične odločitve ECB in odgovarjal na vprašanja članov odbora. Te seje so odprte za javnost, zapisniki pa objavljeni na spletnih mestih Parlamenta in ECB.

---

→ [Dario Paternoster / Dirk Verbeken](#)

## 4.1.4 Gospodarsko upravljanje

*Gospodarsko upravljanje se nanaša na sistem institucij in postopkov za doseganje ciljev Unije na gospodarskem področju, to je usklajevanje gospodarskih politik za spodbujanje gospodarskega in socialnega napredka za EU in njene državljanke.*

*Finančna, davčna in gospodarska kriza, ki je nastopila leta 2008, je pokazala, da EU potrebuje model gospodarskega upravljanja, ki bi bil učinkovitejši od dotedanega gospodarskega in davčnega usklajevanja ali da hoc odzivanja. Nedavno je na področju gospodarskega upravljanja prišlo do sprememb obstoječih določb, sprejete so bile nove določbe o vzpostavitvi okrepljenega usklajevanja in nadzora nad davčno in makroekonomsko politiko, določen pa je bil tudi robusten okvir za obvladovanje finančnih kriz.*

### Pravna podlaga

- Člen 3 Pogodbe o Evropski uniji (PEU);
- členi 2–5, 119–144 in 282–284 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU);
- protokoli, priloženi PDEU: protokol št. 12 o postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem, protokol št. 13 o konvergentnih merilih in protokol št. 14 o Euroskupini.

### Cilji

#### A. Določbe Pogodb

V preambuli PEU je zapisano, da so države članice trdno odločene, da „okrepijo in uskladijo svoja gospodarstva ter ustanovijo ekonomsko in monetarno unijo“.

Člen 3 PEU določa, da si Unija „prizadeva (...) za trajnostni razvoj Evrope, ki temelji na uravnoteženi gospodarski rasti in stabilnosti cen, za visoko konkurenčno socialno tržno gospodarstvo, usmerjeno v polno zaposlenost in socialni napredek (...)“.

Členi 2, 5 in 119 PDEU so podlaga za gospodarsko usklajevanje: od držav članic zahtevajo, da svoje gospodarske politike obravnavajo kot zadevo skupnega pomena in jih tesno usklajujejo. Področja in oblike usklajevanja so določene v členu 121, ki določa postopek v zvezi s splošnimi (širše smernice gospodarskih politik) in posebnimi, posameznim državam namenjenimi priporočili glede politik, in členu 126, ki določa postopek, ki se uporablja v primeru čezmernega javnofinančnega primanjkljaja (4.2.1).

Členi 136–138 vsebujejo posebne določbe za države članice, katerih valuta je evro, od katerih se zahteva, da okrepijo usklajevanje in nadzor proračunske discipline in gospodarskih politik.

Poleg tega naslov IX o zaposlovanju določa, da morajo biti politike zaposlovanja usklajene in skladne

z gospodarskimi politikami, kot določajo širše smernice (člen 146) (5.10.3).

#### B. Področja, ki spadajo pod gospodarsko upravljanje

Finančna, davčna in gospodarska kriza, ki se je začela leta 2008, je pokazala, da so finančna, proračunska in makroekonomska neravnovesja tesno povezana med seboj, ne samo v okviru nacionalnih meja, ampak tudi na ravni EU, še bolj pa v državah evroobmočja. Zato okrepljeni sistem gospodarskega upravljanja, ki je bil vzpostavljen leta 2011 in je še vedno v razvoju, zajema več gospodarskih področij, tudi davčne politike, makroekonomska vprašanja, obvladovanje krize, makro finančni nadzor in naložbe.

### Dosežki

#### A. Gospodarsko usklajevanje do leta 2011

Do leta 2011 je usklajevanje gospodarskih politik temeljilo predvsem na soglasju brez pravno zavezujočih pravil, razen v okviru davčne politike, ki je opredeljen v Paktu za stabilnost in rast (4.2.1). Obseg gospodarskega usklajevanja je bil širok, možne so bile različne oblike sodelovanja, odvisno od tega, kako zavezujoč je bil sporazum o sodelovanju:

- sodelovanje z izmenjavo informacij, npr. makroekonomski dialog, vzpostavljen na Evropskem svetu v Kölnu leta 1999;
- sodelovanje kot orodje za obvladovanje krize, npr. vzpostavitev evropskega mehanizma za finančno stabilizacijo maja 2010;
- odprta metoda usklajevanja, v skladu s katero države članice določijo skupne cilje, vendar se same odločijo, kako jih bodo dosegle (npr. lizbonska strategija, oblikovana marca 2000, v okviru katere evropski voditelji spodbujajo države članice, naj določijo primerjalna merila, opredelijo najboljše prakse in izvajajo ustrezne politike);

- delegiranje politike, pri čemer se lahko celotna pristojnost za določeno politiko prenese na eno samo institucijo (monetarna politika (4.1.3) je bila na primer prenesena na Evropsko centralno banko, konkurenčna politika (3.2.1) pa na Komisijo.

## B. Gospodarsko upravljanje po letu 2011

Kriza je razkrila temeljne težave in nevzdržne trende v številnih evropskih državah, pokazala pa je tudi, kako zelo soodvisna so gospodarstva EU. Izkazalo se je, da je za obravnavanje težav ter za pospešitev rasti in ustvarjanja delovnih mest v prihodnosti potrebna več usklajevanja gospodarskih politik v vsej EU. V ta namen je bil pregledan in okrepljen sistem organov in postopkov za gospodarsko usklajevanje v EU, in sicer leta 2011 (s sprejetjem „šesterčka“), leta 2012 (s predlogi za „bančno unijo“ in vzpostavitev evropskega mehanizma za stabilnost), leta 2013 (s sprejetjem „dvojnega svežnja“), leta 2014 (z vzpostavitev enotnega mehanizma nadzora in enotnega mehanizma za reševanje) in leta 2015 (z vzpostavitev evropskega sklada za strateške naložbe).

### 1. Okrepljen gospodarski in proračunski nadzor ter njuno usklajevanje v skladu z evropskim semestrom

Okrepljeno upravljanje zajema: nov usklajen delovni model – evropski semester – za razpravo o gospodarskih in proračunskih prednostnih nalogah ter njihovo usklajevanje; strožji nadzor EU nad davčnimi politikami v okviru Pakta za stabilnost in rast (4.2.1); nova orodja za odpravo makroekonomskih neravnovesij (4.2.2); nove instrumente za reševanje držav članic v finančni stiski (4.2.3).

Evropski semester je šestmesečno obdobje v vsakem letu, v katerem se uskladijo proračunske, makroekonomske in strukturne politike držav članic, da lahko države članice že zgodaj v nacionalnem proračunskem postopku in pri drugih vidikih oblikovanja gospodarskih politik upoštevajo stališča EU. Cilj je zagotoviti, da se vse politike preučijo in ocenijo skupaj in da se vključijo področja politik, ki prej niso bila sistematično pod gospodarskim nadzorom, kot so makroekonomske neravnovesje in finančna vprašanja. Ključne faze evropskega semestra so:

- pozno jeseni Evropska komisija predstavi letni pregled rasti, v katerem določi naloge EU, ki so po njenem mnenju prednostne v prihajajočem letu, kar zadeva gospodarske in proračunske politike in politike trga dela ter druge reforme za pospešitev rasti in zaposlovanja. Komisija predlaga za evroobmočje kot celoto posebna priporočila, o katerih nato razpravljata Svet in jih odobri Evropski svet. Komisija objavi tudi poročilo o mehanizmu opozarjanja, v katerem ugotavlja, katerim državam grozijo makroekonomska neravnovesja.

- Aprila države članice predložijo svoje načrte za zdrave javne finance (programi za stabilnost in konvergenco) ter reforme in ukrepe za doseganje pametne, trajnostne in vključujoče rasti (nacionalni programi reform). Ta skupna predložitev omogoča, da se upoštevajo dopolnjevanja in učinki prelivanja davčnih in strukturnih politik.
- Maja Komisija oceni nacionalne programe reform in programe za stabilnost in konvergenco ter napredek držav članic pri doseganju ciljev strategije Evropa 2020 in odpravi makroekonomskih neravnovesij. Na podlagi teh ocen poda priporočila za posamezne države, o katerih nato razpravljajo različne sestave Sveta.
- Junija/julija Evropski svet odobri priporočila za posamezne države, ki so uradno sprejeta na zasedanju Sveta v juliju, s čimer je zaključen letni cikel „evropskega semestra“ na ravni EU.

Prvi „evropski semester“ se je izvajal leta 2011. Razprave na ravni EU o davčni politiki, makroekonomskih neravnovesjih, vprašanih finančnega sektorja in strukturnih reformah za okrepitev rasti potekajo hkrati v času evropskega semestra, preden države članice oblikujejo osnutke proračunskih načrtov za prihodnje leto ter jih nacionalnim parlamentom predložijo v razpravo v drugi polovici leta („nacionalni semester“). Države članice evroobmočja pred dokončanjem svojih proračunov predložijo osnutke proračunskih načrtov Komisiji, ki o njih poda svoje mnenje, ter Euroskupini, ki jih oceni.

### 2. Z namenom ozdravitve finančnega sektorja je EU oblikovala nova pravila in vzpostavila evropske nadzorne organe za preprečevanje kriz ter za zagotovitev ustreznega reguliranja in nadzora vseh finančnih akterjev. Nedavno so bili ti organi vključeni v bolj popolno bančno unijo (4.2.4).

## C. Akterji

Evropski svet določa usklajene politične prednostne naloge in oblikuje smernice na najvišji ravni. Svet sprejema priporočila in sklepe na podlagi predlogov Komisije. Komisija pripravlja osnutke teh priporočil in sklepov ter spremlja njihovo izvajanje. Države članice so pristojne za nacionalna poročila, izmenjavo informacij ter izvajanje priporočil in sklepov Sveta. Euroskupina (ki jo sestavljajo finančni ministri držav članic, ki so uvedle evro) obravnava vprašanja s področja evropske monetarne unije, običajno pred zasedanjem Ekonomsko-finančnega sveta, in upravlja evropski mehanizem za stabilnost. Evropska centralna banka sodeluje pri sklepih Euroskupine, ki se nanašajo na vprašanja, povezana z monetarno politiko ali politiko menjalnega tečaja. Ekonomsko-finančni odbor podaja mnenja in pripravlja delo Sveta, enako naloge pa imata tudi Odbor za ekonomsko politiko in delovna skupina Euroskupine.

## Vloga Evropskega parlamenta

Od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe je Parlament zakonodajalec pri določanju pravil za večstranski nadzor (člen 121(6) PDEU).

Zakonodajni akti, povezani z gospodarskim upravljanjem, so vzpostavili gospodarski dialog. Za krepitev dialoga med institucijami Unije, zlasti Parlamentom, Svetom in Komisijo, ter za zagotovitev večje preglednosti in odgovornosti lahko pristojni odbor Parlamenta povabi predsednika Sveta, Komisijo, predsednika Evropskega sveta ali predsednika Euroskupine, da razpravljajo o svojih odločitvah ali predstavijo svoje dejavnosti v okviru evropskega semestra. V okviru tega dialoga lahko Parlament državi članici, na katero se nanaša sklep Sveta v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem ali postopku v zvezi s čezmernim neravnovesjem, ponudi možnost sodelovanja pri izmenjavi mnenj.

V okviru evropskega semestra Parlament v posebnih resolucijah izrazi svoje mnenje o osnutku letne-

ga pregleda rasti, pri čemer upošteva tudi prispevke, zbrane na srečanju z nacionalnimi parlamenti v okviru parlamentarnega tedna o evropskem semestru, ki poteka v začetku leta. Pozno jeseni Parlament izrazi svoje mnenje o tekočem ciklusu evropskega semestra (vključno s priporočili za posamezne države, ki jih sprejme Svet) ob upoštevanju izidov skupne seje s predsedniki pristojnih odborov nacionalnih parlamentov.

Parlament spodbuja udeležbo nacionalnih parlamentov v okviru letnih srečanj s člani ustreznih odborov teh parlamentov. V skladu s pravnimi in političnimi ureditvami posameznih držav članic bi morali biti nacionalni parlamenti ustrezno vključeni tudi v evropski semester in v pripravo programov za stabilnost in konvergenco ter nacionalnih programov reform, da bi povečali preglednost sprejetih odločitev, zavezanost tem odločitvam ter odgovornost zanje.

---

→ [Alice Zoppè](#)

## 4.2 Usklajevanje in nadzor ekonomskih politik

### 4.2.1 Nov okvir za fiskalno politiko

*Kriza državnega dolga, ki ogroža stabilnost ekonomske in monetarne unije, poudarja nujno potrebo po znatnem izboljšanju okvira fiskalne politike. Bistvena reforma v okviru tako imenovanega šesterčka, ki spreminja Pakt za stabilnost in rast ter zagotavlja pomembna pravila in instrumente za nadzor nacionalnih fiskalnih politik, je začela veljati 13. decembra 2011. Naslednja velika reforma, medvladna Pogodba o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji, katere fiskalni del je fiskalni pakt, je začela veljati 1. januarja 2013. Fiskalni pakt dopolnjuje in krepi šesterček. Poleg tega je 30. maja 2013 začela veljati pomembna uredba, ki je del tako imenovanega dvojnega svežnja. Njen namen je nadaljnja okrepitev fiskalnega in ekonomskega nadzora z vzpostavitvijo skupnih pravil za spremljanje in ocenjevanje nacionalnih osnutkov proračunskih načrtov v okviru cikla evropskega semestra.*

#### Pravna podlaga

- Členi 3, 119 do 144, 136, 219 ter 282 do 284 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).
- Protokol (št. 12) o postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem in protokol (št. 13) o konvergenčnih merilih, ki sta priložena PDEU.

#### Cilji

Namen nastajajoče nove strukture fiskalnih politik Evropske unije je vzpostaviti trdnejši in učinkovitejši okvir za usklajevanje in nadzor fiskalnih politik držav članic. Nova struktura je neposreden odziv na krizo državnega dolga, ki je razkrila potrebo po strožjih pravilih glede na učinke prelivanja, ki jih povzročajo nevzdržne javne finance v evroobmočju. Novi okvir se zato opira na izkušnje, pridobljene na podlagi pomanjkljivosti prvotne zasnove evropske monetarne unije, in skuša okrepiti vodilno načelo zdravih javnih financ, določeno v členu 119(3) PDEU.

#### Dosežki

##### A. Pakt za stabilnost in rast

Temeljna pravna podlaga Pakta za stabilnost in rast je primarna zakonodaja Unije, in sicer člen 121 PDEU (večstranski nadzor), člen 126 PDEU (postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem) in Protokol št. 12 o postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Sekundarna zakonodaja Unije natančneje določa, kako je treba izvajati pravila in postopke iz Pogodbe. Prvi sveženj o gospodarskem upravljanju („šesterček“) je začel veljati 13. decembra 2011 ter uvaja reforme in spremembe pravil iz Pakta za stabilnost in rast. Spre-

menjeni Pakt za stabilnost in rast zagotavlja glavne instrumente za nadzor fiskalnih politik držav članic (preventivni del) in zmanjšanje čezmernih primanjkljajev (korektivni del). Pakt je v sedanjih obliki sestavljen iz naslednjih instrumentov:

- Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrejitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik, kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 1055/2005 z dne 27. junija 2005 in Uredbo (EU) št. 1175/2011 z dne 16. novembra 2011. Ta uredba predstavlja preventivni del;
- Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97 z dne 7. julija 1997 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 1056/2005 z dne 27. junija 2005 in Uredbo Sveta (EU) št. 1177/2011 z dne 8. novembra 2011. Ta uredba predstavlja korektivni del;
- Uredbe (EU) št. 1173/2011 z dne 16. novembra 2011 o učinkovitem izvrševanju proračunskega nadzora v evroobmočju;
- Kodeks ravnanja, pri katerem gre za mnenje Ekonomsko-finančnega odbora (Odbor Sveta za ekonomske in finančne zadeve), prav tako vsebuje določbe o izvajanju Pakta za stabilnost in rast in ponuja smernice o obliki in vsebini programov za stabilnost in konvergenco. Čeprav je kodeks ravnanja z uradnega vidika na nižji ravni kot uredba, je pomemben že zaradi dejstva, da podaja, kako izvajati Pakt za stabilnost in rast v praksi. Komisija je januarja 2015 podala mnenje o prilagodljivosti v okviru obstoječih pravil Pakta za stabilnost in rast (prek tako imenovanih klavzul o naložbah in strukturnih reformah in

prek matrice, ki v preventivnem delu pakta določa uspešna in neuspešna gospodarska obdobja).

### 1. Preventivni del Pakta za stabilnost in rast

Cilj preventivnega dela je zagotoviti zdrave javne finance z večstranskim nadzorom na podlagi člena 121 PDEU. Spremenjena Uredba št. 1466/97 in nova Uredba št. 1173/2011 sta temelj v okviru sekundarne zakonodaje.

Ključni koncept nadzora in usmerjanja je srednjeročni proračunski cilj, določen za vsako državo posebej. Srednjeročni proračunski cilj za vsako državo mora biti v razponu med  $-1$  % BDP in izravnanim proračunskim stanjem ali presežkom, brez upoštevanja cikličnih učinkov ter enkratnih in začasnih ukrepov. Ta cilj je treba revidirati vsaka tri leta ali ob uvedbi bistvenih strukturnih reform, ki vplivajo na fiskalni položaj. Ključni instrumenti preventivnega dela Pakta za stabilnost in rast so programi za stabilnost in konvergenco.

#### Programi za stabilnost ali konvergenco

**Predložitev:** Vsaka država članica mora kot del večstranskega nadzora iz člena 121 PDEU aprila vsako leto Komisiji in Svetu predložiti program za stabilnost (velja za države članice evroobmočja) ali program za konvergenco (velja za države, ki niso članice evroobmočja). Programi za stabilnost morajo med drugim vključevati srednjeročne proračunske cilje, prilagoditvene poti za njihovo doseg in analizo scenarijev, ki preučuje učinke sprememb glavnih temeljnih ekonomskih predpostavk za fiskalni položaj. Osnova za izračun morajo biti najverjetnejši (ali preudarnejši) makrofiskalni scenariji. Ti programi se objavijo.

**Ocenjevanje:** Svet na podlagi ocene Komisije in Ekonomsko-finančnega odbora preuči programe. Preuči še zlasti napredek pri uresničevanju srednjeročnih proračunskih ciljev. Novost v spremenjenem Paktu za stabilnost in rast je izrecno upoštevanje gibanja odhodkov v oceni.

**Mnenje:** Svet na priporočilo Komisije in po posvetovanju z Ekonomsko-finančnim odborom pripravi mnenje o programu. Svet lahko v svojem mnenju države članice pozove, naj prilagodijo program. Mnenje je pomemben del priporočil za posamezno državo, ki jih ob koncu vsakega evropskega semestra sprejme Svet.

**Spremljanje:** Komisija in Svet spremljata izvajanje programov za stabilnost ali konvergenco.

**Zgodnje opozarjanje:** Komisija v primeru znatnih odklonov od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega proračunskega cilja zadevni državi članici pošlje opozorilo v skladu s členom 121(4) PDEU (člena 6 in 10 spremenjene Uredbe št. 1466/97). To opozorilo se izda v obliki priporočila Sveta o potreb-

nih prilagoditvah politik, ki jih mora izvesti zadevna država članica.

**Sankcije:** Spremenjeni Pakt za stabilnost in rast za države članice evroobmočja predvideva tudi možnost naložitve sankcij v obliki obrestnega depozita v višini 0,2 % BDP iz prejšnjega leta, če zadevna država članica ne sprejme primernih prilagoditvenih ukrepov. Prav tako so predvidene denarne kazni za manipulacijo s podatki o dolgu ali primanjkljaju.

**Evropski semester:** Predložitev in ocena programov za stabilnost ali konvergenco sta del evropskega semestra, ki je bil na novo vključen v preventivni del Pakta za stabilnost in rast. Evropski semester je širši proces usklajevanja gospodarskih politik v Evropski uniji.

### 2. Korektivni del Pakta za stabilnost in rast

#### Postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem

Namen postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem je preprečiti čezmerne primanjkljaje in zagotoviti njihovo takojšnje zmanjšanje. Urejajo ga člen 126 PDEU, Protokol (št. 12), priložen Pogodbi, ter spremenjena Uredba (ES) št. 1467/97 in nova Uredba (EU) št. 1173/2011.

V skladu s spremenjenim Paktom za stabilnost in rast se postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem sproži na podlagi merila primanjkljaja ali merila dolga:

- Merilo primanjkljaja: javnofinančni primanjkljaj šteje za čezmernega, če je višji od referenčne vrednosti, ki znaša 3 % BDP po tržnih cenah, ali
- Merilo dolga: dolg je višji od 60 % BDP, letno ciljno zmanjšanje dolga za 1/20 pa v zadnjih treh letih ni bilo doseženo.

Spremenjena uredba vsebuje tudi določbe, ki pojasnjujejo, kdaj se bo primanjkljaj, če je višji od navedene referenčne vrednosti, štel za izrednega (posledica izrednega dogodka ali resnega gospodarskega upada ipd.) ali začasnega (kadar napovedi kažejo, da se bo primanjkljaj po koncu izrednega dogodka ali upada zmanjšal pod referenčno vrednost).

Odstavki od 3 do 6 člena 126 PDEU določajo postopek za oceno in odločitve, ali je primanjkljaj čezmeren. Če država članica ne izpolnjuje vsaj enega od obeh meril ali obstaja tveganje, da ga ne bo izpolnila, Komisija pripravi poročilo. Ekonomsko-finančni odbor pripravi mnenje o tem poročilu. Če Komisija ugotovi, da obstaja čezmerni primanjkljaj (ali da lahko nastane), pošlje mnenje zadevni državi članici in obvesti Svet. Svet na predlog Komisije dokončno odloči, ali čezmerni primanjkljaj obstaja (člen 126(6) PDEU), in nato na priporočilo Komisije sprejme priporočilo, ki ga naslovi na zadevno državo članico (člen 126(7) PDEU) in v katerem je določen največ šestmesečni rok, v katerem mora država

članica sprejeti učinkovite ukrepe za zmanjšanje primanjkljaja. Če Svet ugotovi, da ti ukrepi niso bili sprejeti, lahko priporočilo objavi (člen 126(8) PDEU). Če država članica vztraja pri neuresničevanju priporočil Sveta, se lahko Svet odloči za poziv državi članici, naj v določenem roku sprejme ustrezne ukrepe (člen 126(9) PDEU).

Sankcije: Postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem v primerih neupoštevanja zahtev predvideva tudi sankcije (člen 126(11) PDEU). Za države članice evroobmočja je ta sankcija načeloma denarna kazen, sestavljena iz stalnega dela (0,2 % BDP) in spremenljivega dela (največ 0,5 % BDP za oba dela skupaj).

Uredba (EU) št. 1173/2011 o učinkovitem izvrševanju proračunskega nadzora v evroobmočju predvideva dodatne sankcije za države članice evroobmočja. Sankcije se naložijo v različnih fazah postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem ter vključujejo brezobrestne depozite v višini 0,2 % BDP in denarno kazen v višini 0,2 % BDP iz prejšnjega leta. Ista uredba predvideva tudi sankcije za potvarjanje statističnih podatkov.

### A. Fiskalni pakt

Na zasedanju Evropskega sveta v marcu 2012 so vse države članice razen Združenega kraljestva in Češke republike podpisale medvladno Pogodbo o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni Uniji, katere fiskalni del je fiskalni pakt (zadevne pogodbe niti pred pristopom k EU 1. julija 2013 niti po njem ni podpisala tudi Hrvaška). Češka republika je leta 2014 sprejela in ratificirala pogodbo. Fiskalni pakt predvideva vključitev „zlatega pravila“ o uravnoteženem proračunu s spodnjo mejo strukturnega primanjkljaja v višini 0,5 % BDP (če je javni dolg nižji od 60 % BDP, velja nižja stopnja 1 % BDP) v nacionalno zakonodajo, po možnosti na ravni ustave („omejitev zadolževanja“). Če določene države članice tega pravila ne izvajajo ustrezno, lahko druge države članice proti njim sprožijo postopke na Sodišču Evropske unije. Dodatne določbe med drugim vključujejo samodejno sprožitev popravne mehanizma in stroga pravila za države, ki so v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Poudariti je treba, da bo finančna pomoč v okviru Evropskega mehanizma za stabilnost zagotovljena le državam članicam, ki so podpisale fiskalni pakt.

### B. Nadaljnje bistvene reforme za krepitev gospodarskega upravljanja v evroobmočju

Splošna reforma gospodarskega upravljanja v Uniji in okvira fiskalnih politik vključuje spremenjena pravila Pakta za stabilnost in rast ter medvladno Pogodbo o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju, katerih namen je nadaljnja okrepitev gospodarskega upravljanja v evroobmočju (dvojni sveženj):

- Uredba (EU) št. 473/2013 z dne 21. maja 2013 o skupnih določbah za spremljanje in ocenjevanje osnutkov proračunskih načrtov ter zagotavljanje zmanjšanja čezmernega primanjkljaja držav članic v evroobmočju ter
- Uredba (E) št. 472/2013 z dne 21. maja 2013 o okreptvi gospodarskega in proračunskega nadzora v državah članicah evroobmočja, ki so jih prizadele ali jim grozijo resne težave v zvezi z njihovo finančno stabilnostjo.

Glavni elementi prve uredbe zagotavljajo skupne proračunske časovne okvire za vse države članice evroobmočja ter pravila za spremljanje in ocenjevanje proračunskih načrtov držav članic s strani Komisije. V primeru resnih kršitev pravil Pakta za stabilnost in rast lahko Komisija zahteva revizijo načrtov. Uredba poleg tega določa, da morajo države članice evroobmočja, za katere je bil uveden postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem, predstaviti program ekonomskega partnerstva, v katerem so podrobno navedeni ukrepi politike in strukturne reforme, ki so potrebni za zagotovitev učinkovitega in trajnega zmanjšanja čezmernih primanjkljajev. Svet na predlog Komisije sprejema mnenja o programih ekonomskega partnerstva.

Druga uredba zadeva države članice, ki so jih prizadele ali jim grozijo resne težave v zvezi z njihovo finančno stabilnostjo. Določa pravila za okrepljeni nadzor, finančno pomoč in nadzor po izteku programa (dokler ni odplačanih vsaj 75 % prejete finančne pomoči).

### Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament je sozakonodajni organ pri opredeljevanju podrobnih pravil o večstranskem nadzoru (člen 121(6) PDEU) in je vključen v posvetovanja o sekundarni zakonodaji, na podlagi katere se izvaja postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem (člen 126(14) PDEU). Spremenjeni Pakt za stabilnost in rast vsebuje nov instrument, tj. gospodarski dialog, ki daje Parlamentu pomembno vlogo v na novo vzpostavljenem okviru za fiskalne politike, saj pooblašča pristojni odbor Parlamenta, da k razpravi povabi predsednika Sveta, Komisijo, predsednika Evropskega sveta, predsednika Evroskupine in, če je to ustrezno, državo članico. Parlament je redno obveščen tudi o uporabi uredb. Poleg tega se bodo odslej pristojnosti Komisije, da uvede dodatne zahteve za poročanje v okviru nove uredbe za spremljanje in ocenjevanje osnutkov proračunskih načrtov ter zagotavljanje zmanjšanja čezmernega primanjkljaja držav članic v evroobmočju, obnavljale vsaka tri leta, Parlament in Svet pa jih bosta lahko preklcala.

→ Jost Angerer

## 4.2.2 Makroekonomski nadzor

*V EU so v zadnjem desetletju nastala velika makroekonomska neravnotežja (ki še poudarjajo negativne učinke finančne krize, ki se je začela leta 2008) in znatne razlike v konkurenčnosti (zaradi katerih ni bilo mogoče učinkovito uporabiti ukrepov skupne monetarne politike).*

*Da bi lahko ta makroekonomska neravnotežja odkrili in odpravljali veliko bolj zgodaj kot doslej, je bil vzpostavljen nov postopek nadzora in izvrševanja: postopek v zvezi z makroekonomskim neravnotežjem. Njegov namen je preprečevanje in odpravljanje makroekonomskih neravnotežij v državah članicah, pri čemer je posebna pozornost namenjena neravnotežjem, ki bi lahko imela učinek prelitja v druge države članice.*

### Pravna podlaga

- Člen 3 Pogodbe o Evropski uniji (PEU);
- členi 119, 121 in 136 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

### Cilji

Postopek v zvezi z makroekonomskim neravnotežjem je mehanizem nadzora in izvrševanja, ki je namenjen preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij v EU. Nadzor je del evropskega semestra za gospodarsko usklajevanje (4.1.4).

Nadzor temelji na:

1. poročilu o mehanizmu opozarjanja, ki ga pripravi Komisija na podlagi preglednice kazalnikov in pragov. Kazalniki v preglednici se nanašajo na zunanja neravnotežja (tekoči računi, neto stanje mednarodnih naložb, realni efektivni menjalni tečaj, spremembe izvoznih deležev, stroški dela na enoto) in notranja neravnotežja (cene stanovanj, kreditni tokovi v zasebnem sektorju, zadolženost zasebnega sektorja, javni dolg, stopnja brezposelnosti in spremembe v zvezi z obveznostmi finančnega sektorja, pa tudi drugi kazalniki v zvezi z zaposlenostjo in brezposelnostjo). Za vsak kazalnik je določen prag, ki opozarja, da bi lahko prišlo do določene težave; nekateri pragovi so različni za države članice v evroobmočju in tiste, ki niso v njem. Če država članica prestopi več pragov, Komisija opravi poglobljen pregled, tj. dodatno ekonomsko analizo, da bi ugotovila, ali bi se lahko pojavila makroekonomska neravnotežja oz. ta že obstajajo in ali so bila obstoječa makroekonomska neravnotežja odpravljena;
2. priporočilih za preventivne ukrepe. Če Komisija po poglobljenem pregledu ugotovi makroekonomska neravnotežja, mora o tem obvestiti Parlament, Svet in Euroskupino. Svet lahko na priporočilo Komisije na zadevno državo članico naslovi potrebna priporočila v skladu s postopkom iz člena 121(2) PDEU. Priporočila za preventivne ukrepe v okviru postopka v zvezi z makroekonomskim neravnotežjem so del priporočil, ki jih Svet vsako leto julija v sklopu evropskega semestra naslovi na vsako posamezno državo članico;
3. priporočilih za korektivne ukrepe v okviru postopka v zvezi s čezmernim neravnotežjem. Če Komisija na podlagi poglobljenega pregleda ugotovi, da v zadevni državi članici obstajajo čezmerna neravnotežja, mora o tem obvestiti Parlament, Svet, Euroskupino, ustrezne evropske nadzorne organe in Evropski odbor za sistemsko tveganja (ESRB). Svet lahko v skladu s členom 121(4) PDEU na priporočilo Komisije sprejme priporočilo, v katerem ugotovi obstoj čezmernega neravnotežja in zadevni državi članici priporoči, naj sprejme korektivne ukrepe. V priporočilu predstavi vrsto in posledice neravnotežij ter navede podrobna politična priporočila, ki naj bi jim država članica sledila, in rok, v katerem mora predložiti načrt korektivnih ukrepov;
4. načrtih korektivnih ukrepov. Država članica, za katero je bil sprožen postopek v zvezi s čezmernim neravnotežjem, mora predložiti načrt korektivnih ukrepov v roku, ki se določi v skladu s priporočilom Sveta. Svet mora na podlagi poročila Komisije ta načrt oceniti v dveh mesecih po njegovi predložitvi;
5. oceni korektivnih ukrepov. Svet na podlagi poročila Komisije oceni, ali je zadevna država članica sprejela priporočene korektivne ukrepe. Kadar oceni, da tega ni naredila, mora na priporočilo Komisije sprejeti sklep (z glasovanjem po pravilu obrnjene kvalificirane večine), s katerim ugotovi neupoštevanje, in priporočilo, v katerem določi nov rok za sprejetje korektivnih ukrepov. Svet mora v tem primeru o tem obvestiti Evropski svet;
6. možnih finančnih sankcijah. Državam članicam evroobmočja, ki ne upoštevajo priporočil, pripravljenih v okviru postopka v zvezi s čezmernim neravnotežjem, se lahko naložijo postopne sankcije, ki segajo od obrestnih depozitov do letnih denarnih kazni. Obrestni depozit ali kazen naj bi znašala 0,1 % nacionalnega BDP.



## Dosežki

### A. Leto 2012

Komisija je februarja v okviru evropskega semestra 2012 objavila prvo poročilo o mehanizmu opozarjanja. V njem je za dvanajst držav članic ugotovila, da potrebujejo poglobljen pregled. V državah članicah, vključenih v programe finančne pomoči, se poglobljen pregled ni izvedel.

Komisija je maja 2012 objavila preglede, v katerih je preučila izvor, vrsto in resnost makroekonomskih neravnotežij. Rezultati poglobljenih pregledov so bili med drugim podlaga za priporočila za posamezne države, ki jih je Svet sprejel julija 2012.

### B. Leto 2013

Za evropski semester 2013 je Komisija novembra 2012 objavila drugo poročilo o mehanizmu opozarjanja. V njem je ugotovila, da je treba opraviti poglobljen pregled za štirinajst držav članic.

Aprila 2013 je objavila sporočilo in poglobljen pregled za leto 2013 za države članice, ki so bile zanj določene v zadnjem poročilu o mehanizmu opozarjanja. Ugotovila je, da se makroekonomska prilagajanja izvajajo, vendar se v teh državah članicah po naravi in hitrosti razlikujejo. V vseh 14 državah članicah so bila makroekonomska neravnotežja prisotna, zato je bilo potrebno politično ukrepanje.

### C. Leto 2014

Komisija je novembra 2013 objavila tretje poročilo o mehanizmu opozarjanja, v katerem je za nekatere države članice ugotovila tveganje makroekonomskih neravnotežij. Marca 2014 je objavila poglobljene preglede za posamezne države, na podlagi svoje analize pa je ugotovila makroekonomska neravnotežja v 14 državah članicah. V treh od teh držav članic (Hrvaška, Italija in Slovenija) so bila neravnotežja čezmerna, po predložitvi nacionalnih programov reform pa se je Komisija junija 2014 odločila, da ne bo sprejela nobenih nadaljnjih postopkovnih ukrepov (začela ni nobenega postopka v zvezi s čezmernim neravnotežjem).

### D. Leto 2015

Komisija je novembra 2014 objavila četrto poročilo o mehanizmu opozarjanja in za nekatere države članice ugotovila tveganje makroekonomskih neravnotežij. Februarja 2015 je objavila poglobljene preglede za posamezne države in na podlagi svoje analize ugotovila makroekonomska neravnotežja v 16 državah članicah, ki so bila v petih od njih čezmerna (Bolgarija, Francija, Hrvaška, Italija in Portugalska). Maja 2015 je predložila osnutek priporočil za posamezne države in se ponovno odločila, da za nobeno od držav s čezmernimi makroekonomskimi neravnotežji ne bo začela postopka v zvezi s čezmernim neravnotežjem. Svet je julija po odobritvi Evropskega sveta sprejel priporočila za posamezne države.

### E. Leto 2016

Evropski semester 2016 se je začel novembra 2015 z objavo letnega pregleda rasti in poročilom o mehanizmu opozarjanja. Komisija je na podlagi ekonomske preučitve preglednice v okviru postopka v zvezi z makroekonomskim neravnotežjem ugotovila tveganje makroekonomskih neravnotežij v 19 državah članicah. Maja 2016 je ugotovila, da so makroekonomska ravnotežja prisotna v manj državah članicah kot prejšnje leto, in sicer skupno v 13, v šestih med njimi pa je ugotovila čezmerna neravnotežja (v tistih, v katerih so bila ugotovljena že leta 2015, in na Cipru). Komisija je predlagala priporočila za posamezne države za vseh 13 držav, za nobeno pa ni predlagala sprožitve postopka v zvezi s čezmernim neravnotežjem.

## Vloga Evropskega parlamenta

Z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe je Parlament postal sozakonodajalec pri določanju pravil za večstranski nadzor (člen 121(6) PDEU).

Z zakonodajnimi akti o makroekonomskem nadzoru se vzpostavlja gospodarski dialog. Da bi se okrepil dialog med institucijami Unije, zlasti med Parlamentom, Svetom in Komisijo, ter da bi se povečali preglednost in odgovornost, lahko pristojni odbor Parlamenta povabi predsednika Sveta, Komisijo, predsednika Evropskega sveta in/ali predsednika Euroskupine, da razpravljajo o svojih odločitvah ali predstavijo svoje dejavnosti v okviru evropskega semestra. Parlament lahko v sklopu tega dialoga državi članici, ki ji je Svet predložil priporočilo v postopku v zvezi s čezmernim neravnotežjem, ponudi možnost, da sodeluje v izmenjavi mnenj.

Pozno jeseni Parlament izrazi mnenje o potekajočem ciklu evropskega semestra (vključno s priporočili za posamezne države, ki jih sprejme Svet) in pri tem upošteva izid skupne seje s predstavniki pristojnih odborov nacionalnih parlamentov.

Pri postopku v zvezi makroekonomskim neravnotežjem Komisija v sodelovanju s Parlamentom in Svetom določi sklop makroekonomskih kazalnikov za vključitev v preglednico, ki se uporablja za spremljanje možnih makroekonomskih neravnotežij v državah članicah.

Parlament spodbuja vključevanje nacionalnih parlamentov v okviru letnih srečanj s člani ustreznih odborov teh parlamentov. Poleg tega bi morali biti nacionalni parlamentanti – v skladu s pravno in politično ureditvijo posameznih držav članic – ustrezno vključeni v evropski semester in pripravo programov za stabilnost, programov za konvergenco in nacionalnih programov reform, da bi povečali preglednost sprejetih odločitev, zavezanost tem odločitvam in odgovornost zanje.

→ Alice Zoppè

## 4.2.3 Finančna pomoč državam članicam EU

*Evropski mehanizmi finančne pomoči so namenjeni ohranitvi finančne stabilnosti EU in evroobmočja.*

*Nedavna gospodarska in finančna kriza je pokazala, da je potrebna usklajena in ustrezno utemeljena finančna pomoč državam članicam EU, saj lahko finančne težave v eni od njih močno vplivajo na makrofinančno stabilnost v preostalih državah EU in evroobmočju.*

*Finančna pomoč je povezana z makroekonomsko pogojenostjo (gre za posojilo, ne za javnofinančno nakazilo), s čimer se zagotovi, da države članice, ki tako pomoč prejema, izvedejo potrebne javnofinančne, gospodarske, strukturne in nadzorne reforme. Ta posojila se izplačujejo v obrokih, zato jih je mogoče ustaviti, če država prejemnica ne izpolni dogovorjenih obveznosti.*

*EU je oblikovala nove mehanizme in orodja, vključno s postopkom v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, s katerimi želi zmanjšati možnost, da bi v prihodnosti prišlo do novih kriz.*

### Pravna podlaga

- Člen 3 Pogodbe o Evropski uniji (PEU);
- členi 2–5, 119–144 in 282–284 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU);
- protokoli 12, 13 in 14, priloženi PDEU.

### Cilji

Mehanizmi zagotavljanja finančne pomoči državam članicam so namenjeni ohranjanju finančne stabilnosti EU in evroobmočja.

Novi mehanizmi so neposredni odgovor na dolžniško krizo, njihov cilj pa je zmanjšati možnost, da bi v prihodnosti prišlo do novih kriz.

Na ta način EU gradi trdnejši gospodarski in upravljaljski okvir za ekonomsko in monetarno unijo (4.1.4).

### Dosežki

#### A. Države članice EU so maja 2010 vzpostavile začasni mehanizem za stabilizacijo, da bi ohranile finančno stabilnost med dolžniško krizo. Sestavljata ga Evropski mehanizem za finančno stabilizacijo (EFSM) in Evropski instrument za finančno stabilnost (EFSF)

##### 1. Evropski mehanizem za finančno stabilizacijo (EFSM)

V okviru EFSM si lahko Komisija na finančnih trgih v imenu Unije in z implicitnim jamstvom proračuna EU izposodi do 60 milijard EUR.

Mehanizem je bil uporabljen za Irsko (22,4 milijarde EUR v obdobju 2010–2013), Portugalsko (26 milijard EUR v obdobju 2011–2014) in Grčijo (7,2 milijarde EUR v letu 2015).

##### 2. Evropski instrument za finančno stabilnost (EFSF)

Dejanska posojilna sposobnost EFSF je 440 milijard EUR. Pomoč se financira s posojili EFSF na finančnem trgu, zanje pa jamčijo delničarji (države članice evroobmočja).

Mehanizem je bil uporabljen za Irsko, Portugalsko in Grčijo. Od 1. julija 2013 mehanizma EFSF ni več mogoče uporabiti za nove programe finančne pomoči, temveč samo za upravljanje in poplačilo obstoječih dolgov. Zadnji program pomoči EFSF (za Grčijo) se je končal 30. junija 2015.

#### B. Oktobra 2012 je bil vzpostavljen primarni podporni mehanizem, in sicer evropski mehanizem za stabilnost (ESM)

Njegove glavne značilnosti so podobne značilnostim EFSF, trenutno pa je edini stalni instrument, ki ga je mogoče uporabiti, če bi imele države članice v evroobmočju nove zahteve za finančno pomoč.

Njegova skupna dejanska posojilna zmogljivost je 500 milijard EUR. Pomoč se financira s posojili, ki jih ESM vzame na finančnem trgu, zanje pa jamčijo delničarji (države članice evroobmočja).

ESM je bil vir finančne pomoči za dokapitalizacijo španskega bančnega sektorja in finančne pomoči za Ciper, ki izvaja program makroekonomske prilagoditve.

ESM tesno sodeluje z drugimi mednarodnimi ustanovami, ki ponujajo pomoč za finančno stabilizacijo v skladu s svojimi cilji in pristojnostmi, in sicer:

- Mednarodnim denarnim skladom (IMF) in
- Evropsko centralno banko (ECB), ki lahko opravlja neposredne posle na sekundarnih trgih državnih obveznic.

**C. Maja 2013 je začel veljati t.i. dvojček, ki ga sestavljata uredbi EU (472/2013 in 473/2013) in velja v državah članicah, katerih valuta je evro. Je eden od gradnikov trdnjšeega gospodarskega in upravljavskega okvira ekonomske in monetarne unije**

Uredba 472/2013 izboljšuje postopke spremljanja in nadzora za države članice, ki se soočajo z resnimi težavami na področju finančne stabilnosti ali vzdržnosti javnih financ ali jim te grozijo.

V skladu s to uredbo lahko Komisija uvede strožji nadzor nad državo članico, če bi utegnile njene finančne težave vplivati na preostanek evroobmočja. Država članica, ki prosi za finančno pomoč, mora v dogovoru s Komisijo (ta ukrepa v navezi z ECB in po potrebi z IMF) pripraviti osnutek programa makroekonomske prilagoditve.

Finančna pomoč je zato povezana z makroekonomsko pogojenostjo – nizom ukrepov za odpravljanje vzrokov nestabilnosti. To zagotavlja, da države članice, ki to pomoč prejmejo, uvedejo ustrezne davčne, strukturne in nadzorne reforme.

Finančna pomoč se izplačuje v obrokih, zato jo je mogoče ustaviti, če država prejemnica ne izpolni obveznosti iz programa prilagoditve.

**D. Finančna pomoč za države članice zunaj evroobmočja: instrument plačilnobilančne pomoči**

Od februarja 2002 je državam zunaj evroobmočja, ki imajo težave v trenutnih plačilnih bilancah ali pretokih kapitala oziroma jim takšne težave grozijo, na voljo instrument plačilnobilančne pomoči (zmanjšal naj bi omejitve zunanjega financiranja). Znesek posojila, ki se lahko iz tega instrumenta hkrati dodeli posamezni državi, je načeloma omejen na 12 milijard EUR.

Posojila se običajno zagotovijo v obliki srednjeročne finančne pomoči, praviloma v sodelovanju z IMF.

**Vloga Evropskega parlamenta**

S sprejetjem dvojčka je Parlament prispeval k vzpostavitvi pravnega okvira EU za okrepljeno gospodarsko upravljanje v evroobmočju tako v smislu proračunskega nadzora kot postopka odločanja in nadzora držav članic, kjer se izvaja program makroekonomske prilagoditve.

Poleg tega je Parlament z dvojčkom dobil možnost strožjega nadzora, saj lahko pristojni odbor pozove institucije (Komisijo, Svet, evroskupino, ECB in IMF) h gospodarskemu dialogu s Parlamentom.

---

→ Martin Hradiský

## 4.2.4 Bančna unija

*Finančna kriza, ki se je začela leta 2007, je pokazala, da je treba po vsej EU harmonizirati predpise na področju bančnih dejavnosti in nadzor nad njimi, zlasti v evroobmočju. Razkrila je predvsem to, da lahko napačna ocena tveganj v bančnem sektorju ogrozi finančno stabilnost držav članic. Zato se je junija 2012 Evropski svet odločil prekiniti začarani krog med bankami in državami. EU se je odzvala na pomanjkljivosti iz preteklosti in jih skušala odpraviti tudi z ustanovitvijo dveh novih institucij, ki sta ključna elementa t. i. bančne unije. Prvi je enotni mehanizem nadzora (EMN), v okviru katerega ima Evropska centralna banka vlogo neposrednega bančnega nadzornika, s čimer zagotavlja, da se nad največjimi bankami v Evropi vrši neodvisen nadzor v skladu s skupnimi pravili. Drugi ključni element je enotni mehanizem za reševanje (EMR), ki je pristojen za načrtovanje odziva na najslabši možni scenarij, in sicer propad banke, da bi zagotovili nemoteno reševanje s čim nižjimi stroški za davkopllačevalce. Želja, da bi davkopllačevalcem prihranili stroške reševanja banke v prihodnosti, je prinesla spremembo pravil, in sicer določbe v direktivi o sanaciji in reševanju bank, v skladu s katerimi reševanje večinoma financirajo delničarji in upniki bank. Po potrebi lahko dodatno financiranje zagotovi tudi novoustanovljeni enotni sklad za reševanje, ki ga financira bančna industrija. Enotni mehanizem nadzora polno deluje od novembra 2014, enotni mehanizem za reševanje pa od januarja 2016. Enotni sklad za reševanje bo dosegel ciljno raven financiranja do leta 2023. Članice evroobmočja so v bančno unijo vključene samodejno, druge države članice pa se ji lahko pridružijo.*

*Evropska komisija je 24. novembra 2015 predstavila zakonodajni predlog, s katerim želi dopolniti bančno unijo z evropskim sistemom zajamčenih vlog, ki bo vzpostavljen na podlagi obstoječih nacionalnih sistemov zajamčenih vlog.*

### Pravna podlaga

Člen 114 in člen 127(6) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

### Cilji

Bančna unija nepogrešljivo dopolnjuje ekonomsko in monetarno unijo (EMU) ter notranji trg, usklajuje odgovornost za nadzor, reševanje in financiranje na ravni EU ter bankam v celotnem evroobmočju nalaga spoštovanje istih pravil. Ta pravila zlasti zagotavljajo, da banke prevzemajo izmerjena tveganja ter da tiste banke, ki naredijo napako, plačajo za svoje izgube in se soočijo z možnostjo prenehanja poslovanja, pri čemer so stroški za davkopllačevalce čim manjši.

### Dosežki

#### A. Časovni načrt za bančno unijo

Decembra 2012 je predsednik Evropskega sveta v tesnem sodelovanju s predsedniki Evropske komisije, Evropske centralne banke (ECB) in Evroskupine pripravil podroben in časovno omejen načrt za vzpostavitev prave ekonomske in monetarne unije. Eden od bistvenih delov tega načrta je bila priprava bolj povezanega finančnega okvira, tj. bančne unije.

#### B. Dogovor o enotnem mehanizmu nadzora

Marca 2013 sta Parlament in Svet dosegla politični sporazum glede vzpostavitve prvega stebra bančne unije, in sicer enotnega mehanizma nadzora, ki pokriva vse banke v evroobmočju. V tem mehanizmu lahko sodelujejo tudi države članice zunaj evroobmočja. Enotni mehanizem nadzora, ki deluje od 4. novembra 2014, je bil vzpostavljen v okviru ECB, da bi izvajal neposredni nadzor nad največjimi in najpomembnejšimi bančnimi skupinami (januarja 2016 je bilo takih subjektov 129), medtem ko nacionalni nadzorniki še naprej izvajajo nadzor nad drugimi bankami, končno odgovornost pa nosi ECB. Merila za določanje, ali so banke pomembne in naj jih zato neposredno nadzoruje ECB, so določena v uredbi o enotnem mehanizmu nadzora in okvirni uredbi o tem mehanizmu ter se nanašajo na velikost banke, njen gospodarski pomen, čezmejne dejavnosti in potrebo po neposredni javni podpori. Ker se ta merila spreminjajo, se lahko skozi čas spreminja tudi število bank, ki jih neposredno nadzoruje ECB; ta lahko banko tudi kadar koli razvrsti med pomembne banke in tako zagotovi stalno izvajanje strogih nadzornih standardov.

Organizacijsko in operativno ločevanje vlog ECB na področju nadzora in denarne politike urejajo jasna pravila, da bi se preprečilo morebitno navzkrižje interesov.

### C. Celovite ocene in stresni testi

ECB je pred začetkom izvajanja svojih nadzornih pristojnosti opravila celovito oceno, in sicer pregled kakovosti sredstev in stresne teste. Namen tega je bil izboljšati preglednost bilance stanja bank, da bi zagotovili zanesljive podatke. Rezultati, objavljeni 27. oktobra 2014, so pokazali, da je 25 od 130 sodelujočih bank imelo premalo kapitala. Čeprav so nekatere banke do objave rezultatov že pokrile primanjkljaj, so morale vse banke ECB predložiti kapitalne načrte, v katerih so prikazale, kako nameravajo v letu 2015 popolniti te vrzeli.

Kot že rečeno, dejansko število bank, ki jih ECB neposredno nadzira, se spreminja. Ko se banka doda na seznam nadzorovanih subjektov, se opravi pregled njenega finančnega zdravja. Leta 2015 je bila opravljena celovita ocena devetih bank, pri petih pa je bil ugotovljen večji ali manjši kapitalski primanjkljaj. ECB trenutno izvaja celovito oceno še štirih bank iz Irske, Italije, Latvije in Slovenije, ki so bile nedavno razvrščene med pomembne banke ali banke, ki lahko pomembne še postanejo. Oceno je začela izvajati marca 2016, njeni rezultati pa naj bi bili objavljeni novembra 2016.

Evropski bančni organ (EBA) je 29. julija 2016 objavil rezultate stresnih testov za leto 2016, ki jih je opravil v 51 bankah iz 15 držav EU in EGS, v kar je bilo zajetih približno 70 % sredstev bank v posamezni jurisdikciji. Stresni testi niso več zajemali praga uspešnosti/neuspešnosti, temveč bodo rezultati vključeni v potekajoči pregled bank, ki ga opravljajo nadzorni organi.

### D. Enotni mehanizem za reševanje

Marca 2014 sta Parlament in Svet dosegla politični sporazum glede vzpostavitve drugega stebra bančne unije, in sicer enotnega mehanizma za reševanje. Njegov glavni namen je zagotoviti učinkovito upravljanje morebitnih prihodnjih propadov bank v bančni uniji tako, da bodo stroški za davkoplačevalce in realno gospodarstvo čim manjši. Pristojnosti enotnega mehanizma za reševanje so urejene enako kot pri enotnem mehanizmu nadzora. To pomeni, da je osrednji organ, enotni odbor za reševanje, končno odgovoren za odločitev o začetku postopka reševanja banke, v operativnem smislu pa se bo odločitev izvajala v sodelovanju z nacionalnimi organi za reševanje. Enotni odbor za reševanje kot neodvisna agencija EU deluje od 1. januarja 2015, polno pa deluje od januarja 2016.

### E. Enotni sklad za reševanje

Namen pravil, ki urejajo bančno unijo, je zagotoviti, da bodo morebitno reševanje financirali v prvi vrsti delničarji banke, po potrebi deloma tudi upniki banke, hkrati pa je sedaj na voljo še drugi vir financiranja, ki se lahko uporabi, če sredstva delničarjev in upnikov banke ne bi zadostovala, in sicer enotni

sklad za reševanje, ki ga upravlja enotni odbor za reševanje. Ko bo dosegel ciljno raven financiranja, bo vreden približno 55 milijard EUR, kar je približno 1 % kritih vlog v evroobmočju. Banke bodo svoj prispevek v sklad vplačale v osmih letih. Države članice, ki sodelujejo v bančni uniji, so se decembra 2015 dogovorile, da vzpostavijo sistem shem prehodnega financiranja, s katerim bi se v primeru pomanjkanja sredstev zagotovile ločene nacionalne kreditne linije v podporo zadevnim nacionalnim razdelkom v enotnem skladu za reševanje.

### F. Direktiva o sanaciji in reševanju bank

Nova pravila o porazdelitvi bremena, ki se uporabljajo pri reševanju banke, so določena v direktivi o sanaciji in reševanju bank, ki jo je Parlament sprejel aprila 2014. V direktivi so določeni načini reševanja bank v težavah brez poseganja po javnih sredstvih, določa pa tudi, da morajo izgube kriti predvsem delničarji in upniki, ne da bi se v ta namen uporabljala državna sredstva.

### G. Direktiva in uredba o kapitalskih zahtevah

Minimalne kapitalne zahteve določajo, koliko kapitala mora imeti banka, da lahko varno posluje in sama krije izgube iz poslovanja. Finančna kriza je razkrila, da so bile regulativne minimalne kapitalne zahteve, ki so veljale pred tem, prenizke za krizo večjih razsežnosti. Zato je bila na mednarodni ravni sprejeta odločitev o zvišanju minimalnih mejnih vrednosti (načela Basel III). Parlament je aprila 2013 sprejel dva zakonodajna akta, s katerima se bonitetne kapitalne zahteve za banke prenesejo v evropsko zakonodajo, in sicer četrto direktivo o kapitalskih zahtevah in uredbu o kapitalskih zahtevah. Direktiva in uredba sta začeli veljati 1. januarja 2014.

Z enotnim pravilnikom, ki velja za vse banke v EU, se utrjujejo enaki konkurenčni pogoji na enotnem trgu. V zakonodajnih aktih, ki jih je sprejel Parlament, je bilo treba doreči še nekatere tehnične podrobnosti, zato je bila Komisija pooblaščenca, da pripravi dopolnilne zakonodajne akte (t. i. ukrepe na drugi stopnji), v katerih bi opredelila manjkajoče tehnične podrobnosti. Ti ukrepi so pomemben dosežek v zakonodajnem obdobju 2014–2019.

### H. Evropski sistem zajamčenih vlog

Evropska komisija je 24. novembra 2015 predstavila zakonodajni predlog, s katerim želi dopolniti bančno unijo z evropskim sistemom zajamčenih vlog, ki bo vzpostavljen na podlagi obstoječih nacionalnih sistemov zajamčenih vlog (teh trenutno ne podpira skupni evropski sistem). Evropski sistem zajamčenih vlog bo vzpostavljen postopoma, za bančni sektor pa na splošno ne bo pomenil dodatnih stroškov (bolj tvegane banke bodo sicer morale plačati višje prispevke kot manj tvegane). Spremljale ga bodo strožje zaščite in ukrepi za zmanjšanje bančnih tveganj.

Evropski parlament je začel ustrezni notranji postopek. Poročevalka je 16. junija 2016 objavila delovni dokument o evropskem sistemu zajamčenih vlog. V njem je poudarjena potreba po oceni učinka tega sistema, ki bi jo morala opraviti Komisija, pa tudi po konkretnih ukrepih za zmanjšanje tveganja.

### Vloga Evropskega parlamenta

Parlament je v odgovor na načrt za pravo ekonomsko in monetarno unijo 20. novembra 2012 sprejel resolucijo z naslovom Na poti k pravi ekonomski in monetarni uniji s priporočili Komisiji, naj vzpostavi resnično bančno unijo. S sprejetjem zakonodajnih aktov o notnem mehanizmu nadzora, enotnem mehanizmu za reševanje in sistemu zajamčenih vlog, direktive o sanaciji in reševanju bank ter svežnja CRD IV leta 2013 in 2014 je Parlament precej pripomogel k vzpostavljanju resnične bančne unije.

S temi zakonodajnimi akti je Parlament dobil vlogo pri nadzoru nad novoustanovljenimi institucijami. ECB je v svoji nadzorni vlogi (tj. enotni mehanizem nadzora) odgovorna Parlamentu in Svetu. Podrobnosti o njeni odgovornosti Parlamentu so

določene v medinstitucionalnem sporazumu med Parlamentom in ECB.

Odbor za ekonomske in monetarne zadeve je doslej slišal šest rednih javnih predstavitev predsednika enotnega mehanizma nadzora (18. marca 2014, 3. novembra 2014, 31. marca 2015, 19. oktobra 2015, 22. marca 2016 in 13. junija 2016). Naslednja redna predstavitev bo predvidoma 9. novembra 2016.

Tako rekoč enako velja za enotni odbor za reševanje, katerega predsednik vsaj enkrat v koledarskem letu sodeluje na predstavitvi, ki jo organizira pristojni odbor Parlamenta, o tem, kako odbor izvaja naloge reševanja. Odbor za ekonomske in monetarne zadeve je doslej slišal tri javne predstavitve enotnega odbora za reševanje (16. junija 2015, 28. januarja 2016 in 13. julija 2016). Naslednja predstavitev bo predvidoma 5. decembra 2016.

Podrobnosti o odgovornosti enotnega odbora za reševanje Parlamentu in s tem povezane praktične ureditve so določene v medinstitucionalnem sporazumu med Parlamentom in tem odborom, ki je bil objavljen 24. decembra 2015.

---

→ [Marcel Magnus](#)

## SEKTORSKE POLITIKE

# 5

**Usklajeno delovanje omogoča doseganje boljših rezultatov. Evropska unija je z leti oblikovala politike, ki dopolnjujejo enotni trg. Nanašajo se na različna področja in dopuščajo različne stopnje harmonizacije, od resnične skupne politike do preprostega sodelovanja. Skupne politike so sklopi ukrepov, ki jih EU sklene izvajati na nekaterih področjih, da bi uresničila svoje splošne cilje. Zelo pogosto gre za področja, ki močno vplivajo na življenja državljanov EU in podjetja. Kohezija, kmetijstvo, ribištvo, okolje, zdravje, pravice potrošnikov, promet, turizem, energija, industrija, raziskave, zaposlovanje, azil in priseljevanje ter obdavčitev, pravosodje, kultura, izobraževanje in šport so področja, na katerih lahko Unija sprejema odločitve.**



## 5 SEKTORSKE POLITIKE

- 5.1 Regionalna in kohezijska politika — 193**
  - 5.1.1 Ekonomska, socialna in teritorialna kohezija — 193
  - 5.1.2 Evropski sklad za regionalni razvoj — 195
  - 5.1.3 Kohezijski sklad — 197
  - 5.1.4 Solidarnostni sklad — 199
  - 5.1.5 Podpora Evropskega sklada za regionalni razvoj za evropsko teritorialno sodelovanje — 202
  - 5.1.6 Skupna klasifikacija statističnih teritorialnih enot (NUTS) — 204
  - 5.1.7 Najbolj oddaljene regije — 206
  - 5.1.8 Regionalna državna pomoč — 208
  - 5.1.9 Program PEACE za Severno Irsko — 211
  - 5.1.10 Evropsko združenje za teritorialno sodelovanje (EZTS) — 213
- 5.2 Skupna kmetijska politika — 215**
  - 5.2.1 Skupna kmetijska politika in Pogodba — 215
  - 5.2.2 Financiranje skupne kmetijske politike — 218
  - 5.2.3 Instrumenti skupne kmetijske politike in njihove reforme — 221
  - 5.2.4 Prvi steber skupne kmetijske politike: I – skupna ureditev trgov (SUT) kmetijskih proizvodov — 224
  - 5.2.5 Prvi steber skupne kmetijske politike: II – neposredna plačila kmetom — 227
  - 5.2.6 Drugi steber skupne kmetijske politike: politika razvoja podeželja — 230
  - 5.2.7 Sporazum Svetovne trgovinske organizacije o kmetijstvu — 233
  - 5.2.8 Krog pogajanj iz Dohe in kmetijstvo — 236
  - 5.2.9 Skupna kmetijska politika po letu 2013 — 239
  - 5.2.10 Skupna kmetijska politika v številkah — 242
  - 5.2.11 Evropska unija in gozdovi — 248
- 5.3 Skupna ribiška politika — 251**
  - 5.3.1 Skupna ribiška politika: nastanek in razvoj — 251
  - 5.3.2 Ohranjanje ribolovnih virov — 254
  - 5.3.3 Ribiški nadzor in njegovo izvrševanje — 257
  - 5.3.4 Strukturna pomoč za ribištvo — 260
  - 5.3.5 Organizacije proizvajalcev in skupna ureditev trgov za ribiške proizvode — 263
  - 5.3.6 Mednarodni odnosi na področju ribolova — 265
  - 5.3.7 Evropsko ribogojstvo — 268
  - 5.3.8 Celostna pomorska politika — 271
  - 5.3.9 Evropsko ribištvo v številkah — 274
- 5.4 Okoljska politika — 278**
  - 5.4.1 Okoljska politika: splošna načela in osnovni okvir — 278
  - 5.4.2 Podnebne spremembe in okolje — 281
  - 5.4.3 Biotska raznovrstnost, narava in tla — 284
  - 5.4.4 Varstvo voda in gospodarjenje z njimi — 287
  - 5.4.5 Onesnaževanje zraka in onesnaževanje s hrupom — 290
  - 5.4.6 Učinkovita raba virov in odpadki — 293
  - 5.4.7 Trajnostna potrošnja in proizvodnja — 296
  - 5.4.8 Kemikalije — 299
- 5.5. Varstvo potrošnikov in javno zdravje — 302**
  - 5.5.1. Potrošniška politika: načela in instrumenti — 302
  - 5.5.2 Ukrepi za varstvo potrošnikov — 306
  - 5.5.3 Javno zdravje — 310
  - 5.5.4 Zdravila in medicinski pripomočki — 313
  - 5.5.5 Varnost hrane — 316
- 5.6 Politika na področju prometa in turizma — 319**
  - 5.6.1 Skupna prometna politika: splošno — 319
  - 5.6.2 Pravice potnikov — 323
  - 5.6.3 Cestni promet: mednarodni prevoz in kabotaža — 326
  - 5.6.4 Cestni promet: harmonizacija zakonodaje — 329
  - 5.6.5 Cestni promet: predpisi na področju prometa in varnosti — 332
  - 5.6.6 Železniški promet — 335
  - 5.6.7 Zračni promet: tržna pravila — 338
  - 5.6.8 Zračni promet: varovanje v civilnem letalstvu — 341
  - 5.6.9 Zračni promet: enotno evropsko nebo — 343
  - 5.6.10 Zračni promet: varnost — 346
  - 5.6.11 Pomorski promet: strateški pristop — 349
  - 5.6.12 Pomorski promet: prometni in varnostni predpisi — 353
  - 5.6.13 Turizem — 357
- 5.7 Energetska politika — 360**
  - 5.7.1 Energetska politika: splošna načela — 360
  - 5.7.2 Notranji energetski trg — 363
  - 5.7.3 Energetska učinkovitost — 366



- 5.7.4 Energija iz obnovljivih virov — 369
- 5.7.5 Jedrska energija — 373
- 5.8 Vseevropska omrežja v sektorjih prometa, energetike in telekomunikacij — 376**
- 5.8.1 Vseevropska omrežja – smernice — 376
- 5.8.2 Financiranje vseevropskih omrežij — 380
- 5.9 Industrijska in raziskovalna politika — 384**
- 5.9.1 Splošna načela industrijske politike EU — 384
- 5.9.2 Mala in srednja podjetja — 387
- 5.9.3 Evropska digitalna agenda — 390
- 5.9.4 Vsesplošno razširjen enotni digitalni trg — 393
- 5.9.5 Obrambna industrija — 397
- 5.9.6 Politika na področju raziskav in tehnološkega razvoja — 400
- 5.9.7 Inovacijska politika — 403
- 5.10 Socialna politika in politika zaposlovanja — 406**
- 5.10.1 Socialna politika in politika zaposlovanja: splošna načela — 406
- 5.10.2 Evropski socialni sklad — 409
- 5.10.3 Politika zaposlovanja — 412
- 5.10.4 Socialna varnost v drugih državah članicah Evropske unije — 415
- 5.10.5 Zdravje in varnost pri delu — 418
- 5.10.6 Pravica delavcev do obveščeniosti, posvetovanja in soodločanja — 421
- 5.10.7 Socialni dialog — 424
- 5.10.8 Enakost med moškimi in ženskami — 427
- 5.10.9 Boj proti revščini, socialni izključenosti in diskriminaciji — 431
- 5.11 Davčna politika — 434**
- 5.11.1 Splošna davčna politika — 434
- 5.11.2 Neposredna obdavčitev: obdavčitev posameznikov in podjetij — 437
- 5.11.3 Posredna obdavčitev — 440
- 5.12 Območje svobode, varnosti in pravice — 443**
- 5.12.1 Območje svobode, varnosti in pravice: splošni vidiki — 443
- 5.12.2 Azilna politika — 446
- 5.12.3 Politika priseljevanja — 449
- 5.12.4 Upravljanje zunanjih meja — 453
- 5.12.5 Pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah — 456
- 5.12.6 Pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah — 459
- 5.12.7 Policijsko sodelovanje — 462
- 5.12.8 Varstvo osebnih podatkov — 465
- 5.13 Kultura, izobraževanje in šport — 468**
- 5.13.1 Kultura — 468
- 5.13.2 Avdiovizualna in medijska politika — 471
- 5.13.3 Izobraževanje in poklicno usposabljanje — 474
- 5.13.4 Visokošolsko izobraževanje — 477
- 5.13.5 Mladi — 480
- 5.13.6 Jezikovna politika — 483
- 5.13.7 Šport — 486
- 5.13.8 Komunikacijska politika — 489



# 5.1 Regionalna in kohezijska politika

## 5.1.1 Ekonomska, socialna in teritorialna kohezija

*Evropska unija krepi svojo ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo, da bi pospešila vsesplošni skladni razvoj. Njen cilj je zlasti zmanjšanje razlik med stopnjami razvitosti različnih regij. Med zadevnimi regijami se posebna pozornost namenja podežlju, območjem, ki jih je prizadela industrijska tranzicija, in regijam, ki so hudo in stalno prizadete zaradi neugodnih naravnih ali demografskih razmer, kot so najsevernejše regije z zelo nizko gostoto prebivalstva ter otoške, čezmejne in gorske regije.*

### Pravna podlaga

Členi od 174 do 178 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

### Ozadje

Od vsega začetka so bile v Evropski skupnosti (zdaj Evropski uniji) prisotne velike teritorialne in demografske razlike, ki bi lahko ovirale povezovanje in razvoj v Evropi. Že na začetku so bili z rimsko pogodbo (1957) določeni solidarnostni mehanizmi v obliki dveh strukturnih skladov: Evropskega socialnega sklada (ESS) in Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (usmerjevalni oddelek EKUJS). Leta 1975 so bili z ustanovitvijo Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR) uvedeni regionalni vidiki. Leta 1994 je bil oblikovan še Kohezijski sklad. Vendar so imele te pobude dolgo na razpolago zgolj skromna sredstva.

Z Enotnim evropskim aktom iz leta 1986 je postala za ekonomsko in socialno kohezijo pristojna Evropska skupnost. Leta 2008 je bila z Lizbonsko pogodbo uvedena še tretja razsežnost kohezije EU: teritorialna kohezija. Ti trije vidiki kohezije so podprti s kohezijsko politiko in strukturnimi skladi.

### Cilji

Krepitev ekonomske, socialne in teritorialne kohezije je eden glavnih ciljev EU. Precejšen del dejavnosti in proračuna je namenjen zmanjšanju razlik med regijami s posebnim poudarkom na podeželskih območjih, območjih, ki jih je prizadela industrijska tranzicija, in regijah s težkimi in stalnimi naravnimi ali demografskimi omejitvami.

EU uresničevanje teh ciljev podpira z:

- usklajevanjem gospodarskih politik;

- izvajanjem politik EU;
- uporabo strukturnih skladov (usmerjevalnega oddelka EKUJS, ESS, ESSR), Evropsko investicijsko banko in drugimi obstoječimi finančnimi instrumenti (npr. Kohezijskim skladom).

Usmerjevalni oddelek je sestavni del Evropskega kmetijskega in usmerjevalnega jamstvenega sklada. V okviru kohezijske politike Unije usmerjevalni oddelek EKUJS podpira razvoj podeželja in izboljšanje kmetijske infrastrukture.

Evropski socialni sklad je poglobitveni instrument Unije, ki podpira ukrepe, usmerjene v preprečevanje brezposelnosti in spopadanje z njo, razvijanje človeških virov in krepitev socialne vključenosti na trg delovne sile. Financira pobude, ki spodbujajo visoko stopnjo zaposlenosti, enake možnosti za moške in ženske, trajnostni razvoj ter ekonomsko in socialno kohezijo.

Evropski sklad za regionalni razvoj je namenjen pomoči pri odpravljanju največjih razvojnih neravnovesij v EU. Podpira regije, ki zaostajajo v razvoju, in preobrazbo nazadujočih industrijskih regij.

Kohezijski sklad zagotavlja finančne prispevke za projekte, ki so povezani z okoljem in vseevropskimi omrežji na področju prometne infrastrukture. Do tega sklada lahko dostopajo samo države članice, katerih bruto nacionalni dohodek na prebivalca je manjši od 90 % povprečja EU.

Za zagotavljanje učinkovite uporabe strukturnih skladov je treba upoštevati naslednja načela:

- skladi se organizirajo po ciljnih in regijah;
- partnerstvo med Komisijo, državami članicami in regionalnimi organi pri načrtovanju, izvajanju in nadzoru uporabe skladov;
- načrtovanje pomoči;
- dodatnost prispevkov Unije in držav članic.

Dodeljevanje finančnih sredstev Unije, ki so namenjena koheziji politiki, je osredotočeno na dva osnovna cilja:

- **naložbe za rast in delovna mesta** – za krepitev trga dela in regionalnih gospodarstev;
- **evropsko teritorialno sodelovanje** – podpora koheziji EU s sodelovanjem na čezmejni, nadnacionalni in medregionalni ravni.

### Dosežki

Od leta 1988 se je proračun za kohezijско politiko Unije močno povečal, s čimer je ta poleg skupne kmetijske politike postala ena količinsko najpomembnejših politik Unije. V obdobju finančnega načrtovanja 2007–2013 je bilo preprečevanju ekonomskih, socialnih in teritorialnih razlik skupaj namenjenih približno 355 milijard EUR (v cenah iz leta 2011). Sredstva so bila porabljenaa za različne dejavnosti, kot so gradnja cest, okoljevarstvo, naložbe v inovativna podjetja, ustvarjanje delovnih mest in

poklicno usposabljanje. Za obdobje 2014–2020 je za ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo predvidenih 325 milijard EUR (v cenah iz leta 2011).

### Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament zelo dejavno podpira krepitev ekonomske, socialne in teritorialne kohezije EU. Zakonodaja o koheziji politiki in strukturnih skladih se pripravlja po rednem zakonodajnem postopku, kjer ima Parlament enake pristojnosti kot Svet.

Parlament je dejavno sodeloval pri pogajanjih za reformo kohezijske politike po letu 2013. S to reformo so bile opredeljene prednostne naloge in instrumenti prihodnjih ukrepov EU, katerih namen je krepitev ekonomske, socialne in teritorialne kohezije. Parlament je odločno podprl tudi predloge za obsežno in učinkovito kohezijško politiko, za katero so potrebna tudi zadostna finančna sredstva.

---

→ Jacques Lecarte

## 5.1.2 Evropski sklad za regionalni razvoj

*Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) je eden glavnih finančnih instrumentov evropske kohezijske politike. Namenjen je zmanjševanju razlik med stopnjami razvitosti evropskih regij in zaostanka v razvoju regij z najbolj omejenimi možnostmi. Posebna pozornost se namenja regijam z resnimi in trajnimi naravnimi ali demografskimi omejitvami, kot so najsevernejše regije z zelo nizko gostoto prebivalstva ter otoške, čezmejne in gorske regije.*

### Pravna podlaga

Členi 174 do 178 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006.

Uredba (EU) št. 1301/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o Evropskem skladu za regionalni razvoj in o posebnih določbah glede cilja "Naložbe za rast in delovna mesta" ter o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1080/2006.

### Cilji

Člen 176 Pogodbe določa, da je Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) namenjen pomoči pri odpravljanju največjih razvojnih neravnovesij v regijah EU. Ta cilj dosega s podpiranjem:

- razvoja in strukturnega prilagajanja razvojno zaostalih regij;
- preobrazbe nazadujočih industrijskih regij.

Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad (ESS) in Kohezijski sklad so doživeli že več sprememb pravil, ki urejajo njihovo delovanje, v obdobju 2014–2020 pa imajo dva glavna cilja, in sicer:

- vlaganje v rast in delovna mesta, namenjeno krepitvi trga dela in regionalnih gospodarstev;
- evropsko teritorialno sodelovanje, namenjeno krepitvi čezmejnega, nadnacionalnega in med-regionalnega sodelovanja v Uniji.

Sredstva za prvi cilj bodo dodeljena regijam treh različnih kategorij:

- bolj razvite regije, katerih BDP na prebivalca presega 90 % povprečja Unije;
- regije v tranziciji, katerih BDP na prebivalca se giblje med 75 % in 90 % povprečja Unije; ter

- manj razvite regije, katerih BDP na prebivalca je nižji od 75 % povprečja Unije.

ESRR podpira tudi trajnosten razvoj mest. Najmanj 5 % sredstev ESRR za posamezno državo članico je treba nameniti celovitim ukrepom za trajnostni razvoj mest za reševanje gospodarskih, okoljskih, podnebnih, demografskih in socialnih izzivov na mestnih območjih.

S partnerskimi sporazumi so določene podrobnosti dodelitve in prihodnje porabe sredstev ESRR. To so strateški dokumenti držav članic, ki so nastali s sodelovanjem regionalnih in socialnih partnerjev.

### Tematska osredotočenost

Ker ESRR prispeva k strategiji Evropa 2020 za pametno, trajnostno in vključujočo rast, mora večjo pozornost nameniti prednostnim nalogam iz strategije. Glavne prednostne naloge so:

- raziskave in inovacije,
- informacijske in komunikacijske tehnologije (IKT),
- mala in srednja podjetja (MSP),
- spodbujanje nizkoogljičnega gospodarstva.

Stopnja osredotočenosti na te prednostne naloge se bo razlikovala glede na kategorijo regije, ki prejema pomoč. Bolj razvite regije morajo najmanj 80 % svojih sredstev iz ESRR nameniti najmanj dvema prednostnima nalogama in najmanj 20 % nizkoogljičnemu gospodarstvu. Regije v tranziciji morajo najmanj 60 % svojih sredstev iz ESRR nameniti najmanj dvema prednostnima nalogama in najmanj 15 % nizkoogljičnemu gospodarstvu. Manj razvite regije morajo najmanj 50 % svojih sredstev iz ESRR nameniti najmanj dvema prednostnima nalogama in najmanj 12 % nizkoogljičnemu gospodarstvu.

### Proračun in finančna pravila

Evropska unija bo v obdobju 2014–2020 kohezijski politiki dodelila več kot 325 milijard EUR (v cenah iz leta 2011), od tega 256 milijard EUR dvema strukturnima skladoma: ESRR in ESS. O deležu tega proračuna, namenjenega ESRR, se bo odločalo na ravni držav članic.

ESRR in ESS				ESRR
Naložbe za rast in delovna mesta				Evropsko teritorialno sodelovanje
Manj razvite regije	Regije v tranziciji	Dodatna sredstva za najbolj oddaljene in redko naseljene regije	Bolj razvite regije	
164 279	32 085	1 387	49 271	8 948

Vir: Evropska komisija (v milijardah EUR, cene iz leta 2011).

Stopnja sofinanciranja, ki se zahteva za projekte, financirane iz ESRR, je prilagojena razvitosti zadevnih regij. ESRR lahko v manj razvitih regijah (in najbolj oddaljenih regijah) financira do 85 % stroškov projekta. V regijah v tranziciji lahko financiranje pokriva do 60 % stroškov projekta, v bolj razvitih regijah pa do 50 %.

### Vloga Evropskega parlamenta

Na podlagi novih pravil, ki jih je uvedla Lizbonska pogodba, ima Evropski parlament pri pripravi nove zakonodaje, ki zadeva strukturne sklade, enak položaj kot Komisija in Svet. Uredba o ESRR za obdobje 2014–2020 je bila sprejeta po rednem zakonodajnem postopku, v katerem ima Parlament neomejeno pravico do predlaganja sprememb. Parlament je v pogajanjih o kohezijski politiki Evropske unije za obdobje 2014–2020 uspel povečati stopnjo prožnosti pri uporabi pravil o tematski osredotočenosti in prednostnih nalogah pri naložbah. Poleg tega je

okrepil podporo, ki je bila v okviru ESRR zagotovljena mestom in celostnim mestnim politikam.

Novi zakonodajni predlog z dne 14. septembra 2016 o vmesnem pregledu/reviziji večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020 (COM(2016)0603) bi moral Parlamentu omogočiti ponovni pregled prednostnih nalog za preostala leta finančnega okvira za obdobje 2014–2020.

Novi zakonodajni predlog vključuje revizijo večletnega finančnega okvira, da bi se prispevalo k dvema poglavitnima ciljema: poenostavitvi in prožnosti za prejemnike sredstev EU. Predlog vključuje izboljšave za uporabo poenostavljenih stroškovnih možnosti iz Uredbe (EU) št. 1303/2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo.

→ Jacques Lecarte

## 5.1.3 Kohezijski sklad

*Kohezijski sklad, ustanovljen leta 1994 na podlagi Uredbe (ES) 1164/94, zagotavlja financiranje projektov na področju okolja in vseevropskih omrežij. Od leta 2007 lahko tudi podpira projekte na področju trajnostnega razvoja, kot so projekti v zvezi z energetske učinkovitostjo in obnovljivimi viri energije.*

### Pravna podlaga

Člen 177 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), zlasti njegov drugi odstavek.

### Cilji

Kohezijski sklad je bil ustanovljen, da bi se okrepila ekonomska, socialna in teritorialna kohezija Evropske unije zaradi spodbujanja trajnostnega razvoja. V programskem obdobju 2014–2020 zagotavlja podporo:

- naložbam v okolje, vključno s področji, povezanimi s trajnostnim razvojem in energijo, ki predstavljajo okoljske koristi,
- vseevropskim omrežjem v okviru prometne infrastrukture in
- tehnično pomoč.

V zvezi s projekti EU za doseganje okoljskih ciljev lahko Kohezijski sklad prispeva tudi na področjih, povezanih s trajnostnim razvojem, kot je učinkovita rabe energije in obnovljive energije, v prometnem sektorju zunaj vseevropskih omrežij pa na področjih železniškega, rečnega in morskega prometa, intermodalnih prometnih sistemov in njihove interoperabilnosti, upravljanja cestnega, morskega in zračnega prometa, čistega mestnega prometa in javnega prevoza.

Od leta 2014 Kohezijski sklad podpira tudi projekte na področju prometne infrastrukture v višini 11,3 milijarde EUR z evropsko dodano vrednostjo v okviru instrumenta za povezovanje Evrope<sup>(1)</sup>.

### Države upravičenke

Kohezijski sklad je namenjen državam članicam, ki imajo bruto nacionalni dohodek (BND) na prebivalca nižji od 90 % povprečja EU. V programskem obdobju 2014–2020 so sredstva Kohezijskega sklada namenjena 15 državam članicam: Bolgariji, Cipru, Češki republiki, Estoniji, Grčiji, Hrvaški, Latviji, Litvi,

Madžarski, Malti, Poljski, Portugalski, Romuniji, Slovaški in Sloveniji.

### Proračun in finančna pravila

V programskem obdobju 2014–2020 EU namenja Kohezijskemu skladu približno 63,4 milijarde EUR (znesek ne vključuje prenosov Instrumentu za povezovanje Evrope), raven financiranja posameznega projekta iz Kohezijskega sklada pa lahko znaša do 85 % njegovih stroškov. Za programsko obdobje 2014–2020 so sredstva, dodeljena državam članicam iz Kohezijskega sklada, naslednja:

Država članica	Proračun (v milijonih EUR)
Bolgarija	2 278,3
Češka republika	6 258,9
Estonija	1 073,3
Grčija	3 250,2
Hrvaška	2 559,5
Ciper	269,5
Latvija	1 349,4
Litva	2 048,9
Madžarska	6 025,4
Malta	217,7
Poljska	23 208,0
Portugalska	2 861,7
Romunija	6 935,0
Slovenija	895,4
Slovaška	4 168,3
Skupaj	63 399,7

Vir: Evropska komisija, portal odprtih podatkov o evropskih strukturnih in investicijskih skladih, september 2016

<sup>(1)</sup> Uredba (EU) št. 1316/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o vzpostavitvi Instrumenta za povezovanje Evrope, spremembi Uredbe (EU) št. 913/2010 in razveljavitvi uredb (ES) št. 680/2007 in (ES) št. 67/2010.

### Vloga Evropskega parlamenta

Uredba o Kohezijskem skladu za obdobje 2014–2020 je bila sprejeta po rednem zakonodajnem postopku, v katerem je imel Parlament vso pravico do vlaganja predlogov sprememb. Tako je Parlament dosegel, da so predlagana pravila postala bolj fleksibilna in prilagojena potrebam držav članic. Uspelo mu je tudi razširiti področje naložb Kohezijskega sklada in vključiti naložbe v energetska učinkovitost in uporabo obnovljivih virov energije, zlasti v stanovanjskem sektorju.

Parlament je podprl zamisel o uvedbi skupnih kazalnikov za Kohezijski sklad, ki bodo v prihodnje omogočali lažjo oceno njegove uporabe. Z vztrajnostjo je dosegel, da v nasprotju s predlogom Komisije

uredba vključuje možnost spremembe seznama kazalnikov prek delegiranih aktov, če se domneva, da so potrebne prilagoditve za zagotovitev učinkovite ocene napredka pri izvajanju.

Trenutno se razpravlja o predlogu Komisije za vmesni pregled večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020, skupaj s svežnjem zakonodajnih predlogov, kar bo vplivalo na evropske strukturne in investicijske sklade. Ker se je zakonodajni postopek šele začel, ni mogoče predvideti, kakšen bo končni sklep v zvezi s Kohezijskim skladom.

---

→ [Filipa Azevedo](#)



## 5.1.4 Solidarnostni sklad

*Solidarnostni sklad Evropske unije omogoča EU, da v primeru hude naravne nesreče nudi finančno pomoč prizadeti državi članici, državi pristopnici ali regiji.*

### Pravna podlaga

Tretji odstavek člena 175 in člen 212(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), Uredba sveta (ES) št. 2012/2002 z dne 11. novembra 2002 o ustanovitvi Solidarnostnega sklada Evropske unije in Uredba (EU) št. 661/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 2012/2002 o ustanovitvi Solidarnostnega sklada Evropske unije.

### Cilji

Solidarnostni sklad Evropske unije omogoča EU, ki deluje kot organ, da državi članici ali državi pristopnici nudi učinkovito pomoč pri njenih prizadevanjih za odpravo posledic hude naravne nesreče. Sklad, ki ni vključen v proračun EU, dopolnjuje javne izdatke držav članic, ki jih je prizadela naravna nesreča. Ob potrebi je za nujne ukrepe v prizadetih državah članicah letno na voljo do 500 milijonov evrov (po cenah iz leta 2011).

### Proračun in dosežki

Solidarnostni sklad Evropske unije je bil ustanovljen z Uredbo št. 2012/2002 z dne 11. novembra 2002 v odgovor na uničujoče poplave, ki so poleti leta 2002 prizadele srednjo Evropo. Od takrat je finančno pomoč iz sklada prejelo 24 evropskih držav, ki jih je prizadelo 70 naravnih nesreč (vključno s poplavami, gozdnimi požari, potresi, neurji in sušami) v skupni vrednosti, ki presega 3,7 milijarde evrov.

#### A. Področje uporabe in upravičenost do sredstev

Namen Solidarnostnega sklada Evropske unije je predvsem nuditi pomoč ob hudih naravnih nesrečah, ki imajo resne posledice na življenjske razmere, naravno okolje ali gospodarstvo v eni ali več regijah države članice ali države pristopnice. Naravna nesreča velja za hudo, če (v državi članici ali pristopnici) povzroči neposredno škodo, ki je ocenjena na več kot 3 milijarde evrov (po cenah za leto 2011) ali predstavlja več kot 0,6 % bruto nacionalnega dohodka države prejemnice. Opredeljena je tudi regionalna naravna nesreča: to je vsaka naravna nesreča v regiji iz skupine NUTS 2, ki povzroči neposredno škodo, ocenjeno na več kot 1,5 % regionalnega bruto domačega proizvoda (BDP). V smislu člena 349 Pogodbe o delovanju Evropske unije je prag za najbolj oddaljene regije 1 % regionalnega BDP.

#### 1. Ukrepi

Pomoč iz Solidarnostnega sklada Evropske unije je dodeljena v obliki nepovratnih sredstev, ki dopolnjujejo javne izdatke države prejemnice in so namenjena financiranju ukrepov za odpravo škode, proti kateri se načeloma ni mogoče zavarovati. Nujni ukrepi, ki jih je mogoče financirati iz sklada so:

- takojšnja usposobitev infrastrukture in obratov na področju energetike, pitne vode, odpadnih voda, telekomunikacij, prometa, zdravja in izobraževanja;
- zagotovitevčasne nastanitve in financiranja reševalnih služb, da se zadovoljijo potrebe prizadetega prebivalstva;
- takojšnja zagotovitev preventivne infrastrukture in zaščita spomenikov kulturne dediščine;
- urejanje prizadetih območij, vključno z naravnimi predeli.

#### 2. Predložitev vloge

Prizadeta država mora vlogo za pomoč iz Solidarnostnega sklada Evropske unije predložiti Komisiji najpozneje v dvanajstih tednih od prve ugotovljene škode zaradi nesreče. Oceniti mora skupno neposredno škodo, ki jo je povzročila naravna nesreča, njene posledice na prebivalstvo, gospodarstvo in okolje ter stroške potrebnih ukrepov. Navesti mora tudi morebitne druge vire financiranja in informacije o izvajanju zakonodaje Unije o preprečevanju in obvladovanju tveganja nesreč glede na naravo nesreče.

#### 3. Izvajanje

Postopek dodelitve nepovratnih sredstev, ki mu sledi proračunski postopek, lahko traja več mesecev. Ko se sredstvaodobrijo, Komisija sklenu sporazum z državo prejemnico in izplača nepovratno pomoč.

Reforma iz leta 2014 državam članicam omogoča, da zaprosijo za predplačila, ki jih Komisija odobri glede na razpoložljiva sredstva. Predplačilo ne sme preseči 10 % skupnega pričakovanega finančnega prispevka iz Solidarnostnega sklada Evropske unije, najvišji možni znesek pa je 30 milijonov evrov.

Za uporabo nepovratnih sredstev in nadzor nad načinom njihove uporabe je pristojna država prejemnica, vendar lahko Komisija pri ukrepih, ki jih financira Solidarnostni sklad Evropske unije, opravi preglede na kraju samem. Nujni ukrepi se lahko financirajo za nazaj, vse od prvega dne nesreče.

Ukrepe, ki jih financira Solidarnostni sklad Evropske unije, ni mogoče dvojno financirati, zato mora država prejemnica zagotoviti, da se stroški, ki jih krije sklad, ne krijejo z drugimi finančnimi instrumenti Unije (zlasti ne z instrumenti kohezijske, kmetijske ali ribiške politike).

#### 4. Uporaba nepovratnih sredstev

Država prejemnica mora nepovratna sredstva porabiti v 18 mesecih od datuma, ko so bila dodeljena, neporabljene vsote pa mora vrniti. Šest mesecev po poteku 18-mesečnega obdobja mora Komisiji predložiti poročilo o izvajanju, v katerem mora navesti vse izdatke, za katere je prejela sredstva iz sklada, in vsa ostala finančna sredstva, vključno s plačili zavarovalnice in povračili škode tretjih strank.

#### 5. Letno poročilo in nadzor Računskega sodišča

Evropska komisija vsako leto predstavi poročilo o delovanju Solidarnostnega sklada Evropske unije. Iz zadnjega letnega poročila za leto 2015 je razvidno, da so bile v tem letu vložene tri prošnje (dve sta bili povezani s poplavami v Grčiji, ena pa s hudimi zimskimi razmerami v Bolgariji). Komisija je vse omenjene prošnje odobrila, prav tako pa tudi prošnje, ki so jih Romunija, Bolgarija in Italija vložile leta 2014.

Posebno poročilo Računskega sodišča iz leta 2012 je obravnavalo potres v mestu L'Aquila v italijanski deželi Abruci leta 2009. To je bila najhujša naravna nesreča, s katero se je moral sklad soočiti od svoje ustanovitve. Skupna zagotovljena pomoč je znašala več kot 500 milijonov evrov. V poročilu se ugotavlja, da so bili z izjemo enega posebej zapletenega projekta (CASE) vsi financirani projekti skladni z uredbo.

### B. Reforma Solidarnostnega sklada Evropske unije leta 2014

Komisija je leta 2005 podala predloge za razširitev področja uporabe sklada in znižanje pragov za prejem finančnih sredstev, vendar jih je večina držav članic zavrnila. Da bi omogočila nadaljevanje pogajanj, je Komisija v svojem sporočilu o prihodnosti Solidarnostnega sklada Evropske unije 6. oktobra 2011 podala predloge za izboljšanje njegovega delovanja, vendar to ni pripomoglo k oživitvi razprave. Komisija je 25. julija 2013 predstavila nov zakonodajni predlog, ki je bil obravnavan po rednem zakonodajnem postopku. Po tem je začela veljati sprememba Uredbe (EU) št. 661/2014 z dne 15. maja 2014. Nova pravila o izvajanju Solidarnostnega sklada Evropske unije uvajajo naslednje elemente:

- hitrejši postopek izplačevanja sredstev, možnost predplačil in daljše roke, v katerih lahko države prejemnice porabijo razpoložljiva nepovratna sredstva (rok se podaljša z 12 na 18 mesecev);
- jasnejša pravila glede področja uporabe sredstev in upravičenosti do njih;

- večji poudarek na preprečevanju in ublažitvi posledic naravnih nesreč.

### C. Zakonodajni predlog o spremembi uredbe o Solidarnostnem skladu Evropske unije

Komisija v celovitem predlogu (COM(2016)0605 z dne 14. septembra 2016), s katerim hkrati spremeni več uredb, predlaga poenostavljene postopke za uporabo in prenos odobritev za prevzem obveznosti za Solidarnostni sklad Evropske unije ter njihov samodejni prenos v naslednje proračunsko leto. Predlog, za katerega se uporablja redni zakonodajni postopek, čaka na prvo obravnavo v Parlamentu in Svetu.

### Vloga Evropskega Parlamenta

Parlament je že v zakonodajni resoluciji z dne 18. junija 2006 (P6\_TA(2006)0218) pozdravil stališče Komisije in predlagal ustanovitev novega, razširjenega Solidarnostnega sklada Evropske unije za obdobje 2007–2013. Za razliko od Sveta, ki o vprašanju nikoli ni podal skupnega stališča, je Parlament pozdravil pobude Komisije, da bi vprašanje ostalo na političnem dnevnem redu.

Parlament je v resoluciji z dne 15. januarja 2013 o Solidarnostnem skladu Evropske unije, izvajanju in uporabi (P7\_TA(2013)0003) poudaril pomen tega sklada kot glavnega instrumenta, ki EU omogoča, da se odzove na hude nesreče. Istočasno je izrazil kritiko na račun nesprejemljivo dolgih obdobji, ki pretečejo, preden se prizadeti regiji ali državi članici zagotovi pomoč. Predlagal je, da se ta obdobja skrajšajo tako, da se poenostavijo postopki in omogočijo predplačila, kar se je upoštevalo v novem zakonodajnem predlogu, podanem julija 2013. Predlog Komisije je upošteval tudi druge predloge Parlamenta, na primer naj se jasneje in natančneje opredelita pojem nesreče in področje uporabe sredstev, da bi se zmanjšali pomisleki mnogih držav članic, ki nasprotujejo reformi tega instrumenta EU.

Na podlagi navedenega predloga, ki ga je Komisija podala julija 2013, sta tako Parlament kot Svet oblikovala svoji stališči, ki sta bili osnova za začetek medinstitucionalnih pogajanj februarja 2014. Kompromisni dogovor je bil dosežen po treh sejah v prvi obravnavi po rednem zakonodajnem postopku. Nova pravila so začela veljati junija 2014.

Parlament je v pogajanjih odločno zagovarjal mehanizem predplačil. Nova določba, ki jo je Svet prvotno zavrnil, je vključena v doseženi kompromis (upošteva se prag, predviden v predlogu Komisije, in sicer 10 % pričakovanih sredstev iz Solidarnostnega sklada Evropske Unije do zgornje meje 30 milijonov evrov).

Kar zadeva prag upravičenosti do sredstev za regionalne nesreče, je v končnem dogovoru ohranjen prag 1,5 % regionalnega BDP v skladu s predlogom Komisije, vendar je Parlamentu za najbolj oddaljene regije Evropske unije uspelo zagotoviti nižji prag 1 % BDP. Med drugimi dosežki so podaljšanje roka za predložitev vlog s strani držav članic na 12 tednov (Komisija in Svet sta zagovarjala rok 10 tednov), uvedba šesttedenskega roka, v katerem mora Komisija odgovoriti na vloge, in podaljšanje obdobja za uporabo sredstev iz Solidarnostnega sklada Evropske unije na 18 mesecev (Komisija in Svet sta zagovarjala rok 12 mesecev).

Sredstva načeloma ne krijejo tehnične pomoči, vendar je zaradi stališča Parlamenta prišlo do odstopanja od te določbe, kar se je nato upoštevalo pri sklepanju kompromisa: krijejo se le stroški za tehnično pomoč, ki so neposredno povezani s pripravo in izvajanjem projektov.

Odbor Evropskega parlamenta za regionalni razvoj pripravlja poročilo z naslovom Solidarnostni sklad Evropske unije: ocena. Glasovanje v odboru je predvideno novembra 2016.

---

→ [Diána Haase](#)

## 5.1.5 Podpora Evropskega sklada za regionalni razvoj za evropsko teritorialno sodelovanje

*Evropsko teritorialno sodelovanje je instrument kohezijske politike, namenjen čezmejnemu reševanju težav in skupnemu razvoju potenciala raznolikih ozemelj. Evropski sklad za regionalni razvoj ukrepe sodelovanja podpira prek treh ključnih elementov: čezmejnega sodelovanja, nadnacionalnega sodelovanja in medregionalnega sodelovanja.*

### Pravna podlaga

Člen 178 Pogodbe o delovanju Evropske unije in Uredba (EU) št. 1299/2013 z dne 17. decembra 2013.

### Splošne določbe

Evropsko teritorialno sodelovanje je del kohezijske politike od 90. let prejšnjega stoletja. Za programsko obdobje 2014–2020 je bila prvič v zgodovini evropske kohezijske politike sprejeta posebna uredba, ki zajema ukrepe v okviru evropskega teritorialnega sodelovanja, ki se financirajo iz Evropskega sklada za regionalni razvoj. Evropsko teritorialno sodelovanje je instrument kohezijske politike, namenjen reševanju težav, ki presegajo upravne meje in zahtevajo skupno rešitev, ter skupnemu razvoju potenciala raznolikih ozemelj.

V proračunskem obdobju 2014–2020 je za evropsko teritorialno sodelovanje namenjenih 8 948 milijonov EUR. Ta sredstva se dodelijo, kot sledi:

1. 74,05 % za **čezmejno sodelovanje**. V te programe so vključeni regionalni in lokalni organi območij s skupno (kopensko ali morsko) mejo, njihov namen pa je razvijati obmejna območja, izkoristiti njihove doslej še neizkoriščene možnosti za rast in reševati skupne izzive, opredeljene s skupnimi močmi. Ti skupni izzivi lahko zajemajo vprašanja, kot so: slaba dostopnost, kar zadeva informacijske in komunikacijske tehnologije (IKT), slaba prometna infrastruktura, upad lokalne industrije, neustrezno poslovno okolje, pomanjkanje povezovanja med lokalnimi in regionalnimi upravami, nizke ravni raziskav in inovacij ter uveljavitve IKT, okoljska onesnaženost, preprečevanje tveganja, negativen odnos do prebivalcev sosednje države itd;
2. 20,36 % za **nadnacionalno sodelovanje**. Ti programi pokrivajo večja nadnacionalna ozemlja, njihov namen pa je okrepiti sodelovanje med nacionalnimi, regionalnimi in lokalnimi organi na večjih evropskih geografskih območjih z ukrepi, ki spodbujajo celosten teritorialni razvoj. Poleg tega ti programi zajemajo tudi pomorsko čezmejno sodelovanje, ki ni vključeno v programe čezmejnega sodelovanja;
3. 5,59 % za **medregionalno sodelovanje**. Namen teh ukrepov je izboljšati učinkovitost kohezij-

ske politike z ukrepi, ki spodbujajo medregionalno izmenjavo izkušenj o vprašanih, kot so zasnova in izvajanje programov, trajnostni razvoj mest in analiza razvojnih trendov na ozemlju Unije. Izmenjava izkušenj lahko vključuje spodbujanje obojestransko koristnega sodelovanja med inovativnimi raziskovalno intenzivnimi grozdi ter izmenjave med raziskovalci in raziskovalnimi ustanovami.

### Geografska pokritost

Načeloma se lahko v okviru čezmejnega sodelovanja podpirajo vsa območja ob notranjih in zunanjih kopenskih mejah EU in morskih mejah (regije, ki so medsebojno oddaljene največ 150 km oziroma več v primeru najbolj oddaljenih regij). Območja, zajeta v okviru nadnacionalnega sodelovanja, opredeli Komisija ob upoštevanju makroregionalnih strategij in strategij za morske bazene, države članice pa imajo možnost, da dodajo območja ob upravičenih območjih. Medregionalno sodelovanje zajema celotno ozemlje Unije. Najbolj oddaljene regije lahko v okviru enotnega programa sodelovanja združijo ukrepe čezmejnega in nadnacionalnega sodelovanja.

Možnost sodelovanja v programih sodelovanja imajo tudi tretje države – v tem primeru je podpora iz Evropskega sklada za regionalni razvoj bodisi v obliki finančnega prispevka za programe v okviru evropskega instrumenta sosedstva (ENI) ali instrumenta za predpristopno pomoč (IPA II) ali pa je ločen ukrep.

### Tematska osredotočenost

Da bi v kar največji meri izkoristili kohezijsko politiko in prispevali k izpolnitvi ciljev strategije Evropa 2020, se mora podpora osredotočati na omejeno število tematskih ciljev<sup>[1]</sup>, ki so neposredno povezani s prednostnimi nalogami strategije Evropa 2020. V uredbi, ki ureja Evropski sklad za regionalni razvoj, je v okviru vsakega tematskega cilja naveden seznam prednostnih naložb<sup>[2]</sup>, ki jih dopolnjujejo dodatne prednostne naloge, prilagojene posebnim potrebam ukrepov evropskega teritorialnega sodelovanja.

<sup>[1]</sup> Tematski cilji so navedeni v členu 9 Uredbe (EU) št. 1303/2013 z dne 17. decembra 2013.

<sup>[2]</sup> Člen 5 Uredbe (EU) št. 1301/2013 z dne 17. decembra 2013.

Čezmejni in nadnacionalni programi se lahko osredotočajo na največ štiri tematske cilje, za medregionalno sodelovanje pa tovrstna omejitve ne velja. Primeri posebnih prednostnih področij podpore za programe evropskega teritorialnega sodelovanja so naslednji:

1. čezmejno sodelovanje: spodbujanje trajnostnega in kakovostnega zaposlovanja in podpiranje mobilnosti delavcev s povezovanjem čezmejnih trgov dela, spodbujanje socialnega vključevanja in čezmejnega povezovanja skupnosti, razvoj in izvajanje skupnih izobraževalnih programov in programov poklicnega in drugega usposabljanja itd.;
2. nadnacionalno sodelovanje: izboljšanje institucionalnih zmogljivosti javnih organov in deležnikov ter učinkovita javna uprava z razvojem in usklajevanjem makroregionalnih strategij in strategij za morske bazene;
3. medregionalno sodelovanje: krepitev institucionalne zmogljivosti javnih organov in deležnikov ter učinkovita javna uprava s širjenjem dobre prakse in strokovnega znanja, spodbujanjem izmenjave izkušenj itd.

### Posebne določbe za programe sodelovanja

Zaradi sodelovanja več držav članic pri zasnovi in izvajanju programov sodelovanja urejajo predpisi za evropsko teritorialno sodelovanje številna posebna vprašanja, kot so delitev odgovornosti v primeru finančnih popravkov, postopki za vzpostavitev skupnega sekretariata s strani zadevnih organov upravljanja, posebni postopki za sodelovanje tretjih držav ali ozemelj, zahteve glede poročil o izvrševanju itd.

Države članice, ki sodelujejo v programu sodelovanja, morajo določiti enoten organ upravljanja, enoten organ za potrjevanje in enoten revizijski organ. Poleg tega se morata organ upravljanja in revizijski organ nahajati v isti državi članici.

Pravilo, ki velja za druge programe v okviru Evropskega sklada za regionalni razvoj in v skladu s katerim posamezna država članica sprejme nacionalna pravila o upravičenosti izdatkov, za evropsko teritorialno sodelovanje ni primerno. Posledično mora jasno hierarhijo pravil o upravičenosti izdatkov vzpostaviti na evropski ravni Evropska komisija.

Zaradi sodelovanja več držav so upravni stroški višji, zato je bila določena višja zgornja meja za izdatke za tehnično pomoč kot za druge vrste programov.

### Vloga Evropskega parlamenta

Ker za uredbo o evropskem teritorialnem sodelovanju velja redni zakonodajni postopek, je Evrop-

ski parlament o njeni vsebini odločal enakovredno Svetu. Parlament je zagovarjal ohranitev strukture evropskega teritorialnega sodelovanja s tremi vrstami programov.

Parlament je pozornost namenil posebnim izzivom, s katerimi se srečujejo najbolj oddaljene regije, za spodbujanje čezmejnega sodelovanja prek morskih meja pa je bilo v pravilo o 150-kilometrski omejitvi za najbolj oddaljene regije uvedeno več prožnosti. Poleg tega lahko na pobudo Parlamenta najbolj oddaljene regije v okviru enotnega programa za teritorialno sodelovanje združijo sredstva iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, namenjena čezmejnemu in nadnacionalnemu sodelovanju. Oblikovana so bila tudi posebna pravila, da bi izpolnili potrebe najbolj oddaljenih regij, ki sodelujejo s tretjimi državami.

V primeru nadnacionalnega sodelovanja je Parlament uspešno zagovarjal svoje stališče, da mora Komisija pri odločanju o seznamu območij, upravičenih do podpore, upoštevati sedanje in prihodnje makroregionalne strategije in strategije za morske bazene.

Parlament je povečal prožnost pravil na dva načina: z osredotočenjem 80 % sredstev na 4 tematske cilje, s čimer 20 % sredstev ostaja prostih, in uvedbo možnosti za prenos 15 % sredstev med čezmejno in nadnacionalno vejo.

Parlament je podprl predlog, da se seznam različnih naložbenih prednostnih nalog prilagodi posebnim potrebam cilja evropskega teritorialnega sodelovanja. Načini izvajanja programov sodelovanja so bili poenostavljeni, kar pomeni, da je bilo število organov, udeleženih pri izvajanju programa, zmanjšano, njihove obveznosti pa pojasnjene. Podrobneje so bile določene vsebinske zahteve za programe sodelovanja in poročila o izvajanju, da bi se zmanjšala upravna obremenitev organov, pristojnih za programe.

Evropski parlament je odločno zagovarjal potrebo po izboljšanju evropskega teritorialnega sodelovanja, zlasti kar zadeva naslednje vidike:

- okrepitev evropskega teritorialnega sodelovanja kot samostojnega cilja kohezijske politike EU s trdnim financiranjem za celotno obdobje 2014–2020;
- vzpostavitev ustreznega ravnovesja, kar zadeva tematsko osredotočenost, da bi bila slednja dovolj trdna, da bi bila v skladu s cilji za leto 2020, obenem pa dovolj prožna, da bi jo bilo mogoče prilagoditi različnim potrebam čezmejnega in nadnacionalnega sodelovanja;
- izboljšanje upravljanja in revizije programov, da bi zagotovili njihovo uspešnost.

→ Jacques Lecarte

## 5.1.6 Skupna klasifikacija statističnih teritorialnih enot (NUTS)

*Evropska unija je vzpostavila skupno statistično klasifikacijo teritorialnih enot, znano pod imenom NUTS, da bi omogočila zbiranje, razvoj in razširjanje usklajenih regionalnih statističnih podatkov v EU. Ta hierarhični sistem služi tudi za socialno-ekonomske analize regij in oblikovanje posegov v okviru kohezijske politike EU.*

### Pravna podlaga

Uredba (ES) št. 1059/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003, ki je bila ob pristopih novih držav članic k Evropski uniji večkrat spremenjena (v letih 2005, 2008 in 2013). Tudi priloge so bile že večkrat spremenjene z uredbami Komisije, zadnja je začela veljati 1. januarja 2016 in ureja zlasti spremembe v upravni teritorialni podrazdelitvi Portugalske.

### Cilji

Regionalni statistični podatki so temelj statističnega sistema EU in osnova za opredelitev regionalnih kazalnikov. Določeni so bili na začetku 70. let prejšnjega stoletja, in sicer po pogajanjih med nacionalnimi statističnimi uradi držav članic in Eurostatom, statističnim uradom Evropskih skupnosti.

Uporabniki statističnih podatkov so izrazili povečano potrebo po uskladitvi na ravni Skupnosti, da bi pridobili primerljive podatke za vse območje EU. Da bi omogočila zbiranje, obdelavo in razširjanje harmoniziranih regionalnih statističnih podatkov, je EU vzpostavila sistem klasifikacije NUTS.

Enoten pravni okvir, ki je bil tako oblikovan z Uredbo št. 1059/2003, zagotavlja časovno stabilnost regionalnih statističnih podatkov. Poleg tega uvaja skupni postopek za morebitne prihodnje spremembe.

### Struktura

Klasifikacija NUTS členi gospodarsko območje držav članic, ki obsega tudi njihovo zunajteritorialno območje. To je sestavljeno iz delov gospodarskega območja, ki jih ni mogoče priključiti posamezni regiji: zračni prostor, teritorialne vode in epikontinentalni pas, ozemelske enklave (veleposlaništva, konzulati in vojaška oporišča) ter črpališča virov v mednarodnih vodah, ki jih izkoriščajo enote s sedežem na teritorialnem ozemlju.

Primerljivost regionalnih statističnih podatkov zahteva primerljivo velikost geografskih območij, merjeno s številom prebivalstva. Opredeliti je treba tudi njihovo politično, upravno in institucionalno stanje. V kolikor je potrebno, morajo neupravne enote odražati gospodarske, družbene, zgodovinske, kulturne, geografske ali okoljske razmere.

Klasifikacija NUTS je hierarhična, ker deli vsako državo članico na tri ravni: NUTS 1, NUTS 2 in NUTS 3. Druga in tretja raven sta podrazdelitvi prve oziroma druge ravni. Države članice se lahko odločijo za dodatne hierarhične ravni z delitvijo ravni NUTS 3.

### Delovanje

#### A. Opredelitev pojmov

Opredelitev teritorialnih enot temelji na obstoječih upravnih enotah v državah članicah. Upravna enota pomeni geografsko območje z upravnim organom, ki je v skladu s pravnim in institucionalnim okvirom države članice pristojen za sprejemanje upravnih ali strateških odločitev na tem območju.

Nekatere obstoječe upravne enote, ki se uporabljajo za hierarhično klasifikacijo NUTS, so navedene v Prilogi II k Uredbi (ES) št. 1059/2003, na primer:

1. NUTS 1: „gewesten/régions“ v Belgiji; „Länder“ v Nemčiji; „Continente“, „Região dos Açores“ in „Região da Madeira“ na Portugalskem; „Scotland, Wales, Northern Ireland“ in „Government Office Regions of England“ v Združenem kraljestvu;
2. NUTS 2: „provincies/provincies“ v Belgiji; „comunidades y ciudades autonomas“ v Španiji; „régions“ v Franciji; „Länder“ v Avstriji;
3. NUTS 3: „amtskommuner“ na Danskem; „départements“ v Franciji; „län“ na Švedskem; „megyék“ na Madžarskem; „kraje“ v Češki republiki; „oblasti“ v Bolgariji.

#### B. Pragovi

Raven NUTS, v katero se uvršča upravna enota, je določena na podlagi števila prebivalstva:

Raven	Minimalno	Maksimalno
NUTS 1	3 milijone	7 milijonov
NUTS 2	800 000	3 milijone
NUTS 3	150 000	800 000

Če je prebivalstva vse države članice manj od minimalnega praga dane ravni NUTS, je vsa država članica ena teritorialna enota NUTS te ravni.

Če za dano raven klasifikacije v državi članici ne obstajajo upravne enote ustreznega obsega, se raven sestavi z združitvijo ustreznega števila obstoječih manjših sosednjih upravnih enot. Nastale združene enote se imenujejo „neupravne enote“.

### C. Spremembe

Spremembe klasifikacije NUTS se lahko sprejmejo v drugi polovici koledarskega leta, vendar ne pogosteje kot vsaka tri leta. Države članice morajo Komisijo obvestiti o vseh spremembah v upravnih enotah ali o drugih spremembah, ki lahko vplivajo na klasifikacijo NUTS (na primer spremembah elementov, ki lahko vplivajo na pragove ravni NUTS 3).

Spremembe majhnih upravnih enot spremenijo klasifikacijo NUTS, če povzročijo pretok več kot enega odstotka prebivalstva zadevnih teritorialnih enot NUTS 3.

Spremembe klasifikacije NUTS za neupravne enote v državi članici so dovoljene, če sprememba zmanjša standardni odklon velikosti vseh teritorialnih enot v EU (glede na število prebivalstva).

### Vloga Evropskega parlamenta

V skladu s svojo vlogo pri pregledu sprememb klasifikacije, ki jih predlaga Komisija, je Parlament večkrat poudaril, da je treba nekaterim elementom, kot je obravnava manjših upravnih enot, nameniti posebno pozornost. Vzpostavitev ravni NUTS za manjše upravne enote bi pripomogla k temu, da bi se natančneje upoštevale dejanske okoliščine in da bi se preprečile neenakosti, zlasti ker gre za regionalne enote z zelo različnimi skupinami prebivalcev, ki so razvrščene v isto raven NUTS.

Parlament je v resoluciji z dne 21. oktobra 2008 o vodenju in partnerstvu na nacionalni in regionalni ravni ter osnovi za projekte regionalne politike<sup>[1]</sup> Evropsko komisijo pozval, naj preuči, katera raven NUTS je najbolj primerna, da bi ugotovila, na katerem področju je najbolje izvajati celovito politiko za razvoj območij, zlasti gravitacijskih (tj. mest, primestnih območij in okoliških podeželskih območij) ter območij, za katera so upravičeni posebni tematski pristopi (na primer gorskih masivov, porečij, obalnih območij, otoških regij in okoljsko degradiranih območij).

---

→ Diána Haase

<sup>[1]</sup> UL C 15 E, 21.1.2010, str. 10.

## 5.1.7 Najbolj oddaljene regije

*V veljavi so posebni ukrepi v podporo razvoju najbolj oddaljenih regij Evropske unije: Guadeloupa, Francoske Gvajane, Reuniona, Martinika, Mayotta in Saint-Martina (Francija), Azorov in Madeire (Portugalska) ter Kanarskih otokov (Španija). Namen te podpore je ublažiti posledice geografske oddaljenosti teh regij.*

### Pravna podlaga

Člena 349 in 355 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

### Ozadje

Del ozemlja nekaterih držav članic EU se nahaja na območjih, ki so daleč od Evrope. Te regije, imenovane najbolj oddaljene regije, se spopadajo s številnimi težavami, ki so povezane z njihovimi geografskimi značilnostmi, zlasti z: oddaljenostjo, otoško lego, majhnostjo ter neugodno topografijo in podnebjem. Gospodarsko so odvisne od omejenega števila proizvodov (pogosto kmetijskih proizvodov ali naravnih virov). Naštete značilnosti zmanjšujejo njihove možnosti za prihodnji razvoj.

Status najbolj oddaljene regije ima trenutno naslednjih devet regij:

- pet francoskih čezmorskih departmajev – Martinik, Mayotte, Guadeloupe, Francoska Gvajana in Reunion;
- ena francoska čezmorska skupnost – Saint-Martin (od leta 2009);
- dve portugalski avtonomni regiji – Madeira in Azori;
- ena španska avtonomna skupnost – Kanarski otoki.

Poudariti je treba, da najbolj oddaljene regije niso isto kot čezmorske države in ozemlja EU. 25 čezmorskih držav in ozemelj je povezanih z naslednjimi državami članicami: Dansko, Francijo, Nizozemsko in Združenim kraljestvom. Čezmorske države in ozemlja niso del enotnega trga in morajo spoštovati obveznosti, ki jih imajo tretje države v zvezi s trgovino, predvsem pravila v zvezi s poreklom, sanitarne in fitosanitarne standarde ter zaščitne ukrepe. Pridružitve čezmorskih držav in ozemelj k EU je opredeljena v Sklepu Sveta 2013/755/EU, ki je bil sprejet 25. novembra 2013. Člen 355 Lizbonske pogodbe Evropskemu svetu omogoča, da na pobudo zadevne države članice spremeni položaj posameznih francoskih, danskih in nizozemskih dežel ali ozemelj (tj. najbolj oddaljenih regij ali čezmorskih držav in ozemelj), ne da bi morala za to biti spremenjena Pogodba. Tako je imel na primer Saint Barthélemy do konca leta 2011 status najbolj oddaljene regije, leta 2012 pa mu je bil s Sklepom Sveta 528/2012/EU podeljen status čezmorske države in ozemlja. Ravno obratno pa je bilo v primeru Mayotta: najprej je imel status

čezmorske države in ozemlja, leta 2014 pa je nato s Sklepom Sveta 2014/162/EU dobil status najbolj oddaljene regije.

### Cilji

Najbolj oddaljene regije so, ne glede na veliko razdaljo, ki jih ločuje od evropske celine, sestavni del Evropske unije, kar pomeni, da se njen pravni red na njihovem ozemlju uporablja v celoti. Zaradi njihove posebne geografske lege in s tem povezanih težav pa je treba politike EU prilagoditi njihovemu posebnemu položaju.

Ustrezni ukrepi se nanašajo zlasti na področja, kot so carinska in trgovinska politika, davčna politika, prostotrgovinske cone, kmetijska in ribiška politika ter pogoji za preskrbo s surovinami in bistvenimi izdelki za široko porabo. Potrebam teh regij je mogoče prilagajati tudi pravila glede državne pomoči in pogoje dostopa do strukturnih skladov in horizontalnih programov EU.

Najbolj oddaljene regije so deležne podpore iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov. V programskem obdobju 2014–2020 je za te regije prek Evropskega sklada za regionalni razvoj in Evropskega socialnega sklada namenjene 6,6 milijarde EUR.

Na področju kmetijstva se za najbolj oddaljene regije namenja podpora iz dodatnih programov POSEI (programi možnosti za oddaljene in otoške regije). Ti programi so vzpostavljeni za vsako od treh držav članic EU z najbolj oddaljenimi regijami. Na letni ravni (na podlagi podatkov iz leta 2010) programi POSEI zagotavljajo znatno finančno podporo, ki znaša približno 278,4 milijona EUR za Francijo, 268,4 milijona EUR za Španijo in 106,2 milijona EUR za Portugalsko. Programi se osredotočajo na dve glavni vrsti ukrepov:

- posebne ureditve preskrbe, namenjene omilitvi dodatnih stroškov preskrbe, ki se nanašajo na bistvene proizvode za prehrano ljudi, za predelavo ali za uporabo kot kmetijski vložki, in
- ukrepe v podporo lokalni kmetijski proizvodnji.

### Vloga Evropskega parlamenta

Čeprav vse odločitve v zvezi s podeljevanjem statusa najbolj oddaljenih regij sprejme Evropski svet, ima Evropski parlament pri podpori tem regijam zelo dejavno vlogo.



Parlament ima pri zakonodaji, ki zadeva najpomembnejše politike EU, kot so regionalna, kmetijska, ribiška in izobraževalna politika, enaka pooblastila kot Svet. Pri svojem delu upošteva poseben položaj najbolj oddaljenih regij in podpira pobude, ki so namenjene pospeševanju njihovega razvoja.

Evropski parlament je med pogajanjmi o regulativnem okviru za obdobje 2014–2020 podprl načelo, da bi bilo treba najbolj oddaljene regije glede stopenj sofinanciranja, posebnih določb Evropskega sklada

za regionalni razvoj za donosne naložbe v podjetjih in posebnih pravil za programe evropskega teritorialnega sodelovanja obravnavati ločeno. Nadalje je leta 2014 sprejel resolucijo o čim boljšem izkoriščanju potenciala najbolj oddaljenih regij z ustvarjanjem sinergije med strukturnimi skladi in drugimi programi EU. V tej resoluciji je opozoril na posebnosti najbolj oddaljenih regij in poudaril, da je treba razvijati sinergije med podporo iz strukturnih skladov za najbolj oddaljene regije in programov na ravni EU, kot so Obzorje 2020 ter programa LIFE+ in COSME.

**Tabela: Podatki o najbolj oddaljenih regijah**

	Oddaljenost od prestolnicdržave (km)	Površina (km <sup>2</sup> )	Št. prebivalcev	BDP na prebivalca kot delež povprečja EU (EU = 100) <sup>(1)</sup>
EU-28	—	4.407.569,1	508.450.856	100
Francija <sup>(2)</sup>	—	633.186,6	66.415.161	117
Portugalska	—	92.226,0	10.374.822	61
Španija	—	505.944,0	46.449.565	82
Azori	1 548	2.322,0	246.353	55
Kanarski otoki	1 850 (povprečje za vse otoke)	7.445,0	2.126.144	70
Guadeloupe	7 578	1.681,6	434.691	80
Francoska Gvajana	7 841	83.533,9	254.541	64
Madeira	1 041	802,0	258.686	57
Martinik	7 641	1.128,0	378.243	85
Reunion	9 921	2.503,7	843.529	77
Saint-Martin <sup>(3)</sup>	6 700	86 (53 za francosko stran)	36.457	—
Mayotte	8 444	374,0	226.915	34

<sup>(1)</sup> Podatki za leto 2014.

<sup>(2)</sup> Skupna površina za Francijo vključuje najbolj oddaljene regije, ne pa tudi čezmorskih držav in ozemelj.

<sup>(3)</sup> Viri: *Institut national de la statistique et des études économiques* (nacionalni inštitut za statistiko in ekonomske študije (INSEE))(Francija), 2015, in *Ministère Français des Outre-Mer* (francosko ministrstvo za čezmorska ozemlja). V zvezi z BDP aktualni podatki niso na voljo.

Vir: Eurostat 2015

→ Filipa Azevedo

## 5.1.8 Regionalna državna pomoč

*Regionalna državna pomoč je namenjena podpiranju gospodarskega razvoja in ustvarjanja delovnih mest v najbolj prikrajšanih evropskih regijah.*

### Pravna podlaga

Člen 107 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), zlasti člen 107(3)(a) in (c).

### Ozadje

Državna pomoč je na splošno pomoč, ki jo nacionalni javni organi (ne glede na njeno obliko) namenijo nekaterim podjetjem (izvajalcem gospodarske dejavnosti). Če ta oblika pomoči izkrivlja konkurenco in vpliva na trgovino, ni združljiva z notranjim trgovom, razen če je v Pogodbah določeno drugače. Sheme pomoči je treba nadzirati, zato morajo države članice v skladu s členom 108(3) Pogodbe Komisijo vnaprej obvestiti o vseh načrtih za dodelitev te vrste pomoči. Svet je s sprejetjem „pooblastitvene uredbe“<sup>(1)</sup> Komisiji omogočil, da opredeli izjeme (s sprejetjem uredbe o skupinskih izjemah za državno pomoč) in tako posebne vrste državne pomoči razglasi za združljive s skupnim trgovom, torej o njih ni treba predhodno obveščati Komisije.

Med drugim lahko nekatere oblike pomoči izjemoma obravnavamo kot združljive z notranjim trgovom. Ta vrsta pomoči se imenuje regionalna pomoč in je namenjena podpiranju gospodarskega razvoja in ustvarjanja delovnih mest.

Uredba o splošnih skupinskih izjemah<sup>(2)</sup> vsebuje posebne določbe o opredelitvi pogojev, pod katerimi so sheme regionalne pomoči združljive s skupnim trgovom in zanje ne velja obveznost priglasitve. Poleg te uredbe Komisija določa smernice o ukrepih pomoči, za katere ne velja oprostitev obveznosti priglasitve, kar vključuje tudi smernice o regionalni pomoči.

Tako je 19. junija 2013 sprejela smernice o regionalni državni pomoči za obdobje 2014–2020 (2013/C 209/01), ki so začele veljati 1. julija 2014. Veljavnost pravil o regionalni pomoči za obdobje 2007–2013<sup>(3)</sup> je bila podaljšana do 30. junija 2014. Smernice se uporabljajo za priglašene sheme regionalne pomoči in individualno pomoč.

### Vrste pomoči in pogoji za dodelitev

Pravila iz teh smernic so podlaga državam članicam za pripravo kart regionalne pomoči, s katerimi lahko opredelijo: (1) območja, na katerih lahko podjetja

prejmejo regionalno državno pomoč, in (2) intenzivnost te pomoči.

#### A. Področje uporabe

Smernice se načeloma uporabljajo za vse sektorje gospodarske dejavnosti. V področje njihove uporabe pa niso vključene naslednje dejavnosti:

- sektorji, v katerih regionalna pomoč ni združljiva z notranjim trgovom: jeklarska industrija in sektor sintetičnih vlaken;
- sektorji, v katerih za pomoč veljajo posebni pravni instrumenti in/ali druge smernice o državni pomoči: ribištvo in akvakultura, kmetijstvo (z nekaterimi posebej določenimi izjemami), promet, letališča in energetski sektor;
- dejavnosti, ki se obravnavajo kot nezdružljive z notranjim trgovom, razen če so izpolnjeni splošni pogoji, določeni v smernicah, in posebni drugi pogoji: širokopasovna omrežja in raziskovalna infrastruktura.

Poleg tega se pomoč, ki se nameni velikim podjetjem, in operativna pomoč obravnavata posebej:

- regionalna pomoč velikim podjetjem v skladu s členom 107(3)(c) Pogodbe ni združljiva z notranjim trgovom, razen če gre za podporo prvotnih naložb, s katerimi se ustvarja nova gospodarska dejavnost ali se obstoječa ponudba razširi na nove proizvode ali nove inovativne postopke;
- pomoč podjetjem za zmanjšanje stroškov (operativna pomoč) ni združljiva z notranjim trgovom, razen če se nameni za premagovanje posebnih ali stalnih ovir v prikrajšanih regijah (na primer za zmanjšanje težav, s katerimi se soočajo mala in srednja podjetja, za nadomestilo dodatnih stroškov v najbolj oddaljenih regijah ali za preprečevanje izseljevanja prebivalstva z zelo redko posejlenih območij).

#### B. Ocena združljivosti regionalne pomoči

Komisija opravi oceno priglašene regionalne pomoči, torej analizira, ali je pozitiven učinek te pomoči pri doseganju ciljev v skupnem interesu večji od njenega negativnega učinka na trgovino in konkurenco. Analiza zajema naslednje elemente:

- prispevek k doseganju dobro opredeljenih ciljev v skupnem interesu v skladu s členom 107(3) Pogodbe;
- potrebo po posredovanju države (v razmerah, kjer trg ne more omogočiti nekaterih materialnih izboljšav);

<sup>(1)</sup> Uredba Sveta (ES) št. 994/98 z dne 7. maja 1998.

<sup>(2)</sup> Uredba Komisije (EU) št. 651/2014 z dne 17. junija 2014.

<sup>(3)</sup> Smernice o državni regionalni pomoči za 2007–2013 (2006/C 54/08).

- primernost ukrepov pomoči za doseganje ciljev v skupnem interesu;
- učinek spodbude na spremembo obnašanja podjetij (podjetja na primer začnejo izvajati dodatne dejavnosti);
- sorazmernost pomoči (tj. pomoč je omejena na najnižji znesek za spodbuditev dodatnih naložb ali dejavnosti);
- izogibanje neprimernim negativnim učinkom na konkurenco in trgovino;
- preglednost (lahka dostopnost do informacij o dodeljeni pomoči).

Sheme pomoči, ki bi lahko zelo izkrivljale konkurenco, se lahko ocenijo tudi naknadno, Komisija pa lahko trajanje teh shem omeji. Naknadno ocenjevanje se lahko izvede le v primeru shem pomoči z velikimi proračuni, ki vsebujejo novosti ali so povezane z velikimi tržnimi, tehnološkimi ali regulativnimi spremembami.

### C. Karte regionalne pomoči – upravičenost

Države članice morajo na regionalnih kartah pomoči opredeliti območja, ki izpolnjujejo pogoje iz člena 107(3)(a) in (c) (v nadaljnjem besedilu: območja kategorije „a“ in „c“), vključno z ravnmi največje intenzivnosti pomoči. Karte posredujejo Komisiji, ki jih odobri, nakar se lahko podjetjem na območjih, ki so določena na teh kartah, dodeli regionalna pomoč. Zgornja meja za skupno kritje območij kategorije „a“ in „c“ je določena na 47 % prebivalstva v 28 državah članicah EU.

#### 1. Območja kategorije „a“ – Člen 107(3)(a) PDEU

Na podlagi smernic se lahko za območja kategorije „a“ določijo naslednja območja<sup>[1]</sup>:

- regije NUTS 2<sup>[2]</sup> z bruto domačim proizvodom (BDP) na prebivalca, merjenim po standardih kupne moči, ki znaša največ 75 % povprečja EU-27;
- najbolj oddaljene regije.

Zgornja meja za največjo intenzivnost pomoči na območju kategorije „a“ znaša:

- 50 % bruto ekvivalenta nepovratnih sredstev za regije NUTS 2, katerih BDP na prebivalca znaša največ 45 % povprečja EU-27;
- 35 % bruto ekvivalenta nepovratnih sredstev za regije NUTS 2, katerih BDP znaša najmanj 45 % in največ 60 % povprečja EU-27;
- 25 % bruto ekvivalenta nepovratnih sredstev za regije NUTS 2, katerih BDP na prebivalca znaša več kot 60 % povprečja EU-27.

Zgornje meje se lahko zvišajo za največ 20 % za manj razvite najbolj oddaljene regije in za 10 % za druge najbolj oddaljene regije. Največja intenzivnost pomo-

či se lahko poveča za največ 20 odstotnih točk za mala podjetja ali za 10 odstotnih točk za srednja podjetja.

#### 2. Območja kategorije „c“ – Člen 107(3)(c) PDEU

Smernice razlikujejo dve vrsti območij kategorije „c“:

- predhodno opredeljena območja kategorije „c“<sup>[3]</sup>: območja, ki izpolnjujejo vnaprej določene pogoje in jih države članice lahko določijo brez nadaljnje obrazložitve; mednje sodijo regije NUTS 2, ki so bile določene kot območja kategorije „a“ v obdobju 2011–2013, in redko poseljene regije NUTS 2 in NUTS 3, pod določenimi pogoji pa tudi območja ob regijah NUTS 3 ali deli teh območij;
- območja kategorije „c“, ki niso predhodno opredeljena<sup>[4]</sup>: območja, ki jih lahko določijo države članice, če izpolnjujejo nekatera socialno-ekonomska merila.

Zaradi posledic gospodarske krize za države članice in z namenom, da se zagotovi neprekinjenost na kartah regionalne pomoči, smernice zagotavljajo varnostno mrežo in najnižji prag za obseg prebivalstva<sup>[5]</sup>. V smernicah je določenih pet sklopov meril, ki obravnavajo socialno-ekonomske (BDP na prebivalca, brezposelnost), geografske (izoliranost) ali strukturne probleme (večje strukturne spremembe, upad) in ki naj bi jih države članice uporabljale pri določanju območij kategorije „c“, ki niso predhodno opredeljena.

Zgornja meja za največjo intenzivnost pomoči na območju kategorije „c“ znaša:

- 15 % bruto ekvivalenta nepovratnih sredstev na redko poseljenih območjih (regije NUTS 3 ali deli regij NUTS 3) ob kopenski meji z državo zunaj Evropskega gospodarskega prostora (EGP) ali Evropskega združenja za prosto trgovino (EFTA);
- 10 % bruto ekvivalenta nepovratnih sredstev na območjih kategorije „c“, ki niso predhodno opredeljena.

Te meje se lahko zvišajo na nekdanjih območjih kategorije „a“ (z 10 % bruto ekvivalenta nepovratnih sredstev na 15 %) in na območjih kategorije „c“ ob območju kategorije „a“. Največja intenzivnost pomoči se lahko poveča za največ 20 odstotnih točk za mala podjetja ali za 10 odstotnih točk za srednja podjetja.

### D. Priglasitev in vmesni pregled

Na podlagi določb smernic je morala vsaka država članica Komisiji predložiti enotno karto regionalne pomoči, ki velja od 1. julija 2014 do 31. decembra 2020. Komisija je te karte pregledala in sprejela ter jih tudi

<sup>[1]</sup> V Prilogi I k smernicam je seznam upravičenih območij kategorije „a“ po posameznih državah članicah.

<sup>[2]</sup> NUTS: skupna klasifikacija statističnih teritorialnih enot.

<sup>[3]</sup> V Prilogo I je vključena posebna dodelitev za kritje predhodno opredeljenih območij „c“ po posameznih državah članicah.

<sup>[4]</sup> V Prilogi II k smernicam je določena metoda za dodeljevanje kritja za območja „c“ ki niso predhodno opredeljena.

<sup>[5]</sup> Kritje za območja kategorije „c“, ki niso predhodno opredeljena, vključno z navedenimi prilagoditvami, je določeno v Prilogi I.

objavila v Uradnem listu Evropske unije, tako da so pravzaprav sestavni del smernic.

V letu 2016 poteka pregled upravičenosti območij do regionalne pomoči (vmesni pregled kart regionalne pomoči). Komisija v sporočilu o spremembi Priloge I k Smernicam o regionalni državni pomoči za obdobje 2014–2020 (2016/C 231/01) navaja, da bo spremenjena različna priloge podlaga za vmesni pregled kart regionalne pomoči in bo veljala od 1. januarja 2017 do 31. decembra 2020. Spremembe zadevajo seznam območij kategorije „a“, intenzivnost pomoči na nekaterih območjih kategorije „a“ in morebitni vmesni pregled območij kategorije „c“.

### E. Poročanje in spremljanje

Države članice morajo podrobno evidenco o vseh ukrepih pomoči hraniti deset let od datuma dodelitve pomoči in Komisiji predložiti:

- letna poročila in
- podatke o vsaki posamezni pomoči, ki presega znesek treh milijonov EUR.

### Državna pomoč in kohezijska politika

Projekti, ki se podpirajo v okviru kohezijske politike (z evropskimi strukturnimi in investicijskimi skladi), morajo biti skladni s pravom Unije in nacionalnim pravom<sup>[1]</sup>. Države članice morajo poskrbeti, da so njihove sheme pomoči skladne z zakonodajo o državni pomoči, vključno s pravili o regionalni državni pomoči, in torej analizirati poseganja, predvidena v okviru njihovih (operativnih) programov, ter izpolnjevati morebitne obveznosti priglasitve. Proces strateškega načrtovanja programov v okviru kohezijske politike in analiza pomoči na podlagi pravil o državni pomoči ostajata ločena, čeprav se lahko analiza, na kateri temeljijo poseganja v okviru kohezijske politike, v nekaterih primerih uporabi za utemeljitev državne pomoči.

Zakonodajni okvir vključuje<sup>[2]</sup> neposredno upoštevanje pravil o državni pomoči, zlasti v zvezi s finančnimi instrumenti, dejavnostmi, ki ustvarjajo prihodek, javno-zasebnimi partnerstvi, trajanjem dejavnosti itd. Da pa bi države članice spodbudili k dejanski uporabi pravil o državni pomoči, je izplačilo sredstev odvisno od izpolnjevanja obveznosti (predhodne pogojenosti)<sup>[3]</sup>, ki vključujejo ureditve v državah članicah za usposabljanje zaposlenih in krepitev upravne zmožljivosti na tem področju.

Uporaba pravil o državni pomoči je eno od „tveganih“ področij izvajanja kohezijske politike, saj je pogost vzrok za napake, ki jih odkrijejo revizorji.

### Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament je večkrat izrazil skrb zaradi nedoslednosti med ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo na eni strani ter pravili konkurence na drugi. V resoluciji z dne 15. novembra 2011 o preoblikovanju pravil EU o državni pomoči za storitve splošnega gospodarskega pomena (P7\_TA(2011)0494) je opozoril, da je potrebno precejšnje vlaganje v nadgradnjo infrastrukture, zlasti v regijah, kjer ga je najmanj, ter predvsem na področju energije, telekomunikacij in javnega prometa. Pozval je tudi k boljšemu obveščanju lokalnih in regionalnih organov v zvezi z veljavni pravili o državni pomoči.

Komisija se je v leta 2012 začetem postopku posodobitve državne pomoči, v okviru katerega je predložila predloge v skladu s členom 109 PDEU, s Parlamentom le posvetovala, tako da slednji pri sprejemanju smernic ni imel besede. Kljub temu pa je v resoluciji z dne 12. junija 2013 o regionalni politiki kot delu širših shem državne pomoči (P7\_TA(2013)0267) podprl osnutek smernic Komisije, pozval k večji usklajenosti z uredbo o splošnih skupinskih izjemah in drugimi smernicami ter izrazil pomisleke glede tega, ali so pravila o državni pomoči skladna z izvajanjem instrumentov kohezijske politike (evropski strukturni in investicijski skladi), zlasti kar zadeva enako obravnavanje območij, ki sodijo v isto kategorijo regij v okviru kohezijske politike. Pozval je, naj se splošni obseg regionalne pomoči ohrani ali poveča nad prejšnjo mejo 45 %, ter podprl oblikovanje varnostne mreže za nekdanje regije kategorije „a“ in uvedbo posebnih določb za redko poseljene, najbolj oddaljene in otoške regije. Poudaril je tudi, da so potrebne posebne izjeme, zlasti na območjih, ki jih je gospodarska kriza hudo prizadela.

Parlament meni, da bi morali državno pomoč sicer v prvi vrsti nameniti malim in srednjim podjetjem, se je pa treba zavedati, da bi utegnila izključitev velikih podjetij privedi do izgube delovnih mest, zato bi morala biti ta na območjih kategorije „c“ še naprej upravičena do pomoči, kar pa bi bilo treba še posebej nadzorovati.

V svoji resoluciji z dne 13. septembra 2016 o izvajanju tematskega cilja za povečanje konkurenčnosti malih in srednjih podjetij (P8\_TA(2016)0335) je pozval Komisijo, naj določi pogoje za državno pomoč, ki ne bodo diskriminirali malih in srednjih podjetij in bodo skladni s pomočjo kohezijske politike za podjetja, ter naj v celoti izkoristi sheme pomoči, ki temeljijo na uredbi o splošnih skupinskih izjemah, obenem pa razjasni povezavo med pravili evropskih strukturnih in investicijskih skladov za MSP in pravili o državni pomoči.

→ Diána Haase

<sup>[1]</sup> Člen 6 Uredbe (EU) št. 1303/2013 z dne 17. decembra 2013.

<sup>[2]</sup> Uredba (EU) št. 1303/2013 z dne 17. decembra 2013.

<sup>[3]</sup> Del II Priloge XI k Uredbi (EU) št. 1303/2013 z dne 17. decembra 2013.

## 5.1.9 Program PEACE za Severno Irsko

*Namen programa EU PEACE je spodbujati mir in spravo ter gospodarski in socialni napredek na Severnem Irskem in v mejni regiji Irske.*

### Pravna podlaga

Pravna podlaga za četrti program PEACE, ki zajema obdobje 2014–2020, sta Uredba (EU) št. 1303/2013 z dne 17. decembra 2013 in Uredba (EU) št. 1299/2013 z dne 17. decembra 2013.

### Ozadje

Mirovni proces na Severnem Irskem prejema finančno podporo EU od leta 1989 dalje, prek regionalne politike EU in finančnih prispevkov EU v Mednarodni sklad za Irsko.

Na podlagi priporočil posebne projektne skupine Komisije je bil program PEACE I (1995–1999) potrjen 28. julija 1995. Marca leta 1999 je Evropski svet odločil, naj se ta posebni program nadaljuje do leta 2004 pod imenom PEACE II, ki je bil pozneje podaljšan do leta 2006. PEACE III, ki obsega programsko obdobje 2007–2013, je ohranil nekatere prednostne naloge predhodnih programov. Komisija naj bi do 31. marca 2017 prejela izjavo o zaključku tega programa.

Novi program (PEACE IV, za obdobje 2014–2020), z velikim poudarkom na naložbah, namenjenih otrokom in mladim, se je uradno začel 14. januarja 2016.

### Cilji in prednostne naloge

Program PEACE se izvaja kot program čezmejnega sodelovanja (v okviru evropskega teritorialnega sodelovanja) in ima dva glavna cilja:

- kohezijo med skupnostmi, vpletenimi v konflikt na Severnem Irskem in v mejnih grofijah Irske, ter
- gospodarsko in socialno stabilnost.

Program obravnava specifične probleme, ki so posledica konflikta, da bi prispeval k izgradnji mirne in stabilne družbe. Temelji na dveh glavnih prednostnih nalogah (spravi med skupnostmi in prispevanju k miru) in štirih glavnih ciljih (2014–2020):

- skupnem izobraževanju;
- pomoči otrokom in mladim;
- oblikovanju skupnih prostorov in storitev;
- izgradnji pozitivnih odnosov na lokalni ravni.

### Financiranje

Skupni finančni prispevek za prve tri programe PEACE od leta 1995 znaša 1,3 milijarde EUR. Programa PEACE I (1995–1999) in PEACE II (2000–2006) sta prejela sredstva iz strukturnih skladov, PEACE III (2007–2013) pa se je financiral zgolj iz Evropskega sklada za regionalni razvoj.

Skupna vrednost programa PEACE IV je 270 milijonov EUR. Evropski sklad za regionalni razvoj bo za program prispeval približno 229 milijonov EUR (85 %), 41 milijonov EUR (15 %) pa bo iz sofinanciranja (torej iz drugih virov kot EU, ki lahko vključujejo financiranje na ravni nacionalne, regionalne in lokalne uprave). 94 % sredstev programa PEACE IV bo namenjenih za podpiranje socialne vključenosti, boj proti revščini in mobilnost delovne sile.

### Upravičenost in upravljanje

Območje, upravičeno do vključitve v četrti program PEACE, obsega Severno Irsko in mejno regijo Irske (ki zajema grofije Louth, Monaghan, Cavan, Leitrim, Sligo in Donegal).

Za splošno upravljanje in uresničevanje programa skrbi organ za posebne programe EU, za upravljanje finančnih sredstev pa so zadolžene lokalne partnerske strukture in nevladne organizacije.

Komisija je leta 2007 ustanovila tudi projektno skupino za Severno Irsko. Njeno delovanje spada med pristojnosti komisarja za regionalno politiko, skupina pa tesno sodeluje z organi Severne Irske. Projektna skupina si prizadeva izboljšati konkurenčnost in ustvariti trajnostne možnosti za zaposlovanje.

### Dosežki

Program PEACE je ustvaril priložnosti za sodelovanje in dialog, procese odločanja in odgovornost za razvoj skupnosti pa je približal državljanom (s pristopom od spodaj navzgor). Iz programa se je financiral širok nabor projektov, med drugim projekti v podporo žrtvam in preživelim, mladim ter malim in srednjim podjetjem, infrastrukturni projekti, projekti oživljanja mest, projekti v podporo priseljencem ter projekti, ki poudarjajo pomen etnične raznolikosti v družbi kot celoti.

Pomembno je, da je danes ta program odličen primer politike izgradnje miru, ki se lahko predstavlja po vsej Evropi in drugih regijah.

## Vloga Evropskega parlamenta

Parlament je vedno podpiral finančne prispevke EU za programe PEACE in Mednarodni sklad za Irsko. V svoji zakonodajni resoluciji z dne 15. junija 2010 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o finančnih prispevkih Evropske unije v Mednarodni sklad za Irsko (2007–2010)<sup>[1]</sup> je poudaril, da bi moral Mednarodni sklad za Irsko dopolnjevati dejavnosti, ki jih financirajo strukturni skladi, zlasti dejavnosti programa PEACE III, ki deluje na Severnem Irskem in v mejni regiji Irske. Uradno je pozval Komisijo, naj zagotovi to usklajevanje.

Parlament je v svoji vlogi sozakonodajalca pri kohezijskem svežnju (v okviru uredbe o skupnih določbah in uredbe o posebnih določbah za podporo cilju evropsko teritorialno sodelovanje iz Evropskega sklada za regionalni razvoj) odločno zagovarjal nadaljevanje programa PEACE v obdobju 2014–2020. Poleg tega je v svoji resoluciji z dne 13. novembra 2014 poudaril, da je program PEACE pomemben za izgradnjo napredka, ekonomsko in socialno kohezijo ter spravo med skupnostmi.

## Prihodnost programa PEACE za Severno Irsko

Po izidu referendumu v Združenem kraljestvu je mogoče pričakovati, da bo program PEACE za Severno Irsko del razprav na prihodnjih pogajanjih med Združenim kraljestvom in Evropsko unijo.

### Dodatni viri informacij

**Northern Ireland in Europe, Report of the European Commission's Northern Ireland Task Force 2007–2014** (Severna Irsko v Evropi, poročilo projektna skupine Evropske komisije za Severno Irsko za obdobje 2007–2014), Evropska komisija, 2014.

**Special EU Programmes Body: Annual Report and Accounts for the year ended 31 December 2014** (Organ za posebne programe EU: letno poročilo in računovodski izkaz za leto, ki se je končalo 31. decembra 2014), organ za posebne programe EU, 2015.

→ [Filipa Azevedo / Diána Haase](#)

<sup>[1]</sup> UL C 236 E, 12.8.2011, str. 173.

## 5.1.10 Evropsko združenje za teritorialno sodelovanje (EZTS)

*Evropska združenja za teritorialno sodelovanje (EZTS) so bila ustanovljena za lažje čezmejno, nadnacionalno in medregionalno sodelovanje med državami članicami ter njihovimi regionalnimi in lokalnimi organi. Združenja tem partnerjem omogočajo izvajanje skupnih projektov, izmenjavo izkušenj in boljše usklajevanje prostorskega načrtovanja.*

### Pravna podlaga

Uredba (ES) št. 1082/2006, ki temelji na členu 175 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

Uredba (EU) št. 1302/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o spremembi Uredbe (ES) št. 1082/2006 o ustanovitvi evropskega združenja za teritorialno sodelovanje (EZTS), kar zadeva razjasnitev, poenostavitev in izboljšanje ustanavljanja in delovanja takih združenj.

### Ozadje

Cilj evropskega združenja za teritorialno sodelovanje je poenostaviti in spodbuditi čezmejno, nadnacionalno in medregionalno sodelovanje med državami članicami ter njihovimi regionalnimi in lokalnimi organi. Med njegove naloge lahko sodi izvajanje programov, ki jih sofinancira Evropska unija, ali drugih projektov čezmejnega sodelovanja, ki lahko prejema sredstva Evropske unije ali ne. Primeri takih dejavnosti zajemajo:

- izvajanje čezmejnih sistemov prevoza ali bolnišnic;
- izvajanje ali upravljanje čezmejnih razvojnih projektov;
- izmenjava izkušenj in zgledov dobre prakse;
- upravljanje skupnih čezmejnih programov, ki lahko financirajo projekte v skupnem interesu partnerjev v okviru tega združenja.

Trenutno obstaja eno združenje (Evropsko omrežje urbanističnega znanja), čigar člani nimajo skupne geografske meje. Gre za platformo za izmenjavo idej in izkušenj na področju razvoja mest.

Ustanovitev evropskega združenja za teritorialno sodelovanje njegovim članom prinaša številne prednosti:

- omogoča jim, da ustanovijo eno pravno osebo in pri izvajanju skupnih pobud v dveh ali več državah članicah uporabljajo enoten sklop pravil;
- zainteresiranim stranem v dveh ali več državah članicah omogoča sodelovanje pri skupnih pobudah, ne da bi jim bilo treba podpisati mednarodni sporazum, ki bi ga morali ratificirati nacionalni parlamenti;

- državam članicam omogoča, da se skupaj in neposredno prijavljajo na razpise za zbiranje predlogov v okviru teritorialnih programov EU in da delujejo kot enotni organ upravljanja.

### Struktura

Združenje lahko ustanovijo partnerji z območja najmanj dveh držav članic, ki sodijo v eno ali več naslednjih kategorij:

- države članice,
- regionalni organi,
- lokalni organi,
- subjekti javnega prava,
- združenja, sestavljena iz organov, ki pripadajo eni ali več teh kategorij.

Evropska združenja za teritorialno sodelovanje delujejo v imenu svojih članov, ki sprejmejo njihove statute v okviru posebnih konvencij, v kateri so opisane organizacija in dejavnosti združenj. Obseg dejavnosti je omejen na področje sodelovanja, ki ga izberejo člani. Poleg tega so pristojnosti združenj omejene glede na pristojnosti njihovih članov. Na združenja ni mogoče prenesti pristojnosti javnih organov, kot so na primer politične in zakonodajne pristojnosti.

Za razlago in uporabo konvencije se uporablja pravo države članice, v kateri je uradni sedež združenja. Člani odločijo, ali bo njihovo evropsko združenje za teritorialno sodelovanje ločen pravni subjekt ali pa bodo njegove naloge prenesene na enega od članov.

Člani združenja sprejmejo letno proračunsko oceno, na podlagi katere se pripravi letno poročilo, ki ga potrdijo neodvisni strokovnjaki. Člani so finančno odgovorni za dolgove združenja, in sicer sorazmerno s svojimi prispevki v proračun.

### Dosežki

Do sedaj je bilo ustanovljenih 46 evropskih združenj za teritorialno sodelovanje v 18 državah članicah EU, pri čemer to število nenehno narašča. Leta 2011 je bilo ustanovljenih sedem novih združenj, leta 2013 enajst, v fazi ustanavljanja pa jih je še dodatnih devetnajst. Register združenj vodi Odbor regij.

### Vloga Evropskega parlamenta

V uredbi (ES) št. 1082/2006 o ustanovitvi evropskega združenja za teritorialno sodelovanje so bile upoštevane zahteve Evropskega parlamenta v zvezi z jasno opredelitvijo teritorialnega sodelovanja, potrebo po natančni določitvi finančne odgovornosti držav članic ter z veljavnimi predpisi in določbami o objavi in/ali registraciji statutov združenj. Poleg tega je Svet sprejel predlog Parlamenta, da za združenje velja pravo države članice, v kateri ima sedež.

Konec leta 2013 sta Evropski parlament in Svet spremenila uredbo o evropskih združenjih za teritorialno sodelovanje. Namen spremembe je bil poenostaviti veljavna pravila ter olajšati ustanavljanje in delovanje združenj. Prenovljena uredba (o evropskih zdru-

ženjih za teritorialno sodelovanje) se uporablja od 22. junija 2014. Enako kot zakonodaja o kohezijski politiki je bila pripravljena po rednem zakonodajnem postopku, kjer ima Parlament enake pristojnosti kot Svet.

Parlament skrbno spremlja učinkovitost ustanavljanja novih združenj. V resoluciji z dne 21. oktobra 2008 o vodenju in partnerstvu na nacionalni in regionalni ravni ter osnovi za projekte regionalne politike (P6\_TA(2008)0492)<sup>[1]</sup> je pozval države članice, ki v svojo zakonodajo še niso vključile določb o ustanavljanju teh združenj, naj to naredijo čim prej.

→ Jacques Lecarte

<sup>[1]</sup> UL C 15 E, 21.1.2010, str. 10.



## 5.2 Skupna kmetijska politika

### 5.2.1 Skupna kmetijska politika in Pogodba

*Z začetkom veljavnosti Rimske pogodbe so kmetijske politike držav članic zamenjali intervencijski mehanizmi na ravni Skupnosti. Razen pravil glede postopka odločanja so temelji skupne kmetijske politike od Rimske pogodbe ostali nespremenjeni. Z Lizbonsko pogodbo se je za skupno kmetijsko politiko začel uporabljati postopek soodločanja kot „redni zakonodajni postopek“, ki je nadomestil postopek posvetovanja.*

#### Pravna podlaga

Členi 38 do 44 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

#### Razlogi za skupno kmetijsko politiko

Ob vzpostavitvi skupnega trga z Rimsko pogodbo leta 1958 so bile za kmetijstvo šestih držav ustanoviteljic značilne velike državne intervencije. A za vključitev kmetijskih proizvodov v prosti pretok blaga, ne da bi ob tem opustili sistem državnih intervencij v kmetijskem sektorju, je bilo treba odpraviti nacionalne intervencijske mehanizme, nezdružljive z enotnim trgom, in jih prestaviti na raven Skupnosti: to je bil glavni razlog za nastanek skupne kmetijske politike.

Praksa intervencij v kmetijstvu je temeljila na tedaj zelo razširjenem načelu, da je ta panoga nekaj posebnega, ker je zelo odvisna od podnebnih razmer in geografskih danosti in ker prihaja do sistematičnega neravnovesja med ponudbo in povpraševanjem, kar se kaže v močnem nihanju cen in prihodkov.

Povpraševanje po prehrabnih proizvodih je neelastično, kar pomeni, da se z nihanjem cen le malo spreminja. Poleg tega je zaradi dolgih proizvodnih ciklov in nespremenljivih proizvodnih dejavnikov ponudba kmetijskih proizvodov na svetovnem trgu zelo toga. Zato velika ponudba povzroči padec cen, nezadostna ponudba pa velike podražitve. Vse to vpliva na nenehno nestabilnost trgov. Zato so se pristojni javni organi vedno nagibali k reguliranju kmetijskih trgov in podpiranju prihodkov proizvajalcev, kar je prevzela tudi skupna kmetijska politika.

Čeprav je danes delež kmetijstva v gospodarstvu razvitih držav, kakršno je tudi gospodarstvo Evropske unije (5.2.10, tabela 2), majhen, so se državne intervencije v zadnjem času okrepile v obliki kmetijsko-podeželskih politik, ki so poleg tradicionalne funkcije – pridelave hrane – podprle tudi druge vidike te primarne dejavnosti, kot so trajnostni razvoj, boj proti podnebnim spremembam, načrtovanje rabe zemljišč in prostorsko načrtovanje, večja raznovrstnost in oživljanje podeželskega gospodarstva ter proizvodnja energije in biomaterialov. V zadnjem času se je kot bistven vidik kmetijskih in podeželskih

politik, med katerimi je tudi skupna kmetijska politika, uveljavila podpora javnim dobrinam ali netrznim funkcijam kmetijske dejavnosti – torej tistim, ki jih trg ne plačuje.

#### Cilji

Člen 39 PDEU določa posebne cilje skupne kmetijske politike:

- povečati kmetijsko produktivnost s pospeševanjem tehničnega napredka in zagotavljanjem optimalne uporabe proizvodnih dejavnikov, zlasti delovne sile;
- zagotoviti primerno življenjsko raven kmečkega prebivalstva;
- stabilizirati trge;
- zagotoviti redno preskrbo;
- zagotoviti primerne cene za potrošnike.

Cilji so torej tako ekonomski (točke (a), (c) in (d)) člena 39 kot socialni (točki (b) in (e) člena 39), njihov namen pa je zaščititi interese proizvajalcev in potrošnikov. Ti cilji se od Rimske pogodbe niso spremenili, saj so se izkazali kot zelo prilagodljivi glede na številne reforme, ki so bile izvedene od 80-ih let prejšnjega stoletja dalje (5.2.2). Poudariti vseeno velja, da v skladu z ustaljeno sodno prakso vseh ciljev skupne kmetijske politike ni mogoče doseči hkrati in v celoti. Posledično lahko zakonodajalec Unije dokaj prosto presoja o izbiri instrumentov in obsegu reform ter tako upošteva razvoj trgov in prednostne cilje, ki so si jih v določenem obdobju zadale evropske institucije.

Poleg ciljev, ki jih za skupno kmetijsko politiko opredeljuje člen 39 PDEU, je v Pogodbi še več določb, ki uvajajo cilje, ki jih je mogoče uveljavljati v sklopu vseh politik in ukrepov Unije. Tako med cilje skupne kmetijske politike sodijo tudi spodbujanje visoke stopnje zaposlenosti (člen 9), varstvo okolja zaradi spodbujanja trajnostnega razvoja (člen 11), varstvo potrošnikov (člen 12), zahteve po dobrem počutju živali (člen 13), varstvo javnega zdravja (člen 168(1)) ter ekonomska, socialna in teritorialna kohezija (členi 174 do 178). Člen 207 določa načela skupne trgovinske politike, ki se uporabljajo pri trgovini s kmetijskimi proizvodi, potrebna pa so zaradi odpiranja in

globalizacije trgov. Poudariti še velja, da se za proizvodnjo kmetijskih proizvodov in trgovino z njimi glede na strukturne posebnosti te primarne dejavnosti uporablja odstopanje od načel politike konkurence (člen 42). Ta izjema je bila uvedena šele z zadnjo reformo skupne ureditve trgov leta 2013 (5.2.4).

### Postopki odločanja na področju kmetijstva

Z Rimsko pogodbo je bil določen postopek za pripravo in uveljavljanje skupne kmetijske politike, po katerem je Komisija pripravila predlog, o njem je Evropski parlament, včasih pa tudi Evropski ekonomsko-socialni odbor, pripravil mnenje, odločitev pa je na koncu s kvalificirano večino sprejel Svet. To je pomenilo, da je Evropski parlament pri odločitvah sodeloval le v postopku posvetovanja, ki je ostal nespremenjen do leta 2010. Tedaj je bilo s Pogodbo o delovanju Evropske unije (prva alineja člena 42 in odstavek 2 člena 43) soodločanje priznано kot „redni zakonodajni postopek“ (1.4.1) na področju skupne kmetijske politike in je nadomestilo postopek posvetovanja. S tem se je okrepila vloga Evropskega parlamenta kot resničnega zakonodajalca na področju kmetijstva.

Vseeno je nova pogodba odprla nekaj vprašanj glede razlage nekaterih določb, saj predpisuje odstopanja od rednega postopka, ki pa so v prid Svetu. Drugi pododstavek člena 42 tako pri pravilih konkurence predvideva, da lahko „Svet na predlog Komisije odobri dodelitev pomoči: a) za zaščito podjetij, ki so zaradi strukturnih ali naravnih razmer v slabšem položaju; b) v okviru programov gospodarskega razvoja“. Poleg tega člen 43 v odstavku 3 določa, da lahko „Svet na predlog Komisije sprejme ukrepe za določitev cen, prelevmanov, pomoči in količinskih omejitev“. Zaradi nejasne razmejitev med zakonodajnimi pristojnostmi Evropskega parlamenta in Sveta na področju kmetijstva je med pogajanjimi o novi skupni kmetijski politiki po letu 2013 prišlo do pravnih in političnih težav. Evropski parlament nikoli ni želel sprejeti splošnih omejitev glede izvajanja v prid Svetu, ki bi pogojevale ali celo izvotlile pristojnost soodločanja, ki jo je Parlament dobil z novo pogodbo, zlasti na področju temeljnih reform skupne kmetijske politike, pri katerih so bistveni elementi ravno določitev pomoči, cen in kvot. Vendar je Svet zavrnil vsakršno omejevanje pooblastil iz tretjega odstavka člena 43 v okviru nove enotne skupne ureditve trga (Uredbi (EU) št. 1308/2013, UL L 347, z dne 20.12.2013 in (EU) št. 1370/2013, UL L 346 z dne 20.12.2013) (5.2.4) in pri določitvi odstotkov za zmanjšanje neposrednih pomoči v okviru finančne discipline (člen 26 Uredbe (EU) št. 1306/2013, UL L 347 z dne 20.12.2013). Pri tem je Parlament moral sprejeti izjemo, da ne bi preprečil sprejetja nove skupne kmetijske politike (resolucija P7\_TA(2013)0492 z dne 20. novembra 2013),

hkrati pa je s posebno končno izjavo Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije potrjeno, da doseženi sporazum ne posega v kasnejše reforme skupne kmetijske politike niti ne ovira morebitnih sodnih postopkov.

Povsem mogoče torej je, da se bo medinstitucionalna razprava o področju uporabe tretjega odstavka člena 43 nadaljevala pred Sodiščem Evropske unije. To se je že zgodilo v primeru tožb, ki sta ju Evropski parlament in Komisija vložila za razveljavitev dveh aktov na podlagi člena 43(3) PDEU glede skupne ribiške politike: sklepa Sveta o odobritvi ribolovnih možnosti v vodah Evropske unije (zadevi C-103/12 in C-165/12) in uredbe o določitvi dolgoročnega načrta za staleže trske (zadevi C-124/13 in C-125/13). V skladu s sodbama Sodišča 26. novembra 2014 in 1. decembra 2015 morajo ukrepi, ki zahtevajo politično odločitev, rezervirano za zakonodajalca Unije, ker so nujni za uresničevanje ciljev skupne kmetijske in ribiške politike, temeljiti na členu 43(2) PDEU. Sodišče je v svoji sodbi o zadevi C-113/14 z dne 7. septembra 2016 vpeljal obširno razlago pojma „določitve cen“ iz člena 43(3) PDEU, ki vključuje referenčne pragove za intervencijske cene. Posledično je bil člen 7 Uredbe (EU) št. 1308/2013 (uredba o SUT), ki se opira na člen 43(2), razveljavljen, Svet pa je znova ekskluzivno določil referenčne vrednosti. Glede na ti sodbi bo treba pri naslednjih reformah, s katerimi se bodo mehanizmi skupne kmetijske politike prilagajali uresničevanju ciljev, razjasniti področje uporabe obstoječih pravnih podlag, da bi lahko bolje upoštevali ravnotežje med sozakonodajalcema.

Pri izvajanju skupne kmetijske politike so v t. i. postopku „komitologije“ vedno sodelovali še drugi organi. Od leta 1961, ko je prišlo do prvih skupnih ureditev trga, je bilo ustanovljenih več odborov. Namera Komisije je bila, da si pri upravljanju skupne ureditve kmetijskih trgov zagotovi čim večjo pristojnost odločanja. Nasprotno je več držav članic želelo, da pristojnost ostane v rokah Sveta. Kompromisna rešitev med obema stališčema so bili odbori: upravljanje je bilo zaupano Komisiji, a se je morala ta najprej posvetovati z odborom predstavnikov držav članic, ki je stališče sprejel s kvalificirano večino.

Z Lizbonsko pogodbo je bilo uvedeno razlikovanje med „delegiranimi“ in „izvedbenimi“ akti (1.3.8). Način sprejetja delegiranih aktov je sedaj določen v temeljnem zakonodajnem aktu, medtem ko se izvedbeni akti sprejmejo v skladu z novima postopkoma pregleda ali posvetovanja, ki ju opredeljuje Uredba (EU) št. 182/2011 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 55, z dne 28.2.2011). Osnutki izvedbenih aktov s kmetijskega področja, ki jih pripravi Komisija, so večinoma vključeni v postopke pregleda, kjer imata Evropski parlament in Svet „pravico do nadzora“.

V evropskem postopku odločanja pa v okviru posvetovalnih odborov prek Odbora profesionalnih kmetijskih organizacij (COPA) in Splošne konfederacije kmetijskih zadrug Evropske unije (COGECA) že od nekdaj posredno sodelujejo tudi panožne organizacije Evropske unije. Nedavno se je obseg posvetovanj v pomoč Komisiji pri izvajanju skupne kmetijske politike še razširil z ustanovitvijo skupin za civilni dialog.

### Skupna kmetijska politika, deljena pristojnost Evropske unije in držav članic

PDEU (Naslov I) vključuje splošno razvrstitev pristojnosti v tri kategorije (1.1.5). Te vključujejo izključne pristojnosti, deljene pristojnosti ter pristojnosti za usklajevanje, podpiranje in dopolnjevanje ukrepov držav članic. V tem okviru člen 4(2)(d) na področju kmetijstva priznava deljeno pristojnost Evropske unije in držav članic, kar pa je v nasprotju s splošnim mnenjem strokovnjakov in pravnih služb Evropske komisije (SEC(92)1990, 27.10.1992), ki so politiko v zvezi s trgi (prvi steber skupne kmetijske politike) doslej šteli za izključno pristojnost Unije. Novi člen 4(2)(d) PDEU na sprejemanje kmetijske zakonodaje vpliva v tem smislu, da na področjih, za katera ne velja izključna pristojnost Unije (člena 5(3) in 12 PEU), evropske institucije uporabljajo načelo subsidiarnosti (1.2.2). Na tej podlagi lahko nacionalni parlamenti na predsednike Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije naslovijo utemeljeno mnenje glede skladnosti osnutkov zakonodajnih aktov na področju kmetijstva z načelom subsidiarnosti. V skupni kmetijski politiki se sedaj uporablja „sistem okrepjenega sodelovanja“, ki ga uvaja člen 20 PEU (1.1.5). V tem okviru lahko več držav članic (v tem primeru najmanj devet) sprejme dodatne kmetijske obveznosti glede na to, da postaja skupna kmetijska politika z vidika uporabe skupnih mehanizmov (5.2.3) vse bolj prožna.

### Vloga Evropskega parlamenta

Ker Evropski parlament ni imel pristojnosti odločanja, je že od Rimske pogodbe na oblikovanje skupne kmetijske politike pomembno vplival z nezavezujočimi metodami, denimo s samoiniciativnimi poročili in resolucijami. Opozoriti je treba, da je Evropski parlament po izjavi Sveta iz leta 1997, kjer je Svet podprl evropski kmetijski model, večkrat izkazal naklonjenost večnamenskemu evropskemu kmetijskemu (in prehrabnemu) modelu, ki pokriva vse ozemlje razširjene Unije ter je združljiv z odpiranjem in globalizacijo trgov. To se je pokazalo predvsem med reformo skupne kmetijske politike leta 2003 (resoluciji z dne 30. maja 2002 in 7. novembra 2002) in med večstranskimi pogajanjimi o kmetijstvu v Svetovni trgovinski organizaciji (krog iz Dohe) (5.2.8). V tem okviru je Evropski parlament večkrat izkazal naklonjenost vključitvi novih ciljev v sklop skupne kmetijske politike, s čimer bi odgovorili na nove izzive kmetijstva, kot so kakovost proizvodov, javno zdravje, trajnostni razvoj, ekonomska, socialna in teritorialna kohezija, varovanje okolja in boj proti podnebnim spremembam. Ta načela so bila potrjena tudi z resolucijama z dne 8. julija 2010 in 23. junija 2011 o prihodnosti skupne kmetijske politike po letu 2013 (UL C 351 E z dne 2.12.2011, str. 103, in UL C 390 E z dne 18.12.2012, str. 49). Pri novi reformi skupne kmetijske politike, za katero se je parlamentarni postopek začel marca 2010 s sprejetjem mandatov za pogajanja in se zaključil 20. novembra 2013 z glasovanjem o zakonodajnih besedilih, je lahko Evropski parlament na podlagi institucionalnega okvira, določenega z Lizbonsko pogodbo, polnopravno opravil svojo vlogo sozakonodajalca na področju kmetijstva (Resolucije T7-0490/2013 do T7-494/2013).

→ Albert Massot

## 5.2.2 Financiranje skupne kmetijske politike

*Skupna kmetijska politika se je tradicionalno financirala iz enega samega sklada, Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS), ki sta ga 1. januarja 2007 nadomestila Evropski kmetijski jamstveni sklad (EKJS) in Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP).*

### Pravna podlaga

Člen 40(3) PDEU.

Uredbi (EU) št. 1306/2013 in št. 1311/2013 (UL L 347, 20.12.2013).

### Razvoj kmetijskega finančnega okvira

Skupna kmetijska politika se je od svojih začetkov januarja 1962 izvajala prek Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS). Leta 1964 se je razdelil na dva dela, na jamstveni in usmerjevalni oddelek, ki sta delovala po različnih pravilih.

- Naloga jamstvenega oddelka, daleč najpomembnejšega od obeh, je bila financiranje stroškov, nastalih pri izvajanju tržne in cenovne politike. Za stroške je značilna njihova nepredvidljivost, zato se med finančnim letom sredstva, predvidena za njihovo kritje, na podlagi dopolnitev in sprememb proračuna prilagajajo dejanskim potrebam. Praviloma je jamstveni oddelek EKUJS v celoti financiral tudi tržne intervencije.
- Usmerjevalni oddelek je bil namenjen financiranju ukrepov strukturne politike in razvoja podeželja. V nasprotju z jamstvenim oddelkom EKUJS je usmerjevalni oddelek sklada temeljil na načelu sofinanciranja.

Da bi omejili rast odhodkov, je bila z večletno kmetijsko smernico od leta 1988 za sredstva skupne kmetijske politike uvedena stroga proračunska disciplina (Odločba 88/377/EGS, ki jo je dopolnil medinstitucionalni dogovor z dne 22. junija 1988 v okviru Delorovega svežnja I) (1.5.3).

Po podpisu Maastrichtske pogodbe in zasedanju Evropskega sveta v Edinburgu (decembra 1992) je prišlo do spremembe finančnega okvira (Delorsov sveženj II). Medinstitucionalni sporazum iz leta 1988 je nadomestil nov sporazum o proračunski disciplini za obdobje 1993–1999 (UL C 331, 7.12.1993). Podaljšal je veljavnost načel iz leta 1988, hkrati pa izboljšal položaj Evropskega parlamenta glede obveznih odhodkov, ki se krijejo iz jamstvenega oddelka EKUJS. Odločbo št. 88/377/EGS je nadomestila Odločba št. 94/729/ES (UL L 293, 12.11.1994), ki je potrdila načelo, v skladu s katerim se finančna disciplina izvaja za vse skupne politike. Agenda 2000 (5.2.3) je povzela kmetijsko smernico v okviru finančne perspektive 2000–2006 (UL C 172, 18.6.1999). Hkrati so se z novo

Uredbo (ES) št. 1258/1999 (UL L 160) določili načini financiranja skupne kmetijske politike.

Večletni finančni okvir za obdobje 2007–2013 je bil sprejet leta 2006 (UL C 139, 14.6.2006) (1.5.3). V njegov razdelek 2 o ohranjanju in upravljanju naravnih virov je sodil proračun za kmetijstvo in podeželje, varovanje okolja in ribolov (413 milijard EUR v tekočih cenah, kar predstavlja 42,3 % vseh sredstev za prevzem obveznosti za EU-27). Med razpravami za pripravo nove perspektive 2007–2013 je potekala tudi revizija določb o financiranju skupne kmetijske politike.

- Uredba (ES) št. 1290/2005 (UL L 209) je EKUJS preoblikovala v dva različna sklada: Evropski kmetijski jamstveni sklad (EKJS) ter Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP). EKJS financira oziroma skupaj z državami članicami sofinancira odhodke za enotno skupno ureditev trga (5.2.4), neposredna plačila kmetijam (5.2.5), finančni prispevek Unije za razširjanje informacij in promocijo kmetijskih proizvodov na notranjem trgu in v tretjih državah ter različne posebne in delne odhodke Unije, kot so veterinarske dejavnosti ter zbiranje in uporaba genskih virov.
- Poleg Uredbe (ES) št. 1290/2005 je začela veljati tudi Uredba (ES) št. 1698/2005 (UL L 277) o podpori za razvoj podeželja iz EKSRP zaradi finančnih posebnosti in načrtovanja drugega stebra skupne kmetijske politike (5.2.6). Iz EKSRP se sofinancirajo izboljšanje konkurenčnosti kmetijskega in gozdarskega sektorja, kmetijsko-okoljski ukrepi, izboljšanje kakovosti življenja na podeželskih območjih, spodbujanje diverzifikacije podeželskega gospodarstva ter gradnja lokalnih zmogljivosti (pobuda Leader) (5.2.6).

Jamstveni oddelek je vedno sodil med obvezne odhodke proračuna Unije, ki izhajajo neposredno iz Pogodbe ali v skladu z njo sprejetih aktov. Po drugi strani pa so bili odhodki usmerjevalnega oddelka EKUJS opredeljeni kot neobvezni. Svet, prva veja proračunskega organa v Uniji, je imel do Lizbonske pogodbe (5.2.1) v postopku sprejemanja letnega proračuna o obveznih odhodkih tradicionalno zadnjo besedo. Evropski parlament odločal o neobveznih odhodkih v okviru najvišje meje povečanja, ki jo je določila Komisija na podlagi gospodarskih parametrov. Nova Pogodba o delovanju Evropske unije (5.2.1) je odpravila to razlikovanje, zato odslej o vseh kmetijskih izdatkih skupno odločata obe veji proračunskega organa (Evropski parlament in Svet).

Evropski parlament je 19. novembra 2013 za obdobje 2014–2020 (resoluciji T7-0455/2013 in T7-0456/2013) sprejel uredbo o novem večletnem finančnem okviru (Uredba Sveta št. 1311/2013, UL L 347), pa tudi medinstitucionalni sporazum o dobrem finančnem poslovanju (UL C 373, 20.12.2013). Poleg tega sta bili z reformo leta 2013 razveljavljeni Uredbi (ES) št. 1290/2005 in št. 1698/2005 in nadomeščeni z Uredbo (EU) št. 1306/2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike in Uredbo (EU) št. 1305/2013 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL L 347).

Novi večletni finančni okvir določa skupni proračun za razdelek o ohranjanju in upravljanju naravnih virov (skupaj s skupno kmetijsko politiko) v višini 373,17 milijarde EUR v cenah iz leta 2011, kar znaša 38,9 % vseh

sredstev za prevzem obveznosti za EU-28. Urejanje kmetijskih trgov in neposredna plačila predstavljajo 28,9 % vseh predvidenih obveznosti (5.2.10, tabela I, vrstica B). Ukrepi za razvoj podeželja predstavljajo 8,8 % tega zneska (gl. 5.2.10, tabela I, vrstica C). Predvideni proračun za kmetijstvo in podeželje za leto 2020 znaša 49 milijard EUR oziroma 34,9 % vseh obveznosti, kar je manj, kot je bilo skupni kmetijski politiki namenjeno ob začetku finančne perspektive (40,5 % leta 2014) (5.2.10, tabela I, vrstica D).

Leta 2015 je bil večletni finančni okvir za kmetijstvo spremenjen zaradi prenosov med stebrima skupne kmetijske politike, o katerih odločajo države članice (izvedbena uredba Komisije (UE) 2015/0141 (JO L 24)). Spodnja tabela prikazuje finančno breme skupne ureditve trga, neposrednih plačil in razvoja podeželja v okviru SKP.

PRORAČUN SKP ZA OBDOBJE 2014–2020 (EU-28)	Skupno za obdobje 2014–2020 (milijard EUR v tekočih cenah)	% SKP
<b>TRŽNI UKREPI (SUT)</b>	19 002	
(a) Namenski prejemki	(4 704)	
(b) Krizna rezerva	+ 3 155	
(A) SKUPNA SUT [(a) + (b)]	17 453	4,3
<b>NEPOSREDNA PLAČILA (NP)</b>	298 438	
(c) Prenosi v dobro stebra 2	(7 369)	
(d) Prenosi v dobro NP	+ 3 359	
(e) NETO BILANCA PRENOSOV [(c) + (d)]	(4 010)	
(b) Krizna rezerva	(3 155)	
(B) SKUPNA NP [(e) + (b)]	291 273	71,3
SKUPNO STEBER 1 [(A) + (B)]	308 726	75,6
<b>UKREPI ZA RAZVOJ PODEŽELJA</b>	95 577	
(e) Neto bilanca v dobro stebra 2	+ 4 010	
(C) SKUPNO STEBER 2 [RAZVOJ PODEŽELJA]	99 587	24,4
<b>SKUPNO SKP 2020 [(A) + (B) + (C)]</b>	<b>408 313</b>	<b>100</b>

Komisija je septembra 2016 pripravila vmesni pregled večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020 (COM(2016)0605). To sicer ni vplivalo na zneske za skupno kmetijsko politiko, vendar pa so vključene nekatere spremembe osnovnih kmetijskih aktov iz leta 2013 (5.2.9).

## Razvoj izdatkov za kmetijstvo in podeželje

### A. Pregled

Delež izdatkov za kmetijstvo se v proračunu Evropske unije že več let zmanjšuje. V začetku osemdesetih let prejšnjega stoletja je skupna kmetijska politika predstavljala 66 % proračuna Unije, v obdobju 2014–2020 pa le še 37,8 % (5.2.10, tabela I, vrstica D). Od leta 1992, leta prve obsežne reforme skupne kmetijske politike ter hitrega povišanja neposrednih plačil, so izdatki za kmetijstvo ostali realno nespremenjeni, z izjemo let 1996 in 1997 (zaradi krize „norih krav“

ter pristopa treh novih držav članic). Proračunski stroški skupne kmetijske politike so se glede na BDP v Evropski uniji znižali z 0,54 % leta 1990 na 0,34 %, kar je predvideno za leto 2020 (5.2.10, tabela I).

### B. Razdelitev odhodkov po kategorijah in sektorjih

94 % odhodkov iz prvega stebra (44,3 milijarde EUR leta 2014, vključno s teritorialno neopredeljenimi izdatki – 45,2 milijona EUR) predstavljajo neposredna plačila kmetom (41,6 milijarde EUR) (5.2.10, tabela V, stolpec 1 – a in b). Velikemu povišanju neposrednih plačil od leta 1992 ustreza zmanjšanje drugih odhodkov jamstvenega oddelka EKUJS/EKJS: subvencije za izvoz so v letu 2014 znašale manj kot 0,02 % (4,5 milijona EUR), preostale tržne intervencije (skladiščenje, sklad za prestrukturiranje industrije sladkorja, ukrepi za informiranje in promocijo, veterinarski in fitosanitarni ukrepi) pa le še 2,6 milijarde EUR (5,8 % skupne vsote).

V preteklosti so bili poglavitni trije sektorji, ki so bili deležni sredstev iz jamstvenega sklada EKUJS, kulturne rastline (žita, oljnice in stročnice), govedoreja in mlečni izdelki. Po reformi leta 2003 (5.2.3 in 5.2.5) ter uvedbi nevezanih plačil glede na proizvodnjo so prvo mesto po višini odhodkov zavzela enotna plačila na kmetijo (88 % skupne vsote EKUJS leta 2014), sledijo pa neposredna plačila, vezana na proizvodnjo (6 %) (5.2.4).

### C. Razdelitev po državah in vrstah kmetij

Iz tabele V za proračunsko leto 2014 (5.2.10) je razvidno, da je Francija največja upravičenka do sredstev SKP (16,6 %), sledijo ji Španija (11,9 %), Nemčija (11,1 %) in Italija (10,4 %). Poljska je na vrhu prejemnic sredstev EKSRP (15,5 %), sledijo ji Italija (8,8 %), Španija (8,8 %), Nemčija (8,4 %), in Romunija (7,5 %). Pri tem je treba opozoriti, da imajo nove države članice (EU-13) le manjši vpliv v EKJS (19,2 % v letu 2014). Po drugi strani so te države večje prejemnice sredstev iz EKSRP (40,2 %), iz katerega se financirata posodabljanje kmetijske strukture in razvoj podeželja, ki sta bila opredeljena kot prednostni nalogi.

Stolpec 2 tabele V (5.2.10) prikazuje neenako porazdelitev neposrednih pomoči skupne kmetijske politike na ravni kmetij: 79,3 % upravičencev skupne kmetijske politike v EU-28 je leta 2014 prejelo manj kot 5000 EUR letno, pri čemer je skupni znesek znašal 26,6 % vseh neposrednih pomoči, ki jih je izplačal EKJS. Po drugi strani zelo majhen odstotek kmetij (126.330 od skupaj 7,5 milijona ali 1,69 %) prejme več kot 50.000 EUR, kar skupaj znaša 13,2 milijarde EUR (31,6 % vseh neposrednih plačil, izplačanih leta 2014). Države z večjim odstotkom velikih kmetij

(ali podjetij), ki so prejemnice pomoči skupne kmetijske politike, so Danska, Francija, Češka republika, Združeno kraljestvo in Slovaška. Takšno stanje pa ustvarja dvom v legitimnost pomoči glede na vrednote vseh evropskih državljanov.

### Vloga Evropskega parlamenta

Medinstitucionalni sporazumi iz let 1988, 1993, 1999 in 2006 so Evropskemu parlamentu omogočili, da je nekoliko povečal svoj vpliv na obvezne izdatke. Dolga pogajanja o uredbi o finančnem okviru za obdobje 2014–2020 so se konec junija 2013 končala s političnim dogovorom, ki sta ga novembra 2013 sprejeli obe veji proračunskega organa. Ob pritiski zaradi potrebnega soglasja na plenarnem zasedanju je Parlament uspel spremeniti načelni dogovor Evropskega sveta s 7. in 8. februarja 2013. Med spremembami lahko navedemo večjo prilagodljivost upravljanja razdelkov, okrepitev enotnosti proračuna, dejstvo, da so države takoj uporabile sredstva, ki jih je bilo treba nakazati v okviru proračuna za leto 2013, ter povečanje sredstev za razdelek 1 (konkurenčnost) (resoluciji T7-0455/2013 in T7-0456/2013). Odbor za kmetijstvo in razvoj podeželja je po zadnjih trialogih, ki so potekali septembra 2013, izboljšal nekatere finančne vidike novega sistema neposrednih plačil in nove politike razvoja podeželja. Zaradi teh sprememb je Odbor 20. novembra 2013 lahko dal soglasje k vsem zakonodajnim besedilom nove skupne kmetijske politike (resolucije T7-0490/2013 do T7-0494/2013). Novih pet uredb je bilo objavljenih 20. decembra 2013 (UL L 347).

→ Albert Massot

## 5.2.3 Instrumenti skupne kmetijske politike in njihove reforme

*Skupna kmetijska politika je v svoji zgodovini doživela pet velikih reform, med katerimi so bile najnovejše leta 2003 (vmesni pregled), leta 2009 („sistematski pregled“) in leta 2013 (za finančno obdobje 2014–2020).*

### Pravna podlaga

Členi 38 do 44 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). Uredbe (EU) št. 1303/2013 do 1308/2013 (UL L 347 z dne 20.12.2013).

### Cilji

Z zaporednimi reformami skupne kmetijske politike je bilo mogoče prilagoditi različne mehanizme za uresničevanje ciljev iz Pogodbe (5.2.1). Z zadnjo reformo so bili za to politiko zastavljeni novi cilji (člen 110(2) Uredbe (EU) št. 1306/2013): ekonomski (zagotavljanje prehranske varnosti s pomočjo vzdržne kmetijske proizvodnje ter izboljšanje konkurenčnosti in porazdelitve vrednosti v prehranjevalni verigi), okoljski (trajnostna raba naravnih virov in boj proti podnebnim spremembam) in teritorialni (zagotavljanje gospodarske in družbene dinamike podeželskih območij).

### Dosežki

#### A. Reforma leta 1992: veliki preobrat

Skupna kmetijska politika je od svojih začetkov leta 1962 uresničila svoje cilje: zagotovila je zanesljivo preskrbo s hrano. Zaradi politike zjamčenih cen, ki so bile v primerjavi s cenami na svetovnem trgu zelo visoke, in neomejenega zjamčenega odkupa pa so se začeli pojavljati vse večji presežki. Da bi zmanjšali naraščajoče neskladje med ponudbo in povpraševanjem ter obvladali odhodke za kmetijstvo, je Svet sprejel korenite spremembe skupne kmetijske politike, v okviru katerih je sistem zjamčenih cen nadomestil sistem neposredne dohodkovne podpore.

Izpad dohodkov zaradi občutnega znižanja zjamčenih cen poljščin so v celoti nadomestila neposredna plačila na hektar. Pri izdelkih živalskega izvora je znižane cene za goveje meso nadomestilo izplačevanje premij na glavo živine. Ta neposredna plačila na hektar in premije na glavo živine so bili izvršeni v „modro škatlo“ Svetovne trgovinske organizacije (5.2.7).

#### B. Agenda 2000: nova etapa, ki dopolnjuje reformo iz leta 1992

Evropski svet je leta 1997 v Luksemburgu sklenil, da mora biti evropsko kmetijstvo večnamensko, trajnostno, konkurenčno in porazdeljeno po vsem ozem-

lju, ter opredelil strateške cilje nove reforme. V skladu s sporazumom, sklenjenim na Evropskem svetu v Berlinu 24. in 25. marca 1999, so bili poglavitni cilji reforme:

- nova uskladitev notranjih cen s tistimi na svetovnem trgu, ki bi jo delno nadomestili z neposrednimi plačili kmetom;
- uvedba okoljevarstvenih standardov v državah, katerih izpolnjevanje je bilo pogoj za pridobitev plačil (okoljska navzkrižna skladnost), in možnosti zmanjšanja le-teh (modulacija) za financiranje ukrepov za razvoj podeželja;
- nadgradnja sklepov konference v Corku leta 1996 in krepitev veljavnih strukturnih ukrepov v okviru nove politike razvoja podeželja, ki so jo poimenovali „drugi steber skupne kmetijske politike“ (5.2.6);
- proračunska stabilizacija s strogim finančnim okvirom za obdobje 2000–2006.

#### C. Reforma junija 2003: usmeritev v skupno kmetijsko politiko, ki temelji na nevezani pomoči

Na vrhunskem srečanju v Berlinu leta 1999 je petnajsterica sprejela predloge iz Agende 2000 in je Komisijo pozvala, naj leta 2002 opravi vmesni pregled, s katerim bi ocenila učinek zadnje reforme skupne kmetijske politike.

Ta vmesni pregled se je prelevil v najbolj drzno reformo skupne kmetijske politike do danes, imel pa je štiri glavne cilje: evropsko kmetijstvo še bolj povezati s svetovnimi trgi, pripraviti širitev Evropske unije, bolje zadostiti novim zahtevam družbe na področju okolja in zagotavljanja kakovosti proizvodov (kajti javno mnenje so večkrat zapored razburile zdravstvene krize), skupno kmetijsko politiko bolj približati zahtevam tretjih držav.

26. junija 2003 so kmetijski ministri EU v Luksemburgu sklenili sporazum, ki je korenito spremenil skupno kmetijsko politiko in uvedel vrsto novih ukrepov oziroma mehanizmov:

- nevezanost pomoči na proizvedene količine, da bi se kmetije lažje tržno usmerile in bi se zmanjšalo izkrivljanje proizvodnje in trgovine s kmetijskimi proizvodi. Nevezane pomoči so se preoblikovale v enotna plačila na kmetijo, katerih cilj je prispevati k stabilnosti prihodkov;

- navzkrižna skladnost („**cross-compliance**“), po kateri so bila enotna plačila pogojena z določenimi merili na področju okolja in javnega zdravja, s čimer je bilo zadoščeno zahtevam evropskih državljanov;
- uskladitev s predpisi Svetovne trgovinske organizacije, saj je bil končni cilj nevezanosti pomoči, da se omogoči vključitev sheme enotnih plačil v „zeleno škatlo“ (5.2.7);
- javna prerazporeditev pravic do plačil, dodeljenih posameznim kmetijam na podlagi zgodovinskih referenc, z dvema mehanizmoma: modulacijo, ki omogoča prenos sredstev med stebroma skupne kmetijske politike, da bi tako okrepi razvoj podeželja, in možno uvedbo regionalnega modela nevezanih pomoči, s katerim bi uskladili plačila na hektar, izračunana po ozemeljskih merilih;
- načelo finančne discipline, ki je bilo uvedeno v finančni perspektivi za obdobje 2007–2013 (UL C 139 z dne 14.6.2006) in v skladu s katerim je bil zamrznjen proračun prvega stebra skupne kmetijske politike in predpisane obvezne letne zgornje meje. Evropske institucije so za njihovo spoštovanje dobile možnost, da višino veljavne neposredne pomoči linearno znižajo;
- leta 2007 je bila vzpostavljena enotna skupna ureditev trga, ki je združila mehanizme regulacije 21 že obstoječih skupnih ureditev trga (Uredba (ES) št. 1234/2007, UL L 299 z dne 16.11.2007).

#### D. „Sistematski pregled“ iz leta 2009: utrditev okvira reforme iz leta 2003

S „sistematskim pregledom“, ki ga je Svet sprejel 20. novembra 2008, so bili spremenjeni številni ukrepi, ki so se uporabljali po reformi skupne kmetijske politike leta 2003. Namen pregleda je bil:

- okrepiti popolno nevezanost pomoči v obliki postopne odprave preostalih plačil, vezanih na proizvodnjo, in njihove vključitve v shemo enotnega plačila na kmetijo;
- delno preusmeriti sredstva iz prvega stebra v korist razvoja podeželja s povečanjem stopnje modulacije neposredne pomoči;
- uvesti prožnejša pravila glede javnih intervencij in nadzora ponudbe, da se ne bi zmanjšala sposobnost kmetov za odzivanje na dogajanje na trgu.

#### E. Skupna kmetijska politika proti letu 2020

Reforma iz leta 2013 je bila zadnja etapa še vedno nezaključenega procesa reforme (uredbe (EU) št. 1303/2013 do 1308/2013, UL L 347 z dne 20.12.2013). Smernice skupne kmetijske politike za obdobje 2014–2020 so:

- prehod z nevezanih pomoči na sistem večnamenske podpore. Faza nevezanosti kmetijskih

pomoči na proizvodnjo v prid splošne dohodkovne podpore, ki se je začela leta 2003, preha-ja v fazo ponovnega združevanja instrumentov s posebnimi cilji, hkrati pa se odpravljajo vse zgodovinske reference (ciljna usmerjenost ali „**targeting**“). Enotna plačila na kmetijo nadomešča plačilni sistem po stopnjah ali plasteh s 7 komponentami: 1) „osnovno plačilo“ na hektar; 2) dodatna pomoč za nadomestilo stroškov, povezanih z zagotavljanjem okoljskih javnih dobrin, za katere trg ne zagotavlja plačila (ekološka ali „zelena“ komponenta); 3) dodatno plačilo mladim kmetom; 4) prerazporeditveno plačilo, s katerim se lahko kmetom dodeli dodatna podpora za prvih 30 hektarov; 5) dodatna dohodkovna podpora na območjih s posebnimi naravnimi omejitvami; 6) na proizvodnjo vezane pomoči zaradi gospodarskih ali socialnih razlogov; vzpostavitev poenostavljenega sistema za male kmete, ki prejema manj kot 1250 EUR. Nove pomoči na hektar bodo namenjene samo aktivnim kmetom (5.2.5). Ovojnice neposrednih plačil za vsako državo članico bodo postopno prilagojene tako, da bodo do leta 2019 pri vseh dosegle minimalno plačilo na hektar v evrih (t. i. zunanja konvergenca);

- utrditev dveh stebrov skupne kmetijske politike: prvi steber, iz katerega se financirajo neposredna plačila in tržni ukrepi, se v celoti financira iz Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada; drugi steber za razvoj podeželja sloni na sofinanciranju. Odpravljena je modulacija neposrednih pomoči v prid drugega stebra, ki se nadomesti z obveznim zmanjšanjem osnovnih plačil od 150.000 EUR naprej („postopno zniževanje“). Povečala se je tudi prožnost med stebroma: od leta 2015 imajo države članice možnost, da prvotno dodeljena sredstva prenašajo v obeh smereh (do 15 % iz prvega v drugi steber, iz drugega v prvi steber pa do 25 % za nekatere države članice) (5.2.5);
- instrumenti enotne skupne ureditve trga (SUT) se združijo v „varnostne mreže“, katerih uporaba je omejena na cenovne krize in motnje na trgih. Potrjena je odprava vseh ukrepov nadzora nad ponudbo: sistem kvot za sladkor se bo iztekel leta 2017, pravice do zasaditve vinogradov so bile leta 2016 nadomeščene s sistemom dovoljenj. Pred novim sistemom za mleko brez kvot, predvidenim za leto 2015, je bil sprejet „mini sveženj za mleko“ (Uredba (EU) št. 261/2012, UL L 94, z dne 30.3.2012). Nova enotna skupna ureditev trga uvaja tudi novo krizno rezervo za primere motenj na trgih (5.2.4);
- bolj celosten, ciljno naravnan in teritorialen pristop k razvoju podeželja. Predvideno je boljše usklajevanje ukrepov za podeželje s preostalimi strukturnimi skladi (5.1.1). Široka paleta obstoječih orodij v drugem stebru skupne kmetijske



politike je poenostavljena in se osredotoča na podpiranje konkurenčnosti, inovacij, „na znano“ temelječega kmetijstva, mladih kmetov na začetku dejavnosti, trajnostnega upravljanja naravnih virov in uravnoveženega teritorialnega razvoja (5.2.6).

Po odločitvah iz leta 2013 so bili sprejeti ukrepi za pripravo regulativnega okvira kot odgovora na institucionalne, gospodarske in proračunske spremembe. Drugi sveženj ukrepov za mleko je stekel leta 2016 s ciljem omejiti ponudbo in najti rešitev za padec cen, ki je evropske rejce prizadel po odpravi kvot leta 2015 (UL L 242 z dne 9.9.2016). Komisija je septembra 2016, dvajset let po konferenci leta 1996, organizirala konferenco „Cork 2.0“ in ponovno sprožila razpravo o politiki razvoja podeželja po letu 2020 (5.2.6 in 5.2.9). Ob vmesnem pregledu večletnega finančnega okvira 2014–2020 (1.5.3 in 5.2.2) je predlagala tudi nekatere ukrepe za poenostavitev temeljnih aktov skupne kmetijske politike (COM(2016)0605) (5.2.9). Kot dopolnilo naštetemu bo jeseni 2016 objavila še delegirane in/ali izvedbene akte, s katerimi se bo poleg drugih sprememb poenostavilo izvajanje plačila za zeleno komponento (5.2.5) in preoblikovalo upravljanje trga sadja in zelenjave. V pismu o nameri, naslovljenem na predsednika Parlamenta in Sveta o stanju Unije leta 2016, je poleg tega predsednik Komisije Juncker napovedal še sporočilo o posodobitvi in poenostavitvi skupne kmetijske politike.

### Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament je v splošnem podprl vse reforme skupne kmetijske politike. Povzel je večino predlogov Komisije za reformo iz leta 2003, pri čemer se je izrekel za delno nevezanost plačil, zavrnil pa je postopno zmanjševanje pomoči (T5-0256/2003 z dne 5.6.2003, UL C 68 z dne 18.3.2004). Vnovič je pozval k temu, da se na področju kmetijske politike odločitve sprejemajo po postopku soodločanja, kar je bilo doseženo z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe (1.1.5 in 5.2.1).

Razprave o prihodnosti skupne kmetijske politike po letu 2013 so se na parlamentarni ravni začele, še preden je Komisija predstavila svoje sporočilo in zakonodajne predloge. Evropski parlament je na podlagi samoiniciativnega poročila 8. julija 2010 sprejel resolucijo (UL C 351 z dne 2.12.2011, str. 103), v kateri so poslanci predstavili svoje prednostne naloge za novo skupno kmetijsko politiko v 21. stoletju: zanesljiva preskrba s hrano, pravična trgovina, ohranitev kmetijske dejavnosti na celotnem območju Unije, kakovost živil, ohranitev biotske raznovrstnosti in varstvo okolja, pravično plačilo za javne dobrine, ki jih zagotavljajo kmetje, in razvoj podeželja, ki bo temeljil na ustvarjanju „zelenih“ delovnih mest. Te prednostne naloge so bile potrjene v resoluciji z dne 23. junija 2011 o sporočilu Komisije z naslovom „Skupna kmetijska politika proti letu 2020“ (UL C 390 E z dne 18.12.2012, str. 49).

Parlament je sprejel tudi več resolucij o tematikah, ki dopolnjujejo reformo skupne kmetijske politike: Pošteni prihodki za kmete: bolj delujoča veriga preskrbe s hrano v Evropi (UL C 308 E z dne 20.10.2011, str. 22), Priznanje kmetijstva kot strateškega sektorja v okviru prehranske varnosti (UL C 136 E z dne 11.5.2012, str. 8), Kmetijstvo in mednarodna trgovina (UL C 199 E z dne 7.7.2012, str. 48), Primanjkljaj beljakovin v EU (UL C 199 E z dne 7.7.2012, str. 58) ter Dobavna veriga za kmetijska obratna sredstva: struktura in posledice (UL C 227 E, 6.8.2013, str. 3).

Evropski parlament je dopolnil zakonodajne predloge o skupni kmetijski politiki po letu 2013, tako spremenjeno besedilo pa je postalo mandat za pogajanja s Svetom (resolucije P7\_TA(2013)0084, P7\_TA(2013)0085, P7\_TA(2013)0086 in P7\_TA(2013)0087 z dne 13.3.2013). Na tej podlagi in po več kot štiridesetih trialogih je bil dosežen politični dogovor in Parlament je 20. novembra 2013, takoj po sprejetju finančnega svežnja 2014–2020, izrazil mnenje o novih kmetijskih uredbah (Resolucije P7\_TA(2013)0490, P7\_TA(2013)0491, P7\_TA(2013)0492, P7\_TA(2013)0493 in P7\_TA(2013)0494).

→ Albert Massot

## 5.2.4 Prvi steber skupne kmetijske politike: I – skupna ureditev trgov (SUT) kmetijskih proizvodov

*Skupna ureditev trgov ureja tržne ukrepe, predvidene v okviru skupne kmetijske politike. Zaporedne reforme so leta 2007 privedle do združitve 21 SUT v eno samo za vse kmetijske proizvode. Sočasno se je skupna kmetijska politika zaradi teh pregledov postopno bolj usmerila na trge, zmanjšal pa se je tudi obseg intervencijskih mehanizmov, ki se zdaj obravnavajo kot „varnostne mreže“ in se uporabljajo zgolj v primeru krize.*

### Pravna podlaga

Členi 38 do 44 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), Uredba (EU) št. 1308/2013 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 347, 20.12.2013) in Uredba Sveta (EU) št. 1370/2013 Sveta (UL L 346, 20.12.2013).

### Predstavitev: od 21 skupnih ureditev trgov do ene same

SUT so bistveni element skupne kmetijske politike že od njenega nastanka: prav v okviru SUT so bile uvedene različne sheme podpore trgov glede na kmetijske sektorje.

Namen vzpostavitve SUT je doseči cilje skupne kmetijske politike (člen 40 PDEU), zlasti stabilizirati trge in kmetom zagotoviti primerno življenjsko raven ter povečati proizvodnjo v kmetijstvu. SUT se uporablja za proizvode, navedene v Prilogi I k PDEU. Vsebuje številne mehanizme, ki urejajo proizvodnjo teh proizvodov in trgovino z njimi v EU. Ti mehanizmi nudijo različna jamstva glede na posebnosti posameznih proizvodov. Tržni ukrepi SUT so del prvega stebra skupne kmetijske politike.

Do začetka veljavnosti enotne SUT leta 2007 (Uredba (ES) št. 1234/2007, UL L 299, 16.11.2007) je hkrati obstajalo 21 posebnih SUT, ki so bile opredeljene v temeljnih uredbah. SUT so se prvotno opirale predvsem na zajamčene cene, ki so se postopno znižale, nadomestile pa so jih neposredne pomoči, sprva izplačane v celoti, kasneje pa delno. Poleg tega je bila po luksemburški reformi (2003, 5.2.3) večina neposrednih pomoči, ki so bile vključene v različne SUT, postopno ločena od proizvodnje in prenesena iz uredb o SUT (vzpostavitev sheme enotnega plačila) najprej v Uredbo (ES) št. 1782/2003 (UL L 270, 21.10.2003) in po sprejetju „sistematskega pregleda“ v Uredbo (ES) št. 73/2009 (UL L 30, 31.1.2009).

Z zaporednimi reformami so bili preoblikovani tudi intervencijski mehanizmi, ki se zdaj obravnavajo kot „varnostne mreže“, kar pomeni, da se lahko uporabijo le v primeru krize zaradi večjih motenj na trgu. Kar zadeva podporo prek cen, so bile ohranjene le intervencijske cene (zajamčene cene, pod katerimi intervencijska agencija, ki jo določijo države članice,

odkupi proizvedene količine in jih uskladišči). Močno se je zmanjšal tudi obseg intervencije (glej spodaj razdelek o financiranju SUT).

### Nova skupna ureditev trgov po letu 2013

Pravila o skupni ureditvi trga so posebno zapletena: temeljna uredba ima 232 členov, katerim je treba dodati številna pravila v delegiranih in izvedbenih aktih.

SUT opredeljuje kmetijske proizvode, ki jih pokriva, ter ureja notranje področje (intervencijski ukrepi na trgih, pravila o trženju, pravila o organizacijah proizvajalcev) in zunanje področje glede trgovine s tretjimi državami (izvozna in uvozna dovoljenja, uvozne dajatve, upravljanje tarifnih kvot, izvozna nadomestila itd.). Obravnava tudi pravila konkurence, ki se uporabljajo za podjetja in državne pomoči. SUT vsebuje tudi splošne določbe o izrednih ukrepih (med drugim o ukrepih za preprečevanje motenj na trgu, ki jih povzročajo nihanja cen ali drugi dogodki, ukrepih za podporo trgu, povezanih z boleznimi živali in izgubo zaupanja potrošnikov zaradi tveganj za javno zdravje, zdravje živali ali rastlin, ter ukrepih v zvezi z usklajenimi ravnanji v obdobjih velikih tržnih neravnovesij) in določa tudi novo rezervo za spopadanje s krizami v kmetijskem sektorju.

Ta rezerva je nov instrument za podporo sektorju v primeru kriz, ki vplivajo na proizvodnjo ali distribucijo. Oblikuje se vsako leto z znižanjem neposrednih plačil v okviru mehanizma finančne discipline (Uredba (EU) št. 1306/2013). Finančna disciplina velja le za neposredna plačila, večja od 2000 EUR. Če se rezerva ne porabi, se vsako leto vrne kmetom. V obdobju 2014–2020 je razdeljena na sedem enakih letnih obrokov v znesku 400 milijonov EUR (kar pomeni, da je skupni znesek rezerve 2800 milijonov EUR). Krizna rezerva se lahko uporabi za financiranje izrednih ukrepov pri motnjah na trgih.

Sistemi javne intervencije in pomoči za zasebno skladiščenje so bili revidirani, da bi izboljšali njihovo odzivnost in učinkovitost. Intervencijsko obdobje za maslo in posneto mleko v prahu je bilo podaljšano za en mesec; predviden je avtomatični razpisni postopek za mleko in posneto mleko v prahu nad dolo-

čenimi zgornjimi mejami; največja količina za odkup po fiksni ceni za maslo je zdaj 50.000 ton; nekateri siri z zaščiteno označbo porekla/zaščiteno geografsko označbo (ZOP/ZGO) so lahko upravičeni do pomoči za zasebno skladiščenje.

Kar zadeva ukrepe za nadzor ponudbe, se bo sistem kvot za sladkor iztekel 30. septembra 2017.

Nova SUT v skladu z odločitvami, sprejetimi ob reformi leta 2008, predvideva iztek sistema pravic do zasaditve v vinskem sektorju konec leta 2015. Za obdobje 2016–2030 je bil nato vzpostavljen sistem dovoljenj za nove zasaditve (v skladu s priporočili skupine na visoki ravni o vinu decembra 2012). Število dovoljenj za zasaditev vinske trte se bo lahko povečalo za 1 % na leto.

Potrjeno je bilo, da se kvote v sektorju mleka in mlečnih izdelkov iztečejo 31. marca 2015. Določbe „mini svežnja za mleko“ v zvezi s pogodbenimi razmerji v sektorju mleka in mlečnih izdelkov (Uredba (EU) št. 261/2012, UL L 94, 30.3.2012) so bile vključene v novo uredbo. Njihov cilj je okrepiti pogajalsko moč proizvajalcev mleka v dobavni verigi. Na podlagi teh ukrepov lahko države članice določijo, da so pisne pogodbe med kmeti in predelovalci mleka obvezne. Kmetom pa omogočajo, da se prek organizacij proizvajalcev skupno pogajajo o pogodbah. Organizacije proizvajalcev lahko regulirajo tudi ponudbo sirov z ZOP/ZGO.

Poleg tega sta se podaljšali shemi šolskega mleka in šolskega sadja, letni proračun za shemo šolskega sadja pa se je z 90 milijonov EUR povečal na 150 milijonov EUR. Trenutno poteka razprava o zakonodajnem predlogu za izboljšanje delovanja teh shem (2014/0014(COD)). Parlament je mandat za začetek medinstitucionalnih pogajanj sprejel 27. maja 2015.

Enotna SUT predvideva tudi shemo podpore čebelarstvu, ki jo v višini 50 % sofinancira EU.

Določbe o organizacijah proizvajalcev, združenjih organizacij proizvajalcev in medpanožnih organizacijah so bile razširjene na vse sektorje, da bi okrepili pogajalsko moč kmetov. Njihovo financiranje sodi v okvir razvoja podeželja. Organizacije proizvajalcev v sektorjih oljčnega olja, poljščin in govejega mesa lahko pod določenimi pogoji sodelujejo tudi pri skupnih pogajanjih v imenu svojih članov.

Evropska komisija lahko v nekaterih primerih priznanim organizacijam proizvajalcev, njihovim združenjem in priznanim medpanožnim organizacijam dovoli, da sprejmejo začasne ukrepe za stabilizacijo trgov (na primer umik proizvodov s trga ali skladiščenje pri zasebnih gospodarskih subjektih).

Nova uredba ohranja izvozna nadomestila za izvoz v tretje države, vendar le za nekatere proizvode in če pogoji na notranjem trgu ustrezajo pogojem, opisanim za izredne ukrepe.

Med pogajanjimi o reformi SUT je bilo kočljivo vprašanje tudi uskladitev skupne kmetijske politike z lizbonsko pogodbo (zlasti vprašanja v zvezi z uporabo člena 43(3) PDEU, v skladu s katerim odloča le Svet). Tako so zdaj nekateri ukrepi v zvezi z javno intervencijo in zasebnim skladiščenjem, shemami razdeljevanja v šolah, izvoznimi nadomestili in sektorjem sladkorja v izključni pristojnosti Sveta (Uredba Sveta (EU) št. 1370/2013).

### Financiranje skupne ureditve trga

Skupna ureditev trga se financira iz Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS). Leta 2014 so vsi ukrepi, povezani z intervencijami na trgih, predstavljali približno 2,6 milijarde EUR ali 5,8 % vseh odhodkov EKJS. Preglednica 1 jasno kaže, da so se zneski za izvozna nadomestila občutno zmanjšali.

**PREGLEDNICA 1: Odhodki EKJS za intervencije na kmetijskih trgih (v milijonih EUR)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Skladiščenje	- 106,7	147,9	173,4	93,6	- 194,6	17,4	25,1	5,1
Izvozna nadomestila	1 444,7	925,4	649,5	385,1	179,4	146,7	62,4	4,5
Drugi tržni ukrepi	3 427,1	3 046,4	3 083,5	3 454,8	3 428,3	3 344,5	3 217,2	2 579,6
Skupaj	4 765,1	4 119,7	3 906,4	3 933,5	3 413,1	3 508,6	3 304,7	2 589,2

Vir: finančna poročila Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu

Tržni ukrepi v nasprotju z neposrednimi pomočmi in razvojem podeželja niso predmet vnaprejšnjih namenskih nacionalnih proračunskih sredstev. Razpoložljiva sredstva za tržno politiko EU za obdobje 2014–2020 bi morala skupaj s krizno rezervo predstavljati približno 4 % (17,5 milijarde EUR) celotnega proračuna skupne kmetijske politike.

Skupna ureditev trga je bila uporabljena v krizah v sektorju mleka, prašičjega mesa ter sadja in ze-

lenjave. Evropska komisija je septembra 2015, marca 2016 in julija 2016 sprejela tri nize podpornih ukrepov. Vrednost prvega niza ukrepov je bila 500 milijonov EUR, njihov cilj pa je bil podpreti finančno stanje kmetov in omejiti tržna nihanja (prek vzpostavitve sistema zasebnega skladiščenja za svinjino in močnejše podpore zasebnemu skladiščenju masla in posnetega mleka v prahu). Komisija je marca 2016 prvič uvedla tudi enega od izrednih ukrepov (člen 222 uredbe o SUT), ki dovoljuje, da se

organizacije proizvajalcev, medpanožne organizacije in zadruge v sektorju mleka prostovoljno dogovorijo o omejitvi proizvodnje. To odločitev je spremljalo začasno povečanje državne pomoči in podvojitev zgornje meje intervencij za posneto mleko v prahu in maslo. Niz ukrepov iz septembra 2016 je določil vzpostavitev sistema na ravni EU, ki bi spodbujal zmanjšanje proizvodnje mleka (150 milijonov EUR), pogojno izravnalno pomoč, ki jo morajo opredeliti in izvajati države članice na podlagi seznama, ki ga predlaga Komisija (350 milijonov EUR, ki jih lahko države članice dopolnijo z enakimi zneski iz nacionalnih skladov), tehnične ukrepe za večjo prilagodljivost (npr. na področju vezane podpore), podporo finančnemu stanju in okrepitev mehanizmov varnostne mreže (podaljšanje intervencijskih ukrepov in pomoči zasebnemu skladiščenju posnetega mleka v prahu). Krizna rezerva se do sedaj še ni uporabila.

### Vloga Evropskega parlamenta

„Mini sveženj za mleko“ (Uredba (EU) št. 261/2012) je bil prvi zakonodajni akt o kmetijstvu, ki sta ga Evropski parlament in Svet sprejela po rednem zakonodajnem postopku.

SUT je bila ena najbolj spornih tem v pogajanjih o novi skupni kmetijski politiki. Največ razprave pri glasovanjih o štirih novih uredbah na plenarnem zasedanju marca 2013 je bilo pri glasovanju o uredbi SUT (375 glasov za, 277 glasov proti). Razlog za to

je predvsem ta, da obravnava posebno občutljiva vprašanja, kot so regulacija kmetijskih trgov, uporaba pravil konkurence v kmetijstvu in vloga institucij v SKP (zlasti člen 43(3) PDEU). Evropski parlament je kot sozakonodajalec novi uredbi dal svoj pečat. Tako je na primer Parlament podprl ponoven vpis trde pšenice na seznam proizvodov, upravičenih do intervencije, povečanje količinske omejitve za javno intervencijo za maslo (50.000 ton v primerjavi z 20.000 tonami, ki jih je predlagala Komisija), vključitev sirov z zaščiteno označbo porekla ali zaščiteno geografsko označbo na seznam proizvodov, upravičenih do pomoči za zasebno skladiščenje, zvišanje zgornje meje finančne pomoči Unije organizacijam proizvajalcev ali združenjem organizacij proizvajalcev v sektorju sadja in zelenjave, podaljšanje veljavnosti sistema sladkornih kvot do leta 2017, ohranitev sistema dovoljenj za zasaditev vinske trge po izteku ureditve pravic do zasaditve itd.

Poleg tega Parlament pozorno spremlja Komisijo pri pripravi delegiranih aktov v zvezi s SUT, da bi zagotovil, da se v njih res upošteva politični kompromis, dosežen ob reformi. Parlament lahko namreč nasprotuje tem aktom, zaradi česar lahko Komisija, če je primerno, zadevni akt razveljavi.

Parlament skrbno spremlja tudi ukrepe, sprejete za odpravo krize v kmetijskem sektorju.

---

→ Guillaume Ragonnaud

## 5.2.5 Prvi steber skupne kmetijske politike: II – neposredna plačila kmetom

*Reforma leta 2003 in sistematski pregled leta 2009 sta večji del neposredne pomoči ločila in ga prenesla v novo shemo enotnega plačila oziroma poenostavljeno shemo plačila na površino za nove države članice. Z novo uredbo, Uredbo (ES) št. 1307/2013, je bil določen sistem neposrednih plačil od 1. januarja 2015.*

### Pravna podlaga

Členi 38 do 44 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), Uredba (EU) št. 1306/2013 (UL L 347, 20.12.2013, str. 549) in Uredba (EU) št. 1307/2013 (UL L 347, 20.12.2013, str. 608).

### Cilji

Skupna kmetijska politika za obdobje 2014–2020 ohranja dva stebra, vendar krepi njuno povezanost, s čimer nudi celovitejši in bolj integriran pristop k pomoči v tem okviru. Natančneje povedano, uvedena je nova struktura za neposredna plačila, ki je bolj usmerjena, pravičnejša in bolj zelena. Nova Uredba (EU) št. 1307/2013, ki je enovit temeljni akt in celosten predpis za neposredna plačila kmetom, je nadomestila prejšnjo Uredbo Sveta (ES) št. 637/2008 in Uredbo Sveta (ES) št. 73/2009.

### Vsebina Uredbe (EU) št. 1307/2013

#### A. Celostna vizija

Mehanizmi neposredne pomoči s „popolnoma nevezane pomoči“ prehajajo na „usmerjeno pomoč“. Sistem nevezane kmetijske pomoči in zagotavljanja splošne dohodkovne podpore, ki je bil uveden leta 2003, sedaj prehaja v sistem, v katerem je vsaka komponenta povezana z določenimi cilji. zgodovinska referenčna obdobja pa niso več pomembna. Enotna plačila na kmetijo nadomešča sistem večnamenskih plačil s sedmimi komponentami: 1) osnovno plačilo na hektar, katerega stopnjo je treba uskladiti glede na nacionalna ali regionalna gospodarska ali upravna merila in v skladu s procesom (t. i. notranje) konvergence; 2) „zelena“ komponenta kot dodatna podpora za nadomestilo stroškov pri zagotavljanju okoljskih javnih dobrin, za katere trg ne zagotavlja plačila; 3) dodatno plačilo mladim kmetom za obdobje petih let; 4) prerezporeditveno plačilo, s katerim se lahko kmetom dodeli dodatna podpora za prve hektarje na kmetiji; 5) dodatna dohodkovna podpora na območjih s posebnimi naravnimi omejitvami; 6) vezana podpora za proizvodnjo, dodeljena za nekatera območja ali vrste kmetovanja iz ekonomskih ali socialnih razlogov; 7) poenostavljena shema za male kmete s plačili do 1250 evrov. Prve tri komponente so za države članice obvezne, ostale štiri pa prostovoljne. Države članice morajo 30 % svojih

nacionalnih sredstev za neposredna plačila nameniti za „zelena“ komponento. Preostalih 70 % se nameni za „osnovna plačila“ po odbitku vseh zneskov, uporabljenih za nacionalne rezerve pravic (obvezna, do 3 % nacionalne ovojnice), za dodatna prerezporeditvena plačila (do 30 %), plačila za mlade kmete (do 2 %), območja z omejenimi možnostmi (do 5 %) ali za plačila, vezana na proizvodnjo (do 15 %). Nova osnovna plačila na hektar bodo namenjena samo dejavnim kmetom (opredeljenim na podlagi negativnega seznama, ki ga določi vsaka država članica). Poleg tega zanje do leta 2019 velja proces delne (t. i. zunanje) konvergence med državami članicami, ne da bi bile popolnoma odpravljene vse razlike na celotnem ozemlju EU (ki odražajo različne nacionalne ovojnice in upravičene površine, dodeljene posamezni državi članici leta 2015).

#### B. Najpomembnejša vprašanja

##### 1. Shema osnovnega plačila/poenostavljene plačila na površino (obvezno za vse države članice)

Države članice namenjajo 70 % svoje nacionalne ovojnice za neposredna plačila v novi shemi osnovnega plačila, in sicer po odbitku vseh zneskov, uporabljenih za dodatke za mlade kmete in za druge prostovoljne sheme, kot so denimo dodatki za območja z omejenimi možnostmi, shema za male kmete, prerezporeditveno plačilo in vezana plačila. Za dvanajst držav članic bo enostavnejša shema pavšalnega enotnega plačila na površino (SEPP) podaljšana do leta 2020. Kar zadeva „notranjo konvergenco“, morajo države članice, ki so leta 2013 dodeljevale plačila na podlagi zgodovinskih referenčnih obdobj, uvesti bolj izenačene stopnje plačil na hektar. Za to imajo na voljo več možnosti: izberejo lahko nacionalni ali regionalni pristop (na podlagi upravnih ali agronomskih meril), v skladu s katerim lahko dosežejo regionalno ali nacionalno pavšalno stopnjo do leta 2019, ali kmetijam, ki dosegajo manj kot 90 % regionalne ali nacionalne povprečne stopnje, zagotovijo postopno povečanje z dodatnim pogojem, da bodo do leta 2019 vsi kmetje dosegli minimalno plačilo v višini 60 % regionalnega ali nacionalnega povprečja. Zneski za kmete, ki prejemajo več, kot je regionalno/nacionalno povprečje, so sorazmerno prilagojeni, pri čemer lahko države članice omejijo morebitne „izgube“ podpore na 30 %.

## 2. Mehanizmi prerazporeditve osnovnega plačila (prostovoljni)

Države članice imajo pravico, da uporabijo prerazporeditveno plačilo za prve hektarje, pri čemer lahko do 30 % nacionalne ovojnice prerazporedijo kmetom za njihovih prvih 30 hektarov (ali do povprečne velikosti kmetij, če ta presega 30 hektarov). Druga možnost je uporaba najvišjega plačila na hektar. Države članice, ki uporabljajo prerazporeditveno plačilo, so lahko oproščene obveznega zmanjšanja osnovnih plačil od 150.000 evrov (najmanj 5 %).

## 3. Režim za mlade kmete (obvezen za države članice)

Da bi spodbudili generacijsko pomladitev na kmetijah, bi bilo treba osnovno plačilo za mlade kmete, mlajše od 40 let, nove kmete in kmetije, ustanovljene v zadnjih petih letih, dopolniti z dodatnimi 25 % vrednosti pravic za prvih pet let kmetovanja. Financiranje v ta namen se zagotovi z do 2 % nacionalne ovojnice. Ta shema je za države članice obvezna in dopolnjuje druge ukrepe, ki so mladim kmetom na voljo v sklopu programov za razvoj podeželja.

## 4. Zelena komponenta (obvezna za države članice, s prožnim izvajanjem)

Poleg sheme osnovnega plačila ali sheme enotnega plačila na površino bo vsako kmetijsko gospodarstvo prejelo dodatno plačilo na hektar za upoštevanje nekaterih kmetijskih praks, ki kmetijo podnebju in okolju. Države članice morajo za „zeleno“ komponento obvezno nameniti 30 % nacionalne ovojnice. Predvideni so trije osnovni ukrepi:

- zagotavljanje raznovrstnosti pridelkov: kmet mora gojiti vsaj dve različni poljščini, če njegova obdelovalna površina presega 10 hektarov, in vsaj tri poljščine, če njegova obdelovalna površina presega 30 hektarov; glavna poljščina lahko pokriva največ 75 % obdelovalne površine, dve glavni poljščini pa največ 95 % obdelovalne površine;
- ohranjanje obstoječega trajnega travinja;
- ohranjanje površin z ekološkim pomenom, ki obsegajo vsaj 5 % obdelovalne površine kmetije, za kmetije z obdelovalno površino, ki presega 15 hektarov (brez trajnega travinja in trajnih nasadov) – to so ozare, mejice, drevesa, zemljišča v prahi, krajinske značilnosti, biotopi, zaščitni pasovi, pogozdene površine, pridelki, ki izboljšujejo vsebnost dušika; ta delež obdelovalne površine se bo lahko po sporočilu Komisije leta 2017 in ustrezem zakonodajnem predlogu povečal na 7 %.

Za neizpolnjevanje obveznosti „zelene komponente“ je zagrožena zelo visoka kazen: po prehodnem obdobju bodo kršitelji izgubili do 125 % svoje „zeleno“ podpore.

Da bi se izognili kaznovanju kmetov, ki že kmetujejo ekološko in trajnostno, uredba predvideva sistem „zelene enakovrednosti“, v katerem se uporaba obstoječih okolju prijaznih praks šteje kot izpolnjevanje navedenih osnovnih zahtev. Za ekološke pridelovalce na primer ne bodo veljale dodatne zahteve, saj njihove prakse že zagotavljajo jasno ekološko korist. Za druge pridelovalce pa lahko kmetijsko-okoljski programi vključujejo ukrepe, ki veljajo za enakovredne. Nova uredba vsebuje seznam takih enakovrednih ukrepov. V izogib „dvojnemu financiranju“ istih ukrepov je treba pri plačilih iz programov za razvoj podeželja upoštevati „zeleno“ zahtevo.

## 5. Vezana plačila (prostovoljna za države članice)

Da bi v posebej občutljivih sektorjih ali na takih območjih preprečili škodljive učinke „notranje konvergence“, lahko države članice predvidijo vezana plačila, tj. plačila, povezana z določenimi pridelki. Ta možnost je omejena na 8 % nacionalne ovojnice, če država članica že zagotavlja vezano podporo, ali do 13 %, če je sedanja stopnja vezane podpore višja od 5 %. Komisija lahko v upravičenih primerih odobri višjo stopnjo. Poleg tega obstaja tudi možnost zagotavljanja 2 % „vezane“ podpore za stročnice.

## 6. Območja z naravnimi omejitvami/območja z omejenimi možnostmi (prostovoljno plačilo)

Države članice ali regije lahko za območja, opredeljena kot območja z naravnimi omejitvami, v obeh stebrih odobrijo dodatno plačilo do 5 % nacionalne ovojnice. Gre za izbirno možnost, ki ne vpliva na druge možnosti, ki so za ta območja na voljo v stebru za razvoj podeželja.

## 7. Aktivni kmeti (obvezno za države članice, a s prožnim izvajanjem)

Reforma prinaša natančnejšo opredelitev aktivnega kmeta, da bi na ta način odpravili težavo t. i. „kmetov s kavča“ in bi odpravili pravne vrzeli, s pomočjo katerih je lahko nekaj podjetij zahtevalo neposredna plačila, čeprav njihova osnovna gospodarska dejavnost ni bilo kmetijstvo. Države članice bodo morale upoštevati nov negativni seznam dejavnosti, ki jih je treba izključiti iz neposrednih plačil, razen če lahko posamezni izvajalci gospodarske dejavnosti dokažejo, da opravljajo dejansko kmetijsko dejavnost. Države članice lahko na seznam vključijo nove gospodarske dejavnosti.

## 8. Upravičene površine (s prožnim izvajanjem)

Leto 2015 je opredeljeno kot novo referenčno leto za prijavljena zemljišča. Države članice, kjer se lahko pričakuje velik porast prijavljenih upravičenih površin, lahko število pravic do plačila, ki se bodo dodelile v letu 2015, omejijo bodisi na 135 % ali na 145 % skupne površine, prijavljene leta 2009.

### 9. Shema za male kmete (prostovoljna)

Nova skupna kmetijska politika državam članicam omogoča, da malim kmetom za sodelovanje v poenostavljeni shemi dodelijo letno plačilo v znesku do 1250 evrov ne glede na velikost kmetije. Za udeležence veljajo manj stroge zahteve v zvezi z navzkrižno skladnostjo in so izključeni iz zelene komponente. Skupna sredstva sheme za male kmete ne smejo preseči 10 % nacionalne ovojnice, razen kadar se država članica odloči, da bodo mali kmetje prejeli znesek, ki bi jim pripadal brez te sheme.

### 10. Sistem navzkrižne skladnosti (obvezen)

Potrjena in poenostavljena so določila glede navzkrižne skladnosti, določajo pa tudi dodelitev neposrednih plačil, če kmetje izpolnjujejo naslednje pogoje: a) standarde glede okoljskih in kmetijskih pogojev, ki jih je določila država članica, da se omeji erozija tal, ohranita struktura in vsebnost organskih snovi v tleh ter zagotovi minimalna raven vzdrževanja; b) veljavne evropske standarde na področju javnega zdravja, zdravja živali, okolja in dobrobiti živali. Če kmet ne spoštuje pravil navzkrižne skladnosti, se neposredna plačila, do katerih je upravičen, delno znižajo ali celo ukinejo. V besedilu uredbe je potrjeno, da bosta v sistem navzkrižne skladnosti vključeni tudi okvirna direktiva o vodah in direktiva o trajnostni rabi pesticidov, a šele ko se ugotovi, da se v vseh državah članicah pravilno uporabljata in so obveznosti kmetov jasno opredeljene.

### 11. Mehanizem proračunske in finančne discipline (obvezen)

Da bi izdatke v okviru prvega stebra skupne kmetijske politike ohranili pod proračunskimi letnimi zgornjimi mejami, ki so določene v večletnem finančnem okviru (4.2.2), se izvaja mehanizem proračunske discipline. V tem mehanizmu se v primerih, ko napovedi kažejo, da bo v določenem proračunskem ob-

dobju prišlo do prekoračitve skupnih predvidenih izdatkov, predlaga prilagoditev neposrednih plačil. Če bi prišlo do znižanja, to ne bo upoštevano za prvih 2000 evrov neposrednega plačila vsakemu kmetu. Poleg tega se bodo lahko v vsakem proračunskem obdobju znižala predhodno dodeljena neposredna plačila kmetom, s čimer se bo oblikovala nova rezerva za morebitne krizne razmere na trgu v višini do 400 milijonov EUR (5.2.4).

### 12. Integrirani administrativni in kontrolni sistem (obvezen)

Integrirani administrativni in kontrolni sistem je potrjen in okrepljen in vključuje vsaj naslednje elemente: računalniško zbirko podatkov, sistem za identifikacijo kmetijskih zemljišč, sistem za identifikacijo in registriranje pravic do osnovnega plačila, integriran kontrolni sistem in enotni sistem za identifikacijo posameznega kmeta, ki poda vlogo za pomoč.

### Vloga Evropskega parlamenta

Parlament je 13. marca 2013 sprejel vrsto resolucij v zvezi z zakonodajnimi predlogi o skupni kmetijski politiki po letu 2013 (T7-0084/2013, T7-0085/2013, T7-0086/2013 in T7-0087/2013), ta besedila pa so bila mandat za pogajanja s Svetom. Po več trialogih je bil na tej podlagi 26. junija 2013 sprejet politični dogovor. Kljub vsemu je bil potreben spraven postopek med Parlamentom in Svetom o nekaterih nerešenih finančnih vidikih neposrednih plačil in razvoja podeželja. Ko so bila ta vprašanja razrešena, je Parlament takoj po sprejetju finančnega svežnja 2014–2020 20. novembra 2013 sprejel še nove resolucije (T7-0490/2013, T7-0491/2013, T7-0492/2013 in T7-0493/2013), v katerih je ponovno pozdravil novo skupno kmetijsko politiko.

→ Albert Massot

## 5.2.6 Drugi steber skupne kmetijske politike: politika razvoja podeželja

*Med zadnjo reformo skupne kmetijske politike (SKP) je bila ohranjena struktura dveh stebrov, v kateri razvoj podeželja še vedno predstavlja „drugi steber SKP“. Splošna načela stebra ostajajo enaka (sofinanciranje, večletno nacionalno ali regionalno načrtovanje iz nabora ukrepov EU itd.). Novi sistem državam članicam zagotavlja več prožnosti.*

### Pravna podlaga

- Členi 38 do 44 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU);
- Uredba (EU) št. 1303/2013 (UL L 347 z dne 20.12.2013) (skupne določbe za evropske strukturne in investicijske sklade);
- Uredba (EU) št. 1305/2013 (UL L 347 z dne 20.12.2013) (podpora za razvoj podeželja);
- Uredba (EU) št. 1306/2013 (UL L 347 z dne 20.12.2013) (financiranje, upravljanje in spremljanje skupne kmetijske politike).

### Poslanstvo in prednostne naloge

Politika EU za razvoj podeželja je bila uvedena kot drugi steber SKP med reformo, imenovano „Agenda 2000“. Financira se iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP). Naloga tega sklada je prispevati k uresničevanju strategije Evropa 2020 (strategija EU za rast in delovna mesta) s tem, da pospešuje trajnostni razvoj podeželja na podeželskih območjih. EKSRP mora prispevati k razvoju kmetijskega sektorja, ki je prostorsko in okoljsko bolj uravnotežen, prijazen podnebnju, odporen na podnebne spremembe ter konkurenčen in inovativen.

Šest prednostnih nalog nove politike razvoja podeželja za obdobje 2014–2020 je:

- spodbujati prenos znanja in inovacij na področju kmetijstva in gozdarstva (razvoj zbirke znanja na podeželskih območjih); krepiti povezave med kmetijstvom, gozdarstvom in raziskovalnim sektorjem;
- krepiti donosnost in konkurenčnost vseh vrst kmetijstva, spodbujati inovativne kmetijske tehnologije in podpirati trajnostno gospodarjenje z gozdovi;
- spodbujati organizacijo prehranske verige, dobrobit živali in obvladovanje tveganj v kmetijstvu;
- obnavljati, ohranjati in izboljšati kmetijske in gozdne ekosisteme (biotska raznovrstnost, voda, tla);
- spodbujati učinkovito rabo virov (voda, energija) in podpirati prehod na nizkoogljično gospodar-

stvo (uporaba obnovljivih virov energije, zmanjševanje emisij toplogrednih plinov, zajemanje in shranjevanje ogljikovega dioksida);

- spodbujati socialno vključenost, zmanjšati revščino in pospešiti gospodarski razvoj (ustvarjanje delovnih mest, spodbujanje lokalnega razvoja, izboljšanje dostopnosti informacijske in komunikacijske tehnologije).

Kot že v preteklosti je izvajanje politike razvoja podeželja odvisno od pripravljenosti države članice (ali regij) na izvajanje programov za razvoj podeželja. Z večletnimi programi naj bi se izvajale strategije, ki bodo prilagojene posebnim potrebam države članice (ali regij) in prednostnim nalogam politike EU za razvoj podeželja. Programi temeljijo na vrsti ukrepov (ki se združujejo iz „nabora“ evropskih ukrepov, ki so podrobno opisani v Uredbi (EU) št. 1305/2013 in jih sofinancira EKSRP. Stopnja sofinanciranja se razlikuje glede na regijo in vrsto ukrepov. Programe mora odobriti Evropska komisija, vsebovati pa morajo tudi finančni načrt in kazalnike uspešnosti. V sodelovanju med Evropsko komisijo in državami članicami se vzpostavi skupni sistem za spremljanje in vrednotenje politike razvoja podeželja.

V sedanjem programskem obdobju je poudarek na usklajevanju ukrepov EKSRP z drugimi evropskimi strukturnimi in investicijskimi skladi (skladi ESI): skladi kohezijske politike (Kohezijski sklad, Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), Evropski socialni sklad (ESS) in Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo (ESPR)). Za te sklade so določena skupna pravila (Uredba (EU) št. 1303/2013), ki obsegajo skupni strateški okvir za lažje izvajanje postopka načrtovanja programov ter za preprostejše sektorsko in prostorsko usklajevanje podpore iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov v EU. Na tej podlagi vsaka država članica pripravi dogovor o partnerstvu za obdobje 2014–2020, v katerem predstavi, kako bo na celovit način uporabljala sredstva iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov.

### Ukrepi iz „nabora“ ukrepov EU

Ti ukrepi zajemajo naslednja področja:

- prenos znanja in dejavnosti obveščanja (poklicno usposabljanje, kampanje obveščanja itd.);



- storitve svetovanja, službe za pomoč pri upravljanju kmetij in službe za zagotavljanje nadomeščanja na kmetijah;
- sheme kakovosti za kmetijske proizvode in živila (novo sodelovanje kmetov v shemah kakovosti);
- naložbe v osnovna sredstva (predelava kmetijskih proizvodov, infrastruktura, izboljšanje učinkovitosti in trajnosti gospodarstva itd.);
- obnova potenciala kmetijske proizvodnje po naravnih in drugih hudih nesrečah in izvajanje ustreznih preventivnih ukrepov;
- razvoj kmetij in podjetij (zagonska pomoč za mlade kmete, nekmetijske dejavnosti na podeželskih območjih itd.);
- osnovne storitve in obnova vasi na podeželskih območjih (širokopasovna povezava, kulturne dejavnosti, turistična infrastruktura itd.);
- naložbe v razvoj gozdnih območij in izboljšanje sposobnosti gozdov za preživetje (pogozdovanje in ustvarjanje gozdnatih površin; vzpostavitev kmetijsko-gozdarskih sistemov, preprečevanje in odprava škode v gozdovih zaradi gozdnih požarov, naravnih in drugih hudih nesreč, napadov škodljivcev in izbruhov bolezni ter s podnebjem povezanih nevarnosti; naložbe za večjo odpornost in višjo okoljsko vrednost gozdnih ekosistemov ter njihovega potenciala za blažitev podnebnih sprememb; naložbe v gozdarske tehnologije ter predelavo, mobilizacijo in trženje gozdarskih proizvodov);
- ustanovitev skupin in organizacij proizvajalcev;
- ohranjanje kmetijskih praks, ki pozitivno prispevajo k okolju in podnebjju, ter spodbujanje s tem povezanih potrebnih sprememb („okoljsko-kmetijsko-podnebni ukrepi“). Vključitev teh ukrepov v programe razvoja podeželja je obvezna. Obveznosti morajo presežati okvire obveznih standardov;
- podpora za ekološko kmetovanje (plačila za preusmeritev ali za ohranjanje prakse ekološkega kmetovanja);
- plačila v okviru Nature 2000 in na podlagi okvirne direktive o vodah;
- plačila za območja z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami;
- plačila za dobrobit živali;
- plačila za pomoč za gozdarske, okoljske in podnebne storitve ter ohranjanje gozdov;
- spodbujanje sodelovanja med deležniki v kmetijskem in gozdarskem sektorju in v živilski verigi (oblikovanje grozdov in mrež, operativnih skupin evropskega partnerstva za inovacije za produktivnost in trajnost kmetijstva (EIP));
- Sklop instrumentov za obvladovanje tveganja: plačilo zavarovalnih premij za pridelek, živali in rastline; vzajemni skladi za slabe vremenske razmere, bolezni živali in rastlin, napade škodljivcev ter okoljske nesreče; instrument za stabilizacijo dohodka (v obliki finančnih prispevkov za vzajemne sklade za nadomestila kmetom zaradi izrednega upada dohodka);
- dopolnilna nacionalna neposredna plačila za Hrvaško;
- podpora za lokalni razvoj v okviru pobude Leader (povezava med ukrepi za razvoj podeželskega gospodarstva);
- tehnična pomoč.

V prilogi uredbe je okvirni seznam ukrepov, s katerimi bi lahko prispevali k različnim prednostnim nalogam. Poleg tega se ohranja pristop Leader, ki je pristop lokalnega razvoja pod vodstvom lokalne skupnosti. EKSRP financira tudi evropsko mrežo za vzpostavitev mrežnega povezovanja nacionalnih mrež, organizacij in uprav, ki delujejo na področju razvoja podeželja v EU, ter mrežo evropskega partnerstva za inovacije, ki povezuje deležnike s področja kmetijstva in raziskovalce, da bi spodbudili izmenjavo znanja. V uredbi je izrecno določeno, da lahko države članice izvajajo tematske podprograme za mlade kmete, male kmetije, gorska območja, kratke dobavne verige, ženske na podeželskih območjih, blažitev podnebnih sprememb in prilagajanje nanje, biotsko raznovrstnost in prestrukturiranje nekaterih kmetijskih sektorjev. Nekatera od teh področij lahko prejemajo večjo podporo EKSRP.

### Finančni vidiki

V večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020 je Evropskemu kmetijskemu skladu za razvoj podeželja (EKSRP) namenjenih 99,6 milijarde EUR (v tekočih cenah, po prerazporeditvah med stebri, ko države članice izberejo ukrepe skupne kmetijske politike, ki jih bodo izvajale). Štiri glavne prejemnice sredstev EKSRP so Francija (11,4 milijarde EUR), Italija (10,4 milijarde EUR), Nemčija (9,4 milijarde EUR) in Poljska (8,7 milijarde EUR). Skupaj z nacionalni prispevki držav članic bodo sredstva v okviru drugega stebra SKP v celotnem obdobju znašala 161 milijard EUR. Najmanj 30 % vseh sredstev EKSRP mora biti namenjenih naložbam na področjih okolja in podnebja, razvoja gozdnih območij in večje sposobnosti gozdov za preživetje, kmetijsko-okoljsko-podnebnim ukrepom, ekološkemu kmetovanju in plačilom v okviru omrežja Natura 2000. Vsaj 5 % prispevka EKSRP se nameni za pristop Leader. Zneski in stopnje podpore so določeni v Prilogi II k Uredbi. Tako lahko na primer začetna pomoč za mlade kmete znaša 70.000 EUR, pomoč za sheme kakovosti 3000 EUR na leto, subvencije za ekološko kmetovanje pa 900 EUR na leto za trajne nasade.

## Izvajanje

Evropska komisija je v enem letu (od decembra 2014 do decembra 2015) odobrila 118 programov za razvoj podeželja, ki jih je pripravilo 28 držav članic. Dvajset držav članic se je odločilo za izvajanje enega nacionalnega programa, osem držav pa je izbralo več programov (na primer zaradi svoje geografske ali upravne strukture). Izvajanje drugega stebra se močno razlikuje med državami članicami, pa tudi v njih samih. Rezultati prvih analiz kažejo, da so se države pogosto odločile za ohranitev izbranih ukrepov. Trije ukrepi, ki jih iz nabora ukrepov EU najpogosteje izberejo države članice, so naložbe v osnovna sredstva (23 % skupnih javnih izdatkov), kmetijsko-okoljsko-podnebni ukrepi (17 %) in plačila za območja z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami (16 %), kar je enako kot v obdobju 2007–2013. Vendar pa je opaziti določene spremembe, na primer povečanje sredstev za sodelovanje med deležniki v kmetijstvu. Malo se uporabljajo tudi novosti v tem obdobju, na primer tematski podprogrami in finančni instrumenti. Rano tako se pogosto opozarja na upravno zapele-

tenost pri izvajanju drugega stebra. Septembra 2016 je na evropski konferenci („Cork 2.0“) potekala razprava o prihodnosti drugega stebra (5.2.9).

## Vloga Evropskega parlamenta

Zadnja reforma skupne kmetijske politike je bila prvič sprejeta v okviru rednega zakonodajnega postopka („soodločanje“) (5.2.3). Evropski parlament je v celoti izkoristil svojo vlogo sozakonodajalca; dosegel je določitev že navedenega 30-odstotnega minimalnega praga za okoljske naložbe (gl. zgoraj) in določitev stopnje sofinanciranja iz EKSRP na 85 % za najmanj razvite regije, najbolj oddaljene regije in najmanjše otoke Egejskem morju (Svet je želel določiti prag v višini 75 %) Dosegel je tudi zvišanje najvišjega zneska plačil na hektar za območja z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami (450 EUR/ha v primerjavi s 300 EUR iz prvotnega predloga Komisije, ta znesek je podprl tudi Svet).

---

→ [Guillaume Ragonnaud](#)

## 5.2.7 Sporazum Svetovne trgovinske organizacije o kmetijstvu

*Skupna kmetijska politika je danes na zunanji ravni omejena s pravili Svetovne trgovinske organizacije, natančneje s sporazumom o kmetijstvu z dne 15. aprila 1994.*

### Pravna podlaga

V okviru Splošnega sporazuma o carinah in trgovini (GATT), podpisanega v Ženevi leta 1947, in sporazuma o ustanovitvi Svetovne trgovinske organizacije (WTO), podpisanega v Marakešu leta 1994 (UL L 336, 23.12.1994), so dejavnosti EU in držav članic urejene s členi 207 (skupna trgovinska politika), 217 in 218 (mednarodni sporazumi) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) (6.2.2).

### Splošni okvir za zunanje vidike skupne kmetijske politike

Skupna kmetijska politika je od leta 1995 v celoti podrejena ureditvi WTO. Vzpostavljen je bil organ za reševanje sporov z zavezujočim postopkom za reševanje sporov, ki skrbi za to, da države podpisnice spoštujejo nova večstranska pravila.

Poleg tega na skupno kmetijsko politiko vplivajo tudi kmetijske koncesije v prid številnim državam, dane v okviru različnih večstranskih in dvostranskih sporazumov (z afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami (AKP), državami Mercosurja (Mercado Común del Sur) in evro-sredozemskega območja, Mehiko, Čilom itd.) ter enostranska odstopanja v okviru splošnega sistema preferencialov. Ti preferencialni dogovori, ki pojasnjujejo visoko stopnjo kmetijskega uvoza v Evropsko unijo iz držav v razvoju (5.2.10, tabela VI), morajo biti združljivi s pravili WTO.

### Sporazum Svetovne trgovinske organizacije o kmetijstvu

Kmetijstvo je urejal Splošni sporazum o carinah in trgovini (GATT) iz leta 1947, vendar je bila ta ureditev pomanjkljiva, tako da so države podpisnice (oziroma „pogodbence“) to področje dejansko izključile iz področja uporabe načel, ki jih določa splošni sporazum. Z urugvajskim krogom pogajanj, ki se je začel v Puntí del Este leta 1986, je bilo to področje vključeno v večstranska trgovinska pogajanja. Po osmih letih napornih razprav se je s podpisom Marakeškega sporazuma v WTO vzpostavil nov večstranski okvir, ki naj bi spodbudil postopno liberalizacijo kmetijstva.

Vsi sporazumi in memorandumi o soglasju WTO v zvezi s trgovino z blagom, ki so bili podpisani leta 1994 in so začeli veljati 1. januarja 1995, se uporabljajo za kmetijstvo. Vendar ima kmetijstvo posebno mesto, saj ga ureja poseben sporazum o kmetijstvu, katerega določbe imajo večjo težo. Poleg tega tudi nekatere določbe sporazuma o uporabi sani-

tarnih in fitosanitarnih ukrepov zadevajo kmetijsko proizvodnjo in trgovino. Enako velja za sporazum o trgovinskih vidikih pravic intelektualne lastnine glede zaščite geografskih označb.

Pri izvajanju teh sporazumov velja določena stopnja prožnosti tako za članice organizacije, ki so države v razvoju (posebna in različna obravnava), kot za najmanj razvite države in države v razvoju, ki so neto uvoznice prehranskih proizvodov (posebne določbe).

Na podlagi sporazuma o kmetijstvu so se članice WTO zavezale, da bodo izvedle program reform veljavnih kmetijskih politik (v obdobju 1995–2000 za razvite države in v obdobju 1995–2004 za države v razvoju). V tem programu so določene obveznosti na treh glavnih področjih.

#### A. Dostop do trga

Sporazum o kmetijstvu skuša izboljšati dostop do trga in zahteva, da se:

- vsi zaščitni ukrepi na mejah pretvorijo v carinske dajatve (tarifne ekvivalente), ki se nato postopno znižujejo (za 36 % v šestih letih med letoma 1995 in 2000 glede na referenčno obdobje 1986–1988 za razvite države in 24 % za države v razvoju);
- za posebne proizvode, za katere ne velja sistem tarif, uvedejo določbe o minimalnem dostopu za tretje države z uvedbo tarifnih kvot (pri čemer so te konec leta 2000 za vsako skupino proizvodov predstavljale 5 % porabe v referenčnem obdobju 1986–1988);
- ohranijo uvozne tarifne koncesije vsaj na ravni, ki je veljala v obdobju 1986–1988 (tako imenovani običajni dostop); uvede posebna zaščitna klavzula, ki stopi v veljavo, ko obseg uvoza prekorači določen prag ali ko cene uvoženih proizvodov padejo pod določeno mejo.

Poleg tega določbe iz sporazuma o kmetijstvu dopolnjujejo sporazum o tehničnih ovirah v trgovini ter sistemi tehnične podpore.

#### B. Domača podpora

V sporazumu o kmetijstvu je predvideno zmanjšanje obsega podpore glede na vrsto pomoči, ki je razvrščena v različne „škatele“ glede na to, kako vpliva na izkrivljanje kmetijskih trgov.

- „Oranžna škatla“, imenovana tudi skupna mera podpore, združuje subvencioniranje cen in pomoč, vezano na proizvodnjo, ki ni izvzeta iz obveznega zmanjšanja. V šestih letih jo je bilo treba

zmanjšati za 20 % glede na referenčno obdobje 1986–1988. Vse članice WTO lahko uvedejo klavzulo de minimis, ki omogoča, da se iz veljavne skupne mere podpore izvzame podpora v višini manj kot 5 % vrednosti določenega proizvoda (specifične pomoči) ali vrednosti celotne kmetijske proizvodnje (nespecifične pomoči). Za države v razvoju velja prag 10 %.

- „Modra škatla“ zajema pomoči za programe nadzora ponudbe, ki so izvzete iz obveznega zmanjšanja: npr. neposredna pomoč, vezana na obdelovalno površino in fiksni donos ali ki se dodeli za določeno število glav živine (na primer nadomestna pomoč, ki je bila leta 1992 odobrena v okviru skupne kmetijske politike 5.2.3). Znesek podpore na podlagi skupne mere podpore in podpore v modri škatli (celotna skupna mera podpore) za noben proizvod ne sme presežati skupne podpore, dogovorjene v tržnem letu 1992.
- „Zelena škatla“ zajema dve vrsti pomoči. Prva je pomoč za programe javnih storitev (npr. raziskave, usposabljanje, obveščanje javnosti, promocijo, infrastrukturo, notranjo pomoč v hrani ali javne zaloge hrane za prehransko varnost). Druga vrsta pomoči so neposredna plačila proizvajalcem, ki so popolnoma nevezana na proizvodnjo. To so predvsem programi za zagotavljanje dohodka in varnosti (naravne nesreče, finančna udeležba države pri zavarovanju pridelka itd.), programi za strukturno prilagajanje in programi za varstvo okolja. Vsa pomoč iz zelene škatle, ki je združljiva z okvirom WTO, je v celoti izvzeta iz obveznega zmanjšanja.

### C. Izvozne subvencije

Izvozna pomoč se mora v šestih letih po obsegu zmanjšati za 21 %, po proračunu pa za 36 % glede na referenčno obdobje 1986–1990 (z izjemo govejega mesa, za katero velja obdobje 1986–1992). To linearno zmanjšanje je Evropska unija izvedla v 20 skupinah proizvodov. Za predelane proizvode je veljalo samo proračunsko zmanjšanje.

### Vpliv sporazuma o kmetijstvu na skupno kmetijsko politiko

Poleg notranjih ciljev je bil namen reforme skupne kmetijske politike iz leta 1992 deloma tudi ta, da se omogoči podpis sporazuma o kmetijstvu v okviru urugvajskega kroga pogajanj. Evropska unija je v veliki meri izpolnila zaveze iz Marakeša.

### A. Dostop do trga

Zaveze glede pogodbenih carin Evropske unije so veljale za 1764 tarifnih postavk. Povprečne pogodbenne carine za kmetijsko-živilske proizvode, ki so ob začetku uvedbe znašale 26 %, so do konca tega obdobja upadle na samo 17 %. Poleg tega je Evropska unija uveljavila ničelno oziroma minimalno stopnjo carin za 775 tarifnih postavk od skupaj 1764. Le za 8 % tarifnih postavk velja carinska stopnja nad 50 %. Visoke stopnje veljajo za mlečne izdelke, goveje meso, žita ter izdelke iz žit, sladkor in sladila. Evropska unija je na področju tarifnih kvot skupaj uvedla 87 kvot, od katerih jih 37 zadeva minimalni dostop, 44 pa običajni dostop. Leta 2014 je bilo v Unijo z ničelno carinsko stopnjo uvoženih okrog 71 % kmetijsko-živilskih izdelkov v vrednosti 72 milijard EUR.

### B. Izvozne subvencije

Devetdeset odstotkov subvencioniranega izvoza, priglašene WTO, prihaja iz Evropske unije. Pri tem je treba upoštevati, da za mnoge ukrepe naših glavnih konkurentov (v zvezi s pomočjo v hrani, izvoznimi krediti in državnimi trgovskimi podjetji), ki so povezani z velikimi sredstvi, ne veljajo pravila WTO. Evropska unija je zmanjšala take oblike podpore, ki lahko močno vplivajo na izkrivljanje trgovine s kmetijskimi proizvodi. Pri reformi skupne kmetijske politike v letu 2013 (5.2.3) je bilo določeno, da je znesek razpoložljivih nadomestil za vse kmetijske proizvode 0 EUR. Izvozna nadomestila se odtlej uporabljajo v izjemnih primerih za premostitev resnih kriz na trgih. Posledično se je delež izvoznih nadomestil v kmetijskem proračunu Unije z 29,5 % leta 1993 (10,1 milijarde EUR) v EU-12 znižal na 0 % leta 2014 v EU-28 (5.2.2). Za nekatere proizvode Unije so bila znižanja precejšnja: to so maslo, oljna repica, sir, sadje in zelenjava, jajca, vina in meso na splošno. Zadnje obvestilo, poslano WTO, zadeva obdobje 2014–2015 (G/AG/N/EU/29. maj 2016).

### C. Domača podpora

Z reformo skupne kmetijske politike leta 2003, s katero je večina obstoječih neposrednih pomoči postala nevezanih, in s kasnejšimi sektorskimi reformami je bilo mogoče večino oranžne in modre škatle prenesti v zeleno škatlo (71,1 milijarde EUR v letih 2012–2013 v EU-27, pri čemer so 32,7 milijarde predstavljala nevezana plačila kmetijskim gospodarstvom (G/AG/N/EU/26) (glej priloženo tabelo). „Oranžna škatla“ (skupna mera podpore) se je kljub zaporednim širitvam močno zmanjšala z 81 milijard EUR na začetku obdobja iz sporazuma na 5,9 milijarde v letih 2012–2013. Tako je Evropska unija v veliki meri izpolnila zaveze iz Marakeša glede te škatle (72,2 milijarde EUR letno). Poleg tega je modra škatla v istem obdobju dosegla 2,7 milijarde EUR.

Domača podpora EU, priglášena WTO (v milijonih EUR – M€)	Obdobje 2011–2012 (G/AG/N/EU/10)		Obdobje 2012–2013 (G/AG/N/EU/10)	
Zelena škatla	70 976,8	87,8 %	71 140,0	89,1 %
Modra škatla	2 981,1	3,7 %	2 754,2	3,5 %
Oranžna škatla (skupna mera podpore)	6 858,9	8,5 %	5 899,1	7,4 %
Celotna priglášena podpora	80 816,8	100 %	79 793,3	100 %

### Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament je vedno pozorno spremljal potek večstranskih pogajanj na splošno, še posebej pa pogajanja o kmetijstvu. Ta interes potrjujejo številne resolucije (z dne 18. decembra 1999 o tretji ministrski konferenci WTO v Seattlu, 25. oktobra 2001 o odprtosti in demokraciji v mednarodni trgovini, 13. decembra 2001 o zasedanju WTO v Dohi, 12. februarja 2003 o pogajanjih WTO o kmetijski trgovini, 25. septembra 2003 o peti ministrski konferenci WTO v Cancúnu, 12. maja 2005 o oceni pogajalskega kroga iz Dohe, 1. decembra 2005 o pripravi šeste ministrske konference WTO v Hongkongu, 4. aprila 2006 o oceni pogajalskega kroga iz Dohe in 24. aprila 2008 o reformi WTO). Parlament je izrazil obžalovanje ob neuspehu konferenc v Seattlu, Cancúnu in Hongkongu ter podprl prizadevanja Evropske unije za nadaljevanje kroga pogajanj iz Dohe.

Parlament je vedno pozival Komisijo, naj varuje interese evropskih proizvajalcev in potrošnikov, pa tudi interese kmetovalcev v tistih državah, s katerimi

ima Evropska unija tradicionalno tesne stike (države AKP). Leta 1999, ob začetku tako imenovanega kroga pogajanj tisočletja, je izrazil podporo pristopu pogajalcev Unije pri zavzemanju za evropski model kmetijstva, ki temelji na večnamenskosti kmetijske dejavnosti. V več resolucijah je to podporo še potrdil ter poudaril pomen izrecnega priznavanja netrgovinskih vidikov in upoštevanja zahtev javnosti glede zanesljive preskrbe s hrano, varstva okolja, kakovosti hrane in dobrega počutja živali.

V resoluciji z dne 24. aprila 2008 so poslanci poudarili potrebo po temeljiti reformi WTO. Še posebej so poudarili, da je treba bolje usklajevati dejavnosti WTO z dejavnostmi drugih mednarodnih organizacij, kot so Mednarodna organizacija dela (ILO), Organizacija Združenih narodov za kmetijstvo in prehrano (FAO), Program OZN za okolje (UNEP), Program OZN za razvoj (UNDP) ali Svetovna zdravstvena organizacija (SZO).

→ Albert Massot

## 5.2.8 Krog pogajanj iz Dohe in kmetijstvo

*Ministrska konferenca v Dohi 14. novembra 2001 je prinesla nov celovit program pogajanj. Na 10. ministrski konferenci Svetovne trgovinske organizacije (WTO) v Nairobiju decembra 2015 so sprejeli prvi sveženj, ki naj bi odpravil izvozne subvencije in izboljšal predpise v korist najmanj razvitih držav, da bi okrepili njihovo sodelovanje v mednarodnih trgovinskih tokovih.*

### Pravna podlaga

Člen 207(3) in člen 218 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

Okvir za pogajanja o kmetijstvu je bil določen s členom 20 sporazuma o kmetijstvu iz Marakeša. Člen določa, da se članice WTO zavzemajo za nadaljnje postopno zmanjševanje podpor in zaščite kmetijstva. Poleg tega je v členu 20(d) določeno, da je treba v pogajanjih upoštevati tudi dejstva, ki niso tržne narave (varstvo okolja, varnost hrane, razvoj podeželja, dobrobit živali itd.), ter da je potrebna posebna in različna obravnava v prid državam v razvoju.

### Cilji kroga pogajanj iz Dohe

Nov proces pogajanj o kmetijstvu se je začel na četrty ministrski konferenci WTO v Dohi (Katar) novembra 2001. V sklepnih deklaraciji konference so bili potrjeni vsi cilji pripravljanih del, natančno je bil določen tudi splošni okvir pogajanj, ki se odslej odvijajo v okviru Razvojne agende iz Dohe, določen pa je bil tudi nov časovni načrt.

Članice so se obvezale, da se bodo pogajale o bistveno boljšem dostopu na trg, postopnem odpravljanju vseh oblik izvoznih subvencij, pa tudi o precejšnjem znižanju notranjih podpor, ki izkrivljajo trgovino. V vseh doseženih dogovorih naj bi upoštevale posebno in različno obravnavo držav v razvoju ter dejavnike, ki niso tržne narave in ki so jih države članice določile v predlogih za pogajanja.

### Pogajanja: od Cancúna do Nairobija

#### A. Doseženi napredek

Dogovorjeni roki doslej niso bili upoštevani. Glede na delovni program iz Dohe naj bi na peti ministrski konferenci, ki je potekala v Cancúnu med 10. in 14. septembrom 2003, ocenili napredek, dosežen od začetka tega kroga pogajanj pri dvajsetih poglavjih na pogajalski mizi (med njimi tudi o kmetijstvu). Poleg tega bi morale članice na osnovi dogovora o postopkih pogajanj predstaviti tudi svoje ponudbe oziroma osnutke celovitih zavez.

Nazadnje je tudi konferenco v Cancúnu zaznamoval neuspeh. Na neuspeh je vplivalo več dejavnikov, predvsem pomanjkanje politične volje pri usklajevanju stališč držav članic ter polemika glede t. i. singapur-

skih vprašanj: trgovine in naložb, politike konkurence, preglednosti javnih naročil ter olajševanja trgovine. Čeprav je bilo kmetijstvo glavni kamen spotike (tudi pobuda o bombažu, ki so jo vložile štiri afriške države), je k neuspehu konference prispevala tudi nepripravljenost držav v razvoju, da bi razpravljali o singapurskih vprašanjih.

Proces je zopet oživel v začetku leta 2004. Rezultat je okvirni sporazum generalnega sveta z dne 1. avgusta 2004, ki določa ključna načela za postopke pogajanj. Ta odločitev je iz agende iz Dohe umaknila tri singapurska vprašanja. Članice so si zadale neuradni cilj, da bodo pogajanja zaključile pred koncem leta 2006, ki pa zopet ni bil uresničen. Razhajanja med članicami bi se lahko zmanjšala med ministrsko konferenco v Hongkongu decembra 2005, vendar so nekatere razlike ostale nepremostljive. Končno so bili leta 2008 predstavljeni novi revidirani osnutki postopkov pogajanj, nekakšen oris končnega sporazuma, o katerem naj bi odločali v Ženevi. Sveženj iz julija 2008 (TN/AG/W/4/Rev. 3) obravnava naslednje točke:

#### a. Domača podpora

- Celotna domača podpora, ki izkrivlja trgovinsko menjavo („oranžna škatla“ + „modra škatla“ + klavzula de minimis) (glej preglednico 5.2.7), naj bi se v Evropski uniji zmanjšala za 75–85 %, v Združenih državah Amerike in na Japonskem za 66–73 %, v preostalih državah članicah (v petih letih v razvitih državah, v osmih letih v državah v razvoju) pa za 50–60 %. Uvedlo naj bi se takojšnje 33-odstotno znižanje v Združenih državah Amerike, Evropski uniji in na Japonskem ter 25-odstotno znižanje v ostalih članicah.
- „Oranžna škatla“ (ali skupna mera podpore) (glej preglednico 5.2.7) naj bi se skupaj zmanjšala za 70 % v Evropski uniji, za 60 % v Združenih državah Amerike in na Japonskem ter za 45 % v ostalih državah. Cene in pomoč na proizvod naj bi znašale največ toliko kot povprečna „oranžna“ podpora, zabeležena v obdobju 1995–2000.
- „Modra škatla“ (glej preglednico 5.2.7) naj bi se povečala, vendar bi ostala omejena na 2,5 % proizvodnje v razvitih državah in 5 % v državah v razvoju, z zgornjimi mejami za posamezne proizvode.
- Klavzula de minimis (glej preglednico 5.2.7) naj bi ostala omejena na 2,5 % proizvodnje za razvite države in 6,7 % za države v razvoju (vendar se podpora ne bi zniževala, če je namenjena predvsem

kmetovalcem, ki se ukvarjajo s samooskrbnim kmetijstvom).

- Pogoji za „zeleno škatlo“ (glej preglednico 5.2.7) naj bi se še zaostriili.

#### **b. Dostop do trgov**

- Carinske tarife naj bi se zmanjšale na podlagi formule, ki za višje dajatve določa večje znižanje. V razvitih državah naj bi se tarife do 20 % znižale za 50 %, tarife, višje od 75 %, naj bi se znižale za 70 %, minimalno povprečno znižanje pa naj bi znašalo 54 % v razvitih državah in od 33,3 % do 44–48 % v državah v razvoju. Najmanj razvite države naj bi bile izvzete iz vseh znižanj.
- Za občutljive proizvode (za vse države) in posebne proizvode (za države v razvoju) naj bi bilo znižanje manjše. Vendar bi se lahko zmanjšanje pri občutljivih proizvodih kompenziralo pri tarifnih kvotah po preferenčni stopnji, posebni proizvodi pa bi lahko bili popolnoma oproščeni znižanja.
- Določba o posebni zaščiti (glej preglednico 5.2.7) naj bi bila v razvitih državah postopoma odpravljena. Za države v razvoju naj bi veljal nov posebni zaščitni mehanizem za 2,5 % tarifnih postavk, ki bi jim ob povečanem uvozu in znižanjih cen omogočilčasno povečanje carinskih tarif.

#### **c. Konkurenčnost izvoza**

- Izvozne subvencije (glej preglednico 5.2.7) naj bi bile odpravljene do konca leta 2013, vključno s tistimi, ki se skrivajo za izvoznimi krediti, za panogami, povezanimi z državnimi izvoznimi podjetji, ali za pomočjo v hrani, če ta ni nujna.

Predsedujoči na pogajanjih o kmetijstvu je 6. decembra 2008 predstavil svoj zadnji revidirani osnutek postopkov pogajanj. Razlik v stališčih glede posebnega zaščitnega mehanizma za države v razvoju vseeno ni bilo mogoče preseči. V grobem so si nasprotovale države (med njimi zlasti Združene države Amerike), ki so želele zelo povečan uvoz (40 %) za sprožitev dodatnih carin, ter države (zlasti Indija in Kitajska), ki so želele nižji sprožitveni prag (10 %), kar bi omogočilo lažjo uporabo posebnega zaščitnega mehanizma. Poleg ukrepa posebne zaščite so ob prekinitvi pogajanj ostale odprte še naslednje točke: bombaž (strateški proizvod nekaterih afriških izvoznih), vprašanja v zvezi z geografskimi označbami in biotsko raznovrstnostjo, banane (to točko naj bi rešili s sporazumom med Evropsko unijo in dobavitelji iz držav Latinske Amerike ter skupine držav AKP), občutljivi proizvodi in poenostavitve carinskih tarif.

Da bi dosegli premik z mrtve točke, so na osmi ministri konferenci leta 2011 sprejeli nov pristop in odločili, da morajo članice izbrati vprašanja, o katerih bi lahko hitreje dosegle dogovor kot o drugih, pri čemer bi se o preostanku svežnja iz kroga iz Dohe dogovarjali kasneje. Na tej osnovi je deveta ministrska konferenca na Baliju decembra 2013 izbrala nekaj kmetijskih tem, o katerih naj bi se pripravili delni sporazumi.

Končno so se na deseti ministri konferenci, ki je potekala v Nairobiju (Kenija) od 15. do 18. decembra 2015, na podlagi delovnega programa z Baliju uspeli dogovoriti o sporazumu.

## **B. Sveženj iz Nairobija**

Na ministri konferenci v Nairobiju so bili sprejeti štiri nove sklepi glede kmetijstva:

- Tema prvega je konkurenčnost izvoza. Ta sklep združuje izvozne subvencije z drugimi vrstami instrumentov podpore, ki lahko izkrivljajo konkurenco, kot so izvozni krediti, garancije za izvozne kredite in druge oblike financiranja, državna izvozna podjetja in pomoč v hrani. Treba je poudariti, da je Evropska unija igrala ključno vlogo v pogajanjih za ta sporazum, ki so se končala s skupnim stališčem velikih držav izvoznih. Kar zadeva izvozne subvencije, jih morajo razvite države odpraviti takoj (razen nekaterih subvencij za predelane proizvode, ki jih bo treba odpraviti do leta 2020). Tudi države v razvoju morajo odpraviti vse oblike izvoznih subvencij do konca leta 2023. Sporazum omogoča hitrejšo odpravo subvencij v zvezi z bombažem. Kar zadeva izvozne kredite, je v sklepu določeno, da lahko vračanje kredita traja največ 18 mesecev za razvite države, za države v razvoju pa lahko v prehodnem obdobju traja največ 36 mesecev. Sklep članice WTO obvezuje tudi, da storijo vse, kar je v njihovi moči, da bi zagotovile, da morebitni monopoli državnih izvoznih podjetij ne izkrivljajo trgovine. Končno sklep zagotavlja še, da pomoč v hrani v naravi državam v razvoju ne bo imela negativnih posledic na lokalno ali regionalno proizvodnjo. Omejena je tudi pretvorba pomoči v hrani v finančno vrednost.
- Javno skladiščenje za varnost preskrbe s hrano v državah v razvoju. Pod pritiskom skupine G33 (gl. spodaj) med ministri konferenco na Baliju leta 2013 so bile članice WTO pozvane, naj pravno ne nasprotujejo programom za varnost preskrbe s hrano. Novo besedilo podaljšuje veljavnost te ureditve, dokler ne bo prišlo do trajne rešitve.
- Bombaž. Ker v Nairobiju ni bilo pogajanj o domači kmetijski podpori, končni sklep določa ukrepe o dostopu na trg in, kot je bilo že omenjeno, o konkurenčnosti izvoza. V novem sporazumu je določeno, da morajo razvite države v okviru svojih preferencialnih režimov od 1. januarja 2016 omogočiti dostop na trg brez carin in brez kvot za izvoz bombaža iz najmanj razvitih držav. Kasneje se bodo podobno zavezale tudi države v razvoju, zlasti Kitajska.
- Poseben zaščitni mehanizem za države v razvoju. Države izvozne kmetijskih proizvodov (npr. Avstralija, Brazilija ali ZDA) so vedno nasprotovale tudičasnemu povišanju carinskih tarif s strani držav v razvoju ob nenadnem povečanju uvoza ali znižanju cen. V novem sklepu je določeno, da bodo imele te države pravico uporabiti poseben

zaščitni mehanizem s sprožitvenimi pragovi, ki bodo temeljili na obsegu uvoza in na cenah.

Poleg tega je sveženj iz Nairobija omogočil znaten napredek na drugih področjih, ki zadevajo države v razvoju. Poenostavljena so preferencialna pravila o poreklu za najmanj razvite države in podaljšano je tudi izvzetje, ki trenutno velja za storitve teh držav (do 31. decembra 2030). Nazadnje je treba poudariti, da je bil na 10. ministrski konferenci sprejet tudi spremenjeni Sporazum o trgovini z izdelki informacijske tehnologije (ATI) iz leta 1996, ki je bil razglašen za prvi sporazum za zmanjšanje carinskih tarif od ustanovitve WTO.

Konferenca v Nairobiju je potrdila spremenjeni pristop v trgovinskih pogajanjih, ki daje prednost delnim sporazumom. Poleg tega so v ministrski izjavi zapisali še, da članice WTO niso enakega mnenja glede vprašanja, ali želijo nadaljevati trgovinska pogajanja v okviru strukture iz Dohe. Glede na obstoječa razhajanja v mnenjih o drugih delih programa iz Dohe se vprašanja prihodnosti WTO kot foruma za večstranska pogajanja niso dotaknili, zlasti glede na rezultate drugih velikih procesov svetovnega upravljanja v letu 2015 (zlasti sprejetje ciljev OZN za trajnostni razvoj do leta 2030 in sklenitev Pariškega sporazuma o podnebnih spremembah).

## C. Po Nairobiju: stališča o preostalih poglavjih iz Dohe

### 1. Evropska unija

Unija si v osnovi prizadeva za bolj tržno usmerjen večstranski trgovinski sistem in pri tem občasno računa na države zagovornice večnamenskosti, skrbi pa tudi za družbeno, gospodarsko in okoljsko trajnost. Naslanja se na dosedanja prizadevanja na področjih domače podpore (reformne skupne kmetijske politike (glej preglednico 5.2.3)) ter dostopa na trg (določbe sporazuma Vse razen orožja (glej preglednico 6.2.3)). Predvideno zmanjšanje domače podpore pravzaprav ne prinaša večjih težav. V letih 2012 in 2013 je skupni znesek za podporo iz „oranžne škatle“, „modre škatle“ in klavzule de minimis v Uniji dosegel približno 10 milijard EUR (G/AG/N/EU/26), kar je pod pragom za skupno domačo podporo, ki izkrivlja trgovinsko menjavo, predvidenim v zadnjem osnutku postopkov pogajanj (22 milijard EUR) (glej preglednico 5.2.7).

Poleg tega je Unija v zadnjih predlogih o postopkih za izpolnjevanje obveznosti pristala na povprečno zmanjšanje carinskih tarif za 60 % v okviru dostopa na trg, ki je za kmetijstvo Unije gotovo najbolj občutljivejša tema. Unija je ponovno poudarila željo, da se uravnoteženo nadaljuje reforma sistema kmetijske trgovine, predvsem s posebno obravnavo držav v razvoju, posebnimi obvezami v prid občutljivih proizvodov ter z upoštevanjem vidikov, ki niso tržne narave (glej preglednico 5.2.7).

### 2. ZDA

Zadnji predlog, ki so ga ZDA podale WTO, je obljubljal zmanjšanje kmetijskih subvencij na manj kot 15 mili-

jard dolarjev letno, kar je za odtenek boljše od prejšnje ponudbe, ki je znašala 17 milijard. V zadnjem osnutku je predsedujoči na pogajanjih o kmetijstvu pozval ZDA, naj svoje subvencije zmanjšajo na znesek med 13 in 16,4 milijarde dolarjev. Vendar se ZDA niso ozirale na predhodne kritike svojih proticikličnih plačil in so z zadnjim zakonom o kmetijstvu (Farm Bill) iz leta 2014 še okrepile domačo podporo, ki izkrivlja trgovino.

### 3. Cairnska skupina

Sestavlja jo 17 držav izvoznic. Njihov skupni interes je zmanjšanje ovir za kmetijstvo, močno pa nasprotujejo razvitim državam, ki ohranjajo visoke subvencije. Skupina je tudi zelo zadržana do koncepta večnamensko-sti kmetijstva, kakršno zagovarja Evropska unija.

### 4. Države v razvoju

Države v razvoju, ki predstavljajo tri četrtine članic WTO, si prizadevajo braniti lastno kmetijsko proizvodnjo in obravnavo netrgovinskih vprašanj (varnost hrane, sredstva za preživljanje, revščina, zaposlovanje na podeželju itd.). Pozivajo tudi k posebni in različni obravnavi, prilagojeni njihovim posebnostim. Da bi uspešneje branile svoje interese, so se povezale v nova zaveznitva.

- Približno 20 držav se je združilo v skupino G20, leta 2006 pa se je pod vodstvom Indije in Kitajske povežalo 22 držav, da bi pred prevelikim znižanjem carinskih tarif zavarovale na milijone svojih malih kmetov ter nastajajočo industrijo.
- Leta 2003 se je med Afriško unijo, državami iz Afrike, Karibov in Pacifika in najmanj razvitimi državami oblikovalo novo zaveznitvo (G90), in sicer za skupna pogajalska stališča o kmetijstvu, dostopu na trg za nekmetijske proizvode, singapurskih vprašanjih in razvoju.
- Na koncu se je oblikovalo zaveznitvo držav v razvoju (G33), in sicer za spodbujanje priznanja strateških proizvodov (ki jih določijo upravičenci sami in so izvzeti iz zmanjšanj) ter posebnega zaščitnega mehanizma za države v razvoju (ki je bil na koncu vključen v sveženj iz Nairobija).

## Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament je večkrat izrazil mnenje o krogu pogajanj iz Dohe. Nadzoruje spoštovanje obveznosti Komisije, ki izhajajo iz njenega pogajalskega mandata, in nenehno podpira prizadevanja evropskih predstavnikov za nadaljevanje pogajanj ter sklenitev uravnoteženega končnega sporazuma (resolucije z dne 4. aprila 2006 (UL C 293 E z dne 2.12.2006, str. 155), 9. avgusta 2008 (UL C 9 E z dne 15.1.2010), 16. decembra 2009 (UL C 286 E z dne 22.10.2010) ter 14. septembra 2011 (T7-0380/2011)).

→ Albert Massot



## 5.2.9 Skupna kmetijska politika po letu 2013

*Leta 2013 se je končala peta velika reforma skupne kmetijske politike: objavljene so bile nove uredbe in postopno se sprejemajo delegirani akti. Pripravljeni so načini za izvajanje prvega stebra nove skupne kmetijske politike v državah članicah, pri Evropski komisiji pa sedaj poteka potrjevanje programov za razvoj podeželja.*

### Pravna podlaga

Členi 38 do 44 PDEU, osnovni akti in večletni finančni okvir: glej preglednice 5.2.1, 5.2.2, 5.2.3, 5.2.4, 5.2.5, 5.2.6.

### Leto 2014, prehod s stare na novo skupno kmetijsko politiko

Leto 2014 je bilo za Unijo leto institucionalne pre-nove (obdobje 2014–2020), zlasti za Evropski parlament, saj so bile maja evropske volitve. Leto 2014 je bilo prehodno leto tudi za skupno kmetijsko politiko, saj so se v tem času države članice pripravile na izvajanje novih določb, ki jim puščajo veliko manevrskega prostora. Tako so morale sprejeti pomembne odločitve, na primer v zvezi s sistemom notranje konvergence neposrednih pomoči, ravno vezanih plačil ali celo v zvezi z uvedbo ali neuvvedbo prerazporeditvenega plačila (gl. tabelo). V okviru, določenem z novo uredbo, so bili pripravljene tudi programi za razvoj podeželja. Poleg tega je Uredba (EU) št. 1310/2013 zagotovila prehod s stare skupne kmetijske politike na novo. Večina določb nove skupne kmetijske politike je začela veljati 1. januarja 2015.

### Skupna kmetijska politika v proračunu Evropske unije za leto 2016

Proračun Unije za leto 2016, sprejet novembra 2015, določa skupaj 155 milijard EUR za sredstva za prevzem obveznosti (v tekočih cenah). Prvi steber skupne kmetijske politike predstavlja 27,2 % sredstev za prevzem obveznosti za leto 2016 (42,22 milijarde EUR), drugi steber pa 12 % (18,68 milijarde EUR). Skupno torej skupna kmetijska politika v letu 2016 predstavlja 39,2 % proračuna Unije, kar je manj kot odhodki za ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo ter konkurenčnost za rast in delovna mesta (skupno 45 %).

### Izvajanje nove skupne kmetijske politike

Osnovne uredbe nove skupne kmetijske politike so bile objavljene decembra 2013. Nato je morala Komisija pripraviti delegirane akte, ki so splošni zakonodajni akti, ki dopolnjujejo ali spreminjajo nekatere nebitvene dele osnovnih aktov (1.3.8 in 5.2.1). Komisija je prvi sveženj delegiranih aktov sprejela marca 2014 in jih poslala Svetu in Parlamentu v pregled. Delegirani akti so lahko začeli veljati samo, če Evropski parlament in Svet v obdobju dveh mesecev (ki se lahko enkrat podaljša) temu nista nasprotovala. Komisija je aprila 2014 predvsem zaradi zahtev Parlamenta sprejela izjavo z zavezo, da bo po enem letu uporabe ocenila izvajanje obveznosti, povezanih s površinami z ekološkim pomenom. Ocena bo zadevala zlasti upravno breme. Pozneje so bili sprejeti še drugi delegirani akti (na primer aprila 2015 delegirana uredba (EU) št. 2015/560 glede sistema dovoljenj za zasaditev vinske trte) ali pa so v pripravi. Prav tako mora Komisija redno sprejemati izvedbene akte o skupni kmetijski politiki za ukrepe, ki zahtevajo enotno izvajanje v državah članicah.

Poleg tega je skupno kmetijsko politiko od marca 2015 v štirih „valovih“ poenostavljala. Njena poenostavitev pa je bil tudi odkriti namen predloga „omnibus“ iz septembra 2016 (gl. spodaj).

#### A. Prvi steber (P1)

V tabeli je predstavljen kratek pregled različnih načinov izvajanja novega sistema neposrednih plačil, ki je rezultat izbire držav članic.

Neto bilanca prenosov med stebroma se je v celotnem obdobju povečala na približno 3 milijarde EUR iz prvega (P1) v drugi steber (P2).

Država	Prenosi iz P1 v P2	Prenosi iz P2 v P1	Prerazporejeno plačilo	Plačilo za območja z naravnimi omejitvami	Prostovoljna vezana podpora	Shema za male kmete
BE	X		X (Valonija)		X	
BG			X		X	X
CZ	X				X	
DK	X			X	X	
DE	X		X			X
EE	X				X	X
EL	X				X	X
ES					X	X
FR	X		X		X	
IE					X	
IT					X	X
CY					X	
HR		X	X		X	X
LV	X				X	X
LT			X		X	
LU					X	
HU					X	X
MT		X			X	X
NL	X				X	
AT					X	X
PL		X	X		X	X
PT					X	X
RO	X		X		X	X
SI					X	X
SK		X			X	
FI					X	
SE					X	
UK	X				X	
Skupaj	11	5	8	1	27	15

Uporaba novega sistema neposrednih plačil se v Evropski uniji razlikuje tudi pri minimalnih zahtevah za prejemanje neposrednih plačil, izvajanju klavzule o aktivnih kmetih in morebitni zgornji meji za osnovna plačila. Pet držav članic (Avstrija, Francija, Irska, Nizozemska in Poljska) je glede ozelenitve neposrednih plačil navedlo, da želijo kmetom ponuditi možnost, da nekatere svoje obveznosti izpolnijo z izvajanjem enakovrednih ukrepov. Poleg tega se v Uniji močno razlikuje izbira površin, ki jih je treba obravnavati kot površine z ekološkim pomenom (najbolj pogosta izbira so površine z rastlinami, ki vežejo dušik – v vseh državah razen na Danskem –, hkrati pa je le osem držav na seznam uvrstilo terase).

## B. Drugi steber (P2)

Komisija je v enem letu (od decembra 2014 do decembra 2015) odobrila 118 programov za razvoj podeželja, ki jih je pripravilo 28 držav članic. Dvajset držav članic se je odločilo za izvajanje enega nacionalnega programa, osem držav pa je izbralo več programov (na primer zaradi svoje geografske ali upravne strukture) (5.2.6).

## Nedavne pobude

Nizozemsko predsedstvo Sveta Evropske unije je na neformalnem srečanju maja 2016 začelo razprave o prihodnosti skupne kmetijske politike po letu 2020. Slovaško predsedstvo je septembra 2016 organiziralo v Bratislavi neformalno srečanje z razpravo o nepoštenu trgovinski praksi v prehranjevalni verigi.

Pri vmesni reviziji večletnega finančnega okvira 2014–2020 je Komisija 14. septembra 2016 sprejela zakonodajni predlog „omnibus“, ki vpliva na številne evropske politike (COM(2016)0605), tako tudi na skupno kmetijsko politiko. Vpliva na izvajanje instrumenta za stabilizacijo dohodkov, dostop do finančnih instrumentov v okviru drugega stebra ter na pojem „aktivnega kmeta“.

Komisija bi morala jeseni 2016 objaviti tudi delegirane in izvedbene akte, s katerimi bi se poenostavilo izvajanje zelene komponente in preoblikovalo upravljanje trgov sadja in zelenjave. Poleg tega je predsednik Komisije Juncker v pismu o nameri, naslovljenem na predsednika Parlamenta in Sveta o stanju Unije leta 2016, napovedal tudi sporočilo o posodobitvi in poenostavitvi skupne kmetijske politike.

V zvezi z drugim stebrom je bila na konferenci „Cork 2.0“ dvajset let po prvi konferenci v istem mestu sprejeta deklaracija, v kateri je poudarjenih deset ključnih usmeritev za prihodnost politike razvoja podeželja v Evropi. Obeti za reformo skupne kmetijske politike leta 2020.

## Kaj bo prinesla reforma SKP v letu 2020?

Ali se bodo leta 2020 potrdili trendi, ki so pokazali pri nedavni reformi skupne kmetijske politike? Med možnimi vprašanji lahko najprej omenimo ohranitev finančne prednosti neposrednih plačil pred razvojem podeželja ter delež proračuna za tržne ukrepe. Kakšna bo vloga krizne rezerve glede na izkušnje iz obdobja 2014–2020? Ali bodo ukrepi za obvladovanje tveganj, ki so bili doslej v skupni kmetijski politiki manj prepoznavni, postali pomembnejši? Osrednje vprašanje bo verjetno tudi prihodnost ukrepov za spodbujanje gospodarskega organiziranja kmetov, zlasti v sektorjih, kjer so bili ukrepi za nadzor ponudbe odpravljeni (mleko, sladkor, vino).

Morda se bo pojavilo tudi vprašanje sofinanciranja neposrednih plačil, ki predvsem zaradi gospodarske krize pri zadnji reformi ni bilo obravnavano, to pa bi lahko privedlo do oblikovanja enotnega stebra za podporo kmetijstvu in podeželju. Verjetno se bosta zastavili vprašanji usklajevanja skladov skupne kmetijske politike s preostalimi evropskimi strukturnimi in investicijskimi skladi ter vprašanje odhodkov za raziskave in inovacije v kmetijstvu.

Na mizi bo tudi vprašanje prihodnje strukture neposrednih plačil in zlasti pomena njihovih različnih komponent, na primer podpore za ustvarjanje javnih dobrin. Ali je predvidena sprememba osnovnega plačila v enkratni znesek (flat rate) na hektar v okviru velikega evropskega kmetijskega sistema? Poleg tega bi bilo treba razpravljati o prihodnosti vezanih plačil za proizvodnjo in prerazporeditvenega plačila. V tem okviru bo model izvajanja neposrednih pomoči, ki bo prevladoval v obdobju 2014–2020, verjetno vplival na prihodnji model neposrednih pomoči, ki bo izbran. Prav tako bosta verjetno pregledani opredeljeni pojmov aktivni kmet in mali kmet.

Končno pa bodo na novo skupno kmetijsko politiko vplivali rezultati večstranskih mednarodnih trgovinskih pogajanj (v okviru kroga pogajanj v Dohi (STO), pa tudi dvostranskih (predvsem z Združenimi državami Amerike za sklenitev čezatlantskega partnerstva na področju trgovine in naložb (TTIP)). Enako bo veljalo tudi za večstranske okoljske sporazume (na primer o boju proti podnebnim spremembam).

## Vloga Evropskega parlamenta

Reforma skupne kmetijske politike za obdobje 2014–2020 je prva, pri kateri je Parlament sodeloval kot sozakonodajalec. Obogaten s temi prvimi izkušnjami si bo Parlament gotovo zagotovil pomembno vlogo pri prihodnjih reformah. Odbor za kmetijstvo Evropskega parlamenta obravnava številna bodoča poročila (o nestabilnosti, zaposlovanju na podeželskih območjih, inovaciji, nepoštenu trgovinski praksi itd.). Parlament spremlja tudi delegirane akte o skupni kmetijski politiki, ki jih sprejema Komisija, in jim lahko nasprotuje. Poleg tega pa je sozakonodajalec v številnih zadevah, povezanih z novo skupno kmetijsko politiko.

→ Guillaume Ragonnaud

## 5.2.10 Skupna kmetijska politika v številkah

*V spodnjih tabelah so prikazani osnovni statistični podatki za naslednja področja skupne kmetijske politike (SKP): kmetijstvo in prehrabna industrija v državah članicah (tabela II), vključevanje okoljskih vprašanj v SKP (tabela III), sektor gozdarstva (tabela IV), financiranje in izdatki SKP (tabeli I in V) ter trgovina s kmetijskimi in živilskimi proizvodi (tabela VI).*

**Tabela I: Skupna kmetijska politika (SKP) v večletnem finančnem okviru 2014–2020 (EU-28)**

Proračunska sredstva za prevzem obveznosti (v milijonih EUR po stalnih cenah iz leta 2011)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Skupaj 2014/2020
<b>A. Skupne večletne odobritve za prevzem obveznosti (EU-28)</b>	134 318 (100 %)	135 328 (100 %)	136 050 (100 %)	137 100 (100 %)	137 866 (100 %)	139 078 (100 %)	140 242 (100 %)	959 988 (100 %)
<b>Kot odstotek BNP (EU-28)</b>	1,03 %	1,02 %	1,00 %	1,00 %	0,99 %	0,98 %	0,98 %	1,00 %
<b>B. SKP – 1. steber (EKJS)</b>	41 585 (30,9 %)	40 989	40 421	39 837	39 079	38 335	37 605 (26,8 %)	277 851 (28,9 %)
<b>Od tega: B.1. Neposredna plačila</b>	39 715 (29,1 %)	39 139	38 580	38 007	37 265	36 566	35 881 (25,6 %)	265 153 (27,6 %)
<b>Od tega: B.2. Odhodki, povezani s trgovino</b>	2 503 (1,8 %)	2 471	2 449	2 427	2 399	2 342	2 286 (1,6 %)	16 879 (1,7 %)
<b>Od tega: B.3. Namenski prejemki</b>	– 633	– 621	– 609	– 597	– 585	– 574	– 562	– 4.181
<b>C. SKP – razvoj podeželja (EKSRP)</b>	12 865 (9,6 %)	12 613	12 366	12 124	11 887	11 654	11 426 (8,1 %)	84 936 (8,8 %)
<b>D. SKP SKUPAJ (1. in 2. steber) (B + C)</b>	54 450 (40,5 %)	53 602	52 787	51 961	50 966	49 989	49 031 (34,9 %)	362 787 (37,8 %)
<b>Odobrena proračunska sredstva v odstotkih BND (EU-28)</b>	0,41 %	0,40 %	0,38 %	0,38 %	0,36 %	0,35 %	0,34 %	0,37 %

**Vir:** Evropska komisija (na podlagi Uredbe Sveta (EU, Euratom) št. 1311/2013 z dne 2. decembra 2013 (UL L 347, 20.12.2013, str. 884) in političnega dogovora, ki so ga junija 2013 dosegli Parlament, Svet in Komisija (glasovanje v Parlamentu 20. novembra 2013 – Resolucija P7\_TA(2013)0455)).

**Tabela II: Osnovni podatki za kmetijstvo in prehrabno industrijo (EU-28)**

	Kmetijsko zemljišče v uporabi (KZU) (1000 ha)	Število kmetij (1000 kmetij)	KZU na kmetijo (ha)	Zaposleni v kmetijstvu (1000 oseb)	Skupna kmetijska proizvodnja (mio. EUR)	Delež primarnega sektorja v BDV/BDP (%)	Faktorski dohodek na letno delovno enoto (EUR/letna delovna enota)	Zaposleni v prehrabni industriji (1000 oseb)	Delež prehrabne industrije v BDV (%)
	2013	2013	2013	2014	2014	2014	2014	2014	2012
BE	1 307	37	34,6	53,2	8 045,3	0,7	31 015	112,9	2,0
BG	4 651	254	18,3	181,1	4 159,3	5,3	7 149	112,4	3,8
CZ	3 491	26	133,0	107,8	4 936,4	2,7	20 298	114,6	2,4
DK	2 619	39	67,5	61,9	11 009,6	1,6	44 848	59,7	1,4
DE	16 700	285	58,6	528,4	57 637,0	0,7	29 081	949,6	(2011) 1,7
EE	957	19	49,9	16,2	896,3	3,4	15 648	16,6	2,0
EL	4 857	710	6,8	461,0	10 394,4	3,8	13 543	115,9	(2011) 3,2
ES	23 300	965	24,1	677,6	42 116,0	2,5	26 392	483,3	(2011) 2,7
FR	27 739	472	58,7	695,0	73 994,3	1,7	29 930	610,8	1,9
IE	4 959	139	35,5	102,7	7 367,0	1,6	17 639	53,5	4,7
IT	12 099	1 010	12,0	737,6	53 793,9	2,2	19 795	464,7	1,9
CY	109	35	3,1	15,1	694,2	2,3	14 214	11,4	2,0
HR	1 571	157	10,0	128,3	2 008,5	4,3	3 923	59,5	—
LV	1 878	82	23,0	46,4	1 216,7	3,3	4 473	28,2	(2010) 2,4
LT	2 861	172	16,7	105,8	2 575,6	3,4	5 634	41,4	4,6
LU	131	2	63,0	3,3	447,9	0,3	20 297	1,4	0,7
HU	4 656	491	9,5	167,0	7 812,3	4,5	8 350	139,1	2,2
MT	11	9	1,2	2,1	124,1	1,4	13 630	3,8	1,7
NL	1 847	67	27,4	169,8	27 134,9	1,8	46 308	128,5	2,8
AT	2 727	140	19,4	186,5	6 951,2	1,4	16 256	70,6	1,9
PL	14 410	1 429	10,1	1 734,1	22 730,5	2,9	5 254	521,7	(2011) 2,9
PT	3 641	264	13,8	363,1	6 526,5	2,3	8 679	96,8	(2011) 2,2
RO	13 056	3 629	3,6	2 391,6	16 770,8	5,3	3 895	187,1	(2011) 6,1
SI	486	72	6,7	83,9	1 249,5	2,2	5 816	19,3	1,5
SK	1 901	23	80,7	58,5	2 385,9	4,4	13 406	50,2	1,7
FI	2 282	54	42,0	76,2	4 197,6	2,8	16 329	37,0	1,6
SE	3 035	67	45,2	62,3	6 201,4	1,4	24 474	44,6	1,3
UK	17 327	185	93,6	341,4	31 678,4	0,7	36 329	422,6	(2011) 1,6
EU-15	124 573	4 439	28,1	4 520,1	347 494,9	1,4	24 277	3 657,8	1,9
EU-13	50 040	6 402	7,8	5 037,8	67 560,1	3,6	5 741	1 305,3	3,3 (EU-12)
EU-28	174 613	10 841	16,1	9 557,9	415 055,0	1,6	15 088	4 957,2	2,0 (EU-27)

Viri: Eurostatova knjiga statistik o kmetijstvu, gozdarstvu in ribištvi, izdaja iz leta 2015, Evropska komisija – „Kazalniki ozadja SKP za obdobje 2014–2020, posodobitev 2015.“

Tabela III: Osnovni kmetijsko-okoljski kazalniki

	Delež KZU, opredeljenih kot območje Natura 2000 (%)	Območje, opredeljeno kot ranljivo zaradi nevarnosti onesnaženja z nitrati (%)	Intenzivnost kmetovanja (EUR na ha KZU v stalnih vhodnih cenah)	Delež KZU, namenjenih ekološkemu kmetijstvu (%)	Delež kmetijstva pri proizvodnji energije iz obnovljivih virov (%)	Delež gozdarstva pri proizvodnji energije iz obnovljivih virov (%)	Emisije toplogrednih plinov iz kmetijskih zemljišč (kt ekvivalenta CO <sub>2</sub> ) in delež vseh (%)
	2014	2012	2013	2013	2013	2013	2013
BE	7,2	76,2	1 238,3	4,8	27,8	48,1	9 375 (8,1 %)
BG	22,4	34,6	150,2	1,2	1,2	61,5	6 963 (15,0 %)
CZ	6,5	41,6	251,3	13,6	20,7	63,0	7 016 (5,7 %)
DK	4,7	100,0	872,7	6,5	6,9	46,4	14 838 (25,8 %)
DE	10,6	100,0	447,5	6,0	26,3	32,4	101 213 (10,8 %)
EE	5,6	7,2	124,8	15,8	0,0	95,1	1 809 (8,4 %)
EL	18,6	24,3	316,6	7,9	8,0	34,0	7 994 (7,9 %)
ES	16,2	16,2	242,2	6,9	5,0	32,1	37 733 (13,1 %)
FR	8,2	45,5	407,2	3,8	9,8	47,0	89 045 (20,0 %)
IE	3,6	100,0	284,1	1,1	4,1	25,5	23 887 (38,1 %)
IT	10,8	12,6	337,9	10,9	7,3	31,7	26 626 (6,6 %)
CY	6,0	5,3	1 253,3	3,9	11,8	4,6	698 (9,1 %)
HR	25,7	n.a.	204,9	2,6	2,8	47,0	2 386 (12,3 %)
LV	6,6	12,8	131,3	9,9	4,3	82,0	5 426 (49,9 %)
LT	4,5	100,0	136,8	5,8	9,4	80,8	5 348 (53,6 %)
LU	10,1	100,0	411,6	3,4	10,7	51,2	662 (6,2 %)
HU	14,7	56,2	202,4	2,8	18,4	69,8	5 598 (10,4 %)
MT	7,7	100,0	2 722,3	0,1	9,3	0,0	82 (3,0 %)
NL	4,2	100,0	1 858,4	2,6	36,9	25,9	25 295 (12,5 %)
AT	11,5	100,0	256,4	18,6	5,1	50,2	7 007 (9,4 %)
PL	11,5	4,5	266,2	4,6	9,3	80,3	29 319 (8,2 %)
PT	18,1	3,7	141,7	5,4	5,0	47,6	8 152 (14,6 %)
RO	12,6	57,8	107,6	2,1	3,2	65,8	14 745 (17,1 %)
SI	23,5	100,0	209,0	8,0	2,5	53,4	3 005 (22,4 %)
SK	16,0	29,8	201,3	8,3	14,1	52,4	2 570 (7,2 %)
FI	1,2	100,0	274,6	9,0	3,0	81,7	13 388 (31,4 %)
SE	4,1	19,8	291,2	16,5	1,8	54,9	12 719 (89,4 %)
UK	2,4	43,6	233,2	3,2	4,3	25,6	55 791 (9,8 %)
EU-15	10,0	48,6	372,0	6,2	11,3	41,3	433 727 (12,8 %)
EU-13	12,8	35,7 (EU-12)	194,0	4,7	8,7	70,1	84 966 (10,8 %)
EU-28	10,8	45,3 (EU-27)	322,6	5,8	10,9	45,9	518 694 (12,5 %)

Vir: Evropska komisija – „Kazalniki ozadja SKP za obdobje 2014–2020, posodobitev 2015.“

**Tabela IV: Osnovni podatki za gozdove EU**

Država članica EU-28	Gozdovi <sup>[1]</sup> (1000 ha, 2015)	Druga gozdna zemljišča <sup>[2]</sup> (1000 ha, 2015)	Druga zemljišča (1000 ha, 2015)	Lastništvo gozdov: Javni gozdovi (1000 ha, 2010)	Gozdovi in druga gozdna zemljišča na prebivalca (ha, 2015)	Skupno pridobljen okrogli les (1000 m <sup>3</sup> , 2010)
Avstrija	3 869	153	4 221,5	878,5	0,47	18 614
Belgija	683,4	35,7	2 308,7	317,2	0,06	3 690,9
Bolgarija	3 823	22	7 011	3.286	0,53	5 863,6
Hrvaška	1 922	569	3 105	1.376	0,59	5 714
Ciper	172,7	213,5	538	118,9	0,34	—
Češka	2 667,4	0	5 054,2	2 036,7	0,25	15 773,4
Danska	612,2	45,5	3 585,3	139,4	0,12	2 621,5
Estonija	2 232	223,6	2 067,2	922,8	1,85	5 889
Finska	22 218	801	7 370	6 744	4,23	48 801,8
Francija	16 989	590	37 187	4 064	0,27	54 020
Nemčija	11 419	0	23 442	5 932	0,14	53 267,7
Grčija	3 903	2 636	6 351	2 907	0,59	1 238,6
Madžarska	2 069,1	121,3	7 113,2	1 178	0,22	5 709,5
Irska	754	47,2	6 087,8	386,2	0,17	2 476,4
Italija	9 297	1 813	18 304	3 032	0,19	—
Latvija	3 356	112	2 750	1 755	1,72	11 429
Litva	2 180	104	3 983,5	1 333	0,77	6 415,2
Luksemburg	86,8	1,4	170,9	41	0,16	284,9
Malta	0,3	0	31,7	0,3	0,00	—
Nizozemska	376	0	2 999	181,3	0,02	1 030,2
Poljska	9 435	0	21 187	7 643	0,24	36 746,6
Portugalska	3 182,1	1 725,1	4 118,3	98,3	0,47	10 210,7
Romunija	6 861	90	16 051	4 363	0,35	13 923
Slovaška	1 940	0	2 870	973,9	0,36	9 073,8
Slovenija	1 248	23	743	315,4	0,62	3 063,4
Španija	18 417,9	9 208,8	22 253,3	5 332,8	0,59	15 610,3
Švedska	28 073	2 432	10 528	6 822	3,18	69 700
Združeno kraljestvo	3 144	20	21 029	868	0,05	9 379,6
EU-28	160 931	29 987	242 461	64 372	0,36	410 547,1

<sup>[1]</sup> „Gozd“ pomeni zemljišče, ki zajema več kot 0,5 hektara, z drevesi, višjimi od 5 metrov, pri čemer krošnje prekrivajo več kot 10 odstotkov zemljišča, oziroma drevesi in situ, ki lahko dosežejo te pragove.

<sup>[2]</sup> „Druga gozdna zemljišča“, „Druga gozdna zemljišča“ pomenijo zemljišča, ki niso opredeljena kot „gozd“, in zajemajo več kot 0,5 hektara, z drevesi, višjimi od petih metrov, pri čemer krošnja prekriva 5–10 odstotkov, oziroma drevesi in situ, ki lahko dosežejo te pragove, oziroma kombinacijo grmičevja, grmovja in dreves nad 10 odstotkov.

Vir: „Stanje evropskih gozdov v letu 2015“ (Ministrska konferenca o varstvu gozdov v Evropi).

**Tabela V: Izdatki skupne kmetijske politike po državah članicah**

Država članica	1. Porazdelitev po državah članicah Neposredne pomoči/Tržni in drugi ukrepi 2014/Razvoj podeželja 2014 (mio. EUR)				2. Odstotek kmetij, prejemnik ne- posredne pomoči iz EKJS (2014)		
	a. Neposredne pomoči EU-28 (1. steber – EKJS)	b. Skupaj (1. steber – EKJS EU-28) (vključno z (a.))	c. Skupaj EKSRP EU-27 (2. steber)	(b+c) % skupaj EU	d. S pomočjo ≤ 5 000 EUR	e. S pomočjo ≤ 20 000 EUR	f. S pomočjo ≥ 50 000 EUR
BE	552,5	612,3	16,6	1,1	33,28	72,69	4,88
BG	578,6	602,1	393,8	1,8	85,57	94,94	2,77
HR	93,2	96,4	n.a.	0,1	96,88	99,71	0,10
CZ	878,8	893,9	283,3	2,1	58,64	81,27	10,68
DK	916,9	937,2	83,3	1,9	44,36	73,05	12,60
DE	5 101,3	5 197,3	917,3	11,1	41,97	80,03	4,75
EE	99,1	100,3	62,1	0,3	82,45	93,80	2,40
EL	2 246,4	2 292,6	549,2	5,1	81,54	98,33	0,13
ES	5 106,4	5 582,8	964,2	11,9	73,80	93,30	1,38
FR	7 779,7	8 370,1	798,1	16,6	29,09	59,28	10,40
IE	1 227,7	1 235,3	n.a.	2,3	42,36	87,95	1,56
IT	3 902,2	4 516,1	1 204,0	10,4	86,65	97,10	0,83
CY	51,7	57,0	22,9	0,1	94,43	98,92	0,18
LV	143,8	147,8	58,8	0,4	92,46	98,21	0,57
LT	374,1	384,1	232,4	1,1	91,13	98,07	0,55
LU	33,1	33,5	1,3	0,1	30,21	64,58	4,69
HU	1 284,7	1 336,9	550,3	3,4	80,11	93,86	2,32
MT	5,3	5,6	11,4	0,0	97,36	99,18	0,16
NL	805,8	852,2	111,1	1,7	36,31	70,93	4,77
AT	695,5	720,6	244,9	1,7	58,89	94,61	0,37
PL	2 982,3	3 215,3	1 700,8	8,9	92,56	99,19	0,24
PT	634,8	736,1	683,1	2,6	86,51	96,56	1,21
RO	1 259,6	1 334,5	822,8	3,9	97,71	99,26	0,29
SI	140,2	146,5	118,1	0,5	89,33	99,22	0,09
SK	371,5	380,9	148,3	1,0	76,90	87,07	8,41
FI	519,4	524,7	56,9	1,1	45,24	89,52	1,10
SE	679,5	693,7	221,3	1,7	57,76	85,02	3,98
UK	3 195,7	3 241,8	691,0	7,1	42,08	73,88	8,53
EU-28	41 659,7	44 292,7	10 947,3	100,0	79,28	93,52	1,69

**Viri:**

**Stolpca (a) in (b):** Evropska komisija – Osmo finančno poročilo – Evropski kmetijski jamstveni sklad – EKJS 2014. Stolpec (b) ne vključuje neposrednih izdatkov Komisije (45,2 milijona EUR leta 2014).

**Stolpec (c):** Evropska komisija – Osmo finančno poročilo – Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja – EKSRP 2014, delovni dokument – tabela 10.

**Stolpci (d), (e) in (f):** Evropska komisija – Okvirni zneski pomoči po razredih velikosti pomoči, ki so jo v sklopu neposredne pomoči prejeli proizvajalci v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 1782/2003 in Uredbo Sveta (ES) št. 73/2009 – Finančno leto 2014.



**Tabela VI: Trgovina s kmetijskimi in živilskimi proizvodi EU-28 po izbranih državah (2015)**

ZUNANJA TRGOVINA EU-28	A.		B.		Saldo (B-A)
	Uvoz (mio. EUR)	% glede na vrstico 2	Izvoz (mio. EUR)	% glede na vrstico 2	
1. Vsa trgovina	1 724 867	—	1 789 063	—	64 196
2. Trgovina s kmetijskimi in živilskimi proizvodi	113 260	100	129 188	100	15 928
% trgovine s kmetijskimi in živilskimi proizvodi (2/1)	6,6%	—	7,2%	—	24,8%
<b>DRŽAVA</b>					
Argentina	5 756	5,1	205	0,2	- 5 551
Brazilija	13 203	11,7	1 594	1,2	- 11 609
Kitajska	5 150	4,6	10 342	8,0	5 192
Indija	2 998	2,7	743	0,6	- 2 255
Indonezija	4 329	3,8	735	0,6	- 3 594
Japonska	238	0,2	5 354	4,1	5 116
Rusija	1 426	1,3	5 569	4,3	4 143
Švica	4 589	4,1	7 670	5,9	3 081
Turčija	4 993	4,4	3 409	2,6	- 1 584
Ukrajina	4 008	3,5	1 357	1,1	- 2 651
Združene države Amerike	11 986	10,6	19 986	15,0	7 421
<b>IZBRANE DRŽAVE</b>	58 676	52	56 964	44	- 2 291

**Vir:** Evropska komisija (GD AGRI), Statistična preglednica o trgovini s kmetijskimi in živilskimi proizvodi EU – Zunanja trgovina EU-28, februar 2016; spremljanje trgovine s kmetijskimi in živilskimi proizvodi EU: razvoj do decembra 2015; Trgovinska statistika 2014 – GD AGRI (prikaz trgovine po državah – glavne partnerice EU).

→ Albert Massot

## 5.2.11 Evropska unija in gozdovi

*Evropska unija (EU) nima skupne gozdarske politike. Kljub temu pa številne evropske politike in pobude vplivajo na gozdove, in to ne le na njenem ozemlju, ampak tudi v tretjih državah.*

Kaj je gozd? Na to, na prvi pogled preprosto vprašanje ni odgovora, ki bi bil skupen vsem državam članicam. Za zbiranje mednarodnih statističnih podatkov o gozdovih se kot gozd štejejo zemljišča s površino nad 0,5 hektara z več kot 10-odstotno drevesno zastrtostjo in na katerih lahko drevesa zrastejo najmanj pet metrov visoko.

### Stanje gozdov Evropske unije: dragoceni ekosistemi s številnimi obrazi in načini uporabe

#### A. Evropska gozdna pokrajina, mozaik, ki ga je v veliki meri oblikoval človek

Glede na prej navedeno opredelitev se gozdovi EU raztezajo na 161 milijonih hektarov (4 % svetovnih gozdnih površin). Razporejeni so neenakomerno in pokrivajo 38 % površine Unije: šest držav članic (Nemčija, Španija, Finska, Francija, Poljska in Švedska) predstavlja dve tretjini evropskih gozdnih površin (glej poglavje 5.2.10). Poleg tega je njihov pomen na nacionalni ravni zelo različen: medtem ko gozdovi pokrivajo več kot 60 % površine Finske, Švedske in Slovenije, je ta delež na Nizozemskem in v Združenem kraljestvu samo 11-odstoten. V nasprotju s številnimi področji po svetu, kjer je krčenje gozdov še vedno velik problem, se gozdne površine v Uniji povečujejo: med letoma 1990 in 2010 so se povečale za približno 11 milijonov hektarov predvsem zaradi naravnega širjenja in učinkov pogozdovanja.

Raznovrstnost gozdov v Evropski uniji je odraz njene geografske in podnebne raznovrstnosti (borealni gozdovi, alpski iglasti gozdovi itd.). Njihova porazdelitev je namreč odvisna od podnebja, tal, nadmorske višine in reliefa. Človek še ni posegel v zgolj 4 % gozdov; 8 % gozdov so gozdni nasadi, preostanek sodi v kategorijo „polnaravnih“ gozdov, tj. gozdov, ki jih oblikuje človek. Evropski gozdovi so večinoma v zasebni lasti (približno 60 % površin v nasprotju s 40 % javnih gozdov).

#### B. Večnamenskost gozdov: njihova okoljska, gozdarska in družbena vloga

Z okoljskega vidika gozdovi zagotavljajo številne ekosistemske storitve: prispevajo k varovanju tal (pred erozijo), so del vodnega ciklusa ter uravnavajo krajevno (zlasti z evapotranspiracijo) in svetovno podnebje (zlasti s skladiščenjem ogljika). Kot habitati številnih vrst varujejo tudi biotsko raznovrstnost.

Z družbeno-ekonomskega vidika izkoriščanje gozdov ustvarja vire, zlasti lesne. 134 od 161 milijonov hektarov gozdov je na voljo za pridobivanje lesa (za to rabo torej ni zakonskih, ekonomskih ali okoljskih omejitev). A poseki na teh površinah predstavljajo le približno dve tretjini letnega prirastka lesa. Največji delež lesa se porabi za proizvodnjo energije (42 %), 24 % ga predelajo v žagarskih obratih, 17 % v papirni industriji in 12 % v industriji lesnih plošč. Iz lesa je pridobljena približno polovica energije iz obnovljivih virov, ki se porabi v Uniji. Gozdovi zagotavljajo tudi „nelesne“ proizvode (tj. proizvode, ki niso les), med katerimi so živila (gozdne jagode in gobe), pluta, smole, olja itd. Hkrati služijo tudi nekaterim storitvam (lov, turizem itd.). Gozdovi so torej vir delovnih mest, zlasti na podeželju. Gozdarski sektor (gozdarstvo, lesna in papirna industrija) predstavlja približno 1 % BDP EU, ki pa na Finskem seže vse do 5 %. Zaposluje približno 2,6 milijona ljudi. Nenazadnje imajo gozdovi pomembno mesto tudi v evropski kulturi.

#### C. Abiotske in biotske nevarnosti – izzivi, ki jih zastrujejo podnebne spremembe

Med abiotskimi dejavniki (fizičnimi ali kemijskimi), ki ogrožajo gozdove, so požari (zlasti v Sredozemlju), suša, nevihte (v zadnjih šestdesetih letih sta evropske gozdove vsako leto močno poškodovali v povprečju dve nevihti) in onesaženost zraka (emisije cestnega prometa). Biotsko raznovrstnost ogroža tudi fragmentacija gozdov zaradi gradnje prometne infrastrukture. Kar zadeva biotske dejavnike, gozdovi propadajo zaradi živali (žuželke, jelenjad) in bolezni. Skupno je zaradi vsaj enega od teh dejavnikov poškodovanih približno 6 % površin.

Izziv za evropske gozdove že predstavljajo podnebne spremembe, ki bodo verjetno vplivale na hitrost rasti, področje razporeditve gozdov in nekaterih škodljivcev ali celo na pogostost in intenzivnost ekstremnih meteoroloških pojavov, čeprav se bo ta vpliv po geografskih območjih razlikoval. Prilagajanje gozdov tem spremembam in njihova vključenost v boj proti njim (na primer nadomestitev neobnovljivih virov energije in neobnovljivih materialov z lesom) sta dva pomembna izziva.

Z gozdovi EU so povezana številna pričakovanja, ki si včasih nasprotujejo, kar se kaže tudi v nasprotnih stališčih glede njihovega izkoriščanja in varovanja. Iskanje ustreznih rešitev na tovrstne težave je eden glavnih izzivov za gospodarjenje z gozdovi.

## Gozdarske politike in pobude v Evropski uniji: kako do usklajenosti

Gozdovi v Pogodbah niso posebej omenjeni, zato EU nima skupne gozdarske politike. Ta torej ostaja predvsem v pristojnosti držav članic. Vseeno pa številni evropski ukrepi vplivajo na gozdove v EU in tretjih državah.

### A. Nov evropski referenčni okvir za gozdarske ukrepe

Septembra 2013 je Evropska komisija sprejela novo gozdarsko strategijo EU (COM(2013)0659), s katero predlaga evropski referenčni okvir za pripravo sektorskih politik, ki vplivajo na gozdove. Vodilna načela te strategije so trajnostno upravljanje gozdov in spodbujanje njihove večfunkcionalne vloge, učinkovita poraba virov in odgovornost EU za gozdove na svetovni ravni. Dokument prinaša tudi strateške smernice za ukrepe Komisije in držav članic. Komisija je na primer predvidela, da bo pripravila merila za trajnostno upravljanje gozdov. Septembra 2015 je sprejela večletni, podrobno izdelani načrt za izvedbo strategije za gozdove.

Strategiji je priložen načrt z ukrepi (SWD(2013)0343), s katerimi bi odgovorili na izzive evropske lesne in gozdarske panoge.

### B. Ukrepi Evropske unije, ki vplivajo na gozdove: zelo širok spekter

#### 1. Skupna kmetijska politika (SKP) kot glavni vir evropskega financiranja za gozdove

Približno 90 % sredstev EU za gozdove izvira iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP). V preteklem programskem obdobju 2007–2013 je bilo iz tega sklada za sofinanciranje posebnih ukrepov za gozdove namenjenih približno 5,4 milijarde EUR. Ob zadnji reformi SKP je bila decembra 2013 objavljena nova uredba o podpori za razvoj podeželja iz EKSRP (Uredba (EU) št. 1305/2013, glej poglavje 5.2.6). V želji po poenostavitvi so v obdobju 2015–2020 vse vrste pomoči za naložbe v gozdove vključene v en sam poseben ukrep. Ta zajema naložbe v razvoj gozdnih območij in izboljšanje sposobnosti gozdov za preživetje: pogodovanje in ustvarjanje gozdnih območij, vzpostavitev kmetijsko-gozdarskih sistemov, preprečevanje in odpravo škode v gozdovih, ki so jih povzročili požari, naravne in druge hude nesreče, naložbe za izboljšanje odpornosti in okoljske vrednosti gozdnih ekosistemov, naložbe v gozdarske tehnologije in predelavo, uporabo in trženje gozdnih proizvodov. Nadomestilo za gozdarske, okoljske in podnebne storitve ter ohranjanje gozdov bo prihajalo iz drugega ukrepa, predvideni pa so še drugi ukrepi, ki niso posebej vezani na gozdove (npr. plačila iz naslova Nature 2000 in okvirne direktive o vodah). Države članice se same odločijo, katere gozdarske ukrepe bodo izvajale in koliko finančnih sredstev bodo namenile zanje v okviru svo-

jega programa razvoja podeželja. V obdobju 2015–2020 sta načrtovani približno 8,2 milijardi evrov javnih izdatkov (27 % za pogodovanje, 18 % za večanje odpornosti in 18 % za preprečevanje škode).

#### 2. Drugi ukrepi Evropske unije, ki vplivajo na gozdove: pregled

Trženje gozdnega reprodukcijskega materiala je na evropski ravni urejeno z Direktivo 1999/105/ES. Evropski režim zdravstvenega varstva rastlin je namenjen boju proti širjenju organizmov, škodljivih za gozdove (Direktiva 2000/29/ES). EU poleg tega namenja sredstva raziskavam o gozdovih, zlasti v okviru programa Obzorje 2020. V energetske politiki je kot pravno zavezujoč cilj določeno, da se delež energije iz obnovljivih virov v skupni porabi energije do leta 2020 poveča na 20 %, zaradi česar bi se morale povečati povpraševanje po gozdni biomasi (Direktiva 2009/28/ES). V novem okviru podnebne in energetske politike EU do leta 2030 je predvideno povečanje tega deleža celo na 27 %. Gozdarski projekti se lahko sofinancirajo tudi iz Evropskega sklada za regionalni razvoj v okviru kohezijske politike (zlasti preprečevanje požarov, proizvodnja energije iz obnovljivih virov, priprava na podnebne spremembe). Solidarnostni sklad Evropske unije (Uredba (ES) št. 2012/2002 Sveta) je namenjen pomoči državam članicam v primeru hudih naravnih nesreč, kot so nevihte in gozdni požari. V primeru kriz, ki presegaajo zmogljivosti držav članic, kot so določeni gozdni požari (Grčija, leta 2007 in 2012) in določena neurja, se lahko aktivira mehanizem EU na področju civilne zaščite (Sklep št. 1313/2013/EU).

Približno 37,5 milijona hektarov gozdov je uvrščeno v omrežje Natura 2000 za varstvo narave, vzpostavljeno v okviru okoljske politike Evropske unije. Racionalna raba gozdov je del prednostnih nalog novega programa EU za okolje in podnebne ukrepe (LIFE 2014–2020, Uredba (EU) št. 1293/2013). Strategija EU za biotsko raznovrstnost (COM(2011)0244) predvideva še, da bodo do leta 2020 za javne gozdove vzpostavljeni načrti za trajnostno gospodarjenje. Za spremljanje gozdnih požarov je vzpostavljen evropski informacijski sistem o gozdnih požarih (EFFIS). Unija podpira tudi zelena javna naročila (COM(2008)0400), ki lahko spodbujajo povpraševanje po trajnostno pridelanem lesu; za parket, pohištvo in papir se podeljuje evropski znak za okolje. Akcijski načrt Evropske unije o uveljavljanju zakonodaje, upravljanju in trgovanju na področju gozdov FLEGT opredeljuje „prostovoljne sporazume o partnerstvu“ z državami proizvajalkami lesa, uredba (Uredba (EU) št. 995/2010), ki velja od marca 2013, pa prepoveduje dajanje nezakonito pridobljenega lesa na trg.

EU sodeluje tudi v številnih mednarodnih procesih, ki zadevajo gozdove (zlasti pri okvirni konvenciji Združenih narodov o spremembi podnebja). Glavna gozdarska politična pobuda na vseevropski ravni ostaja Forest Europe. V njenem okviru poteka raz-

prava o pravno zavezujočem sporazumu o trajnostnem gospodarjenju z gozdovi in njihovi uporabi. Poleg sodelovanja v pogajanjih na svetovni ravni za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov je EU v okviru svoje podnebne politike naredila bistven korak pri vključitvi kmetijstva in gozdov v svojo podnebno politiko (Sklep (EU) št. 529/2013 o pravilih za obračunavanje emisij in odvzemov toplogrednih plinov, ki nastanejo pri dejavnostih v zvezi z rabo zemljišč, spremembo rabe zemljišč in gozdarstvom). EU si je zadala še cilj, da bo zaustavila izginjanje gozdne odeje po vsem svetu najpozneje do leta 2030 in zmanjšala krčenje tropskih gozdov za najmanj 50 % do leta 2020 (COM(2008)0645). Prav tako financira projekte v okviru programa REDD + za zmanjšanje emisij, povezanih s krčenjem gozdov in njihovim propadanjem v Aziji, Afriki in Latinski Ameriki. Nazadnje je pomemben lahko tudi prispevek sosedске politike: program FLEG II na primer razpolaga z 9 milijoni evrov za obdobje 2012–2016, ki so namenjeni spodbujanju dobrega gospodarjenja z gozdovi, trajnostnega upravljanja gozdov in njihove zaščite v državah vzhodno od EU.

### Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament in Svet enakovredno odločata o zakonodaji na številnih področjih, ki vplivajo na gozdove, kot sta kmetijstvo ali okolje (v okviru rednega zakonodajnega postopka). Poleg tega Parlament s Svetom sprejema proračun EU. Parlament je zaznamoval številne nedavno zaključene zakonodajne postopke, ki vplivajo na gozdove (recimo na

področju skupne kmetijske politike). Drugi postopki so v teku, zlasti sprememba Direktive 2009/28/ES o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov – (2012/0288 (COD)). Parlament poleg tega redno sprejema resolucije, ki obravnavajo gozdove. V preteklosti je njegova resolucija z dne 30. januarja 1997 (T4-0026/1997) privedla do tega, da je Svet leta 1998 sprejel gozdarsko strategijo EU. V resoluciji iz februarja 2006 (T6-0068/2006) je Parlament izrazil podporo izvajanju akcijskega načrta za trajnostno gospodarjenje z gozdovi, ker je menil, da je za izboljšanje gospodarjenja z njimi potrebno bolj usklajeno in aktivnejše delovanje. Nazadnje je Evropski parlament v resoluciji z dne 11. maja 2011 (T7-0226/2011) izrazil naklonjenost spremembi gozdarske strategije, da bi vanjo vključili izzive, povezane s podnebnimi spremembami in trajnostnim upravljanjem z gozdovi. Lani je Parlament sprejel resolucijo o novi gozdarski strategiji EU za gozdove in gozdarski sektor (P8\_TA(2015)0109). V njej poziva Komisijo, naj strategijo dopolni z akcijskim načrtom, ki bo vseboval specifične ukrepe, in naj mu vsako leto poroča o napredku, ki je bil dosežen pri njegovem izvrševanju. Parlament meni, da je treba prednost dati spodbujanju konkurenčnosti in trajnosti gozdarskega sektorja, podpori podeželskim in mestnim območjem, razvoju zbirke znanja, zaščiti gozdov in ohranitvi njegovih ekosistemov, izboljšanju usklajevanja in komunikacije, pa tudi povečanju trajnostne rabe lesa in nelesnih gozdnih proizvodov.

---

→ Guillaume Ragonnaud

## 5.3 Skupna ribiška politika

### 5.3.1 Skupna ribiška politika: nastanek in razvoj

*Skupna ribiška politika je bila prvič izoblikovana v rimski pogodbi. Sprva je bila povezana s skupno kmetijsko politiko, sčasoma pa je postopoma postala bolj neodvisna. Glavni cilj skupne ribiške politike, kot je bil spremenjen leta 2002, je zagotoviti trajnostno ribištvo ter prihodke in stabilna delovna mesta za ribiče. Z lizbonsko pogodbo je bilo uvedenih več sprememb ribiške politike. Svet in Parlament sta leta 2013 dosegla sporazum o novi skupni ribiški politiki za dolgoročno okoljsko, gospodarsko in socialno trajnost ribolovnih dejavnosti in dejavnosti akvakulture.*

#### Pravna podlaga

Členi 38 do 43 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

S to pogodbo je bilo uvedenih nekaj novosti v zvezi z vključevanjem Evropskega parlamenta v pripravo osnutkov zakonodaje o skupni ribiški politiki. Najpomembnejša sprememba je ta, da se zakonodaja, ki je potrebna za uresničitev ciljev skupne ribiške politike, zdaj sprejema po rednem zakonodajnem postopku (prej znan kot postopek soodločanja), kar pomeni, da je Parlament postal sozakonodajalec. Določbe o zakonodaji o ukrepih o določitvi cen, prelevmanov, pomoči in količinskih omejitvah ter o določitvi in dodelitvi ribolovnih možnosti" (člen 43(3) PDEU) pa ostajajo enaki kakor v Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti (Pogodbi o ES), kar pomeni, da to zakonodajo lahko sprejme samo Svet na predlog Komisije.

Lizbonska pogodba v zvezi z ratifikacijo mednarodnih ribolovnih sporazumov določa, da jih mora ratificirati Svet po odobritvi Evropskega parlamenta.

#### Cilji

Ribje populacije so naravna, obnovljiva, premična in skupna lastnina, ki je del naše skupne dediščine. Rimska pogodba je predvidela skupno ribiško politiko, člen 39(1) PDEU pa zdaj določa cilje skupne kmetijske politike, ki veljajo tudi za skupno ribiško politiko, saj člen 38 kmetijske proizvode opredeljuje kot „rastlinske, živinorejske in ribiške proizvode ter proizvode prve stopnje predelave teh proizvodov“. Ribištvo je skupna politika, kar pomeni, da se skupna pravila sprejemajo na ravni EU in uporabljajo v vseh državah članicah. Prvotni cilji skupne ribiške politike so bili ohranitev staležev rib, zaščita morskega okolja, zagotavljanje ekonomske donosnosti evropskih flot in dobava kakovostne hrane potrošnikom. Z reformo leta 2002 se je tem ciljem pridružila še uravnotežena trajnostna raba živih vodnih virov z okoljske-

ga, ekonomskega in socialnega vidika, pri čemer je bilo določeno, da mora trajnostna raba temeljiti na zanesljivem znanstvenem mnenju in na previdnostnem načelu. Nova temeljna pravila skupne ribiške politike so začela veljati 1. januarja 2003.

#### Dosežki

##### A. Ozadje

Skupna ribiška politika je bila sprva del skupne kmetijske politike, vendar si je z razvojem Skupnosti postopno izoblikovala ločeno identiteto, kar se je začelo leta 1970, ko so države članice uvedle izključne ekonomske cone in so vstopile nove države članice z velikimi ribiškimi flotami. Zaradi vseh teh sprememb se je Skupnost morala spopasti s težavami, ki so specifične za ribištvo, kot so dostop do skupnih virov, ohranjanje staležev, strukturni ukrepi za ribiške flote in mednarodni odnosi na področju ribištva.

##### 1. Začetki

Šele leta 1970 je Svet sprejel zakonodajo o vzpostavitvi skupne ureditve trga ribiških proizvodov in uvedel strukturno ribiško politiko Skupnosti.

##### 2. Začetni razvoj

Ribištvo je pomembno vplivalo na pogajanja, ki so privedla do pridružitve Združenega kraljestva, Irske in Danske k EGS leta 1972. Posledica tega je bil odmik od temeljnega načela prostega dostopa do morja: izključne nacionalne pravice do priobalnega ribolova v teritorialnih vodah, za katere velja, da segajo 12 morskih milj od obale, so bile razširjene, da bi vključevale izključne ekonomske cone, ki segajo do 200 morskih milj od obale. Države članice so se strinjale, da bodo upravljanje svojih ribolovnih virov prepustile Evropski skupnosti.

### 3. Uredbe in reforme skupne ribiške politike

#### a. Uredba iz leta 1983

Leta 1983 je Svet po večletnih pogajanjih sprejel Uredbo (EGS) št. 170/83 o vzpostavitvi nove generacije skupne ribiške politike, ki se je zavzemala za izključne ekonomske cone, izoblikovala pojem relativne stabilnosti in zagotovila ukrepe za ohranjanje in upravljanje na podlagi celotnega dovoljenega ulova in kvot. Po letu 1983 se je morala skupna ribiška politika prilagoditi tudi izstopu Grenlandije iz Skupnosti leta 1985, pristopu Španije in Portugalske leta 1986 ter združitvi Nemčije leta 1990. Ti trije dogodki so vplivali na velikost in strukturo flote Skupnosti ter njene ribolovne zmogljivosti.

#### b. Uredba iz leta 1992

Z Uredbo (EGS) št. 3760/92 iz leta 1992, ki vsebuje določbe o ribiški politiki do leta 2002, naj bi se soočili z velikim nesorazmerjem med zmogljivostjo flote in ribolovnimi možnostmi. Odpravili naj bi ga z zmanjšanjem flote Skupnosti, ki bi ga spremljali strukturni ukrepi za ublažitev socialnih posledic. Za ponovno vzpostavitev in ohranjanje ravnotežja med razpoložljivimi viri in ribolovnimi dejavnostmi je uredba uvedla nov pojem: „ribolovni napor“. Uredba je omogočala dostop do virov na podlagi sistema izdajanja dovoljenj.

#### c. Reforma leta 2002

Ukrepi, uvedeni z Uredbo (EGS) št. 3760/92, niso bili dovolj učinkoviti, da bi ustavili čezmerni ribolov, in izčrpavanje številnih staležev rib se je nadaljevalo s še večjo hitrostjo. Zaradi kritičnega stanja je bila sprejeta reforma, sestavljena iz treh uredb, ki jih je Svet sprejel decembra 2002 in so začele veljati 1. januarja 2003:

- okvirna Uredba (ES) št. 2371/2002 o ohranjanju in trajnostnem izkoriščanju ribolovnih virov (ki razveljavlja uredbi (EGS) št. 3760/92 in (EGS) št. 101/76),
- Uredba (ES) št. 2369/2002 o podrobnih pravilih in ureditvah v zvezi s strukturno pomočjo Skupnosti v ribiškem sektorju (ki spreminja Uredbo (ES) št. 2792/1999),
- Uredba (ES) št. 2370/2002 o izrednem ukrepu Skupnosti za razrez ribiških plovil.

Glavni cilj reforme iz leta 2002 je bil zagotoviti trajnostno prihodnost ribiškega sektorja z zagotavljanjem stabilnih dohodkov in delovnih mest za ribiče ter oskrbovati potrošnike, hkrati pa ohranjati krhko ravnovesje morskih ekosistemov. Uveden je bil dolgoročni pristop k upravljanju ribištva, vključno s pripravo nujnih ukrepov, med katerimi so večletni načrti za obnovo staležev, ki so zunaj varnih bioloških meja, in večletni načrti za upravljanje drugih staležev.

Da bi se izognili poslabšanju neravnovesja med presežno zmogljivostjo flote in dejanskimi ribolovnimi možnostmi, se pomoč od leta 2005 dalje uporablja

izključno za izboljšanje varnosti in delovnih pogojev na krovu ter kakovosti proizvodov, za prehod na bolj selektivne ribolovne tehnike ali za opremo plovil s satelitskimi sistemi za spremljanje plovil.

Uvedeni so bili tudi socialni in gospodarski ukrepi za podporo gospodarski panogi v prehodnem obdobju. Za zagotovitev učinkovitejšega, preglednejšega in pravičnejšega nadzora je bila v Vigo (Španija) ustanovljena Agencija Skupnosti za nadzor ribištva.

Z reformo iz leta 2002 so ribiči z ustanovitvijo regionalnih svetovalnih svetov, sestavljenih iz ribičev, znanstvenikov, predstavnikov drugih sektorjev, povezanih z ribištvom in kmetijstvom, ter regionalnih in nacionalnih organov, okoljevarstvenih skupin in potrošnikov, dobili večji vpliv na odločitve, ki vplivajo nanje.

### Reforma skupne ribiške politike leta 2013

Reforma iz leta 2002 kratkoročno ni izpolnila pričakovanj, saj se je stanje nekaterih staležev še naprej slabšalo. Obenem je izpostavila nekatere težave, ki so do takrat ostale neopažene, kot je na primer težava zavržkov.

Komisija je leta 2009 začela javno posvetovanje o reformi skupne ribiške politike, da bi se vanjo vključila nova načela, ki bi morala urediti ribištvo EU v 21. stoletju. Po dolgi razpravi v Svetu in – prvič – v Evropskem parlamentu je bil 1. maja 2013 dosežen dogovor o novem ribiškem režimu, ki temelji na treh glavnih stebrih:

- novi skupni ribiški politiki (Uredba (EU) št. 1380/2013);
- skupni ureditvi trgov za ribiške proizvode in proizvode iz ribogojstva (Uredba (EU) št. 1379/2013);
- novem Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo (ESPR, Uredba (EU) št. 508/2014).

Nova skupna ribiška politika naj bi zagotovila, da bodo dejavnosti ribiškega in ribogojnega sektorja dolgoročno okoljsko trajnostne in da bo njihovo upravljanje v skladu z zastavljenimi cilji gospodarskih in socialnih koristi ter koristi na področju zaposlovanja. Najpomembnejše točke so:

- večletno ekosistemsko upravljanje za okrepitev vloge, ki jo je prejšnja reforma namenila večletnim načrtom, a tudi zato, da se uvede bolj ekosistemski pristop, s katerim bi v regionalnem okviru evropskih geografskih območij načrte, ki zajemajo posamezne vrste, zamenjali z načrti, ki zajemajo več vrst, in z načrti za ribištvo;
- največji trajnostni donos: ob upoštevanju mednarodnih kompromisov, kot je svetovni vrh o trajnostnem razvoju v Johannesburgu leta 2002, bo nova skupna ribiška politika kot glavni cilj za vse ribištvo določala največji trajnostni donos; ribolovna umrljivost bo, kjer je to mogoče, do leta 2015, sicer pa najpozneje do leta 2020 dolo-

čena s FMSY (stopnja ulova določenega staleža, ki prinaša največji trajnostni donos);

- prepoved zavrzkov: nova reforma bo odpravila eno od najmanj sprejemljivih praks, običajnih za ribištvo EU: završke nadzorovanih vrst je treba postopoma odpraviti in ob tem uvesti spremljevalne ukrepe za izvedbo prepovedi. Vse ribištvo EU bo do leta 2019 izvajalo novo politiko o zavrzkih;
- kar zadeva zmogljivost flote, nova skupna ribiška politika države članice obvezuje, da svoje ribolovne zmogljivosti prilagodijo in jih uravnotežijo s svojimi ribolovnimi možnostmi. Države članice morajo pripraviti načrte za zmanjšanje zmogljivosti, kadar koli se v kakšnem segmentu flote pojavi presežna zmogljivost;
- mali priobalni ribolov mora imeti posebno vlogo v novi skupni ribiški politiki, saj je zelo pomemben v ribiškem sektorju EU. Izključno območje 12 morskih milj za tradicionalne flote je treba podaljšati do leta 2022, državam članicam pa dati priporočilo, da temu sektorju zaradi njegovega majhnega vpliva na okolje in visoke intenzivnosti delovne sile namenijo večji delež kvot;
- pravila, ki urejajo dejavnosti ribiških flot EU v vodah tretjih držav in mednarodnih vodah, je treba opredeliti v okviru zunanjih odnosov EU, da bi bila v skladu z načeli politike EU. Pravila za ribolov v teh vodah je treba oblikovati na podlagi sporazumov o partnerstvu o trajnostnem ribištvu in sodelovanja EU v regionalnih organizacijah za upravljanje ribištva;
- trajnostno ribogojstvo je še ena osrednja točka nove reforme, ki ima dva cilja, in sicer povečanje donosov za oskrbo ribjega trga EU ter spodbujanje rasti v obalnih in podeželskih območjih. To je treba zagotoviti z nacionalnimi načrti za odpravo upravnih bremen in spoštovanje okoljskih, socialnih in ekonomskih standardov za ribogojni sektor;
- nove obveznosti zahtevajo, da države članice okrepijo vlogo znanosti v prihodnji skupni ribiški politiki z okrepljenim zbiranjem podatkov in izmenjavo informacij o staležih, flotah in vplivu ribolovnih dejavnosti;
- namen reforme je vzpostaviti bolj decentralizirano upravo, tako da bo postopek odločanja bližje

ribolovnemu območju. Nova uredba določa, da bi morali zakonodajalci EU opredeliti splošni okvir, države članice pa naj bi z medsebojnim sodelovanjem na regionalni ravni izoblikovale izvedbene ukrepe;

- obstoječi sklop tehničnih ukrepov iz Uredbe Sveta (ES) št. 850/98 sestavlja zapleten heterogen sistem določb, ki se bodo revidirale, da se bo v novo skupno ribiško politiko vpeljal nov okvir teh ukrepov.

Skupna ureditev trgov za ribiške proizvode in proizvode iz ribogojstva je del svežnja reform. Njen cilj je povečati konkurenčnost ribiške industrije EU ter izboljšati preglednost na trgih z modernizacijo in poenostavitvijo sedanje ureditve. Organizacije proizvajalcev bodo imele veliko vlogo v prihodnosti trgov EU, zlasti na področjih kolektivnega upravljanja, spremljanja in nadzora.

Veljali bodo tudi novi tržni standardi o označevanju, kakovosti in sledljivosti, ki bodo potrošnikom zagotavljali več informacij o trajnosti njihove izbire, ko bodo kupovali ribiške proizvode.

Novi Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo bo kot finančno orodje prispeval k izvajanju skupne ribiške politike in skupne ureditve trga za ribiške proizvode in proizvode iz ribogojstva.

## Vloga Evropskega parlamenta

### A. Pristojnost

- Zakonodajna s področja ribištva: Lizbonska pogodba predvideva soodločanje (redni zakonodajni postopek);
- Članstvo EU v mednarodnih konvencijah o ribištvu in sklepanje sporazumov s tretjimi državami (soodločanje s Svetom).

### B. Vloga

Evropski parlament je z Lizbonsko pogodbo pridobil večjo zakonodajno pristojnost, tako da lahko pomaga pri oblikovanju skupne ribiške politike in izvaja nadzor nad predpisi, ki urejajo dejavnosti v ribiškem in ribogojnem sektorju EU.

→ Carmen-Paz Marti

## 5.3.2 Ohranjanje ribolovnih virov

*Ohranjanje ribolovnih virov temelji na potrebi po zagotavljanju okoljsko trajnostnega izkoriščanja teh virov ter dolgoročne vzdržnosti sektorja. Da bi dosegli ta cilj, več evropskih standardov ureja dostop do voda Unije, razporejanje in uporabo virov, skupni dovoljeni ulov, omejitve ribolovnega napora in druge tehnične ukrepe.*

### Pravna podlaga

Členi od 38 do 43 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

### Cilji

Glavni cilj je zagotoviti dolgoročno ekonomsko vzdržnost sektorja s trajnostnim izkoriščanjem virov.

### Dosežki

#### A. Osnovna načela dostopa do voda in virov

##### 1. Dostop do voda Unije

###### a. Načelo enakega dostopa

To načelo določa, da imajo vsa ribiška plovila EU zagotovljen enak dostop do voda in virov v vseh vodah EU.

###### b. Omejitve v 12-miljski coni

Znotraj obalnega pasu, ki obsega 12 navtičnih milj od temeljnih črt, velja odstopanje od načela enakega dostopa do voda EU, saj lahko države članice tu ohranijo izključne ribolovne pravice. To odstopanje izvira iz potrebe po ohranjanju najbolj občutljivih območij z omejevanjem ribolovnega napora in zaščito tradicionalnih ribolovnih dejavnosti, od katerih je odvisen družbeni in gospodarski razvoj nekaterih obalnih skupnosti. Ukrepi o pogojih za dostop do voda in sredstev se sprejmejo na podlagi razpoložljivih bioloških, socialno-ekonomskih in tehničnih informacij. Ta omejitev je bila z Uredbo (ES) 1152/2012 podaljšana do konca leta 2014.

###### c. Omejitve dostopa zunaj 12-miljske cone

Komisija je leta 2005 objavila sporočilo (COM(2005)0422) o pregledu nekaterih omejitev dostopa v skupni ribiški politiki, ki se nanaša na območje Shetland in območje morske plošče. S tem sporočilom je Komisija izpolnila obveznost, da oceni upravičenosti do omejitev dostopa do voda in virov zunaj 12-miljske cone. Območje Shetlanda je bilo določeno zaradi nadzora nad dostopom do vrst posebnega pomena za regijo, ki so biološko ogrožene, območje morske plošče pa za zmanjšanje završka bokoplute, zlasti morske plošče, pri ribolovu v Severnem morju. Na podlagi zgoraj omenjenega sporočila bo omejeje dostop za območje Shetland veljal nadaljnja tri leta, medtem ko za območje morske plošče ni bilo

določeno natančno obdobje, ker ni bilo jasno, kako dolge in obsežne bodo potrebne raziskave.

#### 2. Razporejanje virov in trajnostno izkoriščanje

##### a. Načelo sorazmerne stabilnosti

Ribolovne možnosti se državam članicam dodeljujejo tako, da zagotavljajo sorazmerno stabilnost ribolovnih dejavnosti vsake države članice za posamezni stalež. Načelo sorazmerne stabilnosti, ki temelji zlasti na ravni preteklega ulova, pomeni, da je za posamezno državo članico predpisan stalni delež dovoljenega ribolovnega napora za glavne komercialne vrste. Načeloma naj bi bil ribolovni napor dolgoročno stabilen, pri čemer imajo še naprej prednost tradicionalne ribolovne dejavnosti in regije, ki so najbolj odvisne od ribolova.

##### b. Trajnostno izkoriščanje

Ena izmed prednostnih nalog skupne ribiške politike je ohranjanje virov s prilagajanjem ribolovnih zmogljivosti glede na možnost ulova. Za doseganje trajnostnega izkoriščanja je treba stalež rib upravljati v skladu z načelom največjega trajnostnega izkoristka. Skupna ribiška politika se v ta namen pri svojih odločitvah opira na najboljša razpoložljiva znanstvena mnenja in uporablja previdnostni pristop, pri čemer pomanjkanje ustreznih znanstvenih informacij ne sme biti razlog za preložitve ali neizpolnjevanje ukrepov za ohranjanje vrst. Trajnostno izkoriščanje tudi zahteva postopno uvedbo ekosistemskega pristopa k upravljanju ribištva.

#### B. Ohranjanje ribolovnih virov

##### 1. Celotni dovoljeni ulov in omejitve ribolovnega napora

###### a. Omejevanje ulova

Celotni dovoljeni ulov se določi na osnovi znanstvenih mnenj mednarodnega sveta za raziskovanje morja ter znanstvenega, tehničnega in gospodarskega odbora za ribištvo in se še vedno izračunava letno za večji del staleža, tako da ga je mogoče prilagoditi spremembam njihove ravni. V okviru večletnega upravljanja virov pa se bodo omejitve za ulov postopoma ustalile, tako da bodo ribiči lahko bolje načrtovali svoje dejavnosti.

###### b. Omejevanje ribolovnega napora

Te ukrepe je mogoče uporabiti v načrtih za obnovo ogroženih staležev. Obsegajo na primer dovoljeno število ribolovnih dni na mesec, ki se lahko spremi-



nja glede na uporabljeno opremo, ribolovno območje (glede na razdelke mednarodnega sveta za raziskovanje morja), ciljne vrste, stanje staleža in po možnosti moč plovila. Zaradi večje prilagodljivosti lahko države članice ribolovne dni razporedijo med različne enote svojih flot.

### c. Tehnični ukrepi

Namen tehničnih ukrepov je preprečiti ulov mladih rib, nekomercialnih vrst in drugih morskih živali. Določajo se glede na ciljne in sorodne vrste (pri kombiniranem ribolovu), ribolovno območje in vrsto opreme. Najnovejše vrste tehničnih ukrepov so:

- ribolovno orodje, določitev minimalne velikosti mrežnih očes in strukture mrež ter njihovega števila na krovu;
- sestava in omejitev naključnega ulova in prilova;
- uporaba selektivnega ribolovnega orodja za zmanjšanje vpliva ribolovnih dejavnosti na morske ekosisteme in neciljne vrste;
- razmejitev območij in obdobj, v katerih so ribolovne dejavnosti prepovedane ali omejene, vključno z zaščito območij drstišč in odraščanja iker;
- določitev najmanjše velikosti rib, ki se lahko obdržijo na krovu in/ali iztovorijo.

V primeru resne ogroženosti živih vodnih virov ali morskega ekosistema zaradi ribolovnih dejavnosti in če je potrebno takojšnje ukrepanje, lahko Komisija in države članice (slednje tudi na lastno pobudo) sprejmejo nujne ukrepe za zaščito ribjih staležev in za ponovno vzpostavitev ravnovesja ogroženih morskih ekosistemov.

Po posvetovanjih s Komisijo, drugimi zadevnimi državami članicami in ustreznim regionalnim svetovnim svetom pa lahko države članice sprejmejo tudi ohranitvene in upravljalne ukrepe za vsa ribolovna plovila v 12-miljski coni, če ti niso diskriminacijski. Če so ti ukrepi strožji od zakonodaje EU, jih lahko države članice uporabljajo izključno za ribolovna plovila, ki plujejo pod njihovo zastavo v vodah pod njihovo suverenostjo in pristojnostjo.

Nazadnje je treba omeniti, da so projekti poskusnega ribolova namenjeni spodbujanju ohranjanja in raziskovanja selektivnih načinov ribolova, ki jih je treba izvesti.

## 2. Dolgoročna strategija za upravljanje ribolovnih virov

Namen večletnih načrtov za upravljanje staležev je ohraniti obseg staleža v okviru varnih bioloških meja. V teh načrtih je določen največji dovoljeni ulov in vrsta tehničnih ukrepov, pri čemer so upoštevane značilnosti vsakega staleža in ribolova (ciljne vrste, uporabljeno orodje, stanje posameznega staleža) ter ekonomski učinek ukrepov na posamezne vrste ribištva.

Večletni načrti za obnovo staležev se izvajajo za ogrožene ribje staleže. Temeljijo na znanstvenem mnenju in določajo omejitve ribolovnega napora (to je število dni na morju za ladje). Prav tako tudi zagotavljajo, da vpliv ribolovnih dejavnosti na morske ekosisteme ostaja na trajnostni ravni.

## 3. Upravljanje flote

Upravljanje flote je prilagajanje ribolovnih zmogljivosti, tako da se doseže trdno in trajno ravnovesje med ribolovno zmogljivostjo in ribolovnimi možnostmi. V ta namen se:

- določijo število in vrste plovil, ki imajo dovoljenje za ribolov (na primer z ribolovnim dovoljenjem);
- uporabi register ribolovne flote za nadzor in spremljanje ribolovne zmogljivosti;
- uporabljajo sistemi vstopa in izstopa ter ukrepi za zmanjšanje celotne zmogljivosti;
- izvajajo ukrepi za zmanjšanje ribolovnega napora in določanje referenčnih ravnj;
- zahteva od držav članic, da poročajo o zmogljivosti svoje ribolovne flote;
- uporabljajo dokumenti Evropskega sklada za ribištvo za prilagajanje ribolovne zmogljivosti.

## Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament si nenehno prizadeva za spoštovanje previdnostnega načela in načela trajnosti virov. V zadnjem času so se bolj upoštevale spremembe, ki jih je odbor Evropskega parlamenta za ribištvo predlagal za načrte upravljanja in obnovitev ribjih staležev. Tako ni bil sprejet noben predlog spremembe Evropskega parlamenta glede načrta za staleže trske za leto 2004. Nekateri izmed njih pa so bili (vsaj delno) vključeni v načrt za staleže trske leta 2008. V skupnem je bilo v celoti ali deloma sprejetih 80 % predlogov sprememb Parlamenta na ta načrt. Nekaj podobnega se je zgodilo z načrti za staleže tuna leta 2007 in 2009.

Do največjega števila sprememb v fazah med predlogom in sprejetjem je prišlo pri pregledu načrta za obnovo staležev trske leta 2008. Pri načrtu za staleže škotskega sleda je bilo manj sprememb, večina jih je zadevala ukrepe za nadzor ribolovnega napora. Pri sedmih od dvanajstih načrtov, pregledanih od leta 2002, so bili črtani pomembni odlomki poglavja o omejevanju ribolovnega napora. Gre za naslednje načrte: (1) trska 2004, (2) severni oslič, (3) južni oslič in škamp, (4) morski list v Biskajskem zalivu, (5) morski list v zahodnem delu Rokavskega preliva, (6) morska plošča in morski list v Severnem morju ter (7) treska v Baltskem morju. Ti načrti so najprej vsebovali poglavje z vrsto določb (8 členov) za uporabo kilovatnih dni (kW-dan) pri urejanju ribolovnega napora in za oblikovanje baze podatkov in seznama plovil za pridobitev informacij. To poglavje je bilo v celoti črtano najprej iz načrta za staleže trske iz leta 2004 in nato

še iz vseh drugih načrtov, ki so vsebovali takšno poglavje, saj so bili ti ukrepi ocenjeni kot diskriminacijski za države članice, ki imajo v primerjavi s tistimi, za katere trska predstavlja le prilov, veliko floto za lov na trsko. V vseh načrtih so črtano poglavje nadomestile določbe za omejevanje ribolovnega napora, kar je privedlo do spremenljivega in kompleksnega pristopa do omejevanja ribolovnega napora. S sistemom, ki je bil sprejet za načrt za staleže trske leta 2004 (število dni vsakega orodja na morju) sprva ni uspelo zmanjšati ribolovnega napora, zato je bil z uredbo iz leta 2008 zamenjan s shemo za omejevanje skupnih kilovatnih dni na floto, pri kateri se je še posebej upošteval vpliv posamezne flote na umrljivost trske.

Parlament in Svet sta 6. julija 2016 sprejela Uredbo (EU) št. 2016/1139 o vzpostavitvi večletnega načrta za staleže trske, sleda in papaline v Baltskem morju. Novi regionalni pristop upošteva obstoječe močne biološke interakcije. Določa načrt ribolova več vrst, pri katerem se upoštevajo dinamični odnosi med staleži trske, sleda in papaline v teh vodah ter prilov teh staležev, to so staleži morske plošče, iverke, romba in gladkega romba v Baltskem morju.

Do številnih sprememb je prišlo tudi pri načrtu za staleže južnega osliča in škampa, ki so zadevale načine za omejevanje napora ter inšpekcijo, spremljanje

in nadzor, večino sprememb pa je predlagal Evropski parlament. Pripombe Evropskega parlamenta in Sveta so privedle tudi do pomembnih sprememb, s katerimi se krepí načrt za staleže tuna, vključno z dodatno obveznostjo za države članice, da imajo izdelane ribolovne načrte.

Ena glavnih sprememb med predlogom o evropski jegulji in dejansko sprejeto uredbo je ukinitvev sezonske prepovedi ribolova na jegulje. Poudarek je bil na načrtih za upravljanje jegulj, kjer bi prepoved lahko bila eno izmed orodij upravljanja. Odbor Evropskega parlamenta za ribištvo je sezonski prepovedi nasprotoval in predlagal, da se ribolovni napor zmanjša za polovico, to pa je bilo sprejeto le za primer, ko ne bi bil odobren načrt za upravljanje jegulj.

Pri ribolovu globokomorskih staležev se Parlamenta zavzema za izboljšanje trajnostne uporabe teh staležev in zaščito globokomorskih ekosistemov. 30. junija 2016 sta se Evropski parlament in Svet sporazumela, da je treba pregledati obstoječa pravila iz Uredbe Sveta (ES) št. 2347/2002, da se določi spremenjen sistem za ribolov globokomorskih vrst v EU ter zunaj njih vodah vzhodnega srednjega Atlantika.

---

→ Carmen-Paz Marti

## 5.3.3 Ribiški nadzor in njegovo izvrševanje

*Namen ribiškega nadzora in njegovega izvrševanja je zagotoviti pravilno uporabo predpisov o ribolovu ter zahtevati izpolnjevanje teh pravil, če je to potrebno. V tem pogledu so pristojnosti in odgovornosti porazdeljene med države članice, Komisijo in gospodarske subjekte. Proti državam članicam, ki ne delujejo v skladu s temi pravili, se lahko sproži postopek za ugotavljanje kršitev.*

### Pravna podlaga

Členi od 38 do 43 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

Uredba Sveta (ES) št. 1224/2009 z dne 20. novembra 2009 o vzpostavitvi nadzornega sistema Skupnosti za zagotavljanje skladnosti s pravili skupne ribiške politike, o spremembi uredb (ES) št. 847/96, (ES) št. 2371/2002, (ES) št. 811/2004, (ES) št. 768/2005, (ES) št. 2115/2005, (ES) št. 2166/2005, (ES) št. 388/2006, (ES) št. 509/2007, (ES) št. 676/2007, (ES) št. 1098/2007, (ES) št. 1300/2008, (ES) št. 1342/2008 in razveljavitvi uredb (EGS) št. 2847/93, (ES) št. 1627/94 in (ES) št. 1966/2006. Uredba je bila delno spremenjena z Uredbo (EU) št. 1380/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o skupni ribiški politiki in Uredbo (EU) 2015/812 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 glede obveznosti iztovarjanja.

Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 404/2011 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje omenjene uredbe Sveta.

### Cilji

Politika nadzora si prizadeva zagotoviti upoštevanje predpisov skupne ribiške politike in po potrebi zahtevati skladnost z njimi. V širšem smislu to pomeni, da se zagotovi:

- da se ulovijo le dovoljene količine rib ter da so podatki o upravljanju ribolova dostopni za uporabo;
- da države članice in Komisija pravočasno izvajajo svoje zadolžitve;
- da pravila pravično veljajo za vsa ribištva, z usklajenimi kaznimi v vsej EU;
- sledljivost skozi vso dobavno verigo, od mreže do krožnika.

To pomeni, da so organi Evropske unije odgovorni za sprejemanje ukrepov, medtem ko so države članice na splošno odgovorne za izvajanje ukrepov ter uporabo sankcij v primerih kršitev na njihovem območju pristojnosti.

### Dosežki

Sedanji sistem je bil vzpostavljen z uredbo o nadzoru, ki je začela veljati 1. januarja 2010 in ki je korenito posodobila pristop EU k ribiškemu nadzoru. Zlasti je sistem uskladila s strogimi ukrepi, ki jih je EU sprejela leta 2008 za boj proti nezakonitemu ribolovu. Tudi nadaljnje reforme skupne ribiške politike (od Uredbe (ES) št. 2371/2002 do Uredbe (EU) št. 1380/2013) so prinesle nove spremembe, katerih namen je bil izboljšati stare pomanjkljivosti. Skozi leta so ukrepi vključevali:

a. *Večje sodelovanje pri izvrševanju in vzpostavljanju skupne inšpekcijske strukture ter zagotavljanje povezovanja inšpekcij EU in nacionalnih inšpekcij ter spremljanje virov prek Evropske agencije za nadzor ribištva (glej spodaj).*

b. *Postopno jasnejšo sliko o pristojnostih udeležencev v ribiškem sektorju:*

- države članice so odgovorne za izvajanje pravil skupne ribiške politike na svojem ozemlju, v svojih vodah ter tudi na plovilih, ki plujejo pod njihovo zastavo in delujejo zunaj teh voda;
- Komisija mora zagotoviti, da države članice izpolnjujejo svoje obveznosti glede pravičnosti in učinkovitosti. Redno pripravlja poročilo o oceni svojega ukrepanja na področju pravil skupne ribiške politike, ki jih izvajajo države članice, ter ga predloži Parlamentu in Svetu;
- gospodarski subjekti, vključeni v vse ribolovne dejavnosti, od lova do trženja, prevoza in predelave, morajo v vsaki fazi proizvodnje ravnati v skladu z zahtevami domače zakonodaje.

c. *Bolj ustrezno in usklajeno izvajanje pravil:*

Ker se kazni v državah članicah razlikujejo in to preprečuje dosego enotne stopnje skladnosti, je Komisija postopno pridobila večjo neodvisnost pri nadzoru ribolovnih dejavnosti držav članic, pregled skladnosti s skupno ribiško politiko pa je pomagal doseči boljšo usklajenost, ker je izboljšal ozaveščenost javnosti o tem, kako uspešne so države članice pri nadzorovanju in izvrševanju dejavnosti.

Zaradi vrste hudih kršitev so bile v nacionalnih zakonodajah uvedene učinkovite, sorazmerne in odvračalne kazni: od leta 2012 so morale države članice uvesti sistem s točkami za hude kršitve za izdajanje dovoljenj določenim plovilom, ki jih je treba razširiti tudi na dovoljenja za ladijske kapitane.

**d. Sedaj se preverjanja izvajajo na vsaki točki v verigi:**

Ribiška plovila ne smejo zapustiti pristanišča brez ribiškega dovoljenja. Za vsako pošiljko rib je treba priložiti informacije, ki dokazujejo, da so bile ribe ulovljene na zakonit način. Ta sistem velja za vse ribolovne dejavnosti v vodah EU in za vsa ribiška plovila EU in držav članic EU, ne glede na to, kje lovijo. Velja tudi za rekreacijski ribolov občutljivih ribjih staležev in za ribogojstvo, v koliko zanje veljajo pravila na ravni EU, na primer za lovljenje jegulj ali za določen rekreacijski ribolov modroplavutega tuna.

**e. Moderne tehnologije, ki se uporabljajo za spremljanje in nadzor, so se postopoma kombinirale s tradicionalnimi inšpekcijami. Sedaj vključujejo elektronski sistem sporočanja (ERS ali elektronski ladijski dnevnik), ki se uporablja za vpisovanje podatkov o ulovu, iztovarjanju, prodaji itd. ter za izmenjavo teh podatkov med državami članicami. Sistem za spremljanje plovil (VMS) je na satelitu temelječ sistem, ki redno zagotavlja podatke o kraju, smeri in hitrosti plovil (oba sistema sta sedaj obvezna za plovila, daljša od 12 m). Neunijska plovila enake velikosti morajo imeti vgrajeno operativno satelitsko sledilno napravo, ko se nahajajo v vodah Unije. Avtomatski sistem prepoznavanja (AIS) je neodvisen in trajen sistem za prepoznavanje in spremljanje plovil, ki se uporablja za pomorsko varnost in zaščito in ki se postopoma uveljavlja za vsa ribiška plovila EU, daljša od 15 m.**

### Evropska agencija za nadzor ribištva

Agencija je bila ustanovljena leta 2005 kot ključni element za izboljšanje skladnosti s pravili skupne ribiške politike. Izboljšuje enotno in učinkovito izvrševanje z združevanjem sredstev EU in nacionalnih sredstev nadzora, inšpekcij in spremljanja ribolovnih dejavnosti ter njihovim usklajevanjem (prek načrtov skupne uporabe kot glavnim instrumentom). To operativno usklajevanje, ki je glavna naloga agencije, pomaga pri reševanju pomanjkljivosti v izvrševanju, do katerih prihaja zaradi razlik v sredstvih in prednostnih nalogah nadzornih sistemov držav članic.

Da bi se povečala njena učinkovitost, je s sprejetjem Uredbe (ES) št. 1224/2009 agencija dobila nova pooblastila. Njeno dejavnost financirajo trije viri: proračun EU, plačila držav članic za opravljene storitve in prihodki od objav, usposabljanj in drugih nujenih storitev.

Med pripravami na uvedbo nove, prenovljene skupne ribiške politike leta 2014 se je Evropska agencija za nadzor ribištva prednostno posvečala razvijanju skladnosti in enakih konkurenčnih pogojev v ribiškem sektorju. Posebna sredstva, ki bodo omogočila nov zagon za doseg tega cilja, vključujejo:

- regionalne načrte skupne uporabe: sredstvo, s katerim agencija organizira uporabo nacio-

nalnih človeških virov in materialnih sredstev za nadzor in inšpekcijo, ki jih združujejo države članice. Načrti skupne uporabe spodbujajo usklajeno in stroškovno učinkovito uporabo človeških in materialnih virov držav članic, agencija pa je začela širiti te načrte tako, da pokrivajo regionalne in večvrstne načrte skupne uporabe (NEAFC, NAFO in pelagične vrste v zahodnih vodah). Evropska agencija za nadzor ribištva v zelo bližnji prihodnosti predvideva širitev na regionalna, večvrstna in trajna ribištva;

- strategije za nadzor prepovedi zavrzkov: izvajajo naj se po možnosti prek regionalnih načrtov skupne uporabe, da se strateške odločitve sprejmejo na ravni usmerjevalne skupine, pri čemer bo Evropska agencija za nadzor ribištva pomagala pri njihovem učinkovitem spremljanju. Glede na značilnosti ribištva bodo uporabljene različne metode ter uporabljena in testirana razpoložljiva orodja. To je bistvenega pomena za spremljanje nove skupne ribiške politike;
- ciljni skupini za oceno stroškovne učinkovitosti in skladnosti: ustanovitev dveh ciljnih skupin za oceno skladnosti in stroškovne učinkovitosti nadzornih dejavnosti;
- osnovni učni načrt: osnovni učni načrt za usposabljanje ribiških inšpektoratov držav članic bo prvič doslej prispeval k enotnemu izvajanju skupne ribiške politike;
- sisteme informacijske in komunikacijske tehnologije Evropske agencije za nadzor ribištva: ustvarjeni so bili za dopolnjevanje nacionalnih sistemov. To so edinstveni sistemi, ki jih je razvila agencija in jih dala na voljo državam članicam kot pomoč pri nadzorovanju skupne ribiške politike na ravni EU. Ta elektronska orodja omogočajo stalno sprotno izmenjavo podatkov in znanja, zmanjšujejo možnost prirejanja informacij in pomagajo omejiti neusklajeno delovanje.

### K izvajanju nove obveznosti iztovarjanja

Leta 2014 prenovljena skupna ribiška politika vključuje obveznost iztovarjanja celotnega ulova, kar bo prekinilo potratno prakso ponovne vrnitve v morje rib, primernih za prodajo. Ta obveznost se bo začela postopno izvajati leta 2015. Uredba o skupni ribiški politiki, spremenjena z Uredbo (EU) 2015/812 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 glede obveznosti iztovarjanja, določa številne tehnične ohranitvene ukrepe (kako in kjer lahko ribiči lovijo, podrobnosti o vrstah ribolovnega orodja, zaprta območja in druge ukrepe za varstvo morskega okolja). Sedanja uredba o nadzoru upošteva obveznost iztovarjanja, vključno z določbami o poročanju o ulovu in njegovem shranjevanju, pravili za uporabo elektronskih sistemov za daljinsko spremljanje ter o prisotnosti opazovalcev na krovu, ki bodo nadzirali skladnost.

### Vloga Evropskega parlamenta

Parlament je vedno podpiral sprejetje učinkovitega nadzora in izvedbenih ukrepov, saj mora biti učinkovito in nediskriminacijsko izvajanje pravil eden od temeljnih stebrov skupne ribiške politike. S spoštovanjem pravil in skladnim pristopom k nadzoru se na najboljši način dolgoročno zaščitijo interesi ribiškega sektorja. Kot prispevek h kasnejšim reformam je postavil številna vprašanja, na primer v zvezi z boljšim izvajanjem določb skupne ribiške politike za zmanjšanje nezakonitega, neprijavljenega in zakonsko neurejenega ribolova, prepovedjo trgovanja s tako ulovljenimi ribami, oblikovanjem registra EU plovil, ki izvajajo nezakoniti, neprijavljeni in zakonsko neurejeni ribolov, glede skupnih minimalnih kazni za kršitve ter prepovedi vstopa v pristanišča EU ladjam, ki izvajajo nezakoniti, neprijavljeni in zakonsko neurejeni ribolov, in njihovim ribam. Parlament je večkrat izrazil obžalovanje zaradi slabe usklaje-

nosti in države članice pozval k boljšemu nadzoru, usklajenim inšpekcijskim merilom in kaznim, preglednosti rezultatov inšpekcij, okrepitvi inšpekcijskega sistema EU itd. Poudaril je, da so se v preteklosti uredba o nadzoru in povezani instrumenti izkazali kot nezadostni in inšpektorjem niso nudili ustreznega zakonskega okvira za opravljanje njihovega dela, države članice pa so se občasno upirale izpolnjevanju svojih zakonskih obveznosti v zvezi s polnim izvrševanjem pravil in dodeljevanjem zadostnih sredstev za njihovo izvajanje.

Parlament je od sprejetja Lizbonske pogodbe imel odločilno vlogo kot sozakonodajalec v rednem zakonodajnem postopku pri napredku na tem področju, bil je temeljni dejavnik pri celoviti prenovi skupne ribiške politike in od leta 2014 pri nadzoru in njenem izvrševanju v skladu z novimi pravili.

---

→ Priit Ojamaa

## 5.3.4 Strukturna pomoč za ribištvo

*Evropsko ribiško politiko je sprva financiral finančni instrument za usmerjanje ribištva, v obdobju 2007–2013 Evropski sklad za ribištvo, v obdobju 2014–2020 pa jo bo financiral novi Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo, katerega vrednost znaša 6,5 milijarde EUR.*

### Pravna podlaga

Členi od 32 do 37 in 158 Pogodbe o ES in členi 38 do 43 Lizbonske pogodbe.

Uredba o Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo (spremenjeni predlog COM(2013)0245, ki jo je Evropski parlament sprejel 16. aprila 2014.

### Cilji

Glavni cilj ribiške strukturne politike je bil prilagoditev zmogljivosti flot ribolovnim možnostim, da bi tako zmanjšali problem prekomernega ulova in sektorju zagotovili dolgoročno prihodnost. Temu so bila namenjena prizadevanja za posodobitev flot in povečanje njihove konkurenčnosti z odpravljanjem presežnih zmogljivosti in usmerjanjem sektorja v podpiranje in celovit razvoj obalnih regij, ki so močno odvisne od ribištva. Novi Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo natančno spremlja pregled celotne skupne ribiške politike, njegov namen pa je pomagati ribičem, da se prilagodijo novim zahtevam, kot je prepoved zavržkov, a bo uporabljen tudi za izboljšanje varnosti, delovnih pogojev in pristaniške infrastrukture ter zbiranje podatkov.

### Dosežki

#### A. Razvoj skozi čas

Začetki strukturne ribiške politike segajo v leto 1970, ko je bila sprejeta odločitev, da se v usmerjevalni oddelek Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada vključi podpora za izgradnjo, posodobitev, trženje in preoblikovanje ribolovnega sektorja.

Leta 1992 je Evropski svet v Edinburgu odločil, da ribiško strukturno politiko vključi v strukturne sklade z lastnim ciljem, cilj 5(a) (prilagoditev strukture ribištva), in z neodvisnim finančnim instrumentom, finančnim instrumentom za usmerjanje ribištva. Za obdobje 1994–1999 je bila vzpostavljena Pobuda Skupnosti za prestrukturiranje ribiškega sektorja (PESCA), namenjena finančni podpori območjem, odvisnim od ribištva, kot tudi spremljajoči ukrepi, na primer zgodnje upokojevanje, spodbude za mlade ribiče itd.

Agenda 2000 je uvedla nove pristope, med drugim je strukturne probleme območij, odvisnih od ribištva, vključila v okvir novega cilja 2 strukturnih skladov in

leta 2000 ni obnovila pobude PESCA. Uredba Sveta (ES) št. 1263/1999 je za obdobje 2000–2006 vzpostavila nov okvir finančnega instrumenta za usmerjanje ribištva za posredovanje, da bi se vzpostavilo trajnostno ravnotežje med ribolovnimi viri in njihovo rabo.

Kot del reforme skupne ribiške politike je bil sprejet enostavnejši sistem za omejevanje ribolovne zmogljivosti flote Skupnosti, da bi jo bolje uskladili z razpoložljivimi viri. Za obdobje 2007–2013 je Evropski sklad za ribištvo (ESR) nadomestil finančni instrument za usmerjanje ribištva.

#### B. Instrumenti strukturne politike

1. Večletni usmerjevalni programi, ki so bili poglaviti instrumenti strukturne politike, so v letih 1983–2002, ko so bili v veljavi, potekali v štirih fazah. Njihov namen je bil prilagoditi velikost ribiških flot držav članic Evropske unije in uskladiti ribolovni napor z razpoložljivimi viri. Vendar se je sistem večletnih usmerjevalnih programov za prestrukturiranje flot izkazal za neučinkovitega predvsem zaradi zelo neambicioznih ciljev, ki so ustrezali Svetu, in neskladnosti pomoči za izhod in za izgradnjo. Izkazalo se je, da je bilo pretežno meriti moč ladijskih motorjev in ni se dovolj upošteval učinek tehnološkega napredka. Zmanjšanje ribolovnega napora je bilo prezapleteno in je imelo škodljive učinke: zmanjševanje je bilo potisnjeno na stranski tir, saj so države članice lahko dosegle svoje cilje bodisi s trajnim umikom plovil bodisi z začasno ustavitvijo ribolovnih dejavnosti (privez plovil).

2. Razrez plovil je zajel 94 % celotnega števila plovil, odstranjenih v obdobju 1994–1997 s pomočjo finančnega instrumenta za usmerjanje ribištva.

3. Reforma skupne ribiške politike leta 2002 je ukinila večletne usmerjevalne programe in vpeljala enostavnejši sistem za omejevanje zmogljivosti evropskih ribiških flot. Ta je državam članicam dal več odgovornosti za upravljanje flot.

#### C. Evropski sklad za ribištvo

1. **Evropski sklad za ribištvo je za obdobje 2007–2013 nadomestil finančni instrument za usmerjanje ribištva in je imel pet prednostnih nalog:**

- podpiral je poglobljene cilje skupne ribiške politike, zlasti tiste, ki so bili določeni z reformo leta 2002. To je pomenilo predvsem zagotavljanje trajnostne rabe ribolovnih vi-

rov in stabilno ravnovesje med temi viri ter zmogljivostjo ribiških flot EU;

- povečeval je konkurenčnost in gospodarsko vzdržnost izvajalcev v tem sektorju;
- spodbujal je okolju prijazen ribolov in proizvodne metode;
- zagotavljal je primerno podporo za zaposlene v sektorju;
- omogočal je diverzifikacijo gospodarskih dejavnosti na območjih, odvisnih od ribolova.

Evropski sklad za ribištvo je imel za obdobje 2007–2013 na voljo 3849 milijonov EUR, od katerih je bilo 2908 milijonov namenjenih konvergenčnim, 941 milijonov pa nekonvergenčnim območjem. Sredstva tega novega sklada so bila na voljo za vse sektorje – morsko in sladkovodno ribištvo, ribogojstva podjetja, organizacije pridelovalcev ter predelevalni in tržni sektor.

## 2. Vrste ukrepov

Evropski sklad za ribištvo se je za zagotovitev gospodarske, okoljske in družbene trajnosti ribištva osredotočal na:

- ukrepe za prilagoditev ribiške flote Unije (pomoč za trajni ali začasni umik ribiških plovil ali za usposabljanje, prekvalifikacijo ali zgodnjo upokožitev);
- ribogojstvo, predelavo in trženje: spodbujanje nakupa in uporabe opreme ter metod za zmanjševanje vpliva ribolova na okolje, zlasti z malimi in mikro podjetji;
- ukrepe v skupnem interesu: pomoč so lahko prejeli projekti, ki so pripomogli k trajnostnemu razvoju ali ohranjanju virov, h krepitvi trgov za ribiške proizvode ali k spodbujanju partnerstev med znanstveniki in izvajalci v ribiškem sektorju;
- trajnostni razvoj obalnih ribiških območij: podpora ukrepom in pobudam za diverzifikacijo in okrepitev gospodarskega razvoja na ribolovnih območjih, ki jih je prizadel upad ribiških dejavnosti;
- tehnično pomoč: ukrepi, povezani s pripravo, spremljanjem, upravno in tehnično podporo, ocenjevanjem, revizijo in potrebnim nadzorom za izvajanje predlagane uredbe.

Države članice so bile odgovorne za razporeditev finančnih virov med teh pet prednostnih nalog.

## Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo

Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo je bil zato, da se udejanji dogovor Parlamenta s Svetom o novi in temeljito pregledani skupni ribiški politiki, kot ga je predlagala Komisija in najprej leta 2013 spremenil

Parlament, ponovno spremenjen in je dobil dokončno obliko s sporazumom s Svetom 28. januarja 2014. Sestavljajo ga naslednje tri glavne osi:

### A. Okoljsko trajnostno ribištvo EU

- Naložbe v bolj selektivno ribolovno orodje, da se preprečijo završki in obvladajo posledice obveznosti iztovora celotnega ulova, kot od leta 2015 dalje zahteva skupna ribiška politika;
- na posebno zahtevo Parlamenta mora biti prednostna naloga zbiranje podatkov in nadzor, z bistvenim povečanjem deleža Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo, dodeljenega za doseg tega cilja;
- izvajanje ukrepov za ohranjanje staleža, kot so obdobja mirovanja za biološko obnovo ter začasne prekinitve za izplačilo nadomestil zadevnim ribičem;
- zamrznitev subvencij za subjekte, ki ne izvajajo pravih skupne ribiške politike.

### B. Konkurenčen ribiški sektor EU

- Začetna pomoč (do 75 000 EUR za naložbe v plovila, krajša od 12 m) za ribiče, mlajše od 40 let, ki imajo najmanj pet let poklicnih izkušenj v ribiškem sektorju;
- pomoč za diverzifikacijo prihodkov ribičev s posebnimi dejavnostmi (na primer turistični ribolov). Pomembno je spomniti, da je Parlament zavrnil možnost prekvalifikacije zunaj ribiškega sektorja, kot je prvotno predlagala Komisija;
- naložbe v naprave na krovu za boljše upravljanje ulova in izboljšanje kakovosti ter naložbe v pristaniško infrastrukturo, da se izpolnijo pogoji za obvezno iztovarjanje;
- pomoč za inovacije, vključno z razvijanjem sodobnejših in okolju prijaznejših plovil;
- ohranitev pomoči za skladiščenje kot sredstva za uravnavanje trga;
- pomoč za proizvodne in prodajne načrte, ki jih izdelajo organizacije proizvajalcev;
- končna pomoč za razrez plovil ob koncu dejavnosti, da se zmanjšata zmogljivost in ribolovni napor flote (do konca leta 2018 zlasti za tisti del flote, ki ima presežne zmogljivosti);
- pomoč za nadomestitev motorjev, da se zmanjšajo moč in emisije CO<sub>2</sub> (odvisno od upadajoče moči motorja za plovila med 12 in 24 m);
- naložbe v trajnostno ribogojstvo: pomoč za začetek dejavnosti, razvoj infrastrukture, spodbujanje ekstenzivnega ribogojstva ter boljše okoljske prakse.

### C. Boljši socialni pogoji

- Naložbe v boljše zdravje, higieno in varnost na krovu;
- poklicno usposabljanje ribičev;
- vzpostavitev vzajemnega zavarovalnega sklada za primere naravnih nesreč ali okoljskih ali z zdravjem povezanih nezgod (v korist ribičev in gojiteljev ostrig v primeru množičnega pogina).

### Vloga Evropskega parlamenta

Parlament je vedno podpiral vključitev ribiške strukturne politike v strukturne sklade, na primer tako, da je predlagal oblikovanje neodvisnega cilja 6 (reforma iz leta 1993) za ribištvo v strukturnih skladih ali podprl proračun Evropskega sklada za ribištvo, ki ga zagotavlja sporazum o finančni perspektivi za obdobje 2007–2013.

Parlament je v času krize z gorivi leta 2008 sprejel resolucijo v podporo ribičem in predlagal načine za

pomoč pri težavah te panoge (zlasti je pozval Komisijo, naj ponovno preuči svoja pravila za državno pomoč (ki jo prepoveduje zakonodaja EU) in odobri največ 100 000 EUR pomoči na plovilo namesto na ribiško podjetje).

23. oktobra 2013 je Parlament v prvi obravnavi sprejel stališče o predlogu Komisije za uredbo o Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo (glej zgoraj poglavje o Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo), v katerem je poudaril pomen trajnostnega ribolova in pozval k sprejetju konkretnih ukrepov za odpravo prelova, dobro upravljanje zmogljivosti flot in omogočanje ribičem, da živijo od ribolova. Sledila so izčrpana pogajanja s Svetom in 28. januarja 2014 je bil dosežen sporazum. Parlament je z glasovanjem o pregledu Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo 16. aprila 2014 zaključil svoje delo in dosegel pomembne rezultate kot sozakonodajalec pri celoviti prenovi skupne ribiške politike.

---

→ [Priit Ojamaa](#)



## 5.3.5 Organizacije proizvajalcev in skupna ureditev trgov za ribiške proizvode

*Skupna ureditev trgov za ribiške proizvode in proizvode iz ribogojstva je bila prvi element skupne ribiške politike. Njeno področje delovanja je bilo ob sedanji krizi v ribiškem sektorju ocenjeno kot omejeno zaradi narave njenih intervencijskih mehanizmov in skromnih sredstev, ki so bila zanje namenjena, kar je vodilo k celoviti reformi, v kateri je bila določena nova podlaga za ureditev trga in celotno skupno ribiško politiko od leta 2014 naprej.*

### Pravna podlaga

Členi od 38 do 43 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

Uredba (EU) št. 1379/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o skupni ureditvi trgov za ribiške proizvode in proizvode iz ribogojstva in o spremembi uredb Sveta (ES) št. 1184/2006 in (ES) št. 1224/2009 ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 104/2000.

### Cilji

Skupna ureditev trgov za ribiške proizvode in proizvode iz ribogojstva določa cenovni in intervencijski sistem, katerega namen je urediti trg Unije za ribiške proizvode. Cilji te ureditve so:

- odpraviti najbolj negativne posledice neravnovesja med povpraševanjem in ponudbo,
- ustaliti cene in ribičem zagotoviti vsaj minimalno raven dohodka,
- spodbujati splošno konkurenčnost ribiške flote Unije na svetovnih trgih.

Instrumenti skupne ureditve trgov so bili:

- umiki s trga Unije,
- predelava,
- samostojni umiki in predelava, ki jih izvedejo organizacije proizvajalcev, skupaj s pavšalnimi nadomestili in premijami,
- zasebno skladiščenje,
- posebna ureditev za tune.

Vsi ti mehanizmi so osredotočeni na **organizacije proizvajalcev**. Večina jih deluje v sedmih državah članicah: Španiji, Italiji, Franciji, Združenem kraljestvu, Nemčiji, na Portugalskem in Nizozemskem. Običajno delujejo na ravni lokalnega ribištva in v manjšem obsegu v sektorjih obalnega ribištva in ribogojstva, njihov cilj pa je izboljšati trženje svojih proizvodov. V ta namen lahko izvajajo **ukrepe**, kot so:

- načrtovanje proizvodnje in njeno prilagajanje povpraševanju, zlasti z uvajanjem načrtov ulova,
- spodbujanje koncentracije ponudbe,

- stabilizacija cen,
- spodbujanje metod, ki prispevajo k trajnostnemu ribolovu.

Izdatki za intervencije se nenehno zmanjšujejo, večinoma zaradi manjše porabe za nadomestila v operativnih programih in za umike s trga Unije, ki so bili med najpogosteje uporabljenimi intervencijskimi mehanizmi. Umike s trga Unije je s prvega mesta po izdatkih izrinila predelava.

Stanje virov in dvig cen goriva lahko omejita kratkoročno uporabo intervencijskih ukrepov. Štiri države članice, ki so najbolj izkoriščale instrumente skupne ureditve trgov, so bile Francija, Španija, Portugalska in Irska. Njihova uporaba se v prvih treh državah povečuje, na Irskem pa zmanjšuje. Druge države članice – Združeno kraljestvo, Danska, Nemčija, Švedska, Italija in Belgija – prav tako uporabljajo intervencijske ukrepe skupne ureditve trga, vendar so bili njihovi izdatki občutno manjši kakor v prej navedeni četverici.

Da bi spodbudile razvoj ribiškega sektorja, lahko skupine, v katere so vključeni predstavniki proizvajalcev, sektorja trženja in predelovalcev, države članice zaprosijo, da jih priznajo kot medpanožne organizacije. To priznanje se lahko zagotovi pod nadzorom Komisije. Priznane so bile samo štiri medpanožne organizacije, ki delujejo na ravni držav: **Comité Interprofessionnel des Produits de l'Aquaculture**, C.I.P.A. (Francija), **INTERATÚN** (Španija), **AQUAPISCIS** (Španija) in **O.I. FILIERA ITTICA** (Italija).

V okviru reforme skupne ribiške politike v letu 2014 je bila ugotovljena potreba po daljnosežni reformi skupne ureditve trgov, pri čemer bi tržno usmerjeni instrumenti neposredno ali posredno prispevali k uresničitvi glavnih ciljev skupne ribiške politike. Za obravnavo čezmernega ribolova in netrajnostnih praks ter preusmeritev s strategij proizvodnje, ki temeljijo izključno na količini, je bila v **predlogu uredbe o skupni ureditvi trgov za ribiške proizvode in proizvode iz ribogojstva (COM(2011)0416)** opredeljena nova skupna ureditev trgov, katere namen je bil podpreti:

- krepitev vloge organizacij proizvajalcev in njihovo soupravljanje pravic do dostopa ter tudi dejavnosti proizvodnje in trženja;

- tržne ukrepe, s katerimi se povečuje pogajalska moč proizvajalcev (v ribištvu in ribogojstvu), izboljšujejo napovedi, preprečevanje in obvladovanje krize na trgu ter krepita preglednost in učinkovitost trga;
- tržne spodbude in premije za trajnostne prakse; partnerstva za trajnostno proizvodnjo, izkoriščanje virov in potrošnje; certificiranje (znaki za okolje), promocije, obveščanje potrošnikov;
- dodatni tržni ukrepi za zavržke.

### Vloga Evropskega parlamenta

V odzivu na omenjeni predlog je Parlament v svojem stališču iz leta 2012 poudaril naslednje:

**Okrepiti** bi morali **organizacije proizvajalcev**, da bi jim omogočili pomembnejšo vlogo pri vsakodnevem upravljanju ribištva, in sicer v okviru, ki ga določajo cilji skupne ribiške politike. Spodbujati bi morali **nadnacionalne organizacije proizvajalcev** ali združenja teh organizacij na nadregionalni ravni, pri čemer bi morale te organizacije temeljiti na biogeografskih regijah, zasnovane pa bi morale biti kot partnerstva, katerih namen je vzpostavitev skupnih in zavezujočih pravil ter zagotovitev enakih konkurenčnih pogojev za vse deležnike. Za te organizacije bi morala še naprej veljati pravila konkurence, prav tako pa bi morale ohranjati povezavo med **posameznimi obalnimi skupnostmi** (vključno s predstavniki malega ribolova) ter ribištvom in vodami, ki so jih slednje izkoriščale v preteklosti.

**Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo** (EMFF) bi moral prispevati k vzpostavitvi/razvoju združenj organizacij proizvajalcev ter zagotavljati podporo nacionalnim podatkovnim zbirkam/trgom, da bi omogočili boljše usklajevanje informacij med operaterji na trgu in predelovalci. Organizacije proizvajalcev bi morale spodbujati ukrepe, ki prispevajo k preskrbi s hrano in ustvarjanju delovnih mest na obalnih območjih in podeželju, vključno s programi poklicnega usposabljanja in sodelovanja za **spodbujanje mladih, naj vstopijo v ribiški sektor**, ter zagotavljanjem **primerne življenjske ravni** za ribiče.

**Boriti bi se morali proti zavržkom in nezakonitemu ribolovu**, pri čemer bi organizacije proizvajalcev morale prispevati k odpravi nezakonitega, neprijavljenega in nereguliranega ribolova z uporabo takega notranjega nadzora članov, kot je za to potreben. Organizacije proizvajalcev bi morale preprečevati, zmanjševati in čim koristneje uporabljati naključen ulov staležev komercialnih vrst.

Predhodno zamrznjeni proizvodi, ki se prodajajo kot sveži, bi morali biti **označeni** z besedami „od-

**mrznjen proizvod**“. Pri svežih proizvodih bi morali na oznaki navesti **datum iztovora** (ne datum ulova). Tržne informacije in informacije na oznaki bi morale vključevati tudi navedbo **posameznega staleža rib, območja, kjer je bil proizvod ulovljen ali gojen** (vključno z državo zastave plovila), in **metode proizvodnje**, vključno z **vrsto uporabljenega orodja**.

**Uporabljati bi morali tehnologijo**, da bi zaščitili evropske potrošnike. Organi držav članic bi morali v celoti izkoristiti razpoložljivo tehnologijo, vključno s preverjanjem DNK, da bi preprečili lažno označevanje ulova. Organizacije proizvajalcev proizvodov iz ribogojstva bi morale uporabiti informacijske in komunikacijske tehnologije, da bi zagotovile najboljše možne cene proizvodov.

**Tržne informacije** – Parlament je vztrajal, naj Komisija oblikuje **kampanjo na ravni Unije** za ozaveščanje potrošnikov o številnih vrstah rib, ki se iztovarjajo v evropskih pristaniščih, in obveščanje potrošnikov o različnih sezonskih obdobjih, v katerih so na voljo določene vrste rib, ter promocijske kampanje o novih ukrepih označevanja, ki se uvajajo. **Informacijske kampanje** bi morali izvajati tudi v **osnovnih in srednjih šolah** po celotni Uniji, da bi mlade in učitelje poučili o koristih uživanja rib in različnih vrstah rib, ki so na voljo.

Da bi preprečili nelojalno konkurenco zoper proizvode iz EU, bi morali za uvožene proizvode veljati povsem **enaki zdravstveni in higienski standardi ter strog nadzor, vključno s popolno sledljivostjo**.

Parlament, Svet in Komisija so na pogajanjih v prvi polovici leta 2013 uspeli premagati zadnjo oviro, ki jo je predstavljalo **trženje proizvodov in obvezno označevanje** za opozarjanje potrošnika (natančneje razširitev področja označevanja na vrsto opreme in podrobna določitev območij ulova) Na splošno je bila preoblikovana vloga organizacij proizvajalcev, ki naj se osredotočijo na lastne strategije trženja (kot je natančneje predstavljeno v načrtih proizvodnje in trženja), hkrati pa so tesneje vključene v pripravo politike.

Glede na to je bil začetni dogovor dosežen maja 2013, Parlament pa je končno besedilo uredbe sprejel decembra 2013.

Skupaj s kasnejšim sprejetjem prenovljene osnovne uredbe o skupni ribiški politiki ter o novem Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo to predstavlja temelj reforme evropskega ribiškega sektorja v letu 2014.

→ Priit Ojamaa

## 5.3.6 Mednarodni odnosi na področju ribolova

*Evropska unija je sklenila več kot 20 mednarodnih ribolovnih sporazumov, da bi spodbudila zakoniti, okoljski, ekonomski in socialni upravljavski okvir za trajnostni ribolov, pridobila dostop do glavnih svetovnih ribolovnih območij ali spodbudila uporabo sistemov za spremljanje in nadzor v boju proti nezakonitemu ribolovu. Unija sklepa dvostranske sporazume, kot so sporazumi o partnerstvu o trajnostnem ribolovu in sporazumi o vzajemnosti, ali večstranske sporazume, kot so sporazumi z regionalnimi organizacijami za upravljanje ribištva, in mednarodne konvencije.*

### Pravna podlaga

Členi od 38 do 43 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). Lizbonska pogodba določa, da mednarodne ribolovne sporazume ratificira Svet po odobritvi Parlamenta (člen 218(6)(a) PDEU).

### Cilji

- Evropski uniji zagotoviti ustrezen dostop do glavnih svetovnih ribolovnih območij in virov,
- okrepiti dvostransko in regionalno sodelovanje,
- zagotoviti delovna mesta in oskrbo evropskih trgov z ribami,
- prispevati k trajnostnemu razvoju svetovnega ribištva,
- spopadati se z uničujočimi ribolovnimi praksami,
- izboljšati znanstveno raziskovanje in zbiranje podatkov,
- preprečevati nezakonit, neprijavljen in zakonsko neurejen ribolov,
- okrepiti nadzor in preglede pod okriljem regionalnih organizacij za upravljanje ribištva.

### Dosežki

#### A. Vloga in pomen

##### 1. Smisel obstoja

Dvostranski in večstranski ribolovni sporazumi so postali potrebni, ko so številne države sredi sedemdesetih let vzpostavile izključne ekonomske cone na območju do 200 morskih milj od obale. Organizacija združenih narodov je nato leta 1982 sprejela konvencijo o pomorskem pravu kot neke vrste ustavo za oceane, ki je priznala pravico obalnih držav do nadzora nad ribolovom v vodah ob njihovem ozemlju. Čeprav izključne ekonomske cone pokrivajo samo 35 % skupne površine morja, pa vsebujejo 90 % svetovnih staležev rib. Konvencija o pomorskem pravu ne ureja samo izključnih ekonomskih con, temveč tudi odprto morje. Države spodbuja, naj z ustanavljanjem regionalnih organizacij za upravljanje ribištva

medsebojno sodelujejo pri ohranjanju in upravljanju živih morskih virov na odprtem morju. To pomeni, da so morale države z ribiškimi flotami za ribolov na odprtem morju skleniti mednarodne sporazume in/ali druge dogovore, da so pridobile dostop do ribolovnih virov v izključnih ekonomskih conah tretjih držav ali na odprtem morju, ki so ga pokrivala regionalne organizacije za upravljanje ribištva. Načelo svobode morja je tako postalo del preteklosti.

##### 2. Finančne naložbe in koristi za evropsko floto

Proračunska sredstva, dodeljena za mednarodne ribolovne sporazume, so se povečala s 5 milijonov EUR leta 1981 na skoraj 300 milijonov leta 1997 (0,31 % skupnega proračuna Skupnosti in skoraj 30 % sredstev, dodeljenih ribiškemu sektorju). Vlaga nja so bila visoka tudi leta 1998 in 1999, potem pa so se zmanjšala, ko se ni podaljšal sporazum z Marokom (ki je skupaj znašal okoli 90 milijonov EUR). V zadnjih letih se je za ribolovne sporazume namenilo približno 150 milijonov EUR. Proračun za leto 2013 je znašal 144,23 milijonov EUR. Mednarodni sporazumi omogočajo neposredno zaposlitev okoli 30 000 ljudi in ustvarjajo precejšnjo gospodarsko aktivnost v sektorju in v regijah, ki so zelo odvisne od ribolova. V tem trenutku je z vidika finančne kompenzacije in pravic dostopa najpomembnejši sporazum z Mavretanijo s 70 milijoni EUR na leto, ki zagotavlja dostop okoli 175 plovilom EU.

##### 3. Geografska razsežnost

Odkar je bil leta 1977 podpisan prvi sporazum z ZDA, je bilo skupaj podpisanih 29 sporazumov, 26 jih je veljalo od leta 1993 do 1999, zlasti z afriškimi državami in državami Indijskega oceana (15) ter severnoatlantskimi državami (10), samo eden pa je bil podpisan z latinskoameriško državo (Argentina). Leta 2011 je bilo v veljavi 24 ribolovnih sporazumov z obalnimi državami v Afriki (14), Tihem oceanu (6) in severnimi državami (Norveška, Islandija, Ferski otoki in Grenlandija). Leta 2015 je bilo veljavnih 21 sporazumov. Kar zadeva ribolov na odprtem morju, evropska flota deluje v Atlantskem oceanu, Sredozemlju, Indijskem oceanu, Tihem oceanu in na območju Antarktike v okviru sporazumov z regionalnimi organizacijami za upravljanje ribištva na teh območjih.

## B. Vrste ribolovnih sporazumov

### 1. Dvostranski ribolovni sporazumi

#### a. Sporazumi o partnerstvu v ribiškem sektorju

Sporazumi o partnerstvu v ribiškem sektorju so rezultat reforme skupne ribiške politike iz leta 2002 in vrhunškega srečanja o trajnostnem razvoju v Johannesburgu. Ti sporazumi so sprejeti na podlagi sklepe Sveta 11485/1/2004 o sporočilu Komisije o integriranem okviru za sporazume o partnerstvu v ribiškem sektorju s tretjimi državami in omogočajo uporabo mehanizma, s pomočjo katerega EU daje finančno in tehnično podporo zlasti za razvoj južnih partnerskih držav v zameno za pravico do ribolova. Sporazumi omogočajo vzajemno korist. Osnovna ideja je ustanoviti partnerstvo s tretjo državo za razvoj trajnostnega in odgovornega ribolova ter za povečanje vrednosti ribiških proizvodov. Namen sporazumov o partnerstvu v ribiškem sektorju je tudi usklajevanje z drugimi politikami, kot so razvojno sodelovanje, okolje, trgovina in zdravje. Vse sporazume o partnerstvu v ribiškem sektorju sestavljata ribolovni sporazum in protokol (ki na primer opredeljuje pogoje sporazuma). Na podlagi teh sporazumov evropska flota dobi pravico do dostopa do presežkov rib v izključnih ekonomskih conah večine afriških, karibskih in pacifiških držav, pa tudi Grenlandije. Finančni del temelji na pavšalnem znesku, ki ga plača EU, in na pristojbinah lastnikov ladij. Finančni prispevek EU je upravičen tudi zaradi skupnega interesa obeh strani za naložbe v trajnostno ribiško politiko in ne samo kot plačilo za pravico do dostopa. V okviru veljavnih predpisov Svetovne trgovinske organizacije ti dogovori ne štejejo kot subvencije. Prispevki v glavnem krijejo upravne stroške, stroške znanstvene ocene ribjih staležev, upravljanje ribištva, nadzor in spremljanje ribolovnih dejavnosti ter stroške spremljanja in ocenjevanja trajnostne ribiške politike. Ob koncu leta 2007 so se iztekle enostranske trgovinske olajšave, ki jih je EU dodelila afriškim, karibskim in pacifiškim državam s sporazumom iz Cotonouja (in jih je odobrila Svetovna trgovinska organizacija). 1. januarja 2008 je začela veljati nova shema, tako imenovani ekonomski partnerski sporazumi, ki bodo zlasti usmerjeni v trgovinske vidike (na primer pravila o poreklu, dostop do trga ter sanitarni in fitosanitarni standardi). Sporazumi o partnerstvu v ribiškem sektorju so posebej pomembni za ribolov tuna (Zelenortski otoki, Komori, Slonokoščena obala, Gabon, Kiribati, Madagaskar, Mauritius, Mozambik, Sao Tome in Principe, Sejšeli in Salomonovi otoki). Drugi sporazumi za mešani ribolov so sklenjeni z Grenlandijo, Marokom in Mavretanijo. Protokoli trajajo od 2 do 6 let, odvisno od države. Sporazumi z drugimi državami ostanejo v veljavi, čeprav so bili protokoli iz različnih razlogov opuščeni ali jih sploh ni bilo (Ekvatorialna Gvineja, Gvineja Bissau, Gambia, Mikronezija in Senegal). Leta 2013 je pregledana skupna ribiška politika uvedla sporazume o partnerstvu o trajnostnem ribištvu s tretjimi državami. Ti

sporazumi opredeljujejo dostop do virov v reguliranem okolju, ki je sorazmeren z interesi ribiške flote Unije, v zameno za finančni prispevek in tehnično podporo, ki bi morala prispevati k učinkovitemu zbiranju informacij, spremljanju, nadzoru in opazovanju.

Trenutno je veljavnih 13 sporazumov o partnerstvu v ribiškem sektorju in ustreznih protokolov med EU in partnerskimi državami v vzhodnem Atlantiku (Zelenortski otoki, Slonokoščena obala, Gabon, Gvineja Bissau, Liberija, Mavretanija, Maroko, Sao Tome in Principe ter Senegal) in v jugozahodnem Indijskem oceanu (Komori, Mauritius, Madagaskar in Sejšeli). Na splošno obstajata dve vrsti sporazumov o partnerstvu v ribiškem sektorju: devet, ki zadevajo le velike pelagične vrste, in štirje mešani sporazumi (ki zadevajo nepelagične in pelagične vrste, vključno s tunom).

Z reformo skupne ribiške politike iz leta 2013 (Uredba 1380/2013) bodo sporazumi o partnerstvu v ribiškem sektorju v prihodnosti postali sporazumi o partnerstvu o trajnostnem ribištvu.

#### b. Vzajemni sporazumi

Sporazumi o partnerstvu v ribiškem sektorju, znani tudi kot „sevni sporazumi“, obsegajo izmenjavo ribolovnih možnosti med floto EU in flotami tretjih držav, kar pomeni skupno upravljanje mnogih staležev. Kot referenca, s katero se zagotovi enakovredna izmenjava, se uporabi protivrednost trsk (ena tona trsk predstavlja x ton druge vrste v zameno). Ti sporazumi zadevajo zlasti industrijske vrste, ki se uporabljajo v proizvodnji ribje moke in ki predstavljajo več kot 70 % iztovora. Glavna vrsta z vidika vrednosti pa je trska. Danska je največji proizvajalec z 82 % ulova. Nemčija, Združeno kraljestvo in Švedska skupaj prispevajo 15 % količine. Sporazumi te vrste so sklenjeni z Norveško (z več kot 70 % kvot, dodeljenih EU), Ferskimi otoki in Islandijo.

Trenutno velja sporazum o partnerstvu v ribiškem sektorju med EU in Grenlandijo, na katerem temelji skoraj 40 % ribolova EU na Norveškem in Ferskih otokih prek letne izmenjave kvot na podlagi sporazuma o partnerstvu v ribiškem sektorju.

### 2. Večstranski sporazumi

#### a. Sporazumi z regionalnimi organizacijami za upravljanje ribištva

Cilj teh sporazumov je okrepiti regionalno sodelovanje, da se zagotovi ohranitev in trajnostno izkoriščanje ribolovnih virov na odprtem morju in čezconskih staležev. Pomembni pa so tudi za preprečevanje nezakonitega, neprijavljene in zakonsko neurejene ribolova. Poznamo različne vrste regionalnih organizacij za upravljanje ribištva. Nekatere so nastale pod okriljem Organizacije združenih narodov za prehrano in kmetijstvo (FAO), druge pa neodvisno. Nekatere upravljajo biološke vire v določeni coni, medtem ko druge skrbijo za določen stalež ali skupino

staležev. Nekatere so omejene na odprto morje ali izključne ekonomske cone ali na oboje. Ko Komisija začne pogajanja z regionalnimi organizacijami za upravljanje ribištva, so njeni ukrepi dvostranski: prizadevanje za članstvo v organizaciji (kot pogodbenica ali opazovalka) in določitev predpisov, s katerimi se v zakonodajo EU prenesejo ukrepi za ohranjanje in upravljanje, ki so jih sprejele organizacije. Regionalne organizacije za upravljanje ribištva ponavadi ustanovijo komisije, odgovorne za znanstvene raziskave, objavo rezultatov in priporočila za upravljanje staležev. Slednja lahko ostanejo samo priporočila ali pa postanejo obvezujoča, če v določenem obdobju ni ugovorov. Organizacije ponavadi ukrepajo na naslednje načine:

- omejijo ulov na dva načina: s skupno kvoto ali z nacionalnimi kvotami;
- uvedejo prepovedane cone ali obdobja;
- prepovejo ali zakonsko uredijo ribolovno orodje.

Regionalne organizacije za upravljanje ribištva so zelo dejavne pri sprejemanju ukrepov za nadzor in spremljanje ribolovnih dejavnosti, kot je sprejem sistemov skupnih inšpekcij v Komisiji za ribištvo severovzhodnega Atlantika, Komisiji za ribištvo severozahodnega Atlantika in Komisiji za ohranjanje morskih živih virov na Antarktiki, ki je organizacija, ki skrbi za ohranjanje virov. EU je članica naslednjih mednarodnih organizacij: Organizacije za ribištvo severozahodnega Atlantika (NAFO), Komisije za ribištvo severovzhodnega Atlantika (NEAFC), Organizacije za ohranjanje severnoatlantskega lososa (NASCO), Mednarodne komisije za ohranitev tunov v Atlantiku (ICCAT), Odbora za ribištvo za vzhodni srednji Atlantik (CECAF), Komisije za ribištvo v zahodno-centralnem Atlantiku (WECAFC), Organizacije za ribištvo jugovzhodnega Atlantika (SEAFO), Komisije za tune v Indijskem oceanu (IOTC), Medameriške komisije za tropske tune (IATTC), Sporazuma o ribištvu južno-indijskega oceana (SIOFA), Generalne komisije za ribištvo v Sredozemlju (GFCM), Komisije za ohranjanje in upravljanje izrazito selivskih staležev rib v zahodnem in srednjem delu Tihega oceana (WCPFC) in Komisije za ohranjanje živih morskih virov na Antarktiki (CCAMLR). EU ima status opazovalke pri konvencijah, sklenjenih med posameznimi državami članicami. V letu 2013 je proračun, namenjen regionalnim organizacijam za upravljanje ribištva, znašal 9,5 milijona EUR.

Dve regionalni ribiški organizaciji, ki sta povezani z Organizacijo Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo, in sicer WECAFC in CECAF, sta le posvetovalna organa in nimata pristojnosti na področju upravljanja ribolova.

#### **b. Mednarodne konvencije**

Konvencije in drugi sporazumi se uporabljajo za ustvarjanje pravnega reda na morju in oceanih ter

spodbujanje njihove rabe v miroljubne namene, enakopravne in učinkovite rabe njihovih virov, za ohranjanje živih virov ter varstvo in ohranjanje morskega okolja. EU in države članice so podpisnice Konvencije OZN o pomorskem mednarodnem pravu in sodelujejo tudi pri razvijanju drugih instrumentov za nadaljnji razvoj trajnostnega ribištva v skladu z resolucijami generalne skupščine OZN, med drugim:

- sporazum FAO o izpolnjevanju mednarodnih ukrepov za ohranjanje in upravljanje, ki veljajo za ribolovna plovila na odprtem morju (1993);
- kodeks FAO odgovornega ribištva v Evropi (1995);
- sporazum FAO iz New Yorka o čezconskih staležih rib in staležih izrazito selivskih rib;
- sporazum FAO o ukrepih države pristanišča za preprečevanje nezakonitega, neprijavljenega in zakonsko neurejenega ribolova, za odvratanje od njega ter za njegovo odpravljanje (2009).

EU je dejavno sodelovala tudi pri sprejetju naslednjih dokumentov:

- mednarodne smernice FAO za upravljanje globokomorskega ribolova na odprtih morjih (sprejete 2009);
- neobvezne smernice FAO za uspešnost države zastave (2014);
- sporazum FAO o ukrepih države pristanišča za preprečevanje nezakonitega, neprijavljenega in zakonsko neurejenega ribolova, za odvratanje od njega ter za njegovo odpravljanje (v veljavi od julija 2016).

V letu 2013 je proračun, namenjen organom, ki so bili ustanovljeni na podlagi Konvencije OZN o mednarodnem pomorskem pravu, znašal 200 000 EUR.

### **Vloga Evropskega parlamenta**

Za sprejetje mednarodnih ribolovnih sporazumov je potrebna odobritev Evropskega parlamenta. Poleg tega je treba Evropski parlament takoj in v celoti obvestiti o vseh odločitvah gledečasne uporabe ali odložitve izvajanja sporazumov. Evropski parlament je večkrat poudaril pomen mednarodnih ribolovnih sporazumov za oskrbo Unije z ribami, za regije EU, ki so najbolj odvisne od ribolova, in za zaposlovanje v sektorju. Poleg tega je obravnaval vprašanje skladnosti sporazumov z drugimi zunanjimi politikami EU (okoljska politika in razvojno sodelovanje). Podprl je umik ladij, ki plujejo pod zastavo ugodnosti, in obsodil naraščajoč pojav zasebnih sporazumov zunaj nadzora organov EU.

→ Carmen-Paz Martí

## 5.3.7 Evropsko ribogojstvo

*Evropsko ribogojstvo v nasprotju z naraščajočo svetovno ribogojno proizvodnjo, predvsem azijsko, stagnira. Komisija je ta trend skušala ublažiti z objavo dveh sporočil s strategijama za razvoj evropskega ribogojstva, enega leta 2002, drugega pa leta 2009. Strategiji iz leta 2002 ni uspelo okrepiti evropskega ribogojstva in od tega leta dalje se je močno povečala konkurenca tretjih držav, bilo je več kriznih obdobji na trgu, trg in ribogojno industrijo pa je prizadela tudi svetovna gospodarska kriza. Zato je Komisija leta 2013 objavila tretje sporočilo, katerega namen je doseči trajnostni razvoj akvakulture EU in predlagati strateške smernice.*

### Ozadje

Evropska ribogojna proizvodnja je bila v obdobju med letoma 1995 in 2012 sorazmerno stabilna. Dosegala je povprečno 1,2 milijona ton letno, z vrhuncem 1,4 milijona ton leta 2000. V letu 2002 je znašala 1,25 milijona ton oziroma 20 % celotne ribiške proizvodnje. Vrednost evropske ribogojne proizvodnje je leta 2011 dosegla 3,6 milijarde EUR, pri čemer so 50 % te vrednosti predstavljali ribji proizvodi, 50 % pa raki in mehkužci. Ribogojstvo EU se osredotoča predvsem na štiri vrste: klapavice (39 % skupnega obsega), postrv (15 %), lososa (14 %) in ostrige (8 %). Povečuje pa se tudi proizvodnja vrst, kot so brancin, šparsi in ladinke.

Največji ribogojci med državami članicami so Španija (22 %), Francija (17 %), Združeno kraljestvo (16 %), Italija (13 %) in Grčija (8,5 %), ki so leta 2011 skupaj predstavljale približno 77 % celotne ribogojne proizvodnje. Po vrednosti proizvodnje pa je vodilni proizvajalec Združeno kraljestvo (21 %), sledijo mu Francija (19 %), Grčija (13 %) in Španija (12 %). V Španiji, Franciji in Italiji prevladujejo školjke (klapavice, ostrige in ladinke). Združeno kraljestvo goji predvsem lososa, Grčija pa večinoma brancine in špare.

### Strategija za trajnostni razvoj evropskega ribogojstva

Komisija je leta 2002 objavila sporočilo (COM(2002)0511) o strategiji za trajnostni razvoj evropskega ribogojstva, da bi se zoperstavila stagniranju ribogojne proizvodnje. Cilji strategije so bili:

- A. ustvariti dolgoročno in zanesljiva delovna mesta, zlasti na od ribištva odvisnih območjih, in povečati zaposlenost v ribogojstvu v obdobju 2003–2008 za 8000 do 10.000 delovnih mest s polnim delovnim časom;**
- B. zagotoviti razpoložljivost zdravih, varnih in kakovostnih izdelkov potrošnikom ter spodbujati visoke standarde zdravstvenega varstva in dobrobiti živali;**
- C. zagotoviti okolju prijazen sektor.**

Vendar pa strategija svojih ciljev ni dosegla, zlasti ne z vidika povečanja proizvodnje (pričakovane 4-odstotne stopnje rasti) in zaposlenosti (kjer je bil določen cilj med 8000 in 10.000 novih delovnih mest).

Glavna težava ribogojnega sektorja je bila premajhna rast proizvodnje, ki je v močnem nasprotju z visoko stopnjo rasti v drugih delih sveta. Vendar pa je sektor dobro napredoval na področjih, kot sta zagotavljanje razpoložljivosti kakovostnih izdelkov za potrošnika in zagotavljanje okoljske trajnosti.

Poleg tradicionalnih ovir in omejitev se evropsko ribogojstvo od leta 2002 srečuje tudi s povečano konkurenco proizvodnje tretjih držav, soočiti se je moralo s krizo upravljanja, nedavno pa tudi z učinkovito gospodarske krize.

## Izgradnja trajnostne prihodnosti ribogojstva – Nova pobuda za Strategijo za trajnostni razvoj evropskega ribogojstva

Komisija je že čez sedem let, dne 8. aprila 2009, objavila drugo sporočilo o ribogojstvu (COM(2009)0162), ki naj bi opredelilo in obravnavalo razloge za stagnacijo ribogojne industrije EU. Naslov sporočila je „Izgradnja trajnostne prihodnosti ribogojstva – Nova pobuda za Strategijo za trajnostni razvoj evropskega ribogojstva“, njegov cilj pa, da bi EU ostala ključen akter v tem strateškem sektorju ter da bi povečali proizvodnjo in zaposlenost z izvajanjem naslednjih dejavnosti:

### A. spodbujanje konkurenčnosti ribogojne proizvodnje EU z:

- raziskavami in tehnološkim razvojem,
- spodbujanjem prostorskega načrtovanja za ribogojstvo, s čimer naj bi odpravili težavo tekmovanja za prostor,
- omogočanjem ribogojni dejavnosti, da obvladuje povpraševanje na trgu,
- spodbujanjem razvoja ribogojstva v njegovi mednarodni razsežnosti;

### B. vzpostavitev pogojev za trajnostno rast ribogojstva z:

- zagotavljanjem združljivosti ribogojstva in okolja,
- oblikovanjem visokozmogljive industrije gojenja vodnih živali,
- zagotavljanjem zdravstvenega varstva potrošnikov in priznavanjem dobrega vpliva hrane iz vodnega življa na zdravje;

### C. izboljšanje podobe in upravljanja sektorja z:

- boljšim izvajanjem zakonodaje EU,
- zmanjšanjem upravnih bremen,
- zagotavljanjem ustreznega sodelovanja deležnikov in posredovanjem primernih podatkov javnosti,
- zagotavljanjem ustreznega spremljanja ribogojnega sektorja.

## Strateške smernice za trajnostni razvoj akvakulture EU

Namen strateških smernic (COM(2013)0229), ki jih je Komisija objavila 29. aprila 2013, je pomagati državam članicam pri določanju nacionalnih ciljev ob upoštevanju njihovega izhodiščnega položaja, nacionalnih okoliščin in institucionalnih ureditev. Smernice se nanašajo na štiri prednostna področja:

1. poenostavitev upravnih postopkov in skrajšanje trajanja postopka za izdajo dovoljenj za gojilnice;
2. usklajeno prostorsko načrtovanje, da se prepreči oviralni učinek pomanjkanja prostora;
3. spodbujanje konkurenčnosti akvakulture v EU;
4. spodbujanje enakih konkurenčnih pogojev.

Nova osnovna uredba o skupni ribiški politiki (Uredba (EU) št. 1380/2013, člen 34) je za države članice določila, da morajo do 30. junija 2014 predložiti večletne nacionalne strateške načrte za razvoj akvakulture na svojih ozemljih za obdobje 2014–2020. Komisija spodbuja izmenjavo informacij in najboljših praks med državami članicami ter skrbi za lažje usklajevanje nacionalnih ukrepov, predvidenih v večletnem nacionalnem strateškem načrtu. Države članice so pozvane tudi, da do konca leta 2017 pripravijo srednjeročno oceno izvajanja svojih večletnih nacionalnih strateških načrtov za akvakulturo.

## Vloga Evropskega parlamenta

Parlament je sprejel številne resolucije za dodatno krepitev akvakulture v EU. Med novejšimi so:

- Resolucija z dne 16. januarja 2003 (P5\_TA(2003)0022) o ribogojstvu v Evropski uniji: sedanost in prihodnost;
- Zakonodajna resolucija z dne 27. aprila 2006 (P6\_TA(2006)0153) o predlogu Direktive Sveta o zahtevah za zdravstveno varstvo živali in proizvodov iz ribogojstva ter o preprečevanju in nadzoru določenih bolezni pri vodnih živalih (COM(2005)0362 – C6-0281/2005 – 2005/0153(CNS));
- Zakonodajna resolucija z dne 14. novembra 2006 (P6\_TA(2006)0472) o predlogu Uredbe Sveta o uporabi tujih in lokalno neprisojnih vrst v ribogojstvu (COM(2006)0154 – C6-0137/2006 – 2006/0056(CNS));
- Zakonodajna resolucija z dne 14. novembra 2014 (P6\_TA(2006)0473) o predlogu Uredbe Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 104/2000 o skupni ureditvi trgov za ribiške proizvode in proizvode iz ribogojstva (COM(2006)0233 – C6-0202/2006 – 2006/0081(CNS));
- Resolucija z dne 4. decembra 2008 o pripravi evropskega načrta za upravljanje populacije kormoranov za zmanjšanje njihovega vedno večjega vpliva na staleže rib, ribištvo in ribogojstvo (2008/2177(INI));
- Resolucija z dne 17. junija 2010 (P7\_TA(2010)0243) o novi pobudi za Strategijo za trajnostni razvoj evropskega ribogojstva (2009/2107(INI));

- Resolucija z dne 8. julija 2010 (P7\_TA(2010)0287) o režimu uvoza ribiških proizvodov in proizvodov iz ribogojstva v EU s stališča prihodnje reforme skupne ribiške politike (2009/2238(INI));
- Zakonodajna resolucija z dne 23. novembra 2010 (P7\_TA(2010)0423) o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 708/2007 o uporabi tujih in lokalno neparisotnih vrst v ribogojstvu (COM(2009)0541 – C7-0272/2009 – 2009/0153(COD));
- Zakonodajna resolucija z dne 12. septembra 2012 (P7\_TA(2012)0333) o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o skupni ureditvi trgov za ribiške proizvode in proizvode iz ribogojstva (COM(2011)0416 – C7-0197/2011 – 2011/0194(COD));
- Zakonodajna resolucija z dne 10. decembra 2013 (P7\_TA(2013)0538) o stališču Sveta v prvi obravnavi z namenom sprejetja Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o skupni ureditvi trgov za ribiške proizvode in proizvode iz ribogojstva in o spremembi uredb Sveta (ES) št. 1184/2006 in (ES) št. 1224/2009 ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 104/2000 (12005/2/2013 – C7-0376/2013 – 2011/0194(COD)) (Redni zakonodajni postopek: druga obravnava);
- Resolucija z dne 8. septembra 2015 (P8\_TA(2015)0291) o izkoriščanju potenciala raziskav in inovacij v modrem gospodarstvu za ustvarjanje delovnih mest in rasti (2014/2240(INI));
- Resolucija z dne 12. maja 2016 (P8\_TA(2016)0222) o sledljivosti ribiških proizvodov in proizvodov iz ribogojstva v restavracijah in prodaji na drobno (2016/2532(RSP)).

---

→ [Marcus Ernst Gerhard Breuer](#)



## 5.3.8 Celostna pomorska politika

*Celostna pomorska politika je celovit pristop k vsem z morjem povezanim politikam EU. Celostna pomorska politika temelji na zamisli, da lahko Unija z usklajevanjem svojih politik zagotovi večje donose pomorskih dejavnosti ob manjšem vplivu na okolje, obsega pa tako raznolika področja, kot so ribištvo in ribogojstvo, ladijski promet in morska pristanišča, morsko okolje, raziskave morja, energija morja, ladjedelništvo in z morjem povezane industrijske panoge, pomorski nadzor, pomorski in obalni turizem, zaposlovanje v pomorskih sektorjih, razvoj obalnih regij ter zunanji odnosi v pomorskih zadevah.*

### Pravna podlaga

Sklepi predsedstva Evropskega sveta o pomorski politiki z zasedanja v Bruslju dne 14. decembra 2007; Uredba (ES) št. 1255/2011 z dne 30. novembra 2011 o programu za podporo nadaljnjemu oblikovanju celostne pomorske politike, ki naj bi jo zamenjal predlog Komisije za uredbo o Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo (COM(2011)0804).

### Mejniki

- Marec 2005: Komisija predloži sporočilo o celostni pomorski politiki za EU, v katerem so opisani načrtovani cilji za zeleno knjigo o prihodnosti pomorske politike EU.
- Oktober 2007: Komisija predloži predlog za celostno pomorsko politiko EU, imenovan modra knjiga (COM(2007)0575), ter ustrezen akcijski načrt (SEC(2007)1278).
- December 2007: Evropski svet pozdravi celostno pomorsko politiko in Komisijo pozove, naj poroča o napredku, doseženem do konca leta 2009.
- September 2010: Komisija predstavi predlog uredbe o programu nadaljnje finančne podpore za celostno pomorsko politiko za obdobje 2011–2013 (COM(2010)0494).
- December 2011: Parlament in Evropski svet sprejmeta omenjeno uredbo, ki sedaj predstavlja pravno podlago za celostno pomorsko politiko.
- 8. oktober 2012: evropski ministri, pristojni za pomorsko politiko, in Komisija sprejmejo morsko in pomorsko agendo za rast in delovna mesta.

### Cilji

Celostna pomorska politika je okvir, ki lajša razvoj in usklajevanje raznolikih in včasih nasprotujočih si pomorskih dejavnosti, in sicer za:

- kar najbolj trajnostno rabo oceanov in morij, da bi se omogočila rast pomorskih in obalnih regij na področju:
  - ladijskega prometa: izboljšanje učinkovitosti pomorskega prometa v Evropi in zagota-

vljanje njegove dolgoročne konkurenčnosti z oblikovanjem evropskega prostora pomorskega prometa brez ovir in strategije za pomorski promet za obdobje 2008–2018,

- morskih pristanišč: izdajanje smernic za uporabo okoljske zakonodaje o pristaniščih in predlaganje nove pristaniške politike,
- ladjedelništva: spodbujanje tehnoloških inovacij in evropskega omrežja pomorskih več-sektorskih grozdov,
- delovnih mest v pomorskem sektorju: krepitev poklicnih kvalifikacij z namenom zagotavljanja boljših poklicnih možnosti v tem sektorju,
- okolja: zmanjševanje vpliva podnebnih sprememb v obalnih območjih in prilagajanje nanje ter zmanjševanje onesnaževanja in emisij toplogrednih plinov z ladj,
- upravljanja ribištva: odprava zavržkov, škodljivih ribolovnih praks (na primer ribolova s pridnenimi vlečnimi mrežami na občutljivih območjih) ter nezakonitega, neprijavljenega in neregularnega ribolova, pa tudi spodbujanje za okolje varnega ribogojstva;
- oblikovanje podlage znanja in inovacij za pomorsko politiko s pomočjo:
  - celovite evropske strategije za morsko in pomorsko raziskovanje,
  - skupnih razpisov, ki bi pokrivali več sektorjev, v okviru sedmega okvirnega programa za raziskave, s čimer bi spodbudili celosten pristop k pomorskim vprašanjem,
  - podpore raziskavam o podnebnih spremembah in njihovem vplivu na pomorske dejavnosti, okolje, obalna območja in otoke,
  - evropskega partnerstva v pomorski znanosti, katerega namen je dialog med znanstveno skupnostjo, industrijo in oblikovalci politike;
- izboljšanje kakovosti življenja v obalnih regijah:
  - s spodbujanjem obalnega in pomorskega turizma,

- s pripravo zbirke podatkov o financiranju pomorskih projektov in obalnih regij s strani Unije,
- z oblikovanjem strategije Unije za preprečevanje nesreč,
- z razvojem pomorskega potenciala najbolj oddaljenih regij in otokov EU;
- spodbujanje vodilne vloge EU pri mednarodnih pomorskih vprašanjih:
  - s sodelovanjem pri pomorskih vprašanjih v okviru širitvene in evropske sosedske politike ter severne dimenzije, s čimer bi zajeli vprašanja pomorske politike in upravljanje skupnih morij,
  - s projekcijo pomorske politike EU, ki temelji na strukturiranem dialogu z najpomembnejšimi partnerji;
- večjo prepoznavnost pomorske Evrope:
  - z vzpostavitvijo internetne aplikacije „Evropski atlas morij“ kot sredstva za opozarjanje na skupno evropsko pomorsko dediščino,
  - z vsakoletnim obeleževanjem evropskega dne pomorstva 20. maja;
- oblikovanje notranjih struktur za usklajevanje pomorskih zadev in opredelitev odgovornosti in pristojnosti obalnih regij.

## Dosežki

V skladu z akcijskim načrtom za pomorsko politiko so bili uvedeni številni konkretni ukrepi:

- sporočilo Komisije o evropski strategiji za morsko in pomorsko raziskovanje (COM(2008)0534), v katerem so predlagani konkretni ukrepi in mehanizmi za izboljšanje morskih in pomorskih raziskav;
- sporočilo Komisije o Evropski uniji in arktični regiji (COM(2008)0763), katerega namen je bolj poglobljen razmislek o vlogi EU na Arktiki ter opredelitev strukturiranega in usklajenega pristopa na podlagi trajnostne rabe virov;
- sporočilo Komisije o energiji iz vetrnih elektrarn na morju (COM(2008)0768), ki opredeljuje izzive, s katerimi se je treba spopasti, da bi izkoristili potencial Evrope glede energije vetra na morju, in poudarja potrebo po boljših industrijskih in tehnoloških rešitvah, uporabi okoljske zakonodaje EU na podlagi realistične ocene učinka vetrnih elektrarn ter izboljšanih elektroenergetskih omrežjih, ki lahko uravnotežijo proizvodnjo in povpraševanje ter prenašajo energijo do centrov porabe;
- časovni načrt za pomorsko prostorsko načrtovanje (COM(2008)0791), katerega namen je zagotoviti, da bo ustrezno načrtovanje osnova vseh pomorskih dejavnosti, s čimer bi omogočili

večjo sinergijo med različnimi pomorskimi dejavnostmi;

- sporočilo Komisije o strateških ciljih in priporočilih za pomorsko prometno politiko EU, ki spodbuja varen, zanesljiv in učinkovit ladijski promet (COM(2009)0008), ter sporočilo in akcijski načrt za vzpostavitev evropskega prostora za pomorski promet brez meja (COM(2009)0010), ki ga je spremljal predlog direktive o formalnostih poročanja za ladje, ki priplujejo v pristanišča držav članic Skupnosti ali izplujejo iz njih (COM(2009)0011), vsi navedeni dokumenti pa si prizadevajo za zmanjšanje birokracije in lajšanje pomorskega prometa med pristanišči EU;
- strategija za regijo Baltskega morja (COM(2009)0248), prva celovita strategija, ki je bila razvita na ravni makroregije, in prvi korak k regionalnemu izvajanju celostne pomorske politike, vključno s seznamom 80 vodilnih projektov;
- sporočilo Komisije o celostni pomorski politiki za boljše gospodarjenje z morjem v Sredozemlju (COM(2009)0466), katerega namen je dopolniti razne sektorske ukrepe, ki jih EU spodbuja v Sredozemlju;
- sporočilo Komisije o mednarodni dimenziji celostne pomorske politike (COM(2009)0536), ki dopolnjuje predhodne regionalne pobude s preučevanjem, kako bi bilo celostno pomorsko politiko treba razširiti v širši mednarodni prostor, in predvideva oblikovanje okvira EU za globalni pristop k pomorskim vprašanjem ob krepitev vlog EU v mednarodnih forumih;
- sporočilo Komisije o povezovanju pomorskega nadzora (COM(2009)0538), ki določa vodilna načela za razvoj skupnega okolja za izmenjavo informacij, sledilo pa mu je sporočilo o osnutku načrta za vzpostavitev skupnega okolja za izmenjavo informacij za nadzor na področju pomorstva EU (COM(2010)0584), ki določa konkretne ukrepe za povezovanje nacionalnih organov, da bi omogočili izmenjavo podatkov med obalnimi stražami, organi za spremljanje pomorskega prometa, okoljsko spremljanje, preprečevanje onesnaževanja, ribištvo in nadzor meja ter davčnimi organi in splošnimi organi pregona, pa tudi vojnimi mornaricami;
- sporočilo Komisije o znanju o morju 2020 (COM(2010)0461), katerega namen je izboljšati uporabo znanstvenih dognanj o evropskih morjih in oceanih z usklajenim pristopom k zbiranju in združevanju podatkov.

## Vloga Evropskega parlamenta

Predlog Komisije za celosten pristop, ki združuje različna področja politik, je pomenil novost na političnem področju, zaradi česar je v Parlamentu prišlo do

burne razprave o vprašanju, kateri odbor naj bo pristojen za celotno pomorsko politiko. Za razliko od Komisije (kjer je bil za boljše usklajevanje reorganiziran Generalni direktorat za pomorske zadeve in ribištvo) in Sveta (kjer je za celotno pomorsko politiko pristojen Svet za splošne zadeve in zunanje odnose), v Evropskem parlamentu vprašanja pomorske politike še naprej pokriva več odborov. Prvi korak Parlamenta k boljši sinergiji je bila vzpostavitev medposlanske delovne skupine za morja in obalna področja, ki ji predseduje Corinne LEPAGE (ALDE) in združuje 39 poslancev iz različnih političnih skupin v strukturi, ki deluje horizontalno in prek meja političnih strank.

Delovna skupina Parlamenta za osnutek poročila o zeleni knjigi o celotni pomorski politiki je vključevala Odbor za promet in turizem ter se povezala z Odborom za okolje, javno zdravje in varnost hrane in Odborom za ribištvo (pridružena odbora za mnenje), pa tudi Odborom za industrijo, raziskave in energetiko in Odborom za regionalni razvoj (odbora za mnenje). Prva resolucija z dne 12. julija 2007 o prihodnji pomorski politiki Evropske unije: evropska vizija za oceane in morja (P6\_TA(2007)0343) je opozorila na:

- podnebne spremembe kot največji izziv za pomorsko politiko, s katerim se je treba spoprijeti z zmanjšanjem emisij plinov z ladij, oceno izvedljivosti uvedbe trgovanja z emisijami za ladijski promet in spodbujanjem uporabe obnovljivih virov energije;
- boljši evropski ladijski promet z boljšimi evropskimi ladjami z zmanjšanjem emisij onesnaževal zraka ob hkratnem izboljšanju pomorske varnosti in socialne zakonodaje za delavce;
- boljšo evropsko obalno politiko, vključno z boljšimi evropskimi pristanišči, z uporabo instrumentov kohezijske politike;
- trajnostni obalni turizem ob priznavanju bistvene vloge okolja za preživetje panoge;
- trajnostno morsko okolje ob priznavanju nuje po zagotovitvi njegovega ohranjanja in v mnogih primerih obnove;
- celotno ribiško politiko kot način za zaščito interesov malega ribolova ter odpravo težav prilova in zavržkov, pa tudi za priznanje vse večjega družbeno-gospodarskega pomena ribogojstva;
- pomorske raziskave, energetiko, tehnologijo in inovacije, da bi zagotovili ustrezen odziv na izziv trajnosti z ustrežno finančno podporo EU in državam članic ter z ustanovitvijo evropskega pomorskega znanstvenega konzorcija in združevanjem znanja;
- skupno pomorsko politiko, katere namen je oblikovanje skupnega evropskega pomorskega prostora, ki bo prispeval k povezovanju notranjega trga za pomorski promet in storitve znotraj EU.

Resolucija Parlamenta z dne 20. maja 2008 o celotni pomorski politiki za Evropsko unijo (P6\_TA(2008)0213) kot odziv na sporočilo Komisije na to temo temelji na poročilu Odbora za promet in turizem z mnenjem Odbora za ribištvo in Odbora za regionalni razvoj. Parlament je bil kritičen do nekaterih praktičnih ukrepov in je ponovno izrazil najpomembnejše zahteve iz svoje predhodne resolucije iz leta 2007.

Parlament je pripravil poročilo o svežnju štirih sporočil Komisije na temo celotne pomorske politike (COM(2009)0466, COM(2009)0536, COM(2009)0538 in COM(2009)0540), pri čemer je bil Odbor za promet in turizem pristojni odbor, Odbor za ribištvo pa je pripravil mnenje, in sicer po postopku s pridruženimi odbori (člen 50 Poslovnika). V resoluciji z dne 21. oktobra 2010 o celotni pomorski politiki – ocena dosedanjega napredka in novi izzivi (P7\_TA(2010)0386) je potrdil v osnovi pozitivno oceno celotne pomorske politike. Resolucija se osredotoča na upravne in vodstvene strukture, ki jih zahteva celotna pomorska politika, ter na medsektorske instrumente, kot so pomorsko prostorsko načrtovanje, pomorski nadzor in raziskovanje morja.

Parlament je 24. novembra 2011 na priporočilo Odbora za promet in turizem kot pristojnega odbora za pripravo poročila sprejel stališče o programu za podporo nadaljnjemu oblikovanju celotne pomorske politike (2010/0257(COD)). V njem je poudaril, da je predlagano financiranje – 50 milijonov EUR – namenjeno nadaljevanju dela, ki poteka od leta 2007, ter spomnil na svoje resolucije, sprejete v letih 2007, 2008 in 2010, v podporo razvoju celostne pomorske politike. Ob več pobudah, ki so bile financirane prek pripravljanih ukrepov in pilotnih projektov (z življenjsko dobo dveh do treh let), je Parlament menil, da bi bila uredba ustrežna kot stabilen okvir za njihovo ohranitev v obdobju 2011–2013. Parlament je pozdravil predlog in k njemu prispeval zlasti z:

- pojasnitvijo ciljev programa;
- sprejetjem jasnega stališča o njegovem financiranju;
- vztrajanjem pri večji udeležbi sozakonodajalcev pri nadaljnjem sprejemanju odločitev.

Poročilo je nato sprejel Svet in postalo je Uredba (ES) št. 1255/2011, ki je še danes okvir za celotno pomorsko politiko.

Parlament je z glasovanjem o uredbi o Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo (EMFF) na plenarnem zasedanju 16. aprila 2014 podprl, da se v obdobju 2014–2020 5 % celotnega proračuna sklada nameni za celotno pomorsko politiko, kar je štirikratno povečanje sredstev za celotno pomorsko politiko.

## 5.3.9 Evropsko ribištvo v številkah

*V spodnjih preglednicah so prikazani osnovni statistični podatki za naslednja področja skupne ribiške politike (SRP): ribiška flota držav članic v letu 2014 (preglednica I), delovna mesta v ribištvi, ribogojstvu in ribiškem predelovalnem sektorju v letu 2011 (preglednica II), ocena preskrbe z ribiškimi in ribogojškimi proizvodi v letu 2012 (preglednica III), poraba ribiških in ribogojških proizvodov v letu 2012 (preglednica IV) ter sredstva, dodeljena Evropskemu skladu za pomorstvo in ribištvo od leta 2014 do 2020 (preglednica V).*

**Preglednica I: Ribiška flota držav članic EU (EU-28) v letu 2014**

DČ	Število plovil		Bruto tonaža		Moč motorja		Plovila brez vlečnih mrež		Plovila z vlečno mrežo	
	št.	%	BT	%	kW	%	št.	%	št.	%
BE	82	0,1	14 985	0,9	46 975	0,7	2	2	80	98
BG	2 053	2,3	6 657	0,4	57 958	0,9	1 939	94	114	6
DK	2 682	3,1	66 680	3,9	227 840	3,4	2 004	75	678	25
DE	1 538	1,8	61 794	3,6	144 247	2,2	1 180	77	358	23
EE	1 443	1,7	13 513	0,8	44 349	0,7	1 339	93	104	7
IE	2 202	2,5	64 251	3,7	194 768	2,9	1 291	59	911	41
EL	15 860	18,1	78 103	4,5	457 105	6,8	15 189	96	671	4
ES	9 895	11,3	379 209	22,0	858 067	12,8	8 811	89	1 084	11
FR	7 143	8,2	177 860	10,3	1 022 030	15,3	5 581	78	1 562	22
HR	7 621	8,7	51 710	3,0	414 474	6,2	6 597	87	1 024	13
IT	12 698	14,5	163 905	9,5	1 017 737	15,2	8 899	70	3 799	30
CY	894	1,0	3 478	0,2	39 037	0,6	888	99	6	1
LV	703	0,8	29 945	1,7	49 800	0,7	635	90	68	10
LT	293	0,3	76 108	4,4	89 793	1,3	217	74	76	26
MT	1 037	1,2	7 692	0,4	76 020	1,1	1 014	98	23	2
NL	848	1,0	150 687	8,7	335 370	5,0	265	31	583	69
PL	832	1,0	33 729	2,0	81 361	1,2	669	80	163	20
PT	8 236	9,4	99 953	5,8	366 359	5,5	7 629	93	607	7
RO	200	0,2	618	0,0	6 259	0,1	190	95	10	5
SI	170	0,2	598	0,0	8 425	0,1	154	91	16	9
FI	3 210	3,7	16 467	1,0	172 542	2,6	3 118	97	92	3
SE	1 390	1,6	29 399	1,7	169 177	2,5	1 128	81	262	19
UK	6 415	7,3	198 598	11,5	802 882	12,0	4 385	68	2 030	32
<b>EU-28</b>	<b>87 445</b>	<b>100</b>	<b>1 725 938</b>	<b>100</b>	<b>6 682 574</b>	<b>100</b>	<b>73 124</b>	<b>84</b>	<b>14 321</b>	<b>16</b>

**Vir:** Register ribiške flote EU; Dejstva in številke o skupni ribiški politiki – Osnovni statistični podatki, GD Komisije za pomorske zadeve in ribištvo, izdano leta 2014.

**NB:** (DČ) država članica, (BE) Belgija, (BG) Bolgarija, (CZ) Češka republika, (DK) Danska, (DE) Nemčija, (EE) Estonija, (IE) Irsko, (EL) Grčija, (ES) Španija, (FR) Francija, (IT) Italija, (CY) Ciper, (LV) Latvija, (LT) Litva, (LU) Luksemburg, (HU) Madžarska, (MT) Malta, (NL) Nizozemska, (AT) Avstrija, (PL) Poljska, (PT) Portugalska, (RO) Romunija, (SI) Slovenija, (SK) Slovaška, (FI) Finska, (SE) Švedska, (UK) Združeno kraljestvo.

## Preglednica II: Delovna mesta v ribištvu, ribogojstvu in ribiškem predelovalnem sektorju (2011), ekvivalent polnega delovnega časa (EPDČ)

DČ	Ribištvo		Ribogojstvo		Predelovalni sektor	
	EPDČ	%	EPDČ	%	EPDČ	%
BE	341	0,29	—	—	842	0,73
BG	1 668	1,44	270	0,82	325	0,28
CZ	—	—	—	—	836	0,72
DK	1 661	1,43	299	0,90	3 043	2,63
DE	1 258	1,08	18	0,05	6 509	5,63
EE	521	0,45	—	—	1 810	1,57
IE	3 428	2,95	958	2,89	2 829	2,45
EL	12 169	10,48	5 559	16,79	2 265	1,96
ES	32 194	27,73	6 639	20,05	17 702	15,31
FR	7 447	6,41	10 658	32,18	15 662	13,54
HR	—	—	—	—	1 442	1,25
IT	20 599	17,74	2 116	6,39	5 517	4,77
CY	911	0,78	276	0,83	75	0,06
LV	378	0,33	—	—	4 998	4,32
LT	575	0,50	—	—	3 699	3,20
HU	—	—	—	—	61	0,05
MT	155	0,13	165	0,50	28	0,02
NL	1 768	1,52	—	—	2 537	2,19
AT	—	—	—	—	137	0,12
PL	1 576	1,36	49	0,15	15 051	13,01
PT	16 773	14,45	1 749	5,28	6 913	5,98
RO	28	0,02	1 047	3,16	1 178	1,02
SI	77	0,07	32	0,10	351	0,30
SK	—	—	—	—	655	0,57
FI	316	0,27	349	1,05	777	0,67
SE	974	0,84	263	0,79	1 837	1,59
UK	11 277	9,71	2 671	8,07	18 572	16,06
EU-28	116 094	100	33 118	100	115 651	100

**Viri:** znanstveni. Znanstveni, tehnični in gospodarski odbor za ribištvo (STECF): ekonomsko poročilo za leto 2013; Znanstveni, tehnični in gospodarski odbor za ribištvo (STECF): poročilo o ekonomski uspešnosti ribiškega predelovalnega sektorja EU (STECF-13-31); Dejstva in številke o skupni ribiški politiki – Osnovni statistični podatki, GD Komisije za pomorske zadeve in ribištvo, izdano leta 2014.

**NB:** (DČ) država članica, (BE) Belgija, (BG) Bolgarija, (CZ) Češka republika, (DK) Danska, (DE) Nemčija, (EE) Estonija, (IE) Irsko, (EL) Grčija, (ES) Španija, (FR) Francija, (IT) Italija, (CY) Ciper, (LV) Latvija, (LT) Litva, (LU) Luksemburg, (HU) Madžarska, (MT) Malta, (NL) Nizozemska, (AT) Avstrija, (PL) Poljska, (PT) Portugalska, (RO) Romunija, (SI) Slovenija, (SK) Slovaška, (FI) Finska, (SE) Švedska, (UK) Združeno kraljestvo. Podatki o ribištvu niso na voljo za AT, CZ, HR, HU, LU in SK. Podatki o ribogojstvu niso na voljo za AT, BE, CZ, EE, HR, HU, LT, LU, LV, NL in SK. Za naslednje države članice se podatki o ribogojstvu nanašajo le na morsko ribogojstvo: DE, PL in SI.

### Preglednica III: Ocena preskrbe po izbrani skupini proizvodov na ravni EU v letu 2012 (živa teža – le za prehranske namene)

Skupina proizvodov	Proizvodnja (v tonah)		Uvoz (v tonah)		Izvoz (v tonah)	
	Ribolov	Ribogojstvo	Ribolov	Ribogojstvo	Ribolov	Ribogojstvo
Školjke, drugi mehkužci in vodni nevretenčarji	239 561	599 881	279 703	213 974	18 018	12 095
Glavonožci	126 570	5	523 442	0	37 238	0
Raki	194 463	289	484 000	365 938	103 241	2 423
Bokopluta	200 144	12 974	122 289	1 039	60 565	3
Sladkovodne ribe	14 354	96 665	321 449	225 689	13 564	4 910
Pridnene ribe	584 720	0	2 472 866	21 210	265 784	101
Razni proizvodi iz ribogojstva	41 755	95	298 648	0	17 316	0
Druge morske ribe	482 914	150 517	403 892	28 659	149 592	10 922
Salmonidi	4 060	368 136	66 601	889 823	43 405	81 237
Majhne pelagične vrste	1 898 484	0	578 236	0	731 174	0
Tun in njemu podobne vrste	314 599	6 977	1 242 882	6	324 950	304
<b>Skupaj</b>	<b>4 101 624</b>	<b>1 235 537</b>	<b>6 794 009</b>	<b>1 746 337</b>	<b>1 764 846</b>	<b>111 995</b>

Vir: Evropska komisija: Ribji trg EU – izdano leta 2015; Evropski observatorij za trg s proizvodi iz ribištva in ribogojstva (EUMOFA).

### Preglednica IV: Ocena porabe po izbrani skupini na ravni EU v letu 2012 (živa teža – le za prehranske namene)

Skupina proizvodov	Ocena porabe			Na osebo (kg)		
	Ribolov	Ribogojstvo	Skupaj	Ribolov	Ribogojstvo	Skupaj
Školjke, drugi mehkužci in vodni nevretenčarji	501 246	801 759	1 303 005	1,00	1,60	2,60
Glavonožci	612 774	5	612 779	1,22	0,00	1,22
Raki	575 222	363 803	939 026	1,15	0,72	1,87
Bokopluta	261 868	14 009	275 877	0,52	0,03	0,55
Sladkovodne ribe	322 239	317 445	639 684	0,64	0,63	1,27
Pridnene ribe	2 791 802	21 109	2 812 912	5,56	0,04	5,61
Razni proizvodi iz ribogojstva	323 087	95	323 182	0,64	0,00	0,64
Druge morske ribe	737 215	168 253	905 468	1,47	0,34	1,80
Salmonidi	27 257	1 176 721	1 203 978	0,05	2,34	2,40
Majhne pelagične vrste	1 745 546	0	1 745 546	3,48	0,00	3,48
Tun in njemu podobne vrste	1 232 531	6 678	1 239 210	2,46	0,01	2,47
<b>Skupaj</b>	<b>9 130 787</b>	<b>2 869 879</b>	<b>12 000 665</b>	<b>18,20</b>	<b>5,72</b>	<b>23,91</b>

Vir: Evropska komisija: Ribji trg EU – izdano leta 2015; Evropski observatorij za trg s proizvodi iz ribištva in ribogojstva (EUMOFA).

### Preglednica V: Sredstva, dodeljena Evropskemu skladu za pomorstvo in ribištvo od leta 2014 do 2020 (EUR 1000, tekoče cene)

DČ	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Skupaj
BE	5 722	5 795	5 848	5 943	6 081	6 123	6 233	41 746
BG	12 071	12 225	12 337	12 537	12 829	12 917	13 150	88 067
CZ	4 264	4 318	4 358	4 429	4 532	4 563	4 645	31 108
DK	28 559	28 924	29 189	29 662	30 352	30 559	31 111	208 355
DE	30 100	30 485	30 763	31 262	31 989	32 208	32 789	219 596
EE	13 840	14 017	14 145	14 374	14 709	14 809	15 077	100 970
IE	20 232	20 490	20 678	21 013	21 502	21 649	22 039	147 602
EL	53 290	53 971	54 464	55 347	56 635	57 022	58 051	388 778
ES	159 223	161 257	162 731	165 369	169 217	170 374	173 449	1 161 621
FR	80 594	81 624	82 370	83 705	85 653	86 239	87 795	587 980
HR	34 630	35 072	35 393	35 966	36 803	37 055	37 724	252 643
IT	73 643	74 583	75 265	76 485	78 265	78 800	80 222	537 263
CY	5 444	5 513	5 564	5 654	5 785	5 825	5 930	39 715
LV	19 167	19 412	19 589	19 907	20 370	20 509	20 879	139 834
LT	8 695	8 806	8 886	9 030	9 240	9 304	9 471	63 432
HU	5 359	5 427	5 477	5 566	5 695	5 734	5 838	39 096
MT	3 102	3 141	3 170	3 221	3 296	3 319	3 379	22 627
NL	13 916	14 094	14 222	14 453	14 789	14 890	15 159	101 523
AT	955	967	976	992	1 015	1 022	1 040	6 965
PL	72 814	73 744	74 419	75 625	77 384	77 914	79 320	531 219
PT	53 798	54 485	54 983	55 874	57 175	57 566	58 604	392 485
RO	23 086	23 380	23 594	23 977	24 534	24 702	25 148	168 421
SI	3 401	3 444	3 476	3 532	3 614	3 639	3 704	24 809
SK	2 164	2 191	2 211	2 247	2 299	2 315	2 357	15 785
FI	10 197	10 327	10 422	10 591	10 837	10 911	11 108	74 393
SE	16 470	16 680	16 833	17 105	17 504	17 623	17 941	120 156
UK	33 327	33 753	34 061	34 613	35 419	35 661	36 305	243 139
<b>EU-28</b>	<b>788 061</b>	<b>798 128</b>	<b>805 424</b>	<b>818 478</b>	<b>837 523</b>	<b>843 250</b>	<b>858 468</b>	<b>5 749 332</b>

**Vir:** Izvedbeni sklep Komisije št. 2014/372/EU dne 11. junija 2014 o določitvi letne razdelitve, po državah članicah, skupnih virov Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo, ki so na voljo v okviru deljenega upravljanja za obdobje 2014–2020 (UL L 180, 20.6.2014, str. 18).

**NB:** (DČ) država članica, (BE) Belgija, (BG) Bolgarija, (CZ) Češka republika, (DK) Danska, (DE) Nemčija, (EE) Estonija, (IE) Irsko, (EL) Grčija, (ES) Španija, (FR) Francija, (IT) Italija, (CY) Ciper, (LV) Latvija, (LT) Litva, (LU) Luksemburg, (HU) Madžarska, (MT) Malta, (NL) Nizozemska, (AT) Avstrija, (PL) Poljska, (PT) Portugalska, (RO) Romunija, (SI) Slovenija, (SK) Slovaška, (FI) Finska, (SE) Švedska, (UK) Združeno kraljestvo.

## 5.4 Okoljska politika

### 5.4.1 Okoljska politika: splošna načela in osnovni okvir

*Evropska okoljska politika temelji na previdnostnem načelu in na načelih, da je treba delovati preventivno in okoljsko škodo prednostno odpravljati pri viru ter da mora za nastalo škodo plačati povzročitelj. Večletni okoljski akcijski programi določajo okvir za prihodnje ukrepe na vseh področjih okoljske politike. Ti programi so vpeti v horizontalne strategije in se upoštevajo v mednarodnih pogajanjih o zadevah, povezanih z okoljem, in njihovo izvajanje je bistvenega pomena.*

#### Pravna podlaga

Členi 11 in 191 do 193 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). EU je pristojna za vsa področja okoljske politike, denimo onesnaženost zraka in vode, ravnanje z odpadki in podnebne spremembe. Področje delovanja je omejeno z načelom subsidiarnosti in z zahtevo za soglasje v Svetu v zadevah, povezanih z davki, prostorskim načrtovanjem, rabo zemljišč, kvantitativnim upravljanjem vodnih virov, izbiro virov energije in strukturo oskrbe z energijo.

#### Nastanek in razvoj

Začetek evropske okoljske politike sega v leto 1972, kmalu po prvi konferenci OZN o okolju, ko so voditelji držav oziroma vlad na zasedanju Evropskega sveta v Parizu poudarili potrebo po okoljski politiki Skupnosti, ki bi tesno spremljala ekonomsko ekspanzijo, ter pozvali k pripravi akcijskega programa. V Enotnem evropskem aktu iz leta 1987 je bil uveden nov naslov „Okolje“ in tako je bila zagotovljena prva pravna podlaga za skupno okoljsko politiko, katere cilji so bili ohranjanje kakovosti okolja, varovanje zdravja ljudi in zagotavljanje gospodarne rabe naravnih virov. Z naknadnimi revizijami se je okreplila zavezanost Skupnosti varstvu okolja in vloga Evropskega parlamenta pri razvijanju okoljske politike. Z Maastrichtsko pogodbo iz leta 1993 je okolje postalo uradno področje politike EU, uveden je bil postopek soodločanja, v Svetu pa je postalo pravilo glasovanje s kvalificirano večino. Amsterdamska pogodba (1999) je uvedla dolžnost vključevanja varstva okolja v vse sektorske politike EU, da bi se spodbudil trajnostni razvoj. Z Lizbonsko pogodbo iz leta 2009 je bil boj proti podnebnim spremembam določen kot konkreten cilj, kakor tudi trajnostni razvoj v odnosih s tretjimi državami. EU je lahko s pridobitvijo statusa pravne osebe začela sklepati mednarodne pogodbe.

#### Splošna načela

Okoljska politika EU temelji na previdnostnem načelu in na načelih, da je treba delovati preventivno, da je treba okoljsko škodo prednostno odpravljati pri viru ter da mora za nastalo škodo plačati povzročitelj. Previdnostno načelo je sredstvo za obvladovanje tveganja, ki se ga lahko uporabi, kadar obstaja znanstvena negotovost glede domnevnih tveganj za zdravje ljudi ali okolje, ki izhajajo iz določenega ukrepa ali politike. Če na primer obstaja dvom o morebitnih nevarnih učinkih proizvoda in objektivna znanstvena ocena ne odpravi negotovosti, se lahko izda navodilo za ustavitev distribucije tega proizvoda ali njegov umik s trga, da bi preprečili škodovanje zdravju ljudi ali okolju. Ti ukrepi morajo biti nediskriminatorni in sorazmerni in jih je treba znova preučiti, ko je na voljo več znanstvenih informacij.

Načelo odgovornosti povzročitelja določa direktiva o okoljski odgovornosti (ELD), katere namen je preprečiti ali drugače odpraviti okoljsko škodo za zaščitene vrste ali za naravne habitate, vodo in tla. Izvajalci nekaterih poklicnih dejavnosti, kot je prevoz nevarnih snovi, ali dejavnosti, pri katerih prihaja do izpusta v vode, morajo v primeru neposredne nevarnosti za okolje sprejeti preventivne ukrepe. Če je škoda že nastala, morajo sprejeti ustrezne ukrepe za odpravo škode in plačati stroške teh ukrepov. Področje uporabe te direktive je bilo razširjeno trikrat, pri čemer je bilo vključeno ravnanje z rudarskimi odpadki, obratovanje območij geološkega shranjevanja in varnost naftnih in plinskih dejavnosti na morju. Komisija je aprila 2016 sprejela poročilo o izkušnjah držav članic pri izvajanju direktive, na podlagi katerih bo pripravila akcijski načrt.

Poleg tega je v evropski politiki postal pomemben koncept vključevanja okoljske problematike v druga področja politik EU, ki je zdaj zapisan v členu 11 PDEU, nastal pa je iz pobude Evropskega sveta v Cardiffu leta 1998 (cardifski proces). V zadnjih letih je bil dosežen velik napredek pri vključevanju okoljske politike, na primer na področje energetske politike,



kar dokazuje vzporedni razvoj podnebne in energetskega svežnja zakonodaje EU ali načrt za prehod na konkurenčno gospodarstvo z nizkimi emisijami ogljika do leta 2050, usmerjen v iskanje stroškovno učinkovitih načinov, kako narediti evropsko gospodarstvo prijaznejše za podnebje in manj potratno z energijo. Ta dokument kaže, kako lahko sektorji, v katerih nastajajo emisije v Evropi – proizvodnja električne energije, industrija, stavbe in gradbeništvo ter kmetijstvo – v prihodnjih desetletjih prispevajo k prehodu na gospodarstvo z nizkimi emisijami ogljika.

## Osnovni okvir

### A. Okoljski akcijski programi

Komisija od leta 1973 pripravlja večletne okoljske akcijske programe, v katerih določi prihodnje zakonodajne predloge in cilje za okoljsko politiko EU, nato se posebej sprejmejo konkretni ukrepi. Svet in Parlament sta leta 2013 sprejela sedmi Okoljski akcijski program za obdobje do leta 2020 z naslovom „Dobro živeti ob upoštevanju omejitev našega planeta“. Ta akcijski program izhaja iz več nedavnih strateških pobud (Načrt za učinkovito rabo virov, Strategija za biotsko raznovrstnost 2020 in Načrt za prehod na konkurenčno gospodarstvo z nizkimi emisijami ogljika do leta 2050) ter določa devet prednostnih ciljev, med katerimi so varstvo narave, močnejša ekološka odpornost, trajnostna rast z nizkimi emisijami ogljika in gospodarna z viri, ter boj proti zdravstvenim tveganjem, povezanim z okoljem. V programu je poudarjena tudi potreba po boljšem izvajanju okoljske zakonodaje EU, najsodobnejši znanosti, naložbah in vključevanju okoljskih vidikov v druge politike.

### B. Horizontalne strategije

Leta 2001 je EU sprejela strategijo za trajnostni razvoj ter s tem dopolnila Lizbonsko strategijo za spodbujanje rasti in delovnih mest z okoljsko dimenzijo. Strategija je bila leta 2006 prenovljena, da bi združila notranjo in mednarodno razsežnost trajnostnega razvoja, prizadeva pa si za nenehno izboljšavo kakovosti življenja s spodbujanjem blaginje, varstva okolja in socialne kohezije. V skladu s temi cilji je namen strategije Evropa 2020 za rast oblikovati pametno, vključujočo in trajnostno rast. V okviru te strategije je bila sprejeta vodilna pobuda za Evropo, gospodarno z viri, ki je usmerjena v trajnostno rast in podpira prehod na gospodarstvo z učinkovito rabo virov in nizkimi emisijami ogljika. Leta 2011 pa se je EU zavezala, da bo do leta 2020 ustavila izgubo biotske raznovrstnosti in ekosistemskih storitev (strategija EU za biotsko raznovrstnost).

### C. Presoja vplivov na okolje in javna udeležba

Za nekatere posamezne projekte (bodisi zasebne ali javne), ki bodo verjetno močno vplivali na okolje, na primer gradnja avtoceste ali letališča, je treba opra-

viti presojo vplivov na okolje (PVO). Prav tako je treba za vrsto javnih načrtov in programov (na primer v zvezi z rabo zemljišč, prometom, energijo, odpadki ali kmetijstvom) opraviti podoben postopek, imenovan strateška presoja vplivov na okolje (SEA). V tem primeru so okoljski pomisleki vključeni že v fazi načrtovanja in morebitne posledice upoštevane, preden je projekt potrjen oziroma odobren, s tem pa se zagotovi visoka raven okoljske zaščite. V obeh primerih ima osrednjo vlogo posvetovanje z javnostjo. To sega nazaj v Aarhuško konvencijo, večstranski okoljski sporazum pod pokroviteljstvom Ekonomske komisije Združenih narodov za Evropo (UN/ECE), ki je začel veljati leta 2001, k njemu pa so pristopile EU in vse njene države članice. Konvencija javnosti zagotavlja tri pravice: udeležba javnosti pri odločanju, dostop do okoljskih informacij, ki jih hranijo javni organi (na primer o stanju okolja ali zdravju ljudi, kadar okolje vpliva nanj) ter dostop do pravnega varstva, če prvi dve pravici nista upoštevani.

### D. Mednarodno sodelovanje na področju okolja

EU ima ključno vlogo v mednarodnih okoljskih pogajanjih in je pogodbenica številnih svetovnih, regionalnih ali podregionalnih okoljskih sporazumov na različnih področjih, kot so varstvo narave in biotska raznovrstnost, podnebne spremembe in čezmejno onesnaževanje zraka oziroma vode. Na deseti konferenci podpisnic Konvencije o biološki raznovrstnosti leta 2010 v Nagoji na Japonskem je EU bistveno prispevala k sklenitvi dogovora o svetovni strategiji za ustavitev upada biotske raznovrstnosti do leta 2020. Prav tako je sodelovala pri odločitvi o razvoju svetovnih ciljev za trajnostni razvoj za vse države, ki je bila sprejeta na konferenci Rio+20 o trajnostnem razvoju leta 2012. EU običajno tudi določa standarde med mednarodnimi pogajanjimi o podnebnju pod okriljem Okvirne konvencije Združenih narodov o podnebnih spremembah (UNFCCC). Evropska unija je nedavno pristopila h Konvenciji o mednarodni trgovini z ogroženimi vrstami (CITES), da bi se borila proti kaznivim dejanjem, povezanim s prostoživečimi vrstami na mednarodni ravni. S številnimi državami in regijami ima sklenjene sporazume o partnerstvu in strategije o sodelovanju, denimo v okviru evropske sosedске politike (vzhodne in sredozemske države), na podlagi katerih obravnava vprašanja, povezana z njenimi zunanji mejami.

### E. Izvajanje, izvrševanje in spremljanje

Okoljska zakonodaja EU se nadgrajuje vse od sedemdesetih let 20. stoletja. Na tem področju se danes uporablja več sto direktiv, uredb in sklepov oziroma odločb. Toda učinkovitost okoljske politike EU je v veliki meri odvisna od njenega izvajanja na nacionalni, regionalni in lokalni ravni, razlike pri izvajanju in izvrševanju pa ostajajo pomembno vprašanje. Nadvse pomembno je spremljanje – tako stanja okolja kot ravni izvajanja okoljske zakonodaje EU.

Zaradi razlik med državami članicami glede ravni izvajanja sta Evropski parlament in Svet leta 2001 sprejela (nezavezujoče) minimalne standarde za okoljske inšpekcije. Da izboljšale izvrševanje okoljske zakonodaje EU morajo države članice zagotoviti učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazenske sankcije za najhujša okoljska kazniva dejanja. Med taka kazniva dejanja spadajo nezakonite emisije ali izpusti snovi v zrak, vodo ali tla, nezakonita trgovina s prosto živečimi živalmi, nezakonita trgovina s snovmi, ki tanjšajo ozonski plašč, ter nezakonito prevažanje ali odlaganje odpadkov. K boljšemu izvrševanju prispeva tudi mreža Evropske unije za izvajanje in izvrševanje okoljske zakonodaje (IMPEL), to je mednarodna mreža, ki vključuje organe, pristojne za okolje, iz držav članic EU, držav pristopnic in kandidatki ter Norveške, njen namen pa je zagotoviti platformo za izmenjavo idej in primerov najboljše prakse med oblikovalci politik, okoljskimi inšpektorji in uslužbenci organov pregona.

Komisija je maja 2016 začela pregled izvajanja okoljske zakonodaje, novo orodje, ki naj bi prispevalo k doslednemu izvajanju okoljske zakonodaje EU in poteka vzporedno s preverjanjem ustreznosti (program ustreznosti in uspešnosti predpisov ali kratko „Refit“) obveznosti spremljanja in poročanja v okviru veljavne zakonodaje EU, da bi postalo preprostejše in cenejše.

Leta 1990 je bila ustanovljena Evropska agencija za okolje (EEA), ki ima sedež v Københavnu, z namenom podpreti razvoj, izvajanje in ocenjevanje okoljske politike ter obveščati splošno javnost o okoljskih zadevah. Ta agencija EU (odprta tudi za države nečlanice EU) je pristojna za zagotavljanje zanesljivih in neodvisnih informacij o stanju okolja in obeh na tem področju. V ta namen zbira, upravlja in analizira podatke ter usklajuje delo Evropskega okoljskega informacijskega in opazovalnega omrežja (Eionet). EU oblikovalcem politik pomaga pri sprejemanju ozaveščenih odločitev in oblikovanju zakonodaje in politik tudi z evropskim programom za opazovanje Zemlje (Copernicus), ki med drugim obravnava spremembe kopenskega in morskega okolja ter ozračja in podnebja. Evropski register izpustov in prenosov onesnaževal (E-PRTR) zagotavlja ključne okoljske podatke o izpustih onesnaževal v zrak, vodo in tla ter o prenosih odpadkov in onesnaževal v odpadnih vodah izven kraja nastanka iz več kot 30 000 industrijskih obratov v EU ter na Islandiji, v Lihtenštajnu, na Norveškem, v Srbiji in v Švici. Javnosti je na voljo brezplačno na internetu.

## Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament ima pri oblikovanju okoljske zakonodaje EU pomembno vlogo. V sedmem zakonodajnem obdobju (2009–2014) je v vlogi sozakonodajalca skupaj s Svetom denimo sprejel zakonodajo o emisijah, ki jih povzročajo vozila in industrija, elektronskih odpadkih in plastičnih vrečkah, nezakonitih prevozi odpadkov in odstranjevanju odsluženih ladij. V sedanjem zakonodajnem obdobju pa Parlament obravnava zakonodajo, ki izhaja iz akcijskega načrta za krožno gospodarstvo (o odpadkih, baterijah, izrabljenih vozilih, odlaganju odpadkov itd.), vprašanja, povezana s podnebnimi spremembami (ratifikacija Pariškega sporazuma, porazdelitev prizadevanj, obračunavanje v zvezi z rabo zemljišč, sprememba rabe zemljišč in gozdarstvo v okviru zavez EU glede podnebnih sprememb, reforma sistema trgovanja z emisijami itd.) in številnimi drugimi zadevami.

Parlament je večkrat priznal, da je poglobljena prednostna naloga boljše izvajanje. V resoluciji iz leta 2013 „o boljšem zagotavljanju koristi okoljskih ukrepov EU: krepitev zaupanja z boljšim znanjem in odzivnostjo“ je bil kritičen do nezadovoljive ravni izvajanja okoljskega prava v državah članicah in podal več priporočil za učinkovitejše izvajanje, kot je razširjanje primerov najboljše prakse med državami članicami ter med regionalnimi in lokalnimi oblastmi. V svojem stališču o sedanjem okoljskem akcijskem programu (ki se izteče leta 2020) je poudaril tudi potrebo po strožjem izvrševanju okoljske zakonodaje EU. Poleg tega je pozval k večji varnosti za naložbe, ki podpirajo okoljsko politiko in prizadevanja v boju proti podnebnim spremembam, ter k večjemu upoštevanju okoljske problematike v drugih politikah.

V resoluciji o vmesnem pregledu strategije EU za biotsko raznovrstnost pa je Parlament Komisijo pozval k pregledu okvira za okoljske inšpekcije, da bi bolje odkrivali in preprečevali kršitve. Nedavno je s posodobitvijo direktive o presoji vplivov na okolje besedilo pojasnil s tem, da je vključil biotsko raznovrstnost in podnebne spremembe, ter zagotovil da pri potrjevanju projektov ne bi prihajalo do navzkrižja interesov. Med pogajanja s Svetom je dosegel dvig standardov kakovosti za zaščito zdravja ljudi in okolja. Sicer je moral popustiti pri svoji zahtevi po obveznih presojah vplivov na okolje za pridobivanje in raziskovanje plina iz skrilavca, pri vseh novih projektih pridobivanja plina pa bo treba upoštevati tveganje za zdravje ljudi ali okolje.

→ Tina Ohliger

## 5.4.2 Podnebne spremembe in okolje

*Boj proti podnebnim spremembam je bistven element okoljskega programa EU in postaja vse pomembnejši tudi za druga področja, na primer energetiko, promet, kmetijstvo in regionalni razvoj. EU si prizadeva, da bi do leta 2020 zmanjšala emisije toplogrednih plinov za vsaj 20 % v primerjavi s ravno iz leta 1990, obenem pa izboljšala energetska učinkovitost za 20 % in povečala delež obnovljivih virov energije v končni porabi na 20 %. Za leto 2030 pa so bili določeni še drugi ambiciozni cilji. Pomemben mehanizem v boju proti podnebnim spremembam je sistem EU za trgovanje z emisijami (ETS). Na konferenci o podnebnih spremembah, ki je potekala decembra 2015 v Parizu, so se pogodbenice z vsega sveta (vključno z EU in njenimi državami članicami) dogovorile o omejitvi globalnega segrevanja na precej pod 2 °C v primerjavi s predindustrijsko ravno.*

### Pravna podlaga in cilji

V skladu s členom 191 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) je boj proti podnebnim spremembam izrecen cilj okoljske politike EU.

### Splošno ozadje

#### A. Globalno segrevanje

Brez dodatnih politik za zmanjševanje emisij naj bi se povprečna globalna temperatura po napovedih v tem stoletju dvignila za 1,1 °C do 6,4 °C. Po podatkih petega ocenjevalnega poročila Medvladnega foruma za podnebne spremembe (IPCC) je globalno segrevanje zelo verjetno posledica človekovega delovanja. Človekove dejavnosti, kot so kurjenje fosilnih goriv, krčenje gozdov in kmetovanje, povzročajo emisije ogljikovega dioksida (CO<sub>2</sub>), metana (CH<sub>4</sub>), dušikovega oksida (N<sub>2</sub>O) in fluoriranih ogljikovodikov. Ti toplogredni plini preprečujejo, da bi se toplota, ki jo oddaja zemeljsko površje, širila v vesolje, in tako povzročajo globalno segrevanje.

#### B. Posledice podnebnih sprememb

Globalno segrevanje je že povzročilo in bo še naprej povzročalo skrajnejše vremenske pojave (kot so poplave, suše, močno deževje, vročinski valovi in gozdni požari), težave v preskrbi z vodo, izginjanje ledenikov in zviševanje morske gladine, spremembe v razporeditvi ali celo izumrtje favne in flore, rastlinske bolezni in pojavljanje škodljivcev, pomanjkanje hrane in pitne vode, večje koncentracije fotokemičnega smoga, zaradi katerega prihaja do zdravstvenih težav, ter migracije ljudi, ki bodo bežali pred temi nevarnostmi. Znanstvena dognanja kažejo, da bi se tveganje trajnih in katastrofalnih sprememb močno povečalo, če bi globalno segrevanje preseglo 2 °C v primerjavi s predindustrijsko ravno.

#### C. Stroški ukrepanja v primerjavi s stroški neukrepanja

Po ocenah Sternovega poročila, ki ga je leta 2006 objavila vlada Združenega kraljestva, naj bi obvlado-

vanje globalnega segrevanja letno stalo 1 % svetovnega BDP, neukrepanje pa najmanj 5 % svetovnega BDP – v najslabšem primeru pa celo 20 % BDP. Le manjši delež celotnega svetovnega BDP bi tako bil potreben za naložbe v nizkoogljično gospodarstvo, z bojem proti podnebnim spremembam pa bi dosegli zdravstvene koristi, povečali energetska varnost ter zmanjšali drugo škodo.

#### D. Prilagajanje podnebnim spremembam

Ukrepi za prilagajanje segajo od blagih in cenovno ugodnih ukrepov (varstvo voda, kolobarjenje, uporaba na sušo odpornih poljščin, javno načrtovanje in ozaveščanje) do dragih ukrepov v zvezi z zaščito in selitvami (povišanje nasipov ter premostitev pristanišč, industrijskih obratov in ljudi z nizkih priobalnih območij in poplavnih ravnin). Aprila 2013 je bila predstavljena strategija Evropske unije za prilagajanje podnebnim spremembam, ki spodbuja več usklajevanja in izmenjave informacij med državami članicami ter vključitev relevantnih vidikov v vse ustrezne politike EU.

### Dosežki

#### A. Mednarodna podnebna politika

Po več kot dveh desetletjih pogajanj so vlade decembra 2015 na 21. zasedanju konference pogodbenic (COP 21) Okvirne konvencije Združenih narodov o spremembi podnebja (UNFCCC) v Parizu sprejele prvi splošni sporazum o boju proti podnebnim spremembam. Pariški sporazum si prizadeva, da bi zvišanje globalne povprečne temperature ostalo precej pod 2 °C, hkrati pa jo skuša ohraniti pri 1,5 °C v primerjavi s predindustrijsko ravno. Za doseg tega cilja skušajo pogodbenice čim prej doseči ustavitel rasti svetovnih emisij toplogrednih plinov in nično stopnjo neto emisij v drugi polovici tega stoletja. Finančna sredstva morajo biti usmerjena v nizkoogljično gospodarstvo in razvoj, ki je odporen na podnebne spremembe. Prvič v zgodovini si morajo vse pogodbenice ambiciozno prizadevati za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, po načelu „skupne,

a raznolike odgovornosti in ustrezne zmogljivosti posameznih držav", tj. v skladu z njihovim položajem in možnostmi. Vsakih 5 let (ali prej) morajo vse države prenoviti in nadgraditi svoje podnebne akcijske načrte („nacionalno določeni prispevki“) in jih na pregleden način sporočiti, da bo mogoče oceniti skupni napredek (globalni pregled). Predvideno je, da bodo pogodbenice v razvoju in zlasti najbolj ranljive in najmanj razvite države in majhne otoške države v razvoju prejele podporo, tako finančno kot v obliki gradnje zmogljivosti. Prilagajanje je enako pomembno kot zmanjševanje, priznan pa je tudi kot svetovni izziv, enako velja tudi za pomen obravnave vprašanja izgube in škode, povezanih z negativnimi posledicami podnebnih sprememb. Sporazum začne veljati, ko ga ratificira najmanj 55 vlad, ki povzročijo najmanj 55 % vseh svetovnih emisij toplogrednih plinov.

## B. Prizadevanja v EU za boj proti podnebnim spremembam

EU se je v svojem okviru podnebne in energetske politike za leto 2030 zavezala, da bo do leta 2030 dosegla naslednje cilje: zmanjšala bo emisije toplogrednih plinov za vsaj 40 % v primerjavi z ravnjo iz leta 1990, izboljšala energetske učinkovitost za 27 % (ta okvirni cilj bo preverjen leta 2020) in povečala delež obnovljivih virov energije v končni porabi na 27 %. Okvir za leto 2030 pomeni nadaljevanje ciljev 20-20-20, ki so jih voditelji EU leta 2007 določili za leto 2020: 20 % zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, 20 % povečanje deleža obnovljive energije v končni porabi energije ter 20 % zmanjšanje celotne porabe primarne energije v EU (vse v primerjavi z letom 1990). V načrtu EU za prehod na nizkoogljikno gospodarstvo do leta 2050 pa je določen dolgoročen cilj zmanjšanja toplogrednih plinov za 80 %.

Sistem EU za trgovanje z emisijami (ETS), prvi in še vedno največji mednarodni trg ogljika, je ključen instrument politike EU za boj proti podnebnim spremembam. Temelji na načelu trgovanja s pokrovom: skupna količina emisij toplogrednih plinov, ki jih lahko izpusti več kot 11 000 objektov (tovarne, elektrarne itd.), vključenih v sistem, je omejena. Posamezen objekt kupi ali dobi pravice do emisije, ki jih države članice prodajajo na dražbi. Če teh dobropisov, ki ustrezajo po eni toni CO<sub>2</sub>, ne izkoristijo, jih lahko zamenjajo z drugimi objekti. Sčasoma se skupna količina pravic postopoma zmanjšuje. Sistem EU ETS je bil uveden leta 2005, od takrat pa je bil močno spremenjen. Komisija je po začasni zamrznitvi dražb za del dovoljenj za emisije CO<sub>2</sub> („zamikih“) in določitvi „rezerve za stabilnost trga“, s katero bi izničili strukturni presežek pravic do emisije, tako da bi se dobava pravic na dražbi samodejno prilagodila, julija 2015 predlagala še eno spremembo. Od leta 2012 ETS velja tudi za letalstvo. Zaradi množičnega mednarodnega nasprotovanja je EU dvakrat zaustavila izvajanje sistema za medcelinske lete do konca leta 2016, da bi

Mednarodna organizacija za civilno letalstvo (ICAO) imela na voljo dovolj časa, da razvije svetovni tržni mehanizem za mednarodno letalstvo, ki bi se lahko začel uporabljati leta 2020.

Emisije iz sektorjev, ki jih ETS ne zajema, na primer cestni promet, odpadki, kmetijstvo in stavbe, so zajete v odločbi o porazdelitvi prizadevanj, ki za vsako državo članico do leta 2020 določa zavezujoče letne cilje glede zmanjšanja emisij toplogrednih plinov. S predlagano naslednjo uredbo, ki je trenutno v zakonodajnem postopku, bi bili določeni zavezujoči cilji za obdobje 2021–2030, da bi dosegli 30-odstotno zmanjšanje emisij toplogrednih plinov iz teh sektorjev v skladu z zavezo voditeljev EU iz oktobra 2014. Za lažje izvajanje zavez EU v okviru pariškega sporazuma se nadalje predlaga tudi vključitev rabe zemljišč, spremembe rabe zemljišč in gozdarstva (LULUCF) v prizadevanja EU za zmanjšanje emisij.

Direktiva o energiji iz obnovljivih virov naj bi zagotovila, da bo do leta 2020 obnovljiva energija, na primer iz biomase ter vetrna, hidroelektrična in sončna energija, v okviru proizvodnje elektrike, prometa, ogrevanja in hlajenja predstavljala vsaj 20 % celotne porabe energije v EU. Kot del skupnega cilja je bil za vsako državo članico določen zavezujoč minimalni cilj, da delež obnovljive energije pri porabi energije za promet poveča na vsaj 10 %. Zavezujoči značaj tega cilja pa je odvisen od tega, ali bo proizvodnja trajnostna in bo na trgu na voljo druga generacija biogoriv.

S tehnologijo zajemanja in shranjevanja ogljika se iz emisij v ozračje (ki nastanejo pri industrijskih postopkih) izloči CO<sub>2</sub>, ki se nato stisne in prepelje na lokacijo, kjer se lahko skladišči. Po napovedih Medvladnega foruma o podnebnih spremembah Združenih narodov bi lahko s tehnologijo zajemanja in shranjevanja ogljika iz elektrarn na fosilna goriva odstranili 80 do 90 % emisij CO<sub>2</sub>. EU je vzpostavila regulativni okvir za trženje in subvencioniranje te nove tehnologije. Izkazalo pa se je, da je uvedba načrtovanih predstavitvenih projektov v Evropi težja, kot je bilo pričakovano, pri čemer so ena glavnih ovir visoki stroški.

Novi osebni avtomobili, registrirani v EU, morajo izpolnjevati standarde za emisije CO<sub>2</sub>. Cilj za povprečen voznik park za leto 2015 je 130 g CO<sub>2</sub>/km, od leta 2021 naprej pa bo ta vrednost zmanjšana na 95 g/km. Da bi v industriji ustvarili spodbude za naložbe v nove tehnologije, se lahko uporabljajo tudi olajšave, kjer najčistejši avtomobili posameznega proizvajalca pri izračunavanju povprečnih specifičnih emisij CO<sub>2</sub> štejejo več kot en avto. Podobna uredba obstaja tudi za kombije, še ena pa se pripravlja za avtobuse in tovornjake. V podporo politiki zmanjševanja emisij CO<sub>2</sub> so potrošnikom na voljo informacije o ekonomičnosti porabe goriva novih osebnih vozil, ki so v EU naprodaj ali se dajejo v najem, da bi se pri nakupu novega avtomobila lahko ozaveščeno odločili.

Emisije CO<sub>2</sub> iz mednarodnega pomorskega prometa so znatne in pričakuje se, da se bodo še občutno povečale. EU, ki se zavzema za globalen pristop, je medtem kot prvi korak v smeri zmanjšanja emisij vzpostavila sistem za spremljanje emisij CO<sub>2</sub> ladij, poročanje o njih in njihovo preverjanje (SPP). Od 2018 bodo morale velike ladje spremljati in vsako leto poročati o preverjenih emisijah CO<sub>2</sub>, ki so bile sproščene na poti do, iz ali znotraj pristanišč EU, skupaj z drugimi relevantnimi informacijami.

Po tem, ko so bili klorofluorogljiki (CFC) v osemdesetih letih 20. stoletja prepovedani, da bi ustavili tanjšanje ozonske plasti, se danes kot nadomestilo uporabljajo fluorirani plini, in sicer v vrsti industrijskih naprav, kot so klimatske naprave in hladilniki, saj ne škodujejo ozonski plasti. Njihov potencial globalnega segrevanja pa bi lahko bil celo do 23 000-krat višji kot pri CO<sub>2</sub>. Zato je EU sprejela ukrepe za nadzor uporabe fluoriranih plinov ter njihovo prepoved uporabe v novih klimatskih napravah in hladilnikih do obdobja 2022–2025, s čimer narekuje njihovo postopno opuščanje na svetovni ravni.

### Vloga Evropskega parlamenta

Parlament je v odgovor na predlog okvira Komisije za podnebne in energetske politike do leta 2030 dal močan signal, saj je pozval k trem zavezujočim ciljem (ki so bili bolj ambiciozni od tistih, o katerih so se na koncu dogovorili): zmanjšanje domačih emisij toplogrednih plinov za vsaj 40 % v primerjavi z ravnjo iz leta 1990, 30 % skupnega deleža obnovljivih virov energije v končni porabi energije in 40 % povečanje energetske učinkovitosti.

Evropski parlament je pred konferenco Združenih narodov o podnebjju v Parizu leta 2015 ponovno poudaril, da si je nujno treba „prizadevati za učinkovito regulacijo in omejitev emisij v mednarodnem letalskem in ladijskem prometu“, in vse pogodbenice pozval, naj si prek Mednarodne organizacije civilnega letalstva in Mednarodne pomorske organizacije prizadevajo oblikovati splošen okvir politike za določitev ustreznih ciljev do konca leta 2016. Evropski

parlament podpira široko zastavljeno določanje cen ogljika in se zavzema za to, da bi bili prihodki od trgovanja z emisijami namenjeni za naložbe na področju podnebja. Pozval je konkretnim ukrepom, vključno s časovnim razporedom, za postopno odpravo vseh subvencij za fosilna goriva do leta 2020.

Glede emisij toplogrednih plinov iz letalstva je Parlament uspel občutno skrajšati obdobje začasnih izjem medcelinskih poletov iz EU ETS ter zelo jasno opredelil merila, ki jih mora mednarodni režim izpolnjevati, da bi bil sprejemljiv (dejansko zmanjšanje emisij toplogrednih plinov in nediskriminatoren pristop). Poleg tega mu je prvič uspelo zagotoviti določbo, v skladu s katero bodo morale države članice EU poročati o načinu porabe denarja, ki ga dobijo pri prodaji pravic ETS na dražbi.

Pri reviziji direktive o energiji iz obnovljivih virov je Evropski parlament skušal zagotoviti, da bo proizvodnja biogoriv okoljsko in družbeno trajnostna ter ne bo privedla do krčenja gozdov in povečanja cen hrane (tako imenovana posredna sprememba rabe zemljišč). Parlament je pozval k omejitvi biogoriv prve generacije iz virov, ki so tradicionalno prehranskega izvora, na 6 % končne porabe energije za promet do leta 2020 (v primerjavi s sedaj veljavno omejitvijo 10 %) ter k hitremu prehodu na napredna biogoriva, ki se pridobivajo iz morske trave ali določenih vrst odpadkov.

Parlament je med pogajanja s Svetom o fluoriranih plinih zagovarjal postopno popolno opustitev okolju škodljivih fluoriranih plinov v vrsti novih sektorjev, v katerih so na voljo varne ter energetske in stroškovno učinkovite alternative. Med drugim je od leta 2022 predvidena prepoved uporabe fluoriranih plinov v novih komercialnih hladilnikih.

Parlament je pri posodobitvi emisij CO<sub>2</sub> iz osebnih avtomobilov in kombijev vztrajal pri čim prejšnji uvedbi novega globalnega testnega cikla, ki so ga določili Združeni narodi, da bi se pri merjenju emisij CO<sub>2</sub> upoštevali dejanski vozni pogoji.

→ Tina Ohliger

## 5.4.3 Biotska raznovrstnost, narava in tla

*Konferenca Združenih narodov o okolju in razvoju iz leta 1992 je bila zaradi sprejetja Konvencije o biološki raznovrstnosti pomemben korak naprej k ohranitvi biotske raznovrstnosti in varstvu narave. Evropska unija se je leta 2011 zavezala, da bo do leta 2020 na svojem območju ustavila izgubo biotske raznovrstnosti in slabšanje ekosistemskih storitev. Izpolniti pa je treba še druge cilje, določene v direktivi o habitatih ali konvenciji o mednarodni trgovini z ogroženimi prostoživečimi živalskimi in rastlinskimi vrstami (CITES). Od leta 1992 dalje je finančni instrument LIFE najpomembnejši instrument za varstvo biotske raznovrstnosti v EU.*

### Pravna podlaga

Členi 3, 11 in 191 do 193 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

### Dosežki

EU ima pomembno mednarodno vlogo pri iskanju rešitev za težave, kot so izgubljanje biotske raznovrstnosti, podnebne spremembe in uničevanje tropskih deževnih pragozdov. Konferenca Združenih narodov o okolju in razvoju, ki je potekala leta 1992 v Riu de Janeiru, je privedla do sprejetja okvirne konvencije o podnebnih spremembah, konvencije o biološki raznovrstnosti, deklaracije iz Ria, izjave o gozdnih načelih ter programa Agenda 21. Na vrhunskem srečanju v Göteborgu leta 2001 se je EU dogovorila, da bo do leta 2010 zaustavila izgubljanje biotske raznovrstnosti ter obnovila habitate in ekosisteme. Generalna skupščina Združenih narodov je leto 2010 razglasila za leto biotske raznovrstnosti. A kot je navedeno v tretji napovedi o svetovni biotski raznovrstnosti, ki jo je pripravil sekretariat konvencije o biotski raznovrstnosti, cilj biotske raznovrstnosti za leto 2010 ni bil dosežen. Konferenca pogodbenic konvencije o biološki raznovrstnosti je na zasedanju v Nagoji (Japonska) oktobra 2010 sprejela revidiran strateški načrt, ki vključuje nove cilje o biotski raznovrstnosti za obdobje po letu 2010. Njegov namen je sprejeti učinkovite in nujne ukrepe za zaustavitev izgubljanja biotske raznovrstnosti ter s tem zagotoviti, da bodo ekosistemi do leta 2020 odporni in še naprej sposobni zagotavljati osnovne storitve, kar bo ohranilo raznolikost življenjskih oblik na planetu. Bistveni dosežek konference pogodbenic konvencije o biološki raznovrstnosti v Nagoji je bilo sprejetje Nagojskega protokola o dostopu in delitvi koristi. Eden od treh ciljev te konvencije, ki določa pravila glede delitve rezultatov raziskav in komercialnih koristi, je poštena in pravična delitev koristi, ki izhajajo iz uporabe genskih virov.

#### A. Akcijski načrti za biotsko raznovrstnost

Maja 2006 je Komisija sprejela sporočilo z naslovom Zaustavitev izgube biotske raznovrstnosti do leta 2010 in pozneje – Ohranjanje storitev ekosistemov za blaginjo ljudi, ki je vsebovalo akcijski načrt EU za doseganje potrebne zaščite biotske raznovrstnosti.

Komisija je leta 2008 objavila vmesno poročilo o izvajanju akcijskega načrta, v katerem je ugotovila, da EU cilja zaustavitve zmanjševanja biotske raznovrstnosti do leta 2010 verjetno ne bo uspela doseči. Komisija je junija 2011 sprejela novo strategijo za doseganje cilja, ki ga je marca 2010 zastavil Svet za okolje, in sicer „zaustaviti izgubo biotske raznovrstnosti in slabšanje ekosistemskih storitev v EU do leta 2020 in jih, kolikor je mogoče, obnoviti, ter obenem povečati prispevek EU k preprečevanju svetovne izgube biotske raznovrstnosti“. V novi strategiji EU za biotsko raznovrstnost do leta 2020 je poleg ciljev za leto 2020 opredeljena vizija za leto 2050, ki se glasi: „Do leta 2050 so biotska raznolikost Evropske unije ter ekosistemske storitve, ki jih zagotavlja, tj. njen naravni kapital, zavarovane, ocenjene in na primeren način obnovljene zaradi lastne vrednosti biotske raznovrstnosti in zaradi njene nepogrešljivosti za človekovo blaginjo in gospodarsko uspešnost ter tako, da se bomo izognili uničujočim spremembam, povezanim z izgubo biotske raznovrstnosti.“ Svet je decembra 2011 potrdil strategijo EU za biotsko raznovrstnost do leta 2020 in njenih šest ciljev: celovito izvajanje naravovarstvene zakonodaje EU za zaščito biotske raznovrstnosti, boljša zaščita ekosistemov in uporaba zelene infrastrukture v večji meri, več trajnostnega kmetijstva in gozdarstva, boljše upravljanje staležev rib, strožji nadzor invazivnih tujerodnih vrst in večji prispevek EU k zaustavitvi svetovne izgube biotske raznovrstnosti.

#### B. Mednarodne konvencije za varstvo rastlinskih in živalskih vrst

Program Združenih narodov za okolje ocenjuje, da je z ozemelj nekaterih evropskih držav popolnoma izginilo že do 24 % vrst, ki pripadajo na primer skupinam metuljev, ptic in sesalcev. Po podatkih, ki jih je objavila Mednarodna zveza za ohranjanje narave, je od leta 2007 v Evropi ogroženih 23 % dvoživk, 19 % plazilcev, 15 % sesalcev in 13 % ptic. Evropska unija je podpisnica naslednjih konvencij: ramsarske konvencije o zaščiti mokrišč (1971), konvencije o mednarodni trgovini z ogroženimi prostoživečimi živalskimi in rastlinskimi vrstami (marec 1973), bonske konvencije o varstvu selitvenih vrst prostoživečih živali (junij 1979), bernske konvencije o varstvu prostoživečega evropskega rastlinstva in živalstva

ter njihovih naravnih življenjskih prostorov (1982), konvencije o ohranjanju biotske raznovrstnosti iz Ria de Janeira (1992) in regionalnih konvencij: helsinške konvencije o Baltskem morju (1974), barcelonske konvencije o Sredozemskem morju (1976) in konvencije o varstvu Alp (1991).

### C. Finančni instrumenti

Od leta 1992 je program LIFE finančni instrument EU za okolje. Ohranitev narave in biotska raznovrstnost sta bila vključena v podprograme za štiri že zaključene faze. Komisija upravlja program LIFE, v okviru katerega se podpirajo projekti v državah članicah in državah, ki niso članice EU. Decembra 2013 je bila objavljena peta faza (LIFE 2014–2020, Uredba (EU) št. 1293/2013), ki vsebuje dva podprograma, in sicer za podnebne spremembe in okolje. Za področje narave in biotske raznovrstnosti, ki sodita v podprogram za okolje, je na voljo proračun v višini 1.155 milijonov EUR, skupni proračun programa LIFE 2014–2020 pa znaša 3.456 milijonov EUR. V okviru kmetijskih in ribiških politik, kohezijskih in strukturnih skladov in večletnih raziskovalnih programov so bile sprejete še druge možnosti financiranja v podporo biotski raznovrstnosti. V obdobju 2010–2011 sta se v okviru prostovoljne sheme za biotsko raznovrstnost in ekosistemske storitve na evropskih čezmorskih ozemljih začela prva dva razpisa.

## Cilji

### A. Ohranjanje naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst

Direktiva o habitatih (Direktiva 92/43 o ohranjanju naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst, spremenjena z Direktivo 97/62) je vzpostavila evropsko omrežje Natura 2000. Ta zajema „območja v interesu Skupnosti/posebna ohranitvena območja“, ki jih določijo države članice, ter „posebna območja varstva“, razvrščena v skladu z Direktivo 79/409/EGS o ohranjanju prostoživečih ptic. S skupno površino več kot 850.000 km<sup>2</sup> je to največje usklajeno omrežje zaščitenih območij na svetu. Cilj direktive o habitatih je predvsem spodbujati ohranjanje biotske raznovrstnosti, hkrati pa upoštevati gospodarske, socialne, kulturne in regionalne zahteve. Direktiva o pticah zajema varstvo, upravljanje in nadzor (prostoživečih) ptic, pa tudi pravila za trajnostni lov.

### B. Invazivne tujerodne vrste

Eden od šestih ciljev strategije EU za biotsko raznovrstnost do leta 2020 je strožji nadzor invazivnih tujerodnih vrst. Te vsako leto v EU povzročijo škodo v višini več milijard EUR, ki pa se ne nanaša le na ekosisteme, temveč tudi na kmetijske rastline in rejne živali. Invazivne tujerodne vrste so namreč moteče za lokalno ekologijo in vplivajo na zdravje ljudi. Parlament je aprila 2014 v prvi obravnavi sprejel stališče

o predlogu uredbe o preprečevanju in obvladovanju vnosa in širjenja invazivnih tujerodnih vrst na podlagi besedila, dogovorjenega s Svetom. Z uredbo se skuša – s preprečevanjem, zgodnjim opozarjanjem in hitrim ukrepanjem – zaščititi biotsko raznovrstnost domorodnih vrst ter čim bolj zmanjšati in omiliti vliv invazivnih tujerodnih vrst na zdravje ljudi in gospodarstvo. Kar pomeni, da bodo morale države članice vzpostaviti sisteme nadzora in akcijske načrte.

### C. Dostop in delitev koristi

Po sprejetju nagojskega protokola o dostopu in delitvi koristi je Komisija oktobra 2012 podala predlog, da bi določili zavezujoče zahteve za dostop do genskih virov v državi izvora in zagotovili pošteno in pravično delitev koristi, ki izhajajo iz njihove uporabe. Po dogovoru med Parlamentom in Svetom je bilo aprila 2014 sprejeto končno besedilo. Na podlagi sprejete uredbe se lahko genski viri in z njimi povezane tradicionalno znanje prenašajo in uporabljajo v skladu s pogoji, dogovorjenimi med uporabniki (podjetja, zasebni zbiratelji in ustanove) in organi države izvora.

### D. Izkoriščanje prostoživečih rastlinskih in živalskih vrst ter trgovina z njimi

Leta 1975 je začela veljati konvencija o mednarodni trgovini z ogroženimi prostoživečimi živalskimi in rastlinskimi vrstami, ki ureja mednarodno trgovino, zlasti (ponovni) izvoz in uvoz živih in mrtvih živali in rastlin ter njihovih delov in izdelkov iz njih, kar temelji na sistemu dovoljenj in potrdil. Osnovna Uredba (ES) št. 338/97 o varstvu prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst z zakonsko ureditvijo trgovine z njimi uveljavlja cilje, načela in določbe konvencije CITES v pravu EU. Junija 2009 je začela veljati Uredba (ES) št. 398/09 (o spremembi Uredbe (ES) št. 338/97 o varstvu prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst). Uredba (ES) št. 348/81, kar zadeva varstvo morskih živalskih vrst, določa skupna pravila za uvoz kitov ali proizvodov iz kitov in delfinov, Sklep 1999/337/ES o podpisu Sporazuma o mednarodnem programu za ohranjanje delfinov s strani Evropske unije pa prispeva k zniževanju naključne smrtnosti delfinov pri ribolovu tunov. Direktiva 83/129/EGS, katere uporaba se je z Direktivo 89/370/EGS podaljšala za nedoločen čas, prepoveduje uvoz izdelkov iz tujinjskih mladitcev v EU, z Uredbo (ES) št. 1007/09 pa so bili uvedeni še strožji pogoji za uvoz izdelkov iz tujinjev. Svet je leta 1991 sprejel uredbo o pasteh stopalkah (Uredba Sveta (ES) št. 3254/91), ki prepoveduje njihovo uporabo ter uvoz kožuhov in izdelkov iz nekaterih prostoživečih živalskih vrst iz držav, ki dovoljujejo uporabo stopalk ali načine lova s pastmi. Odločba Komisije 98/596/ES dovoljuje uvoz krave iz Kanade, Rusije in ZDA v EU kot rezultat zveza treh držav, da bodo izvajale standarde humanega lova s pastmi. Pravila in smernice za trajnostni lov (prostoživečih) ptic vsebuje direktiva o pticah.

### E. Biotska raznovrstnost, povezana z dobrim počutjem živali

Direktiva 1999/22 določa minimalne standarde za nastanitev in oskrbo živali v živalskih vrtovih ter krepí vlogo živalskih vrtov pri ohranjanju biotske raznovrstnosti, ohranja pa tudi njihovo vlogo pri izobraževanju in raziskavah. Komisija je sprejela akcijski načrt za zaščito in dobro počutje živali 2006–2010 (COM(2006)0013), ki podpira načelo treh R-jev (Replacement, Reduction, Refinement), tj. nadomestitev, zmanjšanje in izboljšanje uporabe živali za raziskave. Direktiva 2010/63/EU o zaščiti živali, ki se uporabljajo v znanstvene namene (ki razveljavlja Direktivo 86/609), temelji na načelu treh R-jev in je začela veljati 1. januarja 2013.

### F. Morska biotska raznovrstnost

Morska biotska raznovrstnost spada v področje uporabe akcijskih načrtov biotske raznovrstnosti za naravne vire in ribištvo. Pregled strategije EU za biotsko raznovrstnost poudarja pomen „dobrega ekološkega stanja“ morij in obalnih območij za spodbujanje biotske raznovrstnosti. Poleg tega je v morski strategiji EU iz leta 2002 (COM(2002)0539) predlagan ekosistemski pristop, da se zagotovita ohranjanje in trajnostna uporaba biotske raznovrstnosti. Komisija je leta 2005 v skladu z določbami šestega okoljskega akcijskega programa predlagala tematsko strategijo za varstvo in ohranjanje morskega okolja. Naslednja tematska strategija, direktiva o morski strategiji (2008/56/ES), je začela veljati julija 2008. Njen namen je bil do leta 2020 zagotoviti dobro stanje morskih voda EU in zaščititi osnovo virov, od katere so odvisne gospodarske in socialne dejavnosti, povezane z morjem.

### G. Gozdovi

Gozdovi pokrivajo skoraj 30 % površine omrežja Natura 2000. Varstvu gozdov je namenjenih več ukrepov. Uredbi 3528/86 in 2158/92 o varstvu gozdov EU pred onesnaženostjo in požari, ki sta prenehali veljati leta 2002, sta bili vključeni v Uredbo (ES) št. 2152/2003 (Forest Focus). Z Uredbo Sveta 1615/89 je bil vzpostavljen evropski gozdarski informacijski in komunikacijski sistem za gozdarski sektor. Resolucija Sveta z dne 15. decembra 1998 o gozdarski strategiji za EU je vzpostavila okvir na področju gozdov za podporo trajnostnemu gospodarjenju z gozdovi. Junija 2006 je bilo sprejeto sporočilo o akcijskem načrtu EU za gozdove (COM(2006)0302). Evropski parlament je julija 2010 podprl predlog Komisije o preprečitvi dajanja nezakonito posekanega lesa ali lesnih izdelkov v promet v EU ter sporočilo Komisije o ukrepih za zmanjšanje krčenja gozdov, ki sta začela veljati leta 2012.

### Vloga Evropskega parlamenta

Parlament je septembra 2010 sprejel resolucijo o izvajanju zakonodaje s področja ohranjanja biotske raznovrstnosti z vidika cilja po letu 2010. Izrazil je globoko zaskrbljenost nad pomanjkanjem občutka za nujnost preprečevanja izgube biotske raznovrstnosti v mednarodnem političnem programu ter pozval k boljšemu upravljanju biotske raznovrstnosti v notranjih in zunanjih odnosih.

Institucije EU so v obdobju 2015–2016 obravnavale težave za zdravje rastlin zaradi pritoka škodljivcev. Parlament se je zavzemal: za ocenjevalni mehanizem, s katerim bi ugotovili, katere rastline in proizvodi iz tretjih držav verjetno povzročajo tveganja, in za dodelitev pooblastila Komisiji, da prepove njihov vnos v EU, za razširitev zahteve za fitosanitarno spričevalo, za razširitev sistema za rastlinske potne liste na vse premike rastlin za saditev v EU, za obveznost držav članic, da uvedejo večletne raziskovalne programe za odkrivanje in izkoreninjenje ter za posodobljena pravila, s katerimi bi zagotovili, da bodo pridelovalci upravičeni do nadomestila.

Komisija je v začetku leta 2016 začela akcijski načrt proti nedovoljeni trgovini s prostoživečimi rastlinskimi in živalskimi vrstami, ki ga morajo EU in države članice izvesti do leta 2020. Parlament je oktobra 2016 v odboru sprejel samoiniciativno poročilo v odgovor na ta akcijski načrt, katerega cilj je zaježiti organizirani in uničujoč kriminal, ki ogroža biotsko raznovrstnost, saj je veliko vrst zaradi tega kriminala tik pred izumrtjem. Akcijski načrt določa naslednje tri prednostne naloge: preprečevanje, izvrševanje in sodelovanje. Zagotovil naj bi učinkovito izvajanje in izvrševanje veljavnih pravil. V njem je bil poudarjen pomen globalnega sodelovanja med izvornimi, tranzitnimi in namembnimi državami. Poročilo naj bi bilo sprejeto na plenarnem zasedanju do konca leta 2016.

Parlament je jeseni 2016 sprejel resolucijo, s katero je nasprotoval odobritvi gensko spremenjenih organizmov – koruze itd. – s strani Komisije in se zavzemal za olajšanje prepovedi gojenja teh organizmov v državah članicah v skladu s cilji zaščite biotske raznovrstnosti, narave in tal.

Oktobra 2016 je ratificiral globalni dogovor, dosežen v okviru konference COP21 decembra 2015 v Parizu, za blaženje posledic podnebnih sprememb, ki naj bi pozitivno vplival na ohranjanje biotske raznovrstnosti v naslednjih desetletjih.

→ Marcelo Sosa-Iudicissa / Lorenzo Vicario



## 5.4.4 Varstvo voda in gospodarjenje z njimi

*Voda je osnovni pogoj za življenje ljudi, živali in rastlin ter nepogrešljiv vir za gospodarstvo. Varstvo voda in gospodarjenje z njimi pa se ne smeta ustaviti na državni meji. Zakonodaja EU o vodah je bila preoblikovana leta 2000, ko je bila sprejeta okvirna direktiva o vodah in z njo uveden celosten pristop k upravljanju in varovanju površinskih in podzemnih voda na podlagi povodij. Direktivo dopolnjujejo mednarodne pogodbe in zakonodaja, ki se nanašajo na količino in kakovost vode ter onesnaževanje voda.*

### Pravna podlaga

Členi od 191 do 193 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU)

### Dosežki

#### A. Okvirna direktiva o vodah

Evropska vodna politika je s sprejetjem okvirne direktive o vodah (2000/60/ES) doživela prestrukturiranje. Okvirna direktiva o vodah določa okvir za varstvo celinskih površinskih voda, somornic, obalnih voda in podtalnice, da bi preprečili in zmanjšali onesnaženje, spodbujali trajnostno rabo vode, zaščitili vodno okolje, izboljšali stanje vodnih ekosistemov ter ublažili posledice poplav in suš. Z uporabo načrtov upravljanja povodij naj bi dosegli dobro okoljsko stanje vseh voda, razen tistih, za katere veljajo posebna odstopanja. Iz štirih doslej objavljenih poročil o izvajanju (COM(2007)0128, COM(2009)0156, COM(2012)0670 in COM(2015)0120) je razvidno, da je bil pri doseganju tega cilja dosežen precejšen napredek, končna uspešnost pa bo odvisna od tega, koliko bodo države članice pri tem ambiciozne in ali bodo razumno in merljivo izvajale svoje načrte iz leta 2015. Leta 2007 je Komisija uvedla sistem WISE (evropski informacijski sistem za vode), instrument za zbiranje in izmenjavo podatkov in informacij na ravni EU ter za spremljanje onesnaževal, izpuščenih v površinske vode ali vodno okolje.

Še vedno pa obstajajo ovire za boljšo zaščito vodnih virov EU. Komisija jih je opredelila v svojem sporočilu z dne 18. julija 2007 z naslovom „Obravnavanje izziva pomanjkanja vode in suše v Evropski uniji“ (COM(2007)0414). Leta 2012 je objavila načrt za varovanje evropskih vodnih virov (COM(2012)0673), s katerim naj bi zagotovili razpoložljivost dovolj kakovostne vode za vse vrste legitimne uporabe z boljšim izvajanjem sedanje vodne politike EU, vključevanjem ciljev vodne politike na druga področja politike in zapolnjevanjem vrzeli in sedanjem okviru. V zvezi s slednjim je v načrtu predvideno, da bi države članice uvedle izračune porabe vode in cilje glede učinkovite porabe vode ter da bi razvili standarde EU za ponovno uporabo vode.

1. Podtalnica. V EU se 75% pitne vode pridobi iz podtalnice, zato industrijsko onesnaževanje, odlagališča odpadkov in kmetijstvo močno ogrožajo zdravje. Okvirna direktiva o vodah prispeva k zaščiti podtalnice pred vsemi oblikami onesnaženja in predvideva vzpostavitev mrež za spremljanje njenega stanja. V Direktivi 2006/118/ES o varstvu podzemne vode so določena posebna merila za ocenjevanje dobrega kemijskega stanja, določitev pomembnih in stalno naraščajočih trendov ter opredelitev izhodiščnih točk za obračanje trendov. Vseeno pa mejne vrednosti vseh onesnaževal določajo države članice, razen nitratov in pesticidov, katerih mejne vrednosti določa posebna zakonodaja EU.

2. Pitna voda. Direktiva Sveta 98/83/ES določa poglobitve standarde kakovosti za vodo, namenjeno za prehrano ljudi. Zahteva, da države članice z metodo mest vzorčenja redno spremljajo kakovost vode, ki jo ljudje uživajo. Države članice lahko na svojem ozemlju uvedejo dodatne posebne zahteve, vendar le, če s tem določijo višje standarde. Direktiva zahteva tudi redno obveščanje potrošnikov. Poleg tega je treba vsaka tri leta sporočiti Komisiji podatke o kakovosti pitne vode. Leta 2013 je bila sprejeta Direktiva Sveta 2013/51/Euratom o določitvi zahtev za varstvo zdravja prebivalstva pred radioaktivnimi snovmi v vodi, namenjeni za porabo človeka, da bi obstoječe določbe uskladili s Pogodbo Euratom.

3. Kopalne vode. Komisija je februarja 2006 sprejela novo direktivo o kopalnih vodah (2006/7/EC). Z njo naj bi povečali javno zdravje in varstvo okolja, in sicer z določitvijo ukrepov za spremljanje in razvrstitev kopalnih voda (v štiri kategorije), vključena pa je v okvirno direktivo o vodah. Določa tudi obširno obveščanje javnosti – Komisija je zato leta 2011 sprejela sklep o določitvi simbola za obveščanje javnosti o razvrstitvi kopalnih voda in vsakršni prepovedi ali odsvetovanju kopanja (2011/321/EU). Komisija in Evropska agencija za okolje vsako leto objavita zbirno poročilo o kakovosti kopalnih voda.

4. Čiščenje komunalne odpadne vode. Namen Direktive 91/271/EGS o čiščenju komunalne odpadne vode (kakor je bila spremenjena z Direktivo 98/15/ES) je zavarovati okolje pred škodljivimi učinki izpustov komunalne odpadne vode in industrijskih izpustov. Določa minimalne standarde in časovne razporede za zbiranje, čiščenje in izpust odpadne ko-

munalne vode, uvaja nadzor nad odlaganjem blata iz čistilnih naprav in zahteva opustitev odlaganja tega blata v morje. Iz osmega poročila o izvajanju direktive o čiščenju komunalne odpadne vode iz leta 2016 je razvidno, da so bile v EU-15 dosežene visoke ravni skladnosti. V EU-13 so pri tem še vedno znatne vrzeli, zlasti glede čiščenja. Da bo v doglednem času dosežena popolna skladnost, je treba okrečiti ukrepanje in naložbe. V sedmem okoljskem akcijskem programu in načrtu za varovanje evropskih vodnih virov je poudarjen pomen zbiranja in čiščenja komunalne odpadne vode.

5. Strategije proti kemičnemu onesnaževanju površinskih voda. Zakonodaja iz 70. in 80. let prejšnjega stoletja, ki je določala ukrepe proti kemičnemu onesnaževanju površinskih voda, je prenehala veljati leta 2012, nadomestile pa so jo določbe okvirne direktive o vodah. V skladu s temi je bilo treba na ravni EU vzpostaviti seznam prednostnih snovi, ki pomenijo znatno tveganje za vodno okolje, ali tveganje, ki se prenaša po vodnem okolju, skupaj s podrazredom prednostnih nevarnih snovi. Z Direktivo 2008/105/ES (direktiva o okoljskih standardih kakovosti), ki je nadomestila Odločbo Komisije št. 2455/2001/ES, je bil oblikovan seznam 33 prednostnih snovi in 8 drugih onesnaževal površinskih voda. Z Direktivo 2013/39/EU o spremembi je bilo na seznam dodanih 12 novih snovi, uvedena pa je bila tudi obveznost Komisije, da oblikuje dodaten seznam snovi, ki jih je treba spremljati v vseh državah članicah (nadzorni seznam), s čimer bi podprli prihodnje preglede seznama prednostnih snovi.

6. Direktiva o nitratih. Varstvo voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov opredeljuje Direktiva 91/676/EGS (direktiva o nitratih) in Uredba (ES) št. 1882/2003, ki zahtevata, da države članice vsake štiri leta Komisiji posredujejo poročilo s podrobnimi podatki o kodeksih dobre kmetijske prakse, območjih, občutljivih na nitrato, in spremljanju voda ter povzetke akcijskih programov. Namen obeh predpisov je obvarovati pitno vodo in preprečiti škodo zaradi eutrofikacije, ki jo omejuje tudi Uredba (ES) št. 648/2004, ki določa količino fosfatov v detergentih za pranje perila in strojno pomivanje posode. Čeprav zadnje poročilo o izvajanju (COM(2013)0683) kaže, da se pritiski iz kmetijstva zmanjšujejo, je v načrtu iz leta 2012 kot eden ključnih ukrepov za doseganje ciljev okvirne direktive še vedno navedena direktiva o nitratih.

Namen Direktive 2007/60/ES je zmanjšati in obvladovati tveganja zaradi poplav, ki ogrožajo zdravje ljudi, okolje, infrastrukturo in lastnino. Določala je, da morajo države članice do leta 2011 opraviti predhodno oceno za določitev ogroženih povodij in z njimi povezanih obalnih območij, do leta 2015 pa pripraviti karte poplavne ogroženosti in načrte za upravljanje, osredotočene na preprečevanje, zaščito in pripravljenost. Vse te naloge je treba izvajati v skladu z okvirno direktivo o vodah in v njej opredeljenimi načrti upravljanja povodij.

čito in pripravljenost. Vse te naloge je treba izvajati v skladu z okvirno direktivo o vodah in v njej opredeljenimi načrti upravljanja povodij.

## B. Obalna in morska politika EU

1. Direktiva o morju. Namen Direktive 2008/56/ES (okvirne direktive o morski strategiji ali t. i. direktive o morju) je doseči dobro okoljsko stanje morskih voda do leta 2020, podpirati njihovo varstvo in ohranjanje ter preprečiti njihovo poslabšanje. To je prvi zakonodajni instrument EU za zaščito morske biotske raznovrstnosti. V obliki zakonodajnega okvira predpisuje ekosistemski pristop k upravljanju človekovih dejavnosti, ki vplivajo na morsko okolje, vključuje pa koncepta varstva okolja in trajnostne rabe. V direktivi so v okviru geografskih meja, vzpostavljenih s konvencijami o regionalnih morjih, opredeljene evropske morske regije in podregije. Da bi do leta 2020 dosegli dobro okoljsko stanje, je bilo od držav članic zahtevano, naj do leta 2010 razvijejo strategijo za svoje morske vode, ki naj bi se pregledovala vsakih šest let. Sklep Komisije 2010/477/EU o merilih in metodoloških standardih na področju dobrega okoljskega stanja morskih voda vsebuje več meril in povezanih kazalnikov za ocenjevanje dobrega okoljskega stanja.

2. Onesnaževanje morja. Nesreča tankerja **Erika** leta 2000, ki je povzročila izlitje nafte, je EU spodbudila, da je okrečila svojo vlogo na področju pomorske varnosti in onesnaževanja morja, in sicer je sprejela uredbo (ES) št. 1406/2002 o ustanovitvi Evropske agencije za pomorsko varnost (EMSA). Namen Direktive 2005/35/ES o onesnaževanju morja z ladij in uvedbi kazni za kršitve, spremenjene z Direktivo 2009/123/ES, je zagotoviti, da se bo lahko odgovorne za onesnažujoče izpuste v morje kaznovalo z učinkovitimi in odvračilnimi kazenskimi ali upravnimi sankcijami. Izpusti onesnaževal z ladij se obravnavajo kot kaznivo dejanje, če so povzročeni namerno, iz zavedne ali nezavedne malomarnosti ter povzročijo resno poslabšanje kakovosti vode.

3. Celostna pomorska politika. Direktiva o morju je okoljski steber horizontalne celostne pomorske politike (COM(2007)0575), s katero naj bi dosegli polni potencial morij, ne da bi jih ogrozili. V sporočilu Komisije z naslovom „Modra rast: možnosti za trajnostno rast v morskem in pomorskem sektorju“ (COM(2012)0494) je pojasnjen prispevek celostne pomorske politike k doseganju ciljev strategije Evropa 2020.

4. Celostno upravljanje obalnih območij. V priporočilu EU 2002/413/ES o celostnem upravljanju obalnih območij so opredeljena načela preudarnega načrtovanja in upravljanja obalnih območij, ki naj bi jih države članice upoštevale pri oblikovanju nacionalnih strategij.

### C. Mednarodni sporazumi o regionalnih vodah

Varstvo morskih voda v Evropi urejajo štiri strukture za sodelovanje (konvencije o regionalnih morjih) med državami članicami in sosednjimi državami, s katerimi si delijo vode: konvencija OSPAR iz leta 1992 za severovzhodni Atlantik (na podlagi svojih predhodnic – Konvencije iz Osla in Pariške konvencije); Helsinška konvencija iz leta 1992 o območju Baltskega morja (HELCOM); Barcelonska konvencija iz leta 1995 za Sredozemlje (UNEP-MAP) in Konvencija iz Bukarešte iz leta 1992 za Črno morje. Evropske reke so zaščitene s Konvencijo o varstvu reke Donave iz leta 1996 in Konvencijo o varstvu Rena iz leta 2009. Medregionalno sodelovanje na področju okolja, osredotočeno na morske vode in povodja, je pripomoglo k oblikovanju več makroregionalnih strategij v EU: strategije za regijo Baltskega morja iz leta 2009 (prva celovita strategija, ki je bila razvita za vso makroregijo), strategije za Podonavje (2011) ter strategije za regijo Jadranskega in Jonskega morja (2014).

### Vloga Evropskega parlamenta

Parlament pogosto prevzema pobudo na področju varstva voda. Januarja 2000 je po izlitju nafte v nesreči tankerja *Erika* pozval k trajnostni in dolgoročni evropski prometni politiki, da bi preprečili nove katastrofe zaradi onesnaženja z nafto. V zvezi z morskopolitiko je Parlament poudaril pomen biotske raznovrstnosti, ekoloških inovacij in vpliva podnebnih sprememb na morja ter na cilj, da bi dosegli dobro ekološko stanje.

Junija 2008 je Parlament z veliko večino podprl nove predpise EU o kakovosti vode. Z zahtevo, da

je treba v dveh letih po začetku veljavnosti direktive o okoljskih standardih kakovosti ponovno pregledati seznam prednostnih snovi, je omogočil razširitev tega seznama. Okrepil je tudi cilj, da je treba v roku 20 let popolnoma odpraviti izpuste 13 prednostnih nevarnih snovi. Poleg tega je leta 2012 pomagal posodobiti direktivo z vključitvijo novih prednostnih snovi. V svojem poročilu iz leta 2012 o izvajanju zakonodaje EU o vodah je Parlament pozval k večjemu poudarku na regionalni razsežnosti, poudaril, da so potrebni zanesljivi podatki in da je treba vključiti problematiko, povezano z vodo, podprl celostni pristop k varstvu voda ter zagovarjal spodbujanje raziskav in inovacij na tem področju. Parlament je pozdravil in podprl sedmi okoljski akcijski program in načrt za varovanje evropskih vodnih virov.

Septembra 2015 je z veliko večino izglasoval poročilo o nadaljnji obravnavi prve državljanske pobude, imenovane „Right2Water“ (Pravica do vode), v kateri državljani pozivajo Komisijo, naj predlaga zakonodajo, s katero bo uveljavila človekovo pravico do vode in komunalne ureditve, kot jo priznava OZN. V okviru pobude so pozvali zlasti institucije EU in države članice, naj zagotovijo, da bodo vsi državljani imeli pravico do vode in komunalne ureditve, da za oskrbo z vodo in upravljanje vodnih virov ne bodo veljala pravila notranjega trga ter da bodo storitve, povezane z vodo, izključene iz ukrepov liberalizacije. Parlament je v svoji resoluciji z dne 8. septembra 2015<sup>[1]</sup> pozval Komisijo, vložiti ustrezne zakonodajne predloge in po potrebi spremeniti tudi okvirno direktivo o vodah, tako da bosta v njej priznana univerzalni dostop in človekova pravica do vode.

→ [Dagmara Stoerring](#)

[1] Sprejeta besedila, P8\_TA(2015)0294.

## 5.4.5 Onesnaževanje zraka in onesnaževanje s hrupom

*Onesnaževanje zraka škoduje našemu zdravju in okolju. Viri onesnaževanja so različni, večinoma pa izvira iz industrije, prometa, proizvodnje energije in kmetijstva. Cilj nove strategije EU za kakovost zraka je popolno upoštevanje veljavne zakonodaje na področju kakovosti zraka do leta 2020 in določa dolgoročne cilje za leto 2030. Vse obsežnejše prometne in industrijske dejavnosti pogosto povzročijo tudi onesnaževanje s hrupom, kar lahko negativno vpliva na človeško zdravje. Direktiva o okoljskem hrupu je namenjena merjenju ravni hrupa v EU in sprejetju ukrepov za njeno zmanjšanje na sprejemljivo raven. Ločena zakonodaja ureja emisije hrupa iz posebnih virov.*

### Pravna podlaga

Členi od 191 do 193 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

### Splošno ozadje

Onesnaževanje zraka škoduje našemu zdravju in okolju. Povzroči lahko bolezni srca, ožilja in dihal ter raka in je glavni okoljski vzrok prezgodnjih smrti v EU. Nekatere snovi, na primer arzen, kadmij, nikelj in policiklični aromatski ogljikovodiki, so genotoksične in rakotvorne za ljudi in zanje ni mogoče določiti mejne vrednosti, pod katero ne bi bile nevarne. Onesnaževanje zraka tudi negativno vpliva na kakovost vode in zemlje ter uničuje ekosisteme z eutrofikacijo (čezmerno onesnaženje z dušikom) in kislim dežjem. Zato so prizadeti kmetijstvo in gozdovi, pa tudi material in zgradbe. Viri onesnaževanja zraka so različni, večinoma pa izvira iz industrije, prometa, proizvodnje energije in kmetijstva. Medtem ko se je onesnaževanje zraka v Evropi v zadnjih desetletjih v splošnem zmanjšalo, je dolgoročni cilj Unije doseči kakovosten zrak, ki ne bo imel znatnih negativnih učinkov na zdravje ljudi in na okolje, še vedno vprašljiv. Zlasti na urbanih območjih („žariščih“), kjer živi večina Evropejcev, pogosto prihaja do kršenja standardov kakovosti zraka. Najbolj problematična onesnaževala so danes drobni delci, dušikovi dioksidi in ozon pri tleh.

Ravni **okoljskega hrupa** se na urbanih območjih povečujejo, kar je večinoma posledica vse gostejšega prometa ter obsežnejših industrijskih in rekreativnih dejavnosti. Po ocenah je okoli 20 % prebivalcev EU izpostavljenih ravni hrupa, ki velja za nesprejemljivo. To lahko vpliva na kakovost življenja in vodi k stresu, motnjam spanja in zdravju škodljivim učinkom, kot so kardiovaskularne težave. Hrup vpliva tudi na divje živali.

### Dosežki v boju proti onesnaževanju zraka

Kakovost zraka v Evropi se je od 70. let prejšnjega stoletja, ko je EU prvič začela obravnavati to vpraša-

nje, znatno izboljšala. Vsebnost snovi, kot so žveplov dioksid (SO<sub>2</sub>), ogljikov monoksid (CO), benzen (C<sub>6</sub>H<sub>6</sub>) in svinec (Pb), se je od takrat močno zmanjšala. EU ima tri različne pravne mehanizme za upravljanje onesnaževanja zraka: določitev splošnih **standardov kakovosti zraka** za zunanje koncentracije onesnaževal zraka, določitev (nacionalnih) **mejnih vrednosti skupnih emisij onesnaževal** in oblikovanje posebne zakonodaje glede na vir onesnaževanja, na primer za nadzor nad industrijskimi emisijami ali določitev standardov za emisije vozil, energetske učinkovitost ali kakovost goriva. To zakonodajo dopolnjujejo strategije in ukrepi za spodbujanje varstva okolja in njegovo vključitev v sektorja prometa in energije.

### A. Kakovost zunanjega zraka

Na podlagi ciljev, določenih v tematski strategiji o onesnaževanju zraka, sprejeti leta 2005 (zmanjšati koncentracijo drobnih delcev za 75 % in ozona pri tleh (O<sub>3</sub>) za 60 % ter zmanjšati grožnjo zakisljevanja in eutrofikacije naravnega okolja za 55 % – v vseh primerih z ravni iz leta 2000 do leta 2020), je bila junija 2008 sprejeta revidirana direktiva o kakovosti zunanjega zraka, ki je združila večino obstoječe zakonodaje na tem področju. Zgolj četrta „hčerinska direktiva“ prejšnje okvirne direktive o kakovosti zraka je še veljavna in določa ciljne vrednosti (manj stroge kot mejne vrednosti) za arzen, kadmij, nikelj in policiklične aromatske ogljikovodike.

Cilj Direktive 2008/50/ES o **kakovosti zunanjega zraka** je zmanjšanje onesnaženosti zraka na takšno raven, da bodo škodljive posledice za zdravje ljudi in okolje čim manjše. V ta namen določa ukrepe za opredelitev in določitev ciljev za kakovost zunanjega zraka (tj. mejne vrednosti, ki nikjer v EU ne smejo biti presežene), kar zadeva glavna onesnaževala zraka (žveplov dioksid, dušikovi dioksidi, dušikovi oksidi, (drobni) prašni delci, svinec, benzen, ogljikov monoksid in ozon). Države članice morajo določiti območja in aglomeracije, da bi lahko ocenjevale in upravljale kakovost zunanjega zraka, spremljale dolgoročne trende in informacije posredovale javnosti. Kjer je kakovost zraka dobra, je treba takšno ohraniti, kjer pa so mejne vrednosti presežene, je treba ukrepati.

Direktiva o nacionalnih zgornjih mejah emisij določa nacionalne mejne vrednosti emisij za štiri ključna onesnaževala zraka ( $\text{SO}_2$ ,  $\text{NO}_x$ , nemetanske hlapne organske spojine (NMHOS) in amonijak), ki povzročajo zakisljevanje, ozon pri tleh in evtrofikacijo, da bi zmanjšali njihove škodljive učinke, pri tem pa kot referenco upošteva vrednosti za leti 2010 in 2020. Od držav članic zahteva, da letno poročajo o emisijah in napovedih za ta onesnaževala ter pripravijo nacionalne programe za zmanjšanje, da bi dosegle svoje individualne mejne vrednosti emisij. Države članice naj bi te zgornje meje dosegle do leta 2010, vendar pa so mnoge kršile vsaj eno zgornjo mejo, tudi po več let. Dolgoročna cilja direktive sta ohranjanje emisij pod kritičnimi ravnmi in obremenitvami ter učinkovita zaščita ljudi pred priznanimi zdravstvenimi tveganji zaradi onesnaževanja zraka. Trenutno **se izvaja revizija** direktive o nacionalnih zgornjih mejah emisij, ki so nadomeščena proti koncu leta 2016. Nova direktiva bo vključevala posodobljene nacionalne zgornje meje emisij za leti 2020 in 2030 za štiri navedena onesnaževala, pa tudi za dve dodatni onesnaževali (drobne prašne delce in metan), ter vmesne ravni emisij za leto 2025 za ta onesnaževala.

Revizija direktive o nacionalnih zgornjih mejah je del novega svežnja politik o čistem zraku, s katerimi je Komisija začela ob koncu leta 2013 in imajo dva ključna cilja – upoštevanje veljavne zakonodaje do leta 2020 ter zmanjšanjem dolgoročnih učinkov onesnaževanja zraka. Sveženj vključuje tudi nov **program za čistejši zrak za Evropo**, ki opredeljuje problem in politične ukrepe, potrebne za izpolnitev novih vmesnih ciljev za zmanjšanje zdravstvenega in okoljskega vpliva do leta 2030, ter predlog za ratifikacijo spremenjenega **göteborgskega protokola** h konvenciji Ekonomske komisije Združenih narodov za Evropo (UNECE) o **daljnosežnem čezmejnem onesnaževanju zraka** za zmanjšanje zakisljevanja, evtrofikacije in prizemnega ozona. V sveženj je vključen tudi predlog nove direktive o omejevanju emisij žveplovega dioksida, dušikovih oksidov in prašnih delcev iz srednje velikih kurilnih naprav v zrak (velike kurilne naprave so že regulirane), ki določa pravila za spremljanje emisij ogljikovega monoksida (CO).

## B. Cestni promet

Sprejetih je bilo več direktiv, s katerimi naj bi omejili onesnaženje zaradi cestnega prometa z določitvijo standardov emisijskih vrednosti za različne kategorije vozil, kot so osebni avtomobili, lahka gospodarska vozila, tovornjaki, avtobusi in motorna kolesa, in z urejanjem kakovosti goriva. Standard emisij **Euro 6** za **avtomobile in lahka dostavna vozila** se od septembra 2014 uporablja za vse nove modele avtomobilov (homologacija), leto dni manj pa za registracijo in prodajo vseh novih avtomobilov in lahkih dostavnih vozil (vsi roki se podaljšajo za eno leto za lahka gospodarska vozila in vozila za posebne potrebe). Standard določa mejne vrednosti za številna onesnaževala zraka, zlasti za dušikove okside ( $\text{NO}_x$ )

in prašne delce (PM). Od držav članic se zahteva, da zavrnejo homologacijo, registracijo, prodajo in začetek uporabe vozil (in njihovih nadomestnih naprav za uravnavanje onesnaževanja), ki ne upoštevajo teh mejnih vrednosti. Standard vključuje tudi **klavzulo o pregledu voznega cikla in postopka preskusa**, da bi zagotovili, da preskus poteka v dejanskih voznih razmerah. Uredba (ES) 715/2007 poleg tega določa pravila za skladnost pri uporabi, trajnost naprav za uravnavanje onesnaževanja, sisteme za diagnostiko na vozilu (OBD) in merjenje porabe goriva ter ureja dostop do podatkov o popravilu in vzdrževanju vozila za neodvisne upravljavce. Isto velja za Uredbo (ES) 595/2009, ki določa mejne vrednosti emisij za **težka vozila** (avtobuse in tovornjake, **Euro VI** velja od januarja 2013). Obe uredbi sta trenutno v postopku revizije in spremenila ju bo nova uredba o homologaciji in nadzoru trga motornih vozil.

Da bi še bolj zmanjšala onesnaževanje zaradi emisij avtomobilov, je EU uvedla prepoved trženja osvinčene bencina in obveznost dati na voljo goriva brez žvepla v Uniji. Direktiva 2009/33/ES o spodbujanju čistih in energetske učinkovitih vozil za cestni prevoz od pogodbenih organov zahteva, da pri nakupu vozil za cestni prevoz upoštevajo energetske in okoljske vplive med življenjsko dobo vozil, vključno s porabo energije ter emisijami  $\text{CO}_2$  in nekaterih onesnaževal, da bi spodbudili trg čistih in energetske učinkovitih vozil.

## C. Druge emisije iz prometa

Da bi zmanjšali onesnaževanja zraka zaradi **ladij** – ki naj bi letno povzročilo 50.000 predčasnih smrti –, je v Direktivi 2012/33/EU omejena **vsebnost žvepla v gorivih za plovila** na evropskih morjih. Splošna mejna vrednost žvepla se bo do leta 2020 zmanjšala s 3,5 % na 0,5 % v skladu z mejnimi vrednostmi, ki jih je določila Mednarodna pomorska organizacija. Na izbranih območjih, kjer se nadzirajo emisije žvepla, kot so Baltik, Rokavski preliv in Severno morje, od leta 2015 velja še strožji standard 0,1 %. Dodatni standardi emisijskih vrednosti so bili določeni za **necestno mobilno mehanizacijo**, kot so bagri, buldožerji in motorne žage, pa tudi za **kmetijske in gozdarske traktorje ter plovila za rekreacijo**.

## D. Emisije iz industrije

Direktiva o industrijskih emisijah zajema industrijske dejavnosti, ki močno onesnažujejo okolje in povzročajo znaten delež onesnaževanja v Evropi. Združuje vse ustrezne direktive (o sežiganju odpadkov, hlapnih organskih spojinah, velikih kurilnih napravah, celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja itd.) v skladen zakonodajni instrument, da bi bilo izvajanje lažje in da bi se onesnaževanje iz različnih industrijskih virov čim bolj zmanjšalo. Direktiva določa obveznosti, ki jih morajo izpolniti vsi industrijski obrati, vsebuje seznam ukrepov proti onesnaževanju vode, zraka in tal ter je osnova za iz-

dajanje obratovalnih dovoljenj za industrijske obrate. Z uporabo celostnega pristopa upošteva skupno okoljsko učinkovitost obrata, tudi uporabo surovin in energetske učinkovitost. Osrednjo vlogo imajo koncept „**najboljših razpoložljivih tehnik**“, proizvodnost, okoljski pregledi in udeležba javnosti.

### Dosežki v zvezi z obremenjenostjo s hrupom

**Okoljski hrup:** Cilj okvirne direktive o okoljskem hrupu (za katero se trenutno izvaja preverjanje ustreznosti) je zmanjšanje izpostavljenosti okoljskemu hrupu z uskladitvijo kazalnikov hrupa in metod za ocenjevanje, zbiranjem informacij o izpostavljenosti hrupu v obliki „**zemljevidov hrupa**“ in zagotavljanjem dostopnosti teh informacij za javnost. Na podlagi tega morajo države članice oblikovati **akcijske načrte** za obravnavo problematike hrupa. Zemljevide hrupa in akcijske načrte je treba pregledati najmanj vsakih pet let.

**Cestni promet:** Uredba (EU) št. 540/2014 določa ravni dovoljenega hrupa **motornih vozil** in uvaja **novi preskusni metodi** za merjenje emisij hrupa, zmanjšuje sedaj veljavne mejne vrednosti hrupa in v postopek homologacije vključuje dodatne določbe glede emisij zvoka. Uredba (EU) št. 168/2013 in Delegirana uredba Komisije (EU) št. 134/2014 določata mejne vrednosti hrupa za mopede in motorna kolesa. Poleg tega Direktiva 2001/43/ES določa preverjanje in omejevanje ravni **hrupa pnevmatik** in njihovo postopno zmanjšanje.

**Zračni promet:** Uredba (EU) 598/2014 določa pravila glede hrupa iz letalstva v skladu z **uravnoveženim pristopom** ICAO in bo začela veljati junija 2016 za letališča z več kot 50.000 premiki civilnih letal letno. Ta pristop sestavljajo štiri glavni elementi za opredelitev stroškovno najučinkovitejšega načina za zmanjšanje hrupa letal na posameznih letališčih: zmanjšanje ravni hrupa z uporabo sodobnih letal, upravljanje zemljišč okoli letališč na trajnosten način, prilagoditev operativnih postopkov za zmanjšanje vpliva hrupa na tleh in po potrebi uvedba omejitev obratovanja, kot je prepoved nočnih poletov.

**Železniški promet:** V direktivi o interoperabilnosti železniškega sistema tehnična specifikacija za interoperabilnost glede hrupa določa najvišje ravni hrupa, ki ga proizvedejo nova (konvencionalna) železniška vozila. Uredba o zaračunavanju stroškov učinkov hrupa spodbuja k naknadni vgradnji kompozitnih zavornjakov, ki povzročajo manj hrupa, na tovarne vagone.

**Drugi viri hrupa:** Veliki industrijski in kmetijski obrati, ki jih zajema direktiva o industrijskih emisijah, lahko prejmejo dovoljenje, če kot reference uporabljajo najboljše razpoložljive tehnike. Ureja se tudi hrup, ki ga povzročajo gradbena mehanizacija (npr. hrup bagrov, nakladalnikov, strojev za zemeljska dela in žerjavov) ter plovila za rekreacijo ali oprema za zunanjo uporabo.

### Vloga Evropskega parlamenta

Parlament je imel odločilno vlogo pri oblikovanju napredne okoljske politike za boj proti onesnaževanju zraka in obremenjenosti s hrupom. Poslanci EP so na primer glasovali za občutno zmanjšanje škodljive vsebnosti žvepla v ladijskih gorivih s 3,5 % na 0,5 % do leta 2020. Poslanci EP so preprečili poskuse, da bi ta rok odložili za pet let. Komisija je bila na pobudo EP prisiljena obravnavati možnost razširitve strožjih omejitev območij nadzora emisij žvepla na vse teritorialne vode EU. Parlament je v zvezi z revizijo direktive o nacionalnih zgornjih mejah pozval k ambicioznejšim nacionalnim zgornjim mejam, ki naj se spoštujejo do leta 2030, ter predlagal zavezujoče cilje za leto 2025, s katerimi bi zagotovili, da bodo države članice na dobri poti za izpolnitev svojih ciljev za leto 2030. Poslanci Evropskega parlamenta so bolj splošneje pozvali EU, naj ugotovi, katera zakonodaja o nadzoru virov emisij ne deluje, in se na to odzove, kot v primeru razkoraka med dejanskimi in testnimi emisijami NO<sub>x</sub> dizelskih avtomobilov Euro 6. Po tem, ko so v ZDA odkrili, da skupina Volkswagen uporablja programsko opremo za goljufanje pri testiranju emisij NO<sub>x</sub> njihovih vozil, je Evropski parlament ustanovil začasni preiskovalni odbor (EMIS), da bi preiskal zadevo.

V zvezi z obremenitvijo s hrupom je Parlament večkrat poudaril, da je treba še zmanjšati mejne vrednosti in izboljšati merilne postopke za okoljski hrup. Pozval je k določitvi vrednosti EU za hrup okrog letališč ter k razširitvi ukrepov za zmanjšanje hrupa na vojaška podzvočna reaktivna letala. Parlament je uspešno zaščitil pristojnost lokalnih organov, da sami določijo ukrepe v zvezi s hrupom na letališčih, vključno z morebitno prepovedjo nočnih poletov. Poleg tega je odobril postopno uvajanje novih mejnih vrednosti hrupa za avtomobile, in sicer njihovo zmanjšanje z začetnih 74 na 68 decibelov (dB). Poslanci EP so bili uspešni tudi v prizadevanju za uvedbo oznak, s katerimi bi potrošnike obvestili o ravneh hrupa in ki so podobne tistim iz obstoječih programov za učinkovitost rabe goriva, hrup pnevmatik in emisije CO<sub>2</sub>.

→ Tina Ohliger

## 5.4.6 Učinkovita raba virov in odpadki

*Pretekli in sedanji vzorci rabe virov povzročajo visoko stopnjo onesnaževanja, propadanje okolja in izčrpavanje naravnih virov. S časovnim okvirom za Evropo, gospodarno z viri, naj bi se ta trend spremenil, saj je v njem opisano, kako lahko gospodarstvo EU do leta 2050 preoblikujemo v trajnostno gospodarstvo. Politika EU o ravnanju z odpadki ima dolgo zgodovino in je že od nekdaj usmerjena v okoljsko bolj trajnostno ravnanje z odpadki. Novi program, ki bo temeljil na učinkoviti rabi virov, bo zajemal pregled ključnih ciljev, določenih v zakonodaji EU o odpadkih.*

### Pravna podlaga in cilji

Členi 191 do 193 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

### Splošno ozadje

Vsi proizvodi imajo naravno osnovo. Evropska gospodarstva so močno odvisna od **naravnih virov**. Če bomo nadaljevali sedanje vzorce, se bosta propadanje okolja in izginjanje naravnih virov še nadaljevala, povečala pa se bo tudi količina nastalih odpadkov. Sedanja raba virov je tako obsežna, da ogroža možnosti dostopa prihodnjih generacij, pa tudi držav v razvoju, do pravičnega deleža redkih virov. Trenutno se v EU vsako leto uporabi približno 16 ton materialov na prebivalca, od tega se 10 ton uporabi kot trajni material (infrastruktura, stanovanjski objekti, trajno blago), 6 ton pa je gospodarskih **odpadkov**. Leta 2011 je 37 % odpadkov končalo na odlagališčih, 23 % je bilo sežganih, manj kot 40 % pa predelanih, recikliranih ali ponovno uporabljenih. Preudarna raba naravnih virov je bila med prvimi okoljskimi vprašanji, ki so bila osnova prvih evropskih Pogodb. Preprečevanje nastajanja odpadkov ter ravnanje z njimi je ena od štirih prednostnih nalog šestega okoljskega akcijskega programa EU. **Časovni okvir za učinkovito rabo virov** je ena od ključnih pobud sedmega okoljskega akcijskega programa. Eden od njegovih glavnih ciljev pa je sprostitvev gospodarskega potenciala EU, da bo lahko bolj produktivna, hkrati pa uporabljala manj virov in se usmerila v krožno gospodarstvo.

#### A. Učinkovita raba virov

**Časovni okvir za Evropo, gospodarno z viri**, (COM(2011)0571) je del **vodilne pobude za učinkovito rabo virov** iz strategije Evropa 2020 in prek gospodarstva z učinkovito rabo virov in nizkimi emisijami ogljika podpira prehod na trajnostno rast. V časovnem okviru je upoštevan napredek, dosežen v okviru **tematske strategije o trajnostni rabi naravnih virov** (COM(2005)0670) iz leta 2005 in **strategije EU za trajnostni razvoj**, in določen okvir za oblikovanje in izvajanje prihodnjih ukrepov. Določene pa so tudi strukturne in tehnološke spremembe, ki jih je treba izvesti do leta 2050, vključno s ključnimi točkami, ki jih je treba doseči do leta 2020. Okvir vsebuje predloge za produktivnejšo rabo virov ter za

ločitev gospodarske rasti od rabe virov in od obremenjevanja okolja. Učinkovitejša raba virov je bistvene pomena za zagotavljanje rasti in delovnih mest za Evropo. S tehnološkimi inovacijami ustvarja pomembne gospodarske priložnosti in omogoča večjo produktivnost, nižje stroške in večjo konkurenčnost. Pričakuje se, da se bo z njegovjo pomočjo povečala zaposlenost v hitro razvijajočem se sektorju zelene tehnologije in se utrla pot na nove izvozne trge.

#### B. Ravnanje z odpadki in preprečevanje njihovega nastajanja

1. Sedanja **okvirna Direktiva o odpadkih** (2008/98/ES), s katero so bile razveljavljene prejšnja okvirna Direktiva o odpadkih (75/442/EGS, kodicirana kot 2006/12/ES), Direktiva o nevarnih odpadkih (91/689/EGS) in Direktiva o odpadnih oljih (75/439/EGS), pomeni nadaljevanje tematske strategije o preprečevanju in recikliranju odpadkov (COM(2005)0666). Njen namen je reformirati in pounostaviti politiko EU o odpadkih z uvedbo novega okvira in novih ciljev s poudarkom na preprečevanju. V njej so določeni osnovni koncepti in opredelitve na področju ravnanja z odpadki, vključno z opredelitvami odpadkov, recikliranja in predelave. Države članice so morale v skladu s to okvirno direktivo do leta 2013 oblikovati nacionalne programe preprečevanja nastajanja odpadkov. Poleg tega je v njej določena hierarhija ravnanja z odpadki.

2. **Uredba o pošiljkah odpadkov** ((ES) št. 1013/2006) določa pravila za pošiljke odpadkov znotraj EU ter med državami EU in tretjimi državami, s posebnim namenom izboljšati varstvo okolja. Zajema pošiljke praktično vseh vrst odpadkov (razen radioaktivnih) po cestah, železnici, morju in zraku. Preprečuje zlasti izvoz nevarnih odpadkov v države, ki niso članice OECD, in izvoz odpadkov za odstranjevanje v države, ki niso članice EU ali Evropskega združenja za prosto trgovino. Kljub temu so nezakonite pošiljke odpadkov še vedno hud problem, zato se s predlogom o spremembi Uredbe (ES) št. 1013/2006, ki ga je Parlament sprejel 17. aprila 2014, skuša zagotoviti enotnejše izvajanje uredbe o pošiljkah odpadkov. **Nova uredba** bo uvedla strožje zahteve glede nacionalnih inšpekcijskih pregledov in načrtovanja ter poostriža določbe o inšpekcijskih pregledih obstoječe zakonodaje.

### C. Zakonodaja o proizvodnji in tokovih odpadkov

1. **Izrabljena vozila:** cilj Direktive 2000/53/ES je zmanjšati količino odpadkov iz izrabljenih vozil in njihovih sestavnih delov, na primer s povečanjem stopnje ponovne uporabe in predelave na 95 % do leta 2015 ter stopnje ponovne uporabe in recikliranja na najmanj 85 %. Poleg tega spodbuja proizvajalce in uvoznike vozil k omejitvi uporabe nevarnih snovi ter k razvoju vgradnje recikliranih materialov. Iz poročila Komisije o izvajanju (COM(2009)0635) je razvidno, da je bilo izvrševanje direktive o izrabljenih vozilih v mnogih državah članicah problematično zaradi velike razlike med številom objavljenih in izrabljenih vozil ter zaradi nezakonitega izvoza v države v razvoju.

2. **Uredba o recikliranju ladij** ((EU) št. 1257/2013) je začela veljati 30. decembra 2013. Njen glavni namen je preprečiti, zmanjšati in odpraviti nesreče, poškodbe in druge škodljive učinke recikliranja in ravnanja z ladjami EU na zdravje ljudi, zlasti da se zagotovi okolju prijazno ravnanje z nevarnimi odpadki, ki nastanejo pri takšnem recikliranju ladij. Uredba določa več zahtev za evropske ladje, evropske lastnike ladij, obrate za recikliranje ladij, ki so pripravljeni reciklirati evropske ladje, ter za ustrezne pristojne organe ali upravo. Ladje, zajete z novo zakonodajo, bodo zaradi pravne jasnosti in da se preprečijo upravne obremenitve izključene iz področja uporabe uredbe o pošiljkah odpadkov (ES) št. 1013/2006.

3. Namen Direktive 2002/96/ES, kot je bila spremenjena z Direktivo 2008/34/ES, je zaščititi tla, vodo in zrak pred onesnaženjem s pomočjo boljšega in manjšega odlaganja **odpadne električne in elektronske opreme (OEEO)**. Direktiva 2002/95/ES o omejevanju uporabe nekaterih **nevarnih snovi v električni in elektronski opremi** (v nadaljnjem besedilu: direktiva o omejevanju nevarnih snovi) je bila sprejeta vzporedno z direktivo o OEEO, in sicer z namenom varstva okolja in varovanja zdravja ljudi, zato omejuje uporabo svinca, živega srebra, kadmija, kroma in bromiranih zaviralcev gorenja v tej opremi. Izvajanje direktiv o OEEO in o omejevanju nevarnih snovi v državah članicah se je izkazalo za težavno, saj je zbrana in ustrezno obdelana le tretjina električnih in elektronskih odpadkov. Zato sta bili leta 2012 po dolgotrajnem zakonodajnem postopku sprejeti prenovljeni Direktivi o **OEEO** (2012/19/EU) in o **omejevanju nevarnih snovi** (2012/18/EU). Cilj pa je bil izboljšati njuno izvajanje, zmanjšati upravno obremenitev, ki jo povzročata, in razjasniti odnos med njima. Države članice morajo v skladu z novima direktivama povečati količino zbranih elektronskih odpadkov, potrošnikom pa omogočiti vračanje električnih naprav v vsako trgovino z malimi električnimi

napravami brez obveznosti nakupa novega izdelka. Poleg tega bo dokazno breme glede pošiljanja električnih odpadkov odslej nosil izvoznik, kar bo preprečilo nezakonite pošiljke in okolju škodljivo odlaganje odpadkov v državah zunaj EU.

4. **Odstranjevanje izrabljenih baterij in akumulatorjev:** namen Direktive 2006/66/ES o baterijah in akumulatorjih ter odpadnih baterijah in akumulatorjih je izboljšati ravnanje z odpadki in okoljsko učinkovitost tega blaga z določitvijo pravil za njihovo zbiranje, recikliranje, obdelavo in odstranjevanje. Določa tudi mejne vrednosti za nekatere nevarne snovi (zlasti za živo srebro in kadmij) v baterijah in akumulatorjih. Z Direktivo o spremembi 2013/56/ES je bila odpravljena izjema za gumbaste celice, ki vsebujejo največ 2 % živega srebra glede na celotno maso. Zahteve glede registracije proizvajalcev in format za registracijo bi morali biti, kadar je to ustrezno, skladni s pravili o registraciji in formatom za registracijo, določenimi v skladu z direktivo o OEEO.

5. **Radioaktivni odpadki in snovi:** v skladu z Direktivo 96/29/Euratom mora vsaka država članica uvesti obvezno poročanje o dejavnostih, ki vključujejo nevarnost zaradi ionizirajočega sevanja. Glede na morebitne nevarnosti je za te dejavnosti v nekaterih primerih potrebno predhodno dovoljenje, o katerem odloča posamezna država članica. Pošiljke radioaktivnih odpadkov urejata Uredba Sveta (Euratom) št. 1493/93 in Direktiva Sveta 2006/117/Euratom.

6. **Embalaža in odpadna embalaža:** Direktiva 94/62/ES zajema vso embalažo, dano v promet v EU, in vso odpadno embalažo, ki izhaja iz industrijskega, komercialnega, pisarniškega, trgovinskega, storitvenega, gospodinjanskega ali katerega koli drugega okolja. Direktiva zahteva, da države članice sprejmejo ukrepe za preprečevanje nastajanja odpadne embalaže in za razvoj sistemov ponovne uporabe embalaže. Direktiva o spremembi 2004/12/ES določa merila za opredelitev izraza „embalaža“ in jo pojasnjuje. Komisija je novembra 2013 podala predlog direktive za zmanjšanje potrošnje lahkih plastičnih vrečk v EU. Parlament je stališče v prvi obravnavi sprejel 16. aprila 2014, pogajanja o določbah pa bodo potekala v okviru osmega parlamentarnega obdobja.

7. **Opadki iz ekstraktivnih dejavnosti:** namen Direktive o ravnanju z odpadki iz rudarskih in drugih ekstraktivnih dejavnosti (Direktiva o odpadkih iz rudarskih dejavnosti, 2006/21/ES) je obravnavati precejšnja tveganja za okolje in zdravje, ki so povezana z obsegom in možnostjo onesnaževanja s sedanjimi in preteklimi odpadki iz rudarskih dejavnosti.



## D. Ravnanje z odpadki in njihovo odstranjanje

1. **Uporaba blata iz čistilnih naprav v kmetijstvu:** s postopnim izvajanjem Direktive 91/271/EGS o čiščenju komunalne odpadne vode v vseh državah članicah narašča količina blata iz čistilnih naprav, ki ga je treba odstranjevati. Direktiva Sveta 86/278/EGS ureja uporabo blata iz čistilnih naprav v kmetijstvu zaradi varstva okolja (in predvsem tal) in varovanja zdravja ljudi pred težkimi kovinami in drugimi onesnaževali.

2. **Poliklorirani bifenili (PCB) in poliklorirani terfenili (PCT):** Direktiva 96/59/ES približuje zakonodajo držav članic na področju nadzorovanega odstranjanja **PCB in PCT**, dekontaminacije ali odstranitve naprav, ki vsebujejo PCB, in/ali odstranjanja odpadnih PCB, da bi jih popolnoma izločili. Nadalje PCB zajema tudi Uredba (ES) št. 850/2004 o obstojnih organskih onesnaževalih.

3. **Odlagališča:** namen Direktive o odlagališčih (1999/31/ES) je preprečevati ali zmanjševati škodljiv vpliv odlagališč na okolje, zlasti na površinske vode in podtalnico, tla in zrak ter na zdravje ljudi. Direktiva vzpostavlja sistem obratovalnih dovoljenj. Države članice morajo Komisiji vsaka tri leta poročati o izvajanju direktive. Slednje je še vedno nezadovoljivo, saj vse države članice niso prenesle vseh določb in je še vedno veliko nezakonitih odlagališč.

4. **Sežiganje odpadkov:** namen Direktive 2000/76/ES o sežiganju odpadkov je v čim večji meri preprečevati ali zmanjševati onesnaževanje zraka, vode in tal, ki ga povzroča sežiganje ali sosežiganje odpadkov. Novembra 2010 jo je skupaj z drugimi povezanimi direktivami razveljavila Direktiva 2010/75/EU o industrijskih emisijah.

## Vloga Evropskega parlamenta

Parlament je že večkrat pozval k novemu programu za prihodnjo evropsko rast, v ospredju katere bi bila učinkovita raba virov, za kar pa bi morali korenito spremeniti naše vzorce proizvodnje in potrošniške vzorce. V okviru celovitega koncepta življenjskega kroga bi bilo treba izboljšati uporabo sekundarnih materialov in oblikovati prave gospodarske spodbude za preprečevanje odpadkov in njihovo ponovno uporabo.

Parlament je leta 2009 pri pogajanjih o **okvirni direktivi o odpadkih** okreplil določbe, ki se nanašajo na cilje za ponovno uporabo, recikliranje in predelavo odpadkov ter vključitev petstopenjske hierarhije ravnanja z njimi kot prednostnega vrstnega reda, skupaj z zahtevami, da Komisija poroča o nastajanju in preprečevanju odpadkov v EU. Parlament je pri pogajanjih o prenovi **direktiv o OEEO ter o omejevanju nevarnih snovi** pozval k bolj ambicioznim ciljem glede zbiranja in obdelave OEEO, večji odgovornosti proizvajalca in strožjim ukrepom za izvoz OEEO, pri čemer dokazno breme nosi izvoznik. Parlament se je uspešno zavzel za to, da lahko potrošniki manjše naprave vrnejo v vsako večjo trgovino z električnimi napravami brez obveznosti nakupa novega izdelka.

Parlament je pri pogajanjih o **uredbi EU o recikliranju ladij** okreplil zahteve, da obrati za recikliranje ladij sprejmejo jasne ukrepe za preprečitev „plažne“ metode. Parlament je pri pogajanjih o **uredbi o pošiljkah odpadkov** okreplil predlog, da bi izboljšal bazo znanja o nezakonitih pošiljkah, in sicer z vključitvijo določb o izvedbi ocene tveganja, da bi določili najmanjše število potrebnih inšpekcijskih pregledov, in določb, s katerimi bi nadzorni organi dobili več pristojnosti.

→ Dagmara Stoerring

## 5.4.7 Trajnostna potrošnja in proizvodnja

*Trajnostna rast je eden od glavnih ciljev Evropske unije. Spričo svetovnega pomanjkanja naravnih virov je zdaj glavni izziv za proizvajalce in potrošnike, kako „narediti več z manj“. EU se je s tem izzivom soočila tako, da je uvedla široko paleto politik in pobud za trajnostno potrošnjo in proizvodnjo. Njihov namen je izboljšati okoljsko učinkovitost proizvodov v celotnem življenjskem ciklu, spodbuditi povpraševanje po boljših proizvodih in proizvodnih tehnologijah ter potrošnikom pomagati, da se bodo lahko ozaveščeno odločali.*

### Pravna podlaga

Členi od 191 do 193 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

### Dosežki

#### A. Akcijski načrt za trajnostno potrošnjo in proizvodnjo

Komisija je julija 2008 predlagala sveženj ukrepov in predlogov za trajnostno potrošnjo in proizvodnjo ter trajnostno industrijsko politiko (COM(2008)0397), katerih namen je bil izboljšanje okoljske učinkovitosti proizvodov skozi celoten življenjski krog, povečanje ozaveščenosti potrošnikov, spodbujanje povpraševanja po bolj trajnostnih dobrinah in proizvodnih tehnologijah, spodbujanje inovacij v industriji EU ter obravnavanje mednarodnih vidikov. Ti predlogi nadgrajujejo in dopolnjujejo obstoječe politike EU, kot je integrirana politika za proizvode (IPP), s katero je bil prvič v evropskih politikah uveden koncept življenjskega kroga. Namen tega koncepta je opredeliti, kako je mogoče blago in storitve izboljšati, da bi zmanjšali njihov vpliv na okolje in porabo virov na vseh stopnjah življenjskega cikla proizvoda ali storitve (surovine / dobavne verige / uporaba proizvodov / izraba: učinki odstranjevanja in možnosti za ponovno uporabo ali recikliranje). Rezultat akcijskega načrta za trajnostno potrošnjo in proizvodnjo so pobude na naslednjih področjih: širitev direktive o okoljsko primerni zasnovi izdelkov, pregled uredbe o znaku za okolje, pregled uredbe o EMAS, zakonodaja o zelenih javnih naročilih, načrt za učinkovito rabo virov ter akcijski načrt za ekološke inovacije (glej spodaj).

Ti instrumenti so sestavni del prenovljene strategije EU o trajnostnem razvoju (EU SDS), ki je bila pregledana leta 2009. Pri tem se je okrepila dolgoročna zavezanost EU, da se sooči z izzivi trajnostnega razvoja, hkrati pa je bil priznan pomen krepitve sodelovanja s partnerji zunaj EU, na primer prek marakeškega procesa v okviru OZN.

#### B. Časovni okvir za Evropo, gospodarno z viri

Leta 2011 je bil sprejet načrt za z viri gospodarno Evropo, ki je nadaljevanje vodilne pobude Evropa 2020 o učinkoviti rabi virov, s katero je bila izražena potreba po strategiji za opredelitev srednjeročnih

in dolgoročnih ciljev za učinkovito rabo virov ter načinov doseganja teh ciljev. Načrt vsebuje predloge za produktivnejšo rabo virov ter ločitev gospodarske rasti od rabe virov in okoljskega učinka (glej poglavje 5.4.6 o učinkoviti rabi virov in odpadkih).

#### C. Okoljsko in energetska označevanje

Oznake vsebujejo bistvene informacije, na podlagi katerih se lahko potrošniki odločajo. Evropski sistem za podeljevanje znaka za okolje je prostovoljen sistem, ki je bil uveden leta 1992, da bi podjetja spodbudili, naj tržijo proizvode in storitve, ki ustrezajo določenim okoljskim merilom. Merila določa in spreminja Odbor Evropske unije za znak za okolje (EUEB), ki je odgovoren tudi za njihovo ocenjevanje in preverjanje. Objavljena so v Uradnem listu Evropske unije. Proizvodi in storitve, ki so prejeli znak za okolje, so opremljeni z logotipom v obliki rože, da bi jih potrošniki – javni in zasebni kupci – zlahka prepoznali. Zaenkrat se oznaka podeljuje za čistila, aparate, papirne proizvode, obleko, proizvode za dom in vrt, maziva in storitve, kot so turistične nastanitve. Merila za podelitev znaka za okolje ne temeljijo na enem samem dejavniku, temveč na študijah, pri katerih se preuči vpliv proizvoda ali storitve na okolje, in sicer v celotnem življenjskem krogu tega proizvoda ali storitve. Namen pregleda uredbe o znaku za okolje iz leta 2008 ((ES) št. 66/2010) je bil spodbuditi uporabo prostovoljnega sistema za podeljevanje znaka za okolje z uvedbo cenejših in manj birokratskih pravil.

Z Direktivo 92/75/EGS je bil uveden sistem EU za energetska označevanje gospodinjskih aparatov (bele tehnike), v okviru katerega lahko morebitni kupci na oznakah in v brošurah o izdelkih izvejo, koliko energije porabi vsak model proizvoda, ki je na voljo. Energijska oznaka EU, uvedena leta 1995, je široko priznana in spoštovana med proizvajalci in potrošniki. Junija 2010 je bila spremenjena direktiva o energetskega označevanju (Direktiva 2010/30/EU), da bi področje uporabe te direktive zajemalo več proizvodov, vključno z izdelki, ki rabijo energijo, in drugimi, z energijo povezanimi izdelki. Komisija je 15. julija 2015 predlagala, da bi znova uporabljali enotno lestvico oznak od „A do G“. Predlagala je tudi, da bi vzpostavili novo digitalno bazo podatkov za energijsko učinkovite proizvode, s čimer bi se povečala preglednost in izboljšalo spoštovanje pravil.

#### D. Okoljsko primerna zasnova

Direktiva o okoljsko primerni zasnovi izdelkov zagotavlja tehnične izboljšave izdelkov. Direktiva 2005/32/ES vzpostavlja okvir za določitev zahtev za okoljsko primerno zasnovo izdelkov, ki rabijo energijo, ter spreminja Direktive 92/42/EGS, 96/57/ES in 2000/55/ES o zahtevah za energetska učinkovitost proizvodov, kot so kotli, računalniki in televizorji. Komisija je doslej v postopku komitologije za direktivo iz leta 2005 sprejela več izvedbenih ukrepov. Z njenim pregledom v letu 2009 (Direktiva 2009/125/ES) se je njeno področje uporabe razširilo na izdelke, ki ne rabijo energije, vendar so povezani z energijo; to so izdelki, ki med uporabo ne rabijo energije, vendar posredno vplivajo na porabo energije, npr. naprave, ki rabijo vodo, okna in izolacijski materiali. Leta 2012 je Komisija objavila pregled Direktive 2009/125/ES, pri katerem je ugotovila, da ni potrebe po takojšnjem pregledu direktive o okoljsko primerni zasnovi izdelkov ali širitvi njenega področja uporabe na izdelke, ki niso povezani z energijo.

#### E. Okoljsko ravnanje in presoja (EMAS)

Sistem EU za okoljsko ravnanje in presojo (EMAS) je upravljavski instrument, ki podjetjem in drugim organizacijam omogoča, da ocenijo in izboljšajo svojo okoljsko učinkovitost in poročanje o njej. Sistem je za podjetja na voljo od leta 1995, vendar je bil sprva na voljo le za podjetja v industrijskih sektorjih. Od leta 2001 pa je mogoče sistem EMAS uporabljati v vseh gospodarskih sektorjih, vključno z javnimi in zasebnimi storitvami. Uredba o EMAS je bila pregledana in spremenjena leta 2009 ((ES) št. 1221/2009), da bi organizacije dodatno spodbudili k registraciji v sistemu EMAS. S tem pregledom je postal sistem uporabnejši in verodostojnejši in bolj prepoznaven, njegov domet pa se je povečal. Parlament je leta 2007 pridobil certifikat ISO 14001:2004 in se registriral za EMAS.

#### F. Zelena javna naročila

Zelena javna naročila so prostovoljna politika, ki javne organe podpira pri nakupu proizvodov, storitev in del z manjšim okoljskim učinkom. Koncept zelenih javnih naročil je postal v zadnjih letih široko priznan kot uporabno orodje za spodbujanje trga okolju prijaznejših proizvodov in storitev ter zmanjšanje vpliva javnih organov na okolje. Države članice izvajajo koncept zelenih javnih naročil z nacionalnimi akcijskimi načrti. Direktivi o javnih naročilih, sprejeti leta 2004 (2004/18/ES in 2004/17/ES), sta prvi vsebovali izrecno omembo možnosti vključitve okoljskih vidikov v postopek oddaje naročil, na primer z vključitvijo okoljskih zahtev v tehnične specifikacije, uporabo znaka za okolje ali uporabo meril

za oddajo naročila na podlagi okoljskih značilnosti. Februarja 2014 so bile sprejete tri direktive kot del reforme javnega naročanja v okviru akta za enotni trg (2014/24/EU (splošna direktiva), 2014/25/EU (direktiva o javnih gospodarskih službah) in 2014/23/EU (direktiva o koncesijah)), ki bodo poenostavile postopke, na katere se nanašajo, izboljšale pogoje za inovacije v industriji in spodbudile širšo uporabo zelenih javnih naročil ter tako podprle prehod na nizkoogljično gospodarstvo, gospodarno z viri.

Komisija je leta 2008 objavila sporočilo z naslovom Javna naročila za boljše okolje (COM(2008)0400), v katerem je navedla številne ukrepe, ki jih je treba sprejeti za podporo državam članicam in posameznim naročnikom pri izvajanju zelenih javnih naročil. Merila EU za zelena javna naročila so bila oblikovana v okviru prostovoljnega pristopa k zelenim javnim naročilom. Zaenkrat je bilo objavljenih 21 sklopov meril za zelena javna naročila za določene sektorje, kot so promet, pisarniška oprema IT, čistila in čistilne storitve, gradbeništvo, toplotna izolacija, vrtnarski proizvodi in storitve.

#### G. Akcijski načrt za ekološke inovacije

Akcijski načrt za ekološke inovacije, ki ga je sprejela Komisija decembra 2011, je nasledil akcijski načrt za okoljske tehnologije (ETAP) (COM(2004)0038) in upošteva izkušnje svojega predhodnika. Namen akcijskega načrta ETAP je bil pospešiti razvoj in uporabo okoljskih tehnologij ter izboljšati evropsko konkurenčnost na tem področju.

Akcijski načrt za ekološke inovacije je v glavnem povezan z vodilno pobudo Unija inovacij v okviru strategije Evropa 2020. Njegov namen je razširiti osredotočenost politik za inovacije na zelene tehnologije in ekološke inovacije ter poudariti vlogo okoljske politike kot dejavnika gospodarske rasti. Prav tako se loteva konkretnih ovir in priložnosti za ekološke inovacije – zlasti tistih, ki niso zajete v splošnejših politikah za inovacije.

Akcijski načrt za ekološke inovacije je širok politični okvir, ki ga je mogoče financirati iz različnih virov. Od leta 2014 do 2020 bo glavni vir podpore program Obzorje 2020. Drugi viri vključujejo evropske strukturne in investicijske sklade, kot so Evropski sklad za regionalni razvoj, program LIFE za okolje in podnebne ukrepe, program COSME in skupna kmetijska politika. Velik del finančnih sredstev, ki so na voljo za ekološko inovativna podjetja, bo prišel iz novih finančnih instrumentov, ki jih Komisija razvija, da bi tem podjetjem zagotovila dolžniške in kapitalske instrumente.

## Vloga Evropskega parlamenta

Parlament je večkrat izrazil podporo akcijskemu načrtu za trajnostno potrošnjo in proizvodnjo ter njegovim elementom. Med pregledom direktive o okoljsko primerni zasnovi leta 2009 je uspešno okreplil koncept analize življenjskega cikla ter zlasti pojem gospodarnosti z viri in materiali. Prav tako je dosegel vključitev podrobnih določb o malih in srednjih podjetjih ter o obveščanju potrošnikov. Odločno je podprl širitev področja uporabe direktive na izdelke, povezane z energijo,

in imel pomembno vlogo pri naknadnem uvajanju določb, ki v direktivah o javnih naročilih omogočajo večjo ekološko usmerjenost. Pri zadnjem pregledu direktiv o javnem naročanju, sprejetem leta 2014, je Parlament med drugim podprl umestitev merila o ekonomsko najugodnejši ponudbi v postopek oddaje naročila. Tako bodo lahko javni organ dali večji poudarek kakovosti, okoljskim vidikom, socialnim vidikom in inovacijam, hkrati pa bosta še vedno upoštevana cena in strošek življenjskega cikla naročila.

24. januarja 2006 je Parlament podpisal „izjavo EMAS“, v kateri se je zavezal, da bodo njegove dejavnosti skladne z najboljšo prakso ravnanja z okoljem. Leta 2007 je pridobil certifikat ISO 14001.2004 in registracijo EMAS. Parlament uporablja tudi zelena naročila.

V svoji resoluciji z dne 17. oktobra 2013 je pozdravil akcijski načrt za ekološke inovacije. Poudaril je potencialne sinergijske učinke ekoloških inovacij za ustvarjanje trajnostnih delovnih mest, varstvo okolja in zmanjšanje ekonomske odvisnosti, pa tudi med-sektorski značaj politike ekoloških inovacij in potrebo po vključitvi ekoloških inovacij v vsa področja politike. V tem okviru je Parlament pozdravil možnosti za financiranje ekoloških inovacij iz programov Obzorje 2020, COSME in LIFE ter iz skupne kmetijske politike, hkrati pa poudaril vlogo novih finančnih instrumentov EU kot gonila za vodilni pobudi Unija inovacij in Evropa, gospodarna z viri, v okviru strategija Evropa 2020.

Glede na ambiciozne cilje iz strategije Evropa 2020 za trajnostno rast in delovna mesta je med pogajanji o večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020 pozval k povečanju naslednjega dolgoročnega proračuna EU za obdobje 2014–2020. Med pogajanji o posameznih programih je dosegel, da so bile ekološke inovacije uvrščene med prednostne naložbe, upravičene do financiranja iz Evropskega sklada za regionalni razvoj.

---

→ [Dagmara Stoerring](#)

## 5.4.8 Kemikalije

*Namen zakonodaje Evropske unije o kemikalijah je varovati zdravje ljudi in okolje ter preprečiti ovire za trgovanje. To zakonodajo sestavljajo predpisi, ki urejajo trženje in uporabo posameznih kategorij kemičnih proizvodov, sklop harmoniziranih omejitev glede dajanja posameznih nevarnih snovi in pripravkov v promet ter njihove uporabe ter predpisi glede večjih nesreč v zvezi z nevarnimi snovmi in glede izvoza le-teh. Uredba REACH, ki ureja registracijo, evalvacijo in avtorizacijo takšnih snovi ter omejitve, ki zanje veljajo, je največji dosežek na ravni EU.*

### Pravna podlaga

Členi od 191 do 193 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

### Dosežki

#### A. Registracija, evalvacija, avtorizacija in omejevanje kemikalij: REACH

Z uvedbo Uredbe (ES) št. 1907/2006 o registraciji, evalvaciji, avtorizaciji in omejevanju kemikalij (REACH) leta 2006 se je politika EU o kemikalijah korenito prenovila. Uredba je začela veljati 1. junija 2007. Vzpostavila je nov pravni okvir za ureditev razvoja in testiranja, proizvodnje in dajanja kemikalij v promet ter za njihovo uporabo in nadomestila približno 40 predhodnih zakonodajnih aktov. Cilj te uredbe je izboljšati varovanje ljudi in okolja pred možnimi tveganji kemikalij ter spodbujati trajnostni razvoj. Čeprav je prejšnja zakonodaja EU že prepovedala nekatere škodljive kemikalije (npr. azbest), so bile informacije o učinkih številnih snovi, ki so bile dane v promet pred letom 1981, ko je bila uvedena zahteva za preizkušanje in prijavo novih snovi, pomanjkljive. Uredba REACH je uvedla enoten sistem za vse kemikalije in odpravila razlikovanje med „novimi“ kemikalijami (uvedenimi na trg po letu 1981) in „obstoječimi“ (ki so bile na trgu pred letom 1981). Dokazno breme ocene tveganja snovi se je z ramen javnih organov preneslo na gospodarske družbe. Poleg tega je treba v skladu s to uredbo najbolj nevarne kemikalije nadomestiti z ustreznimi nadomestki.

Evropska agencija za kemikalije (ECHA), ki je bila ustanovljena s to uredbo in ima sedež v Helsinkih, je odgovorna za upravljanje tehničnih, znanstvenih in upravnih vidikov uredbe REACH ter za zagotavljanje njene dosledne uporabe. Začetna naloga agencije za kemikalije je bila upravljanje predregistracijskega postopka v šestmesečnem obdobju, v katerem so morala podjetja poslati svoje podatke o družbi in informacije o osnovnih snoveh, uporabljenih v proizvodnji, vključno s predvidenimi datumi registracije. Na podlagi tega je agencija objavila seznam približno 143.000 snovi, ki jih je predregistriralo 65.000 družb. Podatki so bili uporabljeni za začetek registracijske faze, ki bo trajala do leta 2018. Novembra 2010 je bil prvi rok, do katerega so morala podjetja registrirati: (i) vse snovi v količini 1.000 ton

ali več letno, (ii) snovi, ki so zelo strupene za vodno okolje, v količinah 100 ton ali več letno in (iii) najbolj nevarne snovi (rakotvorne, mutagene in strupene za razmnoževanje), ki se letno proizvedejo ali uvozijo v količini ene tone ali več.

Junija 2013 je bil rok za registracijo vseh snovi, ki se proizvedejo ali uvozijo v količini 100 do 1.000 ton letno. Postopek se bo zaključil junija 2018 z registracijo snovi, ki se na leto dajo v promet v količini od ene do 100 ton.

Komisija je februarja 2013 objavila pregled uredbe REACH, v katerem je sklenila, da normativnega dela te uredbe sicer ni treba spreminjati, je pa mogoče zmanjšati finančna in upravna bremena za industrijo in poiskati metode, s katerimi bi nadomestili testiranje na živalih. Leta 2017 bo izvedla oceno v okviru programa ustreznosti in uspešnosti predpisov (REFIT). V skladu s načrtom iz maja 2016 bo ocena v glavnem osredotočena na obdobje 2010–2016, med drugim pa se bo ocenjeval prispevek uredbe REACH k uresničevanju ciljev trajnostnega razvoja za obdobje po letu 2015, ki so bili določeni septembra 2015. Poleg tega se bosta ocenjevala delo, opravljeno na podlagi pregleda iz leta 2013, in poenostavitev postopka za omejitve snovi. Nenazadnje pa se bo verjetno ocenilo, ali je uredba REACH primerna za reševanje novih vprašanj, kot so nanomateriali, kumulativni učinki kemikalij in endokrini motilci.

#### B. Razvrstitev, pakiranje in označevanje

Za višjo raven varovanja zdravja ljudi in varstva okolja bi bilo treba povsod v EU in po svetu uporabljati enaka merila za opredelitev in oznake za opis kemičnih nevarnosti. Namen Uredbe 1272/2008/ES o razvrščanju, označevanju in pakiranju snovi in zmesi, ki je bila sprejeta leta 2008, je uskladiti sistem EU z globalno usklajenim sistemom (GHS) Združenih narodov. Predhodne direktive o nevarnih snoveh in pripravkih so bile razveljavljene junija 2015.

#### C. Izvoz in uvoz nevarnih snovi

Zakonodaja EU, ki ureja izvoz in uvoz nevarnih kemikalij, je v veljavi od leta 1988, pregledana in okrepljena pa je bila v letih 1992 in 2003 v skladu z razvojem dogodkov v mednarodni politiki in pravu. Pravila EU o izvozu in uvozu nevarnih kemikalij so bila dokonč-

no opredeljena v Uredbi 649/2012/EU, katere cilji so krepitev deljene odgovornosti in sodelovanja v mednarodnem prometu z nevarnimi kemikalijami ter izvajanje Rotterdamske konvencije o postopku soglasja po predhodnem obveščanju (PIC) za določene nevarne kemikalije in pesticide v mednarodni trgovini. Postopek PIC vključuje izmenjavo informacij o strupenih kemikalijah in izrecno odobritev države, preden se določen proizvod izvozi.

#### D. Večje nesreče

Direktiva Seveso (82/501/EGS), ki se imenuje po italijanskem kraju, v katerem je leta 1976 po nesreči v tamkajšnji tovarni prišlo do izpusta dioksina v ozračje, je namenjena preprečevanju večjih nesreč, kot so požari in eksplozije, in omejevanju posledic nesreč, ki se zgodijo, tako je treba v skladu z njo pripraviti varnostna poročila in načrte za izredne razmere ter obveščati javnost. Leta 1996 so se z direktivo Seveso II (96/82/ES) o obvladovanju nevarnosti večjih nesreč, v katere so vključene nevarne snovi, uvedle nove zahteve v zvezi s sistemi obvladovanja varnosti, načrti ukrepov ob nesrečah in načrtovanjem rabe prostora ter okrepile določbe o inšpekcijskih pregledih, ki jih izvajajo države članice. S to direktivo so se prenesle obveznosti EU iz Konvencije iz Espooja o čezmejnih učinkih industrijskih nesreč. Zaradi številnih hudih industrijskih nesreč (Toulouse, Francija; Baia Mare, Romunija in Enschede, Nizozemska) in na podlagi študij o raketovrhnih snoveh in okolju nevarnih snoveh se je področje uporabe direktive Seveso II razširilo z Direktivo 2003/105/ES, v skladu s katero morajo države članice zagotoviti podrobno oceno tveganja možnih scenarijev nesreč ter predvideti tveganja pri skladiščnih in predelovalnih dejavnosti v rudarstvu in skladiščenju pirotehničnih in eksplozivnih snovi ter amonijevega nitrata in umetnih gnojil na osnovi amonijevega nitrata. Julija 2012 je bila objavljena direktiva Seveso III (2012/18/EU), potem ko sta jo potrdila Parlament in Svet. Ta posodobitev upošteva nove mednarodne klasifikacije snovi, sprejete na ravni Združenih narodov, ki omogočajo boljše ocenjevanje tveganja in ravnanje s takšnimi snovmi.

#### E. Trajnostna raba pesticidov

Leta 2009 je bil sprejet sveženj o pesticidih, ki vključuje: Direktivo 2009/128/ES o trajnostni rabi pesticidov, ki je namenjena zmanjšanju okoljskih in zdravstvenih tveganj ob ohranitvi poljedelske pridelave in izboljšanju nadzora nad uporabo in distribucijo pesticidov, Uredbo (ES) št. 1107/2009 o dajanju fitofarmaceutskih sredstev v promet in Uredbo (ES) št. 1185/2009 o statističnih podatkih o pesticidih, ki določa pravila za zbiranje podatkov o količinah pesticidov, ki se vsako leto dajo v promet v državah članicah in uporabijo.

Države članice morajo v skladu z Direktivo 2009/128/EC sprejeti nacionalne akcijske načrte za določitev kvantitativnih ciljev, splošnih ciljev, ukrepov in časovnega razporeda za zmanjševanje tveganj in učinkov uporabe pesticidov na zdravje ljudi in okolje. Škropljenje posevkov z uporabo letal je na splošno prepovedano, v bližini stanovanjskih območij pa sploh ni dovoljeno škropiti.

Uredba, ki se nanaša na proizvodnjo in registracijo pesticidov, vsebuje pozitiven seznam odobrenih „učinkovin“ (kemijskih sestavin pesticidov), oblikovan na ravni EU. Na podlagi tega seznama se na nacionalni ravni izdajo dovoljenja za pesticide. EU je razdeljena na tri cone (sever, osrednji del in jug), znotraj vsake velja osnovno načelo obveznega vzajemnega priznavanja. Na ta način proizvajalci lažje pridobijo odobritev za svoje proizvode zunaj svoje države v določeni coni, zaradi česar je več pesticidov uporabnikom hitreje na voljo.

#### F. Biocidni pripravki

Leta 2013 je začela veljati nova uredba (Uredba (EU) št. 528/2012), ki je namenjena poenostavitvi mehanizma avtorizacije in kreptivi vloge Evropske agencije za kemikalije, tako da se dokumentacija v postopku odobritev pregleduje na podlagi strožjih pogojev. Poleg tega vsebina te zakonodaje odraža elemente, ki so se uveljavili v predhodnem sistemu, skupaj z nadzorom nad trženjem in uporabo biocidov (tj. neketijskih pesticidov, kot so protibakterijska razkužila in razpršila proti insektom) z namenom obvladovanja z njimi povezanih tveganj za okolje ter zdravje ljudi in živali. Te snovi se odobrijo le, če so na pozitivnem seznamu, medtem ko so najbolj strupene kemikalije, zlasti tiste, ki so rakotvorne, škodujejo plodnosti ali vplivajo na gene oziroma delovanje hormonov (endokrini motilci), prepovedane. Snov, odobrena v eni državi članici, se po načelu vzajemnega priznavanja lahko uporablja po vsej EU. Komisija je s precejšno zamudo 15. junija 2016 predlagala merila za določanje lastnosti endokrinih motilcev pri biocidnih pripravkih (pa tudi pri fitofarmaceutskih sredstvih), o katerih sedaj potekajo intenzivne razprave s Parlamentom in državami članicami.

#### G. Obstojna organska onesnaževala (POP)

Obstojna organska onesnaževala so kemične snovi, ki so v okolju obstojne, saj so odporne na različne oblike razgradnje (kemijska, biološka, itd.). Prek prehranske verige se kopičijo v živih organizmih ter lahko škodujejo zdravju ljudi in okolju. V to skupino prednostnih onesnaževal sodijo pesticidi (na primer DDT), industrijske kemikalije (na primer poliklorirani bifenili (PCB)) ter neželeni stranski produkti industrijskih postopkov (na primer dioksini in furani). EU se je na mednarodni ravni zavezala, da bo nadzirala ravnanje z obstojnimi organskimi onesnaževali ter njihov izvoz in uvoz (s prepovedjo ali omejevanjem) v skladu z aarhuškim protokolom o obstojnih organskih

onesnaževalih k Ženevski konvenciji o čezmejnem onesnaževanju zraka na velike razdalje (v veljavi od leta 2003) in Stockholmsko konvencijo o obstojnih organskih onesnaževalih (v veljavi od 2004). EU je storila še več v tej smeri, in sicer z Uredbo 850/2004/ES, ki prejšnjo zakonodajo o obstojnih organskih onesnaževalih dopolnjuje in jo usklajuje z določbami mednarodnih sporazumov. Ta uredba do neke mere presega mednarodne sporazume, saj poudarja cilj odprave proizvodnje in uporabe mednarodno priznanih obstojnih organskih onesnaževal.

## H. Azbest

Azbest je mineral z vlaknasto strukturo. Vdihavanje azbestnih vlaken je nevarno. Azbest se je v preteklosti precej uporabljal za izolacije in druge namene, saj je negorljiv in odporen na toploto. Direktiva 87/217/EGS o preprečevanju in zmanjševanju onesnaževanja okolja z azbestom določa nadzor nad onesnaževanjem zraka, vode in tal z azbestom. Delavci so še posebej izpostavljeni azbestu, zato je bila leta 1983 uvedena posebna zakonodaja za njihovo varstvo (Direktiva 83/477/EGS), ki je bila večkrat bistveno spremenjena. Z Direktivo 2009/148/ES se zakonodaja o varstvu delavcev racionalizira in pojasni. Na podlagi Direktive 1999/77/ES je od 1. januarja 2005 uporaba azbesta prepovedana. Poleg tega so v skladu z Direktivo 2003/18/ES prepovedani pridobivanje, proizvodnja in predelava azbestnih izdelkov, v tej direktivi pa so tudi določene strategije odstranjevanja, ki jih morajo izvajati države članice. Ta direktiva EU zavezuje k ukrepanju za prepoved azbesta na svetovni ravni.

## I. Detergenti

Z Uredbo 648/2004/ES so se harmonizirala pravila o biorazgradljivosti površinsko aktivnih snovi, omejitvah in prepovedih teh snovi, informacijah, ki jih morajo zagotoviti proizvajalci, in označevanju sestavin detergentov. Uredba je bila nato spremenjena leta 2006 (Uredba (ES) št. 907/2006) in leta 2012 (Uredba (EU) št. 259/2012) z namenom uvedbe novih preskusov biorazgradljivosti za zagotovitev višje ravni varstva vodnega okolja. Poleg tega se področje uporabe preizkušanja razširilo na vse razrede površinsko aktivnih snovi, tako da se je vključilo tudi 10 % površinsko aktivnih snovi, ki pred tem niso bile zajete v zakonodaji. Prav tako so se z Uredbo (ES) št. 907/2006 pravila razširila, tako da so se vključile dišavne sestavine, ki lahko povzročijo alergije, proizvajalci pa morajo zdravnikom, ki zdravijo bolnike z alergijami, posredovati popoln seznam teh sestavin. Od 30. junija 2013 je prepovedana uporaba fos-

fatov v detergentih za pranje perila, vsebnost drugih fosforjevih spojin pa omejena.

Komisija v zvezi z veljavno zakonodajo o kemikalijah (brez uredbe REACH) izvaja celovito oceno, da bi ugotovila, ali veljavni regulativni okvir ustreza svojemu namenu. Rezultati te ocene bodo skupaj z rezultati ocene uredbe REACH, ki bo opravljena leta 2017, podlaga za pregledno poročilo o ustreznosti predpisov v zakonodaji o kemikalijah.

## Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament je imel ključno vlogo pri razvoju uredbe REACH. V prvi obravnavi je vključil nekatere določbe, in sicer je v poglavje o registraciji vključil ciljno usmerjen pristop glede zahtev o podatkih za obstoječe snovi, ki se proizvajajo v manjših količinah (1 do 10 ton), in pristop „ena snov, ena registracija“ za zmanjševanje stroškov, z možnostjo neuporabe v posebnih pogojih. Da bi se poskusil na živalih čim bolj omejiti, je vztrajal, da si morajo podjetja deliti podatke tovrstnih poskusov (v zameno za razumno nadomestilo), s čimer bi se preprečilo njihovo podvajanje. V zvezi s poglavjem o avtorizaciji je podprl strožji pristop, v skladu s katerim bi lahko vse snovi, ki zbujejo veliko skrb, odobrili le, če ni na voljo nadomestnih snovi ali tehnologije. S predlogi sprememb je poskušal podpreti inovacije (z začasnimi dovoljenji za obdobje petih let) in obenem zagotoviti gotovost (s seznamom najnevarnejših snovi). Dogovor o spornem vprašanju „avtorizacije/nadomestitve“, ki sta ga na koncu zakonodajnega postopka dosegla Parlament in Svet, vključuje obveznost, da je treba vedno predložiti načrt nadomestitve, če obstajajo primerne nadomestne snovi.

Med dolgotrajno razpravo o svežnju o pesticidih leta 2008 je s predlogi sprememb zagotovil vzpostavitev ustreznih velikih varovalnih pasov za zaščito vodnih organizmov, pa tudi uvedbo zaščitnih ukrepov za najranjivejše skupine, vključno s prepovedjo uporabe pesticidov v javnih vrtovih, na športnih in rekreacijskih površinah, na šolskih površinah in igriščih ter v neposredni bližini zdravstvenih ustanov. Parlament je v začetku leta 2013 po objavi poročila o škodljivih učinkih nekaterih insekticidov iz skupine neonicotinoidov, ki ga je pripravila Evropska agencija za varnost hrane, Komisijo pozval, naj sprejme odločne ukrepe za ohranitev čebelnih populacij. Marca 2013 je sprejel resolucijo o z azbestom povezanih poklicnih tveganjih za zdravje in obetih za odpravo vsega obstoječega azbesta.

→ Nora Hahnkamper-Vandenbulcke

## 5.5. Varstvo potrošnikov in javno zdravje

### 5.5.1. Potrošniška politika: načela in instrumenti

*Evropska potrošniška politika je bistvena za dobro delovanje notranjega trga. Njen namen je zagotoviti pravice potrošnikov v odnosih s trgovci in jih dodatno zavarovati, zlasti na primer ranljive potrošnike. Krepitev vloge potrošnikov in učinkovita zaščita njihove varnosti in gospodarskih interesov sta postala bistvena cilja evropskih politik na področju varstva potrošnikov. Raziskave, ki jih je naročil Evropski parlament, kažejo, da je veljavna politika varstva potrošnikov bistvena za učinkovit in dobro delujoč evropski trg<sup>[1]</sup>. Večja preglednost in boljše poznavanje transakcij, ki izhajajo iz dobrega izvajanja potrošniških politik, potrošnikom prinaša boljše rešitve in učinkovitejši trg<sup>[2]</sup>.*

<sup>[1]</sup> Študija o vidikih varstva potrošnikov pri finančnih storitvah (Consumer protection aspects of financial services), pripravljena za odbor IMCO, tematski sektor A, 2014, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/Join/2014/507463/IPOL-IMCO\\_ET\(2014\)507463\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/Join/2014/507463/IPOL-IMCO_ET(2014)507463_EN.pdf)

<sup>[2]</sup> Prav tam, str. 13.

#### Pravna podlaga in cilji

Členi 4(2)(f), 12, 114 in 169 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) in člen 38 Listine o temeljnih pravicah Evropske unije.

Člen 114 PDEU je pravna podlaga za usklajevalne ukrepe, katerih namen je vzpostaviti notranji trg. V njem je poudarjen cilj visoke ravni zaščite, vključno z varovanjem potrošnika, pri čemer je treba zlasti upoštevati nova dognanja na podlagi znanstvenih dejstev.

Člen 169 PDEU je uvedel pravno podlago za vse vrste ukrepov na področju varstva potrošnikov na evropski ravni. Določa, da „zato da bi podprli interese potrošnikov in zagotovili visoko raven varstva potrošnikov, Unija prispeva k varovanju zdravja, varnosti in ekonomskih interesov potrošnikov, pa tudi k spodbujanju njihove pravice do obveščenosti, izobraževanja in samoorganiziranja za zaščito njihovih interesov“. Določa tudi, da se v okviru drugih politik EU v večji meri upoštevajo interesi potrošnikov. Člen 169 v tem smislu krepi člen 114 in širi njegovo področje uporabe prek meja enotnega trga, saj zajema tudi blago in storitve, dostop do sodnega varstva, kakovost javnih storitev in nekatere vidike prehranjevanja, hrane ter stanovanjske in zdravstvene politike. Določa tudi, da ukrepi EU državam članicam ne smejo preprečiti, da bi ohranile ali uvedle strožje zaščitne ukrepe, dokler so ti skladni s Pogodbama. Potrošniška politika je tako del strateškega cilja Unije za izboljšanje kakovosti življenja njenih državljanov. Unija poleg neposrednih ukrepov za

varstvo pravic potrošnikov zagotavlja, da so njihovi interesi vključeni v zakonodajo EU na vseh ustreznih področjih politike.

V skladu s členom 12 PDEU se morajo zahteve s področja varstva potrošnikov upoštevati pri opredeljevanju in izvajanju drugih politik in dejavnosti Unije. V Listini o temeljnih pravicah Evropske unije je v členu 38 glede varstva potrošnikov zapisano, da politike Unije zagotavljajo visoko raven varstva potrošnikov.

#### Ukrepi

##### A. Splošno

Program ukrepov EU na področju potrošniške politike obsega zlasti: evropsko agendo za potrošnike, tj. strategijo potrošniške politike EU, ki je usklajena s strategijo rasti EU, strategijo Evropa 2020 ter programom za potrošnike za obdobje 2014–2020<sup>[1]</sup> – finančnim okvirom, ki dopolnjuje strategijo.

Evropska agenda za potrošnike ima več ciljev:

- spodbujanje varnosti potrošnikov (na primer s svežnjem ukrepov za varnost proizvodov in nadzor trga iz leta 2013), zlasti z okrepljeno identifikacijo in sledljivostjo proizvodov, z ukrepi za

<sup>[1]</sup> Uredba (EU) št. 254/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o večletnem programu za potrošnike za obdobje 2014–2020 in o razveljavitvi Sklepa št. 1926/2006/ES.



izboljšanje varnosti prehranske verige in novimi pravili o varnosti kozmetičnih izdelkov, sprejetimi sredi leta 2013;

- poglobitev znanja o pravicah potrošnikov, in sicer z razvojem interaktivnih orodij za obveščanje in izobraževanje potrošnikov ter pomoč potrošnikom, da popolnoma sodelujejo v enotnem trgu, na primer projekt „Consumer Classroom“;
- krepitev izvrševanja pravil o varstvu potrošnikov, na primer z usklajenimi ukrepi zoper kršitve prava EU na področju varstva potrošnikov v obliki preverjanj spletnih strani (pregledi), ki jih opravijo nacionalni organi za varstvo potrošnikov, s preprostimi, hitrimi in cenovno ugodnimi izvensodnimi postopki, s katerimi lahko potrošniki zahtevajo nadomestilo in ki so bili vzpostavljeni z direktivo o alternativnem reševanju sporov in uredbo o spletnem reševanju sporov (2013);
- vključevanje interesov potrošnikov v ključne sektorske politike, na primer v novo zakonodajo v telekomunikacijskem, digitalnem, energijskem, prometnem in živilskem sektorju ter z novimi ukrepi za povečanje preglednosti in izboljšanje dostopa do maloprodajnih finančnih storitev ter lažji prehod na drugo banko;
- krepitev moči potrošnikov, kar je glavni skupni cilj strategije potrošniške politike EU, opredeljen v delovnem dokumentu Komisije o krepitvi moči potrošnikov v EU, in sicer za krepitev moči EU potrošnikov z izbiro, obveščanjem in ozaveščanjem o pravicah potrošnikov in pravnih sredstvih.

Agenda za potrošnike opredeljuje tudi izzive, na primer premik k bolj trajnostni potrošnji ter reševanje posebnih potreb ranljivih potrošnikov.

Potrošniško politiko EU bo v prihodnjih letih s proračunom v višini 188,8 milijonov EUR podpiral program za potrošnike za obdobje 2014–2020. Namen programa je potrošnikom pomagati pri uveljavljanju pravic in spodbujati dejavno sodelovanje na enotnem trgu, s tem pa naj bi podpiral rast, inovacije in izpolnjevanje ciljev iz programa Evropa 2020.

Z nadgradnjo predhodnega programa za potrošnika za obdobje 2007–2013 bo program za obdobje 2014–2020 osredotočen na štiri ključna področja:

- enotni trg varnih proizvodov za državljane, ki je tudi del konkurenčnega podjetništva in trgovine;
- enotni trg, kjer strokovne potrošniške organizacije kakovostno zastopajo državljane in imajo zmogljivosti za spoprijemanje z izzivi današnjega gospodarskega okolja;
- trg, kjer se državljani kot potrošniki zavedajo svojih pravic in jih uveljavljajo ter tako prispevajo k rasti konkurenčnih trgov; prav tako mo-

rajo imeti državljani v primeru težav dostop do pravnega sredstva, ne da bi morali sprožiti sodni postopek, ki je običajno dolgotrajen in drag za potrošnika in za državne organe;

- konkretno in učinkovito sodelovanje nacionalnih organov za izvrševanje pravic potrošnikov in podporo potrošnikom z nasveti.

Pričakovani rezultati ukrepov programa za potrošnike so povezani z izpolnjevanjem ključnih prednostnih nalog politik Komisije, zlasti enotnega digitalnega trga, izvrševanjem zakonodaje s področja varstva potrošnikov, vključno s spoštovanjem pravic potrošnikov, ter s poglobljenim in pravičnejšim notranjim trgov ter energetsko unijo.

Da bi se okrepilo zaupanje potrošnikov v enotni trg, je bil v Aktu za enotni trg iz aprila 2011 predlagan sveženj ukrepov, med katerimi so predlogi o alternativnem reševanju sporov, kolektivnih pravnih sredstvih in pravicah potrošnikov. Oktobra 2012 je Komisija predlagala sprejetje novega svežnja ukrepov (Akt za enotni trg II), ki se osredotoča na revizijo splošnih pravil o nadzoru varnosti proizvodov in tržnem nadzoru ter vsebuje pobudo o bančnih računih. Ta naj bi zagotovila večjo preglednost in primerljivost stroškov v zvezi z bančnim računom in potrošnikom olajšala prehod k drugi banki. Digitalno razsežnost enotnega trga dopolnjuje strategija za enotni digitalni trg, ki jo je Komisija sprejela 6. maja 2015, njen cilj pa je potrošnikom med drugimi zagotoviti boljši dostop do digitalnega blaga in storitev po Evropi<sup>[1]</sup>.

Evropske institucije potrošniško politiko sistematično spremljajo s pomočjo pregleda razmer za potrošnike, s katerim spremljajo nacionalne razmere za potrošnike na treh področjih (poznavanje in zaupanje, skladnost in izvrševanje ter pritožbe in reševanje sporov) in preverjajo napredek pri integraciji maloprodajnega trga EU glede na raven čezmejnih transakcij med podjetji in potrošniki ter razvoja e-trgovanja, pa tudi s pomočjo pregleda stanja potrošniških trgov, v okviru katerega z anketo med potrošniki, ki so pred nedavnim kupovali, spremljajo ključne kazalnike za delovanje preko 40 potrošniških trgov, kot je zaupanje, spoštovanje predpisov o varstvu potrošnikov s strani prodajalcev, primerljivost ponudbe, izbira na trgu, raven izpolnjevanja pričakovanih potrošnikov in škoda zaradi težav, na katere naletijo potrošniki.<sup>[2]</sup>

[1] Sporočilo Komisije z naslovom „Strategija za enotni digitalni trg za Evropo“ (COM(2015)0192). Glej tudi dodatne dokumente, objavljene v naslednjem sporočilu za medije: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4919\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4919_en.htm). Na spletni strani <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/consultations>, so na voljo informacije o ustreznih javnih posvetovanjih, ki so bodisi v teku, načrtovana ali zaključena.

[2] Glej: Izdaja septembra 2016, [http://ec.europa.eu/consumers/consumer\\_evidence/consumer\\_scoreboards/12\\_edition/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/12_edition/index_en.htm)

## B. Sektorski ukrepi (5.5.2)

### 1. Skupine potrošnikov

Vključevanje skupin, ki zastopajo interese potrošnikov EU, je za evropske institucije prednostna naloga. Glavni forum Komisije za posvetovanje z nacionalnimi in evropskimi potrošniškimi organizacijami je Evropska posvetovalna skupina za potrošnike, ki je bila ustanovljena na podlagi Sklepa Komisije 2009/705/ES in lahko obvešča Komisijo o vseh vprašanih v zvezi z interesi potrošnikov na ravni EU ter ji pri njih svetuje.

### 2. Izobraževanje potrošnikov

Evropska unija pripravlja dejavnosti za izobraževanje potrošnikov na različnih stopnjah, kot je postopno vključevanje izobraževanja potrošnikov v učne načrte v osnovnih in srednjih šolah. Evropski rokovnik je šolski dnevnik za srednješolce (stare od 15 do 18 let). Vsebuje informacije o temah v zvezi z EU za mlade, vključno s pravicami, ki jih imajo kot potrošniki. Komisija je poleg tega poskusno izvedla programe za usposabljanje učiteljev in podprla oblikovanje magistrskih študijskih programov o potrošniški politiki. Interaktivno spletno orodje „Dolceta“ ([www.dolceta.eu](http://www.dolceta.eu)) za izobraževanje potrošnikov je na voljo v vseh državah članicah in v vseh uradnih jezikih EU. Namenjeno je vodjem usposabljanj in učiteljem, pa tudi osveženim potrošnikom, in med drugim zajema osnovne pravice potrošnikov, varnost proizvodov in finančno pismenost. Za spodbujanje izobraževanja o potrošniški politiki na univerzitetni ravni je Komisija dodelila nepovratna sredstva za oblikovanje magistrskih študijskih programov.

### 3. Informacije za potrošnike

Boljša obveščenost in poznavanje pravic potrošnikov bi lahko pozitivno vplivala na njihovo zaupanje. Evropska unija je oblikovala mrežo evropskih centrov za potrošnike, ki obveščajo in svetujejo o čezmejnih nakupih in obravnavajo pritožbe potrošnikov. Vzpostavljena mreža FIN-NET ima enako vlogo pri obravnavanju pritožb v zvezi s čezmejnimi finančnimi storitvami. Komisija vodi tudi kampanje za obveščanje potrošnikov v državah članicah in objavlja praktične vodnike za potrošnike. Reševanju sporov zaradi kršitev evropskega prava je namenjena mreža SOLVIT.

Komisija je med pomladjo 2014 in začetkom leta 2016 vodila kampanjo ozaveščanja o pravicah potrošnikov, s katero je državljane obveščala o njihovih pravicah iz prava EU na področju varstva potrošnikov in jih napotila na ustrezne organe, kjer lahko dobijo nasvete in pomoč v primeru vprašanj ali težav; cilj kampanje je bil še izboljšati splošno znanje trgovcev in potrošnikov o pravicah potrošnikov v EU, ki izhajajo večinoma iz prenosa direktiv EU v nacionalno pravo. Poudarek je bil zlasti na direktivi o pravicah potrošnikov, direktivi o nepoštenih poslovnih praksah podjetij, direktivi o nedovoljenih pogojih

v pogodbah ter direktivi o prodaji potrošniškega blaga in z njim povezanimi garancijami.

Raziskave, ki jih je naročil Evropski parlament, kažejo, da je v spletu na voljo zelo veliko informacij o pravicah potrošnikov, ki pa so razdrobljene med številnimi evropskimi in nacionalnimi viri<sup>[1]</sup>. Portal Tvoja Evropa<sup>[2]</sup> (**Your Europe**) ima pomembno vlogo, saj omogoča dostop do izboljšanih informacij o potrošniški politiki in združuje različne vire informacij v enotnem referenčnem informacijskem središču.

### 4. Izvrševanje pravic potrošnikov

Učinkovito in pravilno izvrševanje pravic potrošnikov je enako pomembno kot obstoj teh pravic. Za njihovo izvrševanje so v prvi vrsti pristojni nacionalni javni organi. Uredba (ES) št. 2006/2004 o sodelovanju na področju varstva potrošnikov povezuje te nacionalne organe v mrežo EU, v okviru katere lahko izmenjujejo informacije in sodelujejo pri odpravi vseh kršitev zakonodaje o varstvu potrošnikov (npr. o zavajajočem oglaševanju, organiziranih počitniških paketih ali prodaji na daljavo). Mreža izvaja tudi skupne dejavnosti za nadzor trga in izvrševanje (npr. v obliki internetnih pregledov, pri čemer organi preverjajo, ali so spletna mesta usklajena z zakonodajo). Komisija je v sporočilu z dne 2. julija 2009<sup>[3]</sup> določila, na katerih področjih, ki zadevajo izvrševanje pravic potrošnikov, je treba prednostno ukrepati:

- krepitev sodelovanja med nacionalnimi organi (kot v primeru mreže za sodelovanje na področju varstva potrošnikov) in sistemov za nadzor trga (kot je sistem opozarjanja RAPEX o nevarnih proizvodih);
- večja preglednost pri nadzoru trga in preiskavah na področju izvrševanja;
- oblikovanje skupne razlage prava EU na področju varstva potrošnikov;
- boljše spremljanje trga;
- krepitev mednarodnega sodelovanja v okviru sporazumov z izvršilnimi organi.

## Vloga Evropskega parlamenta

Parlament nenehno izboljšuje predpise o varstvu potrošnikov v Evropi. Politika varstva potrošnikov je tako iz tehničnega usklajevanja politike standardov v podporo notranjemu trgu prerasla v del prizadevanj za doseg cilja vzpostaviti „Evropo državljanov“. S postopkom soodločanja in razširitvijo področij zakonodaje, ki jo mora Svet sprejeti na podlagi postopka glasovanja s kvalificirano večino, je dobil

[1] Študija o evropski enotni kontaktni točki (European Single Point of Contact), pripravljen za odbor IMCO, tematski sektor A, 2013, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507453/IPOL-IMCO\\_ET\(2013\)507453\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507453/IPOL-IMCO_ET(2013)507453_EN.pdf)

[2] <http://europa.eu/youreurope/index.htm>

[3] COM(2009)0330.

Evropski parlament pristojnost, da razvija in krepi zakonodajo EU za varstvo potrošnikov. Na podlagi zakonodajnih prizadevanj Evropskega parlamenta države članice od 13. junija 2014 dalje uporabljajo nacionalno zakonodajo, s katero se izvaja direktiva o pravicah potrošnikov, ki jo je Evropski parlament 23. junija 2011 sprejel z veliko večino (615 glasov za, 16 proti, 21 vzdržanih) (poročevalec: Andreas Schwab). Direktiva krepi pravice potrošnikov, med drugim s tem, da podaljšuje obdobje mirovanja za pogodbe, sklenjene na daljavo ali zunaj poslovnih prostorov, uvaja bolj pregledne cene, prepoveduje vnaprej označena polja in predpisuje jasnejše infor-

macije o digitalnih vsebinah, vse to za večje zaupanje evropskih potrošnikov.

Parlament ima pomembno vlogo pri pripravi evropske zakonodaje, obenem pa s sprejemanjem samoiniciativnih poročil<sup>[1]</sup> usmerja politični program na področju varstva potrošnikov. Še posebno dejaven je bil pri zagotavljanju večjih proračunskih sredstev za ukrepe na področjih, kot so obveščanje in (finančno) izobraževanje potrošnikov ter razvoj zastopanja potrošnikov v državah članicah, zlasti tistih, ki so v Evropsko unijo vstopile po letu 2004.

---

→ [Mariusz Maciejewski / Sarabjeet Hayer](#)

---

<sup>[1]</sup> Na primer nova agenda za evropsko potrošniško politiko; resolucija Evropskega parlamenta z dne 22. maja 2012 o strategiji za krepitev pravic ranljivih potrošnikov; resolucija Evropskega parlamenta z dne 15. novembra 2011 o novi strategiji za potrošniško politiko.

## 5.5.2 Ukrepi za varstvo potrošnikov

*Evropski ukrepi za varstvo potrošnikov so namenjeni varovanju zdravja, varnosti ter gospodarskih in pravnih interesov evropskih potrošnikov, kjer koli v EU živijo, potujejo ali nakupujejo. Določbe EU urejajo fizične transakcije in elektronsko poslovanje ter vsebujejo pravila za splošno uporabo in določbe za posamezne proizvode, vključno z zdravili, gensko spremenjenimi organizmi, tobačnimi proizvodi, kozmetiko, igračkami in razstrelivi.*

### Pravna podlaga

Člena 114 in 169 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

### Cilji

- Zagotoviti, da bi vsi potrošniki v Uniji, kjer koli v EU živijo, potujejo ali kupujejo, uživali visoko skupno raven varstva pred tveganji in nevarnostmi, ki bi lahko ogrozili njihovo varnost in gospodarske interese;
- povečati zmožnost potrošnikov, da zaščitijo svoje interese.

### Dosežki

#### A. Varstvo zdravja in varnosti potrošnikov

1. **Ukrepi EU na področju javnega zdravja in tobaka (5.5.3)**
2. **Živila (5.5.5)**
3. **Medicinski proizvodi (5.5.4)**
4. **Sistem splošne varnosti proizvodov in nadzor trga**

Direktiva 2001/95/ES uvaja sistem splošne varnosti proizvodov, v katerem mora biti vsak potrošniški proizvod, ki se trži, tudi če ni zajet v zakonodaji o specifičnem sektorju, v skladu z nekaterimi standardi, ki se nanašajo na informiranje potrošnikov, ukrepe za preprečevanje tveganja varnosti, nadzor varnosti proizvodov in sledljivost. Če proizvod predstavlja resno nevarnost, ki zahteva hitro ukrepanje, mora vpletena država članica nemudoma obvestiti Komisijo prek sistema RAPEX za hitro izmenjavo informacij med državami članicami in Komisijo.

#### 5. Varnost kozmetičnih izdelkov, razstreliv za civilno uporabo in igrač

Direktivo o kozmetičnih izdelkih (Direktiva Sveta 76/768/EGS) z vsemi spremembami in prilagoditvami je nadomestila uredba o kozmetičnih izdelkih (Uredba (ES) št. 1223/2009). Uredba zagotavlja varnost kozmetičnih izdelkov in varstvo potrošnikov, saj predpisuje popis sestavin in izčrpne informacije na označbah. Večina določb nove uredbe se je začela uporabljati do 11. julija 2013. Varnostne zahteve za

razstreliva za civilno uporabo in podobne izdelke (kot so pirotehnični izdelki) so določene v Direktivah 93/15/EGS, 2008/43/ES, 2004/57/ES in Sklepu 2004/388/ES, nedavno prenovljenem z Direktivo o eksplozivih za civilno uporabo (2014/28/EU) in z Direktivo o pirotehničnih izdelkih (2013/29/EU). Zahteve za varnost igrač (npr. mehanska nevarnost, strupenost in vnetljivost, igrače v živilih) so določene v Direktivi 2009/48/ES. Evropski odbor za standardizacijo (CEN) pregleduje in oblikuje standarde zanje.

#### 6. Evropski sistemi za izmenjavo informacij in nadzor

S sklepoma 93/683 in 93/580 sta bila vzpostavljena evropski sistem nadzora nad nesrečami v prostem času in doma (EHLASS) za zbiranje podatkov o nesrečah doma in pri dejavnostih v prostem času ter sistem Skupnosti za izmenjavo informacij v zvezi z nekaterimi proizvodi, ki lahko ogrožajo zdravje ali varnost potrošnikov (razen farmacevtskih proizvodov in proizvodov za trgovinsko uporabo).

#### B. Varstvo gospodarskih interesov potrošnikov

##### 1. Storitve informacijske družbe, elektronsko poslovanje ter elektronska in čezmejna plačila

Direktiva 2000/31/ES (direktiva o elektronskem poslovanju) zajema odgovornost ponudnikov storitev (s sedežem v EU) za spletne storitve (storitve med podjetji ter med podjetji in potrošniki, brezplačne storitve za prejemnike, ki se financirajo npr. prek prihodka iz oglaševanja ali sponzorstva), spletne elektronske transakcije (interaktivna televizijska prodaja blaga in storitev ter zlasti spletni nakupovalni centri), spletne dejavnosti, kot so posredovanje novic, storitve podatkovnih zbirk in finančne storitve, strokovne storitve (npr. pravnih zastopnikov, zdravnikov, računovodij in nepremičninskih posrednikov), razvedrilne storitve (video na zahtevo), neposredno trženje in oglaševanje ter storitve za dostop do interneta. Direktiva 97/5/ES o čezmejnih kreditnih transferjih in Uredba (ES) št. 2560/2001 o čezmejnih plačilih zagotavljata, da se za čezmejna nakazila v evrih (čezmejni kreditni transferji, čezmejne elektronske transakcije plačil, čezmejni čeki) zaračunavajo enaki stroški kot za plačila v tej valuti znotraj države članice.

## 2. Televizija brez meja

Direktiva 89/552/EGS (kot je bila spremenjena z Direktivo 2007/65/ES) zagotavlja prosti pretok storitev oddajanja in hkrati varuje nekatere cilje javnega interesa, kot so kulturna raznolikost, pravica do ugovora, varstvo potrošnikov in varstvo mladoletnikov. Njene določbe se nanašajo npr. na oglaševanje alkoholnih pijač, tobaka in zdravil, televizijsko prodajo ter programe, ki vsebujejo pornografijo ali skrajno nasilje. Oddaje o dogodkih, ki so pomembni za javnost, so brezplačne in niso kodirane, tudi če so kanali plačljive televizije odkupili izključne pravice.

## 3. Pogodbe o prodaji na daljavo in pogodbe, sklenjene zunaj poslovnih prostorov, prodaja blaga in garancije ter nedovoljeni pogoji v pogodbah

Direktiva o pravicah potrošnikov (2011/83/EU) z dne 25. oktobra 2011 od 13. junija 2014 nadomešča Direktivo Sveta 85/577/EGS in Direktivo 97/7/ES in določa standardna pravila za skupne vidike pogodb, sklenjenih na daljavo, in pogodb, sklenjenih zunaj poslovnih prostorov. Prav tako spreminja Direktivo 93/13/EGS o nedovoljenih pogojih v pogodbah in Direktivo 1999/44/ES o nekaterih vidikih prodaje potrošniškega blaga in z njim povezanih garancij. Direktiva krepi pravice potrošnikov, določa pravila o informacijah, ki jih je treba zagotoviti potrošnikom, ureja pravico do umika in harmonizira nekatere pogojbene določbe.

Direktiva 2002/65/ES ureja trženje finančnih storitev potrošnikom na daljavo.

## 4. Nepoštena poslovne prakse ter primerjalno in zavajajoče oglaševanje

Direktiva 2005/29/ES o nepoštenih poslovnih praksah (podjetij v razmerju do potrošnikov) prepoveduje zavajajoče in nasilne prakse, „ostre prakse“ (kot so prisilna prodaja, zavajajoče trženje in nepošteno oglaševanje) in prakse, ki uporabljajo prisilo kot sredstvo prodaje (ne glede na kraj nakupa ali prodaje). Vključuje merila za določanje agresivnih poslovnih praks (nadlegovanje, prisila in nedopustno vplivanje) in „črni seznam“ nepoštenih poslovnih praks. Direktiva 2006/114/ES o zavajajočem in primerjalnem oglaševanju prepoveduje zavajajoče oglaševanje. Poleg tega določa pogoje, pod katerimi je dovoljeno primerjalno oglaševanje. Komisija je v sporočilu z dne 27. novembra 2012 (COM(2012)0702) predlagala pregled Direktive 2006/114/ES, da bi odpravili vrzeli v besedilu in se posvetili problemu zavajajočih podjetij za imeniške storitve.

## 5. Odgovornost za proizvode z napako in označevanje cen

Direktiva 85/374/EGS, spremenjena z Direktivo 99/34/EGS, vzpostavlja načelo objektivne odgovornosti ali odgovornosti brez krivde, ki jo nosi proizvajalec v primeru škode, povzročene zaradi proizvoda z napako. Oškodovani potrošnik, ki zahteva odškodnino, mora v roku treh let dokazati škodo, napako proizvoda in vzročno povezavo. Direktiva 98/6/ES o ceni na enoto vsebuje zahtevo, da trgovci označijo prodajno ceno in ceno na mersko enoto, da bi bila primerjava cen in količin med proizvodi na trgu boljša in enostavnejša. Direktiva 1999/44/ES vzpostavlja garancijo izdelkov za potrošnike, tako da od trgovcev, ki v EU prodajajo potrošniško blago, zahteva, da odpravijo pomanjkljivosti, ki so obstajale ob dobavi in so se pokazale v roku dveh let.

## 6. Potrošniško posojilo

Namen Direktive 2008/48/ES je poenotiti raven varstva pravic, ki jih uživajo potrošniki na enotnem trgu. Določa celovit nabor informacij, ki jih je treba potrošniku pravočasno zagotoviti pred sklenitvijo pogodbe in tudi v posojilni pogodbi. Upniki morajo uporabljati isti obrazec za standardne informacije o evropskem potrošniškem posojilu, na katerem so navedene vse pomembne informacije o pogodbi, vključno s stroški posojila in letno obrestno mero. Potrošniki lahko v 14 dneh od dneva sklenitve pogodbe brez pojasnila odstopijo od posojilne pogodbe. Prav tako lahko posojilo kadarkoli predčasno odplačajo, upnik pa lahko zahteva pošteno in objektivno utemeljeno nadomestilo.

## 7. Organizirane počitnice in časovni zakup

Direktiva (EU) 2015/2302 varuje temeljne pravice potrošnika pri rezervaciji organiziranih počitnic (vključno s pravico do popolnih informacij pred rezervacijo, pravico do prenosa rezervacije na drugo osebo, če oseba ne more potovati, ter pravico do povrnitve plačil in povratka na kraj odhoda, če gre organizator v stečaj) ali drugih oblik kombiniranega potovanja, na primer, ko je rezervacija narejena na spletnem mestu za kombinacijo po lastni izbiri, ki zajema let in hotel ali izposoja avtomobila.

Direktiva 2008/122/ES o časovnem zakupu, dolgoročnih počitniških proizvodih ter nadaljnji prodaji in zamenjavi zajema obveznost trgovca, da predloži informacije o sestavnih delih pogodbe, in pravico potrošnika do brezplačnega odstopa od pogodbe brez pojasnila v roku 14 koledarskih dni. Direktiva vsebuje tudi seznam pred pogodbenih informacij, za katere se uporabijo standardni obrazci, ki so na voljo v vseh jezikih EU. Parlament je 12. marca 2014 sprejel predlog direktive o paketnih potovanjih in pomoči pri organizaciji potovanja; direktiva bo razveljavila Direktivo 90/314/EGS.

## 8. Letalski promet

Uredbi (ES) št. 261/2004 in (ES) št. 2027/97 (kot sta bili spremenjeni) sta določili skupna pravila glede odškodnine in pomoči potnikom v primerih zavrnitve vkrcanja, odpovedi ali velike zamude letov ter glede odgovornosti letalskih prevoznikov (potniki in prtljaga) v primeru nesreče. Uredba (EGS) št. 2299/89 (kot je bila spremenjena) o računalniških sistemih rezervacij (CRS) za zračni promet je določila dolžnosti za sistemske prodajalce (da omogočajo udeležbo vseh letalskih prevoznikov pod enakimi pogoji) in za letalske prevoznike (da enako skrbno in pravočasno posredujejo informacije vsem sistemom). Uredba (EGS) št. 2409/92 je uvedla skupna merila in postopke za določanje prevoznin in tovornih tarif letalskih prevoznikov za zračni prevoz znotraj Skupnosti. Uredba (ES) št. 2320/2002 (kot je bila spremenjena) je uvedla skupna pravila na področju varnostnih standardov civilnega letalstva po terorističnih napadih 11. septembra 2001.

## 9. Energetski trgi

Tretji sveženj zakonodaje EU o energetskem trgu (sprejet leta 2009) je namenjen izboljšanju delovanja notranjega energetskega trga in reševanju strukturnih problemov. Zajema pet glavnih področij, vključno z večjo preglednostjo na maloprodajnih trgih, v korist potrošnikov. Direktiva 2012/27/EU odjemalcem energije omogoča boljše upravljanje porabe z zagotavljanjem enostavnega in prostega dostopa do podatkov o porabi prek individualnega merjenja. Namen Direktive 2010/30/EU je zagotoviti, da se kompleksne informacije o porabi energije in učinkovitosti posameznih gospodinskih aparatov predstavijo jasno in razumljivo, kar potrošnikom omogoča, da pri nakupu sprejmejo ozaveščene odločitve in se odločijo za najučinkovitejše aparate. Znotraj notranjega energetskega trga EU imajo vsi državljani EU pravico do priključitve svojih domov na energetska omrežja in do svobodne izbire dobavitelja plina ali električne energije, ki ponuja storitve na njihovem območju.

## 10. Mreža evropskih centrov za potrošnike (ECC-Network ali Euroguichets) in portal Tvoja Evropa

Mreža evropskih centrov za potrošnike potrošnikom zagotavlja informacije in pomoč v zvezi s čezmejnimi transakcijami. Mreža sodeluje z drugimi evropskimi mrežami, zlasti z mrežama FIN-NET (finance) in SOLVIT (notranji trg) ter Evropsko pravosodno mrežo pri civilnih in gospodarskih zadevah.

Portal Tvoja Evropa celovito obvešča potrošnike o pogodbenih pravicah, telekomunikacijskih in internetnih storitvah, finančnih produktih in storitvah, morebitnem nepoštenem ravnanju, oskrbi z energijo in reševanju potrošniških sporov<sup>[1]</sup>.

## C. Varstvo pravnih interesov potrošnikov

### 1. Postopki alternativnega reševanja sporov in reševanje sporov prek spleta

Postopki za alternativno reševanje sporov so zunaj-sodni mehanizmi za reševanje sporov med potrošniki in prodajalci, večinoma s posredovanjem tretje strani, npr. mediatorja, arbitra ali varuha človekovih pravic. Priporočilo 98/257/ES, Sklep 20/2004/ES in Resolucija Sveta 2000/C 155/01 z dne 25. maja 2000 določajo načela, ki jih je treba upoštevati pri postopkih za alternativno reševanje sporov, da bi posameznemu potrošniku zagotovili cenejša in hitrejša pravna sredstva. Direktiva 98/27/ES o opustitvenih tožbah zaradi varstva interesov potrošnikov (kot je bila spremenjena) harmonizira obstoječe pravo EU in nacionalno pravo ter za namene varstva skupnih interesov potrošnikov uvaja „opustitvene tožbe“, ki se lahko vložijo pri pristojnih nacionalnih sodiščih, proti kršitvam gospodarskih subjektov iz drugih držav. Direktiva 2013/11/EU z dne 21. maja 2013 o alternativnem reševanju potrošniških sporov potrošnikom omogoča, da se obrnejo na kakovostne subjekte za alternativno reševanje sporov za vse vrste pogodbenih sporov s podjetji v zvezi s spletnim ali nespletnim, domačim ali čezmejnimi nakupom.

Uredba (EU) št. 524/2013 z dne 21. maja 2013 o spletnem reševanju sporov evropskim potrošnikom in trgovcem omogoča, da spletne spore v zvezi z nakupi na domačem trgu ali čezmejnimi nakupi rešujejo prek vseevropske platforme za reševanje sporov, na katero se lahko od februarja 2016 vpisujejo organi za alternativno reševanje sporov.

### 2. Evropska pravosodna mreža v civilnih in gospodarskih zadevah ter dolžnost nacionalnih organov, da sodelujejo med seboj

S Sklepom 2001/470/ES je bila vzpostavljena Evropska pravosodna mreža, da bi se poenostavilo življenje državljanov, ki se soočajo s čezmejnimi spori, in sicer z izboljšanjem mehanizmov za sodno sodelovanje med državami članicami v civilnih in gospodarskih zadevah ter s praktičnimi informacijami, s katerimi državljani lažje dostopajo do pravnega varstva. Z Uredbo (ES) št. 2006/2004 je bila vzpostavljena mreža nacionalnih organov, odgovornih za učinkovito izvrševanje prava EU o varstvu potrošnikov. V skladu s to uredbo morajo ti organi od 29. decembra 2005 sodelovati pri zagotavljanju izvrševanja prava EU in odpraviti kršitve znotraj EU z uporabo ustreznih pravnih instrumentov, kot so sodne odredbe.

<sup>[1]</sup> [http://europa.eu/youreurope/citizens/index\\_sl.htm](http://europa.eu/youreurope/citizens/index_sl.htm)

### Vloga Evropskega parlamenta

Z uvedbo rednega zakonodajnega postopka (prej postopek soodločanja) in razširitvijo področij zakonodaje, ki jo Svet sprejme na podlagi postopka glasovanja s kvalificirano večino, je dobil Parlament pristojnost, da aktivno sodeluje pri razvoju in krepitvi zakonodaje EU na področju varstva potrošnikov, s katero bi dosegli ravnotežje med interesi trga in interesi potrošnikov. Tako je 23. junija 2011 z veliko večino (615 glasov za, 16 proti, 21 vzdržanih) sprejel direktivo o pravicah potrošnikov, ki je okrepila pravice potrošnikov na področju pogodb, sklenjenih na daljavo ali zunaj poslovnih prostorov, uvedla večjo preglednost cen, prepovedala vnaprej označena polja in predpisala jasnejše informacije o digitalnih vsebinah, vse to za večje zaupanje evropskih potrošnikov. Komisija je na zahtevo Parlamenta 13. februarja 2013 predstavila sveženj ukrepov za varnost proizvodov in nadzor trga, ki naj bi izboljšal sisteme za tržni nadzor v državah članicah. Parlament je sveženj sprejel na plenarnem zasedanju 15. aprila 2014.

Pomembno vlogo je imel tudi pri širjenju področja uporabe uredbe o spletnem reševanju sporov, da bi Evropejcem zagotovili lahko dostopne in cenovno ugodnejše načine reševanja pravnih sporov.

Parlament poleg sprejemanja zakonodaje redno razpravlja o vprašanih varstva potrošnikov in na podlagi tega sprejema nezakonodajne resolucije, kot sta resolucija z dne 4. februarja 2014 o uporabi Direktive 2005/29/ES o nepoštenih poslovnih praksah podjetij in resolucija z dne 23. oktobra 2012 o pravicah potnikov pri vseh vrstah prevoza.

Več podrobnejših informacij najdete v študiji, ki je bila pripravljena za Odbor Evropskega parlamenta za notranji trg in varstvo potrošnikov (IMCO) in nosi naslov **EU Mapping: Overview of IMCO related legislation** (Kartiranje EU: pregled zakonodaje, povezane z odborom IMCO)<sup>[1]</sup>.

→ [Mariusz Maciejewski / Sarabjeet Hayer](#)

<sup>[1]</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536317/IPOL\\_STU\(2015\)536317\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536317/IPOL_STU(2015)536317_EN.pdf)

### 5.5.3 Javno zdravje

*Z Lizbonsko pogodbo, v kateri je navedeno, da se pri opredeljevanju in izvajanju vseh politik in dejavnosti Unije zagotavlja visoka raven varovanja zdravja ljudi, se je okreplila vloga zdravstvene politike. Ta cilj naj bi se dosegel s podporo, ki jo Unija nudi državam članicam, in s spodbujanjem sodelovanja. Za varovanje zdravja, predvsem pa za sisteme zdravstvenega varstva so v glavnem še naprej odgovorne države članice. Kljub temu pa ima EU pomembno vlogo pri izboljšanju javnega zdravja, preprečevanju in obvladovanju bolezni, ublažitvi tveganj za zdravje ljudi in usklajevanju strategij zdravstvenega varstva med državami članicami. EU je uspešno izvajala celovito politiko prek zdravstvene strategije Zdravje za rast in njenega akcijskega programa za obdobje 2014–2020 ter sklopa sekundarne zakonodaje. Sedanja institucionalna struktura v podporo izvajanju vključuje generalni direktorat Komisije za zdravje in varnost hrane (GD SANTE) ter specializirane agencije, in sicer Evropski center za preprečevanje in obvladovanje bolezni in Evropsko agencijo za zdravila.*

#### Pravna podlaga

Člen 168 PDEU.

#### Cilji

Zdravstvena politika EU ima tri strateške cilje:

- spodbujanje zdravja – preprečevanje bolezni in spodbujanje zdravega načina življenja z obravnavo vprašanj prehranjevanja, telesne dejavnosti, uživanja alkohola, tobaka in drog, okoljskih tveganj ter poškodb. Zaradi staranja prebivalstva je treba večjo pozornost nameniti tudi posebnim zdravstvenim potrebam starejših;
- varovanje državljanov pred nevarnostmi za zdravje – izboljšanje nadzora in pripravljenosti na epidemije in biološki terorizem ter povečanje zmogljivosti za odzivanje na nove zdravstvene izzive, kot so podnebne spremembe;
- podpiranje dinamičnih zdravstvenih sistemov – pomoč sistemom zdravstvenega varstva v državah članicah, da se bodo lahko odzivali na izzive, ki jih prinaša staranje prebivalstva, večja pričakovanja državljanov ter mobilnost pacientov in zdravstvenih delavcev.

#### Dosežki

Zdravstvena politika EU je temeljila na določbah o varovanju zdravja, kasneje pa se je zaradi prostega pretoka ljudi in blaga na notranjem trgu pojavila potreba po uskladitvi področja javnega zdravja. Pri harmonizaciji ukrepov za oblikovanje notranjega trga so predlogi na področju varovanja zdravja temeljili na visoki ravni zaščite. Zaradi različnih dejavnikov, med katerimi so tudi kritične razmere, ki jih je povzročila bolezen goveje spongiformne encefalopatije (BSE) ob koncu 20. stoletja, sta bila zdravje in varstvo potrošnikov uvrščena na vrh političnega programa. Generalni direktorat Komisije za zdravje in varnost hrane (GD SANTE) je prav zaradi tega prevzel nalogo usklajevanja vseh področij, povezanih

z zdravjem, vključno s farmacevtskimi izdelki. Utrditve specializiranih agencij, kot je Evropska agencija za zdravila (EMA), ter ustanovitev Evropskega centra za preprečevanje in obvladovanje bolezni (ECDC) kažeta na vedno večjo zavezanost EU zdravstveni politiki. Javnemu zdravju koristijo tudi ukrepi na drugih političnih področjih, med drugim na področju okolja in prehrane. Tudi začetek veljavnosti okvira REACH (za vrednotenje in registracijo kemikalij) in ustanovitev Evropske agencije za varnost hrane (EFSA) sta dobra pokazatelja večdisciplinarnih prizadevanj za izboljšanje zdravja evropskih državljanov.

#### A. Pretekli ukrepi in ozadje

Čeprav ni bilo jasne pravne podlage, se je politika javnega zdravja že pred sedanjo pogodbo razvila na več področjih, ki so vključevala:

- zdravila: z zakonodajo, sprejeto po letu 1965, se je skušalo zagotoviti visoke standarde na področju raziskav in proizvodnje zdravil ter harmonizirati postopke za izdajanje dovoljenj za zdravila in uvesti pravila o njihovem oglaševanju, označevanju in distribuciji. Parlament je v letu 2011 odobril sveženj o zdravilih, ki med drugim obravnava farmakovigilanco;
- raziskave: programi raziskav na področju medicine in javnega zdravja segajo v leto 1978 in se nanašajo na teme, kot so staranje, zdravstvene težave, povezane z okoljem in načinom življenja, nevarnosti sevanja in analiza človeškega genoma, s posebnim poudarkom na hudih boleznih. Ta zdravstvena vprašanja in druge aktualne teme so se obravnavala v sedmem okvirnem programu EU, delo pa se je nadaljevalo v okviru njegovega naslednika, programa Obzorje 2020;
- medsebojno pomoč: države članice so se dogovorile, da si bodo v primeru katastrof ali izredno hudih bolezni medsebojno pomagale. V zadnjih dveh desetletjih so v javnosti največ skrbi vzbudile „bolezen norih krav“ (BSE), prašičja gripa, gripa H1N1, virus Zika in nekaj drugih;



- Evropski parlament je leta 2013 pojasnil svoje stališče s sprejetjem zakonodaje o čezmejnem zagotavljanju zdravstvenega varstva in reviziji pravnega okvira za medicinsko opremo in napredno zdravljenje (v pričakovanju soglasja Sveta).

Pri preteklih ukrepih, na podlagi katerih se je izoblikovala sedanja zdravstvena politika EU, so se upoštevale številne namenske pobude. S pojavom zasvojenosti z drogami, raka in aidsa (poleg drugih bolezni) kot največjih zdravstvenih težav skupaj z vedno večjim prostim gibanjem pacientov in zdravstvenih delavcev znotraj EU je javno zdravje postalo še pomembnejše vprašanje v okviru programa EU. Med glavnimi pobudami sta programa Evropa proti raku (1987) in Evropa proti aidsu (1991). Poleg tega je svet ministrov za zdravje sprejel več pomembnih resolucij o zdravstveni politiki, zdravju in okolju ter spremljanju nalezljivih bolezni in nadzoru nad njimi. Komisija je leta 1993 objavila sporočilo o okviru za ukrepe na področju javnega zdravja, v katerem je opredelila osem področij delovanja in tako zagotovila podlago za prvi večletni program javnega zdravja:

- spodbujanje zdravja: zdrav življenjski slog, prehrana, alkohol, tobak in droge, ter uporaba zdravil;
- zdravstveni nadzor: program je temeljil na sodelovanju, vključno z ustanovitvijo centra za zbiranje podatkov;
- Evropa proti raku: epidemiološke študije in raziskave;
- droge: center EU v Lizboni; konvencija OZN; dvostranski stiki z državami proizvajalkami;
- aids in nalezljive bolezni: obveščanje, izobraževanje in preventivni ukrepi;
- preprečevanje poškodb: nesreče v prostem času; poudarek na otrocih, mladostnikih in starejših;
- bolezni, povezane z onesnaževanjem: izboljšanje podatkov, dojemanje tveganj, poudarek na boleznih dihal in alergijah;
- redke bolezni: podatkovna zbirka EU, izmenjava informacij, zgodnje odkrivanje.

Osem omenjenih programov se je izvajalo od leta 1996 do 2002. Pri ocenjevanju programov je bilo ugotovljeno, da so bili morda manj učinkoviti, ker so bili zasnovani tako, da so se posamezne bolezni obravnavale ločeno. Pokazalo se je, da bi bilo treba uporabiti bolj horizontalen in interdisciplinaren pristop, s katerim bi lahko ukrepanje EU ustvarilo dodano vrednost. Osem začetnih, ločenih programov je leta 2003 nadomestila enotna, celovita in horizontalna shema, tj. program EU za javno zdravje za obdobje 2003–2008, ki je bil sprejet s postopkom sodelovanja. Druga faza je bil program ukrepov Unije na področju zdravja in varstva potrošnikov za obdobje 2007–2013 s proračunom v višini 312 milijonov EUR. S sedanjim programom Zdravje za rast poteka tretja faza, ki zajema obdobje 2014–2020.

## B. Nedavni razvoj dogodkov

V zadnjih letih so se institucije osredotočile na tri bistvene razsežnosti, ki neposredno vplivajo na politiko javnega zdravja:

### 1. Konsolidacija institucionalnega okvira

Vloga Parlamenta kot organa odločanja (skupaj s Svetom) se je na področjih zdravja, okolja, varnosti hrane in varstva potrošnikov okrepila. Komisija zakonodajne pobude poda na bolj usklajen način in na podlagi standardiziranih postopkov medresorskega posvetovanja, novih pravil komitologije ter dialoga s civilno družbo in strokovnjaki. Obenem se je okrepila tudi vloga agencij (EMA, ECDC in EFSA), zlasti z ustanovitvijo Izvajalske agencije za zdravje in varstvo potrošnikov (EAHC) leta 2005, ki je pristojna za izvajanje zdravstvenega programa EU.

### 2. Potreba po okrepitvi zmogljivosti za hitro odzivanje

Za EU je zlasti zaradi groženj biološkega terorizma in potencialnih svetovnih epidemij, ki se lahko z današnjim hitrim svetovnim prometom zelo hitro razširijo, bistvenega pomena, da se lahko hitro in usklajeno odzove na hude grožnje za zdravje.

### 3. Potreba po bolj usklajenem spodbujanju zdravja in preprečevanju bolezni

Ti ukrepi so namenjeni odpravljanju bistvenih vzrokov slabega zdravja, ki so povezani z osebnim načinom življenja ter z gospodarskimi in okoljskimi dejavniki (onesnaževanje s pesticidi, težkimi kovinami, endokrinimi motilci). To zahteva zlasti tesno sodelovanje z drugimi področji politike EU, kot so okolje, promet, kmetijstvo in gospodarski razvoj. Poleg tega se je treba tesneje posvetovati z vsemi zainteresiranimi stranmi ter odločiti bolj odprto in pregledno. Glavna pobuda je ustanovitev posvetovalnega mehanizma o zdravstvenih vprašanjih.

## Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament je vztrajno spodbujal izvajanje skladne politike javnega zdravja. Prav tako si je dejavno prizadeval za okrepitev in spodbujanje zdravstvene politike s pripravo številnih mnenj, študij, razprav, pisnih izjav in samoiniciativnih poročil o širokem spektru vprašanj, kot so: zdravstvena strategija EU, sevanje, zaščita bolnikov pri zdravljenju ali postavitvi diagnoze, zdravstvene informacije in statistični podatki, spoštovanje življenja in nega neozdravljivo bolnih, evropska listina za otroke v bolnišnici, dejavniki zdravja, biotehnologija, vključno s presaditvami celic, tkiv in organov, ter nadomestno materinstvo, redke bolezni, varnost in samozadostnost pri oskrbi s krvjo za transfuzijo in druge zdravstvene namene, rak, hormoni in endokrini motilci, elektromagnetna polja, droge in njihov vpliv na zdravje, tobak in kajenje, rak dojke in zlasti zdravje žensk, ionizirajoče sevanje, evropska kartica zdravstvenega zavarovanja (ki

vsebuje bistvene zdravstvene podatke, v katere ima vpogled vsak zdravnik), prehrana in način prehranjevanja ter njun vpliv na zdravje, BSE in njene posledice, varnost hrane in tveganja za zdravje, e-zdravje in medicina na daljavo, odpornost na antibiotike, biotehnologija in njene zdravstvene posledice, medicinski pripomočki, čezmejno zdravstveno varstvo, alzheimerjeva bolezen in druge oblike demence, komplementarna in alternativna zdravila, pripravljenost na pandemijo gripe H1N1, protimikrobna odpornost, in napredno zdravljenje.

Program ukrepov Unije na področju zdravja in varstva potrošnikov za obdobje 2007–2013 je temeljil na strategiji z naslovom: Bolj zdravi, varnejši, zadovoljnejši državljani: Strategija na področju zdravja in varstva potrošnikov, ki je bila sprejeta leta 2007 in temelji na štirih načelih: strategija, ki temelji na skupnih vrednotah zdravja, zdravje je največje bogastvo, zdravje v vseh politikah in krepitev položaja EU v globalni zdravstveni politiki. Njeni cilji so med drugim bili spodbujanje dobrega zdravja v starajoči se Evropi, varovanje državljanov pred nevarnostmi za zdravje ter podpiranje dinamičnih zdravstvenih sistemov in novih tehnologij. Programu je bil dodeljen proračun v višini 321,5 milijona EUR, kar očitno kaže, kakšen pomen se pripisuje temu področju (čeprav je bil končni znesek bistveno nižji od postavk, ki jih je predlagal Parlament).

V Parlamentu je za zdravstveno področje pristojen Odbor za okolje, javno zdravje in varnost hrane (ENVI). Opravi več kot tretjino vseh zakonodajnih dejavnosti Parlamenta. Delovna skupina za zdravje v okviru odbora ENVI je imela v preteklem in sedanjem zakonodajnem obdobju z organizacijo tematskih delavnic dejavno vlogo pri spodbujanju izmenjave o najnovejših zdravstvenih vprašanjih med poslanci Evropskega parlamenta in strokovnjaki.

Parlament je leta 2013 odobril revizijo okvira EU na področju kliničnih poskusov, saj se je sčasoma izka-

zalo, da so njegova pravila neupravičeno stroga, kar ne spodbuja razvoja novih metod zdravljenja.

Z zdravstveno strategijo EU Skupaj za zdravje se podpira splošna strategija Evropa 2020, katere namen je EU spremeniti v pametno, trajnostno in vključujoče gospodarstvo, ki bo spodbujalo rast vseh, eden od pogojev rasti pa je dobro zdravje prebivalstva. Leta 2014 se je začel izvajati tretji zdravstveni program, katerega namen je spodbujanje zdravja v Evropi s sodelovanjem med državami EU, da se izboljša zdravstvena politika v korist državljanov EU ter da se spodbuja zbiranje sredstev. Naslov programa je Zdravje za rast, izvaja pa se v letih od 2014 do 2020. Končni program je rezultat uspešnih pogajanj med Komisijo, Parlamentom in Svetom o treh poveljnih vprašanjih: proračunu, načinih sprejemanja letnih delovnih programov in sofinanciranju skupnih ukrepov za ustvarjanje spodbud za boljšo udeležbo manj premožnih držav članic. Celotni proračun znaša skoraj 450 milijonov EUR.

V letu 2016 Parlament pripravlja samoiniciativno poročilo o možnosti EU za izboljšanje dostopa do zdravil, ki je povezano s pravico državljanov do zdravstvene nege, vse višjimi cenami zdravil in ovirami pri dostopu bolnikov do zdravil zaradi pomanjkanja osnovnih zdravil in drugih anomalij na farmacevtskem trgu.

Prav tako je na zdravstvenem področju jasna težnja po vse večjem sprejemanju informacijske tehnologije in široki uporabi mobilnih naprav (pametni telefoni in tablice) in pametnih aplikacij, ki vsem udeležencem na tem področju omogočajo stalno povezanost, ne glede na to, kje se nahajajo. Parlament je aktiven partner v razpravah o novih scenarijih v zvezi z e-zdravstvom in m-zdravstvom.

→ [Marcelo Sosa Iudicissa / Purificación Tejedor del Real](#)

## 5.5.4 Zdravila in medicinski pripomočki

*Ker za zdravila in medicinske pripomočke veljajo pravila enotnega trga, je za izdajo dovoljenj za te izdelke z njihovim ocenjevanjem in nadzorom pristojna Evropska unija. Zaradi varovanja javnega zdravja dovoljenje za nova zdravila za uporabo v humani medicini izda Evropska agencija za zdravila v skladu s centraliziranim postopkom in/ali nacionalne agencije na necentraliziran način. Dostop medicinskih pripomočkov do trga je treba urejati s podrobnim regulativnim okvirom, ki ga izvajajo organizacije zasebnega sektorja, in sicer tako imenovani priglašeni organi. Trenutno poteka revizija tega okvira, nov zakonodajni pristop pa bo začel veljati leta 2017.*

### Pravna podlaga

Člen 168 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

### Cilji

Evropska zdravstvena politika temelji na načelu, da je dobro zdravstveno stanje prebivalstva v Evropski uniji pogoj za doseganje osnovnih ciljev Evropske unije, kot so blaginja, solidarnost in varnost. Poleg tega so v zdravstveni strategiji EU predvideni trije cilji: spodbujanje dobrega zdravja v starajoči se Evropi, varovanje državljanov pred tveganji za zdravje ter podpiranje dinamičnih zdravstvenih sistemov in novih tehnologij. Farmacevtski sektor, ki je eden najprožnejših sektorjev, z gospodarskega vidika pomembno prispeva k evropski blaginji, saj zagotavlja razpoložljivost zdravil, gospodarsko rast in trajnostna delovna mesta.

### Dosežki in najnovjši razvoj dogodkov

Zdravilo je vsaka snov ali kombinacija snovi za zdravljenje ali preprečevanje bolezni ljudi. Za varovanje javnega zdravja se v Evropski uniji že od leta 1965 s predpisi ureja izdajanje dovoljenj za dajanje zdravil v promet ter njihovo razvrščanje in označevanje. Precejšnje razlike v zakonodajah držav članic ovirajo trgovino z zdravili na notranjem trgu. Evropska agencija za zdravila je od svoje ustanovitve leta 1993 pristojna za ocenjevanje zdravil. Da se zagotovita najvišja raven javnega zdravja in razpoložljivost zdravil, je bil leta 1995 uveden centraliziran postopek za izdajo dovoljenj. Glavna zakonodajna akta na tem področju sta Direktiva 2001/83/ES in Uredba (ES) št. 726/2004, v katerih so določena pravila za uvedbo centraliziranih in decentraliziranih postopkov. Komisija je leta 2008 predlagala „farmacevtski sveženj“, ki je neke vrste prenovljena vizija za farmacevtski sektor s poudarkom na varnih, inovativnih in dostopnih zdravilih, in predložila tri zakonodajne predloge za obveščanje javnosti, spremljanje varnosti zdravil in ukrepanje proti ponarejenim zdravilom. Sprejete so bile posebne uredbe za zdravila sirote (Uredba (ES) št. 141/2000), zdravila za otroke (Uredba (ES) št. 1901/2006) in zdravila za napredno zdravljenje (Uredba (ES) št. 1394/2007).

Ko je zdravilo enkrat dano na trg, ga Evropska agencija za zdravila ves njegov življenjski cikel spremlja v okviru sistema farmakovigilance, v katerem se beležijo morebitni škodljivi učinki zdravila v vsakdanji klinični praksi. Prvi pravni okvir za farmakovigilanco je bil uveden z Direktivo 2001/83/ES in Uredbo (ES) št. 726/2004. Leta 2012 so bile z novo Uredbo 1027/2012 in Direktivo 2012/26/EU uvedene nove zahteve in postopki.

Klinična preskušanja so sistematične raziskave zdravil na ljudeh, pri katerih se preučujeta učinkovitost in varnost posameznega zdravila. Da se lahko zdravilo da v promet, mora imeti priloženo dokumentacijo, v kateri so navedeni rezultati testiranj, ki so bila opravljena za to zdravilo. Od leta 1990 so se na ravni EU in mednarodni ravni postopoma oblikovali standardi. Ti standardi so kodificirani v zakonodaji EU, ki jo mora farmacevtska industrija spoštovati. Podlaga za sprejemljivo prakso pri kliničnem preskušanju na ljudeh temelji na varstvu človekovih pravic in dostojanstva, kot je navedeno v helsinški deklaraciji iz leta 1996. Direktiva 2001/20/ES (Direktiva o kliničnem preskušanju) se nanaša na dobro klinično prakso, kar je bilo z Direktivo 2005/28/ES še razširjeno. Komisija je leta 2012 Parlamentu v zvezi s tem poslala predlog uredbe (COM(2012)0369). Nova, revidirana zakonodaja je bila uvedena 2014 v obliki Uredbe (EU) št. 536/2014, s katero je bila Direktiva 2001/20/ES razveljavljena.

Zdravila za napredno zdravljenje sodijo v precej novo vrsto zdravil ali farmacevtskih izdelkov, ki temeljijo na napredku na področju celične in molekularne biotehnologije in novih oblik zdravljenja, vključno z genskim zdravljenjem, celičnim zdravljenjem in tkivnim inženirstvom. Teh kompleksnih zdravil, ki zajemajo farmakološko, imunološko in presnovno delovanje, ni mogoče obravnavati kot konvencionalna zdravila in jih je treba urejati v posebni zakonodaji, kot sta Uredba (ES) 1394/2007 in Direktiva 2009/120/ES. Zaradi nevarnosti morebitnega prenosa bolezni morajo biti tkiva in celice podvržene strogim zahtevam glede kakovosti in varnosti. Zato je za ta zdravila precej pomembna Direktiva 2004/23/ES o določitvi standardov kakovosti in varnosti, darovanja, pridobivanja, testiranja, predelave, konzerviranja, shranjevanja in razdeljevanja človeških tkiv in celic. Evropska agencija za zdravila

je ustanovila odbor za napredno zdravljenje, ki je odgovoren za ocenjevanje kakovosti, varnosti in učinkovitosti zdravil za napredno zdravljenje in spremljanje znanstvenega napredka na tem področju. Komisija je leta 2012 začela javno posvetovanje, da bi sodelovala z zainteresiranimi stranmi (tj. deležniki, vključno z malimi in srednjimi podjetji) in se seznanila z njihovim mnenjem o zdravilih za napredno zdravljenje. To novo področje biomedicine ima velik potencial za paciente in industrijo.

Tudi pediatrična zdravila se urejajo s posebno zakonodajo (Uredba (ES) št. 1902/2006 o spremembah Uredbe (ES) št. 1901/2006), da bi zdravila zadostovala potrebam otrok in bi se odpravile pomanjkljivosti iz preteklosti na tem področju, ko so se za zdravljenje otrok uporabljala enaka zdravila in odmerki kot za odrasle. Komisija je po posvetovanjih leta 2013 Parlamentu poslala poročilo o napredku pri uporabi uredbe o pediatričnih zdravilih v prvem petletnem obdobju.

Bolezen, za katero zboli največ pet oseb od 10.000, v Evropski uniji velja za redko bolezen in zdravila sirote so namenjena posebej za zdravljenje teh bolezni. Uredba (ES) št. 141/2000 določa centraliziran postopek za določitev zdravil sirot. Doslej je bilo na ravni EU izdanih le nekaj dovoljenj za to vrsto zdravil. Ker tudi zelo malo ljudi zboli za redkimi boleznimi, se raziskave na tem področju zanemarjajo. Na podlagi tega so bili uvedeni različni ukrepi, kot je pobuda za inovativna zdravila, da bi industrijo spodbudili k razvoju zdravil sirot.

Boj zoper protimikrobno odpornost je sestavni del cilja varovanja pred grožnjami za zdravje, ki je bil določen v strategiji „Skupaj za zdravje“. Protimikrobna sredstva so snovi, ki ubijajo ali zavirajo mikroorganizme, na primer bakterije, viruse in zajedavce. Zaradi uporabe (in zlorabe) protimikrobnih sredstev vse več mikroorganizmov razvije odpornost proti tem sredstvom, kar ogroža javno zdravje. Na podlagi Odločbe 2119/98/ES je bil vzpostavljen sistem spremljanja protimikrobne odpornosti, Komisija pa je leta 2001 sprejela strategijo zoper protimikrobno odpornost (COM(2001)0333). Svet je nato sprejel priporočilo o preudarni rabi protimikrobnih sredstev v humani medicini (2002/77/ES). Trenutni cilji so namenjeni preprečevanju širjenja odpornih sevov in zagotavljanju uporabe antibiotikov le v primerih, ko so ti potrebni. Komisija je leta 2011 začela akcijski načrt proti naraščajoči nevarnosti protimikrobne odpornosti, ki ima štiri stebre: nadzor, raziskave in razvoj izdelkov, preprečevanje ter mednarodno sodelovanje. Parlament je 11. decembra 2012 sprejel novo resolucijo o mikrobem izzivu – Naraščajoča nevarnost protimikrobne odpornosti<sup>[1]</sup>. Leta 2015 je sprejel tudi resolucijo o varnejšem zdravstvenem varstvu v Evropi: izboljšanje varnosti pacientov in boj proti protimikrobni odpornosti, v kateri je med dru-

gim države članice pozval, naj določijo konkretne in ambiciozne količinsko opredeljene cilje za zmanjšanje uporabe antibiotikov.

Ker se je uporaba ponarejenih zdravil v EU zaskrbljujoče povečala, je bila leta 2011 sprejeta nova direktiva o ponarejenih zdravilih (Direktiva 2011/62/EU), ki so jo države članice do januarja 2013 prenesle v svojo zakonodajo. Ponarejanje je lahko povezano z identiteto, zgodovino ali virom, prisotnostjo podstandardnih, ponarejenih ali nepomembnih sestavin ali napačnimi odmerki itd. Komisija je zoper ponarejena zdravila sprejela ukrepe, da bi spodbudila preučevanje načinov za izboljšanje dostopa do trga in razvoj pobud za spodbujanje farmacevtskih raziskav v EU ter odpravila ponarejanje in nezakonito distribucijo zdravil, zagotovila dostop do visokokakovostnih informacij o zdravilih, ki se izdajo samo na recept, ter s krepitvijo farmakovigilance povečala varstvo pacientov.

Sprejet je bil tudi sklop zakonodajnih aktov Evropske unije za določitev bistvenih zahtev, ki jih morajo izpolnjevati medicinski pripomočki, če naj bodo dani v promet, in postopkov za ocenjevanje skladnosti s temi zahtevami, pa tudi pogojev za klinične raziskave ter za pakiranje in označevanje. Komisija je leta 2012 predlagala dve novi uredbi: (a) o medicinskih pripomočkih (COM(2012)0542) in spremembi Direktive 2001/83/ES, Uredbe (ES) št. 178/2002 in Uredbe (ES) št. 1223/2009 ter (b) o *in vitro* diagnostičnih medicinskih pripomočkih (COM(2012)0541). Parlament je aprila 2014 na plenarnem zasedanju odobril obe uredbi. V Svetu je bilo v prvi obravnavi za obe uredbi doseženo politično soglasje.

## Dodatni izzivi

Komisija priznava vlogo, ki jo imajo farmacevtske raziskave in razvoj, ter trenutno izvaja pobude za spodbujanje inovacij. Leta 2006 sta bila sprejeta sedmi okvirni program za raziskave ter program za konkurenčnost in inovacije, ki podpirata nove tehnologije in zagotavljata njihovo hitro komercializacijo. Uredba (EU) št. 282/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2014 o vzpostavitvi tretjega programa za ukrepe Unije na področju zdravja (2014–2020) določa nov zdravstveni program v podporo ukrepom na področju prenosljivih boleznih in drugih zdravstvenih tveganj ter na področjih človeškega tkiva in celic, krvi in človeških organov ter medicinske opreme in zdravil.

Ustvarjanje spodbud za razvoj farmacevtskih izdelkov je pomemben ukrep za boj proti boleznim, zlasti v državah v razvoju. Evropska unija na področju farmacevtskih inovacij izgublja svoj položaj. Naložbe v raziskave in razvoj se namreč postopoma preusmerjajo iz Evrope v Združene države Amerike in Azijo. Poleg tega se ta sektor vse bolj globalizira, kar sicer omogoča dostop do novih trgov, obenem pa lahko privede do globalne delitve dela. Zato se je

[1] UL C 434, 23.12.2015, str. 49.

oblikovala pobuda za inovativna zdravila, ki je poglobilni ukrep za povečanje konkurenčnosti na področju biofarmaceutskih raziskav in razvoja.

Po mnenju Svetovne zdravstvene organizacije je dostop do osnovnih zdravil del pravice do zdravja. Dostop do zdravljenja pa je vse bolj odvisen od razpoložljivosti cenovno sprejemljivih zdravil. Podatki kažejo, da se prodaja in razpoložljivost inovativnih zdravil med različnimi državami članicami zelo razlikujeta. Z gospodarsko krizo se je ta težava še povečala. Evropski parlament je zaskrbljen zaradi teh razmer, zato pripravlja samoiniciativno poročilo o možnostih EU za izboljšanje dostopa do zdravil.

### Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament je dosledno spodbujal oblikovanje skladne politike javnega zdravja in politike za farmacevtske izdelke, ki upošteva tako interese javnega zdravja kot tudi vidike, pomembne za industrijo. Prav tako si je dejavno prizadeval za okrepitev in spodbujanje zdravstvene politike s pripravo številnih mnenj, vprašanj za Komisijo in samoiniciativnih poročil o vprašanjih, kot so protimikrobna odpornost, varnost pacientov in njihova zaščita pred bolnišničnimi okužbami, zdravila, medicinska oprema in alternativne oblike zdravljenja.

Na ravni EU se še vedno preučuje osnutek zakonodaje o zdravilih na recept za uporabo v humani medicini (2008/0255(COD)). Evropski parlament meni, da morajo biti informacije o zdravilih, ki se izdajajo na recept, na voljo pacientom in splošni javnosti. Pacienti naj bi bili upravičeni do enostavnega dostopa do povzetka glavnih značilnosti zdravila ter priloženih navodil za uporabo v elektronski ali tiskani obliki. V navodilih za uporabo bi morale biti na kratko navedene koristi in možni škodljivi učinki zdravila, pa tudi

dodatne informacije za varno in učinkovito uporabo zdravila. Jasno je treba razlikovati med tem, kdaj gre za informacijo in kdaj za oglaševanje, oglaševanje zdravil na recept, namenjeno širši javnosti, pa bi moralo biti še naprej prepovedano.

Evropski parlament je s svojimi predlogi sprememb k najnovejšemu predlogu Komisije na različnih tehničnih ravneh okreпил evropski sistem farmakovigilance.

V zvezi s vprašanji o ponarejenih zdravilih se skupaj s Svetom zavzema za vključitev jasne opredelitve pojma „ponarejena zdravila“ v zakonodajo, da bi lahko enostavno razlikovali med ponarejenimi zdravili in drugimi nezakonitimi zdravili ter ugotovili kršitve pravic intelektualne lastnine. Ker je obstoječa distribucijska mreža za zdravila vse bolj zapletena, nova zakonodaja obravnava vse akterje, vključno s trgovci na debelo in posredniki, ki so vključeni v prodajo ali nakup zdravil, ne da bi bili sami prodajalci ali kupci teh zdravil in ne da bi bila ta zdravila v njihovi lasti ali bi sami fizično ravnali z njimi. Zaščitni elementi bi morali omogočati preverjanje pristnosti in identifikacijo posameznih pakiranj ter zagotavljati dokaze o nedovoljenem spreminjanju. Nezakonita prodaja zdravil javnosti prek interneta je zelo tvegana za javno zdravje, saj lahko na ta način ponarejena zdravila pridejo do javnosti.

Če povzamemo, je Evropski parlament bistveno izboljšal predloge različnih zakonodajnih aktov o zdravilih, ki jih je podala Komisija, s čimer je prispeval k uvedbi varnejšega okvira za uporabo farmacevtskih izdelkov za zdravje in dobro počutje državljanov Evropske unije.

→ Purificación Tejedor del Real / Marcelo Sosa Iudicissa

## 5.5.5 Varnost hrane

*Cilji evropske politike za varnost hrane vsebujejo dva vidika: zaščititi zdravje ljudi in interese potrošnikov ter spodbujati nemoteno delovanje enotnega evropskega trga. Evropska unija tako zagotavlja, da se na področjih higiene krme in živil, zdravja živali, zdravstvenega varstva rastlin in preprečevanja kontaminacije živilskih izdelkov s snovmi iz okolice vzpostavijo in spoštujejo standardi glede nadzora. EU sprejema tudi predpise za označevanje živil in krme.*

### Pravna podlaga

Členi 43, 114, 168(4) in 169 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

### Splošno ozadje

Zaradi vrste izrednih dogodkov, povezanih z živali in krmo (npr. izbruh BSE in škandal z dioksinom) je bila v prvih nekaj letih novega tisočletja izpeljana temeljita reforma politike na področju varnosti hrane. Opredeljen je bil pristop „od vil do vilic“, katerega namen je v vseh fazah proizvodne in distribucijske verige zagotoviti visoko raven varnosti vseh živilskih proizvodov, ki se prodajajo na trgu EU, in sicer ne glede na to, ali so proizvedeni v Uniji ali uvoženi iz tretjih držav. Ta sklop zakonodaje določa kompleksen in povezan sistem pravil, ki zajemajo vse povezave v prehranski verigi.

### Dosežki

#### A. Splošni zakonodajni akti

Splošna načela veljavne zakonodaje na področju hrane so začela veljati leta 2002 z Uredbo (ES) št. 178/2002. S to okvirno uredbo je bila ustanovljena tudi Evropska agencija za varnost hrane (EFSA), zadolžena za ocenjevanje vseh tveganj, povezanih s prehransko verigo, in obveščanje o njih. V uredbi je upoštevano „previdnostno načelo“ (5.4.1) in določen pristop, temelječ na oceni tveganja, vzpostavljene pa so tudi splošne določbe za sledljivost živil in krme. Prav tako je z njo uveden sistem hitrega obveščanja za živila in krmo (RASFF), ki državam članicam in Komisiji omogoča hitro izmenjavo informacij in usklajevanje odzivov na tveganja za zdravje, povezana z živali ali krmo.

#### B. Higiena živil

Aprila 2004 je bil v okviru pristopa „od vil do vilic“ sprejet nov zakonodajni okvir o higieni živil, znan tudi kot sveženj za higieno živil (Uredba (ES) št. 852/2004 o higieni živil, Uredba (ES) št. 853/2004 o posebnih higienskih pravilih za živila živalskega izvora in Uredba (ES) št. 854/2004 o določitvi okvira Skupnosti za organizacijo uradnega nadzora proizvodov živalskega izvora, namenjenih za prehrano ljudi, ki vsebuje tudi posebne predpise za sveže meso, školjke, mleko in mlečne izdelke). Po tem svežnju so za higieno živil

neposredno odgovorni različni akterji v prehranjevalni verigi: slediti morajo sistemu za samoregulacijo, ki temelji na metodi HACCP (analizi tveganj in kritičnih kontrolnih točk), ta sistem pa se spremlja z uradnim nadzorom, ki ga morajo izvajati pristojni organi, v skladu z Uredbo št. 854/2004, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 882/2004.

#### C. Kontaminacija živil

##### 1. Varna hrana

Uredba Sveta (EGS) št. 315/93 je bila sprejeta z namenom, da bi preprečili trženje živil, ki vsebujejo nesprejemljive količine onesnaževal. Omejitve, ki se trenutno uporabljajo za najpomembnejša onesnaževala, so določene v Uredbi Komisije (ES) št. 1881/2006, ki določa najvišje mejne vrednosti onesnaževal v živilih (npr. nitratov, mikotoksinov, težkih kovin in dioksinov) in njihovo redno preverjanje.

##### 2. Najvišje mejne vrednosti ostankov

Ostanki, ki se nahajajo v živilih, so lahko posledica uporabe pesticidov, veterinarskih zdravil ali biocidnih proizvodov. Ostanke pesticidov ureja Uredba št. 396/2005, ki nadomešča predhodne zakonodajne akte in določa pravila za vse kmetijske proizvode. Najvišje mejne vrednosti ostankov in snovi, ki so podvržene nadzoru, se redno posodablja s posebnimi uredbami Komisije. Kar zadeva ostanke v živalih, so dovoljene snovi in najvišje mejne vrednosti njihovih ostankov navedene v Uredbi št. 37/2010 o farmakološko aktivnih snoveh in njihovi razvrstitvi glede mejnih vrednosti ostankov v živilih živalskega izvora.

##### 3. Kontaminacija, ki jo povzročajo materiali v stiku z živali

Pravila o materialih, namenjenih za stik z živali, so določena z Uredbo (ES) št. 1935/2004. V tej uredbi so opredeljene splošne zahteve za vse relevantne materiale in izdelke, posebni ukrepi EU s podrobnejšimi določbami pa se lahko sprejmejo za sedemnajst materialov ali izdelkov, namenjenih za stik z živali, ki so navedeni v njeni Prilogi I. Za plastiko so bile, denimo, z Uredbo (EU) št. 321/2011 uvedene omejitve glede uporabe bisfenola A v plastičnih stekleničkah za dojenčke. Trenutno urejajo posebni ukrepi EU samo štiri materiale, za druge pa lahko države članice sprejmejo nacionalne predpise. Skupno raziskovalno središče Komisije izvaja študijo, s katero želi ponuditi

temeljiti pregled nad trenutnim stanjem v zvezi z materiali, namenjeni za stik z živil, za katere ni posebnih ukrepov na ravni EU.

## D. Označevanje živil

### 1. Zakonodaja o označevanju živil

Pravni okvir, ki ureja označevanje živil, je oblikovan tako, da potrošnikom zagotavlja dostop do popolnih informacij o vsebini in sestavi izdelkov, s čimer štiti njihovo zdravje in interese. 13. decembra 2014 je začela veljati nova uredba (Uredba (EU) št. 1169/2011), ki v enem zakonodajnem aktu združuje dve direktivi: Direktivo Sveta 2000/13/ES o označevanju, predstavljanju in oglaševanju živil in Direktivo Sveta 90/496/EGS o označevanju hranilne vrednosti živil, kakor je bila spremenjena z Direktivo Komisije 2003/120/ES.

Glavna novost je zahteva za proizvajalce, da navedejo prisotnost alergenov v nepakiranih živilih, npr. v restavracijah in menzah, poreklo nepredelanega mesa (za nekatere vrste mesa, razen govedine, pri kateri je že zdaj treba označiti poreklo) in prisotnost imitacij živil, kot so rastlinski proizvodi, ki nadomestčajo sir ali meso. Posebne določbe o označevanju hranilne vrednosti predelanih živil bodo začele veljati 13. decembra 2016. Uredba Komisije (EU) št. 1337/2013 določa podrobnosti v zvezi z zahtevami, da je treba (z nekaterimi izjemami) označiti kraj vzreje in zakola predpakirane sveže, ohlajene in zmrznjene svinjine, ovčetine, perutnine in kozjega mesa. Nova pravila veljajo od 1. aprila 2015.

### 2. Zdravstvene in prehranske trditve ter živila za posebne skupine potrošnikov

Uredba (ES) št. 1924/2006 ureja prehranske in zdravstvene trditve o živilih. Z namenom zagotavljanja varnosti izdelkov vzpostavlja Direktiva 2009/39/ES okvir splošnih pravil za t. i. dietetična živila, vključno z živil, za novorojenčke in majhne otroke, in določa zahteve glede njihove sestave, trženja in označevanja. Junija 2013 je Parlament sprejel novo uredbo o živilih za posebne skupine potrošnikov (Uredba (EU) št. 609/2013), s katero je bila odpravljena široka kategorija „dietetičnih živil“ in uvedena so bila pravila za živila za posebne skupine potrošnikov: živila, namenjena dojenčkom in majhnim otrokom, živila za posebne zdravstvene namene in popolne prehranske nadomestke za nadzor nad telesno težo. Ta zakonodaja bo začela veljati julija 2016.

## E. Živilski dodatki in arome

### 1. Sveženj predlogov o sredstvih za izboljšanje živil

Živilski dodatki so snovi, ki jih običajno ne uživamo samostojno, živilom pa se dodajajo namenoma zaradi določene tehnološke funkcije (na primer barvila, sladila ali konzervansi). Leta 2008 je bil spre-

jet nov zakonodajni sveženj štirih uredb (uredbe (ES) št. 1331/2008, št. 1332/2008, št. 1333/2008 in št. 1334/2008), ki zadevajo postopek odobritve in pogoje uporabe ter označevanje aditivov za živila, encimov za živila in arom za živila.

### 2. Prehranska dopolnila in dodajanje vitaminov in mineralov

Direktiva 2002/46/ES določa usklajena pravila za označevanje prehranskih dopolnil in uvaja posebna pravila za vitamine in minerale v prehranskih dopolnilih. Uredba (ES) št. 1925/2006 usklajuje določbe, sprejete v državah članicah, za dodajanje vitaminov, mineralov in nekaterih drugih snovi v živila.

## F. Zdravje živali in zdravstveno varstvo rastlin

Zakonodaja EU vsebuje splošne določbe o spremljanju (Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2003/99/ES), prijavljanju (Direktiva Sveta 82/894/EGS) ter obravnavi (Direktiva Sveta 92/119/EGS) nalezljivih bolezni in njihovih prenašalcev. Sedanji zakonodajni okvir za organizacijo uradnega nadzora je bil vzpostavljen z Uredbo (ES) št. 882/2004 o uradnem nadzoru za zagotovitev preverjanja skladnosti z zakonodajo o živilih in krmi ter predpisi o zdravju in dobrobiti živali.

Komisija je maja 2013 predstavila nov zakonodajni sveženj, ki vključuje predloge o zdravju živali, zdravstvenem varstvu rastlin, rastlinskem razmnoževalnem materialu in uradnem nadzoru. S tem svežnjem pristop k varovanju zdravja v večji meri temelji na tveganju, njegov namen pa je izboljšati učinkovitost uradnega nadzora, da bi v kar največji meri preprečili prehranske krize in primere goljufij. Marca 2016 je bil sprejeti nov predpis EU na področju zdravja živali (Uredbe (EU) 2016/429 o prenosljivih boleznih). Novi režim zdravstvenega varstva rastlin bo predvidoma začel veljati ob koncu leta 2016, o novi uredbi o uradnem nadzoru pa še vedno potekajo pogajanja.

## G. Zakonodaja o živalski krmi in njenem označevanju

Uredba (ES) št. 183/2005 ureja higieno živalske krme. Uredba (ES) št. 767/2009, sprejeta julija 2009, združuje večino zakonskih predpisov o označevanju in trženju krme. Direktiva 2002/32/ES o nezaželenih snoveh v živalski krmi določa najvišje mejne vrednosti za težke kovine in prepoveduje razredčevanje onesnaženih sestavin za krmo. Direktiva 2002/70/ES vsebuje zahteve za določanje vrednosti dioksinov in dioksinom podobnih polikloriranih bifenilov (PCB) v krmi. Trenutno se izvaja pregled predpisov o zdravilih za uporabo v veterinarski medicini (ki jih urejata zlasti Direktiva 2001/82/ES in Uredba (ES) št. 726/2004) in o medicirani krmi (Direktiva 90/167/EGS).

## H. Nova živila

Uredba (ES) št. 258/97 je določala, da je treba za nova živila (torej tista, katerih uporaba pred začetkom veljavnosti te uredbe ni bila razširjena) opraviti oceno varnosti, preden se začnejo tržiti v EU, kasneje pa je bila vključena v Uredbo (ES) št. 1852/2001. Komisija je leta 2008 predstavila predlog za posodobitev zakonodaje o novih živilih, vendar novi predpis ni začel veljati zaradi nesoglasja med Parlamentom in Svetom glede načina urejanja živil iz kloniranih živali. Decembra 2013 je vložila nov predlog, o katerem sta Parlament in Svet dve leti kasneje končno dosegla soglasje, Uredba (EU) 2015/2283 pa je začela veljati 31. decembra 2015. Dokler ne bo posebne zakonodaje o živilih iz kloniranih živali, bo ta uredba urejala tudi ta živila, ki jih je treba ustrezno označevati.

## I. Gensko spremenjeni organizmi (GSO)

Gensko spremenjeni organizem je „organizem z izjemo človeka, katerega genski material je bil spremenjen na način, ki se ne pojavlja v naravi s križanjem in/ali naravno rekombinacijo“. Direktiva 2001/18/ES o namernem sproščanju gensko spremenjenih organizmov v okolje ureja njihovo gojenje in komercializacijo ter skupaj z uredbama (ES) št. 1829/2003 in št. 1830/2003 vzpostavlja zakonodajni okvir Unije na tem področju (vključno z obveznim označevanjem živil iz GSO ali živil, ki vsebujejo GSO). Z izdajo dovoljenja za gojenje sorte krompirja Amflora marca 2010 je Komisija prekinila moratorij na gojenje novih GSO, ki je veljal od leta 1998. Januarja 2015 je bila sprejeta nova zakonodaja (Direktiva (EU) 2015/412 o spremembi Direktive 2001/18/ES), ki državam članicam omogoča, da na svojem ozemlju omejijo ali prepovejo gojenje rastlin, ki vsebujejo GSO, tudi če je njihovo

gojenje dovoljeno na ravni EU. Ta zakonodaja je bila predlagana leta 2010, vendar je bila štiri leta blokirana zaradi nesoglasja med državami članicami, ki se zavzemajo za gojenje GSO, in tistimi, ki temu nasprotujejo. Komisija je aprila 2015 predlagala spremembo Uredbe 1829/2003, da bi državam članicam omogočila, da na svojem ozemlju omejijo ali prepovejo uporabo gensko spremenjenih živil ali krme, vendar je Parlament predlog oktobra 2015 zavrnil, med drugim zato, ker ni bila prej opravljena ocena učinka in ni bilo rešeno vprašanje skladnosti ukrepov, ki jih sprejmejo države članice, s pravili notranjega trga in pravili Svetovne trgovinske organizacije, pa tudi, ker je bila vprašljiva praktična izvedljivost predloga. Svet o predlogu še ni sprejel uradne odločitve.

## Vloga Evropskega parlamenta

V odgovor na krize, kot je bil izbruh BSE leta 1996 ali izbruh slinavke in parkljevke leta 2002, je Parlament ustanovil začasna odbora z nalogo preiskati domnevne pomanjkljivosti pri izvajanju evropske zakonodaje. Zlasti je pozoren na morebitna tveganja za zdravje potrošnikov, povezana z živalskimi kloni in nanomateriali. V resoluciji, ki jo je sprejel maja 2016<sup>[1]</sup>, je Komisijo ponovno<sup>[2]</sup> pozval, naj predloži zakonodajne predloge, s katerimi bi označevanje izvora izdelkov, zlasti mesa, v predelanih živilih postalo obvezno, s čimer bi zagotovili večjo preglednost vzdolž prehranske verige in boljšo obveščeno evropskih potrošnikov. S takšnim ukrepom bi tudi obnovili zaupanje potrošnikov po škandalu s konjskim mesom iz leta 2013 in drugih primerih goljufij, povezanih z živilni.

→ [Nora Hahnkamper-Vandenbulcke](#)

<sup>[1]</sup> Resolucija Evropskega parlamenta z dne 12. maja 2016 o obvezni navedbi države izvora ali kraja porekla za nekatera živila, Sprejeta besedila, P8\_TA(2016)0225.

<sup>[2]</sup> Resolucija Evropskega parlamenta z dne 11. februarja 2015 o označevanju države izvora mesa v predelanih živilih, Sprejeta besedila, P8\_TA(2015)0034.



## 5.6 Politika na področju prometa in turizma

### 5.6.1 Skupna prometna politika: splošno

*Prometna politika že 30 let spada med skupna področja politike, in sicer vse od sodbe Sodišča Evropske unije z dne 22. maja 1985 o tožbi, ki jo je Evropski parlament vložil proti Svetu zaradi opustitve ukrepanja. Poleg odpiranja prometnih trgov konkurenci in ustvarjanja vseevropskih prometnih omrežij bo imelo v obdobju do leta 2020 vse večji pomen vprašanje „trajnostne mobilnosti“, predvsem zaradi nenehnega povečevanja emisij toplogrednih plinov v tem sektorju, ki ogrožajo uresničitev podnebnih ciljev Evropske unije.*

#### Pravna podlaga

Člen 4(2)(g) in naslov VI PDEU.

#### Cilji

Že v rimskih pogodbah so države članice poudarile pomembnost skupne prometne politike, saj so ji namenile celo posebno poglavje. Promet je tako postal ena prvih skupnih politik Skupnosti. Prva prednostna naloga je bila vzpostavitev skupnega prometnega trga, tj. uresničitev svobode opravljanja storitev in odpiranje prometnih trgov. Ta cilj je bil v veliki meri dosežen, saj se bodo celo železniški trgi (storitve notranjega potniškega prometa) postopoma odprli konkurenci.

Pri odpiranju prometnih trgov gre hkrati tudi za ustvarjanje pravičnih konkurenčnih pogojev, tako za posamezne načine prevoza kot tudi med njimi. Iz tega razloga je usklajevanje nacionalnih zakonov in predpisov, vključno s tehničnimi, socialnimi in davčnimi okvirnimi pogoji, sčasoma dobivalo vedno večji pomen.

Kljub srednjeročnemu zmanjšanju prometa po gospodarski krizi leta 2008 se je zaradi dokončne vzpostavitve evropskega notranjega trga, padca notranjih meja, nižjih cen prevoza v povezavi z odpiranjem in liberalizacijo prometnih trgov ter sprememb proizvodnega sistema in skladiščenja obseg potniškega in tovarnega prometa povečal. Z ekonomskega vidika zelo uspešen in dinamičen prometni sektor pa se je srečeval z vedno večjimi socialnimi in ekološkimi posledicami, zato je postajal model „trajnostne mobilnosti“ vedno pomembnejši.

Ta je razpet med dvema nasprotujočima si ciljema. Po eni strani je zagotavljanje cenovno ugodne in učinkovite mobilnosti oseb in blaga ključni dejavnik za konkurenčnost notranjega trga EU in osnova prostega potniškega prometa; po drugi pa se je treba

spopadati z naraščajočim prometom in s tem zmanjševati zunanje posledice, kot so prometne nesreče, bolezni dihal, podnebne spremembe, hrup, okoljska škoda in zastoji v prometu.

Uporaba tega vodilnega načela zahteva celovit pristop za optimiziranje učinkovitosti prometnega sistema, prometne organizacije in varnosti ter za zniževanje porabe energije in vplivov na okolje. Glavni cilji so med drugim krepitev konkurenčnosti okolju prijaznih načinov prevoza, oblikovanje celostnih prevoznih verig ob uporabi dveh ali več različnih vrst prometa (kombinirani železniško-cestni promet ter intermodalnost) ter oblikovanje pravičnih konkurenčnih pogojev med vrstami prometa s pravičnim zaračunavanjem zunanjih stroškov.

Toda vložiti bo treba še veliko truda, saj se mora evropska prometna politika soočiti z velikimi izzivi na področju trajnostnega razvoja, zlasti kar zadeva boj proti podnebnim spremembam. Promet proizvede skoraj četrtino vseh emisij toplogrednih plinov (TGP) v EU-28 (gre za drugega največjega proizvajalca TGP za energetskim sektorjem). Poleg tega je promet edini sektor v Evropi, v katerem so se emisije TGP od leta 1990 povečale, skupno skoraj za 22 %. (Po upadu gospodarske rasti leta 2008 so se emisije začele zmanjševati, vendar se dolgoročno še vedno dvigajo.) Prav zato je v beli knjigi o prometu iz leta 2011 priporočeno zmanjšanje teh emisij (vključno z emisijami mednarodnega letalskega prometa in brez emisij mednarodnega pomorskega prometa) za 20 % med letoma 2008 in 2030 ter za najmanj 60 % med letoma 1990 in 2050 ter zmanjšanje emisij mednarodnega pomorskega prometa za 40 % med letoma 2005 in 2050. V beli knjigi je prav tako predlagano, da se uporaba trajnostnih goriv z nizko vsebnostjo ogljika v letalskem prometu do leta 2050 zviša za 40 % in da se uporaba avtomobilov na klasična goriva v mestnem prometu do leta 2030 zmanjša za 50 %, do leta 2050 pa celo za 100 %.

## Dosežki

### A. Splošne politične smernice

Bela knjiga iz junija 1985 o dokončnem oblikovanju notranjega trga je zajemala priporočila za zagotovitev svobodnega opravljanja storitev, vsebovala pa je tudi določbe za posamezne vrste prevoza in nekatere cilje, ki naj bi jih do 31. decembra 1992 dosegle vse vrste prometa (kopenskega, pomorskega in letalskega). K temu so spadali izgradnja prometne infrastrukture v interesu Skupnosti, poenostavitev pregledov in formalnosti ob prehodu čez mejo ter izboljšanje varnosti. Komisija je 2. decembra 1992 sprejela belo knjigo o prihodnjem razvoju skupne prometne politike (COM(1992)0494), v kateri je priporočala odpiranje prometnih trgov, razvoj vseevropskega omrežja, krepitev varnosti in socialno usklajevanje. Poleg tega prva bela knjiga pomeni preobrat v smeri celostnega in intermodalnega pristopa, ki temelji na vodilnem načelu „trajnostne mobilnosti“. Pozneje je Komisija v svoji beli knjigi z dne 22. julija 1998 z naslovom Pravične cene za uporabo infrastrukture: postopni pristop k oblikovanju skupnega okvira na področju pristojbin za prometne infrastrukture v EU (COM(1998)0466) poudarila velike razlike med državami članicami pri določanju pristojbin v prometu, ki so povzročile večkratno izkrivljanje konkurence pri posameznih načinih prevoza in med njimi. Poleg tega naj obstoječi sistemi za določanje pristojbin do zdaj ne bi zadostno upoštevali ekoloških in socialnih vidikov prometa.

Komisija je v svoji drugi beli knjigi z naslovom Evropska prometna politika do leta 2010: čas za odločitev (COM(2001)0370) najprej analizirala težave in potrebe evropske prometne politike, zlasti v zvezi s širitvijo na vzhod. Napovedala je velik porast prometa, povezan z naraščajočimi preobremenitvami in zastoji, še posebej v cestnem in zračnem prometu, ter z naraščajočimi vplivi na zdravje in okolje. Za preprečevanje teh trendov in za vzpostavitev ekonomsko učinkovitega ter hkrati tudi okoljsko in socialno prijaznega prometnega sistema je Komisija predlagala sveženj 60 ukrepov. Na ta način naj bi ločili gospodarsko rast in naraščanje prometa ter se spopadli z neenakomerno rastjo načinov prevoza. Cilj bele knjige iz leta 2001 je bila vzpostavitev ravnovesja med deleži železniškega prometa, celinske plovbe in pomorskega prometa na kratke razdalje na ravni iz leta 1998 (čeprav je Parlament v svojem poročilu A5-0444/2002, str. 8, ta cilj označil za minimalen). Temu naj bi služili predvsem ukrepi za prenovo železniškega prometa, za spodbujanje pomorskega prometa in prometa po celinskih vodnih poteh ter za spodbujanje povezovanja različnih načinov prevoza. Poleg tega se je Komisija zanašala tudi na pregled smernic za vseevropska prometna omrežja (TEN-T, gl. preglednico 5.8.1), da bi jih prilagodila razširjeni Uniji in bolj kot v preteklosti spodbujala odpravo ozkih grl v mednarodnem prometu. Tretji del bele knjige, osredotočen na pravice in obveznosti uporabnikov

prometnih sistemov, je predvideval akcijski program za izboljšanje varnosti v cestnem prometu, izboljšanje pravic potnikov ter vzpostavitev preglednosti stroškov za vse načine prevoza s približevanjem načel določanja pristojbin za infrastrukturo. Kot četrto področje pa je Komisija potrdila potrebo po odpravljanju vplivov globalizacije prometa.

### Izvajanje in razprave o prihodnosti prometa

#### A. 2001–2008

Kljub trudu Komisije je skupna prometna politika do druge polovice osemdesetih let prejšnjega stoletja le počasi napredovala. Pot do zakonodaje Skupnosti na področju prometa je bila prosta šele s postopkom, ki ga je Evropski parlament sprožil proti Svetu zaradi opustitve ukrepanja. Evropsko sodišče je v svoji sodbi z dne 22. maja 1985 v zadevi 13/83 o opustitvi ukrepanja zahtevalo ukrepanje Sveta, kar je pomenilo pravi začetek skupne prometne politike. Številni ukrepi, ki so bili napovedani v belih knjigah iz let 1992 in 2001, so bili medtem že izvedeni oz. sproženi. Poleg tega je Unija v tem obdobju z evropskim satelitskim navigacijskim sistemom Galileo, evropskim sistemom za upravljanje železniškega prometa (ERTMS) in programom SESAR za izboljšanje infrastrukture za upravljanje zračnega prometa sprožila lastne zahtevne tehnološke projekte. Junija 2006 je Komisija predstavila vmesni pregled bele knjige (COM(2006)0314). Ocenila je, da ukrepi, ki so bili načrtovani leta 2001, ne zadostujejo za doseganje zastavljenih ciljev. Med na novo ustvarjenimi instrumenti velja omeniti a) akcijske načrte za logistiko tovarnega prometa (COM(2007)0607), za uvajanje inteligentnih prometnih sistemov v Evropi (COM(2008)0886) in o mobilnosti v mestih (COM(2009)0490), b) Naiades in Naiades II (2013) – celostni evropski akcijski program za prevoz po celinskih plovni poteh (COM(2006)0006) – ter c) strateške cilje in priporočila za pomorsko prometno politiko EU do leta 2018 (COM(2009)0008).

Komisija je julija 2008 predložila sveženj ukrepov za okolju prijaznejši promet, ki je temeljil na strategiji za internalizacijo zunanjih stroškov pri vseh vrstah prevoza. Ta sveženj je vseboval tri sporočila in en predlog revizije direktive o evrovinjeti (gl. preglednico 5.6.4 – A.2 Določanje pristojbin za uporabo cest).

#### B. 2009–2015

Komisija je manj kot deset let po svoji drugi beli knjigi (2001) začela razpravo o dolgoročni prihodnosti prometa (20–40 let) in rezultate predstavila v obliki sporočila z naslovom Trajnostno naravnana prihodnost prometa: usmeritev k integriranemu, tehnološko naprednemu in uporabnikom prijaznemu prometnemu sistemu (COM(2009)0279, str. 4). V sporočilu so začrtani trendi, izzivi in možnosti evropskega prometnega sistema v prihodnosti, zlasti ob upošte-

vanju a) napredka globalizacije, b) razvoja odnosov s tretjimi državami, c) povečanja tovarnega prometa, d) sprememb socialnih struktur in demografskega gibanja, e) rastoče urbanizacije, f) prihodnjega razvoja na področju trgovine, g) možnega tehnološkega napredka na področju energije, prometa in komunikacij, h) možnih posledic podnebnih sprememb ter i) sprememb, ki so potrebne na področju oskrbe z energijo.

V svoji tretji beli knjigi o prihodnosti prometa do leta 2050 z naslovom Načrt za enotni evropski prometni prostor – na poti h konkurenčnemu in z viri gospodarnemu prometnemu sistemu (COM(2011)0144), ki je bila objavljena 28. marca 2011, je Komisija opisala prehod vrst prometa od starih k novim izzivom in opisala možnosti, kako bi jih lahko premagali. (Zelo zahteven) cilj te vizije je bilo znižanje emisij toplogrednih plinov vsaj za 60 % do leta 2050 v primerjavi z ravno leta 1990, ne da bi pri tem ovirali rast prometa in ogrozili mobilnost, kot (ambiciozen) vmesni cilj pa znižanje emisij toplogrednih plinov do let 2020/2030 za približno 20 % v primerjavi z ravno leta 2008. Ti cilji pa so v veliki meri nezadostni glede na cilje, ki so bili decembra 2015 sprejeti na konferenci o podnebnih spremembah v Parizu (COP 21), tj. zmanjšanje emisij toplogrednih plinov za vsaj 40 % med letoma 2021 in 2030. V obdobju do leta 2020 bosta pri reševanju gospodarskih in okoljskih izzivov, s katerimi se bo morala soočiti skupna prometna politika, da bo prispevala k uresničevanju znatnega zmanjšanja emisij, enako pomembni stvarnost in ambicioznost. To pomeni, da bi morale vse vrste prometa uporabljati manj energije in čistejšo energijo, bolje izkoriščati sodobno infrastrukturo in zmanjšati svoj vpliv na okolje. V beli knjigi o prometu je opredeljenih deset ciljev (na primer preusmeriti 30 % tovarnega cestnega prometa na železniški ali pomorski promet do leta 2030 in več kot 50 % do leta 2050; potrojiti obseg trenutnega železniškega omrežja visoke hitrosti do leta 2030 in na železniški promet preusmeriti večji del potniškega prometa na srednje razdalje do leta 2050; vzpostaviti osnovno multimodalno omrežje TEN-T, ki bi v Uniji v celoti delovalo do leta 2030, skupaj z visokokakovostnim in visokozmogljivim omrežjem do leta 2050 ter povezanimi informacijskimi storitvami itd.). Komisija namerava predvsem ustvariti pravi enotni evropski prometni prostor, tako da se odstranijo preostale ovire med načini prevoza in nacionalnimi sistemi, olajša postopek integracije ter pojav večnacionalnih in multimodalnih operaterjev. Predlagana strategija predvideva večjo usklajenost ter boljše izvajanje socialnih, okoljskih in varnostnih predpisov, minimalnih standardov za storitve in pravic uporabnikov, da bi se izognili napetosti in izkrivljanju dosledne uporabe pravil o konkurenci za vse vrste prometa. Drugi del strategije so inovacije za prihodnost, ki zajemajo nove tehnološke rešitve in spremembe obnašanja v smeri bolj trajnostne mobilnosti. Infrastrukturno omrežje sodobnega prometa zahteva

veliko sredstev, različne vire financiranja in pametne sisteme določanja pristojbin. Prometni sektor je na primer največji upravičenec instrumenta za povezovanje Evrope (ki je bil vzpostavljen z Uredbo (EU) št. 1316/2013), s proračunom v višini 12 milijard EUR do leta 2020.

1. julija 2016 je bilo predstavljeno poročilo v obliki delovnega dokumenta (SWD(2016)0226) o doseženem napredku pri izvajanju desetletnega programa iz bele knjige 2011; priloga II vključuje zlasti podroben opis dejavnosti do maja 2016.

## Vloga Evropskega parlamenta

### A. Pristojnosti

Tudi na področju prometa se je vloga Evropskega parlamenta postopoma razvila iz povsem svetovalne vloge (do začetka veljavnosti Maastrichtske pogodbe) v soodločanje (od Amsterdamske pogodbe), tako da je Parlament zdaj enakopraven Svetu.

Lizbonska pogodba (gl. preglednico 1.1.5) je uradno prenovila to področje z vključitvijo skupne prometne politike pod naslov VI, ki pa spada med deljene pristojnosti Unije (v skladu s členom 4(2)(g) PDEU). Člen 91 in člen 100(2) PDEU določata, da se redni zakonodajni postopek uporablja tudi na vseh področjih prometa (gl. predvsem preglednico 1.4.1).

### B. Splošna usmeritev

Poleg večinske podpore za izvedeno liberalizacijo prometnih trgov je Evropski parlament vedno znova poudarjal, da se mora liberalizacija prometnih trgov izvesti hkrati z obsežnim usklajevanjem socialnih, davčnih in tehničnih okvirnih pogojev ter varnostnih standardov. Poleg tega je tudi redno izražal podporo zgledu trajnostne mobilnosti s konkretnimi predlogi in zahtevami.

Evropski parlament je 12. februarja 2003 sprejel resolucijo o drugi beli knjigi Komisije z naslovom Evropska prometna politika za leto 2010: čas za odločitev. V njej je poudaril, da mora biti podlaga in merilo za evropsko prometno politiko trajnost. Vztrajal je, da je treba vzpostaviti celovit skupni prometni sistem. Tako kot pri prehodu na okolju prijaznejše načine prevoza ob ohranitvi konkurenčnosti cestnega prometa je bilo soglasje doseženo tudi pri ustreznem nalaganju stroškov infrastrukture in zunanjih stroškov za vse načine prevoza. To splošno usmeritev je konkretiziral s številnimi zahtevami in predlogi za vsak posamezen način prevoza, za prometno varnost, za časovni načrt in financiranje TEN-T ter za boljše uskladitev z drugimi politikami Unije. Isto velja za nadaljnja vprašanja prometne politike, kot so intermodalnost, raziskave, razvoj in nove tehnologije.

Evropski parlament je 9. julija 2008 sprejel resolucijo k zeleni knjigi Komisije z naslovom Za novo kulturo mobilnosti v mestih (objavljena 25. sep-

tembra 2007). 23. aprila 2009 je bila sprejeta še resolucija o akcijskem načrtu za mobilnost v mestih. Parlament je zahteval oblikovanje celovitega evropskega splošnega pristopa za mobilnost v mestih, ki bi služil kot skupni referenčni okvir za evropske, nacionalne, regionalne in lokalne uporabnike (občine, državljani, gospodarstvo in industrija). Kmalu zatem je Komisija to zahtevo vključila v akcijski načrt o mobilnosti v mestih (COM(2009)0490), ki je bil objavljen 30. septembra 2009.

Parlament je po novem sporočilu Komisije z naslovom Skupaj h konkurenčni in z viri gospodarni mobilnosti v mestih (COM(2013)0913), ki je bilo objavljeno 17. decembra 2013, sprejel resolucijo z dne 2. decembra 2015 o trajnostni mobilnosti v mestih. Poslanci še zlasti spodbujajo države članice in mesta, naj pripravijo načrte za trajnostno mobilnost v mestih, v katerih naj se prednost nameni načinom prevoza z nizkimi emisijami, vozilom na alternativna goriva in uporabi inteligentnih prometnih sistemov, ob upoštevanju posebnih potreb oseb z omejeno mobilnostjo. Zavzemajo se tudi za politiko parkiranja (ponudba parkirnih prostorov, uporaba inteligentnih parkirnih sistemov in določanje ustreznih cen), ki je lahko del celotne mestne politike, ter za zmanjšanje hrupa v mestih, ki ga povzroča promet. Komisijo in države članice pozivajo: i) naj vzpostavijo mrežo trajnostne mobilnosti za zglede najboljše prakse pri prostorskem načrtovanju in rabi prostora (usmerjeno k skupnemu in javnemu prevozu, kolesarjenju in hoji); ii) naj mesta spodbujajo k sodelovanju v evropskem partnerstvu za inovacije – pametna mesta in skupnosti; iii) naj začnejo kampanje ozaveščanja za spodbujanje trajnostne mobilnosti.

V resoluciji z dne 6. julija 2010 o trajnostno naravnani prihodnosti prometa se je Evropski parlament z naborom ukrepov odzval na povezano sporočilo Komisije za pripravo nove bele knjige. Resolucija v 42 odstavkih kaže celotno podobo evropske prometne politike.

Od objave tretje bele knjige je Parlament sprejel že dve resoluciji. V resoluciji z dne 15. decembra 2011 z naslovom Načrt za enotni evropski prometni prostor – na poti h konkurenčnemu in z viri gospodarnemu prometnemu sistemu so poslanci pripravili neke vrste predhodno oceno glavnih ciljev bele knjige iz leta 2011 ter ovrednotili dosežen napredek v okviru

bele knjige iz leta 2001. V resoluciji je v zvezi z izvedbo enotnega prometnega prostora do leta 2020 navedeno, da so možnosti prevoza v številnih sektorjih premalo izkoriščene, poudarjena pa je tudi pomembnost sistema, usmerjenega k povezovanju in interoperabilnosti, ki temelji na resnično evropskem upravljanju infrastrukture, da bi pri vseh vrstah prevoza odpravili „učinke meje“ med državami članicami. Parlament podpira deset ciljev za konkurenčen in z viri gospodaren prometni sistem ter cilje za leto 2030 in leto 2050, ki so določeni v beli knjigi. Poslanci kljub temu priporočajo natančnejše določbe za obdobje do leta 2020. V okviru strategije 2020 so to na primer zmanjšanje emisij CO<sub>2</sub> v cestnem prometu za 20 %, zmanjšanje hrupa in porabe energije tirnih vozil za 20 %, zmanjšanje emisij CO<sub>2</sub> v letalskem prometu v celotnem evropskem zračnem prostoru za 30 %, zmanjšanje emisij CO<sub>2</sub> in onesnaževal v pomorskem prometu za 30 %. Vsi ti vmesni cilji so prednostni in se v letnem pregledu lahko prilagodijo. Poleg tega je Parlament oblikoval vrsto ciljno usmerjenih priporočil na področju cestnega, letalskega, železniškega in pomorskega prometa. 9. septembra 2015 je sprejel drugo resolucijo o izvajanju bele knjige 2011 s podnaslovom Ocena in pot naprej proti trajnostni mobilnosti. Parlament je v vmesnem pregledu bele knjige Komisijo pozval, naj ohrani najnižjo raven ambicioznosti ciljev. Poslanci predvsem vztrajajo, da je treba pregledati napredek pri izvajanju 40 pobud, opisanih v prilogi k beli knjigi (kar je Komisija storila z objavo delovnega dokumenta z dne 1. julija 2016, glej zgoraj). Poleg tega Evropski parlament poudarja velike vrzeli med cilji ter operativnimi in finančnimi sredstvi za njihovo uresničevanje ter Komisijo poziva, naj predlaga dodatne zakonodajne ukrepe in celovito strategijo za spodbujanje razogljičenja prometa, da bi dosegli dolgoročni cilj (zmanjšanje emisij TGP v prometu za vsaj 60 % do leta 2050). Parlament pripravlja vrsto priporočil za integracijo vseh vrst prevoza, da bi vzpostavili učinkovitejši, trajnosten, konkurenčen ter uporabnikom dostopen in praktičen prometni sistem. Med glavnimi točkami so prehod na druge oblike prevoza in somodalnost, sodobna infrastruktura in pametno financiranje, mobilnost v mestih, položaj uporabnikov v prometni politiki in svetovna razsežnost prometa.

→ Piero Soave

## 5.6.2 Pravice potnikov

*Namen skupnih predpisov je zagotoviti minimalno pomoč potnikom pri vseh vrstah prevoza v primeru velike zamude ali odpovedi, ter zlasti zaščititi najbolj ranljive potnike. Predpisi uvajajo tudi mehanizme za dodelitev odškodnine. V vsakem primeru so pri železniškem ali cestnem prevozu možne mnoge izjeme, tožbe pred sodišči pa so pogoste.*

### Pravna podlaga

Člena 91(1) in 100(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije.

### Cilji

Cilj zakonodaje Skupnosti, ki se nanaša na pravice potnikov, je tem zagotoviti minimalno in harmonizirano raven varstva pri vseh vrstah prevoza, da bi olajšali mobilnost in spodbudili uporabo javnih prevoznih sredstev.

### Dosežki

Unija je postopoma sprejemala predpise za varstvo potnikov pri vseh vrstah prevoza. Ta zakonodaja dopolnjuje zakonodajo o varstvu potrošnikov<sup>[1]</sup> in o paketnih potovanjih<sup>[2]</sup> ter veljavne mednarodne konvencije<sup>[3]</sup>, listino o temeljnih pravicah in ustrezne

nacionalne določbe. Vendar se je izvajanje te zakonodaje izkazalo za težavno, primeri pred sodišči pa se kar vrstijo. Sodišče Evropske unije igra pri tolmačenju te zakonodaje odločilno vlogo.

Ti predpisi določajo nabor osnovnih pravic, ki so skupne vsem vrstam prevoza: nediskriminacija, posebno varstvo za potnike z omejeno gibljivostjo<sup>[4]</sup>, obveščanje potnikov, državni nadzorni organi in sistemi za obravnavanje pritožb. Za vsako vrsto prevoza uvajajo tudi mehanizme za pomoč in nadomestilo v primeru odpovedi ali velike zamude, ki jih mora vedno izvršiti dejanski prevoznik.

#### A. Letalski prevoz: Uredba (ES) št. 261/2004 in Uredba (ES) št. 1107/2006

Uredba (ES) št. 261/2004 je vir mnogih tožb, njeno področje veljavnosti pa natančneje določa obširna sodna praksa<sup>[5]</sup>.

#### Zavrnitev vkrcanja

- Prevoznik mora najprej pozvati prostovoljce, ki jim ponudi: nadomestilo, izpogajano brez prisile, in (ii) izbiro med povračilom stroškov v sedmih dneh (in po potrebi brezplačnim letom na mesto odhoda) ter preusmeritvijo ali nadaljevanjem potovanja v čim krajšem roku oziroma na sporazumno dogovorjen kasnejši datum;
- Potnikom, ki se ne morejo vkrcati, prevoznik ponudi: pomoč (obrok, telefon in po potrebi prenočitev), (ii) izbiro med povračilom stroškov v sedmih dneh (in po potrebi brezplačnim letom na mesto odhoda) ter preusmeritvijo ali nadaljevanjem potovanja v čim krajšem roku oziroma na sporazumno dogovorjen kasnejši datum, in (iii) takojšnje izplačilo odškodnine, ki se določi takole:

<sup>[1]</sup> Med drugim Direktiva Sveta 93/13/EGS o nedovoljenih pogojih v potrošniških pogodbah, Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2005/29/ES o nepoštenih poslovnih praksah podjetij v razmerju do potrošnikov na notranjem trgu, Uredba (ES) št. 2006/2004 Evropskega parlamenta in Sveta o sodelovanju med nacionalnimi organi, odgovornimi za izvrševanje zakonodaje o varstvu potrošnikov, ter Direktiva 2011/83/EU Evropskega parlamenta in Sveta o pravicah potrošnikov.

<sup>[2]</sup> Direktiva 90/314/EGS o paketnem potovanju, organiziranih počitnicah in izletih. Od 1. julija 2018 bo ta akt (ter ustrezne določbe Uredbe (ES) št. 2006/2004 in Direktive 2011/83/EU) nadomeščen z novo direktivo, ki bo upoštevala vodilno vlogo interneta pri trženju paketnih potovanj (Direktiva (EU) 2015/2302 z dne 25. novembra 2015).

<sup>[3]</sup> Ureditev odgovornosti prevoznikov v primeru nesreč je prilagojena ustreznim mednarodnim konvencijam: Montrealska konvencija o mednarodnem letalskem prevozu (prenesena z Uredbo (ES) št. 889/2002, ki je konvencijo razširila na nacionalne lete); Atenska konvencija o pomorskem prevozu (ustrezne določbe prenesene z Uredbo (ES) št. 392/2009, ki je veljavnost ustreznih določb razširila na nacionalne prevoze); Konvencija o mednarodnih železniških prevozi (ustrezne določbe prenesene z Uredbo (ES) št. 1371/2007, ki je veljavnost teh določb razširila na nacionalne prevoze). V primerih, ki jih te konvencije ali njihov prenos v pravo Evropske unije ne pokrivajo, veljajo ustrezne nacionalne določbe (avtobusni prevoz, prevoz po notranjih vodah).

<sup>[4]</sup> Potnikom z zmanjšano gibljivostjo mora biti brez dodatnih stroškov na voljo primerna pomoč. Deloma pa je za to treba predhodno obvestiti prevoznika: 36 ur pred odhodom za avtobusni prevoz in 48 ur za ostale vrste prevoza.

<sup>[5]</sup> Evropska komisija je marca 2013 predlagala pojasnitev teh pravil (in še posebej boljše opredelitev „izrednih razmer“) in poenostavljeno izvajanje s strani prevoznikov ter za potnike (COM(2013)0130). Razprava o tem še poteka, 5. februarja 2014 pa je v Parlamentu potekala prva obravnava tega predloga (P7\_TA(2014)0092).

Leti ≤ 1500 km	Leti 1500 km–3500 km Leti v EU ≥ 1500 km	Leti ≥ 3500 km
250 € (125 € v primeru nadaljevanja potovanja z manj kot 2h zamude ob prihodu)	400 € (200 € v primeru nadaljevanja potovanja z manj kot 3h zamude ob prihodu)	600 € (300 € v primeru nadaljevanja potovanja z manj kot 4h zamude ob prihodu)

## Odповed

- pomoč (obrok, telefon in po potrebi prenočitev)<sup>[1]</sup>;
- izbira med (i) povračilom stroškov v sedmih dneh (in po potrebi brezplačnim letom na mesto odhoda) in (ii) preusmeritvijo ali nadaljevanjem potovanja v čim krajšem roku oziroma (iii) na sporazumno dogovorjen kasnejši datum;
- takojšnje izplačilo odškodnine kot pri zavrnitvi vkrcanja, razen če je bil potnik predhodno obveščen o odpovedi leta<sup>[2]</sup> oziroma v izrednih razmerah<sup>[3]</sup>.

### Zamuda najmanj 2h za lete do 1500 km, najmanj 3h za lete med 1500 km in 3500 km in lete v EU, daljše od 1500 km, ter najmanj 4h za lete, daljše od 3500 km:

- pomoč (obrok, telefon in po potrebi prenočitev);
- v primeru zamude 3h ali več se potniku predlaga povračilo stroškov v sedmih dneh (in po potrebi brezplačen let na mesto odhoda) ter odškodnina kot v primeru odpovedi<sup>[4]</sup>.

### Potovanje v višjem ali nižjem potovalnem razredu

- prevoznik ne more zahtevati plačila dodatka od potnika, ki ga je prevoznik prestavil v višji potovalni razred;
- v primeru potovanja v nižjem potovalnem razredu prevoznik v sedmih dneh povrne: 30 % cene vozovnice za lete do 1500 km, (ii) 50 % cene za lete med 1500 km in 3500 km in lete v EU, daljše od 1500 km, ali (iii) 75 % cene za lete, daljše od 3500 km.

### Potniki z zmanjšano gibljivostjo

potniki z zmanjšano gibljivostjo in njihovo spremstvo imajo pri vkrcanju vedno prednost. V primeru zavrnitve vkrcanja, odpovedi ali zamude leta, ne glede na razlog zamude, se jim vedno čim prej ponudi pomoč (obrok, telefon in po potrebi prenočitev).

<sup>[1]</sup> Sodišče Evropske unije je presodilo, da bi morala biti ta pomoč na voljo ne glede na razlog odpovedi, brez časovne ali finančne omejitve poleg dejanskih stroškov potnika.

<sup>[2]</sup> Najmanj dva tedna pred letom. Ta rok je lahko krajši v primeru preusmeritve.

<sup>[3]</sup> Omejitev na višjo silo v sodni praksi Sodišča Evropske unije.

<sup>[4]</sup> Sodišče Evropske unije je potnike, katerih let je zamujal več kot 3h, izenačil s potniki, katerih let je bil odpovedan. Edina možnost, ki jo določa Uredba (ES) št. 261/2004, je možnost povračila stroškov v primeru zamude, daljše od 5h.

## B. Železniški prevoz: Uredba (ES) št. 1371/2007

Države članice lahko do leta 2024 odstopajo od večine teh določb za svoje notranje železniške storitve in za mestne, primestne in regionalne prevoze ali za storitve, katerih pomemben del se izvaja izven meja Unije.

### Odpoved ali zamuda več kot 60 minut:

- izbira med (i) preusmeritvijo ali nadaljevanjem potovanja v čim krajšem roku ali (ii) na sporazumno dogovorjen kasnejši datum, in (iii) povračilom stroškov v enem mesecu (in po potrebi brezplačnim prevozom na mesto odhoda);
- če ni povračila stroškov, ohranitev pravice do prevoza in izplačilo odškodnine v enem mesecu na zahtevo potnika (razen če je bil potnik obveščen o zamudi pred nakupom vozovnice): vračilo 25 % cene vozovnice za zamude med 60 in 119 minutami ter 50 % cene za daljše zamude;
- obrok na postaji ali vlaku, če je to mogoče, ter prenočitev, če je to potrebno in mogoče;
- prevoznik je oproščen svoje odgovornosti, če je odpoved ali zamuda nastala zaradi neizogibnih izrednih razmer.

## C. Prevoz s plovili po morju ali celinskih vodah: Uredba (ES) št. 1177/2010

Pravice potnikov, ki potujejo (na razdalji, daljši od 500 m) z ladjo (na motorni pogon, z več kot 12 potniki in s posadko, ki šteje več kot tri osebe) za prevoz po morju ali celinskih vodah, veljajo za potnike, ki (1) se vkrcajo v pristanišču v Uniji, ali ki (2) potujejo v pristanišče v Uniji, če storitev opravlja prevoznik iz Unije. Potniki na potniških ladjah za križarjenje se morajo vkrcati v pristanišču v Uniji, če želijo uživati te pravice, za njih pa tudi ne veljajo nekatere od določb v zvezi z zamudami.

### Odpoved ali zamuda več kot 90 minut ob odhodu:

- obveščanje potnikov najkasneje 30 minut po predvideni uri odhoda;
- izbira med (i) preusmeritvijo ali nadaljevanjem potovanja v čim krajšem roku ali (ii) povračilom stroškov v sedmih dneh (in po potrebi brezplačnim prevozom na mesto odhoda);
- pomoč (razen če je bil potnik obveščen o zamudi pred nakupom vozovnice): obrok, če je to mogoče, ter prenočitev na krovu ali na kopnem, če je to potrebno. Prenočitev na kopnem je omejena na tri noči in na 80 € na noč. Prenočitev ni ob-

vezna, če je odpoved ali zamuda nastala zaradi vremenskih pogojev.

### Velika zamuda ob prihodu

Nadomestilo	25 % cene vozovnice	50 % cene vozovnice
trajanje potovanja manj kot 4h	zamuda več kot 1h	zamuda več kot 2h
trajanje potovanja 4h do 8h	zamuda več kot 2h	zamuda več kot 4h
trajanje potovanja 8h do 24h	zamuda več kot 3h	zamuda več kot 6h
trajanje potovanja več kot 24h	zamuda več kot 6h	zamuda več kot 12h

Izplačilo odškodnine v enem mesecu na zahtevo potnika, razen če je bil ta obveščen o zamudi pred nakupom vozovnice ali če je zamuda nastala zaradi vremenskih pogojev oziroma zaradi neizogibnih izrednih razmer:

### D. Avtobusni prevoz: Uredba (EU) št. 181/2011

Pravice potnikov v avtobusnem prevozu veljajo v celoti le za linijske prevoze z dolžino prevoza več kot 250 km, kadar je kraj vstopa ali izstopa potnika na ozemlju države članice<sup>[1]</sup>. Do marca 2021 lahko države članice odstopajo od večine določb te uredbe.

#### Odpoved ali zamuda več kot 120 minut ob odhodu:

- obveščanje potnikov najkasneje 30 minut po predvideni uri odhoda;
- izbira med (i) preusmeritvijo ali nadaljevanjem potovanja v čim krajšem roku ali (ii) povračilom stroškov v štirinajstih dneh (in po potrebi brezplačnim prevozom na mesto odhoda). Če prevoznik ne ponudi te izbire, mora v enem mesecu vrniti stroške skupaj z odškodnino v višini 50 %;
- za potovanja, daljša od 3h, je treba po 90 minutah zamude ponuditi pomoč (obrok in po potrebi prenočitev, omejeno na dve noči in na 80 € na noč). Prenočitev ni obvezna, če je zamuda nastala zaradi vremenskih pogojev ali zaradi naravne nesreče.

### Vloga Evropskega parlamenta

Parlament se je vedno zelo zavzemal za pravice potnikov pri vseh vrstah prevoza. Zdaj je njegov glavni cilj nadzorovati uspešnost izvajanja besedil, ki so bila sprejeta v zadnjih letih. Tako se je izrekel za razumljivejše predpise, za jasno in natančno obveščanje potnikov pred potovanjem in med njim, za enostavna in hitra pravna sredstva ter za boljši nadzor nad izvajanjem obstoječih predpisov. Leta 2012 je sprejel dve resoluciji, v katerih predlaga predvsem, naj zakonodaja jasno opredeli „izredne razmere“, ki prevoznikom omogočajo, da so oproščeni določenih obveznosti, naj prevozniki vzpostavijo trajno telefonsko pomoč, za katero ne bo treba plačati preti-

rano visoke cene, naj se pritožbe potnikov obvezno obravnavajo v roku dveh mesecev in naj se sprejme ukrepe za izboljšanje učinkovitosti državnih nadzornih organov.

Parlament se je izrekel tudi v prid izboljšanju obstoječih pravic, zlasti glede nedovoljenih ali nepoštenih določb v pogodbah o prevozu oziroma za večjo dostopnost prevozne infrastrukture za potnike z zmanjšano gibljivostjo, in v prid vzpostavitvi novih pravic, kot so minimalni standardi kakovosti ali ustrezni predpisi za učinkovito varstvo potnika na potovanju z več vrstami prevoza – to zadnje pomeni predvsem, da države članice ne uporabijo možnosti odstopanja od izvajanja uredb o železniškem ali cestnem prevozu.

#### Glavni sklepi Evropskega parlamenta na to temo:

- Resolucija z dne 25. novembra 2009 o odškodninah za potnike v primeru stečaja letalske družbe (P7\_TA(2009)0092);
- Resolucija z dne 25. oktobra 2011 o mobilnosti in vključevanju invalidov ter evropski strategiji o invalidnosti 2010–2020 (P7\_TA(2011)0453);
- Zakonodajna resolucija z dne 15. novembra 2011 o osnutku sklepa Sveta o pristopu Evropske unije k Protokolu iz leta 2002 k Atenski konvenciji o prevozu potnikov in njihove prtljage po morju iz leta 1974, z izjemo členov 10 in 11 omenjenega protokola (P7\_TA(2011)0478);
- Resolucija z dne 29. marca 2012 o delovanju in uporabi veljavnih pravic letalskih potnikov (P7\_TA(2012)0099);
- Resolucija z dne 23. oktobra 2012 o pravicah potnikov pri vseh vrstah prevoza (P7\_TA(2012)0371);
- Zakonodajna resolucija z dne 5. februarja 2014 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 261/2004 ter Uredbe (ES) št. 2027/97 (P7\_TA(2014)0092);
- Resolucija z dne 7. julija 2015 o vzpostavitvi povezanega multimodalnega sistema za izdajo vozovnic v Evropi (P8\_TA(2015)0246).

→ Marc Thomas

[1] Določene pravice veljajo tudi za linijske prevoze na krajše razdalje (obveščanje, nediskriminacija, dostop potnikov z zmanjšano gibljivostjo) ter za občasne prevoze (nediskriminacija, odškodnina v primeru nesreče ali poslabšanja infrastrukture, namenjene potnikom z zmanjšano gibljivostjo).

## 5.6.3 Cestni promet: mednarodni prevoz in kabotaža

*Mednarodni cestni prevoz ter kabotaža blaga in potnikov sta bila postopoma liberalizirana na podlagi več evropskih zakonodajnih aktov.*

### Pravna podlaga

Naslov VI Lizbonske pogodbe, zlasti člen 91 PDEU.

### Cilji

Vzpostaviti liberaliziran trg storitev cestnega prevoza, ki bo temeljil na prostem dostopu do opravljanja te dejavnosti in odpravi vseh omejitev za prevoznika v zvezi z njegovim državljanstvom ali okoliščino, da ima sedež v državi članici, ki ni država, v kateri se storitev izvaja.

### Dosežki

#### A. Cestni prevoz

##### 1. Dostop do trga (in opravljanja dejavnosti) prevoza blaga

Sodišče je v tožbi, ki jo je zaradi neizpolnjevanja obveznosti proti Svetu vložil Evropski parlament, 22. maja 1985 izreklo sodbo (61983CJ0013), s katero je obsodilo Svet, ker do izteka prehodnega obdobja, določenega v Rimski pogodbi (31. decembra 1969), ni sprejel določb na področjih svobode opravljanja mednarodnih prevoznih storitev (a) in možnosti opravljanja nacionalnih prevoznih storitev v državah članicah za prevoznike nerezidente (b). EU je z zakonodajo, sprejeto v 25-letnem obdobju, praktično odpravila pomanjkljivosti na teh dveh področjih, ki jih je ugotovilo Sodišče.

##### a. Mednarodni cestni prevoz blaga za najem ali plačilo

Z Uredbo Sveta (EGS) št. 881/92 z dne 26. marca 1992 je bila povzeta obstoječa zakonodaja o čezmejnem prevozu med državami članicami, določen pa je bil tudi sistem dovoljenj Skupnosti, ki se izdajajo prevoznikom blaga. Ta pravila so urejala prevoze iz države članice ali vanjo oziroma skozi eno ali več držav članic. Sistem dovoljenj se uporablja tudi za prevoze med državo članico in tretjo državo, če je EU s tretjo državo sklenila sporazum. Medtem ko so bili dotlej prevozi med dvema državama članicama možni le na podlagi dvostranskih sporazumov in so poleg tega zanje veljale tudi nekatere omejitve, so bile z omenjeno uredbo s 1. januarjem 1993 odpravljene vse količinske omejitve (kvote) in dvostranska dovoljenja. Od takrat je mednarodni prevoz blaga v Uniji praktično neomejen, saj veljajo za dostop do trga le še merila kakovosti za pridobitev dovoljenja Skupnosti, ki ga prevoznim podjetjem izda država članica,

v kateri imajo sedež, in ga morajo priznati tudi vse druge države članice (države gostiteljice). Veljavnost dovoljenja Skupnosti je bila razširjena na vse države članice Evropskega gospodarskega prostora.

Z Uredbo št. 3916/90 z dne 21. decembra 1990 je bil uveden še zaščitni mehanizem Skupnosti v primeru krize, ki je enakovreden spremljevalnemu ukrepu ob popolni odpravi sistema kvot v Uniji.

Z Direktivo Sveta 96/26/ES so bila določena tri merila kakovosti za dostop do opravljanja dejavnosti prevoznika blaga: dober ugled, ustrezen finančni položaj in strokovna usposobljenost. Ta direktiva je bila razveljavljena z Uredbo (ES) št. 1071/2009 z dne 21. oktobra 2009 (gl. spodaj), s katero je bilo zgoraj navedenim trem merilom dodano še četrto, to je dejanski in stalni sedež v eni od držav članic.

Z Uredbo (ES) št. 484/2002 z dne 1. marca 2002 je bilo uvedeno potrdilo za vse voznike, ki so državljani tretje države in opravljajo prevoz za najem ali plačilo na podlagi dovoljenja Skupnosti. Ta dokument, ki se uporablja za mednarodni prevoz in kabotažo, potrjuje, da je voznik zaposlen pri prevoznem podjetju v skladu z zakoni in drugimi predpisi v zvezi z zaposlovanjem in poklicnim usposabljanjem, ki se uporabljajo v državi članici, v kateri ima podjetje sedež. S tem ukrepom naj bi preprečili, da bi nezakonito zaposleni vozniki iz drugih držav delali v nevezdržnih razmerah za prenizko plačilo, kar bi negativno vplivalo na konkurenco in varnost na cestah.

Nazadnje je bila 18. januarja 2006 sprejeta še Direktiva 2006/1/ES, s katero je urejen čezmejni najem vozil, najetih brez voznikov, za cestni prevoz blaga.

##### b. Kabotaža

Za ureditev kopenske kabotaže – to je prevoznih storitev znotraj države članice, ki jih izvaja prevozna podjetja s sedežem v drugi državi članici – je bila 25. oktobra 1993 sprejeta Uredba Sveta (EGS) št. 3118/93. V praksi gre za storitve prevoznikov nerezidentov, ki mednarodno vožnjo končajo v državi gostiteljici, kjer pred prihodom do meje opravijo dodaten prevoz, da se tako izognejo prazni vožnji med povratkom. Uredba Sveta (EGS) št. 3118/93 podjetjem, ki jim je ena od držav članic izdala dovoljenje Skupnosti, omogoča izvajanje storitev cestnega prevoza blaga v drugih državah članicah, če jih izvajajo začasno. Vendar je od 30. junija 1998 popolna liberalizacija dejavnosti kabotaže opredeljena kot začasna, država članica pa lahko v primeru hudih motenj na trgu zaradi te dejavnosti Komisiji predlaga sprejetje zaščitne klavzule.



Komisija je v razlagalnem sporočilu (z dne 26. januarja 2005) poskusila opredeliti začasno naravo kabotaže, nato pa je bil z Uredbo št. 1072/2009 z dne 21. oktobra 2009 (člen 8(2)) opuščen pojem kabotaže na poslošno, ki ga je nadomestila ožja formulacija „kabotaže po mednarodnem prevozu“ (ki določa, da se v sedmih dneh po mednarodnem prevozu v državo članico gostiteljico kabotaže dovoli opravljanje do treh kabotaž). Določbe v zvezi s kabotažo se uporabljajo od 14. maja 2010.

### c. Sveženj o cestnem prevozu z dne 21. oktobra 2009

Evropska unija je postopoma ustvarila okoliščine, ki so ji omogočile izoblikovanje liberaliziranega notranjega trga cestnega prevoza. Za vzpostavitev pravičnih konkurenčnih razmer pa je bilo kljub temu treba harmonizirati tudi okvirne socialne, tehnične in fiskalne pogoje (gl. naslednje preglednice dejstev).

S svežnjem o cestnem prevozu, ki je bil sprejet oktobra 2009 na podlagi kompromisa med Evropskim parlamentom in Svetom – ter ga sestavljajo uredbe (ES) št. 1071/2009, št. 1072/2009 in št. 1073/2009, ki v celoti veljajo od 4. decembra 2011 –, so bila določena nova skupna pravila za mednarodni prevoz blaga in kabotažo. Novi zakonodajni sveženj med drugim določa:

- poenostavljeno in standardizirano obliko dovoljenja Skupnosti (v zvezi z novim pogojem glede sedeža gl. točko 1(a) zgoraj);
- imenovanje upravljavca prevoza, ki mora dejansko in neprekinjeno voditi prevozno dejavnost podjetja, imeti resnično povezavo s podjetjem (uslužbenec, direktor ali lastnik) in prebivati v EU;
- izboljšanje postopkov za izmenjavo informacij med državami članicami o kršitvah prevoznikov ter obveznost za državo članico, ki je izdala dovoljenje Skupnosti, da v primeru kršitve predpisov v drugi državi članici sprejme ukrepe zoper prevoznika, ki jih je kršil. Predvidena je tudi možnost odvzema dovoljenja Skupnosti, overjenih kopij ali voznških potrdil;
- natančno opredelitevčasne narave kabotaže, ki jo je preprosto uporabljati (gl. točko 1(b) zgoraj).

Kar zadeva posamezne uredbe v svežnju, si Uredba (ES) št. 1071/2009 prizadeva za uvedbo strožjih pravil v zvezi z dostopom do opravljanja dejavnosti prevoznika blaga in posodobitev ugleda panoge cestnega prevoza. Z Uredbo (ES) št. 1072/2009 so bila pravila v zvezi s kabotažo še dodatno strnjena in harmonizirana. Z njo je bila zlasti odpravljena pravna negotovost, s katero so se srečevali cestni prevozniki, saj sta bili združeni uredbi (EGS) št. 881/92 in št. 3118/93, hkrati pa je bila razveljavljena Direktiva 2006/94/ES (o določenih vrstah cestnega prevoza blaga). V zvezi z Uredbo št. 1073/2009 gl. točko 2(c) v nadaljevanju.

## 2. Postopna liberalizacija prevoza potnikov

### a. Mednarodni avtobusni prevoz potnikov

Za razliko od cestnega prevoza blaga je bilo odpiranje trga prevoza potnikov počasnejše.

Uredba št. 684/92 z dne 16. marca 1992 je prispevala k odpiranju trga mednarodnega avtobusnega prevoza potnikov. Z njo je bilo vsem prevoznim podjetjem v Uniji dovoljeno opravljanje linijskih prevozov (v določenih časovnih presledkih, na določenih linijah in prek vnaprej določenih postaj) ali občasnih prevozov (prevažanje skupin potnikov, sestavljenih na pobudo stranke ali prevoznika samega) več kot devetih ljudi (skupaj z voznikom) med državami članicami. Ta uredba je bila dopolnjena in spremenjena z Uredbo št. 11/98 z dne 11. decembra 1997, s katero je bilo uvedeno dovoljenje Skupnosti, ki ga podjetju, ki opravlja avtobusni prevoz potnikov za najem ali plačilo, izdajo pristojni organi države članice, v kateri ima to podjetje sedež. Prevozna podjetja morajo na zahtevo predložiti dovoljenje Skupnosti, saj je to dokaz dovoljenja, ki jim ga je izdala njihova država. Za mednarodne linijske prevoze je poleg tega potrebno še predhodno dovoljenje, ki se izda na ime prevoznika.

### b. Kabotaža

Z Uredbo (ES) št. 12/98 z dne 11. decembra 1997 je bila dovoljena kabotaža za vse občasne prevoze, posebne linijske prevoze (za določene vrste potnikov), če jih ureja pogodba, sklenjena med organizatorjem in prevoznikom (na primer prevoz delavcev ali študentov), ter linijske prevoze, če se zagotavljajo kot del mednarodnih linijskih prevozov (in ne ob koncu linijskega prevoza). Kabotaža potnikov se podobno kot kabotaža za prevoz blaga opravlja začasno.

Odpiranje trga za zdaj ne zajema linijskih nacionalnih prevozov, ki niso povezani z mednarodnim prevozom, ter mestnih, primestnih in regionalnih prevozov (tudi v okviru mednarodnega prevoza), saj lahko v teh primerih pristojni organi prevoznikom nerezidentom prepovejo opravljanje kabotaže potnikov.

### c. Sveženj o cestnem prevozu z dne 21. oktobra 2009 (gl. točko 1(c) zgoraj)

Uredba (ES) št. 1073/2009 določa skupna pravila za dostop do mednarodnega trga storitev avtobusnega prevoza potnikov. Ta uredba, s katero je bil prenovljen in strnjen predhodni zakonodajni okvir (nadomeščeni sta bili Uredba (EGS) št. 684/92 o mednarodnem prevozu potnikov in Uredba (ES) št. 12/98 o kabotaži na istem področju), natančneje določa področje uporabe in poenostavlja postopke. Z njo je bilo potrjeno načelo svobode opravljanja storitev pod enakimi pogoji, kot so bili navedeni že v Uredbi (EGS) št. 684/92, hkrati pa so bili določeni zlasti pogoji za izdajo in odvzem dovoljenj Skupnosti, njihov rok veljavnosti ter podrobna pravila glede uporabe in oblike teh dovoljenj in njihovih overjenih kopij.

Tudi v tem primeru je kabotaža potnikov – podobno kot pri prevozu blaga – dovoljena, če to ni glavni namen prevozne storitve, kar pomeni, da jo je treba izvajati po mednarodnem linijskem prevozu.

### Vloga Evropskega parlamenta

Na področju cestnega prevoza je Evropski parlament s številnimi resolucijami in poročili pospešil in podprl postopno odpiranje trgov prevoza blaga in potnikov v cestnem prometu. Pri tem je vedno znova opozarjal, da sta hkrati potrebni tudi liberalizacija in harmonizacija, poudarjal pa je tudi socialne vidike in varnost v prometu.

Zlasti v zvezi s kabotažo blaga se je zavzel za večjo liberalizacijo, da bi se tako tovornjaki redkeje vračali prazni (glej točko 18 resolucije EP z dne 6. julija 2010 o trajnostno naravnani prihodnosti prometa). Hkrati je še pojasnil, da mora Komisija pred koncem leta 2013 pripraviti poročilo o stanju na trgu cestnega prometa v Uniji, ki bo med drugim vsebovalo oceno tega, ali je bil pri harmonizaciji pravil zlasti na področju socialne in varnostne zakonodaje dosežen zadosten napredek, da je mogoče predvideti nadaljnje odpiranje domačih trgov na področju cestnega prometa, zlasti kar zadeva odpravo omejitev za kabotažo (glej peto alinejo točke 29 resolucije EP z dne 15. decembra 2011 o načrtu za enotni evropski prometni prostor – na poti h konkurenčnemu in z viri gospodarnemu prometnemu sistemu).

Komisija je v zvezi s tem naredila prvi korak junija 2012, ko je objavila poročilo skupine na visoki ravni, v katerem je priporočila postopno odpiranje evropskega trga za cestni prevoz blaga. Skupina na visoki ravni je priporočila zlasti uvedbo dveh različnih vrst kabotaže: prva bi bila omejena na kratko časovno obdobje in bi bila povezana z mednarodnim

prevozom, druga pa ne bi bila povezana z obstoječim mednarodnim prevozom in bi jo bilo treba registrirati, da bi tako zagotovili, da se za voznike uporabljajo določbe delovnega prava, ki veljajo v državi gostiteljici.

Nazadnje je Komisija 14. aprila 2014 objavila poročilo o stanju na trgu cestnega prevoza v Uniji (COM(2014)0222 final), ki ga je zahteval Evropski parlament v Resoluciji P7\_TA(2011)0584 z dne 15. decembra 2011 (gl. zgoraj). Komisija je v tem dokumentu napovedala revizijo uredb (ES) št. 1071/2009 in (ES) št. 1072/2009 v okviru programa REFIT (sporočilo iz decembra 2012 „Ustreznost predpisov EU“). Namen revizije je v prvi vrsti poenostaviti in pojasniti veljavna pravila in ne kasnejše odpiranje trga. Komisija poudarja zlasti potrebo po pojasnitvi opredelitve stalnega in dejanskega sedeža v Uredbi (ES) št. 1071/2009 ter opredelitve kabotaže v Uredbi (ES) št. 1072/2009. Poudarja tudi izvajanje zadevnih uredb z bolj zavezujočimi določbami o pogostosti in postopkih pregledov, med drugim zahvaljujoč novi generaciji digitalnih tahografov (točka 4.3 sporočila).

V resoluciji z dne 9. septembra 2015 o izvajanju bele knjige je Parlament med drugim pozval k boljšemu izvajanju in po potrebi k pojasnitvi ali ponovnemu pregledu skupnih predpisov glede dostopa do trga mednarodnega cestnega prevoza blaga (uredba (ES) št. 1072/2009). S tem je pozval Komisijo, naj sprejme ukrepe proti nezakoniti praksi, ki vodi k nelojalni konkurenci in spodbuja socialni damping. V zvezi s tem EP priporoča sprejetje socialnega kodeksa, ki bi se ukvarjal tudi s problemom prikrite samozaposlitve, da bi bolje upoštevali poseben položaj delavcev v mednarodnem cestnem prometu in zagotovili pošteno konkurenco.

---

→ Piero Soave

## 5.6.4 Cestni promet: harmonizacija zakonodaje

*Enotnega evropskega trga cestnega prometa ni mogoče vzpostaviti brez harmonizacije zakonodaje v državah članicah. Evropska unija je sprejela fiskalne, tehnične, upravne in socialne ukrepe.*

### Pravna podlaga

Naslov VI Lizbonske pogodbe, zlasti člen 91 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

### Cilji

Skupna cestnoprometna politika, ki naj bi ohranjala pogoje konkurence in zagotovila svobodo opravljanja storitev, zahteva harmonizacijo zakonodaje držav članic. To ne velja le za obdavčitev (DDV, davek na motorna vozila, trošarine za mineralna olja) in državno pomoč, ampak tudi za tehnične predpise (največje dovoljene mere in mase), socialne standarde in okoljevarstvene ukrepe.

### Dosežki

#### A. Harmonizacija davčnih in tehničnih predpisov

##### 1. Sistem trošarin

Direktiva 2003/96/ES z dne 27. oktobra 2003 o prestrukturiranju okvira Skupnosti za obdavčitev energentov je nadomestila direktivi 92/81/EGS in 92/82/EGS o usklajevanju struktur trošarin za mineralna olja (gl. preglednico dejstev 5.11.3).

##### 2. Zaračunavanje cestnine

Komisija je 8. julija 2008 predložila sveženj pobud za okolju prijaznejši promet („Greening Transport Package“). Gre za splošno uporaben, pregleden in prenosljiv model za zaračunavanje vseh zunanjih stroškov, vključno s stroški, povezanimi z okoljem, ravno hrupa, zastoji v prometu in zdravjem. Ta model je bil podlaga za izračun pristojbin za uporabo infrastrukture za revizijo direktive o „evrovinjeti“ (gl. spodaj) in napoveduje strategijo postopne uporabe tega modela za vse načine prevoza. Direktiva 1999/62/ES z dne 17. junija 1999 ostaja osnovni predpis na področju zaračunavanja za zagotovitev, da prevozniki plačujejo uporabo cestne infrastrukture. Spremenjena je bila z direktivama 2006/38/ES z dne 17. maja 2006 in 2011/76/EU z dne 27. septembra 2011. Cilj revizije direktive o „evrovinjeti“ iz leta 1999, ki temelji na načelu „onesnaževalec plača“ in internalizaciji zunanjih stroškov, je, da bi pristojbine odražale različne stroške, ki nastanejo, ko infrastrukturo uporabljajo težka tovorna vozila. Zato je predvidena prilagoditev zaračunanih pristojbin zaradi upoštevanja onesnaževanja zraka, obremenitev s hrupom in tveganj, pove-

zanih z zastoji, s čimer bodo dopolnjene obstoječe cestnine, ki se izračunajo kot pristojbine, odmerjene glede na prevoženo razdaljo, da se bodo krili stroški gradnje, vzdrževanja, obratovanja in razvoja cestne infrastrukture. Glavni dosežek kompromisa, ki sta ga leta 2011 dosegla Evropski parlament in Svet, je preglednost prihodkov in naložb. Države članice bodo namreč lahko z namenom, da bi se upoštevali cestni zastoji, prilagajale infrastrukturne pristojbine, ki pa bodo lahko odstopale za največ 175 % v obdobjih prometne konice, ki bodo omejena na pet ur na dan; tako bodo lahko nadomestile nižje cestnine, ki bodo veljale v preostalem času. Razlikovanje pristojbin mora biti zasnovano in se mora uporabljati na način, ki je pregleden, nediskriminativen in dostopen vsem uporabnikom. Pomembno vprašanje dodeljevanja prihodkov od cestnin je bilo rešeno, ko so se države članice zavezale, da bodo prihodke od infrastrukturnih pristojbin in pristojbin za zunanje stroške ponovno vlagale v posamezne projekte, ki so velikega pomena za Evropo (TEN-T: Priloga III k Sklepu št. 661/2010/EU), in v zagotavljanje bolj trajnostnega prometa. Poleg tega se lahko v gorskih regijah poleg infrastrukturne pristojbine zaračunajo dodatne pristojbine za težka tovorna vozila, ki najbolj onesnažujejo (in sicer tista vozila, ki spadajo v emisijske razrede EURO 0, I in II, od leta 2015 pa tudi za vozila iz razreda EURO III). V tem primeru je treba prihodke vlagati v financiranje prednostnih projektov evropskega pomena. Komisija bo najpозnejše do oktobra 2015 Evropskemu parlamentu in Svetu predstavila poročilo o izvajanju te direktive in njenih učinkih, zlasti v zvezi z učinkovitostjo določb o povračilu stroškov, povezanih z onesnaževanjem zaradi prometa, ter določb o vključitvi vozil, težjih od 3,5 tone in lažjih od 12 ton.

##### 3. Največje dovoljene mere in mase

Direktiva 96/53/ES z dne 25. julija 1996 o določitvi največjih dovoljenih mer in tež v notranjem in mednarodnem prometu je osnovni predpis za standarde glede mer in mas v Uniji, ki veljajo za vsa težka tovorna vozila, ki vozijo med državami članicami. Dopolnjena in spremenjena je bila z direktivama 97/27/ES z dne 22. julija 1997 in 2002/7/ES z dne 18. februarja 2002, ki predvsem harmonizirata standarde glede mer in mas avtobusov, da se omogočita prost pretok v Uniji in zlasti pravilno delovanje kabotaže v potniškem prometu. Člen 4 Direktive 96/53/ES vseeno dovoljuje nacionalna odstopanja, in sicer dajanje v promet vozil, katerih dolžina in masa presegata

pragove, navedene v prilogi k direktivi (18,75 m in 40 ton), za opravljanje prevozov, ki ne vplivajo v večji meri na mednarodno konkurenco, na primer prevozov v zvezi z gozdarsko dejavnostjo, in pod pogojem, da države članice, ki uporabljajo odstopanja, o tem obvestijo Komisijo. Odstopanja od standardov glede največjih dovoljenih mer in mas so poskusno dovoljena le na nacionalni ravni. Namen predloga direktive, ki je bil 15. aprila 2013 predložen v sprejete Evropskemu parlamentu in Svetu, je dovoliti čezmejno uporabo daljših in težjih tovornjakov (težka tovorna vozila) (glej tudi vlogo EP).

## B. Harmonizacija upravne zakonodaje

### 1. Zakonske obveznosti voznika

Direktiva 91/439/EGS z dne 29. junija 1991 o voznških dovoljenjih je poenotila obliko dovoljenj in kategorije vozil, uvedla načelo medsebojnega priznavanja ter postavila minimalne zahteve glede zdravja in usposobljenosti. Direktiva 96/47/ES z dne 23. julija 1996 je določila novo alternativno obliko voznškega dovoljenja, in sicer v obliki kreditne kartice. Tretja direktiva o voznških dovoljenjih – Direktiva 2006/126/ES z dne 20. decembra 2006 – določa, da bo ta oblika obvezna za vsa voznška dovoljenja, izdana v Evropski uniji po 19. januarju 2013. Poleg tega bo treba v primeru podaljšanja ali najpozneje do leta 2033 vsa sedanja papirnata voznška dovoljenja zamenjati z novim dovoljenjem v obliki plastične kartice. Na vseh novih dovoljenjih bo navedeno obdobje veljavnosti (od 10 do 15 let glede na državo za motorna kolesa in avtomobile ter 5 let za tovornjake in avtobuse), veljala pa bodo v vsej Uniji. Na področju EU je zdaj približno 110 različnih vzorcev voznških dovoljenj. Predvidena harmonizacija bi morala izpolniti tri cilje: boj proti goljufijam, zagotavljanje prostega pretoka in izboljšanje prometne varnosti. Turizem prometnih dovoljenj, na primer, ne bo več mogoč, ker je predvideno, da bo vsak državljan imel samo eno voznško dovoljenje in da ne bo več mogel dobiti voznškega dovoljenja, če mu je bil v drugi državi članici izrečen kakršen koli ukrep omejitve uporabe oziroma začasnega ali trajnega odvzema voznškega dovoljenja. Komisija bo najpozneje 19. januarja 2018 predstavila poročilo o izvajanju te direktive in tudi o njenem vplivu na prometno varnost. O potrdilu za voznike tovornjakov, uvedenem z Uredbo (ES) št. 484/2002 z dne 1. marca 2002, in spričevalu o strokovni usposobljenosti, ki ga ureja Direktiva 2003/59/ES z dne 15. julija 2003, glej prejšnjo preglednico dejstev o cestnem prometu.

### 2. Registracija vozil

Direktiva Sveta 1999/37/ES z dne 29. aprila 1999 (spremenjena z Direktivo 2003/127/ES) usklajuje dokumente za registracijo vozil ter tako poenostavlja nadzor lastništva in njegov prenos med državljani dveh držav članic. Uredba Sveta (ES) št. 2411/98 z dne 3. novembra 1998 o priznavanju v prometu

znotraj Skupnosti razlikovalne oznake države članice, v kateri so motorna vozila in njihovi priklopniki registrirani, uvaja obvezno prisotnost svetlobno-odbojne evropske zastave na registrski tablici in svetlobno-odbojne razlikovalne oznake države članice na skrajni levi strani registrske tablice. Komisija je v poročilu iz leta 2010 o državljanstvu Unije z naslovom „Odpravljanje ovir za pravice državljanov EU“ težave pri registraciji vozil opredelila kot eno glavnih ovir za prost pretok blaga. Tako je predlagala poenostavitev formalnosti ponovne registracije vozil v drugi državi članici, s čimer bodo podjetja, državljani in javni organi prihranili vsaj 1,5 milijarde EUR. Ko bo predlog začel veljati, osebam, ki del leta živijo v počitniški hiši v drugi državi Unije, tega ne bo treba storiti, medtem ko bodo imele osebe, ki tam stalno prebivajo, na voljo šest mesecev, da v tej državi ponovno registrirajo svoje vozilo.

## C. Harmonizacija socialne zakonodaje

### 1. Delovni čas

Prevozne dejavnosti so bile izvzete iz osnovne Direktive 93/104/ES z dne 23. novembra 1993 o določenih vidikih organizacije delovnega časa. Direktiva 2002/15/ES z dne 11. marca 2002 o urejanju delovnega časa oseb, ki opravljajo spremljevalne dejavnosti v cestnem prometu, je namenjena vzpostavitvi minimalnih predpisov o urejanju delovnega časa, s čimer naj bi izboljšali zdravje in varnost voznikov. Po določitvi direktive je povprečni tedenski delovni čas 48 ur. Lahko se podaljša na do 60 ur, vendar samo, če izračunano tedensko povprečje v štirimesečnem obdobju ne preseže 48 ur. Komisija je oktobra 2008 predstavila predlog spremembe Direktive 2002/15/ES, ki je s področja uporabe te direktive izključil dejansko samozaposlene voznike. Evropski parlament je tej izključitvi nasprotoval.

### 2. Čas vožnje in čas počitka, določena z Uredbo (ES) št. 561/2006

Najdaljši dnevni in tedenski čas vožnje, odmor in najkrajši dnevni in tedenski čas počitka ureja Uredba (ES) št. 561/2006 z dne 15. marca 2006, ki razveljavlja Uredbo (EGS) št. 3820/85 z dne 20. decembra 1985. Uporablja se za voznike, ki opravljajo prevoz blaga (vozila, težja od 3,5 tone) ali potnikov (vozila za več kot 9 oseb); določila je pogostejše odmore ter izboljšala in poenostavila možnosti nadzora in kaznovanja. Uredba (ES) št. 561/2006 je hkrati spremenila tudi Uredbo (EGS) št. 3821/85 z dne 20. decembra 1985 tako, da je dokončno uvedla elektronski oziroma digitalni tahograf, ki omogoča lažji nadzor kršitev navedene uredbe, saj naj ne bi bilo mogoče spreminjati njegovih podatkov. Direktiva 2006/22/ES z dne 15. marca 2006 določa minimalne pogoje, ki jih je treba upoštevati pri izvajanju zgoraj navedenih uredb, in minimalno število preverjanj (vsaj 3 % delovnih dni voznikov v letu 2010), ki so jih dolžne izvesti države članice, da preverijo spoštovanje časov

vožnje, odmora in počitka. Nadomestitev analognih tahografov z digitalnimi bo postopoma omogočila hitrejšo in natančnejšo preverjanje večje količine podatkov, države članice pa bodo tako lahko izvajale več preverjanj.

Uredba (ES) št. 1073/2009 z dne 21. oktobra 2009 je v okviru cestnega svežnja (glej točko 2c v preglednici dejstev 5.6.3) spremenila Uredbo (ES) št. 561/2006 in s tem za cestni prevoz potnikov ponovno uvedla „pravilo 12 dni“, ki voznikom avtobusov, ki občasno opravljajo storitve prevoza potnikov na mednarodnih vožnjah (to pomeni, da pot vključuje vsaj eno 24-urno obdobje v državi, ki ni država, v kateri se je potovanje začelo), omogoča zamik tedenskega počitka za 12 zaporednih dni (namesto da bi delali največ 6 zaporednih dni). Poleg tega bi bilo treba to odstopanje dovoliti le pod zelo strogimi pogoji, ki zagotavljajo prometno varnost in za voznike določajo obveznost tedenskih obdobij počitka tik pred opravljanjem storitve in po njem. Od 1. januarja 2014 veljajo še drugi pogoji: vozilo mora biti opremljeno z digitalnim tahograфом, v primeru vožnje med 22:00 in 6:00 bo neprekinjen čas vožnje istega voznika skrajšan na tri ure ali pa bo v vozilu moralo biti več voznikov.

### Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament je v okviru svojih zakonodajnih pristojnosti podprl večino predlogov Komisije za harmonizacijo, vendar je vztrajal zlasti pri naslednjih vidikih:

- Parlament je ob zadnji reviziji direktive o „evrovinjeti“ okrepil okoljske vidike. Če od drugega polletja 2013 cestnina res lahko vključuje stroške obremenjevanja s hrupom in onesnaževanja zraka, je bil ta rezultat – ki je „tisto najmanj, da se načelo ‚onesnaževalec plača‘ uporablja za cestni promet“ – mogoč zaradi odločnih prizadevanj Odbora za promet;
- Čeprav je bila dosežena močna okrepitev preverjanj časa vožnje in počitka, Parlament zahte-

va dejansko harmonizacijo socialne zakonodaje na ravni Unije. V zvezi s tem je pozval Komisijo, naj do konca leta 2013 „ponovno pregleda regulativni okvir o času vožnje in počitka v potniškem in tovornem prometu ter bolje uskladi izvajanje in nadzor pravil“. Poročilo (COM(2014)0222 final), ki je bilo sprejeto 14. aprila 2014, na eni strani predstavlja stanje na trgu, na drugi pa opisuje socialno razsežnost cestnega prevoza blaga. Med drugim priporoča izboljšanje učinkovitosti nadzora in določitev pogojev zaposlitve v tem poklicu, da bi se tako soočili z učinki velikih dolgoročnih sprememb, zlasti pomanjkanjem voznikov (glej tudi vlogo EP v preglednici dejstev 5.7.3). Parlament je poleg tega dosegel, da določbe Direktive 2002/15 od leta 2009 veljajo tudi za samozaposlene voznike (teh je približno 20 % v kategoriji);

- 15. aprila 2014 je Parlament zavrnil spremembe največjih mer in mas, dovoljenih z Direktivo 96/53/ES, ki jih je želela uveljaviti Komisija. Pri tem je zahteval, da Komisija pripravi ustrezno analizo učinka težkih tovornih vozil ter do leta 2016 o tem poroča Evropskemu parlamentu;
- V resoluciji z dne 9. septembra 2015 o izvajanju bele knjige o prometu iz leta 2011 z naslovom „Ocena in pot naprej proti trajnostni mobilnosti“, je Parlament povabil Komisijo, naj predlaga dodatne zakonodajne ukrepe na določenih področjih, omenjenih zgoraj (glej rezultate). Zahteval je namreč revizijo tretje direktive o vozniškem dovoljenju (Direktiva 2006/126/ES), s katero bi okrepili zahteve pri izdaji vozniškega dovoljenja in pri usposabljanju voznikov, in ponovni pregled Direktive (EU) 2015/719 z dne 29. aprila 2015 o spremembi Direktive Sveta 96/53/ES o določitvi največjih dovoljenih mer in tež v notranjem in/ali mednarodnem prometu.

→ Piero Soave

## 5.6.5 Cestni promet: predpisi na področju prometa in varnosti

*Evropska unija si je zastavila cilj, da v obdobju med letoma 2010–2020 vzpostavi evropski prostor varnosti v cestnem prometu. Pristojnosti so na tem področju pretežno na nacionalni ravni. Evropski ukrepi zadevajo tehnično stanje vozil, prevoz nevarnega blaga in varnost cest.*

### Pravna podlaga

Naslov VI Lizbonske pogodbe, zlasti člen 91 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

### Cilj

Cilj je izboljšati varnost v cestnem prometu in na ta način prispevati k trajnostni mobilnosti. Statistični podatki za leto 2015 kažejo, da je na cestah Unije umrlo 26.000 ljudi (kar je 5500 smrtnih žrtev manj kot leta 2010), 135.000 ljudi pa je bilo hudo poškodovanih. Družbeni strošek nesreč, ki se končajo s smrtnimi žrtvami ali hudo poškodovanimi, je ocenjen na vsaj 100 milijard evrov. V zadnjih dveh letih je bil zabeležen rahel odmik (približno 0,6 %) od povprečnega letnega upada (6,7 %), ki je ocenjen kot nujen, če naj se do leta 2020 število smrtnih žrtev na cestah zmanjša za polovico<sup>[1]</sup>.

### Dosežki

#### A. Splošno

Junija 2003 je Komisija objavila evropski akcijski program za varnost v cestnem prometu 2003–2010. Ta tretji akcijski program je imel za cilj zmanjšati število smrtnih žrtev v cestnem prometu v Uniji za polovico do konca leta 2010. Čeprav cilj v predvidenem roku ni bil uresničen, pa je izvršni organ ob objavi sporočila Evropski prostor varnosti v cestnem prometu: usmeritve politike na področju varnosti v cestnem prometu v obdobju 2011–2020, 20. julija 2010, doseženo vseeno ocenil pozitivno z vidika zmanjšanja števila žrtev nesreč v cestnem prometu. V novi beli knjigi z 28. marca 2011 je cilj zmanjšanja števila nesreč s smrtnimi žrtvami v cestnem prometu za polovico odložen do leta 2020, za leto 2050 pa je predvideno približanje cilju brez nesreč s smrtnim izidom v cestnem prometu. Komisija v svojih političnih usmeritvah opredeljuje tudi sedem ciljev, za katere predvideva sprejetje nacionalnih in evropskih ukrepov.

Ti cilji vključujejo: izboljšati izobraževanje in usposabljanje udeležencev v cestnem prometu ter uveljavljanje cestnoprometnih predpisov; zagotoviti varnejšo cestno infrastrukturo in varnejša vozila; spodbujati uporabo inteligentnih prometnih sistemov, npr. z uvedbo vseevropske številke za klic v sili, ki jo je mogoče klicati

iz vozila, t. i. eCall; izboljšati storitve v sili in po poškodbah; zaščititi izpostavljenе udeležence v cestnem prometu, npr. kolesarje. Uresničevanje političnih usmeritev sodi v okvir odprtega sodelovanja med državami članicami in Komisijo. Politične usmeritve z določanjem ciljev usmerjajo nacionalne ali lokalne strategije v skladu z načeli deljenih pristojnosti in subsidiarnosti: države članice so pozvane, da za izpolnitev zastavljenih ciljev uvedejo nacionalne programe. Evropska listina o varnosti v cestnem prometu, ki jo je Komisija sprejela leta 2004, je namenjena tudi civilni družbi; k zmanjšanju števila smrtnih žrtev na cestah Unije bi lahko na podlagi izmenjave izkušenj prispevala tudi civilna družba.

#### B. Tehnično stanje vozil

Tehnično usklajevanje vozil pomeni zlasti:

- redne tehnične preglede vozil in njihovih priklopnikov (Direktiva 2000/30/ES z dne 6. junija 2000 o tehničnih pregledih tovornih vozil; Direktiva 1999/37/ES z dne 29. aprila 1999 o dokumentih za registracijo vozil). 13. julija 2012 je bil predlagan nov sveženj zakonodajnih ukrepov: za boljše zaščito izpostavljenih udeležencev v cestnem prometu, zlasti mladih; za vzpostavitev enotnega evropskega prostora tehničnih pregledov (pregledi, oprema, usposobljenost inšpektorjev, ocenjevanje pomanjkljivosti in sodelovanje med državami članicami); in za zmanjšanje upravnega bremena za cestnoprometna podjetja. Redni tehnični pregledi se trenutno izvajajo za osebna vozila, lahka tovorna vozila, avtobuse ter za težka tovorna vozila in njihove priklopnike. Komisija je nameravala s svojim predlogom uredbe, ki razveljavlja Direktivo 2009/40/ES, razširiti tehnične preglede na motorna kolesa, s čimer pa se na koncu Evropski parlament ni strinjal in je odločitev glede tega za vsak primer posebej prepustil državam članicam. Kar zadeva pogostost pregledov, Komisija predlaga letni pregled vozil, starejših od šest let, medtem ko naj se po mnenju Evropskega parlamenta tehnični pregledi vozil izvajajo vsaki dve leti, s prvim pregledom četrto leto po prvi registraciji vozila. V drugi uredbi, glede pregledov tehnične brezhibnosti gospodarskih vozil na cesti in za njihovo večjo učinkovitost, Komisija predlaga sistem, ki bi temeljil na tveganju, predlagana uredba pa bi tudi razveljavila Direktivo 2000/30/ES z dne 6. junija 2000. Kar zadeva zadnji del svežnja o tehničnih pregledih iz leta 2012,

<sup>[1]</sup> Sporočilo Komisije za medije z 31. marca 2016: Varnost v cestnem prometu: glede na zadnje statistične podatke so potrebna dodatna prizadevanja za reševanje življenj na evropskih cestah.

izvršni organ spreminja Direktivo 1999/37/ES s ciljem boljšega upravljanja dokumentov o registraciji in vključevanja rezultatov pregledov (glej tudi „Vloga Evropskega parlamenta“);

- obveznost uporabe varnostnega pasu v vozilih, z maso, ki je manjša od 3,5 tone. Direktiva 2003/20/ES z dne 8. aprila 2003 predpisuje obvezno uporabo sistemov za zadrževanje otrok in varnostnih pasov za vse potnike v avtobusih, ki so s tem opremljeni (razen izjem za lokalni promet v mestnih območjih);
- obveznost vgradnje omejevalnikov hitrosti za motorna vozila, težja od 3,5 tone, v skladu z Direktivo 92/6/EGS z dne 10. februarja 1992. Direktiva 2002/85/ES z dne 5. novembra 2002 je razširila obveznost uporabe omejevalnikov hitrosti na vsa vozila z več kot 8 sedeži (brez voznikovega sedeža) za prevoz potnikov ali blaga s težo od 3,5 tone do 12 ton;
- kar zadeva ukrepe za aktivno varnost Uredba (ES) št. 78/2009 z dne 14. januarja 2009 o homologaciji motornih vozil v zvezi z zaščito pešcev in drugih izpostavljenih udeležencev v cestnem prometu predpisuje nekatere zahteve za konstrukcijo in delovanje prednjih zaščitnih sistemov ob trčenju prednjega dela vozila ter krepki tehnologijo, ki omogoča izogibanje trčenjem s pešci in kolesarji. Predpisuje tudi vgradnjo homologiranega sistema pomoči pri zaviranju (ABS);
- za večjo varnost udeležencev v cestnem prometu z zmanjšanjem mrtvega kota Direktiva 2003/97/ES z dne 10. novembra 2003 za nova težka tovorna vozila, ki se dajo v promet v Unije, določa dodatna vzvratna ogledala za preprečevanje mrtvega kota (širokokotni, stranski in sprednji). Direktiva 2007/38/ES z dne 11. julija 2007 določa, da se tako opremi tudi obstoječi vozniki park. Uredba (ES) št. 661/2009 z dne 13. julija 2009 od 1. novembra 2014 razveljavlja Direktivo 2003/97/ES in tovrstna ogledala predpisuje tudi za vozila, registrirana izven Unije. Leta 2011 je Komisija naročila študijo o nesrečah, do katerih pride zaradi mrtvega kota, junija 2012 pa je predstavila poročilo o izvajanju Direktive 2007/38, ki med drugim opozarja, da nesreče, v katerih so vpletena težka tovorna vozila, še vedno zahtevajo več kot 1200 žrtev na leto, zaradi česar si je treba še naprej prizadevati za preprečevanje tovrstnih nesreč.

### C. Prevoz nevarnega blaga

Direktiva 94/55/ES z dne 21. novembra 1994 je uporabo pravil, določenih v evropskem sporazumu o mednarodnem prevozu nevarnega blaga po cesti (sporazum ADR) razširila na notranji promet. Z Direktivo 2008/68/ES z dne 24. septembra 2008 je bila uvedena skupna ureditev, ki pokriva vse vidike notranjega prevoza nevarnega blaga v EU (ne le po cesti, temveč tudi po železnici in po celinskih plovih poteh). Z Di-

rektivo Komisije 2012/45/UE z dne 3. decembra 2012 je bila njena vsebina posodobljena v skladu z zadnjo različico sporazuma ADR (ki se posodobi vsaki dve leti). Z Direktivo Sveta 95/50/EE z dne 6. oktobra 1995 se urejajo enotni postopki kontrol cestnega prevoza nevarnega blaga v Uniji. Direktiva Sveta 96/35/ES z dne 3. junija 1996 ureja poklicno usposobljenost svetovalcev za varnost pri prevozu nevarnega blaga po cesti, ki jih mora obvezno zaposlovati vsako podjetje. Direktivi 94/55/ES in 96/35/ES sta bili razveljavljeni z Direktivo 2008/68/ES.

### D. Inteligentni prometni sistemi in pobuda eSafety

Komisija je 16. decembra 2008 začela z izvajanjem akcijskega načrta za uporabo inteligentnih prometnih sistemov na področju cestnega prevoza. Načrt temelji na vrsti pobud (na primer pobuda eSafety, ki se je začela leta 2006) in predvideva prednostne ukrepe. S podobnim ciljem naj bi Direktiva 2010/40/UE z dne 7. julija 2010 o inteligentnih prometnih sistemih v cestnem prometu v Uniji prispevala k usklajeni in skladni uvedbi interoperabilnih inteligentnih prometnih sistemov. Pri teh sistemih gre za napredne aplikacije, ki so namenjene zagotavljanju inovativnih storitev ter različnim uporabnikom omogočajo boljšo obveščenost ter varnejšo, bolj usklajeno in inteligentnejšo uporabo prometnih omrežij. Med inteligentne prometne sisteme sodijo na primer samodejno prilagajanje hitrosti, naprave za oprijemanje cestišč, opozorilniki pred trkom in samodejni klici v sili pri nesrečah (eCall, glej „Vloga Evropskega parlamenta“ v nadaljevanju).

Forum eSafety, ki ga je Komisija vzpostavila leta 2003 in je bil leta 2011 preimenovan v iMobility, je skupna platforma za izmenjave vseh zainteresiranih za varnost v cestnem prometu. Namen foruma je spodbujati in nadzorovati izvajanje priporočil na področju eSafety ter podpirati uvajanje in uporabo varnostnih sistemov vozil.

### E. Varnost cestne infrastrukture

Direktiva 2004/54/ES z dne 29. aprila 2004 določa obvezne minimalne varnostne standarde za predore vseevropskega cestnega omrežja. Njen cilj je, da se za vse predore, ki se uporabljajo, gradijo ali načrtujejo in so daljši od 500 metrov, uporabljajo usklajeni varnostni predpisi. Zaradi najpogostejših nesreč, kot so požari, se ti nanašajo na organizacijske, strukturne, tehnične in obratovalne vidike predorov. Direktiva 2008/96/ES z dne 19. novembra 2008 o izboljšanju varnosti cestne infrastrukture poskuša zagotoviti upoštevanje varnosti v cestnem prometu v obliki presoje vplivov v vseh fazah gradnje, uporabe ali znatne spremembe cest. S tem namenom direktiva predpisuje sistematične preglede varnosti infrastrukturnih projektov. Prinaša tudi določbe za varnostne preglede na cestah, ki se uporabljajo, ter kontrolo cestnih odsekov, na katerih so prometne nesreče pogoste (črne točke).

## F. Statistični podatki o prometnih nesrečah zaradi vožnje pod vplivom alkohola in njihovo preprečevanje

Zbirka podatkov CARE o nesrečah s telesnimi poškodbami v cestnem prometu je bila vzpostavljena s Sklepom Sveta 93/704/ES ter s ciljem zbiranja nacionalnih statističnih podatkov in zagotavljanja njihovega razširjanja prek Evropske opazovalnice za varnost v cestnem prometu (ERSO). V okviru politik Unije, ki imajo za cilj izboljšanje načina vožnje, Komisija predvideva, da bi morale države članice uvesti sistem naključnega testiranja z analizo izdihanega zraka in predpisuje najvišje vrednosti alkohola v krvi. Vožnja pod vplivom alkohola se preverja z naključnim nadzorom z napravami, imenovanimi etilometri (priporočili Komisije 2001/115 z dne 17. januarja 2001 in 2004/345 z dne 21. oktobra 2003). Za povečano varnost v cestnem prometu je Komisija vzpostavila usklajeno kodo za predpise v zvezi z alkoholnimi zaporami, ki jih je uvedlo več držav članic (glej Direktivo (EU) 2015/653 z dne 24. aprila 2015 o spremembi Direktive 2006/126/ES o vozniških dovoljenjih).

## G. Čezmejni pregon kršitev predpisov na področju varnosti v cestnem prometu

Direktiva (EU) 2015/413 z dne 11. marca o lažji čezmejni izmenjavi informacij o prometnih prekrških, povezanih z varnostjo v cestnem prometu, je bila sprejeta na podlagi člena 91(1)(c) PDEU (naslov VI „Prevoz“). Ta direktiva nadomešča Direktivo 2011/82/EU (ki jo je s sodbo z dne 6. maja 2014 razveljavilo Sodišče Evropske unije). Namen ostaja nespremenjen: odpraviti anonimnost nerezidenčnih voznikov in kazenskopравни pregon prometnih prekrškov v državi članici, ki ni država registracije vozila. Nova pravila naj bi veljala tudi za Veliko Britanijo, Irsko in Dansko. Države članice naj bi lahko dostopale do nacionalnih podatkov o registraciji vozil in si jih izmenjevale na osnovi postopka izmenjave informacij med nacionalnimi kontaktnimi točkami. V praksi bi to pomenilo, da se vsaka država članica, kjer je bil prekršek storjen, odloči, ali bo uvedla postopek za ugotavljanje kršitve ali ne. Domnevni storilec prekrška bo s standardnim uradnim obvestilom podrobno obveščen o prekršku, višini kazni, ki jo bo moral plačati, načinih plačila ter možnosti pritožbe. Poleg varstva osebnih podatkov se z direktivo zagotavlja tudi dosledna uporaba sankcij v odnosu do voznikov nerezidentov za osem glavnih prometnih prekrškov (prekoračitev dovoljene hitrosti, neuporaba varnostnega pasu ali zaščitne čelade, vožnja skozi rdečo luč, vožnja pod vplivom alkohola ali mamil, uporaba prepovedanega voznega pasu in nezakonita uporaba prenosnega telefona ali druge komunikacijske naprave med vožnjo).

## Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament je v številnih resolucijah poudaril pomembnost varnosti v cestnem prometu v Evropi

ski uniji. Ko je leta 2005 podprl tretji akcijski program Komisije (2003–2010), je tudi že pozval k pripravi dolgoročnega načrta za obdobje po letu 2010, v katerem bi bili opredeljeni ukrepi za „vizijo brez smrtnih žrtev“ na področju varnosti v cestnem prometu (P6\_TA(2005)0366). V resoluciji o varnosti v cestnem prometu v Evropi v obdobju 2011–2020 (P7\_TA(2011)0408) je ponovno pozval Komisijo, naj si kot dolgoročni cilj zastavi, da v nesrečah v cestnem prometu ne bi bilo več smrtnih žrtev. Ta cilj je povezal s sistematično uporabo tehnologije v cestnih vozilih in z razvojem kakovostnih omrežij inteligentnih prometnih sistemov. Zavzel se je za celovit akcijski program z natančnim seznamom ukrepov, jasnim časovnim načrtom in instrumenti za spremljanje. Opredelil je še druge kvantitativne cilje, ki bi jih bilo treba doseči do leta 2020: zmanjšanje števila smrtnih žrtev v prometnih nesrečah med otroki, mlajšimi od 14 let, za 60 %, zmanjšanje števila smrtnih žrtev med pešci in kolesarji za 50 % ter zmanjšanje števila hudo poškodovanih oseb za 40 %, na podlagi enotne opredelitve EU, ki jo je treba hitro oblikovati. V resoluciji o trajnostno naravnani prihodnosti prometa (P7\_TA(2010)0260) poziva Komisijo, naj predstavi raziskavo o primerih najboljših praks v državah članicah glede učinkov uporabe naprav za omejevanje hitrosti, ter izraža zaskrbljenost glede varnosti delavcev v prometnem sektorju. Priporoča tudi enotne opredelitve pojmov varnosti v cestnem prometu, da bi se izboljšale raziskave o nesrečah in zagotovila primerljivost rezultatov. Delovni dokument o hudo poškodovanih v cestnem prometu, ki ga je objavila Komisija 19. marca 2013, deloma odgovarja na poziv Parlamenta, naj se strategija razširi na področje nesreč v cestnem prometu. Med drugim delovni dokument opredeljuje cilj zmanjšanja števila hudo poškodovanih na ravni Unije (za obdobje 2015–2020) in opozarja, da od leta 2012 v vsej Uniji deluje sistem za opredeljevanju hudo poškodovanih. Evropski parlament vseeno zahteva, da se do leta 2020 vzpostavi skladen program numeričnih kazalnikov, meril in smernic.

Parlament je 11. marca 2014 sprejel vse skupne minimalne standarde za redne tehnične preglede vozil, dokumente za registracijo vozil in cestne preglede tehnične brezhibnosti gospodarskih vozil. Dogovor z državami članicami, ki ga bo formalno potrdil Svet, bo prispeval k izboljšanju varnosti v cestnem prometu in čezmejnemu priznavanju potrdila o tehničnem pregledu.

V skladu s sklepom št. 585/2014/EU Evropskega parlamenta in Sveta o uvedbi medobratovalne vseevropske storitve eCall (glej točko D) morajo države članice najkasneje do 1. oktobra 2017 vzpostaviti infrastrukturo za centre za obveščanje, ki sprejemajo in obravnavajo klice v sili eCall.

→ Piero Soave



## 5.6.6 Železniški promet

*Namen evropske politike železniškega prometa je vzpostaviti enotno železniško območje. Odpiranje tega sektorja konkurenci, ki se je začelo leta 2001, je bilo v desetih letih predmet treh zakonodajnih svežnjev in ene prenovitve. Četrti sveženj, za dokončno liberalizacijo železniškega prometa, je Evropski parlament sprejel v prvi obravnavi (februarja 2014), njegov tehnični del pa v drugi obravnavi (28. aprila 2016).*

### Pravna podlaga

Člen 100(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije

### Cilji

Skupna prometna politika, ki ohranja konkurenco in zagotavlja svobodo opravljanja storitev, zahteva harmonizacijo tehničnih, upravnih in varnostnih pravil. Postopno usklajevanje teh zahtev je nujno potrebno za interoperabilnost med posameznimi nacionalnimi železniškimi sistemi. Za preprečitev izkrivljanja konkurence in lažji vstop novih podjetij na trg določeno harmonizacijo terjajo tudi ukrepi za varovanje okolja ali potrošnikov.

Komisija je v načrtu „Promet 2050“ kot dolgoročni cilj določila dokončanje evropskega železniškega omrežja za visoke hitrosti, srednjeročno (do leta 2030) pa bi naj potrojili dolžino obstoječega železniškega omrežja za visoke hitrosti in ohranili gostoto železniško mrežo v vseh državah članicah. Poleg tega priporoča, da bi morala do leta 2050 večina potniškega prometa na srednje razdalje potekati po železnici.

### Dosežki

#### A. Interoperabilnost

Evropska unija je z Direktivo 96/48/ES z dne 23. julija 1996 o interoperabilnosti vseevropskega železniškega sistema za visoke hitrosti in Direktivo 2001/16/ES z dne 19. marca 2001 o interoperabilnosti konvencionalnih vseevropskih železniških sistemov sprožila proces, katerega cilja sta neprekinjena uporaba različnih železniških sistemov v državah članicah ter nemoten in varen prehod iz enega nacionalnega omrežja v drugo. V okviru teh direktiv je bilo izdelanih več tehničnih rešitev (tako imenovanih „tehničnih specifikacij za interoperabilnost“ – TSI). Te so se v prvi vrsti nanašale na najpomembnejše vidike, kot so upravljanje in varnost vlakov, signalizacija, telematske aplikacije v tovornem prometu, kvalifikacije osebja v mednarodnem prometu, tovorni vagoni in emisije hrupa.

Obe omenjeni direktivi sta bili spremenjeni in posodobljeni z Direktivo 2004/50 ES z dne 29. aprila 2004. Hkrati je bilo področje uporabe direktive o konvencionalnih železniških sistemih razširjeno na celotno evropsko železniško omrežje, da bi izpolnili zahtevo po popolnem odprtju železniškega omrežja za not-

rani in mednarodni tovorni promet (januar 2007) in za mednarodni potniški promet (januar 2010). Direktiva 2008/57/ES z dne 17. junija 2008, spremenjena z Direktivama 2009/131/ES in 2011/18/EU, je predhodne direktive združila v eno samo besedilo. Njen osrednji element je načelo vzajemnega priznavanja: če je posamezna država članica vozila preverila in odobrila, lahko druge države članice nato preverjajo le še parametre, ki se nanašajo posebej na tehnično združljivost z njihovimi omrežji. Četrti železniški sveženj bi moral to odpraviti, da se potrdi vloga Agencije (glej spodaj točko B).

Da bi zmanjšali tehnične ovire za interoperabilnost vlakov, so predstavniki železniškega sektorja in Komisija v letih 2005, 2008 in 2012 podpisali memorandum o soglasju o uvedbi in razvoju Evropskega sistema za vodenje železniškega prometa (**European Rail Traffic Management System** – ERTMS/ETCS), s katerim naj bi poenotili dvajseterico različnih evropskih signalnih sistemov ter uvedli enoten samodejni nadzor hitrosti, ki bi temeljil na najnovejših tehnoloških dosežkih na področju telekomunikacij. Komisija je julija 2009 sprejela evropski načrt, ki predvideva postopno uvedbo tega sistema vzdolž glavnih evropskih železniških prog, kar naj bi se doseglo v približno desetih letih (za več informacij glej poročilo iz leta 2013 koordinatorja K. Vincka).

Od 1. januarja 2007 je notranji in mednarodni tovorni promet v celoti odprt konkurenci. Da bo mogoče optimalno uporabljati mednarodno omrežje za tovorni promet, izboljšati njegovo interoperabilnost in zagotoviti večjo konkurenčnost železnice v primerjavi z drugimi načini prevoza, je Evropska unija opredelila devet konkurenčnih evropskih tovornih koridorjev (Uredba (EU) št. 913/2010 z dne 22. septembra 2010) za blago, ki prečka več držav članic.

#### B. Evropska agencija za železniški promet

Za izboljšanje interoperabilnosti in varnosti evropskega železniškega sistema je bila z Uredbo (ES) št. 881/2004 z dne 29. aprila 2004 ustanovljena Evropska agencija za železniški promet (ERA) s sedežem v mestih Lille in Valenciennes v Franciji. Njena glavna naloga je približevanje, registracija in nadzorovanje tehničnih specifikacij za interoperabilnost (TSI) celotnega evropskega železniškega sistema ter priprava skupnih varnostnih ciljev za evropske železnice. Agencija nima pooblastil za odločanje, pač pa pomaga pri pripravi predlogov odločitev za Komisijo. Z Uredbo (ES) št. 1335/2008 z dne 16. de-

cembra 2008 so bila Agenciji dodeljene nove naloge, ki izhajajo iz sprememb direktive o varnosti na železnicah (2004/49/ES) in direktive o interoperabilnosti železniškega sistema (2008/57/ES). S sprejetim četrtem železniškim svežnjem bo agencija ERA postala edina pristojna za izdajo dovoljenj za vozila (lokomotive in vagone), ki bodo delovala čezmejno, pa tudi za izdajo varnostnih spričeval za prevoznike v železniškem prometu, ki dejavnost opravljajo v več državah članicah. Vzpostavitev skupnega in enotnega varnostnega spričevala je bila pravzaprav glavni cilj revizije Direktive 2004/49/ES.

### C. Usklajevanje socialne zakonodaje

Direktiva 2005/47/ES z dne 18. julija 2005 ureja delovne pogoje mobilnih delavcev, ki opravljajo interoperabilne čezmejne storitve v železniškem sektorju. Temelji na sporazumu med evropskimi socialnimi partnerji železniškega sektorja. Cilj Direktive 2007/59/ES z dne 23. oktobra 2007 je uskladitev minimalnih zahtev glede kvalifikacij in izdaje spričeval upravljavcem lokomotiv in vlakov v Uniji. V skladu s to direktivo mora imeti vsak strojevodja dovoljenje (iz katerega je razvidno, da izpolnjuje minimalne pogoje glede zdravstvenih zahtev, osnovne izobrazbe in splošne strokovne usposobljenosti) in usklajeno dopolnilno spričevalo o usposobljenosti. Še zlasti mora s spričevali dokazati svojo posebno usposobljenost za progo, po kateri vozi, za uporabljen opremo ter v zvezi z operativnimi in varnostnimi postopki zadevnega prevoznika. Na podlagi tega direktiva določa vzajemno priznavanje dokazil o izobrazbi.

Od oktobra 2011 se spričevala ali dovoljenja izdajajo strojevodjem, ki opravljajo storitve prevoza v čezmejnem prometu, v notranjem prometu v drugi državi ali so dejavni v tovornem prometu v drugi državi članici ali delajo vsaj v dveh državah članicah.

Direktiva opredeljuje naloge, ki jih morajo opravljati pristojni organi držav članic, strojevodje in ostali deležniki v tem sektorju, še posebej prevozniki v železniškem prometu, upravljavci infrastrukture in izobraževalne ustanove. Prevozniki v železniškem prometu, ki imajo varnostno spričevalo, morajo voditi register vseh dopolnilnih spričeval.

### D. Dostop do dejavnosti prevoznika v železniškem prometu

Direktiva 95/18/ES z dne 19. junija 1995 določa, da mora prevoznik v železniškem prometu za dostop do infrastrukture v vseh državah članicah razpolagati z licenco. Licenco za železniški promet izda država članica, v kateri ima prevoznik sedež, če slednji izpolnjuje določene skupne pogoje (boniteta, finančna sposobnost in strokovna usposobljenost). Ta direktiva je bila spremenjena z Direktivo 2001/13/ES z dne 26. februarja 2001, ki določa (varnostne, tehnične, gospodarske in finančne) pogoje za opravljanje dejavnosti prevoznika v železniškem prometu, ki velja-

jo na celotnem ozemlju Skupnosti, in ureja postopek za pridobitev dovoljenja, ki omogoča izvajanje železniških tovornih storitev v evropskem čezmejnem omrežju.

Z Direktivo 2012/34/EU z dne 21. novembra 2012 o vzpostavitvi enotnega evropskega železniškega območja, tako imenovano prenovitvijo prvega železniškega svežnja, so bile nadomeščene in razveljavljene tri direktive: 2001/12/ES, 2001/13/ES in 2001/14/ES z dne 26. februarja 2001 (glej točko F).

### E. Hrup, ki ga povzročajo vlaki

Direktiva 2002/49/ES z dne 25. junija 2002 (o hrupu) o ocenjevanju in upravljanju okoljskega hrupa je podlaga za sprejetje ukrepov Skupnosti, katerih cilj je zmanjšanje emisij hrupa, ki jih povzročajo vozila in železniška infrastruktura. Na njeni podlagi so bile leta 2003 sprejete smernice o metodah za izračun hrupa vlakov, junija 2006 pa so stopile v veljavo mejne vrednosti emisije hrupa za železniški vozni park, ki se uporablja v Uniji. Aprila 2011 je Komisija z novo odločbo revidirala tehnično specifikacijo za interoperabilnost (TSI), ki se nanaša na vozni park železniškega sistema.

Komisija je 8. julija 2008 objavila sporočilo o zmanjšanju hrupa železniškega prometa za obstoječi vozni park (COM(2008)0432), v katerem je določila cilj posodobitve vseh tovornih vagonov, in sicer do leta 2015. Direktiva 2012/34/EU določa tudi prilagajanje uporabnin glede na posamezna območja hrupa, s čimer naj bi se spodbudilo opremljanje vagonov z manj hrupnimi zavorami (evropski sistem za nadzor vlakov ETCS). Različne uporabnine za infrastrukturo glede na hrup bi morale zadevati predvsem tovorne vagonne, ki ne upoštevajo vsebine TSI v zvezi s podsistemom „vozni park – hrup“ vseevropskega železniškega sistema za konvencionalne hitrosti.

### F. Že sprejeta prenovitev prvega svežnja in četrty železniški sveženj v postopku sprejemanja

V Direktivi 2012/34/EU o enotnem evropskem železniškem območju, ki jo je bilo treba prenesti do sredine leta 2015, so v enem aktu združena načela o razvoju železnice (ki je med drugim usmerjen k ločitvi upravljanja infrastrukture in prevoznih storitev), licencah za prevoznike v železniškem prometu in uporabninah za infrastrukturo. S to direktivo se na splošno povečuje konkurenca, saj so določeni bolj pregledni pogoji dostopa do trga, jasno ločevanje poslovnih računov ter neodvisnost in krepitev nacionalnih regulatornih organov. Podrobneje so opredeljeni pogoji dostopa do omrežja in storitev ter pravila na področju pobiranja uporabnin.

Komisija je poleg tega januarja 2013 predstavila sklop šestih zakonodajnih predlogov, „četrty železniški sveženj“, za dokončanje enotnega evropskega žele-

lezniškega območja in izboljšanje njegove interoperabilnosti. Predvsem je treba najpozneje do decembra 2019 konkurenci omogočiti dostop do pogodb o opravljanju javne službe na domačih trgih, kar naj bi prispevalo h kakovostnejšemu in učinkovitejšemu nacionalnemu železniškemu potniškemu prometu. S tem četrtem svežnjem, ki ga je Evropski parlament sprejel v prvi obravnavi, bodo dopolnjeni naslednji akti, ki tvorijo tehnični (točke a), b) in c)) ali politični del (točke d), e) in f)):

- a. Uredba (ES) št. 881/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o ustanovitvi Evropske železniške agencije (glej točko B zgoraj);
- b. Direktiva 2008/57/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. junija 2008 o interoperabilnosti (glej točki A in B zgoraj);
- c. Direktiva 2004/49/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004, ki določa varnostno spričevalo za vse prevoznike v železniškem prometu, da lahko dostopajo do infrastrukture (glej točko B zgoraj);
- d. Uredba Sveta (EGS) št. 1192/69 z dne 26. junija 1969 o skupnih pravilih za normalizacijo kontov železniških podjetij;
- e. Uredba (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o obveznostih javne službe za železniški potniški promet;
- f. Direktiva 2012/34/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. novembra 2012 o vzpostavitvi enotnega evropskega železniškega območja (glej točki D in E zgoraj).

### Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament je v okviru svojih zakonodajnih pristojnosti podprl večino predlogov Komisije za uskladitev, vendar pa je vztrajal pri naslednjem:

- v resolucijah z dne 15. junija 2006 in 11. marca 2008, ki zadevata politiko trajnostnega prometa, je izrazil izrecno podporo uvedbi sistema za varnost, vodenje in signalizacijo vlakov ERTMS/ETCS, da se odpravijo tehnične ovire, zavzel pa se je tudi za enoten evropski železniški prostor;
- v resoluciji iz marca 2009 o okolju prijaznejšem prometu in internalizaciji zunanjih stroškov je pozval Komisijo, naj nemudoma predloži konkretne predloge za vse načine prevoza, nato pa še splošno shemo za izračun in zaračunavanje zunanjih stroškov ter za oceno posledic na osnovi razumljivega modela. Komisijo je še pozval k pripravi predloga direktive o pobiranju pristojbin, prilagojenih glede na raven hrupa, za lokomotive in vagona, da bi prevoznike v žele-

zniškem prometu spodbudili k takojšnji prilagoditvi voznega parka in njegovi manjši hrupnosti;

- kar zadeva ločitev upravljanja in uporabe omrežij, je Parlament v besedilu, ki ga je sprejel 26. februarja 2014 (o četrtem svežnju), državam članicam omogočil določeno prožnost pri izbiri med ločitvijo in ohranitvijo povezanih podjetij, hkrati pa je ohranil cilj neodvisnosti dejavnosti upravljalca infrastrukture od dejavnosti prevoznika v železniškem prometu. Nacionalni organi lahko konkurenci omogočijo dostop do pogodb o opravljanju javne službe ali jih dodelijo le enemu izvajalcu pod pogojem, da se določi najdaljše trajanje takih pogodb in se taka dodelitev utemelji z merili, kot so točnost storitev, stroškovna učinkovitost, pogostost storitev in zadovoljstvo uporabnikov. Čeprav so poslanci potrdili pravico do zagotavljanja nacionalnega komercialnega železniškega potniškega prometa z uporabo postopkov javnega razpisa, pa so menili, da je rok za iztek obstoječih pogodb, ki ga je določila Komisija za leto 2019, prekratek;
- v resoluciji z dne 9. septembra 2015 o izvajanju bele knjige je Parlament v zvezi z železniškim prometom med drugim pozval k hitremu sprejetju četrtega železniškega paketa, s čimer bi zagotovili uravnoteženo odpiranje domačega trga železniškega potniškega prometa, neodvisnost upravljalcev železniške infrastrukture, konkurenčni razpisni postopek za javno naročilo storitev, najvišjo raven varnosti v železniškem prometu in interoperabilnosti ter zadostne človeške in finančne vire za Evropsko železniško agencijo, ki bi agenciji omogočali, da bo lahko opravljala svoje naloge kot točka VEM za odobritev vozil in podeljevanje varnostnega spričevala (odstavek 65, prva alineja).

Ko je Svet 10. decembra 2015 v prvi obravnavi sprejel stališče o treh predlogih glede tehničnega dela, je Evropski parlament v drugi obravnavi formalno potrdil še ta del četrtega železniškega svežnja. S tem namenom je 28. aprila 2016 sprejel naslednja poročila:

- priporočilo za drugo obravnavo poslanke Izaškun Bilbao Barandica (A8-0071/2016) o interoperabilnosti železniškega sistema in razveljavitvi Direktive 2008/57/ES;
- priporočilo za drugo obravnavo poslanca Roberta Zileja (A8-0073/2016) o uredbi o Agenciji Evropske unije za železniški promet;
- priporočilo za drugo obravnavo poslanca Michela Cramerja (A8-0056/2016) o reviziji Direktive 2004/49/ES.

→ Piero Soave

## 5.6.7 Zračni promet: tržna pravila

*Vzpostavitev enotnega trga za zračni promet v poznih devetdesetih letih je korenito spremenila sektor zračnega prometa in močno prispevala k hitri rasti letalskega prometa v Evropi v zadnjih dvajsetih letih.*

### Pravna podlaga

Člen 100(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije.

### Cilji

Vzpostaviti enotni trg za zračni promet v Evropi, zagotoviti njegovo pravilno delovanje in ga razširiti, kolikor je mogoče, na nekatere tretje države.

### Dosežki

V zgodovini se je zračni promet razvijal pod okriljem in nadzorom nacionalnih organov. V Evropi so zaradi tega večinoma delovali monopolistični nacionalni prevozniki in letališča v lasti oziroma v upravljanju države. Mednarodni letalski promet temelji na meddržavnih dvostranskih sporazumih in se je temu ustrezno tudi razvijal – s strogim nadzorom, zlasti glede dostopa do trga in lastniške ureditve prevoznikov. Ta razdrobljenost na nacionalne trge in odsotnost prave konkurence sta bili vse manj skladni z rastočim življenjskim standardom in posledično rastle povpraševanja po letalskih prevozihi. Od sredine sedemdesetih let se je moralo civilno letalstvo preobraziti iz upravljanega v tržno gospodarstvo. V tem duhu je bil ameriški letalski trg popolnoma liberaliziran z zakonom o deregulaciji letalskega sektorja iz leta 1978.

Podobno se je zgodilo v Evropi v desetletje trajajočem procesu, ki je sledil Enotnemu evropskemu aktu iz leta 1986 in vzpostavitvi notranjega trga: z več sklopi regulativnih ukrepov na ravni EU so bili zaščiteni nacionalni letalski trgi postopoma spremenjeni v konkurenčen enotni trg za zračni promet (dejansko je zračni promet postal prvi prometni sektor – in v veliki meri je še vedno edini – s popolnoma povezanim enotnim trgom). Zlasti prvi (1987) in drugi sveženj (1990) sta pomenila začetek sproščanja pravil o prevozninah in zmogljivostih. V tretjem svežnju iz leta 1992 (tj. Uredbe Sveta (EGS) št. 2407/92, 2408/92 in 2409/92, ki jih je pozneje nadomestila Uredba (ES) št. 1008/2008 Evropskega parlamenta in Sveta) so bile odpravljene vse preostale tržne omejitve za evropske letalske prevoznike, ki poslujejo v EU, s čimer je bil vzpostavljen evropski enotni trg za zračni promet. Le-ta je bil nato razširjen še na Norveško, Islandijo in Švico. Lahko bi ga razširili tudi na nekatere sosednje države, in sicer s sporazumom o skupnem evropskem zračnem prostoru, če bodo te

države postopoma uveljavile vsa ustrezna pravila EU – česar doslej še niso storile<sup>[1]</sup>.

V tretjem svežnju so bili nacionalni letalski prevozniki nadomeščeni z letalskimi prevozniki Skupnosti, določeno pa je bilo tudi osnovno načelo, da lahko vsak letalski prevoznik Skupnosti svobodno določa prevoznine za potnike in dostopa do vseh poti znotraj EU brez dovoljenja ali odobritve (razen nekaterih točno določenih poti, na katerih lahko države članice uvedejo obveznosti javne službe, v skladu s posebnimi pogoji in za določen čas).

V tretjem svežnju so bile tudi določene zahteve, ki jih morajo letalski prevozniki Skupnosti izpolnjevati, da lahko začnejo ali nadaljujejo opravljanje storitev, zlasti naslednje:

1. Letalski prevozniki so v lasti držav članic in/ali državljanov držav članic in te države in/ali državljani jih obvladujejo, njihov glavni sedež pa se nahaja v državi članici.
2. Njihovo finančno stanje je dobro. Primerno so zavarovani za odgovornost v primeru nesreč.
3. Imajo strokovno usposobljenost in organizacijsko strukturo za zagotovitev varnega obratovanja v skladu z veljavnimi predpisi. To izkažejo s pridobitvijo „spričevala letalskega prevoznika“.

Vzporedno z vzpostavitvijo skupnega trga za zračni promet so bila sprejeta skupna pravila za zagotovitev njegovega pravilnega delovanja, ki zahteva zlasti (1) enake konkurenčne pogoje ter (2) visoko in enotno raven varstva potnikov.

Da bi zagotovili enake konkurenčne pogoje, se za sektor zračnega prometa uporablja zakonodaja o državni pomoči in konkurenci (združevanje, povezovanje, določanje cen itd.). To ni bilo samoumevno, saj so bile velike javne dokapitalizacije letalskih prevoznikov do sredine devetdesetih let dokaj pogoste. Sčasoma pa so smernice Komisije za ocenjevanje javnega financiranja v letalskem sektorju zaostale za razvojem tržnega okolja, saj so nastale leta 1994 (za letalske prevoznike) in leta 2005 (za letališča in zagonsko pomoč letalskim prevoznikom, ki opravljajo prevoze z regionalnih letališč). Zato so jih spomladi 2014 nadomestile nove.

Pravičen dostop do letališč in letaliških storitev zagotavlja Uredba (EGS) št. 95/93, ki določa, da mora t. i. slote (tj. dovoljenja za pristanek ali vzlet na določen

[1] Študija z naslovom Pregled sporazumov o zračnem prometu, ki jih je sklenila EU (Evropski parlament, 2013) vsebuje analizo vsebine in rezultatov teh sporazumov.

datum in ob določenem času) na zasičenih letališčih letalskim prevoznikom enakopravno, nediskriminatorno in pregledno dodeljevati neodvisni koordinatorski slotovi, vendar ta sistem dodeljevanja onemogoča optimalno izrabo zmogljivosti letališč<sup>[1]</sup>. Zato je Komisija leta 2011 predlagala številne spremembe Uredbe 95/93, namenjene izboljšanju učinkovitosti sistema, vendar se zakonodajalca o njih zaenkrat še nista zedinila. Direktiva 96/67/ES je za konkurenco postopoma odprla trg storitev zemeljske oskrbe (tj. storitev za letalske družbe, ki se zagotavljajo na letališčih, kot so odprema potnikov in prtljage, oskrba z gorivom in čiščenje zrakoplovov). Zakonodajalec ni podprl predloga Komisije iz leta 2011 za nadaljnje odprtje tega trga na največjih evropskih letališčih, zato ga je Komisija leta 2014 umaknila. Direktiva 2009/12/ES poleg tega določa osnovna načela za zaračunavanje letalskih pristojbin letalskim prevoznikom za uporabo letalske infrastrukture in storitev. To pa ni preprečilo naraščanja sporov med letališči in letalskimi prevozniki.

Od leta 1989 so v veljavi skupna pravila za zagotovitev pravičnega dostopa do distribucijskih mrež in preprečitev, da bi te mreže vplivale na izbiro potrošnikov. Ta pravila določajo, da morajo računalniški sistemi rezervacij (kot tehnični posredniki med letalskimi prevozniki in potovalnimi agenti) na računalniških zaslonih potovalnih agencij nediskriminatorno prikazati storitve zračnega prevoza vseh letalskih prevoznikov (Uredba (ES) 80/2009). Toda vloga računalniških sistemov rezervacij se zmanjšuje zaradi vse večje prevlade spletne distribucije, tudi preko spletnih strani letalskih prevoznikov.

Da bi zaščitili potnike in zrakoplove ter zagotovili visoko in enotno raven varnosti v vsej EU, so bila nacionalna varnostna pravila nadomeščena s skupnimi varnostnimi pravili, ki so se progresivno razširila na celotno verigo zračnega prometa. Poleg tega je bila ustanovljena Evropska agencija za varnost v letalstvu, ki med drugim pripravlja pravila na tem področju<sup>[2]</sup>. Da bi učinkoviteje preprečevali zlonamerna dejanja zoper zrakoplove ter letalske potnike in posadke, so bile harmonizirane tudi zahteve za varovanje na vseh letališčih v EU (treba pa je dodati, da so države članice ohranile pravico do uporabe strožjih ukrepov varovanja<sup>[3]</sup>). Poleg tega obstajajo skupna pravila za varstvo pravic letalskih potnikov, katerih namen je zagotoviti, da so potniki deležni vsaj mi-

nimalne ravni pomoči v primeru hudih zamud ali odpovedi. Ta pravila uvajajo tudi mehanizme za dodelitev odškodnine. Toda izvajanje te zakonodaje se je izkazalo za težavno, primeri pred sodišči pa se kar vrstijo<sup>[4]</sup>. Komisija je zato marca 2013 predlagala razjasnitev pravil, da bi tako prevoznikom kot potnikom olajšali njihovo uveljavljanje. O tem predlogu zdaj poteka razprava.

Več kot dvajset let po začetku veljavnosti tretjega svežnja je delovanje enotnega trga za zračni promet seveda še vedno mogoče izboljšati, kar ponazarjajo dejavniki, kot so: napake v sistemu dodeljevanja slotov; dejstvo, da na veliki večini (80 %) poti z izhodiščem na letališčih EU prevoze še vedno opravlja zgolj en prevoznik (60 %) ali dva (20 %); finančne težave, s katerimi se sooča več letalskih prevoznikov in sekundarnih letališč; zapleten nadzor letalskih prevoznikov, ki zdaj poslujejo v več državah članicah.

Kljub temu je bil glavni cilj v celoti uresničen: od leta 1995 do 2014 se je število potniških kilometrov v EU-28 povečalo za okoli 23 %, medtem ko je v letalskem prometu poskočilo za okoli 74 %. V istem obdobju se je delež letalskega prometa v skupnem potniškem prometu povečal s 6,5 % na 9,2 %, kar je daleč največja rast med vsemi načini prevoza v EU.

## Vloga Evropskega parlamenta

Parlament je v številnih poročilih, zlasti pa v resoluciji z dne 14. februarja 1995 z naslovom Prava pot naprej za civilno letalstvo v Evropi, poudaril potrebo po skupni politiki za zračni promet, ki bi zagotovila večjo in bolj pošteno konkurenco med letalskimi prevozniki. Podpora Parlamenta vzpostavitvi in pravičnemu delovanju enotnega trga za zračni promet je torej stalna.

Ne glede na to pa Parlament nenehno poudarja, da je treba liberalizacijo zračnega prometa izvajati previdno in postopoma ter da je treba uravnotežiti interese tako potrošnikov kot industrije.

Zato se je Parlament zadnjega četrta stoletja ves čas zavzemal za pošteno konkurenco, varnost v letalstvu, kakovostne storitve in pravice potnikov, hkrati pa se je postavjal v bran delovnim pogojem letalskega osebja ter varovanju okolja. Prav Parlament je, na primer, vse od začetka procesa liberalizacije zahteval določitev meril za državne pomoči letališčem in letalskim prevoznikom ter sprejetje skupnih pravil o zemeljski oskrbi, letalskih pristojbinah in pravicah potnikov.

Pred kratkim je bil znova izražen ta uravnoteženi pristop k liberalizaciji letalskega prometa, ko je Parlament v prvi obravnavi korenito spremenil predloge Komisije iz leta 2011 o slotih in o storitvah zemeljske oskrbe na letališčih EU.

<sup>[1]</sup> Letalski prevozniki lahko zasedajo slotove, ki jih premalo uporabljajo, ter preprečijo njihovo sprostitve in dodelitev konkurentom. Treba je dodati, da je v letu 2016 v EU okoli 90 letališč s sistemom koordiniranega dodeljevanja slotov, medtem ko sta v ZDA samo dve.

<sup>[2]</sup> Kratki vodič 5.6.10 obravnava varnost v civilnem letalstvu.

<sup>[3]</sup> Kratki vodič 5.6.8 obravnava varovanje v civilnem letalstvu. Publikacija Regulatorni okvir EU, ki se uporablja za varovanje v letalstvu (The EU regulatory framework applicable to civil aviation security, Evropski parlament, 2013) je celovit pregled zakonodaje EU na področju varovanja v letalstvu.

<sup>[4]</sup> Kratki vodič 5.6.2 obravnava pravice potnikov. Komisija je zaradi razjasnitve veljavnih pravil junija 2016 pripravila smernice na podlagi sodne prakse.

Dokumenti Evropskega parlamenta na tem področju:

- Resolucija z dne 14. februarja 1995 o Sporočilu Komisije o pravi poti naprej za civilno letalstvo v Evropi (UL C 56, 6.3.1995, str. 28).
- Zakonodajna resolucija z dne 11. julija 2007 o predlogu Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih pravilih za opravljanje zračnih prevozov v Skupnosti (UL C 175 E, 10.7.2008, str. 371).
- Zakonodajna resolucija z dne 12. decembra 2012 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih pravilih dodeljevanja slotov na letališčih Evropske unije (UL C 434, 23.12.2015, str. 217).
- Zakonodajna resolucija z dne 16. aprila 2013 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o storitvah zemeljske oskrbe na letališčih Unije in razveljavitvi Direktive Sveta 96/97/ES (UL C 45, 5.2.2016, str. 120).
- Zakonodajna resolucija Evropskega parlamenta z dne 5. februarja 2014 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 261/2004 o določitvi skupnih pravil glede odškodnine in pomoči potnikom v primerih zavrnitve vkrcanja, odpovedi ali velike zamude letov ter Uredbe (ES) št. 2027/97 o odgovornosti letalskih prevoznikov v zvezi z letalskim prevozom potnikov in njihove prtljage (P7\_TA(2014)0092).

---

→ [Marc Thomas](#)

## 5.6.8 Zračni promet: varovanje v civilnem letalstvu

*Namen varovanja v letalstvu, ki ga ne smemo zamenjevati z varnostjo v letalstvu<sup>[1]</sup>, je preprečevanje zlonamernih dejanj zoper zrakoplov ter njegove potnike in posadko. Po grozljivih napadih leta 2001 je EU sprejela niz pravil s področja varovanja za zaščito civilnega letalstva, ki se redno posodablja, da bi zajela nova tveganja. Države članice imajo pravico, da uporabijo strožje ukrepe.*

<sup>[1]</sup> Varnost v letalstvu se nanaša na zasnovo, izdelavo, vzdrževanje in delovanje zrakoplova (5.6.10).

### Pravna podlaga

Člen 100(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije.

### Cilji

Cilj varovanja v letalstvu je preprečevanje nezakonitega vmešavanja, predvsem z zagotavljanjem, da na zrakoplov ne pridejo predmeti, ki ogrožajo varnost, kot so orožje in razstreliva. To področje je že desetletja visoko na seznamu prednostnih vprašanj, po terorističnih napadih septembra 2001 pa je postalo razlog za dodatno skrb. Od tedaj se je regulativni okvir na tem področju po vsem svetu znatno razširil, na nacionalni ravni, z mednarodnim sodelovanjem oziroma sporazumi ter prek Mednarodne organizacije za civilno letalstvo<sup>[2]</sup> (ICAO) in priloge 17 k čikaški konvenciji ter povezanega univerzalnega programa o revizijah varnosti<sup>[3]</sup> (USAP). Evropska unija je razvila ustrezno politiko, ki se redno posodablja, da bi vključila nova tveganja in grožnje ter tehnološke spremembe.

### Dosežki

Po terorističnih napadih septembra 2011 je bila z namenom, da bi zaščitili civilno letalstvo in zagotovili podlago za skupno razlago priloge 17 k čikaški konvenciji v državah članicah, sprejeta Uredba (ES) št. 2320/2002<sup>[4]</sup>. Marca 2008 je to uredbo nadomestila Uredba (ES) št. 300/2008<sup>[5]</sup>.

Slednjo sta Parlament in Svet sprejela z namenom, da bi vzpostavili skupna pravila in osnovne standarde na področju varovanja v letalstvu ter mehanizme spremljanja skladnosti. Dopolnjuje jo niz predpisov, ki jih je sprejela Komisija v skladu s postopkom komitologije (splošni ukrepi, ki dopolnjujejo skupne osnovne standarde, ali podrobni ukrepi, potrebni za izvajanje teh standardov). V zvezi s tem je treba omeniti, da izvedbena pravila, ki „vsebujejo občutljive varnostne podatke“, niso objavljena. Regulativni okvir EU temelji na zavezujočih skupnih standardih in naslednjih osnovnih pravilih:

- Vsaka država članica je odgovorna za varovanje na odhodnih letih s svojega ozemlja (odgovornost države gostiteljice, kot navaja ICAO).
- Vse potnike in osebje ter vso prtljago je treba pred vkrcanjem varnostno pregledati. To velja tudi za tovor, pošto in zaloge za oskrbo med letom, ki jih je treba pregledati pred natovarjanjem, razen če so bili predmet ustreznega varnostnega nadzora.
- Države članice imajo še vedno pravico, da uporabijo strožje ukrepe varovanja, če menijo, da so potrebni.

Regulativni okvir EU zajema vse elemente v verigi zračnega prometa, ki lahko vplivajo na varovanje v zrakoplovu in/ali na infrastrukturi. Sem sodijo: letališče, zrakoplov, potniki, prtljaga, tovor, zaloge za oskrbo na letališču in med letom, varnostno osebje in oprema. Pravila EU veljajo za vsa letališča v Uniji, ki so odprta za civilno letalstvo, vse izvajalce, ki ponujajo storitve na teh letališčih, vključno z letalskimi prevozniki, ter vse druge ponudnike, ki uporabljajo „standarde s področja varovanja v letalstvu“ in zagotavljajo blago ali storitve prek takšnih letališč ali na njih<sup>[6]</sup>. Standardi varovanja, ki se izvajajo, so sorazmerni z zadevnim zrakoplovom/operacijo/prometom.

V tem okviru vsaka država članica določi en sam organ, pristojen za usklajevanje in spremljanje izvajanja zakonodaje s področja varovanja v letalstvu, ter oblikuje in izvaja „nacionalni program varovanja v civilnem letalstvu“, ki določa vloge in obveznosti vseh

<sup>[2]</sup> Mednarodna organizacija za civilno letalstvo (ICAO) je specializirana agencija Združenih narodov, ustanovljena s konvencijo o mednarodnem civilnem letalstvu (znano tudi kot čikaška konvencija), ki je bila podpisana 7. decembra 1944 in ima 191 držav pogodbenic. Ta organizacija predvsem določa „standarde in priporočene prakse“, ki naj jih uvedejo države pogodbenice, vendar zavezujoč mehanizem za njihovo uporabo ne obstaja.

<sup>[3]</sup> V Prilogi 17 k čikaški konvenciji so določeni standardi in priporočene prakse za zaščito varovanja v mednarodnem zračnem prometu. Leta 2002 je bil vzpostavljen univerzalni program o revizijah varnosti, da bi se spremljalo izpolnjevanje teh standardov v državah pogodbenicah ICAO.

<sup>[4]</sup> UL L 355, 30.12.2002, str. 1.

<sup>[5]</sup> UL L 97, 9.4.2008, str. 72.

<sup>[6]</sup> Standardi varovanja EU veljajo tudi na Norveškem, v Islandiji, Lihtenštajnu in Švici.

zadevnih izvajalcev). Države članice vzpostavijo in izvajajo tudi „nacionalni program za nadzor kakovosti“ (za preverjanje skladnosti izvajalcev in ukrepe za odpravo pomanjkljivosti), nalagajo kazni za kršitve in sodelujejo s Komisijo pri inšpekcijah za spremljanje skladnosti s pravili EU s področja varovanja v letalstvu. Zadevni izvajalci morajo oblikovati in izvajati „program varovanja“, da bi zagotovili skladnost z zakonodajo EU in „nacionalnim programom varovanja v civilnem letalstvu“ države članice, kjer imajo sedež. Komisija spremlja izvajanje zakonodaje EU in v ta namen izvaja nenapovedane inšpekcijske preglede letališč in izvajalcev, in sicer v sodelovanju z nacionalnimi organi, pristojnimi za varovanje v letalstvu, na katerih se prav tako izvajajo inšpekcije.

Od julija 2014 morajo letalski prevozniki, ki nameravajo v EU prevažati tovor iz letališča, ki se nahaja v tretji državi, upoštevati t. i. program ACC3 za zagotovitev, da je ta tovor fizično pregledan v skladu s standardi EU. V zvezi s tem ustrezni nacionalni organi po potrebi na letališčih v tretjih državah opravljajo preglede na kraju samem.

Za lajšanje zračnega prometa lahko Komisija prizna enakovrednost standardov s področja varovanja v letalstvu, ki veljajo v tretjih državah, kot trenutno velja za standarde Združenih držav Amerike, Kanade in nekaterih tretjih držav v Evropi. Naj omenimo, da sta EU in ZDA junija 2012 obojestransko priznali svoji ureditvi o varnosti letalskega tovora.

Na podlagi veljavnega zakonodajnega okvira se lahko države članice same odločijo, kako bodo krile stroške varovanja v letalstvu. Leta 2009 je Komisija predlagala direktivo, da bi zagotovila uporabo ključnih načel, kot sta povezanost s stroški in nediskriminacija med prevozniki ali potniki<sup>[1]</sup>, ni pa se opredelila glede osnovnega vprašanja, ali bo financiranje javno oziroma po načelu „uporabnik plača“, in je odločitev v skladu z načelom subsidiarnosti prepustila nacionalni ravni. Ta predlog je Komisija leta 2015 umaknila, saj ga zakonodajna oblast ni odobrila.

## Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament je bil vedno mnenja, da je varovanje v civilnem letalstvu ena od glavnih skrbi EU,

in je podprl vzpostavitev strogega in učinkovitega sistema za preprečevanje vsakršnih terorističnih napadov. S tem je poudaril pomen temeljnih pravic državljanov in potrebo po uravnoteženju ukrepov za izboljšanje varovanja v letalstvu s trdnimi in ustreznimi zaščitnimi ukrepi, namenjenimi varovanju zasebnosti, osebnega dostojanstva in zdravja državljanov.

Z resolucijo z dne 23. oktobra 2008 je Parlament denimo dosegel, da je Komisija umaknila in spremenila predlog o telesnih skenerjih, medtem ko je v poročilu z dne 1. junija 2011 pozval k izključitvi tehnologije, ki vsebuje ionizirajoče sevanje, iz uporabe pri varnostnem pregledovanju in priporočil, naj se uporabljajo le anonimizirane risbe in naj zadevni podatki ne bodo shranjeni. Zakonodaja o telesnih skenerjih, sprejeta novembra 2011<sup>[2]</sup>, izpolnjuje ta merila.

Parlament na splošno meni, da je postopek komitologije v sektorju varovanja v letalstvu neustrezen, vsaj za ukrepe, ki vplivajo na pravice državljanov. V poročilu iz junija 2011 je tako zahteval, da ga je treba v celoti vključiti prek postopka soodločanja, kar se doslej še ni uresničilo.

Glede financiranja ukrepov varovanja Parlament meni, da bi morale pristojbine za varovanje pokrivati le stroške varovanja in da bi države članice, ki se odločijo za uporabo strožjih ukrepov, morale same financirati iz tega izhajajoče dodatne stroške.

Dokumenti Evropskega parlamenta na tem področju:

- Resolucija z dne 23. oktobra 2008 o vplivu ukrepov za varnost v letalstvu ter naprav za skeniranje telesa na človekove pravice, zasebnost, osebno dostojanstvo in varstvo podatkov<sup>[3]</sup>;
- Zakonodajna resolucija z dne 5. maja 2010 o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pristojbinah za varovanje v letalstvu<sup>[4]</sup>;
- Poročilo z dne 1. junija 2011 o varnosti letalstva s posebnim poudarkom na varnostnih skenerjih<sup>[5]</sup>.

→ Marc Thomas

<sup>[1]</sup> COM(2009)0217.

<sup>[2]</sup> Uredbi Komisije (EU) št. 1141/2011 (UL L 293, 11.11.2011) in št. 1147/2011 (UL L 294, 12.11.2011).

<sup>[3]</sup> Sprejeta besedila, P6\_TA(2008)0521.

<sup>[4]</sup> Sprejeta besedila, P7\_TA(2010)0123.

<sup>[5]</sup> A7-0216/2011.



## 5.6.9 Zračni promet: enotno evropsko nebo

*Namen pobude za enotno evropsko nebo je zmanjšati razdrobljenost evropskega zračnega prostora ter tako povečati učinkovitost upravljanja in navigacijskih služb zračnega prometa. Po svoji naravi je ta pobuda, ki še poteka, vseevropska in odprta za sosednje države.*

### Pravna podlaga

Člen 100(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije.

### Cilji

Pobuda za enotno evropsko nebo je bila uvedena leta 1999, da bi s povezovanjem evropskega zračnega prostora izboljšali upravljanje zračnega prometa (Air Traffic Management, ATM<sup>(1)</sup>) in delovanje navigacijskih služb zračnega prometa (Air Navigation Services, ANS<sup>(2)</sup>). Pričakovane koristi pobude za enotno evropsko nebo so izjemne: v primerjavi z letom 2004 bi lahko enotno evropsko nebo (dokončno naj bi bilo vzpostavljeno približno v letih 2030 do 2035) potrojilo zmogljivost in prepolovilo stroške upravljanja zračnega prometa, kar desetkrat povečalo varnost in za 10 % zmanjšalo vpliv letalskega prometa na okolje<sup>(3)</sup>.

### Dosežki

Pobuda za enotno evropsko nebo je odziv na zamude v letalskem prometu zaradi navigacije v zraku, ki so v Evropi dosegle vrhunec v drugi polovici devetdesetih let prejšnjega stoletja. Enotno evropsko nebo naj bi zmanjšalo razdrobljenost evropskega zračnega prostora (med državami članicami, civilna in vojaška uporaba ter tehnologije) ter tako povečalo zmogljivost in učinkovitost upravljanja zračnega prometa in navigacijskih služb zračnega prometa. Po svoji naravi je pobuda vseevropska in odprta za sosednje države, o čemer priča pomembna vloga, ki jo je pri njenem uvajanju odigrala Evropska organizacija za varnost zračne plovbe (Eurocontrol)<sup>(4)</sup>. V praksi

bi se zaradi enotnega evropskega neba moral skrajšati čas letenja (zaradi krajših poti in manj zamud) in posledično bi se zmanjšali stroški letenja in emisije iz letalskega prometa. Prvi sklop skupnih zahtev za vzpostavitev enotnega evropskega neba je bil sprejet leta 2004; zajemal je Uredbo (ES) št. 549/2004 o oblikovanju enotnega evropskega neba (okvirna uredba), Uredbo (ES) št. 550/2004 o izvajanju storitev navigacijskih služb zračnega prometa na enotnem evropskem nebu, Uredbo (ES) št. 551/2004 o organiziranosti in uporabi zračnega prostora na enotnem evropskem nebu<sup>(5)</sup> ter Uredbo (ES) št. 552/2004 o interoperabilnosti evropske mreže za upravljanje zračnega prometa. Ta okvir je bil spremenjen leta 2009, ko so bili vključeni mehanizmi, temelječi na uspešnosti (Uredba (ES) št. 1070/2009). Okvir je bil dopolnjen tudi z razširitvijo evropskih pravil za varnost v letalstvu (in povezanih pristojnosti Evropske agencije za varnost v letalstvu) na upravljanje zračnega prometa, navigacijske službe zračnega prometa in varnost obratovanja letališč<sup>(6)</sup>. Vzporedno sta Komisija s postopkom komitologije oziroma zakonodajalec, kar je bilo manj pogosto, sprejela številna izvedbena pravila in tehnične standarde<sup>(7)</sup>.

Obsežen regulativni okvir je veliko prispeval k prestrukturiranju evropskega zračnega prostora in storitev navigacijskih služb zračnega prometa, med drugim k ločitvi regulativnih funkcij od storitev, večji prožnosti pri civilni in vojaški uporabi zračnega prostora, medopravnosti opreme, usklajeni klasifikaciji zgornjih plasti zračnega prostora<sup>(8)</sup>, skupni ureditvi pristojbin za navigacijske službe zračnega prometa in enotnim zahtevam za licenciranje kontrolorjev zračnega prometa. Poleg tega so bili v njem opredeljeni ključni sestavni elementi enotnega evropskega neba:

<sup>(1)</sup> Upravljanje zračnega prometa zagotavlja varno in učinkovito gibanje zrakoplova v vseh fazah obratovanja (vključno s službami zračnega prometa, upravljanjem zračnega prostora in upravljanjem pretoka zračnega prometa).

<sup>(2)</sup> Navigacijske službe zračnega prometa zajemajo vse storitve, ki se zagotavljajo za zračno navigacijo, vključno s storitvami služb zračnega prometa, služb za komunikacijo, navigacijo in nadzor, meteoroloških služb in služb za izdajanje letalskih informacij.

<sup>(3)</sup> To so „uradni“ cilji pobude, ni pa jasno, na čem temeljijo.

<sup>(4)</sup> Evropska organizacija za varnost zračne plovbe (Eurocontrol) je vseevropska civilno-vojaška medvladna organizacija, ki je bila ustanovljena leta 1963 z namenom vzdrževanja varnosti na področju upravljanja zračnega prometa. Organizacijo sestavlja 41 držav pogodbenic in Evropska unija. Komisija je Evropsko organizacijo za varnost zračne plovbe imenovala za organ za oceno uspešnosti in upravljalca omrežja za enotno evropsko nebo.

<sup>(5)</sup> Od letališča do letališča, saj letališča služijo kot vstopne in izstopne točke v zračni prostor. To je t. i. pristop od izhoda do izhoda.

<sup>(6)</sup> V skladu z Uredbo (ES) št. 1108/2009 Evropskega parlamenta in Sveta.

<sup>(7)</sup> Takšen primer je Direktiva 2006/23/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2006 o licenci kontrolorja zračnega prometa Skupnosti.

<sup>(8)</sup> Zračni prostor je v skladu s Čikaško konvencijo o mednarodnem civilnem letalstvu razdeljen v razrede, in sicer od razreda A do razreda G. Pravila letenja in storitve, ki se zagotavljajo, se razlikujejo od razreda do razreda.

- V skladu z izvedbenim načrtom<sup>[1]</sup>, naj bi z za-vezujočimi cilji na ključnih področjih, kot so varnost<sup>[2]</sup>, okolje, zmogljivost in stroškovna učinkovitost, ter s spodbudami izboljšali splošno učinkovitost upravljanja zračnega prometa in navigacijskih služb zračnega prometa. Cilje uspešnosti sprejme Komisija v postopku komitologije<sup>[3]</sup>. Organ za oceno uspešnosti (trenutno Evropska organizacija za varnost zračne plovbe) pomaga pri pripravi teh ciljev in nadzira uresničevanje izvedbenega načrta.
- Vloga upravljavca omrežja (trenutno je to Evropska organizacija za varnost zračne plovbe) je izboljšati delovanje letalskega omrežja EU. Ukvarja se s funkcijami omrežja, ki jih je treba obravnavati centralizirano, na primer z načrtom evropskega omrežja poti, upravljanjem pretoka zračnega prometa in usklajevanjem radijskih frekvenc, ki se uporabljajo v splošnem letalskem prometu.
- Funkcionalni bloki zračnega prostora naj bi odpravili razdrobljenost evropskega zračnega prostora, tako da ga bodo prestrukturirali glede na prometne tokove in ne glede na državne meje. Bloki naj bi omogočili tesnejše sodelovanje (tj. boljše upravljanje zračnega prostora, optimizacijo omrežja poti in ekonomijo obsega s povezovanjem storitev) ali celo združevanje ponudnikov storitev prek državnih meja, s čimer bi znižali stroške navigacijskih služb zračnega prometa. V vsakem funkcionalnem bloku zračnega prostora morajo udeležene države članice skupaj imenovati enega ali več ponudnikov služb zračnega prometa<sup>[4]</sup>. Doslej je bilo sprejetih devet funkcionalnih blokov zračnega prostora, ki zajemajo 31 držav<sup>[5]</sup>.
- Skupno podjetje SESAR (raziskovalni projekt za upravljanje zračnega prometa v okviru enotnega evropskega neba), ustanovljeno leta 2007, upravlja tehnološki in panožni vidik evropskega skupnega neba, tj. razvoj in uvedbo novega evropskega sistema za upravljanje zračnega prometa. Predvideni stroški razvojne faze programa SESAR (za obdobje 2008-2024) znašajo

3,7 milijarde EUR in se v enakih deležih razdelijo med EU, Evropsko organizacijo za varnost zračne plovbe in panogo. Za uvajalno fazo (tj. obsežno namestitev novega sistema med letoma 2015 in 2035) bo morda potrebnih okoli 30 milijard EUR, ki naj bi jih prispevala letalski sektor (90 %) in EU (10 %).

Zdi se torej, da se učinkovitost upravljanja zračnega prometa v Evropi izboljšuje. Povprečne skupne zamude med poleti in na letališčih so se zmanjšale s 5,4 minute na let v letu 1999 na 1,8 minute v letu 2011 in na minuto v letu 2014. Prav tako se stalno znižuje povprečno horizontalno podaljšanje poleta<sup>[6]</sup> (glede na zadnji predložen načrt leta), in sicer s 5,03 % leta 2009 na 4,7 % leta 2014, kar pomeni, da so bile preletene razdalje v letu 2014 v povprečju za 4,7 % daljše od najkrajših možnih razdalj. Povečala se je tudi stroškovna učinkovitost: kljub temu, da je bilo povpraševanje po prevozu nižje od pričakovanih, posledično so bili nižji tudi prihodki, so se stroški na storitveno enoto med letom v obdobju od 2009 do 2015 realno znižali za 15 %<sup>[7]</sup>.

Omeniti velja, da so se ti trendi izboljšanja pojavili v času dokaj nizke gostote prometa zaradi gospodarskega upada (v letu 2014 je bil promet še vedno pod ravnjo, izmerjeno leta 2008). Promet se od sredine leta 2013 sicer povečuje, vendar te spremembe verjetno ne bodo dovolj za izpolnitev (zelo ambicioznih) ciljev enotnega evropskega neba<sup>[8]</sup> (v letu 2015, na primer, je bilo zaznati rahlo poslabšanje v smislu zamud med poleti in preletne učinkovitosti letov). Pravzaprav kljub napredku, doseženemu v zadnjih desetih letih, evropski zračni prostor še zdaleč ni popolnoma povezan. Pobuda za enotno evropsko nebo (ki niti naj ne bi bilo dokončno vzpostavljeno do leta 2030–2035) se sooča s težavami in odporom, zlasti zaradi svoje izjemne obsežnosti. Komisija je junija 2013 predlagala nov sklop pravil, ki urejajo vprašani učinkovitosti in uspešnosti ter sedanjo neoptimalno institucionalno ureditev. O teh predlogih še vedno poteka razprava<sup>[9]</sup>.

<sup>[1]</sup> Določen v skladu z Uredbo (ES) št. 691/2010.

<sup>[2]</sup> Od leta 2015.

<sup>[3]</sup> Prvo referenčno obdobje za načrt izvedbe je obsegalo koledarska leta od 2012 do 2014. Od leta 2015 naprej vsako referenčno obdobje obsega pet koledarskih let.

<sup>[4]</sup> Službe zračnega prometa so različne službe za posredovanje informacij o letih, službe za opozarjanje, svetovalne službe na področju letalskega prometa in službe za kontrolo zračnega prometa.

<sup>[5]</sup> Vse države članice EU ter Bosna in Hercegovina, Norveška in Švica. Kljub temu so funkcionalni bloki zračnega prostora (vzpostavljeni z medsebojnimi sporazumi med državami v skladu s t. i. pristopom od spodaj navzgor) še vedno povečini vezani na državne meje in ne odražajo nujno prometnih tokov.

<sup>[6]</sup> Gre za razliko med dejansko preleteno razdaljo (med območjem odhodnega in prihodnega terminala, s polmerom 30 navtičnih milj okoli letališč) in najkrajšo možno razdaljo, ali, z drugimi besedami, za odvečno preleteno razdaljo.

<sup>[7]</sup> Vseeno je treba opozoriti, da so bili stroški na storitveno enoto v letu 2009 izrazito visoki. (Stroški na storitveno enoto se uporabljajo za izračun pristojbin, ki jih plačajo letalski prevozniki.)

<sup>[8]</sup> Letalske družbe in Evropska komisija nameravajo na primer prepoloviti stroške navigacijskih služb zračnega prometa do leta 2020.

<sup>[9]</sup> Stališče Parlamenta v prvi obravnavi z dne 12. marca 2014 (sprejeta besedila, P7\_TA(2014)0220) in splošni pristop Sveta z dne 2. decembra 2014 (15733/14 ADD 1).

### Vloga Evropskega parlamenta

Parlament si je vedno prizadeval, da bi s pragmatičnim pristopom odpravil ovire za izvajanje enotnega evropskega neba. Odločno in uspešno je vztrajal, da bi morala civilni in vojaški sektor v okviru prožne uporabe zračnega prostora tesno sodelovati, ko države članice obravnavi tega vprašanja še niso bile naklonjene. Predlagal je tudi ustanovitev panožnega posvetovalnega organa, da bi deležnikom omogočil, da Komisiji svetujejo o tehničnih vidikih enotnega evropskega neba. Poleg tega se je vedno zavzemal za to, da bi morala imeti Evropska organizacija za varnost zračne plovbe pomembno vlogo pri izvajanju enotnega evropskega neba in da bi bilo treba poglobiti sodelovanje s sosednjimi državami, da bi pobudo razširili prek meja EU.

Glede na to, da glavni cilji enotnega evropskega neba še niso doseženi, je Parlament Komisijo pozval, naj s pristopa od spodaj navzgor preide na pristop od zgoraj navzdol, da bi premagala preostale zadržke in pospešila izvajanje pobude, zlasti kar za-

deva program SESAR in funkcionalne bloke zračnega prostora.

Glavne odločitve Parlamenta, povezane s tem, so:

- zakonodajna resolucija z dne 29. januarja 2004 o skupnem besedilu, ki ga je odobril spraven odbor, o uredbi Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi okvira za oblikovanje enotnega evropskega neba<sup>[1]</sup>;
- zakonodajna resolucija z dne 25. marca 2009 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembah Uredb (ES) št. 549/2004, (ES) št. 550/2004, (ES) št. 551/2004 in (ES) št. 552/2004 z namenom izboljšanja delovanja in trajnosti evropskega letalskega sistema<sup>[2]</sup>;
- resolucija z dne 23. oktobra 2012 o izvajanju zakonodaje o enotnem evropskem nebu<sup>[3]</sup>;
- zakonodajna resolucija z dne 12. marca 2014 o predlogu uredbe o izvajanju enotnega evropskega neba (prenovitev)<sup>[4]</sup>.

→ [Marc Thomas](#)

<sup>[1]</sup> UL C 96 E, 21.4.2004, str. 100.

<sup>[2]</sup> UL C 117 E, 6.5.2010, str. 234.

<sup>[3]</sup> UL C 68 E, 7.3.2014, str. 15.

<sup>[4]</sup> Sprejeta besedila, P7\_TA(2014)0220.

## 5.6.10 Zračni promet: varnost

*Skupni predpisi, ki so se postopno razširili na celotno verigo zračnega prometa, zagotavljajo enotno in visoko raven varnosti<sup>[1]</sup> na notranjem trgu zračnega prometa.*

<sup>[1]</sup> Varnost v zračnem prometu je povezana s projektiranjem, konstrukcijo, vzdrževanjem in uporabo zrakoplovov. Ne smemo je zamenjevati z varovanjem v zračnem prometu, katerega namen je preprečevati zlonamerna dejanja zoper zrakoplove ter njihove potnike in posadke (gl. poglavje 5.6.8).

### Pravna podlaga

Člen 100(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije.

### Cilji

Vzpostavitev notranjega trga zračnega prevoza sredi 90. let prejšnjega stoletja<sup>[2]</sup> je zahtevala uvedbo zavezujočih skupnih predpisov za zagotavljanje visoke in enotne ravni varnosti.

### Rezultati

Letalstvo in varnost sta nerazdružljiva: zračni promet se brez strogih pravil, ki zagotavljajo visoko raven varnosti, ne bi mogel razviti, saj ne bi imel potnikov (in nedvomno tudi ne letalskih posadk). Poleg tega je z letalom mogoče potovati hitro in daleč. Varnost v zračnem prometu in mednarodno sodelovanje (bolj ali manj intenzivno in učinkovito) spadata torej skupaj.

Minimalne varnostne standarde, katerih upoštevanje ostaja zelo odvisno od dobre volje držav pogodbenic, na svetovni ravni določa Mednarodna organizacija civilnega letalstva (ICAO<sup>[3]</sup>).

V Evropi je oblikovanje skupnega trga zračnega prevoza zahtevalo, da se potniku zagotovi enotna in visoka raven varnosti ne glede na to, kjer v Uniji leti. Nacionalne predpise so torej nadomestili skupni predpisi, katerih izvajanje je obvezno. Prav tako je nacionalne regulativne organe in organe za pristočno sodelovanje (med katerimi so bili na Zahodu predvsem nekdanji združeni letalski organi ali Joint Aviation Authorities (JAA)<sup>[4]</sup>) nadomestil skupnostni

mehanizem, v katerem sodelujejo nacionalni organi za civilno letalstvo, Evropska komisija in Evropska agencija za varnost v letalstvu (EASA)<sup>[5]</sup>. Od leta 2003 je zlasti EASA zadolžena za pripravo predpisov (ki jih nato sprejme Komisija ali zakonodajalec). Komisija, EASA in pristojni nacionalni organi nadzirajo izvajanje teh predpisov na svojih področjih pristojnosti, vendar si pri tem medsebojno pomagajo.

Skupni predpisi o varnosti v civilnem letalstvu sledijo standardom in priporočilom, ki jih je sprejela ICAO, pogosto pa so tudi strožji. Postopno so bili razširjeni na celotno verigo zračnega prometa. Njihov splošni namen je preprečevanje nesreč čim više v verigi, temeljijo pa na odgovornosti pristojnih akterjev in nadzoru nad njimi<sup>[6]</sup>.

Načela ICAO o preiskavah letalskih nesreč so od leta 1994 prenesena v pravo Unije (z Direktivo 94/56/EGS, ki jo je nato nadomestila Uredba (EU) št. 996/2010): preiskave je treba izvajati popolnoma neodvisno, njihov edini cilj pa je ugotoviti vzroke nesreč in te preprečiti, ne pa iskati napake ali odgovornost (kar ni vedno najbolj skladno z nacionalnim civilnim in kazenskim pravom, ki nasprotno zahtevata odkritje in kaznovanje krivcev). Na tej isti preventivni in „nekaznovalni“ logiki temeljijo predpisi o poročanju o dogodkih v civilnem letalstvu (Direktiva 2003/42/ES; uredbi (ES) št. 1321/2007 in 1330/2007, ki jih je nato nadomestila Uredba (EU) št. 376/2014): od leta 2005 je treba vse nepravilnosti,

postopkov (ki jih je vsaka država članica nato lahko uporabljala na svoj način). JAA, ki so imeli do 43 članic, so začeli delovati leta 1970 (z rojstvom Airbusa), obstajati pa so nehali leta 2009: s skupnimi predpisi za varnost v letalstvu, ki so zavezujoči in se neposredno uporabljajo, je njihov obstoj za države članice Evropske unije postal brezpredmeten.

<sup>[2]</sup> „Tretji sveženj o liberalizaciji“ zračnega prometa, se pravi uredbe (EGS) št. 2407/92, 2408/92 in 2409/92 (ki jih zdaj nadomešča Uredba (ES) št. 1008/2008), je omogočil prost dostop letalskih prevoznikov Unije do letalskih prog znotraj Unije (gl. poglavje 5.6.7).

<sup>[3]</sup> Mednarodna organizacija civilnega letalstva (ICAO) je specializirana agencija Združenih narodov, ki je bila ustanovljena s Konvencijo o mednarodnem civilnem letalstvu decembra 1944 (imenovana tudi Čikaška konvencija), h kateri je pristopilo 191 držav. ICAO sprejema standarde in „priporočene prakse“, ki jih morajo izvajati države pogodbenice, ni pa zavezujočega mehanizma za zagotavljanje njihovega pravilnega izvajanja.

<sup>[4]</sup> Združeni letalski organi (JAA) so bili neformalni organ za sodelovanje evropskih regulativnih organov za civilno letalstvo, pristojni za pripravo varnostnih standardov in

<sup>[5]</sup> Treba je opozoriti, da tehnične predpise na področju upravljanja zračnega prometa in navigacijskih služb zračnega prometa pripravljajo tudi Eurocontrol in drugi organi za standardizacijo, kot je EUROCAE. Z razširitvijo skupnih predpisov o varnosti v letalstvu in pristojnosti agencije EASA na ta področja je postala jasnejša tudi razdelitev nalog: agencija pripravlja tehnične predpise, Eurocontrol pa je zadolžen za operativne naloge v okviru enotnega evropskega neba (glej poglavje 5.6.9; glej tudi predlog uredbe COM(2013)0409 z dne 11.6.2013 in resolucijo, ki jo je Parlament v prvi obravnavi sprejel 12. marca 2014: P7\_TA(2014)0221).

<sup>[6]</sup> Dober primer odgovornosti akterjev v verigi zračnega prometa je odobritev projektivne organizacije (Design Organisation Approval), ki jo izda EASA.

odkrite v verigi zračnega prometa, prijaviti pristojnim nacionalnim organom in prek njih agenciji EASA ter jih za potrebe analize shraniti in razširjati (prek centralne podatkovne baze, ki jo upravlja Evropska komisija).

Od leta 2003<sup>[1]</sup> urejajo skupni predpisi tudi plovnost zrakoplovov, to je način, kako jih je treba projektirati, konstruirati in vzdrževati. Predpisi so bili leta 2008 razširjeni na zračne dejavnosti in usposabljanje letalskih posadk, to je način, kako je treba naprave uporabljati. Leta 2009 so bili razširjeni še na varnost letalskih dejavnosti, upravljanje zračnega prometa in izvajanje navigacijskih služb zračnega prometa. Vsa ta pravila se uporabljajo za proizvođače, organizacije in osebe, ki jih projektira, konstruira, vzdržuje in uporablja. Uporabljajo se tudi za zrakoplove in prevoznike iz tretjih držav, ki opravljajo lete v Uniji. Leta 2015 je Evropska komisija predlagala okrepitev teh pravil, zlasti da bi upoštevala razvoj brezpilotnih zrakoplovov (dronov) in soodvisnost med varnostjo v letalstvu in drugimi področji, kot sta varovanje v letalstvu ali varstvo okolja (COM(2015)0613). Predlog se trenutno obravnava (2015/0277(COD)).

Program SAFA (safety assessment of foreign aircraft), ki ga je leta 1996 začela Evropska konferenca civilnega letalstva (ECAC<sup>[2]</sup>), je postavil temelje usklajenih pregledov tujih zrakoplovov (evropskih ali neevropskih), ko se ti nahajajo na letališčih držav članic, da se preveri njihova skladnost z minimalnimi varnostnimi zahtevami, ki jih je določila ICAO<sup>[3]</sup>. Z Direktivo 2004/36/ES (ki je bila nadomeščena z določbami Uredbe (ES) št. 216/2008) je program SAFA od leta 2006 za države članice obvezen. Od leta 2014 dalje se zrakoplovi držav članic agencije EASA (Evropska unija, Islandija, Norveška in Švica) pregledujejo na podlagi standardov agencije, ki so velikokrat strožji. To so pregledi SACA (Safety Assessment of Community Aircraft). V programu SAFA/SACA zdaj sodeluje 47 evropskih in neevropskih držav, med katerimi je vseh 28 držav članic EU; na tej podlagi je v Uniji vsako leto pregledanih več kot 6.000 zrakoplovov (približno enako število zrakoplovov iz Unije in tretjih držav), v državah partnericah pa se skupaj pregleda več kot 11.000 zrakoplovov. Rezultate teh pregledov centralno zbira EASA. Po potrebi lahko zaradi ugotovljenih pomanjkljivosti pride do omejitve obratovanja ali celo do vpisa družbe na „črni

seznam“ letalskih prevoznikov, ki zaradi varnosti ne smejo opravljati letov v Evropski uniji. „Črni seznam“ je bil uveden leta 2005 (z Uredbo (ES) št. 2111/2005). Redno se posodablja in objavlja (z zaporednimi spremembami Uredbe (ES) št. 474/2006), tako da so potniki, prodajalci letalskih vozovnic in pristojni organi stalno obveščeni. Poleg tega bodo morali vsi prevozniki iz tretjih držav od novembra 2016 dalje za lete v Unijo dokazati izpolnjevanje varnostnih standardov ICAO z dovoljenjem, ki ga izda EASA (Uredba (EU) št. 452/2014).

Obstoj „črnega seznama“ dokazuje, da je treba varnost v civilnem letalstvu v nekaterih svetovnih regijah izboljšati. Unija je zato začela sodelovati z ICAO in pomaga državam, ki imajo največ težav pri vzpostavljanju učinkovitih sistemov varnosti v letalstvu. Sočasno bližnjim sosednjim državam, kamor se lahko z letalom odpravi veliko evropskih državljanov, predlaga, naj se vključijo v notranji trg zračnega prevoza – kar nujno pomeni izvajanje vseh skupnih predpisov o varnosti v letalstvu (države Evropskega gospodarskega prostora, Švica, balkanske države podpisnice sporazuma o „skupnem evropskem zračnem prostoru“).

Opozoriti velja, da mednarodno sodelovanje na področju varnosti v letalstvu pomeni tudi enostavnejšo izmenjavo proizvodov in storitev, ki lahko zaradi številnih nacionalnih tehničnih standardov ovirajo trgovino. Unija je tako sklenila sporazume o medsebojnem priznavanju ravni varnosti s svojimi bistvenimi partnerji v letalstvu (ZDA, Kanado in Brazilijo); EASA pa je podpisala „delovne dogovore“ za posebne projekte z industrijskimi partnerji iz držav, s katerimi niso sklenjeni taki sporazumi o medsebojnem priznavanju. Na tej osnovi lahko države pogodbenice prosto trgujejo s proizvodi in storitvami, ki jih pokrivajo ti sporazumi in „dogovori“.

### Vloga Evropskega parlamenta

Parlament zelo premišljeno podpira vzpostavitev učinkovitega evropskega sistema varnosti v civilnem letalstvu, saj sta pravica potnikov do obveščeniosti in učinkovitost Evropske agencije za varnost v letalstvu njegova posebna skrb.

Parlamentarci si vse od tedaj, ko je bila direktiva SAFA sprejeta, prizadevajo, da se uporablja tudi za javno grajo letalskih prevoznikov, ki ne upoštevajo mednarodnih varnostnih standardov. Parlament je zahteval tudi, naj Evropska komisija ukrepe, ki jih določena država članica sprejme po pregledu SAFA, razširi na celotno Unijo. Poslanci so s tem postavili temelje za to, kar je leto pozneje postal „črni seznam“. Parlament je prav tako poskrbel za njegovo obvezno objavljanje in določil, da imajo potniki ob odpovedi leta zaradi vpisa letalske družbe nanj pravico do povračila stroškov ali spremembe poti. Poslanci so od samih zametkov EASA želeli, da je agencija pri izvajanju tehničnih nalog neodvisna in ima širše

<sup>[1]</sup> Do zelo minimalne uskladitve „tehničnih predpisov“ je prišlo leta 1991 z Uredbo (EGS) št. 3922/91 na podlagi „dogovorov“, ki so jih s težavo sprejeli združeni letalski organi (JAA).

<sup>[2]</sup> Evropska konferenca civilnega letalstva (ECAC) neformalno združuje pristojne organe za civilno letalstvo iz 44 evropskih držav in si prizadeva za usklajevanje njihovih politik in praks ter odnosov z drugimi svetovnimi regijami. Seveda nima zakonodajne pristojnosti, pač pa je koristen „klub za razmišljanje“.

<sup>[3]</sup> Oziroma z zahtevami iz priloge 1 (Licenciranje letalskega osebja), 6 (Letalske operacije) in 8 (Plovnost zrakoplovov) Čikaške konvencije.

pristojnosti: Parlament je že leta 2002 pozval, naj se skupni predpisi o varnosti in pristojnosti EASA razširijo na obratovanje zrakoplovov in podeljevanje licenc za letalske posadke, kar je končno dosegel leta 2008. Poslanci so agenciji tudi podelili učinkovite pristojnosti, tudi z odvračalnim učinkom, saj lahko nalaga finančne kazni, sorazmerne s kršitvami.

Pomembni dokumenti Evropskega parlamenta na tem področju:

- priporočilo z dne 21. marca 2002 za drugo obravnavo o Skupnem stališču Sveta glede sprejetja Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih predpisih na področju civilnega letalstva in ustanovitvi Evropske agencije za varnost v letalstvu (A5-0093/2002)<sup>[1]</sup>;
- poročilo z dne 9. marca 2004 o skupnem besedilu Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o varnosti zrakoplovov iz tretjih držav, ki pristajajo na letališčih Skupnosti, ki ga je potrdil Spravni odbor (A5-0125/2004)<sup>[2]</sup>;

- poročilo z dne 19. oktobra 2005 o predlogu Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o in-formiranju potnikov v zračnem prometu o identiteti letalskega prevoznika, ki opravlja let, in o sporočanju varnostnih informacij držav članic (A6-0310/2005)<sup>[3]</sup>;
- zakonodajna resolucija z dne 12. decembra 2007 o skupnem stališču Sveta z namenom sprejetja Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih predpisih na področju civilnega letalstva in ustanovitvi Evropske agencije za varnost v letalstvu in razveljavitvi Direktive Sveta 91/670/EGS, Uredbe (ES) št. 1592/2002 in Direktive 2004/36/ES (P6\_TA(2007)0607)<sup>[4]</sup>;
- poročilo z dne 25. septembra 2015 o varni uporabi daljinsko vodenih zrakoplovnih sistemov (RPAS), splošno znanih kot brezpilotna zračna plovila, na področju civilnega letalstva (A8-0261/2015).

---

→ [Marc Thomas](#)

<sup>[1]</sup> Priporočilo z dne 21. marca 2002.

<sup>[2]</sup> Poročilo z dne 9. marca 2004.

<sup>[3]</sup> Poročilo z dne 9. marca 2004.

<sup>[4]</sup> Zakonodajna resolucija z dne 12. decembra 2007.

## 5.6.11 Pomorski promet: strateški pristop

*Predpisi EU o pomorskem prometu so osredotočeni zlasti na uporabo načela prostega pretoka storitev ter pravilno uporabo pravil o konkurenci ob hkratnem zagotavljanju visoke ravni varnosti, dobrih delovnih pogojev in okoljskih standardov.*

### Pravna podlaga

Člen 100(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije, dopolnjen s splošnimi določbami Pogodbe o konkurenci in svobodi opravljanja storitev (3.1.4.).

### Cilji

Prednostni cilj je uporaba načela svobode opravljanja storitev v pomorskem prometu v Uniji, kot to predvideva pogodba, ter upoštevanje pravil o konkurenci. Ta cilj temelji tudi na interesu Evropske unije, da se zaščiti pred neloyalno konkurenco trgovskih flot iz tretjih držav ter da si po vsem svetu prizadeva za poštene in stabilne pogoje konkurence v pomorskem sektorju.

Morski promet pomembno neposredno in posredno prispeva k ustvarjanju delovnih mest v Uniji, zato so izboljšanje delovnih pogojev, odprava pomanjkanja kvalificirane delovne sile in ukrepi glede poklicnega usposabljanja prednostne naloge v okviru politike pomorskega prometa. Skladna politika pomorskega prometa Unije je zato bistvenega pomena za njen gospodarski razvoj.

Pomorski promet je tudi osrednji del celostne pomorske politike (Celostna pomorska politika, 5.3.8.). Politika Unije glede varnosti ladij je obravnavana v ločenem poglavju (5.6.11.).

### Dosežki

#### A. Splošna usmeritev

Pomorski promet sta obravnavala memorandum Komisije z naslovom „O prometni politiki – pomorski promet“ iz leta 1985 ter sporočilo Komisije o novi strategiji za pomorstvo iz leta 1996. Zelena knjiga Komisije o morskih pristaniščih in pomorski infrastrukturi (COM(1997)0678) je ponudila pregled sektorja ter je posebno pozornost posvetila težavam s pristaniškimi pristojbinami in tržno ureditvijo, vključno z vključevanjem pristanišč v vseevropsko prometno omrežje (TEN-T).

#### B. Dostop do trga

Prvi zakonodajni sveženj o pomorstvu je iz leta 1986 (22. december) in vsebuje naslednje uredbe: Uredba št. 4055/86 z dne 22. decembra 1986 o uporabi načela svobode opravljanja storitev v pomorskem prometu med državami članicami in tretjimi državami (brez kabotaže), ki je po preteku šestletnega prehodnega obdobja odpravila ovire za ladjarje iz

Unije; Uredba (EGS) št. 4057/86 o nepošteni praksi oblikovanja cen v pomorskem prevozu in Uredba (EGS) št. 4058/86 o usklajenem delovanju za zaščito prostega dostopa do tovara v čezmorskem prometu, ki je Skupnosti omogočila zoperstavljanje protekcionističnim ukrepom tretjih držav.

Svet je junija 1992 sprejel drugi sveženj ukrepov za postopno liberalizacijo nacionalne kabotaže, tj. dostopa prevoznikov, ki nimajo sedeža v zadevni državi članici, do storitev med pristanišči te države članice. Uredba (EGS) št. 3577/92 z dne 7. decembra 1992 je nato s 1. januarjem 1993 določila načelo liberalizacije kabotaže za ladjarje Skupnosti, ki upravljajo ladje, registrirane v eni izmed držav članic.

#### C. Konkurenčna zakonodaja

Cilj Uredbe (EGS) št. 4056/86, ki jo je Svet sprejel 22. decembra 1986 in v kateri so določeni postopki za uporabo pravil o konkurenci v mednarodnem pomorskem prometu iz ali v enega ali več pristanišč Skupnosti, je zagotoviti, da neustrezni sporazumi ne izkrivljajo več konkurence. Z Uredbo (ES) št. 1419/2006 z dne 25. septembra 2006 je bila razveljavljena Uredba (EGS) št. 4056/86, ker je vsebovala skupinsko izjemo za linijsko konferenco, ki je dovoljevala srečevanje linijskih družb v linijskih konferencah, da so se določili cene in drugi pogoji prevoza ter se je tako zmanjšala konkurenca med člani konferenc in zvišale cene za uporabnike.

Poleg tega so bile kabotaža in mednarodne prevozne storitve v prosti plovbi (izredni pomorski promet razsutega tovora, ki ni v kontejnerjih) izključene iz konkurenčne zakonodaje, ki jo določa pogodba, najprej na podlagi Uredbe (EGS) št. 4056/86 in kasneje Uredbe (ES) št. 1/2003 o izvajanju pravil konkurence iz členov 81 in 81 Pogodbe ES. Ker te izjeme niso bile upravičene, je Uredba (ES) št. 1419/2006 spremenila področje uporabe Uredbe (ES) št. 1/2003, da so se lahko vključile kabotaža in prevozne storitve v prosti plovbi.

Komisija je 1. julija 2008 sprejela smernice o uporabi prevoznih storitev v pomorskem prometu iz člena 81 (ki ga je nadomestil člen 101 PDEU). Septembra 2013 je Komisija sklenila, da ne podaljša smernic o dogovorih v pomorskem prometu, ker je menila, da je bil dosežen njihov cilj, in sicer omogočiti prehod s posebnega sistema na splošen sistem uporabe pravil o konkurenci v pomorskem sektorju. Glede državne pomoči je Komisija že leta 1997 sprejela pravni okvir, ki državam članicam dovoljuje izvajanje shem državne pomoči v pomorskem sektorju. Leta 2004

je Komisija je potrdila ta okvir v obliki pregledanih smernic o državnih pomočeh za pomorski promet (sporočilo C(2004) 43). V njih je navedla, katere pomoči so v skladu s pogodbo, zlasti s ciljem spodbujanja vpisa ladij v register držav članic ali vrnitve pod njihovo zastavo. Od takrat Komisija ni več predložila novih predlogov.

Odprtje pristaniških storitev konkurenci pa ostaja odprto vprašanje. Februarja 2001 je Komisija predstavila sporočilo o izboljšanju kakovosti pristaniških storitev (COM(2001)0035) ter predlog direktive o dostopu do trga teh storitev (prvi pristaniški sveženj). Po skoraj treh letih in po tem, ko je bil dosežen kompromis v spravnem odboru med Parlamentom in Svetom, je Evropski parlament v novembru 2003 zavrnil sporazum. Komisija je nato znova poskusila obravnavati to vprašanje in je 13. oktobra 2004 predložila nov predlog (COM(2004)0654), ki ga je Parlament prav tako zavrnil, tokrat v prvi obravnavi 18. januarja 2006.

23. maja 2013 je Komisija predložila nov sveženj ukrepov za liberalizacijo pristaniških storitev. Sestavljen je iz sporočila in uredbe. Sporočilo z naslovom Pristanišča: gonilo rasti (COM(2013)0295) je del pregledanih smernic TEN-T (smernice TEN, 5.8.1). Dejstvo je, da nova strategija Unije, ki zadeva 319 velikih morskih pristanišč vseevropskega prometnega omrežja, omogoča izognitev nepotrebnim interferencam z uspešnimi pristanišči, manj uspešnim pristaniščem pa bi morala pomagati izvajati dobre prakse in zanesljive pristope, ob popolnem spoštovanju različnosti in posebnih razmer posameznega pristanišča. Ob sporočilu je tudi predlog uredbe o vzpostavitvi okvira za dostop do trga pristaniških storitev in finančno preglednost pristanišč (COM(2013)0296). Predlagana nova pravila uvajajo javna naročila za osem pristaniških storitev: pilotaža, vleka, čiščenje in poglobljanje morskega dna, privez, oskrbovanje z gorivom, zbiranje odpadkov, upravljanje tovora in prevoz potnikov. Vendar za zadnji dve ne bodo veljala pravila o prostem dostopu do trga, saj spadata na področje uporabe direktive o podeljevanju koncesijskih pogodb (Direktiva 2014/23/EU z dne 26. februarja 2014). Pristaniški organ lahko omeji število ponudnikov posebnih storitev in jim postavi minimalne zahteve. Druga pravila med drugim zadevajo posvetovanje z uporabniki o pristaniških pristojbinah in neodvisni nadzor. Socialne določbe, ki urejajo sistem pristaniškega dela, niso del predlagane uredbe, ampak se z njimi ukvarja odbor za socialni dialog v pristaniškem sektorju (ustanovljen leta 2013, ki združuje pristaniške organe, upravljavce terminalov ter različne kategorije pristaniških delavcev). Zakonodajni postopek je bil prestavljen na čas po volitvah leta 2014. Parlament je ponovno pregledal poročilo K. Fleckenstein (A8-0023/2016) in odobril vrsto predlogov sprememb k uredbi, ki jo je

Komisija predlagala 8. marca 2016, prav tako pa je začel razpravo v trilogu s Svetom.

#### D. Delovni pogoji

Direktiva 1999/63/ES z dne 21. junija 1999 temelji na dogovoru med Združenjem ladjarjev v Evropski skupnosti ter Federacijo sindikatov delavcev v prometu Evropske unije. Obravnava delovni čas pomorščakov na ladjah, ki plujejo pod zastavo države članice Unije, medtem ko Direktiva 1999/95/ES z dne 13. decembra 1999 določa, da enaka ureditev velja tudi za ladje tretjih držav, ki pristajajo v pristaniščih Skupnosti.

Mednarodna organizacija dela je 23. februarja 2006 sprejela konvencijo o delovnih standardih v pomorstvu in tako ustvarila enoten, zaključen instrument, ki zajema vse veljavne standarde, ki zadevajo delo na morju: pravico pomorščakov do varnega delovnega mesta brez nevarnosti, kjer se upoštevajo veljavni varnostni standardi, ter do dostojnih delovnih in življenjskih pogojev, varovanja zdravja, zdravniške oskrbe ter socialnega varstva. Z Direktivo 2009/13/ES, ki spreminja Direktivo 1999/63/ES, je bil uveljavljen sporazum med Združenjem ladjarjev v Evropski skupnosti ter Federacijo sindikatov delavcev v prometu Evropske unije o tej konvenciji ter se vzpostavlja socialni dialog v sektorju.

Direktiva 2012/35/EU z dne 21. novembra 2012 o spremembi Direktive 2008/106/ES o minimalni ravni izobraževanja pomorščakov določa, da usposabljanje in izdajanje spričeval pomorščakom ureja Konvencija Mednarodne pomorske organizacije o standardih za usposabljanje, izdajanje spričeval in ladijsko stražarjenje pomorščakov iz leta 1978 (v nadaljevanju „Konvencija STCW“), ki je začela veljati leta 1984 in je bila bistveno spremenjena leta 2010 (manilske spremembe).

Z Direktivo 2013/38/EU z dne 12. avgusta 2013 o spremembi Direktive 2009/16/ES o pomorski inšpekciji države pristanišča je bilo besedilo v večji meri usklajeno z zgoraj navedeno konvencijo o delovnih standardih v pomorstvu iz leta 2006. Spremenjena direktiva se sklicuje tudi na: i) Mednarodno konvencijo o nadzoru škodljivih sistemov proti obraščanju na ladjah, (konvencija AFS iz leta 2001) in (ii) na Mednarodno konvencijo iz leta 2001 o civilni odgovornosti za škodo, ki jo povzroči onesnaženje z gorivom (konvencija o gorivih).

Z Direktivo 2013/54/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. novembra 2013 o nekaterih odgovornostih države zastave za zagotovitev skladnosti s Konvencijo o delovnih standardih v pomorstvu se je prenesel sporazum, dosežen med Združenjem ladjarjev Evropske skupnosti (ECSA) in Evropsko federacijo delavcev v prometu (ETF) o navedeni konvenciji iz leta 2006.



Nazadnje, Direktiva 2015/1794/EU z dne 6. oktobra 2015 spreminja besedilo petih direktiv (2008/94/ES, 2009/38/ES, 2002/14/ES, 98/59/ES in 2001/23/ES) o obveščanju delavcev in opustovanju z njimi, delavskih svetih, kolektivnih odvetovih, prenosu podjetij in plačilne nesposobnosti delodajalca), da se pomorščaki v vseh državah članicah vključijo v področju uporabe teh direktiv.

### E. Okoljski standardi za ladijski promet

V zadnjih letih so bili sprejeti številni ukrepi za varstvo morskega okolja, ki vključujejo predvsem:

- Direktivo 2000/59/ES z dne 27. novembra 2000 o pristaniških zmogljivostih za sprejem ladijskih odpadkov in ostankov tovora, ki določa obvezno odstranjevanje olj, oljnih mešanici, ladijskih odpadkov in ostankov tovora v pristaniščih Evropske unije;
- Uredbo (ES) št. 782/2003 z dne 14. aprila 2003 o prepovedi organokositrnih spojin na ladjah; take spojine se so uporabljale zlasti kot premazi proti obraščanju ladijskih trupov, vendar povzročajo veliko okoljsko škodo; izvaja se konvencija AFS, ki jo je Mednarodna pomorska organizacija sprejela 5. oktobra 2001.
- Direktivo 2005/35/ES z dne 7. septembra 2005 o onesnaževanju morja z ladjem in uvedbi kazni za kršitve; vsebuje natančne opredelitve kršitev in poleg tega predpisuje, da se za te kršitve uporabljajo učinkovite, sorazmerne in odvračilne sankcije, ki lahko vključujejo kazenske ali upravne sankcije. Direktiva 2009/123/ES z dne 21. oktobra 2009, ki spreminja Direktivo 2005/35/ES, omogoča, da se odgovorni za onesnaževalne izpuste v morje kaznujejo z ustreznimi kaznimi, vključno s kazenskimi sankcijami tudi v manj hudih primerih;
- Direktiva 2012/33/EU z dne 21. novembra 2012 (tako imenovana direktiva o žveplu) določa, da od 1. januarja 2015 dalje tovorna plovila, ki plujejo v Rokavskem prelivu ter Severnem in Baltskem morju ne uporabljajo goriv, katerih vsebnost žvepla presega 0,1 %. Ta morja spadajo v območje SECA (območje nadzora nad emisijami žvepla) v skladu s Prilogo VI konvencije MARPOL. Glej tudi Direktivo 2016/802/EU z dne 11. maja 2016 glede zmanjšanja vsebnosti žvepla v nekaterih vrstah tekočega goriva, ki kodificira Direktivo 1999/32/ES.

### F. Pomorska prometna politika EU do leta 2018

Januarja 2009 je Komisija predložila sporočilo o strateških ciljih in priporočilih za pomorsko prometno politiko EU do leta 2018 (COM(2009)0008). (Na isto temo glej celostno pomorsko politiko 5.3.8). V njem je obravnavala glavne strateške možnosti za sistem pomorskega prometa EU v obdobju do leta 2018.

V tem sporočilu je opredelila najpomembnejša področja za ukrepanje ter širok niz neizbežnih izzivov, med katere sodijo:

- pomorski promet EU v okviru globaliziranih trgov in povečanega pritiska konkurence;
- človeški viri, pomorska praksa in pomorsko strokovno znanje. Možni ukrepi so zadevali predvsem povečanje privlačnosti pomorskih poklicev, izboljšanje možnosti zaposlitve pomorščakov, krepitev možnosti doživljenjske zaposlitve v pomorskih grozdih in izboljšanje podobe pomorskega prometa. Obravnavalo se je tudi izvajanje konvencije o delovnih standardih v pomorstvu ter izboljšanje izobraževanja in nadaljnega usposabljanja posadk;
- ukrepi za doseganje dolgoročnega cilja, in sicer pomorskega prometa brez odpadkov in emisij, ter ukrepi za izboljšanje varnosti pomorskega prometa in za preprečevanje terorizma in piratstva;
- izraba možnosti pomorskega prometa na kratkih razdaljah, npr. z oblikovanjem evropskega prostora za pomorski promet brez meja ter celovitim izvajanjem projektov za izgradnjo morskih avtocest ali za povezavo pristanišč z zaledjem;
- pomorske raziskave in inovacije: Komisija je priporočila krepitev inovacij ter tehnoloških raziskav in razvoja v pomorskem prometu, da bi tako izboljšali energetske učinkovitost ladij, zmanjšali onesnaževanje okolja ter izboljšali kakovost življenja na morju. Podprla je tudi oblikovanje referenčnega okvira zagotavljanje e-pomorskih storitev na evropski in svetovni ravni.

### Vloga Evropskega parlamenta

V svoji resoluciji z dne 12. aprila 2005 o prevozu po morju na kratkih razdaljah je Evropski parlament pozval k večjemu spodbujanju prevoza po morju na kratkih razdaljah, čim večji poenostavitvi upravnih postopkov, vzpostavitvi visokokakovostnih koridorjev med državami članicami Unije ter prednostnemu obravnavanju naložb v infrastrukturo za izboljšanje dostopa do pristanišč.

V svoji resoluciji z dne 5. maja 2010 o strateških ciljih in priporočilih za pomorsko prometno politiko EU do leta 2018 je Evropski parlament načeloma podprl pristop Komisije ter pozval, med drugim: k izvajanju dodatnih ukrepov proti zlorabam zastav ugodnosti, k predložitvi novih pravil v zvezi z državno pomočjo ter smernic za pristanišča, k večji pozornosti za pomorske poti v omrežju TEN-T (zlasti za morske avtoceste), k izboljšanju trajnosti pomorskega prometa z zmanjšanjem emisij ladij, internalizacijo zunanjih stroškov in uvedbo okoljskih standardov pod okriljem Mednarodne pomorske organizacije ter k razvijanju evropske pomorske prometne politike znotraj skupnega morskega prostora.

15. decembra 2011 je Parlament sprejel samoiniciativno poročilo o načrtu za enotni evropski prometni prostor ter se tako odzval na belo knjigo Komisije iz leta 2011. Glede pomorskega prometa je Parlament zahteval, da: i) se do leta 2013 predloži predlog v zvezi z modrim pasom (glej COM(2013)0510 z dne 8. julija 2013); ii) se uvedbe evropska politika za prevoz po morju na kratkih in srednjih razdaljah; ter iii) da se najmanj 15 % sredstev, dodeljenih TEN-T, nameni projektom za izboljšanje trajnih in večmodalnih povezav med morskimi pristanišči, rečnimi pristanišči ter večmodalnimi platformami.

2. julija 2013 se je Parlament odzval s sprejetjem resolucije (P7\_TA (2013)0300) o modri rasti, ki je njegov program za spodbujanje celostne pomorske politike. Evropski parlament priporoča; a) oblikovanje sistemov pomorskega prostorskega načrtovanja; b) posodobitev infrastrukture; c) ustvarjanje dostopa do strokovnih znanj; ter d) jamstvo za financiranje (na primer z novimi pravili v zvezi s tveganim kapitalom). Parlament je prav tako ponovno poudaril izjemen pomen vprašanj o i) pomorskih znanjih in spretnostih ter zaposlovanju; ii) raziskavah in inova-

cijah; iii) deležu EU v svetovnem ladijskem prometu in ladjedelništvu ter dejstvo, da bi Komisija morala kmalu predstaviti potrebne zakonodajne predloge za oblikovanje modrega pasu, vključno z nujnim pregledom carinskega zakonika Evropske unije.

28. aprila 2015 je Evropski parlament sprejel zakonodajno resolucijo, ki je brez sprememb odobrila stališče Sveta v prvi obravnavi za sprejem Uredbe (EU) 2015/757 z dne 29. aprila 2015 o spremljanju emisij ogljikovega dioksida iz pomorskega prevoza, poročanju o njih in njihovem preverjanju ter spremembi Direktive 2009/16/ES.

8. marca 2016 je Parlament z delnim glasovanjem v prvi obravnavi poročila Fleckenstein (glej točko C) sprejel predloge sprememb za pojasnitev predloga uredbe o vzpostavitvi okvira za dostop do trga pristaniških storitev in finančno preglednost pristanišč. Poslanci so med drugim zahtevali, da se pristaniška storitev čiščenja in poglobljanja morskega dna izključi s področja uporabe bodoče uredbe.

---

→ [Piero Soave](#)

## 5.6.12 Pomorski promet: prometni in varnostni predpisi

*Standardi varnosti v pomorskem prometu so bili v zadnjih letih bistveno izboljšani s številnimi direktivami in uredbami EU, še zlasti pa s tremi zakonodajnimi svežnji, sprejetimi neposredno po nesrečah tankerjev Erika in Prestige.*

### Pravna podlaga

Naslov VI, zlasti točka (c) člena 91(1) in člen 100(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije.

### Cilji

Temeljni cilj politike pomorskega prometa je varnost na morju za zaščito potnikov in članov posadk ter za varovanje morskega okolja in obalnih regij. Globalne razsežnosti pomorskega prometa terjajo, da Mednarodna pomorska organizacija (IMO) razvija enotne mednarodne standarde. Med poglobitve mednarodne sporazume sodijo Mednarodna konvencija o preprečevanju onesnaževanja morja z ladj (MARPOL), Mednarodna konvencija o varstvu človeškega življenja na morju (SOLAS) in Mednarodna konvencija o standardih za usposabljanje, izdajanje spričeval in ladijsko stražarjenje pomorščakov (STCW). Hitro prilagajanje zakonodaje Unije, da bi upoštevali te mednarodne sporazume, je temeljni cilj politike EU na tem področju, pomembna pa sta bila tudi sodelovanje EU pri razvoju in izboljšanju mednarodnih sporazumov ter sprejemanje dodatnih ukrepov na ravni EU.

### Dosežki

#### A. Temeljna zakonodaja

Poglavitni prispevek EU je prenos mednarodnih predpisov v zakonodajo EU, s čimer se zagotavlja njihova pravna veljavnost in enotna uporaba v vseh državah članicah. Od devetdesetih let prejšnjega stoletja je bil na tem področju dosežen velik napredek.

##### 1. Usposabljanje pomorščakov

Z Direktivo 94/58/ES z dne 22. novembra 1994 o minimalni ravni usposabljanja pomorščakov je konvencija IMO o standardih za usposabljanje, izdajanje spričeval in ladijsko stražarjenje pomorščakov iz leta 1978 (STCW) postala del zakonodaje Unije. Konvencija je bila leta 1995 precej spremenjena, nato pa je bila uzakonjena z Direktivo 2001/25/ES z dne 4. aprila 2001 in nadomeščena s prenovljeno Direktivo 2008/106/ES z dne 19. novembra 2008. Direktiva je opredelila predpise o standardih usposabljanja in usposobljenosti za izdajanje spričeval pomorščakom

in predpisala specialistično usposabljanje, zahteve držav članic za usposabljanje pomorščakov, komunikacijo med člani posadke in preverjanje spričeval članov posadke (pomorska inšpekcija). Konvencija je bila leta 2010 precej spremenjena (okrepljeni so bili ukrepi za boj proti ponarejenim spričevalom, povišani standardi za fizične sposobnosti ter posodobljeno usposabljanje na področju varnosti). Nove določbe je treba prenesti v nacionalno zakonodajo v skladu z Direktivo 2012/35/EU z dne 21. novembra 2012 o spremembi Direktive 2008/106/ES o minimalni ravni izobraževanja pomorščakov.

##### 2. Pomorska oprema

Cilj Direktive 96/98/ES z dne 20. decembra 1996 o pomorski opremi je bil zagotoviti enotno uporabo konvencije SOLAS o pomorski opremi za trgovska plovila, s čimer so resolucije IMO, ki izhajajo iz nje, postale obvezne. Direktiva 2014/90/EU z dne 23. julija 2014 o pomorski opremi je okrepila izvajanje in nadzor nad spoštovanjem zadevnih predpisov in razveljavila Direktivo 96/98/ES.

##### 3. Varnost potniških plovil

Varnost plovil na rednih linijah med dvema pristaniščema v Uniji ureja Direktiva 2009/45/ES z dne 6. maja 2009, v kateri so združena prenovljena pravila in varnostni standardi za potniška plovila iz razveljavljene Direktive 98/18/ES. Direktiva 98/41/ES z dne 18. junija 1998 o registraciji oseb, ki potujejo s potniškimi ladjami, omogoča spremljanje števila potnikov ter učinkovitejše in hitreje izvajanje reševalnih akcij v primeru nesreče.

##### 4. Pomorska inšpekcija

Cilj Direktive 95/21/ES z dne 19. junija 1995 je bilo učinkovitejše uveljavljanje mednarodnih okoljskih standardov in standardov za varnost ladj z obveznimi rednimi inšpekcijskimi pregledi v pristaniščih EU (pomorska inšpekcija), za katere niso več pristojne zgolj države zastave, temveč deloma tudi pristojni pristaniški organi. Ta direktiva je bila razveljavljena s prenovljeno Direktivo 2009/16/ES z dne 23. aprila 2009 v okviru tretjega svežnja o pomorski varnosti (gl. spodnjo točko B.3).

## 5. Organizacije, pooblašene za inšpekcijski pregled in nadzor ladij (klasifikacijski zavodi)

Z Direktivo 94/57/ES z dne 22. novembra 1994 so bili določeni skupni predpisi in standardi za organizacije, pooblašene za inšpekcijski pregled in nadzor ladij (klasifikacijske zavode). Prenovljena je bila v okviru prvega in tretjega svežnja o pomorski varnosti (gl. zlasti Uredbo (ES) št. 391/2009 in Direktivo 2009/15/ES, tudi četrto alinejo spodnje točke B.3).

## B. Razvoj dogodkov po nesrečah tankerjev Erika in Prestige

Po nesrečah tankerjev Erika (1999) in Prestige (2002) so se pomorski varnostni standardi EU znova bistveno zaostri.

### 1. Zakonodajni sveženj „Erika I“

Direktiva 2001/105/ES z dne 19. decembra 2001 je okrepila in poenotila predpise in standarde EU, ki so bili določeni z izvirno direktivo o organizacijah, pooblaščenih za inšpekcijski pregled in nadzor ladij (klasifikacijski zavodi). Z njo je bil predvsem vzpostavljen sistem odgovornosti v primeru njihovega malomarnega ravnanja. Z Direktivo 2001/106/ES z dne 19. decembra 2001 je izvajanje pomorske inšpekcije s strani držav članic postalo obvezno za nekatera potencialno nevarna plovila. Direktiva je hkrati uvedla tudi „črni seznam“ ladij, ki se jim lahko zavrne dostop do pristanišč v EU. V Uredbi (ES) št. 417/2002 z dne 18. februarja 2002 je bil določen dokončni časovni raspored za umik tankerjev z enojnim trupom, ki jih bodo nadomestila varnejša plovila z dvojnimi trupom. Po nesreči tankerja Prestige so bili z Uredbo (ES) št. 1726/2003 z dne 22. julija 2003 roki za umik skrajšani, dokler ni Uredba (EU) št. 530/2012 z dne 13. junija 2012 o pospešenem uvajanju zahtev o dvojnem trupu ali enakovrednih konstrukcijskih zahtev za tankerje z enojnim trupom razveljavila Uredbe (ES) št. 417/2002 in preprečila nekatera morebitna izvetja iz pravil IMO. Uredba navaja, da bo pod zastavo države članice dovoljeno pluti le tankerjem z dvojnimi trupom, ki prevažajo težke frakcije nafte, in vsem tankerjem z enojnim trupom, ne glede na zastavo, prepoveduje izplutje iz pristanišč ali predobalnih terminalov ali zasedranje na območjih v pristojnosti držav članic.

### 2. Zakonodajni sveženj „Erika II“

Z Direktivo 2002/59/ES z dne 27. junija 2002 je bil vzpostavljen sistem Unije za spremljanje in obveščanje za ladijski promet (SafeSeaNet). Upravljalvec kateeregakoli plovila, ki želi pristati v pristanišču v državi članici, mora pristojnemu pristaniškemu organu vnaprej posredovati podatke o plovilu, zlasti v primeru nevarnega ali okolju škodljivega tovora. Direktiva je uvedla obvezno namestitvev sistemov samodejnega prepoznavanja ladij (AIS) in sistemov za za-

pisovanje podatkov o plovbi (sistemi VDR) ali „črnih skrinjic“ na ladje. Organi zadevnih držav članic imajo pravico, da ladjam v neugodnih vremenskih razmerah prepovejo izplutje iz pristanišča. Z Uredbo (ES) št. 1406/2002 z dne 27. junija 2002 je bila ustanovljena Evropska agencija za pomorsko varnost (EMSA). Njena naloga je znanstveno in tehnično svetovati državam članicam in Komisiji ter spremljati izvajanje zakonodaje na področju pomorske varnosti. Področje pristojnosti te agencije se je sčasoma znatno razširilo ter zdaj vključuje tudi boj proti onesnaževanju (operativna pomoč na zahtevo držav članic) in satelitske sisteme za spremljanje plovil. Uredba o njeni ustanovitvi je bila trikrat spremenjena.

V Uredbi (EU) št. 100/2013 z dne 15. januarja 2013 o spremembi uredbe EMSA so pojasnjene njene glavne in pomožne naloge. Njene glavne naloge so: i) pripravljalo delo za posodobitev in oblikovanje ustreznih pravnih aktov, zlasti v skladu z mednarodno zakonodajo; ii) dejansko izvajanje ustreznih zavezujočih pravnih aktov; iii) zagotavljanje ustreznih informacij, pridobljenih z inšpekcijskimi pregledi, s čimer podpira spremljanje priznanih organizacij, ki v imenu držav članic izdajajo pričevala in (iv) reševanje problemov, povezanih z onesnaževanjem z ladij in onesnaževanjem morja z naftnih in plinskih ploščadi. Agencija tudi spodbuja sodelovanje med državami članicami in Komisijo, in sicer: i) z uvedbo in upravljanjem podatkovnega središča Evropske unije za prepoznavanje ladij in njihovo sledenje na velike razdalje (podatkovno središče EU LRIT) ter sistema Unije za izmenjavo pomorskih informacij (SafeSeaNet); ii) s posredovanjem ustreznih podatkov o položaju plovil in podatkov, zbranih z opazovanjem Zemlje, pristojnim nacionalnim organom in ustreznim organom Unije in iii) z zagotavljanjem operativne podpore državam članicam v zvezi s preiskavami hudih ali zelo hudih pomorskih nesreč.

Pomožne naloge agencije EMSA (če imajo veliko dodano vrednost, preprečujejo podvajanje dela in ne posegajo v pravice držav članic) vključujejo: i) doseganje dobrega okoljskega stanja morskih voda; ii) emisije toplogrednih plinov z ladij; iii) oblikovanje skupnega okolja za izmenjavo informacij na področju pomorstva EU; iv) morebitne nevarnosti, ki jih predstavljajo premične morske ploščadi za plin in nafto; v) zagotavljanje ustreznih informacij o klasifikacijskih zavodih za plovila, namenjena za plovbo po celinskih plovih poteh in (vi) podpiranje prostovoljne izmenjave zgledov najboljše prakse pri usposabljanju in izobraževanju v pomorstvu.

Komisija bo morala Parlamentu in Svetu do 2. marca 2018 predložiti poročilo o agenciji EMSA, v katerem bo opisala, kako je agencija izvajala te nove naloge.

### 3. Tretji sveženj o pomorski varnosti

Po intenzivnih pogajanjih sta Evropski parlament in Svet decembra 2008 dosegla soglasje o tretjem zakonodajnem svežnju, ki ga sestavljajo dve uredbi in pet direktiv:

- prenovljena direktiva o pomorski inšpekciji države pristanišča (Direktiva 2009/16/ES z dne 23. aprila 2009), katere namen je zagotoviti pogostejše in učinkovitejše preglede v okviru nove ureditve glede na profil tveganja; Direktiva 2009/16/ES tako vključuje postopke, instrumente in delo Pariškega memoranduma o soglasju (ki je bil sprejet leta 1982) na področju uporabe prava Unije;
- Direktiva 2009/21/ES z dne 23. aprila 2009 o skladnosti z zahtevami države zastave, ki omogoča učinkovitejši nadzor nad skladnostjo z mednarodnimi predpisi za plovila, ki plujejo pod zastavo države članice;
- Direktiva 2009/17/ES z dne 23. aprila 2009 o spremembi Direktive 2002/59/ES o vzpostavitvi sistema spremljanja in obveščanja za ladijski promet (SafeSeaNet), katere cilj je izboljšanje pravnega okvira v zvezi s privezi v sili za ladje v stiski in nadaljnji razvoj sistema SafeSeaNet;
- Uredba (ES) št. 391/2009 in Direktiva 2009/15/ES z dne 23. aprila 2009 o skupnih pravilih in standardih za organizacije, pooblašene za tehnični nadzor in pregled ladij, katere cilj je vzpostavitev neodvisnega sistema nadzora kakovosti za odpravo pomanjkljivosti, ki še vedno obstajajo v inšpekcijskih postopkih in postopkih za izdajo spričeval za svetovno floto;
- Direktiva 2009/18/ES z dne 23. aprila 2009 o določitvi temeljnih načel za preiskovanje nesreč, ki vsebuje standardna načela za izvajanje preiskav nesreč in incidentov na teritorialnem morju ali v notranjih morskih vodah države članice Unije, v katere so vpletene ladje, ki plujejo pod zastavo države članice; ta direktiva je tudi vzpostavila sistem za zbiranje ugotovitev, tako imenovani okvir za stalno sodelovanje med agencijo EMSA, Komisijo in državami članicami;
- Uredba (ES) št. 392/2009 z dne 23. aprila 2009 o odgovornosti prevoznikov potnikov po morju v primeru nesreč (zasnovana na podlagi Atenske konvencije iz leta 1974 o prevozu potnikov in njihove prtljage po morju, kot je bila spremenjena s protokoloma iz leta 2002);
- Direktiva 2009/20/ES z dne 23. aprila 2009 določbah v zvezi s pomorsko inšpekcijo na potrdilih o zavarovanju lastnikov ladij za pomorske zahtevke (za katere veljajo omejitve iz mednarodne konvencije o omejitvi odgovornosti za pomorske terjatve iz leta 1976, ki je bila spremenjena s protokolom iz leta 1996).

### C. Zaščita pred tveganji na ladjah in v pristaniščih

Po terorističnih napadih 11. septembra 2001 so bili na konferenci IMO leta 2002 sprejeti kodeks ISPS (mednarodni kodeks o zaščiti ladij in pristanišč) in spremembe drugih mednarodnih sporazumov. Cilj je izboljšati zaščito ladij in pristanišč, zlasti pred terorističnimi napadi. Namen Uredbe (ES) št. 725/2004 z dne 31. marca 2004 je bil zagotoviti enotno razlago in izvajanje sklepov, ki jih je sprejela IMO. Strategija unije za pomorsko varnost se je začela, potem ko je Svet 24. junija 2014 sprejel politični in strateški akt, ki je omogočil učinkovito in globalno spopadanje z izzivi pomorske varnosti z uporabo vseh ustreznih instrumentov na mednarodni in nacionalni ravni ter ravni Unije. Hkrati sta Komisija in podpredsednica/visoka predstavnica Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko na Parlament in Svet naslovili izčrpno skupno sporočilo z naslovom „Za odprto in varno svetovno področje pomorstva: elementi strategije Evropske unije za pomorsko varnost“ (JOIN(2014)0009).

#### Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament je vseskozi odločno podpiral pobude, povezane s pomorsko varnostjo, k doseganju napredka na tem področju pa je pripomogel tudi z lastnimi pobudami. Podprl je zakonodajna svežnja „Erika I“ in „Erika II“ za varnost pomorskega prometa, ki sta bila hitro sprejeta, z njima pa so bile zagotovljene pomembne izboljšave.

Po nesreči tankerja Prestige pred obalo Španije leta 2002 je Parlament ustanovil začasni odbor za izboljšanje pomorske varnosti (MARE). V končnem poročilu, ki ga je odbor MARE sprejel aprila 2004, je Parlament podal številna priporočila za celovito in skladno politiko pomorskega prometa, ki temelji na prepovedi ladij, ki ne ustrezajo standardom, vzpostavitvi sistema civilne odgovornosti, ki bi zajemal celotno verigo pomorskega prometa, ter izboljšavah bivalnih in delovnih razmer pomorščakov in njihovega usposabljanja.

Parlament je pozval tudi k oblikovanju evropske obalne straže, obvezne pilotáže v okoljsko občutljivih in navigacijsko zahtevnih morskih območjih ter jasne strukture odločanja in poveljevanja v državah članicah za ravnanje v nujnih pomorskih primerih, zlasti v zvezi z obvezno dodelitvijo zasilnega priveza ali zatočišča. V okviru revizije direktive o evropskem sistemu spremljanja in obveščanja za ladijski promet (SafeSeaNet) je dosegel, da morajo države članice imenovati ustrezen organ, ki odloča o tem, kako preprečiti brodolom in katero pristanišče mora sprejeti ladjo, ki potrebuje pomoč. Pravni okvir za pribežališča, ki ga je že večkrat zahteval, je nujen pogoj za izboljšanje varnosti v pomorskem prometu.

Parlament je bil torej v času prvega in drugega svežnja – zlasti prek delovanja začasnega odbora za izboljšanje pomorske varnosti (MARE) v letu 2004 – ter vse do sprejetja tretjega svežnja o pomorski varnosti gonilna sila za vidne izboljšave, zaradi katerih je ladijski promet danes varnejši. V svoji zakonodajni resoluciji o agenciji EMSA je pozval k razširitvi dejavnosti te agencije. Trdil je zlasti, da bi njeni sistemi nadzora prometa lahko prispevali k vzpostavitvi evropskega pomorskega prostora brez meja, ki bi omogočal prevoz blaga in potnikov po morju med državami članicami, ne da bi bili podvrženi večjim formalnostim kot v cestnem prometu.

Parlament je s tem, ko je skupaj s Svetom sprejel Uredbo (EU) št. 911/2014 z dne 23. julija 2014 o večletnem financiranju ukrepov Evropske agencije za pomorsko varnost na področju odzivanja na one-

snaženje morja, ki ga povzročijo ladje ter naftni in plinski objekti, prispeval k temu, da so bila agenciji za obdobje od 1. januarja 2014 do 31. decembra 2020 dodeljena finančna sredstva v višini 160,5 milijonov evrov. Nedavno, natančneje 28. aprila 2016 je po odločitvi o zaključnem računu za leto 2014 izrazil obžalovanje, da so se leta 2014 kljub razširitvi pristojnosti agencije ESMA začeli izvajati ukrepi za zmanjšanje števila njenega osebja in proračuna. Tako se je ponovno zavzel k temu, da je treba agenciji zagotoviti ustrezne finančne, materialne in človeške vire, saj izvaja tudi izjemno pomembne dejavnosti, ki ne sodijo na področje njenih nalog, na primer s strokovnim znanjem ter operativno podporo, ki ga v času begunske krize nudi njeno osebje.

---

→ [Piero Soave](#)

## 5.6.13 Turizem

*Od decembra 2009 obstaja za področje turizma posebna pravna podlaga, ni pa zanj v novi finančni perspektivi (2014–2020) predvidena posebna proračunska postavka.*

### Pravna podlaga

Člen 6(d) in naslov XXII, člen 195 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

### Cilji

V Evropski uniji zadeva turistični sektor v ožjem pomenu (tradicionalni ponudniki potovanj in turističnih storitev) približno 1,8 milijona podjetij, zlasti malih in srednjih (MSP). Prispeva 5 % BDP in zaposluje 5,2 % aktivnega prebivalstva (približno 9,7 milijona ljudi). Če upoštevamo tesno povezanost z drugimi gospodarskimi panogami, je ta odstotek še večji (več kot 10 % bruto domačega proizvoda (BDP) in najmanj 12 % vseh delovnih mest, to je 13 milijonov delavcev).

V letu 2014 je mednarodni turizem v svetu dosegel 1133 milijard prihodov (+4,3 %), od tega v Evropi 582 milijonov prihodov, kar znaša 51 % trga (+3 %). Tako Evropa (in na 1. mestu Francija) potrjuje svojo vlogo prve turistične destinacije v svetu. Študija Svetovne turistične organizacije o dolgoročnih perspektivah do leta 2030 predvideva v Evropi skromnejšo rast turizma, približno 744 milijonov turistov (+1,8 %), kar je 41,1 % trga.

Turistična politika je z evropskega vidika tudi sredstvo za doseganje splošnih ciljev na področju zaposlovanja in politike rasti. Poleg tega bo okoljski in trajnostni vidik turizma vedno bolj pomemben, čeprav je že prisoten v sklopu vzdržnega, odgovornega ali etičnega turizma.

### Dosežki

#### A. Splošna politika

Od zasedanja Evropskega sveta 21. junija 1999 na temo Turizem in zaposlovanje posveča Unija več pozornosti prispevku turizma k evropskemu zaposlovanju. Komisija je v sporočilu (COM(2001)0665) z naslovom „Sodelovanje za prihodnost turizma“, ki ga je objavila novembra 2001, predlagala akcijski okvir in ukrepe za spodbujanje evropske turistične industrije. Z resolucijo Sveta z dne 21. maja 2002 o prihodnosti turizma je bil potrjen pristop izvršne veje oblasti in dan nov zagon sodelovanju med javnimi in zasebnimi akterji evropskega turističnega sektorja, da bi Evropa postala najpomembnejša turistična destinacija.

Na tej podlagi je Komisija nato izvajala celo vrsto ukrepov in dejavnosti. Primeri neposrednih rezultatov te strategije so:

- satelitski računi za turizem za posamezne države članice, ki so bili dokončani ob predstavitvi prvega evropskega satelitskega računa;
- vzpostavitev portala za promocijo Evrope kot turistične destinacije;
- od leta 2002 dalje organizacija evropskega foruma o turizmu (tema 14. foruma leta 2015 v Luksemburgu je bila digitalizacija turizma).

Komisija je med letom 2001 in februarjem 2014 objavila sedem sporočil o političnih smernicah za razvoj turističnega sektorja, med katerimi so:

- sporočilo (COM(2007)0621) z dne 19. oktobra 2007 – Program za trajnostni in konkurenčni turizem – ki izpostavlja možnost trajnostnega razvoja za zagotavljanje dolgoročne konkurenčnosti turizma in predvideva triletno pripravljalne dejavnosti;
- sporočilo (COM(2010)0352) z dne 30. junija 2010 – Evropa, prva svetovna turistična destinacija – nov okvir evropske turistične politike – ki analizira dejavnike in ovire za konkurenčnost in trajnostni razvoj turizma;
- sporočilo (COM(2012)0649) z dne 7. novembra 2012 – Izvajanje in razvoj skupne vizumske politike za spodbujanje rasti v EU – katerega namen je okrepiti tokove turistov iz tretjih držav na podlagi skupne vizumske politike;
- sporočilo (COM(2014)0086) z dne 20. februarja 2014 – Evropska strategija za večjo rast in delovna mesta v obalnem in pomorskem turizmu, katerega namen je spodbujanje trajnostne rasti in konkurenčnosti v obalnem in pomorskem turizmu.

#### B. Posebni ukrepi

##### 1. Za turiste popotnike in/ali dopustnike

Konkretno gre za ukrepe za enostavnejši prehod meja ter za varovanje zdravja, varnosti in materialnih interesov turistov. Mednje sodijo zlasti Priporočilo Sveta 86/666/EGS o požarni varnosti v hotelih, nova direktiva o paketnih potovanjih in povezanih potovalnih aranžmajih (ki bo razveljavila Direktivo 90/314/EGS<sup>[1]</sup>) in Direktiva 2008/122/ES o varstvu potrošnikov v zvezi z nekaterimi vidiki pogodb časovnega zakupa, dolgoročnih počitniških proizvo-

<sup>[1]</sup> 27. oktobra 2015 je Parlament v drugi obravnavi (brez predlogov sprememb) odobril skupno stališče, ki ga je Svet sprejel pred sprejetjem nove direktive o spremembi Uredbe (ES) št. 2006/2004 in Direktive 2011/83/EU ter o razveljavitvi Direktive 90/314/EGS.

dov, nadaljnje prodaje in zamenjave. Poleg tega so bili sprejeti predpisi o pravicah potnikov na vseh področjih prometa (glej poglavje 5.6.2). Nadaljnji primer povezave turizma z drugim področjem v pristojnosti Unije je iz Direktive 2006/7/ES z dne 15. februarja 2006 o upravljanju kakovosti kopalnih voda, ki bo od 31. decembra 2014 v interesu ciljnih skupin ali prednostnih subjektov razveljavila Direktivo 76/160/EGS.

Komisija je na zahtevo Parlamenta začela več pobud v zvezi z aktualnimi temami, usmerjenimi v evropski turizem.

Med drugim pobudo „Eden“, usmerjeno v promocijo evropskih turističnih destinacij odličnosti, novih destinacij ali destinacij, ki še niso zelo znane, a spoštujejo načelo trajnosti. Financiranje pripravljane ukrepa se je zaključilo leta 2011, a je Komisija nadaljevala njegovo izvajanje v okviru programa za konkurenčnost podjetij in MSP (COSME).

Drugi ukrep, katerega namen je spodbujanje socialnega turizma, je „Calypso“, ki se osredotoča na turizem za starejše, prikrajšane mlade odrasle, družine z nizkimi dohodki in osebe z zmanjšano mobilnostjo. Cilj je čim več osebam omogočiti potovanje, hkrati pa odpraviti sezonska neravnovesja. Ker je triletno obdobje obrodilo plodove, Komisija od leta 2014 sofinancira pilotne projekte, ki naj z usmeritvijo v mlade in starejše spremenijo sezonskost (zadnji javni razpis Izvajalske agencije za mala in srednja podjetja je z dne 30. junija 2015).

Pobude, kot je „Trajnostni turizem“, ki vključuje evropsko pot železne zavese, ali „The Green Belt“ (6800 km poti od Barentsovega do Črnega morja), so namenjene spodbujanju preoblikovanja trase nekdanje železne zavese v čezmejno mrežo kolesarskih ali sprehajalnih poti. Ocena kolesarskih poti EUROVELO (široko omrežje 14 kolesarskih poti, ki ga upravlja Evropska kolesarska zveza) se nahaja v posodobljeni študiji Evropskega parlamenta iz leta 2012 o evropski mreži kolesarskih poti.

Komisija sofinancira tudi čezmejne projekte trajnostnega turizma, katerih namen je diverzifikacija evropske turistične ponudbe. Pred kratkim (30. junija 2015) je na primer izšel javni razpis v okviru programa COSME za spodbujanje in razvoj produktov in storitev na področju športa in dobrega počutja ter evropske kulturne in industrijske dediščine.

V okviru pripravljane ukrepa Turizem in dostopnost za vse je Komisija od februarja 2014 za 18 mesecev sofinancirala projekte dostopnih poti (proizvodni in storitveni) za invalide, starejše popotnike in ljudi z začasnimi težavami.

V okviru digitalizacije potovanj in turizma je Komisija v marcu 2015 vzpostavila digitalno platformo za turizem, katere cilj je krepitev inovacijskih zmogljivosti in digitalizacije turističnih MSP.

## 2. V interesu turističnega sektorja in regij ter za odgovorni turizem

Regije so najbolj strateške nacionalne enote za razvoj trajnostnega turizma in spodbujanje konkurenčnosti evropskih destinacij. Komisija podpira tudi povezovanje glavnih evropskih turističnih regij v mreže. Julija 2009 je bila ustanovljena odprta mreža evropskih turističnih regij NECSTouR, ki deluje kot platforma za izmenjavo znanja in inovativnih rešitev na področju trajnostnega in konkurenčnega turizma. Kar zadeva prispevek turizma k regionalnemu razvoju in zaposlovanju v zadevnih regijah, ima Unija na voljo še druge finančne vire: ESRR za financiranje trajnostnih projektov, povezanih s turizmom, program Interreg, Kohezijski sklad za financiranje infrastrukture na okoljskem in prometnem področju, ESS za delovna mesta, program Leonardo da Vinci za poklicno usposabljanje, EKSRP za diverzifikacijo podeželskega gospodarstva, ESR za preusmerjanje v ekološki turizem, okvirni program za konkurenčnost in inovativnost (PKI) ter sedmi okvirni program EU za raziskave. V tem kontekstu je v prihodnjem večletnem finančnem okviru 2014–2020 vlogo PKI prevzel program COSME, pobuda Obzorje 2020 pa je nadomestila okvirni program za raziskave in razvoj.

V novi finančni perspektivi ima izvršna veja oblasti za program za konkurenčnost in MSP (COSME) na voljo sredstva v skupnem znesku 105,5 milijonov EUR. Za leto 2015 ima na voljo skromna finančna sredstva: odbor za upravljanje programa COSME je določil znesek v višini 9 milijonov EUR. Statistični podatki o turizmu se v Uniji usklajeno zbirajo od leta 1996. Z Uredbo (EU) št. 692/2011 z dne 6. julija 2011 je bil vzpostavljen skupni okvir za sistematični razvoj, pridobivanje in razširjanje statističnih podatkov o turizmu, ki se zberejo v državah članicah. Leta 2013 je Komisija oblikovala spletno opazovalnico turizma za usklajeno zbiranje in shranjevanje podatkov in za zagotavljanje večje sinergije med različnimi političnimi ravni na področju turizma. Komisija je v svojih sporčilih (COM(96)0547 final) z dne 27. novembra 1996 in (COM(1999)0262 final) z dne 26. maja 1999 napovedala in razvila ukrep Skupnosti za boj proti spolnemu turizmu, ki vključuje otroke (za preprečevanje in kršitve glej spodaj).

### Vloga Evropskega parlamenta

Parlament je že decembra 1996 podprl delovanje Skupnosti na področju turizma, saj je podal pozitivno mnenje o prvem večletnem programu „Philoxenia“ (1997–2000), ki je bil potem opuščen, ker ni dobil soglasne podpore v Svetu.

Parlament je v resoluciji z dne 30. marca 2000 o izvajanju ukrepov za boj proti otroškemu spolnemu turizmu (COM(1999)0262) od držav članic zahteval, da sprejmejo ekstrateritorialne zakone, ki bi omogočali preiskave, kaznovanje in kaznovanje ljudi, ki so v tujini storili kaznivo dejanje, povezano s spol-



no zlorabo otrok. 27. oktobra 2011 je sprejel zakonodajno resolucijo (P7\_TA(2011)0468) o predlogu direktive o spolni zlorabi in spolnemu izkoriščanju otrok. Na podlagi Direktive 2011/93/EU z dne 13. decembra 2011<sup>[1]</sup> je otroški spolni turizem kaznivo dejanje povsod v Uniji. Člen 21 predvideva nacionalne ukrepe za preprečevanje ali prepoved organiziranja potovanj, katerih namen so tovrstna kazniva dejanja.

Parlament je precej pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe sprejel vrsto resolucij o usmeritvah ali pobudah Komisije na področju turizma, med katerimi je treba izpostaviti resolucijo z dne 8. septembra 2005 o novih perspektivah in izzivih za trajnostni evropski turizem, resolucijo z dne 29. novembra 2007 z naslovom „Obnovljena turistična politika EU: na poti k močnejšemu partnerstvu za evropski turizem“ in resolucijo z dne 16. decembra 2008 o regionalnih razvojnih vidikih vpliva turizma na obalne regije. Tako je Parlament obravnaval vpliv vizumske politike na turizem in podprl promocijo evropskih turističnih destinacij.

Prav tako je predlagal uvedbo oznake evropske dediščine, razvoj kolesarske poti vzdolž trase nekdanje železne zavese ter pozval sektor, naj z diverzifikacijo ponudbe upošteva sezonsko naravo turizma.

Po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe je Parlament na podlagi samoiniciativnega poročila o prvi svetovni turistični destinaciji 27. septembra 2011 sprejel resolucijo P7\_TA(2011)0407. Parlament podpira politično strategijo Komisije, ki se osredotoča na 21 ukrepov, hkrati pa je nameraval dati nov zagon konkurenčnemu, sodobnemu, visokokakovostnemu in trajnostnemu turizmu, ki se opira na večkulturno razsežnost Evrope in je dostopen vsem. Poslanci so prav tako izpostavili, da lahko na turizem pomembno vplivajo tudi ukrepi z drugih področij, na primer s področja zaposlovanja, davkov in pravic potrošnikov.

Vendar pa Svet ni ugodil zahtevi Parlamenta, da se v okviru finančne perspektive 2014–2020 oblikuje poseben program za turizem. Sicer pa je morala decembra 2014 Komisija umakniti priporočilo o evropskih načelih kakovosti turizma, ki ga je februarja 2014 predložila Svetu. In to ne glede na podporo Parlamenta za evropski znak kakovostnega turizma (točka 25 resolucije P7\_TA(2011)0407 in točka 53 resolucije T8-0391/2015).

27. oktobra 2015 je Parlament v drugi obravnavi sprejel zakonodajno resolucijo (T8-0366/2015) za novo direktivo za večjo zaščito potnikov v okviru paketnih potovanj in povezanih potovalnih aranžmajev, ki razveljavlja Direktivo 90/314/EGS, veljavno na tem področju. 29. oktobra 2015 je Parlament sprejel resolucijo (T8-0391/2015) o novih izzivih in strategijah za spodbujanje turizma v Evropi. Med drugim je v njej omenjena digitalizacija distribucijskih kanalov, razvoj ekonomije delitve, spreminjanje vedenja potrošnikov, potreba po tem, da se privabi in obdrži usposobljeno osebje, demografske spremembe in sezonska narava turizma. EP poziva Komisijo, naj predloži novo strategijo za turizem, ki bo nadomestila ali posodobila sporočilo z dne 30. junija 2010 o Evropi kot prvi svetovni turistični destinaciji. Priporoča, naj se v naslednjem večletnem finančnem okviru turizmu nameni posebna proračunska postavka. Prav tako spodbuja evropske izvršilne organe, naj v sodelovanju z Evropsko komisijo za turizem ohranijo vodilno vlogo Evrope na področju turizma, morebiti z oblikovanjem znamke „destinacija Evropa 2020“, ki vključuje vrsto ukrepov za trženje, promocijo blagovne znamke in Evrope, ter k izvajanju dolgoročne strategije, ki jo je februarja 2014 začela Komisija, v Svetu pa ni dobila podpore (glej zgoraj).

→ Piero Soave

<sup>[1]</sup> Številka direktive je bila popravljena, in sicer je številka 2011/93/EU nadomestila številko 2011/92/EU (UL L 18, 21.1.2012).

## 5.7 Energetska politika

### 5.7.1 Energetska politika: splošna načela

*Izzivi, s katerimi se Evropa sooča na področju energetike, vključujejo vprašanja, kot so vse večja odvisnost od uvoza, majhna diverzifikacija, visoke in nestabilne cene energije, rastoče svetovno povpraševanje po energiji, varnostna tveganja v državah proizvajalkah in tranzitnih državah, vse večje grožnje podnebnih sprememb, počasen napredek na področju energetske učinkovitosti, izzivi, ki jih prinaša vse večji delež obnovljivih virov energije, ter potreba po večji preglednosti, nadaljnem povezovanju in medsebojni povezanosti energetskih trgov. Bistvo evropske energetske politike tvorijo številni ukrepi, namenjeni vzpostavitvi povezanega energetskega trga, zagotavljanju zanesljive oskrbe z energijo in trajnosti energetskega sektorja.*

#### Pravna podlaga

Člen 194 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

Posebne določbe:

- zanesljiva oskrba z energijo: člen 122 PDEU;
- energetska omrežja: členi 170 do 172 PDEU;
- premog: protokol št. 37 pojasnjuje finančne posledice izteka Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo leta 2002;
- jedrska energija: Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo (Pogodba Euratom) je pravna podlaga za večino evropskih ukrepov na področju jedrske energije.

Druge določbe, ki vplivajo na energetska politiko:

- notranji energetski trg: člen 114 PDEU;
- zunanja energetska politika: členi od 216 do 218 PDEU

#### Cilji

V skladu z Lizbonsko pogodbo so glavni cilji energetske politike EU:

- zagotoviti delovanje energetskega trga;
- zagotoviti zanesljivo oskrbo z energijo v Uniji;
- spodbujati energetska učinkovitost in varčevanje z energijo ter razvijanje novih in obnovljivih virov energije ter
- spodbujati medsebojno povezovanje energetskih omrežij.

S členom 194 PDEU so nekatera od teh področij energetske politike prešla v deljeno pristojnost, s čimer je bil storjen korak k skupni energetska politiki. Kljub temu pa to ne vpliva na „pravico držav članic, da določijo pogoje za izkoriščanje svojih energetskih virov, na izbiro med različnimi viri energije in na splošno strukturo njihove oskrbe z energijo“ (člen 194(2)).

#### Dosežki

##### A. Splošni okvir politike

Aktualni program politike temelji na celostni povezani podnebni in energetska politiki, ki jo je Evropski svet sprejel marca 2007 in ki do leta 2020 predvideva uresničitev naslednjih ciljev:

- najmanj 20-odstotno zmanjšanje emisij toplogrednih plinov v primerjavi z ravnmi iz leta 1990;
- povečanje deleža obnovljivih virov v porabi energije na 20 % in
- 20-odstotno izboljšanje energetske učinkovitosti.

Komisija je 27. marca 2013 objavila zeleno knjigo z naslovom Okvir podnebne in energetske politike do 2030 (COM(2013)0169), s katero je sprožila razpravo o ciljeh in politikah po letu 2020.

V sporočilu Komisije z naslovom Energetska načrta za leto 2050 (COM(2011)0885), ki obravnava izzive in priložnosti EU na njeni poti k dolgoročni dekarbonizaciji, so opisani različni dolgoročni scenariji.

##### B. Dokončno oblikovanje notranjega energetskega trga

Evropski svet se je 4. februarja 2011 dogovoril o velikopoteznem cilju, da se do leta 2014 dokončno vzpostavi notranji energetski trg in zagotovi, da v Evropski uniji ne bo energetskih otokov. Marca 2014 je ta cilj znova potrdil. Med glavne zakonodajne instrumente sodijo tretji energetski sveženj, uredba o smernicah za vseevropsko energetska infrastrukturo (Uredba (EU) št. 347/2013) in uredba o celovitosti in preglednosti veleprodajnega energetskega trga (Uredba (EU) št. 1227/2011), njihov namen pa je prispevati k boljšemu delovanju notranjega energetskega trga (5.7.2 o notranjem energetska trgu).

### C. Krepitev zunanjih odnosov na področju energetike

Komisija je 7. septembra 2011 sprejela sporočilo o zanesljivosti oskrbe z energijo in mednarodnem sodelovanju – Energetska politika EU: povezovanje s partnerji zunaj naših meja (COM(2011)0539), da bi spodbudila nadaljnje čezmejno sodelovanje EU s sosednjimi državami in ustvarila širše regulativno območje, in sicer z redno izmenjavo informacij o medvladnih sporazumih ter s sodelovanjem na področju konkurence, varnosti, dostopa do omrežij in zanesljive oskrbe z energijo. Na podlagi tega je bila 25. oktobra 2012 sprejeta odločitev, da se vzpostavi mehanizem za izmenjavo informacij v zvezi z medvladnimi sporazumi med državami članicami in tretjimi državami na področju energije (T7-0343/2012).

### D. Izboljšanje zanesljive oskrbe z energijo

Glede na osrednji pomen nafte in plina za zanesljivo oskrbo EU z energijo je ta sprejela številne ukrepe, da bi zagotovila izvajanje ocen tveganj ter razvoj primernih preventivnih načrtov ukrepov in načrtov za izredne razmere. Uredba (EU) št. 994/2010 o ukrepih za zagotavljanje zanesljivosti oskrbe s plinom in o razveljavitvi Direktive Sveta 2004/67/ES je bila sprejeta 20. oktobra 2010, da bi z njo okrepili preventivne mehanizme in mehanizme za ukrepanje v kriznih razmerah. Zaradi Direktive 2009/119/ES morajo države članice vzdrževati minimalne zaloge nafte, ki ustrezajo povprečnemu dnevneto neto uvozu za 90 dni ali povprečni dnevni domači porabi za 61 dni, odvisno od tega, katera količina je večja.

Evropski svet je marca 2014 kot odgovor na krizo v Ukrajini pozval Komisijo, naj do junija 2014 predloži celovit načrt za zmanjšanje energetske odvisnosti EU.

### E. Izboljšanje energetske učinkovitosti

Temelj politike EU o energetske učinkovitosti je Direktiva 2012/27/EU z dne 25. oktobra 2012 o energetske učinkovitosti, s katero se želi zagotoviti, da bodo države članice uresničile cilje za leto 2020. K drugim pomembnim instrumentom politike sodijo še označevanje izdelkov in ukrepi za izboljšanje energetske učinkovitosti zgradb (5.7.3 o energetske učinkovitosti).

### F. Čim boljša izraba domačih energetskih virov EU (tudi obnovljivih)

Med prednostne naloge, o katerih se je maja 2013 dogovoril Evropski svet, sodita povečanje raznolikosti oskrbe z energijo v EU in razvoj lokalnih virov energije, da bi zagotovili zanesljivo oskrbo z energijo in zmanjšali energetske odvisnosti od tretjih držav. Direktiva 2009/28/ES z dne 23. aprila 2009 je na področju obnovljivih virov energije uvedla cilj,

da mora delež obnovljivih virov v porabi energije do leta 2020 doseči 20 % (5.7.4 o obnovljivi energiji).

### G. Raziskave, razvoj in predstavitveni projekti

#### 1. Obzorje 2020

Program Obzorje 2020 poteka od leta 2014 do leta 2020 in je osrednje orodje EU za spodbujanje raziskav na področju energetike. Za podporo razvoju čiste, varne in učinkovite energije ter trajnostni razvoj je bilo dodeljenih 5.931 milijonov EUR.

#### 2. Evropski strateški načrt za energetske tehnologije (načrt SET)

Načrt SET, ki ga je Komisija sprejela 22. novembra 2007, je namenjen hitrejši uvedbi učinkovitih energetskih tehnologij z nizkimi emisijami ogljika na trg ter njihovi uveljavitvi. Načrt spodbuja ukrepe za pomoč pri razvijanju tehnologij, ki jih EU potrebuje za uresničitev političnih ciljev, in omogočanju podjetjem, da izkoristijo priložnosti, ki jih ponuja nov pristop k energiji. Komisija je v svojem sporočilu z naslovom Vlaganje v razvoj tehnologij z nizkimi emisijami ogljika (Načrt SET) (COM(2009)0519) ocenila izvajanje načrta in zaključila, da je treba na ravni EU odločneje ukrepati, če želimo, da bodo načrti za razvoj širokega nabora tehnologij uspešni.

#### 3. Prihodnja strategija za energetske tehnologije

Komisija je svojem sporočilu z naslovom Energijske tehnologije in inovacije (COM(2013)0253), objavljenem 2. maja 2013, predstavila strategijo, ki bo zagotovila, da bo EU obdržala vrhunski tehnološki in inovacijski sektor za reševanje izzivov do leta 2020 in po njem.

### Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament je vedno odločno podpiral skupno energetske politiko, namenjeno reševanju vprašanj konkurenčnosti, energetske varnosti in trajnostnega razvoja. Večkrat je pozval k usklajevanju, odločnosti, sodelovanju in solidarnosti med državami članicami pri spopadanju s sedanjimi in prihodnjimi izzivi na notranjem trgu EU ter k politični zavezanosti vseh držav članic in močni pobudi iz Evropske komisije pri napredovanju k uresnitvi ciljev za leto 2020.

Prizadeva si za večjo povezanost energetskih trgov ter sprejemanje visoko zastavljenih pravno zavezujočih ciljev glede obnovljivih virov energije, energetske učinkovitosti in zmanjševanja emisij toplogrednih plinov. Parlament v zvezi s tem podpira močnejšo zavezanost ciljem EU in poudarja, da mora nova energetska politika podpirati dolgoročni cilj zmanjšanja emisij toplogrednih plinov za 80-95 % do leta 2050.

Prav tako podpira diverzifikacijo virov energije in dobavnih poti, predvsem razvoj južnega plinskega koridorja, tesnejše sodelovanje z državami ob Kaspijskem morju oziroma bolj splošno pomen plinskih in elektroenergetskih povezav prek srednje in jugovzhodne Evrope vzdolž osi sever–jug, povečanje števila medsebojnih povezav, diverzifikacijo terminalov za utekočinjeni zemeljski plin in razvoj plinovodov ter posledično odpiranje notranjega trga.

Glede na vse večjo odvisnost Evrope od fosilnih goriv je Parlament pozdravil načrt SET, saj je prepričan, da bo pomembno prispeval k trajnostni in zanesljivi oskrbi ter potrdil, da je nujno potreben za uresničenje energetske in podnebne ciljeve EU do leta 2020. Izpostavil je tudi, da so raziskave pri zagotavljanju trajnostne oskrbe z energijo bistvenega pomena, in poudaril, da je treba na področju novih energetske tehnologije – tako obnovljivih virov energije kot trajnostnih tehnologij fosilnih goriv – združiti moči in za uspešno izvajanje načrta zagotoviti dodatna javna in zasebna sredstva.

Nedavne pomembnejše resolucije:

- z dne 15. decembra 2015: Evropski parlament je kot odziv na sporočilo Komisije sprejel resolucijo z naslovom Evropski energetski uniji naproti. Parlament se je seznanil s petimi stebri energetske unije, kot jih je opisala Komisija, in vztrajal, da morajo politike, sprejete v sklopu teh stebrov, vedno prispevati k zagotavljanju zanesljive oskrbe z energijo, razogljičenju, dolgoročne trajnosti gospodarstva ter dostopnih in konkurenčnih cen energije; ponovno je poudaril, da je energija javna družbena dobrina, zato bi se morala
- EU bolj osredotočiti na energijsko revščino in spodbujati konkretne ukrepe za reševanje tega problema;
- z dne 5. februarja 2014 o okviru podnebne in energetske politike do 2030 (T7-0094/2014);
- z dne 10. septembra 2013 o boljšem delovanju notranjega energetskega trga (T7-0344/2013);
- z dne 21. maja 2013 o sedanjih izzivih in priložnostih za energijo iz obnovljivih virov na notranjem evropskem energetskega trgu (T7-0201/2013);
- z dne 21. maja 2013 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o varnosti dejavnosti iskanja, raziskovanja in izkoriščanja nafte in zemeljskega plina na morju (T7-0200/2013);
- z dne 14. marca 2013 o energetskega načrtu za leto 2050, prihodnosti z energijo (T7-0088/2013);
- z dne 12. marca 2013 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o smernicah za vseevropsko energetske infrastrukturo in razveljavitvi Odločbe št. 1364/2006/ES (T7-0061/2013);
- z dne 11. septembra 2012 o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o energetske učinkovitosti ter razveljavitvi direktiv 2004/8/ES in 2006/32/ES (T7-0306/2012);
- z dne 12. junija 2012 o sodelovanju na področju energetske politike s partnerji izven naših meja: strateški pristop k zanesljivi, trajnostni in konkurenčni oskrbi z energijo (T7-0238/2012).

→ Frédéric Gouardères

## 5.7.2 Notranji energetski trg

*Med letoma 1996 in 2009 so bili z namenom uskladitve in liberalizacije notranjega energetskega trga Evropske unije sprejeti trije zaporedni zakonodajni svežnji ukrepov, ki so urejali dostop do trga, njegovo preglednost in regulacijo ter varstvo uporabnikov, istočasno pa so podpirali tudi medsebojno povezanost in ustrezno raven oskrbe. Rezultat teh ukrepov je, da lahko na trg držav članic vstopajo novi dobavitelji plina in električne energije, industrijski uporabniki in gospodinjstva pa sedaj prosto izbirajo svoje dobavitelje. Druge politike Evropske unije v zvezi z notranjim energetskim trgom obravnavajo zanesljivost oskrbe z električno energijo, plinom in nafto ter razvoj vseevropskih omrežij za transport plina in električne energije.*

### Pravna podlaga

Člen 194 PDEU.

### Cilji

V energetskem sektorju je treba za dokončno oblikovanje notranjega trga Evropske unije odstraniti številne prepreke in trgovinske ovire; poskrbeti je treba za približevanje cenovnih in davčnih politik in ukrepov, ki zadevajo norme in standarde, ter okoljskih in varnostnih predpisov. Namen tega je zagotoviti delujoč trg s pravičnim dostopom in visoko ravno varstva uporabnikov, pa tudi primerno raven medsebojne povezanosti in proizvodnih zmogljivosti. Evropski svet je februarja 2011 določil za cilj dokončno vzpostavitev notranjega energetskega trga do leta 2014 in razvoj medomrežnih povezav, s čimer naj bi do leta 2015 odpravili morebitno odrezanost držav članic od evropskih plinskih in električnih omrežij.

### Dosežki

#### A. Liberalizacija trgov s plinom in električno energijo

Prvi zakonodajni sveženj (Direktivi 96/92/ES o skupnih pravilih notranjega trga z električno energijo in 98/30/ES o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom) je bil leta 2003 nadomeščen z drugim zakonodajnim svežnjem, ki je novim dobaviteljem plina in električne energije omogočil, da vstopajo na trg držav članic, uporabnikom pa (industrijskim od 1. julija 2004 in gospodinjstvom od 1. julija 2007), da se lahko odločajo za dobavitelja plina in električne energije po lastni izbiri. Aprila 2009 je bil z namenom nadaljnje liberalizacije notranjega trga s plinom in električno energijo sprejet tretji zakonodajni sveženj, ki spreminja drugi sveženj. Direktiva o električni energiji (2009/72/ES), ki razveljavlja Direktivo 2003/54/ES, in Direktiva o plinu (2009/73/ES), ki razveljavlja Direktivo 2003/55/ES zlasti:

- urejata lastništvo nad prenosnim omrežjem z zagotavljanjem jasnega ločevanja dejavnosti dobave in proizvodnje od delovanja omrežja s tremi organizacijskimi modeli: popolno „loče-

vanje lastništva“; samostojni operater sistema (odgovoren za vzdrževanje omrežij, medtem ko sredstva ostanejo v lasti integriranega podjetja); in neodvisni operater prenosnega sistema (sistem podrobnih pravil, ki zagotavljajo samostojnost, neodvisnost in potrebne naložbe v dejavnost prenosa);

- zagotavljata učinkovitejši regulativni nadzor, ki ga izvajajo povsem neodvisni nacionalni energetske regulatorji, kar bo prispevalo k okrepitvi in harmonizaciji pristojnosti in neodvisnosti nacionalnih regulatorjev, da se zagotovi učinkovit in nediskriminatoren dostop do prenosnih omrežij;
- krepi varstvo uporabnikov in zagotavlja varstvo ranljivim uporabnikom;
- urejata dostop tretjih strani do skladišč plina in obratov za utekočinjeni zemeljski plin ter določata pravila glede preglednosti in rednega poročanja o rezervah plina;
- spodbujata regionalno solidarnost, tako da države članice pozivata k sodelovanju v primeru resnih motenj v dobavi plina, in sicer z usklajevanjem nacionalnih nujnih ukrepov in razvojem povezav za zemeljski plin.

Februarja 2015 je Komisija objavila sporočilo o svežnju za energetske unijo z naslovom Okvirna strategija za trdno energetske unijo s podnebno politiko, usmerjeno v prihodnost“ (COM(2015)0080). V svežnju je navedeno, da je cilj energetske unije odjemalcem v EU, tj. gospodinjstvom in podjetjem, zagotoviti zanesljivo, trajnostno, konkurenčno in cenovno dostopno energijo. Da bi dosegli ta cilj, je v svežnju določenih pet tesno povezanih in medsebojno dopolnjujočih se razsežnosti: energetska zanesljivost, solidarnost in zaupanje; povsem integriran evropski energetski trg; energetska učinkovitost, ki prispeva k zmanjšanju povpraševanja; razogljičenje gospodarstva; raziskave, inovacije in konkurenčnost.

#### B. Ureditev energetskega trga

Leta 2003 je bila ustanovljena Skupina evropskih regulatorjev za električno energijo in plin, ki je odgovorna za zagotavljanje sodelovanja med nacionalnimi regulatorji in dosledno izvajanje direktiv o no-

tranjem trgu v državah članicah (Sklep 2003/796/ES). Leta 2010 je bila ustanovljena tudi evropska Agencija za sodelovanje energetskih regulatorjev (ACER) (Uredba (ES) št. 713/2009), ki je z delom začela marca 2011. Kot nadzorni organ s svetovalno vlogo Agencija pripravlja priporočila za Komisijo o ureditvi trga in prednostnih nalogah pri razvoju prenosne infrastrukture. Agencija je odgovorna predvsem za:

- spodbujanje sodelovanja med nacionalnimi regulatornimi organi na regionalni in evropski ravni;
- spremljanje napredka pri izvajanju 10-letnih načrtov za razvoj omrežja;
- spremljanje notranjih trgov z električno energijo in zemeljskim plinom; ter še zlasti za trgovanje z energijo na debelo, maloprodajne cene električne energije in plina, dostop do omrežja, vključno z dostopom do električne energije, pridobljene iz obnovljivih virov energije, in spoštovanje pravic potrošnikov.

Kot naslednji korak sta bili sprejeti dve uredbi, ki vzpostavljata strukture za sodelovanje Evropskega omrežja operaterjev prenosnih sistemov; ena o električni energiji (714/2009/ES) in ena o plinu (715/2009/ES, spremenjena s Sklepom Komisije 2010/685/EU). Evropski omrežji operaterjev prenosnih sistemov za električno energijo in plin v sodelovanju z agencijo ACER oblikujeta podrobna pravila in tehnične kodekse za dostop do omrežja ter zagotavljata usklajevanje delovanja omrežja z izmenjavo podatkov o obratovanju in z razvijanjem skupnih standardov in postopkov za varnost in izredne razmere. Evropski omrežji operaterjev prenosnih sistemov za električno energijo in plin sta odgovorni tudi za to, da vsaki dve leti pripravita osnutek 10-letnega naložbenega načrta, ki ga nato pregleda agencija ACER. Oktobra 2013 je Komisija sprejela prvi vseevropski kodeks plinskega omrežja za čezmejno dodeljevanje zmogljivosti (Uredba Komisije (EU) št. 984/2013). Novembra 2013 je Komisija izdala tudi dokument s smernicami o javnem posredovanju na notranjem trgu z električno energijo, ki vsebuje tudi seznam za preverjanje, ki naj bi ga države članice uporabljale pri oblikovanju ustreznih proizvodnih zmogljivosti (C(2013)7243).

Namen Direktive 2008/92/ES je povečati preglednost cen plina in električne energije, ki se zaračunavajo industrijskim končnim uporabnikom, zato države članice obvezuje, naj zagotovijo, da se te cene in tarifni sistemi, ki se uporabljajo, dvakrat letno sporočijo Eurostatu. Oktobra 2011 je EU sprejela Uredbo (EU) št. 1227/2011 o celovitosti in preglednosti veleprodajnega energetskega trga, ki je namenjena zagotavljanju poštenih praks trgovanja na evropskih energetskih trgih. Uredba dodeljuje agenciji ACER pristojnost, da zbira, pregleduje in posreduje podatke z veleprodajnih energetskih trgov, spremlja trge in trgovanje, preiskuje primere zlorabe trga ter da z državami članicami usklajuje uporabo ustreznih kazni. Za izvajanje sankcij za kršitve pa so odgovorne države članice. Evropski svet je na svoji seji 22. maja 2013 Ko-

misijo pozval, naj pripravi analizo sestavnih elementov cen in stroškov energije v državah članicah ter dejavnikov, ki nanje vplivajo. Komisija je analizo objavila januarja 2014 (COM(2014)0021 in SWD(2014)0020).

### C. Zanesljivost oskrbe z električno energijo, zemeljskim plinom in nafto

Direktiva št. 2005/89/ES določa ukrepe za zagotavljanje zanesljivosti oskrbe z električno energijo, da se zagotovi pravilno delovanje notranjega trga za električno energijo, ustreznost stopnja medsebojne povezanosti med državami članicam, ustreznost raven proizvodne zmogljivosti ter ravnotežje med ponudbo in povpraševanjem. Glede na ključni pomen plina za oskrbo Evropske unije z energijo in v odgovor na rusko-ukrajinski spor glede plina pozimi leta 2008–2009 je bila leta 2010 sprejeta Uredba (EU) št. 994/2010 o ukrepih za zagotavljanje zanesljivosti oskrbe s plinom. Njen namen je okrepiti preprečevalne mehanizme in mehanizme za odzivanje v kriznih situacijah. Za zagotavljanje zanesljivosti oskrbe z nafto morajo države članice v skladu z Direktivo št. 2009/119/ES vzdrževati minimalne zaloge nafte, ki ustrezajo 90 dnevom povprečnega dnevnega neto uvoza ali 61 dnevom povprečne dnevne domače porabe, odvisno od tega, katera količina je večja. Komisija je maja 2014 kot odgovor na zaskrbljenost glede dobave ruskega plina iz Ukrajine objavila Evropsko strategijo za energetska varnost (COM(2014)0330). Namen strategije je zagotoviti stabilno in izdatno oskrbo z energijo za evropske državljanke in gospodarstvo. Ukrepi, ki jih zajema, so na primer povečanje energetske učinkovitosti, domača proizvodnja energije in dokončanje manjkajočih infrastrukturnih povezav ter preusmerjanje energije v kriznih razmerah v kraje, kjer je potrebna.

### D. Vseevropska omrežja

Odločba št. 1364/2006/ES določa smernice za vseevropska energetska omrežja, ki opredeljujejo projekte skupnega interesa in prednostne projekte v okviru vseevropskih omrežij za električno energijo in zemeljski plin. Projekti skupnega interesa imajo prednost pri dodelitvi finančne pomoči, ki jo predvideva Uredba 2236/95/ES. Proračun, ki je dodeljen vseevropskemu energetskemu omrežju TEN-E, je pretežno namenjen financiranju študij izvedljivosti. Naložbe se lahko delno financirajo tudi z drugimi instrumenti, v konvergenčnih regijah na primer s strukturnimi skladi. Svet in Parlament sta februarja 2014 sprejela predlog uredbe Komisije o vzpostavitvi skupnega okvira za obveščanje o investicijskih projektih na področju energetske infrastrukture v EU (COM(2013)0153) (T7-0058/2014). Predlagana uredba zahteva, da države članice obvestijo Komisijo o svojih naložbenih projektih na področju energetske infrastrukture.

Komisija je v poročilu Svetu za energijo iz junija 2011 ocenila, da bi bilo v vseevropsko energetska infra-

strukturo do leta 2020 treba vložiti približno 200 milijard EUR. V skladu s to potrebo se je Komisija v sporočilu z naslovom „Proračun za strategijo Evropa 2020“ opredelila glede novega instrumenta, t. i. instrumenta za povezovanje Evrope, namenjenega financiranju prednostnih projektov na področju energije, prometa in kritične digitalne infrastrukture v obdobju 2014–2020. Novembra 2013 je Parlament potrdil dogovor, dosežen s Svetom o proračunu za omenjeni instrument, in sicer o dodelitvi 5,12 milijarde EUR za razvoj projektov vseevropske energetske infrastrukture (T7-0463/2013). Izhajajoč iz smernic o energetske infrastrukture, ki sta jih Parlament in Svet potrdila marca 2013, je bilo izbranih več projektov skupnega interesa, ki bodo deležni podpore EU (T7-0061/2013). Uredba o energetske infrastrukture opredeljuje 12 prednostnih koridorjev in območij, ki zajemajo elektroenergetska in plinska omrežja ter omrežja za transport nafte in ogljikovega dioksida, ter določa ukrepe za poenostavitev in pospešitev izdajanja dovoljenj in regulativnih postopkov za projekte skupnega interesa.

### Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament je pri sprejetju zakonodajnega svežnja o notranjih energetskih trgih odločno podprl ločevanje lastništva prenosnih omrežij v sektorju električne energije kot najučinkovitejšega orodja, ki na nediskriminatoren način spodbuja naložbe v infrastrukturo, pošten dostop do omrežja za nove udeležence in preglednost na trgu. Poudaril je tudi pomen evropskega skupnega pogleda na srednjeročne naložbe (okvirni evropski 10-letni načrt, ki se osredotoča na medsebojne povezave), okrepljeno sodelovanje med regulativnimi organi, državam članicami in upravljavci prenosnega omrežja ter odločen postopek harmonizacije pogojev za dostop do omrežja. Na pobudo Evropskega parlamenta je bila posebna pozornost namenjena pravicam uporabnikov, kar je bilo v skladu z dogovorom, doseženim s Svetom: v resolucijah je vztrajno poudarjal pomen povečanja pravic uporabnikov (zamenjava dobaviteljev, neposredne informacije prek pametnih števec in učinkovita obravnava pritožb, naslovljenih na „varuha človekovih pravic“ na področju energije). Parlament je dosegel tudi priznanje koncepta „energetske revščine“. Odločno je podprl ustanovitev agencije ACER ter poudaril, da ji je treba dodeliti potrebne pristojnosti za reševanje problemov, ki jih ne morejo rešiti nacionalni regulatorji in ki zavirajo integracijo ter pravilno delovanje notranjega trga.

Še bolj je okreplil vlogo te agencije pri čezmejnih zadevah, saj ji je zaupal pristojnost sprejemanja zavezujočih odločitev ob istočasnem zagotavljanju preglednosti njenih dejavnosti in ohranitvi njene demokratične odgovornosti do Evropskega parlamenta, pa tudi njene finančne neodvisnosti. Parlament je bil tudi mnenja, da si morajo upravljavci obsežneje izmenjavati informacije glede upravljanja infrastrukture in

omrežja. Da bi okreplil preglednost na veleprodajnih energetskih trgih, si je Evropski parlament v okviru uredbe o celovitosti in preglednosti veleprodajnega energetskega trga še naprej prizadeval za uvedbo nacionalnih registrov za trgovce na veleprodajnem trgu in za harmonizacijo kazenskih sistemov po celotni EU s pomočjo minimalnih standardov.

V novejšem obdobju, marca 2013, je v zvezi s sprejetjem smernic za vseevropsko energetske infrastrukturo (T7-0061/2013) Evropski parlament posebej opozoril na pomen skladišč za shranjevanje energije in potrebo po zagotovitvi trdnega evropskega omrežja električne energije z vključitvijo obnovljivih virov energije. Sprejel je predlog spremembe za izboljšanje preglednosti metodologij, ki jih uporablja Evropsko omrežje operaterjev prenosnih sistemov pri načrtih za razvoj omrežja. Uvedel je tudi spremembo, s katero je preprečil, da bi potrošniki nosili nesorazmerno breme stroškov, povezanih s projekti skupnega interesa.

Septembra 2013 je sprejel resolucijo o boljšem delovanju notranjega energetskega trga (T7-0344/2013), s katero je potrdil sporočilo Komisije iz leta 2012 na to temo (COM(2012)0663) in spremljajoči akcijski okvir za premagovanje nekaterih ovir, ki še preprečujejo dokončno vzpostavitev notranjega trga. Izrazil je podporo Evropski energetske skupnosti med državami članicami in poudaril pomen večje usklajenosti infrastrukturnih projektov ter iskanja novih pristopov k financiranju naložb v energetske omrežja.

V resoluciji o podpori instrumentu za povezovanje Evrope iz novembra 2013 (T7-0463/2013) je Parlament poudaril pomen sinergij med prevoznim, telekomunikacijskim in energetske sektorjem ter pridobivanja financiranja iz javnega in zasebnega sektorja.

15. decembra 2015 je sprejel resolucijo z naslovom Evropski energetske unije naproti<sup>[1]</sup>. V njej je Komisijo pozval, naj zagotovi, da bodo vsi zakonodajni predlogi, ki tvorijo energetske unije, sledili rednemu zakonodajnemu postopku, ter izrazil pričakovanje, da bo upravljavski okvir za energetske unije po letu 2020 ambiciozen, zanesljiv, pregleden, demokratičen in da bo v celoti vključeval Parlament; Komisija naj tudi zagotovi doseganje ciljev glede podnebja in energije za leto 2030. Pri tem je še enkrat ponovil, da mora biti steber prihodnje energetske unije popolnoma delujoč in medsebojno povezan notranji energetske trg, ki zagotavlja varno, zanesljivo, pravično porazdeljeno, družbeno in okoljsko odgovorno, učinkovito, konkurenčno, cenovno dostopno in trajnostno energijo. Tržne mehanizme morajo dopolnjevati trdni in ambiciozni mehanizmi za zagotavljanje zanesljivosti oskrbe in solidarnosti, kot je učinkovitejše upravljanje kriznih razmer na regionalni ravni in na ravni EU.

→ Dagmara Stoerring

[1] Sprejeta besedila, P8\_TA(2015)0444.

## 5.7.3 Energetska učinkovitost

*Zmanjšanje porabe in preprečevanje izgub energije postaja za EU vse bolj pomembno. Leta 2007 so voditelji EU sprejeli cilj, da bodo do leta 2020 zmanjšali letno porabo energije v Uniji za 20 %. Ukrepi za energetska učinkovitost se vse bolj uveljavljajo in sicer ne samo kot sredstvo za doseganje trajnostne oskrbe z energijo, zmanjševanje emisij toplogrednih plinov, izboljševanje zanesljivosti oskrbe in zmanjševanja stroškov uvoza, temveč tudi za spodbujanje konkurenčnosti evropskih gospodarstev. Evropski svet je 20. in 21. marca 2014 poudaril uspešnost energetske učinkovitosti pri zniževanju stroškov energije in zmanjšanju energetske odvisnosti. EU je določila minimalne standarde energetske učinkovitosti in pravila za označevanje in okoljsko primerno zasnovano izdelkov, storitev in infrastrukture. S temi ukrepi želi izboljšati učinkovitost vseh členov energetske verige, od oskrbe z energijo do porabe energije s strani potrošnikov.*

### Pravna podlaga

Člen 194 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

### Dosežki

#### A. Splošni okvir

Leta 2006 je Komisija sprejela „Akcijski načrt za energetska učinkovitost: uresničitev možnosti“ (COM(2006)0545). Njegov namen je bil spodbuditi splošno javnost, oblikovalce politik in udeležence na trgu ter preoblikovati notranji trg energije tako, da bo državljanom EU zagotovil energetska najučinkovitejšo infrastrukturo (vključno s stavbami), izdelke (vključno z gospodinjskimi pripomočki in avtomobili) in energetske sisteme na svetu. Cilj akcijskega načrta je nadzor nad povpraševanjem po energiji in zmanjšanje tega povpraševanja ter sprejetje ciljno naravnanih ukrepov na področju porabe in oskrbe, da bi do leta 2020 letno porabo primarne energije zmanjšali za 20 % (v primerjavi z napovedano porabo energije v letu 2020). A ker so nedavne ocene pokazale, da bo EU cilj 20-odstotnega zmanjšanja dosegla le polovično, se je Komisija odzvala in pripravila nov in celovit načrt za energetska učinkovitost 2011 (COM(2011)0109).

Direktiva o energetska učinkovitosti (2012/27/EU) je začela veljati decembra 2012. Direktiva zahteva, da države članice na podlagi porabe ali primarne ali končne energije določijo nacionalne cilje glede energetske učinkovitosti do leta 2020. Določa tudi pravno zavezujoča pravila za končne uporabnike in dobavitelje energije. Države članice lahko poleg teh minimalnih zahtev uvedejo tudi strožje, da bi tako prihranile energijo. Direktiva med drugim obsega naslednje zahteve:

- obnova vsaj 3 % površin stavb nacionalne vlade na leto od leta 2014 naprej in nakup stavb, storitev in izdelkov z visoko energetska učinkovitostjo, pri čemer mora biti javni sektor za zgled;
- vzpostavitev dolgoročnih nacionalnih strategij za spodbujanje naložb v obnovo stanovanjskih

in poslovnih zgradb ter priprava nacionalnih programov energetske učinkovitosti ali enakovrednih ukrepov, s katerimi se zagotovi 1,5-odstotni prihranek energije za končne potrošnike;

- do konca leta 2015 se opravi ocena možnosti za uporabo soproizvodnje z visokim izkoristkom in učinkovitega daljinskega ogrevanja in hlajenja v vseh državah članicah;
- obvezni redni energetska pregledi za velika podjetja, ki se opravljajo vsaka štiri leta, razen za podjetja s certificiranimi energetska in okoljska sistemi;
- uvedba pametnih omrežij in pametnih števecov ter zagotavljanje natančnih informacij o stroških energije, da se okrepi položaj potrošnikov in spodbudi učinkovitejša poraba energije.

Do 30. junija 2014 bo Komisija ocenila, ali EU lahko uresniči cilj prihranka primarne energije do leta 2020, po potrebi pa bo predlagala obvezne nacionalne cilje za energetska učinkovitosti. Države članice bodo morale vsako leto poročati o napredku, ki so ga dosegle na poti k izpolnjevanju nacionalnih ciljev energetske učinkovitosti. Komisija je novembra 2013 objavila sporočilo in sedem navodil o izvajanju različnih vidikov direktive o energetska učinkovitosti.

V teku je javna razprava o napredku pri uresničevanju cilja glede energetske učinkovitosti do leta 2020 in političnem okviru za energetska učinkovitost 2030, pripombe pa je treba oddati do 28. aprila 2014.

#### B. Energetske storitve

Direktiva o energetska storitvah 2006/32/ES (ki razveljavlja Direktivo Sveta 93/76/EGS) je države članice spodbudila k povečanju učinkovitosti rabe končne energije in k ekonomsko smiselnemu izkoriščanju potencialnih stroškovno učinkovitih prihrankov energije. Razveljavljena je bila z začetkom veljavnosti novejših direktiv o energetska učinkovitosti (razen členov 4(1) do (4) in prilog I, III in IV, ki bodo ostali veljavni do 1. januarja 2017), saj se nekatere določbe prekrivajo. Določbe, ki bodo ostale veljavne, se nana-



šajo na doseganje okvirnega cilja varčevanja z energijo do leta 2017, ki znaša 9 % končne letne porabe energije vsake države članice. Direktiva o energetske učinkovitosti dodatno poenostavlja zahteve glede merjenja prihranka energije iz obstoječe direktive o energetskih storitvah in prispeva k racionalizaciji določb obstoječega pravnega okvira.

### C. Soproizvodnja

Direktiva 2004/8/ES o soproizvodnji (ki spreminja Direktivo 92/42/EGS) je bila sprejeta februarja 2004 za podporo razvoju in uporabi soproizvodnje oziroma sočasne proizvodnje toplotne in električne energije. Med postopkom njenega sprejemanja je prišlo do burne razprave v Svetu in Evropskem parlamentu. Določila je enotno opredelitev za električno energijo, proizvedeno v obratih za soproizvodnjo toplote in električne energije. Komisija je določila usklajene vrednosti referenčnih izkoristkov za ločeno proizvodnjo električne energije in toplote, ki so bile pregledane v izvedbenem sklepu Komisije z dne 19. decembra 2011, z namenom, da se upoštevajo tehnološki razvoj in diverzifikacija virov energije. Direktiva o soproizvodnji elektrike in toplote je bila razveljavljena decembra 2012, ko je začela veljati direktiva o energetske učinkovitosti. Ta od držav članic zahteva, naj ocenijo možnosti za soproizvodnjo z visokim izkoristkom ter daljinsko ogrevanje in hlajenje na svojem ozemlju in o njih obvestijo Komisijo, poleg tega pa naj opravijo tudi oceno stroškov in koristi na podlagi podnebnih razmer, ekonomske izvedljivosti in tehnične primernosti (z nekaterimi izjemami).

### D. Energetska učinkovitost stavb

V Direktivi 2002/91/ES o energetske učinkovitosti stavb (zlasti o izolaciji, klimatskih napravah in uporabi obnovljivih virov energije) so določeni metoda za izračun energetske učinkovitosti stavb, minimalne zahteve za nove in obstoječe velike stavbe ter energetske certificiranje. Direktiva je bila razveljavljena 1. februarja 2012 s prenovljeno Direktivo 2010/31/EU, ki je začela veljati julija 2010. Glavni cilj prenovljene direktive je bila racionalizacija nekaterih določb predhodne direktive in določitev strožjih zahtev glede energetske učinkovitosti v zvezi s:

- skupnim splošnim okvirom metodologije za izračunavanje integrirane energetske učinkovitosti stavb in stavbnih enot;
- uporabo minimalnih zahtev glede energetske učinkovitosti novih stavb in novih stavbnih enot, in na primer določa, da mora biti do 31. decembra 2020 pri vseh novih stavbah poraba energije skoraj enaka nič;
- uporabo minimalnih zahtev glede energetske učinkovitosti, predvsem: obstoječih stavb, elementov stavb, na katerih potekajo večja prenovitvena dela, in tehničnih stavbnih sistemov, kadar so vgrajeni, zamenjani ali nadgrajeni;

- energetske certificiranje stavb ali stavbnih enot, rednimi pregledi ogrevalnih in klimatskih sistemov v stavbah ter neodvisnimi nadzornimi sistemi za energetske izkaznice in poročila o pregledu.

Prenovljena direktiva določa minimalne zahteve, vsaka država članica pa lahko priporoča ali uvede dodatne ukrepe. Kot naslednji korak k prenovljeni direktivi je Komisija aprila 2013 objavila poročilo, v katerem je ocenila, kako učinkovita je sedanja finančna podpora za energetske učinkovitost v zgradbah (COM(2013)0225). Poročilo naj bi bilo tudi v pomoč državam članicam pri izpolnjevanju zahtev iz direktive o energetske učinkovitosti v zvezi z vzpostavitvijo dolgoročne strategije za mobilizacijo naložb v obnovo nacionalnega stavbnega fonda, ki naj bi bila pripravljena do aprila 2014. Drugo poročilo, objavljeno februarja 2014, vsebuje tehnična navodila o financiranju energetske obnove zgradb s sredstvi kohezijske politike.

### E. Energetska učinkovitost izdelkov

V zvezi z energetske učinkovitostjo izdelkov je bilo na ravni EU sprejetih več ukrepov, med drugimi tudi ukrepi za:

- navajanje porabe energije in drugih virov za vse **z energijo povezane izdelke**, ki neposredno ali posredno znatno vplivajo na porabo energije, z **nalepkami** in standardiziranimi podatki o izdelku, kar ureja Direktiva 2010/30/EU. Komisija bo objavila poročilo o učinkovitosti te direktive do konca leta 2014. Posebne direktive in ureditve določajo zahteve za razne gospodinjne aparate. Označevanje pisarniške opreme in označevanje pnevmatik je urejeno v ločenih uredbah;
- **določanje zahtev** za okoljsko primerno zasnovano izdelkov, ki rabijo energijo (Direktiva 2009/125/ES o prenovi Direktive 2005/32/ES, spremenjene z Direktivo 2008/28/ES); izvedbene ureditve zajemajo širok spekter izdelkov, med drugim grelnike, sesalnike, računalnike, klimatske naprave, pomivalne stroje, svetilke, hladilnike in zamrzovalnike, televizijske sprejemnike ter elektromotorje.

### Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament je v resoluciji z dne 15. decembra 2010 o pregledu akcijskega načrta za energetske učinkovitost (T7-0485/2010) jasno izrazil stališče, da je treba sprejeti zavezujoči cilj vsaj 20-odstotnega povečanja energetske učinkovitosti do leta 2020. Pozval je tudi k reviziji direktive o energetskih storitvah v letu 2011, ki bi vključevala tudi razširjeni časovni okvir do leta 2020 ter kritično oceno nacionalnih akcijskih načrtov za energetske učinkovitost ter njihovega izvajanja.

V predhodni resoluciji s 6. maja 2010 o uporabi informacijskih in komunikacijskih tehnologij za olajšanje prehoda na energetske učinkovito gospodarstvo z nizkimi emisijami ogljika (T7-0153/2010) je Evropski parlament poudaril, da so tako za raziskave in razvoj kot za uporabo obstoječih tehnologij potrebne znatne naložbe, če naj se zagotovi uspešen prehod na energetske učinkovito gospodarstvo z nizkimi emisijami ogljika. Predlagal je, naj države članice zagotovijo spodbude za javne in zasebne naložbe v energetske učinkovitost; izobraževanje o energetske učinkovitosti v šolah bi bilo dobro izhodišče. Poleg tega je poudaril, da so obširne kampanje obveščanja javnosti, v katerih se državljanom pojasnijo koristi pametnega merjenja ter informacijskih in komunikacijskih tehnologij, nujne za pridobivanje podpore javnosti.

Med sprejemanjem prenovljene direktive o energetske učinkovitosti stavb je Evropski parlament zagovarjal okrepljeno in ambicioznejšo ureditev. Vztrajal je na primer pri zahtevi, da bi že do 31. decembra 2016 morale biti vse nove stavbe vsaj takšne, da bo njihova neto poraba energije enaka nič (COD/2008/223).

V zvezi s prenovljeno direktivo o energetske označevanju (COD/2008/222) je Evropski parlament zagotovil, da se njeno besedilo nedvoumno nanaša tako na izdelke, ki dejansko porabljajo energijo (in imajo tako neposredni učinek), kot tudi na tiste, ki energije sami ne porabljajo, vendar pa lahko posredno vplivajo na prihranek energije. Poleg tega je po-

večal obseg, v katerem je treba podatke, povezane z energetske učinkovitostjo, vključiti v oglase in tehnična promocijska gradiva.

Leta 2012 je imel Parlament osrednjo vlogo pri pogajanjih o direktivi o energetske učinkovitosti (COD/2011/0172) ter zagotovil, da zahteve glede strategij obnove javnih zgradb in obvezni energetske pregledi za velika podjetja niso bili črtani iz končnega kompromisnega sporazuma s Svetom. Prav tako mu je uspelo ohraniti predlog spremembe, ki zahteva pravila o mehanizmih za odziv na povpraševanje, ki potrošnikom energije omogočajo prilagoditev porabe pogojem dobave, da bi zmanjšali svoje stroške energije.

Parlament je nedavno sprejel resolucijo o izvajanju in vplivu ukrepov za energetske učinkovitost v okviru kohezijske politike (2013/2038(INI)) in pozdravil nove priložnosti, ki jih ponujajo evropski strukturni in investicijski skladi in kohezijski sklad, zlasti v stavbnem sektorju. Pozval je k ukrepom ozaveščanja in širjenja informacij ter poudaril potrebo po izgradnji zmogljivosti in tehnični pomoči na tem področju.

Parlament je v svoji resoluciji o okviru podnebne in energetske politike do 2030 (2013/2135(INI)) pozval k zavezujočemu cilju 40-odstotnega povečanje energetske učinkovitosti EU do 2030, ki bi ga spremljali posamezni nacionalni cilji, obenem pa je znova pozval k zavezujočemu cilju za leto 2020.

→ Balázs Mellár

## 5.7.4 Energija iz obnovljivih virov

*Obnovljivi viri energije (vetrna energija, proizvodnja električne energije iz sončne in hidroenergije, energija oceanov, geotermalna energija, biomasa in biogoriva) so možno nadomestilo fosilnih goriv in prispevajo k zmanjšanju emisij toplogrednih plinov, diverzifikaciji oskrbe z energijo in zmanjšanju odvisnosti od nezanesljivih in nestanovitnih trgov s fosilnimi gorivi, zlasti z nafto in plinom. EU je vodilna na področju tehnologij za izrabo energije iz obnovljivih virov. Ima 40-odstotni svetovni delež pri patentih s področja energije iz obnovljivih virov, leta 2012 pa se je skoraj polovica (44 %) svetovnih zmogljivosti za proizvodnjo električne energije iz obnovljivih virov (brez hidroelektrarn) nahajala v EU. Panoga obnovljivih virov energije v EU zaposluje približno 1,2 milijona ljudi. V zadnjih letih se je zakonodaja EU za spodbujanje tovrstnih virov energije zelo razvila. Trenutno se razpravlja o prihodnjem okviru politike za obdobje po letu 2020.*

### Pravna podlaga in cilji

Člen 194 Pogodbe o delovanju Evropske unije: energetska politika EU stremi k spodbujanju razvoja novih in obnovljivih virov energije.

### Dosežki

#### A. Prvi koraki

Po sprejetju bele knjige o obnovljivih virih energije leta 1997 si je EU zastavila cilja, da bo do leta 2010 pokrila 12 % porabe energije in 22,1 % porabe električne energije z obnovljivimi viri energije. V Direktivi 2001/77/ES o spodbujanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov energije na notranjem trgu z električno energijo so določeni okvirni cilji za vsako državo članico. Z razširitvijo EU v letu 2004 je bil za EU-25 določen nov cilj, v skladu s katerim naj bi 21 % električne energije proizvedli iz obnovljivih virov energije. Zaradi nezadostnega napredka pri doseganju ciljev za leto 2010 je bil sprejet celovitejši zakonodajni okvir.

#### B. Časovni načrt za energijo iz obnovljivih virov

Komisija je v sporočilu z dne 10. januarja 2007 z naslovom „Časovni načrt obnovljive energije – Obnovljiva energija v 21. stoletju: izgradnja trajnejše prihodnosti“ (COM(2006)0848) določila dolgoročno strategijo za obnovljive vire energije v EU do leta 2020 ter predlagala obvezna cilja, v skladu s katerima naj bi do leta 2020 20 % porabe energije v EU pokrili z obnovljivimi viri energije, 10 % porabe pogonskih goriv pa z biogorivi, predvidela pa je tudi oblikovanje novega zakonodajnega okvira. Na zasedanju Evropskega sveta spomladi 2007 so politični voditelji EU podprli cilja za leto 2020.

#### C. Direktiva o energiji iz obnovljivih virov

Nova direktiva o energiji iz obnovljivih virov, ki je bila 23. aprila 2009 sprejeta s postopkom soodločanja (Direktiva 2009/28/ES, ki razveljavlja Direktivi 2001/77/ES in 2003/30/ES), določa, da je treba do leta 2020 20 % energije, porabljene v EU, pridobiti iz obnovljivih virov energije, pri čemer so bili ob upoštevanju različnih izhodišč držav članic opredeljeni zavezujoči nacionalni cilji. Poleg tega morajo do leta 2020 vse države članice 10 % pogonskih goriv pridobiti iz obnovljivih virov energije. Direktiva je prav tako določila različne mehanizme, ki jih lahko države članice uporabljajo pri uresničevanju ciljev, kot so programi podpore, potrdila o izvoru, skupni projekti ter sodelovanje med državami članicami in tretjimi državami, pa tudi merila trajnosti za biogoriva.

Države članice so leta 2010 sprejele nacionalne akcijske načrte za energijo iz obnovljivih virov. Komisija je leta 2011 (COM(2011)0031) in leta 2013 (COM(2013)0175) ocenila napredek držav članic pri uresničevanju njihovih ciljev na področju energije iz obnovljivih virov do leta 2020. Po navedbah v zadnjem poročilu se je delež energije iz obnovljivih virov znatno povečal, države članice pa so dosegle svoje vmesne cilje v skladu z direktivo iz leta 2009. Ker pa je okvirna pot za izpolnitev končnega cilja proti koncu vedno bolj strma, si bodo morale skoraj vse države članice še bolj prizadevati, da bi dosegle cilje za leto 2020. Po zadnjih podatkih Eurostata je bilo 14 % energije, porabljene v EU-28 leta 2012, pridobljene iz obnovljivih virov. Komisija v svojem poročilu opozarja na več dejavnikov, ki negativno vplivajo na nadaljnji napredek: odstopanje nekaterih držav članic od lastnih nacionalnih akcijskih načrtov za energijo iz obnovljivih virov; neuspešno odpravljanje nekaterih upravnih ovir in ovir, povezanih z omrežjem, za uporabo energije iz obnovljivih virov; nedavne negativne spremembe nacionalnih programov podpore za energijo iz obnovljivih virov in, nenazadnje, počasen prenos direktive v nacionalno zakonodajo. Komisija je zoper nekatere države članice, zlasti Poljsko in Ciper, ki direktive niso prenesle v svojo zakonodajo, že sprožila postopke za ugotavljanje kršitev.

## D. Prihodnji ukrepi

Komisija je v sporočilu z dne 6. junija 2012 z naslovom „Energija iz obnovljivih virov: glavni akter na evropskem energetskem trgu“ (COM(2012)0271) opredelila področja, na katerih bi bilo treba do leta 2020 okrepiti prizadevanja, da bi se do leta 2030 in po njem še naprej povečevala proizvodnja energije iz obnovljivih virov v EU, zlasti pa, da bi tehnologija na področju energije iz obnovljivih virov postala cenejša in bolj konkurenčna ter nenazadnje tudi da bi jo usmerjal trg (s programi podpore le za manj razvite tehnologije) in da bi spodbudili naložbe v energijo iz obnovljivih virov (s postopno odpravo subvencij za fosilna goriva, dobro delujočim trgov ogljika in ustrezno zasnovanimi energijskimi davki). Novembra 2013 je Komisija podala nadaljnje smernice o programih podpore za energijo iz obnovljivih virov in izvajanju mehanizmov sodelovanja, da bi cilje za tovrstno energijo dosegli z manjšimi stroški (COM(2013)7243). Najavila je popolno prenovo subvencij, ki jih lahko države članice ponudijo sektorju obnovljivih virov energije, pri čemer bi imeli razpisni postopki, odkupne premije in obvezne kvote prednost pred odkupnimi tarifami. Smernice o državni pomoči za varstvo okolja in energijo za obdobje 2014–2020 (2014/C 200/01) bodo nadalje oblikovale novi okvir za programe podpore za energijo iz obnovljivih virov.

EU se je začela pripravljati na obdobje po letu 2020, da bi bili vlagatelji zgodaj seznanjeni s političnimi usmeritvami glede ureditve po tem letu. Energija iz obnovljivih virov ima poglobljeno vlogo v dolgoročni strategiji Komisije, predstavljeni v njenem sporočilu „Energetski načrt za leto 2050“ (COM(2011)0885). Po scenarijih za dekarbonizacijo v energetskem sektorju, predlaganih v tem načrtu, bi moral biti delež energije iz obnovljivih virov do leta 2030 vsaj 30-odstoten. Komisija pa v načrtu opozarja tudi na to, da se bo rast energije iz obnovljivih virov po letu 2020 upočasnjevala, če ne bodo sprejeti nadaljnji ukrepi. Po objavi zelene knjige z naslovom „Okvir podnebne in energetske politike do 2030“ (COM(2013)0169) marca 2013 je Komisija v sporočilu z dne 22. januarja 2014 z naslovom „Okvir podnebne in energetske politike za obdobje 2020–2030“ (COM(2014)0015) predlagala, da se zavezujoči nacionalni cilji za energijo iz obnovljivih virov po letu 2020 ne obnovijo. Obvezen cilj, da se 27 % porabljene energije zagotovi iz obnovljivih virov, je določen le na ravni EU. Komisija pričakuje, da bodo nacionalni zavezujoči cilji glede emisij toplogrednih plinov spodbudili rast v energetskem sektorju. Ta sprememba usmeritve je privedla do intenzivnih razprav v Svetu in Parlamentu.

## E. Podporne politike

Prilaganje električne infrastrukture obsežni uporabi obnovljivih virov energije je eden od glavnih ciljev strategije Energija 2020 (glej tudi poglavje 5.7.1 o energetske politiki), dodatno pa je podprto v energetskem načrtu za leto 2050 in svežnju o energetski infrastrukturi (glej tudi poglavje 5.7.2 o notranjem energetskem trgu). Spodbujanje in razvoj nove generacije tehnologij za energijo iz obnovljivih virov sta tudi ključna elementa strateškega načrta za energetske tehnologije oziroma načrta SET (5.7.1 o energetske politiki).

## F. Vprašanja, povezana s posameznimi viri

### 1. Biomasa in biogoriva

V EU sta trenutno določena dva cilja glede biogoriv, in sicer da se do leta 2020 10 % pogonskih goriv pridobi iz energije iz obnovljivih virov (direktiva o energiji iz obnovljivih virov (2009/28/ES)) in da se od dobaviteljev goriv zahteva, da do leta 2020 zmanjšajo emisijsko intenzivnost toplogrednih plinov pri svojih gorivih za 6 % (direktiva o kakovosti goriva (2009/30/ES)). Komisija je v sporočilu z dne 22. januarja 2014 z naslovom „Okvir podnebne in energetske politike za obdobje 2020–2030“ (COM(2014)0015) predlagala, da se ta dva cilja po letu 2020 črtata. Ta sprememba izhaja iz negotovosti glede načina zmanjševanja posrednega emisijskega učinka sprememb v rabi zemljišč, povezanih z biogorivi. Oktobra 2012 je Komisija predstavila predloge za spremembo veljavne zakonodaje o biogorivih, s katerimi bi zmanjšali emisije zaradi sprememb v rabi zemljišč, tako da bi omejili prispevek biogoriv iz prehrabnih poljščin k deležu energije iz obnovljivih goriv v prometu, ki v skladu s ciljem EU znaša 10 %, in oblikovali sistem spodbud za biogoriva, ki ne bo ustvarjal dodatnega povpraševanja po zemljiščih. Končni dogovor<sup>(1)</sup> je bil sprejet septembra 2015 in določa, da delež energije iz biogoriv, proizvedenih iz žitaric in drugih poljščin z visoko vsebnostjo škroba, rastlin za pridelavo sladkorja in oljnic ter iz poljščin, ki se na kmetijskih zemljiščih pridelujejo kot glavne poljščine predvsem za energetske namene, ne presega 7 % končne porabe energije v prometu v državah članicah leta 2020.

Komisija se je po objavi nezavezujočih meril za biomaso februarja 2010 (COM(2010)0011) odločila za pregled ukrepov, da bi ocenila uspeh svojih prvotnih priporočil in se odločila o potrebnosti obveznih standardov v prihodnosti. Novi predlog o trajnostnih merilih za biomaso naj bi Komisija pripravila leta 2013, vendar je pri njemu prišlo do zamude.

<sup>(1)</sup> Direktiva (EU) 2015/1513 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. septembra 2015 o spremembi Direktive 98/70/ES o kakovosti motornega bencina in dizelskega goriva ter spremembi Direktive 2009/28/ES o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov.

## 2. Energija vetra na morju in energija oceana

V okviru drugega strateškega pregleda energetske politike novembra 2008 je Komisija 13. novembra 2013 objavila sporočilo „Energija iz vetrnih elektrarn na morju: Ukrepi, potrebni za izpolnitev ciljev energetske politike za leto 2020 in pozneje“ (COM(2008)0768), ki je namenjeno spodbujanju razvoja energije morja in energije iz vetrnih elektrarn na morju v EU.

20. januarja 2014 je oblikovala akcijski načrt v podporo razvoju energije oceana, kar zajema energijo valovanja in plimovanja, pretvorbo toplotne energije in energijo iz osmoze (v sporočilu z naslovom „Modra energija: Ukrepi, potrebni za izkoriščanje potenciala energije oceanov v evropskih morjih in oceanih do leta 2020 in po njem“ (COM(2014)0008)).

### Vloga Evropskega parlamenta

Parlament se je ves čas zavzemal za uporabo obnovljivih virov energije in poudarjal pomen določite obveznih ciljev za leto 2020<sup>[1]</sup> in, od nedavnega, za leto 2030. Februarja 2014 je sprejel resolucijo<sup>[2]</sup>, v kateri je predloge Komisije glede okvira podnebne in energetske politike za obdobje 2020–2030 označil za kratkovidne in neambiciozne. Pozval je k zavezujočemu 30-odstotnemu deležu obnovljivih virov v porabi energije na ravni EU, ki bi ga dosegli z nacionalnimi zavezujočimi cilji za posamezne države članice, in k podaljšanju ciljev glede pogonskih goriv na obdobje po letu 2020.

Parlament je poleg tega v preteklosti pozival, naj se na daljši rok<sup>[3]</sup> vzpostavi sistem vseevropskih spodbud za obnovljive vire energije, in se zavzemal za podporo tehnologiji pametnih omrežij<sup>[4]</sup>. Prav tako je večkrat pozval Komisijo, naj predlaga pravni okvir za sektor ogrevanja in hlajenja z energijo iz obnovljivih virov, da bi se povečal njihov delež v proizvodnji energije.

S sprejetjem direktive o energiji iz obnovljivih virov je Parlament poostiril in razjasnil različne mehanizme ter vzpostavil sistem, ki bo učinkoviteje zagotovil okoljsko trajnost celotne politike. Parlament je imel zlasti pomembno vlogo pri:

- opredelitvi pogojevanja cilja glede obnovljivih goriv za prevoz z določitvijo kvantitativnih in kvalitativnih trajnostnih meril za biogoriva (socialna vzdržnost, pravice do uporabe zemljišč, učinki na zanesljivost oskrbe s hrano in cene itd.), pri čemer je zlasti poudaril težave, povezane s posrednimi spremembami v rabi zemljišč;
- zagotavljanju dostopa energije iz obnovljivih virov do električnega omrežja;
- omejevanju pomena klavzule o pregledu za leto 2014, da bi preprečil ponovna pogajanja o zavezujočih ciljih.

Parlament je marca 2013 podprl energetske načrt za leto 2050<sup>[5]</sup> in pozval Komisijo, naj čim prej predstavi politični okvir za leto 2030, vključno z mejniki in cilji za emisije toplogrednih plinov, energijo iz obnovljivih virov in energetske učinkovitost. V resoluciji je zlasti poudaril pomembnost trdnih regulativnih okvirov za spodbujanje naložb v energijo iz obnovljivih virov, potrebo po bolj evropskem pristopu k politiki na področju energije iz obnovljivih virov, pri čemer je treba v celoti izkoristiti vse veljavne sporazume o sodelovanju, in posebno vlogo decentralizirane in mikroproizvodnje. Komisijo je pozval, naj predloži analizo in predloge o trajnostnem in učinkovitejšem izkoriščanju obnovljivih virov energije v EU.

Marca 2013 je sprejel tudi smernice za vseevropsko energetske infrastrukturo, ki jo je Komisija predlagala kot del svežnja o energetske infrastrukturi<sup>[6]</sup>. Posebej je poudaril pomembnost skladišč za shranjevanje energije in potrebo po zagotovitvi stabilnosti evropskega elektroenergetskega omrežja z vključitvijo obnovljivih virov energije.

<sup>[1]</sup> Resolucije Evropskega parlamenta z dne 29. septembra 2005 o deležu obnovljivih virov energije v EU in predlogih konkretnih ukrepov (UL C 277 E, 21.9.2006, str. 599), z dne 14. februarja 2006 o ogrevanju in hlajenju iz obnovljivih virov energije (UL C 290 E, 29.11.2006, str. 115), z dne 14. decembra 2006 o strategiji za biomaso in biogoriva (UL C 317 E, 23.12.2006, str. 890) in z dne 25. septembra 2007 o časovnem načrtu za obnovljivo energijo v Evropi (UL C 219 E, 28.8.2008, str. 82).

<sup>[2]</sup> Resolucija Evropskega parlamenta z dne 5. februarja 2014 o okviru podnebne in energetske politike do 2030 (Sprejeta besedila, P7\_TA(2014)0094).

<sup>[3]</sup> Resolucija Evropskega parlamenta z dne 25. novembra 2010 o poti k novi energetske strategiji za Evropo 2011–2020 (UL C 99 E, 3.4.2012, str. 64).

<sup>[4]</sup> Resolucija Evropskega parlamenta z dne 5. julija 2011 o prednostnih nalogah glede energetske infrastrukture za leto 2020 in pozneje (UL C 33 E, 5.2.2013, str. 46).

<sup>[5]</sup> Resolucija Evropskega parlamenta z dne 14. marca 2013 o energetskega načrtu za leto 2050, prihodnosti z energijo (Sprejeta besedila, P7\_TA(2013)0088).

<sup>[6]</sup> Stališče Parlamenta, sprejeto v prvi obravnavi dne 12. marca 2013 z namenom sprejetja Uredbe (EU) št. .../2013 Evropskega parlamenta in Sveta o smernicah za vseevropsko energetske infrastrukturo in razveljavitvi Odločbe št. 1364/2006/ES (Sprejeta besedila, P7\_TA(2013)0061).

Maja 2013 je Parlament sprejel resolucijo<sup>[1]</sup> o sporočilu Komisije z dne 6. junija 2012 z naslovom „Energija iz obnovljivih virov: glavni akter na evropskem energetske trgu“ (COM(2012)0271). V njej se je zavzel za določitev ciljev in mejnikov za obdobje do leta 2050, da bi zagotovili, da bodo v Evropski uniji obnovljivi viri energije imeli zanesljivo prihodnost, in najmanj 30-odstotni delež obnovljivih virov energije v mešanici energetskih virov EU do leta 2030. Poudaril je tudi potrebo po dolgoročni celostni strategiji za spodbujanje energije iz obnovljivih virov v EU.

V resoluciji z dne 12. septembra 2013 o mikroproizvodnji – proizvodnja električne energije in toplote v manjšem obsegu<sup>[2]</sup> je Parlament poudaril veliki potencial, ki ga ima za državljane proizvodnja lastne

energije, in potrebo po spodbudah za proizvodnjo energije v manjšem obsegu. Prav tako je pozval Komisijo, naj pripravi predloge na tem področju.

Junija 2016 je Parlament sprejel resolucijo<sup>[3]</sup> o poročilu o napredku na področju energije iz obnovljivih virov, v kateri je Komisijo pozval, naj pripravi ambicioznejši sveženj ukrepov za podnebje in energijo iz obnovljivih virov do leta 2030, s katerim bi cilj EU glede obnovljivih virov energije povečali vsaj za 30 %, kar bi izvajali prek zavezujočih individualnih nacionalnih ciljev; Pri pregledu direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov po letu 2020 je treba kot osnovo vzeti že dogovorjene cilje do leta 2020.

---

→ Cécile Kerebel / Dagmara Stoerring

---

<sup>[1]</sup> Resolucija Evropskega parlamenta z dne 21. maja 2013 o sedanjih izzivih in priložnostih za energijo iz obnovljivih virov na notranjem evropskem energetske trgu (Sprejeta besedila, P7\_TA(2013)0201).

<sup>[2]</sup> Sprejeta besedila, P7\_TA(2013)0374.

---

<sup>[3]</sup> Resolucija Parlamenta z dne 23. junija 2016 o poročilu o napredku na področju energije iz obnovljivih virov (Sprejeta besedila, P8\_TA(2016)0292).

## 5.7.5 Jedrska energija

*Jedrske elektrarne trenutno proizvedejo približno eno tretjino električne energije in 14 % energije, ki se porabi v EU. Jedrska energija je nizkoogljčna alternativa fosilnim gorivom in pomembna sestavina mešanice energetskih virov številnih držav članic, vendar je po nesreči v Černobilu leta 1986 in katastrofi v Fukušimi na Japonskem leta 2011 postala zelo sporna. Po odločitvi Nemčije, da bo jedrsko energijo do leta 2020 postopoma odpravila, in po začasnem zaprtju dveh belgijskih reaktorjev, potem ko so bile odkrite razpoke na njihovih posodah, so se zahteve po opustitvi jedrske energije v Evropi še okrepile. Države članice imajo izključno pristojnost pri odločanju, ali bodo jedrsko energijo uporabljale ali ne. Kljub temu si na ravni EU bolj prizadevajo, da bi izboljšali varnostne standarde jedrskih elektrarn ter zagotovili, da se z jedrskimi odpadki ravna varno in da se varno tudi odlagajo.*

### Pravna podlaga

Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo (Pogodba Euratom), členi 40 do 52 (naložbe, skupna podjetja in preskrba) ter 92 do 99 (jedrski skupni trg).

### Cilji

Šest ustanovnih držav članic je ob splošnem pomanjkanju konvencionalne energije v petdesetih letih 20. stoletja v jedrski energiji prepoznalo možnost za doseganje energetske neodvisnosti. Ker posamezne države ne bi mogle pokriti stroškov naložb v jedrsko energijo, so se ustanovne članice združile in ustanovile Evropsko skupnost za atomsko energijo. Splošna cilja Pogodbe Euratom sta uvedba in razvoj jedrske industrije v Evropi, da bi imele vse države članice koristi od tega, ter zanesljivost oskrbe. Pogodba hkrati zagotavlja visoke varnostne standarde za prebivalstvo in preprečuje, da bi se jedrske snovi, ki so namenjene predvsem za civilno uporabo, uporabljale v vojaške namene. Pristojnosti Euratoma so omejene na mirno civilno uporabo jedrske energije.

### Dosežki

#### A. Zaščita pred sevanjem

Izpostavljenost ionizirajočemu sevanju pomeni veliko nevarnost za zdravje ljudi (tako za prebivalstvo na splošno kot za delavce v zdravstvenem, industrijskem in jedrskem sektorju) ter za okolje. EU je na področju zaščite pred sevanjem v preteklem obdobju sprejela skupek zakonodajnih aktov, ki so bili nedavno posodobljeni in poenostavljeni. Posodobitev je bila potrebna, saj veljavna zakonodaja ni v celoti upoštevala znanstvenega napredka in ni bila usklajena. Poleg tega v njej naravni viri sevanja in varstvo okolja niso bili v celoti obravnavani. Direktiva Sveta 96/29/Euratom z dne 13. maja 1996 je določila temeljne varnostne standarde za varstvo zdravja delavcev in prebivalstva pred nevarnostmi zaradi ionizirajočega sevanja. Komisija je maja 2012 objavila predlog nove direktive, ki posodablja temeljne

varnostne standarde (COM(2012)0242), Svet pa jo je po posvetovanju s parlamentom<sup>[1]</sup> sprejel konec leta 2013. Direktiva z nadomestitvijo petih direktiv poenostavlja evropsko zakonodajo in uvaja zavezujoče zahteve glede varstva pred radonom v zaprtih prostorih, uporabe gradbenih materialov in presoje vplivov na okolje, kar zadeva izpuščanje radioaktivnih snovi iz jedrskih objektov. Svet je leta 2013 po posvetovanju s Parlamentom<sup>[2]</sup> sprejel tudi ločeno direktivo o spremljanju radioaktivnih snovi v vodi, namenjeni za porabo človeka ljudi, ki jo je Komisija predlagala marca 2012 (COM(2012)0147).

V zvezi z uredbo Sveta o najvišji dovoljeni stopnji radioaktivnega onesnaženja živil in krme po jedrski nesreči ali drugi radiološki nevarnosti, ki jo je Komisija predlagala leta 2010 (COM(2010)0184), končna odločitev še ni bila sprejeta. Parlament je potrdil spremenjeno različico zakonodajnega akta<sup>[3]</sup>, ki temelji na dogovoru s Svetom.

#### B. Prevoz radioaktivnih snovi in odpadkov

Z uredbo Sveta (Euratom) 1493/93 z dne 8. junija 1993 je bil uveden sistem Skupnosti za prijavo pošiljk radioaktivnih snovi med državami članicami, da bi pristojni organi prejeli enake informacije o zaščiti pred sevanjem kot pred letom 1993, ko je še obstajal nadzor na mejah. Leta 2012 je Komisija objavila predlog uredbe o vzpostavitvi enotnega evropskega sistema za registracijo prevoznikov radioaktivnih snovi (COM(2012)0561). Ta uredba nadomešča sisteme prijavljanja in dovoljenj, ki so jih države članice vzpostavile za izvajanje Direktive Sveta 96/29/Euratom o temeljnih varnostnih standardih.

Sistem predhodnih dovoljenj za pošiljke radioaktivnih odpadkov je bil v EU vzpostavljen leta 1992 in znatno spremenjen leta 2006. Namen Direktive Sveta 2006/117/Euratom z dne 20. novembra 2006 o nadzoru in kontroli pošiljk radioaktivnih odpadkov in izrabljenega jedrskega goriva je zagotoviti

[1] Sprejeta besedila, P7\_TA(2013)0564.

[2] Sprejeta besedila, P7\_TA(2013)0068.

[3] UL C 188 E, 28.6.2012, str. 79.

ustrezno varstvo prebivalstva pred takšnimi pošiljkami. Direktiva določa in navaja številna stroga merila, opredelitve in postopke, ki jih je treba uporabiti za pošiljke radioaktivnih odpadkov in izrabljenega goriva v Skupnosti in zunaj nje. Aprila 2013 je Komisija objavila prvo poročilo o uporabi direktive iz leta 2006 v državah članicah v obdobju 2008–2011.

### C. Ravnanje z odpadki

Pravni okvir EU za ravnanje z odpadki v Evropi je bil vzpostavljen leta 2011 s sprejetjem direktive Sveta o ravnanju z radioaktivnimi odpadki in izrabljenim gorivom (2011/70/Euratom). Ta direktiva določa pozorno spremljanje nacionalnih programov za gradnjo in upravljanje končnih odlagališč ter pravno zavezujoče varnostne standarde. Države članice morajo prvo poročilo o izvajanju nacionalnih programov predložiti leta 2015.

### D. Varovanje jedrskih snovi

Da bi vzpostavili sistem varnostnih ukrepov, s katerim bi zagotovili uporabo jedrskih snovi le za namene, ki so jih navedli uporabniki, ter spoštovanje mednarodnih obveznosti (Uredba Komisije (Euratom) 302/2005), so bili sprejeti in sčasoma spremenjeni številni predpisi. Ti varnostni ukrepi zajemajo celoten cikel jedrskega goriva, od pridobivanja jedrskih snovi v državah članicah ali njihovega uvoza iz tretjih držav do izvoza iz EU. Komisija je odgovorna za nadzor jedrskih snovi za civilno uporabo znotraj EU.

### E. Varnost jedrskih objektov

Z Direktivo Sveta o jedrski varnosti (2009/71/Euratom) je bil vzpostavljen skupni pravni okvir EU za varnost jedrskih elektrarn. Države članice morajo vzpostaviti nacionalne okvire za zahteve v zvezi z jedrsko varnostjo, izdajanje dovoljenj za jedrske elektrarne, nadzor in izvrševanje. Na podlagi direktive so varnostni standardi Mednarodne agencije za atomsko energijo (IAEA) deloma pravno zavezujoči in izvršljivi v EU. Po jedrski nesreči v Fukušimi je Evropski svet marca 2011 pozval k izvedbi obsežne ocene tveganja in varnosti vseh jedrskih elektrarn v EU. Komisija je bila pooblaščenca za izvedbo prostovoljnih stresnih testov v 143 jedrskih reaktorjih v Uniji, da bi z njimi ocenili varnost in vzdržljivost jedrskih objektov v primeru ekstremnih naravnih pojavov (poplav ali potresov). Oktobra 2012 je Komisija objavila sporočilo o rezultatih stresnih testov (COM(2012)0571), v katerem je obstoječe evropske varnostne standarde sicer ocenila pozitivno, vendar je hkrati poudarila, da so potrebne posodobitve, da bi zagotovili večjo skladnost med državami članicami in dosegli raven najboljših mednarodnih praks. Marca 2013 je Parlament sprejel resolucijo, v kateri je opozoril na omejitve stresnih testov<sup>[1]</sup>. Junija 2013 je

Komisija predstavila zakonodajni predlog, v katerem je izhajala iz rezultatov stresnih testov ter spremenila in okrepila določbe veljavne direktive o jedrski varnosti. Predlagala je, naj se okrepi vloga in neodvisnost nacionalnih regulativnih organov, poveča preglednost, izboljša pripravljenost na jedrske nesreče v obratih in odzivanje nanje ter uvede evropski sistem medsebojnih strokovnih pregledov jedrskih objektov poleg posebnih varnostnih pregledov starejših jedrskih elektrarn.

### F. Dejavnosti na področju jedrskih raziskav in usposabljanja

Jedrske raziskave v Evropi se financirajo prek večletnih okvirnih programov. Program Euratom za dejavnosti na področju jedrskih raziskav in usposabljanja dopolnjuje program Obzorje 2020 za raziskave in inovacije, vendar je od njega ločen. Znesek, namenjen programu Euratom za obdobje 2014–2018, znaša 1 608 milijonov EUR in je razdeljen med tri posebne programe, ki zajemajo: posredne dejavnosti na področju raziskav fuzijske energije (728 milijonov EUR), jedrsko fisijo in zaščito pred sevanjem (315 milijonov EUR) ter neposredne dejavnosti Skupnega raziskovalnega središča na področju jedrske energije (559 milijonov EUR). Na področju jedrske energije, pridobljene s fisijo, je bila leta 2007 vzpostavljena tehnološka platforma za trajnostno jedrsko energijo, s katero naj bi bolje uskladili raziskave in razvoj ter predstavitev in uvajanje. Na področju fuzijske energije je EU ustanovna članica in glavna finančna partnerica mednarodnega projekta ITER za raziskave in inženirstvo na področju jedrske fuzije, v okviru katerega se trenutno v Cadarachu v Franciji gradi največji poskusni jedrski fuzijski reaktor na svetu. Ustanovljeno je bilo skupno podjetje za ITER in razvoj fuzijske energije, ki naj bi spodbujalo znanstvene raziskave in tehnološki razvoj na področju fuzije (Odločba Sveta 2007/198/Euratom). Njegovi člani so Euratom, ki ga zastopa Komisija, države članice EU in nekatere tretje države, ki so z Euratomom sklenile sporazume o sodelovanju.

Zaradi vse večjih stroškov je nadaljnje financiranje projekta ITER postalo vse bolj vprašljivo in je povzročilo nekaj sporov med institucijami EU in državami članicami. Komisija je v sporočilu z naslovom „Stanje projekta ITER in možnosti za naprej“ (COM(2010)0226) poudarila, da so stroški projekta bistveno višji od prvotno predvidenih. Svet je v sklepih z dne 12. julija 2010 znova izrazil odločno zavezanost projektu ITER in izjavil, da je pripravljen kriti predvidene finančne stroške. Komisija je 20. aprila 2011 predložila spremenjen predlog (COM(2011)0226), ker se Svet in Parlament na začetku nista mogla dogovoriti o predlaganem proračunu. Decembra 2011 je bil končno dosežen sporazum o podaljšanju financiranja projekta ITER, ki je zajemal dodatnih 1 300 milijonov EUR za obdobje 2012–2013. Kritje dodatnih stroškov, ki so že predvideni za obdobje 2014–2018, je bila ena od ovir

[1] Sprejeta besedila, P7\_TA(2013)0089.



v pogajanjih o večletnem finančnem okviru EU za obdobje 2014–2020. Končno je bilo sprejeto, da se projekt ITER financira z namenskimi sredstvi v okviru večletnega finančnega okvira in ne neposredno iz programa Obzorje 2020 ali programa Euratom.

### Vloga Evropskega parlamenta

Vloga Parlamenta v postopkih odločanja na podlagi Pogodbe Euratom je omejena, saj je njegova pristojnost le posvetovalne narave. Kljub temu je Parlament v številnih resolucijah o tem področju dosledno poudarjal, da je treba jasno ločiti odgovornost institucij EU in držav članic ter okrepiti skupni okvir EU, opozarjal pa je tudi, kako pomembno je izboljšati varnost in poostriži zahteve za varstvo okolja.

V stališču iz prve obravnave leta 2009 o predlogu direktive Sveta o vzpostavitvi okvira Skupnosti za jedrsko varnost je posebej poudaril, da je jedrska varnost v interesu Skupnosti in da bi bilo to treba upoštevati pri odločanju o izdajanju dovoljenj za nove elektrarne in podaljševanju obratovanja obstoječih<sup>[1]</sup>. Vendar se končna direktiva, ki je bila sprejeta po postopku posvetovanja, osredotoča na nacionalno odgovornost držav članic in ne upošteva predlogov Parlamenta. Aprila 2014 naj bi Parlament na plenarnem zasedanju sprejel stališče o spremeni direktivi o jedrski varnosti, potem ko je odbor ITRE marca 2014 odobril poročilo Romane Jordan o zakonodajnem predlogu Komisije (A7-0252/2014). V poročilu so določene dodatne zahteve za pregleden način obveščanja javnosti v primeru nesreče, jasnejše opredelitve jedrske varnosti in podrobnejša pravila o izvedbenih varnostnih ukrepih.

Parlament je v stališču iz prve obravnave, v katerem je podprl predlog uredbe o najvišji dovoljeni stopnji radioaktivnega onesnaženja živil in krme, spremenil pravno podlago uredbe, in sicer je člen 31 (Pogodba Euratom) nadomestil s členom 168 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU)<sup>[2]</sup>.

V resoluciji iz julija 2011 o prednostnih nalogah v zvezi z energetsko infrastrukturo za leto 2020 in pozneje<sup>[3]</sup> je odločno podprl odločitev Komisije o uvedbi stresnih testov za evropske jedrske

elektrarne. Marca 2013 je na plenarnem zasedanju sprejel dopolnilno resolucijo, v kateri je opozoril na omejitve stresnih testov, ki jih je Komisija izvedla leta 2012, in pozval, naj se v prihodnje stresne teste vključijo dodatna merila, zlasti v zvezi s slabšanjem materiala, človeškimi napakami in napakami na reaktorskih posodah. Pozval je, naj se v celoti izvajajo vse varnostne izboljšave<sup>[4]</sup>.

Parlament je v stališču iz prve obravnave iz junija 2011 o predlagani direktivi Sveta o ravnanju z izrabljenim gorivom in radioaktivnimi odpadki<sup>[5]</sup> podprl predlog Komisije za popolno prepoved izvažanja radioaktivnih odpadkov, medtem ko je bil Svet naklonjen temu, da bi izvažanje dovolili pod izjemno strogimi pogoji. Parlament je tudi pozval, naj se podrobneje navede, da se direktiva nanaša na varstvo okolja, in naj se vključijo ustrezne določbe, s katerimi bi zagotovili obveščanje javnosti o ravnanju z odpadki in njeno sodelovanje pri tem.

Parlament je v svojem stališču iz prve obravnave iz marca 2013 o predlogu direktive Sveta o spremljanju radioaktivnih snovi v vodi, namenjeni za porabo človeka<sup>[6]</sup>, zahteval spremembo pravne podlage (člena 31 in 32 Pogodbe Euratom naj bi nadomestil člen 192 PDEU) in posledično uporabo rednega zakonodajnega postopka. Predlagal je dodatne določbe o boljšem obveščanju potrošnikov, naključnih pregledih kakovosti vode ter različnem obravnavanju naravnega sevanja in onesnaženja, ki ga povzroča človek. Razjasnil je tudi obveznosti držav članic in Komisije.

V svojem stališču v prvi obravnavi iz oktobra 2013 o predlogu direktive Sveta o posodobitvi temeljnih varnostnih standardov za varstvo pred nevarnostmi zaradi ionizirajočega sevanja<sup>[7]</sup> je ponovno pozval k spremembi pravne podlage, tj. da bi Pogodbo Euratom nadomestila PDEU. Področje uporabe direktive je razširil na vse primere načrtovane, obstoječe in naključne izpostavljenosti ter izpostavljenosti zaradi izrednega dogodka, poostrižil omejitve doz za dovoljeno izpostavljenost ter povečal kazni in odškodnine za škodo. Izboljšal je tudi sistem obveščanja javnosti.

→ Dagmara Stoerring

[1] UL C 184 E, 8.7.2010, str. 216.

[2] UL C 188 E, 28.6.2012, str. 80.

[3] UL C 33 E, 5.2.2013, str. 46.

[4] Sprejeta besedila, P7\_TA(2013)0089.

[5] UL C 390 E, 18.12.2012, str. 147.

[6] Sprejeta besedila, P7\_TA(2013)0068.

[7] Sprejeta besedila, P7\_TA(2013)0452.

## 5.8 Vseevropska omrežja v sektorjih prometa, energetike in telekomunikacij

### 5.8.1 Vseevropska omrežja – smernice

*Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU) je obdržala vseevropska omrežja v sektorjih prometa, energetike in telekomunikacij, ki so bila prvič omenjena v Maastrichtski pogodbi in katerih namen je povezati vse regije EU. Omrežja naj bi prispevala k rasti notranjega trga in zaposlovanja ter naj bi si prizadevala doseči okoljske cilje in cilje trajnostnega razvoja. Ob koncu leta 2013 je bila opravljena temeljna reforma vseevropskega prometnega omrežja.*

#### Pravna podlaga

Členi 170–172 in člen 194(1)(d) Pogodbe o delovanju Evropske unije (slednji se posebej nanaša na energijo).

Uredba (EU) št. 1315/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o smernicah Unije za razvoj vseevropskega prometnega omrežja in razveljavitvi Sklepa št. 661/2010/EU.

#### Cilji

Maastrichtska pogodba je Uniji naložila, da mora vzpostaviti in razviti vseevropska omrežja v sektorjih prometa, telekomunikacij in energetike. Omrežja morajo spodbujati razvoj notranjega trga in krepiti gospodarsko in socialno povezovanje. Poleg tega je njihov cilj povezati otoške, neobalne in obrobne regije z osrednjimi regijami EU ter ozemlje EU z ozemlji sosednjih tretjih držav.

#### Rezultati

##### A. Splošne smernice in pojmi

Komisija je v beli knjigi o rasti, konkurenčnosti in zaposlovanju iz leta 1993 poudarila bistveni pomen vseevropskih omrežij za notranji trg, zlasti za ustvarjanje delovnih mest, ne le s pomočjo dejanske izgradnje infrastrukture, temveč tudi zaradi njihove nadaljnje vloge v gospodarskem razvoju. Evropska sveta s Krfa in iz Essna sta leta 1994 odobrila 14 prednostnih projektov za promet in 10 prednostnih projektov za sektor energetike.

##### B. Sektorski zakonodajni ukrepi

###### 1. Promet

###### a. Smernice iz leta 1996

V Odločbi št. 1692/96/ES z dne 23. julija 1996 o smernicah Skupnosti za razvoj vseevropskega prometnega omrežja (TEN-T) so bila določena splošna merila za celotno omrežje. Določene so bile tudi značilnosti posameznih omrežij za vsak način prevoza ter opredeljeni primerni projekti skupnega interesa in prednostni projekti. Poudarjeni so bili okolju prijazni načini prevoza, zlasti železniški projekti. Vseevropsko prometno omrežje zajema vse ozemlje EU in se lahko razširi na države Evropskega združenja za prosto trgovino ter na jugovzhodne evropske in sredozemske partnerske države. Ta odločba je sprva vključevala 14 projektov skupnega interesa, ki jih je Evropski svet odobril v Essnu. Z Odločbo št. 1346/2001/ES z dne 22. maja 2001 o spremembi smernic vseevropskega prometnega omrežja glede morskih pristanišč, pristanišč na celinskih vodah in intermodalnih terminalov je bil dopolnjen razvojni načrt Skupnosti za vse načine prevoza.

###### b. Pregled smernic za TEN-T iz leta 2004

Širitvi iz let 2004 in 2007 sta skupaj s hudimi zamudami in težavami na področju financiranja, zlasti kar zadeva čezmejne odseke, vodili k temeljitemu pregledu smernic za TEN-T. Število prednostnih projektov se je povečalo na 30, vsi pa so morali spoštovati okoljsko zakonodajo EU. Uveden je bil nov pojem pomorskih avtocest, da bi se povečala učinkovitost nekaterih morskih poti ter da bi se povežala pomorski prevoz na kratke razdalje in železnica.

Leta 2005 so bili imenovani evropski koordinatorji za posebno pomembne projekte, ki bi bili posredniki v stikih z nacionalnimi organi odločanja, upravljavci in uporabniki prevoznih sredstev, pa tudi predstavniki civilne družbe. Oktobra 2006 je bila ustanovljena Izvajalska agencija za vseevropsko prometno omrežje, katere naloge so bile tehnična in finančna priprava in spremljanje odločitev v zvezi s projekti, ki jih upravlja Komisija.

**c. Pregled iz leta 2013: povezano omrežje, dvoplastna struktura (osrednje/celovito) in vseevropski koridorji**

Namen nove politike za prometno infrastrukturo EU je preoblikovati obstoječo sestavljanjo evropskih cest, železnic, celinskih plovni poti, letališč, pristanišč na celinskih vodah in morskih pristanišč ter železniških/cestnih terminalov v povezano omrežje, ki zajema vse države članice. Pomanjkanje skladne prometne infrastrukture resno ovira nemoteno delovanje notranjega trga. Vzpostavitev tega omrežja zahteva pripravo in izvajanje več tisoč projektov za odpravo obstoječih ozkih grl, premoščanje manjkajočih povezav in izboljšanje interoperabilnosti različnih načinov prevoza ter regionalnih in nacionalnih prometnih infrastruktur. Ena od prednostnih nalog za razvoj vseevropske prometne infrastrukture je tudi uporaba inovativnih tehnoloških rešitev, ki bodo ključne pri preoblikovanju prometa tako, da bo ta postal dostopen vsem državljanom ter da bo vzpostavljen varnejši, trajnostni, nizkoogljični in energetsko učinkovit sistem.

Nova politika za prometno infrastrukturo EU prvič določa dvoplastno strukturo prometnih poti EU, sestavljeno iz celovitega in osrednjega omrežja. Celovito omrežje je multimodalno omrežje sorazmerno velike gostote, ki vsem regijam EU zagotavlja dostopnost, ki bo spodbudila njihov gospodarski, socialni in teritorialni razvoj. Načrtovano je na podlagi številnih skupnih meril (npr. omejitev obsega terminalov in potrebe po dostopnosti). Projekti vzdolž celovitega omrežja naj bi bili dokončani do konca leta 2050.

Osrednje omrežje sestavljajo tisti deli celovitega omrežja, ki so za evropske in globalne prometne tokove strateško najpomembnejši. Cilj glede razvoja infrastrukture vzdolž osrednjega omrežja je zaključiti nemotene povezave, ki bodo državljanom in gospodarskim subjektom omogočile učinkovite in visokokakovostne prevozne storitve. To omrežje naj bilo po pričakovanjih zaključeno do konca leta 2030.

Uvedenih je bilo tudi devet večjih multimodalnih koridorjev kot nov politični instrument, ki bo olajšal usklajeno izvajanje projektov na osrednjem omrež-

ju. Ti koridorji so namenjeni povezovanju javnih in zasebnih deležnikov, da bi združili sredstva za razvoj osrednjega omrežja. Da se zagotovi učinkovito izvajanje koridorjev, vsakega od njih podpira evropski koordinator.

Politika vseevropskih prometnih omrežij je osredotočena tudi na razvoj pomorskih avtocest in izvajanje evropskega sistema za upravljanje železniškega prometa (ERTMS). Zato sta bila za vodenje postopka usklajenega uvajanja navedenih ukrepov imenovana dva dodatna evropska koordinatorja. Leta 2015 je vsak evropski koordinator pripravil delovni načrt za pomorsko avtocesto oziroma koridor evropskega sistema za upravljanje železniškega prometa. Te delovne načrte je treba redno posodabljanje glede na doseženi napredek pri izvajanju projektov. Poleg tega se za leto 2023 načrtuje obsežnejši pregled izvajanja osrednjega omrežja.

Financiranje prometa se je za obdobje 2014–2020 skoraj potrojilo v primerjavi s prejšnjo finančno perspektivo in znaša 22,4 milijarde EUR. Ta znesek je na voljo prek instrumenta za povezovanje Evrope (CEF). To financiranje je osredotočeno na osrednje prometno omrežje in elemente celovitega omrežja z najvišjo dodano vrednostjo EU. Skoraj polovica vsega financiranja EU za prometno infrastrukturo (11,3 milijarde EUR) je namenjena izključno uporabi v kohezijskih državah (za več informacij o financiranju vseevropskih prometnih omrežij glej točko 5.8.2).

Leta 2014 je bila Izvajalska agencija za vseevropsko prometno omrežje preimenovana v Izvajalsko agencijo za inovacije in omrežja (INEA). Poleg nadaljnega izvajanja programov vseevropskega prometnega omrežja in Marco Polo v obdobju 2007–2013 je bila zadolžena tudi za tehnično in finančno upravljanje instrumenta za povezovanje Evrope in delov programa Obzorje 2020, ki je še en program EU za podporo raziskav na področju (med drugim) pametnega, okolju prijaznega in povezanega prometa.

## 2. Energetika

### a. Smernice iz leta 1996

Na vrhu v Essnu leta 1994 je bila prednost namenjena kar nekaj projektom s področja energetskega omrežja. V Odločbi št. 1254/96/ES z dne 5. junija 1996 je bilo določenih več smernic za vseevropska energetska omrežja (TEN-E), katerih namen je bil Skupnosti omogočiti, da opredeli primerne projekte skupnega interesa, prispevati k ustvarjanju okvira, ki bi vodil k njihovemu izvajanju, in določiti sektorske cilje za električno energijo.

### b. Veljavne smernice

Z Odločbo št. 1364/2006/ES z dne 6. septembra 2006 so bile uvedene nove smernice za posodabljanje vseevropskih energetskih omrežij, s čimer so bile razveljavljene smernice iz let 1996 in 2003. Sedanji cilji so diverzifikacija virov oskrbe, povečanje zanesljivosti oskrbe s krepitvijo vezi s tretjimi državami (državami pristopnicami in drugimi državami ob Sredozemskem, Črnem in Kaspijskem morju, državami na Bližnjem vzhodu in ob Perzijskem zalivu), vključitev energetskih omrežij v novih državah članicah ter dostop otoških, neobalnih in obrobnihih regij do TEN-E.

EU je opredelila projekte, ki so primerni za financiranje Unije, in jih razdelila v tri kategorije: projekte skupnega interesa, ki vključujejo plinska in električna omrežja ter izkazujejo potencialno ekonomsko upravičenost; prednostne projekte, ki dobijo prednost, če je dodeljeno financiranje Unije; in projekte evropskega interesa, ki so tudi prednostni projekti ali imajo velik vpliv na zmožnost čezmejnega posredovanja energentov.

Prednostne naloge za ukrepe s tega področja, ki morajo biti združljivi s cilji trajnostnega razvoja, vključujejo: (a) uporabo obnovljivih virov energije in boljše povezave med obrati, ki jih proizvajajo; (b) uporabo učinkovitejših tehnologij, ki bi zmanjšale okoljske izgube in okoljsko tveganje, povezano s prevozom in posredovanjem energentov; (c) vzpostavitev energetskih omrežij v otoških in najbolj obrobnihih regijah ob spodbujanju diverzifikacije energetskih virov; in (d) zagotavljanje interoperabilnosti obstoječih omrežij EU z omrežji novih držav članic in tretjih držav. Priloga I k odločbi opredeljuje 32 projektov evropskega interesa, ki zadevajo električno energijo, in 10 takih, ki zadevajo plin, prilogi II in III pa predvidevata 164 na področju električne energije ter 122 na področju plina.

V finančnem okviru za obdobje 2007–2013 je bil za vseevropsko energetsko omrežje predviden znesek 155 milijonov EUR. Leta 2007 so bili imenovani štirje evropski koordinatorji.

Novo poglavje o energetiki v PDEU (člen 194(1)(d)) je trdna pravna podlaga za spodbujanje medsebojnega povezovanja energetskih omrežij.

### 3. Telekomunikacije

Z Odločbo št. 2717/95/ES z dne 9. novembra 1995 je bilo opredeljenih več smernic za razvoj digitalnega vseevropskega omrežja z integriranimi storitvami (EURO-ISDN) kot vseevropskega omrežja (TEN). V njej so navedeni cilji, prednostne naloge in projekti skupnega interesa za razvoj vrste storitev na podlagi EURO-ISDN, da bi se v prihodnosti vzpostavilo evropsko omrežje širokopasovnih komunikacij.

Smernice za vseevropska telekomunikacijska omrežja (TEN-Telecom) so navedene v Odločbi št. 1336/97/ES z dne 17. junija 1997. V njej so opredeljeni cilji in prednostne naloge ter predvideni širši ukrepi. Prednostne naloge zajemajo rešitve, ki bodo prispevale k ekonomski in socialni koheziji, pa tudi razvoju osnovnih omrežij, zlasti satelitskih. Smernice so bile nekoliko spremenjene z Odločbo št. 1376/2002/ES z dne 12. julija 2002.

Opredelile so projekte skupnega interesa ter določile postopke in merila za njihov izbor. Program Skupnosti eTEN, ki je eno ključnih orodij akcijskega načrta e-Evropa 2005: Informacijska družba za vse, je tako nadaljevanje programa EURO-ISDN. Dokončan je bil leta 2006, njegov namen pa je prispevati k širitvi vseevropskih storitev, ki temeljijo na telekomunikacijskih omrežjih. Naložbe EU so zdaj osredotočene na posodobitev obstoječih omrežij.

### Vloga Evropskega parlamenta

Parlament močno podpira politike TEN in redno opozarja na zamude pri izvajanju prednostnih projektov, poziva k strogim časovnim razporedom in poziva države članice, naj povečajo razpoložljiva proračunska sredstva, zlasti za omrežje TEN-T. Zagotavlja, da se prednost daje spodbujanju projektov z jasno evropsko dodano vrednostjo, ki imajo pozitivne in dolgoročne učinke na okolje in zaposlovanje ter odpravljajo ozka grla, zlasti v železniškem in kombiniranem prometu.

Parlament je s sprejetjem samoiniciativnega poročila iz leta 2007 z naslovom **Naj Evropa ostane v gibanju – trajnostna mobilnost za našo celino** pripravil pregled stanja in opredelil nove cilje, zlasti potrebo, da bi se dokončalo celotno vseevropsko omrežje, s čimer bi se čim bolj izkoristili vsi načini prevoza (smodalnost) ter bi se vzpostavilo ravnovesje med posameznimi načini prevoza (prenos načina prevoza), da bi se tako zmanjšal vpliv prometa na okolje. Parlament spodbuja železniški, avtobusni in pomorski promet, ki imajo še vedno majhen tržni delež.

Poleg tega je Parlament v resoluciji o zeleni knjigi iz leta 2009 ponovno pozval, naj se da prednost železniškemu prometu (zlasti tovornemu), pristaniščem, trajnostnim plovnihih potem – morskimi in celinskimi – in njihovim povezavam z zaledjem ter intermodalnim infrastrukturnim vozliščem med novimi državami članicami in tretjimi državami. V zvezi s tem spodbuja razširitev vseevropskih prometnih omrežij na države evropske sosedске politike in sredozemske partnerske države.

V zadnjih 15-ih letih je Parlament pomagal pri pregledu prekrivajoče se zakonodaje o vseevropskih prometnih omrežjih. Skupaj s Svetom je po rednem zakonodajnem postopku sprejel Odločbo št. 661/2010/EU z dne 7. julija 2010 o prenovitvi smernic TEN-T. S tem so bile razveljavljene odločbe št. 1692/96/ES, št. 1346/2001/ES in št. 884/2004/ES, hkrati pa je bila dodana nova priloga, ki vsebuje zemljevide 27 držav članic in določa referenčne datume za vzpostavitev omrežja v vseh teh državah.

Dne 19. novembra 2013 je Parlament odobril nove smernice TEN-T z natančnimi cilji, povečal financiranje EU in opredelil jasno vizijo za vzpostavitev osrednjega (referenčno leto za vzpostavitev: 2030) in celovitega (referenčno leto za vzpostavitev: 2050) prometnega omrežja. Parlament je med drugim vztrajal, da mora izbira projektov temeljiti na dodani vrednosti EU (ki je rezultat političnih odločitev in/ali finančnih posegov, ki vodijo k znatnemu in izmerljivemu izboljšanju prometnih povezav in prometnih tokov). Poudaril je tudi, da je treba socialno-ekonomsko analizo stroškov in koristi opredeliti kot ko-

ličinsko opredeljeno predhodno oceno (na podlagi usklajene metodologije) vrednosti projekta ali programa. Meni, da bi morala metodologija upoštevati tudi vse socialne, ekonomske in okoljske koristi in stroške ter služiti kot pokazatelj prispevka k blaginji.

Po začetku veljavnosti uredbe o TEN-T (Uredba št. 1315/2013) konec leta 2013 je še naprej podpiral razvoj vseevropskega prometnega omrežja. V svoji resoluciji z dne 9. septembra 2015 o izvajanju bele knjige o prometu iz leta 2011: ocena in pot naprej proti trajnosti in mobilnosti je Parlament poudaril, kako pomemben je promet za gospodarstvo in mobilnost državljanov, hkrati pa je poudaril tudi, da je treba vlagati v infrastrukturo. Parlament meni, da je dokončanje vseevropskega prometnega omrežja pomemben pogoj za trajnost in učinkovit evropski prometni sistem, ki ga morata podpirati instrument za povezovanje Evrope in Evropski sklad za strateške naložbe.

---

→ Beata Tuszyńska / Frédéric Gouardères

## 5.8.2 Financiranje vseevropskih omrežij

*Izgradnja vseevropskih omrežij delno financirajo Evropska unija in delno države članice. Finančna pomoč EU deluje kot katalizator, države članice pa morajo prispevati večino pomoči. Financiranje vseevropskih omrežij je mogoče dopolniti tudi iz strukturnih skladov, s pomočjo iz Evropske investicijske banke ali s prispevki iz zasebnega sektorja. Velika reforma na področju vseevropskih omrežij je bila izvedena leta 2013 z vzpostavitvijo instrumenta za povezovanje Evrope.*

### Pravna podlaga

Naslov XVI Pogodbe o delovanju Evropske unije, katere člen 171 določa, da lahko EU finančno podpira projekte skupnega interesa, ki so opredeljeni v okviru smernic.

Uredba (EU) št. 1316/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o vzpostavitvi Instrumenta za povezovanje Evrope, o spremembi Uredbe (EU) št. 913/2010 ter razveljavitvi uredb (ES) št. 680/2007 in (ES) št. 67/2010.

### Cilji

Z usmerjeno finančno podporo EU prispevati k razvoju vseevropskih infrastrukturnih omrežij na področju prometa, energije in telekomunikacij (5.8.1).

### Dosežki

#### A. Opredelitev splošnih pogojev za financiranje projektov

Finančna sredstva EU praviloma delujejo kot katalizator pri nastajanju projektov. Za večji del sredstev morajo poskrbeti države članice, razen kar zadeva pomoč iz Kohezijskega sklada, za katero EU običajno prispeva več sredstev.

Prva načela financiranja so opredeljena v Uredbi Sveta (ES) št. 2236/95 z dne 18. septembra 1995 o določitvi splošnih pravil za dodelitev finančne pomoči Skupnosti na področju vseevropskih omrežij.

##### 1. Pomoč EU za projekte je lahko v obliki:

- sofinanciranja študij v zvezi s projekti in drugih ukrepov za tehnično podporo (finančni prispevek EU praviloma ne sme preseči 50 % celotnega stroška);
- prispevkov za kritje pristojbin za kreditna jamstva kreditov Evropskega investicijskega sklada ali drugih finančnih ustanov;
- subvencioniranja obrestnih mer za posojila, ki jih odobri Evropska investicijska banka ali druge javne ali zasebne finančne institucije;
- neposrednih subvencij za investicije v ustrezno upravičenih primerih.

##### 2. Pri izbiri projektov so se postopoma izoblikovala naslednja merila:

- v primeru telekomunikacijskih in energetskih omrežij pomoč EU ne sme povzročiti izkrivljanja konkurence med podjetji v tem sektorju;
- projekti morajo prispevati k uresničitvi ciljev glede omrežij;
- projekti morajo biti potencialno ekonomsko upravičeni;
- zrelost projektov in stimulativen učinek pomoči EU;
- neposredni ali posredni učinki na okolje in delovna mesta s postopnim vključevanjem vse bolj popolnih analiz stroškov in koristi, analiz vpliva na okolje itd.;
- časovna usklajenost različnih delov projektov, če so na primer čezmejni.

Financirani projekti so morali biti skladni s pravom EU in njenimi politikami, zlasti na področju varstva okolja, konkurence in sklepanja pogodb za javna naročila. Zaporedne uredbe, ki določajo splošna pravila za dodelitev finančne pomoči EU, so vpeljale vrsto novih elementov, na primer:

- večletni in enoletni programi za dodelitev finančnih sredstev EU izbranim projektom na področju prometa in energije;
- finančna pomoč EU za študije je bila omejena na 50 % za vse projekte, za prednostne projekte na področju prometa pa na 10 do 30 % (največ 30 % za čezmejne odseke prednostnih projektov);
- tvegani kapital je bil vključen in medsebojno povezan kot del finančne pomoči EU;
- v finančnem okviru za obdobje 2007–2013 je bilo za vseevropska omrežja namenjenih 8 168 milijonov EUR, od tega 8013 milijonov EUR za vseevropska prometna omrežja in 155 milijonov EUR za vseevropska energetska omrežja.

#### B. Dodatne možnosti financiranja

##### 1. Strukturni skladi in Kohezijski sklad EU

V obdobju 2000–2006 so skladi v projekte vseevropskih omrežij prispevali okrog 26 milijard EUR, in sicer Kohezijski sklad v Grčiji, na Irskem (do leta 2003), na Portugalskem, v Španiji in v državah članicah EU-10. Slednjim je bilo v sklopu predpristopne pomoči do-

deljenih 2,48 milijarde EUR in 4,24 milijarde EUR iz Kohezijskega sklada ter 2,53 milijarde EUR iz drugih strukturnih skladov. Približno 50 % skupnih predpristopnih in kohezijskih sredstev, tj. 3,9 milijarde EUR, je bilo dodeljenih projektom vseevropskih prometnih omrežij.

## 2. Sredstva Evropske investicijske banke

Za posojila Evropske investicijske banke ni omejskih omejitev, saj se dodeljujejo po bančnih merilih, še posebej glede na izvedljivost projekta s finančnega (sposobnost povračila), tehničnega in okoljskega vidika. Evropska investicijska banka je denimo v obdobju od 1995 do 2005 za projekte vseevropskih omrežij dodelila okrog 65 milijard EUR posojil.

## C. Finančni okvir za obdobje 2007–2013

Komisija je za finančno obdobje 2007–2013 ob podpori Parlamenta najprej predlagala 20,35 milijarde EUR za vseevropska prometna omrežja in 0,34 milijarde EUR za vseevropska energetska omrežja. Svet pa je vztrajno zahteval, naj se ta sredstva močno zmanjšajo. Na koncu so sredstva iz finančnega okvira za vseevropska omrežja znašala 8,01 milijarde EUR za področje prometa in 0,16 milijarde EUR za področje energije (kar je le 40 % prvotno predlaganega zneska za področje prometa in 45 % predlaganega zneska za področje energije). Zaradi pomanjkanja virov je bilo v Uredbi (ES) št. 680/2007 določeno, da se morajo sredstva EU skupaj z nacionalnimi javnimi in zasebnimi finančnimi sredstvi osredotočiti na nekatere kategorije projektov, ki bodo celotnemu omrežju zagotovili večjo dodano vrednost (na primer čezmejne odseke in projekte za odpravo ozkih grl). Poleg tega je prispevek iz splošnih operativnih programov kohezijske politike, ki jih je sprejela Komisija, za vseevropsko prometno omrežje znašal 43 milijard EUR.

## Instrument za povezovanje Evrope

Evropska unija od januarja 2013 izvaja novo posebno politiko na področju infrastrukture vseevropskih omrežij, proračun zanjo do leta 2020 pa znaša več kot 30,4 milijarde EUR: z instrumentom za povezovanje Evrope želi doseči sinergijo v prometnem, telekomunikacijskem in energetskega sektorju, kar bi povečalo učinkovitost njenega delovanja in omogočilo optimizacijo stroškov izvajanja. Namen instrumenta je spodbuditi naložbe na področju vseevropskih omrežij in pritegniti finančna sredstva iz javnega in zasebnega sektorja, pri čemer bi se povečala pravna varnost in spoštovalo načelo tehnološke nevtalnosti.

## A. Splošni cilji

Namen instrumenta za povezovanje Evrope je:

- podpirati izvajanje projektov skupnega interesa, ki si prizadevajo razvijati in vzpostavljati novo infrastrukturo in storitve ali nadgrajevati obstoječo infrastrukturo in storitve v prometnem, telekomunikacijskem in energetskega sektorju;
- dajati prednost manjkajočim povezavam v prometnem sektorju;
- prispevati k podpiranju projektov z evropsko dodano vrednostjo in velikimi družbenimi koristmi, ki na trgu ne morejo pridobiti ustreznih finančnih sredstev;
- prispevati k strategiji Evropa 2020 z razvojem vseevropskih omrežij, pri katerih se bo upošteval prihodnji prometni pretok, in ustvarjanjem okolja, ki bo bolj spodbujalo zasebne, javne ali javno-zasebne naložbe;
- omogočiti Uniji, da bo dosegla cilje trajnostnega razvoja, in tako prispevati k njenim srednjeročnim in dolgoročnim ciljem dekarbonizacije.

### 1. V prometnem sektorju bo podpora omejena na projekte skupnega interesa, ki bodo namenjeni:

- odpravi ozkih grl in premostitvi manjkajočih povezav, predvsem pa izboljšanju čezmejnih odsekov;
- dolgoročni zagotovitvi trajnostnih in učinkovitih prometnih sistemov, da bi se pripravili na pričakovani prometni pretok v prihodnosti, in dekarbonizaciji vseh vrst prevoza; ter
- optimiziranju združevanja in medsebojne povezave načinov prevoza ter izboljšanju interoperabilnosti prevoznih storitev ob hkratnem zagotavljanju dostopnosti prometne infrastrukture.

### 2. V energetskega sektorju bo podpora namenjena:

- povečanju konkurenčnosti s spodbujanjem nadaljnega povezovanja notranjega energetskega trga ter čezmejne interoperabilnosti elektroenergetskih in plinskih omrežij;
- okrepitvi zanesljive oskrbe z energijo v EU in
- spodbujanju trajnostnega razvoja z vključevanjem energije iz obnovljivih virov v prenosna omrežja ter razvojem pametnih energetskega omrežij in omrežij ogljikovega dioksida.

### 3. V telekomunikacijskega sektorju bo instrument za povezovanje Evrope podpiral:

- splošne storitve, osrednje storitvene platforme in dejavnosti za podporo programa, ki se financirajo iz nepovratnih sredstev in/ali naročil;
- ukrepe na področju širokopasovnih omrežij, ki se financirajo s finančnimi instrumenti.

## B. Proračun za instrument za povezovanje Evrope

Finančna sredstva, namenjena izvajanju instrumenta za povezovanje Evrope za obdobje 2014–2020, so prvotno znašala več kot 33,2 milijarde EUR. Vendar je bil v letu 2015 ta znesek znižan na 30,4 milijarde EUR zaradi prenosa zneska v višini 2,8 milijarde EUR na novoustanovljeni Evropski sklad za strateške naložbe (EFSI). Proračun za instrument za povezovanje Evrope je razdeljen med naslednja področja:

- prometni sektor: 24,05 milijarde EUR, od česar je 11,3 milijarde EUR preneseno iz Kohezijskega sklada, ta sredstva pa se bodo v skladu z uredbo o instrumentu za povezovanje Evrope porabila samo v državah članicah, ki so upravičene do financiranja iz tega sklada;
- telekomunikacijski sektor: 1,04 milijarde EUR;
- energetski sektor: 5,35 milijarde EUR.

Približno 80 do 85 % skupnega proračuna za instrument za povezovanje Evrope bo dodeljenih projektom, ki temeljijo na večletnih programih (na primer koridorjem osrednjega omrežja in horizontalnim prednostnim nalogam), od 15 do 20 % pa bo dodeljenih ciljem v okviru letnih programov (tj. kratkoročnejših programov, ki jih je mogoče letno prilagajati).

Po vmesni oceni bosta lahko Parlament in Svet na predlog Komisije dodeljena sredstva prerazporejala med prometnim, telekomunikacijskim in energetskim sektorjem, da bi optimizirala porabo sredstev iz proračuna EU. Vendar bodo sredstva, prenesena na instrument za povezovanje Evrope iz Kohezijskega sklada, za morebiten prenos v letnem proračunskem okviru na voljo šele po 1. januarju 2017. Večina projektov se bo iz instrumenta za povezovanje Evrope sofinancirala z nepovratnimi sredstvi, dodeljenimi na podlagi konkurenčnih razpisov za zbiranje predlogov. Obenem se lahko za projekte, ki se sofinancirajo prek inovativnih finančnih instrumentov, kot so jamstva in projektne obveznice (dolžniški instrument instrumenta za povezovanje Evrope), nameni največ 8,4 % skupnega proračuna instrumenta za povezovanje Evrope. Na splošno morajo finančni instrumenti, ki se uporabljajo v okviru instrumenta za povezovanje Evrope, izpolnjevati posebne tržne zahteve po ukrepih z jasno evropsko dodano vrednostjo in ne bi smeli nadomestiti zasebnega financiranja. Z njimi se mora povečati učinek finančnega vzvoda pri porabi proračuna Unije in doseči večji multiplikacijski učinek v smislu privabljanja finančnih sredstev iz zasebnega sektorja.

V sektorju prometa se bo večina proračuna instrumenta za povezovanje Evrope, tj. 22,5 milijarde EUR, nosilec projektov razdelila prek nepovratnih sredstev. Do zdaj je Komisija objavila dva razpisa za zbiranje predlogov na področju prometa. Prvi je bil

objavljen leta 2014 s skupnim proračunom v višini 11,93 milijarde EUR, drugi pa leta 2015 s proračunom 7,6 milijarde EUR. V obeh primerih je Komisija poročala o bistveno prevelikem številu prijav s strani nosilcev projektov glede na razpoložljiva sredstva. Ob upoštevanju ocen projektov, predloženih v odziv na razpis instrumenta za povezovanje Evrope iz leta 2015 na področju prometa, je bilo financiranje priporočeno za 195 predlogov. Njihova skupna vrednost je znašala skoraj 6,7 milijarde EUR. Od tega je bilo za 93 predlogov priporočeno, da se financirajo iz kohezijskih sredstev, pri čemer bi to financiranje znašalo 5,61 milijarde EUR v primerjavi s proračunom razpisa v višini 6,47 milijarde EUR. Za financiranje v okviru splošnega proračuna sta bila priporočena 102 predloga, pri čemer bi to financiranje znašalo 1,07 milijarde EUR, kar je nekoliko manj od proračuna razpisa, ki je znašal 1,09 milijarde EUR.

## Vloga Evropskega parlamenta

Parlament podpira vseevropska omrežja in dosledno vztraja, da je treba pri financiranju dati prednost okolju najprijaznejšim vrstam prometa in da se sredstva za infrastrukturne projekte razdelijo tako, da se jih 50 % dodeli železniškim projektom (vključno s kombiniranim prevozom) in največ 25 % cestnim projektom. Parlament tudi stalno poudarja, da mora Komisija zagotoviti usklajenost in povezanost izvedenih projektov s tistimi, ki so financirani iz sredstev proračuna Unije, Evropske investicijske banke, Kohezijskega sklada, Evropskega sklada za regionalni razvoj ali drugih finančnih instrumentov Unije.

Po odločitvi Sveta konec leta 2005, da občutno omeji začetni predlog Komisije, je Parlament odločno zahteval, da se sredstva za vseevropska omrežja povečajo. V končnem dogovoru s Svetom je uspel za izgradnjo vseevropskih omrežij doseči povišanje v višini 500 milijonov EUR in dodatna sredstva Evropske investicijske banke.

Parlament je v okviru revizije predpisov o zaračunavanju cestnih pristojbin (direktiva o evrovinjeti) 7. junija 2011 potrdil kompromis s Svetom, v skladu s katerim naj bi se vsaj 15 % prihodkov, ki so v vsaki državi članici ustvarjeni s pristojbinami za zunanje stroške in infrastrukturnimi pristojbinami, namenilo za finančno podporo projektom vseevropskih prometnih omrežij, s čimer bi izboljšali trajnost prometa. Ta odstotek bi se moral sčasoma povečevati.

Parlament ima s sodelovanjem pri oblikovanju uredbe o instrumentu za povezovanje Evrope (skupno prizadevanje treh poročevalcev v dveh parlamentarnih odborih in v vseh političnih skupinah) pomembno vlogo pri zagotavljanju znatnih sredstev EU za vseevropska omrežja v obdobju 2014–2020.



Leta 2014 je novi predsednik Komisije Jean-Claude Juncker predložil naložbeni načrt za Evropo, katerega namen je okrepiti gospodarstvo in ustvariti delovna mesta v EU. Ta načrt zajema tri glavne stebre, eden od katerih je EFSI. Komisija je za zagotovitev sredstev za novi Evropski sklad za strateške naložbe prvotno predlagala zmanjšanje sredstev za instrument za povezovanje Evrope za 3,3 milijarde EUR. Parlament je z dejavnimi prizadevanji prispeval k temu, da so se ti proračunski rezi za instrument za povezovanje Evrope, ki jih je prvotno predlagala Komisija, bistveno zmanjšali. Končni zakonodajni akt iz leta 2015, s katerim je vzpostavljen Evropski sklad za strateške naložbe (Uredba (EU) 2015/1017), določa skupen prenos sredstev iz proračuna instrumenta za povezovanje Evrope v proračun Evropskega sklada za strateške naložbe v višini 2,8 milijarde EUR. S tem zneskom se je proračun za promet zmanjšal za 2,2 milijarde EUR.

Pri odločanju o letnih proračunih EU je Parlament nato pozornost posvečal dodelitvam sredstev tako instrumentu za povezovanje Evrope kot programu Obzorje 2020. V svoji resoluciji z dne 8. julija 2015

o pooblastilu za dialog o predlogu proračuna za leto 2016 je Parlament pozdravil uporabo skupne razlike do zgornje meje za obveznosti za kritje dela odhodkov, potrebnih za financiranje jamstvenega sklada EFSI v višini 8 milijard EUR, namesto da bi se zanašali le na zmanjšanje sredstev za program Obzorje 2020 in instrument za povezovanje Evrope (CEF). Vendar je Parlament ponovno opozoril na svoj končni cilj zmanjšanja učinka na oba programa v kar največji meri. Skladno s tem je vztrajal na nadaljnjem nasprotovanju zmanjšanju sredstev za Obzorje 2020 in instrument za povezovanje Evrope, da bi tema programoma omogočila, da v celoti uresničita cilje.

Nadalje je Parlament v svoji resoluciji z dne 9. marca 2016 o splošnih smernicah za pripravo proračuna za leto 2017 ponovno poudaril svojo zavezo krepitvi programa Obzorje 2020 in instrumenta za povezovanje Evrope v okviru letnega proračunskega postopka, da bi, kolikor je mogoče, izravnali reze, dogovorjene med pogajanjmi za EFSI.

---

→ Beata Tuszyńska / Frédéric Gouardères

## 5.9 Industrijska in raziskovalna politika

### 5.9.1 Splošna načela industrijske politike EU

*Namen industrijske politike EU je okrepiti konkurenčnost evropske industrije, tako da bi ta lahko ohranila svojo vlogo gonilne sile trajnostne rasti in zaposlovanja v Evropi. Za zagotovitev boljših okvirnih pogojev za industrijo EU so bile sprejete različne strategije. Najnovejša je opisana v sporočilu „Industrijska politika za dobo globalizacije“ iz januarja 2014.*

#### Pravna podlaga

Glej člen 173 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

#### Cilji

Industrijska politika je že po naravi horizontalna in je namenjena zagotavljanju okvirnih pogojev, ki bodo naklonjeni industrijski konkurenčnosti. Tesno je povezana tudi s številnimi drugimi politikami EU na področju trgovine, notranjega trga, raziskav in inovacij, zaposlovanja, varstva okolja in javnega zdravja. Industrijska politika EU je posebej namenjena: (1) „pospeševanju prilagajanja industrije strukturnim spremembam“, (2) „spodbujanju okolja, ki je naklonjeno pobudam in razvoju podjetij v celotni Uniji, zlasti malih in srednjih podjetij“, (3) „spodbujanju okolja, ki je naklonjeno sodelovanju med podjetji“, in (4) „podpiranju boljšega izkoriščanja industrijskega potenciala politike inovacij, raziskav in tehnološkega razvoja“ (člen 173 PDEU).

#### Dosežki

##### A. Uvod

Industrijska politika EU uporablja instrumente podjetniške politike za ustvarjanje splošnih razmer, v katerih lahko podjetniki in podjetja prevzamejo pobude ter izkoristijo svoje zamisli in priložnosti. Kljub temu bi morala upoštevati posebne potrebe in značilnosti posameznih sektorjev. Letna evropska poročila o konkurenčnosti analizirajo prednosti in slabosti gospodarstva EU na splošno in zlasti njene industrije ter lahko sprožijo politične pobude na medsektorski ali sektorski ravni.

##### B. Integrirani industrijski politiki naproti

Komisija je julija 2005 v sporočilu „Izvajanje lizbonskega programa Skupnosti: politični okvir za

krepitev proizvodnje EU – za celovitejši pristop k industrijski politiki“ (COM(2005)0474) prvič opredelila celovit pristop k industrijski politiki na podlagi konkretnega delovnega programa medsektorskih in sektorskih pobud.

V vmesnem pregledu industrijske politike (COM(2007)0374) je bilo ugotovljeno, da so ukrepi, opisani v sporočilu iz leta 2005, koristili evropskim industrijam, in sicer tako velikim podjetjem kot malim in srednjim. Poudarjeno je bilo, da se je ta pristop izkazal za uspešnega, prav tako pa so ga podprli Parlament in države članice. Posledično je bilo ugotovljeno, da bi bilo treba okvir ohraniti, saj bi se z njim industrija najučinkoviteje odzvala na izzive globalizacije in podnebne spremembe.

Sporočilo Komisije iz leta 2008 „Trajnostna potrošnja in proizvodnja ter akcijski načrt za trajnostno industrijsko politiko“ (COM(2008)0397) je bilo namenjeno oblikovanju celovitega svežnja ukrepov za spodbujanje bolj trajnostne potrošnje in proizvodnje, s čimer bi se izboljšala tudi konkurenčnost evropskega gospodarstva. Da bi dosegli to „razvojno spiralo“, je bilo v akcijskem načrtu predlagano, da se uporabijo različni instrumenti politike. Tako je treba na primer povpraševanje potrošnikov usmerjati k bolj trajnostni porabi s poenostavljenim okvirom za označevanje.

Komisija je v odziv na izzive pri zagotavljanju trajnostne oskrbe z neenergetskimi surovinami za gospodarstvo EU sprožila pobudo za surovine (COM(2008)0699), da bi zagotovila enake pogoje za vse pri dostopu do virov v tretjih državah in boljše okvirne pogoje za pridobivanje surovin v EU ter zmanjšala porabo primarnih surovin, in sicer z učinkovitejšo rabo virov in spodbujanjem recikliranja. V naslednjem sporočilu (COM(2011)0021) je predlagala okrepitev izvajanja te pobude.

V sporočilu „Priprave na prihodnost: razvoj skupne strategije za ključne spodbujevalne tehnologije v EU“ (COM(2009)0512) je Komisija zapisala, da bo EU v okviru svoje sedanje politike podpirala uporabo ključnih spodbujevalnih tehnologij, in poleg tega predlagala, da se ustanovi skupina strokovnjakov na visoki ravni, katere naloga bo razvoj skupne dolgoročne strategije. Navedena skupina je v končnem poročilu predlagala 11 političnih priporočil za razvoj in uporabo ključnih spodbujevalnih tehnologij v Evropi.

### C. Strategija Evropa 2020 in pobuda „Industrijska politika za dobo globalizacije“

Marca 2010 je bila lizbonska strategija nadomeščena s strategijo Evropa 2020 („Evropa 2020 – strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast“ (COM(2010)2020)), v kateri je predlaganih sedem vodilnih pobud. Za krepitev konkurenčnosti industrije EU so zlasti pomembne naslednje štiri: „Unija inovacij“ (COM(2010)0546), „Evropska digitalna agenda“ (COM(2010)0245), „Industrijska politika za dobo globalizacije“ (COM(2010)0614) in „Nova znanja in spretnosti za nova delovna mesta“ (COM(2008)0868). Vodilna pobuda „Industrijska politika za dobo globalizacije“ se osredotoča na deset ukrepov, ki spodbujajo evropsko industrijsko konkurenčnost, s čimer namenja večjo pozornost dejavnikom, kot so rast malih in srednjih podjetij ter oskrba s surovinami in njihovo upravljanje.

Komisija je v sporočilu „Industrijska politika: krepitev konkurenčnosti“ (COM(2011)0642), sprejetim 14. oktobra 2011, pozvala h korenitim strukturnim reformam ter k povezanim in usklajenim politikam med državami članicami za okrepitev gospodarske in industrijske konkurenčnosti EU ter spodbujanje dolgoročne trajnostne rasti. V njem je poudarila več glavnih področij, kjer so potrebna večja prizadevanja: strukturne spremembe v gospodarstvu, inovativnost industrijskih panog, trajnost in učinkovitost virov, podjetniško okolje, enotni trg ter mala in srednja podjetja.

Komisija je 10. oktobra 2012 objavila sporočilo „Močnejša evropska industrija za rast in oživitve gospodarstva – Posodobitev sporočila o industrijski politiki“ (COM(2012)0582), ki je namenjeno spodbujanju naložb in inovacij in usmerjeno na šest prednostnih področij z velikim potencialom (napredne čiste proizvodne tehnologije, ključne omogočitvene tehnologije, proizvodi na biološki osnovi, trajnostna industrijska in gradbena politika in surovine, čista vozila in plovila ter pametna omrežja). V sporočilu je poudarila tudi, da je treba izboljšati tržne pogoje ter dostop do financiranja in kapitala, hkrati pa povečati

naložbe v človeški kapital in znanje ter tako spodbujati industrijsko konkurenčnost.

Komisija je januarja 2014 objavila sporočilo „Za oživitev evropske industrije“ (COM(2014)0014), ki se osredotoča na ponovni zagon upadajoče industrijske proizvodnje in dosego cilja za proizvodne dejavnosti, po katerem na bi do leta 2020 ustvarili 20 % bruto domačega proizvoda. V sporočilu piše, da je za pritegnitev naložb in ustvarjanje boljšega poslovnega okolja v EU potrebna skladnejša politika na področju notranjega trga, med drugim je treba razvijati evropsko infrastrukturo, kot so energetska, prevozna in informacijska omrežja ter infrastruktura za blago in storitve. Omenja tudi, da je pomembno izboljšati sodelovanje na področju kakovostne javne uprave, trgovine, raziskav in surovin.

### Vloga Evropskega parlamenta

Z maastrichtskimi spremembami Pogodbe o Evropski skupnosti je bilo prvič vključeno vprašanje industrijske politike, kar je dosežek, ki ga je mogoče pripisati pobudam Parlamenta; ta je pomagal spodbuditi reorganizacijo jeklarskega sektorja in je pozval k dejavnejši industrijski politiki. Od takrat je Parlament sprejel številne resolucije, ki so dodatno okrepile industrijsko politiko EU. Nekatere najnovejše so:

- Resolucija z dne 16. junija 2010 o strategiji Evropa 2020<sup>[1]</sup>, v kateri je Parlament odločno podprl industrijsko politiko in predlagal, da bi se ustvarili pogoji za ohranjanje in razvoj močne, konkurenčne in razgibane industrijske osnove v Evropi. Nadalje je poudaril, da mora strategija Evropa 2020 razkriti stroške in koristi prehoda na trajnostno in energetske učinkovito gospodarstvo;
- Resolucija z dne 9. marca 2011 o industrijski politiki za dobo globalizacije<sup>[2]</sup>, v kateri je Parlament poudaril pomen celovitejše vizije za evropsko industrijo do leta 2020 in dolgoročni regulativni predvidljivosti in stabilnosti pripisal ključni pomen za privabljanje naložb. Komisijo je pozval zlasti, naj večjo pozornost nameni industrijski prenovi, konkurenčnosti in trajnosti ter razvije ambiciozno, ekološko učinkovito in zeleno industrijsko strategijo EU;
- Resolucija z dne 26. oktobra 2011 o programu za nova znanja in spretnosti ter delovna mesta<sup>[3]</sup>, v kateri je Parlament poudaril pomembnost tesnejšega sodelovanja med raziskovalnimi inštituti in industrijo ter spodbujanja in podpiranja industrijskih podjetij, da vlagajo v raziskave in razvoj. Pozval je k večjim naložbam v izobraževanje, raziskave in inovacije, k spodbujanju centrov odličnosti in mobilnosti mladih ter k podpiranju ustvarjanja pogojev za rast inovativnih podjetij;

[1] UL C 236 E, 12.8.2011, str. 57.

[2] UL C 199 E, 7.7.2012, str. 131.

[3] UL C 131 E, 8.5.2013, str. 87.

- Resolucija z dne 19. januarja 2012 o vesoljski strategiji Evropske unije, ki bo koristila državljanom<sup>[1]</sup>, poudarja pomembnost strategije raziskav in inovacij na področju vesoljske politike, kar bo zagotovilo tehnološki napredek, industrijski razvoj in konkurenčnost Evropske unije ter odpiranje delovnih mest v njej;
- Resolucija z dne 15. januarja 2014<sup>[2]</sup> o ponovni industrializaciji Evrope za spodbujanje konkurenčnosti in trajnosti, v kateri je Parlament ocenil stanje industrije v Evropi in predlagal vrsto ukrepov za spoprijemanje s sedanjimi izzivi. Podprl je tudi strategijo industrijskega preporoda za trajnostno Evropo (RISE), s katero si bomo prizadevali za inovacije na poti k novi industrijski revoluciji;
- Resolucija z dne 4. februarja 2014<sup>[3]</sup> o akcijskem načrtu za konkurenčno in trajnostno jeklarsko industrijo v Evropi, v kateri je Parlament poudaril, da ima jeklarska industrija pomembno mesto v industrijskih vrednostnih verigah, kot so avtomobilska industrija, gradbeništvo, strojništvo in elektrotehnika. Pozval je tudi k ohranitvi konkurenčne evropske proizvodnje jekla, ki bo zagotavljala gospodarsko rast in delovna mesta v Evropi;
- Resolucija z dne 9. junija 2016<sup>[4]</sup> o konkurenčnosti in ohranjanju svetovnega primata evropske železniške dobavne industrije.

---

→ Frédéric Gouardères

<sup>[1]</sup> Sprejeta besedila, P7\_TA(2012)0013.

<sup>[2]</sup> Sprejeta besedila, P7\_TA(2014)0032.

<sup>[3]</sup> Sprejeta besedila, P7\_TA(2014)0069.

<sup>[4]</sup> Sprejeta besedila, P8\_TA(2016)0280.

## 5.9.2 Mala in srednja podjetja

*Mikro, mala in srednja podjetja predstavljajo 99 % vseh podjetij v Evropski uniji. Zagotavljajo dve tretjini delovnih mest v zasebnem sektorju ter prispevajo k več kot polovici celotne dodane vrednosti, ki jo ustvarijo podjetja v EU. Devet od desetih malih in srednjih podjetij je dejansko mikropodjetij, ki zaposlujejo največ deset ljudi. Za podporo malim in srednjim podjetjem je bilo sprejetih več akcijskih programov, kot je Akt za mala podjetja, ki zajema vse te programe in je namenjen razvoju celovitega političnega okvira. Prav tako sta bila sprejeta programa Obzorje 2020 in COSME, namenjena povečanju konkurenčnosti malih in srednjih podjetij s pomočjo raziskav in inovacij ter zagotavljanju boljšega dostopa do financiranja za mala in srednja podjetja.*

### Pravna podlaga

Mala in srednja podjetja delujejo predvsem na nacionalni ravni, saj jih razmeroma malo posluje v čezmejnih dejavnostih v Evropski uniji. Ne glede na obseg poslovanja pa zakonodaja Evropske unije vpliva na mala in srednja podjetja na številnih področjih, med drugim na področju davkov (členi 110 do 113 PDEU), konkurence (členi 101 do 109 PDEU) ter prava družb (pravica do ustanavljanja – členi 49 do 54 PDEU). Komisija je mala in srednja podjetja opredelila v priporočilu št. 2003/361/ES.

### Cilji

Mikro, mala in srednja podjetja predstavljajo 99 % vseh podjetij v Evropski uniji. V Uniji je okoli 21 milijonov takšnih podjetij, ki zaposlujejo približno 33 milijonov ljudi ter so nepogrešljiv vir podjetniškega duha in inovacij, ki sta bistvenega pomena za konkurenčnost evropskih podjetij. Cilj evropske politike za mala in srednja podjetja je zagotoviti, da bi bile politike in ukrepi Unije naklonjeni malim podjetjem ter da bi Evropa postala privlačnejša za podjetništvo in ustanavljanje podjetij.

### Dosežki

#### A. Akt za mala podjetja

Komisija je junija 2008 predložila doslej najbolj celovito in obsežno pobudo o malih in srednjih podjetjih v obliki sporočila o Aktu za mala podjetja (COM(2008)0394). Namen akta je vzpostaviti nov politični okvir, ki bi povezal obstoječe instrumente ter nadgradil evropsko listino za mala podjetja in moderno politiko za mala in srednja podjetja za rast in zaposlovanje. Namesto popolnoma izoblikovanega pristopa Skupnosti se v aktu uporablja politično partnerski pristop z državami članicami. Njegov cilj je izboljšati celoten pristop k podjetništvu v Evropski uniji na podlagi načela „najprej pomisli na male“.

#### 1. Pametna pravna ureditev

Zmanjševanje birokracije je pomembna prednostna naloga Komisije v Aktu za mala podjetja. Oblikova-

nje javnih uprav, ki bodo bolj prilagojene potrebam malih in srednjih podjetij, lahko vidno prispeva k njihovi rasti. K temu cilju mora prispevati tekoči proces izvajanja direktive o storitvah (Direktiva 2006/123/ES), ki zmanjšuje regulativne ovire za čezmejne storitvene dejavnosti.

Sprememba direktive o zamudah pri plačilih (ki od javnih organov zahteva izvršitev plačila v 30 dneh, kar služi kot jamstvo za mala in srednja podjetja) in direktiva o elektronskem izdajanju računov (ki je e-račune izenačila s tiskanimi) sta zlasti koristni za mala podjetja. Tudi posodobitev politike EU o javnih naročilih je prispevala k temu, da je upravno breme za mala in srednja podjetja na področju javnih naročil manjše in da imajo boljše možnosti za skupne ponudbe. Isti pristop je bil uporabljen za poenostavitev obveznosti računovodskega poročanja in zmanjšanje upravnega bremena za mala in srednja podjetja s posodobitvijo javnih naročil v EU in veljavnih direktiv o računovodskih pravilih (Direktiva 78/660/EGS in Direktiva 83/349/EGS), glej COM(2011)0684.

#### 2. Dostop do finančnih sredstev

Finančni trgi malim in srednjim podjetjem pogosto ne ponujajo financiranja, ki ga potrebujejo. V preteklih letih je sicer prišlo do določenega napredka pri razpoložljivosti financiranja in kreditov za mala in srednja podjetja prek posojil, jamstev in tveganega kapitala. Evropski finančni instituciji – Evropska investicijska banka (EIB) in Evropski investicijski sklad (EIF) – sta povečali svojo ponudbo za mala in srednja podjetja.

Kljub temu Akt za mala podjetja navaja, da je dostop do finančnih sredstev drugi največji problem, s katerim se srečujejo posamezna mala in srednja podjetja. V sklopu okvirnega programa za konkurenčnost in inovativnost je bila za obdobje 2007–2013 dana na razpolago več kot milijarda EUR, kar je finančnim institucijam omogočilo, da so zagotovile skupaj 30 milijard EUR za približno 400 000 malih in srednjih podjetij. Zagotovljena je bila tudi večja razpoložljivost mikro posojil.

Komisija je novembra 2011 tudi predlagala akcijski načrt za boljši dostop do finančnih sredstev za mala in srednja podjetja (glej COM(2011)0870). Načrt med drugim vključuje politične pobude, ki naj bi malim in srednjim podjetjem olajšale dostop do trga tvegane kapitala. Z njim naj bi bile v letu 2013 tudi predlagane rešitve za odpravo davčnih ovir za čezmejne naložbe tvegane kapitala.

### 3. Mala in srednja podjetja na enotnem trgu

V Aktu za mala podjetja, v sporočilu Komisije „K aktu za enotni trg – Za visoko konkurenčno socialno tržno gospodarstvo“ (COM(2010)0608) in v Aktu za enotni trg II (COM(2012)0573) je poudarjeno, da je treba ne-prestano izboljševati okvirne pogoje za podjetja na enotnem trgu. Že danes obstaja ali pa je v pripravi več pobud in ukrepov za preprostejše ustanavljanje in delovanje malih in srednjih podjetij na enotnem trgu. Odobrena so jim bila odstopanja na številnih področjih, kot so pravila o konkurenci, obdavčitev in pravo gospodarskih družb.

### 4. Politika konkurence

Z evropsko politiko državne pomoči so mala in srednja podjetja že dalj časa obravnavana bolj ugodno, saj imajo zaradi majhnosti pri poslovanju določene težave. Leta 2008 je bila sprejeta nova uredba o izjemah za državno pomoč (uredba o splošnih skupinskih izjemah). Na podlagi novih pravil lahko mala in srednja podjetja za določen projekt prejmejo do 7,5 milijona EUR naložbene pomoči, o kateri jim ni treba obveščati Komisije. Cilj pobude je tudi omogočiti izvajanje okoljevarstvenih projektov in spodbujati podjetništvo žensk. Poleg tega bodo pregledane številne smernice o državni pomoči, vključno za tvegani kapital, da bi dosegli cilje strategije Evropa 2020 in se odzvali na potrebe malih in srednjih podjetij.

## B. Programi in omrežja EU za mala in srednja podjetja

Med politikami in omrežji, namenjenimi malim in srednjim podjetjem, je treba najprej omeniti splošne podporne storitve za ta podjetja v EU, kot so Evropska podjetniška mreža, SOLVIT, Tvoja Evropa – podjetništvo, MSP in okolje ter Nasveti za ravnanje s kemikalijami: nacionalne službe za pomoč REACH. Poleg tega nudijo podporo za inovacije in raziskave Služba za pomoč uporabnikom pravic intelektualne lastnine, tehnična pomoč za mala in srednja podjetja (SME Techweb), Služba za pomoč uporabnikom pravic intelektualne vsebine na Kitajskem, Mreža evropskih podjetniško-inovacijskih centrov – EBN, inovacijska omrežja, pobuda Gate2Growth, Storitve inkubatorja CORDIS, Evropski inovacijski portal CORDIS in Elektronske tržnice.

## C. Mala in srednja podjetja ter raziskave

Raziskave in inovacije sta bistvenega pomena za trajnostni uspeh in rast malih in srednjih podjetij v Evropski uniji. Program Obzorje 2020 za obdobje 2014–2020 je namenjen ustvarjanju boljšega in celovitejšega podpornega okolja za raziskovalne in inovacijske dejavnosti malih in srednjih podjetij. Z enim sklopom pravil bi morali doseči pomembno poenostavitve. V okviru tega pristopa se mala in srednja podjetja spodbujajo k sodelovanju prek posebnega instrumenta za ta podjetja, namenjenega zaposlitvi vrzeli v financiranju njihovih raziskav in inovacij z visokim tveganjem v začetni fazi.

Velja opozoriti, da uredba o vzpostavitvi programa Obzorje 2020 vsebuje zahtevo o njegovi vmesni oceni. Vmesna ocena bo prispevala k boljšemu izvajanju programa in zagotovila trdno bazo dejstev, ki bodo podlaga za prihodnje dejavnosti in pobude. Rezultati ocene bodo tako uporabljeni za pripravo predhodne ocene učinka prihodnjega okvirnega programa za raziskave (začetek v letu 2017).

## D. Program za konkurenčnost podjetij ter mala in srednja podjetja (COSME)

Komisija je novembra 2011 predlagala program za konkurenčnost podjetij ter mala in srednja podjetja (COSME) (glej COM(2011)0834). Novembra 2013 je Evropski parlament potrdil večletni finančni okvir, ki je programu COSME dodelil proračun v višini 2,3 milijarde EUR (v cenah za leto 2013).

Program COSME svoje dejavnosti izvaja v veliki meri v sklopu sedanjega programa za konkurenčnost in inovacije, kar pomeni, da je usmerjen v naslednje splošne cilje:

- izboljšati dostop do financiranja za MSP v obliki lastniških in dolžniških instrumentov: kapitalne sheme za naložbe v fazi rasti in sheme garancije za posojila, ki bo tem podjetjem zagotavljala neposredne ali druge dogovore o delitvi tveganja s finančnimi posredniki za kritje posojil. Za finančne instrumente je namenjenih 1,4 milijarde EUR iz proračuna COSME;
- izboljšati dostop do trgov v Uniji in po svetu: prek Evropske podjetniške mreže se bodo zagotavljale v rast usmerjene storitve za podporo poslovanju, da bi se omogočilo širjenje poslovanja tako na enotnem trgu kot zunaj EU;
- spodbujati podjetništvo: dejavnosti bodo vključevale razvoj podjetniških veščin in vedenj, zlasti med novimi podjetniki, mladimi in ženskami.

Komisija navaja, da naj bi program letno pomagal 39 000 podjetjem ustvariti ali ohraniti 29 500 delovnih mest ter uvesti 900 novih poslovnih izdelkov, storitev ali procesov.

## Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament je že leta 1983 razglasil leto malih in srednjih podjetij ter obrti in sprožil številne pobude za spodbujanje njihovega razvoja. Od takrat je dosledno izkazoval svojo zavezo spodbujanju razvoja evropskih malih in srednjih podjetij. Nekaj primerov:

- Evropski parlament je junija 2010 sprejel resolucijo o inovacijski politiki Skupnosti v spreminjanju s svetom<sup>[1]</sup>. V njej je poudaril, da je treba ustvariti razmere, v katerih bo tvegani kapital lažje na voljo malim in srednjim podjetjem. Pozval je k razvoju orodij za financiranje malih in srednjih podjetij, kot so mikro posojila, tvegani kapital za tiste, ki želijo vlagati v inovativna podjetja, ter „poslovni angeli“, ki sponzorirajo poslovne projekte mladih raziskovalcev. Poleg tega je države članice in Komisijo pozval, naj poskrbijo za davčne, finančne, poslovne in upravne spodbude za naložbe.
- Marca 2011 je Parlament sprejel resolucijo o industrijski politiki za dobo globalizacije<sup>[2]</sup>. Med drugim je pozval Komisijo, naj nadaljuje izvajanje Akta za mala podjetja, da bi zmanjšala upravno breme ter malim in srednjim podjetjem zagotovila boljši dostop do financiranja. Pozval je tudi k posodobitvi opredelitve malih in srednjih podjetij, da bi se omogočilo večjo prilagodljivost v nekaterih industrijskih panogah. Prav tako je Komisijo pozval, naj poveča udeležbo malih in srednjih podjetij v okvirnih programih za raziskave in razvoj.
- Parlament je maja 2011 sprejel resolucijo o pregledu Akta za mala podjetja<sup>[3]</sup>. V njej je med drugim pozval države članice, naj sprejmejo še zadnji predlog o statutu evropske zasebne družbe. Parlament je tudi poudaril, da se test malih in srednjih podjetij v vseh novih zakonodajnih predlogih ne izvaja pravilno in dosledno, zlasti na nacionalni ravni. Poleg tega je opozoril države članice glede pretirano natančnega izvrševanja predpisov, s tem ko se presegajo zahteve zakonodaje EU ob prenosu direktiv v nacionalno zakonodajo.
- Oktobra 2012 je Parlament sprejel resolucijo o malih in srednjih podjetjih: konkurenčnost in poslovne priložnosti<sup>[4]</sup>. V tej resoluciji je poudaril številna področja, vključno z zmanjšanjem upravnega bremena, podporo za konkurenčnost in ustvarjanje delovnih mest, odpiranjem zagonskih podjetij ter dostopom do informacij in financiranja.
- Januarja 2014 je Parlament sprejel resolucijo o ponovni industrializaciji Evrope za spodbujanje konkurenčnosti in trajnosti<sup>[5]</sup>, v kateri je poudaril pomen malih in srednjih podjetij v gospodarstvu EU ter pozval k posebni pomoči in podpori za mala in srednja podjetja.
- Septembra 2016 je Parlament sprejel resolucijo o dostopu do finančnih sredstev za mala in srednja podjetja in povečanju raznolikosti financiranja teh podjetij v uniji kapitalskih trgov<sup>[6]</sup>.

→ Frédéric Gouardères

<sup>[1]</sup> UL C 236 E, 12.8.2011, str. 41.

<sup>[2]</sup> UL C 199 E, 7.7.2012, str. 131.

<sup>[3]</sup> UL C 377 E, 7.12.2012, str. 102.

<sup>[4]</sup> Sprejeta besedila, P7\_TA(2012)0387.

<sup>[5]</sup> Sprejeta besedila, P7\_TA(2014)0032.

<sup>[6]</sup> Sprejeta besedila, P8\_TA(2016)0358.

## 5.9.3 Evropska digitalna agenda

*Informacijske in komunikacijske tehnologije (IKT) so od leta 1995 gonilo produktivnosti in rasti v EU<sup>[1]</sup>. Koncept IKT vključuje širok spekter tehnologij, od informacijske tehnologije (IT) prek telekomunikacij, radiodifuzijskih medijev, vseh vrst avdio in video obdelav in prenosa, vse do kontrolnih in nadzornih omrežnih funkcij. V zadnjih treh desetletjih je tehnološka konvergenca zbrisala meje med telekomunikacijami, radiodifuzijo in IT. Ta pojav najbolj ponazarjajo pametni telefoni, tablični računalniki in povezana televizija. Čeprav je v Evropi linearna radiodifuzija še vedno glavni medij za razširjanje informacij in razvedrilo, je vedno več avdiovizualnih vsebin razpoložljivih na zahtevo, pri tem pa je zaradi eksponentne rasti internetne povezljivosti 4G, ki bo kmalu prešla na standard 5G, in „interneta stvari“, ki vključuje povezane avtomobile ter nosljive naprave in senzorje, internet vse bolj vseprisoten.*

<sup>[1]</sup> <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/scoreboard>

### Pravna podlaga

Medtem ko Pogodbi ne vključujeta posebnih določb glede IKT, lahko EU sprejme ustrezne ukrepe v okviru sektorskih in horizontalnih politik, kot so industrijska politika (člen 173 PDEU), politika konkurence (členi 101 do 109 PDEU), trgovinska politika (člena 206 in 207 PDEU), vseevropska omrežja (TEN) (členi 170 do 172 PDEU), raziskave in tehnološki razvoj ter vesolje (členi 179 do 190 PDEU), približevanje zakonodaje (člen 114 PDEU), prosti pretok blaga (členi 28, 30, 34 in 35 PDEU), prosto gibanje oseb ter prosti pretok storitev in kapitala (členi 45 do 66 PDEU), izobraževanje, poklicno usposabljanje, mladina in šport (člena 165 in 166 PDEU) ter kultura (člen 167 PDEU). Vse to so ključni elementi za digitalno Evropo.

### Cilji

Na podlagi lizbonske strategije<sup>[2]</sup> je bila evropska digitalna agenda<sup>[3]</sup> zasnovana kot ena od sedmih vodilnih pobud strategije Evropa 2020, ki jo je sprejela Komisija. V pobudi, ki je bila objavljena maja 2010, je določena ključna omogočitvena vloga, ki naj bi jo imela uporaba IKT, če želi Evropa uresničiti svoje ambicije za leto 2020. V strategiji Evropa 2020 je poudarjen pomen uvedbe širokopasovne povezave za spodbujanje socialne vključenosti in konkurenčnosti v EU. Evropska digitalna agenda določa cilje glede širokopasovne povezave: (1) osnovna pokritost s širokopasovno povezavo za 100% državljanov EU; (2) hitra širokopasovna povezava do leta 2020: pokritost s širokopasovno povezavo s hitrostjo 30 Mb/s ali več za 100 % državljanov EU; (3) ultrahitra širokopasovna povezava do leta 2020: 50 % evropskih

gospodinjstev naj bi imelo povezavo s hitrostjo nad 100 Mb/s. Komisija je v sporočilu „Povezljivost za konkurenčen enotni digitalni trg – evropski gigabitni družbi naproti“<sup>[4]</sup> iz dne 14. septembra 2016 Parlamentu in Svetu predlagala, da bi bil cilj za leto 2025 gigabitna povezljivost za vse glavne spodbujevalce socialno-ekonomskega razvoja, kot so šole, prometna vozlišča in glavni izvajalci javnih storitev ter digitalno intenzivna podjetja. Internet postane pri teh hitrostih pravo orodje za globalno komunikacijo, ki vključuje visoko interaktivne, stalno povezane in zlahka razširljive senzorje, procesorje in shranjevalne enote, čeprav se bo treba za izpolnitev teh ciljev glede povezljivosti bolj osredotočiti na mobilno in satelitsko razsežnost<sup>[5]</sup>, kar poskuša Komisija doseči z „Akcijskim načrtom za 5G v Evropi“<sup>[6]</sup>.

### Dosežki

Komisija je 22. aprila 2015 v sodelovanju z Observatorijem za globalno internetno politiko (Global Internet Policy Observatory – GIPO) vzpostavila platformo giponet.org, s katero naj bi upravljanje interneta postalo bolj demokratično in uporabniku prijazno<sup>[7]</sup>.

Na podlagi Direktive 89/552/EGS (direktiva o televiziji brez meja), spremenjene z Direktivo 2007/65/ES (direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah), in regulativnega okvira za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (Direktiva 96/19/ES in njene spremembe iz aprila 2002 in novembra 2009), ki sta

<sup>[2]</sup> Cilj načrta je, da bi EU postala „najbolj konkurenčno in dinamično na znanju temelječe gospodarstvo na svetu, sposobno trajnostne gospodarske rasti s številčnejšimi in boljšimi delovnimi mesti ter z večjo socialno kohezijo“ (glej: [http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact\\_sheets/info/data/policies/lisbon/article\\_7207\\_sl.htm](http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/lisbon/article_7207_sl.htm)).

<sup>[3]</sup> <http://ec.europa.eu/digital-agenda/>

<sup>[4]</sup> COM(2016)0588, COM(2016)0587, [http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=17182](http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=17182)

<sup>[5]</sup> Glej: Streaming and Online Access to Content and Services (Pretakanje in spletni dostop do vsebin in storitev), študija po naročilu Odbora Evropskega parlamenta za notranji trg in varstvo potrošnikov, 2014, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/Join/2014/492435/IPOL-IMCO\\_ET\(2014\)492435\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/Join/2014/492435/IPOL-IMCO_ET(2014)492435_EN.pdf), str. 31.

<sup>[6]</sup> [http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=17131](http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=17131)

<sup>[7]</sup> <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/how-can-we-help-you-get-more-involved-internet-governance>



telekomunikacijski trg 1. januarja 1998 v celoti odprla konkurenci, ima EU danes napreden sistem pravic uporabnikov in načinov za varstvo potrošnikov, kar vključuje:

- enotno evropsko številko za klic v sili 112 (Direktiva 2009/136/ES), telefonsko številko za pogrešane otroke 116000, telefonsko številko za pomoč otrokom 116111 in telefonsko številko za čustveno podporo 116123;
- pravico do zamenjave fiksnega ali mobilnega operaterja v enem delovnem dnevu ob ohranitvi stare telefonske številke, tj. prenosljivost številke (Direktiva 2009/136/ES);
- nižje cene elektronskih komunikacij<sup>[1]</sup>, kar bo na koncu vodilo v odpravo stroškov gostovanja (do junija 2017)<sup>[2]</sup>;
- celovito osnovno pokritost s širokopasovno povezavo, predvsem zaradi razvoja na področju mobilne in satelitske širokopasovne povezave;
- vrhno domeno EU (TLD) (Uredba (ES) št. 733/2002);
- zakonodajo o zasebnosti (Direktiva 2009/136/ES) in varstvu podatkov (Direktiva 95/46/ES), ki bo še izboljšana s prihodnjim regulativnim okvirom za varstvo podatkov (Uredba (EU) 2016/679 in Direktiva 2016/680)<sup>[3]</sup>;
- spletno platformo za reševanje sporov med potrošniki in spletnimi trgovci<sup>[4]</sup>.

Da bi bili nacionalni regulativni postopki bolj usklajeni, Organ evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (BEREC) (gl. Uredbo (ES) št. 1211/2009) skrbi za sodelovanje med nacionalnimi regulatorji in Komisijo ter spodbuja dobro prakso in skupne pristope, hkrati pa preprečuje neusklajeno regulacijo, ki bi lahko povzročila izkrivljanje konkurence na enotnem telekomunikacijskem trgu. V zvezi z upravljanjem spektra večletni program politike radijskega spektra določa usmeritve in cilje za strateško načrtovanje in harmonizacijo radijskega spektra, da bi zagotovili delovanje notranjega trga na področjih politik Unije, ki vključujejo uporabo spektra, kot so politike elektronskih komunikacij, raziskav, tehnološkega razvoja in veselja, prometa, energetike in avdi-

ovizualne politike. V zvezi z omrežno in informacijsko varnostjo je bila z Uredbo (ES) št. 460/2004 ustanovljena Evropska agencija za varnost omrežij in informacij (ENISA), Parlament pa je s sprejetjem resolucije z dne 16. aprila 2013<sup>[5]</sup> okreplil njena pooblastila. Od leta 1999 se izvaja sklop večletnih programov za varnejši internet. Parlament in Svet sta 6. julija 2016 sprejela direktivo o ukrepih za zagotavljanje visoke skupne ravni varnosti omrežij in informacij v Uniji.<sup>[6]</sup> Poleg tega je Parlament sprejel uredbo, s katero bo tehnologija eCall (sistem za klic v sili) obvezno vgrajena v vse avtomobile, proizvedene po aprilu 2018<sup>[7]</sup>.

## Vloga Evropskega Parlamenta

Parlament se zavzema za odločno in napredno politiko na področju IKT ter je zelo dejaven pri sprejemanju zakonodajnih aktov na tem področju. Poleg tega na vprašanja v zvezi z IKT nenehno opozarja s samoiniciativnimi poročili, pisnimi in ustnimi vprašanji, študijami<sup>[8]</sup>, delavnicami<sup>[9]</sup>, mnenji in resolucijami ter s pozivi k bolj usklajenim nacionalnim prizadevanjem za razvoj vseevropskih storitev in podpora EU za področje raziskav in razvoja IKT<sup>[10]</sup>.

Parlament je opozoril tudi, da je treba spekter digitalne dividende uporabiti za to, da bi vzpostavili širokopasovni dostop za vse državljane EU, ter poudaril, da so potrebni nadaljnji ukrepi za zagotovitev vsesplošnega in visokohitrostnega širokopasovnega dostopa ter digitalne pismenosti in kompetenc vseh državljanov in potrošnikov<sup>[11]</sup>. Prav tako poudarja pomen varnosti v kibernetnem prostoru<sup>[12]</sup>, da bi zagotovili močno varstvo zasebnosti in drugih državljanskih svoboščin v digitalnem okolju. Parlament se poleg tega odločno zavzema za tehnološko nevtralnost, omrežno nevtralnost in internetne svoboščine evropskih državljanov, pa tudi za ukrepe dostopa do storitev in aplikacij ter njihove uporabe prek telekomunikacijskih omrežij, pri čemer je treba spoštovati temeljne pravice in svoboščine državljanov. S temi

<sup>[1]</sup> Uredba (EU) št. 531/2012, UL L 172, 30.6.2012, str. 10.

<sup>[2]</sup> Uredba (EU) št. 2015/2120, UL L 310, 26.11.2015, str. 1. Komisija, Parlament in Svet so junija 2015 dosegli dogovor, ki ga je Parlament uradno sprejel oktobra 2015 (glej: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5927\\_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5927_en.pdf), in <http://www.europarl.europa.eu/news/sl/news-room/20151022IPR98802/Internetna-nevtralnost-in-ukinitev-stro%C5%A1kov-mobilnih-gostovanj>).

<sup>[3]</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:119:FULL&from=SL>

<sup>[4]</sup> Platforma je dostopna na: <http://ec.europa.eu/consumers/odr/>, dodatne informacije pa najdete na: [http://ec.europa.eu/consumers/solving\\_consumer\\_disputes/non-judicial\\_redress/adr-odr/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/solving_consumer_disputes/non-judicial_redress/adr-odr/index_en.htm)

<sup>[5]</sup> Sprejeta besedila, P7\_TA(2013)0103.

<sup>[6]</sup> (2013/0027(COD)), Direktiva (EU) 2016/1148 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. julija 2016 o ukrepih za visoko skupno raven varnosti omrežij in informacijskih sistemov v Uniji. UL L 194, 19.7.2016, str. 1.

<sup>[7]</sup> <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/ecall-all-new-cars-april-2018>

<sup>[8]</sup> <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/sl/0083c7a4db/Think-Tank.html#studies>

<sup>[9]</sup> <http://www.europarl.europa.eu/committees/sl/events.html?id=workshops#documents>

<sup>[10]</sup> Ubiquitous Development of the Digital Single Market (Vsesplošen razvoj enotnega digitalnega trga), študija po naročilu Odbora Evropskega parlamenta za notranji trg in varstvo potrošnikov, 2013, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/Join/2013/507481/IPOL-IMCO\\_ET\(2013\)507481\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/Join/2013/507481/IPOL-IMCO_ET(2013)507481_EN.pdf)

<sup>[11]</sup> UL C 81 E, 15.3.2011, str. 45.

<sup>[12]</sup> UL C 332 E, 15.11.2013, str. 22.

ukrepi je treba tudi zagotoviti, da ponudniki internetnih storitev ne bodo omejevali možnosti uporabnikov, da dostopajo do vsebin in aplikacij in/ali uporabljajo storitve po lastni izbiri<sup>[1]</sup>.

Parlament ta jamstva sistematično utrjuje z zakonodajo. Ima tudi vodilno vlogo pri odpravljanju tarif za gostovanje in določanju standardov omrežne nevtalnosti<sup>[2]</sup>. Parlament je začel in zaključil pomembno zakonodajno delo v zvezi z direktivo o ukrepih za znižanje stroškov za postavitev elektronskih komunikacijskih omrežij<sup>[3]</sup> visokih hitrosti ter v zvezi z uredbo o elektronski identifikaciji in storitvah zaupanja za elektronske transakcije na notranjem trgu<sup>[4]</sup>.

Aprila 2016 je bila sprejeta Direktiva (EU) 2016/680<sup>[5]</sup>. Njen cilj je zagotoviti učinkovito izvajanje varstva posameznikov v zvezi z obdelavo osebnih podatkov kot njihove temeljne pravice. Poleg tega sta Evropski parlament in Svet sprejela Uredbo (EU) 2016/679<sup>[6]</sup> o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov. Cilj uredbe je odpraviti razdrobljenosti pri izvajanju varstva podatkov v Uniji in pravno negotovost, pa tudi spremeniti razširjeno javno mnenje, da v zvezi z varstvom posameznikov obstajajo znatna tveganja, zlasti pri spletni dejavnosti.

Pred kratkim je Parlament uspešno zaključil zakonodajno delo v zvezi z reformo okvira o varstvu podatkov in kibernetiki varnosti (direktiva o ukrepih za zagotavljanje visoke skupne ravni varnosti omrežij in informacij v Uniji (2013/0027 (COD))).

Parlament je opravil pregled trgovinskega sporazuma za boj proti ponarejanju (ACTA) in nato v zakonodajni resoluciji z dne 4. julija 2012 ni odobril sklenitve sporazuma<sup>[7]</sup>.

Parlament pozorno spremlja izvajanje načrta strategije za enotni digitalni trg in 16 pobud, ki naj bi

jih Komisija začela izvajati do konca leta 2016. Parlament je 19. januarja 2016 sprejel samoiniciativno poročilo z naslovom Akto za enotni digitalni trg naproti (2015/2147(INI))<sup>[8]</sup>. V njem se je osredotočil na preprečevanje neupravičenega geografskega blokiranja, potrebo po trajnem varstvu potrošnikov, ki bi vključevalo tako spletne kot nespletne nakupe, izboljšavo čezmejne dostave paketnih pošiljk, odstranitev ovir za digitalne inovacije in usklajenost ureditev za varstvo zasebnosti in podatkov<sup>[9]</sup>. Parlament se trenutno ukvarja z obsežnim zakonodajnim delom v zvezi s predlogi, ki naj bi nadgrajevali strategijo za enotni digitalni trg, in z resolucijo „Akto za enotni digitalni trg naproti“<sup>[10]</sup>, v kateri obravnava vprašanja, kot so neupravičeno geografsko blokiranje<sup>[11]</sup>, čezmejna dostava paketov<sup>[12]</sup>, čezmejna prenosljivost storitev spletnih vsebin<sup>[13]</sup>, sprememba uredbe o sodelovanju na področju varstva potrošnikov<sup>[14]</sup>, avdiovizualne medijske storitve<sup>[15]</sup>, pogodbe o spletni in drugi prodaji blaga na daljavo<sup>[16]</sup> ter pogodbe o spletni in drugi prodaji blaga na daljavo<sup>[17]</sup>.

→ Mariusz Maciejewski / Louis Dancourt / Boris Marschall

[1] UL C 153 E, 31.5.2013, str. 128.

[2] Uredba (EU) št. 2015/2120, UL L 310, 26.11.2015, str. 1.

[3] Direktiva 2014/61/EU, UL L 155, 23.5.2014, str. 1.

[4] Uredba (EU) št. 910/2014, UL L 257, 28.8.2014, str. 73.

[5] Direktiva (EU) 2016/680, UL L 119, 4.5.2016, str. 89.

[6] Uredba (EU) št. 2016/679, UL L 119, 4.5.2016, str. 1.

[7] UL C 349 E, 29.11.2013, str. 552.

[8] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2015-0371+0+DOC+PDF+V0//SL>

[9] <http://www.europarl.europa.eu/news/sl/news-room/20160114IPRO9903/Proti-geografskemu-blokiranju-za-ve%C4%8D-e-poslovanja-in-digitalnih-inovacij>

[10] Sprejeta besedila, P8\_TA(2016)0009.

[11] Predlog uredbe o preprečevanju geografskega blokiranja in drugih oblik diskriminacije na podlagi državljanstva, prebivališča ali sedeža strank na notranjem trgu, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0289>

[12] Predlog uredbe o storitvah čezmejne dostave paketov, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/SL/1-2016-285-SL-F1-1.PDF>

[13] Predlog uredbe o zagotavljanju čezmejne prenosljivosti storitev spletnih vsebin na notranjem trgu, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-627-EN-F1-1.PDF>

[14] Predlog uredbe o sodelovanju med nacionalnimi organi, odgovornimi za izvrševanje zakonodaje o varstvu potrošnikov (2016/0148 (COD)), <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/SL/1-2016-283-SL-F1-1.PDF>

[15] Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi direktive 2010/13/EU o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju avdiovizualnih medijskih storitev glede na spreminjajoče se tržne razmere (COM(2016)0287), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?qid=1477044478137&uri=CELEX:52016PC0287>

[16] Predlog direktive o nekaterih vidikih pogodb o spletni in drugi prodaji blaga na daljavo (COM(2015)0635) – 2015/0288 (COD), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?qid=1450431933547&uri=CELEX:52015PC0635>

[17] Predlog direktive o nekaterih vidikih pogodb o dobavi digitalnih vsebin, COM(2015)0634 – 2015/0287 (COD), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?qid=1450431933547&uri=CELEX:52015PC0634>

## 5.9.4 Vsesplošno razširjen enotni digitalni trg

*Enotni digitalni trg je eno od najobetavnejših področij napredka, ki prinaša tudi številne izzive, njegov potencial za ustvarjanje dobička s povečanjem učinkovitosti pa se ocenjuje na 415 milijarde EUR. Enotni digitalni trg odpira nove priložnosti za okrepitev gospodarstva z elektronskim poslovanjem, hkrati pa s pomočjo e-uprave olajšuje izpolnjevanje upravne in finančne skladnosti za podjetja ter krepi vlogo kupcev. Tržne in upravne storitve v okviru enotnega digitalnega trga se s fiksnih platform selijo na mobilne, zato postajajo čedalje bolj splošno razširjene, saj omogočajo dostop do informacij in vsebin kadar koli, kjer koli in na kateri koli napravi (splošno razširjeni trgovina in uprava). Ta napredek zahteva regulativni okvir, ki bo spodbujal razvoj računalništva v oblaku, brezmejnne mobilne podatkovne povezljivosti ter poenostavljenega dostopa do informacij in vsebin, obenem pa bo varoval zasebnost in osebne podatke ter zagotavljal kibernetško varnost in nevtralnost omrežja.*

### Pravna podlaga

Členi 4(2)(a), 26, 27, 114 in 115 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

### Cilji

Glavni cilj enotnega digitalnega trga je odpraviti nacionalne ovire za transakcije, ki potekajo po internetu. Nadgrajuje koncept skupnega trga, katerega namen je bil odpraviti trgovinske ovire med državami članicami, da bi povečali gospodarsko blaginjo in vzpostavili „vse tesnejšo unijo med narodi Evrope“, in ki se je nadalje razvil v koncept notranjega trga, opredeljenega kot „območje brez notranjih meja, na katerem je zagotovljen prost pretok blaga, oseb, storitev in kapitala“. Strategija Evropa 2020 je na podlagi Lizbonske strategije<sup>[1]</sup> uvedla Evropsko digitalno agendo<sup>[2]</sup> kot eno od sedmih vodilnih pobud in s tem potrdila ključno vlogo, ki jo bodo morale imeti informacijske in komunikacijske tehnologije (IKT), če naj bi EU do leta 2020 uresničila zastavljene cilje (5.10.3). Komisija je enotni digitalni trg v svoji strategiji za enotni digitalni trg<sup>[3]</sup> opredelila kot prednostno nalogo.

Digitalni enotni trg prinaša možnosti za izboljšanje dostopa do informacij, povečanje učinkovitosti v smislu nižjih transakcijskih stroškov, dematerializacije potrošnje in zmanjšane okoljskega odtisa ter uvedbo izboljšanih poslovnih in upravnih mode-

lov<sup>[4]</sup>. Več elektronskega poslovanja ustvarja vidne koristi za potrošnike v smislu hitro razvijajočih se novih proizvodov, nižjih cen, večje izbire ter boljše kakovosti proizvodov in storitev zaradi čezmejne trgovine in enostavnejše primerjave ponudbe<sup>[5]</sup>. Okrepjena e-uprava spodbuja spletno skladnost, dostop do delovnih mest in poslovne priložnosti tako za državljanke kot za podjetja<sup>[6]</sup>.

Po oceni stroškov neukrepanja na ravni EU in študiji Odbora za notranji trg in varstvo potrošnikov Parlamenta (IMCO) z naslovom „Contribution of the Internal Market and Consumer Protection to Growth“ (Prispevek notranjega trga in varstva potrošnikov k rasti) bi lahko enotni digitalni trg v BDP držav EU-28 prispeval približno 415 milijard EUR<sup>[7]</sup>. Na posebnih področjih politike bi lahko denimo z uvedbo računalništva v oblaku 80 % organizacij zmanjšalo stroške za 10 do 20 %. Druge koristi so večja mobilnost

<sup>[1]</sup> V Lizbonski strategiji si je EU zastavila cilj, da bo postala „najbolj konkurenčno in dinamično, na znanju temelječe gospodarstvo na svetu, sposobno trajnostne gospodarske rasti s številnejšimi in boljšimi delovnimi mesti ter z večjo socialno kohezijo“.

<sup>[2]</sup> <http://ec.europa.eu/digital-agenda/>

<sup>[3]</sup> Sporočilo Komisije z naslovom „Strategija za enotni digitalni trg za Evropo“ (COM(2015)0192). Glej tudi dodatne dokumente, objavljene v sporočilu za medije [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4919\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4919_en.htm). Na spletni strani <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/consultations> so na voljo informacije o ustreznih javnih posvetovanjih, ki so bodisi v teku, načrtovana ali zaključena.

<sup>[4]</sup> Glej študijo z naslovom „Streaming and Online Access to Content and Services“ (Pretok podatkov in spletni dostop do vsebine in storitev), pripravljeno za Odbor Parlamenta za notranji trg in varstvo potrošnikov (2014): [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/492435/IPOL-IMCO\\_ET\(2014\)492435\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/492435/IPOL-IMCO_ET(2014)492435_EN.pdf)

<sup>[5]</sup> Za izračun koristi nedavnih pobud glej: „Roadmap to Digital Single Market“ (Časovni načrt za enotni digitalni trg), informativni sestavek, pripravljen za Odbor Parlamenta za notranji trg in varstvo potrošnikov (2012), <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201209/20120914ATT51402/20120914ATT51402EN.pdf>

<sup>[6]</sup> Glej študijo z naslovom „European Single Point of Contact“ (Evropska enotna kontaktna točka), opravljeno za Odbor Parlamenta za notranji trg in varstvo potrošnikov (2013), [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507453/IPOL-IMCO\\_ET\(2013\)507453\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507453/IPOL-IMCO_ET(2013)507453_EN.pdf)

<sup>[7]</sup> Glej študijo z naslovom „Contribution of the Internal Market and Consumer Protection to Growth“ (Prispevek notranjega trga in varstva potrošnikov k rasti), ki jo je po naročilu Odbora Parlamenta za notranji trg in varstvo potrošnikov pripravil Tematski sektor A (2014), [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/518762/IPOL\\_STU\(2014\)518762\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/518762/IPOL_STU(2014)518762_EN.pdf) in [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536364/EPRS\\_STU\(2015\)536364\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536364/EPRS_STU(2015)536364_EN.pdf)

pri delu (46 %), večja produktivnost (41 %), večja standardizacija (35 %) ter več novih poslovnih priložnosti (33 %) in novih trgov (32 %) <sup>[1]</sup>. Od enotnega digitalnega trga bodo lahko imele koristi zlasti ranljive osebe (starejše osebe, osebe z omejeno mobilnostjo, izolirane osebe na podeželju, osebe s skromno kupno močjo), EU pa se bo lahko na ta način bolje spopadala z današnjimi demografskimi izzivi <sup>[2]</sup>.

## Dosežki

Ponovni zagon evropskega gospodarstva na podlagi enotnega digitalnega trga – glede na to, da potencial notranjega trga še vedno ni v celoti izkoriščen, si Parlament, Svet in Komisija znova prizadevajo za njegov ponovni zagon in za to, da bi bili javnost, kupci ter mala in srednja podjetja v središču politike enotnega trga <sup>[3]</sup>. V okviru teh prizadevanj ima osrednjo vlogo enotni digitalni trg.

Komisija je v svojem sporočilu „Evropa 2020 – Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast“ (COM(2010)2020) predstavila sedem vodilnih pobud, vključno z digitalno agendo, ki naj bi Evropo preoblikovale v „pametno, trajnostno in vključujoče gospodarstvo, ki ga bo odlikovala visoka stopnja zaposlenosti, produktivnosti in socialne kohezije“.

Komisija je maja 2010 objavila tudi poročilo z naslovom „Nova strategija za enotni trg – v službi evropskega gospodarstva in družbe“, da bi oblikovala celovito strategijo za enotni trg, ki bi zajemala vsa ustrezna področja politike, tudi digitalno politiko. V tem poročilu je predstavila tudi več pobud za utrditev enotnega trga z odpravo ovir. Omenjena sporočila Komisije in resolucija Parlamenta z dne 20. maja 2010 o uresnitvi enotnega trga za potrošnike in državljane <sup>[4]</sup> so bila podlaga za sporočilo z naslovom „K aktu za enotni trg“ (COM(2010)0608), v katerem je Komisija predstavila vrsto ukrepov za okrepitev gospodarstva EU in ustvarjanje delovnih mest. Sporočilo Komisije z dne 11. januarja 2012 z naslovom „Skladen okvir za okrepitev zaupanja v enotni digitalni trg elektronskega poslovanja in spletnih storitev“ (COM(2011)0942) je junija 2012 sledilo sporočilo „Boljše upravljanje enotnega trga“

(COM(2012)0259), ki je vsebovalo priporočilo, naj bo poudarek na sektorjih z največjim potencialom za rast, vključno z mrežnimi panogami (npr. energetika in telekomunikacije).

Septembra 2012 je Komisija objavila sporočilo o sprostitvi potenciala računalništva v oblaku v Evropi in v njem predlagala naslednje ključne ukrepe: 1) urediti zmešnjavo standardov, 2) zajamčiti varne in poštene pogodbene pogoje ter 3) vzpostaviti evropsko partnerstvo za oblak, da bi javni sektor postal gonilna sila za inovacije in rast. S tem sporočilom je želela obravnavati vprašanja, kot sta razdrobljenost enotnega digitalnega trga ter kompleksna pogodbeno okolja (COM(2012)0529).

Oktober 2012 je Komisija predložila drugi sklop predlogov – Akt za enotni trg II (COM(2012)0573) – z dvanajstimi ključnimi ukrepi, osredotočenimi na štiri glavne gonilne sile za rast, zaposlovanje in zaupanje: integrirana omrežja, čezmejna mobilnost državljanov in podjetij, digitalno gospodarstvo ter krepitev kohezije in koristi za potrošnike.

Komisija je 6. maja 2015 sprejela strategijo za digitalni enotni trg, ki vsebuje tri stebre: 1) boljši dostop potrošnikov in podjetij do digitalnega blaga in storitev po vsej Evropi, 2) oblikovanje ustreznega okolja in enakih konkurenčnih pogojev za uspešna digitalna omrežja in inovativne storitve ter 3) čim boljše izkoriščenje potenciala za rast digitalnega gospodarstva. Sestavila je načrt s šestnajstimi ključnimi ukrepi v okviru omenjenih stebrov, ki jih je treba začeti izvajati pred koncem leta 2016 <sup>[5]</sup>, in ustvarila spletno orodje po imenu Indeks digitalnega gospodarstva in družbe <sup>[6]</sup> (DESI), da bi ocenila napredek Evrope na poti k digitalnemu gospodarstvu in družbi. To orodje združuje pet ustreznih kazalnikov o mešanici sedanje evropske digitalne politike ter zagotavlja pregled nad delovanjem posameznih držav članic. Po objavi strategije je Komisija predložila številne zakonodajne predloge na področju uresničevanja enotnega digitalnega trga. Namen novih zakonodajnih predlogov je rešitev vprašanj, kot so neupravičeno geografsko blokiranje <sup>[7]</sup>, čezmejna dostava paketov <sup>[8]</sup>, čezmejna

<sup>[1]</sup> Sporočilo Komisije z naslovom „Sprostitev potenciala računalništva v oblaku v Evropi“ (COM(2012)0529).

<sup>[2]</sup> Sporočilo Komisije z naslovom „Skladen okvir za okrepitev zaupanja v enotni digitalni trg elektronskega poslovanja in spletnih storitev“ (COM(2011)0942).

<sup>[3]</sup> Dosedanja prizadevanja za izboljšanje delovanja notranjega trga in zagotavljanje varstva potrošnikov so med drugim potekala v okviru direktive o varstvu podatkov (95/46/ES), v Parlamentu pa trenutno potekajo razprave o predlogu splošne uredbe o varstvu podatkov iz leta 2012, direktivi o elektronskem poslovanju (2000/31/ES), telekomunikacijskem paketu, vključno z direktivo o e-zasebnosti (2002/58/ES), direktivi o plačilnih storitvah (2007/64/ES), direktivi o pravicah potrošnikov (2011/83/EU) in uredbi o gostovanju (531/2012).

<sup>[4]</sup> UL C 161 E, 31.5.2011, str. 84.

<sup>[5]</sup> Sporočilo Komisije z naslovom „Strategija za enotni digitalni trg za Evropo“ (COM(2015)0192). Glej tudi dodatne dokumente, objavljene v sporočilu za medije [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4919\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4919_en.htm). Na spletni strani <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/consultations> so na voljo informacije o ustreznih javnih posvetovanjih, ki so bodisi v teku, načrtovana ali zaključena.

<sup>[6]</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-385\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-385_en.htm)

<sup>[7]</sup> Predlog uredbe o preprečevanju geografskega blokiranja in drugih oblik diskriminacije na podlagi državljanstva, prebivališča ali sedeža strank na notranjem trgu <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0289>

<sup>[8]</sup> Predlog uredbe o storitvah čezmejnne dostave paketov <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/SL/1-2016-285-SL-F1-1.PDF>

prenosljivost storitev spletnih vsebin<sup>[1]</sup>, sprememba uredbe o sodelovanju na področju varstva potrošnikov<sup>[2]</sup>, avdiovizualne medijske storitve<sup>[3]</sup>, pogodbe o spletni in drugi prodaji blaga na daljavo<sup>[4]</sup> ter pogodbe o spletni in drugi prodaji blaga na daljavo<sup>[5]</sup>. Komisija je objavila tudi sporočila, v katerih je pojasnila, kakšen bo v prihodnosti pristop v politiki, denimo na področju spletnih platform<sup>[6]</sup>.

## Vloga Evropskega parlamenta

Parlament ima vseskozi vodilno vlogo pri ponovnem zagonu notranjega trga in močno spodbuja enotni digitalni trg.

V resoluciji z dne 20. aprila 2012 o „konkurenčnem enotnem digitalnem trgu – e-uprava kot vodilna sila“<sup>[7]</sup> je poudaril potrebo po jasnem in usklajenem pravnem okviru za medsebojno priznavanje elektronskega preverjanja istovetnosti, identifikacije in podpisov, kar je nujno za omogočanje delovanja čezmejnih upravnih storitev po vsej EU.

11. decembra 2012 je sprejel dve nezakonodajni resoluciji v zvezi z notranjim trgom – resolucijo o dokončanju enotnega digitalnega trga<sup>[8]</sup> in resolucijo o strategiji digitalne svobode v zunanji politiki EU<sup>[9]</sup>. Cilj resolucij je bil razviti politiko in prakso za vzpostavitev dejanskega enotnega digitalnega trga v EU,

da bi lahko poenotili 27 različnih sklopov predpisov na ključnih področjih, vključno z DDV, poštnimi storitvami in pravicami intelektualne lastnine. Vključevanje malih in srednjih podjetij v digitalno revolucijo prek pristnega, dobro razvitega vseevropskega elektronskega poslovanja je eden od predlogov Komisiji in Svetu za odpravo digitalnih ovir med državami članicami.

Parlament je 4. julija 2013 sprejel dodatno resolucijo o vzpostavitvi enotnega digitalnega trga<sup>[10]</sup>, v kateri se je osredotočil na to, kako v celoti izkoristiti možnosti, ki jih ponuja digitalni notranji trg, odpraviti pomanjkanje strokovnega znanja in spretnosti, okrepiti varnost in zaupanje potrošnikov, oblikovati privlačno zakonito ponudbo digitalnih vsebin, vzpostaviti storitve mobilnosti in mednarodno razsežnost. V tej resoluciji je opredelil politične smernice, ki jih je Komisija upoštevala v svoji strategiji za enotni digitalni trg. Njegovi dosežki na digitalnem področju temeljijo na pripravljalnem delu delovne skupine za enotni digitalni trg in elektronsko poslovanje, ki ji predseduje evropska poslanka Róza Gräfin von Thun und Hohenstein.

Na strategijo za digitalni enotni trg se je odzval s sprejetjem resolucije 19. januarja 2016 z naslovom „Aktu za enotni digitalni trg naproti“<sup>[11]</sup>, v kateri je pozval Komisijo, naj odpravi neupravičeno prakso blokiranja na podlagi geografske lokacije, izboljša dostop potrošnikov v EU do blaga in storitev, zagotovi enako raven varstva, ki bo kos izzivom prihodnosti, ne glede na to, ali se digitalne vsebine kupujejo na spletu ali zunaj njega, opredeli inovativne rešitve za čezmejno dostavo paketov, s čimer bi izboljšali storitve in zmanjšali stroške, odpravi ovire, s katerimi se srečujejo mala in srednja podjetja ter zagonska in rastoča podjetja, in naj izkoristi priložnosti, ki nastajajo z novimi informacijsko-komunikacijskimi tehnologijami, kot so velepodatki, računalništvo v oblaku, internet stvari in tridimenzionalno tiskanje. Parlament se je zavezal za ohranitev inovacijam prijazne politike za vzpostavitev spletnih platform (npr. iskalnikov, trgovin z aplikacijami), ki bodo spodbujale vstop na trg, in podprl pregled direktive o zasebnosti in elektronskih komunikacijah, da bi se zagotovila doslednost njenih določb z novimi predpisi EU o varstvu podatkov.

<sup>[1]</sup> Predlog uredbe o zagotavljanju čezmejne prenosljivosti storitev spletnih vsebin na notranjem trgu <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/SL/1-2015-627-SL-F1-1.PDF>

<sup>[2]</sup> Predlog uredbe o sodelovanju med nacionalnimi organi, odgovornimi za izvrševanje zakonodaje o varstvu potrošnikov (2016/0148(COD)), <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/SL/1-2016-283-SL-F1-1.PDF>

<sup>[3]</sup> Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi direktive 2010/13/EU o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju avdiovizualnih medijskih storitev glede na spreminjajoče se tržne razmere (COM(2016)0287), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?qid=1477044478137&uri=CELEX:52016PC0287>

<sup>[4]</sup> Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o nekaterih vidikih pogodb o spletni in drugi prodaji blaga na daljavo, (COM(2015)0635) – 2015/0288(COD), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?qid=1450431933547&uri=CELEX:52015PC0635>

<sup>[5]</sup> Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o nekaterih vidikih pogodb o spletni in drugi prodaji blaga na daljavo, (COM(2015)0634) – 2015/0287(COD), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?qid=1450431933547&uri=CELEX:52015PC0634>

<sup>[6]</sup> Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Spletne platforme in enotni digitalni trg: priložnosti in izzivi za Evropo (COM(2016)0288), [http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=15949](http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=15949)

<sup>[7]</sup> Sprejeta besedila, P7\_TA(2012)0140.

<sup>[8]</sup> Sprejeta besedila, P7\_TA(2012)0468.

<sup>[9]</sup> Sprejeta besedila, P7\_TA(2012)0470.

<sup>[10]</sup> Sprejeta besedila, P7\_TA(2013)0327.

<sup>[11]</sup> Sprejeta besedila, P8\_TA(2016)0009.

Parlament vzpostavlja digitalni enotni trg na podlagi intenzivne zakonodajne dejavnosti. Najnovejša zakonodaja zajema: uvedbo zagotovitve omrežne nevtralnosti, znižanje tarif gostovanja in odpravo teh stroškov do junija 2017<sup>[1]</sup>, sprejetje direktive o ukrepih za znižanje stroškov za izgradnjo visokohitrostnih elektronskih komunikacijskih omrežij<sup>[2]</sup>, uredbe o elektronski identifikaciji in skrbniških storitvah za elektronske transakcije na notranjem trgu<sup>[3]</sup> ter direktive o evropskih predpisih na področju kibernetске varnosti<sup>[4]</sup>. V zvezi s svežnjem o varstvu podatkov<sup>[5]</sup> sta bili 4. maja 2016 v Uradnem listu Evropske unije objavljeni Uredba (EU) 2016/679 in Direktiva (EU) 2016/680<sup>[6]</sup>, ki državljanom zagotavljata lažji dostop do lastnih podatkov in ureja način obdelave podatkov, pravico do prenosljivosti podatkov, pojasnjeno „pravico biti pozabljen“ in pravico seznanjenosti z vdorom do osebnih podatkov<sup>[7]</sup>. Ta uredba se bo začela uporabljati 25. maja 2018. Države članice bodo morale direktivo v nacionalno zakonodajo prenesti do 6. maja 2018<sup>[8]</sup>. Parlament v tem času

obsežno obravnava predloge, ki so bili predloženi na podlagi strategije za digitalni enotni trg in resolucije z naslovom „Aktu za enotni digitalni trg naproti“<sup>[9]</sup>.

Raziskave, opravljene po naročilu parlamenta, so pokazale, da ima digitalni enotni trg izjemen potencial za zmanjšanje stroškov in ovir za evropske državljane in podjetja<sup>[10]</sup>, s čimer bi postalo evropsko gospodarstvo bolj zeleno<sup>[11]</sup> in bolj socialno<sup>[12]</sup>. V Evropi se precejšen del tega potenciala doseže z razvojem e-vlade in povezanih storitev, kot je e-zdravje<sup>[13]</sup>.

Za ogled interaktivnega pregleda zakonodajnih dejavnosti Parlamenta na področju digitalnega enotnega trga preberite hitroodzivno kodo ali kliknite na naslednjo povezavo: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/542204/IPOL\\_ATA\(2015\)542204\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/542204/IPOL_ATA(2015)542204_EN.pdf).

→ Mariusz Maciejewski / Louis Dancourt / Magdalena Dimova

<sup>[1]</sup> UL L 310, 26.11.2015, str. 1; UL C 261 E, 10.9.2013, str. 54.

<sup>[2]</sup> UL L 155, 23.5.2014, str. 1.

<sup>[3]</sup> UL L 257, 28.8.2014, str. 73.

<sup>[4]</sup> Direktiva (EU) 2016/1148 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. julija 2016 o ukrepih za visoko skupno raven varnosti omrežij in informacijskih sistemov v Uniji.

<sup>[5]</sup> [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2012/0011\(COD\)&l=en](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2012/0011(COD)&l=en)

<sup>[6]</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:119:FULL&from=SL>

<sup>[7]</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6321\\_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6321_en.pdf)

<sup>[8]</sup> <http://ec.europa.eu/justice/data-protection/>

<sup>[9]</sup> Sprejeta besedila, P8\_TA(2016)0009.

<sup>[10]</sup> Študija z naslovom „Reducing costs and barriers for businesses in the Single Market“ (Zmanjšanje stroškov in ovir za podjetja na enotnem trgu) (2016), ki sta jo po naročilu odbora IMCO pripravila Tematski sektor A podjetje London Economics [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578966/IPOL\\_STU\(2016\)578966\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578966/IPOL_STU(2016)578966_EN.pdf)

<sup>[11]</sup> Študija z naslovom „Longer lifetime for products“ (Daljša življenjska doba za izdelke) (2016), ki sta jo po naročilu odbora IMCO pripravila Tematski sektor A in Nizozemska organizacija za aplikativne naravoslovne raziskave – TNO.

<sup>[12]</sup> Študija z naslovom „Social Economy“ (Socialna ekonomija) (2016), ki so jo po naročilu odbora IMCO pripravili Tematski sektor A ter svetovalci pri družbi Optimity [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578969/IPOL\\_STU\(2016\)578969\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578969/IPOL_STU(2016)578969_EN.pdf)

<sup>[13]</sup> Študija z naslovom „Ubiquitous Development of the Digital Single Market“ (2013) (Vsesplošen razvoj enotnega digitalnega trga), ki sta jo po naročilu odbora IMCO pripravila Tematski sektor A ter konzorcij WIK, RAND, in TNO [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507481/IPOL-IMCO\\_ET\(2013\)507481\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507481/IPOL-IMCO_ET(2013)507481_EN.pdf)

## 5.9.5 Obrambna industrija

*Evropska obrambna industrija je s prometom v višini 96 milijard EUR v letu 2012, 400.000 neposredno zaposlenimi osebami in 960.000 posrednimi delovnimi mesti eden glavnih industrijskih sektorjev. Zanja so značilne gospodarske in tehnološke komponente, ki so pomembni dejavniki za konkurenčnost evropske industrije. Odprava razdrobljenosti trga s postopno uvedbo evropskega trga za obrambno opremo bi skrajšala upravne postopke, spodbudila inovacije ter omejila podvajanje programov in raziskav na področju obrambe. Evropska obrambna agencija, ki je bila ustanovljena leta 2004, dejavno prispeva k razvoju te industrije. Sektor se trenutno spopada z naslednjimi izzivi: manjša poraba sredstev EU za namene obrambe, kar vpliva na naložbe v raziskave in inovacije, vse večja konkurenca na svetovnem trgu, izvajanje regulativnega okvira notranjega trga za obrambo ter podpora za mala in srednja podjetja, ki delujejo na področju obrambe, v času varčevanja.*

### Pravna podlaga

Dejavnosti Evropske unije na tem področju morajo temeljiti na členu 352 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), ki določa primere, za katere v pogodbah EU ni izrecnih določb o ukrepih, ki so nujni za doseg enega od ciljev Unije. Člen 173 PDEU zagotavlja pravno podlago za industrijsko politiko EU. Napredek pri uporabi pravil notranjega trga na trgu za obrambno opremo pa omejuje člen 346(1) PDEU, ki določa, da „vsaka država članica lahko v zvezi s proizvodnjo orožja, streliva in vojaških sredstev ali trgovino z njimi sprejme ukrepe, za katere meni, da so potrebni za zaščito bistvenih interesov njene varnosti“.

### Cilji

Obrambna industrija je za Evropsko unijo pomembna zaradi vidikov tehnologije in gospodarske politike. Konkurenčnost evropske obrambne industrije je bistvena za verodostojnost nastajajoče skupne varnostne in obrambne politike. Pomembno je, da države članice EU medsebojno sodelujejo pri odpravi politik in prakse, ki evropskim obrambnim podjetjem preprečujejo učinkovitejše sodelovanje.

### Dosežki

Obrambna industrija Evropske unije je pomembna za evropsko gospodarstvo kot celoto. Kot za vse druge industrijske panoge tudi zanjo velja, da mora biti vedno bolj učinkovita, da bi svojim strankam ponudila najboljše razmerje med ceno in kakovostjo ter hkrati zaščitila interese svojih delničarjev.

#### A. Ozadje

##### 1. Raziskovalna in razvojna politika

Okvirni program EU za raziskave in razvoj je namenjen izključno civilnim ciljem. Kljub temu pa nekatera tehnološka področja, ki jih zajema – na primer materiali ali informacijske in komunikacijske tehnologije (IKT) –, lahko prispevajo k boljši tehnološki

bazi obrambe in konkurenčnosti panoge. Kadar je to mogoče, je zato treba pri izvajanju raziskovalne politike EU upoštevati potrebe obrambne industrije. Na zasedanju decembra 2013 je Evropski svet povabil države članice, naj povečajo naložbe v programe sodelovanja na področju raziskav, Komisijo skupaj z Evropsko obrambno agencijo pa pozval, naj pripravi predloge za nadaljnje spodbujanje raziskav tehnologij z dvojno rabo.

##### 2. Prenosi znotraj EU in javna naročila

Evropska unija mora poenostaviti in uskladiti predpise o prenosih obrambnih proizvodov in opreme znotraj EU. Druga temeljna naloga je poenostaviti in uskladiti evropske predpise za javna naročila. Pomembno je oblikovati ustrezne smernice, da se na tem področju vzpostavi okvir EU.

##### 3. Izvoz

Evropski svet je na podlagi Uredbe (ES) št. 1334/2000, kot je bila spremenjena, in Skupnega ukrepa št. 401/2000 v okviru skupne zunanje in varnostne politike sprejel skupni režim za nadzor izvoza blaga in tehnologij z dvojno rabo, ki se nanaša na nadzor nad tehnično pomočjo, povezano z nekaterimi vojaškimi končnimi uporabniki; skupaj tvorita povezan sistem. Ta režim odraža mednarodne ureditve za preprečevanje širjenja orožja za množično uničevanje. Seznam nadzorovanega blaga z dvojno rabo se nahaja v Prilogi I k Uredbi (ES) št. 428/2009. Skladno z režimom EU nadzorovano blago ne sme zapustiti carinskega ozemlja EU brez izvoznega dovoljenja. V veljavi so tudi dodatne omejitve glede opravljanja posredniških storitev, povezanih z blagom z dvojno rabo in tranzitom tega blaga prek Evropske unije. S sprejetjem kodeksa ravnanja EU za izvoz orožja je bil junija 1998 dosežen velik napredek v zvezi z izvozom konvencionalnega orožja. Cilj kodeksa je izboljšati preglednost, preprečiti nelojalno konkurenco in pojasniti pravila, ki veljajo za skupne projekte. Svet vsako leto oceni izvajanje kodeksa. Junija 2000 je sprejel skupen seznam opreme, za katero kodeks ravnanja velja. Evropski parlament je v svoji resoluciji

z dne 13. marca 2008 kritiziral Svet, ker mu kodeksa ravnanja ni uspelo preoblikovati v pravno zavezujoč instrument. Komisija je 30. junija 2011 objavila zeleno knjigo o sistemu Evropske unije za nadzor izvoza blaga z dvojno rabo, da bi preučila sedanje delovanje evropskega sistema nadzora izvoza in ugotovila, na katerih področjih bi bile morda potrebne reforme.

## B. Politika EU na področju obrambne industrije

### 1. Oblikovanje evropskega trga obrambne opreme

Eden izmed glavnih ciljev politike EU na področju obrambne industrije je razvoj konkurenčne tehnološke in industrijske baze evropske obrambe (EDTIB). Ta baza bi se še okrepila, če bi vzpostavili celovit evropski trg za obrambno opremo. Julija 2006 je začel veljati medvladni režim za spodbujanje konkurenčnosti na evropskem trgu za obrambno opremo. Ta prostovoljni medvladni režim deluje na podlagi kodeksa ravnanja za javna naročila za obrambo, ki ga podpira sistem poročanja in spremljanja za lažje zagotavljanje vzajemne preglednosti in odgovornosti med državami članicami. Drug pomemben element je kodeks najboljših prakse za področje dobavne verige (maj 2005). Standardizacija obrambne opreme je pomembna za povezovanje nacionalnih trgov. Komisija je s tem v zvezi ukrepala z oblikovanjem Evropskega priročnika za javna naročila za obrambo, ki vsebuje posodobljene navedbe s področja standardizacije in javnim naročnikom prikazuje najboljše načine, kako jih navesti v naročilih za obrambo. V prihodnje bo priročnik urejala Evropska obrambna agencija. Ta je razvila evropski informacijski sistem o obrambnih standardih, ki je portal za širšo evropsko standardizacijo obrambnega materiala, namenjen opozarjanju na standarde s tega področja, ki jih je treba razviti ali precej spremeniti. Komisija in Evropska obrambna agencija bosta pripravili načrt za oblikovanje obrambnih industrijskih standardov ter možnosti za znižanje stroškov certificiranja na vojaškem področju, vključno s povečanjem vzajemnega priznavanja med državami članicami.

Komisija je 24. julija 2013 sprejela sporočilo, ki vsebuje akcijski načrt za povečanje učinkovitosti in konkurenčnosti evropske obrambne industrije. Zadevne pobude zajemajo naslednja področja: notranji trg, industrijsko politiko, raziskave in inovacije, zmogljivosti, vesolje, energijo in mednarodno trgovino. V zvezi z javnimi naročili za obrambo sporočilo napoveduje vzpostavitev mehanizma za spremljanje trga. 19. decembra 2013 je Evropski svet obravnaval zadevno sporočilo in sprejel sklepe o skupni varnostni in obrambni politiki, v katerih je navedel številne prednostne ukrepe.

## 2. Obrambna naročila in prenos obrambnih proizvodov znotraj EU

Komisija je septembra 2004 predstavila zeleno knjigo o javnih naročilih za obrambo (COM(2004)0608), da bi prispevala k postopni izgradnji preglednejšega in bolj odprtega evropskega trga za obrambno opremo med državami članicami. Zelena knjiga je del strategije za politiko Evropske unije na področju obrambne opreme, ki jo je Komisija sprejela na začetku leta 2003. Cilj je doseči učinkovitejšo uporabo sredstev na področju obrambe in izboljšati konkurenčnost te industrije v Evropi, pa tudi pripomoči k uvajanju izboljšav na področju vojaške opreme v okviru evropske varnostne in obrambne politike. V zeleni knjigi je v razpravo ponujena možnost, da se obstoječa odstopanja v skladu z nekdanjim členom 296 Pogodbe o ES (sedaj člen 346 PDEU) pojasnijo z razlagalnim sporočilom Komisije, ki bi natančneje opredeljevalo značilnosti naročil, za katere velja odstopanje v skladu s tem členom. Predlagano je tudi, da se pripravi direktiva za uskladitev postopkov dodeljevanja naročil, ki sodijo na področje uporabe pravil o odstopanju, ki so določena s členom 346.

Za vojaška in varnostna javna naročila je značilno, da so zapletena in občutljiva. Zato običajna pravila o javnih naročilih (Direktiva 2004/18/ES) niso ustrezna. Z Direktivo 2009/81/ES so bila uvedena poštena in pregledna pravila o javnih naročilih za obrambo, ki naj bi obrambnim podjetjem olajšala dostop do obrambnih trgov drugih držav članic. V njej je določen postopek s pogajanja s predhodno objavo kot standardni postopek, kar omogoča večjo prilagodljivost, posebna pravila o varnosti občutljivih podatkov, klavzule o zanesljivosti dobave in posebna pravila o sklepanju pogodb s podizvajalci. Vendar bo Direktiva 2009/81/ES, tako kot Direktiva 2004/18/ES, veljala samo ob upoštevanju člena 346 Pogodbe o delovanju Evropske unije. Države članice lahko svoje obrambne in varnostne pogodbe izvamejo, če je to potrebno za zaščito njihovih temeljnih varnostnih interesov.

Direktiva 2009/43/ES o prenosih obrambnih proizvodov znotraj EU poenostavlja in usklajuje pogoje in postopke za prenos teh proizvodov po vsej EU. Vzpostavlja enoten in pregleden sistem treh vrst dovoljenj: splošnih, globalnih in posameznih dovoljenj. Naslednji bistveni element direktive je certificiranje podjetij. Podjetja, ki veljajo za zaupanja vredna, bodo lahko izvajala prenose na podlagi splošnega dovoljenja. Izdajanje posameznih dovoljenj bi moralo postati izjema in biti omejeno le na povsem utemeljene primere.

## 3. Evropska obrambna agencija

Evropska obrambna agencija je bila ustanovljena 12. julija 2004. Njene glavne naloge so: razvoj obrambnih zmogljivosti, spodbujanje in krepitev evropskega sodelovanja na področju oborožitve, krepitev tehnološke in industrijske baze evropske



obrambe in oblikovanje mednarodno konkurenčnega evropskega trga za obrambno opremo ter izboljšanje učinkovitosti evropskih obrambnih raziskav in tehnologije.

#### 4. Evropski program za raziskave na področju varnosti

Komisija je hkrati na podlagi opravljenega dela v 90-ih letih prejšnjega stoletja in v okviru zelene knjige o javnih naročilih za obrambo začela s pospešenimi prizadevanji na področju varnostnih raziskav. S sporočilom z dne 11. marca 2003, naslovljenim „K politiki EU na področju varnostne opreme“ (2004/213/ES), je Komisija dosegla napredek pri oblikovanju programa varnostnih/obrambnih raziskav v okviru novega pripravljalnega ukrepa<sup>[1]</sup>. S programom za raziskave in inovacije, Obzorje 2020 (2014–2020), želi EU spodbuditi novo rast in ustvarjanje delovnih mest v Evropi. Eden od izzivov v okviru tega programa je spodbuditi raziskave s področja zaščite svobode in varnosti Evrope in njenih državljanov. Njegov namen je združiti vse deležnike na področju varnosti: industrijo, vključno z malimi in srednjimi podjetji, raziskovalne organizacije in univerze kot tudi javne organe, nevladne organizacije ter javne in zasebne organizacije na področju varnosti. Dejavna udeležba končnih uporabnikov je pri tem zelo pomembna. Proračun, dodeljen „varnim družbam“ za obdobje 2014–2020, znaša 1700 milijonov EUR, kar predstavlja 2,2 % sredstev Obzorja 2020.

#### Vloga Evropskega parlamenta

Parlament je sprejel več resolucij, ki obravnavajo obrambno industrijo. V resoluciji, sprejeti 10. aprila 2002, je pozval k ustanovitvi evropske agencije za oborožitev in k standardizaciji na področju obrambe. Poudaril je tudi, da je treba bolje združevati in usklajevati evropske raziskave na področju obrambe, omogočiti ustanovitev nadnacionalnih podjetij in doseči povezovanje industrij v državah pristopnicah. V poročilu o zeleni knjigi o javnih naročilih za obrambo (2005/2030(INI)) je ponovno poudaril svoje stališče iz resolucije, sprejete leta 2002, da sta močna, učinkovita in uspešna evropska oboroževalna industrija ter učinkovita politika javnih naročil bistvenega pomena za razvoj evropske varnostne in obrambne politike. Parlament v poročilu tudi spodbuja Komisi-

jo pri njenih prizadevanjih za prispevek k postopni izgradnji evropskega trga za obrambno opremo, ki bi bil bolj pregleden in odprt med državami članicami. Posebno pozornost namenja vlogi člena 346 in poziva k sprejetju razlagalnega sporočila. Komisijo tudi poziva, naj z Evropsko obrambno agencijo tesno sodeluje pri pripravi celovitega akcijskega načrta s spremljajočimi ukrepi na sorodnih področjih, kot so zanesljivost dobave, prenos, izvoz, državna pomoč in protidobave, ki so potrebni za vzpostavitev enakih pogojev za pošteno konkurenco znotraj Evrope. Evropskemu parlamentu je uspelo zagotoviti tudi, da so njegove pomisleke o „obrambnem paketu“ (tj. Direktivah 2009/43/ES in 2009/81/ES) vključili v končno sprejeto besedilo direktiv (na primer krepitev preglednosti in omejena uporaba protidobav).

V resoluciji z dne 22. novembra 2012 o izvajanju skupne varnostne in obrambne politike je Parlament vztrajal, da bi morali evropske zmogljivosti okrepiti tudi z utrditvijo industrijskih in tehnoloških temeljev evropske obrambne industrije, in države članice pozval, naj v celoti izvajajo Direktivo 2009/81/ES, da bi tako dosegli večjo interoperabilnost opreme in preprečili drobljenje trga.

Parlament v resoluciji z dne 21. novembra 2013 poziva tudi k okrepitvi evropskega industrijskega sodelovanja in poudarja potrebo po podpiranju misij skupne varnostne in obrambne politike prek evropskih raziskav in razvoja z uporabo raziskovalnega programa Obzorje 2020. Prav tako poziva države članice, naj izboljšajo preglednost in povečajo odprtost svojih obrambnih trgov, in hkrati poudarja posebno naravo javnega naročanja za obrambo.

V svojem zadnjem sporočilu (resoluciji z dne 21. maja 2015) navaja, da so sedanje varnostne grožnje lastne EU kot celoti in bi jih bilo treba obravnavati združeno in usklajeno, pri tem pa združiti in skupaj uporabljati civilne in vojaške vire. Pomembno je doseči napredek pri vzpostavitvi evropskega trga za obrambno opremo in razvoju konkurenčne tehnološke in industrijske baze evropske obrambe, ki bo zmožna ustvarjati sinergije z boljšim čezmejnimi usklajevanjem in zagotavljanjem potrebnih zmogljivosti za skupno varnostno in obrambno politiko.

→ Frédéric Gouardères

<sup>[1]</sup> UL L 67, 5.3.2004, str. 18.

## 5.9.6 Politika na področju raziskav in tehnološkega razvoja

*Evropska politika na področju raziskav in tehnološkega razvoja ima pomembno mesto v evropski zakonodaji že od ustanovitve Evropske skupnosti za premog in jeklo leta 1952 in Evropske skupnosti za atomsko energijo leta 1957. Današnje večletne okvirne programe za raziskave je uvedel Enotni evropski akt. Novembra 2011 je Komisija predlagala okvirni program „Obzorje 2020“ kot finančni instrument za izvajanje Unije inovacij, vodilne pobude strategije Evropa 2020, katere cilj je zagotoviti konkurenčnost Evrope v svetu. Z novim programom za raziskave in inovacije (2014–2020) želi EU spodbuditi novo rast in ustvarjanje delovnih mest v Evropi.*

### Pravna podlaga

Členi od 179 do 189 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

### Cilji

Od začetka veljavnosti enotnega evropskega akta je cilj politike Unije na področju raziskav in tehnološkega razvoja okrepiti znanstvene in tehnološke temelje evropske industrije ter spodbujati njeno konkurenčnost na mednarodni ravni.

Poleg tega člen 179 Pogodbe o delovanju Evropske unije določa, da je „cilj Unije okrepiti njene znanstvene in tehnološke temelje z oblikovanjem Evropskega raziskovalnega območja, v katerem raziskovalci, znanost in tehnologija prosto krožijo“.

### Dosežki

V projekt, ki se financira s sredstvi Unije, so običajno vključene pravne osebe, tj. univerze, raziskovalna središča, podjetja (skupaj z malimi in srednjimi podjetji) in posamezni raziskovalci iz različnih držav članic ter pridruženih držav in tretjih držav. Okvirni program se izvaja prek posebnih programov. Evropska unija ima v okviru teh na voljo več možnosti za uresničevanje ciljev na področju raziskav in tehnološkega razvoja:

- neposredne dejavnosti, ki jih izvaja Skupno raziskovalno središče in v celoti financira Unija;
- posredne dejavnosti, ki so lahko: (i) skupni raziskovalni projekti, ki jih izvajajo konzorciji pravnih oseb v državah članicah, pridruženih državah ali tretjih državah; (ii) omrežja odličnosti (skupni program dejavnosti, ki ga izvaja več raziskovalnih organizacij, ki povezujejo svoje dejavnosti na danem področju); (iii) usklajevalni in podporni ukrepi; (iv) posamezni projekti (podpora „pionirskim“ raziskavam); ali (v) podpora usposabljanju in poklicnemu razvoju raziskovalcev, večinoma za izvajanje „dejavnosti Marie Skłodowska-Curie“.

### Sodelovanje

Na javne razpise se lahko prijavijo vse pravne osebe s sedežem v državi članici ali pridruženi državi v skladu z nacionalnim ali mednarodnim pravom ali pravom Unije. Če je predlog sprejet, prejme podpora Unije. Tako lahko za financiranje zaprosijo univerze, raziskovalna središča, podjetja (tudi mala in srednja) ter mednarodne organizacije. V konzorcijih lahko sodelujejo tudi subjekti iz tretjih držav in celo prejmejo podporo za nekatere dejavnosti okvirnega programa.

#### a. (Mednarodno) usklajevanje in sodelovanje

Cilj sheme ERA-NET je izboljšati usklajenost med nacionalnimi in regionalnimi raziskovalnimi programi, ki jih izvajajo države članice in pridružene države, prek mreženja, vključno z vzajemnim začetkom programov in izvajanjem skupnih dejavnosti. Sedmi okvirni program pokriva tudi operativne stroške programa COST, ki je medvladni okvir za evropsko sodelovanje v znanosti in tehnologiji ter je namenjen usklajevanju nacionalno financiranih raziskav na evropski ravni, obenem pa se z njim napovedujejo in dopolnjujejo dejavnosti okvirnih programov EU. Dejavnosti sedmega okvirnega programa se usklajujejo tudi z medvladno pobudo Eureka za spodbujanje mednarodnih, tržno usmerjenih raziskav in inovacij. S pomočjo Eureka raziskovalne organizacije in panoge dajejo na trg nove izdelke, postopke in storitve.

#### b. Ukrepi na področju znanosti in tehnološkega razvoja v načrtu za oživitev evropskega gospodarstva 2010–2013

Kot del načrta za oživitev evropskega gospodarstva 2010–2013 so bila sklenjena tudi tri javno-zasebna partnerstva, ki med drugim obravnavajo raziskave in tehnološki razvoj ter inovacije: (a) pobuda „tovarne prihodnosti“ za proizvodni sektor, (b) pobuda „energetsko učinkovite stavbe“ za gradbeni sektor, in (c) pobuda „zeleni avtomobili“ za avtomobilski sektor. Evropska unija ta javno-zasebna partnerstva financira prek sedmega okvirnega programa.

### c. *Evropski inštitut za inovacije in tehnologijo*

Evropski inštitut za inovacije in tehnologijo (EIT) je bil ustanovljen leta 2008, da bi z vzpostavljanjem visoko integriranih skupnosti znanja in inovacij spodbudili in uresničili inovacije, ki bodo vodilne v svetu. Skupnosti znanja in inovacij združujejo visokošolsko izobraževanje, raziskave, podjetja in podjetništvo, da bi tako prišli do novih inovacij in novih modelov inovacij, ki bi k temu spodbudili druge.

### Program Obzorje 2020

Novembra 2011 je Komisija predstavila zakonodajni sveženj za okvirni program Obzorje 2020 za obdobje 2014–2020. Program Obzorje 2020 združuje vsa sredstva za raziskave in inovacije, ki so trenutno na voljo iz sedmega okvirnega programa za raziskave, okvirnega programa za konkurenčnost in inovacije ter Evropskega inštituta za inovacije in tehnologijo.

Z uvedbo enotnega nabora pravil močno poenostavlja sistem ter obravnava družbene izzive, tako da pomaga premostiti prepad med raziskavami in trgovino, denimo s pomočjo inovativnim podjetjem pri razvoju njihovih tehnoloških odkritij v uresničljive proizvode iz dejanskim tržnim potencialom. Ta tržno usmerjeni pristop vključuje sklepanje partnerstev z zasebnim sektorjem in državami članicami, da bo mogoče izkoristiti vse potrebne vire.

Predlog programa Obzorje 2020 se tudi osredotoča na pojasnjevanje ciljev, poenostavljanje postopkov ter preprečevanje podvajanja in razdrobljenosti. Poleg tega je pozornost namenjena večjemu sodelovanju malih in srednjih podjetij, industrije, raziskovalnih, novejših držav članic in tretjih držav v programih EU. Cilj novega programa je tudi, da bi bili podjetja, vlagatelji, javni organi, drugi raziskovalci in oblikovalci politike bolj seznanjeni z rezultati in jih bolj uporabljali.

Program Obzorje 2020 je osredotočen na tri glavne stebre:

- odlična znanost: podpira položaj EU kot vodilne v znanosti s posebnim proračunom v višini 24,4 milijarde EUR, kar vključuje 77-odstotno povišanje sredstev za Evropski raziskovalni svet;
- vodilni položaj industrije: pomaga zagotoviti vodilni položaj industrije na področju inovacij, in sicer s proračunom v višini 17,01 milijarde EUR. To vključuje naložbe v najpomembnejše tehnologije v višini 13,5 milijarde EUR ter boljši dostop do kapitala in podporo za mala in srednja podjetja;
- družbeni izzivi: 29,68 milijarde EUR je predvidenih za reševanje šestih evropskih družbenih izzivov, ki so: zdravje, demografske spremembe in dobro počutje; zanesljiva preskrba s hrano, trajnostno kmetijstvo, morsko in pomorsko raziskovanje ter biogospodarstvo, zanesljiva, čista in učinkovita energija; pameten, okolju prijazen in

integriran prevoz; podnebni ukrepi, učinkovita raba virov in surovine; ter vključujoče, inovativne in varne družbe.

Da bi k sodelovanju spodbudila mala in srednja podjetja, je Komisija predlagala poseben finančni instrument, ki naj bi zagotavljal nepovratna sredstva za raziskave in razvoj ter pomagal pri komercializaciji, in sicer prek dostopa do lastniškega kapitala (financiranje naložb v zgodnji fazi in fazi razvoja) in dolžniških instrumentov (npr. posojila in garancije).

Komisija je predlagala tudi povečanje števila novih skupnosti znanja in inovacij v okviru Evropskega inštituta za inovacije in tehnologijo. To so dolgoročna partnerstva organizacij s področja izobraževanja, tehnologije, raziskav, podjetij in podjetništva, ki se ukvarjajo z družbenimi izzivi.

Ti ukrepi naj bi pomagali izboljšati vključenost industrije, malih in srednjih podjetij, univerz in raziskovalnih centrov ter pospešiti komercializacijo rezultatov raziskav in razvoja.

Novembra 2013 je Evropski parlament sprejel večletni finančni okvir, ki je programu Obzorje 2020 dodelil proračun v višini 77 milijard EUR (v cenah za leto 2013).

### Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament se že več kot 20 let zavzema za ambicioznejšo politiko EU na področju raziskav in tehnološkega razvoja ter zahteva znatno povečanje skupnih izdatkov za raziskave v državah članicah, da bi ohranili in okrepili mednarodno konkurenčnost Evrope. Zavzema se tudi za tesnejše sodelovanje s partnerji zunaj EU, resno združitev dejavnosti strukturnih skladov EU in okvirnih programov ter za ciljno usmerjen pristop za čim boljše vključevanje malih in srednjih podjetij ter lažji dostop za obetavne šibkejši udeleženci. Poleg tega Parlament odločno vztraja pri poenostavitvi postopkov in večji prilagodljivosti okvirnih programov, da bi lahko sredstva preusmerjali na bolj obetavna področja in se odzivali na spremenjene okoliščine ter upoštevali nove prednostne raziskovalne naloge.

Med tristranskimi pogajanjimi o svežnju za program Obzorje 2020, ki so se junija 2013 zaključila s sporazumom s Svetom, je poslanec Evropskega parlamenta uspelo v predlog vnesti številne spremembe, zlasti vključitev dveh novih ciljev z ločenima strukturalama in proračunskima postavkama:

- krepitev sodelovanja in dialoga med znanstveno skupnostjo in družbo ter povečanje zanimanja za kariere na področju raziskav in razvoja med mladimi;
- razširitev spektra sodelujočih v programu s povezovanjem institucij in raziskovalcev ter z izmenjavo dobrih praks.

Poleg tega bodo mala in srednja podjetja prejela vsaj 20 % skupnega proračuna stebrov „vodilni položaj industrije“ in „družbeni izzivi“. Dodatnih 7 % skupnega proračuna teh stebrov bo namenjenega novemu posebnemu instrumentu za mala in srednja podjetja, katerega namen je povečati njihovo vključenost v projekte, financirane iz programa Obzorje 2020 (npr. z olajšanjem oddajanja raziskav malim in srednjim podjetjem, ki niso usmerjena v raziskave, ter podpiranjem sodelovanja med njimi). Leta 2015 se bo začel izvajati instrument Hitra pot do inovacij, ki bo skrajšal čas „od ideje do tržišča“ ter povečal vključenost malih in srednjih podjetij in industrije. Znanstvene objave, ki bodo rezultati financiranja iz programa Obzorje 2020, bodo morale biti prosto dostopne.

Da bi našli pravo ravnovesje med malimi, srednjimi in velikimi projekti, bo 40 % proračuna za prihodnje in nastajajoče tehnologije (del stebra 1) namenjena preprostemu, odprtemu in odzivnemu financiranju projektov sodelovanja (odprte prihodnje in nastajajoče tehnologije). Poslanci so poleg tega 85 % proračuna za energetske izzive (del stebra 3) namenili raziskavam energije, ki se ne proizvajajo iz fosilnih goriv.

Da bi se izognili porastu javno-zasebnih partnerstev pri izvajanju programa Obzorje 2020, je bilo uvedeno strožje ocenjevanje ustanavljanja in delovanja tovrstnih struktur. Opozoriti je treba, da je vmesna ocena programa Obzorje 2020 obvezna zahteva iz uredbe o njegovi vzpostavitvi. Vmesna ocena bo prispevala k izvajanju programa Obzorje 2020 in zagotovila trdno osnovo za pripravo prihodnjih dejavnosti in pobud. Rezultati bodo uporabljeni za pripravo pred-

hodne ocene učinka prihodnjega okvirnega programa za raziskave in inovacije (od leta 2017 naprej).

Spodaj je seznam nekaterih najnovejših resolucij in poročil Evropskega parlamenta o predlogu programa Obzorje 2020:

- A7-0428/2012, 19.12.2012, poročilo o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o pravilih za sodelovanje v okvirnem programu za raziskave in inovacije Obzorje 2020 ter razširjanje njegovih rezultatov (2014–2020) (COM(2011)0810 – C7-0465/2011 – 2011/0399(COD)), Odbor za industrijo, raziskave in energetiko, poročevalec: Christian Ehler;
- A7-0002/2013, 8.1.2013, poročilo o predlogu sklepa Sveta o uvedbi posebnega programa za izvajanje okvirnega programa za raziskave in inovacije (2014–2020) Obzorje 2020; (COM(2011)0811 – C7-0509/2011 – 2011/0402(CNS)), Odbor za industrijo, raziskave in energetiko, poročevalka: Maria Da Graça Carvalho;
- A7-0427/2012, 20.12.2012, poročilo o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o okvirnem programu za raziskave in inovacije (2014–2020); (COM(2011)0809 – C7-0466/2011 – 2011/0401(COD)), Odbor za industrijo, raziskave in energetiko, poročevalka: Teresa Riera Madurell;
- Resolucija Evropskega parlamenta z dne 27. septembra 2011 o zeleni knjigi: Spremeniti izzive v priložnosti: na poti k skupnemu strateškemu okviru za financiranje raziskav in inovacij v EU (P7\_TA(2011)0401).

→ Frédéric Gouardères

## 5.9.7 Inovacijska politika

*Inovacije imajo v našem gospodarstvu vse pomembnejšo vlogo. Državljeni imajo od njih koristi tako v vlogi potrošnikov kot v vlogi delavcev. Inovacije pospešujejo in izboljšujejo načrtovanje, razvoj, proizvodnjo in uporabo novih izdelkov, industrijskih procesov in storitev. So bistvenega pomena za ustvarjanje boljših delovnih mest, izgradnjo bolj zelene družbe in višjo kakovost življenja, pa tudi za ohranjanje konkurenčnosti EU na svetovnem trgu. Inovacijska politika je vmesnik med politiko na področju raziskav in tehnološkega razvoja ter industrijsko politiko, njen cilj pa je ustvariti spodbuden okvir za udeležanje zamisli na trgu. V evropski zakonodaji zaseda vse pomembnejše mesto.*

### Pravna podlaga

Pravna podlaga za splošno industrijsko politiko EU je člen 173 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), v katerem je določeno, da „Unija in države članice skrbijo za zagotovitev pogojev, ki so potrebni za konkurenčnost industrije Unije“.

Pravna podlaga za politiko EU na področju raziskav in tehnološkega razvoja so členi od 179 do 189 PDEU. Glavni instrument politike Unije na tem področju je večletni okvirni program, ki določa cilje, prednostne naloge in paket finančne podpore za več let. Okvirne programe na področju raziskav in tehnološkega razvoja sprejemata Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku in po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom.

### Cilji

Splošno priznано je, da je inovacijska politika pomembna. Hkrati je tesno povezana z drugimi politikami EU, na primer na področju zaposlovanja, konkurenčnosti, okolja, industrije in energije. Naloga inovacij je rezultate raziskav pretvoriti v nove in boljše storitve in izdelke, da bi ostali konkurenčni na svetovnem trgu ter izboljšali kakovost življenja evropskih državljanov.

Evropa porabi za raziskave in razvoj vsako leto 0,8 % BDP manj kot ZDA in 1,5 % manj kot Japonska. Hkrati prihaja do bega možganov, ko se naši najboljši raziskovalci in inovatorji selijo v države z ugodnejšimi razmerami. Čeprav je trg EU največji na svetu, je razdrobljen in premalo odprt za inovacije.

Da bi EU spremenila te trende, je razvila koncept tako imenovane Unije inovacij, s katero želi:

- postaviti Evropo na svetovni zemljevid znanosti;
- odpraviti ovire za inovacije, kot so dragi patenti, razdrobljenost trga, počasno uvajanje standardov in pomanjkanje znanja, ki onemogočajo hiter prenos zamisli na trg;
- korenito spremeniti način sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, in sicer z uvedbo partnerstev za inovacije med evropskimi institucijami, nacionalnimi in regionalnimi organi ter podjetji.

Unija inovacij je bistvena naložba v našo prihodnost. Če bomo denimo do leta 2020 dosegli cilj, da tri odstotke BDP Evropske unije namenimo raziskavam in razvoju, bi lahko do leta 2025 ustvarili 3,7 milijona delovnih mest in povečali letni BDP za 795 milijard EUR.

### Dosežki

Unija inovacij je ena od sedmih vodilnih pobud strategije Evropa 2020 za pametno, trajnostno in vključujoče gospodarstvo. Cilj te strategije, ki jo je Evropska komisija začela izvajati oktobra 2010, je izboljšati pogoje in dostop do financiranja za raziskave in inovacije v Evropi, da bi inovativne ideje lažje pretvorili v izdelke in storitve, ki bodo ustvarjali rast in delovna mesta. Unija inovacij naj bi ustvarila pravi enotni evropski trg za inovacije, ki bi pritegnil inovativne družbe in podjetja. V ta namen je bilo predlaganih več ukrepov na področju zaščite patentov, standardizacije, javnih naročil in pametne pravne ureditve. Unija inovacij naj bi tudi spodbudila naložbe zasebnega sektorja in med drugim predvideva povečanje evropskih naložb tveganega kapitala.

Za merjenje in spremljanje stanja po vsej EU in napredka, do katerega prihaja, je bilo uvedenih več instrumentov, in sicer:

- obsežen sistem kazalnikov uspešnosti za raziskave in inovacije, ki temelji na 25 kazalnikih, ter evropski trg znanja za patente in licence; evropski sistem inovacijskih kazalnikov je instrument Evropske komisije, ki je bil razvit v okviru lizbonske strategije za zagotavljanje primerjalne ocene uspešnosti držav članic EU na področju inovacij;
- regionalni sistem inovacijskih kazalnikov, ki evropske regije deli v štiri skupine inovacijske uspešnosti, podobno kot sistem kazalnikov uspešnosti za raziskave in inovacije. V prvi skupini „vodilnih inovatorjev“ je 41 regij, 58 jih je v drugi skupini „privrženecv inovacij“, 39 v tretji skupini „zmernih inovatorjev“ ter 52 v četrti skupini „skromnih inovatorjev“. Takšna delitev omogoča natančnejše kartiranje inovacij na lokalni ravni;

- Innobarometer je vsakoletna javnomnenjska raziskava, s katero se preverjajo mnenja in dejavnosti podjetij in širše javnosti v zvezi z inovacijsko politiko. Z njo pridobivajo informacije, ki so pomembne za politiko in ki jih ni mogoče dobiti iz drugih virov.

Inovacije so plod raziskovanja in izobraževanja. Evropa v naslednjem desetletju potrebuje vsaj milijon dodatnih raziskovalcev, da bi dosegla cilj 3 % BDP Evropske unije v raziskave in razvoj do leta 2020. Unija inovacij predvideva ukrepe, s katerimi bo evropski raziskovalni prostor do leta 2014 dokončno vzpostavljen. To bo bolje uskladilo evropske in nacionalne politike na področju raziskav ter odpravilo ovire za mobilnost raziskovalcev. Komisija na področju izobraževanja podpira projekte za razvoj novih učnih načrtov, ki bodo poskušali premostiti razkorak na področju znanj in veščin za inovacije.

Parlament je novembra 2013 odobril večletni finančni okvir in za program Obzorje 2020 dodelil proračun 77 milijard EUR (v cenah iz leta 2013) za obdobje 2014–2020. Obzorje 2020, vodilna pobuda Evrope 2020, s katero naj bi zagotovili konkurenčnost Evrope na svetovni ravni, je finančni instrument, ki zagotavlja izvajanje Unije inovacij. Ta novi program za raziskave in inovacije je del prizadevanj, da bi ustvarili novo rast in delovna mesta v Evropi, in združuje financiranje raziskav in inovacij, ki se enkrat zagotavlja z okvirnimi programi za raziskave in tehnološki razvoj, dejavnostmi okvirnega programa za konkurenčnost in inovativnost, ki so povezane z inovacijami, ter Evropskim inštitutom za inovacije in tehnologijo. Z uvedbo enotnega nabora pravil močno poenostavlja sistem ter obravnava družbene izzive, tako da pomaga premostiti prepad med raziskavami in trgom, denimo s pomočjo inovativnim podjetjem pri razvoju njihovih tehnoloških prebojev v uresničljive proizvode z dejanskim tržnim potencialom. Hitra pot do inovacij bo bistveno skrajšala čas od zamisli do dajanja na trg, pričakuje pa se, da bo povečala tudi udeležbo v programu Obzorje 2020 in število prvih prosilcev.

Obzorje 2020 uvaja številne posebne zaveze Unije inovacij, zlasti z osredotočenjem na resnične izzive, s katerimi se sooča družba, poenostavitvijo dostopa, vključevanjem malih in srednjih podjetij, okrepitvijo finančnih instrumentov, podporo javnim naročilom na področju inovacij, lažjanjem sodelovanja ter podpiranjem raziskav javnega sektorja in socialnih inovacij.

Poleg tega kohezijska politika daje večji poudarek raziskavam in inovacijam. V bolj razvitih regijah je vsaj 80 % sredstev iz Evropskega sklada za regionalni razvoj na nacionalni ravni namenjenih inovacijam, pri čemer so prednostne naloge nizkoogljično gospodarstvo in konkurenčna mala in srednja podjetja. V manj razvitih regijah ta delež znaša 50 %. Skladno z bolj strateško usmeritvijo je podpora na voljo le tistim državam ali regijam, ki bodo pripravile nacionalno ali regionalno strategijo za pametno specializacijo.

Nadaljnji cilj Unije inovacij je spodbuditi naložbe zasebnega sektorja, zato med drugim predvideva povečanje evropskih naložb tvegane kapitala, ki trenutno dosegajo zgolj četrtino ravni podobnih naložb v Združenih državah. Da bi izboljšali dostop do posojil za projekte na področju raziskav in razvoja ter zagnali predstavitvene projekte, je EU predlagala vzpostavitev sklada za financiranje na osnovi delitve tveganja, ki temelji na finančnem sodelovanju med Evropsko komisijo in Evropsko investicijsko banko. Njegov namen je izboljšati dostop do kreditov Evropske investicijske banke za udeležence evropskih raziskovalnih in razvojnih projektov.

Predlagan je bil tudi program za konkurenčnost podjetij ter mala in srednja podjetja (COSME), ki se bo osredotočal na finančne instrumente in nudil podporo pri internacionalizaciji malih in srednjih podjetij.

Unija inovacij naj bi ustvarila pravi enotni evropski trg za inovacije, ki bi pritegnil inovativne družbe in podjetja. V ta namen je predlaganih več ukrepov na področju zaščite patentov, standardizacije, javnih naročil in pametne pravne ureditve. Komisija je tudi pripravila strategijo za okrepitev evropske standardizacije (COM(2011)0315), v kateri poudarja, da je potrebna boljša metoda za določanje in uporabo standardov v Evropi, zato da bi prilagodili evropske in mednarodne standarde potrebam dolgoročne konkurenčnosti evropske industrije.

Poleg tega so bila zasnovana evropska partnerstva za inovacije, ki naj bi povezala javne in zasebne zainteresirane strani na regionalni in državni ravni ter na ravni EU, da bi se spopadli s pglavitnimi družbenimi izzivi ter pomagali ustvarjati delovna mesta in ekonomsko rast z združevanjem ukrepov tako na strani povpraševanja kot na strani ponudbe.

Opozoriti je treba, da je vmesna ocena programa Obzorje 2020 obvezna zahteva iz uredbe, ki ga vzpostavlja. Vmesna ocena bo prispevala k izvajanju programa Obzorje 2020 in zagotovila trdno osnovo za pripravo prihodnjih dejavnosti in pobud. Rezultati bodo uporabljeni za pripravo predhodne ocene učinka prihodnjega okvirnega programa za raziskave in inovacije (od leta 2017 naprej).

## Vloga Evropskega parlamenta

Parlament je sprejel številne resolucije, ki so dodatno okrepile inovacijsko politiko EU. Nekatere najnovejše so:

- Resolucija z dne 22. maja 2008 o vmesnem pregledu industrijske politike: prispevek k strategiji EU za rast in delovna mesta (2009/C 279 E/12). To je spodbudilo tako Komisijo kot države članice, da so povečale svoja prizadevanja za zmanjšanje upravnega bremena za podjetja, obenem pa je pokazalo, da je pomembno imeti pregledno in poenostavljeno politiko na področju pravic intelektualne lastnine;

- Resolucija z dne 16. junija 2010 o EU 2020. Čeprav je Parlament v resoluciji močno podprl oblikovanje industrijske politike, ki bo ustvarjala najboljše okolje za ohranjanje in razvoj močne, konkurenčne in razgibane industrijske osnove v Evropi, je tudi poudaril, da bi morala strategija Evropa 2020 razkriti prednostni in pomanjkljivosti preusmerjanja na trajnostno in energetske učinkovito gospodarstvo;
- Resolucija Evropskega parlamenta z dne 11. novembra 2010 o evropskih partnerstvih za inovacije v okviru vodilne pobude Unija inovacij;
- Resolucija z dne 9. marca 2011 o industrijski politiki za dobo globalizacije. V njej je poudaril pomen celovitejšje vizije za evropsko industrijo v letu 2020, saj sta dolgoročna regulativna predvidljivost in stabilnost bistveni za privabljanje naložb;
- Resolucija z dne 27. septembra 2011 o zeleni knjigi Spremeniti izzive v priložnosti: na poti k skupnemu strateškemu okviru za financiranje raziskav in inovacij v EU;
- Resolucija z dne 12. maja 2011 o Uniji inovacij: preoblikovanje Evrope za obdobje po krizi;
- Resolucija z dne 26. oktobra 2011 o programu za nova znanja in spretnosti ter delovna mesta, v kateri je Parlament poudaril pomen razvoja tesnejšega sodelovanja med raziskovalnimi inštituti in industrijo ter spodbujanja in podpore industrijskim podjetjem, da vlagajo v raziskave in razvoj. Pozval je k več naložbam v izobraževanje, raziskave in inovacije, k spodbujanju centrov odličnosti in mobilnosti mladih ter k podpiranju ustvarjanja pogojev za rast inovativnih podjetij;
- Resolucija z dne 21. novembra 2013 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o oblikovanju programa Obzorje 2020 – okvirni program za raziskave in inovacije (2014–2020);
- Resolucija z dne 6. julija 2016 o sinergijah za inovacije: evropski strukturni in investicijski skladi, program Obzorje 2020 ter drugi evropski inovacijski skladi in programi EU.

---

→ Frédéric Gouardères

## 5.10 Socialna politika in politika zaposlovanja

### 5.10.1 Socialna politika in politika zaposlovanja: splošna načela

*Socialna razsežnost evropskega povezovanja se je z leti zelo razvila in postala osrednja posebnost strategije Evropa 2020, katere namen je zagotavljati vključujočo rast z visoko ravno zaposlenosti in zmanjšanjem števila oseb, ki živijo v revščini ali jim grozi socialna izključenost.*

#### Pravna podlaga

Člen 3 Pogodbe o Evropski uniji (PEU) ter členi 9, 10, 19, 45–48, 145–150 in 151–161 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

#### Cilji

Spodbujanje zaposlovanja, boljše življenjske razmere in delovni pogoji, ustrezna socialna zaščita, dialog med socialnimi partnerji, razvoj človeških virov za trajno visoko stopnjo zaposlenosti in boj proti izključenosti so skupni cilji Evropske unije in držav članic na področju socialne dejavnosti in zaposlovanja, kot je opisano v členu 151 PDEU.

#### Dosežki

##### A. Od Rimske do Maastrichtske pogodbe

Da bi delavci in njihove družine lahko v celoti izkoristili pravico do prostega gibanja in iskanja dela na vsem skupnem trgu, je bila že z Rimsko pogodbo določena uskladitev sistemov socialne varnosti držav članic. Rimska pogodba je določila načelo enakega plačila za moške in ženske, za katerega je Sodišče potrdilo, da se uporablja neposredno, in predvidela oblikovanje Evropskega socialnega sklada (5.10.2).

Zaskrbljenost glede strukturnih neravnovesij in nenake rasti v Evropi je kasneje vodila v bolj proaktivno socialno politiko na ravni Skupnosti. Prvi program socialnih ukrepov je Svet sprejel leta 1974.

Enotni evropski akt je uvedel določbe za usklajevanje varnostnih in zdravstvenih razmer pri delu. Svet je s kvalificirano večino in v sodelovanju z Evropskim parlamentom sprejel nekaj direktiv, ki opredeljujejo minimalne zahteve na tem področju. V enotnem evropskem aktu je bila opredeljena tudi možnost, da se socialni partnerji na evropski ravni pogajajo o kolektivnih pogodbah, z njim pa je bila tudi uvedena politika Skupnosti za gospodarsko in socialno kohezijo.

Doseženo je bilo soglasje o tem, da je treba nameniti več pozornosti socialnim vidikom, povezanim z dokončno vzpostavitvijo notranjega trga. Po dolgotrajnih razpravah so voditelji držav in vlad enajst držav članic na vrhu v Strasbourgu decembra 1989 sprejeli Listino Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev (socialno listino), pri čemer je Združeno kraljestvo uporabilo možnost izvetja.

S podpisom Maastrichtske pogodbe je bilo spodbujanje visoke ravni zaposlenosti in socialne zaščite uradno sprejeto kot ena izmed nalog, ki so jih države članice naložile Evropski skupnosti. Ker pa na medvladni konferenci ni bilo mogoče doseči soglasja, se je enajst držav članic odločilo, da naredijo korak naprej in sklenejo sporazum o socialni politiki, s katerim so bile uvedene nekatere pomembne novosti (5.10.6, 5.10.8). V Protokolu št. 14 k Pogodbi, h kateremu je bil ta sporazum priložen, je bilo zapisano, da „enajst držav članic [...] želi vztrajati na poti, ki je bila leta 1989 načrtana s Socialno listino“, s čimer je bilo Združeno kraljestvo izvzeto.

S sporazumom je Svet dobil pooblastilo za sprejemanje direktiv, ki opredeljujejo minimalne zahteve na več novih področjih in so zavezujoče za vse države članice, razen za Združeno kraljestvo.

##### B. Od Amsterdamske do Lizbonske pogodbe

Neugoden položaj z dvojno pravno podlago, ki ga je povzročilo izvetje Združenega kraljestva, se je končno razrešil s podpisom Amsterdamske pogodbe, ko so se vse države članice, tudi Združeno kraljestvo (po zamenjavi vlade), sporazumele o vključitvi sporazuma o socialni politiki – z nekaj manjšimi spremembami – v besedilo Pogodbe ES (členi od 151 do 161 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU)). V členu 153 je postopek soodločanja nadomestil sodelovanje, njegova uporaba pa je bila razširjena tudi na predpise o Evropskem socialnem skladu (5.10.2), prostem pretoku delavcev in socialni varnosti delavcev migrantov v Skupnosti (5.10.4). Nov odstavek je omogočil sprejemanje ukrepov za spodbujeno



sodelovanje med državami članicami pri boju zoper socialno izključenost. Z novim členom 19 je bila na ES prenesena možnost sprejemanja ustreznih ukrepov za boj proti diskriminaciji na podlagi spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti. Na osnovi tega sta bili sprejeti dve direktivi: Direktiva 2000/43/ES o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost in Direktiva 2000/78/ES o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu.

Amsterdamska pogodba je na seznam ciljev Evropske unije dodala spodbujanje visoke stopnje zaposlenosti in je na Evropsko skupnost prenesla odgovornost za podporo in dopolnjevanje dejavnosti držav članic na tem področju, da bi s tem spodbudila sodelovanje med državami članicami ter razvila usklajeno strategijo – evropsko strategijo zaposlovanja (členi 145–150 PDEU), zasnovano na odprti metodi usklajevanja (5.10.3). Na vrhu v Amsterdamu junija 1997 je bilo odločeno, da se bodo določbe iz tega novega naslova začele uporabljati takoj.

Ob začetku izvajanja lizbonske strategije marca 2000, s katero naj bi Evropska unija postala najbolj konkurenčno gospodarstvo na svetu, so voditelji držav tudi priznali, da gospodarska rast sama po sebi ni dovolj za boj proti revščini ali socialni izključenosti, ter se zavezali k boljšemu sodelovanju na tem področju s pomočjo odprte metode usklajevanja, ki so jo kasneje v tako imenovani odprti metodi usklajevanja na socialnem področju razširili še na področja pokojnin ter zdravstvenega varstva in dolgotrajne nege.

Leta 2000 je bil poleg tega na vrhu v Nici sprejet program evropske socialne politike do leta 2005, s posebno konvencijo pa je bila razglašena tudi Listina Evropske unije o temeljnih pravicah. Kljub temu je bil podpis pogodbe iz Nice precejšnje razočaranje za tiste, ki so pričakovali pomemben napredek na socialnem področju. Za spodbujanje sodelovanja med državami članicami in Komisijo na področju politik socialne zaščite je bil ustanovljen odbor za socialno zaščito, vendar so bili vsi predlogi za razširitev uporabe postopka soodločanja zavrjeni.

Ob vmesnem pregledu lizbonske strategije leta 2005 so bile v integrirane smernice za rast in zaposlovanje vključene smernice za delovna mesta, sprejete v okviru evropske strategije zaposlovanja, lizbonski proces reform pa je bil usklajen z odprto metodo usklajevanja na socialnem področju v okviru triletnih ciklov.

Leta 2005 je bil sprejet nov socialni program za obdobje 2006–2010, ki naj bi pospremil nov zagon lizbonske strategije. V podporo izvajanju ciljev EU na socialnem področju je bil za obdobje 2007–2013 ustanovljen program EU za zaposlovanje in socialno solidarnost, imenovan Progress (5.10.9). Leta 2007 je bil v podporo delavcem, ki so zaradi sprememb globalnih trgovinskih vzorcev postali presežni, usta-

novljen Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji (ESPG) (5.10.2).

13. decembra 2007 je bila podpisana Lizbonska pogodba, ki je omogočila nadaljnji napredek pri krepitvi socialne razsežnosti evropskega povezovanja. Pogodba o Evropski uniji zdaj poudarja socialne cilje EU, vključno s polno zaposlenostjo in medgeneracijsko solidarnostjo (člen 3). Člen 6 priznava Listini o temeljnih pravicah enako pravno veljavnost kot jo imata Pogodbi. V sami Listini so priznane t. i. solidarnostne pravice, na primer pravica delavcev do informacij in posvetovanj, pravica do kolektivnih ukrepov ter do zdravih in varnih delovnih pogojev, pa tudi pravica do socialne varnosti in socialne pomoči. V Pogodbo o delovanju Evropske unije je bila vključena horizontalna socialna klavzula, ki se glasi: „Pri opredeljevanju in izvajanju svojih politik in dejavnosti Unija upošteva zahteve, ki so povezane s spodbujanjem visoke stopnje zaposlenosti, zagotavljanjem ustreznih socialnih zaščit, bojem proti socialni izključenosti in visoko stopnjo izobraževanja in usposabljanja ter varovanjem človekovega zdravja“ (člen 9).

### C. Razvoj dogodkov po Lizbonski pogodbi

Komisija je julija 2008 kot odziv na vse večjo brezposelnost, ki jo je povzročila finančna in gospodarska kriza, objavila prenovljen socialni program z naslovom Priložnosti, dostopnost in solidarnost v Evropi 21. stoletja. Sprejeti so bili ukrepi za večjo učinkovitost obstoječih finančnih instrumentov (EES in ESGP). Poleg tega je bil leta 2010 ustanovljen nov evropski mikrofinančni instrument Progress, ki zagotavlja mikrokredite za mala podjetja in brezposelne, ki želijo ustanoviti ali razširiti lastno podjetje.

Vključujoča rast – utrjevanje gospodarstva z visoko stopnjo zaposlenosti, ki omogoča socialno in teritorialno kohezijo – je eno izmed prednostnih področij strategije Evropa 2020, naslednice lizbonske strategije. Novi strateški načrt EU prvič navaja jasen cilj osnivanja svojega „socialnega“ stebra (tj., da se število ljudi, ki so izpostavljeni revščini, do leta 2020 zmanjša za 20 milijonov), vsebuje pa tudi obnovljeno zavezo za doseg ambicioznega cilja na področju zaposlovanja, in sicer 75-odstotno zaposlenost oseb v starostni skupini 20–64 let. Tri izmed sedmih vodilnih pobud, ki so bile izbrane zaradi lažjega doseganja ciljev strategije Evropa 2020, sodijo na področje zaposlovanja in socialnih zadev: Program za nova znanja in spretnosti ter nova delovna mesta, katerega namen je obnoviti politike prožne varnosti in doseči boljše delovanje trga dela, pomagati ljudem pri razvijanju znanj in spretnosti prihodnosti ter izboljšati kakovost delovnih mest in delovnih pogojev; Mladi in mobilnost prispeva k boljšemu izobraževanju in usposabljanju, pomaga mladim pri študiju v tujini in jim pomaga pri iskanju zaposlitve; Evropska platforma za boj proti revščini in socialni izključenosti pa pomaga razširjati primere dobre prakse in

daje na voljo sredstva za podporo socialni vključenosti in boju proti diskriminaciji (glej poglavje 5.10.9). Od leta 2010 glavni cilji strategije Evropa 2020 na socialnem področju in področju zaposlovanja služijo kot primerjalni cilji za ocenjevanje evropske strategije zaposlovanja. Slednje je bilo vključeno v evropski semester, postopkovni instrument za časovno bolj usklajene politike na ravni EU v ponavljajočih se letnih ciklih, kar zadeva makroekonomska, fiskalna in socialna vprašanja ter vprašanja zaposlovanja.

Da bi se premaknila k bolj poglobljeni in pravičnejši ekonomski in monetarni uniji je Komisija marca 2016 začela javno posvetovanje o začasnem osnutku za evropski steber socialnih pravic kot del delovnega programa Komisije za leto 2016. To bi lahko privedlo do referenčnega dokumenta za posodobitev zakonodaje EU in pregled uspešnosti v euroobmočju. Druge države članice se lahko pridružijo pobudi, ki zajema tri področja delovanja: (1) enake možnosti in dostop do trga dela, (2) pravični delovni pogoji in (3) dostop do ustrezne in vzdržne socialne zaščite.

### Vloga Evropskega parlamenta

Čeprav je imel Parlament dolgo le posvetovalno in nadzorno vlogo, je vedno dejavno sodeloval pri razvoju ukrepov EU na področju zaposlovanja in socialne politike, katerih namen je bil krepiti sposobnost Evrope za boj proti brezposelnosti in izboljšanje življenjskih razmer za vse. Vse od zgodnjega obdobja evropskega povezovanja je Parlament pogosto pozval k bolj dejavni socialni politiki, ki bi odražala vse večji pomen Unije na gospodarskem področju, in je podprl različne predloge Komisije v tej smeri. Evropski parlament je pri pripravi Amsterdamske pogodbe sodeloval tesneje kot pri prejšnjih pregledih Pogodb in nekatere pomembne novosti, kot je vključitev socialnega sporazuma in poglavja o zaposlovanju, odražajo priporočila Parlamenta.

V času lizbonske strategije je Parlament vztrajal pri vlogi, ki bi jo morala imeti vprašanja, povezana z zaposlovanjem in socialnimi zadevami, pri načrtovanju strategij rasti, ki se bodo izvajale na ravni EU in na nacionalni ravni. Opozoril je, da je visoka raven socialne zaščite osrednjega pomena za lizbonsko strategijo, in poudaril, da je nesprejemljivo, da ljudje živijo pod pragom revščine ali da so socialno izključeni. Izrazil

je tudi stališče, da v lizbonski strategiji ni dovolj zavezujočih ciljev na socialnem področju, in države članice pozval, naj pozorno spremljajo vpliv reform, ki se izvajajo v okviru strategije Evropa 2020, na zaposlovanje in socialne zadeve. Podobno je Parlament med razpravami o gospodarski krizi med drugim jasno pozval k zavezi EU, da se ohranijo evropski socialni modeli in močna socialna Evropa.

Ker se glavni cilji strategije Evropa 2020 nadzirajo in izvajajo v okviru postopka evropskega semestra, je Parlament večkrat pozval k učinkovitejšemu vključevanju ciljev na področju zaposlovanja in socialnih ciljev v evropski semester, med drugim z zavezujočimi socialnimi kazalniki in njihovo razširitvijo, da bi npr. zajeli revščino otrok in dostojno delo. Parlament prav tako globoko obžaluje, da je njegova vloga v evropskem semestru omejena, in poziva k medinstitucionalnemu sporazumu, ki bi mu omogočil večje sodelovanje v postopku.

Parlament je izrazil ostre kritike na račun ukrepov, ki se sprejemajo izven nadsocialnega okvira, kot so npr. programi gospodarskega prilagajanja. Marca 2014 je Parlament izjavil, da bi morale politični postopek oblikovanja in izvajanja programov prilagajanja za države v resnih finančnih težavah voditi le resnično demokratično odgovorne institucije.

Evropski parlament je svojo zavezanost socialnim vrednotam potrdil tudi pri odločanju o porabi finančnih sredstev iz proračuna EU. Nedavno mu je uspelo zagotoviti, da bo za Evropski socialni sklad, glavno orodje EU v boju proti brezposelnosti in socialni izključenosti, namenjenih 23,1 % vseh kohezivskih sredstev EU in da bodo države članice za socialno vključevanje morale porabiti 20 % sredstev ESS.

Evropski parlament je v svoji resoluciji z dne 25. februarja 2016 o evropskem semestru za usklajevanje gospodarskih politik pozval Komisijo in države članice, naj sprejmejo ukrepe za okrepitev socialnega zблиževanja na višji ravni v Uniji. Prav tako je pozval Komisijo, naj določi in količinsko opredeli svoj koncept socialne pravičnosti. Razvoj evropskega stebra socialnih pravic je korak v to smer in bo predmet obširne razprave v Parlamentu.

→ Susanne Kraatz

## 5.10.2 Evropski socialni sklad

*Evropski socialni sklad je bil oblikovan z rimsko pogodbo, da bi izboljšal mobilnost delavcev in možnosti zaposlovanja na skupnem trgu. Njegove naloge in pravila delovanja so bili pozneje prilagojeni glede na gospodarska gibanja in razmere na področju zaposlovanja v državah članicah ter glede na razvoj političnih prednostnih nalog, opredeljenih na ravni EU.*

### Pravna podlaga

Členi 162–164, 174, 175, 177 in 178 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

Z začetkom veljavnosti lisbonske pogodbe se splošna pravila za strukturne sklade sprejemajo v skladu z rednim zakonodajnim postopkom.

### Cilj

Evropski socialni sklad je na podlagi Uredbe (EU) št. 1304/2013 namenjen izboljšanju zaposlitvenih možnosti, krepitvi socialnega vključevanja, ukrepanju proti revščini, spodbujanju izobraževanja, spretnosti in vseživljenjskega učenja ter oblikovanju ukrepov aktivnega, obsežnega in trajnostnega vključevanja.

Evropski socialni sklad je v skladu s svojimi prednostnimi nalogami namenjen:

- spodbujanju visoke stopnje zaposlenosti in kakovosti delovnih mest, izboljšanju dostopa do trga dela, podpiranju geografske in poklicne mobilnosti delavcev in olajševanju njihovega prilagajanja industrijskim spremembam;
- spodbujanju visoke stopnje izobraževanja in usposabljanja za vse ter podpiranju prehoda mladih iz izobraževanja v zaposlovanje;
- ukrepanju proti revščini, krepitvi socialnega vključevanja in spodbujanju enakosti spolov, nediskriminacije in enakih možnosti.

### Dosežki

#### A. Predhodna programska obdobja

Evropski socialni sklad je prvi strukturni sklad. V predhodnem obdobju (do leta 1970) so države članice iz njega dobile povrnjeno polovico stroškov poklicnega usposabljanja in dodatkov za preselitev delavcev, ki jih je prizadelo gospodarsko prestrukturiranje. V tem obdobju je pomoč iz sklada prejelo več kot dva milijona ljudi. S sklepom Sveta so se leta 1971 sredstva sklada precej povečala, sistem retroaktivnega financiranja so nadomestila nova pravila, ki so določala, da morajo države članice prošnje za pomoč vložiti vnaprej. Leta 1983 je nova reforma (sklep Sveta 83/516/EGS z dne 17. oktobra 1983) bolj skoncentrirala dejavnosti sklada, ki so morale biti usmerjene zlasti na boj proti brezposelnosti mladih ter na regije, ki so najbolj potrebovale pomoč. Enot-

ni evropski akt iz leta 1986 je z vključitvijo cilja ekonomske in socialne kohezije v Skupnosti v Pogodbo ES ustvaril podlago za celovito reformo (uredbi z dne 24. junija in 19. decembra 1988), katere osnovni cilj je bil uvesti usklajen pristop k načrtovanju in delovanju strukturnih skladov. Z Maastrichtsko pogodbo se je obseg podpore iz Evropskega socialnega sklada, kot je opisano v členu 146, razširil še na „prilaganje spremembam v industriji in proizvodnih sistemih“. V naslednjem programskem obdobju od leta 1994 do 1999 so se sredstva, dodeljena ekonomski in socialni koheziji, podvojila (141 milijard ECU). Po nekaj pilotnih projektih v predhodnem programskem obdobju so bile pobude Skupnosti potrjene za obdobje 1994–1999 in so prejele več sredstev (9 % vseh virov strukturnih skladov). Evropski socialni sklad je sofinanciral dva taka programa za podporo inovativnim mednarodnim projektom: Adapt, ki je bil namenjen pomoči delodajalcem in delavcem, da predvidijo spremembe v svoji panogi ter se spopadejo z njihovimi posledicami, in Employment, katerega štiri pobude so bile namenjene spodbujanju vključevanja ranljivih skupin na trg dela.

V okviru Agende 2000 se je splošni okvir strukturnih skladov za programsko obdobje 2000–2006 poenostavil. Evropski socialni sklad, kateremu je bilo dodeljenih 60 milijard EUR, je dobil dvojno nalogo, in sicer prispevati h kohezijski politiki in izvajanju evropske strategije zaposlovanja (5.10.3), njegovo področje uporabe pa je bilo temu primerno prirejeno. Pobuda Skupnosti EQUAL se je osredotočala na podporo inovativnim nadnacionalnim projektom, ki so bili namenjeni boju proti diskriminaciji in prikrajšanosti na trgu dela. Gre za edino pobudo, ki se je v programskem obdobju 2000–2006 sofinancirala iz Evropskega socialnega sklada.

V programskem obdobju 2007–2013 so ostali le trije strukturni skladi: Evropski socialni sklad, Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) in Kohezijski sklad. Skupaj naj bi dosegli cilje konvergence (81 % sredstev), regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja (16 % sredstev za nekonvergenčne regije) in evropskega teritorialnega sodelovanja za spodbujanje usklajenega razvoja v vsej EU (2,5 % sredstev).

Sredstva strukturnih skladov se državam članicam dodelijo v skladu s formulo, v kateri se upoštevajo število prebivalcev (in gostota prebivalstva), regionalna razvitost, brezposelnost in stopnja izobraženosti, o čemer se države članice dogovorijo ob določitvi večletnega finančnega okvira za dano obdobje.

Ena glavnih lastnosti strukturnih skladov je načelo dodatnosti, v skladu s katerim države članice strukturnih skladov ne morejo uporabiti za to, da bi nadomestile domače izdatke za dejavnosti, za katere so se že predhodno odločile, da jih bodo izvajale.

Sklad je imel v obdobju 2007–2013 skupaj z drugimi finančnimi instrumenti evropske kohezijske politike osrednjo vlogo pri evropskem akcijskem načrtu za okrevanje, ki ga je Evropski svet sprejel decembra 2008, ter pri usklajenem evropskem načrtu za oživitev gospodarstva, ki ga je Komisija predstavila novembra istega leta.

## B. Sedanje programsko obdobje (2014–2020)

### 1. Pet strukturnih skladov, ki jih urejajo skupna pravila

Pet evropskih strukturnih in investicijskih skladov v obdobju 2014–2020, in sicer Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad, Kohezijski sklad, Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja in Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo, ureja sklop skupnih pravil. Poleg tega so v uredbah za posamezne sklade opredeljena področja posredovanja in druge podrobnosti. V Uredbi (EU) št. 1303/2013 z dne 17. decembra 2013 so opredeljena skupna načela, pravila in standardi za izvajanje petih evropskih strukturnih in investicijskih skladov. V Uredbi (EU) št. 1304/2013 z dne 17. decembra 2013 so določene naloge Evropskega socialnega sklada, vključno s področjem uporabe njegove podpore, posebnimi določbami in vrstami izdatkov, upravičenih do pomoči.

### 2. Evropski socialni sklad in pobuda za zaposlovanje mladih

Vloga Evropskega socialnega sklada se je za obdobje 2014–2020 zaradi uvedbe pravno zavezujočega najnižjega deleža v višini 23,1 % vseh kohezijskih sredstev okrepila. Skladu je dodeljenih 74 milijard EUR (v obdobju 2007–2013 je predvideni znesek znašal 75 EUR), iz njega pa se v sedemletnem obdobju večletnega finančnega okvira sofinancirajo nacionalni ali regionalni operativni programi, ki jih predlagajo države članice in jih Komisija s sklepom odobri.

Decembra 2013 je bila sprejeta nova uredba o Evropskem socialnem skladu za obdobje 2014–2020. Njen poudarek je na naslednjih štirih tematskih ciljih:

- spodbujanje trajnostnega in kakovostnega zaposlovanja ter podpiranje mobilnosti delovne sile;
- spodbujanje socialnega vključevanja ter boj proti revščini in diskriminaciji;
- vlaganje v spretnosti, izobraževanje, usposabljanje in poklicno usposabljanje ter vseživljenjsko učenje;
- izboljšanje institucionalnih zmogljivosti javnih organov in interesnih skupin ter učinkovita javna uprava.

Sklad torej koristi ljudem, zlasti mladim, ženskam in pripadnikom prikrajšanih skupin, saj spodbuja socialno vključevanje. Poleg tega podpira delavce, podjetja in podjetnike. Nenazadnje pa državam članicam pomaga pri izboljšanju njihove javne uprave in upravljanja.

Veljavna uredba o tem skladu vključuje pobudo za zaposlovanje mladih, ki se financira iz treh virov: nacionalnih dodelitvah Evropskega socialnega sklada (3,2 milijarde EUR), posebnega proračuna EU (3,2 milijarde EUR) in nacionalnega sofinanciranja dela Evropskega socialnega sklada. S pobudo se podpirajo mladi, ki se ne izobražujejo, niso zaposleni in se ne usposablajo, v regijah, kjer stopnja brezposelnosti znaša več kot 25 %. Komisija je februarja 2015 predlagala spremembo te uredbe, tako da bi povečali stopnjo predhodnega financiranja v okviru pobude za zaposlovanje mladih, ki se bo izplačalo po sprejetju operativnih programov, v proračunu za leto 2015 z 1–1,5 % na do 30 %, kar bi pospešilo izvajanje v državah članicah.

### 3. Instrumenti za vključevanje na trg dela, ki dopolnjujejo Evropski socialni sklad

Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji je bil oblikovan v okviru večletnega finančnega okvira 2007–2013 kot instrument konkurenčnosti, ne kohezije, za podporo delavcem, odpuščenim zaradi velikih strukturnih sprememb svetovnih trgovinskih vzorcev, ki so posledica globalizacije. Medtem ko se Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji uporablja za odzivanje na posebne nujne zadeve, kot so masovna odpuščenja zaradi globalizacije, za omejeno časovno obdobje, se s sredstvi Evropskega socialnega sklada podpirajo večletni programi za doseganje dolgoročnih strukturnih ciljev zadrževanja ljudi na trgu dela ali njihove ponovne vključitve nanj.

Zaradi krize je bila uredba o Evropskem skladu za prilagoditev globalizaciji (Uredba (ES) št. 1927/2006) začasno spremenjena, in sicer do konca leta 2011, da bi sklad pomagal tudi delavcem, odpuščenim zaradi krize, stopnja sofinanciranja pa je bila od 50- do 65-odstotna. Decembra 2013 sta Parlament in Svet sprejela novo uredbu o Evropskem skladu za prilagoditev globalizaciji (Uredba (EU) št. 1309/2013) s proračunom do 105 milijonov EUR. Ta uredba poleg odpuščanij zaradi strukturnih sprememb, ki so posledica globalizacije, vključuje tudi odpuščenja, ki so posledica svetovne finančne in gospodarske krize.

Nekdanji program Progress je bil vključen v nov program EU za zaposlovanje in socialne inovacije in predstavlja eno od njegovih treh osi. Proračun novega programa znaša 550 milijonov EUR, program pa je namenjen spodbujanju visoke stopnje zaposlenosti s kakovostnimi in trajnimi delovnimi mesti, zagotavljanju ustrezne in dostojne socialne zaščite, boju proti socialni izključenosti in revščini ter izboljšanju delovnih pogojev.

### Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament je z leti pridobival vse večji vpliv na Evropski socialni sklad. Po maastrichtski pogodbi je moral odobriti splošne določbe o skladih, z amsterdamsko pogodbo pa so se izvedbeni predpisi za evropski socialni sklad sprejemali s postopkom soodločanja. Parlament meni, da je ta sklad najpomembnejše sredstvo Unije za boj proti brezposelnosti. Zato se je vedno zavzemal za njegovo učinkovito delovanje in je pozival k poenostavitvi zakonodaje in postopkov, kar bi lahko izboljšalo učinkovitost in kakovost pomoči sklada.

Kot sozakonodajalec v postopku sprejemanja uredbe o Evropskem socialnem skladu za programsko obdobje 2007–2013 je predlog Komisije dopolnil s predlogi, ki so pripomogli k preoblikovanju sklada v pomembno orodje za lažje izvajanje evropske strategije zaposlovanja. Spremenil je besedilo osnutka uredbe, da bi razširil obseg pomoči tega sklada in vključil prizadevanja za boj proti neenakosti moških in žensk, diskriminaciji in socialni izključenosti prek zagotavljanja lažjega dostopa do zaposlitve za ranljive skupine.

Podprl je predlog Komisije o prispevku tega sklada k reševanju gospodarske krize in odobril zakono-

dajo, namenjeno zagotavljanju hitrejšega dostopa do njega. V svoji resoluciji z dne 7. oktobra 2010 je pozval k okrepitvi Evropskega socialnega sklada kot glavnega gibalca za izvajanje strategije Evropa 2020, na primer s povečanjem prožnosti ter poenostavitvijo pregledov in postopkov.

Zahvaljujoč Parlamentu bodo sredstva tega sklada v sedanjem programskem obdobju 2014–2020 znašala 23,1 % vseh kohezijskih sredstev EU, poleg tega bo treba v vsaki državi članici 20 % sredstev, dodeljenih iz Evropskega socialnega sklada, nameniti za socialno vključevanje. Parlament je tudi vztrajal, da mora biti Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji na voljo novim kategorijam upravičencev, kot so samozaposlene osebe.

Glede na sedanji pritok beguncev je v resoluciji z dne 5. julija 2016 navedel, da je vključevanje v zaposlitev korak na poti k vključevanju v družbo, in poudaril razpoložljivost sredstev Evropskega socialnega sklada za ukrepe, ki omogočajo vključevanje beguncev na evropski trg dela, obenem pa je pozval, da je treba temu skladu pripisati večji pomen.

---

→ Stefan Schulz

## 5.10.3 Politika zaposlovanja

*Eden glavnih ciljev strategije Evropa 2020 je ustvarjanje več in boljših delovnih mest. Evropska strategija zaposlovanja s smernicami in podpornimi programi zaposlovanja, kot je program za zaposlovanje in socialne inovacije, naj bi pomagala ustvarjati rast in delovna mesta ter prispevala k mobilnosti delavcev in družbenemu napredu.*

### Pravna podlaga

Člen 3(3) Pogodbe o Evropski uniji (PEU) ter členi 8–10, 145–150, 156–159 in 162–164 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

### Cilji

Med pomembna načela, cilje in dejavnosti, omenjene v Pogodbi, spada tudi spodbujanje visoke stopnje zaposlenosti z razvijanjem usklajene strategije, in to predvsem za zagotavljanje kvalificirane, usposobljene in prilagodljive delovne sile in trgov dela, ki se odzivajo na gospodarske spremembe. V skladu s horizontalno klavzulo v členu 9 PDEU bi bilo treba pri opredeljevanju in izvajanju politik in dejavnosti Unije upoštevati cilj visoke stopnje zaposlenosti.

### Dosežki

#### A. Začetki politike zaposlovanja (od 50. do 90. let prejšnjega stoletja)

Delavci so imeli v okviru Evropske skupnosti za premog in jeklo že v petdesetih letih prejšnjega stoletja možnost prejeti „pomoč za prilagoditev“. Namenjena je bila delavcem v sektorju premoga in jekla, katerih delovna mesta so bila ogrožena zaradi prestrukturiranja industrije. Glavno orodje v boju proti brezposelnosti je bil Evropski socialni sklad, ustanovljen v začetku 60. let prejšnjega stoletja (5.10.2).

V 80. letih in začetku 90. let 20. stoletja so bili akcijski programi za zaposlovanje osredotočeni na specifične ciljne skupine, vzpostavljenih pa je bilo tudi nekaj sistemov za spremljanje in dokumentiranje.

Da bi spodbudili prosto gibanje in delavcem pomagali poiskati delo v drugih državah članicah, so nekdanji sistem SEDOC leta 1992 izboljšali in preimenovali v EURES (Evropska služba za zaposlovanje). EURES je mreža za sodelovanje med Komisijo, javnimi zavodi za zaposlovanje držav članic EGS (in Švice) in drugimi partnerskimi organizacijami.

#### B. Celovitejši politiki zaposlovanja naproti

##### 1. Bela knjiga o rasti, konkurenčnosti in zaposlovanju (1993)

Glede na visoko brezposelnost v večini držav EU je bela knjiga sprožila razpravo o evropski gospodarski strategiji in strategiji zaposlovanja ter vprašanje za zaposlovanja prvič postavila na vrh evropske agende.

##### 2. Prispevek Amsterdamske pogodbe (1997)

Z vključitvijo novega poglavja o zaposlovanju v Amsterdamsko pogodbo, ki je začela veljati maja 1999, je bila postavljena podlaga za uvedbo evropske strategije zaposlovanja, na osnovi Pogodbe pa je bil ustanovljen tudi stalni odbor za zaposlovanje s svetovalnim statusom, ki naj bi pripomogel k usklajevanju med državami članicami glede politike zaposlovanja in trga dela. Vseeno je politika zaposlovanja v izključni pristojnosti držav članic. V Pogodbi je bil zapisan socialni protokol, s čimer se je povečalo vključevanje socialnih partnerjev.

##### 3. Luxembourški proces: evropska strategija zaposlovanja 1997–2004

Na izrednem vrhunskem srečanju o delovnih mestih novembra 1997 v Luxembourgju sta bili sprejeti evropska strategija zaposlovanja in odprta metoda usklajevanja, imenovana luxembourški proces – gre za letni cikel usklajevanja in spremljanja nacionalnih politik zaposlovanja, ki temelji na zavezi držav članic, da bodo določile skupne cilje. Strategija je temeljila na naslednjih elementih:

- smernice za zaposlovanje, ki jih je oblikovala Komisija in sprejel Svet;
- nacionalni akcijski načrti,
- skupno poročilo o zaposlovanju, ki ga je objavila Komisija in sprejel Svet;
- priporočila za posamezne države, ki jih je oblikovala Komisija in sprejel Svet.

Z evropsko strategijo zaposlovanja je bilo zaposlovanje prvič postavljeno ob bok makroekonomskima ciljema rasti in stabilnosti.

##### 4. Lizbonska strategija (2000–2010)

Evropski svet v Lizboni je leta 2000 za Evropsko unijo določil nov strateški cilj, in sicer „postati najbolj konkurenčna in dinamična na znanju temelječa družba na svetu“, pri čemer je polno zaposlenost opredelil kot najpomembnejši cilj politike zaposlovanja in socialne politike ter določil konkretne cilje, ki bi jih bilo treba doseči do leta 2010.

Evropska strategija zaposlovanja je bila pregledana leta 2002 in je ponovno zaživela leta 2005 s poudarkom na rasti in delovnih mestih, njen cilj pa je bila poenostavitev lizbonske strategije. Spremembe so zajemale tudi uvedbo večletnega okvira (prvi cikel je potekal od leta 2005 do leta 2008). Od leta 2005 so

smernice za zaposlovanja vključene v širše smernice gospodarske politike.

Integrirane smernice za obdobji 2005–2008 in 2008–2010 so zajemale skupaj 23 smernic, med katerimi jih je osem izrecno namenjenih zaposlovanju.

### 5. Strategija Evropa 2020 (2010–2020)

Ta desetletna strategija za delovna mesta ter pamente, trajnostno in vključujočo rast je prvič opredelila nekatere glavne cilje, ki zajemajo:

- na področju trga dela: do leta 2020 na trgu dela povečati udeležbo oseb, starih med 20 in 64 let, na 75 %;
- na področju socialnega vključevanja in boja proti revščini: najmanj 20 milijonov ljudi rešiti pred revščino in socialno izključenostjo;
- na področju izboljšanja kakovosti in učinkovitosti sistemov izobraževanja in usposabljanja: zmanjšati delež osipa v šolah na 10 % (s 15 %) in v starostni skupini od 30 do 34 let zvišati delež tistih, ki imajo zaključeno terciarno ali enakovredno izobraževanje, na vsaj 40 % (z 31 %).

Države članice morajo vseh pet glavnih ciljev preizkusiti v nacionalne cilje, ob tem pa upoštevati svoj izhodiščni položaj in nacionalne okoliščine.

Deset integriranih smernic vsebuje šest širših smernic gospodarske politike (člen 121 PDEU) in štiri smernice za zaposlovanje (člen 148 PDEU). Smernice za zaposlovanje, ki jih je Svet sprejel oktobra 2010, naj bi pripomogle k večji udeležbi žensk in moških na trgu dela, zmanjšanju strukturne brezposelnosti in spodbujanju kakovosti delovnih mest, k razvijanju usposobljene delovne sile, ki bo ustrezala potrebam trga dela, ter naj bi spodbujale vseživljenjsko učenje, večjo kakovost in uspešnost izobraževalnih sistemov in sistemov usposabljanja na vseh ravneh ter povečale vključevanje v terciarno ali enakovredno izobraževanje, pa tudi spodbujale socialno vključenost in boj proti revščini.

Marca 2015 je Komisija objavila predlog revidiranih smernic, ki so močno usmerjene na trg dela, za:

- spodbujanje povpraševanja po delovni sili (ustvarjanje delovnih mest, obdavčitev dela, določanje plač);
- povečanje ponudbe delovne sile in krepitev spretosti (stopnja udeležbe in raven usposobljenosti, obravnavanje strukturnih pomanjkljivosti v sistemih izobraževanja in usposabljanja, brezposelnost mladih in dolgoročna brezposelnost);
- okrepitev delovanja trga dela (zmanjšanje segmentacije trga dela, vključitev socialnih partnerjev, boljša aktivna politika zaposlovanja, mobilnost delavcev);
- zagotavljanje pravičnosti, boj proti revščini in spodbujanje enakih možnosti (posodobitev sis-

temov socialne varnosti, zdravstvenega varstva in sistemov dolgotrajne nege, bolj usmerjene socialne politike za preprečitev osipa in socialne izključenosti).

Te smernice mora po razpravi v Parlamentu sprejeti Svet.

### 6. Podporni finančni instrumenti in politične smernice

Program EU za zaposlovanje in socialne inovacije (EaSI), ki sta ga leta 2013 sprejela Parlament in Svet, povezuje tri obstoječe programe:

- PROGRESS (program za zaposlovanje in socialno solidarnost), ki zagotavlja ustvarjanje analitičnega znanja, podpira izmenjavo informacij in vzajemno učenje;
- EURES (Evropska služba za zaposlovanje), ki je mreža za zaposlitveno mobilnost in nudi informacije, usmerjanje in storitve zaposlovanja/razporejanja po vsej EU;
- program za mikrofinanciranje in socialno podjetništvo, ki omogoča dostop do mikrofinanciranja za posameznike in mikropodjetja ter krepitev zmogljivosti za ponudnike mikrokreditov, obenem pa spodbuja socialna podjetja, torej tista, katerih glavni namen je dosegati socialne cilje.

Poleg tega programa Komisija objavlja smernice politike v obliki svežnjev.

Tako so bili v svežnju za zaposlovanje aprila 2012 predlagani politični ukrepi, ki se osredotočajo na stran povpraševanja, kar zadeva ustvarjanje delovnih mest, in sicer z zmanjšanjem obdavčitve dela ali s podporo ustanavljanja novih podjetij. V sporočilu o političnih ciljih je poudarjeno, da je treba okrepiti zaposlovalno in socialno razsežnost evropskega upravljanja, določeni pa so tudi načini, kako k oblikovanju prednostnih nalog EU v večji meri pritegniti predstavnike delodajalcev in delavcev.

Decembra 2012 je Komisija za spremljanje širšega svežnja za zaposlovanje predlagala sveženj ukrepov za zaposlovanje mladih – vrsto namenskih ukrepov, s katerimi naj bi državam članicam zaradi visoke in vztrajne brezposelnosti pomagali pri spopadanju z brezposelnostjo in socialno izključenostjo mladih:

- priporočilo Sveta o evropskem jamstvu za mlade (april 2013), v katerim naj bi zagotovili, da bodo vsi mladi do 25. leta starosti v štirih mesecih po prijavi na zavodu za zaposlovanje ali pridobitvi formalne izobrazbe dobili kakovostno ponudbo za zaposlitev, možnost nadaljnega izobraževanja ali pripravništvo;
- evropsko zavezništvo za vajeništvo (oblikovano julija 2013);
- priporočilo Sveta o okviru kakovosti za pripravništva (marec 2014).

Komisija nadzira izvajanje jamstva za mlade v državah članicah, vključno z evropsko mrežo javnih zavodov za zaposlovanje.

Svet je februarja 2016 sprejel predlog Komisije za priporočilo Sveta o vključevanju dolgotrajno brezposelnih na trg dela. Osredotoča se na prijavo na zavodu za zaposlovanje, poglobljeno individualno oceno in pogodbo o vključitvi v zaposlovanje. Kot v primeru jamstva za mlade bo prek evropskega semestra in odbora za zaposlovanje vzpostavljeno spremljanje. Čeprav bi lahko Evropski socialni sklad podprl obe pobudi, je Evropski svet februarja 2013 določil ustanovitev pobude za zaposlovanje mladih s proračunom do 8 milijard EUR za obdobje 2014–2020 (3,2 milijarde iz Evropskega socialnega sklada in 3,2 milijarde iz namenske proračunske vrstice) (5.10.2). Namenjena mladim posameznikom, starim od 15 do 24 let, ki niso zaposleni in se ne izobražujejo ali usposablajo, in sicer izključno v regijah, kjer stopnja brezposelnosti mladih presega 25 %.

Za boljše usklajevanje znanja in spretnosti s potrebami trga dela je Komisija junija 2016 objavila novi program za znanja in spretnosti za Evropo – sveženj, ki zajema 10 ključnih ukrepov. Predstavila je dva predloga priporočil Sveta o vzpostavitvi jamstva za spretnosti odraslih z nizko izobrazbo in o reviziji evropskega ogrođa kvalifikacij, ki bo leta 2016 dopolnjen s predlogom sklepa Evropskega parlamenta in Sveta o reviziji okvira Europass.

### Vloga Evropskega parlamenta

Vloga Parlamenta na tem področju se je razvijala postopoma. Odkar velja Amsterdamska pogodba, se mora Svet posvetovati s Parlamentom, preden sprejme smernice za zaposlovanje. Poleg tega je odprta metoda usklajevanja okrepila vlogo parlamentov – ne le Evropskega, temveč tudi nacionalnih parlamentov, ki bi morali biti vključeni v določanje in doseganje nacionalnih ciljev.

Resolucije in drugi prispevki odražajo mnenje Evropskega parlamenta, da je zaposlovanje in socialna vključenost ena od najpomembnejših prednostnih nalog Evropske unije, zato je prepričan, da morajo Evropska unija in države članice usklajevati svoja prizadevanja.

Evropski parlament je na medvladni konferenci leta 1996 pozval k oblikovanju posebnega poglavja o zaposlovanju v Amsterdamski pogodbi.

Prizadeval si je, da bi spremenili smernice za zaposlovanje za obdobje 2008–2010 in tako okrepi socialno razsežnost lizbonske strategije in kakovost zaposlovanja. Priporočal je tudi, naj se v smernice vključi uravnoteženi pristop „prožne varnosti“.

Parlament je odločno podprl strategijo Evropa 2020 in tudi sprejel resolucije, v katerih je podprl in okreplil različne vodilne pobude ter sveženj za zaposlovanje iz leta 2012. Številne pobude za boj proti brezposelnosti mladih, npr. program jamstva za mlade in minimalni standardi za pripravništva, izvirajo iz predlogov Parlamenta za oblikovanje konkretnih, praktičnih ukrepov. Parlament vse od leta 2010 odločno podpira oblikovanje programa jamstva za mlade in spremlja njegovo izvajanje. V svoji resoluciji z dne 17. julija 2014 je zahteval evropski pravni okvir, s katerim bi uvedli minimalne standarde za izvajanje jamstva za mlade in ki bi zajemal kakovostno vajeništvo, pri čemer bi morali ti standardi zaobjeti tudi mlade med 25. in 30. letom.

Poleg tega je Parlament v resoluciji z dne 29. oktobra 2015 podprl pristop, sprejet v priporočilu o dolgotrajno brezposelnih, hkrati pa pozval, naj se Evropski socialni sklad učinkovito uporabi za dodatno sproščena sredstva za izboljšanje finančnih in upravnih zmogljivosti javnih zavodov za zaposlovanje.

Nedavno intenzivno delo Evropskega parlamenta za razvoj spretnosti je vplivalo na oblikovanje novega programa za znanja in spretnosti za Evropo, ki ga je Komisija sprejela junija 2016. To vključuje: resolucija Evropskega parlamenta z dne 10. septembra 2015 o vzpostavitvi konkurenčnega trga dela EU za 21. stoletje: usklajevanje znanj in spretnosti s povpraševanjem in zaposlitvenimi možnostmi, resolucija z dne 19. januarja 2016 o politikah za pridobivanje spretnosti v boju proti brezposelnosti mladih, resolucija z dne 12. aprila 2016 o programu Erasmus+ in drugih instrumentih za spodbujanje mobilnosti pri poklicnem izobraževanju in usposabljanju.

→ Susanne Kraatz



## 5.10.4 Socialna varnost v drugih državah članicah Evropske unije

*Za spodbudo prostemu gibanju oseb na ozemlju Evropske unije je treba uskladiti sisteme socialne varnosti. Najprej sta režim, ki je veljal za uslužbenca in druge kategorije oseb, ki zakonito prebivajo na ozemlju določene države članice, urejali uredbi, sprejeti leta 1971 in 1972. Leta 2010 je bil celotni zakonodajni sistem temeljito prenovljen in posodobljen, pravice delavcev, ki želijo uveljavljati pravico do prostega gibanja, pa so bile še izboljšane z drugimi zakonodajnimi akti.*

### Pravna podlaga

Člena 48 in 352 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

### Cilji

Osnovno načelo, zapisano v Rimski pogodbi, je, naj se odstranijo vse ovire za prosto gibanje oseb med državami članicami (2.1.3, 3.1.3). V ta namen je treba sprejeti takšne ukrepe za socialno varnost, ki bodo onemogočali, da bi državljani EU, ki delajo in prebivajo v drugi državi članici, nekatere ali celo vse socialne pravice izgubili.

### Dosežki

Leta 1958 je Svet izdal dve uredbi o socialnem varstvu delavcev migrantov, ki ju je pozneje nadomestila Uredba (EGS) št. 1408/71, dopolnjena z izvedbeno uredbo (Uredba Sveta (EGS) št. 574/72). Državljeni Islandije, Lihtenštajna in Norveške so zavarovani prek sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru, državljani Švice pa prek sporazuma EU-Švica. Leta 2004 je bila sprejeta usklajevalna uredba (Uredba (ES) št. 883/2004), ki je nadomestila Uredbo (EGS) št. 1408/71 in uporabo te uredbe razširila. Usklajevalna uredba je bila dopolnjena z izvedbeno uredbo (Uredba (ES) št. 987/2009).

#### A. Štiri glavna načela Uredbe (EGS) št. 1408/71

Ne glede na to, da so države članice neodvisne pri zasnovi vsakega svojega sistema socialne varnosti, pa usklajevalna uredba služi temu, da se opredeli sistem države, po katerem naj bo državljani EU zavarovani, če sta v igri dve ali več držav. Na splošno velja, da socialno varnost zagotovi država zaposlitve, če pa oseba ni zaposlena, pa država prebivanja. To pomeni, da je usklajevalna uredba nadomestila vse sporazume, ki so jih na področju socialne varnosti pred tem sklenile države članice. Povezuje štiri glavna načela:

##### 1. Enako obravnavanje

Delavci in samozaposlene osebe iz drugih držav članic imajo enake pravice in dolžnosti kot državljani države gostiteljice. Pravica do enakega obravnavanja velja brezpogojno za vse delavce ali samozaposlene

osebe iz drugih držav članic, ki določeno obdobje prebivajo v državi gostiteljici.

##### 2. Seštevanje obdobj

S tem načelom je zagotovljeno, da se predhodna obdobja zavarovanja, dela ali prebivanja v drugih državah upoštevajo pri izračunu prejemkov za delavce. Načelo velja na primer takrat, kadar mora biti delavec v skladu z nacionalno zakonodajo zavarovan oziroma zaposlen za določeno obdobje, da je lahko upravičen do nekaterih prejemkov. Načelo seštevanja pomeni, da mora pristojna država članica pri odločanju o tem, ali delavec izpolnjuje pogoje glede trajanja zavarovanja ali zaposlitve, upoštevati tudi obdobja zavarovanja in zaposlitve, ki so bila dopolnjena po zakonodaji druge države članice.

##### 3. Načelo enega samega prava, ki se uporablja

Namen tega načela je preprečiti, da bi kdo na račun pravice do prostega gibanja pridobil nedovoljene koristi. Za vsakega upravičenca se uporablja zakonodaja zgolj ene države, v kateri ta upravičenec plačuje vse svoje prispevke. Prispevanje v obvezni sistem socialne varnosti v dveh ali več državah članicah v istem zavarovalnem obdobju ne daje pravice do več prejemkov iste vrste.

##### 4. Prenos

Načelo prenosa pomeni, da se lahko dajatve iz naslova socialne varnosti plačujejo po vsej Uniji, in državam članicam prepoveduje, da bi plačevanje dajatev omejile na osebe, ki prebivajo na njihovem ozemlju. Posebni predpisi veljajo, na primer, za nadomestila za brezposelnost.

#### B. Za katere osebe se uporablja uredba?

Sprva je Uredba (EGS) št. 1408/71 zajemala samo delavce, od 1. julija 1982 pa se je njeno področje uporabe razširilo tudi na samozaposlene, družinske člane delavcev in samozaposlenih oseb ter njihove vzdrževane osebe, pa tudi na osebe brez državljanstva in begunce. Svet je področje uporabe navedene uredbe razširil z uredbo Sveta (ES) št. 1606/98 z dne 29. junija 1998, da bi z drugimi prebivalci izenačil položaj državnih uradnikov, kar zadeva splošne zakonite pokojninske pravice v državah članicah. Področje njene uporabe se je ponovno razširilo z Uredbo (ES)

št. 307/1999 z dne 8. februarja 1999, in sicer na vse zavarovane osebe, še posebej študente in osebe brez pridobitne zaposlitve, kasneje pa še z Uredbo Sveta (ES) št. 859/2003 z dne 14. maja 2003, ko se je začela uporabljati za državljane tretjih držav, če ti zakonito prebivajo na ozemlju Unije.

Najnovejši pravni akt, Uredba (EU) št. 1231/2010, ki se uporablja od januarja 2011, je posodobljena pravila EU o usklajevanju socialne varnosti razširila na državljane tretjih držav, ki zakonito prebivajo v EU, in na čezmejne primere (ki samo zaradi državljanstva niso bili zajeti v te uredbe). Kritje zdaj velja tudi za njihove družinske člane in preživele osebe, če so v EU.

### C. Zajeti prejemki

Člen 3 Uredbe (ES) št. 883/2004 navaja prejemke iz naslova socialne varnosti, ki so zajete v tej uredbi:

- prejemke za bolezen, materinstvo in enakovredne prejemke za očetovstvo;
- prejemke za starost, preživele osebe in za invalidnost;
- prejemke za nesreče pri delu in poklicne bolezni;
- pomoč ob smrti;
- prejemke pred upokojitvijo;
- nadomestila za brezposelnost;
- družinske prejemke;
- posebne denarne prejemke, za katere se ne plačujejo prispevki in jih v skladu s členom 70 usklajevalne uredbe ni mogoče izvoziti.

### D. Posodobitev sistema

Uredba (EGS) št. 1408/71 je bila po letu 1971 kar nekajkrat spremenjena, saj so to narekovale spremene razmere na ravni EU, spremembe zakonodaje na nacionalni ravni in sodna praksa Sodišča.

#### 1. Boljše usklajevanje sistemov socialne varnosti

Aprila 2004 sta Evropski parlament in Svet potrdila Uredbo (ES) št. 883/2004, ki je nadomestila Uredbo (EGS) št. 1408/71. Nova usklajevalna uredba temelji na istih štirih načelih kot Uredba (EGS) št. 1408/71, a z namenom poenostaviti veljavna pravila EU za uskladitev sistemov socialne varnosti držav članic na osnovi okrepljenega sodelovanja med institucijami za socialno varnost in boljšo izmenjavo podatkov med njimi. Povečalo se je medsebojno sodelovanje upravnih služb s področja socialne varnosti, enostavnejša pa je postala tudi selitev iz ene članice v drugo (iz poklicnih ali zasebnih razlogov) brez izgube pravic socialne varnosti.

Sveženj za posodobitev usklajevanja, ki zajema Uredbo (ES) št. 883/2004, kot je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 988/2009 in izvedbeno uredbo (Uredbo (ES) št. 987/2009), je nov zakonodajni sveženj, ki je v veljavi od maja 2010. Posodobitev, ki se je začela z Uredbo (ES) št. 883/2004, dopolnjuje izvedbena

uredba: ta natančneje opredeljuje pravice in obveznosti različnih deležnikov, saj določa potrebne ukrepe zato, da bodo osebe, ki potujejo v drugo državo članico, se v njej zadržujejo ali prebivajo, zavarovane in ne bodo izgubile pravic iz socialne varnosti. Uredba (ES) št. 883/2004 in njena izvedbena uredba zajemata naslednje elemente:

- razširjeno kritje oseb in obseg področij socialne varnosti, ki se krijejo, in posledično izboljšane pravice zavarovanih oseb;
- področja socialne varnosti, ki jih zajema uredba, se sedaj uporabljajo tudi za zakonske sheme predčasnega upokojevanja;
- spremenjene so nekatere določbe v zvezi z brezposelnostjo;
- okrepljeno je splošno načelo enakega obravnavanja in načelo prenosljivosti ugodnosti;
- uvedeno je načelo dobrega upravljanja: države članice so dolžne med seboj sodelovati in zagotavljati vzajemno pomoč v korist državljanov;
- za varno izmenjavo podatkov med nacionalnimi ustanovami je vzpostavljen poseben sistem elektronske izmenjave informacij o socialni varnosti (EESSI).

#### 2. Evropska kartica zdravstvenega zavarovanja

Evropski državljani, ki potujejo znotraj Evropskega gospodarskega prostora (EGP), lahko odslej uporabljajo evropsko kartico zdravstvenega zavarovanja, ki jo izda zdravstvena zavarovalnica države zavarovanca. Z njo dostopajo do zdravljenja med obiskom druge države EGP iz osebnih ali poklicnih razlogov pod enakimi pogoji in za isto ceno kot ljudje, ki so zavarovani v tej državi. Nastali stroški se nato povračajo iz sistema socialne varnosti države zavarovanca.

#### 3. Pravice iz dodatnega pokojninskega zavarovanja

Aprila 2014 je bila po letih pogajanj podpisana Direktiva 2014/50/EU o minimalnih zahtevah za povečanje mobilnosti delavcev med državami članicami na osnovi lažje pridobitve in ohranjanja pravic iz dodatnega pokojninskega zavarovanja. Uporablja se zgolj za pokojninske sisteme na trgu dela, torej ne za prostovoljne prispevke v individualno pokojninsko zavarovanje ali za državne pokojnine, katere ureja usklajevalna uredba. Prav tako se ne uporablja za sisteme zjamčenih vlog in druge sisteme, ki niso vezani na pokojnine. Direktiva določa, da doba pridobivanja pravic oziroma čakalna doba ne smeta trajati več kot tri leta in da lahko pridobljene pokojninske pravice odhajajočih delavcev ostanejo v sistemu, v katerem so bile pridobljene („mirujoče pokojninske pravice“) oziroma se delavcu izplačajo v obliki glavnice. Mirujoče pokojninske pravice je treba obravnavati v skladu z vrednostjo pravic aktivnih zavarovancev ali upravičencev, ki se jim izplačujejo. Če odhajajoči delavec ob koncu delovnega razmer-

ja pokojninskih pravic še ni pridobil, se mu vplačani prispevki povrnejo iz dodatnega pokojninskega zavarovanja.

#### 4. Možni načrti za reformo

Komisija vzdržuje mrežo neodvisnih strokovnjakov o evropski socialni varnosti (v letih 2004 do 2013 znano kot trESS, po letu 2014 pa kot FreSSco), ki je o tej temi pripravila že vrsto koristnih poročil. Po posebnem posvetovanju o usklajevanju dodatkov za dolgotrajno nego in nadomestil za brezposelnost leta 2013 in splošnem posvetovanju o usklajevanju sistemov socialne varnosti EU leta 2015, bo Komisija v bližnji prihodnosti v okviru svežnja za mobilnost delavcev predlagala revizijo Uredbe št. 883/2004 in izvedbene Uredbe št. 987/2009. Novi predlog naj bi obravnaval predvsem področja, kot so brezposelnost, dolgotrajna nega in družinski dodatki. Glede na nedavno sodno prakso Evropskega sodišča o upravičenosti do socialnih dodatkov za delovno neaktivne državljane (3.1.3) naj bi se z njim veljavni predpisi uskladili s sodbami Sodišča.

#### Vloga Evropskega parlamenta

Parlament se aktivno zanima za težave delavcev migrantov, obmejnih delavcev, samozaposlenih in državljanov tretjih držav, ki ne delajo v državah članicah, ki so jih sprejele, ampak v drugih; da bi izboljšal njihov položaj, je sprejel tudi več resolucij. Večkrat je

grajal ovire za popolnoma prosto gibanje in je Svet pozval, naj sprejme obravnavane predloge, na primer predlog, po katerem naj bi se za pokojnine iz predčasnih upokojitev uporabljala Uredba št. (EGS) 1408/71, ali predlog, po katerem naj bi bili brezposelni upravičeni do prejemanja nadomestila za brezposelnost v drugi državi članici, pa tudi predlog o razširitvi področja uporabe zakonodaje, tako da bi vključevala vse zavarovance. Nekatere od teh zahtev so bile izpolnjene, ko je bila sprejeta posodobljena različica Uredbe (EGS) št. 883/2004.

Od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe se uporablja redni zakonodajni postopek, v Svetu pa se o pravicah iz socialne varnosti za delavce glasuje s kvalificirano večino (člen 48). Država članica sicer lahko zahteva, da se zadeva predloži Evropskemu svetu, če izjavi, da bi osnutek zakonodajnega akta vplival na pomembne vidike njenega sistema socialne varnosti, vključno s področjem njegove uporabe, stroški ali finančno strukturo, ali na finančno uravnoteženost sistema.

Parlament je v svoji resoluciji z dne 14. januarja 2014 o socialnem varstvu za vse, tudi za samozaposlene delavce, pozval Komisijo, naj ponovno pregleda zakonodajo in spremlja izvajanje in usklajevanje sistemov socialne varnosti, da bi bili na ta način do ugodnosti upravičeni tudi delavci migranti EU.

---

→ Marion Schmid-Drüner

## 5.10.5 Zdravje in varnost pri delu

*Evropska unija od osemdesetih let 20. stoletja naprej pomembno pozornost namenja izboljšanju zdravja in varnosti pri delu. Z zakonodajo na evropski ravni so bili opredeljeni minimalni standardi za zaščito delavcev, vendar pa ta zakonodaja državam članicam ne preprečuje ohranjanja ali uvedbe strožjih ukrepov. Z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe je postala Listina EU o temeljnih pravicah pravno zavezujoča, s čimer sta zdravje in varnost postala še pomembnejši področji zakonodaje EU.*

### Pravna podlaga

Členi 91, 114, 115, 151, 153 in 352 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

### Cilji

Evropska unija na podlagi člena 153 PDEU z usklajitvijo delovnih pogojev spodbuja izboljšanje delovnega okolja za zaščito zdravja in varnosti delavcev. V ta namen so na ravni EU opredeljene minimalne zahteve, ki državam članicam omogočajo, da na nacionalni ravni uvedejo višjo stopnjo zaščite, če tako želijo. V skladu s pogodbo direktive, katerih namen je uvedba minimalnih zahtev, ne smejo nalagati upravnih, finančnih in zakonskih omejitev, ki bi ovirale ustanavljanje ter razvoj malih in srednjih podjetij.

### Dosežki

#### A. Institucionalni razvoj

Pod okriljem Evropske skupnosti za premog in jeklo, ki je bila ustanovljena leta 1951 s pariško pogodbo, so se na področju zdravja in varnosti pri delu izvajali številni raziskovalni programi. Z Evropsko gospodarsko skupnostjo (EGS), ustanovljeno leta 1957 z rimsko pogodbo, je postala potreba po skupnem pristopu k varnosti in zdravju pri delu še izrazitejša. Leta 1974 je bil ustanovljen Svetovalni odbor za varnost, higieno in varovanje zdravja pri delu, da bi pomagal Komisiji pri pripravi in izvajanju dejavnosti na tem področju. Za dokončno vzpostavitev enotnega evropskega trga so bile potrebne minimalne zahteve glede zdravja in varnosti pri delu. To je vodilo k sprejetju več direktiv, na primer Direktive 82/605/EGS (nadomeščene z Direktivo 98/24/ES) o varovanju pred tveganji, povezanimi s svincem, Direktive 83/477/EGS (nazadnje spremenjene z Direktivo 2003/18/ES) o azbestu in Direktive 86/188/EGS (nazadnje spremenjeno z Direktivo 2003/10/ES) o hrupu.

#### 1. Enotni evropski akt

S sprejetjem enotnega evropskega akta leta 1987 sta bila zdravje in varnost pri delu prvič vključena v Pogodbo o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, in sicer s členom, ki določa minimalne zahteve in omogoča Svetu, da s kvalificirano večino sprejema direktive s področja zdravja in varnosti pri delu. Cilji

člena so bili: izboljšati zdravje in varnost delavcev pri delu, uskladiti pogoje v delovnem okolju, preprečiti socialni dumping pri dokončnem oblikovanju notranjega trga ter preprečiti podjetjem, da bi se v želji po konkurenčnosti selila na območja z nižjo stopnjo varstva. Socialna listina iz leta 1989 (listina Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev) sicer ni postala pravno zavezujoča, vendar pa je potrdila, da je enak pomen treba pripisati tako socialnim kot ekonomskim vidikom enotnega trga.

#### 2. Prispevek Amsterdamske pogodbe (1997)

Amsterdamska pogodba je z uvedbo naslova o zaposlovanju in s socialnim sporazumom povečala pomen teh vprašanj. Direktive o minimalnih zahtevah na področju zdravja in varnosti pri delu ter delovnih pogojev sta tedaj prvič sprejela tako Parlament kot Svet po postopku soodločanja.

#### 3. Prispevek Lizbonske pogodbe (2007)

Lizbonska pogodba vključuje „socialno klavzulo“, v skladu s katero je treba pri politiki Unije upoštevati socialne zahteve. Z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe je postala Listina EU o temeljnih pravicah pravno zavezujoča, pri čemer se ustrezno upošteva načela subsidiarnosti v skladu s splošnimi določbami poglavja VII listine.

#### B. Mejniki: direktive in Evropska agencija za zdravje in varnost pri delu

##### 1. Okvirna Direktiva 89/391/EGS in posamezne direktive

Člen 137 pogodbe iz Nice (sedanji člen 153 PDEU) je postal podlaga v prizadevanjih EU za izboljšanje delovnega okolja za zaščito zdravja in varnost delavcev. Eden od temeljev v razvoju politike za zdravje in varnost pri delu je bilo sprejetje okvirne Direktive 89/391/EGS s posebnim poudarkom na kulturi preprečevanja. Določila je preventivne ukrepe, obveščanje, posvetovanje, uravnoteženo vključevanje in usposabljanje delavcev in njihovih predstavnikov v javnem in zasebnem sektorju.

Okvirna direktiva ni samo podlaga za več kot 25 posameznih direktiv iz različnih področij in Uredbo Sveta (ES) št. 2062/94 o ustanovitvi Evropske agencije za varnost in zdravje pri delu, temveč je vplivala tudi na druge zakonodajne akte, ki se nanašajo na zaposle-

ne za določen čas prek agencij in vidike delovnega časa v različnih direktivah.

Te posamezne direktive zajemajo:

- zahteve glede zdravja in varnosti na delovnem mestu (Direktiva 89/654/EGS) in zagotavljanje varnostnih in/ali zdravstvenih znakov pri delu (Direktiva 92/58/EGS);
- uporabo delovne opreme (Direktiva 89/655/EGS, kakor je bila spremenjena z direktivama 2001/45/ES in 2009/104/ES); uporabo osebne varovalne opreme (Direktiva 89/656/EGS), delu s slikovnimi zasloni (Direktiva 90/270/EGS) in ročnem premeščanju bremen (Direktiva 90/269/EGS);
- sektorje: začasna ali premična gradbišča (Direktiva 92/57/EGS); dejavnosti pridobivanja rudnin z vrtnjem (direktivi 92/91/EGS in 92/104/EGS) in ribiške ladje (Direktiva 93/103/ES);
- skupine: noseče delavke (Direktiva 92/85/EGS) in varstvo mladih ljudi pri delu (Direktiva 94/33/EC);
- dejavnike: izpostavljenost rakotvornim snovem (Direktiva 90/394/EGS) in Direktivo o varovanju delavcev pred nevarnostmi zaradi izpostavljenosti rakotvornim ali mutagenim snovem pri delu (2004/37/ES); kemične dejavnike (Direktiva 98/24/ES, kakor je bila spremenjena z direktivama 2000/39/ES in 2009/161/EU); izpostavljenost biološkimi dejavniki pri delu (Direktiva 2000/54/ES) in varstvo pred ionizirajočim sevanjem (Direktiva 2013/59/Euratom, s katero so bile razveljavljene prejšnje direktive); varstvo zdravja delavcev, ki so lahko ogroženi zaradi eksplozivnega ozračja (Direktiva 99/92/ES); izpostavljenost delavcev tveganjem iz fizikalnih dejavnikov, in sicer vibracij (Direktiva 2002/44/ES), hrupa (Direktiva 2003/10/ES), elektromagnetnih sevanj (Direktiva 2004/40/ES, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2013/35/EU) in umetnih optičnih sevanj (Direktiva 2006/25/ES);
- snovi: usklajevanje več direktiv o razvrščanju, označevanju in pakiranju snovi in zmesi (Direktiva 2014/27/EU).

Komisija je maja 2016 predložila predlog spremembe Direktive 2004/37/ES o varovanju delavcev pred nevarnostmi zaradi izpostavljenosti rakotvornim ali mutagenim snovem pri delu. V njem so na novo opredeljene mejne vrednosti za 13 rakotvornih kemikalij ob upoštevanju dokazov na podlagi raziskav.

Oblikovanje zakonodaje na socialnem področju se sproži tudi z sporazumi s socialnimi partnerji, sklenjenimi na podlagi socialnega dialoga (5.10.7). Komisija je aprila 2016 predstavila predlog direktive za izboljšanje delovnih pogojev v ribiškem sektorju, s čimer je stopil v veljavo sporazum, ki so ga socialni partnerji sprejeli leta 2013. V primeru sporazuma s socialnimi partnerji o zdravju in varnosti v frizerskem sektorju pa se je pobuda za socialno zakonodajno uresničila šele več kot štiri leta kasneje. Temu

je botroval pregled zakonodaje na področju zdravja in varnosti pri delu v okviru programa ustreznosti in uspešnosti predpisov (REFIT).

## 2. Evropska agencija za varnost in zdravje pri delu (OSHA)

Evropska agencija za varnost in zdravje pri delu je bila ustanovljena leta 1996 in ima sedež v Bilbau v Španiji. Njen cilj je okrepiti izmenjavo znanja in informacij za spodbujanje kulture preprečevanja tveganj. Agencija skrbi za razvoj spletne platforme za interaktivno oceno tveganja (OiRA), ki vsebuje malim in srednjim podjetjem prijazna večjezična sektorska orodja za ocenjevanje, denimo za frizerska podjetja in podjetja zasebnega varovanja. Komisija je leta 2013 uresničila zahtevo Parlamenta in začela pilotni projekt za zaščito zdravja in varnosti starejših delavcev, ki naj bi ga agencija izvedla do konca leta 2015. Agencija je leta 2014 objavila tudi kampanjo z naslovom Zdravo delovno okolje, s katero želi izboljšati ozaveščenost o stresu na delovnem mestu in psihosocialnih tveganjih, ki so v skoraj polovici primerov razlog za izgubljene delovne dni. Agencija preučuje tudi prakse primerjalnih analiz na področju zdravja in varnosti pri delu, da bi bile pobude uspešne.

## C. Akcijski programi Skupnosti in strategije za zdravje in varnost pri delu

Med letoma 1951 in 1997 so bili vzpostavljeni raziskovalni programi Evropske skupnosti za premostitev in jeklo na področju zdravja in varnosti pri delu. Leta 2000 je bila sprejeta Evropska socialna agenda, ki je prispevala k bolj strateškemu pristopu k zdravju in varnosti pri delu na ravni EU. Pozneje je bil s strategijo Skupnosti za zdravje in varnost pri delu za obdobje 2002–2006 sprejet celovit pristop k dobremu počutju na delovnem mestu.

Strategija Skupnosti za obdobje 2007–2012 je bila osredotočena na preprečevanje. Njen cilj je bil doseči stalno, trajnostno in enovito zmanjšanje števila nesreč pri delu in poklicnih bolezni v EU, predvsem z opredelitvijo in izvajanjem nacionalnih strategij, z izboljšanjem in poenostavitvijo obstoječe zakonodaje, pa tudi s krepitvijo njenega izvajanja v praksi z nezavezujočimi instrumenti na podlagi izmenjave dobre prakse, kampanj ozaveščanja ter boljšega obveščanja in usposabljanja.

Komisija je junija 2014 objavila Strateški okvir EU za varnost in zdravje pri delu za obdobje 2014–2020, ki ga je Svet sprejel marca 2015. Namen okvira je, da se ob upoštevanju rezultatov ocene prejšnje strategije in javnega posvetovanja spopriime z naslednjimi poglavitnimi izzivi: nadaljnje izboljšanje in poenostavljanje veljavnih predpisov, krepitev preprečevanja poklicnih bolezni in novih tveganj ter upoštevanje starajoče se delovne sile. Posebna pozornost je namenjena potrebam mikropodjetij in malih podjetij. Za pomoč tem podjetjem se načrtuje nadaljnji

razvoj tehničnih orodij, kot je spletna platforma za interaktivno oceno tveganja (OiRA).

### Vloga Evropskega parlamenta

Parlament pogosto poudarja potrebo po optimalnem varovanju zdravja in varnosti delavcev. Sprejel je številne resolucije, v katerih je pozval, da se v zakonodaji EU zajame vse vidike, ki se posredno ali neposredno nanašajo na dobro telesno ali psihično počutje delavcev. Pomembno je tudi vplival na direktive, ki izboljšujejo delovne pogoje. Komisijo podpira v njenih prizadevanjih za boljše informiranje malih in srednjih podjetij. Meni, da mora biti delo prilagojeno zmožnostim in potrebam ljudi, in ne obratno, ter da bi se moralo delovno okolje razvijati tako, da bi v večji meri upoštevalo posebne potrebe ranljivih delavcev. Parlament je Komisijo pozval, naj razišče nova tveganja, ki jih veljavna zakonodaja še ne zajema, na primer izpostavljenost nanodelcem, stres, izgorelost, nasilje in nadlegovanje na delovnem mestu.

Nadalje je pozval Komisijo, naj spremeni Direktivo 2000/54/ES o varovanju delavcev pred tveganji zaradi izpostavljenosti biološkim dejavnikom pri delu ter naj zaščiti zdravstvene delavce pred krvno prenosljivimi infekcijami, ki jih povzročajo injekcijske igle (resolucija z dne 6. julija 2006). Socialni partnerji so sklenili okvirni sporazum o preprečevanju ostrih poškodb v bolnišnicah in zdravstvu, ki je bil podpisan julija 2009. Parlament je ta dosežek pozdravil v svoji resoluciji z dne 11. februarja 2010. Direktiva Sveta 2010/32/EU o izvajanju okvirnega sporazuma je bila sprejeta 10. maja 2010.

Parlament je ravno tako pozval k izboljšanju veljavne zakonodaje o zaščiti nosečih delavk in delavk, ki so

pred kratkim rodile ali dojijo. Komisija je julija 2008 končno sklenila predlagati direktivo o porodniškem dopustu, ki naj bi spremenila določbe Direktive 92/85/EGS. Predlagana direktiva je trenutno v obravnavi v Svetu, medtem ko je Parlament o njej glasoval in jo sprejel oktobra 2010 v prvi obravnavi. (5.10.9).

Parlament prav tako nenehno poudarja, da je treba izboljšati zakonodajo EU o zaščiti delavcev pred kostno-mišičnimi obolenji.

Junija 2010 je zavrnil predlog Komisije za spremembo direktive o delovnem času voznega osebja v cestnem prometu, saj se ni strinjal s tem, da bi bili s področja uporabe direktive izključeni samozaposleni delavci. Komisija je zato predlog umaknila.

Druga pomembna zahteva Parlamenta je ta, naj se v področje uporabe okvirne Direktive 89/391/EGS vključi nekatere skupine delavcev, kot so zaposleni v vojski, samozaposleni, domači delavci in zaposleni na domu. Parlament je pozval tudi k sprejetju direktive, ki bi določala minimalne standarde za priznavanje poklicnih bolezni. Med drugim je razpravljal tudi o varnosti pri dejavnostih pridobivanja nafte in plina na morju.

Parlament je v svoji resoluciji z dne 25. novembra 2015, s katero se je odzval na okvir za zdravje in varnost pri delu 2014–2020, ki ga je sprejela Komisija, izrazil obžalovanje, da v tem okviru niso določeni konkretni cilji (npr. okvirni cilji glede zmanjšanja poklicnih bolezni in nesreč pri delu). Pozval je tudi, naj se po vmesnem pregledu leta 2016 vključijo tudi konkretnejši zakonodajni in nezakonodajni ukrepi.

→ Susanne Kraatz

## 5.10.6 Pravica delavcev do obveščeniosti, posvetovanja in soodločanja

*Evropska unija dopolnjuje dejavnosti držav članic na področju pravice delavcev do obveščeniosti in posvetovanja z ukrepi, namenjenimi spodbujanju sodelovanja med državami članicami, ali s sprejemanjem minimalnih zahtev v direktivah.*

### Pravna podlaga

Členi 5, 114, 115, 151 in 153 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

### Cilji

Evropska unija podpira in dopolnjuje dejavnosti držav članic v zvezi z udeležbo delavcev, da bi prispevala k uresničevanju temeljnih ciljev evropske socialne politike, ki so določeni v členu 151 PDEU, zajemajo pa izboljšanje življenjskih in delovnih razmer, ustrezno socialno zaščito, trajno visoko zaposlenost in boj proti izključenosti.

### Dosežki

#### A. Ozadje

Pravica delavcev do obveščeniosti, posvetovanja in soodločanja je osrednja tema evropske razprave, odkar je Svet leta 1974 sprejel prvi socialni akcijski program. Listina Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev iz leta 1989 (socialna listina) poudarja, da je treba spodbujati soodločanje delavcev. Predlogi Komisije na tem področju so pogosto naleteli na odpor, zato je bila ustrezna pravna podlaga za zakonodajo Skupnosti na področju pravic delavcev do obveščeniosti in posvetovanja z njimi vzpostavljena šele, ko je bil z Amsterdamsko pogodbo v besedilo Pogodbe ES vključen sporazum o socialni politiki. Poprej sprejeta zakonodaja je temeljila predvsem na Pogodbah, v katerih so določeni ukrepi Skupnosti za uresničevanje svobode ustanavljanja ali približevanje zakonodaje na skupnem ali notranjem trgu. Prva pomembna direktiva na tem področju, direktiva o evropskem svetu delavcev (Direktiva Sveta 94/45/ES), je bila sprejeta v skladu s sporazumom o socialni politiki. Leta 1997 je bila razširjena še na Združeno kraljestvo. V zvezi z udeležbo delavcev lahko Parlament in Svet v skladu s členom 153 PDEU sprejemata:

- ukrepe za spodbujanje sodelovanja med državami članicami;
- direktive, v katerih so določene minimalne zahteve za postopno izvajanje.

Na tem področju se uporablja redni zakonodajni postopek po predhodnem posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij.

#### B. Veljavna zakonodaja

Čeprav imajo nekatere nacionalne javne uprave sisteme obveščanja in posvetovanja, se nobena od direktiv v zvezi s pravico delavcev do obveščeniosti in posvetovanja ne uporablja za javne uprave (glej zadevi Sodišča C-583/10, Nolan in C-108/10, Scattolon), razen za javna podjetja, kadar izvajajo pridobitno ali nepridobitno gospodarsko dejavnost. Evropski parlament je med pogajanjem o direktivi o splošnem okviru za obveščanje delavcev in posvetovanje z njimi v Evropski skupnosti leta 2001 poskušal razširiti področje uporabe direktive na javni sektor, vendar je Svet to zavrnil. Kljub temu je decembra 2015 Odbor za sektorski socialni dialog za uprave centralne ravni držav podpisal sporazum socialnih partnerjev o skupnih minimalnih standardih glede pravice do obveščeniosti in posvetovanja za delavce centralnih uprav, ko gre za prestrukturiranje, usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja, delovni čas ter varnost in zdravje na delovnem mestu. Sporazum se mora začeti izvajati s sklepom Sveta na predlog Komisije, preden postane zavezujoč za vse države članice. Skladno s prakso Komisije (5.10.7) bi bilo treba opraviti oceno učinka, da bi ocenili potencialne učinke prenosa sporazuma.

Prvi sklop direktiv zadeva pravico delavcev, da so obveščeni in da se z njimi na nacionalni ravni posvetuje glede vrste pomembnih tem, povezanih z ekonomsko uspešnostjo in finančno stabilnostjo podjetja ter načrti za razvoj podjetja v prihodnosti, ki bi utegnili vplivati na zaposlovanje:

- Direktiva Sveta 75/129/EGS z dne 17. februarja 1975 o kolektivnih odpustih, kakor je bila spremenjena z direktivama Sveta 92/56/EGS in 98/59/ES in v skladu s katero morajo delodajalci v primeru kolektivnih odpustov začeti pogajanja z delavci, da bi določili načine in sredstva za preprečitev kolektivnih odpustov ali za zmanjšanje števila prizadetih delavcev in ublažitev posledic. Ta direktiva določa tudi postopek priglasitve za javne organe;
- Direktiva Sveta 2001/23/ES z dne 12. marca 2001 o varstvu pravic delavcev v primeru prenosa podjetij, obratov ali delov podjetij ali obratov (s katero je bila prečiščena vsebina direktiv Sveta 77/187/ES in 98/50/ES), v skladu s katero morajo biti delavci obveščeni o razlogih za prenos in njegovih posledicah; vsebuje tudi bistvene določbe o varstvu delovnih mest pravic delavcev v primeru prenosa podjetij;

- Direktiva 2002/14/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2002 o določitvi splošnega okvira za obveščanje in posvetovanje z delavci v Evropski skupnosti, določa minimalne postopkovne standarde za zaščito pravic delavcev, da so obveščeni in da se je treba z njimi posvetovati o gospodarskih in zaposlovalnih razmerah, ki vplivajo na njihovo delovno mesto.

Komisija je pregledala ustreznost prvih treh naštetih direktiv in julija 2013 ugotovila, da na splošno ustrezajo namenu ter da koristi, ki jih prinašajo, odtehtajo stroške, vendar pa obstajajo nekatere vrzeli, na primer razširitev področja uporabe na pomorščake, delavce v javnih službah in malih in srednjih podjetjih ter dodatna preučitev in razprava o nekaterih opredelitvah (SWD(2013)0293). Videti je, da je Komisija opustila misel na prenovitev direktiv o pravici delavcev do obveščeniosti in posvetovanja z njimi (C(2015)2303), saj v njenem programu za leto 2016 ni več omenjena.

Glede pomorščakov je Parlament na plenarnem zasedanju julija 2015 sprejel poročilo o direktivi o pomorščakih, o kateri so se socialni partnerji pogajali v okviru odbora sektorskega socialnega dialoga o pomorskem prometu. S to direktivo bodo pomorščaki vključeni v veljavne direktive o pravici delavcev do obveščeniosti in posvetovanja z njimi v Evropski uniji.

Druge skupina direktiv vključuje pravico delavcev do obveščeniosti in posvetovanja z njimi v nadnacionalnih razmerah:

- Direktiva Sveta 94/45/ES z dne 22. septembra 1994, kakor je bila popravljena z Direktivo 2009/38/ES Evropskega parlamenta in Sveta, o ustanovitvi Evropskega sveta delavcev: vsebuje splošna pravila, s katerimi zagotavlja, da se delavce v velikih večnacionalnih in združenih družbah obvešča ter se z njimi posvetuje. Evropski svet delavcev združuje predstavnike osrednjih vodstvenih organov in delavcev iz vse Evrope v razpravi o uspešnosti podjetij, obetih in zaposlovanju, prestrukturiranju in kadrovske politiki. Delavcem so bile priznane tudi nekatere pravice do obveščeniosti in posvetovanja z zvezi z delovnim okoljem. Do aprila 2011 je bilo v evropskih svetih delavcev 18.000 predstavnikov delavcev, ki zastopajo interese 18 milijonov delavcev;
- Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/25/ES z dne 21. aprila 2004 o ponudbah za prevzem, po kateri bi morali zaposleni zadevnih družb ali njihovi predstavniki dobiti priložnost, da izrazijo svoje stališče o predvidljivih učinkih ponudbe na zaposlovanje; pri tem veljajo običajna pravila o obveščanju zaposlenih in posvetovanju z njimi;
- Direktiva 2011/35/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o združitvi delniških družb (s katero je bila kodificirana in razveljavljena Direktiva Sveta 78/855/EGS), v skladu s katero so delavci v združenih podjetjih zaščiteni v enakem

obsegu, kot je določeno v direktivi o prenosu podjetij.

Namen tretje skupine direktiv je določiti pravila, ki veljajo v nadnacionalnih razmerah, deloma pa omogočajo tudi pravico do sodelovanja pri odločanju:

- Direktiva Sveta 2001/86/ES z dne 8. oktobra 2001 o dopolnitvi statuta evropske družbe glede udeležbe delavcev: statut evropske delniške družbe, ki je bil sprejet z Uredbo Sveta (ES) št. 2157/2001, dopolnjuje direktiva, ki določa pravila o udeležbi delavcev pri odločanju glede strateškega razvoja družbe. Delavce se obvešča in se z njimi posvetuje v organu, podobnem evropskemu svetu delavcev, predvidena pa je tudi soudeležba delavcev v vodstvenih organih, če je to predvideno v nacionalnih ustanovnih družbah, kakor velja v nacionalnih sistemih več držav članic (načelo „prej-in-potem“);
- Direktiva Sveta 2003/72/ES z dne 22. julija 2003 o dopolnitvi statuta evropske zadruga(uredba Sveta (ES) št. 1435/2003) glede udeležbe delavcev: določa pravila o mehanizmih, ki jih morajo predvideti evropske zadruga, da lahko predstavniki delavcev vplivajo na delovanje podjetja. Zadruga imajo poseben model upravljanja, ki temelji na skupnem lastništvu, demokratični soudeležbi in nadzoru članov;
- Tudi Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2005/56/ES z dne 26. oktobra 2005 o čezmejnih združitvah kapitalskih družb vsebuje pravila, ki določajo ureditev soudeležbe delavcev v družbi, nastali z združitvijo.

Komisija je leta 2006 umaknila svoje predloge in leta 2012 predlagala statut evropske fundacije. Marca 2015 je umaknila tudi ta predlog. Poslanci Evropskega parlamenta so 14. marca 2013 pozvali Komisijo naj nemudoma predloži enega ali več predlogov, ki bodo vzajemnim družbam omogočali delovanje na evropski in čezmejni ravni. Nekatere države članice temu nasprotujejo in bi utegnile blokirati predlog, če bi bil oblikovan na trenutno izbrani pravni podlagi člena 352 PDEU (ukrepanje EU), saj zahteva soglasje in odobritev Parlamenta. Komisija se je zato nedavno odločila, da ne bo izvedla običajnega javnega posveta in ocene učinka, ki se opravi pri zakonodajnem predlogu. Namesto tega je v skladu z napovedjo iz pobude za socialno podjetništvo (COM(2011)0682) ustanovila skupino deležnikov, ki vključuje različne države članice in zunanje strokovnjake in ki ima nalogo, da znotraj veljavnega zakonodajnega okvira obravnava izzive, s katerimi se srečujejo vzajemne družbe, ki si prizadevajo za čezmejno delovanje. Omenjena skupina strokovnjakov ravno končuje poročilo, ki bi moralo biti sprejeto do sredine oktobra in ki naj bi vsebovalo priporočila, utemeljena na raziskavah, za konkretne ukrepe, s katerimi bi okrepili razvoj socialne ekonomije in socialnih podjetij.

Četrto skupino sestavljajo dva čezsektorska sporazuma med socialnimi partnerji, kot ju izvaja Svet (Direk-



tivi Sveta 97/81/ES o delu s krajšim delovnim časom in 99/70/ES o delu za določen čas), Direktiva 2008/104/ES o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela ter več direktiv o zdravju in varnosti, ki vse vsebujejo izrecne določbe glede pravic delavcev do obveščeniosti in posvetovanja z njimi. Na primer, delodajalec mora delavce, zaposlene za določen čas, obvestiti o prostih delovnih mestih za nedoločen čas.

### C. Druge pobude

Predstavniki podjetij in delavcev so začeli sklepati nadnacionalne dogovore v podjetjih, saj je vse več mednarodno organiziranih družb in ker je vse več poudarka na družbeni odgovornosti gospodarskih družb, kar pomeni nove pristope k dialogu med vodstvom podjetja in zaposlenimi. Po podatkih iz nedavnih študij se nadnacionalni dogovori v podjetjih uporabljajo predvsem kot sistemi zgodnjega obveščanja ali kot orodja za preprečevanje zelo prepoznavnih kampanj sindikatov. Tovrstni dogovori so različnih oblik, za uporabo v več kot eni državi članici pa jih skupaj oblikujejo predstavniki podjetja ali skupine podjetij ter ena ali več organizacij delavcev. Konec leta 2011 je bilo v 143 družbah po vsem svetu sklenjenih 244 tovrstnih dogovorov, ki zadevajo 10 milijonov delavcev. Navedeno pa utegne odpreti pravna in politična vprašanja glede razmerja in odnosa med različnimi vertikalnimi ravnmi socialnega dialoga (mednarodno, evropsko, nacionalno) in horizontalnimi področji njegove uporabe (čezsektorska, sektorska in na ravni podjetij). Poleg tega prihaja do protislovljiv med nadnacionalnim področjem uporabe sklenjenih dogovorov ter nacionalnimi normami in predpisi, za reševanje sporov pa je le malo mehanizmov.

Evropska unija namerava s podpiranjem izmenjave izkušenj in raziskav spremljati in nadzirati razvoj teh dogovorov v podjetjih.

Parlament v svoji resoluciji o čezmejnem kolektivnem pogajanju in nadnacionalnem socialnem dialogu z dne 12. septembra 2013 predlaga, naj Komisija razmisli, ali je za tovrstne evropske dogovore potreben evropski pravni okvir, s katerim bi zagotovili večjo pravno varnost in preglednost in katerega določbe bi zagotavljale, da sklenitev tovrstnega dogovora ne bi pomenila izogibanja nacionalnim kolektivnim pogodbam.

### Vloga Evropskega parlamenta

Parlament je sprejel številne resolucije, v katerih je pozval, da je treba delavcem zagotoviti pravico do udeležbe v postopku odločanja v podjetjih. Pravica delavcev do obveščeniosti, posvetovanja in soodločanja mora veljati za nacionalne in nadnacionalne družbe ne glede na pravni status. Parlament je v svoji resoluciji z dne 19. februarja 2009 o izvajanju splošne okvirne direktive znova pozval k vključitvi delavcev javnega sektorja v področje uporabe direktiv o obveščanju in posvetovanju, da bi vse delavce enako obravnavali.

Parlament meni, da morajo imeti delavci poleg pravice do obveščeniosti in posvetovanja tudi pravico do udeležbe pri odločanju o vprašanih uvajanja novih tehnologij, sprememb v organizaciji dela, proizvodnji in gospodarskem načrtovanju. V Parlamentu sedaj poteka obravnava samoiniciativnega poročila o udeležbi pri odločanju v nadzornih odborih. V osnutku poročila (2015/2222(INI)) Parlament zagovarja uvedbo minimalnih pravil v obstoječe direktive, vključno z zahtevo, da mora biti sedež podjetja tam, kjer to opravlja svojo dejavnost, s čimer bi preprečili izogibanje pravicam predstavnikov zaposlenih v nadzornih odborih. Parlament v osnutku poročila tudi poziva k sprejetju standardnih pravil o zastopanosti zaposlenih v nadzornih odborih, ki bi jih lahko uporabili kot univerzalen model za vse evropske direktive o pravu gospodarskih družb. Poleg tega priporoča še sprejetje minimalnih standardov, na primer glede enakih pravic predstavnikov zaposlenih in predstavnikov uprave, ter glede uravnotežene zastopanosti spolov v nadzornem odboru.

Parlament je v resoluciji z dne 15. januarja 2013 s priporočili Komisiji o obveščanju zaposlenih in posvetovanju z njimi ter predvidevanju in upravljanju prestrukturiranja pozval Komisijo, naj čim prej pripravi predlog zakonodajnega akta, v katerem bi moralo biti določeno, da bi bili predstavniki delavcev pravočasno in popolnoma obveščeni o predlaganem prestrukturiranju in razlogih za izbiro načrtovanih ukrepov, predviden pa bi moral biti tudi razumen čas za posvetovanje. Pravočasno posvetovanje bi zadevnim podjetjem in predstavnikom njihovih delavcev omogočilo pogajanje o kolektivnih pogodbah, tako da bodo uredili odprta vprašanja, povezana s prestrukturiranjem. Parlament je pozval Komisijo, naj zagotovi, da bo odpuščanje zgolj izhod v sili in bi se uporabilo šele po preučitvi vseh drugih možnosti, ne da bi s tem zmanjševali konkurenčnost podjetij. Zato je Komisija 13. decembra 2013 sprejela sporočilo o okviru kakovosti EU za predvidevanje sprememb in prestrukturiranje (COM(2013)0882), ki zahteva boljše opredeljevanje, izvajanje in spremljanje nekaterih načel in primerov dobre prakse glede predvidevanja sprememb in upravljanja prestrukturiranja v podjetjih. Čeprav okvir kakovosti EU ni zavezujoč instrument, Komisija sedaj ocenjuje njegovo uporabo, da bi ocenila, ali je treba sprejeti dodatne ukrepe, tudi ob upoštevanju napovedi podjetja Caterpillar iz septembra 2016, da bo zaprlo belgijski obrat. Evropski parlament je kljub temu v resoluciji z dne 22. oktobra 2014 o evropskem semestru za usklajevanje gospodarskih politik: izvajanje prednostnih nalog za leto 2014 ponovno pozval k sprejetju pravnega akta, s katerim bi zagotovili gospodarsko in družbeno odgovorno prilagajanje na spremembe v industriji EU na način, ki bo ohranil pravice delavcev, ne da bi podjetjem, zlasti malim in srednjim podjetjem, naložil pretirano regulativno breme.

→ Marion Schmid-Drüner

## 5.10.7 Socialni dialog

*Socialni dialog je bistven element evropskega socialnega modela, ki je bil z amsterdamsko reformo v celoti priznan v Pogodbi. Socialnim partnerjem (predstavniki delodajalcev in delojemalcev) je tako omogočeno, da dejavno prispevajo k oblikovanju evropske socialne politike.*

### Pravna podlaga

Členi 151–156 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

### Cilji

V skladu s členom 151 PDEU se spodbujanje dialoga med socialnimi partnerji priznava kot skupni cilj Evropske unije in držav članic. Namen socialnega dialoga je izboljšati evropsko upravljanje z vključevanjem socialnih partnerjev v odločanje in v procese izvajanja.

### Dosežki

#### A. Dvostranski socialni dialog

V skladu z izvirnim besedilom Rimske pogodbe je ena izmed nalog Komisije na socialnem področju tudi spodbujanje tesnega sodelovanja med državami članicami v zvezi z vprašanjem pravice do združevanja in skupnega pogajanja med delodajalci in delavci. Ta določba pa se je začela izvajati šele mnogo let pozneje.

Cilj procesa socialnega dialoga Val Duchesse, ki se je začel leta 1985 na pobudo tedanjega predsednika Komisije Jacquesa Delorsa, je bil vključiti predstavnike socialnih partnerjev – Evropsko konfederacijo sindikatov (ETUC), Združenje industrijskih in delodajalskih konfederacij Evrope (UNICE) in Evropski center za podjetja z javno udeležbo (CEEP) – v proces notranjega trga. Na srečanjih teh socialnih partnerjev je bilo sprejetih več skupnih izjav o zaposlovanju, izobraževanju, usposabljanju in drugih socialnih temah.

Za dvostranski socialni dialog na evropski ravni je bil leta 1992 kot glavni forum ustanovljen Odbor za socialni dialog. Trenutno se srečuje trikrat do štirikrat letno in vključuje 64 članov (32 predstavnikov delodajalcev in 32 predstavnikov delavcev) iz evropskih sekretariatov ali nacionalnih organizacij. Medtem je bila z Enotnim evropskim aktom oblikovana pravna podlaga za razvoj „socialnega dialoga na ravni Skupnosti“. Oktobra 1991 so Evropska konfederacija sindikatov, Združenje industrijskih in delodajalskih konfederacij Evrope in Evropski center za podjetja z javno udeležbo sprejeli skupno izjavo, v kateri so pozvali k obveznemu posvetovanju socialnih partnerjev glede priprave zakonodaje na področju socialnih zadev in možnosti za socialne partnerje, da se pogajajo o okvirnih sporazumih na ravni Skupnosti. Ta zahteva je bila priznana s sporazumom, ki je bil priložen

maastrichtskemu protokolu o socialni politiki in so ga podpisale vse države članice razen Združenega kraljestva. Na nacionalni ravni so socialni partnerji s tem dobili možnost, da direktive izvajajo na podlagi kolektivnega sporazuma.

Vključitev sporazuma o socialni politiki v Pogodbo ES po začetku veljavnosti amsterdamske pogodbe je končno omogočila uporabo enotnega okvira za socialni dialog v EU. Medpanožni rezultati tega procesa so bili okvirni sporazumi o starševskem dopustu (1995), delu s krajšim delovnim časom (1997) in delu za določen čas (1999), ki so se izvajali prek direktiv Sveta.

V skladu s členom 154 PDEU se mora na ravni Unije Komisija s socialnimi partnerji posvetovati, preden sprejme kakršen koli ukrep na področju socialne politike. Socialni partnerji se lahko nato odločijo, da med seboj izpogajajo sporazum o predmetu posvetovanja in tako zaustavijo pobudo Komisije. Pogajanja lahko trajajo do devet mesecev, socialni partnerji pa imajo naslednje možnosti:

- lahko sklenejo sporazum in skupaj Komisijo prosijo, naj predlaga sprejetje sklepa Sveta o izvajanju, ali
- sklenejo medsebojni sporazum, ki pa ga utegnemo raje izvajati v skladu s postopki in praksami, ki se razlikujejo glede na socialne partnerje in države članice („prostovoljni“ sporazumi oziroma kasneje „avtonomni“ sporazumi), ali
- ne morejo doseči dogovora in v tem primeru Komisija nadaljuje delo na zadevnemu predlogu.

Pogajanja med socialnimi partnerji o okvirnem sporazumu o delavcih iz agencij za začasno zaposlovanje so se neuspešno končala v maju 2001, zato je Komisija marca 2002 sprejela predlog direktive, ki je temeljil na soglasju med socialnimi partnerji. Po tem, ko je bil novembra 2002 predlog spremenjen, se je proces zaključil s sprejetjem Direktive 2008/104/ES. Podobno je Komisija, potem ko so socialni partnerji odklonili sodelovanje v pogajanjih, leta 2004 predlagala revizijo Direktive 2003/88/ES v zvezi z določenimi vidiki organizacije delovnega časa, ki je vključevala nedavne spremembe, kot sta na primer dežurstvo (delo na poziv) in prožni tedenski delovni čas. Glede tega nato Parlament, Komisija in Svet niso mogli doseči dogovora, evropski socialni partnerji pa so poskušali doseči dogovor med pogajanja, ki so trajala leto dni, a so bila ravno tako prekinjena decembra 2012 zaradi občutnih razhajanj pri obravnavi dežurstva kot delovnega časa. Leta 2013 je Komisija

ponovno začela s postopkom revizije in ocene učinkovitosti leta 2015 opravila široko javno posvetovanje, istočasno pa je pripravljala poročilo o izvajanju, kot to zahteva direktiva. Vse to bi moralo pripomoči k opredelitvi prihodnjih rezultatov revizije.

Od leta 1998 dalje, ko je bil sprejet sklep Komisije o ustanovitvi posebnih organov (Sklep Komisije 98/500/ES z dne 20. maja 1998), se je sektorski socialni dialog močno razvijal. Ustanovljenih je bilo več odborov na glavnih gospodarskih področjih, ki so dosegli pomembne rezultate. Rezultat sektorskega socialnega dialoga so bili trije evropski sporazumi o organizaciji delovnega časa v pomorstvu (1998), o organizaciji delovnega časa mobilnih delavcev v civilnem letalstvu (2000) in o nekaterih vidikih pogojev dela mobilnih delavcev, ki opravljajo interoperabilne čezmejne storitve v železniškem sektorju (2005). Ti sporazumi so se izvajali s sklepom Sveta. Sporazum o zdravstveni zaščiti delavcev z dobrim ravnanjem in uporabo kristalnega kremenca ter z izdelki, ki ga vsebujejo, podpisan aprila 2006, je bil prvi večsektorski rezultat pogajanj evropskih socialnih partnerjev. V letu 2014 je Svet z direktivo uveljavil sektorski sporazum o nekaterih vidikih organizacije delovnega časa v prevoznih po celinskih plovniških poteh iz leta 2012.

Aprila 2012 so socialni partnerji v frizerskem sektorju sklenili sporazum o jasnih smernicah na področju varovanja zdravja in varnosti pri delu skozi celotno poklicno pot delavcev v tem sektorju ter pozvali Svet, naj sprejme izvedbeni sklep. Ker so nekatere države članice nasprotovale delom sporazuma, njegovo izvajanje s sklepom Sveta ni napredovalo. Namesto tega so junija 2016 socialni partnerji v frizerskem sektorju podpisali novi evropski okvirni sporazum o varovanju zdravja in varnosti pri delu, za katerega izvajanje je potreben sklep Sveta. V skladu z načrtom za boljše pripravo zakonodaje bo Komisija sedaj – preden predloži Svetu predlog izvedbenega sklepa – opravila proporcionalno oceno vpliva, pri čemer se bo zlasti osredotočila na reprezentativnost podpisnikov, zakonitost sporazuma v pravnem okviru Evropske unije in njegovo skladnost z načeli subsidiarnosti in sorazmernosti.

Sporazum o delu na daljavo, sprejet maja 2002, se je prvič začel izvajati v skladu s postopki in praksami, ki se razlikujejo glede na socialne partnerje in države članice. Avtonomne sporazume so socialni partnerji sprejeli tudi o stresu, povezanem z delom, o evropskem dovoljenju za voznike, ki opravljajo čezmejne storitve interoperabilnosti (2004), o nadlegovanju in nasilju na delovnem mestu (april 2007) ter o vključujočih trgih dela (marec 2010).

Po spremembah, ki jih je uvedla Amsterdamska pogodba, je postopek posvetovanja postal še bolj pomemben, saj zajema vsa področja, ki jih sedaj ureja člen 151 PDEU.

Z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe je bil sprejet nov člen (člen 152 PDEU), v katerem je navedeno, da „Unija priznava in spodbuja vlogo socialnih partnerjev na ravni Unije ob upoštevanju različnosti nacionalnih sistemov. Pospešuje dialog med socialnimi partnerji ob upoštevanju njihove avtonomije“. Člen 153 Pogodbe o delovanju Evropske unije državam članicam tudi omogoča, da na socialne partnerje prenesajo izvajanje sklepa Sveta, sprejetega v zvezi z ratifikacijo kolektivnega sporazuma, podpisanega na evropski ravni.

Od začetka gospodarske in finančne krize pa je socialni dialog vedno bolj trpel, ko so se izvajali krizni ukrepi, saj so ga slabili decentralizacija, krčenje obsega pogajanj in posegi držav na področje plačne politike. V takšnih okoliščinah in ob ugotovitvi, da so bile države, v katerih je socialno partnerstvo najbolj trdno, najuspešnejše pri premagovanju krize, se je nova Komisija novembra 2014 odločila ponovno začeti in okrepiti dialog s socialnimi partnerji, zlasti v okviru nove ureditve gospodarskega upravljanja, in sicer kot pogoj za delovanje socialnega tržnega gospodarstva Evrope. Komisija je marca 2016 v svojem sporočilu o prvem predhodnem osnutku za evropski steber socialnih pravic potrdila, da je njena prednostna naloga spodbujanje socialnega dialoga na vseh ravneh, tudi z delavci v storitvenem sektorju in v digitalnem gospodarstvu. Nato sta podpredsednik Dombrovskis in komisar Thyssen junija 2016 podpisala skupno izjavo o „novem začetku socialnega dialoga“, v kateri sta soglašala s socialnimi partnerji, da se jih v večji meri vključi v evropski semester ter na splošno v oblikovanje politik in pripravo zakonodaje Evropske unije, ter poudarila krepitev zmogljivosti. V izjavi je poudarjena temeljna vloga evropskega socialnega dialoga kot pomembnega elementa pri pripravi zaposlovalne in socialne politike Evropske unije.

## B. Tristranski socialni dialog

Že od samega začetka evropskega procesa povezovalnega imelo vključevanje gospodarskih in socialnih zainteresiranih strani pomembno vlogo pri oblikovanju zakonodaje Skupnosti. To potrjuje ta posvetovalni odbor za premog in jeklo in evropski ekonomsko-socialni odbor. Od šestdesetih let preteklega stoletja obstajajo številni svetovalni odbori, katerih naloga je pomagati Komisiji pri oblikovanju posebnih politik. Na splošno te odbore, kot je odbor za socialno varnost delavcev migrantov, sestavljajo predstavniki nacionalnih organizacij delodajalcev in sindikatov ter predstavniki držav članic. Od leta 1970 dalje je bil ključni forum za tristranski socialni dialog na evropski ravni stalni odbor za zaposlovanje z 20 predstavniki socialnih partnerjev, ki so bili enakopravno porazdeljeni med sindikate in organizacije delodajalcev. Leta 1999 je bila opravljena reforma odbora, ki se je v celoti vključil v usklajeno evropsko strategijo zaposlovanja. Na podlagi skupnega prispevka socialnih partnerjev k vrhunskemu srečanju

v Laeknu decembra 2001 je Svet marca 2003 ustanovil tristranski socialni vrh za rast in zaposlovanje (Sklep Sveta 2003/174/ES), ki je nadomestil odbor za zaposlovanje. Vrh omogoča lažje posvetovanje med Svetom, Komisijo in socialnimi partnerji o gospodarskih, socialnih in zaposlitvenih vprašanjih. Srečuje se najmanj enkrat letno, eno od srečanj pa mora biti pred spomladanskim zasedanjem Evropskega sveta.

Proces, ki se je razvijal od leta 1997 dalje, se je formaliziral, vrh pa sedaj uradno sestavljajo trenutno predsedstvo Sveta EU in dve naslednji predsedstvi, Komisija in socialni partnerji. Tri predsedstva Sveta praviloma zastopajo voditelji držav ali vlad in ministri, pristojni za zaposlovanje in socialne zadeve; Komisija ima ravno tako dva predstavnika: običajno jo zastopata njen predsednik in komisar, odgovoren za zaposlovanje in socialne zadeve. Člani, ki zastopajo socialne partnerje, sestavljajo dve enako veliki delegaciji, v katerih sodeluje 10 predstavnikov delavcev in 10 predstavnikov delodajalcev; pri tem je treba posebno pozornost namenjati zagotavljanju uravnotežene udeležbe moških in žensk. Vsako skupino sestavljajo delegati evropskih medpanožnih organizacij, ki zastopajo splošne interese ali pa posebne interese nadzornih ali vodstvenih kadrov in malih ali srednjih podjetij na evropski ravni. Evropska konfederacija sindikatov (ETUC) skrbi za tehnično usklajevanje delavske delegacije, Združenje evropskih industrijskih in delodajalskih konfederacij (UNICE) pa za tehnično usklajevanje delodajalske delegacije. Z ratifikacijo Lizbonske pogodbe se vloga tristranskega socialnega vrha za rast in zaposlovanje sedaj priznava s členom 152 PDEU.

### Vloga Evropskega parlamenta

Parlament je mnenja, da je socialni dialog bistven element v tradicijah držav članic, in poziva k večji vlogi „trialoga“ na evropski ravni. Njegov Odbor za zaposlovanje in socialne zadeve je pred pripravo poročil ali mnenj o vprašanjih, ki jih zadevajo, socialne partnerje na ravni EU večkrat pozval, naj predstavijo svoja stališča. Evropski parlament tudi pogosto opo-

minja Komisijo na potrebo po skladni politiki na področju razmerij med delavci in delodajalci na evropski ravni, v kateri bi socialni partnerji morali igrati ključno vlogo. Z Lizbonsko pogodbo je bila uvedena jasna pravica Evropskega parlamenta do obveščeniosti o izvajanju kolektivnih sporazumov, sprejetih na ravni Unije (člen 155 Pogodbe o delovanju Evropske unije), in o pobudah Komisije za spodbujanje sodelovanja med državami članicami v skladu s členom 156 Pogodbe o delovanju Evropske unije, vključno z vprašanji glede pravice združevanja in kolektivnih pogajanj med delodajalci in delavci.

Sredi gospodarske krize je Parlament opozoril, da je socialni dialog bistven za doseganje ciljev zaposlovanja iz strategije EU 2020 (2009/2220(INI)). Januarja 2012 je poudaril, da bodo priporočila iz letnega pregleda rasti zaradi osredotočanja na fiskalno konsolidacijo ovirala tudi socialni dialog in ne zgolj ustvarjanja novih delovnih mest in socialnega varstva. Poleg tega je Parlament v svojih resolucijah o ciklu evropskega semestra v letu 2014 ponovno poudaril pomen socialnega dialoga in pozval k okrepitvi vloge socialnih partnerjev v novem procesu gospodarskega upravljanja. Parlament je – kar zadeva programe gospodarskega prilagajanja v državah, ki jih je kriza najbolj prizadela – v svoji resoluciji z dne 13. marca 2014 o vidikih zaposlovanja in socialnih vidikih vloge in delovanja trojke (Evropska centralna banka, Komisija in Mednarodni denarni sklad) v zvezi z državami v programu evroobmočja poudaril, da bi morali v prvotno oblikovanje programov vključiti socialne partnerje na nacionalni ravni ali se posvetovati z njimi.

Parlament je septembra 2016 ponovno izrazil svoje stališče v zakonodajni resoluciji o predlogu sklepa Sveta o smernicah za politike zaposlovanja držav članic, v kateri je pozval k boljšemu socialnemu dialogu ter še posebej k sprejetju ukrepov za boj proti deregulaciji trgov dela in slabosti kolektivnih pogajanj.

→ [Marion Schmid-Drüner](#)

## 5.10.8 Enakost med moškimi in ženskami

*Enakost med ženskami in moškimi je eden od ciljev Evropske unije. Zakonodaja, sodna praksa in spremembe pogodb so sčasoma prispevale k okrepitvi tega načela ter njegovemu izvajanju v Evropski uniji. Evropski parlament je že ves čas goreč zagovornik načela enakosti med moškimi in ženskami.*

### Pravna podlaga

Od leta 1957 je načelo, naj moški in ženske prejema-jo enako plačilo za enako delo, vključeno v evropske pogodbe (člen 157 PDEU). Poleg tega člen 153 PDEU Evropski uniji omogoča, da ukrepa na širšem področju enakih možnosti in enakega obravnavanja pri zaposlovanju in poklicnem delu. Člen 157 PDEU v tem okviru dovoljuje tudi pozitivne ukrepe za krepitev moči žensk. Poleg tega je mogoče na podlagi člena 19 PDEU uvesti zakonodajo, katere cilj je boj proti vsem oblikam diskriminacije, tudi na podlagi spola. Zakonodaja za boj proti trgovini z ljudmi, zlasti ženskami in otroki, je bila sprejeta na podlagi členov 79 in 83 PDEU, iz programa za pravice, enakost in državljanstvo pa se med drugim financirajo ukrepi za odpravo nasilja nad ženskami na podlagi člena 168 PDEU.

### Cilji

Evropska unija temelji na naboru vrednot, med katerimi je tudi enakost, in spodbuja enakost med moškimi in ženskami (člena 2 in 3(3) PEU). Ti cilji so zapisani tudi v členu 21 Listine o temeljnih pravicah. Poleg tega člen 8 PDEU Uniji nalaga, da v vseh svojih dejavnosti odpravlja neenakosti ter spodbuja enakost med moškimi in ženskami (to je znano tudi kot vključevanje načela enakosti spolov). Unija in države članice so se v izjavi št. 19, priloženi k sklepni listini medvladne konference, na kateri je bila sprejeta Lizbonska pogodba, zavezale, da se bodo borile „proti vsem oblikam nasilja v družini“, ta kazniva dejanja preprečevale in kaznovale ter zagotovile „podporo in zaščito žrtev“.

### Dosežki

#### A. Glavna zakonodaja

Zakonodaja Evropske unije, ki je bila povečini sprejeta po rednem zakonodajnem postopku, vključuje:

- Direktivo 79/7/EGS z dne 19. decembra 1978, na podlagi katere morajo države članice postopno uvesti načelo enakega obravnavanja moških in žensk na področju socialne varnosti;
- Direktivo 92/85/EGS z dne 19. oktobra 1992 o uvedbi ukrepov za izboljšanje varnosti in zdravja pri delu nosečih delavk in delavk, ki so pred kratkim rodile ali dojijo; Direktivo 2004/113/ES z dne 13. decembra 2004 o izvajanju načela ena-

kega obravnavanja moških in žensk pri dostopu do blaga in storitev ter oskrbi z njimi;

- Direktivo 2006/54/ES z dne 5. julija 2006 o urensičenju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu (preoblikovano)<sup>[1]</sup>, s katero je bilo leta 2006 razveljavljenih in nadomeščenih več zakonodajnih aktov. Direktiva opredeljuje neposredno in posredno diskriminacijo, nadlegovanje in spolno nadlegovanje. Prav tako spodbuja delodajalce, da sprejmejo ukrepe za preprečevanje spolnega nadlegovanja, krepi sankcije za diskriminacijo in predpisuje ustanovitev organov v državah članicah, ki bodo odgovorni za spodbujanje enakega obravnavanja žensk in moških. Parlament se zavzema za revizijo te direktive, kar zadeva določbe o enakem plačilu<sup>[2]</sup>, in na podlagi več študij, ki jih je naročila služba Evropskega parlamenta za raziskave (EPRS), pripravlja poročilo o izvajanju;
- Direktivo Sveta 2010/18/EU z dne 8. marca 2010 o izvajanju revidiranega okvirnega sporazuma o starševskem dopustu, sklenjenega med BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP in ETUC, ter o razveljavitvi Direktive 96/34/ES;
- Direktivo 2010/41/EU z dne 7. julija 2010, ki določa cilje pri uporabi načela enakega obravnavanja moških in žensk, ki opravljajo samostojno dejavnost, vključno s kmetijstvom, in v zvezi z varstvom samozaposlenih žensk med nosečnostjo in materinstvom ter razveljavlja Direktivo Sveta 86/613/EGS;
- Direktivo 2011/36/EU z dne 5. aprila 2011 o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti njenih žrtev. Ta direktiva nadomešča Okvirni sklep Sveta 2008/977/PNZ in določa približevanje sankcij za trgovino z ljudmi in ukrepov za pomoč njenim žrtvam v vseh državah članicah, poleg tega od držav članic zahteva, da proučijo možnost sprejetja ukrepov, da se kot kaznivo dejanje obravnava uporaba storitev, ki so predmet izkoriščanja, če je znano, da je oseba žrtev [trgovine z ljudmi], z namenom zmanjšanja

<sup>[1]</sup> Prenovljena direktiva razveljavlja tudi Direktivo 76/207/EGS, ki je bila spremenjena z Direktivo 2002/73/ES.

<sup>[2]</sup> Glej dokument: Resolucija Evropskega parlamenta z dne 24. maja 2012 s priporočili Svetu o uporabi načela enakega plačila za enako delo ali delo enake vrednosti za moške in ženske – Sprejeta besedila, P7\_TA(2012)0225.

povpraševanja; ustanavlja tudi urad evropskega koordinatorja za boj proti trgovini z ljudmi. Odbor za pravice žensk in enakost spolov (FEMM) bo v drugi polovici leta 2015 pripravil poročilo o izvajanju te direktive;

- Direktivo 2011/99/EU z dne 13. decembra 2011 o evropski odredbi o zaščiti, katere namen je zaščititi osebo pred kaznivim dejanjem druge osebe, ki lahko ogrozi njeno življenje, telesno in duševno integriteto, dostojanstvo, osebno svobodo ali spolno nedotakljivost, in ki pristojnemu organu v drugi državi članici omogoča kontinuirano zaščito osebe na njenem ozemlju; ta direktiva je okrepljena z Uredbo (EU) št. 606/2013 z dne 12. junija 2013 o vzajemnem priznavanju zaščitnih ukrepov v civilnih zadevah, ki zagotavlja priznavanje teh ukrepov po vsej EU;
- Direktivo 2012/29/EU z dne 25. oktobra 2012 o določitvi minimalnih standardov na področju pravic, podpore in zaščite žrtev kaznivih dejanj ter o nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2001/220/PNZ.

## B. Napredek v sodni praksi Sodišča Evropske unije

Sodišče Evropske unije ima pri spodbujanju enakosti med moškimi in ženskami pomembno vlogo. Najpomembnejše sodbe s področja enakosti so:

- sodba v zadevi Defrenne II z dne 8. aprila 1976 (zadeva 43/75): Sodišče je priznalo neposredni učinek načela enakega plačila za moške in ženske in rzsodilo, da se to načelo ne uporablja samo pri delovanju javnih oblasti, temveč tudi pri vseh pogodbah, ki so namenjene kolektivnemu urejanju plačanega dela;
- sodba v zadevi Bilka z dne 13. maja 1986 (zadeva 170/84): Sodišče je rzsodilo, da ukrep, ki izključuje zaposlene za krajši delovni čas iz poklicnega pokojninskega načrta, pomeni posredno diskriminacijo in je v primeru, da prizadene veliko večje število žensk kot moških, v nasprotju s prejšnjim členom 119, razen če je mogoče dokazati, da izključitev temelji na objektivno utemeljenih dejavnikih, ki niso povezani z diskriminacijo na podlagi spola;
- sodba v zadevi Barber z dne 17. maja 1990 (zadeva 262/88): Sodišče je odločilo, da v členu 119 vse oblike poklicne pokojnine predstavljajo plačilo in da se zato zanje uporablja načelo enakega obravnavanja. Rzsodilo je, da lahko moški uveljavljajo pravico do pokojnine ali pravico do pokojnine preživelih oseb pri enaki starosti kot njihove sodelavke;
- sodba v zadevi Marschall z dne 11. novembra 1997 (zadeva C-409/95): Sodišče je razglasilo, da nacionalno pravilo, na podlagi katerega mo-

rajo imeti v primeru, da je v sektorju manj žensk kot moških, kandidatke prednost pri napredovanju (pozitivna diskriminacija), ni neskladno z zakonodajo Skupnosti, pod pogojem, da prednost ni avtomatična ter da se vloge moških kandidatov obravnavajo in jim kandidatura ni vnaprej onemogočena;

- sodba v zadevi Test-Achats z dne 11. marca 2011 (zadeva C-236/09): Sodišče je razglasilo, da je člen 5(2) Direktive 2004/113/ES neveljaven, saj je v nasprotju z načelom enakega obravnavanja moških in žensk pri dostopu do blaga in storitev in oskrbi z njimi. Zato je treba pri določanju premij in dajatev za namene zavarovanja za moške in ženske uporabljati enak sistem aktuarskih izračunov.

## C. Najnovejši razvoj dogodkov

Spodaj so navedeni najnovejši ukrepi Evropske unije na področju enakosti med moškimi in ženskami.

### 1. Večletni finančni okvir za obdobje 2014–2020 in program za pravice, enakost in državljanstvo

V okviru programa za pravice, enakost in državljanstvo se financirajo projekti za doseganje enakosti spolov in odpravo nasilja nad ženskami (člen 4). Za ta program in program za pravosodje (Uredba 2013/1382) je bilo za obdobje do leta 2020 skupno dodeljenih 15.686 milijonov EUR (Uredba št. 1311/2013 o večletnem finančnem okviru); program združuje šest programov finančnega obdobja 2007–2013, med katerimi so program Daphne III (Sklep št. 779/2007) ter področji „nediskriminacija in raznolikost“ ter „enakost spolov“ iz programa za zaposlovanje in socialno solidarnost (PROGRESS) (Sklep 1672/2006/ES).

V prilogi je navedeno, da se bo spodbujanje enakosti spolov skupaj z drugimi ukrepi proti diskriminaciji financiralo v okviru skupine 1, kateri je dodeljenih 57 % finančnih sredstev. Boj proti nasilju nad ženskami je vključen v skupino 2, za katero je namenjenih 43 % celotnih finančnih sredstev programa.

Za leto 2016 je v proračunski vrstici 33 02 02 (spodbujanje nediskriminacije in enakosti) 33.546.000 EUR odobrenih proračunskih sredstev za prevzem obveznosti in 23.000.000 EUR v plačilih, torej se je znesek plačil precej povečal v primerjavi s letom 2015, kar pomeni, da izvajanje tega programa napreduje. Poleg tega je bilo za proračunsko vrstico 33 02 01 dodeljenih 25.306.000 EUR, ki so med drugimi cilji namenjeni tudi boju proti vsem oblikam nasilja nad ženskami in njihovi zaščiti pred vsemi oblikami nasilja.

Študija, objavljena leta 2015 na zahtevo Odbora za pravice žensk in enakost spolov, vsebuje pregled o porabi proračuna za enakost spolov<sup>[1]</sup>.

<sup>[1]</sup> Evropski parlament, Tematski sektor za proračunske zadeve, Proračun EU za enakost spolov (2015).

## 2. Evropski inštitut za enakost spolov (EIGE)

Evropski parlament in Svet sta decembra 2006 ustanovila Evropski inštitut za enakost spolov, ki ima sedež v Vilni (Litva) in katerega splošni cilj je prispevati k spodbujanju in krepitvi enakosti spolov, med drugim z vključevanjem načela enakosti spolov v vse politike EU in nacionalne politike. Cilj inštituta je tudi boj proti diskriminaciji na podlagi spola in ozaveščanje o enakosti spolov z zagotavljanjem tehnične pomoči evropskim institucijam v obliki zbiranja, analiziranja in širjenja informacij ter metodoloških orodij (glej spletni center inštituta EIGE za vire in dokumentacijo: <http://eige.europa.eu/content/rdc>).

## 3. Listina žensk in strateška prizadevanja za enakost spolov 2016–2019

Komisija je 5. marca 2010 sprejela Listino žensk, s katero skuša okrepiti spodbujanje enakosti med ženskami in moškimi v Evropi in po svetu.<sup>[1]</sup>

Decembra 2015 je objavila dokument o strateških prizadevanjih za enakost spolov 2016–2019<sup>[2]</sup>, s čimer želi nadaljevati in dopolniti svojo strategijo za enakost med moškimi in ženskami (2010–2015)<sup>[3]</sup>.

Poudarek strateških prizadevanj je na naslednjih petih prednostnih področjih:

- krepitev udeležnosti žensk na trgu dela in enakost z vidika ekonomske neodvisnosti;
- zmanjšanje razlik v plačilu, zaslužku in pokojninah in s tem preprečevanje revščine žensk;
- spodbujanje enakosti žensk in moških pri odločanju;
- boj proti nasilju na podlagi spola ter zaščita in podpora za žrtve;
- spodbujanje enakosti spolov in pravic žensk po svetu.

## 4. Akcijski načrt za enakost spolov za obdobje 2016–2020

Svet je 26. oktobra 2016 na podlagi delovnega dokumenta služb Komisije in Evropske službe za zunanje delovanje o enakosti spolov in krepitvi vloge žensk: spreminjanje življenja deklet in žensk v okviru zunanjih odnosov EU v obdobju 2016–2020<sup>[4]</sup> sprejel akcijski načrt za enakost spolov za obdobje 2016–2020<sup>[5]</sup>. V novem akcijskem načrtu za enakost spolov je poudarjeno, da je treba ženskam in dekletom omogočiti dosledno in enakopravno uveljavljanje vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter da je treba zagotoviti enakost spolov in krepitev vloge žensk in deklet.

## 5. Cilji trajnostnega razvoja

Generalna skupščina Združenih narodov je 25. septembra 2015 sprejela resolucijo o razvojni agendi po letu 2015 z naslovom Spreminjamo naš svet: agenda za trajnostni razvoj do leta 2030.<sup>[6]</sup> Agenda do leta 2030 vsebuje 17 ciljev trajnostnega razvoja in 169 ciljev, ki so začeli veljati 1. januarja 2016. Cilji trajnostnega razvoja temeljijo na razvojnih ciljih tisočletja, vendar nasprotno kot ti razvojni cilji, ki veljajo zgolj za ukrepe v državah v razvoju, cilji trajnostnega razvoja veljajo za vse države. Cilj trajnostnega razvoja št. 5 (doseči enakost spolov in okrepiti vlogo žensk in deklet) vsebuje pet konkretnih ciljev.

## Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament ima pomembno vlogo pri podpiranju politike enakih možnosti, zlasti prek Odbora za pravice žensk in enakost spolov (FEMM). Na področju enakega obravnavanja na trgu dela Parlament deluje v okviru rednega zakonodajnega postopka (sodločanje), na primer v zvezi s:

- predlogom direktive o zagotavljanju uravnotežene zastopanosti spolov med neizvršnimi direktorji družb, ki kotirajo na borzi, in s tem povezanih ukrepih (COM(2012)0614) (glej stališče Parlamenta v prvi obravnavi, sprejeto konec leta 2013)<sup>[7]</sup>;

<sup>[1]</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:em0033>

<sup>[2]</sup> Delovni dokument Komisije o strateških prizadevanjih za enakost spolov 2016–2019 (SWD(2015)0278).

<sup>[3]</sup> O naslednji strategiji se je začelo razmišljati septembra 2014 v okviru delavnice na temo nove strategije o enakosti spolov po letu 2015, ki je bila izhodišče za samoiniciativno poročilo Odbora za pravice žensk in enakost spolov, na podlagi katerega je bila 9. junija 2015 sprejeta resolucija Evropskega parlamenta o strategiji EU za enakost žensk in moških po letu 2015 (Sprejeta besedila, P8\_TA(2015)0218). Prispevki delavnice so na voljo na spletnem mestu Evropskega parlamenta.

<sup>[4]</sup> 21. 6. 2015, SWD(2015)0182.

<sup>[5]</sup> Sklepi Sveta o akcijskem načrtu za enakost spolov za obdobje 2016–2020.

<sup>[6]</sup> Resolucija 70/1, ki jo je 25. septembra 2015 sprejela generalna skupščina Združenih narodov.

<sup>[7]</sup> Resolucija Evropskega parlamenta z dne 20. novembra 2013 o uravnoteženi zastopanosti spolov med neizvršnimi direktorji družb, ki kotirajo na borzi – Sprejeta besedila, P7\_TA(2013)0488.

- revizijo Direktive 92/85/EGS (glej zgoraj); v prvi obravnavi<sup>[1]</sup> se je Parlament zavzel za daljši in v celoti plačan porodniški dopust 20 tednov<sup>[2]</sup>. Ker Parlament in Svet nista dosegla soglasja o predlogu Komisije, je slednja predlog umaknila in ga nadomestila z načrtom za pobudo o novem začetku obravnavanja izzivov pri usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja delovno aktivnih družin<sup>[3]</sup>.
- krepitev vloge žensk in deklet; na mednarodni dan žena leta 2016 bo posebna pozornost namenjena begunkam in prosilkam za azil, Odbor za pravice žensk in enakost spolov pa že pripravlja samoiniciativno poročilo o tem vprašanju;
- enakost spolov v mednarodnih odnosih, zlasti v zvezi z razvojem dogodkov po tako imenovani arabski pomladi v Severni Afriki<sup>[5]</sup>.

Parlament poleg tega prispeva k splošnemu razvoju politike na področju enakosti spolov s pripravo samoiniciativnih poročil in z opozarjanjem drugih institucij na posamezna vprašanja, med katerimi so:

- boj proti nasilju nad ženskami, in sicer s sprejetjem zakonodajnega samoiniciativnega poročila, v katerem poziva Komisijo k zakonodajni pobudi na podlagi člena 84 PDEU za spodbujanje in podpiranje dejanj držav članic na področju preprečevanja nasilja nad ženskami in dekleti; ta resolucija vsebuje več priporočil<sup>[4]</sup>; Odbor za pravice žensk in enakost spolov je ustanovil posebno delovno skupino za nadaljnje ukrepanje v zvezi s to resolucijo;

Parlament si tudi prizadeva za vključitev načela enakosti spolov v delo vseh odborov<sup>[6]</sup>. V ta namen sta bili ustanovljeni mreži za vključevanje načela enakosti spolov, ki ju usklajuje Odbor za pravice žensk in enakost spolov. Mreža predsednikov in podpredsednikov za vključevanje načela enakosti spolov združuje poslance, ki podpirajo uvedbo razsežnosti spola v delo svojega odbora. Podpira jih mreža administratorjev za vključevanje načela enakosti spolov v sekretariatu vsakega odbora. Skupina na visoki ravni za enakost spolov spodbuja usposabljanje uslužbencev Evropskega parlamenta in političnih skupin v zvezi z vključevanjem načela enakosti spolov in njihovo ozaveščanje o tem vprašanju.

→ Martina Schonard

<sup>[1]</sup> Resolucija Evropskega parlamenta z dne 20. oktobra 2010 o izboljšavah na področju varnosti in zdravja pri delu nosečih delavk in delavk, ki so pred kratkim rodile ali dojijo – Sprejeta besedila, P7\_TA(2010)0373.

<sup>[2]</sup> Primerjalno analizo pravnih določb v državah članicah lahko najdete v poročilu tematskega sektorja Evropskega parlamenta za pravice državljanov in ustavne zadeve o porodniškem, očetovskem in starševskem dopustu: podatki o trajanju in stopnjah nadomestila v Evropski uniji, ki je bil objavljen leta 2014 in je na voljo na spletnem mestu Evropskega parlamenta.

<sup>[3]</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015\\_just\\_012\\_new\\_initiative\\_replacing\\_maternity\\_leave\\_directive\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015_just_012_new_initiative_replacing_maternity_leave_directive_en.pdf)

<sup>[4]</sup> Resolucija Evropskega parlamenta z dne 25. februarja 2014 o boju proti nasilju nad ženskami – Sprejeta besedila, P7\_TA(2014)0126.

<sup>[5]</sup> Resolucija Evropskega parlamenta z dne 12. marca 2013 o položaju žensk v Severni Afriki – Sprejeta besedila, P7\_TA(2013)0075.

<sup>[6]</sup> Glej dokument: Resolucija Evropskega parlamenta z dne 13. marca 2003 o vključevanju načela enakosti spolov – Sprejeta besedila, P5\_TA(2003)0098.



## 5.10.9 Boj proti revščini, socialni izključenosti in diskriminaciji

*S podporo državam članicam v boju proti revščini, socialni izključenosti in diskriminaciji želi Evropska unija okrepiti vključevanje in povezanost evropske družbe ter vsem državljanom omogočiti enak dostop do možnosti in sredstev, ki so na voljo.*

### Pravna podlaga

Členi 19, 145 do 150 in 151 do 161 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

### Cilji

Boj proti revščini in socialni izključenosti je eden od posebnih ciljev Unije in držav članic na področju socialne politike. V skladu s členom 153 PDEU se socialna vključenost zagotavlja izključno na podlagi nezakonodajnega sodelovanja, t.j. z odprto metodo usklajevanja, medtem ko člen 19 PDEU Uniji dopušča, da sprejme ukrepe za boj proti diskriminaciji tako, da morebitnim žrtvam zagotovi pravno zaščito in sprejme spodbujevalne ukrepe.

### Dosežki

#### A. Boj proti revščini in socialni izključenosti

V obdobju med 1975 in 1994 je Evropska gospodarska skupnost izvedla številne pilotne projekte in načrte za boj proti revščini in izključenosti, čeprav se je ukrepom Skupnosti na tem področju zaradi pomanjkanja pravne podlage vseskozi oporekalo.

Razmere so se spremenile, ko je leta **1999** začela veljati Amsterdamska pogodba, v kateri se je odprava socialne izključenosti opredelila kot cilj socialne politike Skupnosti. V skladu s členom 160 PDEU je bil leta 2000 ustanovljen Odbor za socialno zaščito z namenom, da spodbuja sodelovanje med državami članicami in s Komisijo.

Lizbonska strategija, ki je začela veljati leta 2000, je ustvarila mehanizem za spremljanje in usklajevanje, v okviru katerega je predvideno določanje ciljev, meritev revščine na podlagi vrste kazalnikov in referenčnih vrednosti, oblikovanje smernic za države članice in nacionalnih akcijskih načrtov za boj proti revščini. Odprta metoda usklajevanja se je vzporedno uporabljala tudi na drugih področjih socialne zaščite.

Evropska komisija je leta 2005 predlagala vključitev tekočih procesov v nov okvir za odprto metodo koordinacije za socialno zaščito in socialno vključenost („socialno OMK“). Skupni cilji odprte metode usklajevanja na socialnem področju so socialna kohezija, enakost med moškimi in ženskami ter enake možnosti za vse z učinkovitimi sistemi socialne zaščite, učinkovite vzajemne povezave med cilji lizbonske

strategije za rast, delovna mesta in socialno kohezijo, dobro upravljanje in vključevanje deležnikov.

S priporočilom iz oktobra 2008 o dejavnem vključevanju oseb, izključenih s trga dela, je Komisija posodobila priporočilo Sveta 92/441/EGS in izjavila, da bi morale države članice oblikovati in izvajati celostno integrirano strategijo za aktivno vključevanje oseb, izključenih s trga dela, z združevanjem ustrezne dohodkovne podpore, vključujočih trgov dela in dostopa do kakovostnih storitev.

Ena najpomembnejših novosti strategije Evropa 2020 za pametno, trajnostno in vključujočo rast, ki je bila sprejeta leta 2010, je bil nov skupni cilj na področju boja proti revščini in socialni izključenosti: zmanjšati za 25 % število evropskih državljanov, ki živijo pod nacionalno mejo revščine, in iz revščine pomagati več kot 20 milijonom ljudi.

Komisija je v ta namen decembra 2010 ustvarila evropsko platformo za boj proti revščini in socialni izključenosti in oblikovala seznam ključnih pobud, ki jih je treba izvesti, denimo ocenjevanje izvajanja strategij aktivnega vključevanja na nacionalni ravni in bela knjiga o pokojninah (COM(2010)0758). Od leta 2011 se na letni konvenciji platforme zberejo oblikovalci politike, ključni deležniki in posamezniki, ki jih je prizadela revščina.

Ker je v Evropi zaradi krize čedalje več ljudi izpostavljenih revščini je Komisija leta 2013 sprejela dve novi pobudi s poudarkom na gospodarski rasti in socialni koheziji ter socialnih posledicah strukturnih reform.

Komisija je v sporočilu iz februarja 2013 z naslovom Socialne naložbe za rast in kohezijo – sveženj o socialnih naložbah države članice pozvala, naj dajo prednost socialnim naložbam v ljudi, da bi vlagali v otroke in s tem prekinil krog prikrajšanosti.

Oktobra 2013 pa je Komisija v skladu s pozivi Evropskega sveta predstavila predlog za krepitev socialne razsežnosti pri upravljanju ekonomske in monetarne unije. Pri tem je bistveni element pregled razvoja na področju socialnih zadev – analitično orodje za ugotavljanje razvoja v EU, ki zahteva podrobno spremljanje. To orodje zajema pet ključnih kazalnikov (brezposelnost, brezposelnost mladih in stopnja mladih, ki niso zaposleni, se ne izobražujejo ali usposablajo (NEET), razpoložljivi dohodek gospodinjstev, stopnja tveganja revščine in dohodkovne neenakosti). Od evropskega semestra leta 2014 se pregled razvoja na področju socialnih zadev vključuje v letni pregled rasti, v katerem so opredeljene strateške politične

ne prednostne naloge. Leta 2015 so bili mehanizmu opozarjanja v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnostmi dodani trije socialni kazalniki (stopnja delovne aktivnosti, stopnja dolgoročne brezposelnosti in stopnja brezposelnosti mladih), ki pa se ne uporabljajo za spodbujanje nadaljnjih korakov, saj Komisija predpostavlja, da sami po sebi ne implicirajo poslabšanja makrofinančnih tveganj.

## B. Protidiskriminacijska zakonodaja

Do ključnega preobrata je prišlo leta 1997 z vključitvijo novega člena (člena 13) v Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti (PES), ki je sedaj člen 19 PDEU in daje Svetu pooblastila, da sprejema ukrepe za boj proti diskriminaciji na podlagi vrste novih razlogov, vključno z rasno ali etnično pripadnostjo, vero ali prepričanjem, starostjo, invalidnostjo in spolno usmerjenostjo. Leta 2003 je bil ta člen spremenjen s Pogodbo iz Nice, tako da je bilo omogočeno sprejetje spodbujevalnih ukrepov.

Sprejete so bile direktive

- o rasni enakosti (2000/43/ES),
- o enakosti pri zaposlovanju (2000/78/ES)
- in o enakem obravnavanju (2006/54/ES), s katero so bile združene prejšnje direktive o enakih možnostih žensk in moških.

V Svetu pa poteka razprava še o drugih dveh predlogih direktiv o izboljšanju enakosti, namreč o predlogih direktive o uravnoteženi zastopanosti spolov v vodstvih podjetij (2012) in direktive o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb področjih, ki ne sodijo med zaposlovanje (2008). Julija 2015 je bila po več letih obravnave v Svetu umaknjena še ena v Parlamentu podprta direktiva, in sicer direktiva o porodniškem dopustu (iz leta 2008, ki je spreminjala direktivo iz leta 1992). Namesto nje je Komisija pripravila novo pobudo, s tem ko je novembra 2015 sprožila javno posvetovanje o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja, da bi opredelila možnosti za prihodnjo evropsko zakonodajo. Parlament je v resoluciji z 12. maja 2016 podprl podaljšanje neplačanega starševskega dopusta na najmanj šest mesecev in uvedbo minimalnega očetovskega dopusta.

## C. Spodbujevalni ukrepi

Decembra 2002 sta Evropski parlament in Svet sprejela Sklep št. 50/2002/ES o vzpostavitvi programa ukrepov Skupnosti za spodbujanje sodelovanja med državami članicami v boju proti socialni izključenosti. Na podlagi člena 13(2) Pogodbe ES (sedanjega člena 19(2) PDEU) je bil vzpostavljen poseben akcijski program Skupnosti za boj proti diskriminaciji, ki je zajemal vse razloge, opredeljene v členu 13, z izjemo spola, ki je bil ločeno obravnavan v programu Evropske skupnosti za enakost spolov.

Leta 2007 so bili vsi programi na področju zaposlovanja in socialnih zadev, ki jih je financirala Evropska

skupnost, s sprejetjem programa Progress vključeni v enotni okvir. Namen programa, sprejetega za obdobje sedmih let, je bil racionalizirati stroške in izboljšati učinek ukrepov, ki jih podpira Evropska skupnost (sedaj Evropska unija). V novem programu za zaposlovanje in socialne inovacije (EaSI), sprejetem leta 2013 za obdobje 2014–2020 (5.10.2), je bilo osi Progress namenjeno 550 milijonov evrov (61 % celotnega proračuna EaSI), in sicer za ukrepe, ki spodbujajo visokokakovostno in trajnostno zaposlitev, zagotavljajo ustrezno in dostojno socialno varnost, preprečujejo socialno izključenost in revščino ter izboljšujejo delovne pogoje.

Sredstva za sofinanciranje ukrepov za boj proti diskriminaciji in pomoč najbolj prikrajšanim pri dostopu na trg dela so na voljo tudi v okviru Evropskega socialnega sklada (ESS). Ena od pomembnejših inovacij je poseben poudarek na mladih v okviru Pobude za zaposlovanje mladih, ki se financira s sredstvi iz ESS in posebne proračunske vrstice EU (5.10.2).

Parlament in Svet sta marca 2014 sprejela Uredbo (EU) št. 223/2014 o Skladu za evropsko pomoč najbolj ogroženim (FEAD), potem ko je Komisija novembra 2012 sprejela predlog. Sklad podpira ukrepe držav članic za zagotovitev materialne pomoči najbolj ogroženim, skupaj z ukrepi za socialno vključevanje. V obdobju 2014–2020 je bilo zanj v realnem smislu namenjenih 3,8 milijarde EUR in dodatnih 15 % iz naslova nacionalnega sofinanciranja držav članic v skladu z njihovimi nacionalnimi programi.

## D. Strategije EU za posebne skupine

Evropska komisija je novembra 2010 sprejela Evropsko strategijo o invalidnosti za obdobje 2010–2020 (COM(2010)0636), ki je nadgradila Akcijski načrt o invalidnosti 2004–2010. Na podlagi strategije Komisije za enake možnosti žensk in moških 2010–2015 je bil sprejet nov program na področju enakosti med spoloma, Strateška prizadevanja za enakost spolov 2016–2019, v katerem so opredeljene ključne prednostne naloge. Komisija je glede na visoko število brezposelnih mladih predlagala sveženj o zaposlovanju mladih, ki je zajemal evropsko jamstvo za mlade (priporočilo Sveta iz leta 2013), koalicijo za varenštva (uvvedeno leta 2013) in okvir za kakovost pripravnih (priporočilo Sveta iz leta 2014), Svet pa je februarja 2016 v skladu s predlogom Komisije sprejel priporočilo o vključevanju dolgotrajno brezposelnih na trg dela (5.10.3).

## Vloga Evropskega parlamenta

Lizbonska pogodba je s postopkom odobritve Evropskemu parlamentu omogočila vpliv pri sprejemanju protidiskriminacijske zakonodaje v skladu s členom 19(1) PDEU. Parlament je aktivno sodeloval v razpravi, ki je privedla do vključitve tega člena, in je Komisijo in države članice večkrat pozval, naj zagotovijo dosledno in pravočasno izvajanje direk-

tiv iz leta 2000. Evropski parlament redno sprejema resolucije, s katerimi želi okrepiti delovanje EU za izboljšanje razmer in možnosti za socialno prikrajšane ter zmanjšanje revščine. Pripravil je tudi več poročil, v katerih je poudaril pomen kakovostnih delovnih mest za preprečevanje revščine, v dveh resolucijah pa je pozdravil strategijo Komisije za aktivno vključevanje in evropsko platformo proti revščini (resoluciji z dne 6. maja 2009 in 15. novembra 2011).

V resoluciji z dne 20. oktobra 2010 o vlogi minimalnega dohodka v boju proti revščini in spodbujanju vključujoče družbe v Evropi je Evropski parlament podprl minimalni dohodek (na ravni, ki je enakovredna najmanj 60 % mediane nacionalnega dohodka v določeni državi članici) in minimalno plačo, določeno na spodobni ravni (se pravi nad pragom revščine).

Aktivno si je prizadeval tudi za nadaljevanje in ustrezno financiranje programa EU za razdeljevanje hrane za najbolj ogrožene (npr. v resoluciji z dne 7. julija 2011 o programu razdeljevanja hrane za najbolj ogrožene osebe v EU) in se s Svetom februarja 2012 dogovoril o akcijskem načrtu za reševanje. Svet je po pogajanjih leta 2013 pristal na zahtevo Parlamenta, da se proračun Evropskega sklada za pomoč najbolj ogroženim poveča z 2,5 milijarde EUR na 3,5 milijarde EUR.

Evropski parlament od leta 2012 v svojih resolucijah kritizira, da potencial Lizbonske pogodbe na področju politike zaposlovanja in socialnih zadev še vedno ni v celoti izkoriščen. Poziva k uvedbi socialnih in ekonomskih meril z določenimi najnižjimi standardi. Pozdravlja pobudo Evropske komisije za okrepitev socialne razsežnosti in podpira uvedbo pregleda razvoja, ki bi se uporabil pri oblikovanju skupnega poročila o zaposlovanju, ter jo obenem poziva, naj

opredeli konkretna merila v obliki minimalne ravni socialne zaščite (resolucija z dne 20. novembra 2012 o resnični ekonomski in monetarni uniji in resolucija z dne 21. novembra 2013 o krepitvi socialne razsežnosti evropske monetarne unije).

Parlament je v nedavnih resolucijah izrazil zaskrbljenost, da EU še zdaleč ni uresničila zaposlitvenih in socialnih ciljev, zlasti cilja glede zmanjšanja revščine. Poziva k rasti prijazni in diferencirani fiskalni konsolidaciji, ki bi državam članicam obenem omogočila zmanjševanja brezposelnosti, ter k vključitvi dodatnih kazalnikov v pregled razvoja na področju socialnih zadev, denimo stopnje revščine otrok in brezdomstva. Pregled razvoja bi moral dejansko vplivati na razvoj evropskih semestrov (resolucija z dne 25. novembra 2014 o zaposlovanju in socialnih vidikih strategije Evropa 2020).

Evropski parlament je v resoluciji z dne 11. marca 2015 o evropskem semestru za usklajevanje gospodarskih politik: zaposlovanje in socialni vidiki v letnem pregledu rasti za leto 2015 Komisijo pozval, naj nadaljuje razvoj socialne razsežnosti in pri oblikovanju politike bolj uporablja pregled razvoja na področju socialnih zadev. Na sploh bi morala biti vprašanja, povezana z zaposlovanjem in socialnimi vidiki, v postopku evropskega semestra **enakovredna makroekonomskim vprašanjem**. Parlament je v več resolucijah pozval tudi k socialno uravnoteženim in trajnostnim strukturnim reformam ter k učinkoviti javni porabi, ki ne ogroža osnovnih javnih in socialnih storitev (resoluciji z dne 25. februarja 2016 in 24. junija 2015).

---

→ Susanne Kraatz

## 5.11 Davčna politika

### 5.11.1 Splošna davčna politika

*Davčna suverenost sodi med temeljne suverene pravice držav članic EU, ki so na tem področju na Unijo prenesle omejene pristojnosti. Davčni predpisi na ravni EU se razvijajo v smeri nemotenega delovanja enotnega trga, pri tem pa je bilo posredno obdavčenje obravnavano prej in bolj poglobljeno kot neposredno obdavčenje. Poleg tega EU zastruje boj proti davčni utaji in izogibanju davkom, ki ogrožata pošteno konkurenco in povzročata večje izpade davčnih prihodkov. V skladu s Pogodbo morajo države članice soglasno sprejeti davčne ukrepe. Na davčno politiko močno vpliva sodna praksa Sodišča Evropske unije, Evropski parlament pa ima samo pravico posvetovanja v zvezi s tem, razen pri proračunskih zadevah, kjer ima skupaj s Svetom kot proračunski organ pristojnosti odločanja. Glavni izziv je spoprijemanje z izogibanjem davkom in agresivnim davčnim načrtovanjem. Nadaljnje sodelovanje, usklajevanje in preglednost med državami članicami EU na področju davčne politike bi pripomoglo tako k zmanjšanju znatnih izgub prihodkov za države članice kot k večji poštenosti v vsej EU. Na podlagi že doseženega napredka in potekajočega dela je Komisija junija 2016 objavila sporočilo, v katerem je predlagala nove pobude, med drugim revizijo direktive o upravnem sodelovanju in spremembe četrte direktive o preprečevanju pranja denarja. Komisija bo letos tudi skušala oživiti svoj predlog o skupni konsolidirani osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb in do konca leta 2017 pripraviti seznam davčnih oaz, ki bi ga vodila EU. V zadnjih letih ima Evropski parlament skupaj s posebnima odboroma za obdavčenje in preiskovalnim odborom za panamske dokumente zelo pomembno vlogo pri oblikovanju nove davčne politike in predlaganju novih pobud na ravni EU in svetovni ravni, zlasti na področju boja proti izogibanju davkom, davčni utaji, agresivnemu davčnemu načrtovanju in pranju denarja.*

#### Pravna podlaga

Poglavje o davčnih predpisih v Pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU) (členi 110–113), ki se nanaša na harmonizacijo zakonodaje o prometnem davku, trošarinah in drugih oblikah posrednega obdavčenja; poglavje o približevanju zakonodaje (členi 114–118 PDEU), ki pokriva davke, ki posredno vplivajo na vzpostavitev notranjega trga, pri čemer fiskalni predpisi niso predmet rednega zakonodajnega postopka. drugi predpisi, ki so pomembni z vidika davčne politike in ki se nanašajo na prosti pretok oseb, storitev in kapitala (členi 45–66 PDEU), okolje (členi 191–192 PDEU) in konkurenco (členi 107–109 PDEU).

Pri davčnih zadevah se lahko izvaja okrepljeno sodelovanje (členi 326–334 PDEU). Za sprejemanje davčnih predpisov EU je najbolj značilno to, da Svet s soglasjem sprejme odločitve glede predloga Komisije in se s Parlamentom posvetuje. Predpisi, ki se sprejmejo na davčnem področju, vključujejo direktive o približevanju nacionalnih predpisov in sklepe Sveta.

Neposredno obdavčenje se nanaša na davke na dohodek, premoženje in kapital tako fizičnih kot pravnih oseb. Predpisi EU ne pokrivajo dohodnine (delovanje EU na tem področju temelji na sodni praksi So-

dišča Evropske unije). Delovanje EU na področju davka od dohodkov pravnih oseb je bolj razvito, čeprav se nanaša zgolj na ukrepe, povezane z načeli enotnega trga. Posredno obdavčenje pomeni davke, ki se ne odtegnejo od dohodkov ali premoženja. Vključuje davek na dodano vrednost (DDV), trošarine, uvozne dajatve ter davke na energijo in druge okoljske davke. Davčni predpisi na ravni EU se razvijajo v smeri nemotenega delovanja enotnega trga, pri tem pa je bilo posredno obdavčenje obravnavano prej in bolj poglobljeno kot neposredno obdavčenje.

#### Cilji

Strategija davčne politike EU je predstavljena v sporočilu Komisije z naslovom „Davčna politika v Evropski uniji – prednostne naloge v prihodnjih letih“ (COM(2001)0260). Države članice lahko same izberejo najustreznejši davčni sistem, ki pa mora biti v skladu s pravili EU. V zvezi s tem so glavne prednostne naloge davčne politike EU odprava davčnih ovir za čezmejne gospodarske dejavnosti, boj proti škodljivi davčni konkurenci, davčni utaji in davčnim goljufijam ter tesnejše sodelovanje med davčnimi upravami pri opravljanju nadzora in preprečevanju goljufij. Z boljšo usklajenostjo na davčnem področju bi zagotovili, da bi davčna politika držav članic podpirala širše po-

litične cilje EU, ki so bili nedavno določeni v strategiji Evropa 2020 za pametno, trajnostno in vključujočo rast.

### Dosežki

V poročilih o dejavnostih na davčnem področju<sup>11</sup>, ki jih objavi Komisija, so predstavljeni dosežki EU in vprašanja s področja davkov, ki jih je treba še obravnavati.

Pomembno vprašanje, povezano z davčno politiko, v agendi EU je boj proti davčni utaji in izogibanju davkom, ki se nanaša tako na neposredno kot posredno obdavčitev in temelji zlasti na izmenjavi informacij. V EU se zaradi davčne utaje in izogibanja davkom vsako leto izgubi približno bilijon EUR davčnih prihodkov, kar ogroža pošteno konkurenco in pomeni ogromen izpad državnih prihodkov. V prizadevanju za boj proti davčnim goljufijam je Komisija sprejela akcijski načrt (COM(2012)0722) in dve priporočili – o agresivnem davčnem načrtovanju (C(2012)8806) in o spodbujanju dobrega upravljanja na davčnem področju (C(2012)8805). Ti so sledili sporočilu iz junija 2012 o konkretnih načinih za okrepitev boja proti davčnim utajam in izogibanju davkom (COM(2012)0351).

Maja 2013 je Svet sprejel sklepe o davčnih goljufijah in davčnih utajah (dokument Sveta 9405/13), v katerih je poudaril, da je treba sprejeti ukrepe tako na nacionalni ravni kot ravni EU in svetovni ravni, ter podprl prizadevanja G8, G20 in OECD za samodejno izmenjavo informacij. Hkrati je razpravljal o reviziji direktive o davkih na prihranke, s čimer želi razširiti njevo področje uporabe na vse vrste dohodkov od prihrankov in varčevalne produkte, ki ustvarjajo obresti. 24. marca 2014 je Svet sprejel direktivo (2014/48/EU) o spremembi direktive EU o prihrankih (2003/48/ES). S spremenjeno direktivo se razširi področje uporabe veljavnih pravil, da bi z okrepitevijo pravil EU o izmenjavi informacij o dohodku od prihrankov odpravili nekatere vrzeli in državam članicam omogočili učinkovitejše preprečevanje davčne utaje in izogibanja davkom.

Davčne vrzeli bi lahko odpravili tudi z zaostritvijo predpisov EU o davku od dohodkov pravnih oseb glede agresivnega davčnega načrtovanja (posli oblikovanja transernih cen, plačila znotraj skupine), preprečevanjem škodljive konkurence na davčnem področju in izboljšanjem skladnosti s predpisi na področju DDV. Te vrzeli se upoštevajo pri postopku priprave zakonodaje EU. Med drugim je bil dosežen napredek na področju davčne obravnave plačil znotraj skupine in obravnave poslov oblikovanja transernih cen. Uvedba skupne konsolidirane osnove za davek od dohodkov pravnih oseb bi lahko odpravila številne priložnosti za davčno načrtovanje in večino davčnih ovir, ki vplivajo na gospodarsko učinkovitost

enotnega trga. O predlogu so potekala pogajanja, vendar brez znatnega napredka, znova pa so se začela z objavo sporočila Komisije (COM(2015)0302) o pravičnem in učinkovitem sistemu obdavčevanja dohodkov pravnih oseb v Evropski uniji: pet ključnih področij ukrepanja.

Izmenjava informacij na mednarodni ravni se izboljšuje. V dogovoru o predčasem začetku izvajanja novega globalnega standarda OECD za samodejno izmenjavo informacij, sklenjenem 29. oktobra 2014, je določeno, da bodo podpisnice (50 držav, vključno z 28 državami članicami EU) začele izmenjavati informacije, ki jih bodo zbrale od 31. decembra 2015, že leta 2017 in ne 2018. Zakon o spoštovanju davčnih predpisov v zvezi z računi v tujini, ki so ga ZDA sprejele leta 2010, vsebuje podobne elemente kot standard OECD. Države članice EU bodo začele izvajati standard za samodejno izmenjavo informacij leta 2017, in sicer v skladu z revidirano direktivo o upravnem sodelovanju, s katero se bo v skladu s sklepom Sveta z dne 14. oktobra 2014 globalni standard OECD o samodejni izmenjavi informacij prenesel v zakonodajo EU. Določbe direktive EU o prihrankih so bolj omejene, njihovo izvajanje pa bo z začetkom izvajanja samodejne izmenjave informacij prekinjeno.

Aksijski načrt skupine G20 in OECD za preprečevanje erozije davčne osnove in preusmeritve dobička obravnava vrzeli v nacionalnih davčnih sistemih, ki jih multinacionalke izkoriščajo, da bi se izognile plačevanju davkov ali zmanjšale svoje obdavčljive prihodke. OECD je 5. oktobra 2015 predstavila končni sveženj za preprečevanje erozije davčne osnove in preusmeritve dobička za reformo mednarodnega davčnega sistema za boj proti izogibanju davkom. Ministri za finance skupine G20 so podprli reforme mednarodnega davčnega sistema za zatiranje izogibanja davkom multinacionalnih podjetij. Komisija je 28. januarja 2016 predlagala okvir za novo zunanjo strategijo EU za učinkovito obdavčenje (COM(2016)0024).

Med pobudami na področju politike neposredne obdavčitve so tudi predlog o davku na finančne transakcije (COM(2011)0594), Direktiva 2008/7/ES o posrednih davkih na zbiranje kapitala, pogajanja o dogovorih o obdavčitvi prihrankov, sklenjenih s tretjimi državami EU, da bi izboljšali skladnost na davčnem področju in avtomatično izmenjavo podatkov in izvajali novi enotni globalni standard, ki ga je razvila OECD in podprla skupina G20, okrepljeno sodelovanje na področju davka na finančne transakcije (COM(2013)0071), obdavčitev prihrankov (sklepi sveta Ecofin z dne 10. novembra 2015 o razveljavitvi direktive o davkih na prihranke (2003/48/ES)).

Dejavnosti na področju politike o posredni obdavčitvi vključujejo zeleno knjigo o prihodnosti DDV (COM(2010)0695), ki ji je sledilo sporočilo o reformi sistema DDV (COM(2011)0851), predlog Direktive (COM(2011)0169) o reviziji direktive o obdavčitvi energije (2003/96/ES), katere cilj je pametnejša obdavčitev energije v EU, in sporočilo (COM(2011)0168),

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/taxud\\_aar\\_2015.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/taxud_aar_2015.pdf)

številne posamezne ureditve za trošarine (npr. za alkohol, tobak in energijo), objava akcijskega načrta Komisije o DDV (COM(2016)0148), katerega cilj je vzpostaviti posodobljeno enotno območje DDV, ki bo odporno na goljufije, in odvzeti se na izzive obdavčenja v digitalnem gospodarstvu.

### Vloga Evropskega parlamenta

Parlament je v splošnem podprl široko zasnovane programe Komisije na področju obdavčitve.

V zadnjem času je boj proti davčnim goljufijam, davčni utaji in pranju denarja prednostna naloga politike Evropskega parlamenta. Razkritja v aferah panamski dokumenti in „Lux Leaks“ so pokazala, kako nujno je, da se EU in njene države članice borijo proti izogibanju davkom, davčni utaji in agresivnemu davčnemu načrtovanju ter sprejmejo ukrepe za boljše sodelovanje in večjo preglednost, zlasti tako, da zagotovijo plačevanje davkov od dohodkov pravnih oseb tam, kjer se ustvari vrednost – ne samo med državami članicami, temveč tudi na svetovni ravni.

Evropski parlament je 27. oktobra 2015 sprejel zakonodajno resolucijo o obvezni avtomatični izmenjavi podatkov na področju obdavčenja<sup>[1]</sup>. Škandal „Lux Leaks“, ki je razkril razsežnosti uporabe skrivnih dogovorov, za katere so značilne zapletene finančne strukture, zasnovane za pridobitev drastičnega znižanja davka. Parlament je izrazil trdno odločenost, da ne bo dopuščal davčnih goljufij in izogibanja davkom ter da se bo zavzemal za pravično porazdelitev davčnih obremenitev med državljani in podjetji.

Evropski parlament je 25. novembra 2015 sprejel resolucijo o davčnih stališčih in drugih ukrepih podobne narave ali s podobnim učinkom<sup>[2]</sup>. Pri delu, ki ga je opravil Parlament, se je pokazalo, da so davčni ukrepi za zmanjšanje splošne davčne obveznosti velikih družb na škodo drugih držav splošno razširjena praksa v Evropi in zunaj nje. Parlament je Komisijo pozval, naj temeljiteje obravnava vprašanja obdavčevanja dohodkov pravnih oseb, vključno z uskladitvijo opredelitev pojmov, škodljivimi davčnimi praksami in sistemi agresivnega davčnega načrtovanja, sodelovanjem in usklajevanjem glede vnaprejšnjih davčnih stališč, državno pomočjo, kodeksom ravnanja, zaščito prijaviteljev nepravilnosti, posebnimi ureditvami za obdavčitev intelektualne lastnine, znanja ter raziskav in razvoja, obsežno, pregledno in učinkovito avtomatično izmenjavo davčnih podatkov in obvezno skupno konsolidirano osnovo za davek od dohodkov pravnih oseb, davčnimi oazami in predlogi za identifikacijske številke davkoplačevalcev EU.

Parlament je 16. decembra 2015 sprejel resolucijo s priporočili Komisiji o spodbujanju preglednosti, usklajevanja in konvergence pri politikah na področju davka od dohodkov pravnih oseb v Uniji<sup>[3]</sup>. Parlament je v njej izrazil, da sicer priznava suverenost držav članic na področju davčne politike, a da je treba z zakonodajnimi ukrepi EU izboljšati preglednost, skladnost in konvergenco v politikah o obdavčevanju pravnih oseb v EU. V resoluciji je navedel vrsto ukrepov, za katere naj Komisija do junija 2016 Parlamentu predloži enega ali več zakonodajnih predlogov.

Parlament je 6. julija 2015 sprejel resolucijo o davčnih stališčih in drugih ukrepih podobne narave ali s podobnim učinkom<sup>[4]</sup>. Opozoril je, da OECD ocenjuje, da je izguba prihodkov na svetovni ravni med 4 % in 10 % vseh prihodkov od davka od dohodkov pravnih oseb in znova opozoril na sklepe svojih resolucij z dne 25. novembra 2015 in 16. decembra 2015.

Na podlagi navedenih zahtevkov je Komisija podala več predlogov, o nekaterih izmed njih pa se je Svet že dogovoril.

Svet je 8. marca 2016 izrazil strinjanje s posodobljeno direktivo o avtomatični izmenjavi informacij med nacionalnimi davčnimi upravami na podlagi predloga Komisije (COM(2016)0025). V skladu s četrto direktivo o upravnem sodelovanju (DAC4) bodo morala multinacionalna podjetja med drugim poročati o svojih prihodkih, dobičku, plačanih davkih in številu zaposlenih v vsaki državi, v kateri delujejo.

Komisija je 12. aprila 2016 pripravila predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2013/34/EU v zvezi z obveznostjo nekaterih podjetij in podružnic glede razkritja davčnih informacij v zvezi z dohodki – COM(2016)0198. 5. julija 2016 je sprejela: i) sporočilo o nadaljnjih ukrepih za večjo preglednost ter preprečevanje davčnih utaj in izogibanja davkom (COM(2016)0451); ii) predlog direktive Sveta o spremembi Direktive 2011/16/EU glede dostopa davčnih organov do informacij o preprečevanju pranja denarja (COM(2016)0452); iii) predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive (EU) 2015/849 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma in spremembi Direktive 2009/101/ES (COM(2016)0450).

Svet je 12. julija 2016 sprejel Direktivo 2016/1164/EU o določitvi pravil proti praksam izogibanja davkom, ki neposredno vplivajo na delovanje notranjega trga<sup>[5]</sup>. Ta direktiva odpravlja več pomanjkljivosti, ki jih je razkril škandal „Lux Leaks“.

→ Dario Paternoster

[1] Sprejeta besedila, P8\_TA(2015)0369.

[2] Sprejeta besedila, P8\_TA(2015)0408.

[3] Sprejeta besedila, P8\_TA(2015)0457.

[4] Sprejeta besedila, P8\_TA(2016)0310.

[5] UL L 193, 19.7.2016, str. 1.

## 5.11.2 Neposredna obdavčitev: obdavčitev posameznikov in podjetij

*Evropska zakonodaja področja neposredne obdavčitve ne ureja neposredno. Kljub temu pa več direktiv in sodna praksa Sodišča pomagajo pri oblikovanju usklajenih standardov obdavčitve dohodkov pravnih in fizičnih oseb. Poleg tega nekatera sporočila poudarjajo skrb za preprečevanje utaje davkov in dvojne obdavčitve v EU. Razpravlja se tudi o davčnih stališčih („tax rulings“) v nekaterih državah članicah, ki bi utegnili izkrivljati konkurenco.*

### Pravna podlaga

Pogodba o EU ne vsebuje posebnih zakonodajnih pristojnosti na področju neposredne obdavčitve. Zakonodaja o obdavčitvi podjetij ponavadi temelji na členu 115 PDEU, ki je podlaga za direktivo o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic, ki neposredno vplivajo na notranji trg, ter predvideva soglasje in postopek posvetovanja.

Člen 65 PDEU (prosti pretok kapitala) državam članicam dovoljuje, da različno obravnavajo davčne zavezance, ki niso v enakem položaju glede na prebivališče ali kraj, v katerem je naložen njihov kapital. Vendar pa je Sodišče Evropske unije leta 1995 razsodilo (zadeva C-279/93), da se na področju davkov in socialne varnosti neposredno uporablja člen 45 PDEU. Ta določa, da prosto gibanje delavcev vključuje „odpravo vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva [...] v zvezi z zaposlitvijo, plačilom in drugimi delovnimi in zaposlitvenimi pogoji“. Členi 110–113 PDEU državam članicam nalagajo, da začnejo pogajanja o odpravi dvojne obdavčitve v Skupnosti. Člen 55 PDEU prepoveduje diskriminacijo zaradi kapitalske udeležbe v podjetjih. Večina predpisov s področja neposredne obdavčitve ne sodi v okvir zakonodaje Skupnosti. Precejšnje število dvostranskih sporazumov o obdavčitvi, ki so jih države članice sklenile med seboj ali s tretjimi državami, zadeva obdavčitev čezmejnih prihodkov.

### Cilji

Dva posebna cilja na tem področju sta preprečevanje utaje davkov in odprava dvojne obdavčitve. V splošnem bi bilo lahko usklajevanje obdavčitve podjetij upravičeno tudi v primerih, ko bi želeli preprečiti izkrivljanje konkurence (predvsem pri odločanju o naložbah) ter „davčno konkurenco“ in omejiti maneverski prostor za kreativno računovodstvo.

### Dosežki

#### A. Obdavčitev dohodka podjetij

Predlogi o uskladitvi obdavčitve pravnih oseb so predmet razprav že več kot pet let (1962: Neumarkovo poročilo, 1970: Van den Tempelovo poročilo, 1975: predlog direktive o uskladitvi davčne stop-

nje med 45 in 55 %). Komisija je leta 1980 sporočila, da je poskus harmonizacije obsojen na propad (COM(80)139), zato se je osredotočila na ukrepe za dokončanje enotnega trga. V smernicah za obdavčitev podjetij iz leta 1990 (SEC(90)601) je dala prednost trem že objavljenim predlogom (direktivi o združitvah 90/434/EGS, zdaj Direktiva 2009/133/ES, direktivi o matičnih in odvisnih družbah 90/435/EGS, zdaj Direktiva 2009/133/ES, in konvenciji o arbitraži 90/436/EGS). Značilnosti ostrih razprav med državami članicami se odražajo v leta 1991 predlagani direktivi o plačilu obresti in licenčin, ki si jih izplačujejo matične in odvisne družbe: čeprav je bil predlog dopolnjen in ga je Evropski parlament podprl, ga je Komisija pozneje umaknila, saj se Svet ni mogel sporazumeti o njem. Leta 1998 je bila kot del Montijevga paketa predstavljena nova različica predloga, ki je bila sprejeta kot Direktiva 2003/49/ES.

Leta 1991 je bil ustanovljen Rudingov odbor neodvisnih strokovnjakov, ki je v svojem poročilu predlagal delovni program, s katerim bi odpravili dvojno obdavčitev, uskladili davčne stopnje za podjetja, da bi znašale od 30 do 40 %, ter zagotovili popolno preglednost različnih davčnih olajšav držav članic z namenom spodbujanja naložb. Komisija je nato predlagala spremembe direktiv o združitvah oziroma matičnih in odvisnih družbah (COM(93)0293) in opozorila na dva že zdavnaj vložena predloga direktiv, in sicer o prenosu izgube (COM(84)0404) in o izgubah poslovnih enot in odvisnih družb v drugih državah članicah (COM(90)0595).

Komisija je leta 1996 predstavila nov pristop k obdavčitvi. Na področju obdavčitve podjetij je bil njegov glavni rezultat kodeks ravnanja o obdavčitvi podjetij, sprejet kot resolucija Sveta leta 1998. Svet je ustanovil skupino za pripravo tega kodeksa („skupina Primarolo“), ki naj bi preučila primere nepoštenne obdavčitve dohodka podjetij. Svoje poročilo je predstavila leta 1999, v njem pa je opredelila kar 66 davčnih postopkov, ki naj bi jih v petih letih odpravili. Države članice so leta 1998 zaposile Komisijo, naj pripravi analitično študijo obdavčitve dohodka podjetij v Evropski skupnosti. Študija (SEC(2001)1681) je bila objavljena leta 2001. Komisija je v spremnem sporočilu (COM(2001)0582) ugotovila, da glavna težava podjetij izvira iz tega, da se morajo na enotnem trgu soočiti z različnimi nacionalnimi predpisi. Ko-

misija je predlagala več različnih pristopov, kako bi podjetjem zagotovili skupno osnovo za njihove dejavnosti v EU: obdavčitev v matični državi, neobvezno skupno konsolidirano davčno osnovo, evropski davek za podjetja oziroma obvezno in popolnoma usklajeno davčno osnovo. Predlogi so bili obravnavani na konferenci leta 2002. Leta 2004 je bila oblikovana tudi delovna skupina, njeni rezultati pa so bili objavljeni v predlogu Komisije (COM(2011)0121). Predlagana „skupna konsolidirana osnova za davek od dohodkov pravnih oseb“ (CCCTB) bi pomenila, da bi imela podjetja med drugim na voljo sistem z eno samo davčno upravo, kjer bi lahko oddala zahteve za povračilo davka. Konsolidirala bi lahko tudi vse dobičke in izgube od poslovanja v EU. Države članice bi v celoti ohranile pristojnost za določanje davkov od dohodkov pravnih oseb. Evropski parlament je že aprila 2012 sprejel zakonodajo resolucijo v zvezi s tem (P7\_TA(2012)0135). Komisija je junija 2015 predstavila strategijo za ponovno pripravo predloga v letu 2016, s čimer je želela spodbuditi pogajanja v Svetu. Prihodnji predlog naj bi vseboval zavezujočo skupno konsolidirano osnovo za davek od dohodkov pravnih oseb, ki pa bi jo bilo mogoče uvesti zgolj postopoma. Predlog, ki je prilagojen delu OECD, bi lahko pomagal tudi pri odpravljanju izogibanja plačilu davkov, saj bi zmanjšal manevrski prostor zaradi razlik v nacionalnih sistemih in odpravil veljavno ureditev, ki omogoča izogibanje plačilu davkov.

## **B. Pravična obdavčitev, preglednost ter boj proti izogibanju plačilu davkov in škodljivi konkurenci na področju obdavčitve**

Med finančno krizo, ki je izbruhnila leta 2008, se je precejšnja pozornost namenjala boju proti izogibanju plačilu davkov in razpravi o enaki obdavčitvi vseh podjetij. To naj bi se med drugim doseglo z večjo preglednostjo (glej svezeni ukrepi za povečanje preglednosti (z dne 8. marca 2015), ki med drugim vsebuje tudi predlog direktive o samodejni izmenjavi informacij med državami članicami v zvezi z davčnimi stališči (COM(2015)135) in sporočilo o davčni preglednosti za preprečevanje davčnih utaj in izogibanja davkom (COM(2015)136). Komisija je sredi leta 2015 sprejela akcijski načrt za pravično in učinkovito obdavčitev podjetij v EU, ki je predvideval reformo davčnega okvira za podjetja v EU (COM(2015)302), z njim pa bi se spoprijeli z davčnimi goljufijami, zagotovili trajnostne dohodke in podprli izboljšanje poslovnega ozračja na enotnem trgu. Komisija je januarja 2016 predstavila svezeni ukrepi za boj proti izogibanju davkom, ki med drugim vsebuje predlog direktive o boju proti praksam izogibanja davkom, ki neposredno vplivajo na delovanje notranjega trga (COM(2016)026).

Davčni sistemi držav članic morajo biti v skladu s predpisi EU za državne pomoči. Evropski parlament z (začasnim) odborom TAXE sodeluje pri preiskavi o davčnih stališčih za posamezna podjetja, ki jo izvaja Komisija.

## **C. Obdavčitev malih in srednjih podjetij**

Mala in srednje velika podjetja so tudi na področju davkov obravnavana posebej, tako kot že leta 1994 v sporočilu Komisije (COM(94)206) ter v prvi pobudi o samofinanciranju (pozneje 94/390/ES). Komisija si od leta 2001 prizadeva za projekt obdavčitve malih in srednje velikih podjetij v matični državi (COM(2005)0702), ki predvideva, da lahko mala in srednje velika podjetja svoj dobiček (tudi iz drugih držav članic) izračunavajo v skladu z njim poznanimi davčnimi predpisi države, v kateri imajo sedež. Z vprašanjem odpravljanja davčnih ovir pri čezmejnem tveganem kapitalu se je ukvarjala skupina strokovnjakov, ki je leta 2010 objavila poročilo.

## **D. Obdavčitev posameznikov**

### **1. Davek na dohodek (dohodnina)**

Obdavčitev posameznikov, ki delajo ali prejema-jo pokojnino v eni od držav članic, živijo pa v drugi državi članici in/ali imajo tam vzdrževane družinske člane, že od nekdaj povzroča težave. Dvostranski sporazumi sicer v splošnem preprečujejo dvojno obdavčitev, ne razrešujejo pa na primer vprašanj, kot je uporaba različnih davčnih olajšav, ki so na voljo v državi stalnega prebivališča, za dohodek v državi zaposlitve. Da bi zagotovila enako obravnavo rezidentov in nerezidentov, je Komisija predlagala direktivo o uskladitvi določb o davku na dohodek ob upoštevanju prostega gibanja (COM(79)0737), ki bi uvedla obdavčitev v državi stalnega prebivališča. Potem ko je Svet zavrnil predlog, ga je Komisija leta 1993 umaknila, podala pa priporočilo o načelih, ki naj bi veljala za davčno obravnavo dohodka nerezidentov. Proti državam članicam so bili uvedeni tudi postopki zaradi diskriminacije zaposlenih iz drugih držav. Sodišče Evropske unije je leta 1993 razsodilo (C-112/91), da posamezna država članica državljanov druge države članice, ki so na podlagi pravice do prostega gibanja nesamostojno zaposleni na njenem ozemlju, pri obračunavanju neposrednih davkov ne sme obravnavati slabše kakor lastnih državljanov (C-279/93). Tako se je povezovanje na področju neposredne obdavčitve posameznikov razvijalo bolj na osnovi sodb Sodišča Evropske unije, manj pa z običajnimi zakonodajnimi postopki.

### **2. Obdavčitev čezmejno izplačanih bančnih in drugih obresti**

Davkoplačevalec je pri svoji običajni davčni napovedi načeloma dolžen navesti obdavčljive obresti. V praksi pa prosti pretok kapitala in zaupnost bančnih podatkov ponujata priložnosti, da se posameznik izogne plačilu davka. Nekatere države članice so uvedle pri viru odtegnjeni davek na obresti, toda ko je leta 1989 Nemčija skušala uvesti zmeren pri viru odtegnjeni davek na obresti v višini desetih odstotkov, je prišlo do množičnega prenosa kapitala v Luksemburg, Nemčija pa je morala davek začasno odpraviti. Istega leta je Komisija najprej predlagala



skupni sistem pri viru odtegnjenega davka na obresti z davčno stopnjo 15 %, nato pa ga nadomestila z novim predlogom o zagotavljanju minimalne ravni učinkovite obdavčitve dohodka od prihrankov v obliki plačil obresti (z 20-odstotno davčno stopnjo). Po dolgotrajnih pogajanjih je bil leta 2000 dosežen sporazum, leta 2003 pa sprejeta Direktiva 2003/48/ES o obdavčevanju dohodka od prihrankov v obliki plačil obresti. Veljati je začela leta 2005, predvideva pa izmenjavo informacij o plačanih obrestih. Medtem jo je že nadomestila obsežnejša Direktiva 2014/107/EU, ki skupaj z Direktivo 2011/16/EU predvideva celovito izmenjavo informacij med davčnimi organi.

### Vloga Evropskega parlamenta

Pri predlogih davčne zakonodaje je vloga Evropskega parlamenta praviloma omejena na postopek posvetovanja. Parlament je v resolucijah izrazil široko podporo predlogom Komisije na področju obdavčitve podjetij in neposredne obdavčitve posameznikov, pri čemer pa se je zavzel za razširitev področja uporabe. Parlament je leta 1994 sprejel mnenje o Rudingovem poročilu. V splošnem je odobril pristop Komisije k davčni ureditvi za mala in srednja podjetja ter pozval k pripravi načrta ukrepov, ki bi ga

bilo mogoče vključiti v celoviti program za mala in srednje velika podjetja.

Evropski parlament je v resoluciji marca 2002 izrazil stališče v zvezi z obdavčitvijo podjetij. Med obravnavanimi možnostmi se je najbolj zavzel za obdavčitev po pravilih matične države, kot tudi za vmesni prehod k uvedbi skupne davčne osnove. 13. decembra 2005 je sprejel resolucijo, v kateri je še okrepil podporo predlogom Komisije glede skupne konsolidirane davčne osnove ter obdavčitve v matični državi za mala in srednje velika podjetja. Nenazadnje pa Evropski parlament pripravlja tudi letna davčna poročila. Prvega je pripravil na delavnici (PE 464.460) in sprejel februarja 2012 (2011/2271(INI)); Ukvarja se predvsem z vprašanjem dvojne obdavčitve. Poročilo za leto 2013 obravnava davke in politiko gospodarske rasti ter področje davčnega usklajevanja (2013/2025(INI)), poročilo za leto 2015 pa obsoja agresivno davčno politiko in zagovarja skupni pristop, ki bi omogočil učinkovitejši boj proti davčnim goljufijam, izogibanju plačilu davkov ter agresivni davčni politiki, prav tako pa zagotovil boljše delovanje enotnega trga (2014/2144(INI)).

---

→ Doris Kolassa

## 5.11.3 Posredna obdavčitev

*K posrednim davkom sodita davek na dodano vrednost in trošarina za alkohol, tobak in energijo. Pri trošarinah gre v nasprotju z davkom na dodano vrednost za posebne davke. Skupni sistem davka na dodano vrednost pa v splošnem velja za proizvodnjo in prodajo blaga ter za opravljanje storitev, ki se kupujejo in prodajajo za uporabo v Evropski uniji.*

*Zakonodajne dejavnosti Evropske unije se osredotočajo na usklajevanje in približevanje zakonodaje o tem davku, pa tudi na harmonizacijo trošarine za alkohol in tobak, s čimer bi zagotovili dobro delovanje notranjega trga. Na področju energetike so bile poleg tega določene različne takse, predvsem zaradi varstva okolja in splošnega zdravja.*

### 1. Davek na dodano vrednost (DDV)

#### A. Pravna podlaga

Člen 113 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

#### B. Razvoj

Usklajevanje DDV je potekalo v več stopnjah, da bi se dosegla preglednost pri trgovanju znotraj EGS. Leta 1970 je bil sprejet sklep, da se bo proračun EGS financiral iz lastnih sredstev Skupnosti. Ta sredstva naj bi med drugim zajemala delež davka na dodano vrednost, izračunan z uporabo skupne davčne stopnje od enotne osnove za odmero. Direktiva o DDV 2006/112/ES, sprejeta leta 2007, kodificira vse spremembe v enotnem zakonodajnem dokumentu.

Leta 1985 je Komisija objavila tretji del bele knjige o notranjem trgu (COM(1985)0310), ki je obravnaval odpravo davčnih ovir. Potrebe po ukrepanju so se pokazale zaradi „načela namembne države“.

#### C. Dosežki

##### 1. Sistem davka na dodano vrednost

###### a. Začasni sistem

Leta 1987 je Komisija predlagala prehod k tako imenovanemu „načelu izvirne države“, v skladu s katerim bi bilo trgovanje med državami članicami obdavčeno že v državi izvora, trgovci pa bi ta davek pri uvozu odbili kot vstopni DDV, kakor pri običajnem trgovanju. Komisija je prav tako predlagala uvedbo sistema obračuna, s katerim bi DDV, zbran v državah izvora, vrnilo državam končne porabe. Navedeni predlogi se državam članicam niso zdeli sprejemljivi, zato so leta 1989 sklicale delovno skupino. Ta je ohranila načelo namembne države za transakcije, ki jih opravijo trgovci, zavezanci za DDV, in tako ustvarila podlago za začasni sistem, ki je začel veljati leta 1993 (Direktivi 91/680/EGS in 92/111/EGS).

###### b. Izvedljiva strategija za izboljšanje sedanjega sistema

Komisija od leta 2000 naprej izvaja ukrepe za izboljšanje sedanjega začasnega sistema. Osrednji

zakonodajni dokument EU o DDV je medtem postala Direktiva o davku na dodano vrednost 2006/112/ES, Leta 2008 sta sledili Direktiva 2008/8/ES in Direktiva 2008/9/ES. Nova pravila bodo omogočala, da se bo DDV za storitve medpodjetniškega sodelovanja načeloma obračunal v državi, v kateri se storitev opravi.

Leta 2005 je bila zagotovljena podlaga za enotnejšo uporabo predpisov EU v okviru šeste direktive o DDV (izvedbena uredba (EU) št. 282/2011). Sedaj imajo vse države članice možnost, da uporabijo posebna pravila, ki poenostavljajo obračunavanje DDV. Sprejetje Uredbe (ES) št. 37/2009 o upravnem sodelovanju za boj proti davčnim goljufijam, povezanim s transakcijami znotraj Skupnosti, je sicer izboljšalo sistem.

##### 2. Stopnje DDV

Direktiva 92/77/EGS je predvidevala najnižjo splošno stopnjo v višini 15 %, ki bi jo naj vsaki dve leti ponovno preverili. Komisija je v letih 1995 in 1998 predlagala novo najvišjo stopnjo v višini 25 %. Evropski parlament je temu predlogu nasprotoval. Svet je z Direktivo 2010/88/EU podaljšal veljavnost najnižje splošne stopnje DDV v višini 15 % do konca leta 2015. Znižana stopnja DDV je pogosto kamen spotike med državami članicami. Kljub temu je bila sprejeta Direktiva 2009/47/ES o uporabi nižjih stopenj davka na dodano vrednost za delovno intenzivne storitve, ki se zagotavljajo lokalno.

##### 3. Nedavni razvoj

Komisija je leta 2010 objavila zeleno knjigo o prihodnosti DDV (COM(2010)0695). Njen cilj je razprava o sedanjih sistemih DDV. Komisija je 26. junija 2012 s sklepom 2012/C188/02 oblikovala skupino strokovnjakov za DDV. Odbor Komisije za DDV prav tako redno objavlja smernice v zvezi z DDV.

Komisija je 7. aprila 2016 predstavila akcijski načrt za posodobitev sistema DDV v EU. Cilj tega načrta je preoblikovati sedanji sistem DDV v EU, da bo enostavnejši, bolj odporen na goljufije in prijaznejši za podjetja. Zajema načela za prihodnji enotni evropski sistem DDV, kratkoročne ukrepe za boj proti davč-

nim goljufijam, načrte za preureditev znižane stopnje DDV, predloge za poenostavitev davčnih predpisov in elektronskega poslovanja, pa tudi napoved svežnja na področju DDV, ki bo vseboval olajšave za mala in srednja podjetja. V središču je predlog, pri katerem se pri čezmejni dobavi blaga uporabi načelo države izvora. V skladu z njim bi izvoznik DDV poravnal v državi članici, v katero se blago izvozi. V prvem koraku bi se ta način uporabljal le za dobavo blaga med podjetji. Akcijski načrt predvideva tudi dve možnosti za povečanje prilagodljivosti pri uvedbi znižane davčne stopnje v državah članicah.

#### D. Vloga Evropskega parlamenta

V skladu z zakonodajo Unije na področju DDV je vloga Evropskega parlamenta omejena na postopek posvetovanja. Parlament je leta 1998 za DDV potrdil običajni razpon od 15 do 25 %. Leta 2007 je podprl razširitev časnih odstopanj na nekatere nove države članice, vendar je obenem pozval Svet, naj do konca leta 2010 oblikuje dolgoročno rešitev za strukturo stopenj DDV. Parlament je leta 2014 sprejel Resolucijo A7-0090/2014 o predlogu COM(2013)0721 o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost glede standardnega obračuna DDV.

## 2. Trošarina za alkohol, tobak in energijo

### A. Pravna podlaga

Člen 113 Pogodbe o delovanju Evropske unije, z ozirom na obdavčitev energije pa člen 192 PDEU za izpolnitev ciljev iz člena 191 PDEU.

### B. Cilji

Stopnje in strukture trošarin se med državami članicami razlikujejo in vplivajo na konkurenco. Zelo velike razlike v obdavčitvi posameznega izdelka lahko povzročijo pretok blaga, ki je posledica obdavčitve, izgubo prihodka in goljufije. Od začetka sedemdesetih let je bilo zato več poskusov, da bi uskladili strukture in stopnje dajatev, vendar je bil napredek skromen.

### C. Dosežki

#### 1. Splošni predpisi

Direktiva 2008/118/ES o splošnem režimu za trošarino določa splošni sistem za trošarinsko blago, s čimer je zagotovljeno prosto gibanje blaga in s tem pravilno delovanje notranjega trga v Evropski uniji.

#### 2. Alkoholne pijače

Osnovno vprašanje pri obdavčitvi alkohola je bil obseg, v katerem si posamezni izdelki konkurirajo med seboj. Komisija (COM(79)0261) in Sodišče Evropske

unije (zadeva 179/78, ZOdl. 1985) zagovarjata stališče, da so vse alkoholne pijače nadomestljive in da si konkurirajo med seboj. Šele 1992 je bila sprejeta Direktiva 92/83/EGS, ki opredeljuje, za katere izdelke se zaračunava trošarina in na kakšen način je določena. Sprejeti sta bili tudi Direktivi 92/84/EGS in 92/83/EGS. Predlog o spremembi Direktive 92/84/EGS (približevanje trošarin za alkohol in alkoholne pijače) je bil marca 2015 umaknjen, saj v Svetu ni bilo mogoče doseči dogovora o njem.

### 3. Tobačni izdelki

Osnovna struktura trošarinskih stopenj za tobak je strnjena v prečiščeni Direktivi 2011/64/ES. V nasprotju s prvotnim predlogom Komisije so bili določene zgolj najnižje stopnje. Ločimo med različnimi kategorijami tobačnih izdelkov. Obdavčitev cigaret mora biti sestavljena iz proporcionalne („ad valorem“) stopnje, v povezavi s specifično trošarinsko stopnjo. Za drugo vrsto tobaka velja ad-valorem, specifična ali t.i. mešana trošarinska stopnja. Točno določeno razmerje med omenjenima deloma trošarine je težko doseči tudi zaradi različne strukture tobačne industrije v Skupnosti.

### 4. Energetski proizvodi (mineralna olja, plin, elektrika, nadomestna energija, letalsko gorivo)

Osnovna struktura trošarin za mineralna olja je bila v Skupnosti vzpostavljena leta 1992. Enako kot pri alkoholu in tobaku so bile tudi v tem primeru v nasprotju s prvotnimi načrti (popolna uskladitev) določene zgolj najnižje stopnje. Predlogi Komisije iz leta 1997 so bili precej spremenjeni, nato pa sprejeti (Direktiva 2003/96/ES, določitev izjem v Direktivah 2004/74/ES in 2004/75/ES).

Sporočilo Komisije, objavljeno leta 2000, o obdavčitvi letalskega goriva (COM(2000)0110) je povzročilo le, da Direktiva 2003/96/ES sedaj zagotavlja obvezno oprostitev davka za energetske proizvode, ki se dobavijo za uporabo kot gorivo v namene zračne plovbe, ki ni zasebna. Prvič uvaja določbe, ki državam članicam omogočajo obdavčitev letalskega goriva za domače lete in goriva za lete znotraj Skupnosti na podlagi dvostranskih sporazumov.

Leta 2001 so bili predlagani ukrepi za spodbujanje uporabe biogoriv, vključno z možnostjo uvedbe zmanjšane trošarinske stopnje. Sprejeti so bili leta 2003 v obliki Direktive 2003/30/ES.

### 5. DDV na ostala goriva

Leta 2002 je bil podan predlog o DDV za zemeljski plin in električno energijo, s katerim bi kraj, kjer je sedež kupca, postal kraj obdavčitve podjetij. Za končne porabnike bi bil to kraj porabe. Tudi ta predlog je bil medtem sprejet (Direktiva 2003/92/ES).

## 6. Novejši načrti

Najnovejša pobuda Komisije je predlog (COM(2011)0169), ki naj bi posodobil pravila za obdavčitev energentov. Države članice bi lahko s tem svoje celotne davčne strukture preoblikovale tako, da bi s premikom davčne obremenitve z dela na porabo prispevale k rasti in zaposlovanju. Predlog je bil marca 2015 umaknjen.

## D. Vloga Evropskega parlamenta

### 1. Obdavčitev alkohola in tobaka

Evropski parlament že od leta 1987 pozorno spremlja vse podane predloge. Parlament je leta 1997 ponovno potrdil, da ne sme biti izkrivljanja konkurence med posameznimi alkoholnimi pijačami. Za cigarete in predelan tobak je načeloma pozval k „nadgradnji usklajevanja stopenj“. Parlament je v poročilu o davčni politiki EU leta 2002 sporočil, da se ne strinja s politiko Komisije na področju stopenj za tobak in alkoholne pijače, zlasti pa ne s tem, da se te stopnje usklajujejo s povečevanjem. Leta 2009 se je Parlament sicer izrekel za postopno povišanje davkov za

cigarete in druge tobačne izdelke, vendar ne v višini, ki jo je predlagala Komisija.

### 2. Obdavčitev mineralnega olja/energije

V izjavi Parlamenta je bila leta 1991 izražena zahteva po določitvi ciljne stopnje za bencin in bistveno višje najmanjše stopnje za težko kurilno olje. Namen glavnih predlogov sprememb je bil odpraviti seznam sistematičnih izjem in razširiti seznam mogočih izjem, vezati najmanjše davčne stopnje na stopnjo inflacije ter določiti postopek, ki bi državam članicam omogočal, da v posameznih primerih v celoti ali deloma povrnejo davek podjetjem. V resoluciji o splošni davčni politiki EU iz leta 2002 je Parlament izrazil mnenje, da je treba načelo, da plača povzročitelj obremenitve, uporabljati v večjem obsegu, še posebej v sektorju energetskih proizvodov. Oktobra 2002 je Parlament izrazil pozitivno mnenje glede predlogov o biogorivih in sprejel predloge sprememb za okrepitev teh predlogov.

---

→ Doris Kolassa

## 5.12 Območje svobode, varnosti in pravice

### 5.12.1 Območje svobode, varnosti in pravice: splošni vidiki

*Lizbonska pogodba vzpostavitvi območja svobode, varnosti in pravice daje velik pomen. Uvaja več pomembnih novih elementov: učinkovitejši in bolj demokratičen postopek odločanja, ki v odgovor na ukinitvev prejšnje strukture stebrov prinaša več odgovornosti in legitimnosti; obsežnejše pristojnosti Sodišča Evropske unije in novo vlogo nacionalnih parlamentov. Z listino o temeljnih pravicah, ki je sedaj za Evropsko unijo pravno zavezujoča, in obveznostjo, da EU pristopi k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic, so se okrepile temeljne pravice.*

#### Pravna podlaga

Člen 3(2) PEU se glasi: „Unija nudi svojim državljanom območje svobode, varnosti in pravice brez notranjih meja, na katerem je v povezavi z ustreznimi ukrepi glede kontrole na zunanjih mejah, azila, priseljevanja ter glede preprečevanja kriminala in boja proti njemu zagotovljeno prosto gibanje oseb“. Spomniti je treba, da ta člen, ki izraža osrednje cilje EU, pripisuje vzpostavitvi območja svobode, varnosti in pravice večji pomen kot pred tem Pogodba iz Nice, saj je ta cilj naveden celo pred vzpostavitvijo notranjega trga.

Območju svobode, varnosti in pravice (OSVP) je posvečen naslov V PDEU – odstavki od 67 do 89. Ta naslov poleg splošnih določb vsebuje tudi posebna poglavja o:

- politiki glede mejne kontrole, azila in priseljevanja,
- pravosodnem sodelovanju v civilnih zadevah,
- pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah,
- policijskem sodelovanju<sup>[1]</sup>.

Danska ne sodeluje pri sprejemanju ukrepov Sveta na podlagi naslova V PDEU, Združeno kraljestvo in Irska pa pri sprejetju in uporabi posebnih ukrepov sodelujeta le po odločitvi za sodelovanje (protokola št. 21 in 22).

Poleg teh določb je treba omeniti tudi druge člene, ki so neločljivo povezani z vzpostavitvijo območja svobode, varnosti in pravice. Mednje sodijo člen 6 PEU o Listini EU o temeljnih pravicah in o Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, člen 8 PDEU o odpravi neenakosti, člen 15(3) PDEU o pravici dostopa do dokumentov institucij, člen 16 PDEU o varstvu osebnih podatkov in členi 18 do 25 PDEU o nediskriminaciji in državljanstvu Unije.

#### Cilji

Cilji območja svobode, varnosti in pravice so določeni v členu 67 PDEU:

- „Unija vzpostavi območje svobode, varnosti in pravice ob spoštovanju temeljnih pravic in različnih pravnih sistemov in izročil držav članic.
- Unija zagotovi, da se osebe pri prehajanju notranjih meja ne preverjajo, in oblikuje skupno politiko o azilu, priseljevanju in nadzoru zunanjih meja na podlagi solidarnosti med državami članicami, ki je pravična do državljanov tretjih držav. Za namene tega naslova se osebe brez državljanstva obravnavajo enako kakor državljani tretjih držav.
- Unija si prizadeva zagotoviti visoko raven varnosti z ukrepi za preprečevanje kriminala, rasizma in ksenofobije in za boj proti njim ter z ukrepi za usklajevanje in sodelovanje med policijskimi in pravosodnimi ter drugimi pristojnimi organi, kakor tudi z vzajemnim priznavanjem sodnih odločb v kazenskih zadevah in, po potrebi, približevanjem kazenskih zakonodaj.
- Unija olajšuje dostop do sodnega varstva, zlasti z načelom vzajemnega priznavanja sodnih in izvensodnih odločb v civilnih zadevah.“

#### Dosežki

##### A. Glavne novosti Lizbonske pogodbe

###### 1. Učinkovitejši in bolj demokratičen postopek odločanja

Lizbonska pogodba je ukinila tretji steber, ki je temeljil na medvladnem sodelovanju, ter tako uveljavila splošno metodo Skupnosti glede območja svobode, varnosti in pravice. Zakonodajna besedila se odslej načeloma sprejemajo z rednim zakonodajnim po-

<sup>[1]</sup> Glej poglavja 5.12.2, 5.12.3, 5.12.4, 5.12.6 in 5.12.7.

stopkom, opisanim v členu 294 PDEU. Svet odloča s kvalificirano večino, Evropski parlament, ki ima vlogo sozakonodajalca, pa svoje mnenje izrazi v skladu s postopkom soodločanja.

## 2. Nova vloga nacionalnih parlamentov

Vlogo nacionalnih parlamentov v EU določajo člen 12 PEU ter Protokola št. 1 in 2. Nacionalni parlamenti imajo po novem na voljo osem tednov, da za vsak osnutek zakonodajnega akta preverijo, ali je skladen z načelom subsidiarnosti; šele potem se lahko o njem odloča na ravni EU. Ko gre za območje svobode, varnosti in pravice, je treba osnutek ponovno preučiti, če to zahteva četrtnina nacionalnih parlamentov (člen 7(2) Protokola št. 2).

Če zakonodajni akt krši načelo subsidiarnosti, je mogoče pri sodišču Evropske unije vložiti ničnostno tožbo.

Nacionalni parlamenti sodelujejo pri ocenjevanju dela Eurojusta in Europol (člena 85 in 88 PDEU).

## 3. Večje pristojnosti Sodišča Evropske unije

Odslej lahko Sodišče EU brez omejitev predhodno odloča o vseh vidikih območja svobode, varnosti in pravice. Po petletnem prehodnem obdobju od začetka veljave Lizbonske pogodbe (tj. od 1. decembra 2014) lahko tudi akti na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah, sprejeti v okviru prejšnje pogodbe, postanejo predmet takega postopka. Isti sistem velja za sprožitev postopkov pred Sodiščem EU zaradi neizpolnjevanja obveznosti (Protokol št. 36).

## 4. Okrepljena vloga Komisije

Možnost Komisije, da proti državam članicam, ki ne izpolnjujejo določb, sprejetih v zvezi z območjem svobode, varnosti in pravice, sproži postopke zaradi neizpolnjevanja obveznosti je pomembna novost, ki daje Komisiji nove pristojnosti pri nadzoru pravnega izvajanja zakonodaje.

## 5. Morebitno sodelovanje držav članic pri oceni izvajanja politik v zvezi z območjem svobode, varnosti in pravice

Člen 70 PDEU določa, da lahko Svet na predlog Komisije sprejme ukrepe, ki določajo podrobnosti, po katerih države članice v sodelovanju s Komisijo objektivno in nepristransko ocenijo, kako organi držav članic izvajajo politike v zvezi z območjem svobode, varnosti in pravice.

## B. Vloga Evropskega sveta v zvezi z načrtovanjem

Ob spremembah, ki so jih prinesle Pogodbe ena za drugo, je imel pri razvoju in napredku na različnih področjih območja svobode, varnosti in pravice posebej pomembno vlogo Evropski svet.

Evropski svet je v Tampereju oktobra 1999 posebno zasedanje posvetil vzpostavitvi območja svobode, varnosti in pravice, da bi se v celoti izrabile možnosti iz Amsterdamske pogodbe.

Novembra 2004 je sprejel nov petletni akcijski program, imenovan Haaški program,

10. in 11. decembra 2009 pa Stockholmski program. Ta večletni program za obdobje 2010–2014 v središču postavlja interese in potrebe državljanov in drugih oseb, za katere je odgovorna EU.

Lizbonska pogodba formalno priznava prevladujočo vlogo Evropskega sveta, ki „določi strateške smernice za zakonodajno in operativno načrtovanje na območju svobode, varnosti in pravice“ (člen 68 PDEU). Evropski svet je junija 2014 opredelil te smernice za prihodnja leta, ki so usklajene s prednostnimi nalogami iz strateške agende za EU, ki je bila prav tako sprejeta junija 2014. Strateške smernice temeljijo na napredku, doseženem s stockholmskim programom. Vmesni pregled njihovega izvajanja bo opravljen leta 2017.

## C. Ustanovitev posebnih organov za upravljanje območja svobode, varnosti in pravice: agencije

Ustanovljene so bile različne agencije, ki naj bi prispevale k upravljanju politik na več pomembnih področjih območja svobode, varnosti in pravice: Europol za policijsko sodelovanje; Evropska policijska akademija (CEPOL); Eurojust za pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah; Agencija Evropske unije za temeljne pravice na področju temeljnih pravic in boja proti diskriminaciji; Evropski center za spremljanje drog in zasvojenosti z drogami; Frontex na področju koordiniranja nadzora na zunanjih mejah; Evropski azilni podporni urad ter pred nedavnim še Agencija EU za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov s področja svobode, varnosti in pravice (eu-LISA).

## Vloga Evropskega Parlamenta

Evropski parlament razpolaga z vrsto instrumentov in pristojnosti za polno izvajanje svoje vloge:

- zakonodajno pristojnostjo, v okviru katere je Evropski parlament že pred Lizbonsko pogodbo deloval kot sozakonodajalec v postopku soodločanja, pri čemer je bilo njegovo poseganje na področje tretjega stebra omejeno na svetovalna mnenja;
- proračunsko pristojnostjo, saj skupaj s Svetom odloča o proračunu EU;
- pristojnostjo, da vlaga ničnostne tožbe pri Sodišču EU, ki jo je na primer uporabil, ko je zahteval in dosegel razglasitev ničnosti nekaterih členov Direktive 2005/85/ES o minimalnih standardih

glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah<sup>[1]</sup>;

- pristojnostjo politične pobude, v skladu s katero sprejema tako imenovana samoiniciativna poročila in resolucije o temah, ki se jih je odločil obravnavati<sup>[2]</sup>;
- možnostjo pošiljanja delegacij v države članice z namenom boljšega razumevanja problemov in preverjanja načinov izvajanja zakonodaje, sprejete na ravni EU. Parlament je to možnost uporabil pri ureditvi sprejema prosilcev za azil v nekaterih državah članicah<sup>[3]</sup>.

Glavne prednostne naloge, ki jih Evropski parlament zadnja leta neprestano poudarja, so:

- priznavanje in upoštevanje vedno večjega pomena območja svobode, varnosti in pravice v okviru razvoja EU;
- ukinitve tretjega stebra in vključitev področij policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah na področje uporabe postopkov in zakonodaje EU, kar bi Evropskemu parlamentu omogočilo polno izvajanje demokratične vloge v zakonodajnem postopku;

skih zadevah na področje uporabe postopkov in zakonodaje EU, kar bi Evropskemu parlamentu omogočilo polno izvajanje demokratične vloge v zakonodajnem postopku;

- opustitev soglasja v Svetu, zaradi česar bi bilo sprejemanje odločitev lažje;
- ohranjanje ravnovesja med varstvom temeljnih pravic državljanov in zahtevami, povezanimi z varnostjo in bojem proti terorizmu;
- krepitev varstva in spodbujanja temeljnih pravic, predvsem s sprejetjem pravno zavezujoče Listine EU o temeljnih pravicah in ustanovitvijo Agencije za temeljne pravice, da se zagotovijo učinkoviti instrumenti podpore in strokovnega znanja na področju temeljnih pravic.

---

→ Sarah Sy

<sup>[1]</sup> Sodba Sodišča EU z dne 6.5.2008, zadeva C-133/06.

<sup>[2]</sup> Na primer resolucija o homofobiji v Evropi, 18.1.2006.

<sup>[3]</sup> Resolucija z dne 5.2.2009.

## 5.12.2 Azilna politika

*Namen azilne politike EU je harmonizirati azilne postopke v državah članicah z uvedbo skupnega azilnega sistema, tako da se državljanom tretjih držav, ki potrebujejo mednarodno zaščito, ponudi ustrezen status in zagotovi skladnost z načelom nevracanja.*

### Pravna podlaga

- Člena 67(2) in 78 Pogodbe o delovanju Evropske unije;
- člen 18 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

### Cilji

Cilj je oblikovati skupno politiko o azilu, subsidiarni zaščiti in začasni zaščiti, da bi vsem državljanom tretjih držav, ki potrebujejo mednarodno zaščito, ponudili ustrezen status in zagotovili upoštevanje načela nevracanja. Ta politika mora biti skladna z Ženevsko konvencijo iz leta 1951 in Protokolom k tej konvenciji iz leta 1967. Ne Pogodba ne Listina ne opredeljujeta pojmov „azil“ in „begunec“. Izrecno se sklicujeta na Ženevsko konvencijo z dne 28. julija 1951 in na Protokol k tej konvenciji z dne 31. januarja 1967.

### Dosežki

#### A. Prispevek Amsterdamske pogodbe in Pogodbe iz Nice

Amsterdamska pogodba iz leta 1999 je institucijam EU podelila nove pristojnosti in jim omogočila oblikovanje zakonodajnih besedil na področju azila s posebnim institucionalnim mehanizmom.

Pogodba iz Nice iz leta 2001 je določila, da mora Svet v roku petih let po začetku njene veljave sprejeti ukrepe na več področjih, predvsem pa merila in mehanizme za odločanje o tem, katera država članica je odgovorna za obravnavo prošnje za azil, ki jo v eni izmed držav članic Evropske unije vloži državljan tretje države, ter nekatere minimalne standarde (v zvezi s sprejemom prosilcev za azil, statusom beguncev in postopki).

Pogodba določa, da Svet po posvetovanju z Evropskim parlamentom soglasno odloča o skupnih pravilih in osnovnih načelih, ki urejajo to področje. Svet se lahko na podlagi Pogodbe po zaključku prve faze odloči, da se bo v nadaljevanju uporabljal običajni postopek soodločanja, tako da od tega trenutka dalje odločitve sprejema s kvalificirano večino. Svet se je tako odločil konec leta 2004 in od leta 2005 se uporablja postopek soodločanja.

#### B. Lizbonska pogodba

Z Lizbonsko pogodbo se je položaj spremenil, saj so bili ukrepi na področju azila vključeni v skupno poli-

tiko. Njen cilj ni več samo vzpostavitev minimalnih standardov, temveč oblikovanje skupnega sistema z enotnimi predpisi in postopki.

Skupni evropski azilni sistem mora zajemati:

- enoten status azila,
- enoten status subsidiarne zaščite,
- skupen sistem začasne zaščite,
- skupne postopke za dodelitev in odvzem enotnega statusa azila ali subsidiarne zaščite,
- merila in mehanizme za odločanje o tem, katera država članica je odgovorna za obravnavo prošnje za azil,
- standarde glede pogojev za sprejem,
- partnerstvo in sodelovanje s tretjimi državami.

Postopek odločanja na ravni EU se z Lizbonsko pogodbo ni spremenil.

Se je pa znatno izboljšal sodni nadzor, ki ga izvaja Sodišče Evropske unije. Odslej lahko za sprejem predhodne odločbe zaprosijo vsa sodišča države članice, ne le nacionalna sodišča zadnje stopnje, kot je veljalo doslej. S tem bi Sodišče lahko razvilo obsežnejšo sodno prakso na področju azila.

#### C. Programi Evropskega sveta

Različni programi, ki jih je sprejel Evropski svet, so močno vplivali na izvajanje evropske azilne politike.

S sprejetjem programa iz Tampereja oktobra 1999 je Evropski svet odločil, da se bo izvajanje skupnega evropskega sistema odvijalo v dveh zaporednih fazah. V haaškem programu pa je novembra 2004 pozval, naj se instrumenti in ukrepi za drugo fazo sprejmejo še pred koncem leta 2010.

Evropski pakt o priseljevanju in azilu, sprejet 16. oktobra 2008, slovesno poudarja, da ima v skladu z Ženevsko konvencijo vsak pregnani tujec pravico do pomoči in zaščite na ozemlju EU. Zahteva, da se po možnosti že leta 2010, najpozneje pa leta 2012, uvede enoten azilni postopek, ki bo vključeval skupna jamstva, ter da se sprejmejo enotni predpisi o statusu begunca in o statusu oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite.

V stockholmskem programu, ki ga je Evropski svet 10. decembra 2009 sprejel za obdobje 2010–2014, je ponovno poudarjen cilj vzpostavitve skupnega območja zaščite in solidarnosti, ki temelji na skupnem azilnem postopku ter enotnem statusu oseb, ki užij-



vajo mednarodno zaščito. Poudarja predvsem, da je treba spodbujati resnično solidarnost z državami članicami, ki se soočajo s posebnimi pritiski, in pomembno vlogo novega Evropskega azilnega podpornega urada.

Lizbonska pogodba formalno priznava prevladujočo vlogo Evropskega sveta, ki „določi strateške smernice za zakonodajno in operativno načrtovanje na območju svobode, varnosti in pravice“ (člen 68 PDEU). Evropski svet je junija 2014 opredelil te smernice za prihodnja leta na podlagi napredka, doseženega s stockholmskim programom. V njih je navedeno, da sta popoln prenos skupnega evropskega azilnega sistema in njegovo učinkovito delovanje absolutni prednostni nalogi.

#### D. Glavni veljavni pravni instrumenti so:

- Sklep Sveta (EU) 2015/1601 z dne 22. septembra 2015 o uvedbi začasnih ukrepov na področju mednarodne zaščite v korist Italije in Grčije;
- Sklep Sveta (EU) 2015/1523 z dne 14. septembra 2015 o uvedbi začasnih ukrepov na področju mednarodne zaščite v korist Italije in Grčije;
- Uredba (EU) št. 516/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o ustanovitvi Sklada za azil, migracije in vključevanje, o spremembi Odločbe Sveta 2008/381/ES in razveljavitvi odločb št. 573/2007/ES in št. 575/2007/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter Odločbe Sveta 2007/435/ES<sup>[1]</sup>;
- Uredba (EU) št. 514/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o splošnih določbah o Skladu za migracije, azil in vključevanje ter o instrumentu za finančno podporo na področju policijskega sodelovanja, preprečevanja kriminala in boja proti njemu ter obvladovanja kriz<sup>[2]</sup>;
- Uredba (EU) št. 603/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi sistema Eurodac za primerjavo prstnih odtisov zaradi učinkovite uporabe Uredbe (EU) št. 604/2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložijo državljani tretje države ali oseba brez državljanstva, in o zahtevah za primerjavo s podatki iz sistema Eurodac, ki jih vložijo organi kazenskega pregona držav članic in Europol za namene kazenskega pregona, ter o spremembi Uredbe (EU) št. 1077/2011 o ustanovitvi Evropske agencije za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov s področja svobode, varnosti in pravice<sup>[3]</sup> (Uredba (EU) št. 603/2013 se bo

začela uporabljati dve leti po začetku veljavnosti in bo razveljavila predhodno Uredbo Sveta (ES) št. 2725/2000 in njeno izvedbeno Uredbo (ES) št. 407/2002);

- Direktiva 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito<sup>[4]</sup> (Direktiva 2013/33/EU bo razveljavila Direktivo Sveta 2003/9/ES z učinkom od 21. julija 2015);
- Direktiva 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite<sup>[5]</sup> (Direktiva 2005/32/EU bo razveljavila Direktivo Sveta 2003/85/ES z učinkom od 21. julija 2015);
- Direktiva 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite<sup>[6]</sup> (Direktiva 2011/95/EU bo razveljavila Direktivo Sveta 2004/83/ES z učinkom od 21. decembra 2013);
- Uredba (EU) št. 439/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. maja 2010 o ustanovitvi Evropskega azilnega podpornega urada<sup>[7]</sup>;
- Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav<sup>[8]</sup>;
- Direktiva Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o najnižjih standardih za dodelitev začasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju takšnih oseb<sup>[9]</sup>.

Komisija je maja 2015 v odgovor na človeško tragedijo v Sredozemlju sprejela evropsko agendo za migracije<sup>[10]</sup>, da bi okrepili skupno azilno politiko. V njej so določeni nadaljnji ukrepi v smeri reforme skupnega evropskega azilnega sistema, ki so bili maja in julija 2016 predstavljeni v dveh svežnjih zakonodajnih predlogov. Glavni predlogi v obravnavi so:

- Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi skupnega postopka za mednarodno zaščito v Uniji in razveljavitvi Direktive 2013/32/EU (COM(2016)0467);

<sup>[1]</sup> UL L 150, 20.5.2014, str. 168.

<sup>[2]</sup> UL L 150, 20.5.2014, str. 112.

<sup>[3]</sup> UL L 180, 29.6.2013, str. 1.

<sup>[4]</sup> UL L 180, 29.6.2013, str. 96.

<sup>[5]</sup> UL L 180, 29.6.2013, str. 60.

<sup>[6]</sup> UL L 337, 20.12.2011, str. 9.

<sup>[7]</sup> UL L 132, 29.5.2010, str. 11.

<sup>[8]</sup> UL L 348, 24.12.2008, str. 98.

<sup>[9]</sup> UL L 212, 7.8.2001, str. 12.

<sup>[10]</sup> Glej poglavje 5.12.3.

- Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite ter spremembi Direktive Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (COM(2016)0466);
- Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (prenovitev), (COM(2016)0465);
- Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira Unije za preselitev in spremembi Uredbe (EU) št. 516/2014 Evropskega parlamenta in Sveta (COM(2016)0468);
- Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložijo državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (prenovitev) (COM(2016)0270);
- Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi sistema Eurodac za primerjavo prstnih odtisov zaradi učinkovite uporabe [Uredbe (EU) št. 604/2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložijo državljani tretje države ali oseba brez državljanstva], za ugotavljanje istovetnosti nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva in o zahtevah za primerjavo s podatki iz sistema Eurodac, ki jih vložijo organi kazenskega pregona držav članic in Europol za namene kazenskega pregona (prenovitev) (COM(2016)0272);
- Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o Agenciji Evropske unije za azil in razveljavitvi Uredbe (EU) št. 439/2010 (COM(2016)0271);
- Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi kriznega mehanizma za premostitev in spremembi Uredbe (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložijo državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (COM(2015)0450);
- Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi skupnega evropskega seznama varnih izvornih držav za namene Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite in o spremembi Direktive 2013/32/EU (COM(2015)0452).

## Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament je od leta 2005 sozakonodajalec na področju azila in tako o tej zakonodaji odloča enakovredno s Svetom EU. Poleg tega resolucije z dne 12. aprila 2016 o razmerah v Sredozemlju, z dne 10. septembra 2015 o migracijah in beguncih v Evropi, z dne 11. septembra 2012 o okrepljeni solidarnosti znotraj EU na področju azila, z dne 21. junija 2007 o azilu: sodelovanje v praksi in kakovost odločanja na področju skupnega evropskega azilnega sistema, z dne 2. septembra 2008 o oceni dublinskega sistema ter z dne 10. marca 2009 o prihodnosti skupnega evropskega azilnega sistema nudijo pregled glavnih usmeritev in pomislekov Evropskega parlamenta.

Evropski parlament zahteva zanesljive in pravične postopke, ki se učinkovito izvajajo in temeljijo na načelu nevračanja. Poudarja, da moramo preprečiti zmanjšanje ravni zaščite in kakovosti sprejema ter zagotoviti pravičnejšo porazdelitev bremena, ki ga nosijo države članice ob zunanjih mejah Evropske unije.

Poudarja tudi, da bi moralo biti pridržanje mogoče le v jasno opredeljenih izjemnih okoliščinah, pridržani pa bi morali imeti možnost pritožbe na sodišče. Podprl je ustanovitev Evropskega azilnega podporne urada.

Evropski parlament lahko tudi vložijo ničnostno tožbo pred Sodiščem EU. To možnost je uspešno uporabil za razveljavitev določb o postopkih za sprejetje skupnega seznama tretjih držav, ki se štejejo za varne države izvora, in skupnega seznama varnih evropskih tretjih držav, kar je določeno v Direktivi 2005/85/ES (Sodišče EU, sodba z dne 6. maja 2008, zadeva C-133/06).

Poleg tega je organiziral vrsto obiskov sprejemnih centrov in centrov za pridržanje v državah članicah in izpostavil pomanjkljivosti pri uporabi veljavne zakonodaje v državah članicah.

→ Sarah Sy

## 5.12.3 Politika priseljevanja

*Glavni cilj Evropske unije je v prihodnost usmerjena in celovita evropska migracijska politika, ki temelji na solidarnosti. Njen namen je vpeljati uravnotežen pristop k obravnavanju zakonite in nezakonite migracije.*

### Pravna podlaga

Člena 79 in 80 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

### Pristojnosti

Zakonita migracija: EU je pristojna, da določi pogoje za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav, ki zakonito vstopajo v eno od držav članic in v njej prebivajo, tudi zaradi združitve družine. Države članice imajo še vedno pravico, da določijo, koliko državljanov tretjih držav ima pravico do iskanja dela na njihovem ozemlju.

Vključevanje: EU lahko države članice spodbuja k sprejemanju ukrepov za pospeševanje vključevanja državljanov tretjih držav, ki v njih zakonito prebivajo, ter jih pri tem podpira, vendar ni določb za usklajevanje nacionalnih zakonov in predpisov.

Boj proti nezakoniti migraciji: naloga Unije je preprečiti in zmanjšati nedovoljeno priseljevanje, zlasti z učinkovito politiko vračanja ob popolnem spoštovanju temeljnih pravic. Migrant brez urejenega statusa je oseba, ki je v Unijo vstopila brez ustreznega vizuma ali dovoljenja, oziroma oseba, ki je v Uniji ostala po preteku vizuma.

Sporazumi o ponovnem sprejemu: Unija je pristojna za sklepanje sporazumov s tretjimi državami za vrnitev državljanov iz tretjih držav, ki ne izpolnjujejo (več) pogojev za vstop, navzočnost ali prebivanje v eni ali več državah članicah, v izvorno ali tranzitno državo.

### Cilji

Opredelitev uravnoteženega pristopa k priseljevanju: cilj Unije je oblikovati uravnotežen pristop k obravnavanju zakonite migracije in boju proti nezakonitemu priseljevanju. Ustrezno obvladovanje migracijskih tokov zajema pravično obravnavanje državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državah članicah, in strožje ukrepe za boj proti nezakonitemu priseljevanju ter spodbujanje tesnejšega sodelovanja s tretjimi državami na vseh področjih. Unija si prizadeva, da bi zagotovila enotno raven pravic in obveznosti zakonitih priseljencev, primerljivo s pravicami in obveznostmi državljanov EU.

Načelo solidarnosti: v skladu z Lizbonsko pogodbo za politike priseljevanja velja načelo solidarnosti in pravične delitve odgovornosti med državami članicami, tudi na finančnem področju (člen 80 PDEU).

### Dosežki

#### A. Institucionalne spremembe, uvedene z Lizbonsko pogodbo

Lizbonska pogodba, ki je začela veljati decembra 2009 (1.1.5), je uvedla soodločanje in glasovanje s kvalificirano večino na področju zakonite migracije ter novo pravno podlago za ukrepe vključevanja. Zdaj se redni zakonodajni postopek uporablja za politike zakonitega in nezakonitega priseljevanja, kar pomeni, da je Parlament sozakonodajalec z enakimi pristojnostmi kot Svet. Hkrati pa lahko zgolj Svet po posvetovanju s Parlamentom (člen 78(3) PDEU) sprejme začasne ukrepe v primeru nenadnega prihoda državljanov iz tretjih držav.

V Lizbonski pogodbi je tudi pojasnjeno, da si Unija pristojnosti na tem področju deli z državami članicami, zlasti glede števila migrantov, ki lahko zakonito vstopijo v državo članico, da bi si poiskali delo (člen 79(5) PDEU). Omeniti velja tudi, da ima Sodišče Evropske unije zdaj polno pristojnost na področju priseljevanja in azila.

#### B. Najnovejši politični razvoj

##### 1. Globalni pristop k vprašanju migracij in mobilnosti

Komisija je leta 2011 sprejela globalni pristop k vprašanju migracij in mobilnosti in v njem določila splošni okvir za odnose Unije s tretjimi državami na področju migracij. Pristop sestavljajo štirje stebri: zakonito priseljevanje in mobilnost, nezakonito priseljevanje in trgovina z ljudmi, mednarodna zaščita in azilna politika ter čim večji izkoristek razvojnega učinka migracij in mobilnosti. V okviru pristopa je vseskozi prisotno vprašanje temeljnih pravic migrantov.

Globalni pristop se osredotoča na regionalni in dvostranski dialog med izvornimi, tranzitnimi in namembnimi državami. Eden glavnih instrumentov globalnega pristopa je možnost sklepanja „partnerstev za mobilnost“ s tretjimi državami. Ta partnerstva ne vključujejo zgolj sporazumov o ponovnem sprejemu, temveč širši nabor ukrepov, ki zajemajo vse od razvojne pomoči do vizumskih olajšav za začasni vstop, ukrepe za krožno migracijo ter boj proti nezakoniti migraciji.

## 2. Strateške smernice iz junija 2014

Stockholmski program („Odprta in varna Evropa, ki služi državljanom in jih varuje“) je bil sprejet decembra 2009 in je nasledil večletni program iz Tampereja (1999) ter haaški program (2004), iztekel pa se je decembra 2014. Komisija je marca 2014 objavila novo sporočilo z naslovom „Odprta in varna Evropa: doseganje rezultatov“, v katerem je predstavila prihodnji program na področju notranjih zadev, da bi lahko Evropski svet in Parlament junija 2014 razpravljala o strateških smernicah.

V skladu s členom 68 PDEU je Evropski svet v svojih sklepkih z dne 26. in 27. junija 2014 določil „strateške smernice za zakonodajno in operativno načrtovanje na območju svobode, varnosti in pravice“ za obdobje 2014–2020. To ni več program, ampak smernice s poudarkom na prenosu, izvajanju in konsolidaciji pravnih instrumentov in veljavnih ukrepov. Poudarja se, da je treba sprejeti globalni pristop k migraciji, čim bolj izkoristiti zakonito migracijo, ponuditi zaščito tistim, ki jo potrebujejo, se boriti proti nedovoljeni migraciji in učinkovito upravljati meje.

## 3. Evropska agenda o migracijah

Države članice so se 23. aprila 2015 na podlagi predloga Evropske komisije (akcijskega načrta v desetih točkah) zavezale (glej izjavo Evropskega sveta), da bodo nemudoma sprejele ukrepe za reševanje življenj in okrepile ukrepe Unije na področju migracij. Nekaj dni pozneje, 29. aprila, je bila sprejeta resolucija Evropskega parlamenta.

Komisija je nato 13. maja 2015 objavila Evropsko agendo o migracijah, v kateri se odraža njen namen, da bo priseljevanje ena od njenih glavnih prednostnih nalog. V agendi so predlagani takojšnji ukrepi za spoprijemanje s krizo v Sredozemlju ter ukrepi, ki naj bi jih sprejeli v prihodnjih letih, da bi bolje obravnavali vse vidike migracij.

Komisija na srednji in dolgi rok predlaga smernice za štiri področja: zmanjšati spodbude za nedovoljene migracije; upravljati meje ter pri tem reševati življenja in zagotavljati varnost; razviti trdno skupno azilno politiko, ki bo temeljila na izvajanju skupnega evropskega azilnega sistema, hkrati pa ovrednotiti in po potrebi revidirati dublinsko uredbo leta 2016; posodobiti in pregledati sistem „modre karte“, določiti nove prednostne naloge na področju politike vključevanja in izkoristiti prednosti migracijske politike za posameznike in države izvora, na primer s spodbujanjem cenejših, hitrejših in varnejših denarnih nakazil, ter tako vzpostaviti novo politiko zakonite migracije.

Komisija med nujnimi ukrepi predlaga takojšnje trikratno povečanje zmogljivosti in sredstev za skupni operaciji agencije Frontex Triton in Poseidon za leti 2015 in 2016 na podlagi spremembe proračuna za leto 2015 in novega operativnega načrta za Triton. Sicer je Komisija pripravila predvsem konkret-

ne predloge za uresničevanje načela solidarnosti iz člena 80 PDEU: po eni strani s pomočjo začasnega mehanizma za porazdelitev prosilcev za azil, kar naj bi konec leta 2015 dopolnili s predlogom stalnega evropskega sistema za premeščanje, ki bi ga uporabili v nujnih primerih množičnega prihoda; po drugi strani pa s pomočjo programa za preselitev na ravni Unije za razseljene osebe, ki očitno potrebujejo mednarodno zaščito v Evropi (glej preglednico dejstev o azilni politiki 5.12.2). Svet je te predloge sprejel 14. in 22. septembra 2015. Na koncu se v agendi predlaga, naj se v okviru skupne varnostne in obrambne politike pretehta možnost operacije v Sredozemlju, s katero bi razbili tihotapske mreže in okrepiли boj proti tihotapljenju migrantov.

Komisija je 6. aprila 2016 na podlagi agende objavila smernice za zakonito migracijo, zlasti v sporočilu z naslovom: „K reformi skupnega evropskega azilnega sistema in krepitvi zakonitih poti v Evropo“. Predvidene so štiri glavne osi: pregledati direktivo o modri karti, pritegniti inovativne podjetnike v Evropsko unijo, oblikovati bolj povezan in učinkovitejši model upravljanja zakonite migracije na ravni Unije, zlasti z izvedbo ocene obstoječega okvira, in poglobiti sodelovanje s ključnimi državami izvora.

## C. Najnovejša zakonodaja

Po letu 2008 so bile sprejete številne pomembne direktive na področju priseljevanja in azila, nekatere druge ustrezne direktive pa bo treba v bližnji prihodnosti pregledati.

### 1. Zakonita migracija

Po težavah, ki so nastale pri sprejemanju splošnih določb za priseljevanje vseh vrst delavcev v EU, obstoječi pristop zdaj zajema sprejemanje področne zakonodaje glede na kategorijo migrantov, da bi oblikovali politiko o zakoniti migraciji na ravni EU.

Z Direktivo 2009/50/ES o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namene visokokvalificirane zaposlitve je bila uvedena „modra karta EU“, pospešen postopek za izdajo posebnega dovoljenja za prebivanje in delo pod privlačnejšimi pogoji za zaposlitev visokokvalificiranih delavcev iz tretjih držav v državah članicah. Prvo poročilo o izvajanju te direktive je bilo objavljeno maja 2014, Komisija pa je ravnokar predlagala pregled veljavnega sistema, ki ustrezno deluje v le nekaj državah članicah.

Direktiva 2011/98/EU o enotnem dovoljenju določa skupen in poenostavljen postopek za državljane tretjih držav, ki zaprosijo za dovoljenje za prebivanje in delo v državi članici, pa tudi skupen niz pravic, ki se zagotovijo priseljencem, ki zakonito prebivajo v državi članici EU. Prvo poročilo o izvajanju te direktive mora biti pripravljeno do decembra 2016.

Februarja 2014 sprejeta Direktiva 2014/36/EU ureja pogoje za vstop in bivanje državljanov tretjih držav zaradi zaposlitve sezonskih delavcev. Sezonskim delavcem je dovoljeno zakonito in začasno bivanje v EU za največ pet do devet mesecev (odvisno od države članice), da opravljajo dejavnosti, pogojene z letnim časom, dokler obenem ohranijo stalno prebivališče v tretji državi. Direktiva jasneje določa tudi pravice, do katerih so upravičeni ti delavci migranti.

15. maja 2014 je bila sprejeta Direktiva 2014/66/EU o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav v okviru premestitev znotraj podjetja. Nova direktiva, ki jo je treba prenesti do 29. novembra 2016, bo podjetjem in multinacionalnim skupinam olajšala začasno premestitev vodstvenih delavcev, strokovnjakov ali zaposlenih na usposabljanju v izpostave ali podružnice v Evropski uniji. Prvo poročilo o njenem izvajanju mora biti pripravljeno do novembra 2019.

Komisija je 25. marca 2013 predstavila predlog direktive (COM(2013)0151) za izboljšanje obstoječih zakonodajnih instrumentov, ki veljajo za državljane tretjih držav, ki želijo vstopiti v EU zaradi študija ali raziskav (direktivi 2004/114/ES in 2005/71/ES). Novo besedilo 2016/801/EU je bilo sprejeto 11. maja 2016, ocena njegovega izvajanja pa mora biti pripravljena do 23. maja 2023.

Končno pa status državljanov tretjih držav, ki so v Evropski uniji rezidenti za daljši čas, še vedno ureja Direktiva Sveta 2003/109/ES, spremenjena leta 2011, ko se je področje uporabe razširilo tudi na begunce in druge upravičence do mednarodne zaščite.

## 2. Vključevanje

Direktiva 2003/86/ES vsebuje določbe o pravici do združitve družine. Poročilo o njenem izvajanju iz leta 2008 je pokazalo, da ni bila popolnoma in pravilno uvedena v državah članicah, posledično je bila leta 2011 objavljena zelena knjiga, s čimer se je začel postopek javnih posvetovanj. Komisija je aprila 2014 objavila sporočilo s smernicami državam članicam, kako naj direktivo izvajajo.

Komisija je aprila 2010 predstavila tretjo izdajo Priročnika o integraciji za oblikovalce politik in strokovne delavce, julija 2011 pa je sprejela evropski program za vključevanje državljanov tretjih držav. Poleg tega sta bila od leta 2009 oblikovana dva instrumenta za obravnavanje vključevanja, in sicer Evropski forum za vključevanje (v organizaciji Komisije in Evropskega ekonomsko-socialnega odbora) ter Evropsko spletišče za vključevanje (<http://ec.europa.eu/ewsi/en/>). Januarja 2015 je Evropski forum za vključevanje razširil svoje področje delovanja in postal Evropski forum za migracije. Komisija pa je junija 2016 predstavila akcijski načrt s političnim okvi-

rom in konkretnimi pobudami za pomoč državam pri vključevanju približno 20 milijonov državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo na območju Unije.

## 3. Nedovoljena migracija

EU je sprejela dva pomembna zakonodajna akta za preprečevanje nedovoljene migracije:

- Direktiva o vračanju (2008/115/ES) določa skupne standarde in postopke EU za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov iz tretjih držav. Države članice naj bi to direktivo prenesle do 24. decembra 2010. Prvo poročilo o njenem izvajanju je bilo sprejeto marca 2014. Bistvena področja nadaljnjih dejavnosti so zagotavljanje ustreznega izvajanja, spodbujanje doslednih praks, ki upoštevajo temeljne pravice, izboljšanje sodelovanja med državami članicami ter krepitev vloge agencije Frontex. Omogočiti učinkovito vračanje je ena od osrednjih nalog skupin, ki bodo pomagale nacionalnim organom na t. i. žariščnih točkah (hotspots) v Italiji in Grčiji. Komisija je poleg tega 9. septembra 2015 objavila akcijski načrt EU o vračanju (COM(2015)0453), ki ga je Svet sprejel naslednjega oktobra;
- Direktiva 2009/52/ES določa sankcije in ukrepe držav članic zoper delodajalce, ki kršijo prepoved zaposlovanja nezakonito prebivajočih državljanov iz tretjih držav. Države članice naj bi to direktivo prenesle do 20. julija 2011. Prvo poročilo o izvajanju te direktive je bilo predstavljeno 22. maja 2014.

Unija obenem vodi pogajanja in sklepa sporazume o ponovnem sprejemu iz izvornimi in tranzitnimi državami za vračanje migrantov brez urejenega statusa in sodelovanje pri preprečevanju trgovine z ljudmi. Ti sporazumi vključujejo medsebojno sodelovanje med EU in tretjimi državami. Po zaključku pogajanj so začeli veljati sporazumi s Hongkongom, Macaom, Šrilanko, Albanijo, Rusijo, Ukrajino, Bosno in Hercegovino, Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo, Črno goro, Pakistanom, Srbijo, Moldavijo, Gruzijo, Armenijo, Azerbajdžanom in Zelenortskimi otoki. Parlament je februarja 2014 odobril sklenitev sporazuma o ponovnem sprejemu s Turčijo, ki je bil končno podpisan 16. decembra 2014. Ta sporazum je bil dopolnjen s podpisom novega sporazuma med Evropsko unijo in Turčijo dne 18. marca 2016, ki obravnava predvsem vračanje migrantov brez urejenega statusa, ki so prispeli v Grčijo po 20. marcu 2016, v Turčijo, skupaj s sporazumom o preselitvi za Sirce.

### Vloga Evropskega parlamenta

Parlament dejavno podpira uvedbo evropske politike priseljevanja. Na področju sprejemanja državljanov tretjih držav poziva k oblikovanju pravnih sredstev in zlasti ukrepov za zmanjšanje dejavnikov, ki spodbujajo nedovoljeno priseljevanje.

V svoji resoluciji o stockholmskem programu z dne 25. novembra 2009 je Parlament pozval, naj se politike vključevanja, priseljevanja in azila oblikujejo ob popolnem spoštovanju temeljnih pravic. Ponovno je izrazil obžalovanje zaradi vračanja in kolektivnega izгона v države, ki ne spoštujejo človekovih pravic. Parlament vedno poudarja, da je treba obravnavati potrebe najranljivejših skupin, kot so begunci in mladoletniki.

Od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe dejavno sodeluje pri sprejemanju nove zakonodaje o priseljevanju. Tako je na primer imel pomembno vlogo pri

pripravi in odobritvi direktiv o vračanju in enotnem dovoljenju.

Parlament je glede na vse večje število migrantov na sredozemski obali Unije in vse več brodolomov od leta 2013 sprejel resolucijo z dne 17. decembra 2014 o razmerah v Sredozemlju in potrebi po celostnem pristopu EU k migraciji, v kateri je naročil Odboru za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve (LIBE), naj pripravi samoiniciativno poročilo. Evropski parlament je 12. aprila 2016 sprejel osnutek poročila. Poročilo obravnava temo, ki je vse aktualnejša, in si prizadeva oblikovati splošni okvir za stališča, ki jih bo Evropski parlament zastopal v prihodnosti, zlasti v zvezi z dvema svežnjema na področju azila (glej preglednico dejstev o azilni politiki 5.12.2) in ekonomske migracije, ki ju je Evropska komisija objavila leta 2016.

---

→ Céline Chateau / Rosa Raffaelli

## 5.12.4 Upravljanje zunanjih meja

*Politika upravljanja meja se je v zadnjih desetih letih z uvedbo instrumentov in ustanovitvijo agencij, kot so schengenski informacijski sistem, vizumski informacijski sistem in Evropska agencija za mejno in obalno stražo (Agencija Frontex z dodatnimi nalogami), precej spremenila. Po kratkem obdobju konsolidacije se je zaradi izzivov v zvezi s pritokom beguncev in migrantov ter večjih varnostnih pomislekov začelo novo obdobje delovanja s prehodom na bolj neposredno operativno podporo in evropeizacijo politike upravljanja meja.*

### Pravna podlaga

Člena 67 in 77 PDEU.

### Cilji

Enotno območje brez kontrol na notranjih mejah – schengensko območje – zahteva skupno politiko upravljanja zunanjih meja. Unija si zato prizadeva za sprejetje skupnih standardov glede nadzora na svojih zunanjih mejah in za postopno vzpostavitev celovitega sistema za upravljanje teh meja.

### Dosežki

Prvi korak k skupni politiki upravljanja zunanjih meja je bil narejen 14. junija 1985, ko je pet izmed takratnih desetih držav članic Evropske gospodarske skupnosti podpisalo schengenski sporazum, ki je bil pet let zatem dopolnjen s konvencijo o izvajanju schengenskega sporazuma. Schengensko območje, območje brez meja, ki je nastalo na podlagi schengenskega pravnega reda (kot skupaj imenujemo sporazume in predpise), trenutno zajema 26 evropskih držav (več o schengenskem območju v razdelku 2.1.3).

#### A. Schengenski pravni red za zunanje meje

Pravila, ki sestavljajo današnji schengenski pravni red za zunanje meje – ta temelji na prvotnem pravnem redu, vključenem v pravni red EU z Amsterdamsko pogodbo – so navedena v številnih ukrepih. Na splošno jih lahko razdelimo v pet kategorij.

Prvič, osrednji steber upravljanja zunanjih meja je zakonik o schengenskih mejah, ki določa predpise glede prečkanja zunanjih meja in pogoje, ki urejajo začasno ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah. Drugič, ker nimajo vse države članice zunanjih meja, ki bi jih nadzorovale, in niso vse enako obremenjene s čezmejnimi prometnimi tokovi, EU svoja sredstva uporablja za izravnavo nekaterih stroškov, ki jih imajo države članice na zunanjih mejah. V obdobju 2007–2013 se je mehanizem za porazdelitev finančne bremena financiral v okviru sklada za zunanje meje, ki ga je za obdobje 2014–2020 nadomestil Sklad za notranjo varnost: meje in vizumska politika. Tretja kategorija ukrepov se nanaša na vzpostavitev centraliziranih zbirk podatkov za namene upravljanja migracij in meja: schengenski informacijski sistem

(SIS), vizumski informacijski sistem (VIS) in sistem Eurodac, evropska podatkovna zbirka prstnih odtisov za identifikacijo prosilcev za azil in zagotavljanje pravnega izvajanja dublinske uredbe (več podrobnosti o sistemu Eurodac in dublinski uredbi v razdelku 5.12.2). Četrtrič, v veljavi je nabor ukrepov (imenovan sveženj o preprečevanju nudenja pomoči<sup>11</sup>), namenjenih preprečevanju in kaznovanju nedovoljenega vstopa, tranzita in prebivanja. Zadnje kategorijo sestavljajo ukrepi, namenjeni operativnemu sodelovanju pri upravljanju meja, ki so osredotočeni na Evropsko agencijo za mejno in obalno stražo (sedanja Evropska agencija za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic Evropske unije – Frontex).

#### 1. Schengenski informacijski sistem (SIS)

Druga generacija schengenskega informacijskega sistema zagotavlja infrastrukturo za upravljanje informacij v podporo nadzoru na mejah in z njim povezanim varnostnim nalogam v okviru policijskega in pravosodnega sodelovanja. Sodelujoče države v to podatkovno zbirko vnašajo ukrepe glede iskanih ali pogrešanih oseb, izgubljene ali ukradene lastnine in prepovedi vstopa, do nje pa neposredno dostopajo vsi policijski uslužbenci in uslužbenci organov pregona ter vsi organi, ki za opravljanje svojih nalog potrebujejo informacije iz zbirke. Kadar so potrebne dodatne informacije glede razpisanih ukrepov v schengenskem informacijskem sistemu, se te izmenjajo prek nacionalne mreže uradov Sirene (zahteva za dodatne informacije pri nacionalnih vnosih), ki delujejo v vseh schengenskih državah. Ti uradi usklajujejo odzive na razpise ukrepov v sistemu SIS in zagotavljajo ustrezno ukrepanje, na primer če je iskana oseba prijeta, če oseba, ki ji je bil vstop v schengensko območje zavržen, poskuša ponovno vstopiti ali če je bil zasežen ukraden avtomobil ali identifikacijski dokument. Druga generacija schengenskega informacijskega sistema (SIS II) z novimi funkcijami, kot so uvedba biometričnih podatkov in povezave med razpisi ukrepov, je bila zaradi zapletenosti uvedena s precejšnjo zamudo. Čeprav je bila prvotno načrtovana za leto 2007, je začela delovati 9. aprila 2013. Upravlja jo – skupaj s podatkovnima zbirkama VIS in Eurodac – nova agencija za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov s področja svobode, varnosti in pravice (eu-LISA).

<sup>11</sup> Glej Direktivo Sveta 2002/90/ES in Okvirni sklep Sveta 2002/946/PNZ.

## 2. Vizumski informacijski sistem (VIS)

Cilj sistema VIS je izboljšati izvajanje skupne vizumske politike, konzularno sodelovanje ter posvetovanje med centralnimi organi, pristojnimi za vizume. Sistem VIS je povezan z vsemi konzulati schengenskih držav, pristojnimi za izdajo vizumov, in z vsemi njihovimi zunanjimi mejnimi prehodi. Sistem na teh mejnih prehodih mejni straži omogoča, da preveri, ali je oseba, ki ima biometrični vizum, tudi oseba, ki je zaprosila zanj. To stori tako, da preveri, ali se prstni odtisi osebe ujemajo s tistimi, ki so priloženi biometričnim podatkom v vizumu, in z vnosi v celotni podatkovni zbirki VIS. V sistemu je zagotovljena visoka stopnja varnosti, tako da je zanesljiv in vedno na voljo ter da lahko do podatkov dostopajo samo pooblaščen osebe za pooblaščen namene. Organi kazenskega pregona in Europol do njega dostopajo z namenom odkrivanja in preiskovanja terorističnih in drugih kaznivih dejanj. Oktobra 2011 je začel delovati v vseh konzulatih schengenskih držav, ki izdajajo vizume, v severni Afriki, in se zdaj uvaja tudi drugod po svetu.

## 3. Evropska agencija za mejno in obalno stražo (sedanja agencija Frontex z dodatnimi nalogami)

Podobno kot struktura evropske notranje varnosti, ki se je razvijala postopoma z vsakodnevnim sodelovanjem, spremembami pogodb in političnimi smernicami od sklepov Sveta v Tampereju naprej, se je tudi obmejna varnost razvijala postopoma, od nacionalno usmerjenih sistemov do širšega operativnega sodelovanja na zunanjih mejah EU. Čeprav vsakodnevna odgovornost za kontrole in nadzor na zunanjih mejah še naprej v glavnem ostaja v rokah držav članic, pa nacionalne sisteme za varnost na mejah vse bolj dopolnjuje sklop vseevropskih orodij za obvladovanje morebitnih tveganj na zunanjih mejah.

Eden ključnih mejnikov tega procesa je bila ustanovitev agencije Frontex. Agencija je začela delovati 3. oktobra 2005 na podlagi Uredbe Sveta (ES) 2007/2004. V agenciji je po večkratnem zaporednem zvišanju sredstev trenutno zaposlenih malo več kot 300 uradnikov in približno 80 napotenih nacionalnih strokovnjakov. Njen sedež je v Varšavi.

Agencija Frontex spodbuja celostni pristop k upravljanju meja. Izvaja analize tveganja in raziskave ter oblikuje programe usposabljanja za mejno stražo. Prav tako ima dejavnejšo vlogo pri operativnem sodelovanju, in sicer usklajuje skupne operacije na področju upravljanja meja in organizira operacije vračanja. Z Uredbo št. 1168/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2011 je bil njen mandat prenovljen, in sicer z okrepitevijo njenih operativnih zmogljivosti in večjim poudarkom na spoštovanju temeljnih pravic pri njenih operacijah. Prav tako so se povečale njene zmogljivosti nadzora z vzpostavitvijo situacijskega centra Frontex in – nazadnje – z vzpostavitvijo sistema Eurosur, namenjenega sprotni izmenjavi

informacij o mejah med agencijo Frontex in državami članicami schengenskega območja.

Agencija Frontex je po novem razširjena, z uredbo<sup>[1]</sup>, ki je bila sprejeta septembra 2016, je postala Evropska agencija za mejno in obalno stražo. Glavna naloga evropske mejne in obalne straže je pomagati vzpostaviti integrirano upravljanje zunanjih meja. Zagotavlja bo učinkovito upravljanje migracijskih tokov in visoko raven varnosti v EU. Obenem bo pripomogla k varovanju prostega gibanja v EU, pa tudi k doslednemu spoštovanju temeljnih pravic. Evropsko mejno in obalno stražo bodo sestavljali Evropska agencija za mejno in obalno stražo in nacionalni organi, pristojni za upravljanje meja. Pri svojih dejavnostih se bo osredotočila na vzpostavitev operativne strategije za upravljanje meja in usklajevanje pomoči vseh držav članic.

## B. Razvoj dogodkov na področju upravljanja zunanjih meja EU

Od ustanovitve agencije Frontex je bilo sprejetih nekaj praktičnih ukrepov za celovitejše upravljanje zunanjih meja: nekatere večje posodobitve tehnične infrastrukture, vrsta skupnih operacij upravljanja meja in razvoj zmogljivosti za hitro odzivanje (sprva s skupinami za hitro posredovanje na mejah (RABIT) in od leta 2011 z evropskimi mejnimi patroljami). Zaradi izgube velikega števila življenj v Sredozemlju v zadnjih nekaj letih in velikega pritoka beguncev in migrantov leta 2015 se spremembe uvajajo hitreje. Skupna operacija Triton, ki se je začela izvajati proti koncu leta 2014, leta 2015 pa se je bistveno okrepiła, ima nalogo patroljiranja na morski meji, predvsem med Libijo in Italijo, in združuje osebe in opremo iz več držav članic za zagotavljanje operativne podpore Italiji na kriznih mejnih območjih. Skupna operacija Poseidon v Grčiji se je decembra 2015 precej okrepiła in je postala operacija za hitro posredovanje, vključuje več osebja in tehnične opreme za reševanje izzivov pri upravljanju zunanjih meja. Podobno ima agencija Frontex vodilno vlogo pri še enem vidiku odziva na izzive, s katerimi se soočajo najbolj izpostavljene države članice: pri vzpostavitvi žariščnih točk in napotitvi t. i. podpornih skupin za upravljanje migracij. Te skupine – v partnerstvu z nacionalnimi organi – združujejo Evropski azilni podporni urad (5.12.2), Europol (5.12.7) in Evropsko agencijo za mejno in obalno stražo (Frontex), da bi migrante na vstopu v EU identificirali, pregledali in registrirali ter organizirali operacije vračanja tistih, ki nimajo pravice ostati. Frontex je vodilna agencija v regionalnih projektnih skupinah EU s sedežem v Catanii za žariščne točke v Italiji in s sedežem v Pireju za žariščne točke v Grčiji. Pomorske operacije

<sup>[1]</sup> Uredba (EU) 2016/1624 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. septembra 2016 o evropski mejni in obalni straži ter spremembi Uredbe (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 863/2007 Evropskega parlamenta in Sveta, Uredbe Sveta (ES) št. 2007/2004 in Odločbe Sveta 2005/267/ES.



in neposredna podpora državam članicam v žariščnih točkah pomenijo konkreten evropski odziv na humanitarne razmere, obenem pa tudi na izziv upravljanja meja.

Sedanji pritek beguncev in migrantov v več vidikih povzroča evropeizacijo upravljanja meja. Lizbonska pogodba vsebuje določbe o skupni politiki upravljanja meja. Tako se je v okviru stockholmskega programa pozvalo, naj se preuči izvedljivost evropskega sistema mejnih straž, junija 2014, torej pet let pozneje, pa se je ta poziv v sklepih Evropskega sveta zgolj ponovil. Begunska in migrantska kriza ter glasne kritike držav članic, da EU neuspešno nadzira zunanje meje, so Komisijo spodbudile k ukrepanju. Decembra 2015 je podala predlog o krepitevi mandata agencije Frontex, zlasti tako, da se agenciji omogoči neposreden nakup opreme, da se bistveno povečajo njeni človeški in finančni viri ter da se okrepi njena vloga v okviru operacij vračanja. V predlogu Komisije je morda največjo pozornost pritegnil vidik o ustanovitvi evropske mejne in obalne straže s predlagano pravico do posredovanja, če država članica ne more prenesti migracijskega pritiska in je zaradi tega ogroženo schengensko območje (Gl. tudi točko A.3.). Ostale predloge trenutno obravnava Parlament in Svet, navezujejo pa se na predloge o uvedbi obveznih pregledov državljanov EU, ki vstopajo ali izstopajo iz schengenskega območja, na kopenskih, morskih ali zračnih mejah v okviru ciljne spremembe zakonika o schengenskih mejah, da se zaradi večje teroristične grožnje poveča varnost. Na podlagi predlagane spremembe bi državljanje preverjali v podatkovni zbirki SIS in podatkovni zbirki Interpola o ukradenih in izgubljenih potnih listinah.

Seveda se mejna politika osredotoča na velik pritek beguncev in migrantov, usmerjena pa je tudi na druge pomembne novosti, in sicer na sveženj o pametnih mejah, s katerim naj bi z avtomatizacijo mejnih kontrol ter izboljšanjem informacij o vstopu in izstopu posodobili upravljanje meja. Oktobra 2011 je Komisija predstavila sporočilo o pametnih mejah, nakar je februarja 2013 podala zakonodajni predlog. Sveženj sestavljata dva dela: sistem vstopa/izstopa, zbirka podatkov o času in kraju vstopa in dolžini dovoljenega kratkoročnega bivanja, in program za registrirane potnike, s katerim se za nekatere kategorije potnikov, kot so poslovneži, mejne kontrole poenostavijo in avtomatizirajo. Komisija se je zaradi dvomov glede svoje prvotne ocene o stroških svežnja o pametnih mejah, vprašljivosti tehnične izvedbe in pomislekov glede predvidenih koristi odločila naročiti dodatno tehnično študijo, ki je bila dokončana oktobra 2014. Leta 2015 je sledil niz praktičnih in operativnih preskusov pod okriljem eu-LISA. Aprila 2016 je Komisija podala nov predlog, tokrat zgolj za sistem vstopa/izstopa.

Nov sistem vstopa/izstopa je še vedno v glavnem namenjen pospešitvi, poenostavitvi in krepitevi postopkov mejne kontrole za potnike iz tretjih držav, vseeno

pa vsebuje nekaj omembe vrednih sprememb v primerjavi s predlogom iz leta 2013. Kot prvo naj bi se zbirala in hranila manjša količina podatkov (npr. prstni odtisi), predlaga se tudi precejšnje znižanje stroškov, in sicer od prvotnih 1,1 milijarde EUR na 408 milijonov EUR. Poleg tega naj bi bila glede na predlog Komisije vizumski informacijski sistem in sistem vstopa/izstopa medobratovalna, organi kazenskega pregona pa bi imeli pod določenimi pogoji dostop. Parlament in Svet trenutno razpravljata o novem predlogu.

### Vloga Evropskega parlamenta

Odzivi Evropskega parlamenta na razvoj politike upravljanja zunanjih meja so bili mešani. Na splošno je podprl nadgrajeno organizacijsko vlogo agencije Frontex in pogosto pozival k nadaljnji krepitevi njene vloge glede na to, da se EU spopada z migracijsko krizo v Sredozemlju. V svoji resoluciji o vmesnem pregledu stockholmskega programa z dne 2. aprila 2014 je menil, da bi bilo treba schengenske zunanje meje v prihodnje varovati ob podpori evropskih mejnih straž. V resoluciji z dne 10. septembra 2015 o migraciji in beguncih v Evropi je pozdravil operativno podporo, ki jo bo Komisija prek „kritičnih točk“ zagotovila najbolj obremenjenim državam, čeprav je tudi vztrajal, da bo za uspeh tega pristopa potrebna resnična shema premestitve (5.12.2). Medtem ko Parlament pozdravlja enotnejši pristop k upravljanju zunanjih meja, pa je še vedno zaskrbljen, ker ni parlamentarnega nadzora nad agencijo Frontex in trdnega sistema za zagotavljanje temeljnih pravic.

Čeprav Parlament razvoj agencije Frontex v glavnem odobrava, je glede pametnih meja precej previdnejši. Po predlogu Komisije leta 2013 je izrazil pomisleke glede vzpostavljanja obsežnih tehnoloških zmogljivosti in množične obdelave osebnih podatkov, predlagane v zvezi z zunanjimi mejami. Poleg tega ima številne pomisleke tudi zaradi pričakovanih stroškov tehnologije za izvajanje pametnih meja, ki jih spremljajo dvomi glede njenih koristi. Tako je 12. septembra 2013 v resoluciji o drugem poročilu o izvajanju strategije notranje varnosti EU poudaril, da bi bilo treba natančno analizirati morebitni razvoj novih sistemov IT na področju preseljevanja in upravljanja meja, kot je na primer pobuda Pametne meje, zlasti glede na načelo potrebe in načelo sorazmernosti. Temu je septembra 2015 sledilo vprašanje za ustni odgovor za Komisijo in Svet, kjer ju je povprašal, kaj menita o dostopu do sistema za namene kazenskega pregona in o pomenu sodbe Sodišča Evropske unije iz aprila 2014 o direktivi o hrambi podatkov (5.12.8). Seveda ju je tudi vprašal, ali sta sistem vstopa/izstopa in program za registrirane potnike ustrezen in zadosten odziv na sedanje in prihodnje razmere na zunanjih mejah EU. Ni še znano, kako se bo Parlament odzval na revidirani predlog.

→ Kristiina Milt

## 5.12.5 Pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah

*Prosto gibanje blaga, storitev, kapitala in oseb se stalno povečuje. To nujno vodi k razvoju čezmejnih odnosov, kar ustvarja potrebo po oblikovanju povezav med različnimi pravnimi sistemi. V civilnih zadevah s čezmejnimi posledicami Evropska unija razvija pravosodno sodelovanje. Glavni cilji tega sodelovanja so zagotavljanje pravne varnosti ter enostavnega in učinkovitega dostopa do sodnega varstva, kar predvideva določanje pristojnega sodišča, jasno opredelitev prava, ki se uporablja, ter hitro in učinkovito priznanje in izvršitev sodnih odločb. EU lahko deluje le s pomočjo približevanja zakonodaje in ureditve držav članic, ne pa prek harmonizacije.*

### Pravna podlaga

Člen 81(1) PDEU; protokola št. 21 in 22 Lizbonske pogodbe.

### Cilji

Na evropskem območju pravice se posameznikom ne bi smelo preprečevati, da izvršujejo svoje pravice, niti jih od tega ne bi smeli odvracati. Nezdržljivost in zapletenost pravnih ali upravnih sistemov v državah članicah EU ne bi smela biti ovira. Zakonodajca na tem zapletenem in občutljivem področju zajema klasično civilno pravo, ki vključuje širok spekter področij, od družinskega do prodajnega prava itd., pa tudi procesno pravo, ki je do nedavnega bilo v izključni domeni držav članic.

Namen zasebnega mednarodnega prava je obravnavati čezmejne vidike vseh vprašanj, ki se nanašajo na odnose med posamezniki, kot so družinsko pravo, lastninsko pravo in pogodbeno pravo. Družinskopravne ukrepe s čezmejnimi učinkom mora Svet sprejeti soglasno (člen 81(3)). Glavni orodji za lajšanje čezmejnega dostopa do pravnega varstva sta načelo vzajemnega priznavanja, ki temelji na zaupanju med državami članicami, in neposredno pravosodno sodelovanje med nacionalnimi sodišči.

Z ukrepi Evropske unije na področju pravosodnega sodelovanja v civilnih zadevah se skušajo doseči predvsem naslednji cilji:

- zagotoviti državljanom visoko raven pravnega varstva v čezmejnih odnosih na področju civilnega prava,
- zagotoviti državljanom enostaven in učinkovit dostop do sodnega varstva v civilnih zadevah za reševanje čezmejnih sporov,
- poenostaviti instrumente čezmejnega sodelovanja med nacionalnimi sodišči v civilnih zadevah,
- podpirati usposabljanje sodnikov in sodnega osebja.

Vsak zakonodajni akt, ki se pripravlja, je treba poslati nacionalnim parlamentom (člen 12 PEU). Poleg tega imajo nacionalni parlamenti pravico, da nasprotujejo odločitvam o nekaterih vidikih družinskega

prava s čezmejnimi učinkom. Te odločitve se lahko sprejmejo z rednim zakonodajnim postopkom le, če jim noben nacionalni parlament ne nasprotuje (člen 81(3) PDEU).

### Dosežki

#### A. Razvoj primarne zakonodaje na področju pravosodnega sodelovanja v civilnih zadevah

V času sprejetja ustanovne pogodbe pravosodnega sodelovanja v civilnih zadevah ni bilo med cilji Evropske skupnosti. Vseeno pa je člen 220 Pogodbe o ES določal, da morajo države članice poenostaviti formalnosti, ki urejajo vzajemno priznavanje in izvrševanje sodb in razzsodb. Pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah je uradno postalo eno od področij delovanja EU z Maastrichtsko pogodbo, in sicer v medvladnem okviru „pravosodje in notranje zadeve“. Amsterdamska pogodba je pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah prestavila na področje delovanja Skupnosti, saj ga je iz Pogodbe o Evropski uniji premaknila v Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti, vendar zanj ni veljala metoda Skupnosti: Pogodba iz Nice je omogočila, da se ukrepi s področja pravosodnega sodelovanja v civilnih zadevah, razen pri družinskem pravu, sprejemajo po postopku soodločanja.

Evropski svet v Tampereju oktobra 1999 je določil smernice za izgradnjo evropskega območja pravice. Ko je bilo ugotovljeno, da se ta program ne izvaja v zadostni meri, je bil na Evropskem svetu v Haagu novembra 2004 vzpostavljen nov akcijski načrt za obdobje 2005–2010. V haaškem programu je poudarjeno, da je treba dokončno vzpostaviti vzajemno priznavanje in ga razširiti tudi na nova področja, kot so družinsko premoženje, dedovanje in oporoke. Temu je sledil stockholmski program, ki je prinesel smernice za prihodnji razvoj območja svobode, varnosti in pravice v obdobju 2010–2014.

Lizbonska pogodba je za vse ukrepe na področju pravosodnega sodelovanja v civilnih zadevah uvedla redni zakonodajni postopek, le za družinsko pravo je obveljal posebni zakonodajni postopek:

Svet odloča soglasno po posvetovanju z Evropskim parlamentom.

Poudariti je treba, da imajo v skladu s protokola 21 in 22 Lizbonske pogodbe Danska, Irska in Združeno kraljestvo pravico do izvzetja iz uporabe naslova V dela 3 PDEU (območje svobode, varnosti in pravice). Irska in Združeno kraljestvo imata fleksibilno pravico do izvzetja v zvezi z zakonodajo, ki je sprejeta na tem področju, kar jim omogoča izvzetje zakonodaje in zakonodajnih pobud za vsak primer posebej (protokol št. 21 Lizbonske pogodbe). Pravica do izvzetja za Dansko je bolj toga, kar pomeni, da sploh ne sodeluje pri politiki območja svobode, varnosti in pravice. Pri pogajanjih o Lizbonski pogodbi je Danska dobila možnost preoblikovanja svoje pravice do izvzetja v bolj fleksibilno, ki bi bila podobna irski in britanski (protokol št. 22). 3. decembra 2015 je razpisala referendum, na katerem so odločali o uveljavitvi te možnosti (5.12.1), kar je zavrnilo 53 % volivcev.

## B. Glavni sprejeti pravni akti

### 1. Določitev pristojnega sodišča, priznavanje in izvrševanje sodb in zunajsodnih odločitev

Glavni instrument na tem področju je Uredba Sveta (ES) št. 44/2001 z dne 22. decembra 2000 o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah (uredba Bruselj I). Cilj uredbe je uskladiti pravila o sporu o pristojnosti sodišč v državah članicah ter poenostaviti in pospešiti priznavanje in izvrševanje odločb v civilnih in gospodarskih zadevah. Določbe uredbe Bruselj I dopolnjuje Uredba Sveta (ES) št. 2201/2003 z dne 27. novembra 2003 o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v zakonskih sporih in sporih v zvezi s starševsko odgovornostjo (uredba Bruselj IIa). Vse večja mobilnost pomeni, da se med posamezniki različnih narodnosti oblikujejo družinske vezi. Pari, kjer sta osebi različnih narodnosti, morajo vedeti, kako poimenovati svoje otroke, razvezane osebe pa morajo imeti možnost, da začnejo novo življenje v drugi državi, ne da bi izgubili stike s svojimi otroki. Kar zadeva otroke, ki jih ugrabi eden od staršev, Haaška konvencija (ki ima 93 držav pogodbenic, vključno z vsemi državami članicami), temelji na zelo enostavnem cilju: hitra vrnitev ugrabljenega otroka. Istočasno je uredba Bruselj IIa v veljavi že več kot 10 let, vendar je bilo že veliko razprav o tem, da bi jo izboljšali ravno v zvezi s tem vprašanjem.

Da bi omogočili lažjo mednarodno izterjavo dolgov v preživninskih zadevah, je Svet decembra 2008 sprejel Uredbo (ES) št. 4/2009. Ta uredba v enem instrumentu združuje pravila o pristojnosti, pravu, ki se uporablja, priznavanju in izvrševanju sodnih odločb ter sodelovanje nacionalnih organov. Da bi se izboljšali in pospešili postopki v primeru čezmejne insolventnosti, je Svet 29. maja 2000 sprejel Uredbo (ES) št. 1346/2000, ki določa enotna pravila o sodni pristojnosti, priznavanju in zakonodaji, ki se uporablja na tem področju (trenutno v postopku revizije). Da

bi se odpravil postopek o priznavanju izvršljivosti tuje sodne odločbe v zvezi z izvršbo nespornih zahtevkov, sta Parlament in Svet sprejela Uredbo (ES) št. 805/2004, ki uvaja evropski nalog za izvršbo nespornih zahtevkov. Za odpravo vseh ovir, na katere naletijo državljani pri uveljavljanju svojih pravic v okviru mednarodnega dedovanja, sta Parlament in Svet sprejela Uredbo (EU) št. 650/2012 o pristojnosti, pravu, ki se uporablja, priznavanju in izvrševanju odločb in sprejemljivosti in izvrševanju javnih listin v dednih zadevah ter uvedbi evropskega potrdila o dedovanju.

Zaradi posebnih lastnosti zakonske zveze in registrirane partnerske skupnosti ter različnih pravnih posledic teh oblik partnerstva je Komisija 16. marca 2011 predstavila dva ločena predloga uredb v zvezi s premoženjskimi razmerji mednarodnih parov. Obe obravnavata pristojnost, pravo, ki se uporablja, ter priznavanje in izvrševanje sodnih odločb na področju premoženjskih razmerij – ena med zakoncema, druga pa v registriranih partnerskih skupnostih.

### 2. Harmonizacija kolizijskih pravil

Na ravni EU so bili sprejeti številni instrumenti za obravnavanje ključnih vprašanj na področju mednarodnega zasebnega prava (uredbe Bruselj in Rim). Evropski parlament in Svet sta 17. junija 2008 sprejela Uredbo (ES) št. 593/2008 o pravu, ki se uporablja za pogodbeno obligacijska razmerja (uredba Rim I). Sprejetje Uredbe (ES) št. 864/2007 o pravu, ki se uporablja za nepogodbene obveznosti (uredba Rim II) 11. julija 2007 je omogočilo vzpostavitev enotnih kolizijskih pravil za nepogodbene obveznosti v civilnih in gospodarskih zadevah. Namen uredbe je izboljšati pravno varnost in predvidljivost izida pravde. Kolizijska pravila, ki veljajo za preživninske zadeve, so določena v Uredbi Sveta (ES) št. 4/2009 z dne 18. decembra 2008 o pristojnosti, pravu, ki se uporablja, priznavanju in izvrševanju sodnih odločb ter sodelovanju v preživninskih zadevah. Svet je na področju prava, ki se uporablja v zvezi z razvezo in prenehanjem življenjske skupnosti, decembra 2010 sprejel Uredbo (EU) št. 1259/2010 s katero je bil uveden jasen in celovit pravni okvir na področju razvez in prenehanja življenjske skupnosti. Uredba (EU) št. 650/2012 med drugim določa pravo, ki se uporablja za dedovanje.

### 3. Poenostavitev dostopa do pravnega varstva

Da bi izboljšali dostop do pravnega varstva v čezmejnih sporih, je Svet sprejel Direktivo 2003/8/ES, ki določa minimalna skupna pravila v zvezi s pravno pomočjo v teh sporih. Namen direktive je zagotoviti „ustrezno“ raven pravne pomoči v čezmejnih sporih za vse osebe, ki nimajo zadostnih sredstev. Da bi evropskim podjetjem in državljanom omogočili lažji in učinkovitejši dostop do pravnega varstva, so bila na ravni Evropske unije uvedena skupna procesna pravila za poenostavitev in pospešitev postopkov v čezmejnih sporih majhne vrednosti in za čezmejno izterjavo nespornih denarnih zahtevkov na ce-

lotnem ozemlju Evropske unije. Ta pravila so zapisana v Uredbi (ES) št. 861/2007 o uvedbi evropskega postopka v sporih majhne vrednosti in Uredbi (ES) št. 1896/2006 o uvedbi postopka za evropski plačilni nalog. Ti postopki kot neobvezna alternativa dopolnjujejo postopke, ki obstajajo po nacionalnem pravu držav članic. Direktiva 2008/52/ES vzpostavlja skupna pravila glede določenih vidikov mediacije v civilnih in gospodarskih zadevah, da bi povečali pravno varnost in posledično spodbudili uporabo tega načina reševanja sporov.

#### 4. Instrumenti čezmejnega sodelovanja med nacionalnimi sodišči v civilnih zadevah

Člen 81(2)(a) in (c) PDEU Parlamentu in Svetu nalaga tudi nalogo, da sprejmeta ukrepe za zagotavljanje vzajemnega priznavanja in izvrševanja sodb ter združljivosti nacionalnih določb o kolizijskih pravilih ter konfliktu pristojnosti. Namen Uredbe (ES) št. 1393/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. novembra 2007 je poenostaviti in pospešiti vročanje sodnih in izvensodnih pisanj med državami članicami in tako povečati učinkovitost in hitrost sodnih postopkov. Da bi se poenostavilo in pospešilo sodelovanje med sodišči držav članic pri pridobivanju dokazov v civilnih ali gospodarskih zadevah, je Svet sprejel Uredbo (ES) št. 1206/2001. Za izboljšanje, poenostavitev in pospešitev pravosodnega sodelovanja med državami članicami ter za spodbujanje dostopa do pravice državljanom, ki so vpleteni v čezmejne spore, je bila z Odločbo Sveta 2001/470/ES z dne 28. maja 2001 oblikovana evropska pravosodna mreža v civilnih in gospodarskih zadevah. Mrežo sestavljajo kontaktne točke, ki so jih določile države članice, osrednje oblasti, kot jih predvidevajo nekateri instrumenti Unije, sodniki, zadolženi za vzdrževanje stikov, ter vsi organi, odgovorni za pravosodno sodelovanje med državnimi subjekti (sodniki, osrednje oblasti). Odločba št. 2001/470/ES je bila spremenjena z Odločbo št. 568/2009/ES z dne 18. junija 2009, katere namen je bil razširiti in okrepiti naloge evropske pravosodne mreže v civilnih in gospodarskih zadevah. Pomembna novost, ki jo uvaja nova odločba, je odpiranje pravosodne mreže predstavnikom pravosodnih poklicev, zlasti pravnikom, notarjem, sodnim izvršiteljem in odvetnikom.

Razvoj uporabe informacijskih in komunikacijskih tehnologij pri delu v pravosodju je še eno orodje za poenostavitev pravosodnega sodelovanja v civilnih zadevah. Ta projekt se je začel junija 2007 ter je prešel v evropsko strategijo na področju e-pravosodja. Orodja e-pravosodja so: evropski portal e-Justice, ki naj bi državljanom in podjetjem v vsej Uniji olajšal dostop do sodnega varstva; povezanost nacionalnih sodnih evidenc na evropski ravni; boljša uporaba videokonferenc v sodnih postopkih in novih prevajalskih orodij, kot so strojno prevajanje, dinamični obrazci in evropska baza podatkov o sodnih prevajalcih in tolmačih. Letni pregled stanja na področju pravosodja, ki ga opravi Komisija, je neformalno orodje,

katerega namen je EU in državam članicam pomagati do učinkovitejšega pravosodja tako, da daje na voljo objektivne, zanesljive in primerljive podatke o kakovosti, neodvisnosti in učinkovitosti pravosodnih sistemov v vseh državah članicah. Tovrstni podatki so nujni za reforme nacionalnih pravosodnih sistemov.

### Vloga Evropskega parlamenta

Razen na področju družinskega prava, kjer Svet ukrepa soglasno in se s Parlamentom le posvetuje, se za pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah uporablja redni zakonodajni postopek. Parlament je imel pomembno vlogo pri oblikovanju vsebine zakonodajnih instrumentov, omenjenih v tem besedilu. V preteklosti je opazil, da je treba imeti pravo evropsko pravosodno kulturo, da bi državljanji lahko izkoristili vse prednosti, ki jim jih omogočajo pravice iz pogodb. Ena od najpomembnejših sestavin s tega področja je usposabljanje, zlasti v pravosodju. Junija 2013 je Parlament na podlagi samoiniciativnega poročila sprejel resolucijo o izboljšanju dostopa do pravnega varstva: pravna pomoč v čezmejnih civilnih in gospodarskih sporih.

Kar zadeva področje pristojnosti, prava, ki se uporablja, ter priznavanja in izvrševanja odločb na področju premoženjskih razmerij mednarodnih parov, ki zajema tako premoženjska razmerja med zakoncema kot premoženjskopravne posledice registriranih partnerskih skupnosti, je Parlament leta 2013 odobril osnutek aktov iz leta 2011, vendar je bilo do konca leta jasno, da se s predlogi ne bodo mogle strinjati vse države članice. Tako se je 20 držav članic dogovorilo za okrepljeno sodelovanje (člen 20 PEU) in nadaljevalo obravnavo osnutka zakonodaje. Komisija je v začetku leta 2016 z uporabo postopka okrepljenega sodelovanja pripravila nova predloga aktov, ki temeljita na vsebini predhodno doseženega kompromisnega besedila. Parlament je o dveh predlogih v zvezi s premoženjskimi razmerji mednarodnih parov glasoval junija 2016.

Leta 1987 je bil ustanovljen institut mediatorja Evropskega parlamenta za mednarodne starševske ugrabitve otrok, da bi pomagali otrokom iz zakonov/zvez, kjer sta starša različnih narodnosti, in ki so žrtve starševskih ugrabitev. Vloga mediatorja je poiskati sprejemljive rešitve, ki bodo sprejete v interesu otroka, ko je po prenehanju zakonske zveze ali zunajzakonske skupnosti oseb različnih narodnosti ali ki živijo v različnih državah otrok vzet enemu od staršev. Mairead McGuinness je bila leta 2014 imenovana na mesto mediatorke Evropskega parlamenta za mednarodne ugrabitve otrok, nasledila pa je Roberto Angelilli (2009–2014), Evelyne Gebhardt (2004–2009), Mary Banotti (1995–2004) in Marie-Claude Vayssade (1987–1994).

→ Udo Bux

## 5.12.6 Pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah

*V današnjih časih vse več ljudi potuje, dela, študira in živi v tujini. Kriminal postaja vse razvitejši mednarodni pojav. Vzpostaviti moramo skupno evropsko kazenskopravno območje, kjer med nacionalnimi organi odkrivanja in pregona obstajata vzajemno zaupanje in podpora. Začetna točka je spoštovanje enega od ključnih načel: vzajemnega priznavanja sodnih odločb v vseh državah EU. Lizbonska pogodba zagotavlja trdno podlago za razvoj kazenskopravnega območja, obenem pa določa nove pristojnosti Evropskega parlamenta.*

### Pravna podlaga

Členi 82 do 86 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

### Cilji

Postopna odprava kontrol na mejah znotraj EU je bistveno poenostavila prosto gibanje evropskih državljanov, hkrati pa omogočila lažje čezmejno delovanje storilcev kaznivih dejanj. Evropska unija v spopadu z izzivi mednarodnega kriminala napreduje v smeri enotnega kazenskopravnega območja. Izhodiščna točka je spoštovanje načela vzajemnega priznavanja. Boj proti kriminaliteti in zagotavljanje, da so pravice žrtev, osumljencev ter zaprtih oseb v Uniji varovane, tudi če prečkajo nacionalne meje, je temelj pravega državljanstva.

### Dosežki

#### A. Institucionalni okvir

##### 1. Lizbonska pogodba

V okviru nekdanjega t. i. tretjega stebra (policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah) se je bilo treba z Evropskim parlamentom zgolj posvetovati. Njegova vloga se je povečala z Lizbonsko pogodbo, ki je uvedla večjo učinkovitost, odgovornost in legitimnost na področju svobode, varnosti in pravice. S pogodbo se je na večino področij (z nekaterimi izjemami) razširila metoda Skupnosti, ki temelji na postopku soodločanj ob sodelovanju Parlamenta (ta postopek je postal redni zakonodajni postopek) in večinskem glasovanju v Svetu. Stara steburna struktura je izginila. V zvezi z mednarodnimi sporazumi je uveden nov postopek, postopek odobritve. Odprava prejšnjega tretjega stebra je pripomogla k uskladitvi zakonodajnih instrumentov. Evropska unija namesto okvirnih sklepov, sklepov in konvencij sprejema običajne instrumente Skupnosti (uredbe, direktive in sklepe).

Vloga Sodišča Evropske unije se je z Lizbonsko pogodbo okrepila: uporabljajo se redni postopki za predhodno odločanje in ugotavljanje kršitev, ki jih predlaga Komisija. Do 1. decembra 2014 je za že

veljavne akte s področja policijskega sodelovanja in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah veljala predhodna ureditev.

Države članice lahko še vedno predlagajo zakonodajne ukrepe, vendar mora sedaj pobudo podpreti četrtina držav članic. Predvideni so posebni ukrepi v zvezi z okrepljenim sodelovanjem, neudeležbami („opt-outs“) ter t. i. zasilno zavoro. Listina EU o temeljnih pravicah je del Lizbonske pogodbe in je pravno zavezujoča za Evropsko unijo (in njene institucije in organe) ter države članice EU pri izvrševanju prava EU.

##### 2. Strateške smernice za območje svobode, varnosti in pravice

Evropski svet je decembra 2009 potrdil nov večletni program za območje svobode, varnosti in pravice za obdobje 2010–2014, tako imenovani stockholmski program, ki je nasledil prejšnji program iz Tampereja (oktober 1999) in haaški program (november 2004). Prav tako je junija 2014 v svojih sklepih v skladu s členom 68 PDEU določil strateške smernice zakonodajnega in operativnega načrtovanja na območju svobode, varnosti in pravice za prihodnja leta. Eden ključnih ciljev je uvedba pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah v EU. Vmesni pregled njihovega izvajanja bo opravljen leta 2017.

##### B. Medsebojna pravna pomoč v kazenskih zadevah

Svet ministrov EU je 29. maja 2000 sprejel Konvencijo o medsebojni pomoči v kazenskih zadevah, katere cilj je spodbuditi sodelovanje med pravosodnimi, policijskimi in carinskimi organi v Uniji z dopolnjevanjem določb obstoječih pravnih instrumentov in ob hkratnem spoštovanju Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic iz leta 1950. Mednarodne organizacije so tudi sprejele številne sporazume, kot sta konvencija Sveta Evrope o medsebojni pomoči v kazenskih zadevah iz leta 1959.

##### C. Vzajemno priznavanje sodnih odločb v kazenskih zadevah

Evropski svet je v Tampereju določil, da bi morale vzajemno priznavanje postati temelj pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah. Načelo vzaje-

mnega priznavanja je bilo potrjeno tudi s haaškim in stockholmskim programom. Gre za ključni koncept za evropski pravosodni prostor, saj je mogoče le z vzajemnim priznavanjem premagati težave, ki nastanejo zaradi razlik med nacionalnimi pravosodnimi sistemi, razvije pa se lahko le, če med državami članicami obstaja visoka raven vzajemnega zaupanja.

#### D. Evropski nalog za prijetje

Okvirni sklep Sveta z dne 13. junija 2002 o evropskem nalogu za prijetje je korenito spremenil tradicionalni sistem izročanja, saj je uvedel inovativna pravila, kot so denimo omejeni razlogi za zavrnitev izvršitve, prenos odločanja s političnih na pravosodne organe, možnost izročitve državljanov države izvršitve in jasni roki za izvršitev vsakega naloga za prijetje. Pri izvrševanju evropskega naloga za prijetje je prišlo tako na ravni EU kot na nacionalni ravni do nekaterih težav. Europol, Eurojust in evropska pravosodna mreža lahko pomembno prispevajo k napredku na področju medsebojne pravne pomoči in zahtev v zvezi z evropskim nalogom za prijetje. Parlament je 27. februarja 2014 sprejel resolucijo s priporočili Komisiji za pregled in morebitno spremembo evropskega naloga za prijetje.

#### E. Približevanje zakonodaje in uvedba minimalnih pravil

Razlike med nacionalnimi kazenskimi zakonodajami bi lahko spodkopale delovanje pravosodnega območja EU. Spomniti je treba, da približevanje kazenskega prava v EU pomeni prilagajanje skupnemu minimalnemu standardu, ne pa popolnega poenotenja. Organizirani kriminal, trgovina z ljudmi, izkoriščanje otrok in otroška pornografija, terorizem, finančni kriminal (goljufije, pranje denarja, korupcija), kibernetna kriminaliteta, okoljski kriminal, ponarejanje, rasizem in ksenofobija so področja, za katera so bili sprejeti pravni akti ali o njih tečejo pogajanja, da bi se sprejele skupne opredelitve in bi se harmonizirala raven kazni. Člen 83 PDEU določa, da lahko Parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku določita minimalna pravila glede opredelitve kaznivih dejanj in sankcij na področju posebno hudih oblik kriminala s čezmejnimi posledicami zaradi narave ali učinkov teh dejanj ali zaradi posebne potrebe po skupnem boju proti njim.

#### F. Eurojust, Evropska pravosodna mreža, skupne preiskovalne skupine in Evropsko javno tožilstvo

Eurojust je organ Evropske unije, ustanovljen leta 2002 s sklepom Sveta, ki je bil spremenjen decembra 2008. Spodbuja in izboljšuje usklajenost preiskav in pregona med pristojnimi organi držav članic, zlasti z olajšanjem nudenja čezmejne medsebojne pravne pomoči in izvrševanja zahtev po izročitvi ter evropskih nalogov za prijetje. Lizbonska pogodba določa, da lahko Svet zaradi boja proti kršitvam,

ki vplivajo na finančne interese Unije, z uredbami, sprejetimi po posebnem zakonodajnem postopku, iz Eurojusta ustanovi Evropsko javno tožilstvo, hkrati pa predvideva možnost, da se pristojnosti Evropskega javnega tožilstva pozneje razširijo tudi na huda kazniva dejanja s čezmejno razsežnostjo. Komisija je 17. julija 2013 vložila zakonodajni predlog o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva in reformi Eurojusta, ki bo postal Agencija Evropske unije za pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah. Pogajanja o tem še potekajo.

Junija 1998 je bila ustanovljena evropska pravosodna mreža za kazenske zadeve, da bi se izboljšalo pravosodno sodelovanje med državami članicami. Namen te mreže je pomagati nacionalnim sodnikom in tožilcem pri čezmejnih preiskavah in pregonu.

Evropski svet je v Tampereju pozval k ustanovitvi skupnih preiskovalnih skupin za boj proti trgovini z orožjem in ljudmi, pa tudi proti terorizmu. Konvencija o medsebojni pomoči v kazenskih zadevah iz maja 2000 tudi določa ustanovitev skupnih preiskovalnih skupin. Junija 2002 je Svet o tej zadevi sprejel okvirni sklep. Dve ali več držav članic lahko ustanovijo skupno preiskovalno skupino, v katero so lahko vključeni tudi predstavniki Europolu in Eurojusta. Ta ukrep še ni popolnoma razvit.

#### G. Procesne pravice

Pravica osumljencev in obtožencev do poštenege sojenja je priznana kot temeljna pravica. Prvi predlog okvirnega sklepa Sveta o postopkovnih jamstvih v kazenskih postopkih, ki ga je Komisija vložila leta 2004, je zastal zaradi različnih pogledov nacionalnih delegacij. Novembra 2009 je Svet sprejel načrt za okrepitev procesnih pravic osumljencev in obtožencev v kazenskih postopkih ter pozval Komisijo, naj pripravi ustrezne predloge. Načrt je opredelil šest glavnih področij, na katerih so zaželeni zakonodajne ali druge pobude: prevajanje in tolmačenje; informacije o pravicah in obtožnici; pravno svetovanje in pravna pomoč; komunikacija s sorodniki, delodajalci in konzularnimi organi; posebno varstvo za osumljence ali obtožence, ki spadajo v skupino ranljivih oseb; in (s predlogom zelene knjige) pripor v predkazenskem postopku. Parlament in Svet sta oktobra 2010 sprejela Direktivo 2010/64/EU o pravici do tolmačenja in prevajanja v kazenskih postopkih. Maja 2012 sta sprejela Direktivo 2012/13/EU o pravici do obveščenosti v kazenskem postopku (tako imenovano obvestilo o pravicah), oktobra 2013 pa Direktivo 2013/48/EU o pravici do dostopa do odvetnika v kazenskih postopkih in pravici do komuniciranja v primeru prijetja. Junija 2011 je Komisija objavila zeleno knjigo o izvajanju kazenskopravne zakonodaje EU na področju pripora. Decembra 2011 je Parlament sprejel resolucijo, v kateri poziva k skupnim standardom EU za razmere v zaporih med priporom. Komisija je 27. novembra 2013 predstavila sveženj zakonodajnih predlogov za dokončanje

načrta za procesna jamstva. Evropski parlament in Svet sta marca 2016 sprejela Direktivo (EU) 2016/343 o krepitvi nekaterih vidikov domneve nedolžnosti in krepitvi pravice biti navzoč na sojenju v kazenskem postopku, maja 2016 pa Direktivo (EU) 2016/800 o procesnih jamstvih za otroke, ki so osumljene ali obdolžene osebe v kazenskem postopku. Junija 2016 sta dosegla dogovor o direktivi o začasni brezplačni pravni pomoči za osumljene ali obdolžene osebe, ki jim je bila odvzeta prostost, ter osebe v postopkih na podlagi evropskega naloga za prijete, ki naj bi bila sprejeta oktobra 2016.

## H. Oblikovanje kazenskopravne politike EU

Komisija je septembra 2011 objavila sporočilo z naslovom Oblikovanje kazenskopravne politike EU: zagotavljanje učinkovitega izvajanja politik EU s pomočjo kazenskega prava. V njem pojasnjuje, kako bi lahko skupna minimalna pravila EU na področju kazenskega prava bolj varovala državljane pred kaznivimi dejanji, in opredeljuje načela, ki bodo pomagala zagotoviti dosledno in skladno zakonodajo EU na področju kazenskega prava.

### Vloga Evropskega parlamenta

Lizbonska pogodba je uvedla večjo učinkovitost in odgovornost na področju kazenskega prava. Metoda Skupnosti, ki temelji na soodločanju (zdaj redni zakonodajni postopek) in večinskem odločanju v Svetu, je razširila na večino področij (z nekaterimi izjemami, kot je Evropsko javno tožilstvo). Stara stebna struktura je izginila. Listina EU o temeljnih pravicah je del Lizbonske pogodbe in je pravno zavezujoča za Unijo (ter njene institucije in organe) in njene države članice pri izvrševanju prava EU. V zvezi z mednarodnimi sporazumi je uveden nov postopek, postopek odobritve.

Parlament je sprejel resolucije o različnih vprašanjih s področja pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah, kot so reševanje sporov o pristojnosti, nadzorni ukrepi kot alternativa priporu, nadzorni ukrepi po sojenju, prenos sojenja, evropski nalog za prijete, evropski dokazni nalog, Eurojust, evropska pravosodna mreža, odločitve, sprejete v nenavzoč-

nosti obtoženca, okoljski kriminal, terorizem, organizirani kriminal, e-pravosodje, trgovina z ljudmi, spolno izkoriščanje otrok in otroška pornografija, evropska odredba o zaščiti ter minimalni standardi za pravice, podpora in zaščito žrtev kaznivih dejanj. Maja 2009 je sprejel resolucijo (ki je vsebovala tudi priporočilo Svetu) o razvoju območja EU za kazensko pravo. Maja 2012 je na podlagi samoiniciativnega poročila sprejel resolucijo o pristopu EU do kazenskega prava, ki obravnava naslednji vprašanji: katera merila je mogoče uporabiti, da se ugotovi, ali je kazenskopravna zakonodaja EU potrebna, in kako zagotoviti doslednost in kakovost kazenskega prava. Oktobra 2013 je sprejel resolucijo o organiziranem kriminalu, korupciji in pranju denarja, ki je temeljila na priporočilih posebnega odbora, ki se s tem ukvarja (odbor CRIM).

Parlament je pred kratkim sprejel resolucije o odobritvi osnutkov direktiv o zamrznitvi in zaplombi premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, trgovanju na podlagi notranjih informacij, tržnih manipulacijah, zaščiti evra pred ponarejanjem in preprečevanju izkoriščanja finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma. Trenutno obravnava nekaj pomembnih predlogov Komisije o področjih, kot so reforma Eurojusta, ustanovitev Evropskega javnega tožilstva, boj proti goljufijam v škodo finančnim interesom Unije s pomočjo kazenskega prava in boj proti terorizmu.

Parlament bo sodeloval pri ocenjevanju in spremljanju na območju svobode, varnosti in pravice, kakor to določa Lizbonska pogodba. V členu 70 PDEU je navedeno, da so Evropski parlament in nacionalni parlamenti obveščeni o vsebini in rezultatih ocenjevanja o tem, kako organi držav članic izvajajo politike Unije iz tega naslova, zlasti zaradi spodbujanja popolne uporabe načela vzajemnega priznavanja. Člen 85 PDEU določa, da Evropski parlament in nacionalni parlamenti sodelujejo pri ocenjevanju dejavnosti Eurojusta; taka ureditev bo določena z novimi pravili, ki jih bosta sprejela Parlament in Svet z rednim zakonodajnim postopkom.

→ Kristiina Milt

## 5.12.7 Policijsko sodelovanje

*Z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe in odpravo strukture stebrov ima Evropska unija na voljo več virov za spodbujanje policijskega sodelovanja, za katero zdaj prav tako velja okrepljen parlamentarni nadzor. Glavno orodje za sodelovanje je Evropski policijski urad (Europol), ki je osrednji del širše evropske ureditve na področju notranje varnosti. Sodelovanje in politike so še zmeraj v fazi razvoja, pozornost pa se posveča predvsem bolj učinkovitemu boju proti grožnjam celotni EU in kriminalu, predvsem Evropski parlamenta pa pri tem dosledno upošteva temeljne pravice in pravila o varstvu podatkov.*

### Pravna podlaga

Členi 33 (carinsko sodelovanje), 87, 88 in 89 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

### Cilji

Učinkovito policijsko sodelovanje je bistvenega pomena pri zagotavljanju, da Unija postane območje svobode, varnosti in pravice, ki temelji na spoštovanju temeljnih pravic. Čezmejno sodelovanje na področju kazenskega pregona – pri katerem so udeleženi policija, carina in drugi organi kazenskega pregona – je namenjeno preprečevanju, odkrivanju in preiskovanju kaznivih dejanj po vsej Evropski uniji. V praksi to sodelovanje zadeva predvsem huda kazniva dejanja (organizirani kriminal, trgovino s prepovedanimi drogami, trgovino s ljudmi, kibernetični kriminal) in terorizem.

### Dosežki

#### A. Začetki

Začetki policijskega sodelovanja med državami članicami segajo v leto 1976; sodelovanje je takrat potekalo v okviru t. i. skupine Trevi, medvladne mreže predstavnikov pravosodnih ministrstev in ministrstev za notranje zadeve. Z Maastrichtsko pogodbo so bila nato opredeljena vprašanja skupnega interesa, ki so upravičevala policijsko sodelovanje (terorizem, prepovedane droge in druge oblike mednarodnega kriminala). S pogodbo je bil oblikovan tudi Evropski policijski urad (Europol), ki je začel delovati kot Europol – služba za droge. Konvencija o Europolu je bila podpisana 26. julija 1995, urad pa je uradno začel delovati šele 1. julija 1999, na podlagi okrepljenih pristojnosti, dodeljenih z Amsterdamsko pogodbo (podpisano 2. oktobra 1997). Vendar je policijsko sodelovanje potekalo še pred ustanovitvijo Europola. Z oblikovanjem schengenskega območja leta 1985, ki je v začetku zajemalo le nekaj držav članic, je čezmejno policijsko sodelovanje postalo resničnost (glej tudi 2.1.3 in 5.12.4). Z začetkom veljavnosti Amsterdamske pogodbe je schengenski pravni red (vključno z vidiki, ki so zadevali policijsko

sodelovanje), postal sestavni del zakonodaje EU, čeprav je spadal pod t. i. tretji steber, medvladno sodelovanje. Enak medvladni pristop je bil uporabljen za ukrepe na področju policijskega sodelovanja, ki jih je sprejela majhna skupina držav članic v okviru Prümške pogodbe, ki je vsebovala določbe o izmenjavi podatkov o DNK, prstnih odtisih in registraciji vozil. Prümška pogodba je bila v celoti uveljavljena na ravni Unije s Sklepom Sveta 2008/615/PNZ z dne 23. junija 2008.

#### B. Veljavni institucionalni okvir

Institucionalni okvir je znatno poenostavila Lizbonska pogodba (PDEU), v skladu s katero se večina ukrepov na področju policijskega sodelovanja zdaj sprejema v okviru rednega zakonodajnega postopka (soodločanje), obenem pa so predmet sodne presoje Sodišča Evropske unije. Kljub temu pa policijsko sodelovanje, tudi če pustimo ob strani posebnosti območja svobode, varnosti in pravice (izvzetaja za Združeno kraljestvo, Irsko in Dansko – protokola št. 21 in 22 k PDEU – ter posebno vlogo nacionalnih parlamentov – protokola št. 1 in 2), skupaj s pravosodnim sodelovanjem v kazenskih zadevah še vedno ni povsem vključeno v okvir Skupnosti in ohranja nekatere izvirne značilnosti:

- Komisija si pristojnost za dajanje pobud deli z državami članicami, če te predstavljajo četrtno članic Sveta (člen 76 PDEU);
- Evropski parlament je pri operativnih ukrepih sodelovanja, ki jih soglasno sprejme Svet, zgolj posvetovalni organ. Če v Svetu ni mogoče doseči soglasja, obstaja možnost, da devet ali več držav članic sodeluje na podlagi okrepljenega sodelovanja. V tem primeru se postopek v Svetu začasno prekine, da bi poskusili doseči soglasje v okviru Evropskega sveta (mehanizem t. i. „zasilne zavore“ v skladu s členom 87(3) PDEU);
- zoper akte, sprejete pred začetkom veljavnosti PDEU, sta bila postopek za ugotavljanje kršitev ali predložitev Sodišču za predhodno odločbo mogoča šele po petih letih (protokol št. 36 k PDEU). To obdobje se je končalo decembra 2014.



## C. Agencije za policijsko sodelovanje in drugi z njimi povezani organi

### 1. Evropski policijski urad (Europol)

Naloga Europola je prispevati k učinkovitejšemu delovanju nacionalnih policijskih organov in drugih podobnih organov s spodbujanjem sodelovanja med njimi. To sodelovanje je osredotočeno na preprečevanje terorizma, kibernetške kriminalitete, trgovine s prepovedanimi drogami in drugih oblik hudih čezmejnih kaznivih dejanj ter boj proti njim.

Od 1. januarja 2010 je Europol agencija EU, ki se financira iz proračuna Unije, na njegovem sedežu v Haagu pa je zaposlenih skoraj 1 000 uslužbencev, med njimi nekaj več kot 200 uradnikov za zvezo. Glavni cilj Europola je izboljšati izmenjavo informacij med policijskimi organi. V ta namen pripravlja ocene o ogroženosti zaradi organiziranega kriminala in hudih kaznivih dejanj (SOCTA), ki so osnova za sklepe Sveta, ter poročila o stanju in trendih na področju terorizma v Evropski uniji (TE-SAT). Europol nima pooblastil za izvajanje prisilnih ukrepov, kar pomeni, da ne more odvzeti prostosti ali voditi preiskav, kljub temu pa so se njegove operativne pristojnosti sčasoma okrepile. Akt Sveta z dne 28. novembra 2002, na primer, je Europolu omogočil, da sodeluje v skupnih preiskovalnih skupinah in od držav članic zahteva, da sprožijo preiskave kaznivih dejanj. Okrepile so se tudi njegove analitične zmogljivosti, zlasti z ustanovitvijo Evropskega centra za kibernetko kriminaliteto (EC3) januarja 2013, ki je med drugim pristojen za oceno ogroženosti zaradi internetnega organiziranega kriminala. Europol je na čelu organov kazenskega pregona EU pri odzivih na porajajoče se krize. Svet za pravosodje in notranje zadeve je po terorističnih napadih v Parizu in Københavnu v začetku leta 2015 Europolu podelil mandat za ustanovitev enote za prijavljanje sumljivih spletnih vsebin, ki se bori proti spletni teroristični propagandi in drugim dejavnostim skrajneževe. Nova enota je začela delovati 1. julija 2015. Svet je po napadih v Parizu novembra 2015 dodatno razširil mandat Europola za boj proti terorizmu in 1. januarja 2016 ustanovil nov evropski center za boj proti terorizmu, v katerem strokovnjaki za boj proti terorizmu, napoteni iz držav članic, krepijo zmogljivosti za čezmejno preiskavo. Podobno je spričo ogromnega dotoka nezakonitih migrantov v EU leta 2014 in v začetku leta 2015 Europol marca 2015 začel izvajati skupno operacijo MARE, da bi okrepil prizadevanja v okviru boja proti trgovini s ljudmi. K tej operaciji prispeva tudi s svojo prisotnostjo v novoustanovljenih „žariščnih točkah“ na zunanjih mejah (glej 5.12.4). Europol ima prav tako v skladu s sklepom Sveta z dne 27. marca 2000 pooblastila za sklepanje sporazumov s tretjimi državami in organi, ki niso organi EU. Tako je na primer sklenil sporazuma o sodelovanju z Interpolom in Združenimi državami Amerike.

Komisija je 27. marca 2013 Evropskemu parlamentu in Svetu predložila zakonodajni predlog o spremembi sedanjega sklepa o Europolu, ki je vseboval predlog o združitvi Europola z Evropsko policijsko akademijo (CEPOL). Predlog sta zavrnila tako Svet kot Parlament, zato je bil opušen. Parlament in Svet sta maja 2016 odobrila novo uredbo o Europolu<sup>[1]</sup>. Nova uredba Europolu omogoča lažjo vzpostavitev posebnih enot za odzivanje na porajajoče se grožnje, opredeljuje pravila za obstoječe enote (kot so zgoraj navedene enote za boj proti terorizmu), ter predvideva odpornejši sistem varstva podatkov, izboljšano upravljanje in večjo odgovornost agencije. To bo storila skupina za skupni parlamentarni nadzor, v kateri bodo predstavniki Evropskega parlamenta in nacionalnih parlamentov.

### 2. Evropska policijska akademija (CEPOL)

Pomemben del policijskega sodelovanja je usposabljanje policistov. S tem namenom je bila leta 2000 ustanovljena Evropska policijska akademija (CEPOL), ki jo je na začetku tvorila mreža obstoječih nacionalnih ustanov za usposabljanje, kasneje pa je postala agencija EU (Sklep Sveta 2005/681/PNZ z dne 20. septembra 2005). Akademija je imela sprva prostore v Bramshillu (Združeno kraljestvo), od 1. oktobra 2014 pa ima sedež v Budimpešti.

### 3. Stalni odbor za operativno sodelovanje na področju notranje varnosti (COSI)

Operativno sodelovanje je od samega začetka ovira pri razvoju policijskega sodelovanja. Razen skromnega napredka, ki so ga omogočili Europol in napotitve skupnih preiskovalnih skupin, je bilo sodelovanje sprva omejeno na srečanja bernskega kluba. Ta forum, ki združuje vodje nacionalnih varnostnih služb več evropskih držav in je usmerjen v prsto-voljno izmenjavo informacij na področjih, kot so protiobveščevalne dejavnosti, organizirani kriminal in terorizem, se od leta 2000 srečuje dvakrat letno. Lizbonska pogodba je nadgradila to osnovno zamisel, in sicer tako, da je s členom 71 PDEU zagotovila pravno podlago za stalni odbor za operativno sodelovanje na področju notranje varnosti (COSI), ki je bil uradno ustanovljen s sklepom Sveta z dne 25. februarja 2010. Naloge stalnega odbora za operativno sodelovanje na področju notranje varnosti so:

- priprava ocene splošne usmeritve in pomanjkljivosti operativnega sodelovanja,
- priprava konkretnih priporočil,
- pomoč Svetu v skladu s solidarnostno klavzulo (člen 222 PDEU).

<sup>[1]</sup> Uredba (EU) 2016/794 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. maja 2016 o Agenciji Evropske unije za sodelovanje na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj (Europol) ter nadomestitvi in razveljavitvi sklepov Sveta 2009/371/PNZ, 2009/934/PNZ, 2009/935/PNZ, 2009/936/PNZ in 2009/968/PNZ.

Vseeno pa stalni odbor ni nekakšna evropska različica ameriškega zveznega preiskovalnega urada, ki bi izvajala lastne preiskave, prav tako ne sodeluje v zakonodajnem postopku. Deluje iz glavnih mest držav članic, predstavniki držav članic pa se srečujejo v Bruslju, kjer jih podpirajo svetovalci na področju pravosodja in notranjih zadev iz stalnih predstavništev. Srečanj odbora se pogosto udeležujejo predstavniki drugih organizacij s področja notranje varnosti, kot so Europol, Eurojust (glej 5.12.6 o pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah) in Frontex (glej 5.12.4 o upravljanju zunanjih meja).

#### 4. Center EU INTCEN

Center Evropske unije za analizo obveščevalnih podatkov (EU INTCEN) strogo gledano ni organ policijskega sodelovanja, saj deluje v okviru Evropske službe za zunanje delovanje (EEAS). Vseeno pa prispeva k policijskemu sodelovanju s pripravljanjem ocen o ogroženosti, ki temeljijo na informacijah obveščevalnih služb, vojske, diplomatskih predstavnikov in policije. Koristno lahko prispeva tudi z operativnega vidika, na primer z zagotavljanjem informacij o končnih ciljih, motivih in premikih teroristov po vsej EU.

### Vloga Evropskega parlamenta

Z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe decembra 2009 se je vloga Evropskega parlamenta na področju pravosodja in notranjih zadev bistveno okrepila. Stališče, ki ga je Parlament zavzel o policijskem sodelovanju v svojih resolucijah, odraža tako njegovo željo po utrditvi svoje vloge kot tudi razmeroma zgodnjo fazo razvoja policijskega sodelovanja v Uniji. Kar zadeva slednje, je Parlament večkrat obžaloval pomanjkanje dejanskega skupnega pristopa k notranji varnosti. V svoji resoluciji z dne 9. julija 2015 o evropski agendi za varnost je obžaloval, „da kljub številnim pozivom Parlamenta – tudi ob upoštevanju novih varnostnih groženj, s katerimi se EU sooča – še vedno ni bila opravljena ocena učinkovitosti obstoječih instrumentov EU in preostalih vrzeli“, prav

tako pa izrazil mnenje, „da je ta ukrep potreben, ker naj bi zagotovil, da bo evropska varnostna politika učinkovita, ustrezna, sorazmerna, skladna in celostna“. Parlament je prav tako večkrat posvaril, da je treba pri opravljanju nalog policije in kazenskega pregona vzpostaviti ustrezno ravnovesje med svobodo in varnostjo.

Drugi glavni cilj Evropskega parlamenta, kot je navedeno zgoraj, je bil, da uveljavi svojo vlogo institucionalnega akterja na področju notranje varnosti. Čeprav odbor COSI uradno ostaja zunaj dosega parlamentarnega nadzora, si je Parlament dejavno prizadeval za uveljavitev svojih novih pooblastil na področju policijskega sodelovanja. V svoji resoluciji z dne 2. aprila 2014 o vmesnem pregledu stockholmskega programa je opozoril, da je „sedaj polnopravni institucionalni akter na področju varnostne politike“ in da „bi moral imeti ključno vlogo pri ocenjevanju in opredelitvi politik za notranjo varnost“. V svoji resoluciji z dne 9. julija 2015 o evropski agendi za varnost je poudaril, da bi ga bilo treba vključiti v „določanje političnih prednostnih nalog in strateških ciljev“ agende. Parlament ima nedvomno močan vpliv na politiko notranje varnosti. V okviru reforme Europol je dejavno zagovarjal okrepljen parlamentarni nadzor in izboljšanje predpisov o varstvu podatkov. Prav tako je zaradi nesorazmernosti pozval k razveljavitvi direktive o hrambi podatkov<sup>[1]</sup>, še preden jo je razveljavilo Sodišče s svojo znamenito sodbo aprila 2014. Parlament se je prav tako uprl precejšnjemu pritisku Komisije in držav članic za hitro sprejetje evropske evidence imen letalskih potnikov za namene boja proti terorizmu. Direktiva o evidenci podatkov o potnikih<sup>[2]</sup> je bila dokončno sprejeta aprila 2016. Končno besedilo vsebuje vrsto varoval za varstvo podatkov, ki jih je podprl Parlament, in člen, s katerim se zahteva pregled direktive dve leti po prenosu v nacionalno zakonodajo.

→ Kristiina Milt

<sup>[1]</sup> Direktiva 2006/24/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o hrambi podatkov, pridobljenih ali obdelanih v zvezi z zagotavljanjem javno dostopnih elektronskih komunikacijskih storitev ali javnih komunikacijskih omrežij, in spremembi Direktive 2002/58/ES.

<sup>[2]</sup> Direktiva (EU) 2016/681 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o uporabi podatkov iz evidence podatkov o potnikih (PNR) za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj.

## 5.12.8 Varstvo osebnih podatkov

*Varstvo osebnih podatkov in spoštovanje zasebnega življenja sta pomembni temeljni pravici. Evropski parlament že od nekdaj vztraja, da je treba najti ravnotežje med večjo varnostjo ter zaščito človekovih pravic, kamor sodi tudi varstvo podatkov in zasebnosti. Reforma varstva podatkov v EU bo okrepila pravice državljanov in jim omogočila boljši nadzor nad njihovimi podatki, obenem pa zagotovila varstvo njihove zasebnosti v digitalni dobi.*

### Pravna podlaga

Člen 16 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).  
Člena 7 in 8 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

### Cilji

Unija mora zagotavljati dosledno izvajanje temeljne pravice do varstva podatkov iz Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. Okrepiti je treba stališče EU glede varstva osebnih podatkov v okviru vseh politik EU, vključno s pregonom in preprečevanjem kaznivih dejanj, ter v mednarodnih odnosih, zlasti v globalni družbi, za katero so značilne hitre tehnološke spremembe.

### Dosežki

#### A. Institucionalni okvir

##### 1. Lizbonska pogodba

Pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe je bila zakonodaja o varstvu podatkov na področju svobode, varnosti in pravice razdeljena med prvi steber (varstvo podatkov v zasebne in poslovne namene, sprejemanje zakonodaje z uporabo metode Skupnosti) in tretji steber (varstvo podatkov za namene kazenskega pregona, sprejemanje na medvladni ravni). Posledično so postopki odločanja na teh dveh področjih potekali po različnih pravilih. Stebrna struktura je bila odpravljena z Lizbonsko pogodbo, ki nudi trdnejšo podlago za razvoj jasnejšega in učinkovitejšega sistema varstva podatkov, obenem pa Evropskemu parlamentu podeljuje nove pristojnosti, saj je postal sozakonodajalec. Člen 16 PDEU določa, da Evropski parlament in Svet določita pravila o varstvu fizičnih oseb pri obdelavi osebnih podatkov s strani institucij, organov, uradov in agencij Unije ter držav članic pri dejavnostih s področja, za katerega se uporablja pravo Unije.

##### 2. Strateške smernice za področje svobode, varnosti in pravice

Evropski svet je decembra 2009 potrdil nov večletni program za področje svobode, varnosti in pravice za obdobje 2010–2014, tako imenovani stockholmski program, ki je nasledil prejšnji program iz Tampereja (oktober 1999) in haaški program (november 2004). Prav tako je junija 2014 v svojih sklepih v skladu

s členom 68 PDEU določil strateške smernice zakonodajnega in operativnega načrtovanja na področje svobode, varnosti in pravice za prihodnja leta. Eden ključnih ciljev je boljše varstvo osebnih podatkov v EU. Vmesni pregled njihovega izvajanja bo opravljen leta 2017.

#### B. Glavni zakonodajni instrumenti za varstvo podatkov

##### 1. Listina EU o temeljnih pravicah

Člena 7 in 8 Listine EU o temeljnih pravicah priznavata spoštovanje zasebnega življenja in varstvo osebnih podatkov kot tesno povezani, vendar ločeni temeljni pravici. Listina je del Lizbonske pogodbe in pravno zavezuje institucije in organe Evropske unije ter države članice EU pri izvajanju prava EU.

##### 2. Svet Evrope

###### a. Konvencija št. 108 iz leta 1981

Konvencija št. 108 Sveta Evrope z dne 28. januarja 1981 o varstvu posameznikov glede na avtomatsko obdelavo osebnih podatkov je prvi pravno zavezujoči mednarodni instrument, sprejet na področju varstva podatkov. Njen cilj je „zagotoviti [...] vsakemu posamezniku [...] spoštovanje njegovih pravic in temeljnih svoboščin in v tem okviru še posebej spoštovanje pravice do zasebnosti glede na avtomatsko obdelavo osebnih podatkov“.

###### b. Evropska konvencija o človekovih pravicah (EKČP)

V 8. členu Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin z dne 4. novembra 1950 je določeno, da ima vsakdo pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja: „Vsakdo ima pravico do spoštovanja njegovega zasebnega in družinskega življenja, doma in dopisovanja“.

##### 3. Veljavni zakonodajni instrumenti Evropske unije o varstvu podatkov

Zaradi stare strukture trenutno obstajajo različni zakonodajni instrumenti. Mednje sodijo instrumenti iz nekdanjega prvega stebra, kot so Direktiva 95/46/ES o varstvu osebnih podatkov, Direktiva 2002/58/ES, spremenjena leta 2009, o e-zasebnosti, Direktiva 2006/24/ES o hrambi podatkov (ki jo je Sodišče Evropske unije 8. aprila 2014 zaradi resnega poseganja v zasebno življenje in varstvo podatkov razglasilo za nično), pa tudi Uredba (ES) št. 45/2001

o obdelavi osebnih podatkov v institucijah in organih Skupnosti, ter instrumenti iz nekdanjega tretjega stebra, kot je okvirni sklep Sveta iz novembra 2008 o varstvu osebnih podatkov, ki se obdelujejo v okviru policijskega in pravosodnega sodelovanja. Kmalu bo začel veljati nov, celovit pravni okvir o varstvu podatkov na ravni Evropske unije (glej spodaj).

**a. Direktiva o varstvu podatkov (95/46/ES) bo razveljavljena maja 2018**

Direktiva 95/46/EC z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov je osrednji del zakonodaje o varstvu osebnih podatkov v Evropski uniji. V njej so določena splošna pravila o zakonitosti obdelave osebnih podatkov in pravice posameznikov, na katere se osebni podatki nanašajo, predvideni pa so tudi neodvisni nacionalni nadzorni organi. V skladu s to direktivo mora posameznik dati izrecno privolitev in biti vnaprej obveščen, preden se njegovi podatki obdelujejo.

**b. Okvirni sklep Sveta 2008/977/PNZ bo razveljavljen maja 2018**

Okvirni sklep Sveta 2008/977/PNZ z dne 27. novembra 2008 o varstvu osebnih podatkov, ki se obdelujejo v okviru policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah, je urejal varstvo podatkov v nekdanjem tretjem stebru. Tega sektorja ne pokriva Direktiva 95/46/ES, ki se je uporabljala za obdelavo osebnih podatkov v nekdanjem prvem stebru. Okvirni sklep zajema namreč le policijske in pravosodne podatke, ki si jih izmenjujejo države članice, organi EU in z njimi povezani sistemi, ne pa tudi domačih podatkov.

**4. Evropski nadzornik za varstvo podatkov in delovna skupina iz člena 29**

Evropski nadzornik za varstvo podatkov je neodvisni nadzorni organ, ki skrbi, da institucije in organi EU izpolnjujejo svoje obveznosti glede varstva podatkov, ki jih določa Uredba (ES) št. 45/2001 o varstvu podatkov. Glavne naloge evropskega nadzornika za varstvo podatkov so nadzor, posvetovanje in sodelovanje. Delovna skupina iz člena 29 je neodvisen svetovni organ na področju varstva podatkov in zasebnosti, ustanovljena na podlagi člena 29 direktive o varstvu podatkov. Sestavljajo jo predstavniki nacionalnih organov za varstvo podatkov iz držav članic EU, evropskega nadzornika za varstvo podatkov in Komisije. Izdaja priporočila, mnenja in delovne dokumente. Delovno skupino iz člena 29 bo v okviru nove splošne uredbe o varstvu podatkov nadomestil Evropski odbor za varstvo podatkov.

**5. Reforma varstva podatkov v EU se bo uporabljala od maja 2018.**

Komisija je 25. januarja 2012 objavila obsežen zakonodajni sveženj za reformo zakonodaje EU na področju varstva podatkov. Reforma naj bi zaščitila osebne podatke v EU, obenem pa povečala nadzor uporab-

nikov nad njihovimi podatki ter zmanjšala stroške za podjetja. Tehnološki napredek in globalizacija sta temeljito spremenila način zbiranja podatkov, dostopanja do njih in njihove uporabe. Poleg tega je vsaka izmed 28 držav članic različno vpeljala pravila iz direktive iz leta 1995. En sam zakon bo odpravil sedanja razdrobljenost in draga upravna bremena. To bo pomagalo okrepite zaupanje potrošnikov v spletne storitve ter zagotovilo nad vse potrebno spodbudo za rast, delovna mesta in inovacije v Evropi. Sveženj vsebuje sporočilo o glavnih političnih ciljih reforme, predlog za splošno uredbo za posodobitev načel, zapisanih v direktivi o varstvu podatkov iz leta 1995, in predlog za posebno direktivo o obdelavi osebnih podatkov na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah. Po skoraj treh letih pogajanj sta Parlament (na ravni odborov) in Svet (na ravni veleposlanikov) decembra 2015 dosegla dogovor o novih pravilih o varstvu podatkov. Nova pravila so bila objavljena aprila 2016 in se bodo uporabljala od maja 2018:

- Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (splošna uredba o varstvu podatkov);
- Direktiva (EU) 2016/680 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov, ki jih pristojni organi obdelujejo za namene preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja ali pregona kaznivih dejanj ali izvrševanja kazenskih sankcij, in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Okvirnega sklepa Sveta 2008/977/PNZ.

**Vloga Evropskega parlamenta**

Evropski parlament je vedno vztrajal pri tem, da je treba ohraniti ravnotežje med večjo varnostjo ter varstvom zasebnosti in osebnih podatkov. O teh občutljivih vprašanjih je sprejel različne resolucije, zlasti o narodnostnem in rasnem profiliranju, sklepu Sveta iz Prúma o čezmejnem sodelovanju pri boju proti terorizmu in čezmejni kriminaliteti, uporabi telesnih skenerjev za izboljšanje letalske varnosti, biometričnih potnih listih in skupnih konzularnih navodilih, upravljanju meja, internetu ter podatkovnem rudarjenju.

Lizbonska pogodba je uvedla večjo odgovornost in legitimnost na področju svobode, varnosti in pravice ter z nekaterimi izjemami posplošila metodo Skupnosti, ki vključuje večinsko glasovanje v Svetu in redni zakonodajni postopek (v preteklosti imenovan postopek soodločanja). V zvezi z mednarodnimi sporazumi je uveden nov postopek, postopek odobritve. Parlament je že uporabil ta pooblastila, ko je februarja 2010 zavrnil začasno uporabo sporazuma o programu za sledenje financiranja terorističnih dejavnosti (prej sporazum SWIFT), o posredovanju

bančnih podatkov ZDA za namene boja proti terorizmu. Po sprejetju resolucije Evropskega parlamenta z dne 8. julija 2010 je sporazum o programu za sledenje financiranja terorističnih dejavnosti začel veljati avgusta 2010. Komisija je julija 2011 sprejela sporočilo o glavnih možnostih za ustanovitev evropskega sistema za sledenje financiranja terorističnih dejavnosti (sistem TFFS), o katerem pa je Parlament izrazil dvome. Novembra 2013 pa je objavila, da v tem trenutku ne namerava vložiti predloga za ustanovitev sistema TFFS.

Drugo bistveno vprašanje je sporazum o evidenci podatkov o potnikih (PNR) med Evropsko unijo in ZDA o obdelavi in prenosu podatkov o potnikih s strani letalskih prevoznikov ministrstvu ZDA za domovinsko varnost. Po odobritvi Evropskega parlamenta je Svet aprila 2012 sprejel sklep o sklenitvi novega sporazuma, ki je nadomestil prejšnji sporazum PNR med EU in ZDA, ki se je začasno uporabljal od leta 2007.

Februarja 2011 je Komisija vložila predlog direktive o uporabi podatkov PNR za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj. Junija 2013 je Evropski parlament na plenarnem zasedanju odločil, da zadevo vrne Odboru za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve (LIBE), ki je aprila 2013 glasoval proti predlogu EU o uporabi podatkov PNR zaradi pomislekov o njegovi sorazmernosti in spoštovanju temeljnih pravic. Razprava o predlogu je dobila nov zagon po terorističnih napadih v Parizu leta 2015 in novih vprašanjih glede morebitnih groženj za notranjo varnost EU, ki naj bi jih predstavljali „tujci borci“. Evropski parlament (na ravni odborov) in Svet (na ravni veleposlanikov) sta decembra 2015 dosegla kompromisni dogovor o tej občutljivi zadevi. Direktivo (EU) 2016/681 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o uporabi podatkov iz evidence podatkov o potnikih (PNR) za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj bo treba prenesti v nacionalno pravo do 25. maja 2018.

Parlament bo sodeloval tudi pri odobritvi (v okviru postopka odobritve) pravno zavezujočega sporazuma z ZDA o izmenjavi informacij in varstvu podatkov, znanega kot „krovni sporazum“. Cilj je zagotoviti visoko raven varstva osebnih podatkov, ki se prenesajo v okviru čezatlantskega sodelovanja v boju proti terorizmu in organiziranemu kriminalu. S tem, ko je predsednik Barack Obama februarja 2016 potrdil zakon o pravnih sredstvih (Judicial Redress Act), se je

odprla pot za podpis krovnega sporazuma med EU in ZDA 2. junija 2016. Vzporedno je bil uveden zasebnostni ščit EU-ZDA zaradi zagotavljanja visoke ravni varstva osebnih podatkov pri prenosih komercialnih podatkov. Z njim bo udeležila zahteve Sodišča Evropske unije iz sodbe iz oktobra 2015, s katero je Sodišče stari okvir „varni pristan“ (prostovoljni standardi varstva podatkov za podjetja, ki niso iz EU, in posredujejo osebne podatke državljanov EU ZDA) razglasilo za ničnega. Komisija je 12. julija 2016 sprejela izvedbeni sklep na podlagi Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 95/46/ES o ustreznosti varstva, ki ga zagotavlja zasebnostni ščit EU-ZDA, ki je začel veljati takoj. Od 1. avgusta 2016 se lahko podjetja prijavijo za vstop v zasebnostni ščit pri ministrstvu za trgovino ZDA, ki nato preveri, ali so politike varstva zasebnosti v podjetju skladne z visokimi standardi varstva podatkov iz zasebnostnega ščita. V svoji resoluciji z dne 26. maja 2016 o čezatlantskem pretoku podatkov je Parlament pozdravil prizadevanja, da bi dosegli znatno izboljšanje zasebnostnega ščita v primerjavi z določbo o varnem pristanu, ki jo je nadomestil, obenem pa izrazil nekaj kritik.

Parlament je 12. marca 2014 sprejel resolucijo o programu nadzora Agencije ZDA za nacionalno varnost, organih nadzora v različnih državah članicah ter njihovem učinku na temeljne pravice državljanov EU in čezatlantsko sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev. Z resolucijo se je zaključila šestmesečna preiskava Parlamenta o elektronskem množičnem nadzoru državljanov EU, ki je bila uvedena po razkritjih junija 2013 o domnevnem vohunjenju ZDA in nekaterih držav EU. V njej je Parlament pozval k opustitvi načela varnega pristana in programa za sledenje financiranja terorističnih dejavnosti. Prav tako je Parlament 29. oktobra 2015 sprejel resolucijo o nadaljnjem ukrepanju na podlagi resolucije Evropskega parlamenta z dne 12. marca 2014 o elektronskem množičnem nadzoru državljanov EU, v kateri je ponovno pozval k prenehanju izvajanja odločbe o varnem pristanu in programa za sledenje financiranja terorističnih dejavnosti.

Parlament je v okviru rednega zakonodajnega postopka sodeloval pri odobritvi reforme varstva podatkov (glej predhodno besedilo). Nova pravila o varstvu podatkov bodo okrepila temeljne pravice državljanov v digitalni dobi in s poenostavitvijo pravil za podjetja na enotnem digitalnem trgu olajšala poslovanje.

→ Kristiina Milt

## 5.13 Kultura, izobraževanje in šport

### 5.13.1 Kultura

*Dejavnost Evropske unije na področju kulture dopolnjuje kulturno politiko držav članic na različnih področjih. K temu sodi na primer ohranjanje evropske kulturne dediščine, sodelovanje kulturnih ustanov različnih držav in spodbujanje mobilnosti ustvarjalcev na področju kulture. Na ta sektor vplivajo tudi določbe Pogodb, ki se ne nanašajo izrecno na kulturo.*

#### Pravna podlaga

V Lizbonski pogodbi je kulturi priznana pomembna vloga: preambula Pogodbe o Evropski uniji (PEU) se izrecno sklicuje na „zajemanje navdiha iz kulturne, verske in humanistične dediščine Evrope“. Eden izmed ključnih ciljev EU, kot je določeno v Pogodbi, je tudi, da „spoštuje svojo bogato kulturno in jezikovno raznolikost ter skrbi za varovanje in razvoj evropske kulturne dediščine“ (člen 3 PEU). Člen 6 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) določa, da je EU na področju kulture pristojna za „izvajanje ukrepov za podporo, uskladitev ali dopolnitev ukrepov držav članic“.

V členu 167 je podanih še več podrobnosti o ukrepih EU na področju kulture: EU mora prispevati k razcvetu kultur držav članic, pri čemer upošteva njihovo nacionalno in regionalno raznolikost ter hkrati postavlja v ospredje skupno kulturno dediščino. Dejavnost Unije je namenjena spodbujanju sodelovanja med državami članicami in podpiranju in dopolnjevanju njihove dejavnosti na področju izboljševanja poznavanja in razširjanja kulture in zgodovine evropskih narodov, ohranjanja in varstva kulturne dediščine evropskega pomena, spodbujanja nekomercialne kulturne izmenjave ter umetniškega in književnega ustvarjanja, tudi na avdio-vizualnem področju. Unija in države članice lahko poleg tega podpirajo sodelovanje s tretjimi državami in pristojnimi mednarodnimi organizacijami. Pri ukrepanju na podlagi drugih določb Pogodbe je treba upoštevati spoštovanje in spodbujanje raznolikosti evropskih kultur.

Medtem ko člen 167 izrecno izključuje harmonizacijo, se od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe o kulturnih zadevah (predvsem programih financiranja) v Svetu odloča s kvalificirano večino in ne več s soglasjem, kot je to veljalo pred tem. Svet lahko na podlagi predlogov Komisije sprejme tudi priporočila.

Člen 13 Listine o temeljnih pravicah EU določa, da je „umetnostno ustvarjanje in znanstveno raziskovanje

/.../ svobodno“. Člen 22 iste listine določa, da „Unija spoštuje kulturno, versko in jezikovno raznolikost“.

#### Dosežki

##### A. Razvoj politike

###### 1. Evropska agenda za kulturo

Evropska agenda za kulturo je od leta 2007 strateški okvir za ukrepanje EU na področju kulture. Temelji na treh strateških ciljih: (1) kulturni raznolikosti in medkulturnem dialogu, (2) kulturi kot katalizatorju ustvarjalnosti in (3) kulturi kot bistvenemu sestavnemu delu mednarodnih odnosov. Glavni metodi agende sta dialog z deležniki s področja kulture in odprta metode koordinacije. Delovni načrt za področje kulture 2015–2018 nadalje konkretizira agendo in določa štiri prednostna področja: (1) dostopno in vključujočo kulturo, (2) kulturno dediščino, (3) kulturni in ustvarjalni sektor: ustvarjalno gospodarstvo in inovacije ter (4) spodbujanje kulturne raznolikosti. Te prednostna področja se izvajajo prek 20 konkretnih ukrepov.

Namen strategije za mednarodne kulturne povezave, ki sta jo Komisija in visoka predstavnica Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko predstavili sredi leta 2016, je spodbujati kulturno sodelovanje med EU in njenimi partnerskimi državami in svetovni red, ki temelji na miru, pravni državi, svobodi izražanja, medsebojnem razumevanju in spoštovanju temeljnih vrednot.

Medkulturni dialog je eno stalnih prednostnih področij EU. Z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe je postala ta razsežnost še pomembnejša. Na področju kulturne politike so v ospredju pobude, kot so npr. pobuda o romski kulturi, o medkulturnih mestih ali dialog s platformo o medkulturni Evropi. Druge politike EU za spodbujanje medkulturnega dialoga med drugim zajemajo politike v zvezi z avdiovizualnim sektorjem, večjezičnostjo, mladimi, raziskovanjem, vključevanjem in zunanjimi odnosi.

## B. Akcijski programi in sekundarna zakonodaja

### 1. Ustvarjalna Evropa – kulturni program EU za obdobje 2014–2020

Proračun programa Ustvarjalna Evropa (2014–2020) znaša 1,46 milijarde EUR za programsko obdobje (9% več kot prej). Pod okriljem tega programa so združeni nekdanji programi Unije: MEDIA (1991–2013), MEDIA Mundus (2011–2013) in Kultura (2000–2013). Poleg tega program vključuje tudi medsektorski podprogram, sestavljen iz (1) finančne garancije, ki jo upravlja Evropski investicijski sklad, kar naj bi malim izvajalcem olajšalo dostop do bančnih posojil, in (2) financiranja za študije, analize in boljše zbiranje podatkov, kar naj bi izboljšalo informacijsko podlago za sprejemanje odločitev.

V okviru njegovega podprograma Kultura (za podprogram MEDIA, glej preglednico dejstev o audiovizualni politiki) so na voljo sredstva za (1) projekte nadnacionalnega sodelovanja med organizacijami, ki so dejavne v kulturnem in ustvarjalnem sektorju, (2) evropske mreže, ki bi naj bi zaposlenim v kulturnem in ustvarjalnem sektorju omogočile pridobitev posebnih spretnosti in izkušenj, mednarodno sodelovanje in nove poklicne priložnosti, (3) evropske platforme za lažjo mobilnost in prepoznavnost ustvarjalcev in umetnikov, vseevropsko načrtovanje kulturnih in umetniških dejavnosti ter razvoj občinstva in prepoznavnost ter za (4) literarno prevajanje (svežnjev) del in njihovo promocijo.

### 2. Evropske prestolnice kulture

Evropske prestolnice kulture so ena najuspešnejših in najbolj znanih pobud EU. Od leta 2011 gre ta naslov vsako leto dvema mestoma v dveh različnih državah EU. Neodvisna skupina strokovnjakov mesta izbere na podlagi njihovega kulturnega programa, ki mora imeti močno evropsko razsežnost, vključevati ljudi vseh starosti ter prispevati k dolgoročnemu razvoju mesta. Z leti je evropska prestolnica kulture postala tudi edinstvena priložnost za modernizacijo mest, spodbuditev njihove ustvarjalnosti in izboljšanje njihove podobe. Doslej je bilo za evropsko prestolnico kulture izbranih več kot 40 mest, od Stockholma do Genove, od Aten do Glasgowa, od Krakova do Porta. Postopek izbora mesta se začne približno šest let vnaprej, vrstni red držav članic, ki imajo pravico gostiti ta dogodek, pa se določi še prej, in sicer v dveh korakih.

Pravila in pogoji za podelitev naziva do vključno leta 2019 so opredeljeni v Sklepu št. 1622/2006/ES Evropskega parlamenta in Sveta. Za obdobje med letoma 2020 in 2033 so bila pravila spremenjena s Sklepom št. 445/2014/EU, ki razširja možnosti za sodelovanje v pobudi evropske prestolnice kulture na države kandidatke in potencialne države kandidatke, pod pogojem, da do datuma povabila k oddaji prijave začnejo sodelovati v programu Ustvarjalna Evropa

(oz. programih, ki ga nasledijo). Mestom iz teh držav se bo ta naziv podelil vsako tretje leto po letu 2021. Sredi leta 2016 je Komisija predlagala spremembo sklepa, da bi za naziv evropske prestolnice kulture lahko kandidirala mesta iz držav EFTA/EGP, če tedaj že sodelujejo v programu Ustvarjalna Evropa oz. programih, ki ga nasledijo. O usodi tega predloga bosta sedaj odločala Svet in Evropski parlament.

### 3. Znak evropske dediščine

Znak evropske dediščine je bil najprej uveden leta 2005 kot medvladna pobuda več držav članic. Komisija je leta 2010 na zahtevo držav članic predlagala, da znak evropske dediščine uradno postane pobuda EU, uveden pa je bil s Sklepom št. 1194/2011/EU. Njegov splošni cilj je okrepiti medkulturni dialog in občutek evropskih državljanov glede pripadnosti k Evropski uniji. Za dosego tega cilja so območja izbrana na podlagi simbolične vrednosti, vloge, ki so jo imela v zgodovini in kulturi Evrope in Evropske unije, ter njihove povezave z demokratičnimi načeli in človekovimi pravicami. Doslej je bilo imenovanih 29 območij.

### 4. Evropsko leto kulturne dediščine 2018

Komisija je Evropskemu parlamentu in Svetu 30. avgusta 2016 predstavila predlog, da se leto 2018 razglasi za evropsko leto kulturne dediščine, za kar sta se predhodno zavzela tako Svet kot Evropski parlament.

Cilj evropskega leta kulturne dediščine 2018 je podariti vlogo evropske kulturne dediščine s spodbujanjem občutka skupne zgodovine in identitete. Natančneje, evropsko leto je bilo zasnovan kot priložnost za to, da se poudari pomen evropske kulture in to, kar lahko EU stori v zvezi z ohranjanjem, digitalizacijo, infrastrukturo, raziskavami in razvojem spretnosti; to je le nekaj področij, ki se podpirajo iz programov financiranja EU, kot je program Ustvarjalna Evropa. Ob upoštevanju tega so po vsej Evropi načrtovani dogodki, pa tudi informacijske in izobraževalne kampanje in kampanje ozaveščanja. O usodi evropskega leta bosta sedaj odločala Svet in Evropski parlament.

### 5. Protipravnih odstranitvev predmetov kulturne dediščine

Z Direktivo 2014/60/EU (prenovitev Direktive 93/7/EGS) želi EU varovati nacionalno bogastvo in uskladiti njeno varstvo z načelom prostega pretoka blaga. Direktiva predvideva fizično vračilo predmetov kulturne dediščine, ki so bili protipravno odstranjeni z ozemlja države članice EU.

Poleg tega določa mehanizme za sodelovanje in postopek proti lastniku za vračilo predmeta kulturne dediščine, ki je bil 1. januarja 1993 ali kasneje protipravno odstranjen z ozemlja ene države članice EU na ozemlje druge države članice EU. Direktiva zajema vse predmete kulturne dediščine, ki so v skladu z nacionalno zakonodajo opredeljeni kot „nacional-

no bogastvo z umetniško, zgodovinsko ali arheološko vrednostjo“.

## 6. Nagrade

Kulturna politika EU podpira podeljevanje nagrad na področju kulturne dediščine, arhitekture, literature in glasbe. Namen teh nagrad EU je poudariti izjemno kakovost in uspešnost evropskih dejavnosti na tem področju. Nagrade v središče postavljajo umetnike, glasbenike, arhitekta, avtorje in tiste, ki so dejavni na področju kulturne dediščine, ter njihovo delo. Tako predstavljajo bogato evropsko kulturno dediščino in pomen medkulturnega dialoga ter čezmejnih dejavnosti na področju kulture v Evropi in prek njenih meja.

## Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament v svoji vlogi sozakonodajalca trenutno preučuje predlog Komisije za to, da se pobuda evropske prestolnice kulture začne izvajati tudi v državah EFTA in EGP. Preučuje tudi predlog Komisije, da bi se leto 2018 razglasilo za evropsko leto kulturne dediščine. V prejšnjem zakonodajnem obdobju je skupaj s Svetom zasnoval znak evropske dediščine in oblikoval direktivo o vračanju predmetov kulturne dediščine, ki so bili odstranjeni z ozemlja države članice.

V letih 2012 in 2013 se je Parlament s Svetom pogajal o glavni finančni podpori za kulturni in ustvarjalni sektor, program Ustvarjalna Evropa. Parlament si med pogajanjem o večletnem finančnem okviru, pa

tudi v okviru letnih proračunskih postopkov dosledno prizadeva za to, da bi bilo programu dodeljenih več proračunskih sredstev. Poročilo o izvajanju programa je v pripravi.

Parlament je v več resolucijah<sup>[1]</sup> izrazil svoje dolgoletno zanimanje za potencial in razvoj kulturnih in ustvarjalnih industrij v gospodarstvu, pa tudi pri izražanju kulturne raznolikosti, pozval pa je tudi k strateškemu pristopu za sproščanje njihovega potenciala.

Parlament se je teme kulturne dediščine lotil v okviru svoje resolucije z naslovom Na poti k celostnemu pristopu do kulturne dediščine za Evropo in poudaril, da največja vrednost kulturne dediščine ostaja njen kulturni pomen, hkrati pa ima pomembno vlogo tudi pri rasti in ustvarjanju delovnih mest. Leta 2015 je pripravil resolucijo o medkulturnem dialogu.

Parlament si prizadeva tudi za sprejetje strateškega pristopa k vlogi kulture v zunanjih odnosih. V pripravljalnem ukrepu proračuna za leti 2013 in 2014 za kulturo v zunanjih odnosih EU je poudaril velik potencial kulture v zunanjih odnosih EU, poudaril pa je tudi, da bodo Evropska unija in njene države članice z boljšim usklajevanjem kulturne diplomacije veliko pridobile; tudi resolucija, ki je bila pripravljena leta 2010, je šla v isto smer. Odbora CULT in AFET trenutno skupaj pripravljata poročilo v odziv na strategijo Komisije za mednarodne kulturne povezave.

→ [Michaela Franke](#)

<sup>[1]</sup> UL C 377 E, 7.12.2012, str. 142; sprejeta besedila, P7\_TA(2013)0368; odbora CULT in ITRE trenutno (oktober 2016) pripravljata skupno samoiniciativno poročilo o dosledni politiki EU za kulturne in ustvarjalne industrije.



## 5.13.2 Avdiovizualna in medijska politika

*Avdiovizualna politika v EU je pretežno urejena s členoma 167 in 173 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). Najpomembnejši zakonodajni dokument avdiovizualne politike je direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah, ki je začela veljati decembra 2007 in je trenutno (2016) v postopku pregleda. Glavni instrument EU za pomoč temu sektorju, zlasti filmu, je MEDIA, podprogram v okviru programa Ustvarjalna Evropa. Listina o temeljnih pravicah Evropske unije določa, da se spoštujeta svoboda in pluralnost medijev.*

### Pravna podlaga

Ne rimska pogodba ne PDEU ne določata neposrednih pooblastil na področju avdiovizualne in medijske politike. Pristojnosti za medijsko politiko se izpeljujejo iz različnih členov PDEU in tako oblikujejo politike za različne sektorje medijskih in komunikacijskih tehnologij. Razlog za to je zapletena narava medijskih izdelkov in storitev, ki jih ni mogoče opredeliti niti kot zgolj kulturno niti kot zgolj ekonomsko dobrino. Pravna podlaga za avdiovizualno in medijsko politiko je v PDEU, in sicer v členih 28, 30, 34, 35 (prost pretok blaga), 45 do 62 (prost pretok oseb, storitev in kapitala), 101 do 109 (politika konkurence), 114 (tehnološko usklajevanje ali uporaba podobnih tehnoloških standardov, na primer pri spletni produkciji), 165 (izobraževanje), 166 (poklicno usposabljanje), 167 (kultura) in 173 (industrija).

### Cilji

Evropska unija v skladu s členom 167 PDEU spodbuja sodelovanje med državami članicami ter po potrebi podpira in dopolnjuje njihove ukrepe na področju umetniškega in literarnega ustvarjanja, vključno z avdiovizualno panogo. Vloga EU na avdiovizualnem področju je ustvariti enoten evropski trg za avdiovizualne storitve. Pri vseh svojih politikah pa mora upoštevati tudi kulturni vidik. Odločitve na tem področju sprejema po rednem zakonodajnem postopku.

### Dosežki

#### A. Regulativni okvir

##### 1. Direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah

V osemdesetih letih 20. stoletja je razvoj radiodifuzijskih tehnologij privedel do rasti števila komercialnih televizijskih postaj v Evropi. Svoje programe so lahko razširjale v več državah, ki so imele pogosto zelo različne zakonodaje na tem področju. Tako se je pojavila potreba po skupnih minimalnih standardih, ki so bili prvič določeni v direktivi o televiziji brez meja (89/552/EGS). Prvi pregled direktive je bil leta 1997, njegov namen je bila večja pravna gotovost. Uvedeno je bilo načelo države izvora, ki pomeni, da izdajatelj televizijskih programov sodijo v pristojnost države članice, v kateri imajo sedež. Zaradi nezmanj-

šane dinamike tehnološkega razvoja v tem sektorju, zlasti na področju nelinearnih storitev, ki jih omogoča internet, kot je video na zahtevo (VOD), ter zaradi vse bolj zabrisanih mej med telekomunikacijami in radiodifuzijo je bila direktiva o televiziji brez meja leta 2007 ponovno pregledana, da bi v njej zajeli tudi te storitve, ki jih zdaj skupaj s klasično radiodifuzijo imenujemo avdiovizualne medijske storitve. Leta 2010 je bila direktiva kodificirana in preimenovana v direktivo o avdiovizualnih medijskih storitvah. Njeni glavni elementi so:

- celovit okvir, ki zmanjšuje regulativno breme, hkrati pa pokriva vse avdiovizualne medijske storitve,
- posodobljena pravila za televizijsko oglaševanje, s katerimi se je izboljšalo financiranje avdiovizualnih vsebin, ter
- obveznost spodbujanja ponudnikov medijskih storitev, da izboljšajo dostop za osebe z okvarami vida ali sluha.

Poročilo Komisije o uporabi direktive iz leta 2012 je pokazalo, da bi spremembe, ki so posledica interneta, na primer povezana televizija, lahko zabrisale meje med radiodifuzijo in prenosom avdiovizualnih vsebin OTT (over-the-top). V razpravi po objavi zelene knjige Komisije iz leta 2013 z naslovom „Priprave na popolnoma zlit avdiovizualni svet: rast, ustvarjanje in vrednote“ je postalo jasno, da se avdiovizualne medijske storitve zlivajo ter da se način, kako se te storitve uporabljajo in zagotavljajo, ves čas spreminja v koraku s tehnološkimi spremembami. Komisija je leta 2015 začela javno razpravo z deležniki, ki ji je 25. maja 2016 sledil predlog za oceno direktive v skladu s programom ustreznosti in uspešnosti predpisov (REFIT), da bi se posodobil regulativni okvir in ohranil stik z najnovejšimi spremembami.

Glavni elementi predloga med drugim so:

- sprememba omejitve za komercialna sporočila z 12 minut na uro na 20 % dnevno v času od 7:00 do 23:00;
- zaščita mladoletnikov pred vsebino, ki bi jih lahko „ogrozila“, pri čemer ista pravila veljajo tako za klasično razširjanje televizijskih programov kot za storitve na zahtevo;
- razširitev določb o evropskih delih na ponudnike storitev na zahtevo, ki morajo zagotoviti, da je

delež evropskih del v njihovih katalogih najmanj 20 % ter da so ta dela ustrezno vidna;

- razširitev področja uporabe direktive na platforme za izmenjavo videov za namene boja proti sovražnemu govoru in zaščite mladoletnikov pred škodljivo vsebino.

Parlament in Svet še preučujeta predlog Komisije; pogajanja po rednem zakonodajnem postopku bodo zelo verjetno potekala v letu 2017 in do konca tega leta naj bi bil dosežen dogovor.

Direktiva vsebuje posebna pravila za zaščito mladoletnih oseb, tako v zvezi s klasično radiodifuzijo kot v zvezi z avdiovizualnimi storitvami na zahtevo. Ta pravila so bila dopolnjena s priporočili o varstvu mladoletnikov in človeškega dostojanstva iz leta 1998 in 2006. Leta 2012 je bila sprejeta Evropska strategija za boljši internet za otroke, ki jo podpira program Boljši internet za otroke (prej imenovan Varnejši internet) v okviru instrumenta za povezovanje Evrope.

## 2. Evropska filmska dediščina

Evropska unija svoje države članice spodbuja k sodelovanju pri ohranjanju in varstvu kulturne dediščine evropskega pomena (člen 167 PDEU). V priporočilu državam članicam glede filmske dediščine poziva k načrtnemu zbiranju, katalogiziranju, ohranjanju in obnavljanju evropske filmske dediščine, da bi jo lahko predali prihodnjim generacijam. Države članice morajo vsaki dve leti poročati, kaj so storile v zvezi s tem, Komisija pa na podlagi teh informacij pripravi poročilo o izvajanju.

### B. Programi financiranja, kakršen je program Ustvarjalna Evropa

Podprogram MEDIA v okviru programa Ustvarjalna Evropa je peti večletni program po letu 1991 za podporo avdiovizualni industriji. Temelji na uspehu svojih predhodnikov, programov MEDIA in MEDIA Mundus (2007–2013). Skupni proračun programa Ustvarjalna Evropa znaša 1,46 milijarde EUR (obdobje 2014–2020), kar je 9 % povečanje glede na prejšnje programe.

Najmanj 56 % tega zneska je rezerviranih za podprogram MEDIA, ki zagotavlja podporo in možnosti financiranja za filmske in televizijske projekte, mreže kinematografov, filmske festivale, razvoj občinstva, ukrepe usposabljanja za avdiovizualno stroko, dostop do trgov, distribucijo, razvoj videoiger, spletno distribucijo in mednarodne koprodukcijske sklade.

### C. Drugi ukrepi, kot je spodbujanje spletne distribucije vsebin, medijske pismenosti in pluralnosti medijev

Medijska pismenost je sposobnost dostopanja do medijev, razumevanja in kritičnega ocenjevanja različnih vidikov medijev in njihovih vsebin ter sposobnost komunikacije v različnih okoljih. Je temeljna spretnost, ne le mlajše generacije, ampak tudi od-

raslih, med drugim starejših ljudi, staršev, učiteljev in medijske stroke. V EU je medijska pismenost pomemben dejavnik aktivnega državljanstva v današnji informacijski družbi. Svet je v sklepih o razvoju medijske pismenosti in kritičnega razmišljanja z izobraževanjem in usposabljanjem z dne 30. maja 2016 poudaril, da je medijska pismenost v dobi interneta in družbenih medijev pomembnejša kot kadarkoli ter da mora biti vključena v programe izobraževanja in usposabljanja na vseh ravneh.

Pluralnost medijev zadeva potrebo po preglednosti, svobodi in raznolikosti evropske medijske krajine. V začetku leta 2012 je EU ustanovila Center za pluralnost in svobodo medijev pri Centru Roberta Schumana za višje študije, raziskovalni pobudi v okviru Evropskega univerzitetnega inštituta v Firencah, ki ga sofinancira EU. Center za pluralnost in svobodo medijev je naslednji korak v nenehnih prizadevanjih Komisije za izboljšanje zaščite pluralnosti in svobode medijev v Evropi in določitev ukrepov, ki so potrebni na evropski ali nacionalni ravni za spodbujanje teh ciljev.

Ukrepi zunaj EU zajemajo zlasti zastopanje evropskih kulturnih interesov v Svetovni trgovinski organizaciji.

### D. Druge pobude

Dan Evrope na filmskem festivalu v Cannesu je od leta 1995 usmerjen v promocijo evropske filmske produkcije. Leta 2004 se je začela podeljevati nagrada Novi talent v EU, s katero naj bi javnosti predstavili mlade evropske režiserje, ki so se udeležili usposabljanja, podprtega s sredstvi programa MEDIA. Leta 2015 je bil ustanovljen Evropski filmski forum, tj. platforma za strukturirani dialog med oblikovalci politik in avdiovizualnim sektorjem.

## Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament poudarja, da bi morala Evropska unija spodbujati rast in konkurenčnost avdiovizualnega sektorja, obenem pa priznati njegov širši pomen za ohranjanje kulturne raznolikosti.

### 1. Evropska avdiovizualna industrija

Evropski parlament je v resoluciji z dne 28. aprila 2015 o evropskem filmu v digitalni dobi<sup>[1]</sup>, ki temelji na resoluciji EP z dne 16. novembra 2011 o evropski kinematografiji v digitalni dobi<sup>[2]</sup>, izrazil odločno podporo evropskim filmarjem in poudaril vlogo finančne podpore podprograma MEDIA v okviru programa Ustvarjalna Evropa. Poudaril je tudi pomen filmske pismenosti in razvoja občinstva.

V svoji resoluciji z dne 11. septembra 2012 o spletni distribuciji avdiovizualnih del v EU<sup>[3]</sup> je obravnaval vidike avtorskih pravic in izzive na področju njegovega

[1] UL C 153 E, 31.5.2013, str. 102.

[2] Sprejeta besedila, P8\_TA(2015)0108.

[3] UL C 353 E, 3.12.2013, str. 64.

varstva zaradi digitalne razpoložljivosti avdiovizualnih del. Odbor EP za kulturo in izobraževanje (CULT) trenutno (oktober 2016) pripravlja poročilo o izvajanju programa Ustvarjalna Evropa in z njim tudi podprograma MEDIA.

## 2. Nagrada LUX

Nagrada LUX, ki jo Evropski parlament podeljuje od leta 2007, je namenjena spodbujanju distribucije evropskih del po vsej EU, zagotavlja namreč možnost podnaslovitve filma v vseh 24 uradnih jezikih EU, vključno z jezikom izvirnika in s podnapisi za gluhe in naglušne. Nagrada LUX je v letu 2016 praznovala deseto obletnico s sočasnim predvajanjem filma Mustang, prejemnika nagrade LUX za leto 2015, po vsej EU in s posebnim nagovorom mednarodno priznanega in nagrajenega filmskega režiserja Kena Loacha v odboru CULT o vlogi evropskega filma v jutrišnji Evropi.

## 3. Direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah

Evropski parlament je z resolucijami o televiziji v osemdesetih in zgodnjih devetdesetih letih dvajsetega stoletja večkrat pozval k sprejetju skupnih tehničnih standardov za neposredno satelitsko oddajanje in za televizijo z visoko ločljivostjo. Direktiva o televiziji brez meja je bila sprejeta leta 1989, Evropski parlament pa jo je vse od sprejetja odločno podpiral. Direktiva je bila pregledana leta 1997 in 2007 ter nato preimenovana v direktivo o avdiovizualnih medijskih storitvah. Njena odobritev je izid pogajanj med Evropskim parlamentom in Svetom, pri katerih je bila upoštevana večina pomislekov, ki so se pojavili v prvi obravnavi v Parlamentu.

Evropski parlament zelo pozorno spremlja izvajanje direktive. V svoji resoluciji z dne 22. maja 2013 o upo-

rabi direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah<sup>[1]</sup> je predstavil več mnenj in priporočil, zlasti v zvezi z dostopnostjo, spodbujanjem evropskih avdiovizualnih del, zaščito mladoletnikov, oglaševanjem, prihodnjimi izzivi in mednarodno konkurenco.

V resoluciji z dne 4. julija 2013 o povezani televiziji<sup>[2]</sup> je Parlament pozval Komisijo, naj oceni, v kolikšni meri je treba prenoviti direktivo o avdiovizualnih medijskih storitvah in druge obstoječe zahteve iz ureditev medijev in omrežij (npr. sveženj ukrepov na področju telekomunikacij). Potreba po pregledu se je nanašala zlasti na pravila o najdljivosti in nediskriminatornem dostopu do platform, tako za ponudnike in razvijalce vsebin kot za uporabnike, ter na razširitev pojma platforme in prilagoditev obstoječih instrumentov novim okoliščinam, kot je razvoj povezane televizije.

Parlament je 12. marca 2014 sprejel resolucijo o pripravah na popolnoma zlit avdiovizualni svet<sup>[3]</sup> (kot odziv na zeleno knjigo Komisije, ki obravnava isto vprašanje). V resoluciji Evropski parlament ugotavlja zlivanje trgov, poudarja potrebo po ohranitvi dostopa in najdljivosti ter po zagotavljanju raznovrstnosti in modelov financiranja ter analizira infrastrukturo in spekter, vrednote in regulativni okvir.

Komisija je z ozirom na te resolucije Parlamenta in na hitrost sprememb v avdiovizualnem sektorju 25. maja 2016 predstavila predlog za spremembo direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah. Odbor CULT v okviru rednega zakonodajnega postopka kot pristojni odbor za to vprašanje trenutno pripravlja poročilo o predlogu Komisije.

→ [Michaela Franke](#)

[1] UL C 55, 12.2.2016, str. 71.

[2] UL C 75, 26.2.2016, str. 141.

[3] Sprejeta besedila, P7\_TA(2014)0232.

## 5.13.3 Izobraževanje in poklicno usposabljanje

*Odločanje glede politike izobraževanja in poklicnega usposabljanja poteka po rednem zakonodajnem postopku. V skladu z načelom subsidiarnosti o tej politiki odloča vsaka država članica sama; EU ima tako predvsem podporno vlogo. Se pa vse države članice srečujejo z nekaterimi skupnimi izzivi: s staranjem družbe, pomanjkanjem znanj in spretnosti pri delovni sili ter svetovno konkurenco – zato je potrebno skupno odzivanje, ko države sodelujejo in se učijo druga od druge<sup>[1]</sup>.*

<sup>[1]</sup> Gl. tudi poglavje 5.13.4 o visokošolskem izobraževanju.

### Pravna podlaga

Medtem ko je bilo poklicno usposabljanje kot področje delovanja Skupnosti opredeljeno v Rimski pogodbi iz leta 1957, je bila pristojnost EU na področju izobraževanja formalno priznana v Maastrichtski pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti leta 1992. V njej je zapisano, da Skupnost „prispeva k razvoju kakovostnega izobraževanja s spodbujanjem sodelovanja med državami članicami ter po potrebi s podpiranjem in dopolnjevanjem njihovih dejavnosti, pri čemer v celoti upošteva odgovornost držav članic za vsebino poučevanja in organizacijo izobraževalnih sistemov, pa tudi njihovo kulturno in jezikovno raznolikost“.

Z Lizbonsko pogodbo se določbe o vlogi EU v izobraževanju in poklicnem usposabljanju niso spremenile (naslov XII, člena 165 in 166). Omeniti pa velja nekaj novih elementov: Lizbonska pogodba na primer vsebuje tako imenovano horizontalno socialno določbo. Člen 9 Pogodbe o delovanju Evropske unije pravi, Da mora Unija pri opredeljevanju in izvajanju svojih politik in dejavnosti upoštevati zahteve, povezane s spodbujanjem visoke stopnje izobraževanja in usposabljanja.

Poleg tega Listina EU o temeljnih pravicah, ki ima enako pravno veljavnost kot Pogodbi (člen 6 PEU), določa, da ima „vsakdo pravico do izobraževanja in dostopa do poklicnega in nadaljnega usposabljanja“ (člen 14) ter da ima „vsakdo pravico do dela in do opravljanja svobodno izbranega ali sprejetega poklica“ (člen 15).

### Cilji

#### A. Cilji po Pogodbi o delovanju Evropske unije

Unija mora pri opredeljevanju in izvajanju svojih politik in dejavnosti upoštevati zahteve, povezane s spodbujanjem visoke stopnje izobraževanja in usposabljanja. Dolgoročni strateški cilji Unije na področju izobraževanja in usposabljanja – leta 2009 jih je opredelil Svet – so tako:

- udeleževati vseživljenjsko učenje in mobilnost,
- izboljšati kakovost in učinkovitost izobraževanja in usposabljanja,

- spodbujati enakost, socialno kohezijo in aktivno državljanstvo,
- na vseh ravneh izobraževanja in usposabljanja krepiti ustvarjalnost in inovativnost, vključno s podjetništvom.

#### B. Prednostne naloge na področju izobraževanja in usposabljanja

Politika izobraževanja in usposabljanja je dobila zagon s sprejetjem strategije Evropa 2020, krovne strategije EU za rast in delovna mesta. Čeprav so za sisteme izobraževanja in usposabljanja pristojne države članice, ima EU osrednjo vlogo pri spodbujanju in dopolnjevanju njihovih prizadevanj za izboljšanje in posodobitev sistemov izobraževanja.

Države članice v okviru strategije Evropa 2020 vsako leto prejmejo posebna navodila v zvezi s prednostnimi reformami v obliki priporočil za posamezne države. Na področju izobraževanja in poklicnega usposabljanja so cilji, instrumenti in ureditve za skupno delo na ravni EU opisani v strateškem okviru Izobraževanje in usposabljanje 2020, ki bo veljal do leta 2020.

Ob njegovem vmesnem pregledu leta 2015 so bili potrjeni štiri strateški cilji, delovni cikel pa je bil postavljen za pet let (v obdobju 2010–2015 je bil triletni). Strateški okvir bo zdaj bolj osredotočen na pomen izobraževanja in poklicnega usposabljanja za zaposlovanje in spodbujanje temeljnih vrednot ter aktivnega državljanstva. Sprememba se odraža tudi pri šestih prednostnih področjih:

- ustrezna in visokokakovostna znanja, spretnosti in kompetence za zaposljivost, inovativnost in aktivno državljanstvo, s poudarkom na učnih izidih,
- vključujoče izobraževanje, enakopravnost, nediskriminacija in spodbujanje državljskih kompetenc,
- odprto in inovativno izobraževanje in usposabljanje s celovitim sprejemanjem digitalne dobe,
- močna podpora učiteljem,
- preglednost in priznavanje znanj, spretnosti in kvalifikacij za omogočanje mobilnosti na področju učenja in dela,

- trajnostne naložbe, uspešnost in učinkovitost izobraževalnih sistemov in sistemov usposabljanja.

Napredek se spremlja s kazalniki in nizom referenčnih vrednosti, zasnovanih tako, da prispevajo k oblikovanju politik na podlagi dejstev in prepoznavanja izzivov. Glavni kazalniki se uporabljajo tudi za spremljanje napredka na številnih dodatnih prednostnih področjih, ki še niso zajeta v referenčnih vrednostih, kot so jeziki, znanje in spretnosti odraslih, naložbe v izobraževanje in usposabljanje, informacijsko-komunikacijska tehnologija v izobraževanju, podjetništvo v izobraževanju ter poklicno izobraževanje in usposabljanje.

Kazalniki in referenčne vrednosti so pomembna orodja za merjenje napredka na področju izobraževanja in usposabljanja. Kot del strateškega okvira za evropsko sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju so bile za leto 2020 določene naslednje referenčne vrednosti EU:

- vsaj 95 % otrok med četrtem letom starosti in šoloobvezno starostjo naj bi bilo vpisanih v predšolsko vzgojo in izobraževanje,
- delež 15-letnikov z nezadostnim znanjem branja, matematike in naravoslovja naj bi bil manjši od 15 %,
- delež oseb, ki zgodaj opustijo izobraževanje in usposabljanje, naj bi bil manjši od 10 %,
- vsaj 40 % ljudi, starih med 30 in 34 let, naj bi imele terciarno izobrazbo,
- povprečno naj bi bilo vsaj 15 % odraslih (starih med 25 in 64 let) udeleženih v vseživljenjskem učenju,
- vsaj 20 % višješolskih diplomantov in 6 % poklicno izobraženih ljudi, starih med 18 in 34 let, naj bi nekaj časa preživelo na izobraževanju ali usposabljanju v tujini,
- delež zaposlenih diplomantov (ljudi, starih med 20 in 34 let, s pridobljeno sekundarno ali terciarno izobrazbo), ki so dokončali izobraževanje v zadnjih treh letih, naj bi znašal vsaj 82 %<sup>[1]</sup>.

Da bi še bolj ozaveščali o pomembnosti poklicnega izobraževanja in usposabljanja za zaposlovanje, EU podpira tudi zunanja raziskovalna središča. Evropski center za razvoj poklicnega usposabljanja (CEDEFOP) je na primer ena od decentraliziranih agencij EU. Ustanovljen je bil leta 1975 in naj bi podpiral razvoj evropskih politik na tem področju in njihovo izvajanje.

<sup>[1]</sup> Strategijo Evropa 2020 si lahko ogledate na povezavi: [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_sl.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_sl.htm). Od posodobljenih sistemov izobraževanje in poklicnega usposabljanja je odvisnih pet vodilnih pobud strategije Evropa 2020: Mladi in mobilnost, Agenda za nove spretnosti in delovna mesta, Digitalna agenda, Unija inovacij in Platforma proti revščini.

EU podpira tudi prednostne naloge bolonjskega procesa, s katerim naj bi dosegli večjo skladnost univerzitetnega študija, in evropskega visokošolskega prostora, oblikovanega leta 2010. S kölnhavnsko-bruškim procesom naj bi spodbudili sodelovanje EU na področju poklicnega izobraževanja in usposabljanja, medtem ko naj bi se s prenovljenim evropskim programom za izobraževanje odraslih spodbujalo to področje izobraževanja. Za obe področji so bile opredeljene prednostne naloge do leta 2020.

Nazadnje je treba omeniti tudi Evropski inštitut za inovacije in tehnologijo (EIT) kot prvo pobudo EU, ki celovito vključuje vse tri strani „trikotnika znanja“ (izobraževanje, raziskave in inovacije). Postal naj bi zgled svetovnega formata ter spodbujal in uvajal spremembe v obstoječe izobraževalne in raziskovalne ustanove (za podrobnejše informacije o visokošolskem izobraževanju gl. poglavje 5.13.4).

### C. Program Erasmus+ (2014–2020)

Področje izobraževanja, usposabljanja in športa velja za osrednje gonilo strategije rasti EU v naslednjem desetletju, saj naj bi z njim premagali socialno-ekonomsko krizo, ki je prizadela države članice, okreplili rast in povečali število delovnih mest ter spodbudili socialno enakost in vključenost.

Erasmus+ je torej program EU za izobraževanje, usposabljanje, mlade in šport za obdobje 2014–2020. Gradi na predhodnih pobudah Unije in spodbuja izmenjave, razvoj sistemov izobraževanja in usposabljanja ter delo z mladimi.

Zasnovan je kot pomoč državam pri prizadevanjih, da bi učinkovito izkoristile potencial evropskega človeškega in socialnega kapitala, obenem pa naj bi s povezovanjem podpore za formalno, neformalno in priložnostno učenje na področju izobraževanja, usposabljanja in mladih podpiral načela vseživljenjskega učenja.

Cilji programa Erasmus+ na področju izobraževanja in usposabljanja so:

- izboljšati raven ključnih kompetenc, znanj in spretnosti s poudarkom na njihovem pomenu za trg dela<sup>[2]</sup> in njihovem prispevku k povezani družbi,
- na ravni izobraževalnih ustanov in ustanov za usposabljanje spodbujati boljšo kakovost, odličnost in inovacije ter internacionalizacijo,
- spodbujati nastanek in ozaveščanje o evropskem prostoru vseživljenjskega učenja, s katerim naj bi dopolnjevali politične reforme na nacionalni ravni, in podpirati posodabljanje sistemov izobraževanja in usposabljanja,

<sup>[2]</sup> Poslovneži menijo, da evropski sistemi izobraževanja in usposabljanja ne posredujejo dovolj pravih spretnosti za zaposljivost in da ne sodelujejo dovolj s podjetji ali delodajalci, da bi učenje približali stvarnosti delovnega okolja.

- okrepiti mednarodno razsežnost izobraževanja in usposabljanja,
- izboljšati poučevanje in učenje jezikov ter spodbujati široko jezikovno raznolikost in medkulturno zavest EU.

Ambiciozni cilj novega programa Erasmus+ je spodbujati sinergijo in plodne izmenjave med različnimi področji izobraževanja, usposabljanja in mladimi, odpravljati umetne meje med različnimi ukrepi in oblikami projektov, razvijati nove zamisli, privabljati nove akterje s področja dela in civilne družbe ter spodbujati nove oblike sodelovanja. Ti cilji so temelj, na katerem bodo izobraževalne ustanove gradile svoje delovanje v okviru ključnih ukrepov. Ključni ukrep št. 1 se osredotoča na mobilnost dijakov in študentov v visokem in poklicnem izobraževanju ter učiteljev z vseh izobraževalnih področij, ključni ukrep št. 2 se ukvarja s partnerstvi, ključni ukrep št. 3 pa podpira reformo te politike.

### Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament redno podpira tesno sodelovanje med državami članicami na področju izobraževanja in usposabljanja ter krepitev evropske razsežnosti v izobraževalni politiki držav članic. Prizadeva si za oblikovanje trdne pravne podlage za izobraževanje in usposabljanje, uspelo mu je zagotoviti višja proračunska sredstva za program Erasmus+, v okviru naslednjega večletnega finančnega okvira je bil ob njegovi podpori določen nov vrstni red prednostnih področij za sredstva EU, tako da naj bi se namenjala področjem, ki so bolj usmerjena v prihodnost: v tem smislu se je zavzel za jasno programsko zasnovo in dodelitev proračunskih sredstev na vseh štirih področjih programa Erasmus+ za izobraževanje in usposabljanje (visokošolsko izobraževanje, poklicno izobraževanje in usposabljanje, šolsko izobraževanje

in učenje odraslih): za mlade, šport in dejavnosti iz programa Jean Monnet.

Evropski parlament je dejaven tudi v političnem ciklu, povezanim s strateškim okvirom za evropsko sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju do leta 2020 ter se odziva se na poročila, pripravljena v tem okviru: na primer z resolucijo o izobraževanju, usposabljanju in Evropi 2020, ki jo je sprejel 11. septembra 2012, ali s poročilom o nadaljnji obravnavi strateškega okvira za evropsko sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju; odziva se tudi na sporočila Komisije o specifičnih področjih izobraževanja in usposabljanja. Kot primer lahko navedemo resolucije Evropskega parlamenta z dne 12. maja 2011 o zgodnjem učenju v Evropski uniji, z dne 1. decembra 2011 o zmanjševanju šolskega osipa, z dne 20. aprila 2012 o posodobitvi evropskih visokošolskih sistemov, z dne 22. oktobra 2013 o ponovnem razmisleku o izobraževanju, z dne 15. aprila 2014 o novih tehnologijah in odprtih izobraževalnih virih, z dne 8. septembra 2016 o spodbujanju podjetništva mladih prek izobraževanja in usposabljanja in z dne 12. aprila 2016 o programu Erasmus+ in drugih instrumentih za spodbujanje mobilnosti pri poklicnem izobraževanju in usposabljanju.

Pripravlja se poročilo o izvajanju programa Erasmus+ (2015/2327(INI)), v katerem naj bi analizirali prva leta njegovega izvajanja, poiskali uspešne točke in predlagali spremembe, da bi izboljšali drugi del tega večletnega okvirnega programa.

V vseh omenjenih dokumentih Evropski parlament neprestano zagovarja stališče, da je izobraževanje bistvenega pomena ne le za ustvarjanje novih priložnosti za mlade, ampak tudi kot priprava ljudi na aktivno državljanstvo v naših kompleksnih družbah.

→ [Michaela Franke / Mara Mennella](#)

## 5.13.4 Visokošolsko izobraževanje

*V skladu z načelom subsidiarnosti se o visokošolskih politikah v Evropi odloča na ravni posameznih držav članic EU. Vloga EU – tako kot pri politikah na področju šolstva, poklicnega usposabljanja, mladih in športa na splošno – je zato predvsem podpirna in deloma usklajevalna. Medtem ko je usklajevanje zakonov in drugih predpisov držav članic izrecno izključeno, lahko EU ukrepa po rednem zakonodajnem postopku in s spodbujalnimi ukrepi. Poleg tega lahko Svet na predlog Komisije sprejema priporočila. Glavni cilji delovanja Unije na področju visokošolskega izobraževanja so: podpora mobilnosti študentov in akademskega osebja, spodbujanje priznavanja diplom in študijskih obdobij, spodbujanje sodelovanja med visokoškolskimi ustanovami in razvoj (univerzitetnega) izobraževanja na daljavo.*

### Pravna podlaga

Izobraževanje – in v tem okviru tudi visoko šolstvo – je kot področje v pristojnosti EU formalno priznala Maastrichtska pogodba iz leta 1992.

Čeprav se z Lizbonsko pogodbo vloga EU v (visokem) šolstvu kot taka ni spremenila, se je to politično področje okrepilo in utegne imeti večji pomen za EU kot v preteklosti. To omogoča horizontalna socialna klavzula, kakor je navedeno v ustreznih virih, saj člen 9 naslova II Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) navaja: „Pri opredeljevanju in izvajanju svojih politik in dejavnosti Unija upošteva zahteve, ki so povezane s spodbujanjem [...] [visoke stopnje] izobraževanja in usposabljanja“. Vidno mesto (visokega) šolstva med pomembnimi temami evropskih politik potrjuje tudi člen 14 v naslovu II Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, ki ima enako pravno veljavo kot temeljne pogodbe, saj jamči „pravico do izobraževanja“<sup>[1]</sup>.

V členu 165(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije je poudarjeno, da „Evropska unija prispeva k razvoju kakovostnega izobraževanja s spodbujanjem sodelovanja med državami članicami ter po potrebi s podpiranjem in dopolnjevanjem njihovih dejavnosti, pri čemer v celoti upošteva odgovornost držav članic za vsebino poučevanja in organizacijo izobraževalnih sistemov, pa tudi njihovo kulturno in jezikovno raznolikost.“ V členu 165(2) PDEU je navedeno, da so cilji dejavnosti Unije „spodbujanje mobilnosti študentov in profesorjev, med drugim s spodbujanjem akademskega priznavanja diplom in študijskih obdobij; pospeševanje sodelovanja med izobraževalnimi zavodi [ter] razvijanje izmenjave informacij in izkušenj glede vprašanj, ki so skupna izobraževalnim sistemom držav članic“.

### Cilji

#### A. Cilji v skladu s Pogodbama Evropske unije

Člen 165(2) PDEU na podlagi dolgoročne zavezanosti EU uveljavljanju vseživljenjskega učenja in mobilnosti, izboljšanju kakovosti in učinkovitosti izobraževanja in usposabljanja ter večji ustvarjalnosti in inovativnosti izrecno navaja cilje delovanja Unije na področju izobraževanja, poklicnega usposabljanja, mladine in športa. Za visoko šolstvo so zlasti pomembni naslednji cilji:

- razvijanje evropske razsežnosti v izobraževanju,
- spodbujanje mobilnosti študentov in profesorjev, med drugim s spodbujanjem akademskega priznavanja diplom in študijskih obdobij,
- pospeševanje sodelovanja med izobraževalnimi zavodi,
- razvijanje izmenjave informacij in izkušenj v zvezi z vprašanji, ki so skupna izobraževalnim sistemom držav članic ter
- spodbujanje razvoja izobraževanja na daljavo.

#### B. Aktualne prednostne naloge na področju izobraževanja in usposabljanja

S strategijo Evropa 2020 se je okrepilo evropsko politično zanimanje za visokošolsko izobraževanje<sup>[2]</sup>. Strategija Evropa 2020 temelji na pametni, trajnostni in vključujoči rasti, ki naj bi jo dosegli z učinkovitejšim vlaganjem v izobraževanje, raziskave in inovacije. Med njenimi ključnimi cilji je občutno povečanje števila mladih, ki dokončajo terciarno izobraževanje (do leta 2020 vsaj 40 % odraslih, starih od 30 do 34 let)<sup>[3]</sup>. Ta ambiciozni cilj je bil nakazan že v strateškem okviru Izobraževanje in usposabljanje 2020 (ET 2020), ki ga je Evropski svet sprejel maja 2009 kot

<sup>[1]</sup> Glej zlasti člen 14(1): „Vsakdo ima pravico do izobraževanja in dostopa do poklicnega in nadaljnega usposabljanja“.

<sup>[2]</sup> Glej strategijo Evropa 2020, objavljeno marca 2010 (COM(2010)2020) (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:SL:PDF>). Za dodatne informacije glej spletno mesto Komisije: [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm)

<sup>[3]</sup> Drugi ključni cilj na področju visokega šolstva je zmanjšanje osipa na manj kot 10 %.

nadaljevanje delovnega programa Izobraževanje in usposabljanje 2010 (ET 2010), in določa skupne strateške cilje za države članice, vključno s sklopom načel za doseg te ciljev<sup>[1]</sup>. EU poleg političnih pobud državnih članic dejavno podpira prednostne naloge bolonjskega procesa, ki si vse od svojega nastanka leta 1999 prizadeva za bolj primerljive, združljive in povezane sisteme visokošolskega izobraževanja v Evropi, vrhunec pa je dosegel z oblikovanjem evropskega visokošolskega prostora z budimpeško-dunajsko deklaracijo ministrske konference marca 2010.

Po sprejetju strategije Evropa 2020 se je Komisija leta 2011 v sporočilu z naslovom Spodbujanje rasti in delovnih mest – program za posodobitev evropskih visokošolskih sistemov<sup>[2]</sup> osredotočila na možnosti teh sistemov. Komisija je priznala, da so za izvajanje reform odgovorne države članice in visokošolske ustanove, vendar je kljub temu pozvala k izvedbi reform, ki so potrebne na nekaterih ključnih področjih, kot so raziskave in zaposlovanje. Predlagan je niz bistvenih politik, ki jih je treba uvesti, skupaj s seznamom sklepov, ki naj jih v prihodnjih letih sprejme Komisija.

Leta 2016 je Komisija ponovno potrdila pomen visokošolskega izobraževanja<sup>[3]</sup> za pridobivanje spretnosti, pomen mobilnosti za formalno in neformalno učenje ter potrebo po posodobitvi visokošolskega izobraževanja, da bo zagotavljalo kvalifikacije, potrebne za delovna mesta v prihodnosti.

## Dosežki

### A. Program Erasmus+ (2014–2020)

Glavni cilj programa Erasmus+, ki je bil sprejet decembra 2013<sup>[4]</sup> in je v veljavi od 1. januarja 2014, je vlaganje v izobraževanje, usposabljanje, mladino in šport v Evropi prek enotnega integriranega programa. Erasmus+ združuje prej ločene sektorske in prečne politike programa vseživljenjskega učenja (2007–2013) na področjih visokega šolstva (Erasmus, Erasmus Mundus, Tempus, dvostranski programi z drugimi državami ali celinami), šolstva (Comenius), poklicnega izobraževanja in usposabljanja (Leonar-

do da Vinci), izobraževanja odraslih (Grundtvig), mladine (Mladi v akciji) in študija evropskega povezovanja (Jean Monnet). Poleg tega je vanj prvič vključen šport. Program vseživljenjskega učenja je imel proračun v višini 7 milijard EUR, program Erasmus pa je na letni ravni vključeval 300 000 učiteljev in 230 000 študentov visokošolskih ustanov. Erasmus+ ima danes proračun v višini 14 milijard EUR, sodelovanje pa je možno tako med državami članicami kot tudi med državami članicami in tretjimi državami.

Namen programa Erasmus+ je prestrukturirati in poenostaviti dejavnosti v zvezi s tremi ključnimi ukrepi na ciljnih področjih:

1. učna mobilnost posameznikov,
2. sodelovanje za inovacije in izmenjavo dobrih praks,
3. podpora za reformo politik.

V splošni zasnovi programa Erasmus+ ima visokošolsko izobraževanje osrednjo vlogo. Namenjenega mu je najmanj 33,3 % skupnega proračuna programa Erasmus+. Pričakuje se, da bosta v obdobju 2014–2020 v programih mobilnosti sodelovala dva milijona študentov visokošolskih ustanov. Poleg tega, da program Erasmus+ spodbuja mobilnost študentov in osebja v visokošolskih ustanovah, zagotavlja tudi sredstva za skupne magistrske programe Erasmus Mundus in posojila za magistrske programe Erasmus+.

### B. Dejavnosti Marie Skłodowska-Curie (MSCA)

Dejavnosti Marie Skłodowska-Curie (MSCA) kot del programa Obzorje 2020 – okvirnega programa EU za raziskave in inovacije – podpirajo usposabljanje na področju raziskav in razvoj poklicne poti s poudarkom na inovacijskih spretnostih. Program zagotavlja sredstva za svetovno in medsektorsko mobilnost, ki omogoča odlične raziskave na katerem koli področju. Kar zadeva visokošolsko izobraževanje, nepovratna sredstva programa MSCA spodbujajo nadnacionalno, medsektorsko in meddisciplinarno mobilnost. MSCA bo postal glavni program EU za doktorsko usposabljanje, ki bo finančno podprl 25 000 doktoratov in podoktorskih raziskovalnih projektov. Poleg omogočanja mobilnosti med državami je cilj MSCA odstraniti resnične in navidezne pregrade med akademskim svetom in drugimi sektorji, zlasti poslovnim. MSCA zagotavlja tudi sredstva za Evropsko noč raziskovalcev, vseevropski niz javnih prireditelj, ki potekajo vsako leto zadnji petek v septembru in so namenjene spodbujanju raziskovalnega dela.

### Vloga Evropskega parlamenta

Zaradi omejene pristojnosti EU na področju visokega šolstva je vloga Parlamenta zlasti spodbujanje tesnega sodelovanja med državami članicami ter krepitev evropskih razsežnosti, kjer je to mogoče.

<sup>[1]</sup> Glej UL C 119, 28.5.2009, str. 2 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:S:L:PDF>). Priloga I, ki opisuje predvidena „evropska merila“, v zvezi z visokošolskim izobraževanjem navaja: „Zaradi vedno večjega povpraševanja po visokošolskih diplomah in ob hkratnem priznavanju, da je poklicno izobraževanje in usposabljanje enako pomembno: [naj bi imelo] do leta 2020 [...] vsaj 40 % ljudi med tridesetim in štiriintridesetim letom terciarno izobrazbo“. Prav tam, str. 7.

<sup>[2]</sup> COM(2011)0567.

<sup>[3]</sup> Novi program znanj in spretnosti za Evropo. Z roko v roki za večji človeški kapital, zaposljivost in konkurenčnost, COM(2016)0381.

<sup>[4]</sup> UL L 347, 20.12.2013, str. 50.



Zaradi rastočega političnega pomena v zadnjih desetletjih in tudi ob pomoči splošnih evropeizacijskih teženj, ki so posledica bolonjskega procesa, Parlament pridobiva vse večjo vlogo pri oblikovanju visokošolskih politik v Evropi.

Uspešno si prizadeva za povečanje proračuna za obstoječe programe na področju visokega šolstva, tudi za Erasmus+, ter se vneto zavzema za premik prednostnih usmeritev financiranja EU v prihodnjem večletnem finančnem okviru v odhodke, usmerjene bolj v prihodnost, kot na primer na področju visokega šolstva.

Parlament se je vedno zanimal za visokošolsko izobraževanje in njegovo povezavo z zaposlovanjem. Leta 2010 je sprejel resolucijo z naslovom Dialog med univerzami in podjetji: novo partnerstvo za posodobitev univerz<sup>[1]</sup>, v kateri poziva k dialogu med visokošolskimi ustanovami in podjetji na vseh študijskih področjih ter opozarja na pomembnost vseživljenjskega učenja in mobilnosti, spodbujanja raziskav in izmenjave najboljših praks.

Po navedenem sporočilu Komisije iz leta 2011 je Parlament leta 2012 sprejel resolucijo o posodobitvi evropskih visokošolskih sistemov<sup>[2]</sup>, v kateri je visokošolske ustanove pozval, naj v svoje učne načrte ponovno vključijo vseživljenjsko učenje, se novim izzivom prilagodijo z oblikovanjem novih študijskih področij, ki odražajo potrebe trga dela, ter spodbujajo enakost med spoloma v visokošolskem izobraževanju. V tej resoluciji Parlament tudi vztraja, da bi

morale države članice doseči cilj vlaganja v izobraževanje v višini 2 % BDP.

Evropski parlament že dolgo izkazuje zanimanje za konsolidacijo in napredek bolonjskega procesa. Poročilo iz leta 2011 o prispevku evropskih institucij h konsolidaciji in napredku bolonjskega procesa je pripeljalo do resolucije Evropskega parlamenta<sup>[3]</sup>, v kateri je poudarjen pomen bolonjskih reform za vzpostavitev evropskega visokošolskega prostora in cilje strategije Evropa 2020.

Leta 2015 je Parlament razpravljal o izvajanju bolonjskega procesa<sup>[4]</sup>. Poslanci so menili, da so bolonjske reforme prispevale k izboljšanju kakovosti izobraževalnih sistemov in privlačnosti visokošolskega izobraževanja v Evropi. Poleg tega so zaradi bolonjskega procesa visokošolske strukture bolj primerljive, saj sistemi za zagotavljanje kakovosti omogočajo priznavanje diplom. Poslanci so tudi pozvali visokošolske ustanove, javne uprave, socialne partnerje in podjetja, naj vzpostavijo stalni dialog o omogočanju in izboljšanju zaposljivosti diplomantov. Pozvali so še k nadaljnjemu razvoju širokega razpona spretnosti in novih modelov za učenje, poučevanje in ocenjevanje.

Parlament zdaj pripravlja poročilo o izvajanju programa Erasmus+ (2015/2327(INI)), v katerem bo analiziral prva leta izvajanja, izpostavil uspehe in predlagal spremembe za izboljšanje drugega dela večletnega okvirnega programa.

→ [Michaela Franke / Mara Mennella](#)

[1] UL C 161 E, 31.5.2011, str. 95.

[2] UL C 258, 7.9.2013, str. 55.

[3] UL C 251 E, 31.8.2013, str. 24.

[4] UL C 346, 21.9.2016, str. 2.

## 5.13.5 Mladi

*Mladi so eno od področij nacionalnih politik. Harmonizacija zakonodaje držav članic zato ni predvidena. Na evropski ravni se o mladinski politiki odloča po rednem zakonodajnem postopku. Mladinski del programa Erasmus+ spodbuja izmenjavo mladih znotraj EU in v tretjih državah.*

### Pravna podlaga

Podlaga za delovanje EU na področju mladih sta člena 165 in 166 PDEU. Vključevanje „mladine“ kot koncepta v evropsko politiko se je začelo z maastrichtsko pogodbo, ki je začela veljati leta 1993. Za ukrepe, ki spadajo na področje uporabe členov 165 in 166, se uporablja redni zakonodajni postopek. Kar zadeva mladinsko politiko, je harmonizacija zakonodaje držav članic izrecno izključena. Svet lahko sprejme priporočila na podlagi predlogov Komisije.

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, ki ima enako pravno veljavnost kot Pogodbi (člen 6 PEU), vsebuje člen o pravicah otrok (člen 24) ter člen o prepovedi dela otrok in varstvu mladih pri delu (člen 32).

### Cilji

Člen 165 PDEU (prejšnji člen 149 PES) je podlaga za delovanje Unije pri spodbujanju razvoja izmenjave mladih ter izmenjave pedagoških in drugih strokovnih delavcev, torej mladinskih delavcev, z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe pa tudi sodelovanja mladih v demokratičnem življenju v Evropi. Člen 166 (prejšnji člen 150 PES) omogoča EU izvajanje politike poklicnega usposabljanja, ki podpira in dopolnjuje dejavnost držav članic. V skladu z njim mora Unija olajševati dostop do poklicnega usposabljanja ter spodbujati mobilnost izobraževalcev in udeležencev usposabljanja, zlasti mladih.

Poleg teh členov položaj otrok in mladih izboljšujejo tudi politike EU na drugih področjih, in sicer pri izobraževanju in poklicnem usposabljanju ter zdravstvu ali v povezavi s pravicami in zaščito otrok in mladih.

### Dosežki

#### A. Strateški okvir

##### 1. Ozadje

Strateški okvir za sodelovanje na področju mladinske politike je bil prvič vzpostavljen leta 2001. Bela knjiga Komisije o mladini je vsebovala predlog državam članicam, naj spodbujajo aktivno državljanstvo mladih, in sicer s sodelovanjem na štirih prednostnih področjih: pri udeležbi, obveščanju, prostovoljnih dejavnostih ter boljšem razumevanju in znanju o mladih, ter naj vključijo mlade v druga politična področja. Na tej osnovi je Svet junija 2002 pripravil okvir za evropsko sodelovanje na področju mladine. Novembra 2005 je bil okvir posodobljen, kot tretji

steber je bil vanj vključen Evropski pakt za mlade, ki je bil tesno povezan s splošnimi strateškimi cilji EU, kot so določeni v lizbonski strategiji, ter predvsem usmerjen v povečanje zaposlenosti in vključevanje mladih v družbo.

##### 2. Strategija EU za mlade 2010–2018

Trenutni okvir za evropsko sodelovanje na področju mladih (2010–2018) je nadgradnja predhodnega okvira za to področje. Svet je novembra 2009 na podlagi sporočila Komisije iz aprila 2009 sprejel resolucijo o okviru, katerega glavna cilja sta ustvariti več enakih priložnosti za mlade v izobraževanju in na trgu dela ter spodbujati aktivno državljanstvo, socialno vključenost in solidarnost med mladimi. Sprejete naj bi bile pobude na osmih področjih delovanja, in sicer izobraževanje in usposabljanje, zaposlovanje in podjetništvo, zdravje in dobro počutje, udeležba, prostovoljne dejavnosti, socialna vključenost, mladi in svet ter ustvarjalnost in kultura.

Ukrepi politik vključujejo tako posebne pobude na področju mladih (na primer prostovoljne dejavnosti, mobilnost) kot tudi pobude za vključevanje (kar pomeni, da naj bi se vprašanja mladih upoštevala pri oblikovanju politik na področjih, ki vplivajo na njihovo življenje).

Delo poteka v triletnih ciklih, prednostne naloge za posamezno področje delovanja pa se določijo za vsak cikel posebej. Za sedanjí (in zadnji) cikel od leta 2016 do 2018 je Svet opredelil šest ključnih ciljev: (1) večjo socialno vključenost vseh mladih, (2) večjo udeležbo vseh mladih v demokratičnem in državljanskem življenju v Evropi, (3) lažji prehod mladih iz mladosti v odraslost, zlasti pri vključevanju na trg dela, (4) podporo zdravju in dobremu počutju mladih, tudi duševnemu zdravju, (5) prispevanje k obravnavanju izzivov in priložnosti digitalne dobe za politiko mladih, mladinsko delo in mlade ter (6) prispevanje k odzivu na priložnosti in izzive v zvezi z vse večjim številom mladih migrantov in beguncev v EU.

Da bi spodbudili vzajemno učenje med državami članicami in omogočili z dokazi podprto oblikovanje politik, Komisija na koncu vsakega delovnega cikla pripravi poročilo EU o mladih, v katerem je predstavljen napredek pri doseganju ciljev. Po potrebi se naročijo dodatne študije. Države članice sodelujejo v strokovnih skupinah na visoki ravni in drugih mrežah. Strukturiran dialog z mladimi in mladinskimi organizacijami mladim omogoča sooblikovanje mladinskih politik. Teme dialoga so tesno usklajene

s skupnimi cilji in spreminjajočimi se prednostnimi nalogami. Da bi dosegli cilje evropskega sodelovanja na področju mladih, je treba uporabiti tudi sredstva iz ustreznih programov EU, kot so Erasmus+, Ustvarjalna Evropa in Evropski socialni sklad.

### 3. Strategija Evropa 2020

Strategija Evropa 2020, ki je bila oblikovana leta 2010, je osredotočena na mlade in obravnava različne cilje v zvezi z njimi, kot so zmanjšanje zgodnjega opuščanja izobraževanja, povečanje deleža mladih diplomantov ter oblikovanje celovitega svežnja političnih pobud za izobraževanje in zaposlovanje. Sem spada tudi program za zaposlitveno mobilnost „Tvoja prva zaposlitev EURES“, ki naj bi olajšal posredovanje delovnih mest po vsej Evropi.

## B. Ustrezni programi EU za porabo sredstev

### 1. Erasmus+

Prvi program EU za porabo sredstev v tem sektorju, tj. Mladi za Evropo (1989–1991), je imel proračun 19,5 milijona EUR. Sledila sta mu programa Mladi za Evropo II (1992–1994; 31,5 milijona EUR) in Mladi za Evropo III (1995–1999; 145,1 milijona EUR). Pravna podlaga za Evropsko prostovoljsko službo (EVS) je bila vzpostavljena leta 1998 s proračunom 48,4 milijona EUR (pred tem je bila od leta 1996 financirana kot poskusni program), od leta 2000 pa je vključena v program Mladi (s proračunom 745 milijonov EUR). Program Mladi v akciji (2007–2013) je imel proračun 1.130,7 milijona EUR. V sedanji generaciji programov so vsi programi za izobraževanje in usposabljanje združeni pod krovnim programom Erasmus+ (2014–2020).

Ta vsebuje posebno poglavje o mladih, za katerega je namenjenih 10 % njegovega letnega proračuna, ki znaša približno 2,1 milijarde EUR. Njegovi posamezni cilji so:

- izboljšati raven ključnih kompetenc ter znanj in veščin mladih, vključno z mladimi, ki imajo manj možnosti, in spodbujati udeležbo v demokratičnem življenju v Evropi in udeležbo na trgu dela, aktivno državljanstvo, medkulturni dialog, socialno vključenost in solidarnost;
- spodbujati večjo kakovost mladinskega dela, zlasti z okrepljenim sodelovanjem med organizacijami na področju mladih in/ali drugimi zainteresiranimi stranmi;
- dopolnjevati politične reforme na lokalni, regionalni in nacionalni ravni ter podpirati razvoj mladinske politike, ki temelji na znanju in dejstvih;
- okrepiti mednarodno razsežnost mladinskih dejavnosti ter vlogo mladinskih delavcev in organizacij kot podpornih struktur za mlade.

Za podporo pri uresničevanju teh ciljev so določeni trije ključni ukrepi: (1) učna mobilnost posamezni-

kov, (2) sodelovanje za inovacije in izmenjavo dobre prakse ter (3) podpora reformi politike.

Program Erasmus+ na podlagi ključnega ukrepa 1 v okviru poglavja o mladini neposredno podpira Evropsko prostovoljno službo (EVS). Namen EVS je pomagati mladim, da kot sodelujoči pri prostovoljskih projektih preživijo neko obdobje v tujini. Za udeležbo v tem programu neformalnega učenja se z orodjem za priznavanje Youthpass izda vseevropsko potrdilo.

Program Erasmus za mlade podjetnike, ki je izpeljanka programa Erasmus+, ponuja obetavnim podjetnikom priložnost, da se učijo od izkušenih podjetnikov, ki vodijo mala podjetja v drugih sodelujočih državah.

## C. Druge pobude EU

### 1. Jamstvo za mlade

Aprila 2013 je Svet sprejel priporočilo o vzpostavitvi jamstva za mlade, s katerim naj bi mladim zagotovili, da bodo v štirih mesecih po tem, ko postanejo brezposelni ali zaključijo formalno izobraževanje, prejeli kakovostno ponudbo za zaposlitev, nadaljnje izobraževanje ali usposabljanje. Kakovostna ponudba bi se morala nanašati na zaposlitev, vajeništvo, pripravništvo ali nadaljnje izobraževanje in biti prilagojena posameznikom in njihovim osebnim okoliščinam. Čeprav morajo to politiko države članice še uvesti in financirati, je sofinanciranje EU že na voljo za regije, kjer brezposelnost mladih presega 25 %, in sicer s posebno proračunsko postavko, pobudo za zaposlovanje mladih in Evropskim socialnim skladom. Za podrobnosti glej članek 5.10.2 o Evropskem socialnem skladu, oddelek B.2.

### 2. Politike o zaščiti otroka

V skladu s Konvencijo Združenih narodov o otrokovih pravicah je otrok vsaka oseba, mlajša od 18 let. Lizbonska pogodba je za EU uvedla cilj spodbujanja otrokovih pravic, medtem ko Listina o temeljnih pravicah zagotavlja, da institucije EU in države članice varujejo otrokove pravice.

Komisija je 15. februarja 2011 sprejela sporočilo z naslovom Agenda EU za otrokove pravice (COM(2011)0060), katerega namen je ponovno poudariti odločno zavezanost vseh institucij EU in držav članic k spodbujanju, varovanju in izpolnjevanju pravic otroka v vseh zadevnih politikah EU ter ta načela udejanjiti s konkretnimi dosežki. V prihodnje bi morali pri oblikovanju, izvajanju in spremljanju politik EU, ki posredno ali neposredno zadevajo otroke, upoštevati načelo največje koristi za otroka, kot je zapisano v Listini EU o temeljnih pravicah in Konvenciji Združenih narodov o otrokovih pravicah.

Pravice otroka se varujejo in spodbujajo tudi v okviru Programa za pravice, enakost in državljanstvo (2014–2020). Poleg tega je Komisija pripravila pregled pravnega reda EU in političnih dokumentov o pravicah otroka.

Evropska unija od leta 2000 financira projekte in ukrepe za boj proti nasilju nad otroki, mladimi in ženskami s programom Daphne, ki je zdaj del Programa za pravice, enakost in državljanstvo (2014–2020). Cilj programa je preprečevanje nasilja nad otroki, mladimi in ženskami ter drugimi ogroženimi skupinami.

Evropski parlament in Svet sta leta 2016 sprejela direktivo o procesnih jamstvih za otroke, ki so osumljene ali obdolžene osebe v kazenskem postopku<sup>[1]</sup>, z namenom zagotoviti, da bodo otroci, ki so osumljene ali obdolžene osebe v kazenskem postopku, lahko razumeli in spremljali tak postopek ter uveljavljali svojo pravico do poštenega sojenja, ter prepričati, da bi otroci ponovno storili kaznivo dejanje, in spodbuditi njihovo vključevanje v družbo.

### 3. Mladina in mediji

Spletne tehnologije otrokom in mladim prinašajo edinstvene priložnosti, saj jim ponujajo dostop do znanja ter omogočajo digitalno učenje in sodelovanje v javnih razpravah. Vendar so lahko otroci pri uporabi sodobne tehnologije še posebno ranljivi. Zaščita otrok in mladostnikov je pomemben del avdiovizualne politike na ravni EU in je pomembna tako v povezavi z linearnimi storitvami, kot je televizija, kot tudi z nelinearnimi medijskimi storitvami, kot so portali za ogled video vsebin na zahtevo. Direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah prepoveduje vključevanje kakršne koli vsebine v linearne televizijske storitve, ki bi lahko škodila mladoletnikom. Za nelinearne avdiovizualne medijske storitve na zahtevo mora biti ta vsebina na voljo tako, da mladoletniki običajno ne bi prišli v stik z njo. Vsebino, ki bi lahko škodila mladoletnikom, je treba oddajati v času, ko je ti ne bodo gledali, ali pa blokirati s tehnološkimi sredstvi, da ne bodo imeli dostopa do nje. Komisija je 25. maja 2016 sprejela nov zakonodajni predlog za direktivo o avdiovizualnih medijskih storitvah, pogajanja med Evropskim parlamentom in Svetom pa bodo po vsej verjetnosti zaključena v letu 2017. Parlament je leta 2015 sprejel resolucijo o boju proti spolni zlorabi otrok na internetu (P8\_TA(2015)0070).

### 4. Evropski mladinski portal

Evropski mladinski portal je spletno mesto, ki mladim po vsej Evropi pomaga izbirati med številnimi

možnostmi, ki jih ponuja EU na različnih področjih, kot so prostovoljstvo, delo, učenje, kultura in ustvarjalnost ipd.

### Vloga Evropskega parlamenta

Parlament je vedno podpiral tesno sodelovanje med državami članicami na področju mladih. Spremljal je oblikovanje mladinske politike in pri njem imel dejavno vlogo, na primer s svojimi resolucijami o strategiji EU za mlade – vlaganje v mlade ter krepitev njihove vloge in položaja (P7\_TA(2010)0166), o izvajanju strategije EU za mlade za obdobje 2010–2012 (P7\_TA(2013)0364), o oceni strategije EU za mlade za obdobje 2013–2015 (P8\_TA(2016)0426) in o jamstvu za mlade (P7\_TA(2013)0016). V zadnjih letih so bile sprejete tudi številne resolucije o zaposlovanju mladih (na primer P8\_TA(2014)0010), podjetništvu (P8\_TA(2015)0292) in boju proti brezposelnosti mladih (P8\_TA(2016)0008). Parlament varuje interese otrok tudi na podlagi peticij, naslovljenih nanj (B8-0487/2016), sprejel pa je tudi resolucijo o zmanjševanju neenakosti s posebnim poudarkom na revščini otrok (P8\_TA(2015)0401). Parlament se je osredotočil tudi na pravice otrok zunaj meja EU, in sicer z resolucijami o položaju otrok po vsem svetu, kot sta resoluciji o izobraževanju otrok v izrednih razmerah in dolgotrajnih krizah (T8-0418/2015) ter o podhranjenosti otrok v državah v razvoju (P8\_TA(2014)0072).

Pri pogajanjih o programu Erasmus+ v letih 2012 in 2013 se je Parlament močno zavzemal za ločeno poglavje o mladih in rezerviran proračun za njegove ključne dejavnosti. Poudaril je tudi, da je treba povečati možnosti za udeležbo prikrajšanih mladih. Odbor za kulturo in izobraževanje v letu 2016 pripravlja poročilo o izvajanju programa, v katerem bo obravnaval tudi delovanje mladinskega dela programa.

Za spodbujanje mladih pri oblikovanju lastnih evropskih projektov sta Parlament in Fundacija za mednarodno nagrado Karla Velikega iz Aachna leta 2008 uvedla evropsko mladinsko nagrado Karla Velikega, ki jo vsako leto podelijo projektom, ki spodbujajo evropsko in mednarodno razumevanje.

→ [Michaela Franke / Mara Mennella](#)

[1] UL L 132, 21.5.2016, str. 1.

## 5.13.6 Jezikovna politika

*Evropska unija je v okviru svojih prizadevanj za spodbujanje mobilnosti in medkulturnega razumevanja kot prednostno nalogo določila učenje jezikov in namenja sredstva številnim programom in projektom na tem področju. Večjezičnost je po kriterijih EU pomemben element evropske konkurenčnosti. Zato je eden izmed ciljev jezikovne politike EU, da bi vsak državljan Unije poleg svojega maternega obvladal še dva tuja jezika.*

### Pravna podlaga

V Evropi je jezikovna raznolikost dejstvo. Jeziki so del evropske identitete in najbolj neposreden izraz kulture. V EU, ki temelji na geslu „združena v raznolikosti“, je sposobnost sporazumevanja v več jezikih dragoceno orodje tako za posameznike kot za organizacije in podjetja. Jeziki imajo ključno vlogo v vsakdanjem življenju Evropske unije, hkrati pa so temelj spoštovanja kulturne in jezikovne raznolikosti v EU.

Spoštovanje jezikovne raznolikosti je temeljna vrednota Evropske unije, enako kot spoštovanje posameznika in odprtost do drugih kultur. To je zapisano v preambuli Pogodbe o Evropski uniji (PEU), ki govori o „zajemanju navdih iz kulturne, verske in humanistične dediščine Evrope, [...] potrjujoč [...] zavezanost načelom svobode, demokracije in spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravne države“. V členu 2 PEU je pripisan velik pomen spoštovanju človekovih pravic in nediskriminacije, v členu 3 pa je navedeno, da EU „spoštuje svoje bogato kulturno in jezikovno raznolikost“. V členu 165(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) je poudarjeno, da „[so] cilji dejavnosti Unije [...] razvijanje evropske razsežnosti v izobraževanju, zlasti s poučevanjem in razširjanjem jezikov držav članic“, pri čemer v celoti upošteva kulturno in jezikovno raznolikost (člen 165(1) PDEU).

Listina EU o temeljnih pravicah, ki je bila sprejeta leta 2000, z Lizbonsko pogodbo pa je postala pravno zavezujoča, prepoveduje diskriminacijo na podlagi jezika (člen 21) in Unijo obvezuje k spoštovanju jezikovne raznolikosti (člen 22).

Institucije Evropske unije upoštevajo načelo jezikovne raznolikosti tudi pri dopisovanju z državljani. Tako ima vsak državljan EU pravico pisati kateri koli instituciji ali organu EU „v enem od jezikov, omenjenih v členu 55(1) navedene Pogodbe o delovanju Evropske unije<sup>[1]</sup>, in prejeti odgovor v istem jeziku“ (člen 24 PDEU).

<sup>[1]</sup> EU ima 24 uradnih jezikov, to so angleščina, bolgarščina, češčina, danščina, estonščina, finščina, francoščina, grščina, hrvaščina, irščina, italijanščina, latvijščina, litovščina, madžarščina, malteščina, nemščina, nizozemščina, poljščina, portugalsčina, romunščina, slovaščina, slovenščina, španščina in švedščina.

### Cilji

Jezikovna politika EU temelji na spoštovanju jezikovne raznolikosti v vseh državah članicah ter na vzpostavljanju medkulturnega dialoga v vsej EU. EU vzajemno spoštovanje v praksi udejanja tako, da spodbuja poučevanje in učenje tujih jezikov in mobilnost vsakega državljana s posebnimi programi za izobraževanje in poklicno usposabljanje. Znanje tujih jezikov velja za eno temeljnih veščin, ki jo mora osvojiti vsak državljan EU, če želi izboljšati svoje izobraževalne in zaposlitvene možnosti. EU zato podpira zamisel, da bi moral vsak državljan ob svojem maternem jeziku obvladati še dva tuja jezika<sup>[2]</sup>. EU sodeluje z državami članicami tudi pri zaščiti manjšin na podlagi Evropske listine Sveta Evrope o regionalnih ali manjšinskih jezikih.

Jeziki so v strateškem okviru „Izobraževanje in usposabljanje 2020“ v skladu s Sklepi Sveta z dne 20. maja 2014 o večjezičnosti in razvoju jezikovnih kompetenc<sup>[3]</sup> obravnavani kot ena od temeljnih veščin v izobraževanju.

Poleg tega od leta 2001 vsako leto 26. septembra praznujemo evropski dan jezikov, namenjen ozaveščanju o veliki raznolikosti jezikov v Evropi.

Evropski parlament v celoti izvaja politiko večjezičnosti, kar pomeni, da so vsi jeziki EU enako pomembni. Vsi parlamentarni dokumenti se prevedejo v vse uradne jezike in vsak poslanec Evropskega parlamenta ima pravico do izbire, v katerem jeziku bo govoril.

### Dosežki

#### A. Oblikovanje politike in podpora raziskavam o jezikih

##### 1. Zaščita manjšinskih jezikov

Evropski parlament je leta 2013 sprejel resolucijo o ogroženih evropskih jezikih in jezikovni raznolikosti v Evropski uniji<sup>[4]</sup>, v kateri je pozval države članice, naj več pozornosti namenijo ogroženim evropskim jezikom ter naj se zavežejo varovanju in spodbujanju raznolikosti jezikovne in kulturne dediščine Unije. Ta

<sup>[2]</sup> COM(2008)0566.

<sup>[3]</sup> UL C 183, 14.6.2014, str. 26.

<sup>[4]</sup> UL C 93, 9.3.2016, str. 52.

resolucija je sledila resoluciji Parlamenta o regionalnih in manj razširjenih evropskih jezikih<sup>[1]</sup> ter resoluciji Sveta o spodbujanju jezikovne raznolikosti in učenja jezikov<sup>[2]</sup>, nakar je Evropska komisija sprejela več akcijskih načrtov in okvirnih strategij za spodbujanje učenja jezikov in jezikovne raznolikosti<sup>[3]</sup>.

## 2. Spletni observatorij za večjezičnost

Evropska unija ima spletni observatorij za večjezičnost, imenovan Poliglotti4.eu. To spletno mesto spodbuja večjezičnost v Evropi ter poroča o primerih dobre prakse v jezikovni politiki in pri učenju jezikov, poleg tega pa oblikovalcem politike, učiteljem, učencem in organizacijam civilne družbe zagotavlja učinkovit nabor orodij za primerljivo spremljanje in večjo učinkovitost pri dejavnostih v sektorju neformalnega in priložnostnega izobraževanja in učenja.

## 3. Primerljivost podatkov o jezikovnih kompetencah

Komisija je leta 2005 objavila sporočilo Evropskemu parlamentu in Svetu o evropskem kazalniku jezikovnih kompetenc<sup>[4]</sup>, instrumentu za merjenje splošnih jezikovnih kompetenc v vseh državah članicah. Okvir zanj je Komisija predstavila v sporočilu, sprejetem 13. aprila 2007<sup>[5]</sup>. V prvem sporočilu je navedla, da je „namen kazalnika [...] izmeriti splošne kompetence tujih jezikov v vsaki državi članici“<sup>[6]</sup>. Ta kazalnik bo zaradi primerljivih podatkov o jezikovnih kompetencah v vseh državah članicah pomagal tudi pri razumevanju, ali ukrepi za uresničitev formule „materni jezik + dva tuja“ delujejo. Ustanovljen je bil svetovni odbor, ki je leta 2011 predstavil rezultate prve raziskave, ki so pokazali na potrebo po bolj izvajani strategiji za učenje jezikov v šolah.

## 4. ECML in Mercator

EU podpira dve raziskovalni središči za jezike, tj. Evropski center za moderne jezike (ECML) in Evropski raziskovalni center za večjezičnost in učenje jezikov (Mercator). ECML spodbuja odličnost in inovacije pri poučevanju jezikov ter Evropejcem pomaga, da se jezikov učijo bolj učinkovito. Njegova glavna cilja sta pomagati državam članicam pri izvajanju učinkovitih politik za poučevanje jezikov z osredotočanjem na učenje in poučevanje jezikov, spodbujanjem dialoga in izmenjavo primerov dobre prakse ter podpreti omrežja in raziskovalne projekte, povezane s programi.

Mercator je del omrežja petih raziskovalnih in dokumentacijskih centrov in je specializiran za regionalne in manjšinske jezike v Evropski uniji.

<sup>[1]</sup> UL C 76 E, 25.3.2004, str. 374.

<sup>[2]</sup> UL C 50, 23.2.2002, str. 1.

<sup>[3]</sup> COM(2003)0449; COM(2005)0596.

<sup>[4]</sup> COM(2005)0356.

<sup>[5]</sup> COM(2007)0184.

<sup>[6]</sup> COM(2005)0356.

## 5. Evropski magisterij iz prevajalstva

Evropski magisterij iz prevajalstva je znak kakovosti za univerzitetne prevajalske programe, ki izpolnjujejo sprejete poklicne standarde in tržne zahteve. Njegov glavni cilj je izboljšati kakovost usposabljanja prevajalcev in pridobiti visoko usposobljene ljudi za delo prevajalcev v EU. Namen evropskega magisterija iz prevajalstva je dvigniti ugled prevajalskega poklica v EU.

## 6. MT@EC, sistem za strojno prevajanje

Sistem Komisije za strojno prevajanje omogoča hiter pregled splošnega pomena vstavljenega besedila. MT@EC lahko obdeluje in prevaja besedila in dokumente, povezane s politiko EU, v vseh 24 uradnih jezikih EU. Sistem je brezplačno na voljo uslužbencem javne uprave v državah članicah EU in državah EGP.

## B. Akcijski programi

### 1. Program Erasmus+

Program EU za izobraževanje, usposabljanje, mlade in šport za obdobje 2014–2020 z imenom Erasmus+ se je pričel januarja 2014. Med posebnimi cilji programa sta tudi učenje jezikov in jezikovna raznolikost. V vodniku po programu Erasmus+ je zapisano, da je „cilj uvedenih priložnosti, ki ponujajo jezikovno podporo, [...] narediti mobilnost bolj učinkovito in uspešno, izboljšati učni uspeh in s tem prispevati k posebnemu cilju Programa“<sup>[7]</sup>. Poleg tega je v okviru ključnega ukrepa 1 za mobilnost posameznikov na voljo jezikovna podpora prek spletne jezikovne podpore Erasmus+. To je koristno orodje, ki ga lahko udeleženci uporabijo za učenje jezika države gostiteljice. Ključni ukrep 2 za sodelovanje za inovacije in izmenjavo primerov dobre prakse spodbuja strateška partnerstva na področju poučevanja in učenja jezikov. Sredstva za jezikovno podporo se lahko po potrebi zagotovijo tudi za upravičence strateških partnerstev, ki organizirajo dolgoročne aktivnosti usposabljanja in poučevanja za osebe, mladinske delavce in učeče se. Program Erasmus+ vsako leto financira tudi številne projekte za podporo poučevanju in učenju znakovnih jezikov ter za ozaveščanje o jezikovni raznolikosti in zaščito manjšinskih jezikov.

### 2. Program Ustvarjalna Evropa

V okviru programa Ustvarjalna Evropa, točneje njegovega podprograma Kultura, se zagotavlja pomoč za prevajanje knjig in rokopisov.

### 3. Evropski dan jezikov

Zaradi velikega uspeha evropskega leta jezikov (2001) sta se Evropska unija in Svet Evrope odločila za praznovanje tako imenovanega evropskega dne-

<sup>[7]</sup> Erasmus+ – Vodnik za prijavitelje 2016, str. 11 ([http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/sites/erasmusplus/files/files/resources/erasmus-plus-programme-guide\\_sl.pdf](http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/sites/erasmusplus/files/files/resources/erasmus-plus-programme-guide_sl.pdf)).

va jezikov vsako leto 26. septembra z najrazličnejšimi prireditvami, ki spodbujajo učenje jezikov v vsej EU. Ta dejavnost je namenjena ozaveščanju državljanov o pomenu številnih govorjenih jezikov v Evropi in vzbujanju zanimanja za učenje jezikov.

## C. Nagrade

### 1. Evropsko jezikovno priznanje

Evropsko jezikovno priznanje podeljuje Komisija z namenom spodbuditi nove pobude pri poučevanju in učenju jezikov, nagraditi nove metode poučevanja jezikov in ozaveščati o regionalnih in manjšinskih jezikih. Priznanje se podeljuje projektom iz sodelujočih držav za najbolj inovativen projekt učenja jezikov, osebo z največjim napredkom pri učenju tujih jezikov in najboljšega jezikovnega učitelja.

### 2. Projekt Juvenes Translatores

Komisija vsako leto podeli nagrado za najboljši prevod 17-letnega dijaka v državah članicah. Jezik izvirnika in prevoda je lahko kateri koli uradni jezik Evropske unije.

## Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament je 19. novembra 2013 sprejel programa Erasmus+ in Ustvarjalna Evropa. Na avdiovizualnem področju bodo v okviru programa Ustvarjalna Evropa do podpore upravičeni filmi, videoigre in večpredstavnostne igre, dokumentarni in kratki filmi. Parlament je dodal tudi posebno določbo o financiranju podnaslavljanja, sinhronizacije in zvočnih opisov evropskih filmov, kar naj bi olajšalo dostop do evropskih del in njihovo kroženje preko meja. Evropski parlament kot sozakonodajalec lahko s samoiniciativni poročili na novo spodbudi razvoj jezikovne politike v Evropi. V svoji resoluciji z dne 24. marca 2009 o večjezičnosti: prednost Evrope in skupna zaveza<sup>[1]</sup> je ponovno izrazil podporo politikam EU na področju večjezičnosti ter pozval Komisijo, naj pripravi ukrepe za priznavanje pomembnosti in spodbujanje jezikovne raznolikosti. V resoluciji o ogroženih evropskih jezikih in jezikovni raznolikosti<sup>[2]</sup> je pozval Komisijo in države članice, naj podprejo ogrožene jezike.

→ [Michaela Franke / Mara Mennella](#)

<sup>[1]</sup> UL C 117 E, 6.5.2010, str. 59.

<sup>[2]</sup> UL C 93, 9.3.2016, str. 52.

## 5.13.7 Šport

*Evropska unija je z začetkom veljavnosti lizbonske pogodbe decembra 2009 prvič pridobila posebno pristojnost na področju športa. EU je pristojna za razvoj politike na podlagi dokazov, pa tudi za spodbujanje sodelovanja in upravljanje pobud v podporo telesni dejavnosti in športu po vsej Evropi. Svet je opredelil ključna vprašanja, ki se jim je treba posvetiti v sodelovanju z drugimi institucijami EU in državami članicami.*

### Pravna podlaga

Pred začetkom veljavnosti lizbonske pogodbe v letu 2009 pogodbe niso omenjale posebne pravne pristojnosti na področju športa. To pa Komisiji ni preprečilo oblikovanja zametkov politike EU za šport, kot so zapisani v beli knjigi o športu iz leta 2007 in z njo povezanim akcijskem načrtu „Pierre de Coubertin“, ki se je začel izvajati v letu 2008. Komisija je tudi neposredno financirala določene športne projekte v sklopu pripravljanih ukrepov za šport v letih 2009, 2010 in 2011.

Člen 6 Pogodbe o delovanju Evropske unije določa, da je „Unija [...] pristojna za izvajanje ukrepov za podporo, uskladiitev ali dopolnitev“ ukrepov držav članic na področju športa.

Člen 165 PDEU podrobno opredeljuje politiko v zvezi s športom. Določa, da Unija prispeva k spodbujanju evropske razsežnosti v športu ob upoštevanju njegove posebne narave, na prostovoljstvu temelječih struktur ter njegove družbene in vzgojne vloge. Člen 165(2) se nanaša na „razvijanje evropske razsežnosti v športu s spodbujanjem pravičnosti in odprtosti pri športnih tekmovanjih in sodelovanja med organi, odgovornimi za šport, ter z varovanjem telesne in moralne integritete športnikov, zlasti najmlajših“.

Nova posebna pristojnost je odprla nove možnosti za ukrepanje EU na področju športa. EU ima zdaj pravno podlago za zagotavljanje strukturne podpore sektorju in program porabe, ki se financira iz proračuna EU. V obdobju 2014–2020 se ustrezna sredstva zagotavljajo iz programa Erasmus+. Ta pristojnost EU omogoča, da bolje spodbuja šport na drugih področjih politik in programov EU, kot sta zdravstvo in izobraževanje.

Zahvaljujoč določbam pogodbe EU prav tako lahko enotno nastopa v mednarodnih forumih in v razmerju do tretjih držav. Ministri za šport iz držav članic EU se sestajajo na uradnih sejah športnega sveta, ki deluje pod okriljem Sveta za izobraževanje, mlade, kulturo – vključno z avdiovizualnimi zadevami – in šport.

Vendar pa so pristojnosti EU na enotnem trgu že znatno vplivale na šport, enako pomembne pa bodo tudi v prihodnje. Sodišče Evropske unije je z leti razvilo obširno in pomembno sodno prakso, ki pomembno vpliva na svet športa (kot je primer Bosman). Obenem je EU preko svojih programov fi-

nanciranja že vplivala na šport z uporabo pooblastil mehkega prava na tesno povezanih področjih, kot so izobraževanje, zdravstvo in socialno vključevanje.

### Cilji

EU z ukrepi na podlagi različnih določb pogodb in izjav obravnava gospodarske, družbene, vzgojne in kulturne vidike športa. Prizadeva si za izpolnitev ciljev večje pravičnosti in odprtosti pri športnih tekmovanjih ter temeljitejšega varovanja moralne in telesne integritete športnikov ob hkratnem upoštevanju posebne narave športa. EU na področju športa pokriva predvsem naslednja področja dejavnosti:

- družbeno vlogo, tj. vprašanja, ki se nanašajo neposredno na državljanke,
- ekonomsko razsežnost, tj. vprašanja, ki vplivajo na ekonomijo športa,
- organizacijo, ki obravnava politični in pravni okvir športnega sektorja.

### Dosežki

#### A. Razvoj politike

##### 1. Bela knjiga o športu in akcijski načrt „Pierre de Coubertin“ (2007)

Bela knjiga Komisije o športu iz julija 2007 je bila prva celostna pobuda o športu, ki jo je pripravila EU. Z izvajanjem predlaganih ukrepov je Komisija zbrala uporabne dokaze o temah, ki jih bo treba v prihodnje obravnavati. V beli knjigi je bilo obdelanih več ciljev, na primer krepitev družbene vloge športa, spodbujanje javnega zdravja s telesno dejavnostjo, spodbujanje prostovoljnih dejavnosti, izboljševanje ekonomske razsežnosti športa in svobodnega gibanja športnikov, boj zoper doping, korupcijo in pranje denarja ter nadzor nad medijskimi pravicami, če naštejemo le nekatere izmed njih.

##### 2. Razvijanje evropske razsežnosti v športu

Bela knjiga o športu iz leta 2007 je utrla pot sporočilu Komisije iz januarja 2011 o vplivu Lizbonske pogodbe na šport z naslovom „Razvijanje evropske razsežnosti v športu“ (COM(2011)0012).

To je prvi dokument o politiki na področju športa, ki ga je Komisija sprejela po začetku veljavnosti te pogodbe. Sporočilo poudarja možnosti, ki jih ima šport, da znatno prispeva k skupnim ciljem strategije



Evropa 2020. Šport namreč povečuje zaposljivost in spodbuja socialno vključevanje. Sporočilo prav tako predlaga, naj EU podpiše Evropsko konvencijo Sveta Evrope proti doping u v športu, razvije in izvaja varnostne ukrepe in zahteve za mednarodne športne dogodke, nadaljuje napredek pri uvajanju nacionalnih ciljev, ki temeljijo na smernicah EU za telesno dejavnost, ter razvije standarde za dostop invalidnih oseb do športnih dogodkov in objektov.

Glede gospodarskih vprašanj Komisija poziva športna združenja, naj vzpostavijo mehanizme za skupno prodajo medijskih pravic, da se zagotovi ustrezna razporeditev prihodkov. Druga vprašanja se nanašajo na pravice intelektualne lastnine na področju športa, spodbujanje izmenjave primerov najboljše prakse o preglednem in trajnostnem financiranju športa ter spremljanje uporabe prava o državni pomoči na področju športa.

Svet je leta 2011 prav tako spodbujal delovni načrt, ki se je osredotočal na pomembna vprašanja, povezana s politiko na področju športa, in podprl oblikovanje strokovnih skupin za vse ukrepe, ki jih je zajemal. Parlament ni le toplo pozdravil sporočila in pripravil lastnega samoiniciativnega poročila, temveč je predlagal tudi pripravo dodatnih načrtov, na primer evropskega tedna športa in nadnacionalnega sodelovanja za izmenjavo primerov najboljše prakse.

### 3. Delovni načrt EU za šport (2014–2017)

Svet se je po izteku prejšnjega delovnega načrta za obdobje 2011–2014 zavzemal za sprejetje novega okvira za oblikovanje politike na področju športa, in sicer resolucije Sveta in predstavnikov vlad držav članic, ki so se sestali s Svetom, z dne 21. maja 2014 o delovnem načrtu Evropske unije za šport za obdobje 2014–2017<sup>[1]</sup>. V resoluciji Sveta so bila kot najpomembnejša vprašanja za EU opredeljena naslednja področja: integriteta športa, ekonomska razsežnost ter razmerje med športom in družbo. Svet je ustanovil pet strokovnih skupin, namenjenih vprašanjem prirejanja izidov, dobrega upravljanja, ekonomske razsežnosti športa, telesne dejavnosti za krepitev zdravja ter razvoja človeških virov v športu. Skupine bodo analizirale razmere na področju zaščite mladoletnikov in vprašanja enakosti spolov v športu. Cilji Sveta so v sodelovanju s Komisijo in državami članicami izvajati delovni načrt, pri tem pa tesno sodelovati s pristojnimi organizacijami na nacionalni, evropski in mednarodni ravni, na primer s Svetom Evrope in Svetovno protidopinško agencijo. Svet Evrope je EU pozval, naj ratificira konvencijo o prirejanju izidov športnih tekmovanj. Cilj konvencije je preprečevati, odkrivati, kaznovati in sankcionirati prirejanje izidov športnih tekmovanj, prav tako pa izboljšati izmenjavo informacij ter sodelovanje na nacionalni in mednarodni ravni med javnimi organi, športnimi organizacijami in ponudniki športnih stav [\[eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:42014Y0614%2803%29\]\(http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:42014Y0614%2803%29\).](http://</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

## 4. Večji športni dogodki

Ker so večji športni dogodki odlična priložnost za prikaz odlik, vrednot in koristi športa v nacionalnem in mednarodnem okviru, je Svet maja 2016 sprejel zaključke o povečanju integritete, preglednosti in dobrega upravljanja večjih športnih dogodkov. Svet je v omenjenih zaključkih pozval države članice, naj vključijo integriteto in preglednost v prihodnje delo na področju športa na ravni EU, podpirajo uveljavljanje meril in postopkov, povezanih z dobrim upravljanjem, ter opredelijo in razvijejo modele javno-zasebnega sodelovanja in izmenjave primerov dobre prakse v zvezi s tem sodelovanjem.

## B. Akcijski programi

### 1. Erasmus+

Prejšnji akcijski načrti in pripravljani ukrepi so utrlj pot za večletni okvirni program na področju športa. Šport je dandanes sestavni del programa Erasmus+, programa EU za izobraževanje, usposabljanje, mlade in šport za obdobje 2014–2020. Namenjeno mu je posebno poglavje in lasten proračun, po zaslugi česar se lahko EU osredotoča na vprašanja, ki jih ni mogoče učinkovito obravnavati na nacionalni ravni. 1,8 % letnega proračuna programa Erasmus+ je namenjenega dejavnostim, povezanim s športom.

Cilj dejavnosti programa Erasmus+ na področju športa je podpirati sodelovalna partnerstva in nepridobitne evropske športne dogodke, pri katerih sodeluje več držav, ki jih vključuje ta program. Program bi moral prav tako prispevati h krepitvi informacijske podlage za sprejemanje odločitev, npr. s financiranjem študij. Nenazadnje, program podpira tudi dialog z ustreznimi evropskimi deležniki.

### 2. Evropski teden športa

Evropski teden športa je vrsta pobud, s katerimi se želi evropske državljanke spodbuditi k izvajanju telesnih dejavnosti, EU pa jih podpira prek programa Erasmus+. Anketa Eurobarometra je namreč pokazala, da 59 % Evropejcev ne telovadi in se ne ukvarja s športom oziroma to počne le redko. Pri tem ne trpijo le njihovo zdravje in dobro počutje, temveč tudi gospodarstvo, saj prihaja do večjih izdatkov za zdravstveno nego, izgube storilnosti na delovnem mestu ter slabše zaposljivosti zaradi negativnih posrednih učinkov. EU za ozaveščanje državljanov vsako leto spodbuja evropski teden športa na nacionalni, regionalni in lokalni ravni.

### 3. Šport in migranti

Socialno vključevanje je ena od prednostnih nalog EU, ko gre za vlogo športa v družbi. Šport ima potencial, da z združevanjem ljudi, oblikovanjem skupnosti ter bojem proti ksenofobiji in rasizmu pomembno prispeva k vključevanju migrantov v EU. Evropska

<sup>[1]</sup> UL C 183, 14.6.2014, str. 12.

komisija poenostavlja izmenjavo primerov dobre prakse na področju vključevanja migrantov. Septembra 2016 je objavila študijo, v kateri je preučila, kako šport podpira vključevanje migrantov v Evropi. Komisija spodbuja tudi projekte in mreže za socialno vključevanje migrantov, kot sta Evropska mreža za vključevanje s športom – spodbujanje enakih možnosti migrantov in manjšin s prostovoljstvom v športu ter Socialno vključevanje in prostovoljstvo v evropskih športnih društvih.

Nogomet igra osrednjo vlogo pri socialnem vključevanju, pri čemer sodeluje tudi sindikat nogometašev (na primer s projektom Pokažimo rasizmu rdeči karton) ali upravni organi, kot je UEFA, ki je EU pomagala z beleženjem dejavnosti svojih članov v korist socialnega vključevanja beguncev.

### Vloga Evropskega parlamenta

Parlament je prepričan, da je vedno bolj potrebno, da EU obravnava športne zadeve, istočasno pa v celoti spoštuje načelo subsidiarnosti. V Parlamentu je za razvoj evropske športne politike pristojen Odbor za kulturo in izobraževanje (CULT). Parlament se zaveda, da je sam šport pomemben družbeni pojav in javno dobro in ga obravnava skupaj z drugimi institucijami EU. Odbor CULT je leta 2012 pripravil poročilo o evropski razsežnosti v športu. Z njim je tlakoval pot evropskemu tednu športa, ki je prvič potekal septembra 2015.

Parlament je zelo dejaven v boju proti vnaprejšnjemu dogovarjanju o izidih tekem in korupciji v športu. Odbor CULT je decembra 2012 pripravil javno razpravo, ki je bila osredotočena na dve osrednji temi, in sicer boj proti nameščanju tekem ter pošteno ravnanje na področju financ. Evropski parlament je marca 2013 sprejel resolucijo<sup>[1]</sup> o vnaprejšnjem

dogovarjanju o izidih tekem in korupciji v športu. Parlament je 11. junija 2015 sprejel tudi resolucijo o razkritju primerov korupcije na visoki ravni v zvezi FIFA<sup>[2]</sup>, trenutno pa razpravlja o „osnutku poročila o celovitem pristopu k politiki na področju športa: dobro upravljanje, dostopnost in celovitost“ (2016/2143(INI)). Odbor CULT je na plenarnem zasedanju julija 2016 Komisiji zastavil vprašanje za ustni odgovor o prirejanju rezultatov tekem in zahteval popolno predanost ratifikaciji Konvencije Sveta Evrope o prirejanju izidov športnih dogodkov. Komisar je v odgovoru poudaril, da Komisija podpira konvencijo, saj gre za dragoceno orodje pri boju proti prirejanju rezultatov tekem in trdno podlago za zagotavljanje vseevropskega usklajevanja in sodelovanja pri boju proti tej težavi. Če želimo, da začne konvencija veljati v EU, je potrebno sodelovanje med državami članicami in institucijami.

Parlament si prizadeva poudariti tudi družbeni pomen športa. Zato je obravnaval vprašanje enakosti spolov v športu<sup>[3]</sup> ter vprašanje aktivnega staranja in medgeneracijske solidarnosti<sup>[4]</sup>. Osrednja vloga športa je omenjena tudi v resoluciji o vključevanju na trg dela in socialnem vključevanju beguncev<sup>[5]</sup>, ki poudarja, da ima šport pomembno vlogo pri spodbujanju socialnega in medkulturnega dialoga, saj omogoča oblikovanje pozitivnih odnosov med lokalnim prebivalstvom ter begunci in prosilci za azil.

Parlament je prav tako poudaril pomen športa za turizem<sup>[6]</sup>, izpostavil, kako pomembne so športne dejavnosti pri povečevanju turistične privlačnosti evropskih regij, in spomnil na priložnosti, ki jih ponujajo potovanja športnikov in obiskovalcev športnih dogodkov, saj je tako mogoče privabiti turiste tudi v najbolj oddaljene regije.

→ [Michaela Franke / Mara Mennella](#)

<sup>[1]</sup> UL C 36, 29.1.2016, str. 137.

<sup>[2]</sup> Sprejeta besedila, P8\_TA(2015)0233.

<sup>[3]</sup> UL C 316, 30.8.2016, str. 2.

<sup>[4]</sup> Sprejeta besedila, P8\_TA(2015)0309.

<sup>[5]</sup> Sprejeta besedila, P8\_TA(2016)0297.

<sup>[6]</sup> Sprejeta besedila, P8\_TA(2015)0391.

## 5.13.8 Komunikacijska politika

*Komunikacijske politike ne urejajo posebne določbe Pogodb, temveč nastaja spontano iz obveznosti Evropske unije, da javnosti pojasnjuje svoje delovanje in politike ter evropsko povezovanje na splošno. Potreba po učinkoviti komunikaciji je pravno utemeljena z Listino Evropske unije o temeljnih pravicah, ki vsem državljanom zagotavlja pravico, da so obveščeni o evropskih zadevah. Nova evropska državljanska pobuda vse od svoje uvedbe leta 2012 državljanom omogoča, da se bolj neposredno vključujejo v pripravo nove zakonodaje in evropske zadeve.*

### Pravna podlaga

Komunikacijski politiki v Pogodbah ni posvečeno nobeno posebno poglavje ali člen. Vendar je Listina Evropske unije o temeljnih pravicah z lizbonsko pogodbo postala zavezujoča in ima enak pravni status kot pogodbe EU. Listina vsem evropskim institucijam določa skupen okvir, da bi dosežke EU povezale z njenimi temeljnimi vrednotami, kadar komunicirajo s širšo javnostjo<sup>[1]</sup>. To je določeno v njenem členu 11 (pravica do obveščanja in svobodnega izražanja ter svoboda in pluralnost medijev), členu 41 (pravica osebe, da se izjasni pred sprejetjem posamičnega ukrepa, ki jo prizadene, in pravica osebe do dostopa do dokumentov, ki se nanjo nanašajo), členu 42 (pravica dostopa do dokumentov evropskih institucij) in členu 44 (pravica do peticije). Ker komunikacijska politika v Pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU) nima posebne pravne podlage, je za vsak ukrep na ravni EU potrebno sklicevanje na člen 352 PDEU<sup>[2]</sup>.

### Cilji

Komuniciranje z državljanji je že dolgo ena od prednostnih nalog evropskih institucij, ki želijo povečati zaupanje v evropsko idejo. Evropska unija je ob zavrnitvi evropske ustave na referendumih v Franciji in na Nizozemskem (maja 2005) ter poznejšem negativnem izidu referenduma o lizbonski pogodbi na Irskem (junija 2008) sprejela vrsto ukrepov, namenjenih izboljšanju komunikacije med institucijami in državljanji Unije.

Ti ukrepi so bili namenjeni obveščanju pripadnikov javnosti o politikah EU in o njihovem vplivu na njihovo vsakdanje življenje. Na podlagi teh informacij lahko evropski državljanji lažje uveljavljajo pravico do sodelovanja v demokratičnem življenju Unije, v kateri naj bi se odločitve sprejemale kar najbolj odprto in s čim večjo udeležbo državljanov ter ob upoštevanju načel pluralizma, sodelovanja, odprtosti in preglednosti. Evropska državljanska pobuda, ki

je ena od novosti v lizbonski pogodbi, od leta 2012 državljanom omogoča, da neposredno predlagajo novo zakonodajo EU.

Od leta 2005 je Komisija izdala številne dokumente o komunikacijski politiki. Ti kažejo na velik pomen te politike, ki temelji na treh načelih:

- posluš za javnost ter upoštevanje njenih stališč in pomislekov;
- pojasnjevanje vpliva politik Evropske unije na vsakdanje življenje državljanov;
- povezovanje z ljudmi na lokalni ravni prek njihovih priljubljenih medijev na nacionalni in lokalni ravni.

Ko je 1. novembra 2014 začela mandat Junckerjeva Komisija, je generalni direktorat Komisije za komuniciranje postal predsedniška služba z naslednjim splošnim ciljem: „Državljanji opažajo, da si EU prizadeva izboljšati njihovo življenje, in se vključujejo v njene dejavnosti. Menijo, da se njihovi pomisleki upoštevajo v evropskem procesu odločanja in poznajo svoje pravice v EU“.

### Dosežki

#### A. Glavne pobude (izbor):

- program Evropa za državljane (gl. tudi spodaj);
- partnerstvo za komuniciranje o Evropi (gl. tudi spodaj);
- komuniciranje o Evropi prek interneta – vključevanje državljanov;
- Debating Europe (Razprave o Evropi) – spletni forum, na katerem lahko ljudje posredujejo svoje pomisleke tistim, ki sprejemajo odločitve;
- preoblikovanje spletnega mesta Evropa v točko „vse na enem mestu“ za vse institucije EU in informacije o EU;
- Komuniciranje o Evropi prek avdiovizualnih medijev, kot je Evropska radijska mreža (<http://www.euranet.eu>), in spodbujanje poročanja o zadevah EU na novih in obstoječih avdiovizualnih platformah;
- odprava vrzeli v komunikaciji med EU in njenimi državljanji z učinkovitim sodelovanjem in partnerstvi.

<sup>[1]</sup> UL C 83, 30.3.2010, str. 389, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:sl:PDF>

<sup>[2]</sup> Glej prečiščeno različico Pogodbe o delovanju Evropske unije (UL C 115, 9.5.2008, str. 199; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2008:115:FULL&from=SL>).

## B. Program Evropa za državljane

Potem ko je Evropski svet na zasedanjih v Tampereju (1999) in Nici (2000) pozval k bolj odprtemu dialogu s civilno družbo, je januarja 2004 začel izvajati prvi akcijski program Skupnosti za spodbujanje aktivnega evropskega državljanstva (Sklep Sveta 2004/100/ES). Ko je projekt ustave za Evropo spodletel, je bil program aktivnega državljanstva nadomeščen s programom Evropa za državljane, ki je bil vzpostavljen s Sklepom 1904/2006/ES Evropskega parlamenta in Sveta za obdobje 2007–2013, njegova skupna finančna sredstva pa so znašala 215 milijonov EUR<sup>[1]</sup>. Na podlagi priporočila, ki je sledilo vmesni oceni tega programa v letu 2010, je Komisija decembra 2011 uradno predlagala nadaljevanje programa Evropa za državljane – sicer v nekoliko spremenjeni obliki – v naslednjem večletnem finančnem okviru 2014–2020<sup>[2]</sup>. Njegov poglavitni cilj je krepitev zgodovinskega spomina in zmožnosti državljanke udeležbe na ravni Unije<sup>[3]</sup>, novi program pa je Svet Evropske unije uradno sprejel 14. aprila 2014 (Uredba Sveta (EU) št. 390/2014)<sup>[4]</sup>. Sredstva programa znašajo 185,5 milijona EUR, kar je manj v primerjavi s predhodnim programom in prvotnim predlogom Komisije. Program Evropa za državljane za obdobje 2014–2020 zagotavlja sredstva na dveh tematskih področjih: (1) evropski zgodovinski spomin, ki se osredotoča na zgodovinske temelje evropskega projekta, in (2) demokratično vključevanje in državljanstva udeležba, ki je usmerjeno v krepitev razumevanja politik EU s strani državljanov in zlasti v zagotavljanje dejavne udeležbe civilne družbe pri oblikovanju evropske politike.

## C. Partnerstvo za komuniciranje o Evropi

Leta 2009 so se Parlament, Svet in Komisija v skupni deklaraciji o partnerstvu za komuniciranje o Evropi<sup>[5]</sup> (podpisani decembra 2008) prvič dogovorili o medinstitucionalnih prednostnih nalogah na področju komuniciranja. Izbrane štiri prednostne naloge so bile volitve v Evropski parlament, energija in podnebne spremembe, 20. obletnica demokratičnih sprememb v srednji in vzhodni Evropi ter ohranjanje rasti, delovnih mest in solidarnosti, zlasti v povezavi z evropskim letom ustvarjalnosti in inovacij. Cilj, naveden v dokumentu, je okrepiti usklajenost in sinergije med dejavnostmi, ki jih izvajajo različne institucije EU in države članice, da bi državljanom omo-

gčili boljši dostop do in boljše razumevanje vpliva politik EU na evropski, nacionalni in lokalni ravni<sup>[6]</sup>.

## D. Evropska državljanstva pobuda

Z lizbonsko pogodbo je bila uvedena evropska državljanstva pobuda, ki od 1. aprila 2012 državljanom Evropske unije zagotavlja večjo vlogo, saj imajo ti pravico Komisijo neposredno pozvati k predložitvi novih političnih pobud. Z njo naj bi evropska demokracija pridobila novo razsežnost, dopolnila naj bi sklop pravic, povezanih z državljanstvom Unije, in okrepila javne razprave o evropski politiki, kar bi pripomoglo k izgradnji pristnega evropskega javnega prostora. Upati je, da se bo z izvajanjem te pobude okrepila udeležba državljanov in organiziran civilne družbe v oblikovanju politik EU. Kot zahteva Pogodba, sta Parlament in Svet na predlog Evropske komisije leta 2011 sprejela uredbo, v kateri so določena pravila in postopki, ki veljajo za novi instrument<sup>[7]</sup>. Evropska državljanstva pobuda omogoča, da milijon državljanov iz vsaj četrtnine držav članic EU Komisijo pozove k predložitvi predlogov pravnih aktov na področjih, za katere je pristojna. Organizatorji državljanstva pobude – državljanjski odbor, ki ga sestavlja vsaj sedem državljanov EU, ki so rezidenti vsaj sedmih različnih držav članic – imajo eno leto časa, da zberejo vse potrebne izjave o podpori, katerih število morajo potrditi pristojni organi v zadevnih državah članicah<sup>[8]</sup>.

## Vloga Evropskega parlamenta

Začetek veljavnosti lizbonske pogodbe je imel skoraj takojšen učinek na delo institucij EU, in sicer v večjem poudarkom na doseganju rezultatov v korist državljanov EU z enostavnejšim in bolj demokratičnim postopkom odločanja. Reformna pogodba je zlasti okrepila vlogo Parlamenta pri oblikovanju Evrope. Kot neposredno izvoljen zastopnik evropskih državljanov ima Evropski parlament jasno odgovornost, da obvešča o namenih Evrope ter izraža interese državljanov v Evropi in ravna v skladu z njimi.

V svojih poročilih je Parlament tako že večkrat predstavil podrobne predloge za izboljšanje odnosov med EU in njenimi državljani. Septembra 2010 je na primer sprejel resolucijo, v kateri je predlagal konkretne ukrepe za večje vključevanje državljanov EU v razprave o evropskih zadevah<sup>[9]</sup>. V poročilu razmišlja, kako bi lahko s komuniciranjem začeli, spodbudili in razvijali razpravo o Evropi. Poudarja, da se

<sup>[1]</sup> UL L 378, 27.12.2006, str. 32, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:378:0032:0040:SL:PDF>).

<sup>[2]</sup> COM(2011)0884, ([http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/doc1383\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/doc1383_en.pdf)).

<sup>[3]</sup> Prav tam, str. 3.

<sup>[4]</sup> UL L 115, 17.4.2014, str. 3, (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2014:115:FULL&from=SL>).

<sup>[5]</sup> COM(2007)0569, ([http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/com/2007/com2007\\_0568sl01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/com/2007/com2007_0568sl01.pdf)).

<sup>[6]</sup> Prav tam, str. 4.

<sup>[7]</sup> UL L 65, 11.3.2011 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:SL:PDF>).

<sup>[8]</sup> Za več informacij o evropski državljanjski pobudi ter pregled pobud v teku in zaključenih pobud glej <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>

<sup>[9]</sup> ULC 308E, 20.10.2011, str. 55, (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2010-0307+0+DOC+PDF+V0//SL>).

bo „evropska javna sfera“ razprave razvila le, če bodo vlade, politične stranke, univerze, javne radiotelevizije in institucije EU bolje komunicirale z državljani. Evropski parlament v resoluciji obravnava tudi revolucijo na področju tako imenovanih socialnih medijev, torej platforme, kot so Facebook, Twitter, MySpace in cela vrsta spletnih dnevnikov (blogov).

Parlament na svojem spletnem mestu državljanom zagotavlja številne informacije in dokumente v vseh 24 jezikih EU. Je tudi zelo dejaven na socialnih omrežjih. Obiskovalci Parlamenta lahko obišejo polkrožno dvorano (v Strasbourgu in Bruslju), Parlamentarium (center Parlamenta za obiskovalce), kmalu pa bodo lahko obiskali tudi Hišo Evropske zgodovine (oba sta v Bruslju). Parlament ima v vsaki državi članici vsaj eno pisarno. Vloga informacijskih pisarn je, da obveščajo o Parlamentu in njegovih poslancih, in sicer s posredovanjem informacij, odgovarjanjem na vprašanja in navezovanju stikov z državljani, deležniki in mediji.

Čeprav ima Parlament vse več pristojnosti, udeležba na njegovih volitvah stalno upada že vse od prvih neposrednih volitev leta 1979. Da bi ta trend obrnili,

Parlament vse bolj uporablja internet, da bi dosegel državljane na spletu. To zlasti velja za leta volitev, ko je uporaba socialnih medijev in spletnih platform za izmenjavo vsebin še posebej zaželena. V okviru projekta Share Europe online, ki trenutno prejema sredstva iz proračuna EU kot pripravljalni ukrep, sta Komisija in Parlament našla način za izmenjavo primerov dobre prakse in hitro pridobivanje strokovnega znanja in izkušenj na področju digitalnih komunikacij v večjezičnem in večkulturnem okolju.

Sedanji trendi vse večje ravnodušnosti ali celo sovražnosti do EU med evropskimi državljani – skupaj s sedanjo finančno krizo ter dozdevnim pomanjkanjem rešitev in odločnih političnih odzivov voditeljev EU – še posebej kličejo po ustreznih komunikacijskih strategijah in politikah na evropski ravni. Dejavna udeležba pri oblikovanju tovrstnih strategij in politik ni le ena od obveznosti Parlamenta do evropskih državljanov, ki jih dejansko zastopa, temveč je tudi v njegovem interesu.

---

→ [Michaela Franke](#)



## ZUNANJI ODNOSI EU

# 6

**Unijo pri delovanju na mednarodni ravni vodijo načela, ki so bila podlaga njenega nastanka, razvoja in širitve ter so zajeta tudi v ustanovni listini Združenih narodov in mednarodnem pravu. V ospredju je zavzemanje za človekove pravice in demokracijo. Unija svoje strateške interese in cilje izraža tudi prek mednarodnih ukrepov. Unija bo še naprej poglobljala in krepila svoje politične in trgovinske vezi z drugimi državami in regijami sveta, ob tem pa organizirala redna vrhovna srečanja s strateškimi partnerji, kot so Združene države Amerike, Japonska, Kanada, Rusija, Indija in Kitajska. Podpira tudi razvoj, sodelovanje in politični dialog z državami Sredozemlja, Bližnjega vzhoda, Azije, Latinske Amerike, vzhodne Evrope, osrednje Azije in zahodnega Balkana. Evropska služba za zunanje delovanje je bila ustanovljena po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe in bo odigrala osrednjo vlogo na teh področjih. Vodi jo visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko, ki je tudi podpredsednik Evropske komisije, med zaposlenimi pa so tudi diplomati držav članic.**



## 6 ZUNANJI ODNOSI EU

- 6.1 Politike na področju zunanjih odnosov — 495**
  - 6.1.1 Zunanja politika: cilji, instrumenti in dosežki — 495
  - 6.1.2 Skupna varnostna in obrambna politika — 498
- 6.2 Zunanjetrgovinski odnosi — 502**
  - 6.2.1 Evropska unija in njeni trgovski partnerji — 502
  - 6.2.2 Evropska unija in Svetovna trgovinska organizacija — 505
  - 6.2.3 Trgovinski režimi, ki se uporabljajo v državah v razvoju — 508
- 6.3 Razvojna politika — 511**
  - 6.3.1 Splošni pregled razvojne politike — 511
  - 6.3.2 Humanitarna pomoč — 514
- 6.4 Človekove pravice in demokracija — 517**
  - 6.4.1 Človekove pravice — 517
  - 6.4.2 Spodbujanje demokracije in opazovanje volitev — 520
- 6.5 Širitev in sosedska politika Unije — 522**
  - 6.5.1 Širitev Unije — 522
  - 6.5.2 Zahodni Balkan — 525
  - 6.5.3 Evropski gospodarski prostor (EGP), Švica in severne države — 528
  - 6.5.4 Evropska sosedska politika — 531
  - 6.5.5 Države vzhodnega partnerstva — 534
  - 6.5.6 Južne partnerice — 539
- 6.6 Odnosi z državami zunaj evropske soseščine — 542**
  - 6.6.1 Čezatlantski odnosi: ZDA in Kanada — 542
  - 6.6.2 Latinska Amerika in Karibi — 545
  - 6.6.3 Rusija in osrednja Azija — 548
  - 6.6.4 Zalivske države, Iran, Irak in Jemen — 552
  - 6.6.5 Afrika — 554
  - 6.6.6 Azija-Pacifik — 557



# 6.1 Politike na področju zunanjih odnosov

## 6.1.1 Zunanja politika: cilji, instrumenti in dosežki

*Skupna zunanja in varnostna politika (SZVP) Evropske unije je bila zasnovana leta 1993 in se je krepila z vsako nadaljnjo pogodbo, nazadnje z Lizbonsko. Z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe leta 2009 se je okrepila tudi vloga Parlamenta na tem področju. Danes Parlament nadzira SZVP in prispeva k njenemu razvoju, zlasti z zagotavljanjem podpore Evropski službi za zunanje delovanje (ESZD), posebnim predstavnikom EU in zunanjim delegacijam EU. Proračunska pooblastila Parlamenta določajo obseg in usmerjenost SZVP, pa tudi finančne instrumente, s katerimi se vzdržujejo zunanje dejavnosti EU. Parlament prek odborov in delegacij ohranja tesne stike z drugimi institucijami EU, državami članicami (predvsem parlamenti posameznih držav), državami partnericami, svetovnimi upravnimi strukturami in nevladnimi akterji. Prav tako je pripomogel k večji skladnosti in preglednosti SZVP in povečal seznanjenost javnosti s to politiko.*

### Skupna zunanja in varnostna politika: razvoj s pogodbami

Skupna zunanja in varnostna politika Evropske unije je bila zasnovana leta 1993 s Pogodbo o Evropski uniji (PEU), s ciljem ohranjanja miru, povečevanja mednarodne varnosti, spodbujanja mednarodnega sodelovanja ter razvoja in utrjevanja demokracije, načel pravne države ter spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Pogodba je tedaj uvedla t. i. sistem treh stebrov, pri čemer je bila SZVP drugi steber. Čeprav so se odzivi v okviru skupne zunanje politike oblikovali s skupnimi stališči in ukrepi, je SZVP v osnovi temeljila na medvladnih postopkih in konsenzu.

Amsterdamska pogodba je leta 1997 uvedla učinkovitejši postopek odločanja, vključno z instrumentom konstruktivne vzdržanosti in glasovanja s kvalificirano večino. Evropski svet je decembra 1999 vzpostavil funkcijo visokega predstavnika za SZVP (ter generalnega sekretarja Sveta). Pogodba iz Nice je leta 2003 uvedla nadaljnje spremembe za lažje sprejemanje odločitev, političnemu in varnostnemu odboru, ustanovljenemu s sklepom Sveta iz januarja 2001, pa je podelila mandat, da lahko izvaja politični nadzor in strateško vodi operacije kriznega upravljanja. Po neuspelem projektu evropske ustave leta 2005 so bile osrednje institucionalne določbe prenesene v naslednjo reformno pogodbo, podpisano 19. oktobra 2007 v Lizboni.

Z Lizbonsko pogodbo, ki je začela veljati 1. januarja 2009, je Unija dobila status pravne osebe in institucionalna sredstva za zunanje delovanje, odprav-

ljena pa je bila tudi stebrna struktura EU. Pogodba je na področju SZVP uvedla vrsto novih akterjev, vključno z visokim predstavnikom Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko (ki opravlja tudi vlogo podpredsednika Komisije) in novim stalnim predsednikom Evropskega sveta. S pogodbo se je poleg ustanovitve ESZD nadgradila tudi skupna varnostna in obrambna politika (SVOP), ki je eden osnovnih delov SZVP (podrobnosti najdete v 6.1.2).

Pravna podlaga SZVP je bila opredeljena s Pogodbo o Evropski uniji in spremenjena z Lizbonsko pogodbo. Členi 21–46 v naslovu V Pogodbe o Evropski uniji opredeljujejo „splošne določbe o zunanjepolitičnem delovanju Unije in posebne določbe o skupni zunanji in varnostni politiki. V Pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU) je zunanje delovanje Unije zajeto v petem delu, v členih 205–222. Zanj se uporabljata tudi člena 346 in 347 sedmega dela.

### Pooblastila in instrumenti Parlamenta v okviru zunanje politike

Kljub omejeni formalni vlogi pri sprejemanju odločitev na področju zunanje politike je Evropski parlament že vse od začetka podpiral koncept skupne zunanje in varnostne politike in je poskušal razširiti njeno področje uporabe. Ob mednarodnih izzivih zadnjega desetletja je vztrajno pozival k vzpostavitvi funkcije „zunanjega ministra“ EU in k ustanovitvi „evropske diplomatske službe“. Z Evropsko službo za zunanje delovanje, s predsedstvom EU, sekretariatom Sveta in Komisijo, pa tudi s parlamenti držav članic je v praksi vzpostavil določeno mero neformalnega sodelovanja na področju zunanjih zadev.

V skladu s členom 36 Pogodbe o Evropski uniji se mora visoki predstavnik redno posvetovati s Parlamentom o glavnih vidikih in temeljnih usmeritvah SZVP ter ga obveščati o njenem razvoju. Parlament dvakrat letno organizira razpravo o poročilih o napredku pri izvajanju SZVP ter podaja priporočila Svetu in visokemu predstavniku.

Pravica Parlamenta, da se ga obvešča in z njim posvetuje o SZVP/SVOP, je bila leta 2010 dodatno okrepljena z izjavo o politični odgovornosti, ki jo mora podati visoki predstavnik/podpredsednik Komisije. Z njo se je med drugim:

- povečal pomen skupnih posvetovalnih sej, na katerih se lahko določena skupina poslancev Evropskega parlamenta sestane s partnerji iz političnega in varnostnega odbora Sveta, ESZD in Komisije ter razpravlja o načrtovanih in poteka-jočih civilnih misijah SVOP;
- utrdila pravico posebnega odbora Parlamenta, da lahko dostopa do zaupnih informacij v zvezi s SZVP in SVOP. Ta pravica temelji na medinstitucionalnem sporazumu iz leta 2002;
- vzpostavila izmenjava mnenj z vodjami misij, vodjami delegacij in drugimi višjimi uradniki EU med sejami in predstavitvami parlamentarnih odborov;
- visokemu predstavniku je bila naložena naloga, da vsaj dvakrat letno Parlamentu poroča o aktualnih dogodkih glede SZVP/SVOP in odgovarja na vprašanja.

Parlament poleg tega političnega dialoga svoja pooblastila izvaja tudi prek proračunskega postopka, pri katerem kot veja proračunskega organa EU odobri letni proračun SZVP. Prav tako v postopku tristranskih pogajanj s Svetom in Komisijo sooblikuje ustrezne zunanje-politične finančne instrumente (na primer evropski instrument za demokracijo in človekove pravice ter instrument za stabilnost).

Parlament redno nadzira dejavnosti ESZD in oblikuje priporočila o strukturnih vprašanjih, od geografske uravnoveženosti in enakopravne zastopanosti sploh do stikov z drugimi institucijami EU in diplomatskimi službami držav članic. Prav tako redno razpravlja z visoko predstavnico in posebnimi predstavniki EU, imenovanimi za določene regije ali vprašanja. Tudi parlamentarni odbori, ki so pomagali pri ustanovitvi ESZD, izmenjujejo mnenja z novoimenovanimi vodjami delegacij ESZD.

Parlament spremlja tudi pogajanja o mednarodnih sporazumih in njihovo izvajanje. Svet lahko zaključí pogajanja šele, ko pridobi soglasje Parlamenta (podrobnosti najdete v 6.2.1 in 6.2.3).

## Notranje strukture Parlamenta, ki sodelujejo pri SZVP

Večina dela Parlamenta na področju SZVP se opravi v posebnih odborih, zlasti Odboru za zunanje zadeve (AFET) in dveh pododborih (Odbor za varnost in obrambo (SEDE) ter Odbor za človekove pravice (DROI)), pa tudi v Odboru za mednarodno trgovino (INTA) in Odboru za razvoj (DEVE). Ti odbori oblikujejo SZVP s poročili in mnenji, ki jih pripravljajo. Prav tako so osnovne kontaktne točke za svetovne strukture upravljanja (vključno z Združenimi narodi), druge institucije EU, predsedstva Svetu in parlamente držav članic.

Z delom na področju SZVP so povezane tudi parlamentarne delegacije, katerih vloga je negovati in razvijati mednarodne stike Parlamenta (predvsem z medparlamentarnim sodelovanjem) ter spodbujati temeljne vrednote Unije, vključno s svobodo, demokracijo, človekovimi pravicami, temeljnimi svoboščinami in načeli pravne države. Trenutno deluje 34 stalnih medparlamentarnih delegacij, vključno s skupnimi parlamentarnimi odbori, odbori za parlamentarno sodelovanje, drugimi parlamentarnimi delegacijami in skupnimi parlamentarnimi skupščinami.

Najpomembnejše so naslednje medparlamentarne delegacije:

- Skupna parlamentarna skupščina AKP-EU združuje poslance Evropskega parlamenta in izvoljene predstavnike afriških, karibskih in pacifiških držav (države AKP), ki so podpisale sporazum iz Cotonouja. Sestavlja jo po 78 poslancev Evropskega parlamenta in držav AKP, sestaja pa se dvakrat letno. Ukvarja se predvsem z vprašanji razvojnega sodelovanja ter spodbujanja demokracije in človekovih pravic, na podlagi česar so nastale skupne zaveze.
- EuroLat je skupna večstranska skupščina, nastala na podlagi strateškega partnerstva med dvema regijama, ki sta ga junija 1999 sklenili EU ter latinskoameriška in karibska regija. Sestavlja jo 150 poslancev, 75 iz Evropskega parlamenta in 75 iz latinskoameriških regionalnih parlamentov, vključno s Parlatinom (latinskoameriškim parlamentom), Parlandinom (andskim parlamentom), Parlacenom (srednjeameriškim parlamentom), Parlasurom (parlament skupine Mercosur) ter nacionalnima kongresoma Čila in Mehike.
- Parlamentarna skupščina EuroNest je parlamentarni forum vzhodnega partnerstva EU, v njej pa sedijo poslanci Evropskega parlamenta in poslanci parlamentov iz držav vzhodnega partnerstva. EuroNest na letnih plenarnih zasedanjih razpravlja o regionalnih zadevah, ki so v skupnem interesu. Deluje v okviru štirih stalnih tematskih odborov (za politične, gospodarske, energetske in socialne zadeve) in dveh delovnih skupin (za Belorusijo in poslovniki). Sestavlja jo

60 poslancev Evropskega parlamenta in 60 poslancev iz držav vzhodnega partnerstva (10 iz vsake države). Deset sedežev za Belorusijo je trenutno praznih, saj Parlament članov beloruske skupščine ne priznava kot predstavnike ljudstva.

- Parlamentarna skupščina Unije za Sredozemlje predstavlja parlamentarno razsežnost Unije za Sredozemlje, ki je nadomestila evro-sredozemsko partnerstvo (barcelonski proces). Parlamentarna skupščina Unije za Sredozemlje je naslednica evro-sredozemske parlamentarne skupščine, uradno pa je bila ustanovljena leta 2008 na vrhovnem zasedanju predsednikov držav ali vlad iz 43 držav. Med 240 člani je 120 poslancev iz desetih sredozemskih držav, 75 poslancev iz držav članic EU in 45 poslancev Evropskega parlamenta. Skupščina je pristojna za krepitev evro-sredozemskega partnerstva in obravnavo vprašanj vzajemnega političnega, gospodarskega in kulturnega interesa. Evropski parlament je skupščini predsedoval do marca 2013.

(Podrobnosti o parlamentarni skupščini zveze NATO najdete v 6.1.2)

### Vpliv Evropskega parlamenta na SZVP

Sodelovanje Evropskega parlamenta pri SZVP prispeva k večji demokratični odgovornosti te politike. Evropski parlament odločno podpira institucionalno ureditev po Lizbonski pogodbi ter se zavzema za vidnejšo vlogo ESZD, delegacij EU in posebnih predstavnikov EU, pa tudi za skladnejšo in učinkovitejšo SZVP. Prizadeva si za skladnejše politične in finančne zunanje-politične instrumente EU, da bi preprečili podvajanje in neučinkovitost.

Evropski parlament ponuja platformo za izmenjavo mnenj med institucionalnimi in vladnimi oblikovalci politike, civilno družbo in epistemskimi skupnostmi (na primer možganskimi trusti in akademiki) ter pomaga pri ozaveščanju javnosti o SZVP in lažjem sodelovanju obsežnejše palete vladnih in nevladnih partnerjev v EU in zunaj nje. S svojimi dejavnostmi povečuje prepoznavnost zunanje politike EU ter povezuje institucije EU in državljane.

### Globalna strategija in Evropski parlament

Evropski svet je visoki predstavnici Federici Mogherini junija 2015 naročil, naj do junija 2016 pripravi globalno strategijo EU za zunanjo in varnostno politiko. Do tega je prišlo na osnovi strateške ocene, ki jo je visoka predstavnica pripravila o osrednjih spremembah in izzivih v globalnem okolju in v kateri je poudarila, da je treba pregledati evropsko varnostno

strategijo iz leta 2003. Cilj globalne strategije je bil zagotoviti obsežen strateški okvir, s katerim naj bi EU razumela aktualne mednarodne izzive ter se odločno in usklajeno soočila z njimi, pri tem pa uporabila široko paleto orodij in mehanizmov, ki so ji na voljo.

Evropski parlament je bil v postopek posvetovanja o globalni strategiji vključen skupaj z državami članicami, nacionalnimi parlamenti, strokovnjaki in širšo javnostjo. Organiziral je seje Odbora za zunanje zadeve (AFET) in predstavitev strokovnjakov, namenjene globalni strategiji, sprejel pa je tudi resolucijo o EU v spreminjajočem se globalnem okolju – bolj povezanem, konfliktnem in kompleksnem svetu, v kateri je nakazal svoje videnje prihodnje usmeritve zunanje politike EU.

28. junija 2016 je visoka predstavnica Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko Federica Mogherini Evropskemu svetu predstavila globalno strategijo za zunanjo in varnostno politiko Evropske unije, ki s posebnim poudarkom na varnosti in v želji po strateški avtonomiji in načelnim, a pragmatičnim pristopom do evropskega konteksta predstavlja pomembno spremembo v primerjavi z evropsko varnostno strategijo iz leta 2003. Globalna strategija EU določa pet prednostnih nalog zunanje politike EU:

- Varnost naše Unije,
- Državna in družbena odpornost vzhodno in južno od nas,
- Celosten pristop do konfliktov,
- Kooperativne regionalne ureditve,
- Globalno upravljanje za 21. stoletje.

Da bo nova strategija dejansko učinkovita, bo EU ponovno pregledala obstoječe sektorske strategije ter vzpostavila in začela izvajati nove tematske in geografske strategije v skladu s prednostnimi nalogami globalne strategije. Med temi bo sektorska strategija, v kateri se bodo podrobneje opredelile raven ambicij, naloge, zahteve in prednostne naloge z vidika zmogljivosti. Evropski voditelji držav ali vlad so globalno strategijo pozdravili in visoko predstavnico, Komisijo in Svet pozvali k njeni nadaljnji obravnavi. Ta se je začela z razpravo na Svetu za zunanje zadeve 18. julija 2016, kjer so ministri izrazili pripravljenost za nadaljevanje dela v fazi izvajanja. Visoka predstavnica načrtuje, da bo jeseni predstavila procese in časovni okvir, pa tudi kaj vse bo potrebno za to, da bo vizija iz strategije postala operativna. Izvajanje globalne strategije bo pregledano vsako leto v posvetovanju s Svetom, Komisijo in Evropskim parlamentom, s čimer bo zagotovljeno njeno ustrezno spremljanje.

→ Wanda Troszczyńska-van Genderen / Jérôme Legrand

## 6.1.2 Skupna varnostna in obrambna politika

*Skupna varnostna in obrambna politika (SVOP) kot del skupne zunanje in varnostne politike (SZVP) Evropske unije pokriva vojaške operacije in civilne misije Unije. Zagotavlja politični okvir za številne stalne politične in vojaške strukture ter operacije v tujini. Politika je bila leta 1999 vključena v pogodbi o EU. Evropska varnostna strategija od leta 2003 določa strategijo SVOP, Lizbonska pogodba pa zagotavlja pravno jasnost glede institucionalnih vidikov ter krepí politično in proračunsko vlogo Evropskega parlamenta. SVOP je kot ena od najbolj prepoznanih in najhitreje razvijajočih se politik EU v manj kot desetih letih dosegla pomembno strateško usmeritev in operativno zmogljivost. V luči varnostnih razmer in izzivov v okolici Evrope ter zahteve po večji vlogi EU pri zagotavljanju varnosti, ki so jo izrazile države članice in državljani (ki se odraža v globalni strategiji EU iz junija 2016), se SVOP še naprej razvija. S potrebno pobudo držav članic, Komisije in Evropske službe za zunanje delovanje ter podporno vlogo Parlamenta se bo najverjetneje razvijala še naprej, kot je določeno v Lizbonski pogodbi.*

### Pravna podlaga

Skupna varnostna in obrambna politika je sestavni del skupne zunanje in varnostne politike Unije<sup>[1]</sup>. SVOP uokvirja Pogodba o Evropski uniji (PEU). Člen 41 opisuje financiranje skupne zunanje in varnostne politike in skupne varnostne in obrambne politike, natančneje pa je ta opisana v členih 42–46 oddelka 2 poglavja 2 naslova V „Določbe o skupni varnostni in obrambni politiki“, ter v protokolih 1, 10 in 11 in izjavah 13 in 14. Posebno vlogo Evropskega parlamenta v SZVP in SVOP opisuje člen 36 PEU.

### Posebnosti SVOP

Sklepe o skupni varnostni in obrambni politiki sprejemata Evropski svet in Svet Evropske unije (člen 42 PEU). Sprejemajo se soglasno, z nekaj pomembnimi izjemami, ki se nanašajo na Evropsko obrambno agencijo (EDA, člen 45 PEU) in stalno strukturno sodelovanje (PESCO, člen 46 PEU), za kar velja večinsko glasovanje. Predloge sklepov običajno oblikuje visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko, ki je obenem tudi podpredsednik Evropske komisije.

Lizbonska pogodba uvaja pojem evropske politike na področju zmogljivosti in oborožitve (člen 42(3) PEU), ki pa še nima okvira. Z zahtevo, da Evropska obrambna agencija izvaja svoje naloge po potrebi v povezavi s Komisijo (člen 45(2) PEU), je nastala tudi povezava med SVOP in drugimi politikami Unije. To velja zlasti za raziskovalno, industrijsko in vesoljsko politiko Unije, s čimer je Parlament dobil pristojnosti, s katerimi si lahko bolj kot v preteklosti prizadeva vplivati na SVOP.

### Vloga Evropskega parlamenta

Parlament ima pravico do nadzora SVOP in da se v zvezi s to politiko na lastno pobudo obrne na visokega predstavnika/podpredsednika in na Svet (člen 36 PEU). Poleg tega je pristojen za proračun za financiranje te politike (člen 41 PEU). Parlament dvakrat letno razpravlja o napredku pri izvajanju SZVP in SVOP ter sprejema poročila, in sicer poročilo o SZVP Odbora za zunanje zadeve, ki po potrebi zajema elemente SVOP, in o SVOP, ki ga pripravlja Pododbor za varnost in obrambo.

Od leta 2012 Evropski parlament in nacionalni parlamenti držav članic dvakrat letno organizirajo medparlamentarne konference, na katerih razpravljajo o zadevah skupne zunanje in varnostne politike. Medparlamentarno sodelovanje na teh področjih določa Protokol 1 k Lizbonski pogodbi, ki opisuje vlogo nacionalnih parlamentov v EU.

Novosti v Lizbonski pogodbi so omogočile izboljšanje politične usklajenosti SVOP. Visoki predstavnik/podpredsednik ima osrednjo institucionalno vlogo, saj predseduje Svetu za zunanje zadeve v sestavi obrambnih ministrov (organ EU za sprejemanje odločitev glede SVOP) in vodi agencijo EDA. Politični okvir za posvetovanja in dialog z Evropskim parlamentom se razvija, kar slednjemu omogoča, da polno sodeluje pri razvoju SVOP. Skladno z Lizbonsko pogodbo je Parlament partner, ki sodeluje pri oblikovanju zunanjih odnosov Unije in obravnava izzive, opisane v Poročilu o izvajanju evropske varnostne strategije iz leta 2008. V poročilu je navedeno: „Nikakor ne smemo izgubiti podpore širše javnosti glede našega posredovanja po svetu. V sodobnih demokracijah, kjer mediji in javno mnenje ključno vplivajo na oblikovanje politik, je podpora ljudstva temeljnega pomena za ohranjanje našega posredovanja v tujini. Na nestabilna območja po svetu pošiljamo policijsko in vojaško osebje ter strokovnjake na področju pravosodja. Dolžnost vlad, parlamentov in

<sup>[1]</sup> Glej naslov V Pogodbe o Evropski uniji: „Splošne določbe o zunanjem delovanju Unije in posebne določbe o skupni zunanji in varnostni politiki“. Glej tudi preglednico dejstev 6.1.1 o zunanji politiki EU.

institucij EU je, da obveščajo, kako s tem prispevamo tudi k lastni varnosti.”

### Vprašanja, pomembna za Evropski parlament

Parlament obravnava dogajanje na področju SVOP, ki se nanaša na institucije, zmogljivosti in operacije, in zagotavlja, da se pri varnostnih in obrambnih vprašanih upoštevajo pomisleki, ki jih izražajo državljani EU. Redno se odvijajo posvetovanja, predstavitve in delavnice, na katerih se med drugim obravnava naslednje teme:

- več kot 20 civilnih in vojaških misij SVOP na južnem Kavkazu, v Afriki, na Bližnjem vzhodu in v Aziji,
- mednarodne krize z varnostnimi in obrambnimi posledicami in reforme varnostnega sektorja po krizah,
- večstransko varnostno in obrambno sodelovanje in strukture zunaj EU, zlasti v povezavi z Natom,
- mednarodni razvoj dogodkov na področju nadzora orožja in neširjenja orožja za množično uničevanje,
- boj proti mednarodnemu terorizmu, piratstvu, organiziranemu kriminalu in tihotapljenju,
- krepitev vloge Parlamenta pri SVOP s politikami EU, ki vplivajo na varnost in obrambo (kot so notranja varnost in varnost na mejah, raziskave ter industrijska in vesoljska politika),
- dobre prakse za večjo učinkovitost varnostnih in obrambnih naložb ter okrepitev tehnološke in industrijske baze, pametna obramba ter združevanje in souporaba zmogljivosti,
- institucionalno dogajanje, povezano z vojaškimi strukturami EU, varnostnim in obrambnim sodelovanjem v Uniji, agencijo EDA in drugimi agencijami in strukturami EU na področju varnosti in obrambe<sup>[1]</sup>,
- zakonodaja in politične resolucije, povezane z varnostjo in obrambo, zlasti tiste, ki se nanašajo na zgoraj navedene teme.

Parlament sodeluje pri skupnih posvetovalnih sejah, ki redno potekajo s Svetom, Evropsko službo za zunanje delovanje in Komisijo. Te seje omogočajo izmenjavo informacij glede misij in operacij SVOP, izvajanja proračuna SZVP in regij, ki vzbujajo zanimanje in skrb. So del posvetovanj med Parlamentom in preostalimi institucijami EU, ki sodelujejo pri SZVP in SVOP, in se izvajajo od izjave visoke predstavnice/podpredsednice o politični odgovornosti leta 2010 dalje (6.1.1).

<sup>[1]</sup> Med drugim Satelitski center EU (EU SatCen), Inštitut EU za varnostne študije (EUISS), Evropska akademija za varnost in obrambo (ESDC) in Organizacija za oborožitevno sodelovanje (OCCAR).

Glede na ključno vlogo Organizacije Severnoatlantske pogodbe (Nata) pri zagotavljanju evropske varnosti Parlament sodeluje v Natovi parlamentarni skupščini in tako razvija odnose med EU in Natom, obenem pa spoštuje neodvisnost obeh organizacij. To je zlasti pomembno pri operacijah, v katerih sta udeleženi obe, na primer v Afganistanu, na Kosovu in pri boju proti piratstvu na Afriškem rogu.

### SVOP v letih 2015/2016 – politika, ki se naglo razvija

SVOP se sicer v prvih letih po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe leta 2009 ni bistveno spremenila, ima pa velik potencial za politični in institucionalni razvoj.

Največji dosežki SVOP do leta 2014 so utrditev ustreznih struktur EU pod okriljem Evropske službe za zunanje delovanje in določitev statuta, sedeža in načina delovanja Evropske obrambne agencije s strani Sveta, kot določa člen 45(2) PEU.

Zamujenih je bilo veliko priložnosti za napredek SVOP. Poskusi za začetek operacije bodisi niso uspeli, kot v primeru Libanona in Libije, ali pa se je ta začela z zamudo, kot v primeru Malija. Posledično bojne skupine EU<sup>[2]</sup> niso bile napotene, prav tako pa še ni bilo oblikovano stalno poveljstvo za operacije EU.

Parlament je prevzel vodilno vlogo pri nadzoru napredka SVOP in analizi težav pri tej politiki. Svet in države članice poziva, naj izboljšajo njeno učinkovitost.

Evropski svet, ki se je zavedal, da voditelji držav ali vlad potrebujejo strateški zagon, je decembra 2013 določil več začetnih ciljev za spodbuditev SVOP. Načrt se je osredotočal na tri področja: povečanje učinkovitosti in vpliva SVOP, krepitev razvoja obrambnih zmogljivosti in krepitev evropske obrambne industrije. Visoko predstavnico Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko ter Evropsko komisijo je tudi zadolžil, da ocenita učinek sprememb na svetovni ravni na EU in poročata o izzivih in priložnostih za Unijo, zlasti glede varnostnih razmer.

S poslabšanjem varnostnih razmer v letu 2014 in v prvi polovici leta 2015 se je spremenil pogled na različne dokumente s področja SVOP iz leta 2015 in postali so bolj nujni. Med njimi so:

- skupno poročilo visoke predstavnice Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko in Komisije o učinkih sprememb na svetovni ravni ter o z njo povezanih izzivih in priložnostih za Unijo: „EU v spreminjajočem se globalnem okolju – bolj po-

<sup>[2]</sup> Koncept bojne skupine EU zagotavlja instrument SVOP za zgoden in hiter odziv na vojaške krize. Bojna skupina so sile, ki jih sestavlja približno 1500 (običajno mednarodnega) osebja (najmanjše število, potrebno za vojaško učinkovitost), in je sposobna samostojno delovati oziroma izvajati začetne faze večjih operacij. Bojne skupine EU delujejo od januarja 2005.

- vezan, konfliktom in kompleksen svet“, z zasedanja Sveta za zunanje zadeve dne 18. maja 2015;
- skupni predlog politike visoke predstavnice Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko in Komisije, s katero naj bi se pomagalo graditi zmogljivosti v partnerskih državah in regionalnih organizacijah: skupno poročilo visoke predstavnice Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko ter Komisije „Krepitev zmogljivosti v podporo varnosti in razvoju – usposabljanje partnerjev za preprečevanje in obvladovanje kriz“ (28. april 2015);
  - akcijski načrti za:
    - izvajanje celostnega pristopa EU: skupni delovni dokument služb Komisije „Nadaljnje izvajanje celostnega pristopa zunanje politike EU k reševanju konfliktov in kriz – akcijski načrt za leto 2015“ (10. april 2015);
    - vključevanje podpore SVOP v širše upravljanje meja v okviru strategije EU za Sahel: Svet je 20. aprila 2015 sprejel regionalni akcijski načrt za Sahel za obdobje 2015–2020 s projekti integriranega upravljanja meja, ki bodo v skladu s celostnim pristopom EU omogočili civilne misije SVOP.

Evropski svet je določil, da bo pregled napredka na teh področjih junija 2015, da bi ohranil zagon. Pred zasedanjem Evropskega sveta 25. in 26. junija 2015 je visoka predstavnica/podpredsednica Komisije Federica Mogherini, tudi v vlogi vodje agencije EDA, predložila poročilo o stanju izvajanja ciljev, ki jih je Svet decembra 2013 določil v svojih sklepih, kot tudi prvotne predloge za nadaljnje ukrepanje. Ti so tvorili podlago za sklepe Sveta za zunanje zadeve z dne 18. maja 2015, ki jih je 25. in 26. junija 2015 Evropski svet podprl in nadalje razvil.

Medtem ko ima visoka predstavnica Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko sedaj nalogo pripraviti osnutek globalne strategije EU za zunanjo in varnostno politiko za zasedanje Evropskega sveta junija 2016, je Svet že potrdil tri glavne cilje SVOP, določene leta 2013. V svojih sklepih je vztrajal tudi pri: financiranju obrambne razsežnosti (obrambni izdatki držav članic, proračun EU za zagon dela na raziskavah, povezanih s SVOP), potrebi po obrambnem sodelovanju za reševanje težav z zmogljivostmi z instrumenti EU kot povezovalnimi elementi, pri uporabnosti misij/operacij SVOP za preprečevanje hibridnih groženj ter pomembnosti partnerstev z drugimi organizacijami ali državami za preprečevanje ali upravljanje kriz, tudi z gradnjo zmogljivosti.

S širšega vidika in z opredelitvijo glavnih odprtih vprašanj bi lahko nadgradili SVOP, razvili ustrezen institucionalni okvir in okrepili sodelovanje med državami članicami in s strukturami Unije, tako da bi:

- pripravili strateški pristop, s katerim bi izkoristili celotni potencial te politike, kot določa Lizbonska pogodba, in na podlagi dogovora, kje bi Unija lahko dodala vrednost; pri tem pristopu bi morala bela knjiga o varnosti in obrambi opisovati ravnovesje, ki ga je treba doseči med Unijo in državami članicami;
- vključili obrambo v raziskovalno, inovacijsko, vesoljsko in industrijsko politiko EU, saj bi to prispevalo k usklajevanju civilnih in vojaških zahtev in pomagalo pri gradnji zmogljivosti SVOP;
- se oprli na institucionalni okvir EU – najprej z nadgradnjo agencije EDA, da bi lahko izkoristili celoten obseg njenih misij in nalog, opredeljenih v pogodbah o EU, zlasti glede uporabe zmogljivosti in politike oboroževanja v okviru SVOP (člen 42(3) PEU), nato pa z opredelitvijo vlog preostalih agencij Unije in evropskih agencij na področju varnosti in obrambe<sup>[1]</sup>;
- opredelili stalno strukturno sodelovanje, vključno s podporo EU državam članicam, ki so sprejele obveznosti o vojaških zmogljivostih (člen 46 PEU);
- in določili razmerja med različnimi elementi SVOP: zmogljivosti in politika oboroževanja (člen 42(3) PEU, stalno strukturno sodelovanje (člen 46 PEU), klavzula o vzajemni pomoči (člen 42(7) PEU, ki se zdi kot klavzula o skupni obrambi), solidarnostna klavzula (člen 222 PDEU), zaveza Unije do postopnega oblikovanja skupne obrambne politike EU (člen 42(2) PEU) in odnosi med EU in Natom.

Nedavno dogajanje sicer kaže razvoj v pravo smer, vendar bo za reševanje tega seznama dopolnitev za skupno varnostno in obrambno politiko potrebna politična volja ter usklajene in dolgoročne pobude. Parlament je že pokazal voljo za ukrepanje in uresničevanje političnih pobud na tem področju.

Prvi dejanski izid je bil predlog Parlamenta, da se v proračunu EU za leto 2015 predvidijo sredstva za pilotni projekt o raziskavah SVOP. Ta pilotni projekt, ki sta ga decembra 2014 odobrila Parlament in Svet, pomeni, da bo agencija EDA prvič prejela evropska sredstva za izvedbo raziskav o vojaških zahtevah. Parlament bo nadaljeval z ukrepi na svoji ravni in v okviru svojih pooblastil, da bi s spodbudami na učinkovit in viden način pomagal pri doseganju ciljev EU pri zagotavljanju varnosti, ko to zahtevajo državljani EU.

<sup>[1]</sup> Zlasti evropskih medvladnih agencij zunaj struktur EU, kot je Organizacija za oborožitveno sodelovanje (OCCAR), Evropska vesoljska agencija (ESA), francosko-nemški raziskovalni institut Saint Louis (ISL) in Evropska organizacija za varnost zračne plovbe (Eurocontrol), ki že imajo ali bi lahko imele vlogo v programih EU, povezanih z vprašanji varnosti, obrambe ali (dvojne uporabe), med drugim na področjih, povezanih z vesoljem, raziskavami in razvojem, standardizacijo in certifikacijo.

## Globalna strategija EU, SVOP in Evropski parlament

Visoka predstavnica/podpredsednica Komisije Federica Mogherini je Evropskemu svetu predstavila globalno strategijo za zunanjo in varnostno politiko Evropske unije, kar je pomemben korak v razvoju močne SVOP. Voditelji držav ali vlad EU so predstavitev pozdravili, saj globalna strategija EU poudarja varnost Evropske unije, SVOP pa je ena od petih splošnih prednostnih nalog Unije. Ideja, da sta mehka in trda moč tesno povezani, temelji na načelnem pragmatizmu in odraža vse večji pomen, namenjen SVOP v globalni strategiji EU. V strategiji je predviden tudi razvoj sektorske strategije, ki jo številni opisujejo kot belo knjigo, v kateri bi morala biti dodatno določena civilno-vojaška raven ambicij, nalog, zahtev in prednostnih nalog na področju zmogljivosti, ki izhajajo iz strategije. Dokument je bil prepuščen v nadaljnjo obravnavo visoki predstavnici/podpredsednici Komisije, Komisiji in Svetu. Ta se je začela z razpravo v Svetu za zunanje zadeve 18. julija 2016, kjer so ministri izrazili pripravljenost za nadaljevanje dela v fazi izvajanja. Visoka predstavnica/podpredse-

dnica Komisije načrtuje, da bo jeseni predstavila procese in časovni okvir, pa tudi kaj vse bo potrebno za to, da bo vizija iz strategije postala operativna v sektorjih, kot sta varnost in obramba. Izvajanje globalne strategije bo pregledano vsako leto v posvetovanju s Svetom, Komisijo in Evropskim parlamentom, s čimer bo zagotovljeno njeno ustrezno spremljanje. Ker so v dokumentu visoke predstavnice/podpredsednice Komisije poudarjene številne prednostne naloge, ki imajo podporo Parlamenta (npr. večja strateška neodvisnost EU, visoka raven sodelovanja med državami članicami, boljša uporaba obstoječih orodij SVOP in sodelovanje EU-Nato), bo Parlament gotovo imel veliko priložnosti za posredovanje v fazi nadaljnjega spremljanja.

Vendar bo v svoji vlogi pobudnika in spodbujevalca za učinkovitejše delovanje na varnostnem in obrambnem področju potreboval nadaljnjo podporo nacionalnih parlamentov in preostalih evropskih institucij.

---

→ Jérôme Legrand / Rick Kruijs

## 6.2 Zunanjetrgovinski odnosi

### 6.2.1 Evropska unija in njeni trgovski partnerji

*EU je po svetovni gospodarski in finančni krizi leta 2008 pospešila opuščanje proizvodnje delovno intenzivnih izdelkov nizke vrednosti, da bi se usmerila v proizvodnjo blaga znanih blagovnih znamk višje vrednosti. Vendar stalne trgovinske ovire otežujejo prizadevanja evropskih izvoznikov. Unija si v želji, da bi te ovire premagala in omogočila enake pogoje za svoja podjetja, prizadeva sprejeti več sporazumov o prosti trgovini.*

#### Pravna podlaga

Člen 207 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) določa, da je skupna trgovinska politika v izključni pristojnosti Evropske unije.

#### Vodilni položaj EU

EU je največje svetovno gospodarstvo z več kot 20-odstotnim deležem svetovnega bruto domačega proizvoda (BDP)<sup>[1]</sup>. Zaradi višine svojega BDP (14 bilijonov EUR)<sup>[2]</sup> in odprtosti notranjega trga, z izvozom v vrednosti 2.415 milijard EUR in uvozom v vrednosti 2.188 milijard EUR<sup>[3]</sup> je imela EU osrednjo vlogo pri oblikovanju svetovnega trgovinskega sistema, predvsem je proaktivno prispevala k sedanji obliki Svetovne trgovinske organizacije (STO). Gospodarska odprtost je EU prinesla in ji še vedno prinaša znatne prednosti, saj je več kot 30 milijonov delovnih mest v EU odvisnih od zunanje trgovine<sup>[4]</sup>, predvidoma 90 % svetovne gospodarske rasti pa naj bi bilo v naslednjih 15 letih ustvarjene zunaj Evrope<sup>[5]</sup>. Novi gospodarski udeleženci in tehnološki preboji so bistveno preoblikovali strukturo ter modele mednarodne trgovine. Zlasti razširjena uporaba informacijskih tehnologij je omogočila izmenjavo blaga in stori-

tev, s katerimi prej ni bilo mogoče trgovati. Devizne transakcije so v zadnjih 20. letih izjemno narasle in dosegle nepričakovano visoko raven. Današnje svetovno gospodarstvo je tesno povezano, pri čemer so tradicionalno trgovino s končnimi izdelki večinoma nadomestile svetovne dobavne verige.

Globalizacija in trajni učinki svetovne finančne krize so negativno vplivali na gospodarsko uspešnost Unije. Vendar je v nekaterih pogledih gospodarstvo EU pokazalo opazno odpornost v primerjavi z drugimi industrializiranimi gospodarstvi, njegov delež v svetovnem BDP pa se je zmanjševal počasneje kot delež Japonske in ZDA. Prav tako je EU uspelo ohraniti razmeroma vpliven položaj v trgovini z blagom in hkrati utrditi vodilno vlogo v trgovini s storitvami.

#### Vloga Evropske komisije in Evropskega parlamenta

Mednarodna trgovina je bila eno prvih področij, kjer so se države članice EU odločile odgovoriti svoji suverenosti. Posledično so Komisiji naložile, da v njihovem imenu odloča o trgovinskih zadevah, vključno s pogajanjem o mednarodnih trgovinskih sporazumih. Z drugimi besedami: EU, ki deluje kot enoten subjekt, se pogaja v imenu vseh svojih držav članic, tako o dvostranskih kot o večstranskih trgovinskih sporazumih. Kot je razvidno iz arhivov sistema za reševanje sporov STO, je EU dokazala, da je v mednarodnih trgovinskih sporih sposobna uspešno braniti svoje interese. Prav tako mednarodna trgovinska sredstva uporablja za spodbujanje lastnih vrednot in politik ter poskuša razširiti svoje regulativne prakse drugod po svetu. Spodbujanje evropskih vrednot, med njimi človekovih pravic, trajnostnega razvoja, dobrega upravljanja in spoštovanja okolja, je eden od treh stebrov nove trgovinske strategije EU „Trgovina za vse“.

EU je tradicionalno naklonjena odprtemu in poštenemu sistemu mednarodnega trgovanja. Močno si prizadeva za vključitev vseh držav v svetovno gospodarstvo, med drugim s postopno odpravo omejitev v mednarodni trgovini.

<sup>[1]</sup> European Union Trade and Investment 2014 (Trgovina in naložbe Evropske unije v letu 2014), Evropska komisija, 2014, str. 3, 11. januarja 2016, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/january/tradoc\\_152062.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/january/tradoc_152062.pdf)

<sup>[2]</sup> A deeper and fairer Single Market (Poglobljeni in pravičnejši enotni trg), Evropska komisija, str. 1, 17. decembra 2014, <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13446/attachments/1/translations/en/renditions/native>

<sup>[3]</sup> EU position in world trade (Položaj EU v svetovni trgovini), Evropska komisija, 17. decembra 2015, <http://ec.europa.eu/trade/policy/eu-position-in-world-trade/>

<sup>[4]</sup> Trgovina za vse: za odgovornejšo trgovinsko in naložbeno politiko, 2015, str. 8, 11. januarja 2016, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/january/tradoc\\_154143.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/january/tradoc_154143.pdf)

<sup>[5]</sup> Trgovina za vse: za odgovornejšo trgovinsko in naložbeno politiko, Evropska komisija, str. 8, 17. decembra 2015, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/january/tradoc\\_154143.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/january/tradoc_154143.pdf)



Lizbonska pogodba je prav tako okreplila vlogo Evropskega parlamenta, ki je postal Svetu enakovreden sozakonodajalec za zadeve na področju trgovine in naložb. Poleg tega je Parlamentu dala dejavnejšo vlogo pri pogajanjih o mednarodnih trgovinskih sporazumih in njihovi ratifikaciji, saj je njegova odobritev zdaj obvezna.

### Trgovinska politika in usmerjenost

V sporočilu iz leta 2010 z naslovom „Trgovina, rast in svetovne zadeve“ je bila mednarodna trgovina določena za enega izmed stebrov nove strategije Evropa 2020, da bi EU postala bolj konkurenčna in ekološka. Nova strategija je bolj poudarila pomembno vlogo zunanjih gospodarskih odnosov EU za spodbujanje rasti in ustvarjanje delovnih mest ter priznala potrebo po usklajenem pristopu k notranji in zunanji politiki EU.

Podobno tudi strategija „Trgovina za vse“ krepi trgovinsko politiko EU kot glavni dejavnik spodbujanja rasti, delovnih mest in naložb ter poziva k oživitvi STO s tremi glavnimi cilji<sup>[1]</sup>:

- STO zaupati osrednjo vlogo pri oblikovanju in uveljavljanju pravil na vseh področjih mednarodne trgovine;
- sprejeti bolj osredotočen pristop v STO in obravnavati vsako vprašanje posamično namesto sedanjega pristopa enotne zaveze, v skladu s katerim se je treba skupno dogovoriti o vseh točkah dnevnega reda;
- oblikovati dvotirni sistem, ki dovoljuje nekaterim članicam STO, da napredujejo pri določenem vprašanju, hkrati pa pušča odprta vrata tudi za druge članice, ki se lahko pridružijo pozneje.

EU je morala po zastoju v večstranskih pogajanjih v okviru STO o razvojni agendi iz Dohe najti alternativne načine za zagotavljanje boljšega dostopa do trgov tretjih držav. Zato je bila sprejeta nova generacija celovitih sporazumov o prosti trgovini, ki v veliki meri presega znižanja tarif in blagovno menjavo.

Prvi tak sporazum o prosti trgovini nove generacije je bil sklenjen z Južno Korejo, po ratifikaciji Evropskega parlamenta pa se začasno uporablja od 1. julija 2011. Večstranski trgovinski sporazum med EU ter Perujem in Kolumbijo, ki se začasno uporablja od leta 2013,

<sup>[1]</sup> Trgovina za vse: za odgovornejšo trgovinsko in naložbeno politiko, op. cit., str. 6.

pridružitveni sporazum z državami Srednje Amerike, katerega trgovinski steber se začasno uporablja od leta 2013, celoviti gospodarski in trgovinski sporazum med EU in Kanado (CETA), sporazum o prosti trgovini med EU in Singapurjem, o katerem so se pogajanja zaključila leta 2014, ter sporazum o prosti trgovini med EU in Vietnamom, o katerem so se pogajanja zaključila konec leta 2015, vsi pričajo o novi politiki.

Medtem ko je zaključek pogajanj z Združenimi državami Amerike o čezatlantskem partnerstvu za trgovino in naložbe (TTIP) ter o sporazumu o prosti trgovini z Japonsko še vedno strateška prednostna naloga, je EU začela tudi pogajanja o sporazumih o prosti trgovini z Avstralijo, Novo Zelandijo in Tunizijo ter je zavezana odprtju nadaljnjih pogajanj s Filipini in Indonezijo. Pogajanja z Malezijo, Tajsko in Indijo se bodo nadaljevala takoj, ko bodo okoliščine ustrezne. EU je začela tudi pogajanja o samostojnih dvostranskih sporazumih o naložbah s Kitajsko in Mjanmarom ter bo preučila možnosti za začetek podobnih pogajanj s Tajvanom in Hongkongom. Pogajanja z Iranom bodo prišla v poštev, ko bo ta pristopil k STO.

Ti sporazumi prinašajo veliko prednosti. Povprečna carina za izvoženo blago EU na bi se znižala za približno 50 %, sporazumi o prosti trgovini pa naj bi h gospodarski rasti v EU predvidoma prispevali dodatna 2 % BDP<sup>[2]</sup>. Vendar lahko sklepanje teh sporazumov traja še nekaj let.

### Uvoz in izvoz

Evropa je največja svetovna izvoznica industrijskih izdelkov in storitev ter predstavlja največji izvozni trg za okrog 80 držav<sup>[3]</sup>. Blagovna menjava med EU in preostalim svetom je leta 2015 dosegla vrednost 3.517 milijard EUR<sup>[4]</sup>.

<sup>[2]</sup> Politike Evropske unije: trgovina, Evropska komisija, 2014, str. 5, 11. januarja 2016, [http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/sl/trade\\_sl.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/sl/trade_sl.pdf)

<sup>[3]</sup> EU position in world trade (Položaj EU v svetovni trgovini), Evropska komisija, 11. januarja 2016, <http://ec.europa.eu/trade/policy/eu-position-in-world-trade/>

<sup>[4]</sup> International trade in goods (Mednarodna trgovina z blagom), oddelek 1: Main statistical findings (Glavne statistične ugotovitve), Evropska komisija, Eurostat, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International\\_trade\\_in\\_goods](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_goods)

## Evropska unija kot trgovinska sila

### Blagovna menjava v letu 2015 (v milijonih EUR)

Država	Izvoz	Uvoz	Skupaj	Trgovinska bilanca
EU <sup>[1]</sup>	1 791 534	1 727 125	3 518 659	64 410
Kitajska <sup>[2]</sup>	170 484	350 424	520 909	- 179 940
ZDA <sup>[3]</sup>	371 223	248 437	619 660	122 786
Japonska <sup>[4]</sup>	56 550	59 768	116 318	- 3 217

<sup>[1]</sup> Zunanjetrgovinski tokovi z državami, ki niso članice EU-27.

<sup>[2]</sup> European Union, Trade in goods with China (Evropska unija, blagovna menjava s Kitajsko), Evropska komisija, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113366.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113366.pdf)

<sup>[3]</sup> European Union, Trade in goods with USA (Evropska unija, blagovna menjava z ZDA), Evropska komisija, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113465.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113465.pdf)

<sup>[4]</sup> European Union, Trade in goods with Japan (Evropska unija, blagovna menjava z Japonsko), Evropska komisija, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113403.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113403.pdf)

Vir: Evropska komisija, 2015.

V primerjavi z letom 2014 sta se povečala uvoz in izvoz, pri čemer se je bolj povečal izvoz (88 milijard EUR) kot uvoz (35 milijard EUR). Zato se je trgovinski presežek EU-28 povečal z 11 milijard EUR leta 2014 na 64 milijard EUR leta 2015<sup>[1]</sup>. Trgovinski presežek za blago, ki je leta 2015 znašal 179,4 milijarde EUR, je nastal zaradi pozitivnih trgovinskih bilanc v zvezi s stroji in prevozno opremo ter kemikalijami in sorodnimi izdelki. ZDA so bile leta 2015 še vedno daleč najpomembnejša namembna država za izvoz blaga iz EU, sledijo jim Kitajska, Švica in Turčija.

Skupni uvoz se je leta 2015 povečal za 2,1% v primerjavi s preteklim letom, in sicer na 1726,5 milijarde EUR<sup>[2]</sup>. Kitajska je bila v letu 2014 glavna izvorna država blaga, uvoženega v EU, sledita ji ZDA in Rusija.

EU ima tudi vodilni položaj na svetovnem trgu storitev, katerih delež presega 50 % BDP v vseh državah članicah<sup>[3]</sup>. Leta 2014 je imela EU 176,1 milijarde EUR presežka v storitvenih transakcijah s preostalim svetom, kar odraža izvoz v višini 764,9 milijarde EUR in uvoz v višini 602 milijardi EUR **DG Trade Statistical Guide 2016**<sup>[4]</sup>. Trgovina s storitvami je v letu 2013 predstavljala 28,7 % vsega uvoza blaga in storitev v EU<sup>[5]</sup>, med njenimi največjimi partnericami pa so bile ZDA, države Evropskega združenja za prosto trgovino (EFTA) in Azija. Glede na najnovejše razpelo-

žljive podatke je trgovina s storitvami v EU osredotočena zlasti na tri kategorije: druge poslovne storitve, prevozne in potovalne storitve.

### Neposredne tuje naložbe EU

EU je največja svetovna vlagateljica in pomembna prejemnica neposrednih tujih naložb. Z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe leta 2009 so bile razširjene izključne pristojnosti EU v mednarodnih trgovinskih zadevah, ki zdaj zajemajo tudi neposredne tuje naložbe.

Blagovna menjava leta 2012 (v milijardah EUR)	Odlivi neposrednih tujih naložb	Prilivi neposrednih tujih naložb
Druge evropske države, vključno s članicami EFTA	72,2	66,1
Severna Amerika	80,5	118,5
Srednja Amerika	- 4,9	48,3
Azija	57,0	38,0

Vir: Eurostat

→ Elina Viilun

<sup>[1]</sup> International trade in goods (Mednarodna trgovina z blagom), oddelek 1: Main statistical findings (Glavne statistične ugotovitve), Evropska komisija, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International\\_trade\\_in\\_goods](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_goods)

<sup>[2]</sup> Glej prejšnjo opombo.

<sup>[3]</sup> International trade in services (Mednarodna trgovina s storitvami), Evropska komisija, 21. decembra 2015, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International\\_trade\\_in\\_services](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_services)

<sup>[4]</sup> Statistični vodič GD za trgovino za leto 2016, Evropska komisija, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/may/tradoc\\_151348.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/may/tradoc_151348.pdf)

<sup>[5]</sup> Intervju z evropskim uradnikom, GD za trgovino, oddelek za trgovino s storitvami, Bruselj, 21. decembra 2015.

## 6.2.2 Evropska unija in Svetovna trgovinska organizacija

*Svetovna trgovinska organizacija (STO), ki je leta 1995 nadomestila Splošni sporazum o carinah in trgovini (GATT) iz leta 1947, je v vseh teh letih odigrala pomembno vlogo pri vzpostavljanju mednarodnega, s skupnimi pravili urejenega trgovinskega sistema. Vseeno pa je nadaljnji razvoj večstranskega trgovinskega sistema zastal zaradi slepe ulice, v katero so zašli trgovinski pogovori v okviru kroga pogajanj iz Dohe. Zaradi tega so se nekatere države povrnile k sklepanju dvostranskih trgovinskih sporazumov. Vloga Evropskega parlamenta pri nadziranju trgovinske politike, vključno z delovanjem EU v STO, se je okrepila z Lizbonsko pogodbo.*

V prvih desetletjih 20. stoletja so postajali odnosi med državami zaradi trgovinskih vprašanj vse bolj zapleteni, zato je bilo treba oblikovati platformo za enostavnejšo pripravo in reguliranje trgovinskih odnosov. Z leta 1947 sklenjenim sporazumom GATT so se odprle možnosti za razprave in pogajanja za okroglo mizo in se je oblikoval večstranski pristop k trgovini, poleg tega pa je bil uveden sistem mednarodno priznanih pravil o trgovini. Temeljna zamisel je bila ustvariti enake konkurenčne pogoje za vse članice, in v ta namen bistveno znižati tarife in druge ovire za trgovino ter odpraviti diskriminacijsko obravnavanje v mednarodni trgovini<sup>[1]</sup>.

Z razvojem mednarodne trgovine, ki ni več vključevala le blaga kot takega, temveč tudi izmenjavo storitev in zamisli, se je sporazum GATT preoblikoval in institucionaliziral kot Svetovna trgovinska organizacija (STO), ustanovljena leta 1995 po zaključenem Urugvajskem krogu pogajanj, združila pa je prejšnje trgovinske sporazume – sporazum GATT, sporazum o kmetijstvu, sporazum o tekstilu in oblačilih – pa tudi dodatne splošne sporazume, med katerimi sta najpomembnejša Splošni sporazum o trgovini s storitvami (GATS) in Sporazum o trgovinskih vidikih pravic intelektualne lastnine (TRIPS).

Statistični podatki dokazujejo, da sta prosta in pošena trgovina ter gospodarska rast soodvisni. Zato je bila ustanovitev Svetovne trgovinske organizacije pomemben korak k celovitejšemu in s tem bolj dinamičnemu mednarodnemu trgovinskemu sistemu. Organizacija zagotavlja, da države v pogajanjih še naprej odpravljajo ovire za trgovino, kar pomeni, da neprestano spodbuja prosto trgovino. Ker dve tretjini članic STO predstavljajo države v razvoju, organizacija tudi gospodarstvom v tranziciji in najmanj razvitim državam omogoča, da pri razvojnih prizadevanjih prek trgovine dosežejo napredek.

### Mehanizem za reševanje trgovinskih sporov

Eden največjih dosežkov Svetovne trgovinske organizacije je utrditev organa za reševanje sporov, ki ima pristojnost odločanja v trgovinskih sporih in lahko svoje odločitve tudi izvršuje. Mehanizem za reševanje trgovinskih sporov je sistem predhodno opredeljenih pravil, ki članicam te organizacije omogoča, da ne glede na njihovo politično težo ali gospodarski vpliv vložijo pritožbe zaradi domnevnih kršitev pravil STO in zahtevajo odškodnino. S tem sistemom se je zmanjšala uporaba enostranskega obrambnega mehanizma, ki so ga države pred tem običajno vzpostavljale in na katerega so se mnoge prizadete države odzivale s povračilnimi ukrepi, kar je pogosto privedlo do pravih trgovinskih vojn.

Sistem STO zagotavlja, da močnejše članice ne prevladajo nad šibkejšimi, določa pa tudi jasna pravila o povračilnih ukrepih.

EU je že vse od ustanovitve Svetovne trgovinske organizacije ena največjih uporabnic njenega sistema za reševanje sporov. Unija je sodelovala že v 179 primerih reševanja sporov, 97-krat kot pritožnica in 82-krat kot tožena stranka<sup>[2]</sup>. V drugih 158 primerih je zaprosila za status „tretje stranke“, ki članicam STO omogoča spremljanje sporov, ki zadevajo druge stranke. Unija, ki jo zastopa Evropska komisija, si je že velikokrat prizadevala za boljše in jasnejše sporazume STO, zato je od delovnih teles in prizivnega organa te organizacije zahtevala odločitve.

Evropski parlament pozorno spremlja potek sporov, v katerih je udeležena EU. Njegov odbor za mednarodno trgovino svoja stališča o trgovinskih sporih objavlja v obliki poročil, javnih predstavitev in ustnih vprašanj Komisiji in Svetu. Enako velja na primer tudi v zvezi s še trajajočim sporom Airbus-Boeing med EU in ZDA.

<sup>[1]</sup> Sporazum GATT (1947), uvodni odstavek.

<sup>[2]</sup> Podatki z dne 8. septembra 2016: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_by\\_country\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm)

## Krog pogajanj iz Dohe

Članice Svetovne trgovinske organizacije od leta 2001 sodelujejo v splošnem krogu večstranskih trgovinskih pogajanj, znanim pod imenom krog pogajanj iz Dohe ali razvojna agenda iz Dohe. Glavni cilj tega, devetega kroga svetovnih trgovinskih pogajanj je v središče svetovnega trgovinskega sistema postaviti razvoj. Izid pogajanj bi moral pozitivno vplivati na večanje zmogljivosti držav v razvoju, da se v večji meri okoristijo z mednarodno trgovino in se na ta način lažje borijo proti revščini. Razvojna agenda iz Dohe je bila že takoj na začetku osnovana na načelu „paketnega pristopa“<sup>[1]</sup> in še vedno poteka. Enako kot v prejšnjih krogih se tudi v tem skuša trgovino dodatno liberalizirati. Del pogajanj je namenjen tudi reviziji trgovinskih pravil in njihovi prilagoditvi svetovnemu trgovinskemu sistemu, ki se nenehno razvija.

Razvojna agenda iz Dohe je sestavljena iz treh stebrov:

1. dostop na trg za kmetijske proizvode (vključno s tarifami in subvencijami), za industrijske izdelke (tako imenovan dostop do trga za neindustrijske proizvode) in za storitve,
2. pravila, na primer o spodbujanju trgovine, in protidampinška pravila in
3. razvoj.

Na žalost so pogajanja zastala zaradi pomembnih perečih vprašanj. Največje razlike so med pogosto nezdržljivimi stališči nekaterih močnejših držav v vzponu in industrijskih držav ali pa je več blokov v zvezi s tem, kako bi bilo treba preoblikovati mednarodni trgovinski sistem. Države v razvoju so pri pogajanjih iz Dohe pridobivale vedno večjo vlogo, zaradi česar se je vpliv te skupine držav v svetovnem trgovinskem sistemu v zadnjem desetletju zelo povečal.

EU je podprla začetek širokega in ambicioznega kroga pogajanj, saj je prevladovalo mnenje, da bodo na ta način vse udeležence imele korist od gospodarske rasti in razvoja, pa tudi, da bodo v ta namen pripravljene sklepati kompromise. Kljub velikim prizadevanjem številnih med njimi (zlasti EU), uspešnega zaključka pogajanj ni na vidiku, kar je žalostno, saj bi zaključek kroga iz Dohe lahko pripomogel k hitremu okrevanju po svetovni gospodarski krizi in bi preprečil protekcionizem.

Da bi se pogajanja vendarle premaknila z mrtve točke, si članice STO zdaj prizadevajo za dogovore na manj kontroverznih področjih, kar bi lahko pomembno prispevalo k izpolnitvi razvojnih ciljev, vključenih na dnevni red pogajanj. Decembra 2013 je prišlo do sklenitve prvega večstranskega pravnega instrumenta od ustanovitve STO pred 20. leti

– sporazuma o olajševanju trgovine. Dve leti kasneje, decembra 2015, je bil nov konkreten premik dosežen s sklenitvijo sporazuma o pravilih za omejevanje podpore škodljivemu dampedingu pri izvozu kmetijskih izdelkov, kar je še posebej pomemben dogovor za najmanj razvite države. Čeprav gre za manj korenite dogovore, kot je krog iz Dohe prvotno predvidel, pa ta pozitivni razvoj dogodkov odpira pot obnovitvi pogajanj v okviru STO in prispeva k utrjevanju večstranskega trgovinskega sistema.

Evropski parlament ta pogajanja pozorno spremlja. Pripravil je že več poročil o stanju pogajanj. Parlamentarna konferenca o STO, ki jo soorganizirata Evropski parlament in Medparlamentarna unija, omogoča redno konstruktivno sodelovanje (več informacij o konferenci v nadaljevanju). Parlament je večkrat pozval k ponovnemu začetku pogajanj in pri tem poudaril pomen kroga pogajanj iz Dohe za svetovno trgovino in gospodarski razvoj.

Parlament tudi tesno sodeluje v pogajanjih o bolj omejenem sporazumu. Decembra 2013 je delegacija napolnil na Bali, decembra 2015 pa v Nairobi, kjer se je udeležila ministrskih srečanj STO.

## EU in Svetovna trgovinska organizacije

EU je imela po drugi svetovni vojni skupaj z ZDA osrednjo vlogo pri razvoju mednarodnega trgovinskega sistema.

Kot sporazum GATT (in pozneje STO) je bila Evropska unija prvotno vzpostavljena za to, da bi odpravili carinske ovire in spodbudili trgovino med njenimi državami članicami. Enotni trg EU je deloma nastal po zgledu načel in prakse sporazuma GATT. Unija je bila vedno med zagovorniki učinkovite mednarodne trgovine, ki temelji na načelih pravne države. V takem sistemu je mogoče zagotoviti, da imajo podjetja pravičen dostop do trga, in s tem podpreti gospodarsko rast doma in v tretjih državah, zlasti v manj razvitih.

Skupna trgovinska politika EU je področje, na katerem ima Unija popolno in izključno pristojnost. Povedano drugače, kadar Unija deluje v Svetovni trgovinski organizaciji, nastopa kot samostojen akter; zastopa jo Komisija in ne države članice. Komisija se pogaja o trgovinskih sporazumih in v imenu vseh 28 držav članic zastopa interese EU pred organom za reševanje sporov. Pri tem se s Svetom in Evropskim parlamentom redno posvetuje ter jima redno poroča o vsebini in strategiji za večstranske razprave. Od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe leta 2009 sta Svet in Parlament sozakonodajalca, ki enakovredno odločata o mednarodnih trgovinskih zadevah.

EU si v okviru STO prizadeva za večstranski okvir za trgovinska pogajanja, ki bi dopolnila in po možnosti nadomestila dvostranska pogajanja. Vseeno je EU zaradi zastoja v zadnjem krogu pogajanj in dejstva, da so drugi trgovinski partnerji ponovno začeli uporabljati dvostranske sporazume, prisiljena ponovno

<sup>[1]</sup> Načelo „paketnega pristopa“ pomeni, da „ni nič dogovorjeno, dokler ni vse dogovorjeno“.

razmisliti o svoji dolgoletni strategiji in obnoviti regionalna in dvostranska pogajanja.

Mrtve točke v STO so tudi pokazatelj tega, da se je mednarodni trgovinski sistem v zadnjih 20. letih korenito spremenil. Prejšnji sistem, ki sta ga v glavnem obvladovali EU in ZDA, je postal odprt in večplasten z osrednjo vlogo novih akterjev, v glavnem držav v tranziciji in držav v razvoju. Nekaterim državam v razvoju je liberalizacija mednarodnega trgovinskega sistema prinesla velike koristi, saj doživljajo fazo trajne gospodarske rasti brez primere. EU se te nove dinamike dobro zaveda in je že opozorila, da je treba preseči zgolj dogovarjanje preko pogajanj, ki so zaznamovala ta zadnja leta, ter se usmeriti v bolj inovativne pristope, ki bi ustrezali razvoju globalne trgovine v 21. stoletju.

### Parlamentarna konferenca o STO

Parlamentarno konferenco o STO skupaj organizirata Evropski parlament in Medparlamentarna skupščina, namenjena pa je mednarodni krepitvi demokracije in vključitvi parlamentarne razsežnosti v večstransko trgovinsko sodelovanje.

Prvo uradno parlamentarno srečanje v STO je bilo decembra 1999 na ministrski konferenci STO v Seattlu. Evropski parlament in Medparlamentarna skupščina sta se leta 2001 dogovorila, da bosta združila svoja prizadevanja in sponzorirala parlamentarno srečanje med konferenco STO v Dohi. Na tem srečanju so postavili temelje za parlamentarno konferenco o STO.

Parlamentarna konferenca je forum, na katerem si lahko poslanci parlamentov z vsega sveta izmenjajo mnenja, informacije in izkušnje o mednarodnih trgovinskih vprašanjih. Z njo je STO pridobila parlamentarno razsežnost. Udeleženci spremljajo dejavnosti STO, spodbujajo njeno učinkovitost in pravičnost, se zavzemajo za preglednost njenih postopkov, skušajo izboljšati dialog med vladami, parlamenti in civilno družbo, vplivajo na smer razprave v tej organizaciji in krepijo sposobnost nacionalnih parlamentov v mednarodnih trgovinskih zadevah.

Parlamentarna konferenca se srečuje vsako leto med ministrsko konferenco STO.

---

→ Susana Mendonça

## 6.2.3 Trgovinski režimi, ki se uporabljajo v državah v razvoju

*Od objave sporočila Komisije o trgovini, rasti in razvoju leta 2012 se EU pri trgovinski politiki do držav v razvoju bolj osredotoča na krepitev njihove integracije v svetovno gospodarstvo, hkrati pa bolj kot prej upošteva razlike med državami, ki najbolj potrebujejo pomoč. Splošna shema preferencialov (GSP) EU, ki državam v razvoju ponuja prednostni dostop do trga EU, je bila skladno s tem spremenjena, ohranila pa je svoje tri elemente: standardni splošni sistem preferencialov; shema GSP+ za ranljive države, ki so ratificirale in izvajajo mednarodne konvencije na področju človekovih pravic in pravic delavcev, okolja in dobrega upravljanja; pobudo „vse razen orožja“, ki zagotavlja dostop na trg EU brez uvoznih dajatev in kvot za vse proizvode iz 49 najmanj razvitih držav, razen orožja in streliva. Hkrati pa je bila za države, ki ne sodijo med najmanj razvite, preferencialna obravnava postopoma ukinjena, saj se je prehodna preferencialna obravnava, določena na podlagi uredbe o dostopu do trga<sup>[1]</sup>, za te države 1. oktobra 2016 prenehala uporabljati in jo bodo postopoma zamenjali sporazumi o prosti trgovini. Ti še vedno vsebujejo močne razvojne elemente, vendar so bolj v skladu s pravili Svetovne trgovinske organizacije (STO); to so npr. sporazumi o gospodarskem partnerstvu, sklenjeni med EU ter afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami. Poleg tega program pomoči za trgovino (Aid for Trade – AfT), ki je del uradne razvojne pomoči (ODA), zagotavlja pomoč državam v razvoju in jim tako pomaga pri krepitvi trgovinskih zmogljivosti za ustvarjanje rasti in boj proti revščini. EU na večstranski ravni podpira razvojno agendo STO, ki je bila sprejeta v Dohi leta 2001. Oktobra 2015 je ratificirala sporazum o olajševanju trgovine, ki je bil sklenjen na Baliu leta 2014 in bo še posebej pomemben za države v razvoju. Na zadnji ministrski konferenci STO, ki je prvič potekala v afriški državi, v Keniji, je EU skupaj z več drugimi članicami STO zelo odločno spodbujala obravnavo drugih vprašanj, pomembnih za države v razvoju.*

[1] Uredba Sveta (ES) št. 1528/2007 z dne 20. decembra 2007.

### Pravna podlaga

Po sporočilu iz leta 2002 z naslovom Trgovina in razvoj – Pomoč državam v razvoju pri izkoriščanju prednosti trgovine<sup>[1]</sup> in sporočilu iz leta 2010 z naslovom Trgovina, rast in svetovne zadeve – Trgovinska politika je temeljna sestavina strategije EU 2020<sup>[2]</sup> sporočilo iz leta 2012 z naslovom Trgovina, rast in razvoj – Prilagoditev trgovinskih in naložbenih politik državam, ki najbolj potrebujejo pomoč<sup>[3]</sup>, jasno kaže na spremembo paradigme trgovine in razvoja.

Komisija je v sporočilu iz leta 2012 potrdila glavna načela iz leta 2002, da je treba trgovino postaviti v središče razvojne strategije, hkrati pa je poudarila tudi potrebo po večjem upoštevanju razlik med državami v razvoju, da se bi se osredotočili na tiste, ki najbolj potrebujejo pomoč. V sporočilu si prizadeva tudi za krepitev sinergij med trgovinskimi in razvojnimi politikami, kot sta načelo EU o usklajenosti politik za razvoj in sporočilo o agendi za spremembe<sup>[4]</sup> iz

leta 2011, ter ponovno opozarja na pomen spoštovanja temeljnih vrednot EU, kot so človekove pravice.

Pravna podlaga za trgovinsko politiko na splošno je člen 207 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), ki določa pristojnosti institucij EU na področju skupne trgovinske politike. Člen 188(2) PDEU določa, da se za izvajanje skupne trgovinske politike uporablja redni zakonodajni postopek, ki zahteva odobritev Parlamenta. Skladno s členom 218 PDEU je odobritev Parlamenta potrebna za sklenitev mednarodnih trgovinskih sporazumov, kot so sporazumi o gospodarskem partnerstvu. Pristojnosti Parlamenta so se povečale ne le na podlagi Lizbonske pogodbe, ki je razširila področje uporabe rednega zakonodajnega postopka, ampak tudi skozi prakso v sedanjem parlamentarnem obdobju. Parlament je s stalno zavezanostjo k večji preglednosti v trgovinskih pogajanjih dosegel preključno stopnjo tajnosti mandatov za sporazume o prosti trgovini, in sicer v primeru pogajanj za čezatlantsko partnerstvo za trgovino in naložbe (TTIP) z ZDA in pri večstranskih pogajanjih o storitvah, kot je sporazum o trgovini s storitvami (TISA).

[1] COM(2002)0513

[2] COM(2010)0612

[3] COM(2012)0022

[4] „Povečanje učinka razvojne politike EU: agenda za spremembe“ (COM(2011)0637).

## Cilji shem EU za preferencialni dostop na trg

Splošna shema preferencialov, ki je bila uvedena leta 1971, ima tri glavne elemente. Prvi je standardni splošni sistem preferencialov, avtonomen trgovinski režim, s katerim EU za nekatere tuje proizvode ponuja enostranski prednostni dostop do svojega trga v obliki znižane ali ničte carinske stopnje. Drugi element (GSP+) je poseben spodbujevalni režim, ki ponuja tarifna znižanja ranljivim državam, ki so ratificirale in izvajajo mednarodne konvencije na področju človekovih pravic in pravic delavcev, okolja in dobrega upravljanja. Tretji element je pobuda „vse razen orožja“, ki zagotavlja dostop na trg EU brez uvoznih dajatev in kvot za vse proizvode iz 49 najmanj razvitih držav, razen orožja in streliva.

Cilj splošne sheme preferencialov je državam in oze mljem v razvoju olajšati dostop do trga EU z znižanjem carinskih tarif za njihove proizvode. Prvotno so bili enostranski tarifni preferenciali na trgu EU namenjene ustvarjanju dodatnih prihodkov od izvoza v državah v razvoju, ki bi jih te lahko uporabile za doseganje trajnostnega razvoja in izvajanje politik za zmanjševanje revščine ter za diverzifikacijo gospodarstva. Splošna shema preferencialov je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 978/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012. Čeprav so trije elementi ostali, se je shema bolj osredotočila na države, ki najbolj potrebujejo pomoč.

V standardnem splošnem sistemu preferencialov je bilo uvedeno strožje pogojevanje z dohodkom, na podlagi katerega so dajatve znižane pri približno 66 % vseh tarifnih postavk, s čimer so glavna ciljna skupina postale ranljive države v razvoju z nizkim in nižjim srednjim dohodkom. To pomeni, da države, ki jih je Svetovna banka v zadnjih treh letih uvrstila med države z visokim ali višjim srednjim dohodkom, ne bodo več vključene v splošno shemo preferencialov. Skupina upravičenk se je zato znatno zmanjšala, in sicer s 176 na 27. Na novo uvedeni mehanizem „gradacije“ je spremenil tudi to, kdaj se tarifni preferenciali za posamezno državo več ne uporabljajo.

Shema GSP+, ki je posebni spodbujevalni režim za trajnostni razvoj in dobro upravljanje, še naprej zagotavlja ničte carinske dajatve pri približno 66 % vseh tarifnih postavk, določenih na podlagi standardnega splošnega sistema preferencialov za države v razvoju, ki se uvrščajo med ranljive, vendar pod pogojem, da ratificirajo in izvajajo 27 mednarodnih konvencij o trajnostnem razvoju, vključno s konvencijami o temeljnih človekovih pravicah in pravicah delavcev, nekaterimi konvencijami o varstvu okolja in konvencijami o boju proti proizvodnji prepovedanih drog in trgovanju z njimi. Neizpolnjevanje teh

zahtev vodi k začasni ukinitvi carinskih koncesij. Na seznam upravičenk je bilo dodanih več držav.

Ti dve splošni shemi preferencialov bosta veljavni deset let.

Pobuda „vse razen orožja“<sup>[1]</sup> zagotavlja tržni dostop brez uvoznih dajatev in kvot za vse proizvode iz najmanj razvitih držav, razen orožja in streliva. Pobuda se v skladu z reformo v večji meri osredotoča na 49 najmanj razvitih držav, ki bodo do sheme „vse razen orožja“ upravičene za nedoločen čas. Med temi državami je 33 afriških, 10 azijskih, 5 pacifiških, zadnja pa je karibska država (Haiti).

Vse države, ki so podpisale in ratificirale sporazum o prosti trgovini z EU, bodo s tem prenehale uživati preferencialno obravnavo, ne glede na njihovo stopnjo razvoja.

## Sporazumi o gospodarskem partnerstvu

Trgovinski režimi, imenovani sporazumi o gospodarskem partnerstvu, so leta 2000 v okviru Sporazuma iz Cotonouja postali glavni instrument za spodbujanje trgovine med EU ter afriško, karibsko in pacifiško regijo.

Sporazumi o gospodarskem partnerstvu so temeljni gradniki za trgovinske odnose med EU in afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami ter so eden od treh stebrov sporazuma. Zasnovani so v skladu s pravili Svetovne trgovinske organizacije in bodo postopoma nadomestili preferencialni trgovinski režim EU.

Pogajanja o sporazumih o gospodarskem partnerstvu so se začela 2002, zaključena pa naj bi bila do leta 2008. Ker pa je pogajalski proces trajal veliko dlje, kot je bilo pričakovano, je EU sprejela uredbo o dostopu do trga in tako zagotovila začasno ureditev tega dostopa do leta 2014, ki je bila nato podaljšala do leta 2016 do sklenitve, podpisa in ratifikacije sporazumov o gospodarskem partnerstvu. V procesu ni bila dosežena zelena regionalna razsežnost, saj sta do dneva pred potekom uredbe o dostopu do trga (1. oktober 2016) samo dve celotni regiji že podpisali sporazum o gospodarskem partnerstvu – ki pa še ni ratificiran –, in je do takrat začel veljati le en regionalni sporazum o gospodarskem partnerstvu.

Prihodnost sporazumov o gospodarskem partnerstvu je negotova, saj je njihova pravna podlaga Sporazum iz Cotonouja, ki se izteče februarja 2020. Vendar je Komisija zagotovila, da bodo ti sporazumi ostali veljavni in da bo tudi v prihodnje imeli osrednjo vlogo v trgovinskem stebru partnerstva po izteku Sporazuma iz Cotonouja.

[1] Evropska komisija, Pobuda „vse razen orožja“ – kdo so države upravičenke? [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc\\_150983.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc_150983.pdf)

## Sedanje stanje

Sedanje stanje je naslednje:

Sporazum o gospodarskem partnerstvu s Karibskim forumom (Cariforum) je bil kot prvi regionalni sporazum podpisan oktobra 2008, Parlament pa ga je odobril 25. marca 2009. Je veljaven.

Zahodna Afrika: Pogajanja med EU in 16 zahodnoafriškimi državami so se zaključila februarja 2014. Besedilo je bilo parafrano 30. junija 2014, 10. julija 2014 pa so vodje držav Gospodarske skupnosti zahodnoafriških držav (ECOWAS) podprli podpis sporazuma o gospodarskem partnerstvu. Postopek podpisa še poteka.

Slonokoščena obala in Gana sta dvostranski začasni sporazum o gospodarskem partnerstvu z EU parafirali konec leta 2007. Sporazum o gospodarskem partnerstvu s Slonokoščeno obalo je bil podpisan 26. novembra 2008, nacionalna skupščina ga je ratificirala 12. avgusta 2016, začasno pa je začel veljati 3. septembra 2016. Sporazum z Gano je bil podpisan 28. julija 2016, ganski parlament pa ga je ratificiral 3. avgusta 2016. Začasno se bo začel uporabljati po odobritvi Evropskega parlamenta. Regionalni sporazum o gospodarskem partnerstvu je še vedno v postopku podpisa in ratifikacije.

Srednja Afrika: Kamerun je sporazum o gospodarskem partnerstvu med EU in Srednjo Afriko podpisal 15. januarja 2009, tega pa ni storila še nobena druga država v regiji. Evropski parlament je sporazum odobril junija 2013. Julija 2014 je kamerunski parlament odobril ratifikacijo sporazuma, sporazum pa je začel začasno veljati 4. avgusta 2014. Regionalni sporazum o gospodarskem partnerstvu še ni bil podpisan.

Vzhodna in južna Afrika: Leta 2009 so štiri države v regiji – Mauritius, Sejšeli, Zimbabve in Madagaskar

– podpisale sporazum o gospodarskem partnerstvu, ki se začasno uporablja od 14. maja 2012. Evropski parlament je sporazum odobril 17. januarja 2013.

Vzhodnoafriška skupnost: Pogajanja o regionalnem sporazumu o gospodarskem partnerstvu so se uspešno zaključila 16. oktobra 2014. 1. septembra 2016 sta sporazum o gospodarskem partnerstvu podpisali Kenija in Ruanda in na drugi strani države članice EU in EU. Postopek ratifikacije v Keniji in Ruandi še poteka. Burundi, Tanzanija in Uganda se aktivno odločajo o podpisu v prihodnjih mesecih. Vzhodnoafriška skupnost je na vrhu 8. septembra 2016 izrazila pripravljenost, da bi na tem področju vnaprej delovala kot regija.

Južnoafriška razvojna skupnost: 15. julija 2014 so bila v Južni Afriki uspešno zaključena pogajanja o sporazumu o gospodarskem partnerstvu. S tem so se zaključila 10-letna pogajanja in vzpostavljen je bil celovit sporazum z vso skupino držav Južnoafriške razvojne skupnosti, ki so sodelovale v pogajanjih, vključno z Južno Afriko. EU in omenjena skupina držav sta sporazum podpisali 10. junija 2016. Postopek ratifikacije poteka na obeh straneh.

Pacifik: EU in Papua Nova Gvineja sta sporazum o gospodarskem partnerstvu podpisali 30. julija 2009, Fidži pa 11. decembra 2009. Evropski parlament je sporazum odobril 19. januarja 2011. Parlament Papue Nove Gvineje je sporazum ratificiral 25. maja 2011. Fidži je 17. julija 2014 sklenil, da bo začel sporazum začasno uporabljati.

→ Florence Bouyala Imbert



## 6.3 Razvojna politika

### 6.3.1 Splošni pregled razvojne politike

*Razvojna politika je v središču zunanjih politik Evropske unije. EU že od same ustanovitve podpira razvoj v partnerskih regijah. Svojo osredotočenost na skupino afriških, karibskih in pacifiških (AKP) držav je postopoma razširila in sedaj sodeluje s približno 160 državami po vsem svetu.*

*EU je največja donatorica razvojne pomoči na svetu. Skupaj s svojimi državami članicami zagotavlja več kot polovico vse uradne razvojne pomoči po svetu. Poglavitni cilj razvojne politike EU je „zmanjšanje in, dolgoročno, izkoreninjenje revščine“. Dodatni cilji vključujejo varovanje človekovih pravic in demokracije, spodbujanje enakosti spolov in, v zadnjem času, spopadanje z okoljskimi in podnebnimi izzivi.*

#### Pravna podlaga

- Člen 21(1) Pogodbe o Evropski uniji (PEU): celoten mandat in vodilna načela na področju razvojnega sodelovanja EU.
- Členi 4(4) ter 208 do 211 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).
- Členi od 312 do 316 PDEU: proračunske zadeve.
- Sporazum iz Cotonouja (kar zadeva afriške, karibske in pacifiške države) in različni dvostranski sporazumi o pridružitvi (v skladu s členom 217 PDEU): posebni sporazumi o sodelovanju.

#### Politični in finančni okvir

##### A. Evropsko soglasje o razvoju

Dne 20. decembra 2005 so Komisija, Svet in Parlament skupaj sprejeli evropsko soglasje o razvojni politiki EU. To določa enoten nabor načel in vrednot za razvojno sodelovanje institucij EU in držav članic. Besedilo opredeljuje osrednje cilje evropske razvojne politike, kot sta zmanjševanje revščine – v skladu z razvojnimi cilji tisočletja Združenih narodov iz leta 2000 – in spodbujanje evropskih demokratičnih vrednot po vsem svetu. Soglasje poleg tega državam v razvoju dodeljuje jasne odgovornosti za lasten razvoj. Pod naslovom „Zagotavljanje več in boljše pomoči EU“ se Unija in države članice zavezujejo k povečanju izdatkov za uradno razvojno pomoč na 0,7 % bruto nacionalnega dohodka (BND) do leta 2015, vendar pa je bil ta rok prekoračen. Visoka predstavnica Evropske unije za zunanje zadeve in varnostno politiko in podpredsednica Komisije je 3. aprila 2014 podpisala Evropsko soglasje, s čimer so ga sprejele vse institucije EU, s tem pa je sodelovanje Unije z državami v razvoju dobilo nov zagon. Vendar pa je glede na nedavno sprejetje agende za trajnostni razvoj do leta 2030 Komisija napovedala,

da bo treba Evropsko soglasje revidirati, da bi tako upoštevali spremembe svetovnega okvira politik in spreminjajoče se mednarodno okolje.

##### B. Agenda EU za spremembe

Dokument politike „Agenda EU za spremembe“, ki ga je Svet EU sprejel maja 2012, temelji na Evropskem soglasju o razvoju in vsebuje konkretne predloge za povečanje vpliva razvojne politike EU. Spodbujanje človekovih pravic, demokracije, pravne države in dobrega upravljanja ter vključujočo in trajnostno rast določa kot temeljna stebra razvojne politike. Besedilo navaja tudi, da je treba vire usmeriti v države, ki najbolj potrebujejo pomoč, vključno z nestabilnimi državami in najmanj razvitimi državami. Predstavljeno je novo načelo „diferenciacije“, da bi obseg in instrumente pomoči prilagodili specifičnim potrebam in vladnemu delovanju v posamezni državi članici.

##### C. Agenda za trajnostni razvoj do leta 2030

Na mednarodni ravni agenda 2030 (Spreminjamo naš svet: agenda za trajnostni razvoj do leta 2030), ki je bila sprejeta septembra 2015 v New Yorku, vzpostavlja nov svetovni okvir, s katerim naj bi do leta 2030 izkoreninili revščino in dosegli trajnostni razvoj. Agenda nadgrajuje razvojne cilje tisočletja in opredeljuje niz novih 17 ciljev trajnostnega razvoja ter 169 z njimi povezanih ciljev. Agenda 2030 vključuje tudi Agendo Združenih narodov za ukrepanje iz Adis Abebe, sprejeto julija 2015, ki opredeljuje različna sredstva, potrebna za izvajanje agende 2030, in v kateri se je EU znova zavezala cilju porabe 0,7 % BND za razvojno pomoč. EU je v celoti sodelovala pri pripravi nove agende 2030 in se je zavezala uresničevanju te agende prek svojih notranjih in zunanjih politik. Rezultat tega bo pregled obstoječega okvira politik, tudi Evropskega soglasja o razvojni politiki in agende za spremembe.

#### D. Učinkovitost pomoči in usklajenost politik

Evropska razvojna politika izrecno spodbuja usklajevanje politik in večje vključevanje partnerskih držav v dodeljevanje sredstev in postopke načrtovanja. V ta namen je EU leta 2007 sprejela kodeks ravnanja o delitvi dela v razvojni politiki in leta 2011 operativni okvir za učinkovitost pomoči. Ta prizadevanja so skladna z mednarodnimi ukrepi v odziv na pariško deklaracijo OECD iz leta 2005, ki pri razvojni pomoči spodbuja lastno odgovornost, harmonizacijo, usklajevanje, rezultate in vzajemno odgovornost. Mednarodnih okvir za učinkovitost pomoči je bil revidiran dvakrat, in sicer z agendo za ukrepanje iz Akre (2008) in partnerstvom za učinkovito razvojno sodelovanje iz Busana (2011). EU je odločno podprla obe reviziji. Prvo srečanje na visoki ravni svetovnega partnerstva za učinkovito razvojno sodelovanje je bilo v Mehiki aprila 2014, cilj srečanja pa je bil razvojni učinkovitosti nameniti osrednjo vlogo v načrtu za obdobje po letu 2015. Drugo srečanje na visoki ravni bo konec novembra 2016 v Nairobiju v Keniji.

Leta 2005 je EU sprejela tudi program za usklajenost politik za razvoj, ki je veljal za 12 različnih področij politike in je bil kasneje združen v pet ključnih področij: (1) trgovina in finance, (2) obravnavanje podnebnih sprememb, (3) zagotavljanje svetovne prehranske varnosti, (4) izkoriščanje migracij v razvojne namene ter (5) krepitev povezav in sinergij med varnostjo in razvojem v okviru svetovnega načrta za izgradnjo miru. Komisija vsaki dve leti objavi poročilo, s katerim spremlja napredek EU na področju

usklajenosti politik za razvoj, zadnje takšno poročilo pa je bilo objavljeno avgusta 2015. Parlament pogosto razpravlja o tem vprašanju in ima določenega stalnega poročevalca za usklajenost politik za razvoj.

#### E. Zakonodajni in finančni okvir

Finančni instrumenti EU za zunanje delovanje so bili v zadnjih letih korenito spremenjeni in racionalizirani. V svojem večletnem finančnem okviru za obdobje 2007–2013 je EU nadomestila 30 programov in 90 proračunskih vrstic z osmimi razvojnimi instrumenti. V večletnem finančnem okviru 2014–2020 je bila struktura teh instrumentov nekoliko spremenjena – oblikovan je bil nov instrument partnerstva (glej preglednico 1 spodaj) –, uvedene pa so bile spremembe, s katerimi bi sodelovanje postalo bolj raznoliko in učinkovito, preprostejše in prožnejše. Te instrumente upravljajo Evropska služba za zunanje delovanje (ESZD) in različne službe Komisije. ESZD določa strateško usmeritev razvojnega sodelovanja EU. Generalni direktorat Komisije za mednarodno sodelovanje in razvoj (GD DEVCO) je vključen v načrtovanje in ostaja enotni organ za izvajanje večine razvojnih instrumentov EU.

Poleg tega je Generalni direktorat za humanitarno pomoč in civilno zaščito (GD ECHO) odgovoren za zagotavljanje humanitarne pomoči in civilno zaščito. To pomeni ločeno delovno področje (glej kratki vodič o humanitarni pomoči).

#### F. Glavni instrumenti za financiranje zunanjega delovanja

**Preglednica 1: Pregled instrumentov za financiranje zunanjega delovanja EU (večletni finančni okvir 2014–2020)**

Instrument	Osredotočenost	Zasnova	Proračun
Instrument za financiranje razvojnega sodelovanja	Latinska Amerika, Azija, Srednja Azija, Zalivska regija, južna Afrika + tematska podpora po vsem svetu	geografska + tematska	19,7 milijarde EUR
Evropski instrument sosedstva	šestnajst evropskih držav sosedstva, Rusija (regionalno in čezmejno sodelovanje)	geografska	15,4 milijarde EUR
Instrument za predpristopno pomoč	Balkan in Turčija	geografska	11,7 milijarde EUR
Instrument partnerstva	industrializirane države	geografska	955 milijonov EUR
Instrument za Grenlandijo	Grenlandija	geografska	184 milijonov EUR
Evropski instrument za demokracijoin človekove pravice	spodbujanje demokracije in človekovih pravic	tematska	1,3 milijarde EUR
Instrument za prispevanje k stabilnosti in miru	politična stabilnost in izgradnja miru	tematska	2,3 milijarde EUR
Instrument za sodelovanje na področju jedrske varnosti	jedrska varnost	tematska	225 milijonov EUR
<b>Izven proračuna</b>			
Evropski razvojni sklad	države AKP ter čezmorske države in ozemlja	geografska	29,1 milijarde EUR

Od teh instrumentov sta glede na svojo velikost in osredotočenost dva posebej pomembna za razvojno sodelovanje:

Instrument za financiranje razvojnega sodelovanja je največji vir financiranja razvoja v okviru proračuna EU in pokriva razvojno sodelovanje z Latinsko Ameriko, izbranimi državami na Bližnjem vzhodu, južno Afriko ter Srednjo, vzhodno, južno in jugovzhodno Azijo. Novi instrument za financiranje razvojnega sodelovanja ima tudi dva tematska programa, ki zajemata vse države v razvoju: program za svetovne javne dobrine in izzive (GPGC), vreden 5,1 milijarde EUR, in program za organizacije civilne družbe in lokalne oblasti (CSO-LA), vreden 1,9 milijarde EUR. Ena najpomembnejših inovacij instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja za obdobje 2014–2020 je uvedba načela razlikovanja. Skupno 16 držav s srednjimi dohodki ni več upravičenih do dvostranskega financiranja EU na podlagi nepovratnih sredstev, čeprav lahko zanje še vedno velja regionalno in tematsko sodelovanje. Zaradi pogajanj med Svetom in Parlamentom je pet držav s srednjimi dohodki (Kuba, Kolumbija, Ekvador, Peru in Južna Afrika) obravnavanih kot „izjemni primer“ in so še vedno upravičene do sodelovanja. Tudi Turkmenistan in Irak, ki sta napredovala in postala državi z višjim srednjim dohodkom, še naprej izjemoma prejmeta dvostransko pomoč.

Evropski razvojni sklad (ERS) – ki ni del proračuna EU – je najstarejši in največji razvojni instrument EU. Obsega sodelovanje z državami AKP ter čezmorskimi državami in ozemlji Unije. Njegova ključna področja so gospodarski razvoj, socialni in človeški razvoj ter regionalno sodelovanje in vključevanje. 11. ERS bo imel proračun v znesku 29,1 milijarde EUR, vključno s 24,3 milijarde EUR za nacionalno in regionalno sodelovanje, 3,6 milijarde EUR za sodelovanje znotraj AKP in 1,1 milijarde EUR za sklad za spodbujanje naložb v državah AKP. Sredstva se dodeljujejo na podlagi sistema za „tekoče načrtovanje“, v okviru katerega so partnerske države vključene v določanje prednostnih nalog in projektov sodelovanja.

Vključitev ERS (ali njegovega naslednika) v proračun EU bi vodila do večje skladnosti politik, za ERS pa bi veljal tudi drugačen postopek odobritve, in sicer soodločanje, ki zahteva odobritev Parlamenta, s čimer bi se izboljšal demokratični nadzor (glej spodnje informacije o vlogi Parlamenta). Po drugi strani bi takšna vključitev v proračun zahtevala dodatne upravne ukrepe za izplačilo sredstev, kar bi utegnilo ogroziti dolgoletne ureditve soupravljanja AKP-EU za razvojne sklade in zmanjšati prispevke držav članic v ERS.

nodajnem postopku sprejemata potrebne ukrepe za izvajanje politike razvojnega sodelovanja“. S tem sta instituciji enakovredni in tako je razvoj eno od redkih področij zunanje politike, pri katerih ima Parlament takšna pooblastila. Pogajanja o uredbi o instrumentih zunanjega financiranja EU, zlasti instrumentu za financiranje razvojnega sodelovanja, so poudarila pomen dela Parlamenta kot sozakonodajalca ter vodila k oblikovanju novih mehanizmov za okrepitev parlamentarnega nadzora. Leta 2014 sta Komisija in Odbor Parlamenta za razvoj prvič imela strateški dialog, kar je Parlamentu omogočilo sodelovati v procesu odločanja o programskih dokumentih instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja. Prav tako je bila za zakonodajni predlog, s katerim je leto 2015 postalo „Evropsko leto razvoja“, potrebna odobritev Parlamenta (z glasovanjem aprila 2014).

- Nadzor Parlamenta nad izvajanjem politike. Parlament je v preteklosti imel razmeroma malo nadzora nad izvajanjem razvojne politike. Pridobil pa je pravico, da izrazi dvom o predlogih Komisije in celo nasprotuje izvajanju sklepov, če se mu zdi, da ti spodbujajo drugačne cilje, kot je razvoj (npr. trgovino, boj proti terorizmu itd.), ali če meni, da je Komisija prekoračila svojo pristojnost. Parlament izvaja nadzor tudi z rednimi uradnimi in neuradnimi razpravami o politikah s Komisijo. Nadzor nad ERS se izvaja prek procesa političnega nadzora nad programskimi dokumenti ERS, ki ga izvaja Odbor Parlamenta za razvoj, in prek Skupne parlamentarne skupščine AKP-EU.
- Proračunski organ. Lizbonska pogodba Parlament in Svet določa za skupni proračunski organ Unije. Za sedemletni večletni finančni okvir ima Svet primarno pristojnost za odločanje, vendar za sprejetje okvira potrebuje odobritev Parlamenta (člen 312 PDEU). Za letni proračun določa člen 314 PDEU postopek, ki vključuje eno obravnavo v Parlamentu in eno v Svetu. Ko sta obravnavi zaključeni, lahko Parlament odobri ali zavrne proračun. Na področju mednarodnega sodelovanja Odbor Parlamenta za razvoj sledi načrtovanju proračuna in poda konkretne predloge glede proračunskih vrstic, ki sodijo na področje njegovih pristojnosti. Kljub temu Parlament nima formalnih proračunskih pooblastil nad ERS, saj pogajanja o celotnem znesku in njegovi porazdelitvi potekajo na medvladni ravni med Svetom in Komisijo, Parlament pa lahko le svetuje. Poleg tega ima Parlament pravico podeliti razrešnico Komisiji, tako glede proračuna EU kot glede ERS.

### Vloga Evropskega parlamenta

- Pravni okvir. S pravnega vidika člen 209 PDEU navaja, da Parlament in Svet „po rednem zako-

→ Valerie Ramet

## 6.3.2 Humanitarna pomoč

*EU je najpomembnejša donatorica humanitarne pomoči na svetu. Evropska komisija in države članice skupaj zagotavljajo večinski delež vseh svetovnih finančnih sredstev za nujno pomoč. Generalni direktorat za humanitarno pomoč in civilno zaščito (ECHO) je glavni akter EU na tem področju, saj zagotavlja sredstva za operacije pomoči, ki se izvajajo prek različnih partnerjev (nevladnih organizacij, agencij OZN in mednarodnih organizacij), ter usklajuje politike in dejavnosti držav članic. ECHO prav tako podpira učinkovite humanitarne dejavnosti po vsem svetu.*

*Leta 2014 je Komisija izplačala 1,273 milijarde EUR humanitarne pomoči 121 milijonom ljudi v več kot 80 državah. Evropski parlament in Svet Evropske unije imata pri oblikovanju politike humanitarne pomoči EU vlogo zakonodajalcev. Parlament poleg tega spremlja dostavo humanitarne pomoči, se zavzema za dodelitev proračunskih sredstev, ki ustrezajo humanitarnim potrebam, in sodeluje v mednarodni razpravi o učinkovitejših svetovnih humanitarnih ukrepih.*

### Pravna podlaga

Pravna podlaga za humanitarno pomoč je člen 214 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). Pred Lizbonsko pogodbo je bil pravna podlaga člen 179 Pogodbe o Evropski skupnosti.

Člen 214(5) je pravna podlaga za ustanovitev Evropske prostovoljske enote za humanitarno pomoč.

Člen 21 Pogodbe o Evropski uniji (PEU) določa načela za vse oblike zunanjega delovanja EU (člen 21(2) (g) zajema humanitarne dejavnosti).

### Regulativni in politični okvir

Podrobne določbe in predpisi za zagotavljanje humanitarne pomoči, vključno z instrumenti financiranja, so opredeljeni v Uredbi Sveta (ES) št. 1257/96 z dne 20. junija 1996 o humanitarni pomoči. Medtem ko so bili med pripravami na večletni finančni okvir 2007–2013 drugi instrumenti prenovljeni, ta uredba ni bila spremenjena. Za obdobje 2014–2020 je bilo instrumentu za humanitarno pomoč dodeljenih 6,62 milijarde EUR. Letne obveznosti EU se redno povečujejo, da bi se lahko odzvali na nove humanitarne potrebe.

Splošni okvir politike za humanitarno pomoč je opredeljen v evropskem soglasju o humanitarni pomoči (2007), ki so ga podpisale tri institucije EU (Komisija, Svet in Parlament). Soglasje opredeljuje skupno vizijo, cilje politike in načela EU na številnih področjih, kot so: mednarodno humanitarno sodelovanje; dobro donatorstvo; omejevanje tveganja in pripravljenost; civilna zaščita; civilni in vojaški odnosi. Besedilo določa boljše usklajen in dosleden pristop pri dostavi pomoči ter povezovanje humanitarne in razvojne pomoči, kar bo EU omogočilo, da se bo učinkoviteje odzivala na naraščajoče potrebe. Akcijski načrt za izvajanje soglasja je prenehal veljati leta 2013, novembra 2015 pa je bil predstavljen nov načrt za izvajanje.

### ECHO

#### A. Pregled in vpliv

Evropska unija je vodilna donatorica humanitarne pomoči na svetu, saj zagotavlja velik delež vseh finančnih sredstev za nujno pomoč žrtvam nesreč, ki jih povzroči človek, in naravnih nesreč. Del teh sredstev prihaja neposredno iz držav članic, velik delež pa izvira iz proračuna EU. Urad Evropske skupnosti za humanitarno pomoč (ECHO) je bil ustanovljen leta 1992 kot centralni organ za zagotavljanje in usklajevanje evropske humanitarne pomoči. Leta 2004 je postal ECHO generalni direktorat (GD) znotraj Evropske komisije, vendar se je stara kratica njegovega imena ohranila. Od leta 2010 je urad odgovoren tudi za civilno zaščito, da bi zagotovili boljše usklajevanje in odzivanje na nesreče znotraj in zunaj EU. Trenutni komisar za humanitarno pomoč in krizno upravljanje je Hristos Stilianidis, ki je 24. oktobra 2014 postal tudi koordinator EU za ebolo.

Od svoje ustanovitve leta 1992 je urad ECHO iz skupnega proračuna EU posredoval 21 milijard EUR ljudem, ki so jih prizadele nesreče in konflikti v več kot 140 državah. Direktorat ECHO se je z leti širil: na sedežu v Bruslju je zaposlenih več kot 300 uradnikov, pri delu pa jim pomaga obširna mreža približno 480 strokovnjakov in lokalnih uslužbencev. ECHO programov humanitarne pomoči ne izvaja samostojno, temveč financira operacije, ki jih izvajajo njegovi partnerji. Glavne naloge direktorata ECHO so financiranje, preverjanje, ali se sredstva ustrezno upravljajo, in zagotavljanje, da dobrine in storitve partnerjev hitro in učinkovito dosežejo prizadeto prebivalstvo, da bi se odzvali na resnične potrebe.

Ko pride do naravne nesreče ali drugega dogodka, ki zahteva humanitarno pomoč, strokovnjaki direktorata ECHO opravijo začetno oceno razmer na kraju samem. Sredstva se nato na osnovi te ocene hitro izplačajo – to je pristop na podlagi potreb, ki usmerja delo direktorata ECHO. Ta pomoč se dostavi prek več kot 200 partnerjev, vključno z agencijami OZN,

nevladnimi organizacijami in mednarodnimi organizacijami, kot sta Rdeči križ in Rdeči polmesec, s katerimi je direktorat ECHO podpisal predhodne pogodbenne sporazume. Sestava direktorata ECHO zagotavlja preglednost porabe sredstev in stalno odgovornost partnerjev. Leta 2014 je bilo 48 % sredstev direktorata ECHO posredovanih prek nevladnih organizacij, 36 % prek agencij OZN in 14 % prek drugih mednarodnih organizacij. Čarterski poleti direktorata ECHO in podpora univerzitetni Mreži za humanitarne ukrepe (NOHA) so prejeli po 1 % vseh sredstev.

Leta 2014 je ECHO namenil 1,273 milijarde EUR za humanitarno pomoč in civilno zaščito 121 milijonom ljudi v več kot 80 državah; ta znesek je bistveno presegel prvotne zaveze, ki so znašale 896 milijonov EUR. Začetni proračun direktorata ECHO za leto 2016 znaša 1,175 milijarde EUR, Komisija pa je že razglasila, da bo uporabila dodatnih 150 milijonov EUR iz rezerve za nujno pomoč za reševanje humanitarne krize, ki je nastala zaradi vojne v Siriji. Proračun EU za humanitarno pomoč že leta velja za nezadostnega; potrebe so v sredini 90. let prejšnjega stoletja močno narasle, proračuni pa so bili omejeni. Začetni proračun za humanitarno pomoč se je torej redno povečeval z dodatnimi prenosi sredstev, ki so pritekala v glavnem iz rezerve EU za nujno pomoč in prerazporeditev iz drugih proračunskih vrstic, pa tudi Evropskega razvojnega sklada. Do avgusta 2016 sta bila opravljena že dva prenosa sredstev iz rezerve za nujno pomoč v višini več kot 300 milijonov EUR, med drugim kot odziv na potrebe v Turčiji, Iraku, Južnem Sudanu in Jemnu. Poleg tega direktorat ECHO upravlja tudi s dodatnimi sredstvi iz držav članic, ki prispevajo za instrument za begunce v Turčiji, katerega celoten proračun znaša 3 milijarde EUR.

Leta 2014 je bilo 45 % sredstev direktorata ECHO dodeljenih Afriki, 27 % Bližnjemu vzhodu in Sredozemlju, 10 % azijskim in pacifiškim državam, 4 % Latinski Ameriki in karibskim državam, 3 % jih je bilo porabljenih za svetovne nesreče, 4 % za civilno zaščito, 1 % za Evropsko prostovoljsko enoto za humanitarno pomoč in 6 % za dopolnilne operacije. Humanitarno posredovanje je vključevalo nadaljnjo podporo za krize, ki jih je povzročil človek (Sirija in njene sosednje države, Irak, Srednjeafriška republika in Južni Sudan), odzivanje na nove ali nadaljujoče se izredne razmere (vzhodna Ukrajina, tajfun Hajan na Filipinih, ebola v zahodni Afriki), pa tudi podporo žrtvam mnogih naravnih nesreč (potresi, suše, poplave, epidemije in cikloni/orkani/tropske nevihte). EU prav tako ni spregledala „pozabljenih“ svetovnih kriz, za katere je bilo porabljenih 17 % prvotnega humanitarnega proračuna za leto 2014.

V letu 2016 bo dodelitev sredstev najverjetneje sledila podobnemu vzorcu: ECHO glavne humanitarne ukrepe načrtuje v Afriki (tudi v Južnem Sudanu, Sudanu, Srednjeafriški republiki, Čadu, Maliju, Demokratični republiki Kongo, Sahelu, na Afriškem rogu in v regijah severne Nigerije, kjer divja Boko Haram), pa

tudi na Bližnjem vzhodu, zlasti v Siriji in Iraku, kjer so potrebe največje.

### Politične prednostne naloge

Poleg tega si direktorat ECHO prizadeva, da bi se učinkoviteje odzival v izrednih razmerah, in zagotavlja pomoč državam nečlanicam EU za krepitev njihovih lastnih zmogljivosti za odzivanje na krize in prispevanje k dolgoročnem razvoju. T. i. agenda za odpornost, omenjena v sporočilu Komisije z dne 3. oktobra 2012 z naslovom „Pristop EU k odpornosti: izkušnje s krizami prehranske varnosti“, in akcijski načrt za odpornost iz leta 2013 sta vključena v program direktorata ECHO, enako pa velja tudi za cilj izboljšanja povezave med pomočjo, obnovo in razvojem. Krepitev odpornosti tvori jedro dveh vodilnih programov, enega v Sahelu (AGIR) in drugega na Afriškem rogu (SHARE), katerih namen je usklajevanje humanitarne in razvojne pomoči ter prekinitev začaranega kroga sprememb podnebja, lakote in revščine.

Del prednostne obravnave odpornosti so tudi dejavnosti za zmanjšanje tveganja nesreč. Programi pripravljenosti na nesreče (DIPECHO) direktorata ECHO v Aziji, Latinski Ameriki in na Karibih podpirajo sisteme zgodnjega obveščanja, kampanje za ozaveščanje javnosti in druge preventivne ukrepe. EU igra pomembno vlogo v prizadevanjih mednarodne skupnosti za obvladovanje tveganja naravnih nesreč. Ambiciozna vizija Unije za prihodnost je opredeljena v sporočilu iz aprila 2014 z naslovom „Hjoški akcijski okvir po letu 2015: obvladovanje tveganj za doseganje odpornosti“, izdanem med pripravami na svetovno konferenco ZN o zmanjšanju tveganja katastrof, ki naj bi potekala marca 2015 v Sendaju na Japonskem.

V luči velikega števila beguncev in razseljenih oseb v pogosto dolgotrajnih razmerah se je EU leta 2016 odločila za uporabo bolj razvojno usmerjenega pristopa k prisilnemu razseljevanju. EU bo več poudarka namenila podpiranju vključevanja prisilno razseljenih oseb v družbo in delovno življenje ter reševanju temeljnih vzrokov dolgoročne razseljenosti, ta pristop pa bo zahteval še močnejšo strateško in operativno povezavo med razvojem in humanitarno pomočjo.

Ena od glavnih prednostnih nalog EU je tudi program svetovne humanitarne pomoči, zlasti v luči nadaljnjega delovanja na podlagi zaključkov svetovnega humanitarnega vrha, ki je potekal maja 2016 v Carigradu in na katerem so Komisija in države članice igrale pomembno vlogo. Sama EU je sprejela 100 zavez, da bi tako prispevala k „agendi za človeštvo“, ki jo je na vrhu predstavil generalni sekretar OZN, in da bi začela z izvajanjem t. i. velikega dogovora, inovativne nove pogodbe med različnimi humanitarnimi deležniki za doseganje večje finančne učinkovitosti in uspešnosti.

Vključevanje vprašanj spola in boj proti nasilju na podlagi spola ostajata prednostni nalogi GD ECHO, ki je za operacije humanitarne pomoči uvedel označevalec za enakost spolov. Drugo pomembno

področje je podpora izobraževanju otrok v izrednih razmerah, ki je v skladu s potrebo po dajanju prednosti najbolj ranljivim skupinam, Komisija pa se je zavezala, da bo financiranje tega sektorja povečala na 4 % proračuna EU za humanitarno pomoč v letu 2016. Pobuda EU „Otroci miru“, ki je bila sprožena, potem ko je EU leta 2012 prejela Nobelovo nagrado za mir, je eno od posebnih orodij za financiranje te prednostne naloge.

## B. Drugi instrumenti

Pomoč EU vključuje še tri strukture: mehanizem Unije na področju civilne zaščite, evropska prostovoljska enota za humanitarno pomoč in nov pravni okvir za zagotavljanje nujne pomoči v Uniji.

- Mehanizem Unije na področju civilne zaščite je bil prvotno oblikovan leta 2001, zdaj pa vključuje 33 držav – 28 držav članic Unije ter nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo, Islandijo, Črno goro, Norveško in Srbijo. Sklep št. 1313/2013/EU z dne 17. decembra 2013 določa kot pravno podlago člen 196 PDEU o civilni zaščiti in zagotavlja financiranje mehanizma do leta 2020. Mehanizem Unije temelji na več orodjih: (1) Evropske zmogljivosti za odzivanje v izrednih razmerah zagotavljajo prostovoljen nabor vnaprej dodeljenih sredstev za ukrepanje, ki jih prispevajo sodelujoče države, in strukturiran proces za prepoznavanje morebitnih vrzeli na področju zmogljivosti. (2) Center za usklajevanje nujnega odziva deluje kot operativni center, ki 24 ur na dan vse dni v tednu omogoča nenehno usklajevanje ukrepov na področju zaščite. (3) Skupen komunikacijski in informacijski sistem za primer nesreč (CECIS) je namenjen boljši komunikaciji v primeru nesreč prek spletne aplikacije za opozarjanje in obveščanje. (4) V sklepu iz leta 2013 je bila predvidena tudi mreža usposobljenih strokovnjakov, ki bi bili na voljo v zelo kratkem času.
- Evropska prostovoljska enota za humanitarno pomoč je določena v členu 214(5) Lizbonske pogodbe in je bila kot pobuda prostovoljcev EU za humanitarno pomoč (EU Aid Volunteers) ustanovljena marca 2014. Namen pobude, ki krepi zmogljivost Unije za odzivanje na humanitarne krize, je povečati odpornost ranljivih skupnosti v tretjih državah. Njen proračun v višini 147,9 milijona EUR bo v obdobju 2014–2020 omogočil usposabljanje in napotitev približno 4000 prostovoljcev ter razvoj zmogljivosti z enakim številom lokalnih uslužbencev.
- 15. marca 2016 je bila sprejeta nova uredba Sveta o zagotavljanju nujne pomoči v Uniji, da bi se odzvali na resne humanitarne razmere zaradi begunske krize. EU lahko z novo uredbo pomaga Grčiji in drugim prizadetim državam članicam, da poskrbijo za humanitarne potrebe beguncev.

Prav tako bi se lahko v prihodnosti uporabila za odziv na druge izredne krizne razmere ali nesreče s hudimi humanitarnimi posledicami, kot so jedrske katastrofe, teroristični napadi in epidemije. Temelj za zagotavljanje nujne pomoči bo člen 122(1) PDEU. Za njegovo izvajanje bo odgovoren GD ECHO. Financiranje bo prišlo iz proračunskih vrstic za notranjepolitične ukrepe in bo tako brez posledic za humanitarno pomoč v tretjih državah. Med 2016 in 2018 bo prek partnerskih organizacij, kot so agencije OZN, Rdeči križ in nevladne organizacije, na voljo do 700 milijonov EUR sredstev EU.

## Vloga Evropskega parlamenta

Na področju politike humanitarne pomoči ima Parlament vlogo sozakonodajalca s Svetom EU. Pravno podlago za politiko humanitarne pomoči, ki jo predlaga Komisija (uredbe), po pogajanjih v rednem zakonodajnem postopku EU odobrita ali zavrjeta Svet in Parlament. Izvedbeni ukrepi Komisije se prav tako predložijo Parlamentu, ki ima nadzorna pooblastila. Znotraj Parlamenta je za humanitarno pomoč pristojen Odbor za razvoj (DEVE), za civilno zaščito pa Odbor za okolje, javno zdravje in varnost hrane (ENVI).

Parlament poleg tega spremlja dostavo humanitarne pomoči in skrbi za to, da proračunske določbe ustrezajo humanitarnim potrebam. Redno poudarja, da je treba finančna sredstva za humanitarno pomoč povečati, in vztraja, da se vse večja razlika med obveznostmi in plačili zmanjša. Odbor DEVE in Parlament na splošno si z mnenji in resolucijami, vključno s poročili na lastno pobudo, prizadevata tudi za to, da bi vplivala na strateške odločitve in usmeritve politike Komisije, kot so prispevek EU k svetovnemu humanitarnemu forumu, izobraževanje v izrednih razmerah in odzivanje na epidemijo ebole. Parlament pregleduje letni delovni program Komisije in operativno strategijo direktorata ECHO. Komisar je poleg tega redno vabljen k izmenjavi mnenj z Odborom za razvoj. Sprejetje evropskega soglasja o humanitarni pomoči leta 2007 je v veliki meri zaslug trdnih stališč Parlamenta. Parlament se prav tako dejavno zavzema za druga vprašanja, kot so odpornost, prehranska varnost ter povezovanje humanitarne in razvojne pomoči.

Da bi izboljšal nadzor Parlamenta nad humanitarno pomočjo, Odbor za razvoj od leta 2006 vsaki dve leti in pol imenuje stalnega poročevalca za humanitarno pomoč, ki je odgovoren za zagovarjanje proračunskih interesov humanitarne pomoči, spremljanje programov humanitarne pomoči in ohranjanje tesnih stikov s humanitarno skupnostjo. Na tem položaju je trenutno Enrique Guerrero Salom (Napredno zavezništvo socialistov in demokratov).

## 6.4 Človekove pravice in demokracija

### 6.4.1 Človekove pravice

*Evropska unija je v svojih zunanjih odnosih zavezana politiki, ki podpira demokracijo in človekove pravice ter temelji na temeljnih načelih svobode, demokracije, spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravne države. Konkretno si Unija prizadeva, da vprašanja človekovih pravic vključuje v vse svoje politike in programe, oblikovala pa je tudi različne instrumente za bolj ciljno usmerjeno delovanje – sem med drugim sodi financiranje posebnih projektov s finančnimi instrumenti EU.*

#### Pravna podlaga

- Člen 2 Pogodbe o Evropski uniji (PEU): Vrednote EU. EU temelji na vrednotah človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin.
- Člen 3 PEU: Cilji EU. V svojih „odnosih s preostalim svetom“ Unija prispeva k „odpravi revščine in varstvu človekovih pravic, predvsem pravic otrok, kakor tudi k doslednemu spoštovanju in razvoju mednarodnega prava, zlasti k spoštovanju načel Ustanovne listine Združenih narodov“.
- Člen 6 PEU: Listina Evropske unije o temeljnih pravicah in Evropska konvencija o človekovih pravicah. Čeprav naj bi določbe Listine o temeljnih pravicah (člen 6(1)) izrecno veljale le pri izvajanju prava Unije, pa jih morajo institucije, organi in države članice Unije spoštovati tudi v zunanjih odnosih EU. Prav tako se morajo po določbah Listine ravnati tudi države, ki pristopijo k EU. Člen 6(2) daje EU pravno pristojnost za pristop k Evropski konvenciji o človekovih pravicah.
- Člen 21 PEU: Načela, na katerih temelji zunanje delovanje Unije. Ta načela so: demokracija, pravna država, univerzalnost in nedeljivost človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spoštovanje človekovega dostojanstva, enakost in solidarnost ter spoštovanje načel Ustanovne listine OZN iz leta 1945 in mednarodnega prava. V členu 21 Unija podpira načelo o „nedeljivosti človekovih pravic in temeljnih svoboščin“, s čimer se obvezuje, da bo ekonomske in socialne pravice obravnavala enakovredno z državljanskimi in političnimi pravicami.
- Člen 205 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU): Splošne določbe o zunanjem delovanju Unije. Ta člen določa, da mednarodno delovanje Unije temelji na načelih iz člena 21 PEU.

#### Politika EU na področju človekovih pravic

Evropski svet je leta 2012 sprejel strateški okvir za človekove pravice in demokracijo, ki mu je bil priložen akcijski načrt za njegovo izvajanje. Okvir določa načela, cilje in prednostne naloge za učinkovitejšo in doslednejšo politiko EU v prihodnjih desetih letih. Eno od načel je, naj človekove pravice postanejo rdeča nit, ki povezuje vse politike EU (tudi v primeru sovpadanja notranje in zunanje politike), njihova obravnava pa mora biti ustrezno prilagojena posameznim primerom. V akcijskem načrtu so bili navedeni konkretni ukrepi za obdobje do 31. decembra 2014. Nov akcijski načrt za obdobje 2015–2019, osnovan na oceni prvega akcijskega načrta in političnih smernic podpredsednice Komisije / visoke predstavnice Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko, je bil sprejet julija 2015.

Čeprav smernice EU o človekovih pravicah, ki jih je sprejel Svet EU, niso pravno zavezujoče, pa prinašajo praktična navodila glede:

- ukrepov proti smrtni kazni,
- dialogov o človekovih pravicah,
- pravic otrok,
- ukrepov proti mučenju in drugemu krutemu ravnanju,
- zaščite otrok v oboroženih spopadih,
- zaščite zagovornikov človekovih pravic,
- izpolnjevanja mednarodnega humanitarnega prava,
- boja proti nasilju nad ženskami in deklicami,
- spodbujanja svobode veroizpovedi ali prepričanja,
- spodbujanja pravic lezbijk, gejev, biseksualcev, transeksualcev in interseksualcev,
- spodbujanja svobode izražanja na spletu in drugje.

Evropska unija človekove pravice redno vključuje v politične dialoge s tretjimi državami ali regionalnimi organizacijami. Dialog in posvetovanja o človekovih pravicah vodi z več kot 40 državami. Na podlagi člena 8 sporazuma iz Cotonouja, ki določa, da mora politični dialog vključevati „redno ocenjevanje razvoja v zvezi s spoštovanjem človekovih pravic“ ima tematski dialog z EU vzpostavljenih skoraj vseh 79 afriških, karibskih in pacifiških držav (države AKP).

Pomembno sredstvo za izvajanje diplomatskega pritiska v mednarodnih odnosih so tudi diplomatske demarše (zaupne narave) in izjave (ki so javne) o oblasteh v tretjih državah.

Dvostranski trgovinski sporazumi ter različne vrste sporazumov o partnerstvu in sodelovanju med EU in tretjimi državami oz. regionalnimi organizacijami vsebujejo klavzulo o človekovih pravicah, ki je pomemben del teh sporazumov. V primeru njenega neupoštevanja so predvideni različni ukrepi, tudi omejitve ali prekinitve sodelovanja. Strog mehanizem pogojevanja je bil vzpostavljen za države, ki se želijo pridružiti Uniji. Prenovljena evropska sosedska politika vsebuje pristop po načelu „več za več“, ki predvideva več integracije in denarja v zameno za več reform. Spodbude za reforme so navedene v prednostnih trgovinskih dogovorih, ki jih EU odobri državam v razvoju (splošni sistem preferencialov).

Strategije s področja človekovih pravic po posameznih državah temeljijo na pristopu od spodaj navzgor, njihov namen pa je združiti smernice in načrte EU o človekovih pravicah v en sam, jasen strateški dokument, ki bi bil prilagojen posamezni državi in bi vseboval konkretne cilje za obdobje treh let.

Izboljšanju položaja človekovih pravic so namenjene tudi misije EU za opazovanje volitev, ki odvrtačo od zastraševanja in nasilja v času volitev in krepijo demokratske institucije.

EU podpira človekove pravice še preko sodelovanja na večstranskih forumih, kot so Tretji odbor generalne skupščine OZN, Svet za človekove pravice, Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) in Svet Evrope. Poleg tega Unija dejavno podpira mednarodne pravosodne organe, kot je npr. Mednarodno kazensko sodišče.

Evropski instrument za demokracijo in človekove pravice je s finančnimi sredstvi v višini 1,3 milijarde evrov za obdobje 2014–2020 namenjen podpori (predvsem) predstavnikom civilne družbe, ki si prizadevajo za človekove pravice in demokracijo. Pomemben vidik tega instrumenta je, da za njegovo izvajanje ni potrebna privolitev vladnih organov. Ostali finančni instrumenti, ki se ukvarjajo s človekovimi pravicami so: instrument za razvojno sodelovanje, instrument za prispevanje k stabilnosti in miru, evropski instrument sosedstva ter evropski razvojni sklad. EU in njene države članice podpirajo tudi Evropsko ustanovo za demokracijo, ki je fundacija zasebnega prava. Med letoma 2014 in 2020 znaša

proračun za skupno zunanjo in varnostno politiko Unije 2,3 milijarde evrov, kar omogoča izvajanje različnih aktivnosti, še posebej kriznega upravljanja.

Visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko vsako leto pripravi poročilo o človekovih pravicah. Ta dokument potrdi Svet, vsebuje pa tako pregled stanja človekovih pravic v svetu kot tudi ukrepe, ki jih je v preteklem letu sprejela EU.

## Akterji

Evropski svet opredeljuje strateške interese EU in splošne smernice skupne zunanje in varnostne politike.

Ministri za zunanje zadeve EU in Svet za zunanje zadeve, ki se sestaja redno vsak mesec, se ukvarja jo z vprašanji človekovih pravic, ki se pojavljajo pri skupni zunanji in varnostni politiki ter trgovinskih in razvojnih ukrepih EU. Vse potrebno za razprave na visoki ravni in odločitve o vprašanih človekovih pravic pripravlja delovna skupina Sveta za človekove pravice (COHOM), ki jo sestavljajo izvedenci s tega področja iz držav članic, Evropske službe za zunanje delovanje in Evropske komisije.

Svetu za zunanje zadeve predseduje visoki predstavnik Unije za skupno zunanjo in varnostno politiko – to je sedaj Federica Mogherini –, ki prispeva k razvoju skupne zunanje in varnostne politike ter zagotavlja njeno izvajanje. Visoki predstavnik zastopa EU v zadevah skupne zunanje in varnostne politike in nadzoruje Evropsko službo za zunanje delovanje (ESZD) ter delegacije EU v tretjih državah. Znotraj Evropske službe za zunanje delovanje deluje direktorat za človekove pravice ter globalna in večstranska vprašanja, vsaka delegacija pa ima vzpostavljeno kontaktno točko za človekove pravice.

Komisija, v tesnem sodelovanju z Evropsko službo za zunanje delovanje, vodi pogajanja o mednarodnih sporazumih, nadzoruje proces širitve in sosedsko politiko ter skrbi za razvojne programe in finančne instrumente.

Naloga posebnega predstavnika EU za človekove pravice je povečati učinkovitost in prepoznavnost politike EU o človekovih pravicah. Posebni predstavnik ima obsežen in prožen mandat, pri svojem delu pa tesno sodeluje z Evropsko službo za zunanje delovanje. Na ta položaj je bil julija 2012 kot prvi tematski posebni predstavnik EU imenovan Stavros Lambrinidis.

## Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament prispeva k politiki Unije in spremlja delo drugih institucij EU.

Člena 207 in 218 PDEU določata, da je za večino mednarodnih sporazumov potrebna odobritev Parlamenta. Leta 2011 je Parlament zaradi problematike otroškega dela nasproval, da bi bil v Sporazum



o partnerstvu in sodelovanju med EU in Uzbekistanom vključen tekstilni protokol.

V skladu s členom 36 PEU se mora visoki predstavnik redno posvetovati s Parlamentom o glavnih vidikih in temeljnih usmeritvah skupne zunanje in varnostne politike ter ga obveščati o njenem razvoju. Parlament lahko Svetu in visokemu predstavniku zastavlja vprašanja ali daje priporočila.

Ozaveščenost o kršitvah človekovih pravic pomaga širiti resolucije Parlamenta. Te so lahko del zakonodajnega procesa, rezultat samoiniciativnih poročil parlamentarnih odborov ali pa predstavljajo rezultat nujne razprave, do katere po navadi prihaja v četrtek popoldne v času plenarnega zasedanja v Strasbourgu in ki je namenjena obravnavi grobih kršitev temeljnih človekovih pravic (člen 122 poslovnika Parlamenta).

Pododbor za človekove pravice, ki deluje v okviru Odbora za zunanje zadeve, šteje 30 članov in 19 namestnikov. Organizira razprave o različnih temah, povezanih s človekovimi pravicami, v teh razpravah pa sodelujejo tudi različni deležniki, ki prispevajo k oblikovanju resolucij. Pododbor se ukvarja tudi z vsakodnevnim vodenjem uradnih spisov o človekovih pravicah, delegacije pododbora pa redno obiskujejo posamezne države. Z vprašanji človekovih pravic v zunanjih odnosih Unije se ukvarjajo še naslednji odbori: Odbor za zunanje zadeve (AFET), Odbor za mednarodno trgovino (INTA), Odbor za razvoj (DEVE) ter Odbor za pravice žensk in enakost spolov (FEMM).

Človekove pravice predstavljajo pomembno točko na dnevnem redu srečanj s parlamenti držav, ki niso članice EU, in regionalnimi parlamentarnimi skupščinami. Leta 2011 so bile za dosledno in verodostojno delovanje Evropskega parlamenta sprejete Smernice za medparlamentarne delegacije Evropskega parlamenta za spodbujanje človekovih pravic in demokracije med obiski v državah, ki niso članice EU.

Zahvaljujoč proračunskim pristojnostim (po členu 14 PEU in členu 310(1) PDEU) Parlament soodloča pri razporejanju sredstev iz evropskega instrumenta za demokracijo in človekove pravice ter ostalih finančnih instrumentov, namenjenih spodbujanju človekovih pravic. Njegova pristojnost je tudi odobritev proračun, s čimer zagotavlja popolno odgovornost za njegovo porabo.

Evropski parlament vsako leto podeli nagrado Saharova za svobodo misli borcem za človekove pravice, ki prihajajo iz različnih držav sveta. Med preteklimi nagrajenci so tudi Nelson Mandela, Aung San Su Či in Malala Jusafzaj. Leta 2015 je bila nagrada podeljena Raifu Badaviju, blogerju, ki si v Savdski Arabiji prizadeva za svobodo izražanja in ki je bil zaradi na blogu objavljenega gradiva, označenega za bogokletnega, obsojen na 1000 udarcev z bičem in desetletno zaporno kazen. Parlament je vzpostavil tudi mrežo prejemnikov nagrade Saharov, da bi prek nje lahko pomagal dobitnikom nagrade, razvijal stike med njimi in spodbujal skupne aktivnosti.

Poslanci Evropskega parlamenta običajno nastopajo v vlogi glavnega opazovalca, ki vodi misije EU za opazovanje volitev. Delegacije Parlamenta za opazovanje volitev so del mednarodnih misij ali misij EU ter uporabljajo njihova sredstva in infrastrukturo (za več informacij si pogledajte poglavje 6.4.2 kratkega vodnika o spodbujanju demokracije in opazovanju volitev).

Človekove pravice s svojimi izjavami, pismi ter pogovori s pomembnimi akterji aktivno podpira tudi predsednik Evropskega parlamenta.

Parlament na lastno pobudo pripravlja letno poročilo, v katerega vključi razmišljanja o politiki EU na področju človekovih pravic in o letnem poročilu Evropske unije, predstavi svoje aktivnosti in opredeli prihodnje prednostne naloge.

---

→ Anete Bandone

## 6.4.2 Spodbujanje demokracije in opazovanje volitev

*Podpora demokraciji po vsem svetu je prednostna naloga Evropske unije. Demokracija ostaja edini sistem upravljanja, v katerem ljudje v celoti uveljavljajo svoje človekove pravice, ter je ključni dejavnik za razvoj in dolgoročno stabilnost. Spodbujanju demokracije je še posebej zavezan Evropski parlament kot edina neposredno izvoljena institucija.*

### Pravna podlaga

Člena 2 in 21 Pogodbe o Evropski uniji (PEU).

Člen 205 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

### Ozadje

Evropska unija k demokraciji pristopa na način, ki dopolnjuje njeno prizadevanje na področju človekovih pravic.

Svet je leta 2009 sprejel sklep o podpiranju demokracije v zunanjih odnosih EU in program ukrepanja EU na tem področju. Skupaj sta dokumenta zarisala novo strategijo za podporo demokraciji: ta se prilagaja potrebam posameznih držav, je bolj usklajena in vključuje vse deležnike. Demokracija in človekove pravice so postale sestavni del vseh političnih področij. Leta 2011 je Komisija s svojo agendo za spremembe še dodatno opozorila na pomen podpiranja človekovih pravic, demokracije in dobrega upravljanja znotraj razvojne politike EU.

Po arabski vstaji leta 2011 je Evropska unija svojo sosedsko politiko prilagodila tako, da je vanjo vnesla pristop po načelu „več za več“: njena podpora je odvisna od demokratične tranzicije in trdne demokracije. Državam, ki so pripravljene izvajati politične reforme, so bile ponujene spodbude, kot so tesnejše gospodarsko povezovanje, večja finančna pomoč, večja mobilnost ljudi in dostop do notranjega trga EU.

Zavezanost EU temu, da še okrepi svoja prizadevanja za spodbujanje demokracije, je bila ponovno izražena v strateškem okviru in akcijskem načrtu za človekove pravice in demokracijo, ki ga je Svet za zunanje zadeve sprejel leta 2012. V akcijski načrt je bil vključen načrt za bolj sistematično spremljanje dogajanja po poročilih misij EU za opazovanje volitev, da bi se na ta način podpora dajala celotnemu volilnemu krogu. Z novim akcijskim načrtom za obdobje 2015–2019, sprejetim julija 2015, naj bi se podpora demokraciji izvajala znotraj več zastavljenih ciljev.

Svet je leta 2012 v sklepih z naslovom „Korenine demokracije in trajnostnega razvoja: sodelovanje Evrope s civilno družbo na področju zunanjih odnosov“ poudaril vlogo civilne družbe.

### Finančni instrumenti

Podpora človekovim pravicam, demokratičnim reformam, politični udeležbi in zastopanju so glavni cilji Evropskega instrumenta za demokracijo in človekove pravice, ki je bil vzpostavljen izrecno za te namene, iz njega pa se financirajo projekti, programi in misije EU za opazovanje volitev. V okviru tega instrumenta se organizacijam civilne družbe, nevladnim organizacijam in zagovornikom človekovih pravic dodeljujejo tudi nepovratna sredstva.

Evropski sosedski instrument zagotavlja finančno podporo za spodbujanje pravne države, političnega dialoga in reform ter za demokratizacijo, pluralizem medijev in opazovanje volitev.

Akterji civilne družbe v državah južnega in vzhodnega sosedstva EU lahko za svoje načrte, omrežja, usposabljanje in izmenjavo primerov dobre prakse črpajo sredstva Sklada za civilno družbo v sosedstvu.

Finančno podporo nudi še Instrument za financiranje razvojnega sodelovanja, katerega glavni cilj je odprava revščine, a se lahko uporabi tudi za utrjevanje in podporo demokraciji v državah v razvoju.

V nekaterih primerih se za podporo demokratičnim institucijam lahko uporabi tudi Instrument za prispevanje k stabilnosti in miru.

Leta 2012 je začela delovati Evropska ustanova za demokracijo, ki kot ustanova zasebnega prava deluje samostojno, zadala pa si je cilj podpirati prizadevanje političnih akterjev in akterjev civilne družbe za demokratične spremembe v vzhodnem in južnem sosedstvu EU, v ta namen pa zagotavlja prilagojeno finančno pomoč na hiter, fleksibilen in nebirokratski način. Njenemu upravnemu in izvršnemu odboru predsedujejo poslanci Evropskega parlamenta, upravni odbor pa sestavljajo predstavniki držav članic EU in institucij, med njimi je devet poslancev Evropskega parlamenta.

### Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament je kot edina institucija EU, ki jo državljani Unije izvolijo neposredno, močno zavezan spodbujanju trajnostne demokracije po svetu, na svoja prizadevanja pa je opozoril v vrsti resolucij.

Parlament ves čas sodeluje pri opazovanju volitev in si prizadeva za krepitev legitimnosti nacionalnih volilnih procesov, za večje zaupanje javnosti v volitve in za boljšo zaščito človekovih pravic. V tem zakonodajnem obdobju je poslal delegacije na opazovanje volitev v Ukrajino, Egipt, Tunizijo, Moldavijo, Tadžikistan, Nigerijo, na Šrilanko, v Kirgizistan, na Haiti, v Tanzanijo, Burmo/Mjanmar, Burkino Faso, Ugando, Peru, Mongolijo, Zambijo in Gabon. Evropski parlament lahko delegacije svojih poslancev pošlje na opazovanje volitev ali referendumov, če volitve potekajo na nacionalni ravni, če so tamkajšnje nacionalne oblasti povabile EU ali Evropski parlament in če je na območju prisotna misija za daljši čas. Njegove delegacije so vedno del misije za opazovanje volitev EU ali misije za daljši čas Urada za demokratične institucije in človekove pravice pri Organizaciji za varnost in sodelovanje v Evropi. Z njim se druga stran posvetuje pri ugotavljanju in načrtovanju misij EU za opazovanje volitev (povezava ne obstaja v slovenskem jeziku, op. prev.), pa tudi o spremljanju dogajanja po zaključeni misiji.

Misije za opazovanje volitev za daljši čas ne ocenjujejo zgolj dogajanja na sam volilni dan, ampak tudi celotni volilni proces, da se lahko oceni stanje demokratičnega razvoja v določeni državi v danem trenutku. Opazovalci volitev za daljši čas ponavadi začnejo delo dva meseca pred volitvami in spremljajo celotni volilni proces do razglasitve uradnih izidov in postopka pritožbe. Opazovalci volitev za krajši

čas spremljajo dogajanje na sam volilni dan in štetje glasov. Glavni opazovalec, ki vodi misijo EU za opazovanje volitev, je praviloma poslanec Evropskega parlamenta.

Da se zagotovi celovit pristop k podpiranju demokracije, se poleg opazovanja volitev izvajajo dodatne dejavnosti, kot so spremljanje dogajanja po volitvah, ukrepi na področju človekovih pravic in pobude za pomoč parlamentarnemu delu. Evropski parlament nudi pomoč parlamentom onkraj meja EU, da bi ti okrepili svoje institucionalne zmogljivosti. Ta pomoč obsega skupne programe izobraževanje in usposabljanja ter študijske obiske za poslance in uslužbence parlamentov tretjih držav. Program štipendij za demokracijo omogoča uslužbencem parlamentov tretjih držav, da nekaj tednov preživijo v Evropskem parlamentu, kjer delajo z uslužbenci sekretariata Evropskega parlamenta.

Za politično usmerjanje različnih dejavnosti v podporo demokraciji, vključno s spodbujanjem parlamentarne demokracije in opazovanja volitev, je bila v okviru Parlamenta ustanovljena skupina za podporo demokraciji in opazovanje volitev. Sestavlja jo 15 poslancev Evropskega parlamenta, sopredsedujeta pa ji predsednika Odbora za zunanje zadeve in Odbora za razvoj.

---

→ [Anete Bandone](#)

## 6.5 Širitev in sosedska politika Unije

### 6.5.1 Širitev Unije

*Julija 2013 je Hrvaška postala 28. država članica Evropske unije. Pristop Hrvaške, ki je sledil pristopu Romunije in Bolgarije 1. januarja 2007, je bil šesta širitev. Pogajanja potekajo s Črno goro, Srbijo in Turčijo. Kandidatki sta tudi Albanija in Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija, medtem ko sta Bosna in Hercegovina ter Kosovo potencialni kandidatki.*

#### Pravna podlaga

- Člen 49 Pogodbe o Evropski uniji (Lizbonska pogodba – PEU) določa, katere države lahko zaprosijo za članstvo;
- člen 2 PEU opisuje ustanovne vrednote EU.

#### Cilji

Cilj širitvene politike EU je združitev evropskih držav v skupni politični in gospodarski projekt. Širitev, ki sledi vrednotam Unije in za katero veljajo strogi pogoji, se je izkazala kot eno najuspešnejših orodij za spodbujanje političnih, gospodarskih in družbenih reform ter za utrjevanje miru, stabilnosti in demokracije po vsej celini. Širitvena politika tudi krepi prisotnost EU na svetovnem prizorišču.

#### Ozadje

##### A. Pogoji pristopa

Vsaka evropska država lahko zaprosi za članstvo v Uniji, če spoštuje skupne vrednote držav članic in si prizadeva za njihovo spodbujanje (člen 49 PEU). Københavnska merila, ki jih je določil Evropski svet leta 1993 v Københavnu, so ključnega pomena pri postopku vključevanja v EU za vse države kandidatke ali potencialne kandidatke. Ta merila zajemajo:

- stabilnost institucij, ki zagotavljajo spoštovanje načel demokracije, pravne države, človekovih pravic ter spoštovanje in zaščito manjšin;
- učinkovito tržno gospodarstvo in zmožnost, da prenesejo pritisk konkurence in se soočijo s tržnimi silami znotraj EU;
- zmožnost prevzemanja obveznosti, ki izhajajo iz članstva, vključno s prizadevanjem za cilje politične, gospodarske in monetarne unije ter sprejetjem skupnih pravil, standardov in politik, ki so bistveni del zakonodaje EU, tj. pravnega reda Unije.

Leta 1995 je Evropski svet v Madridu v ta merila vključil pogoje za „postopno, usklajeno vključevanje držav [prosiljk]“. Države morajo svojo zakonodajo uskladiti z zakonodajo EU in zagotoviti njeno izvajanje. Decembra 2006 je Evropski svet dosegel „obnovljeno soglasje o širitvi“, ki temelji na „utrjevanju, uveljavljanju pogojev in komunikaciji“ ter na sposobnosti EU za vključevanje novih članic.

##### B. Sposobnost EU za vključevanje: institucionalne določbe

Zaporedne širitve so predstavljale pomemben del institucionalnih pogajanj, ki so pripeljala do sprejetja lizbonske pogodbe. Evropska unija je morala svoje institucije in postopke odločanja prilagoditi prihodu novih držav članic ter zagotoviti, da širitev ne bi ovirala učinkovitega in odgovornega oblikovanja politike. Z lizbonsko pogodbo so bile uvedene globoke spremembe v sestavi in delu glavnih institucij EU. Nekatere od teh sprememb so odražale potrebo po vzdržnem sklopu pravil, ki ga ne bo treba spreminjati z vsakim valom širitve.

Reformiran je bil sistem glasovanja v Svetu: sistem ponderiranih glasov, po katerem so imele države članice število glasov določeno sorazmerno s številom svojega prebivalstva, je zamenjal sistem dvojne večine, ki se uporablja od 1. novembra 2014. Poleg tega je bilo število poslancev v Evropskem parlamentu, ki se je povečalo z vsako novo širitvijo, omejeno na 751. Od začetka osmega zakonodajnega obdobja imajo posamezne države članice najmanj 6 in največ 96 poslanskih sedežev, uporablja pa se načelo padajoče sorazmernosti. S Pogodbo je bilo tudi zmanjšano število evropskih komisarjev (trenutno eden na državo članico), vendar je bila ta sprememba odložena. Vprašanje bo ponovno obravnavano ob koncu mandata sedanje Komisije ali ko bo število držav članic doseglo 30.

##### C. Postopek

Država, ki izpolnjuje pogoje za širitev in se želi pridružiti EU, naslovi svojo prošnjo na Svet, ki za mnenje

zaprosi Komisijo. O tej prošnji mora biti obveščen Evropski parlament. Če je mnenje Komisije pozitivno, se lahko Evropski svet – soglasno – odloči, da državi dodeli status kandidatke. Po priporočilu Komisije o tem, ali naj se pristopna pogajanja začnejo ali ne, Svet – soglasno – odloči, ali naj se pogajanja začnejo. Skupek zakonodaje EU (pravni red Skupnosti) je razdeljen na več kot 30 poglavij glede na področja politike. Pred dejanskim začetkom pogajanj Komisija za vsako poglavje poda „poročilo o pregledu“ ter bodisi priporoči začetek pogajanj za posamezno poglavje ali določi merila, ki jih mora država prej izpolniti. Na podlagi priporočila Komisije se Svet za vsako poglav-

je pogajanj posebej soglasno odloči, ali naj ga odpre ali ne. Ko je napredek ocenjen kot zadovoljiv, lahko Komisija priporoči, naj se poglavje „začasno zapre“. Svet ponovno odloča soglasno. Po zaključku pogajanj o vseh poglavjih se pogoji, vključno z morebitnimi zaščitnimi klavzulami in prehodnimi ureditvami, vključijo v pristopno pogodbo med državami članicami EU in državo kandidatko. Za podpis pogodbe sta potrebna odobritev Parlamenta in soglasna odobritev Sveta. Ko je pristopna pogodba podpisana, se predloži v ratifikacijo vsem državam pogodbenicam v skladu z njihovimi ustavnimi pravili (tj. ratifikacijo s strani parlamenta ali z referendumom).

### Dosedanje širitve

Država	Članica od leta	Posebnosti
Belgija Francija Nemčija Italija Luksemburg Nizozemska	1958	Prvotne podpisnice rimske pogodbe iz leta 1957.
Danska Irska Združeno kraljestvo	1973	
Grčija	1981	S pristopom Grčije se je utrdila demokracija v tej državi.
Portugalska Španija	1986	S to širitvijo se je utrdila demokracija na Portugalskem in v Španiji.
Avstrija Finska Švedska	1995	
Ciper Češka republika Estonija Madžarska Latvija Litva Malta Poljska Slovaška Slovenija	2004	To širitev s ciljem ponovne združitve celine po padcu berlinskega zidu in razpadu Sovjetske zveze je Evropski svet sprožil na zasedanju decembra 1997. Pogajanja so potekala z vsako državo posebej na podlagi enotnega pogajalskega okvira.
Bolgarija Romunija	2007	Zaradi počasnih reform se Bolgarija in Romunija nista mogli pridružiti leta 2004. Pridružitveni pogoji so bili podobni kot za deset držav, ki so se pridružile leta 2004. Vendar pa je bil vzpostavljen mehanizem za sodelovanje in preverjanje na ključnih področjih – reforma pravosodja, boj proti korupciji in boj proti organiziranemu kriminalu (slednje samo v primeru Bolgarije) – za spremljanje napredka na teh področjih tudi po pristopu. Komisija redno pripravlja poročila o napredku držav.
Hrvaška	2013	Pristopna pogajanja s Hrvaško so bila prva, za katera so veljali strožji pogoji, določeni z „obnovljenim soglasjem Evropskega sveta o širitvi“ iz decembra 2006.

### Prihodnje širitve

#### A. Zahodni Balkan

Odnosi z zahodnim Balkanom sodijo v okvir stabilizacijsko-pridružitvenega procesa, ki se je začel leta 1999. Ta proces, temelječ na dvostranskih stabilizacijsko-pridružitvenih sporazumih, je predvidel članstvo držav te regije v EU – to

perspektivo je potrdil tudi Evropski svet na zasedanju v Solunu junija 2003.

Pridružitvev Hrvaške EU 1. julija 2013 predstavlja pomembno spodbudo za druge države v regiji. Na podlagi izkušenj s Hrvaško je Komisija v svoji „strategiji širitve“ 2011–2012 predlagala nadaljnje izboljšave pogajalskega pristopa, vključno z večjim poudarkom na vprašanih pravne države. S tem se je Komisija

zavezala, da v zgodnji fazi vseh prihodnjih pogajanj obravnavala pogajalski poglavji o pravosodnih reformah in temeljnih pravicah (poglavje 23) ter o pravici, svobodi in varnosti (poglavje 24).

V skladu s tem novim pristopom je odprtje poglavij 23 in 24 predstavljalo prednostno nalogo v pogajanjih s Črno goro. Obe poglavji sta bili skupaj z drugimi odprti 18. decembra 2013. Pogajanja s Srbijo so se uradno začela 21. januarja 2014 in v decembru 2015 sta bili odprti prvi dve poglavju, med njima tisto o normalizaciji odnosov s Kosovom. Pogajanja o ključnih poglavjih za področje pravne države – poglavji 23 in 24 – so se začela 18. julija.

Pogajanja z ostalima državama kandidatka za zahodnega Balkana se še niso začela. V primeru Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije, ki je status države kandidatke za članstvo v EU dobila leta 2005, je to predvsem posledica spora z Grčijo o tem, ali država lahko uporablja ime Makedonija. Od leta 2009 je Komisija večkrat izrazila priporočilo za začetek pogajanj. V svojem poročilu za leto 2015 pa je Komisija to priporočilo pogojila z nadaljnjim izvajanjem političnega dogovora iz junija/julija 2015 (poznani tudi kot sporazum iz Pržina) in z občutnim napredkom pri izvajanju nujnih prednostnih reform. Albaniji je bil odobren status kandidatke junija 2014 in za začetek pogajanj mora izpolniti ključne prednostne naloge na petih področjih, vključno z nujno reformo pravosodnega sistema.

Bosna in Hercegovina ter Kosovo sta potencialni državi kandidatki. Za Bosno in Hercegovino, ki je v zadnjih letih komaj napredovala, je Evropska unija nedavno pripravila „nov pristop“, s katerim posebno pozornost namenja gospodarskemu upravljanju. Ta pristop je omogočil, da je 1. junija 2015 začel veljati stabilizacijsko-pridružitveni sporazum z EU. 15. februarja 2016 je država vložila prošnjo za članstvo in 20. septembra je Svet zaprosil Komisijo, naj predloži svoje mnenje o tej prošnji. Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum med EU in Kosovom, ki ga pet držav članic EU ne priznava kot neodvisno državo, je bil podpisan 27. oktobra 2015 in je začel veljati 1. aprila 2016. Kosovo tudi vodi dialog s Srbijo, katerega namen je normalizirati odnose.

## B. Turčija

Turčija je za članstvo zaprosila leta 1987, leta 1999 pa je pridobila status države kandidatke. Pogajanja so se pričela leta 2005. Osem poglavij je blokiranih in nobeno ne bo začasno zaprto, dokler Turčija za Ciper ne bo začela uporabljati „odatnega protokola k pridružitvenemu sporazumu iz Ankare“. Odpiranju drugih poglavij so nasprotovale posamezne države članice EU. Maja 2012 je Komisija začela „pozitivni program“ za Turčijo, da bi oživila dvostranske odnose, in sicer s podporo prizadevanjem Turčije za uskladitev s pravnim redom EU. Po več kot triletnem mirovanju je bilo novembra 2013 odprto novo pogajalsko poglavje, in

sicer o regionalni politiki in usklajevanju strukturnih instrumentov. 14. decembra 2015 je bilo odprto še eno poglavje (o ekonomski in monetarni politiki), kar je bil neposreden rezultat srečanja EU–Turčija 29. novembra 2015. Turčija in EU sta 18. marca 2016 ponovno potrdili svojo zavezo k izvajanju skupnega akcijskega načrta za zaježitev toka migrantov v EU, pa tudi k oživitvi procesa pristopa. Trenutno pa ni enotnega mnenja o tem, ali bi bilo treba poskušati začeti pogajanja o dveh ključnih poglavjih (23 in 24), ki zadevata pravno državo in sta neposredno povezani s številnimi vprašanji, ki zbujejo pomisleke v odnosih med EU in Turčijo. V marcu 2016 je bil dosežen tudi dogovor o pospešitvi procesa liberalizacije vizumskega režima. Do začetka maja 2016 je Turčija izpolnila večino izmed 72 meril. 30. junija 2016 pa je bilo odprto še eno pogajalsko poglavje (o finančnih in proračunskih določbah).

## C. Islandija

Islandija je za članstvo v EU zaprosila julija 2009 in pogajanja so se začela junija 2010. Kot država z ustaljeno demokracijo in članica Evropskega gospodarskega prostora (EGP) je Islandija v pogajanjih z EU hitro napredovala. Vendar je bila po splošnih volitvah leta 2013 oblikovana nova vlada, ki je zamrznila pristopna pogajanja. Marca 2015 je vlada Islandije zaprosila EU, naj države ne obravnava več kot državo kandidatko, čeprav prošnje za članstvo Islandije uradno ni umaknila.

## Vloga Evropskega parlamenta

V skladu s členom 49 PEU mora Parlament podeliti soglasje za vsako novo pridružitve EU. Evropski parlament ima pomembno vlogo pri finančnih vidikih širitve: v skladu z lizbonsko pogodbo je za sprejetje večletnega finančnega okvira potrebna odobritev Parlamenta. Parlament in Svet skupaj določita tudi letni proračun EU. Te proračunske pristojnosti omogočajo Parlamentu neposredno vplivanje na vsote, ki se dodelijo instrumentu za predpristopno pomoč.

Parlamentarni Odbor za zunanje zadeve, ki imenuje stalne poročevalce za vse države kandidatke in potencialne države kandidatke, redno izmenjuje mnenja s komisarjem za širitvena pogajanja, visokimi vladnimi uradniki, strokovnjaki in predstavniki civilne družbe. Parlament izraža svoja stališča, ki pogosto pomembno vplivajo na proces, v obliki letnih resolucij, s katerimi se odzove na najnovejša poročila Komisije o državah kandidatkah in potencialnih kandidatkah. Parlament k oblikovanju politike prispeva tudi z resolucijami o strategijah širitve EU. Parlament prav tako vzdržuje redne dvostranske odnose s parlamenti držav kandidat in potencialnih kandidat prek svojih delegacij, ki s sogovorniki iz teh držav razpravljajo o vprašanjih, povezanih s procesom pristopa k EU.

## 6.5.2 Zahodni Balkan

*Evropska unija je razvila politiko v podporo postopnemu vključevanju držav zahodnega Balkana v Unijo. Kot prva izmed sedmih držav je 1. julija 2013 pristopila Hrvaška; Črna gora, Srbija, Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija in Albanija pa so uradne kandidatke. S Črno goro in Srbijo so se začela pristopna pogajanja in odpiranje poglavit. Bosna in Hercegovina ter Kosovo sta potencialni državi kandidatki.*

### Pravna podlaga

- Naslov V Pogodbe o Evropski uniji (PEU): zunanje delovanje EU;
- člen 207 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU): mednarodni trgovinski sporazumi;
- člen 49 PEU: merila za prošnjo in članstvo.

### Cilji

Cilji Evropske unije so spodbujanje miru, stabilnosti in gospodarskega razvoja zahodnega Balkana ter odpiranje možnosti za vključitev v Evropsko unijo.

### Ozadje

Leta 1999 je EU sprožila stabilizacijsko-pridružitveni proces, ki je okvir za odnose med EU in državami te regije, kot tudi pakt stabilnosti, širšo pobudo, ki vključuje vse glavne mednarodne akterje. Pakt stabilnosti je leta 2008 nasledil Svet za regionalno sodelovanje. Evropski svet je na zasedanju v Solunu leta 2003 ponovno poudaril, da so vse države iz omenjenega procesa potencialne kandidatke za članstvo v EU.

### Instrumenti

#### A. Stabilizacijsko-pridružitveni proces

Stabilizacijsko-pridružitveni proces, ki se je začel leta 1999, je strateški okvir, ki podpira postopno približevanje držav zahodnega Balkana Evropski uniji. Ta politika temelji na dvostranskih pogodbenih razmerjih, finančni pomoči, političnem dialogu, trgovinskih odnosih in regionalnem sodelovanju.

Pogodbena razmerja imajo obliko stabilizacijsko-pridružitvenih sporazumov. Slednji urejajo politično in gospodarsko sodelovanje ter vzpostavitev območij proste trgovine z zadevnimi državami. Vzpostavljajo strukture stalnega sodelovanja na podlagi skupnih demokratičnih načel, človekovih pravic in pravne države. Stabilizacijsko-pridružitveni svet, ki se sestaja letno na ministrski ravni, nadzira njihovo uporabo in izvajanje. Pomaga mu stabilizacijsko-pridružitveni odbor, ki lahko ustanavlja pododbore. Stabilizacijsko-pridružitveni parlamentarni odbor navsezadnje zagotavlja sodelovanje med parlamenti držav zahodnega Balkana in Evropskim parlamentom po začetku veljavnosti ustreznih stabilizacijsko-pridružitvenih sporazumov.

Od začetka veljavnosti stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma s Kosovom aprila 2016 veljajo stabilizacijsko-pridružitveni sporazumi z vsemi državami zahodnega Balkana in potencialnimi kandidatkami. V primeru Kosova gre za stabilizacijsko-pridružitveni sporazum, ki ga sklene samo EU in ga državam članicam ni treba ratificirati (pet držav članic ne priznava Kosova kot neodvisne države). Trgovina in trgovinski vidiki stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma so vključeni v začasne sporazume – ti običajno začnejo veljati kmalu po podpisu, saj je trgovina v izključni pristojnosti EU. Sporazum s Hrvaško je potekel, ko se je država julija 2013 pridružila Uniji.

#### B. Pristopni proces

Države kandidatke za pristop k EU morajo izpolnjevati kopenhavska politična merila. Ko je država priznana kot kandidatka, napreduje skozi različne faze s hitrostjo, ki je v veliki meri odvisna od njenega lastnega napredka.

Država kandidatka mora sprejeti in izvajati celotno zakonodajo EU, tj. pravni red Unije. Komisija redno poroča o napredku. Vse pomembne odločitve sprejema Svet, in sicer soglasno, od začetka pogajanj do njihovega zaključka. Nazadnje morata pristopno pogodbo potrditi Parlament in Svet, nato pa jo morajo ratificirati vse države pogodbenice.

Države kandidatke in potencialne kandidatke prejmejo finančno pomoč za izvedbo potrebnih reform. Od leta 2007 se predpristopna pomoč financira iz enega samega poenotenga instrumenta: instrumenta za predpristopno pomoč (IPA).

Večina držav kandidatk in potencialnih kandidatk lahko sodeluje tudi v programih EU, kot sta Erasmus in Erasmus Mundus za študente.

#### C. Regionalno sodelovanje

Evropsko povezovanje in regionalno sodelovanje sta tesno prepletena. Eden od ključnih ciljev stabilizacijsko-pridružitvenega procesa je spodbujanje držav v regiji k medsebojnemu sodelovanju na najrazličnejših področjih, tudi pri pregonu vojnih zločinov, mejnih vprašanjih, beguncih in v boju proti organiziranemu kriminalu. Eden sestavnih delov instrumenta za predpristopno pomoč (IPA) je namenjen regionalnemu sodelovanju in čezmejnemu programom.

Svet za regionalno sodelovanje, ki ima sedež v Sarajevu, deluje v okviru smernic, ki jih zagotavlja proces sodelovanja v jugovzhodni Evropi. Namen Sveta za regionalno sodelovanje je podpreti evropska in evro-atlantska prizadevanja svojih članic, ki niso članice EU, ter razvijati sodelovanje na področjih, kot so gospodarski in socialni razvoj, energetika in infrastruktura, pravosodje in notranje zadeve, varnostno sodelovanje, krepitev človeškega kapitala in parlamentarni odnosi. EU in številne države članice podpirajo Svet za regionalno sodelovanje in sodelujejo v njem.

Še ena pomembna regionalna pobuda je Srednje-evropski sporazum o prosti trgovini (CEFTA), ki ne zmanjšuje samo carinskih ovir (tudi za storitve), temveč vključuje tudi določbe o javnih naročilih, državni pomoči in pravicah intelektualne lastnine.

Države zahodnega Balkana sodelujejo tudi v regionalnih okvirih, kot so energetska skupnost, skupni evropski zračni prostor, prometni observatorij za jugovzhodno Evropo in regionalna visoka šola za javno upravo.

#### D. Potovanja brez vizumov

Potovanje brez vizumov v schengensko območje je od decembra 2009 dovoljeno državljanom Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije, Črne gore in Srbije, od novembra 2010 pa državljanom Albanije in Bosne in Hercegovine. Januarja 2012 se je začel dialog o liberalizaciji vizumskega režima s Kosovom. Komisija je v svojem četrtem poročilu o napredku Kosova na tem področju maja 2016 ugotovila, da je Kosovo izpolnilo vse pogoje, da pa ostajata dve odprti vprašanji – vključno z ratifikacijo sporazuma o meji s Črno goro – ki ju je treba rešiti do datuma sprejetja njenega predloga v Evropskem parlamentu in Svetu. 5. septembra 2016 je tudi odbor LIBE Evropskega parlamenta izjavil, da morajo biti za začetek pogajanj o liberalizaciji vizumskega režima izpolnjene preostale neizpolnjene zahteve.

Komisija je v odziv na kršitve brezvizumskega režima, vključno s številnimi neupravičenimi prošnjami za azil, januarja 2011 vzpostavila mehanizem za spremljanje liberalizacije po odpravi vizumske obveznosti. Septembra 2013 je Parlament sprejel resolucijo o mehanizmu začasne prekinitve oprostitve vizumske obveznosti. Decembra 2013 je Svet uvedel ta mehanizem s spremembo ustrezne uredbe.

### Sedanje stanje

#### A. Albanija

Albanija je zaprosila za članstvo v EU 28. aprila 2009, nekaj dni po začetku veljavnosti stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma med EU in Albanijo. Oktobra 2010 je Komisija priporočila, naj se pristopna pogajanja začnejo, ko bo država izpolnila zahteve glede 12 „osrednjih prednostnih nalog“. Komisija je

leta 2012 ugotovila viden napredek in priporočila, naj se državi odobri status kandidatke pod pogojem, da sprejme še nedokončane reforme. Te pogoje je država večinoma izpolnila že pred parlamentarnimi volitvami junija 2013, ki so jih mednarodni opazovalci ocenili pozitivno. Oktobra 2013 je Komisija zato odločno priporočila, da se Albaniji podeli status kandidatke za članstvo v EU. Svet se je s tem priporočilom seznanil decembra 2013 in junija 2014 državi odobril status kandidatke. Dejanski začetek pogajanj je odvisen od napredka Albanije na petih najpomembnejših prednostnih področjih in zlasti od izvajanja reform pravosodja.

#### B. Bosna in Hercegovina

Bosna in Hercegovina je potencialna kandidatka. Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum je bil podpisan po koncu pogajanj junija 2008, a je bil začetek njegove veljavnosti zamrznjen, predvsem zato, ker Bosna in Hercegovina ni izvajala ključne sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice. Prenovljen pristop EU do države, s katerim posveča več pozornosti gospodarskemu upravljanju, je omogočil, da je stabilizacijsko-pridružitveni sporazum začel končno veljati 1. junija 2015. Bosna in Hercegovina je 15. februarja 2016 uradno vložila prošnjo za članstvo v EU, Svet pa je ob upoštevanju pomembnega doseženega napredka 20. septembra prosil Komisijo, naj poda mnenje o prošnji te države. EU zagotavlja tudi podporo za izvajanje daytonskega mirovnega sporazuma iz leta 1995, zlasti prek misije EUFOR ALTHEA. Od leta 2011 funkciji posebnega predstavnika EU v Bosni in Hercegovini in vodje delegacije EU v tej državi opravlja ista oseba.

#### C. Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija

Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija je marca 2004 zaprosila za članstvo v EU, decembra 2005 pa je dobila status države kandidatke. Leta 2009 je Komisija priporočila, naj se s to državo začnejo pristopna pogajanja. To priporočilo je Parlament podprl in odtlej je bilo ponovljeno v vsakem poročilu Komisije o napredku in resoluciji Evropskega parlamenta. V svojem poročilu za leto 2015 pa je Komisija to priporočilo pogojila z nadaljnjim izvajanjem političnega dogovora iz junija/julija 2015 (poznani tudi kot sporazum iz Pržina) in z občutnim napredkom pri izvajanju nujnih prednostnih reform. Pomembna ovira za nadaljnje povezovanje z EU je nerešen in dolgotrajen spor z Grčijo glede uporabe imena „Makedonija“.

#### D. Kosovo

Kosovo je – tako kot Bosna in Hercegovina – potencialna država kandidatka za pristop k EU. Po enostranski razglasitvi neodvisnosti februarja 2008 je EU izjavila, da ima Kosovo jasno „evropsko perspektivo“. Njegovo neodvisnost so priznale vse države članice



razen petih (Cipra, Grčije, Romunije, Slovaške in Španije). Od držav v regiji Kosova nista priznali Srbija ter Bosna in Hercegovina. EU je imenovala posebnega predstavnika na Kosovu, ki je tudi vodja urada EU, in vzpostavila misijo EULEX za krepitev pravne države. Junija 2012 je bil izdan načrt za liberalizacijo vizumske ureditve. Komisija je v svojem četrtem poročilu o napredku Kosova na tem področju maja 2016 navedla, da je Kosovo izpolnilo vse pogoje, da pa ostajata dve odprti vprašanji, ki ju je treba rešiti do datuma sprejetja njenega predloga v Evropskem parlamentu in Svetu. 5. septembra 2016 je tudi odbor LIBE Evropskega parlamenta izjavil, da morajo biti za začetek pogajanj o liberalizaciji vizumskega režima izpolnjene preostale neizpolnjene zahteve. Po tem, ko sta Beograd in Priština aprila 2013 dosegla prelomen dogovor o normalizaciji odnosov, je Evropski svet junija 2013 sklenil začeti pogajanja o stabilizacijsko-pridružitvenem sporazumu s Kosovom. Ta sporazum je bil podpisan 27. oktobra 2015 in začel veljati v začetku 1. aprila 2016, po tem, ko ga je ratificiral Evropski parlament (odobritev). Prihodnje vključevanje Kosova v EU ostaja – podobno kot vključevanje Srbije – tesno povezano z rezultati dialoga na visoki ravni med Kosovom in Srbijo, ki ga pospešuje EU, ter njihovim izvajanjem.

### E. Črna gora

Črna gora je zaprosila za članstvo v EU decembra 2008, več kot dve leti po razglasitvi neodvisnosti (ki so jo priznale vse države članice). Država je dobila status kandidatke decembra 2010 in pristopna pogajanja so se začela junija 2012. Pogajanja o ključnih poglavjih o pravni državi – o pravosodnih reformah in temeljnih pravicah (poglavje 23) ter o svobodi, varnosti in pravici (poglavje 24) – so se v skladu z „novim pristopom“ EU do pristopnega procesa začela že v zgodnji fazi, decembra 2013. Do konca junija 2016 je bilo s Črno goro odprtih 24 od 35 pogajalskih poglavij.

### F. Srbija

Srbija je vložila prošnjo za članstvo v EU decembra 2009 in dobila status kandidatke marca 2012, ko sta Beograd in Priština dosegla sporazum o regionalni zastopnosti Kosova. Evropski svet je priznal napredek Srbije pri normaliziranju odnosov s Kosovom, zlasti prek dialoga med Beogradom in Prištino, ki ga spodbuja Evropska unija, in na zasedanju junija 2013 podprl priporočilo Komisije o začetku pristopnih pogajanj s Srbijo. Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum med EU in Srbijo je začel veljati septembra 2013, pristopna pogajanja s Srbijo pa so se formalno začela 21. januarja 2014. V decembru 2015 sta bili odprti prvi dve poglavji, med njima tisto o normalizaciji odnosov s Kosovom. Ključni poglavji 23 in 24 o pravni država sta bili odprti 18. julija.

### Vloga Evropskega parlamenta

Parlament je v celoti vključen v stabilizacijsko-pridružitveni proces in njegova odobritev je potrebna za sklenitev vseh stabilizacijsko-pridružitvenih sporazumov (člen 218(6) PDEU). Parlament mora odobriti tudi vsako novo pridružitve EU (člen 49 PEU). Poleg tega prek svojih proračunskih pristojnosti neposredno vpliva na zneske, dodeljene za instrument za predpristopno pomoč. Parlamentarni Odbor za zunanje zadeve, ki imenuje stalne poročevalce za vse države kandidatke in potencialne države kandidatke, redno izmenjuje mnenja s komisarjem za širitev, visokimi vladnimi predstavniki, strokovnjaki in interesnimi skupinami civilne družbe. Parlament izraža svoja stališča, ki pogosto pomembno vplivajo na proces, v obliki letnih resolucij, s katerimi se odzove na najnovejša poročila Komisije o državah kandidatkah in potencialnih kandidatkah. Parlament prek svojih delegacij vzdržuje tudi redne dvostranske odnose s parlamenti držav zahodnega Balkana. Te na srečanjih s sogovorniki iz držav zahodnega Balkana razpravljajo o pomembnih vprašanjih v zvezi s stabilizacijsko-pridružitvenim procesom in procesom pristopa k EU.

→ André De Munter

## 6.5.3 Evropski gospodarski prostor (EGP), Švica in severne države

*Evropski gospodarski prostor (EGP) je bil ustanovljen leta 1994 z namenom, da bi določbe Evropske unije o njenem notranjem trgu razširil na države Evropskega združenja za prosto trgovino (EFTA). Zakonodaja EU v zvezi z notranjim trgovom postane del zakonodaje držav EGP, ko te soglašajo z vključitvijo. Izvajanje in izvrševanje nato nadzirajo posebni organi EFTA in skupni parlamentarni odbor.*

*Evropska unija in dve izmed njenih držav partneric v EGP, Norveška in Islandija, so prav tako povezane s številnimi „severnimi politikami“ in forumi, ki se osredotočajo na hitro se razvijajoča severna območja Evrope in območje Arktike kot celoto.*

*Čeprav Švica ni v Evropskem gospodarskem prostoru, je vseeno članica EFTA. Več kot 120 sektorskih dvostranskih sporazumov, ki državo povezujejo z EU, v glavnem vsebuje enake določbe kot sporazumi, ki so jih sprejele druge države EGP na področju prostega pretoka oseb, blaga, storitev in kapitala. Dvostranski odnosi pa so pod precejšnjim pritiskom od februarja 2014, ko je bila sprožena pobuda proti priseljevanju, ki je pod vprašaj postavila načeli prostega pretoka in enotnega trga, na katerih ti odnosi temeljijo.*

### Pravna podlaga

Za EGP: člen 217 Pogodbe o delovanju Evropske unije (pridružitveni sporazumi).

Za Švico: sporazum o zavarovanju iz leta 1989, dvostranski sporazumi I iz leta 1999, dvostranski sporazumi II iz leta 2004.

### Evropski gospodarski prostor

#### A. Cilji

Namen evropskega gospodarskega prostora (EGP) je notranji trg Evropske unije razširiti na države Evropskega združenja za prosto trgovino (EFTA). Te države si bodisi ne želijo pristopiti k Evropski uniji ali pa tega še niso storile.

#### B. Ozadje

Leta 1992 je takratnih sedem članic EFTA s pogajanjem doseglo sporazum, ki jim je omogočil, da sodelujejo pri ambicioznem projektu oblikovanja notranjega trga Evropske skupnosti, ki se je začel leta 1985, zaključil pa ob izteku leta 1992. Sporazum o EGP je bil podpisan 2. maja 1992, veljati pa je začel 1. januarja 1994. Število držav članic EFTA/EGP se je kmalu zmanjšalo: Švica se je po negativnem izidu referendumu odločila, da sporazuma ne bo ratificirala, Avstrija, Finska in Švedska pa so leta 1995 pristopile k Evropski uniji. V EGP so ostale le Islandija, Norveška in Lihtenštajn. Deset novih držav članic, ki so k EU pristopile 1. maja 2004, je samodejno postalo del EGP, enako velja za Bolgarijo in Romunijo, ki sta se Uniji pridružili leta 2007, ter za Hrvaško leta 2013.

Junija 2009 je za članstvo v EU zaprosila tudi Islandija, da bi se lažje spopadla s svetovno finančno krizo, ki je izbruhnila leta 2008. Svet je njeno prošnjo sprejel 17. junija 2010, pogajanja pa so se začela junija 2011. Po parlamentarnih volitvah aprila 2013 je na oblast prišla nova desnosredinska koalicija Stranke neodvisnosti in Stranke napredka, ki je maja 2013 ustavila pogajanja. Marca 2015 je koalicijska vlada v pismu Svetu EU izjavila, da EU Islandije ne bi smela upoštevati kot države kandidatke za članstvo v EU. Čeprav vlada ni uradno umaknila prošnje, je predsedstvo Sveta EU vzelo na znanje pismo islandske vlade, v okviru Sveta in Komisije pa so bile izvedene nekatere praktične prilagoditve. Skladno s tem EU Islandije trenutno ne obravnava kot države kandidatke.

#### C. Razežnosti EGP

EGP presega običajne sporazume o prosti trgovini, saj vse pravice in obveznosti notranjega trga EU veljajo tudi za države EFTA (z izjemo Švice). Vključuje štiri svoboščine notranjega trga (prost pretok blaga, oseb, storitev in kapitala) ter s tem povezane politike (na področjih konkurence, prevoza, energije ter gospodarskega in monetarnega sodelovanja). Sporazum vključuje horizontalne politike, ki so izrecno povezane s štirimi svoboščinami: socialne politike (vključno z zdravjem in varnostjo pri delu, delovnim pravom in enakim obravnavanjem moških in žensk), politike o varstvu potrošnikov, okolju, statistiki in pravu družb ter številne spremljajoče politike, kot so politike na področju raziskav in tehnološkega razvoja, ki ne temeljijo na pravnem redu EU ali pravno zavezujočih aktih, vendar se izvajajo prek dejavnosti sodelovanja.

## D. Omejitve EGP

Sporazum o EGP ne vzpostavlja zavezujočih določb v vseh sektorjih notranjega trga ali drugih politikah iz ustanovnih pogodb EU. Zavezujoče določbe sporazuma se zlasti ne nanašajo na:

- skupno kmetijsko politiko in skupno ribiško politiko (čeprav sporazum vsebuje določbe o trgovanju s kmetijskimi in ribiškimi proizvodi),
- carinsko unijo,
- skupno trgovinsko politiko,
- skupno zunanjo in varnostno politiko,
- področje pravosodja in notranjih zadev (čeprav so vse države EFTA del schengenskega območja) ali
- ekonomsko in monetarno unijo (EMU).

## E. Institucije in mehanizmi EGP

### 1. Vključevanje zakonodaje EU

Nova besedila EU s področja notranjega trga preučijo skupni odbor EGP, ki ga sestavljajo predstavniki EU in treh držav EFTA/EGP. Odbor se sestaja enkrat mesečno in sprejema odločitve o tem, katere dele zakonodaje – in, bolj splošno, katere akte EU (ukrepe, programe itn.) – bi bilo treba vključiti v EGP. Zakonodaja je formalno vključena z dodajanjem ustreznih aktov na seznam protokolov in prilog k sporazumu o EGP. Na ta način je bilo v sporazum o EGP vključenih že več tisoč aktov. Svet EGP, ki ga sestavljajo predstavniki Sveta Evropske unije in zunanji ministri držav EFTA/EGP, se sestaja vsaj dvakrat letno, njegova naloga pa je priprava političnih smernic za skupni odbor.

### 2. Prenos

Po vključitvi akta EU v sporazum o EGP ga je treba prenesti v nacionalno zakonodajo držav EFTA/EGP (če to zahteva njihova nacionalna zakonodaja). Za to lahko zadostuje preprost vladni sklep, lahko pa je potrebna odobritev parlamenta. Prenos je formalna naloga in akte je na tej stopnji mogoče le tehnično prilagajati. Po nekaterih določbah bi morale države EFTA sodelovati pri pripravi aktov EU.

### 3. Spremljanje

Potem ko je bila zakonodaja na področju notranjega trga razširjena na države EFTA/EGP, prenos in uporabo nadzorujeta nadzorni organ in sodišče EFTA. Nadzorni organ EFTA izvaja pregled stanja notranjega trga in spremlja izvajanje zakonodaje v državah EGP.

### 4. Vloga parlamentov

Tako Evropski parlament kot nacionalni parlamenti držav EFTA/EGP tesno sodelujejo pri spremljanju sporazuma o EGP. Člen 95 sporazuma vzpostavlja

skupni parlamentarni odbor EGP, ki se sestaja dvakrat letno. Ta odbor, ki mu eno leto predseduje poslanec Evropskega parlamenta, naslednje leto pa poslanec iz ene izmed držav EGP, izmenično gostijo Evropski parlament in nacionalni parlamenti držav EGP. Vsako delegacijo sestavlja 12 članov. Poslanci švicarske zvezne skupščine seje spremljajo kot opazovalci. Vso zakonodajo EU, ki se nanaša na EGP, nadzira skupni parlamentarni odbor EGP, njegovi člani pa imajo pravico, da predstavnikom sveta EGP in skupnega odbora EGP zastavljajo ustna in pisna vprašanja in svoje mnenje izrazijo v poročilih ali resolucijah. Enak postopek velja za nadzor izvajanja zakonodaje.

## Švica

Švica je kot članica EFTA sodelovala v pogajanjih o sporazumu o EGP in ga podpisala 2. maja 1992. Takoj zatem, 22. maja 1992, je švicarska vlada vložila prošnjo za pristop k EU. Potem ko sodelovanje v EGP na referendumu 6. decembra 1992 ni prejelo zadostne podpore, pa si je švicarski zvezni svet nehal prizadevati za članstvo države v EU in EGP. Švica ima od takrat status opazovalke v EGP in vzdržuje odnose z EU prek dvostranskih sporazumov, da bi ohranila gospodarske povezave z EU. Ti dvostranski odnosi pa so pod precejšnjim pritiskom od februarja 2014, ko je bila sprožena pobuda proti priseljevanju, ki je pod vprašaj postavila načeli prostega pretoka in enotnega trga, na katerih ti odnosi temeljijo.

EU in Švica sta podpisali več kot 120 dvostranskih sporazumov, med drugim sporazum o prosti trgovini leta 1972 in dva pomembna sklopa sektorskih dvostranskih sporazumov, ki so velik del švicarske zakonodaje uskladili z zakonodajo EU, ki je veljala v času podpisa. Prvi sveženj sektorskih sporazumov (dvostranski sporazumi I) je bil podpisan leta 1999 in je začel veljati leta 2002. Sestavlja ga sedem sporazumov o prostem pretoku in vzajemnem odprtju trgov<sup>[1]</sup>. Drugi sveženj sektorskih sporazumov (dvostranski sporazumi II) je bil podpisan leta 2004 in je začel veljati leta 2005. Nanaša se predvsem na poglobitev gospodarskega sodelovanja ter razširitev sodelovanja na vprašanja azila in prostega gibanja po schengenskem območju<sup>[2]</sup>. Leta 2010 je bil podpisan sporazum o sodelovanju Švice v programih EU na področju izobraževanja, poklicnega usposabljanja in mladih. Odnose med EU in Švico zdaj ureja več kot 120 sektorskih sporazumov in se še naprej razvijajo.

<sup>[1]</sup> Teh sedem sporazumov ureja prosto gibanje oseb, zračni promet, kopenski promet, trgovino s kmetijskimi proizvodi, tehnične trgovinske ovire, javna naročila in sodelovanje na področju raziskav.

<sup>[2]</sup> Nanašajo se na sodelovanje Švice v schengenski in dublinski ureditvi, obdavčitev prihrankov, predelane kmetijske proizvode, statistiko in boj proti goljufijam, sodelovanje v programu EU MEDIA in z Evropsko agencijo za okolje ter švicarski finančni prispevek h gospodarski in socialni koheziji v novih državah članicah EU.

Čeprav so ti sporazumi poglobili gospodarske odnose, so ustvarili kompleksne in včasih neuskklajene obveznosti, ki jih ni lahko izpolnjevati. Dvostranski sporazumi s Švico so v nasprotju s sporazumom o EGP statični, saj ni ustreznega mehanizma za njihovo prilagajanje spremembam zakonodaje EU. Prav tako ni mehanizmov za nadzor in učinkovito reševanje sporov. Ker število sektorjev, ki jih pokrivajo ti sporazumi, narašča, predvideni pa so tudi novi sporazumi na področjih, kot je električna energija, postajajo omejenjene pomanjkljivosti vse bolj moteče. Učinkovito upravljanje velikega števila ločenih sporazumov, ki niso usklajeni, postaja vse težje, njihovo posodabljanje pa je zamudno in zahteva preveč virov.

Za reševanje teh „institucionalnih vprašanj“ so se 22. maja 2014 začela pogajanja med EU in Švico o okvirnem institucionalnem sporazumu, potem ko sta sprejeli mandata v decembru 2013 oziroma maju 2014. Pogajanja so osredotočena na reševanje težav, ki so posledica razvoja pravnega reda EU, povezanega z notranjim trgov, in na uvedbo mehanizma za reševanje sporov v veljavni mreži dvostranskih pogodb. Pogajanja o institucionalnem okviru so bistvenega pomena, saj je Svet EU odločen, da brez tega okvirnega sporazuma ne bo še bolj odprl enotnega trga za Švico (npr. na področju električne energije). Pogajanja so zastala januarja 2015 zaradi posledic krize, povezane s prostim gibanjem oseb, njihov zaključek pa bo odvisen od tega, kako se bo rešila. 9. februarja 2014 je majhna večina Švicarjev (50,3 %) volila za spremembo ustave, tako da bi na trgu delovne sile uvedli letne kvote za tuje državljane in dali prednost švicarskim državljanom. Uresničitev tega volilnega rezultata ni le v nasprotju s sporazumom o prostem gibanju oseb (del dvostranskih sporazumov I), pač pa bi zaradi „giljotinske klavzule“ ogrozila vrsto dvostranskih pogodb z EU – če preneha veljati eden od sporazumov, se isto zgodi tudi z drugimi. Ker je EU odločno zavrnila ponovna pogajanja o sporazumu o prostem gibanju oseb, švicarska vlada ne more rešiti politične in pravne zagate, ki jo je povzročila pobuda. Švicarske oblasti se tako še naprej pogajajo s Komisijo in iščejo rešitev. Švicarska vlada mora začeti izvajati odločitev, sprejeto na volitvah februarja 2014, do februarja 2017.

## Severne politike

Evropska unija dejavno sodeluje pri številnih politikah in forumih, ki se osredotočajo na hitro se razvijajoča severna območja EU in območje Arktike kot celoto, zlasti pa prispeva k:

- „severni dimenziji“, ki od leta 2007 služi kot skupna politika za EU, Rusijo, Norveško in Islandijo. Ta politika dopolnjuje dialog med EU in Rusijo in omogoča učinkovita sektorska partnerstva za sodelovanje v regijah Baltskega in Barentsovega morja. Severna dimenzija vključuje parlamentarni organ – parlamentarni forum severne dimenzije –, ki ga je soustanovil Evropski parlament;
- Svetu baltskih držav, ki so ga leta 1992 po razpadu Sovjetske zveze ustanovile EU in obalne države. Vse države članice v tem svetu sodelujejo v parlamentarni konferenci Baltskega morja, katere član je tudi Evropski parlament;
- sodelovanju v regiji Barentsovega morja, ki združuje severne regije Finske, Norveške in Švedske ter severozahodno Rusijo. Poteka prek medregijskega Sveta Barentsove regije, Sveta Barentsove evro-arktične regije (katerega članica je tudi EU) in parlamentarne konference (ki vključuje Evropski parlament);
- obtečajnim arktičnim zadevam. Podlaga za politiko EU glede Arktike so sporočili Komisije/Evropske službe za zunanje delovanje (iz let 2008, 2012 in 2016), sklepi Sveta (2009, 2014 in 2016) in resoluciji Evropskega parlamenta (2011 in 2014), pripravlja pa se tudi nova resolucija. Evropski parlament in Svet sta leta 2014 zahtevala novo skupno sporočilo Evropske službe za zunanje delovanje/Komisije o celostni politiki EU za Arktiko, ki naj bi bilo objavljeno 27. aprila 2016. Leta 2013 je Arktični svet EU podelil začasen status opazovalke. Evropski parlament je eden od ustanovnih članov konference poslancev arktične regije;
- Evropski parlament je redno vabljen na letne seje Nordijskega sveta. Poleg tega se enkrat letno sestanejo tudi delegacije Evropskega parlamenta in Zahodno-nordijski svet (v katerem sodelujejo poslanci Ferskih otokov, Grenlandije in Islandije).

## 6.5.4 Evropska sosedstva politika

*Evropska sosedstva politika je bila oblikovana leta 2004, da bi preprečili nastanek novih ločnic med razširjeno EU in njenimi sosedami ter okreplili blaginjo, stabilnost in varnost za vse. Temelji na vrednotah demokracije, pravne države in spoštovanja človekovih pravic ter se uporablja za 16 najbližjih sosed Evropske unije: Alžirijo, Armenijo, Azerbajdžan, Belorusijo, Egipt, Gruzijo, Izrael, Jordanijo, Libanon, Libijo, Moldavijo, Maroko, Palestino, Sirijo, Tunizijo in Ukrajino. Evropska sosedstva politika je pretežno dvostranska politika med EU in posameznimi državami partnericami. Dodatno jo bogatita pobudi za regionalno sodelovanje: vzhodno partnerstvo in Unija za Sredozemlje<sup>[1]</sup>.*

<sup>[1]</sup> Več informacij o dvostranskih odnosih med EU ter državami vzhodnega partnerstva in Unije za Sredozemlje lahko najdete v ustreznih poglavjih (6.5.5 in 6.5.6).

### Pravna podlaga

- Člen 8 Pogodbe o Evropski uniji;
- Naslov V Pogodbe o Evropski uniji (zunanje delovanje);
- Členi 206, 207 (trgovina) in 216 do 219 (mednarodni sporazumi) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

### Splošni cilji

EU prek evropske sosedstva politike svojim sosedam nudi privilegirane odnose, ki temeljijo na vzajemni zavezanosti skupnim vrednotam (demokracija in človekove pravice, pravna država, dobro upravljanje, načela tržnega gospodarstva in trajnostni razvoj). Ta politika obsega politično usklajevanje in tesnejše gospodarsko povezovanje, večjo mobilnost in medosebne stike. Kako poglobljeno je razmerje, je odvisno od tega, do katere mere si obe strani delita te vrednote. Evropska sosedstva politika je ločena od procesa širitve, čeprav ne določa vnaprej, kako se bodo odnosi EU in njenih sosed razvijali v prihodnje. Leta 2011 jo je EU v odziv na dogodke v arabskih državah pregledala in popravila, da bi še spodbudila globoko in trajnostno demokracijo ter vključujoč gospodarski razvoj. Globoka in trajnostna demokracija vključuje zlasti svobodne in pravične volitve, prizadevanja za boj proti korupciji, neodvisnost sodstva, demokratični nadzor nad oboroženimi silami ter svobodo izražanja, zbiranja in združevanja. EU je tudi poudarila vlogo civilne družbe v tem procesu in uvedla načelo „več za več“, na podlagi katerega Unija razvija tesnejša partnerstva s tistimi sosedami, ki so dosegle večji napredek na poti k demokratičnim reformam. Marca 2015 sta Evropska komisija in Evropska služba za zunanje delovanje začeli postopek posvetovanj za nov pregled evropske sosedstva politike. Eden glavnih ciljev tega pregleda je prilagoditi orodja evropske sosedstva politike, da bodo bolje upoštevala posamezne želje partnerskih držav. V zvezi s tem je Evropski parlament 9. julija 2015

sprejel resolucijo, v kateri je poudaril potrebo po bolj strateški, osredotočeni, prožni in povezani evropski sosedski politiki. Sporočilo Evropske službe za zunanje delovanje in Komisije v zvezi s tem in na podlagi rezultatov posvetovanja je bilo predloženo 11. novembra 2015.

### Instrumenti

Jedro evropske sosedstva politike sestavlja 12 dvostranskih akcijskih načrtov, ki jih je EU pripravila z 12 državami partnericami (z Belorusijo, Libijo in Sirijo akcijski načrti niso bili pripravljene, pogajanja z Alžirijo pa še potekajo). Ti načrti vzpostavljajo programe političnih in gospodarskih reform s kratkoročnimi in srednjeročnimi prednostnimi nalogami (obdobje treh do petih let). Akcijski načrti evropske sosedstva politike ustrezajo potrebam, interesom in zmogljivostim EU in posameznih partneric. Namejnjeni so razvijanju demokratičnih, socialno pravičnih in vključujočih družb, spodbujanju gospodarskega povezovanja in izboljšanju čezmejnega pretoka ljudi. Evropska sosedstva politika je nadgradnja obstoječih pravnih sporazumov med EU in njenimi partnericami: sporazumov o partnerstvu in sodelovanju ter, od nedavnega, pridružitvenih sporazumov.

EU podpira izpolnjevanje ciljev Evropske sosedstva politike prek finančne podpore ter političnega in tehničnega sodelovanja. Sredstva se pretežno zagotavljajo prek Evropskega instrumenta sosedstva, ki mu je bilo za obdobje 2014–2020 dodeljeno 15,4 milijarde EUR. Za financiranje evropske sosedstva politike se uporabljajo drugi instrumenti in programi, kot je denimo Sklad za civilno družbo v sosedstvu. Evropska komisija partnericam ponuja tudi finančno podporo v obliki nepovratnih sredstev, Evropska investicijska banka in Evropska banka za obnovo in razvoj pa to podporo dopolnjujeta s posojili. Poleg tega so bila v okviru Evropske sosedstva politike razvita nova orodja za krepitev dostopa na trg, predvsem prek pogajanj o poglobljenih in celovitih sporazumih o prosti trgovini in prek krepitev mobilnosti in upravljanja migracij. Z nekaterimi partnericami so

bila sklenjena partnerstva za mobilnost in poenostavitve/liberalizacijo vizumskega režima.

Evropska služba za zunanje delovanje in Komisija vsako leto objavita poročili o napredku evropske sosedске politike. Čeprav je evropska sosedska politika zasnovana kot skupen sveženj politik, EU dovoljuje prilagajanje in razlikovanje politike glede na posebnosti posameznega partnerja.

## Regionalna razsežnost

### A. Vzhodno partnerstvo

Vzhodno partnerstvo je bilo vzpostavljeno kot nadgradnja odnosov EU z večino njenih vzhodnih sosed: Armenija, Azerbajdžan, Belorusija, Gruzija, Moldavija in Ukrajina. Dogovorjeno je bilo leta 2008, ustanovljeno leta 2009, temelji pa na evropski sosedski politiki.

#### 1. Cilji

Glavni cilj vzhodnega partnerstva je pospešiti politično pridruževanje ter nadaljnje gospodarsko povezovanje med EU in njenimi vzhodnimi sosedami. Raven povezovanja in sodelovanja odraža zavezo posamezne države partnerice evropskim vrednotam, standardom in strukturam ter njen napredek. Cilj partnerstva je spodbujati demokracijo in dobro upravljanje, krepiti energetska varnost, spodbujati sektorske reforme (vključno z varstvom okolja), stike med ljudmi in gospodarski in socialni razvoj ter zagotavljati dodatno financiranje za projekte, ki zmanjšujejo socialna in gospodarska neravnovesja ter krepijo stabilnost<sup>[1]</sup>.

#### 2. Sestava

Vrhovna srečanja vzhodnega partnerstva potekajo dvakrat letno, udeležujejo pa se jih voditelji držav ali vlad EU in držav partneric ter predstavniki Evropskega parlamenta, Komisije in Evropske službe za zunanje delovanje. Zadnje srečanje je bilo 23. maja 2016 v Bruslju.

Večstranskost vzhodnega partnerstva temelji na štirih tematskih platformah: demokracija, dobro upravljanje in stabilnost; gospodarsko sodelovanje in približevanje politikam EU; energetska varnost ter stiki med ljudmi. Visoki uradniki se srečajo vsaj dvakrat letno, ministri za zunanje zadeve pa enkrat. Delo platform se občasno spodbuja prek ministrskih srečanj za posamezne sektorje.

Vzpostavljene so bile tudi vodilne pobude, ki vključujejo program za integrirano upravljanje meja, pomoč za mala in srednja podjetja, regionalne trge z električno energijo ter spodbujanje energetske učinkovitosti, večje rabe obnovljivih virov energije in dobrega okoljskega upravljanja, preprečevanje

naravnih nesreč in nesreč, ki jih povzroči človek, ter pripravljane in odziv na njih.

Parlamentarna skupščina Euronest<sup>[2]</sup>, parlamentarna komponenta vzhodnega partnerstva, je pristojna za posvetovanje, nadzor in spremljanje partnerstva. Ustanovljena je bila maja 2011 in se je do sedaj sestala štirikrat, nazadnje marca 2016 v Bruslju. Sestavlja jo 60 poslancev Evropskega parlamenta in po 10 poslancev iz parlamentov vsake države partnerice. Ker Evropski parlament ne priznava, da je beloruska narodna skupščina demokratično izvoljen organ, njeni poslanci trenutno ne sodelujejo v Euronestu. Azerbajdžanska nacionalna skupščina je 15. septembra 2015 sprejela resolucijo, s katero je svojo udeležbo v Euronestu prekinila v protest proti resoluciji, v kateri EP obsoja represijo nad civilno družbo v Azerbajdžanu. To odločitev bo morda preklcala po seji odbora za parlamentarno sodelovanje EU-Azerbajdžan, ki je bila septembra 2016. Parlamentarna skupščina Euronest ima štiri stalne odbore: odbor za politične zadeve, človekove pravice in demokracijo, odbor za gospodarsko povezovanje ter približevanje pravnim sistemom in politikam EU, odbor za zanesljivo oskrbo z energijo ter odbor za socialne zadeve, izobraževanje, kulturo in civilno družbo. Naslednje seje odborov naj bi potekale jeseni leta 2016.

Poleg tega forum civilne družbe vzhodnega partnerstva<sup>[3]</sup> izdaja priporočila, da bi vplival na institucije EU in nacionalne vlade držav vzhodnega partnerstva.

### B. Unija za Sredozemlje

Unija za Sredozemlje sestavlja 28 držav članic EU, Evropska unija in 15 sredozemskih držav (Albanija, Alžirija, Bosna in Hercegovina, Egipt, Izrael, Jordanija, Libanon, Mavretanija, Črna gora, Monako, Maroko, Palestina, Sirija (zaradi državljanske vojne je njeno članstvo zamrznjeno), Tunizija in Turčija). Od leta 2008 se zasedanj udeležujejo tudi predstavniki Arabske lige, Libija pa ima status opazovalke.

#### 1. Cilji

Unija za Sredozemlje je večstranski okvir za politične, gospodarske in družbene odnose med Evropsko unijo ter državami južnega in vzhodnega Sredozemlja. Ustanovljena je bila leta 2008 na vrhovnem srečanju v Parizu kot nadaljevanje evro-sredozemskega partnerstva, ki je znano tudi kot barcelonski proces. Nastala je na podlagi ciljev barcelonske deklaracije (1995), in sicer: graditi območje miru, stabilnosti, varnosti in skupne gospodarske blaginje ob upoštevanju demokratičnih načel, človekovih pravic in temeljnih svoboščin, hkrati pa spodbujati razumevanje med kulturami in civilizacijami v evro-sredozemski regiji.

<sup>[1]</sup> Več informacij je na voljo v razdelku o vzhodnem partnerstvu na spletnem mestu Evropske službe za zunanje delovanje.

<sup>[2]</sup> Za več informacij o Euronestu in njegovih dejavnostih prosimo obiščite spletno mesto skupščine.

<sup>[3]</sup> Več informacij o forumu civilne družbe lahko najdete na spletnem mestu foruma.

## 2. Sestava

Uniji za Sredozemlje predseduje sopredsedstvo, kar poudarja delitev odgovornosti, ki je značilna za skupino. Leta 2012 je Evropska unija prevzela severno sopredsedstvo, Jordanija pa južno. Čeprav je v pariški deklaraciji določeno, da se mora Unija redno sestajati na vrhovnih srečanjih, se zaradi arabsko-izraelskega spora in političnih nemirov v južnem Sredozemlju to ni zgodilo. Glavni upravljavski organ Unije za Sredozemlje je skupina visokih uradnikov, ki na srečanjih nadzira in usklajuje njeno delo. Na teh srečanjih potrdijo tudi proračun in delovni program sekretariata, pripravijo srečanja zunanjih ministrov in drugih skupin ministrov ter imenujejo generalnega sekretarja in njegovih šest namestnikov. Razpravljajo tudi o predlogih projektov, ki jih sekretariat pošlje v potrditev in odobritev. Naloga sekretariata Unije za Sredozemlje je predvsem prepoznavanje, obdelava, spodbujanje in usklajevanje tehničnih projektov in sektorjev, kot so promet, energija, voda, okoljevarstvo, visoko šolstvo in mobilnost, raziskave, socialne zadeve, krepitev vloge in položaja žensk, zaposlovanje ter razvoj podjetništva, torej področja, ki poglobljajo sodelovanje in neposredno vplivajo na življenje državljanov. EU prispeva največ sredstev v proračun Unije za Sredozemlje.

Parlamentarna skupščina Unije za Sredozemlje nadaljuje delo evro-sredozemske parlamentarne skupščine in je sestavljena iz 280 poslancev: 132 poslancev EU (83 poslancev iz 28 nacionalnih parlamentov držav EU in 49 poslancev Evropskega parlamenta), 8 poslancev parlamentov evropskih sredozemskih partnerskih držav (Albanija, Bosna in Hercegovina,

Monako in Črna gora), 130 poslancev iz desetih držav južnega in vzhodnega Sredozemlja (Alžirija, Egipt, Jordanija, Izrael, Libanon, Maroko, Palestina, Sirija (njeno članstvo je trenutno zamrznjeno zaradi državljanske vojne), Tunizija in Turčija) ter 10 poslancev iz Mavretanije. Vsaj enkrat letno se sestane na plenarnem zasedanju; zadnje je bilo organizirano v Tangerju maja 2016. Skupščina sprejema resolucije in priporočila o vseh vidikih evro-sredozemskega sodelovanja, ki zadevajo izvršne organe Unije za Sredozemlje, Svet Evropske unije, Evropsko komisijo in nacionalne vlade držav partneric. Evropski parlament je bil na čelu predsedstva parlamentarne skupščine po načelu rotacije od marca 2012 do aprila 2013. Trenutno skupščini predseduje Italija (2016–2017), ki je predsedovanje prevzela od Maroka. Skupščina ima pet odborov: za politične zadeve, za gospodarske zadeve, za kulturo, za pravice žensk in za energijo. Na pobudo predsednika Evropskega parlamenta Martina Schulza je bilo aprila 2013 prvič organizirano vrhovno srečanje predsednikov parlamentov držav Unije za Sredozemlje. Naslednji srečanja sta bili maja 2015 v Lizboni in maja 2016 v Tangerju. Evro-sredozemska skupščina lokalnih in regionalnih oblasti je bila ustanovljena leta 2010 in je posvetovalna skupščina, katere namen je povečati udeležbo lokalnih in regionalnih akterjev v Uniji za Sredozemlje. Sestavlja jo 84 članov – vsi so predstavniki regij ali lokalnih oblasti z regionalnim ali lokalnim mandatom – iz 43 držav partneric Unije za Sredozemlje.

---

→ Benjamín Rey / Jérôme Legrand

## 6.5.5 Države vzhodnega partnerstva

*V politiko vzhodnega partnerstva EU je vključenih šest postsovjetskih držav: Armenija, Azerbajdžan, Belorusija, Gruzija, Moldavija in Ukrajina. Partnerstvo je bilo sklenjeno leta 2009 v podporo prizadevanjem na področju političnih, družbenih in gospodarskih reform v teh državah, da bi okrepili demokratizacijo in dobro upravljanje, zanesljivost oskrbe z energijo, varstvo okolja ter gospodarski in družbeni razvoj. Gruzija, Moldavija in Ukrajina so z EU sklenile pridružitvene sporazume, vključno s sporazumi o poglobljenem in celovitem območju proste trgovine. V skladu s izjavo evropske službe za zunanje delovanje in Komisije z dne 18. novembra 2015 o pregledu evropske sosedске politike se lahko druge države odločijo za različne vrste odnosov z EU, pri tem pa lahko vsaka opredeli svoje težnje po vključitvi. Vse članice razen Belorusije sodelujejo v parlamentarni skupščini Euronest, Azerbajdžan pa je sodelovanje prekinil 15. septembra 2015, vendar je 30. septembra 2016 svojo odločitev spremenil, potem ko je istega meseca zasedal odbor za parlamentarno sodelovanje.*

### 1. Vzhodne sosede EU

#### A. Ukrajina

Dramatični dogodki, ki pretresajo Ukrajino od novembra 2013, so se začeli kot proevropski protesti, ker vlada ni nadaljevala postopka sklenitve pridružitvenega sporazuma z EU, ki se je začel julija 2012. Številni protestniki so zavzeli stališče, naklonjeno EU, sklenitev sporazuma pa so verjetno dojemali kot korak bliže k pristopnemu postopku. To gibanje je nato povzročilo zamenjavo vlade in parlamentarne volitve (oktobra 2014), po katerih so na oblast prišle stranke, naklonjene Evropi in reformam.

V času nemirov je Rusija nezakonito priključila Krim, v vzhodni Ukrajini pa se je vnela separatistična vojna. Po podatkih Organizacije združenih narodov je bilo med aprilom 2014 in februarjem 2016 zaradi konflikta v Ukrajini ubitih skoraj 9100 ljudi, vključno z 298 otniki na letu MH17 družbe Malaysian Airlines, ki je 17. julija 2014 strmoglavilo na območju pod nadzorom separatistov.

Vojaški konflikt se je po sprejetju in večkratni obnovitvi sporazuma o premirju iz Minska sicer umiril, občasno pa še prihaja do spopadov, zaradi česar se pojavljajo pomisleki glede trajnosti premirja. Poleti leta 2016 so znova izbruhnili spopadi, 1. septembra pa je bilo sklenjeno šibko premirje. EU je pogojila umik gospodarskih sankcij proti Rusiji z njenim polnim spoštovanjem sporazuma iz Minska.

Marca 2014 je Komisija sprejela ukrepe v podporo državi, 27. junija 2014 pa sta EU in Ukrajina podpisali pridružitveni sporazum. Poglavja o političnem dialogu, pravosodju, svobodi in varnosti ter sodelovanju na gospodarskem, finančnem in sektorskem področju začasno veljajo od 1. novembra 2014. Trgovinski del pridružitvenega sporazuma se od 1. januarja 2016 začasno uporablja in ga morajo ratificirati vse države članice EU. Zaradi negativnega izida referendum na Nizozemskem, ki je potekal 6. aprila 2016, se bo zapletlo pri ratifikaciji in polnem izvajanju pridružitvenega sporazuma. Z začasnimi

začetkom veljavnosti sporazuma so se tudi zaključili tristranski trgovinski pogovori z Rusijo, ki je umaknila trgovinske preferencialne države v okviru sporazuma o prosti trgovini, ki ga je 1. januarja 2016 sklenila Skupnost neodvisnih držav.

Ukrajina in Rusija sta 25. septembra 2015 posodobili dogovor o dobavi plina, pri čemer je posredovala EU, v skladu s katerim bi Rusija zmanjšala ukrajinski dolg in v zameno za predplačilo za plin tej državi dobavljala plin vse do marca 2016.

Komisija je 18. decembra 2015 sprejela šesto poročilo o napredku na področju akcijskega načrta za liberalizacijo vizumskega režima za Ukrajino. Iz njega izhaja, da Ukrajina izpolnjuje vsa merila, zato je bil predlog za liberalizacijo vizumskega režima pričakovan februarja 2016, vendar je Komisija zaradi pomanjkanja učinkovitega sistema za prijavo prihodkov in premoženja uradnikov predlog preložila. Potem ko je ukrajinski parlament sprejel zakon o elektronski prijavi osebnega premoženja javnih uslužbencev, je bil 20. aprila 2016 izdan predlog o brezvizumski ureditvi med EU in Ukrajino, ki ga morata sprejeti sozakonodajalca EU.

#### 1. Stališče Evropskega parlamenta

Evropski parlament je sprejel osem resolucij o Ukrajini, nazadnje 12. maja 2016 o manjšini krimskih Tatarov.

#### 2. Medparlamentarno sodelovanje

Odnosi med Evropskim parlamentom in ukrajinskim parlamentom (vrhovna rada) potekajo v okviru pridružitvenega sporazuma med EU in Ukrajino pri pridružitvenem parlamentarnem odboru EU-Ukrajina. Prvo srečanje tega odbora je potekalo 24. in 25. februarja 2015 v Bruslju. Od takrat so potekala tri srečanja, in sicer novembra 2015, aprila 2016 in junija 2016. 21. junija 2016 je potekalo izredno srečanje pridružitvenega parlamentarnega odbora, ki ga je gostil Evropski parlament v Bruslju, posvečeno pa je bilo uvedbi brezvizumske ureditve za Ukrajino.



no. Odbor Evropskega parlamenta za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve (LIBE) je septembra 2016 glasoval za liberalizacijo vizumske ureditve, Parlament pa naj bi dokončno glasoval na oktobrskem plenarnem zasedanju v Strasbourg.

Evropski parlament in vrhovna rada sta 3. julija 2015 v Kijevu podpisala memorandum o soglasju o skupnem okviru za parlamentarno podporo in gradnjo zmogljivosti. Na podlagi misije za ugotavljanje potreb je bilo v tednu Ukrajine, ki je potekal od 29. februarja do 2. marca 2016 v Bruslju, predstavljeno poročilo s posebnimi priporočili.

### 3. Opazovanje volitev

Parlament je bil povabljen k opazovanju nacionalnih volitev v Ukrajini. Leta 2014 je mednarodna misija za opazovanje volitev vključevala skupino opazovalcev iz Evropskega parlamenta in delegacije Urada za demokratične institucije in človekove pravice Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE ODIHR), parlamentarne skupščine OVSE, parlamentarne skupščine Sveta Evrope (PACE) in parlamentarne skupščine Nata.

Mednarodni opazovalci so ugotovili, da so bile parlamentarne volitve oktobra 2014 dobro organizirane, pregledne, demokratične in na splošno skladne z mednarodnimi standardi. Z njimi naj bi se še okrepile pozitivne volilne prakse, ki so se že izvajale na predhodnih predsedniških volitvah v tej državi. Kljub temu pa so se pojavljale nepravilnosti, za katere so bili povečini (v 90 % primerov) odgovorni kandidati iz volilnih okrajev z enim mandatom v južnih regijah.

2. novembra 2014 so v vzhodnih regijah države potekale predsedniške in parlamentarne volitve. EU jih ni priznala, saj da so nezakonite in v nasprotju s črko in duhom dogovora o premirju iz Minska. Nove volitve, ki še niso bile dorečene, bi lahko potekale leta 2016, ko bo na teren napotena tudi policijska misija OVSE.

## B. Moldavija

EU in Moldavija sta 27. junija 2014 podpisali pridružitveni sporazum, vključno s sporazumom o poglobljenem in celovitem območju proste trgovine, ki začasno velja od septembra 2014. Moldavija je prva partnerica EU, v kateri od aprila 2014 velja brezvizumska ureditev. V schengensko območje je brez vizuma potovalo že več kot 460.000 Moldavcev. Znano se je tudi povečala pomoč EU Moldaviji v okviru evropskega instrumenta sosedstva, in sicer s 40 milijonov EUR leta 2007 na 131 milijonov EUR leta 2014. Dvostranska pomoč Moldaviji v okviru evropskega instrumenta sosedstva bi lahko znašala od 335 do 410 milijonov EUR v obdobju 2014–2017.

Tako kot je moldavska državna skupščina ratificirala pridružitveni sporazum z EU, je Rusija uvedla vrsto ukrepov, usmerjenih proti uvozu iz Moldavije, in umaknila trgovinske preferencialne te države v okviru

sporazuma o prosti trgovini, ki ga je sklenila Skupnost neodvisnih držav.

Po sorazmerno mirni volilni kampanji, ki se je osredotočala zlasti na geopolitične zadeve (EU proti evrazijski gospodarski skupnosti), se je po parlamentarnih volitvah 30. novembra 2014 v Moldaviji oblikovala večinska koalicija liberalnih strank, naklonjenih Evropi in reformam, čeprav je rusko usmerjena socialistična stranka dobila 21,37 % glasov. Na lokalnih volitvah, ki so potekale 14. junija 2015, so tesno zmago nad proruskimi slavile proevropske stranke. Odmevnim škandalom zaradi korupcije so sledile ulične demonstracije, ki se jih je udeležilo več tisoč ljudi in ki v prestolnici Kišinjev še vedno potekajo. Od volitev so se zamenjale štiri vlade, kar kaže na politično nestabilnost države.

4. marca 2016 je moldavsko ustavno sodišče ponovno uvedlo splošne volitve predsednika države in ukinilo zakon iz julija 2000, ki je uvedel parlamentarno izvolitev. Predsedniške volitve so bile preložene na jesen leta 2016.

Glavni izziv za Moldavijo je še vedno vprašanje separatistične pokrajine Pridnestrje, ki je enostransko razglasila neodvisnost. Čeprav so se uradni pogovori o razrešitvi konflikta ponovno začeli novembra 2011, so bili do sedaj na srečanjih – dve sta potekali leta 2014, eno pa leta 2015 – doseženi zelo skromni rezultati.

Z dvostranskim protokolom se je od 1. januarja 2016 poglobljeni in celoviti sporazum o prosti trgovini razširil na Pridnestrje.

### 1. Stališče Evropskega parlamenta

Evropski parlament je 13. novembra 2014 podal soglasje k pridružitvenemu sporazumu med EU in Moldavijo. Pred tem, prav tako leta 2014, je podprl uvedbo brezvizumske ureditve za to državo.

Opozoril je tudi na zastoj pri reševanju vprašanja Pridnestrja in večkrat poudaril, da je pomembno poskati politično rešitev.

### 2. Medparlamentarno sodelovanje

Odnosi med EU in Moldavijo so se institucionalizirali leta 2014, ko je bil podpisan pridružitveni sporazum. Prvo srečanje pridružitvenega sveta EU-Moldavija je potekalo 16. marca 2015, drugo srečanje pridružitvenega parlamentarnega odbora EU-Moldavija pa je potekalo 18. in 19. maja 2016 v Kišinjevu.

### 3. Opazovanje volitev

Parlament je bil povabljen k opazovanju vseh nedavnih parlamentarnih volitev v Moldaviji. Mednarodni opazovalci dolgoročne opazovalne misije Urada OVSE za demokratične institucije in človekove pravice so volitve, ki so potekale 30. novembra 2014, ocenili sorazmerno pozitivno. Po parlamentarnih volitvah 8. oktobra 2016 je bila organizirana misija Evropskega parlamenta za opazovanje volitev, v ka-

teri so sodelovali tudi Urad za demokratične institucije in človekove pravice Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE/ODHIR), parlamentarna skupščina Sveta Evrope (PACE) in parlamentarna skupščina OVSE (OSCE PA).

### C. Belorusija

EU je zavezana politiki kritičnega sodelovanja z Belorusijo. Nedavno dvostransko zблиžanje obeh držav je EU spodbudilo, da je 25. februarja 2016 omilila sankcije, ki jih je uvedla proti Belorusiji, in sicer zamrznitev sredstev, prepoved potovanja ter trgovinske in finančne omejitve. Svet je 25. februarja 2016 sprejel odločitev, da ne bo podaljšal omejevalnih ukrepov za 170 oseb in tri podjetja, ki so že bili odstranjeni s seznama. Za eno leto pa je podaljšal obstoječe ukrepe, vključno z embargom na orožje in zamrznitvijo sredstev ter prepovedjo potovanja, zoper štiri osebe, ki so bile vključene na seznam zaradi povezave z nerešenim izginotjem dveh opozicijskih politikov, podjetnika in novinarja.

EU je Belorusijo dodatno spodbudila, saj je bil v nedavnih sklepih vrha vzhodnega partnerstva, ki je potekal maja 2015 v Rigi, izpostavljen napredek pri poenostavitvi vizumskih postopkov in dialogu o ponovnem sprejemu, prav tako pa naj bi se ponovno začel dialog o človekovih pravicah med EU in Belorusijo. V okviru tega dialoga, ki je potekal leta 2012 in 2013, je potekala izmenjava mnenj med EU in predstavniki beloruske civilne družbe. Od leta 2014 se namesto dialoga izvaja projekt, osredotočen na izvajanje predlaganih reform.

Leta 2014 sta EU in Belorusija začeli pogajanja o poenostavitvi vizumskih postopkov in ponovnem sprejemu, leta 2015 pa še o partnerstvu za mobilnost. V naslednjih letih se bo razvijalo tudi sodelovanje na področju migracij. Belorusija se z EU ne pogaja o pridružitvenem sporazumu.

#### 1. Stališče Evropskega parlamenta

Parlament je sprejel številne resolucije, v katerih je obsodil Belorusijo glede političnih zapornikov, omejitve svobode medijev in civilne družbe, nespoštovanja človekovih pravic in nepravilnosti na parlamentarnih volitvah. Septembra 2013 je sprejel priporočilo za splošno strategijo EU o Belorusiji, v kateri je pozval k izpustitvi in rehabilitaciji vseh političnih zapornikov.

#### 2. Medparlamentarno sodelovanje

Evropski parlament zaradi načina, kako so v Belorusiji potekale parlamentarne volitve, ne priznava nacionalne skupščine te države in posledično z njo ne vzdržuje dvostranskih odnosov. Delegacija Parlamenta za odnose z Belorusijo se namesto z nacionalno skupščino redno srečuje s predstavniki beloruske opozicije in civilne družbe, s katerimi razpravlja o političnem in gospodarskem dogajanju v državi.

Zaradi nedavnega zблиžanja EU in Belorusije je junija 2015 tja odpotovala delegacija Evropskega parlamenta.

### 3. Opazovanje volitev

Belorusija ni povabila Parlamenta k opazovanju volitev od leta 2001. Zadnje parlamentarne volitve so potekale 11. septembra 2016, v misijah za opazovanje volitev pa sta sodelovala Urad za demokratične institucije in človekove pravice OVSE in parlamentarna skupščina Sveta Evrope (PACE).

### 2. Južni Kavkaz

Evropski parlament je oblikoval delegacijo za južni Kavkaz, ki nadzira parlamentarne odbore za sodelovanje z Armenijo in Azerbajdžanom in pridružitveni parlamentarni odbor za Gruzijo, ter spremlja delo posebnega predstavnika EU za južni Kavkaz in krizo v Gruziji.

#### A. Gruzija

Na parlamentarnih volitvah v Gruziji leta 2012 in predsedniških volitvah leta 2013 je zmagala nova „gruzijska sanjska koalicija“, potrdile pa so tudi evroatlantsko usmerjenost te države. Poglobljeni in celoviti sporazum o prosti trgovini je na podlagi pridružitvenega sporazuma začasno začel veljati septembra 2014. Gruzija si močno prizadeva, da bi svojo zakonodajo uskladila s standardi EU, na primer na področju liberalizacije vizumskega režima.

Komisija je 9. marca 2016 Svetu EU in Parlamentu predstavila predlog o liberalizaciji vizumskega režima.

Demokracijo v Gruziji pa še vedno ogroža velika politična polarizacija, saj med koalicijo in Enotnim narodnim gibanjem, ki ga vodi nekdanji predsednik Mihail Sakašvili, še naprej obstajajo trenja in obtožbe selektivne pravice ter politično motivirane protikorupcijske kampanje. Zaradi napetosti se bo politično ozračje pred volitvami oktobra 2016 verjetno še poslabšalo.

Odnosi z Rusijo ostajajo izziv kljub izboljšanju trgovinskih odnosov med državama. Napetostim botrujejo tudi nenehne dejavnosti, povezane s postavitvijo meje s separatističnima pokrajinama, ter ratifikacija dveh t. i. pogodb med Rusijo, Južno Osetijo in Abhazijo.

#### 1. Stališče Evropskega parlamenta

EU je poudarila pomen mirnega reševanja vprašanja regij Južne Osetije in Abhazije, ki se je znašlo v slepi ulici, pri čemer je treba upoštevati ozemeljsko celovitost Gruzije. Strateški dialog med EU in Gruzijo o vprašanjih, povezanih s konfliktom, ki se je odvijal 1. aprila 2015 v Bruslju, kaže na zaupanje v odnosih med obema stranema, kljub nekaj različnim stališčem glede operativnih zaključkov.

## 2. Opazovanje volitev

Gruzija je gostila delegacije Urada OVSE za demokratične institucije in človekove pravice, vključno s poslanci Evropskega parlamenta, ki so spremljale parlamentarne, predsedniške in lokalne volitve v tej državi. Zadnje parlamentarne in predsedniške volitve v Gruziji so bile ocenjene kot splošno zadovoljive. Evropski parlament je v okviru obsežnejše dejavnosti opazovanja volitev Urada OVSE za demokratične institucije in človekove pravice v Tbilisi napotil skupino za opazovanje parlamentarnih volitev, ki so potekale 8. oktobra 2016. Kljub nekaterim incidentom, ki so jih ugotovile mednarodne in nacionalne organizacije civilne družbe, je večina opazovalcev poročala o mirni kampanji in vladnih prizadevanjih za to, da bi volitve potekale zgladno.

## B. Armenija

Odnosi, ki jih Armenija vodi z EU, so dvojne narave.

Na eni strani je armenski predsednik septembra 2013 napovedal, da se bo država pridružila evrazijski gospodarski uniji z Belorusijo, Kazahstanom in Rusijo. Armenija je podpisala pristopno pogodbo k tej uniji 10. oktobra 2014, tik preden je ta začela delovati (1. januarja 2015).

Na drugi strani pa pogajanja o novem sporazumu med EU in Armenijo, ki so se začela decembra 2015, pomenijo prelomno točko po tem, ko je Armenija septembra 2013 izrazila naklonjenost Rusiji. Dosedanja pragmatičnost obeh strani naj bi se nadaljevala in pripeljala do hitre sklenitve okvirnega sporazuma, temelječega na vrednotah EU in skladnega z novimi obveznostmi Erevana do evrazijske gospodarske unije.

Že tako polarizirane politične razmere so se še bolj zaostrele leta 2015 v kontekstu ustavne reforme, ki jo je začela vlada. Kljub številnim dolgo pričakovanim izboljšavam na področju človekovih pravic in pravne države, ki jih je pozdravila Beneška komisija Sveta Evrope, je bil v središču razprav predlog, da bi predsedniški sistem spremenili v parlamentarnega. Armenija je že več kot 20 let vpletena v dolgotrajen spor s sosednjim Azerbajdžanom zaradi statusa Gorskega Karabaha, napetosti pa so od leta 1994 sedaj najhujše. Hladni so tudi njeni odnosi s Turčijo.

### 1. Stališče Evropskega parlamenta

Decembra 2012 je bil sklenjen protokol k pridružitvenem parlamentarnem odboru EU-Armenija o okvirnem sporazumu, s katerim se vzpostavijo splošna načela za sodelovanje armenskih institucij v programih EU. Decembra 2015 so se začela pogajanja o novem sporazumu med EU in Armenijo.

EU in ZDA sta na podlagi neodvisnih poročil ugotovili, da so navedbe o domnevni goljufiji verodostojne, in Erevan pozvali, naj opravi pregledno preiskavo.

## 2. Medparlamentarno sodelovanje

Evropski parlament se je 17. marca 2015 udeležil seje parlamentarne skupščine Euronest, ki je potekala v Erevanu. Zadnja medparlamentarna seja, 16. seja odbora za parlamentarno sodelovanje med Evropskim parlamentom in Armenijo, je potekala januarja 2016 v Strasbourgju.

### 3. Opazovanje volitev

Armenija je Evropski parlament gostila petkrat, ko je sodeloval v misijah za opazovanje volitev pri Uradu OVSE za demokratične institucije in človekove pravice, tudi med predsedniškimi volitvami leta 2013. Organizacija volitev v Armeniji se postopno izboljšuje, čeprav nekatere težave ostajajo nerešene, prav tako pa se nekatera ključna priporočila Urada OVSE za demokratične institucije in človekove pravice, izdana po opazovalni misiji leta 2013, še ne izvajajo.

## C. Azerbajdžan

Leta 2010 so se začela pogajanja o pridružitvenem sporazumu, novembra 2013 pa je Azerbajdžan z EU podpisal sporazum o poenostavitvi vizumskih postopkov. Čeprav sta EU in Azerbajdžan v zadnjem času okrepila sodelovanje na energetskem področju, bo nadaljnje sodelovanje med obema partnericama odvisno od napredka Azerbajdžana na področju vzpostavljanja demokratičnih institucij in pridružitve Svetovni trgovinski organizaciji.

V zadnjih dveh letih je prišlo do nesoglasij glede nadgrajenega sporazuma, zatiranja civilne družbe in kritik s strani EU. Možnosti za postopno oživitve pogovorov so se povečale s tem, ko so Baku obiskali višji uradniki EU in je Azerbajdžan izpustil nekaj aktivistov na področju človekovih pravic. Svet Evropske unije zdaj razmišlja o mandatu za celovit sporazum med EU in Azerbajdžanom. Armenija je že več kot 20 let vpletena v dolgotrajen spor s sosednjim Azerbajdžanom zaradi statusa Gorskega Karabaha, napetosti pa so od leta 1994 sedaj najhujše.

### 1. Stališče Evropskega parlamenta

Parlament je 10. septembra 2015 sprejel resolucijo, v kateri je izrazil resno zaskrbljenost zaradi vse slabših razmer na področju človekovih pravic v Azerbajdžanu in organe te države pozval, naj nemudoma prenehajo z zatiranjem civilne družbe in dejavnosti na področju človekovih pravic.

Azerbajdžanski parlament je nato sprejel resolucijo, v kateri je obsodil pristranskost resolucije Evropskega parlamenta z dne 10. septembra 2015, ga pozval, naj sprejme konstruktivno stališče o Azerbajdžanu, in navedel vrsto resnih povračilnih ukrepov, vključno z umikom iz parlamentarne skupščine Euronest. Sklep naj bi začel veljati eno leto od uradne objave (5. oktobra 2016), vendar je azerbajdžanski parlament 30. septembra 2016 spremenil svojo odločitev, potem ko je septembra 2016 v Bakuju potekala seja odbora za parlamentarno sodelovanje.

Azerbajdžanska aktivistka na področju človekovih pravic Lejla Junus in njen mož Arif sta bila zaprta od julija 2014 do aprila 2016, ko sta bila izpuščena zaradi vztrajnega lobiranja Evropskega parlamenta in podpore humanitarnih in zdravstvenih organizacij. Lejla Junus je bila med finalisti v izboru za nagrado Saharova za svobodo misli za leto 2014, ki jo podeljuje Evropski parlament.

Odbor za parlamentarno sodelovanje je prvič po letu 2012 zasedal od 19. do 21. septembra 2016, potem ko so na začetku leta 2016 med EU in Azerbajdžanom potekali pogovori na visoki ravni. Sopredsednika sta po seji podpisala skupno izjavo s priporočili za Euronest o ponovnem sodelovanju na podlagi medsebojnega spoštovanja, enakosti in razumevanja, kar je pripomoglo k odločitvi Bakuja o ohranitvi sodelovanja v Euronestu.

## 2. Opazovanje volitev

Azerbajdžan je gostil Evropski parlament, ko je sodeloval v misijah za opazovanje volitev Urada OVSE za demokratične institucije in človekove pravice. Za vse volitve je bilo ugotovljeno, da ne ustrezajo mednarodnim zahtevam, priporočila pa še niso bila izvedena. Urad OVSE za demokratične institucije in človekove pravice ni opazoval parlamentarnih volitev 1. novembra 2015, saj se o tem ni uspel dogovoriti z azerbajdžanskimi oblastmi.

Azerbajdžan pa je vseeno dovolil misijo za opazovanje volitev parlamentarne skupščine Sveta Evrope, katere obseg in trajanje sta bila veliko bolj omejena. Misija je ugotovila, da precej višja volilna udeležba in preglednost glasovanja in štetja glasov dokazujeta,

da je Republika Azerbajdžan korak bližje svobodnim, poštenim in demokratičnim volitvam, menila pa je tudi, da kljub ugotovljenim manjšim primerom prevelikega števila oddanih glasov rezultat volitev odraža voljo azerbajdžanskega ljudstva<sup>[1]</sup>.

Predsednik Alijev je julija 2016 razglasil referendum o spremembi ustave, predviden v septembru 2016. Referendum o 29 predlogih sprememb ustave Republike Azerbajdžan je potekal 26. septembra 2016, ocenjevalna misija parlamentarne skupščine Sveta Evrope pa ga je ocenila kot mirnega in preglednega. Kljub temu pa številni opazovalci menijo, da je predsednik z referendumom skušal povečati svoja pooblastila, in sicer: podaljšati mandat predsednika s pet na sedem let, prenesti nekatera pooblastila predsednika vlade na novoustanovljeno funkcijo podpredsednika, predsedniku omogočiti, da razpusti parlament, in ukiniti starostno omejitev 35 let za kandidate za mesto predsednika. Čeprav Baku ni zaprosil za strokovni nasvet, je predsedstvo parlamentarne skupščine Sveta Evrope zaprosilo Beneško komisijo za mnenje o načrtovalnih spremembah. Predhodno mnenje, izdano 20. septembra 2016, je sprožilo številne pomisleke, zlasti glede postopka, ki je pripeljal do referenduma, povečanja pooblastil predsednika ter šibkejše vloge parlamenta. EU je objavila izjavo, v kateri je opozorila na pomanjkljivosti v postopku, ki je pripeljal do referenduma, in Baku pozvala, naj upošteva ugotovitve Beneške komisije, obenem pa izvede spremembe ustave, za katere je glasovala večina azerbajdžanskih državljanov.

→ Jérôme Legrand

[1] Poročilo o opazovanju parlamentarnih volitev v Azerbajdžanu 20. novembra 2015, dok. 13923, str. 7 (poročevalec: Jorde XUCLÀ, Španija, ALDE).

## 6.5.6 Južne partnerice

*Evropska sosedna politika zajema deset sosed EU na vzhodnih in južnih obalah Sredozemskega morja: Alžirijo, Egipt, Izrael, Jordanijo, Libanon, Libijo, Maroko, Palestino, Sirijo in Tunizijo. Sestoji iz dvostranskih politik med EU in posameznimi partnerskimi državami, ki jih v okviru regionalnega sodelovanja dopolnjuje Unija za Sredozemlje.*

*Leta 2011 je EU v odziv na demokratične vstaje v južni seseščini pregledala evropsko sosedsko politiko, da bi okrepila svojo podporo demokratični preobrazbi. Komisija in Evropska služba za zunanje delovanje sta jo štiri leta zatem ponovno pregledali in pri tem upoštevali različne poti posameznih partnerskih držav in njihove različne težnje.*

### Pravna podlaga

- Člen 8 Pogodbe o Evropski uniji;
- Naslov V Pogodbe o Evropski uniji: zunanje delovanje EU;
- Členi 206, 207 (trgovina) in od 216 do 219 (mednarodni sporazumi) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

### Instrumenti

Pravno podlago za dvostranske odnose EU z Alžirijo, Egiptom, Izraelom, Jordanijo, Libanonom, Marokom, Palestinsko oblastjo in Tunizijo predstavljajo pridružitveni sporazumi. Pridružitveni sporazum s Sirijo, ki je bil parafriran, preden je sirska vlada leta 2011 nasilno zatrla javne proteste, ni bil nikoli podpisan. Pogajanja o okvirnem sporazumu med EU in Libijo so bila februarja 2011 začasno ustavljena in še niso bila obnovljena.

V okviru evropske sosedne politike so EU in njene južne partnerice (razen Alžirije, Libije in Sirije) sprejele dvostranske akcijske načrte, ki določajo časovni raspored političnih in gospodarskih reform s kratko- in srednjeročnimi prednostnimi nalogami za obdobje od treh do petih let. Akcijski načrti evropske sosedne politike odražajo potrebe, interese in zmogljivosti EU in posameznih partneric ter so namenjeni zlasti razvijanju demokratičnih, socialno pravičnih in vključujočih družb, spodbujanju gospodarskega povezovanja in izobraževanja, razvoju malih in srednjih podjetij ter kmetijstva ter izboljšanju čezmejnega pretoka ljudi.

Ti načrti se večinoma financirajo iz evropskega instrumenta sosedstva in drugih tematskih instrumentov. Evropska investicijska banka in Evropska banka za obnovo in razvoj podporo dopolnjujeta s posojili. Komisija in Evropska služba za zunanje delovanje vsako leto objavita poročilo o napredku evropske sosedne politike, v katerem ocenita sodelovanje s posameznimi partnerskimi državami.

EU želi z južnimi partnericami tudi okrepiti dostop do trga ter sodelovanje pri vprašanih mobilnosti in migracije. Pogajanja o poglobljenem in celovitem sporazumu o prosti trgovini že potekajo z Marokom

in Tunizijo. Z Marokom, Tunizijo in Jordanijo so se začela izvajati partnerstva za mobilnost, ki odpirajo pot za poenostavitev vizumskih postopkov in sklenitev sporazumov o ponovnem sprejemu, pogovori o njih pa potekajo tudi z drugimi državami v regiji.

Leta 2008 je bila ustanovljena Unija za Sredozemlje, ki naj bi oživila evro-sredozemsko partnerstvo in ponudila regionalni okvir za sodelovanje med državami članicami EU in 15 sredozemskimi državami, med katerimi je tudi 10 južnih partneric.

### Trenutno stanje

#### A. Alžirija

Kot pomembna regionalna akterka in proizvajalka energije je Alžirija ključna partnerica EU v južni seseščini. Pridružitveni sporazum je začel veljati leta 2005. Pogajanja o akcijskem načrtu evropske sosedne politike, ki so se začela leta 2012, še potekajo. Sodelovanje med partnericama je osredotočeno na politične in družbeno-gospodarske reforme, boj proti korupciji ter varnostno in energetske sodelovanje.

#### B. Egipt

Odnose med Evropsko unijo in Egiptom ureja pridružitveni sporazum, ki velja od leta 2004, sledijo pa ciljem iz akcijskega načrta evropske sosedne politike. Po egiptovski revoluciji leta 2011 se je EU zavezala, da bo podprla politične, gospodarske in socialne reforme v državi, vendar je napredek na teh področjih omejen, saj je država prešla zapleteno obdobje politične nestabilnosti.

#### C. Izrael

Odnosi med EU in Izraelom so obsežni, temeljijo pa na trdnih gospodarskih in trgovinskih odnosih ter tehničnem sodelovanju. Na podlagi pridružitvenega sporazuma iz leta 2000 so se v naslednjih letih dinamično razvijali in se močno razširili na številne sektorje. EU je leta 2009 sklenila, da bodo ti odnosi dobili napredni status šele, ko bo dosežen napredek v bližnjevzhodnem mirovnem procesu. Širitev izraelskih naselij na zasedena palestinska ozemlja ogroža dvodržavno rešitev, vseeno pa se sodelovanje na

podlagi akcijskega načrta evropske sosedске politike iz leta 2005 nadaljuje. Leta 2013 je EU Izrael in prihodnji palestinski državi ponudila posebno privilegirano partnerstvo, ki nudi sveženj politične, gospodarske in varnostne podpore brez primere za obe strani, če bi prišli do dogovora o končnem statusu.

#### D. Jordanija

EU Jordanijo obravnava kot pomembno partnerico, ki prispeva k stabilnosti Bližnjega vzhoda. Pravno podlago za dvostranske odnose predstavlja pridružitveni sporazum med EU in Jordanijo, ki je v veljavi od maja 2002, leta 2012 pa je bil sprejet akcijski načrt evropske sosedске politike. Jordanija je leta 2010 takoj za Marokom postala druga sredozemska partnerska država, ki je pridobila status naprednega partnerstva z EU. Komisija je v odziv na krizo v Siriji in glede na dejstvo, da je v Jordaniji nastanjenih preko 630 000 sirskih beguncev, poleg redne programske pomoči tej državi zagotovila več kot 680 milijonov EUR pomoči za begunce in ranljive skupnosti. Oktobra 2014 sta EU in Jordanija začeli izvajati partnerstvo za mobilnost.

#### E. Libanon

Odnosi temeljijo na pridružitvenem sporazumu med Evropsko unijo in Libanonom, ki je v veljavi od leta 2006, in sledijo akcijskemu načrtu evropske sosedске politike za obdobje 2013–2015. EU podpira enotnost, stabilnost, neodvisnost, suverenost in ozemeljsko celovitost Libanona, zlasti glede na vse slabše razmere v sosednji Siriji. Libanon je država s 4,4 milijona prebivalci, ki pa trenutno gosti okoli 1,1 milijona registriranih sirskih beguncev. Od začetka krize je Komisija Libanonu poleg redne programske pomoči zagotovila že več kot 800 milijonov EUR pomoči za begunce in ranljive skupnosti. Decembra 2014 sta EU in Libanon začela dialog o migraciji, mobilnosti in varnosti, ki naj bi privedel do vzpostavitve partnerstva za mobilnost.

#### F. Libija

Vse od padca Gadafijevega režima Libija drsi čedalje globlje v državljansko vojno, ki ji botrujejo zapleteni politični, teritorialni, socialni in plemenski razkoli. Libija je znana tudi kot saheljsko tranzitno območje za trgovino z ljudmi in tihotapljenje. V tem kontekstu skuša EU Libijcem pomagati pri oblikovanju stabilne in vključujoče države. Unija podpira posredniška prizadevanja Združenih narodov za zaustavitev sovražnosti in skuša vzpostaviti diplomatske kontakte z libijskimi in regionalnimi deležniki. Leta 2013 je bila v Libijo napotena misija skupne varnostne in obrambne politike, ki naj bi tej državi pomagala pri gradnji zmogljivosti za upravljanje meja, vendar se je morala misija preseliti v Tunis. Med Libijo in EU ni nikakršnih pogodbenih odnosov, vendar je država upravičena do financiranja iz evropskega instrumenta sosedstva.

#### G. Maroko

Med južnimi partnericami ima Maroko najbolj razvite odnose z EU. Pridružitveni sporazum je v veljavi že od leta 2000, nov akcijski načrt evropske sosedске politike pa je bil sprejet leta 2013. Leta 2008 je bil Maroku v okviru evropske sosedске politike podeljen napredni status, kar odraža željo po krepitvi sodelovanja med EU in Marokom ter po nadaljnji podpori gospodarskim in političnim reformam. Prednostno vprašanje je migracija. Od junija 2013 se izvaja partnerstvo za mobilnost med EU in Marokom. Maroko je prva država v regiji, ki je z EU začela pogajanja o načrtu za poenostavitev vizumskih postopkov ter poglobljenem in celovitem sporazumu o prosti trgovini. Poleg tega je leta 2014 začel veljati obnovljen sporazum o ribolovu. Sodišče Evropske unije je decembra 2015 razzodilo, da bi bilo treba štiri leta star sporazum med EU in Marokom o trgovini s kmetijskimi in ribiškimi proizvodi razglasiti za ničen, saj nezakonito vključuje sporno regijo Zahodna Sahara.

#### H. Palestina

EU je vodilna pri nudenju podpore Palestinski oblasti. Splošni cilj podpore EU je pomagati pri oblikovanju prihodnje neodvisne in demokratične palestinske države, ki bo sposobna preživetja in bo sobivala v miru in varnosti z Izraelom in drugimi sosedami. Pravna podlaga za odnose EU s Palestinsko oblastjo je začasni pridružitveni sporazum o trgovini in sodelovanju, sklenjen leta 1997. EU in Palestinska oblast sta leta 2013 podpisali nov akcijski načrt evropske sosedске politike.

#### I. Sirija

Po tem, ko je začela sirska vlada marca 2011 nasilno zatirati protivladne proteste, je EU sprejela več čedalje strožjih ukrepov proti sirskega režimu. Vsi programi dvostranskega sodelovanja med EU in sirske vlado so prekinjeni. EU se zavzema za vključujoče mirovne pogovore, ki bi privedli do politične preobrazbe pod sirskega vodstvom. Od začetka konflikta je EU skupaj z državami članicami prispevala že več kot 5 milijard EUR humanitarne pomoči, da bi pomagala Sircem v njihovi državi ter sirskega beguncem v državah gostiteljicah v regiji. Na londonski konferenci o krizi v Siriji februarja 2016 je bila dana zaveza o dodatnih 3 milijardah EU pomoči.

#### J. Tunizija

EU od tunizijske revolucije leta 2011 zagotavlja politično, finančno in tehnično podporo demokratični preobrazbi v državi. Sporazumno sprejetje nove ustave v Tuniziji januarja 2014 ter uspešen potek parlamentarnih in predsedniških volitev od oktobra do decembra 2014 sta bila velik korak naprej. Leta 2014 sta se EU in Tunizija glede na občuten napredek, ki ga je dosegla ta država, dogovorili o oblikovanju privilegiranega partnerstva. Pravna podlaga dvostranskih odnosov ostaja pridružitveni sporazum, ki je v veljavi

od leta 1998. Skupaj z akcijskim načrtom evropske sosedске politike za obdobje 2013–2017 je cilj privilegiranega partnerstva okrepiti politično sodelovanje in gospodarsko povezovanje. Tunizija in EU sta začeli izvajati partnerstvo za mobilnost marca 2014. Pogajanja o poglobljenem in celovitem sporazumu o prosti trgovini so se začela oktobra 2015.

### Vloga Evropskega parlamenta

Parlament je v celoti vključen v evropsko sosedsko politiko. Njegov odbor za zunanje zadeve spremlja izvajanje evropske sosedске politike, zlasti letna poročila o napredku in preglede evropske sosedске politike. Z rednimi izmenjavami mnenj z visokimi vladnimi uradniki, strokovnjaki in predstavniki civilne družbe spremlja tudi politične razmere v partnerskih državah. Proračunske pristojnosti omogočajo Parlamentu neposredno vplivanje na sredstva, ki se dodelijo evropskemu instrumentu sosedstva. Za sklenitev vseh pridružitvenih sporazumov z južnimi partnericami evropske sosedске politike je potrebna odobritev Parlamenta, prav tako pa mora Parlament odobriti vse nove trgovinske sporazume, vključno

s prihodnjima poglobljenima in celovitima sporazumoma o prosti trgovini z Marokom in Tunizijo.

S stalnimi delegacijami se vzdržujejo redni dvostranski odnosi s parlamenti južnih partnerskih držav. Trdnost parlamentarnih odnosov je v veliki meri odvisna od napredka odnosov v okviru evropske sosedске politike. Odnosi z maroškim parlamentom so bili tako leta 2010 nadgrajeni z ustanovitvijo skupnega parlamentarnega odbora, leta 2016 pa je bil ustanovljen skupni parlamentarni odbor tudi s Tunizijo. Parlamentarni odnosi s Sirijo so bili prekinjeni zaradi državljanske vojne, prav tako pa medparlamentarne odnose preprečujejo obstoječe razmere v Libiji. Na regionalni ravni Evropski parlament sodeluje v parlamentarni skupščini Unije za Sredozemlje, ki se enkrat letno sestane na plenarnem zasedanju, sestaja pa se tudi na sejah odborov. V zadnjih letih se je udeležil več misij EU za opazovanje volitev, med drugim v Alžiriji, Egiptu, Jordaniji, Libanonu in Tuniziji, poleg tega pa zagotavlja pomoč parlamentoma v Maroku in Tuniziji, ki sta na prednostnem seznamu držav v okviru programa za podporo demokraciji.

---

→ Benjamín Rey / Sabrina Saoudi

## 6.6 Odnosi z državami zunaj evropske soseščine

### 6.6.1 Čezatlantski odnosi: ZDA in Kanada

*Evropska unija in njeni severnoameriški partnerici Združene države Amerike in Kanada imajo skupne vrednote, kot so demokracija, človekove pravice, gospodarska in politična svoboda, povezujejo pa jih tudi skupni pomisleki v zvezi z zunanjo politiko in varnostjo. Tako EU kot Severna Amerika skušata premostiti gospodarsko in finančno krizo iz let 2007 in 2008, da bi ustvarili rast in delovna mesta za svoje prebivalce. Hkrati potekajo tudi pogajanja o celovitih sporazumih o prosti trgovini in naložbah, da bi lahko v celoti izkoristili možnosti za trgovinske odnose. Pogajanja o celovitem gospodarskem in trgovinskem sporazumu med EU in Kanado ter pogajanja o sporazumu o strateškem partnerstvu, ki so potekala vzporedno, so se zaključila septembra 2014. Pogajanja o sporazumu med EU in ZDA o čezatlantskem partnerstvu na področju trgovine in naložb so se začela 8. julija 2013. Do sredine marca 2016 je potekalo dvanajst krogov pogajanj. Poslanci Evropskega parlamenta dejavno sodelujejo v dialogu EU z ZDA in Kanado.*

#### Zunanjepolitični odnosi med EU in ZDA

ZDA so največja zunanjepolitična zaveznica EU. Partnerici tesno sodelujeta, posvetujeta se o mednarodnih prednostnih nalogah in si v okviru večstranskih forumov pogosto prizadevata za skupne interese. Sodelujeta na zunanjepolitičnem področju v številnih geografskih okvirih, v zadnjem času zlasti glede Bližnjega vzhoda in severne Afrike (predvsem Iraka in Sirije) ter evropskih vzhodnih sosed (zlasti Rusije in Ukrajine).

ZDA so se za številne države članice EU izkazale tudi kot zanesljiva partnerica za varnostna vprašanja, kar je razvidno tudi iz sodelovanja med zaveznicami Organizacije Severnoatlantske pogodbe (NATO). Na primer, med Natom in misijami v okviru skupne varnostne in obrambne politike EU na prizoriščih, kot so Afganistan, Irak, Kosovo, Bosna in Hercegovina ter države Afriškega roga, se je razvilo učinkovito praktično sodelovanje.

Čeprav se EU in ZDA ne strinjata o vseh zunanjepolitičnih vprašanjih, ostajata najpomembnejši in najzanesljivejši zaveznici. Njune zunanjepolitične vezi obstajajo že desetletja, kljub spremembam politične sestave in geostrateškim spremembam na obeh straneh.

#### Politični odnosi med EU in ZDA v okviru čezatlantskega dialoga zakonodajalcev

Odnosi med Parlamentom in ameriškim kongresom segajo v leto 1972. Z vzpostavitvijo čezatlantskega dialoga zakonodajalcev leta 1999 so bili odnosi

med njima nadgrajeni in institucionalizirani. Poslanci Evropskega parlamenta in člani predstavniškega doma ZDA se v okviru tega dialoga dvakrat letno sestanejo na medparlamentarnih srečanjih, ki izmenično potekajo v ZDA in Evropi.

Eno najpomembnejših gospodarskih vprašanj za razpravo so pogajanja o čezatlantskem partnerstvu na področju trgovine in naložb. Tako Parlament kot ameriški kongres sta pokazala zanimanje za to, da bi s takim dogovorom poglobila čezatlantsko gospodarsko sodelovanje.

Zakonodajalci, ki se udeležijo teh polletnih srečanj, izmenjajo mnenja tudi o drugih pomembnih političnih vprašanjih, ki zadevajo obe strani, od vzpona Islamske države Sirije in Levanta (ISIL) na Bližnjem vzhodu in v severni Afriki do usklajevanja mednarodnih kazenskih sankcij. Čeprav so njihova mnenja o številnih zadevah podobna, so izmenjave razkrile tudi razhajanja o nekaterih ključnih političnih vprašanjih. Pomena čezatlantskega političnega dialoga ne gre podcenjevati, zlasti ob upoštevanju moči, ki jo ima ameriški kongres, na primer pri odobritvi posredovanja ZDA v primeru svetovne krize in določitvi oblike sodelovanja ZDA v institucijah globalnega upravljanja.

V okviru čezatlantskega dialoga zakonodajalcev se redno razpravlja tudi o svetovnih finančnih izzivih, pri čemer se izmenjujejo mnenja o tem, kako zagotoviti dolgoročno vzdržnost javnih financ in izboljšati usklajevanje na področju regulacije finančnega sektorja. Kibernetska varnost in svoboda na internetu sta prav tako ključni vprašanji, o katerih potekajo razprave med EU in ZDA.



## Gospodarski odnosi med EU in ZDA

Gospodarstvu EU in ZDA skupaj ustvarita 50 % svetovnega bruto domačega proizvoda (BDP), kar je tretjina svetovne trgovine.

Leta 2014 je EU ohranila svoj položaj najpomembnejše partnerice ZDA za uvoz blaga – pred partnerico Sporazuma o severnoameriškem prostotrgovinskem območju (NAFTA) Kanado in Kitajsko.

Za Unijo so bile ZDA leta 2014 najpomembnejša izvozna destinacija, saj je bilo tja namenjenega 18,3 %

vsega izvoza blaga EU (za primerjavo: Kitajska 9,7 %). Pri uvozu so bile ZDA druga največja partnerica EU, ki je od tam uvozila 12,2 % blaga. V tem pogledu so ZDA zaostajale za Kitajsko, katere delež vsega uvoza v EU je znašal 17,9 %, prehitete pa so Rusijo (10,8 % vsega uvoza v EU).

Izvoz storitev v ZDA se je med leti 2012 in 2014 povečal, prav tako pa tudi uvoz storitev iz ZDA. Leta 2014 je EU pri trgovanju s storitvami z ZDA za beležila dobiček v višini 11,6 milijarde EUR.

### Trgovina med EU in ZDA v obdobju 2012–2014 (v milijardah EUR)

Leto	Uvoz blaga v EU iz ZDA	Izvoz blaga iz EU v ZDA	Saldo EU (blago)	Uvoz storitev v EU iz ZDA	Izvoz storitev iz EU v ZDA	Saldo EU (storitve)
2012	206,5	293,2	+86,7	148,9	163,0	+14,1
2013	196,2	289,5	+93,3	159,9	180,7	+20,9
2014	206,1	311,0	+104,9	182,1	193,6	+11,6

Vir: Evropska komisija, GD TRADE.

EU je največja vlagateljica v ZDA in obratno. Leta 2013 so se naložbe na obeh straneh še povečale. Neposredne dvostranske naložbe, ki po naravi pomenijo dolgoročno zanimanje, so gonilna sila čezatlantskih trgovinskih odnosov. To potrjuje tudi dejstvo, da se s trgovanjem med matičnimi in hčerinskimi družbami v EU in ZDA ustvari več kot tretjina čezatlantske trgovinske menjave. Ocenjuje se, da evropske in ameriške družbe, ki delujejo na ozemlju druge, zagotavljajo več kot 14 milijonov delovnih mest.

### Dvostranske naložbe EU-ZDA (v milijardah EUR)

Leto	Ameriške NTI v EU	NTI EU v ZDA	Saldo
2013	1 651,6	1 686,5	+35,0

Vir: Evropska komisija, GD TRADE.

## Politični dialog med EU in Kanado

Kanada je ena najstarejših in najtesnejših partneric Evropske unije. Dvostranski odnosi so se začeli v petdesetih letih prejšnjega stoletja in so bili zgolj gospodarske narave, sčasoma pa so se razvili v tesno strateško partnerstvo. EU in Kanada tesno sodelujeta pri svetovnih izzivih, kot so okolje, podnebne spremembe, energetska varnost in regionalna stabilnost. Kanada redno prispeva k misijam v okviru skupne varnostne in obrambne politike EU (kot so policijske misije EU v Afganistanu in na palestinskih ozemljih), sodeluje pa tudi pri misijah EU za opazovanje volitev.

Leta 1976 je EU s Kanado sklenila okvirni sporazum o trgovinskem in gospodarskem sodelovanju, ki je bil za EU prvi tovrstni formalni sporazum z industrijsko državo. Temu je sledila izjava o čezatlantskih odnosih, sprejeta leta 1990, s katero sta razširili pod-

ročja sodelovanja in vzpostavili redna srečanja na vrhunski in ministrski ravni. Od takrat se evropski in kanadski predstavniki redno srečujejo in izmenjujejo mnenja na vseh ravneh, od dvostranskih vrhunskih srečanj voditeljev do srečanj med uradniki o posebnih vprašanjih, tudi na različnih večstranskih forumih. V letih 2013 in 2014 so potekala pogajanja, katerih cilj je bil nadgraditi odnose med EU in Kanado v okviru celovitega gospodarskega in trgovinskega sporazuma (CETA) in sporazuma o strateškem partnerstvu (SPA).

Pogajanja s Kanado o nadgrajenem okvirnem sporazumu, tj. o sporazumu o strateškem partnerstvu, so se začela leta 2011 in zaključila septembra 2014. Slednji je politični sporazum, katerega cilj je okrepitev dvostranskega sodelovanja na številnih področjih zunanje politike in sektorjih, vključno z mednarodnim mirom in varnostjo, bojem proti terorizmu, kriznim upravljanjem, pomorsko varnostjo, globalnim upravljanjem, energijo, prometom, raziskavami in razvojem, zdravjem, okoljem in podnebnimi spremembami. Namen sporazuma o strateškem partnerstvu je okrepiti oblike sodelovanja, ki neposredno vplivajo na posamezne državljane, vključno z mladimi, izobraževalne in kulturne programe, konzularno zaščito ter različne izmenjave med ljudmi. Komisija je februarja 2015 sprejela odločitev o podpisu in začasnem izvajanju tega sporazuma. Svetu je bil predložen 14. aprila 2015, od takrat pa o njem razpravljajo države članice. Ko bo Svet sprejel odločitev o njem, bo predložen Evropskemu parlamentu za soglasje.

Poleg dialoga med izvršnimi vejami oblasti EU in Kanade se redno sestajajo tudi poslanci Evropskega parlamenta in njihovi kanadski kolegi. Letna medparlamentarna srečanja dopolnjujejo druge medparlamentarne izmenjave delovnih skupin in delegacij. Ta srečanja služijo kot forum za razprave

o tekočih pogojanjih, pa tudi za obravnavanje drugih spornih vprašanj, kot so vpliv izkoriščanja katranskega peska in plina iz skrilavca na okolje, ribiške politike, vprašanja o dobrobiti živali (vključno z lovom na tjunlje) in vizumske zahteve Kanade za državljane nekaterih držav članic EU. Mnenja držav se pri teh temah pogosto razhajajo, vendar to ne vpliva na sicer odlične odnose med njimi.

Delegacija Parlamenta za odnose s Kanado se v okviru rednih srečanj čez vse leto pripravlja na medparlamentarna srečanja. To vključuje podrobno izmenjavo z drugimi institucijami EU, vključno s Komisijo in Evropsko službo za zunanje delovanje ter misijo Kanade pri EU in kanadskim ministrstvom za zunanje zadeve in mednarodno trgovino.

## Gospodarski odnosi med EU in Kanado

### A. Celovit gospodarski in trgovinski sporazum (CETA)

Pogajanja med EU in Kanado o celovitem gospodarskem in trgovinskem sporazumu so se začela 6. maja 2009 in zaključila 26. septembra 2014. To bo prvi celoviti gospodarski sporazum, ki ga bo EU sklenila z visoko industrializirano državo. EU in Kanada bosta odprli svoj trg za blago, storitve in naložbe druge, tudi prek javnih naročil. Po predhodni oceni učinka iz leta 2008 bi realni letni dohodek v sedmih letih po izvajanju sporazuma znašal približno 11,6 milijarde EUR za EU in 8,2 milijarde EUR za Kanado. Predvideva se, da bo liberalizacija trgovine s storitvami bistveno prispevala k zvišanju BDP (50 % skupnega dohodka za EU in 45,5 % dohodka za Kanado).

Celoviti gospodarski in trgovinski sporazum je tudi prvi dvostranski gospodarski sporazum EU, ki vključuje poseben sistem sodišča za naložbe za reševanju sporov med vlagatelji in državo. V njem je tudi jasno navedeno, da ima vlada pravico do urejanja v javne namene na področjih zdravja, varnosti, okolja, javne morale, socialnega varstva in varstva potrošnikov. Postopek pravnega pregleda se je zaključil februarja 2016. Celoviti gospodarski in trgovinski sporazum ter sporazum o strateškem partnerstvu sta še v obravnavi v Svetu. Svet naj bi sprejel sklep o podpisu in začasnem izvajanju sporazumov 18. oktobra 2016. Nato bosta predložena Evropskemu parlamentu v odobritev. Podpisana naj bi bila 27. oktobra 2016 na vrhunskem srečanju EU in Kanade.

### B. Dvostranski trgovinski in naložbeni odnosi

Leta 2014 je bila EU druga največja trgovinska partnerica Kanade, takoj za ZDA, saj je trgovanje med njima predstavljalo 9,4 % vsega kanadskega uvoza in izvoza blaga. Leta 2014 je EU v Kanado izvozila blago v vrednosti 31,7 milijarde EUR ter iz nje uvozila blago v vrednosti 27,4 milijarde EUR. Leta 2014 je bila Kanada dvanajsta največja mednarodna trgovinska partnerica EU. Blago, s katerim partnerici največ trgujeta, so stroji, prevozna oprema in kemikalije.

Pomemben del trgovinskih odnosov med EU in Kanado predstavljajo storitve. Leta 2014 se je vrednost izvoza storitev iz EU v Kanado v primerjavi z letom 2013 zmanjšala, in sicer na 15,9 milijard EUR, vrednost uvoza storitev iz Kanade v EU pa je ostala približno enaka – 11,3 milijarde EUR (leta 2013: 11,4 milijarde EUR). EU in Kanada med drugim največ trgujeta s prevoznimi, potovalnimi, zavarovalnimi in komunikacijskimi storitvami.

#### Trgovina med EU in Kanado v obdobju 2012–2014 (v milijardah EUR)

Leto	Uvoz blaga v EU iz Kanade	Izvoz blaga iz EU v Kanado	Saldo EU (blago)	Uvoz storitev v EU iz Kanade	Izvoz storitev iz EU v Kanado	Saldo EU (storitve)
2012	30,3	31,4	+ 1,1	11,1	17,4	+ 6,3
2013	27,2	31,6	+ 4,4	11,4	17,4	+ 6,1
2014	27,4	31,7	+ 4,3	11,3	15,9	+ 4,5

Vir: Evropska komisija, GD TRADE.

Na področju neposrednih tujih investicij (NTI) je EU investirala več v Kanado kot obratno. Leta 2013 so neposredne tuje investicije EU v Kanado znašale 225,2 milijarde EUR, kanadske naložbe v EU pa so bile ocenjene na 117 milijard EUR.

#### Dvostranske naložbe EU-Kanada (v milijardah EUR)

Leto	Kanadske NTI v EU	NTI EU v Kanadi	Saldo
2013	117,0	225,2	+ 108,1

Vir: Evropska komisija, GD TRADE, Eurostat.

## 6.6.2 Latinska Amerika in Karibi

*Odnosi Evropske unije z Latinsko Ameriko in Karibi so večplastni in se odvijajo na različnih ravneh. Evropska unija (EU) z vso regijo sodeluje na vrhovih voditeljev držav in vlad, sporazumi in politični dialogi pa povezujejo EU s Karibi, Srednjo Ameriko, Andsko skupnostjo, Mercosurjem in posameznimi državami.*

### Pravna podlaga

- Naslov V (zunanje delovanje EU) Pogodbe o Evropski uniji;
- Naslovi I do III in V (skupna trgovinska politika, razvojno sodelovanje in humanitarna pomoč, mednarodni sporazumi) Pogodbe o delovanju Evropske unije.

### Medregionalni odnosi

#### A. Srečanja na vrhu

Na prvem vrhu med EU, Latinsko Ameriko in Karibi, ki je junija 1999 potekal v Riu de Janeiru, je bilo vzpostavljeno dvoregionalno strateško partnerstvo. Nedavni bienalni vrh, ki je potekal junija 2015 v Bruslju, je bil drugo srečanje med EU in Skupnostjo latinskoameriških in karibskih držav (**Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC**). S 33 državami iz Latinske Amerike in Karibov, ki so članice te skupnosti, je na vrhu v Bruslju sodelovalo skupaj 60 držav. Tovrstna srečanja krepijo vezi med regijama na najvišji ravni, na njih pa obravnavajo vprašanja, ki so na dnevnem redu obeh regij in tudi na mednarodnem dnevnem redu. Razprave so bile osredotočene na teme, kot so demokracija in človekove pravice, boj proti revščini, spodbujanje socialne kohezije, inovacij in tehnologije ter okolje in podnebne spremembe. Na vrhu v Bruslju je bila sprejeta kratka politična izjava, daljša izjava o različnih vidikih partnerstva ter akcijski načrt EU-CELAC, ki temelji na prednostnih nalogah, določenih na nedavnih tovrstnih srečanjih. V načrtu je določenih deset prednostnih področij za sodelovanje med regijama:

- znanost, raziskave, inovacije in tehnologija,
- trajnostni razvoj in okolje, podnebne spremembe, biotska raznovrstnost in energija,
- regionalno povezovanje in medsebojna povegljivost za spodbujanje socialnega vključevanja in kohezije,
- migracije,
- izobraževanje in zaposlovanje za spodbujanje socialnega vključevanja in kohezije,
- svetovna problematika drog,
- spol,
- naložbe in podjetništvo za trajnostni razvoj,
- visokošolsko izobraževanje,
- varnost državljanov.

#### B. Parlamentarna razsežnost

Redni stiki med Evropskim parlamentom in poslanci iz Latinske Amerike so se začeli leta 1974 s prvo od 17 medparlamentarnih konferenc. To je bil prvi in mnogo let tudi edini forum za institucionaliziran politični dialog med Evropo in Latinsko Ameriko. Leta 2006 je medparlamentarne konference nadomestila skupna evro-latinskoameriška parlamentarna skupščina (EuroLat), parlamentarna institucija dvoregijskega strateškega partnerstva. Ta je forum za razprave ter spremlja in preučuje vse zadeve, ki to partnerstvo zadevajo. Ima 150 članov: 75 iz Evropskega parlamenta in 75 iz podregionalnih parlamentov Latinske Amerike, ki vključujejo Parlatino (latinskoameriški parlament), Parlandino (andski parlament), Parlacen (srednjeameriški parlament), Parlasur (parlament Mercosurja) in čilski ter mehiški kongres. Od leta 2006 je imela skupščina EuroLat devet rednih plenarnih zasedanj, nazadnje septembra 2016.

### Odnosi s podregijami

#### A. Srednja Amerika (Kostarika, Salvador, Gvatemala, Honduras, Nikaragva in Panama)

Odnosi s srednjeameriškiimi državami so se razvili na podlagi dialoga iz San Joséja. Začel se je leta 1984, se širil in dandanes v njem obravnavajo zadeve, kot so gospodarski in socialni razvoj, migracije in varnost. Po prvih dveh sporazumih o sodelovanju, ki sta bila sklenjena leta 1985 in 1993, pa je bil leta 2003 podpisan sporazum o političnem dialogu in sodelovanju, ki je uvedel različna področja sodelovanja. Pridružitveni sporazum, prvi medregionalni sporazum te vrste, je EU podpisala junija 2012, Evropski parlament pa ratificiral decembra 2012. Sporazum kot cilj določa razvijanje privilegirane političnega partnerstva, ki temelji na vrednotah, načelih in skupnih ciljih, v njem pa naj bi krepili človekove pravice, zmanjševali revščino, se spopadali z neenakostmi, preprečevali konflikte ter spodbujali dobro upravljanje, varnost, regionalno vključevanje in trajnostni razvoj. Pridružitveni sporazum predvideva tudi liberalizacijo trgovine z industrijskimi izdelki in ribiškimi proizvodi ter odpravo večine tarif za trgovino s kmetijskimi proizvodi. Poglavje o trgovini iz sporazuma je začelo začasno veljati med letom 2013 (na različne datume za različne države). Izvajanje sporazuma bo spremljal pridružitveni parlamentarni odbor, ki ga sestavljajo poslanci Evropskega parlamenta in člani

Parlacena ter nacionalnih parlamentov Kostarike in Paname.

## B. Andska skupnost (Bolivija, Kolumbija, Ekvador in Peru)

EU ohranja redne stike z andskimi državami vse od leta 1969, ko je bila ustanovljena Andska skupina, ki se je kasneje preimenovala v Andsko skupnost. Prvi sporazum o sodelovanju je bil podpisan leta 1983, leta 1993 pa mu je sledil širši okvirni sporazum o sodelovanju. Decembra 2003 sta regiji sklenili sporazum o političnem dialogu in sodelovanju, ki je dodatno razširil področje sodelovanja, čeprav še ni začel veljati. Pogajanja o pridružitvenem sporazumu so se začela junija 2007 in so marca 2010 končno privedla do večstranskega trgovskega sporazuma s Perujem in Kolumbijo. Trgovinski sporazum, ki je bil podpisan junija 2012 in ga je Evropski parlament ratificiral decembra 2012, je začel veljati 1. marca 2013 za Peru in 1. avgusta 2013 za Kolumbijo. Sporazum predvideva popolno liberalizacijo trgovine z industrijskimi izdelki in ribiškimi proizvodi za 10 let (z njegovim začetkom veljavnosti naj bi bila odpravljena večina tarif) in povečan dostop kmetijskih proizvodov na trg. Zajema javna naročila, naložbe, človekove pravice, delovne in okoljske standarde. Pogajanja z Ekvadorjem o pridružitvi k trgovinskemu sporazumu so se uspešno končala julija 2014.

## C. Mercosur (Argentina, Brazilija, Paragvaj in Urugvaj)

EU in skupni južnoameriški trg (**Mercado Común del Sur** – Mercosur), ki je bil ustanovljen leta 1991, sta vse od leta 1992 ohranila institucionalne odnose. Leta 1995 sta podpisala medregionalni okvirni sporazum ter tako vzpostavila reden politični dialog in določila cilje ter načine trgovskega in gospodarskega sodelovanja, vključno s področji spodbujanja naložb, prometa, okolja, znanosti in tehnologije.

Pogajanja o pridružitvenem sporazumu, vključno s političnim dialogom, sodelovanjem in prosto trgovino, so se začela leta 1999. Leta 2004 so bila prekinjena in so se nadaljevala leta 2010. V devetih pogajalskih krogih, ki so potekali od takrat, je bil dosežen napredek pri poglavjih o politiki in sodelovanju ter pri normativnem delu poglavja o trgovini (pravila o poreklu itd.). Po tem, ko so junija 2015 vse strani ponovno potrdile svojo zavezanost za zaključek pogajanj in so bili izpolnjeni pogoji za uspešno izmenjavo, so maja 2016 izmenjale ponudbe za dostop blaga, storitev in vladnih javnih naročil na trg. Evropski parlament je že večkrat izrazil podporo ambicioznemu in uravnoveženemu sporazumu, ki bi upošteval občutljivost gospodarskega sektorja obeh regij.

## D. Karibi

EU je v zgodovini ohranjala tesne odnose s karibskimi državami. To v veliki meri izhaja iz kolonialne navzočnosti evropskih držav v tej regiji; številne so še vedno prisotne v čezmorskih državah in ozemljih. Odnosi med EU in Karibi se oblikujejo z različnimi prekrivajočimi se institucionalnimi okviri. Najpomembnejši je sporazum iz Cotonouja, ki je bil leta 2000 podpisan z 79 afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami (AKP), in sporazum o gospodarskem partnerstvu med EU in državami Cariforuma, ki je bil podpisan leta 2008. Ključni partner EU v tem dvoregijemskem dialogu je Cariforum. Od 16 članic organizacije, jih je 14 članic Karibske skupnosti (Caricom) – Antigva in Barbuda, Bahami, Barbados, Belize, Dominika, Grenada, Gvajana, Haiti, Jamajka, Saint Kitts in Nevis, Sveta Lucija, Saint Vincent in Grenadine, Surinam ter Trinidad in Tobago. Članici sta tudi Dominikanska republika (podpisnica sporazuma iz Cotonouja in sporazuma o gospodarskem partnerstvu) in Kuba, ki ima poseben status.

Od novembra 2012 odnose med EU in Karibi ureja skupna strategija za partnerstvo EU-Karibi, ki je strukturiran okvir za širši in globlji dialog ter sodelovanje. Strategija določa pet prednostnih področij: regionalno sodelovanje in vključevanje, obnovo Haitija, podnebne spremembe in naravne nesreče, kriminal in varnost ter skupne ukrepe na dvoregijemskih in večstranskih forumih in tudi svetovna vprašanja.

Medparlamentarni odnosi so pomemben del vezi med EU in Karibi. Poleg namenskih regionalnih sej in širše medparlamentarne skupščine AKP-EU je sporazum o gospodarskem partnerstvu iz leta 2008 vzpostavil skupni parlamentarni odbor Cariforum-EU za spremljanje izvajanja sporazuma. Odbor se je sestel dvakrat, nazadnje aprila 2013 v Trinidadu in Tobagu.

## Odnosi s posameznimi državami

### A. Mehika

Mehika in EU ohranjata diplomatske odnose od leta 1960. Po sporazumu o sodelovanju iz leta 1975 je bil leta 1991 podpisan širši okvirni sporazum o sodelovanju. EU in Mehika sta leta 1997 sklenila prvi partnerski sporazum EU z latinskoameriško državo. S sporazumom o gospodarskem partnerstvu, političnem usklajevanju in sodelovanju, znan kot „splošni sporazum“, je bil institucionaliziran politični dialog, sodelovanje pa razširjeno na različna področja, med drugim na področje demokracije in človekovih pravic. Vzpostavljeno je bilo tudi območje proste trgovine EU-Mehika. Svet je maja 2016 odobril začetek pogajanj z Mehiko za posodobitev „splošnega sporazuma“.

Vezi z Mehiko so se še okrepile z uvedbo strateškega partnerstva leta 2009. To je edina država, s katero ima EU tako pridružitveni sporazum kot strateško partnerstvo. Partnerstvo, ki je izraz priznanja EU vedno večjemu političnemu in gospodarskemu pomenu te države v svetu, ima dvojni cilj: okrepiti sodelovanje in usklajevanje z njo na večstranski ravni, ko gre za svetovna vprašanja, ter dati politični zagon dvostranskim odnosom in pobudam. V okviru strateškega partnerstva so med EU in Mehiko potekali trije vrhi, nazadnje junija 2015. Med njima redno potekajo dialogi na visoki ravni o različnih zadevah, vključno s človekovimi pravicami, varnostjo in kazenskim pregonom, gospodarskimi zadevami ter okoljem in podnebnimi spremembami. Izvajanje splošnega sporazuma od leta 2005 spremlja skupni parlamentarni odbor EU-Mehika.

## B. Čile

Prvi okvirni sporazum o sodelovanju s Čilom je bil podpisan leta 1990, ko je država ponovno vzpostavila demokracijo. Redni politični dialog je bil uveden leta 1995. Po podpisu obsežnejšega okvirnega sporazuma o sodelovanju leta 1996 je EU leta 2002 s Čilom sklenila pridružitveni sporazum. Sporazum vključuje tri sklope: poglavje o političnem dialogu, vključno s sodelovanjem civilne družbe ter Evropskega parlamenta in čilskega kongresa; poglavje o sodelovanju, ki določa različna področja sodelovanja za spodbujanje trajnega gospodarskega, socialnega in okoljskega razvoja, ter vzpostavitev območja proste trgovine z blagom in storitvami. EU in Čile razmišljata o posodobitvi pridružitvenega sporazuma.

Odnosi med njima so se okrepili leta 2009 z vzpostavitvijo „Združenja za razvoj in inovacije“, orodja za promoviranje političnega dialoga in sodelovanja. Osredotoča se na izobraževanje in energijo, okolje ter podnebne spremembe. Izvajanje pridružitvenega sporazuma od leta 2003 spremlja skupni parlamentarni odbor EU-Čile.

## C. Brazilija

Leta 1960 je bila Brazilija prva južnoameriška država, ki je priznala Evropsko gospodarsko skupnost in odprla stalno predstavništvo v Bruslju. V naslednjih letih so bili podpisani različni sporazumi o sodelovanju. Po utrditvi demokracije v tej državi so se dvostranski odnosi znatno okrepili in leta 1992 je bil podpisan obsežnejši okvirni sporazum o sodelovanju. Odnosi z Brazilijo so se od takrat le še poglobljajo, kar odraža njeno vedno večjo gospodarsko in politično težo v svetu. Leta 2007 sta EU in Brazilija vzpostavili strateško partnerstvo. Od leta 2007 dalje je potekalo sedem vrhov EU-Brazilija, nazadnje februarja 2014. V skupnem akcijskem načrtu za obdobje 2012–2014 je določen program dejavnosti za krepitev partnerstva na petih področjih: mir in varnost, gospodarsko, socialno in okoljsko partnerstvo za spodbujanje trajnostnega razvoja, regionalno sodelovanje, znanost, tehnologija in inovacije ter neposredne izmenjave med ljudmi. Strateško partnerstvo med EU in Brazilijo zajema tudi redne dialoge med nacionalnim kongresom Brazilije in Evropskim parlamentom.

## D. Kuba

Kuba je doslej edina država v tej regiji, ki ni podpisala sporazuma o sodelovanju ali pridružitvenega sporazuma z EU. Aprila 2014 sta EU in Kuba začeli pogajanja za sklenitev političnega dialoga in sporazuma o sodelovanju ter jih po sedmih krogih 11. marca 2016 uspešno sklenila. Sporazum je treba pred začetkom veljavnosti uradno podpisati in ratificirati. Vsebuje tri glavna poglavja: o političnem dialogu, sodelovanju in sektorskem političnem dialogu ter o trgovini. Odnosi med EU in Kubo so se izboljšali tudi na drugih področjih, na primer z različnimi obiski na visoki ravni in obnovitvijo formalnega političnega dialoga.

→ Jesper Tvevad

## 6.6.3 Rusija in osrednja Azija

*Kriza v Ukrajini in nezakonita priključitev Krima Rusiji od leta 2014 močno vplivata na dvostranske odnose med Evropsko unijo in Rusijo, ki so bili zadnjih nekaj let že tako težavni zaradi skrb zbujajočega dogajanja v Rusiji in politike Moskve v soseščini, ki si jo Rusija deli z EU. Unija ves ta čas vodi tudi politiko tesnejšega sodelovanja z osrednjo Azijo. Odnose EU z večino držav osrednje Azije urejajo sporazumi o partnerstvu in sodelovanju. EU – zlasti pa Evropski parlament – redno opozarjata na človekove pravice, dobro upravljanje in družbeni razvoj v regiji. Medtem ko so nekatera vprašanja, na primer energija in varnost, skupna vsem državam osrednje Azije, pa države izkazujejo precej različne stopnje razvoja in demokratizacije, zato je morala Evropska unija svoj pristop ustrezno prikrojiti.*

### Pravna podlaga

- Naslov V Pogodbe o Evropski uniji (PEU): „zunajnje delovanje“;
- člena 206 in 207 (trgovina) ter člani od 216 do 219 (mednarodni sporazumi) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU);
- sporazumi o partnerstvu in sodelovanju (dvostranski odnosi), z izjemo Turkmenistana, za katerega velja začasni trgovinski sporazum.

### Rusija

#### A. Razmere v državi

Do krize v Ukrajini je Rusija veljala za „strateško partnerico“ Unije, večplastna narava odnosov pa se je odražala na številnih področjih sodelovanja: pri trgovini, energiji in mednarodnih vprašanjih, kot so preprečevanje terorizma, neširjenje orožja in mirovni proces na Bližnjem vzhodu. Nedavno je pomemben vir trenj med EU in Rusijo postalo vprašanje skupnega sosedskega prostora. Nezakonita priključitev Krima Rusiji marca 2014 in dokazi o tem, da Rusija podpira separatiste, ki se bojujejo na vzhodu Ukrajine, so sprožili mednarodno krizo. EU je ponovno ocenila svoje dvostranske odnose, preklicala vrhovna srečanja med EU in Rusijo ter ustavila liberalizacijo vizumskega režima in pogovore o posodobitvi okvirnega sporazuma med EU in Rusijo. Trenutno gre EU v svojih odnosih do Rusije v dve smeri: politika postopnih sankcij se prepleta z iskanjem diplomatske rešitve za konflikt na vzhodu Ukrajine.

Na parlamentarnih volitvah leta 2011 in predsedniških leta 2012, za katere Parlament meni, da niso bile „svobodne in poštene“, sta mandat ponovno dobila ruski predsednik Vladimir Putin in njegova stranka Združena Rusija. Protesti v Rusiji po volitvah so razkrili široko nezadovoljstvo in pokazali, da je v politično dejavnih segmentih ruske družbe sistem izgubil legitimnost. V odgovor na proteste pa je država od leta 2012 sprejela zakone, uperjene proti opoziciji in civilni družbi: sprejeti so bili novi zakoni o registraciji nevladnih organizacij, demonstracijah,

uporabi interneta, klevetanju in obrekovanju ter veleizdaji. S temi zakoni je zavezanost Rusije demokratičnim vrednotam pod še večjim vprašanjem. EU je zaskrbljena tudi glede pravne države v Rusiji, zlasti zaradi korupcije, in glede upadanja spoštovanja človekovih pravic v državi. Parlamentarne volitve 18. septembra 2016 niso prinesle novosti: zaznamovale so jih neprepričljiva kampanja, nizka volilna udeležba (47,88 %) in nova zmaga Združene Rusije.

Rusija se je avgusta 2012 po 18 letih pogajanj pridružila Svetovni trgovinski organizaciji (STO). Razmere na področju naložb v državi so negotove, uspešnost gospodarstva pa ostaja odvisna od cen nafte. Čeprav je EU prva trgovinska partnerica Rusije in je Rusija tretja trgovinska partnerica EU, so njuni trgovinski in gospodarski odnosi pogosto moteni. EU meni, da je pristop Rusije k STO lepa priložnost, saj ponuja večstranski okvir, ki temelji na pravilih za trgovinske odnose in reševanje sporov. Avgusta 2014 je Rusija v odgovor na nove sankcije EU, ki so bile posledica ruskega ravnanja med krizo v Ukrajini, uvedla embargo na kmetijske in prehranske proizvode EU. Rusija še naprej izvaja pritisk na Ukrajino, pa tudi na druge nekdanje sovjetske države, da bi jih spodbudila k članstvu v evrazijski gospodarski skupnosti, ki jo je ustanovila skupaj z Belorusijo, Kazahstanom, Armenijo in Kirgizistanom.

Ruska prizadevanja za sklenitev jedrskega sporazuma E3+3 (imenovanega tudi P5+1) z Iranom julija 2015 so zbudila pričakovanja o tesnejšem sodelovanju na svetovni ravni, vendar je nenaden, odločen in neposreden ruski poseg v sirski spor s podporo predsedniku Bašarju al Asadu, ki se je začel septembra 2015, povzročil dodatna nesoglasja z Zahodom: ruske letalske sile so namreč napadle vrsto uporniških sil, ne le Islamske države in njenih zaveznikov, kot počne koalicija pod vodstvom ZDA. Rusija je 15. marca 2016 umaknila nekaj svojih vojaških čet in opreme iz Sirije, vendar še naprej – poleg Irana – odločno podpira sirske režim (gl. njeno stališče v varnostnem svetu OZN do mednarodne obsodbe vsesplošnega bombardiranja civilnih območij v Alepu septembra 2016).

## B. Veljavni sporazumi in sporazumi, o katerih potekajo pogajanja

Pravna podlaga, ki je osnova za sedanje odnose med EU in Rusijo, je sporazum o partnerstvu in sodelovanju iz leta 1997. Sporazum je bil sprva sklenjen za 10 let, zdaj pa se vsako leto samodejno obnavlja. V njem so določeni glavni skupni cilji, vzpostavljen je medinstitucionalni okvir za dvostranske stike (vključno z rednimi posveti o človekovih pravicah in polletnimi srečanji na ravni predsednikov, ki so zdaj zamrznjena), pa tudi dejavnosti in dialog na številnih področjih.

Na vrhu v Sankt Peterburgu maja 2003 sta EU in Rusija medsebojno sodelovanje utrdili s štirimi „skupnimi prostori“, ki temeljijo na skupnih vrednotah in interesih: s skupnim gospodarskim prostorom, skupnim prostorom svobode, varnosti in pravice, skupnim prostorom zunanje varnosti in skupnim prostorom za raziskovanje, izobraževanje in kulturo. Leta 2010 je bilo vzpostavljeno „partnerstvo za modernizacijo“.

Julija 2008 so se začela pogajanja o novem sporazumu, ki naj bi vključeval „materialne, pravno zavezujoče obveznosti“ na področjih, ki med drugim obsegajo politični dialog, pravosodje, svobodo, varnost, gospodarsko sodelovanje, raziskave, izobraževanje, kulturo, trgovino, vlaganja in energijo, vendar so zaradi ruskega posredovanja na Krimu ti pogovori zastali. Podobno so bila zaradi ruskega posredovanja v Ukrajini opuščena prizadevanja za podpis novega sporazuma o poenostavitvi vizumskih postopkov, o katerem so se pogajanja končala leta 2011, za njegovo sklenitev pa je bil potreben še politični dogovor. Za liberalizacijo vizumskega režima bi bila potrebna večja varnost listin, boljše upravljanje meja, učinkovitejše izvajanje dogovora o ponovnem sprejemu, pa tudi ruske reforme na področju človekovih pravic in pravne države. Evropski svet je leta 2014 sklenil zamrzniti sodelovanje z Rusijo (z izjemo čezmejnega sodelovanja), pa tudi finančno podporo EU tej državi prek mednarodnih finančnih institucij.

## C. Vloga Evropskega parlamenta

Evropski parlament mora v skladu z Lizbonsko pogodbo odobriti vsak novi sporazum, kot je odobril že prejšnji sporazum o partnerstvu in sodelovanju. Odobritev Parlamenta je potrebna tudi za posamezne sporazume (kakaršen je sporazum o poenostavitvi vizumskih postopkov). Čeprav Parlament neposredno ne določa strateških potreb ali akcijskih programov, skupaj s Svetom odloča o ciljih in prednostnih nalogah finančne pomoči EU, pa tudi o evropskem instrumentu sosedstva, s katerim se financira regionalno sodelovanje EU z Rusijo. Poleg tega ima Parlament po postopku „demokratskega nadzora“ pravico, da pred sprejetjem pregleda dokumente, ki usmerjajo izvajanje tega evropskega instrumenta.

## Sprejeta stališča (resolucije)

Evropski parlament je sprejel več resolucij o Ukrajini, v katerih je jasno obsodil nezakonito priključitev Krima Rusiji in vlogo te države pri destabilizaciji vzhodnega dela Ukrajine. Junija 2015 je sprejel poročilo o stanju odnosov med EU in Rusijo.

Pred sedanjo krizo je Parlament podpiral nov, celovit sporazum z Rusijo na podlagi skupnih vrednot in interesov, vendar je v več samoiniciativnih poročilih izrazil tudi resno zaskrbljenost glede človekovih pravic, pravne države in stanja na področju demokracije v Rusiji, kar so dokazale tudi zadnje volitve. 4. februarja in 13. maja 2016 je ostro obsodil presenetljivo pogoste kršitve človekovih pravic prebivalcev Krima, zlasti Tatarov.

Evropski parlament je večkrat poudaril, da so vse slabše razmere na področju človekovih pravic v Rusiji še posebej skrb zbujajoče. Najboljši primer so zakoni proti „propagandi“ z zvezi z LGBTQ in proti nevladnim organizacijam, ki prejemajo sredstva iz virov zunaj Rusije. Narašča pa zatiranje predstavnikov opozicije, vključno z javnimi grožnjami in nerešenimi umori voditeljev. Tako znotraj kot zunaj Rusije se izvaja kampanja izrazitega zavajanja.

### Sodelovanje z ruskim parlamentom

V preteklosti so se poslanci Evropskega in ruskega parlamenta vsakoletno srečevali v okviru odbora za parlamentarno sodelovanje EU-Rusija, tudi v delovnih skupinah, kjer so si izmenjevali stališča o sprotnih vprašanjih. Nazadnje je odbor za parlamentarno sodelovanje zasedal januarja 2014. Od tedaj so dejavnosti, v katerih sodeluje ruski parlament, zamrznjene.

Delegacija Evropskega parlamenta v odboru za parlamentarno sodelovanje EU-Rusija se redno srečuje še naprej in o različnih vprašanjih razpravlja s predstavniki drugih institucij (npr. Evropsko službo za zunanje delovanje) in civilne družbe.

### Opazovanje volitev in spodbujanje demokracije

Rusija Evropskega parlamenta od leta 1999 ni povabila na opazovanje volitev; Parlament tudi ne opravlja nobenih drugih s tem povezanih dejavnosti v tej državi.

## Osrednja Azija

### A. Razmere v regiji

Osrednja Azija s političnega ali gospodarskega vidika ni homogena regija. Čeprav Parlament v to regijo uvršča tudi Mongolijo, pa ta država z zgodovinskega, geografskega in političnega vidika v več pogledih odstopa od ostalih.

Kazahstan in Mongolija izkazujeta najvišjo stopnjo gospodarske rasti – med najvišjimi na svetu – in si prizadevata za tesnejše odnose z EU.

V primerjavi z drugimi državami te regije politično izstopata Kirgizistan in Mongolija, saj sta njuni demokraciji najrazvitejši.

Vse države osrednje Azije imajo večplastno zunanjo politiko, s katero skušajo najti ravnotežje v odnosih z Rusijo, Kitajsko in Zahodom. Trajno nevtralnost Turkmenistana je priznala celo OZN. Razen Kazahstana in Turkmenistana imajo vse države precej omejene trgovinske stike z EU.

Kazahstan je skupaj z Rusijo in Belorusijo ustanovil carinsko unijo. Maja 2014 so te države (pridružila se jim je še Armenija) podpisale sporazum o ustanovitvi Evrazijske skupnosti, ki je začel veljati 1. januarja 2015. Kirgizistan se je pridružil maja 2015.

Razen v Mongoliji je v vseh republikah osrednje Azije, predvsem pa v Turkmenistanu in Uzbekistanu, znani velike pomanjkljivosti na področju človekovih pravic in številnih temeljnih svoboščin. Vse te države so soočajo tudi s širjenjem islamskih skrajnih gibanj, njihovi medsebojni odnosi pa so zaradi sporov glede meja in virov na splošno precej slabi. Smrt uzbeškega predsednika Islama Karimova 2. septembra 2016 in volitve, ki bodo 4. decembra 2016, po pričakovanjih ne bodo prinesle večjih sprememb v državi.

## B. Veljavni sporazumi in sporazumi, o katerih potekajo pogajanja

Strategija EU za osrednjo Azijo iz leta 2007 je bila pregledana leta 2012 in junija 2015. Nadgrajuje predhodne sporazume EU, programe pomoči in pobude ter zagotavlja osnovne smernice za prihodnje vzajemno delovanje. Njen cilj je doseči stabilnost in blaginjo ter spodbujati odprto družbo, pravno državo, demokratizacijo in bolj kooperativne odnose na področju zanesljive oskrbe z energijo in energetske diverzifikacije. Kazahstanski in turkmenistanski ogljikovodiki bi se lahko v prihodnje izkazali kot pomembni za EU. Za več držav tega območja je bilo pomembno dejstvo, da so se iz Afganistana umaknile mednarodne varnostne sile za pomoč; njihov umik je bil končan decembra 2014, čeprav bo v državi ostalo še 13.000 pripadnikov ameriških in Natovih čet. Da bi obravnavali možne posledice umika, se je junija 2013 začel varnostni dialog na visoki ravni. Mongolija je maja 2013 z EU podpisala sporazum o partnerstvu in sodelovanju, ki pa je še vedno v postopku ratifikacije s strani EU v parlamentih držav članic. Novi okrepljeni sporazum o partnerstvu in sodelovanju s Kazahstanom je bil podpisan 20. januarja 2015. Zdaj čaka na ratifikacijo, začasno pa se uporablja od 1. maja 2016. Za sporazum o partnerstvu in sodelovanju s Turkmenistanom iz leta 1998 bo Evropski parlament bržkone dal soglasje konec leta 2016 ali v začetku leta 2017, če bo sočasno vzpostavljen sistem za preverjanje napredka na področju človekovih pravic.

Vse države osrednje Azije prejemajo finančna sredstva iz instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja (DCI): 1.028 milijonov EUR za obdobje 2014–2020 (v primerjavi s 750 milijoni EUR za obdobje 2007–2013), kamor štejejo dvostransko pomoč, pa tudi regionalne programe (360 milijonov EUR). Pomoč je osredotočena na izobraževanje, regionalno varnost, trajnostno upravljanje naravnih virov in družbeno-gospodarski razvoj. Upravičenost za financiranje iz dvostranskih delov tega instrumenta je nedavno „prerasel“ Kazahstan, ki pa bo še naprej imel dostop do regionalnih programov. Turkmenistan bo upravičenost verjetno prerasel v naslednjih nekaj letih.

Evropski instrument za demokracijo in človekove pravice se uporablja v vseh državah, razen v Uzbekistanu in Turkmenistanu, kjer je organizacij civilne družbe premalo, so preslabo organizirane in so pod strogim nadzorom.

## C. Vloga Evropskega parlamenta

Sprejeta stališča (resolucije)

Parlament je strategijo EU za osrednjo Azijo iz leta 2007 in njene revizije podprl, čeprav je izrazil željo, naj bo bolj ciljno usmerjena.

- Glede Kazahstana je poudaril, da se je pomembno dogovoriti o okrepljenem sporazumu o partnerstvu in sodelovanju – s čimer je pozdravil pristop te države k STO julija 2015 – in da je treba obravnavati zlorabe človekovih pravic. Izjavil je tudi, da bo za politične in socialno-ekonomske reforme uporabil načelo „več za več“.
- Leta 2010 je sprejel resolucijo o solidarnosti s Kirgizistanom po nasilnih nemirih v južnem delu države. Januarja 2015 je izrazil zaskrbljenost zaradi priprave zakonov o propagandi v zvezi z LG-TBI v Kirgizistanu.
- Leta 2009 je odobril sklenitev sporazuma o partnerstvu in sodelovanju s Tadžikistanom, vendar je državo pozval, naj dokaže, da je izboljšala razmere na področju človekovih pravic, korupcije, zdravja in izobraževanja.
- Parlament nenehno izraža skrb zaradi slabih razmer na področju človekovih pravic v Turkmenistanu.
- Obsodil je uporabo prisilnega dela v Uzbekistanu in se zavzel za spremljanje stanja na področju človekovih pravic.
- Mongolski predsednik Elbegdorj je junija 2015 nastopil na plenarnem zasedanju Evropskega parlamenta. Izjave Parlamenta o Mongoliji se večinoma nanašajo na gospodarska vprašanja, pa tudi razvoj države in humanitarne potrebe, ki so povezane s skrajnimi vremenskimi razmerami. Mongolija je aprila 2016 gostila azijsko-evropsko parlamentarno partnersko srečanje.



### Medparlamentarno sodelovanje

Odbori za parlamentarno sodelovanje z državami osrednje Azije se srečujejo vsako leto. Njihovi člani nadzorujejo izvajanje sporazumov o partnerstvu in sodelovanju ter se še posebej posvečajo vprašanjem s področja človekovih pravic, političnega nasilja, gospodarskega in razvojnega sodelovanja ter volilnih postopkov. Medtem ko odbor za parlamentarno sodelovanje s parlamentoma Mongolije in Turkmenistana ne obstaja, saj ni veljavnega sporazuma o partnerstvu in sodelovanju, pa se medparlamentarna srečanja vseeno organizirajo.

### Opazovanje volitev in spodbujanje demokracije

Parlament zaradi različnih ravni političnega razvoja in zelo spremenljivih ravni demokratičnega napredka v osrednji Aziji ni dosledno opazoval volitev v regiji.

- ODHIR OVSE, vključno z delegacijami Evropskega parlamenta, je v Tadžikistanu in Kirgizistanu opazoval parlamentarne volitve leta 2015, pri čemer je o Tadžikistanu oblikoval negativne zaključke, o Kirgizistanu pa pozitivne.
- Kazahstan je Parlament na opazovanje volitev povabil le redko. ODHIR OVSE je redno ugotavljal večje nepravilnosti.
- Delegacija Evropskega parlamenta je spremljala parlamentarne volitve v Mongoliji junija 2016. V tej državi se razvija trdna demokracija.
- Parlament še ni bil povabljen na volitve v Uzbekistanu ali Turkmenistanu.

---

→ Fernando Garcés de los Fayos

## 6.6.4 Zalivske države, Iran, Irak in Jemen

*Evropska unija je sklenila sporazum o sodelovanju s Svetom za sodelovanje v Zalivu (regionalna organizacija, ki združuje Bahrajn, Kuvajt, Oman, Katar, Savdska Arabijo in Združene arabske emirate), sporazum o sodelovanju z Jemnom ter sporazum o partnerstvu in sodelovanju z Irakom. Trenutno nima pogodbenih odnosov z Iranom, priznava pa, da obstaja velik potencial za globlje odnose.*

### Pravna podlaga

- Naslov V (zunanje delovanje) Pogodbe o Evropski uniji (PEU);
- Členi 206–207 (trgovina) in 216–219 (mednarodni sporazumi) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

### 1. Svet za sodelovanje v Zalivu

Svet za sodelovanje v Zalivu je bil ustanovljen maja 1981. Danes je ta skupina, ki jo še vedno sestavljajo prvotne članice (Bahrajn, Kuvajt, Oman, Katar, Savdska Arabija in Združeni arabski emirati), glavna posrednica v odnosih med Evropsko unijo in temi šestimi državami. Evropska unija in Svet za sodelovanje v Zalivu sta že večkrat izrazila skupno stališče o bližnjevzhodni problematiki.

Zalivske države, bogate z nafto, iz katerih Evropska unija zadovoljuje približno 20 % svojih potreb po energiji, doživljajo precejšnje družbeno-gospodarske in politične spremembe, četudi reforme ne napredujejo enakomerno. Vpliv arabskih vstaj so v monarhijah Zaliva omejili s preventivnimi politikami – s subvencijami in večjim zaposlovanjem v javnem sektorju – ter z represivnimi ukrepi, kar zlasti velja za Bahrajn in vzhodne savdskoarabske province. Članice Sveta za sodelovanje v Zalivu so dejavno vlogo ohranile v diplomaciji na bližnjem vzhodu, včasih celo v medsebojnem rivalstvu.

Čeprav želi Evropska unija svoje politične odnose v tej regiji nadgraditi, se odnosi med njo in Svetom za sodelovanje v Zalivu v veliki meri oblikujejo na podlagi gospodarskih in trgovinskih vezi. Obseg trgovine med stranema se od osemdesetih let prejšnjega stoletja stalno povečuje. Leta 2015 so bile države članice Sveta za sodelovanje v Zalivu peti največji trgovinski partner Evropske unije, ta pa je bila prva trgovinska partnerica omenjenih držav.

Evropska unija in Svet za sodelovanje v Zalivu sta leta 1988 podpisala sporazum o sodelovanju. Namen sporazuma je v tej strateško pomembni regiji okrepiti stabilnost, omogočiti politične in gospodarske odnose, poglobiti gospodarsko in tehnično sodelovanje, pa tudi sodelovanje pri vprašanjih energije, industrije, trgovine in storitev, kmetijstva, ribolova, naložb, znanosti, tehnologije in okolja. V sporazumu so predvideni letni skupni sveti oziroma ministrska srečanja ter skupni odbori za sodelovanje na ravni visokih uradnikov. Zadnji skupni svet

in ministrsko srečanje med Evropsko unijo in Svetom za sodelovanje v Zalivu je potekal julija 2016 v Bruslju. Parlamentarni organ v sporazumu ni predviden.

Evropska unija in Svet za sodelovanje v Zalivu sta sprejela skupni akcijski program za obdobje 2010–2013, v katerem sta določila načrt za tesnejše sodelovanje pri vprašanjih, kot so informacijska in komunikacijska tehnologija, jedrska varnost, čista energija, raziskave in gospodarski dialog. Podaljšanje programa se je zavleklo, predvsem zaradi pomanjkanja napredka pri trgovinskih vprašanjih. Pogajanja o sporazumu o prosti trgovini so se začela leta 1990, a so zaradi nesoglasja o izvoznih dajatvah zastala. Od 1. januarja 2007 so za finančne ukrepe za izvajanje sporazuma o sodelovanju med Evropsko unijo in Svetom za sodelovanje v Zalivu na voljo sredstva instrumenta za financiranje sodelovanja z industrializiranimi državami in ozemlji ter drugimi državami in ozemlji z visokim dohodkom, kot tudi sredstva njegovega naslednika, instrumenta partnerstva. Države Sveta za sodelovanje v Zalivu so tudi med upravičenkami programa Erasmus Mundus.

### Vloga Evropskega parlamenta

Parlament je 24. marca 2011 sprejel resolucijo o odnosih Evropske unije s Svetom za sodelovanje v Zalivu, v kateri poziva k strateškemu partnerstvu s Svetom za sodelovanje v Zalivu in njegovimi državami članicami. To stališče je bilo ponovno izraženo v resoluciji Parlamenta z dne 9. julija 2015 o varnostnih izzivih v regiji Bližnjega vzhoda in severne Afrike ter obetih za politično stabilnost. Parlamentarna delegacija za odnose z Arabskim polotokom redno organizira medparlamentarna srečanja s posvetovalnimi sveti v tej regiji in spremlja razvoj odnosov med Evropsko unijo in Svetom za sodelovanje v Zalivu.

Parlament je v tem zakonodajnem obdobju sprejel resolucije, v katerih so bili izraženi konkretni pomisleki glede človekovih pravic v nekaterih državah članicah Sveta za sodelovanje v Zalivu, vključno s Savdsko Arabijo in Bahrajnom. Leta 2015 je bila nagrada Saharova podeljena savdskemu blogerju Raifu Badaviju.

### 2. Jemen

Odnosi med Jemnom in Evropsko unijo temeljijo na sporazumu o sodelovanju iz leta 1998, ki zajema tr-

govino, razvojno sodelovanje, kulturo, komunikacije in informacije, okolje, gospodarjenje z naravnimi viri in politični dialog. Od marca 2015 poteka operacija proti upornikom, ki jo izvaja mednarodna vojaška koalicija pod vodstvom Savdske Arabije. Evropska unija podpira mediacijo, ki jo vodijo Združeni narodi in je usmerjena k politični rešitvi konflikta. Unija je okrepila svojo podporo za reševanje dramatičnih razmer v državi, kjer humanitarno pomoč potrebuje več kot 80 % prebivalcev. V letu 2015 je skupna pomoč za Jemen znašala 52 milijonov EUR.

### Vloga Evropskega parlamenta

Parlament je julija 2015 in februarja 2016 sprejel resoluciji, v katerih je izrazil resno zaskrbljenost zaradi zastrašujočih humanitarnih in varnostnih razmer ter pozval k učinkovitemu izvajanju premirja. Za odnose z Jemnom in za spremljanje razmer v tej državi je pristojna parlamentarna delegacija za odnose z Arabskim polotokom.

### 3. Irak

Evropska unija je že vse od vojne leta 2003 ključna dobaviteljica pomoči Iraku. Od leta 2003 do danes je prispevala več kot milijardo EUR za obnovitvene, razvojne in humanitarne projekte. Maja 2012 je bil med Evropsko unijo in Irakom podpisan sporazum o partnerstvu in sodelovanju, ki je okvir za dialog in sodelovanje o številnih vprašanjih, vključno s političnim in volilnim procesom, človekovimi pravicami, pravno državo, energijo in migracijami. Sporazum sta ratificirala Evropski in iraški parlament, začasno pa se uporablja od avgusta 2012. Dokler ga ne bodo ratificirale vse države članice Evropske unije, se ne bo izvajal v celoti. V okviru sporazuma o partnerstvu in sodelovanju je januarja 2014 potekal prvi svet za sodelovanje med Evropsko unijo in Irakom. Komisija se je obvezala, da bo Iraku v obdobju 2014–2020 ponudila podporo v višini 75 milijonov EUR za sodelovanje na področju človekovih pravic, pravne države, izobraževanja in trajnostne energije. Januarja 2010 sta Evropska unija in Irak podpisala memorandum o soglasju za sodelovanje na področju energije. Memorandum omogoča sodelovanje na področju zanesljive oskrbe z energijo, energije iz obnovljivih virov in energetske učinkovitosti.

Evropska unija podpira prizadevanja svetovne koalicije za boj proti Islamski državi/Daišu v Siriji in Iraku. Podpira enotnost, suverenost in ozemeljsko celovitost Iraka ter meni, da sta politično vključevanje in nacionalna sprava ključna za poraz Islamske države/Daiša. Komisija je glede na vedno slabše varnostne in humanitarne razmere v Iraku povečala humanitarno pomoč za to državo, ki je v obdobju 2015–2016 znašala več kot 241 milijonov EUR in je bila v prvi vrsti namenjena pomoči razseljenim iraškim civilistom, sirskega beguncem v Iraku ter drugim ranljivim skupinam.

### Vloga Evropskega parlamenta

Parlament je od začetka sedanjega zakonodajnega obdobja sprejel več resolucij o razmerah v Iraku, med drugim o ofenzivi Islamske države/Daiša, sektaškem nasilju in preganjanju manjšin. Parlamentarna delegacija za odnose z Irakom organizira medparlamentarna srečanja z iraškim svetom predstavnikov.

### 4. Iran

Evropska unija je bila tako kot mednarodna skupnost zaskrbljena zaradi jedrskega programa te države in je v svojih dolgotrajnih pogajanjih z njo (prek podpredsednice Komisije/visoke predstavnice Unije) podpirala in usklajevala skupino E 3 + 3 (Francija, Nemčija, Združeno kraljestvo, Kitajska, Rusija in ZDA). 14. julija 2015 so se na Dunaju končno sporazumeli o skupnem celovitem načrtu ukrepanja. V sporazumu se je Iran uradno odpovedal vojaški uporabi jedrske energije. Sprejel je tudi številne pomembne omejitve glede obogatitve urana in plutonija, kar pomeni, da bo Iran do konca obdobja izvajanja glavnih določb sporazuma (10–15 let) za proizvodnjo jedrskega orožja („prebojni čas“) potreboval vsaj leto dni. Vzpostavljen je bil zanesljiv sistem za inšpekcije in spremljanje Mednarodne agencije za atomsko energijo. Sankcije Združenih narodov, ZDA in Evropske unije, povezane z jedrsko energijo, so bile odpravljene, ko je Iran pokazal, da izpolnjuje svoje obveznosti. Skupni celoviti načrt ukrepanja je bil uradno sprejet oktobra 2015, v celoti pa se izvaja od 16. januarja 2016.

### Vloga Evropskega parlamenta

Parlament je v svojih resolucijah izrazil odločno podporo za iskanje diplomatske rešitve iranskega jedrskega vprašanja in za uresničenje dvotirnega pristopa Evropske unije (sankcije in diplomatska pogajanja). Pozdravil je skupni celoviti načrt ukrepanja in je vedno poudarjal, da mednarodna skupnost zaradi jedrskega vprašanja ne bi smela pozabiti na problematiko kršitev človekovih pravic v Iranu.

Parlament je leta 2012 podelil nagrado Saharova za svobodo misli dvema Irancema – odvetnici Nasrin Sotudeh in filmskemu režiserju Džafarju Panahiju –, kot priznanje za njun boj pri spodbujanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Parlamentarna delegacija za odnose z Iranom budno spremlja dogodke v državi, vključno z njenim potencialom za prispevanje k stabilnosti na Bližnjem vzhodu. Parlament je 3. aprila 2014 sprejel resolucijo o strategiji Evropske unije do Irana, v kateri je predlagal odprtje njene delegacije v Teheranu in pozval k sodelovanju na številnih področjih. Nova resolucija se pričakuje leta 2016.

## 6.6.5 Afrika

*Odnose med EU in Afriko urejajo politike, ki se med seboj delno prekrivajo. Najpomembnejša sta sporazum iz Cotonouja (2000) in skupna strategija EU-Afrika. Oba okvira vključujeta politično, gospodarsko in razvojno razsežnost. EU si dejavno prizadeva za spodbujanje miru in varnosti v Afriki ter z Afriško unijo sodeluje v mnogih političnih dialogih, med drugim o demokraciji in človekovih pravicah. Razvojno sodelovanje med EU in Afriko se izvaja prek različnih finančnih instrumentov, od katerih je najpomembnejši Evropski razvojni sklad. EU je nedavno zaključila pogajanja za sporazume o gospodarskem partnerstvu s številnimi afriškimi regijami.*

### Pravna podlaga

- Člen 217 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU);
- Sporazum o partnerstvu med skupino afriških, karibskih in pacifiških držav (AKP) ter Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami (sporazum iz Cotonouja);
- Sporazum o trgovini, razvoju in sodelovanju med Republiko Južno Afriko ter Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami.

### Sporazum iz Cotonouja

Odnose med EU in podsaharsko Afriko sedaj ureja sporazum iz Cotonouja, ki določa podlago za odnose med EU in 79 državami iz skupine držav AKP. V Južnem Sudanu poteka postopek podpisa in ratifikacije sporazuma.

Odnosi med EU in AKP temeljijo na štirih loméjskih konvencijah (1975–2000), ki vsebujejo določbe o razvojnem sodelovanju in trgovini, v skladu s katerimi ima 99,5 % izdelkov iz držav AKP prost dostop do evropskega trga. Loméjskim konvencijam je sledil sporazum iz Cotonouja, ki je bil podpisan 23. junija 2000 in bo veljaven 20 let. Sporazuma iz Cotonouja je bil revidiran dvakrat, in sicer leta 2005 in 2010. Z revizijo leta 2005 je bila priznana pristojnost Mednarodnega kazenskega sodišča, zaradi česar sta Sudan in Ekvatorialna Gvineja zavrnila podpis oziroma ratifikacijo revizije. Revizija iz leta 2010 je še vedno v postopku ratifikacije. Parlament je soglasje k ratifikaciji dal junija 2013, vendar je izrazil „močne pridržke o delih sporazuma, ki ne odražajo stališča Evropskega parlamenta in vrednot Unije“. Parlament je ugovarjal zlasti zaradi odsotnosti izrecne klavzule o nediskriminaciji na podlagi spolne usmerjenosti. Cilj sporazuma iz Cotonouja je izkoreninjenje revščine s celovitejšim vključevanjem držav AKP v svetovno gospodarstvo. V sporazumu je uporabljen izraz „partnerstvo“, kar poudarja obojestransko zavezanost in odgovornost ter politični dialog, človekove pravice, demokracijo in dobro upravljanje. Izvajajo ga skupne institucije AKP-EU, vključno s svetom ministrov, odborom veleposlanikov in skupno parlamentarno skupščino.

Sporazum iz Cotonouja preneha veljati leta 2020, razprave o okviru po izteku sporazuma iz Cotonouja so se že začele, Evropski parlament pa bo svoje stališče sprejel oktobra 2016.

### Skupna strategija EU-Afrika

Splošna politika EU do 54 afriških držav je ubesedena v skupni strategiji EU-Afrika. To so evropski in afriški voditelji sprejeli na drugem vrhu EU-Afrika v Lizboni decembra 2007. Namen strategije je bil z okrepljenim političnim partnerstvom in povečanim sodelovanjem na vseh ravneh dvigniti odnose med Afriko in EU na novo strateško raven. Njeni cilji so:

- preseči razvojno sodelovanje ter v odnosih med Afriko in EU načeti vprašanja, ki so v skupnem političnem interesu;
- preseči zgolj afriške zadeve in se učinkovito lotiti obravnave svetovnih izzivov, kot so migracije, podnebne spremembe, mir in varnost;
- podpirati prizadevanja Afrike za spodbujanje medregionalnih in vsecelinskih odzivov na te pomembne izzive;
- prizadevati si za partnerstvo, osredotočeno na ljudi, kar bi zagotovilo boljše sodelovanje afriških in evropskih državljanov.

Za uresničitev teh ciljev je bilo v skupni strategiji EU-Afrika prvotno vzpostavljenih osem tematskih partnerstev za sodelovanje, med drugim na področju miru in varnosti, demokratičnega upravljanja in človekovih pravic, trgovine, podnebnih sprememb in migracije.

Na četrtem srečanju na vrhu EU-Afrika, ki je potekalo aprila 2014 v Bruslju, so voditelji držav in vlad sprejeli politično izjavo ter k rezultatom usmerjen načrt za obdobje 2014–2017. Na vrhu je bilo sklenjeno, da se prvotnih osem tematskih partnerstev osredotoči na pet prednostnih področij: (i) mir in varnost, (ii) demokracija, dobro upravljanje in človekove pravice, (iii) človekov razvoj, (iv) trajnosten in vključujoč razvoj ter rast in vsecelinsko povezovanje, (v) svetovna in nova vprašanja. V tem novem okviru za sodelovanje so bile znanost, tehnologija in inovacije priznane kot medsektorsko vprašanje, saj naj bi prispevale

k doseganju vseh drugih družbeno-gospodarskih razvojnih ciljev.

Skupaj z akcijskim načrtom za boj proti nedovoljeni migraciji in trgovini z ljudmi je bila sprejeta ločena izjava o migraciji in mobilnosti, da bi se spodbudila mednarodna zaščita, bolj organizirale zakonite migracije in okrepila povezava med migracijami in razvojem.

Novembra 2015 je v Valletti (Malta) potekal vrh med EU in Afriko, ki je bil osredotočen na migracije in je vodil k sprejetju akcijskega načrta iz Vallette in začetku delovanja nujnega skrbniškega sklada EU za Afriko, katerega namen je obravnavi temeljne vzroke za nezakonite migracije in razseljene osebe v Afriki.

### Razvojno sodelovanje

EU ostaja najpomembnejša donatorica Afrike. Razvojno sodelovanje poteka prek različnih finančnih instrumentov. Najpomembnejši je Evropski razvojni sklad, ki temelji na sporazumu iz Cotonouja in se ne financira iz skupnega proračuna EU (glej ločeno poglavje o razvoju). Finančna sredstva za 10. Evropski razvojni sklad (2008–2013) so znašala 22,7 milijarde EUR. Proračun 11. Evropskega razvojnega sklada je 29,1 milijarde EUR: od tega 24,3 milijarde EUR za programe nacionalnega in regionalnega sodelovanja, 3,6 milijarde EUR za sodelovanje znotraj AKP in 1,1 milijarde EUR za sklad za spodbujanje naložb v državah AKP, ki ga upravlja Evropska investicijska banka.

Evropski razvojni sklad zajema vse afriške države, ki so podpisnice sporazuma iz Cotonouja, razen Južne Afrike. Njena sredstva za sodelovanje prihajajo iz instrumenta EU za razvojno sodelovanje, ki je del skupnega proračuna EU. Tudi novi instrument za razvojno sodelovanje za obdobje 2014–2020 dodeljuje 845 milijonov EUR za vseafriški program (PANAF), ki je bil vzpostavljen za financiranje skupne strategije EU-Afrika ter celinskih in medcelinskih dejavnosti.

Drugi finančni instrumenti za Afriko so evropski instrumenti sosedstva za severno Afriko, tematski instrumenti v okviru instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja (globalne javne dobrine in izzivi, civilna družba ter lokalni organi) ter evropski instrument za demokracijo in človekove pravice (EIDHR).

Številne afriške države na Afriškem rogu in na območju Sahela ter Čadskega jezera pa bodo imele koristi od nedavno ustanovljenega nujnega skrbniškega sklada EU za Afriko. Začetni dodeljeni znesek v višini 1,8 milijarde EUR, kije na voljo v okviru skrbniškega sklada, bi bilo treba dopolniti s prispevki držav članic.

### Trgovinski odnosi

Glavna orodja za spodbujanje trgovine med EU in afriškimi regijami so trgovinske ureditve, skladne s Svetovno trgovinsko organizacijo, ki se imenujejo sporazumi o gospodarskem partnerstvu. Te je uvedel sporazum iz Cotonouja in naj bi bili sklenjeni do leta 2008. Pogajalski proces se je zelo zavlekel, čeprav je leta 2014 prišlo do bistvenega premika z odobritvijo novih uredb o dostopu na trg EU, v katerih je določeno, da morajo države začasne sporazume o gospodarskem partnerstvu podpisati in začeti izvajati do 1. Oktobra 2014. Če ne bodo spoštovale roka, bodo izgubile prednostni dostop in se bodo ponovno uvrstile v različne trgovinske režime. Za večino afriških držav, ki so najmanj razvite države, bi to bil status „vse razen orožja“ (EBA), ki omogoča dostop na trg EU brez dajatev in kvot (glej ločeno poglavje o trgovinskih režimih, ki se uporabljajo za države v razvoju).

Trenutno stanje je takšno:

- Zahodna Afrika – pogajanja na tehnični ravni med EU in 16 zahodnoafriškimi državami so se zaključila februarja 2014. Besedilo je bilo parafrirano 30. junija, 10. julija 2014 pa so vodje držav Gospodarske skupnosti zahodnoafriških držav (ECOWAS) podprli podpis sporazuma o gospodarskem partnerstvu. Postopek podpisa še poteka.
- Osrednja Afrika – edina država, ki je januarja 2009 podpisala začasni sporazum o gospodarskem partnerstvu za osrednjo Afriko, je bil Kamerun. Evropski parlament je soglasje k sporazumu dal junija 2013, kamerunski parlament pa je ratifikacijo sporazuma odobril julija 2014. Sporazum se v Kamerunu začasno uporablja od avgusta 2014. Na drugi strani pa so bila regionalna pogajanja ponovno odložena zaradi razmer v Srednjeafriški republiki.
- Vzhodna in južna Afrika – leta 2009 so začasni sporazum o gospodarskem partnerstvu podpisale štiri države v tej regiji: Mauritius, Sejšeli, Zimbabve in Madagaskar. Sporazum se začasno uporablja od maja 2012, Parlament pa je januarja 2013 dal soglasje k njegovi ratifikaciji.
- Vzhodnoafriška skupnost – visoki uradniki iz Burundija, Ruande, Tanzanije, Kenije in Ugande so 16. oktobra 2014 sklenili celovit regionalni sporazum o gospodarskem partnerstvu. Postopek podpisa še poteka.

- Južnoafriška razvojna skupnost – 15. julija 2014 so bila uspešno sklenjena pogajanja o sporazumu o gospodarskem partnerstvu med Bocvano, Lesotom, Južno Afriko, Svazijem in Mozambikom na eni strani ter EU na drugi strani. Trgovinske določbe iz sporazuma o trgovini, razvoju in sodelovanju med EU in Južno Afriko iz leta 1999 bodo nadomeščene z določbami iz regionalnega sporazuma o gospodarskem partnerstvu. EU in države Južnoafriške razvojne skupnosti so sporazum o gospodarskem partnerstvu podpisale junija 2016 v Bocvani.

### Vloga Evropskega parlamenta

Poleg dela, ki ga na področju razvojnega sodelovanja opravlja Parlament, pa imamo še stalne medparlamentarne delegacije za odnose z afriškimi državami in institucijami. Glavni organ, s katerim Parlament sodeluje v teh zadevah, je skupna parlamentarna skupščina AKP-EU, ki ima temeljno vlogo pri krepitvi

odnosov med EU in partnericami AKP ter se sestane dvakrat letno. Z drugo revizijo sporazuma iz Cotonouja naj bi okrepili posvetovalno vlogo te skupščine na področjih, kot so sporazumi o gospodarskem partnerstvu, izvajanje Evropskega razvojnega sklada in krepitev zmogljivosti nacionalnih parlamentov.

Evropski parlament je oblike parlamentarnega sodelovanja z Afriško unijo razvil tudi prek delegacij za odnose z vseafriškim parlamentom, ki je bil ustanovljen leta 2009. Evropski in vseafriški parlament zagotavljata demokratični nadzor nad izvajanjem skupne strategije EU-Afrika. Tudi Evropski parlament in Južna Afrika ohranjata tesne dvostranske parlamentarne odnose, ki jih je še dodatno okrepilo strateško partnerstvo med EU in Južno Afriko (2007), edino dvostransko strateško partnerstvo EU z afriško državo.

---

→ Valerie Ramet

## 6.6.6 Azija-Pacifik

*Azijsko-pacifiška regija zajema štiri strateške partnerice Evropske unije (Kitajsko, Indijo, Japonsko in Republiko Korejo), nekatera najhitreje rastoča gospodarstva na svetu, svetovne sile v vzponu in dve tretjini vseh revnih na svetu. Dinamične družbe te regije predstavljajo za EU izjemne priložnosti, pa tudi ogromne izzive. Sodelovanje med EU in državami v tej regiji poteka dvostransko, v okviru regionalnih organizacij in forumov ter znotraj skupine G20. Parlamentarno sodelovanje z azijskimi državami poteka na treh ravneh: dvostranski med delegacijami Evropskega parlamenta in azijskimi nacionalnimi parlamenti, regionalni z medparlamentarno skupščino Združenja držav jugovzhodne Azije (AIPA) ter v okviru azijsko-evropskega srečanja (ASEM) z azijsko-evropskim parlamentarnim partnerstvom (ASEP). Med afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami (AKP), ki jih pokriva delegacija Parlamenta za AKP, je 15 pacifiških držav.*

### Pravna podlaga

- Naslov V (zunanje delovanje EU) Pogodbe o Evropski uniji (PEU);
- Naslovi I do III in V (skupna trgovinska politika, razvojno sodelovanje in humanitarna pomoč, mednarodni sporazumi) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

### Razvoj politik

Evropska unija mora zaradi hitrih sprememb, do katerih prihaja v Aziji, ter politične in gospodarske raznolikosti te regije, v kateri so tako zrele demokracije kot avtokratski režimi in razvite države ter države v razvoju, nenehno prilagajati svojo politiko. Pomemben sestavni del teh odnosov še naprej ostaja razvojno sodelovanje.

### Južna Azija

Evropska unija, ki spodbuja regionalno vključevanje, podpira Združenje za regionalno sodelovanje v južni Aziji (SAARC), v katerem je osem držav: Afganistan, Bangladeš, Butan, Indija, Maldivi, Nepal, Pakistan in Šrilanka. Za države južne Azije je Evropa glavna trgovinska partnerica in pomemben izvozni trg. Razvojno sodelovanje med Evropsko unijo in južnoazijskimi državami zajema finančno, tehnično in gospodarsko sodelovanje. Prednostne naloge vključujejo regionalno stabilnost, zmanjševanje revščine, človekove pravice, trajnostni razvoj in pravice delavcev.

#### A. Indija

Odnose med Evropsko unijo in Indijo od leta 1994 ureja sporazum o sodelovanju, ki zajema politično, trgovinsko in gospodarsko sodelovanje. Leta 2004 je Evropska unija te odnose poglobila s strateškim partnerstvom. V zadnjih petih letih se je dvostranska trgovina podvojila, obseg naložb pa podeseteril. Od leta 2016 strani ponovno sodelujeta v razpravah, da bi preučili, kako bi nadaljevali pogajanja o široko zasnovanem sporazumu o trgovini in naložbah med

EU in Indijo (BTIA), ki so se začela leta 2007. Nerešenih je še nekaj ključnih vprašanj. Iz sedanjega finančnega okvira Evropske unije za obdobje 2014–2020 se za gospodarstva v vzponu, tudi Indijo, postopno odpravlja dvostranska razvojna pomoč. Čeprav ta država doživlja izjemno gospodarsko rast, skoraj 30 % njenega prebivalstva živi v revščini. V Bruslju je 30. marca 2016 potekal 13. vrh EU-Indija. V skupni izjavi vrha je bilo pozdravljeno tesno sodelovanje med Evropskim in indijskim parlamentom, z zadovoljstvom pa se pričakuje, da bo indijski parlament (lok sabha), ustanovil skupino za prijateljstvo z EU. Evropski parlament je v svojih resolucijah obravnaval vprašanje človekovih pravic, zlasti nasilje nad ženskami, primer dveh pripadnikov italijanske mornarice, Massimiliana Latorreja in Salvatoreja Gironeja, ki že od leta 2012 čakata na sojenje, ker naj bi po nesreči povzročila smrt dveh indijskih ribičev, in primer mornarjev Estonije in Združenega kraljestva, ki so bili pridržani v Indiji.

#### B. Pakistan

Prvi celoviti sporazum med Evropsko unijo in Pakistanom je bil podpisan leta 1976. Veljavna podlaga za odnose je sporazum o sodelovanju iz leta 2004. Petletni načrt sodelovanja med Evropsko unijo in Pakistanom iz leta 2012 je temeljila na dveh izjavah s skupnega vrha EU-Pakistan z dne 17. junija 2009 in 4. junija 2010. Načrt prinaša okvir za razvoj in krepitev dvostranskih političnih odnosov na šestih strateških področjih: pri političnem sodelovanju, varnosti, upravljanju, človekovih pravicah, migracijah, trgovini in energiji. Na željo Pakistana je Evropska unija v to državo ob zadnjih splošnih volitvah napotila misije za spremljanje volitev. Pakistanska aktivistka na področju izobraževanja Malala Jusafzaj je leta 2013 prejela nagrado Saharova za svobodo misli, ki jo podeljuje Evropski parlament. Evropski parlament je v svojih resolucijah obravnaval napad v Lahoreju (2016), pokol na šoli v Pešavarju (2015), zakone proti bogokletstvu (2014), primere preganjanja (2014), regionalno vlogo Pakistana in politične odnose te države z Evropsko unijo (2014). Evropska

unija ostaja zavezana dialogu s Pakistanom in glede na napredek, ki je bil dosežen na področjih, kot so človekove pravice, krepitev demokracije, pravna država, upravljanje in migracije, vključno s ponovnim sprejemom, bi lahko tretji vrh obeh strani potekal v letu 2017. Evropska unija je tudi druga največja trgovinska partnerica Pakistana – njuna trgovina je leta 2015 skupaj znašala 10,4 milijarde EUR. Pakistan ima 1,6 milijarde EUR presežka v trgovinski bilanci z EU. Zaradi tržnih priložnosti, ki jih ponuja splošna shema preferencialov EU (GSP), za več kot 75 % pakistanskega izvoza v EU veljajo preferencialne stopnje.

### C. Afganistan

Septembra 2014 je kot predsednik Afganistana zapri-segel Ašraf Ghani, kar je pomenilo prvo demokratično tranzicijo v tej državi. Izid predsedniških volitev je najprej sprožil resno institucionalno krizo, predsednikov politični nasprotnik Abdulah pa je bil razglašen za „izvršnega predstavnika vlade“. Zaradi dolgotrajnih pogajanj je prišlo pri imenovanju polne vladne zasedbe do precejšnje zamude. Mednarodne varnostne sile za pomoč so se iz države umaknile decembra 2014, tam pa ostaja še 13.000 ameriških čet in čet Nata. Varnost v državi resno ogrožajo talibani, od nedavnega pa tudi Islamska država. Še vedno obstaja nevarnost, da bi Afganistan postal „propadla država“. Tesnejše regionalno sodelovanje bi bilo pomemben dejavnik nacionalne in regionalne stabilnosti.

Evropska unija je po padcu talibanskega režima leta 2001 odprla delegacijo v Kabulu, kjer je njen veleposlanik sočasno tudi posebni predstavnik Evropske unije. Svet je v svojih sklepih o Afganistanu z dne 18. julija 2016 sprejel poročilo o nadaljnjih ukrepih glede strategije EU za to državo za obdobje 2014–2016. Menil je, da bi se morala nova strategija za obdobje 2017–2020 odzvati na predvideni nacionalni okvir za mir in razvoj v Afganistanu ter s tem povezane afganistanske programe nacionalnih prednostnih nalog, ki bi jih potrdili na bruseljski konferenci o Afganistanu „Partnerstvu za blaginjo in mir“, predvideni za 4. in 5. oktobra 2016. V drugem lokalnem dialogu o človekovih pravicah med Evropsko unijo in Afganistanom, ki je potekal v Kabulu 1. junija 2016, je bilo poudarjeno, da se afganistanska vlada vztrajno zavzema za izboljšanje razmer na področju človekovih pravic. V proračunu Evropske unije je v obdobju 2014–2020 za Afganistan namenjenih 1,4 milijarde EUR, s posebnim poudarkom na kmetijstvu, razvoju podeželja, zdravju, načelu pravne države, policijskih dejavnostih, demokratizaciji in odgovornosti. Približno 20 % sredstev je namenjenih za „izplačila spodbud“, povezanih z reformami. Parlament je v svoji resoluciji junija 2013 pozval, da bi med Evropsko unijo in Afganistanom čim hitreje prišlo do sklenitve sporazuma o sodelovanju s partnerstvo in razvoj. Novembra 2015 je izrazil resno zaskrbljenost nad vse pogostejšim uporniškimi delovanjem in napadi talibanov na manjšine, med drugim na šiitske Hazare. Afganistanci so druga največja

skupina beguncev, ki so prihajali v Evropo med „velikim valom“ v obdobju 2015–2016. Evropska unija je za Pakistanom, Indijo in ZDA četrta največja trgovinska partnerica Afganistana, pri čemer je vrednost trgovine v letu 2015 znašala 373 milijonov EUR.

## Vzhodna Azija

### A. Ljudska republika Kitajska

Leta 1994 je Evropska unija z novim okvirom za politični dialog znova vzpostavila odnose s Kitajsko, ki so bili prekinjeni po pokolu na Trgu nebeškega miru leta 1989. Kljub temu pa embargo Evropske unije na orožje, ki je bil uveden po dogodkih leta 1989, še vedno velja. Vzpon Kitajske kot svetovne sile in vse večja medsebojna gospodarska odvisnost med partnericama se odražata v strateškem partnerstvu, ki ga je Evropska unija vzpostavila leta 2003, ko sta s Kitajsko sprejeli strateški program za sodelovanje do leta 2020. V Pekingju je 12. in 13. julija 2016 potekal 18. vrh EU-Kitajska. Tudi Kitajska obravnava Evropsko unijo kot strateško partnerico, čeprav ima takšnih partneric na ducate. Na letnih vrhunskih srečanjih, ki izmenično potekajo v Bruslju in Pekingju, se določajo smernice za hitro razvijajoči se odnos med stranema. Politični dialog predvideva tudi redna ministrska srečanja in več kot 60 sektorskih dialogov. Dialog o človekovih pravicah med Evropsko unijo in Kitajsko poteka vsako leto, a še ni prinesel oprijemljivih rezultatov. Kitajska odločno nasprotuje vsakršnemu zunanjemu „vmešavanju“ v notranje zadeve, povezane z vprašanji človekovih pravic.

Visoka predstavnica in Evropska komisija sta 22. junija 2016 sprejela skupno sporočilo o elementih za novo strategijo Evropske unije o Kitajski. V tem okviru si Evropska unija prizadeva za strateško sodelovanje s Kitajsko na treh glavnih področjih: 1) blaginja in program reform, 2) zunanja politika in varnost, 3) svetovno upravljanje in večstranski kontekst.

Evropska unija in Kitajska sta največji trgovinski partnerici na svetu. Kitajska je druga največja trgovinska partnerica Evropske unije, takoj za ZDA. Evropska unija je kljub temu zaskrbljena zaradi kitajskih protekcionističnih ukrepov, izvoznih omejitev in problema presežnih zmogljivosti v nekaterih industrijskih sektorjih, ter zaradi pomanjkanja vzajemnosti in dostopa do trga za trgovinske in naložbene odnose. Peking je zaskrbljen glede stališča Evropske unije v zvezi z odobritvijo statusa tržnega gospodarstva Kitajski, o čemer je Parlament sprejel resolucijo 12. maja 2016. Kitajska in Evropska unija sta novembra 2013 začeli pogajanja za celovit dvostranski sporazum o naložbah. 12. krog pogajanj je predviden za september 2016. Delegacija Parlamenta za odnose z Ljudsko republiko Kitajsko dvakrat letno sodeluje na delovnih zasedanjih s poslanci kitajskega nacionalnega ljudskega kongresa. 39. medparlamentarno srečanje je potekalo v Pekingju in Čengduju maja 2016.



Evropski parlament je v svojih resolucijah opozoril na odgovornost Kitajske kot mednarodne akterke (v zvezi s Sirijo, Severno Korejo in pomorskimi spori) ter na človekove pravice in temeljne svoboščine (med drugim v zvezi s samovoljnimi pridržanjem, delovnimi taborišči, smrtno kaznijo, svobodo izražanja, prisilnimi splavi in represivno politiko v Tibetu in Xinjiangu). Parlament je podprl tudi pozive kitajskih državljanov k dejanskim političnim reformam<sup>[1]</sup>.

## B. Republika Kitajska (Tajvan)

Evropska unija izvaja politiko „ene Kitajske“ in Tajvana ne priznava kot suverene države, čeprav je z njim v številnih sektorjih vzpostavila tesne odnose. Pravzaprav pa Evropska unija priznava Tajvan kot gospodarski in trgovinski subjekt. Tajvan je četrti največji trgovinski partner Evropske unije v Aziji, Evropska unija pa je zanj četrti največji trg in največji vir tujih naložb. Parlament podpira morebitna pogajanja za sklenitev sporazuma o gospodarskem sodelovanju med Evropsko unijo in Tajvanom ter spodbuja tesnejše dvostransko sodelovanje na področju trgovine, raziskav, kulture, izobraževanja in varstva okolja<sup>[2]</sup>.

## C. Japonska in Južna Koreja

Odnosi med Evropsko unijo ter Japonsko in Južno Korejo se razvijajo na podoben način, a v različnih časovnih okvirih. Temeljijo na skupnih vrednotah, kot so človekove pravice, demokracija in načelo pravne države, pa tudi na vse tesnejših trgovinskih in naložbenih vezeh. Obe državi sta strateški partnerici Evropske unije – Japonska od leta 2003, Južna Koreja pa od leta 2010. Družbe v vseh treh partnericah se spopadajo s primerljivimi izzivi, vključno s staranjem prebivalstva, zahtevnimi odnosi s Kitajsko in Rusijo ter varnostjo na odprtem morju.

Evropska unija in Japonska se trenutno dogovarjata o okvirnem sporazumu, ki ne bi zajemal le političnega dialoga in političnega sodelovanja, ampak tudi sodelovanje na področju regionalnih in globalnih izzivov, ter o sporazumu o prosti trgovini za spodbujitev gospodarske rasti na obeh straneh. Pogajanja za sporazum o prosti trgovini med Evropsko unijo in Japonsko so se uradno začela 25. marca 2013. Parlament podpira tesne odnose z Japonsko in je odobril sklenitev sporazuma, obenem pa vztraja, da je treba določiti take pogoje, da bo dogovor enako ugoden za obe partnerici. Prav tako zahteva, naj se pogajanja

prekinejo, če Japonska ne bo izpolnila svojih zavez glede zmanjšanja tehničnih ovir v trgovini. 17. kroga pogajanj za sporazum o prosti trgovini med Evropsko unijo in Japonsko je načrtovan za september 2016, pogajanja pa se lahko kmalu zaključijo, kot so poudarili voditelji Japonske in Evropske unije ob robu vrha skupine G7, ki je maja 2016 potekal v Ise-Šimi.

Krepitev demokratičnih vrednot in civilne družbe v Južni Koreji ter hiter razvoj njenega tržnega gospodarstva sta spodbudila tesne politične in gospodarske vezi z Evropsko unijo. Okvirni sporazum med Evropsko unijo in Južno Korejo, ki je začel veljati 1. junija 2014, je podlaga za okrepljeno sodelovanje glede najpomembnejših političnih in svetovnih vprašanj, pravno pa je povezan s sporazumom o prosti trgovini med EU in Južno Korejo. Julija 2016 bo 5. obletnica sporazuma o prosti trgovini med Evropsko unijo in Južno Korejo. Odnosi z Republiko Korejo pomenijo tudi vedno višjo raven gospodarskega in trgovinskega povezovanja. Evropska unija in Republika Koreja sta si zadali skupni cilj v zvezi z jedrsko razorožitvijo Korejskega polotoka in zagotavljanjem stabilnosti v vsej severovzhodni Aziji.

## D. Severna Koreja

Evropska unija v Severni Koreji (Demokratična ljudska republika Koreja) nima predstavništva, dvostranski odnosi pa so omejeni. Dvostranskih političnih ali trgovinskih sporazumov trenutno ni. Razvojno sodelovanje Evropske unije, z izjemo humanitarne pomoči, zavirajo politični pomisleki, sankcije Združenih narodov in druge omejitve. Parlament je sprejel več resolucij, v katerih je obsodil jedrske in raketne programe Pjongjanga ter izrazil veliko zaskrbljenost nad vse slabšimi razmerami na področju človekovih pravic v tej državi.

Evropska unija je 19. maja 2016 dodala 18 oseb in en subjekt na seznam oseb in subjektov, za katere se uporabljajo njeni omejevalni ukrepi zoper Severno Korejo. Evropska unija je prav tako naložila nove sankcije, ki so prizadele finančne storitve, trgovino in prometni sektor te države in so v skladu z resolucijo varnostnega sveta Združenih narodov št. 2270 z dne 2. marca 2016.

## Jugovzhodna Azija

### A. Združenje držav jugovzhodne Azije (ASEAN)

Združenje ASEAN, ustanovljeno leta 1967, se je razvilo v organizacijo z znatnim gospodarskim in političnim vplivom v regiji. Danes združuje 10 držav (ustanovne članice Indonezijo, Malezijo, Filipine, Singapur in Tajsko ter Brunej, Vietnam, Laos, Kambodžo in Burmo/Mjanmar), od 1. januarja 2009, ko je začela veljati Listina združenja ASEAN, pa ima status mednarodnega pravnega subjekta. Združenje izvaja strogo politiko nevmešavanja v notranje zadeve

<sup>[1]</sup> Resolucija z dne 14. marca 2013 o odnosih med EU in Kitajsko, P7\_TA(2013)0097, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=SL&reference=P7-TA-2013-97>

<sup>[2]</sup> Resolucija z dne 12. septembra 2012 o letnem poročilu Sveta Evropskemu parlamentu o skupni zunanji in varnostni politiki, UL C 353 E, 3.12.2013, str. 77, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=SL&reference=P7-TA-2012-334>

svojih članic. Evropska unija in države članice združenja ASEAN si prizadevajo za sklenitev sporazumov o partnerstvu in sodelovanju. Tovrstni sporazum z Indonezijo je začel veljati leta 2014. Pogajanja s Filipini, Singapurjem, Tajsko in Vietnamom so se že zaključila. Sporazum s Tajsko pa ne bo ratificiran, dokler v državi ne bo demokratične vlade. Nadaljujejo se pogajanja z Malezijo in Brunejem. Evropska unija je druga največja partnerica združenja ASEAN, medtem ko je ASEAN tretji največji partner Evropske unije zunaj Evrope (za ZDA in Kitajsko).

Končni cilj EU ostajajo pogajanja za medregionalni sporazum o prosti trgovini med Evropske unijo in združenjem ASEAN. Evropska unija nadaljuje pogajanja s posameznimi članicami združenja ASEAN. S Singapurjem je bil sporazum o prosti trgovini sklenjen leta 2014 in je bil predan Sodišču Evropske unije, ki mora podati mnenje glede pristojnosti Evropske unije; pogajanja s Filipini, Malezijo in Indonezijo (po mandatu z dne 18. julija 2016) še potekajo, medtem ko so se z Vietnamom končala leta 2015. Pogajanja s Tajsko, ki so se začela leta 2013, so bila prekinjena zaradi vojaškega udara maja 2014. Evropski parlament ima v medparlamentarni skupščini ASEAN (AIPA) status opazovalca.

## B. Indonezija

Indonezija, tretja največja demokracija na svetu in največja država z muslimansko večino, vse bolj postaja ključna partnerica. Julija 2016 so se uradno začela pogajanja za sklenitev celovitega sporazuma o gospodarskem partnerstvu med Evropsko unijo in Indonezijo. Indonezija je prva država te regije, ki je leta 2013 z Evropsko unijo podpisala prostovoljni sporazum za izvrševanje zakonodaje, upravljanje in trgovanje na področju gozdov (FLEGT). Država je s tem, ko je aprila 2016 uskladila nacionalne predpise s prostovoljnim sporazumom, izpolnila zadnjo pomembnejšo zahtevo za shemo izdajanja dovoljenj FLEGT. Evropski parlament je v svojih resolucijah obravnaval vprašanja človekovih pravic in napade na verske manjšine.

## C. Burma/Mjanmar

Evropska unija zaradi dolgoletnih sankcij nima sklenjenih okvirnih sporazumov z Burmo/Mjanmarom, je pa ob procesu demokratične tranzicije v tej državi začasno opustila vse sankcije, razen embarga na orožje. V sklepih Sveta o strategiji Evropske unije z Mjanmarom/Burmo z dne 20. junija 2016 je bil pozdravljen miren prenos oblasti in utrjevanje demokracije po volitvah, ki so potekale novembra 2015. V skupnem sporočilu „Elementi za strategijo EU v zvezi z Mjanmarom/Burmo: posebno partnerstvo za demokracijo, mir in blaginjo“ je določen načrt za celovito, ambiciozno in v prihodnost usmerjeno delovanje Evropske unije. Unija je ponovno vzpostavila politično in gospodarsko sodelovanje, med drugim z obnovitvijo trgovinskih preferenci-

alov leta 2013 in začetkom pogajanj za sporazum o naložbah leta 2014. Od takrat so potekali trije krogi pogajanj, zadnji septembra 2015. Evropski parlament je v svojih resolucijah izrazil pomisleke zaradi stanja na področju človekovih pravic, zlasti etnične nasilja. Burma/Mjanmar je po ocenah Parlamenta na prednostnem seznamu držav, ki potrebujejo celovito demokratično podporo. Parlament je leta 2015 sodeloval v misiji za opazovanje splošnih volitev in ugotovil, da so bile dobro organizirane.

## Pacifik

### A. Avstralija in Nova Zelandija

Evropska unija, Avstralija in Nova Zelandija so enako misleče partnerice, ki jih povezujejo skupne vrednote in interesi. Ob trdnih trgovinskih odnosih in podobnih stališčih so v okviru vladnih organov in zasebnega sektorja razvile tesno sodelovanje pri vprašanih, kot so podnebne spremembe, svetovna trgovina, varnost in razvoj, tehnološke raziskave in človekove pravice. Evropski parlament ima delegacijo za odnose z obema državama.

Evropska unija in Avstralija sta se 15. novembra 2015 dogovorili, da si bosta prizadevali za začetek pogajanj o celovitem sporazumu o prosti trgovini. Sedanji dvostranski odnosi z Avstralijo temeljijo na pravno zavezujočem okvirnem sporazumu, ki je bil sklenjen aprila 2015 in bo kmalu podpisan. To bi njun odnos dvignilo na novo, strateško raven. Septembra 2016 se je začel vodstveni forum med Evropsko unijo in Avstralijo. Evropska unija in Nova Zelandija sta se 29. oktobra 2015 zavezali začeti postopek za pogajanja za hitro dosego visokokakovostnega poglobljenega in celovitega sporazuma o prosti trgovini.

Tako imenovane „predhodne študije“ o obeh pogajanjih za sporazum o prosti trgovini so še v teku, njihov namen pa je začetek pogajanj po pooblastilu Sveta Evropske unije v začetku leta 2017. Odbor Evropskega parlamenta za mednarodno trgovino (INTA) je januarja 2016 glasoval o resoluciji o začetku pogajanj o obeh sporazumih.

### B. Druge pacifiške države

Odnosi Evropske unije s 15 pacifiškimi državami iz skupine afriških, karibskih in pacifiških držav (AKP) se osredotočajo na razvojno sodelovanje, ribištvo in podnebne spremembe. Evropska unija in male pacifiške otoške države v razvoju glede vprašanja podnebnih sprememb podpirajo oblikovanje ambicioznega globalnega sporazuma. Evropska unija je leta 2015 predlagala, naj se pogajanja za sporazum o gospodarskem partnerstvu s to regijo prekinejo za tri leta, ko bo opravljen pregled upravljanja pacifiških ribolovnih virov.

Evropski parlament

**Kratki vodnik po Evropski uniji**

Luksemburg : Urad za publikacije Evropske unije

2017 — 562 str. — 17,6 x 25,0 cm

QA-AR-17-001-SL-N

ISBN 978-92-846-0446-3

ISSN 2529-3176

doi:10.2861/437214

Cena v Luksemburgu (brez DDV): 28 EUR



## **KJE NAJTI PUBLIKACIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA?**

- na spletišču Evropskega parlamenta:  
<http://www.europarl.europa.eu/thinktank/sl>
- v informacijskih pisarnah Evropskega parlamenta v državah članicah:  
[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/sl/information\\_offices.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/sl/information_offices.html)
- na spletišču knjigarne EU:  
<http://bookshop.europa.eu>



## EVROPSKA UNIJA NA KRATKO

Namen kratkega vodnika po Evropski uniji je podati splošen pregled evropske integracije in prispevka Evropskega parlamenta k njej.

V približno 180 poglavjih lahko bralci najdejo jasne in izčrpne informacije o institucijah in politikah Evropske unije.

Vsebina teh poglavij je razdeljena na šest glavnih tem: Sistem delovanja Evropske unije, Evropa državljanov, Notranji trg, Ekonomska in monetarna unija, Sektorske politike ter Zunanji odnosi EU.



Evropski parlament

Evropski parlament je edini neposredno izvoljeni organ EU in ena od največjih demokratičnih skupščin na svetu. Poslanci, ki jih vsakih pet let izvolijo volivci v državah članicah, zastopajo okoli 500 milijonov državljanov Evropske unije.

Evropski parlament je v zadnjih desetletjih postopoma pridobil vse več pristojnosti in je sedaj kot sozakonodajalec udeležen pri sprejemanju skoraj celotne zakonodaje EU: skupaj s Svetom sprejema ali spreminja predloge Komisije in sprejema proračun Evropske unije. Ima tudi precejšnje pristojnosti nadzora in pregleda nad delom drugih institucij in nad uporabo proračuna EU, s katerimi zagotavlja pravilno izvajanje zakonodaje Unije.

**[www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)**