

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om bæredygtighedsvurderinger og Den Europæiske Unions handelspolitik

(2011/C 218/03)

Ordfører: **Evelyne PICHENOT**

Kommissionen besluttede den 22. april 2010 under henvisning til artikel 262 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»Bæredygtighedsvurderinger og Den Europæiske Unions handelspolitik«

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Faglige Sektion for Eksterne Forbindelser, som vedtog sin udtalelse den 7. april 2011.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 471. plenarforsamling den 4.-5. maj 2011, mødet den 5. maj 2011, følgende udtalelse med 161 stemmer for, 3 imod og 4 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

For at opnå bedre resultater i bæredygtighedsvurderingerne for EU's handelspolitik henstiller EØSU til Kommissionen at revidere systemet, så det i højere grad kan tage hensyn til civilsamfundets ønsker og globaliseringen. EØSU foreslår en tilpasning af bæredygtighedsvurderingerne som redskab, så de indgår i en sammenhængende evalueringscyklus.

1.1 Med det formål for øje finder EØSU det afgørende, at enhver handelsaftale fremover indeholder en tilsynsmekanisme, som civilsamfundet deltager i. Det er den eneste garanti for, at de indgæede forpligtelser bliver kontrolleret, og at man er agtpågivende over for de risici og muligheder, der findes i en åben handel i forbindelse med bæredygtig udvikling. En sådan mekanisme er absolut nødvendig i den foreslåede dynamiske tilgang, da den på et givet tidspunkt giver mulighed for igen at evaluere de risici og muligheder, der blev afsløret i den første undersøgelse.

1.2 For at sikre sammenhæng mellem ordningen og målsætningen for bæredygtig udvikling, anbefaler EØSU, at bæredygtighedsvurderinger:

- indgår i en evaluering *ex ante*, *in itinere* og *ex-post*,
- samordnes med den forudgående undersøgelse inden forhandlingsmandatet og gennemføres inden for rimelige frister,
- lægger særligt vægt på identificering af sociale og miljømæssige risici foruden en økonomisk evaluering, der hovedsageligt i praksis skal bruges som argument for EU's ønske om at indgå en handelsaftale,
- alt efter liberaliseringens samlede virkning for hver enkelt søjle i den bæredygtige udvikling giver prioritet til en mere specifik og detaljeret evaluering af de enkelte sektorer eller husholdninger, især når der er tale om en økonomi, der i vidt omfang består af uformelle aktiviteter,

— bliver en reference for den offentlige debat i Europa-Parlamentet vedrørende analysen af følgevirkningerne,

— inddrager de andre EU-politikker i ledsageforanstaltningerne.

1.3 For at forbedre den fremsatte informations relevans anbefaler EØSU en justering af bæredygtighedsvurderingerne gennem følgende tiltag:

- en udligning mellem de tre søjler,
- konsulenterne skal trække på en bred vifte af foreliggende metoder navnlig kvantitative, således at der oplyses om de ikke-økonomiske aspekter i den pågældende handelsaftale,
- der skal udvikles en miljømæssig tilgang (analyse af livscyklus, kulstofaftryk, måling af økosystemernes ydeevne),
- den konsulentgruppe, der har ansvaret for undersøgelsen, bør altid forsøge at inddrage eksperter fra den pågældende handelsaftales partnerland,
- arbejdsmarkedets parter, miljøspecialister og repræsentanter fra erhvervslivet skal inviteres til direkte og indgående drøftelser,
- der bør tages højde for følgevirkningerne for henholdsvis mænd og kvinder,
- bæredygtighedsvurderinger bør indeholde en analyse af arbejdsvilkårene for jurister og ansatte i sundhedsvæsenet, navnlig vedrørende uafhængigheden og sikringen af deres fysiske integritet.

1.4 For at sikre en fornyet demokratisk deltagelsesproces anbefaler EØSU, at:

- undersøgelsen forbliver tilgængelig på alle stadier, for alle interesserede parter og partnerlande, og ledsages af en kortfattet rapport,
- høringen tilpasses de forskellige faser og er åben for alle interesserede parter i civilsamfundet og understøttes med de nødvendige midler,
- EØSU kan indgå på et tidligt stadium i bæredygtighedsvurderingen gennem en udtalelse om valg af indikatorer, hvilke civilsamfundsorganisationer der skal høres samt forslag til regler for afholdelse af høringer,
- EØSU anmodes om en høring om den »konsekvensanalyse«, der fremlægges for Europa-Parlamentet og Rådet,
- EØSU anerkendes som en vigtig partner for afholdelse af høringer og opfølgningen sammen med civilsamfundet i partnerlandene i samråd med EU's delegationer,
- EØSU skal fungere som drivkraft, således at høringen af civilsamfundet i forbindelse med konsekvensanalysen samordnes med iværksættelsen af de tilsynsmekanismer, der er fastsat i aftalerne,
- Ex-post evalueringen skal tage højde for de foreløbige rapporter fra tilsynsudvalget.

2. Bæredygtighedsvurderinger: et nødvendigt redskab men en absolut påkrævet omarbejdning

2.1 I sin meddelelse »Handel, vækst og verdensanliggender«⁽¹⁾ præciserer Kommissionen, at den vil intensivere høringerne med de berørte parter og civilsamfundet for bedre at måle handelspolitikernes indvirkning på den bæredygtige udvikling. EØSU er bevidst om den pionerrolle, Kommissionens generaldirektorat for handel spiller for gennemførelsen af bæredygtighedsvurderingen, og glæder sig over, at Kommissionen igen tager fat på debatten for at analysere metodens resultater, men også forsøger at overvinde de fastsatte grænser eller mangler. I denne sonderende udtalelse koncentrerer EØSU sig om de forslag, der går på at forbedre foranstaltningens ydeevne og klarlægge målsætningen. Udvalget forsøger at forholde sig til spørgsmålet om bæredygtighedsvurderingernes samfundsmæssige og politiske nytteværdi.

2.2 Med Lissabontraktatens ikrafttræden har Europa-Parlamentet øget sine kompetencer, og står på det handelspolitiske område nu på lige fod med Rådet. I forbindelse med den første

ratificering efter traktatens ikrafttræden, nemlig ratificering af aftalen med Sydkorea i marts 2011, har de berørte parter, navnlig i de følsomme sektorer, kunnet afprøve betydningen af EP-medlemmernes nye beføjelse. Det er derfor blevet nødvendigt at få den tidligere model for afholdelse af dialog med civilsamfundet til at gå op i en højere enhed med denne institutionelle ændring.

2.3 EØSU bemærker med stor interesse de ændringer, Kommissionen foreslår i sin seneste meddelelse omtalt ovenfor. Bæredygtighedsvurderinger er fortsat knyttet til høring af civilsamfundet ledsaget af et formelt tilsagn om at blive omsat i praksis i løbet af forhandlingerne, og erfaringerne herfra skal munde ud i et »holdningsdokument«. Der tilføjes en ny fase: Kommissionen oplyser, at for at kunne holde øje med handelsaftalernes indvirkning, vil de blive underlagt en ex post-evaluering. Endelig tilføjes en afgørende fase til den politiske debat efter forhandlingerne og inden aftalens underskrivelse, hvor Kommissionen forbereder en »konsekvensanalyse«, som forelægges Europa-Parlamentet og Rådet. En bæredygtighedsvurdering bør ikke længere opfattes som et simpelt forhandlingsredskab: den indgår i hele processen lige fra udformningen, gennemførelsen til opfølgningen af politikkerne. Dette gør forslagene i denne udtalelse om en omarbejdning af systemet yderst aktuelle og vidtrækkende.

2.4 I mangel af en positiv konklusion på multilateralt plan vil de bilaterale eller regionale frihandelsaftaler (FTA) omfatte flere og flere aspekter vedrørende »bæredygtig« forvaltning af verdenshandelen, såvel gennem en mere fuldstændig evalueringscyklus (*ex ante* og *ex post*) som gennem deres indhold, dvs. kapitler om bæredygtig udvikling, der omfatter miljømæssige og sociale forpligtelser.

2.5 Der findes allerede en struktureret dialog⁽²⁾ mellem GD for Handel og civilsamfundet, der omfatter informationsudveksling på forskellige tidspunkter i handelsforhandlingerne. Det opfylder kravet om høring af såvel civilsamfundsorganisationerne i EU som i partnerskabslandene i forbindelse med konsulents udarbejdelse af bæredygtighedsvurderinger. EØSU ville gerne inddrages mere i dette omfattende eksperiment for civil dialog.

2.6 I den nuværende fase, hvor de bilaterale eller regionale handelsforhandlinger udvikles eller genoptages, vækker denne form for information/høring håb, men er også genstand for kritik⁽³⁾. I bæredygtighedsvurderingerne tenderer den udbredte brug af matematiske simuleringmodeller, såsom almindelige, beregnelige ligevægtsmodeller udformet til at evaluere makroøkonomiske politikkers effektivitet snarere end deres sociale eller miljømæssige virkning, til at lægge større vægt på økonomiske vurderinger. Resultaterne af modelopstillingen i bæredygtighedsvurderingerne er ofte intuitive uden nogen informationsværdi for hverken forhandlere eller interesserede parter,

⁽¹⁾ KOM(2010) 612 endelig af 9. november 2010.

⁽²⁾ Aktivitetsrapport fra GD for Handel i 2010 om dialogen med civilsamfundet http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc_145785.pdf.

⁽³⁾ Endelig rapport i 2010 om offentlig høring om EU's ny handelspolitik. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/september/tradoc_146556.pdf.

eftersom de ikke konstaterer nogen særlig eller tilstrækkeligt målrettet virkning. Bæredygtighedsvurderinger kan ikke tage tilstrækkeligt hensyn til eventuelle følger for den uformelle sektor, fordi vurderingerne i denne sektor vanskeliggøres af fraværet eller manglen på pålidelige statistiske data.

2.7 Med hensyn til proceduren så afslører mange undersøgelser ⁽⁴⁾ begrænsninger i udarbejdelsen af disse bæredygtighedsvurderinger og afholdelsen af høringer. Da de kommer ind på et for sent stade i forhandlingsprocessen, giver bæredygtighedsvurderingerne ikke mulighed for at få egentlig indflydelse på indholdet eller for i tide at kunne informere de aktører, der rammes af de mest problematiske følger. Der mangler klare regler for, hvordan man identificerer og udvælger de hovedaktører, der høres i løbet af proceduren.

2.8 Når værdierne for bestemte sociale indikatorer ændrer sig betydeligt som følge af den økonomiske og finansielle krise, bør man supplere eller ændre den oprindelige vurdering med henblik på at opdatere de anvendte data og scenarier og højne relevansen af de foreslåede ledsageforanstaltninger.

3. Integration af bæredygtighedsvurderinger i en sammenhængende evalueringscyklus

3.1 Fordi bæredygtighedsvurderingerne ikke har levet op til forventningerne, da de har leveret informationerne for sent uden store nybrud for forhandlingen og uden noget klart politisk engagement eller tilsvarende høringer, foreslår EØSU at anlægge en dynamisk tilgang og omarbejde dem. I første omgang bør bæredygtighedsvurderingerne fokusere på at afdække særlige risici (miljømæssige og sociale) og evaluere og følge op på disse risici over tid. Selve kernen i bæredygtighedsvurderingerne ligger i tilvejebringelsen af denne oplysning om foregribelse og observation af risici.

3.2 Evalueringen er således både *ex-ante* (foregribelse af risici), *in itinere* (udvikling af risici), men også *ex-post* (observation af følgevirkninger). Bæredygtighedsvurderinger er mere end blot en metode eller et diagnosticeringsredskab, og skal derfor være dynamiske. De bør derfor ikke længere udformes som et statisk værktøj, der kan anvendes til at beregne de tre søjlers aritmetiske værdi, men derimod som en proces for fælles produktion og udveksling af målrettede oplysninger. Disse oplysninger opnår en »signal«- eller varslingsværdi, der kommer til civilsamfundets og forhandlerens kendskab, og disse er forpligtet til at udvise årvågenhed.

3.3 For at være effektiv skal bæredygtighedsvurderingsprocessen indgå i en sammenhængende cyklus for evaluering af

⁽⁴⁾ Anne Chetaille (2005). Analyser af handelsaftalers konsekvenser for den bæredygtige udvikling: resultater og fremtidsudsigter. Gret, Paris. Ruddy og Hilty (2007). Konsekvensanalyse og politikkering i EU. Sciencedirect.

Pascal Gabriel (2008). Problemstillinger vedrørende miljø, beskæftigelse og social samhørighed. En undersøgelse af den politiske udvikling på internationalt plan. Syndex/DG Emploi.

Ekins og Voituriez (2009). Handel, globalisering og bæredygtighedsvurdering, Earthscan, London.

EU-politikkerne, der har bæredygtig udvikling som det fælles mål.

3.3.1 Der skal i første omgang være sammenhæng mellem de tre søjler med den nødvendige styrkelse af miljø- og klimaperspektivet, men også for så vidt angår den sociale del bør der tages hensyn til menneskerettigheder og ordentlige arbejdsvilkår ⁽⁵⁾.

3.3.2 Derefter bør der være sammenhæng mellem politikker og de planlagte ledsagepolitikker samt de identificerede risici og muligheder. Henstillingerne bør så vidt muligt omfatte en bred vifte af EU's politikker og foranstaltninger (strukturfonde og specifikke programmer, udviklingshjælp, Globaliseringsfonden, Det europæiske instrument for demokrati og menneskerettigheder, EIDHR, EIB-investeringer). Omvendt bør disse instrumenter tage højde for bæredygtighedsvurderingerne i deres programlægning.

3.3.3 Endelig bør der være sammenhæng mellem Kommissionens respektive evalueringer. Der bør navnlig kastes lys over forbindelsen mellem konsekvensanalysen forud for forhandlingsmandatet og bæredygtighedsvurderingen. Mandatet for en bæredygtighedsvurdering kan efter behov tilpasses og revideres, alt efter om der forud for den er blevet gennemført en ambitiøs eller tværtimod en beskedent og mangelfuld undersøgelse om sociale og miljømæssige risici.

3.4 Medlemmerne af Europa-Parlamentet, medlemsstaternes repræsentanter, samt civilsamfundet bør indgå i hele processen i langt højere grad, end de gør i dag. Kommissionens udarbejdelse af en »konsekvensanalyse« for handelsaftalen med henblik på fremlæggelse for Europa-Parlamentet og Rådet antager en strategisk dimension i processen og giver mulighed for at lade den civile dialog foregå på et afgørende tidspunkt i den politiske debat.

3.5 Bæredygtighedsvurderinger bør udbredes og tilpasses aktuelle og fremtidige mandater til forhandling af frihandelsaftaler med vore strategiske økonomiske partnere (USA, Kina, Rusland, Japan, Indien, Brasilien) ved netop at dække aspekter i forbindelse med FN's protokol for økonomiske og sociale rettigheder, de intellektuelle ejendomsrettigheder samt regler for offentlige indkøbsaftaler og investeringsaftaler.

4. Forbedring de afgivne oplysningers relevans

4.1 Det er altafgørende, at forhandlerne informeres om resultaterne på et tidligt tidspunkt i drøftelserne, hvis man skal kunne tage højde for såvel de positive som negative følger, der måtte være. Undersøgelserne bør være tilgængelige på alle stadier for alle interesserede parter og partnerlande. Selvom gennemførelsesperioden for undersøgelsen er blevet forlænget til ni måneder, bør denne frist tilrettelægges, så høringsprocessen styrkes i partnerlandene.

⁽⁵⁾ Informationsrapport, Anstændigt arbejde og bæredygtig udvikling i Middelhavsområdet, EØSU, september 2010.

4.2 Når man skal forholde sig til kritikken om, hvorvidt bæredygtighedsvurderinger er anvendelige, bør man se bort fra generaliseringer og den kvalitative måling af de aggregerede virkninger (økonomiske versus miljømæssige versus sociale). Man bør prioritere specifikke miljømæssige og sociale risikoanalyser samt potentialet i disse områder ud over den nødvendige evaluering af økonomiske muligheder, som i henhold til de fleste modeller viser sig at være positive. Det kan tilskrives dem, at de pågældende aftaler forhandles umiddelbart efter konsekvensanalyser forud for mandatet.

4.3 Miljø- og sociale risici bør evalueres ud fra en så bred vifte af eksisterende metoder som muligt, det være sig såvel kvantitative som kvalitative, der er udformet med det konkrete formål at informere om de ikke-økonomiske aspekter af de pågældende handelspolitikker såsom følgevirkningerne for henholdsvis mænd og kvinder, fødevarer sikkerheden og fødevarerforsynings sikkerheden. En mere miljøbevidst tilgang fortjener at blive udviklet som for eksempel analyse af livscyklus, kulstofaftryk og følger for biodiversiteten. Et andet aspekt går ud på anvendelse af kvalitative metoder for at evaluere de sociale konsekvenser i de udvalgte sektorer med hensyn til beskæftigelse og ordentligt arbejde.

4.4 I den forbindelse bør Kommissionen trække på specialister i sociale og/eller miljømæssige spørgsmål vedrørende et udbuds tekniske specifikationer. Vi anbefaler varmt, at man i højere grad inddrager eksperter fra partnerlandene, ILO, WHO eller FAO, navnlig når der er tale om økonomier med omfattende uformelle aktiviteter. Derudover skal konsulenterne gennemføre en analyse af arbejdsvilkårene i de liberale erhverv på det juridiske og det medicinske område for at oplyse om juridisk beskyttelse af deres interesser og fysiske integritet.

4.5 Man bør ikke se bort fra effekten internt i EU især i forbindelse med bæredygtighedsvurderinger, der vedrører de strategiske partnere, navnlig inden for beskæftigelse og omstrukturering. Det er afgørende at inddrage arbejdsmarkedets parter på dette område, også når det drejer sig om at tackle eventuelle spændinger mellem sociale og miljømæssige mål med hensyn til en ordentlig overgang samt grøn og inklusiv vækst. Der skal systematisk indhentes sektorielle oplysninger hos Den Rådgivende Kommission for Industrielle Ændringer og de europæiske sektorielle sociale dialogudvalg, hvis dagsorden omfatter handel. Direkte drøftelser med arbejdsmarkedets parter vil give konsekvensanalysernes resultater større legitimitet.

4.6 Derudover bør frivillige og/eller forhandlede aftaler om virksomheders sociale ansvar (VSA) i multinationale virksomheder samt internationale rammeaftaler gradvist indgå i de oplysninger, der indgår i bæredygtighedsvurderingerne.

4.7 De finansielle og menneskelige ressourcer, der afsættes til at styrke partnerlandenes kapaciteter (navnlig miljømæssig og social ekspertise og høringsmekanismer) er altafgørende for bæredygtighedsvurderingernes kvalitet og lanceringen af tilsynsudvalget. Koordineringen på dette område mellem GD for

Udvikling og Samarbejde og GD for Handel bør udbygges og udvikles, så man kan tage højde for planlægningen i den ny Tjeneste for EU's Optræden Udadtil.

4.8 Frihandelsaftalers indvirkning på de lande, der står uden for handelsaftalen, eller på regionerne i den yderste periferi, bør gradvist inkorporeres med hjælp fra lokale eksperter og civilsamfundet for at måle de miljømæssige og sociale konsekvenser af ændringen i handelsstrømmen.

4.9 Denne nyttige diagnosticeringsmetode for forhandlerne samt for de fremtidige evalueringseksperters bør afspejles i en revision af den praktiske vejledning for bæredygtighedsvurderinger, som Kommissionen udarbejdede i 2006⁽⁶⁾. Eksperters fra GD for Udvikling og Samarbejde, GD for Beskæftigelse, GD for Klima og GD for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse bør involveres i revisionen og i dens gennemførelse.

5. Revision af processen for civilsamfundets deltagelse

5.1 Mange af disse anbefalinger svarer til de forventninger, som kritiske bidragsydere fremsatte ved den offentlige høring om den ny handelspolitik, som blev iværksat af GD handel i 2010. Ligesom bæredygtighedsvurderingerne skal foregå i en sammenhængende evalueringsrunde, bør høringen gøres mere dynamisk som en proces, der tilpasses forskellige cyklusser, samt tage udgangspunkt i en række eksempler på god praksis.

5.2 I forbindelse med institutionelle høringer kunne EØSU i højere grad involveres i forberedelsen af en præcis bæredygtighedsvurdering ved at udarbejde udtalelser om valg af sociale eller miljømæssige indikatorer, finde frem til ledsageforanstaltninger samt foreslå mere passende høringsmekanismer.

5.3 I den »konsekvensanalyse«, der fremlægges for Europa-Parlamentet, forventer civilsamfundet, at Kommissionen gør rede for, hvordan forhandlerne har taget højde for konklusionerne fra bæredygtighedsvurderingerne, og hvordan man har indarbejdet ændringerne i de forskellige kapitler for at undgå de vanskeligheder, man har konstateret.

5.4 Den første undersøgelse skal indgå i en tidlig evaluering- og tilsynsforanstaltning (2-3 år), så man i et tæt samarbejde med civilsamfundet har mulighed for at præcisere og om nødvendigt revidere de konstaterede følger samt kortlægge nye risici. Opfølgningen og evalueringen skal fokusere på risici og enhver ændring over tid samt ledsageforanstaltningernes effektivitet.

⁽⁶⁾ Praktisk håndbog i bæredygtighedsvurderinger, GD for Handel: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/march/tradoc_127974.pdf.

5.5 For at kunne forholde sig til den ny evalueringscyklus, der indeholder bæredygtighedsvurderingen, råder EØSU over et netværk af etablerede relationer med en bred vifte af repræsentanter fra civilsamfundene i tredjelande. Udvalget kan derfor spille en rolle som mellemlid i høringerne. Det har allerede erfaringer fra visse forhandlingsfaser i forbindelse med dialogen med civilsamfundene i partnerlandene.

5.6 EØSU's permanente geografiske grupper for udveksling med civilsamfundet i tredjelande udgør en kæmpe fordel, når man med alle led i civilsamfundet skal etablere de første tilsynsudvalg vedrørende aftalerne. Med deres erfaringer med dialog og konfrontation inden for forskellige aspekter i associerings- eller partnerskabsaftaler bliver disse arbejdsstrukturer i EØSU ideelle fora for debat om de balancer, der opnås i handelsaftalen. Hver enkelt fælles struktur tilføjer en geografisk baseret lokal ekspertise vedrørende de empiriske forbindelser mellem international handel og bæredygtig udvikling.

5.7 Den tilsynsmekanisme, der findes i Cariforum-aftalen, er et svar på civilsamfundenes overvågning af den samlede aftales anvendelse. I Sydkoreas tilfælde skaber det mulighed for at følge kapitlet om bæredygtig udvikling i aftalen. Iværksættelsen af sådanne tilsynsmekanismer udgør en afgørende løftestang for

det europæiske engagement på området for bæredygtig udvikling. Bæredygtighedsvurderingens kvalitet vil være afgørende for den efterfølgende kvalitet af tilsynet og parternes indbyrdes tillid i høringsprocessen. Derfor gentager EØSU sin interesse for, at der oprettes et tilsynsudvalg for samtlige handelsaftaler.

5.8 EØSU støtter GD for Handels kollektive fremgangsmåde, der går ud på i alle aftaler at indføje et kapitel om bæredygtig udvikling med sociale og miljømæssige forpligtelser. Bæredygtighedsvurderingerne udgør en del af denne fremgangsmåde, idet de på en empirisk og praktisk måde påviser de muligheder, som handel rummer på dette område, såvel som de overgangsbestemmelser eller tilpasnings-, kompensations- eller beskyttelsesforanstaltninger, der er nødvendige for at fjerne eller reducere sociale og miljømæssige risici i overensstemmelse med aftalens forpligtelser.

5.9 EØSU vil som omdrejningspunkt i tilsynet med Cariforum-aftalen trække på de forbindelser til civilsamfundet, der tidligere er blevet opbygget. Udvalget vil tillige udvikle et partnerskab med det sydkoreanske civilsamfund for at holde øje med, hvilke tilsynsmekanismer der skal etableres. For at revidere den demokratiske deltagelsesproces bør man tage ved lære af den første ex post-evaluering i aftalen med Chile.

Bruxelles, den 5. maj 2011

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
